

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Klaus Zimmermann

Zur Anatomie des Vorsorgeprinzips

Hans-Joachim Fietkau

Störfallvermeidung und Risikokommunikation
als Erfordernisse des Umweltschutzes

Heinrich Pehle

Umweltschutz vor Ort

Die umweltpolitische Verantwortung der Gemeinden

Max A. Höfer

Die Natur als neuer Mythos

B 6/90

2. Februar 1990

Klaus Zimmermann, Dr. rer. pol., geb. 1944; Professor für Volkswirtschaftslehre, insbes. Wirtschaftspolitik an der Universität der Bundeswehr Hamburg.

Veröffentlichungen: Zahlreiche Bücher und Aufsätze zu den Themenbereichen Umweltökonomie und -politik, Regionalpolitik, politische Ökonomie und öffentliche Ausgaben.

Hans-Joachim Fietkau, Dr. phil., geb. 1946; Studium der Psychologie an der TU Berlin; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Wissenschaftszentrum für Sozialforschung Berlin.

Veröffentlichungen: Zahlreiche Buch- und Zeitschriftenveröffentlichungen zu den Themenbereichen Verhaltensmodifikation und Umweltpsychologie.

Heinrich Pehle, Dr. phil., geb. 1952; Akad. Rat am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Erlangen-Nürnberg.

Veröffentlichungen u. a.: Kommunale Entscheidungsstrukturen in Schweden und Deutschland, München 1985; Das schwedische Modell. Erfahrungen mit dem kommunalen Wahlrecht für Ausländer, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24/88; Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit – alte Politik im neuen Gewand?, in: Gegenwartskunde, 37 (1988) 2.

Max A. Höfer, M. A., geb. 1959; Studium der Geschichte, Politikwissenschaft und Anthropologie in Wien; 1985–1989 Redakteur der Zeitschrift „Die politische Meinung“ in St. Augustin bei Bonn.

Veröffentlichungen u. a.: Zwischen Lustprinzip und Ökoaskese. Aufbruch in eine konservative Neuzeit?, Zürich 1987.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann, Dr. Heinz Ulrich Brinkmann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel. 06 51/46 04 186, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1985 und 1988 zum Preis von DM 25,— pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Zur Anatomie des Vorsorgeprinzips

I. Einführung

Die umweltpolitischen Grundprinzipien — *Verursacherprinzip*, *Vorsorgeprinzip* und *Kooperationsprinzip* — unterliegen in ihrer Bedeutung für ökologisch relevante Handlungen einer schwankenden Betonung. Zu Beginn der siebziger Jahre, in etwa mit dem weltweiten Beginn offizieller Umweltpolitik zusammenfallend, war das Verursacherprinzip die politische Handlungsmaxime; später, zu Beginn der achtziger Jahre, verschob sich das Schwerkraft deutlich hin zu mehr „Vorsorge“¹⁾. In der innenpolitischen Auseinandersetzung der Bundesrepublik kann man spezifische Ausprägungen dieses allgemeinen Trends beobachten: Während speziell die CDU/CSU in ihrer Oppositionszeit deutlich Gedanken und Vorschläge aus dem Bereich der Wirtschaftswissenschaft aufnahm, um sich die Allokationseffizienz des Marktes zunutze zu machen und das instrumentelle Repertoire der Umweltpolitik mit marktwirtschaftlichen und marktanalogen Instrumenten effizienter zu gestalten, war die Umweltpolitik der sozialliberalen Koalition eher traditionell und damit command-and-control orientiert, wenn ihr auch mit der Abwasserabgabe ein seltenes Experiment im Bereich marktwirtschaftlicher Anreize gelang.

Bei der Beurteilung der Situation nach immerhin mehr als sieben Jahren konservativ-liberaler Regierung stellt man möglicherweise erstaunt fest, daß sich die Fronten anscheinend verkehrt haben: Der Umweltminister fühlt sich zuerst dem Vorsorge- und erst in zweiter Linie dem Verursacherprinzip verpflichtet, im Bereich der Institutionalisierung marktwirtschaftlicher Instrumente ist, entgegen den Forderungen in der Opposition, so gut wie nichts geschehen; die SPD dagegen betont heute besonders das Verursacherprinzip und vertritt zumindest in der politischen Auseinandersetzung die Einführung marktwirtschaftlicher Anreize, in Teilbereichen gar den ökologischen Umbau des Steuersystems, wie ihn die GRÜNEN fordern.

Sieht man einmal von der Notwendigkeit einer politischen Partei in der Opposition ab, sich vom Regie-

rungslager abzusetzen, so kommt man nicht umhin, allen gegenteiligen Äußerungen in den jeweiligen oppositionellen Phasen zum Trotz, allen Parteien einen durchgängig hohen Konservativismus zu konstatieren: Es ist einigermaßen gleichgültig, wie die Regierungen zusammengesetzt sind — ist man an der Regierung, scheint man in der politischen Äußerung ein Faible für das Vorsorgeprinzip zu haben und zeigt offensichtlich wenig Neigung zu einer Verstärkung der marktwirtschaftlichen Methoden im umweltpolitischen Instrumentenarsenal. Falls sich solche seltenen Species doch einmal durchsetzen lassen, so werden sie traditionell durch Regulierungen im command-and-control Stil „eingemauert“²⁾.

Daß marktwirtschaftliche Instrumente von hohem Nutzen für die Umweltpolitik und ihre Effizienz sein würden, steht dabei außer Frage und ist gebetsmühlenhaft immer wieder von der Wirtschaftswissenschaft und der wissenschaftlichen Politikberatung vorgebracht worden. Dies führte im Grunde aber zu keinen nennenswerten Ergebnissen³⁾; es bleibt abzuwarten (und ist mehr als fraglich), ob die momentane Öko-Steuer-Euphorie auf allen Seiten mehr ist als wahlkampfbedingtes Strohfeuer. Die Ursachen dafür im einzelnen zu erörtern, würde hier zu weit führen. Es sei insbesondere auf das beachtenswerte neue Gutachten von Hansmeyer/Schneider verwiesen, das die Frage im einzelnen diskutiert⁴⁾.

Dieses reale Mißverhältnis in der politischen Bedeutung von Vorsorge und marktwirtschaftlichen

2) Zu einer Bewertung der neueren Regierungspolitik vgl. Helmut Weidner, Die Umweltpolitik der konservativ-liberalen Regierung im Zeitraum 1983—1988: Versuch einer politikwissenschaftlichen Bewertung, discussion paper Nr. 89—304, Wissenschaftszentrum Berlin 1989.

3) Vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Kurzfassung des Umweltgutachtens 1987, Bonn 1987, S. 10; Karl-Heinrich Hansmeyer, Marktwirtschaftliche Elemente in der Umweltpolitik, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 11 (1988), S. 231—241; Meinolf Dierkes/Klaus Zimmermann, Umweltpolitik zwischen Erstarrung, Innovation und Überforderung, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 11 (1988), S. 197—208.

4) Vgl. Karl-Heinrich Hansmeyer/Hans-Karl Schneider, Zur Fortentwicklung der Umweltpolitik unter marktsteuernden Aspekten, vervielf. Manuskript, Köln 1989.

1) Vgl. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), Environmental Policy for the 1980s, Paris 1980.

Ansätzen ist aber umso erstaunlicher, als der Vorsorgebegriff ja eine bestimmende „humane“ Komponente impliziert — denn wer sollte sonst Vorsorge treffen können, wenn nicht der Mensch für seine und seiner Umwelt Zukunft. Es ist gerade diese „humane“ Komponente, die dem Vorsorgeprinzip eine so große Öffentlichkeitswirksamkeit verleiht. Leider aber werden seine Inhalte, Voraussetzungen und Implikationen nur selten oder nie diskutiert⁵⁾, so daß es den großen politischen Vorzug (und analytischen Nachteil) der relativen Beliebigkeit besitzt — jeder kann es nach seinem Gusto interpretieren. Daß diese Betonung des Humanen aber offensichtlich zu Kosten in Form der Ablehnung des „seelenlosen“ Markts (und damit marktwirtschaftlicher Instrumente in der Umweltpolitik) führt, hat eine bedauerliche Konsequenz: Unabhängig vom gewählten Vorsorgeniveau entspricht das, was erreicht wird, bei weitem nicht dem, was erreicht werden könnte — die „Humanität“ der Vorsorge impliziert einen gewissen Grad an „Inhumanität“ gegenüber der Umwelt.

Es wäre notwendig, diese grundlegenden Aspekte einmal im einzelnen zu analysieren und zu diskutieren; da man aber den ersten vor den weiteren Schritten tun sollte, kann dies hier nicht weiter verfolgt werden. Im Sinne der Anatomie des Vorsorgeprinzips als „Zergliederungskunst“ muß im ersten und wichtigsten Schritt der Blick aus diversen Perspektiven auf Strukturen gerichtet sein, die dieses Prinzip erst identifizierbar machen und aus der Beliebigkeit herauslösen. Unterstellt wird dabei,

daß es differenzierendere Einschätzungen geben muß (oder zumindest kann) als die, daß das Vorsorgeprinzip entweder eine Banalität oder eine Utopie⁶⁾ sei:

— eine Banalität, weil ohnehin Vorsorge dafür zu treffen ist, daß umwelt- und gesundheitsgefährdende Stoffe nicht in die Umwelt entlassen werden dürfen, wenn irreversible Schäden entstehen könnten und effizienzorientierte, ökonomische Instrumente die ökologische Effizienz nicht hinreichend absichern;

— eine Utopie, weil nämlich für alle Produkte/Prozesse weder heute noch in Zukunft jemals hinreichende Informationen über mögliche und wahrscheinliche Effekte bei kleinen oder großen Schadstoffdosierungen (incl. aller denkbaren Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Schadstoffen) vorliegen bzw. vorliegen könnten.

Diese Sichtweise des Vorsorgeprinzips im Spannungsfeld von Banalität und Utopie impliziert deutlich Überlegungen bezüglich des umweltpolitischen Risikopotentials, das eine Gesellschaft unter Berücksichtigung von ökonomischer Wohlfahrt und politisch-sozialer Stabilität zu tragen bereit ist. Eine der Grundfragen, die in diesem Zusammenhang zu beantworten sein werden, ist die, ob das Vorsorgeprinzip bzw. die „präventive“ Umweltpolitik⁷⁾ als Begriff und eventuell als konkretisierbare Handlungsmaxime überhaupt eine Existenzberechtigung hat, wenn das Verursacherprinzip im wohlfahrtsbezogenen Kontext richtig angewandt werden sollte.

II. Vorsorgeprinzip und „präventive“ Umweltpolitik: Facetten und Interpretationen

1. Die politische Funktion des Vorsorgebegriffs

Viele amtliche Dokumente zeichnen heute Vorsorge-, Verursacher- und Kooperationsprinzip als tragende Säulen der deutschen Umweltpolitik aus. Das war nicht immer so — oder zumindest nicht so eindeutig: Das Umweltprogramm der Bundesregie-

rung von 1971⁸⁾ rechnete das Vorsorgeprinzip noch nicht explizit zu den Leitmaximen der Umweltpolitik, wohl aber das Verursacherprinzip und das Kooperationsprinzip. Allerdings wurde auch schon damals unter dem Programmpunkt „Umweltplanung“ darauf hingewiesen, daß diese „auf lange Sicht“ zu erfolgen habe und Schutz und Entwicklung der Naturgrundlagen zu der vorrangigen Aufgabe staatlicher Daseinsvorsorge zu machen seien — dies insbesondere mit den Mitteln des Umweltrechts, das nach dem jeweiligen wissenschaftlichen und technischen Stand ständig fortgeschrieben werden sollte.

⁵⁾ Als eine solche seltene Ausnahme: Guy Kirsch, Prävention und menschliches Handeln, in: Bernhard Glaeser (Hrsg.), Humanökologie. Grundlagen präventiver Umweltpolitik, Opladen 1989, S. 252–262.

⁶⁾ Vgl. Meinolf Dierkes/Karl-Heinrich Hansmeyer, Umwelt und Gesellschaft. Beiträge und Empfehlungen zur rechts-, politik- und wirtschaftswissenschaftlichen Analyse von Umweltproblemen, in: Zeitschrift für Umweltpolitik, 8 (1985), S. 12 f.

⁷⁾ Zu diesem Begriff vgl. im einzelnen: Udo E. Simonis (Hrsg.), Präventive Umweltpolitik, Frankfurt-New York 1988.

⁸⁾ Vgl. Der Bundesminister des Innern, Umweltpolitik. Das Umweltprogramm der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache VI/2710 vom 14. Oktober 1971.

Zu einer Handlungsmaxime der deutschen Umweltpolitik wurde das Vorsorgeprinzip erst mit der Fortschreibung des Umweltprogramms im Jahre 1976⁹⁾. Es ist von der Formulierung her grundsätzlich identisch mit den Ausführungen „Umweltplanung“ im Jahre 1971, aber differenzierter im Hinblick auf die durch das Vorsorgeprinzip anzustrebenden Ziele:

- Sicherung von Gesundheit und Wohlbefinden des Menschen;
- Erhaltung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts;
- langfristige Gewährleistung zivilisatorischen Fortschritts und volkswirtschaftlicher Produktivität;
- Vermeidung von Schäden an Kultur- und Wirtschaftsgütern;
- Bewahrung von Landschaft, Pflanzen- und Tierwelt.

Spätestens seit dieser Zeit spielt das Vorsorgeprinzip in politischen Äußerungen eine dominante Rolle und wird stets als erstes der drei Prinzipien genannt. Die Gründe dafür sind offensichtlich:

– Das *Vorsorgeprinzip* hat sehr angenehme Eigenschaften für den Politiker¹⁰⁾: Zum einen wirkt es legitimitätsfördernd, denn ein Politiker, der sich auf Vorsorge beruft, muß als ernsthaft, umsichtig und verantwortungsvoll gelten; er ist gewissermaßen der Staatsmann unter unzähligen mediokrinen Amtsinhabern. Zum zweiten schwebt das Vorsorgeprinzip oberhalb der Aktivitätsebene und impliziert zunächst keine Verpflichtung zu bestimmtem Handeln; zum dritten ist es überaus anpassungsfähig (d. h. relativ beliebig) — je nach Rahmendaten, Zeithorizont und Geschick kann beinahe jede politische Aktivität als Vorsorgehandlung dargestellt werden.

– Das *Verursacherprinzip* hat weitaus weniger komfortable Eigenschaften: Es ist einfach „zu logisch“ und zu wenig „gestaltend“ in dem Sinne, daß jeder einzelne für seine Taten einzustehen hat (Kostenzurechnung) und so die politische Planung entlastet. Auf der anderen Seite aber hat es die unangenehme Konsequenz, daß selbst der vermeintlich umweltfreundliche Bürger (etwa als Dieselfahrer) plötzlich als Verursacher dastehen kann — eine

Rolle, die er eigentlich nicht spielen wollte. Die strenge Logik des Prinzips — die zu vermeintlichen Ungerechtigkeiten führen kann — und der Mangel an Gestaltungscharakter machen es politisch reichlich unattraktiv, abgesehen davon, daß eine effektive Durchsetzung, gewissermaßen die „Verordnung“ von der Eigenverantwortung in demokratischen Gruppenstaaten¹¹⁾ wie der Bundesrepublik nur beschränkt möglich ist, wie der steigende Anteil der Gemeinlastfinanzierung und der Subventionen im Umweltschutz zeigt¹²⁾. Eine Regierung, die sich freiwillig an der Verwirklichung des Verursacherprinzips messen lassen würde, könnte sich a priori ein negatives Ergebnis ausrechnen.

– Das *Kooperationsprinzip* könnte in der politischen Wahrnehmung durchaus Anklang finden: Im Sinne eines „fairen Zusammenwirkens aller gesellschaftlichen Kräfte im Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß“¹³⁾ ist es letztlich eine Forderung nach Demokratisierung und Transparenz in umweltpolitischen Entscheidungsprozessen — eine Forderung, die naturgemäß an Grenzen stößt, sobald Kompetenzen des Staates (der Politiker, aber vor allem der Bürokraten) durch den Wunsch nach Bürgerbeteiligung in Frage gestellt werden; auch hier wäre ein Scheitern „überzogener“ politischer Ansprüche systemimmanent eingebaut. Es kommt hinzu, daß dem Kooperationsprinzip in der Interpretation als Zusammenarbeit von Staat und Wirtschaft zum Wohle der Umwelt leicht der Ruch der Komplizenschaft anhängt. Interpretiert man es institutionell, aber auch international, so ist es unweigerlich mit dem „Geleitzugproblem“ verbunden — der Verband kann nicht schneller sein als das langsamste Mitglied. In internationaler Sicht wäre diese Verzögerung umweltpolitisch sogar fatal, da internationale Organisationen — vor allem die EG und ihre Brüsseler Bürokratie — in der Bevölkerung einen denkbar schlechten Ruf genießen und außerdem partiell die Umsetzung dringend notwendiger Vorhaben behindern¹⁴⁾. Nicht umsonst setzen die Bundesregierungen seit Anfang der achtziger Jahre deklamatorisch auf die deutsche „Vorreiterrolle“.

Man darf sich also nicht wundern, daß nach der Phase der Feuerwehreaktionen (Verursacher-/Ge-

¹¹⁾ Zum Begriff vgl. Kurt Schmidt, Entwicklungstendenzen der öffentlichen Ausgaben im demokratischen Gruppenstaat, in: Finanzarchiv, 25 (1966), S. 213–241.

¹²⁾ Vgl. H. Weidner (Anm. 2), S. 44.

¹³⁾ Der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.), Leitlinien Umweltvorsorge, Umweltbrief 33, Bonn 1986, S. 19.

¹⁴⁾ Vgl. Hans Kessel/Klaus Zimmermann, Budgetary Preferences, in: Environmental Policy and Law, 15 (1985), S. 20–32.

⁹⁾ Vgl. Der Bundesminister des Innern, Umweltbericht '76. Fortschreibung des Umweltprogramms der Bundesregierung vom 14. Juli 1976, Stuttgart 1976.

¹⁰⁾ Vgl. Volker Prittitz, Gefahrenabwehr — Vorsorge — Ökologisierung. Drei Idealtypen präventiver Umweltpolitik, in: U. E. Simonis (Anm. 7), S. 52 f.

meinlastprinzip) das Vorsorgeprinzip aufgrund seiner hervorragenden politischen Eigenschaften ins Zentrum deklaratorischer Bemühungen rückte — was, wie man aus politischer Erfahrung weiß, ja a priori nichts mit faktischen Aktivitäten zu tun haben muß.

2. Die internationale Politikebene: OECD

Diese deklaratorische Dominanz des Vorsorgeprinzips gilt nicht nur für die nationale, sondern ebenso für die internationale Ebene. Es ist zu vermuten, daß Versuche der Konkretisierung auf diesem Niveau — vor allem auf OECD-Ebene, wo sich aufgrund der relativen Unverbindlichkeit und der geringen Rezeption der Ergebnisse in den Ländern eher der größte als der kleinste gemeinsame Nenner (wie auf EG-Ebene) einstellt — möglicherweise weiter führen als ähnliche Konkretisierungsansätze auf nationaler Ebene.

Für die OECD als Zusammenschluß der westlichen Industrieländer (mit typischen Umweltproblemen) ist das Vorsorgeprinzip das dominante Prinzip einer modernen Umweltpolitik: Danach bleiben Vermeidung oder Beseitigung von Umweltverschmutzung nach wie vor wichtige Ziele, allerdings spielen Maßnahmen zum Ressourcenschutz und zur Verbesserung der Lebensqualität — ein anderes symbolträchtiges Schlagwort der OECD aus dem vergangenen Jahrzehnt — eine zunehmende Rolle¹⁵⁾; dementsprechend werden antizipative und präventive Maßnahmen, wobei die Abgrenzung allerdings unklar bleibt, reaktivem und kurativem Stückwerk vorgezogen. Präventive Umweltpolitik aus OECD-Sicht ist dabei auf zwei Kernbereiche gerichtet. Zum einen werden Maßnahmen entwickelt, die die Umweltbedingungen den Erwartungen der Gesellschaft gemäß gestalten; hier wird im einzelnen gefordert, Gesundheit und Wohlbefinden der Menschen zu steigern, Tierarten und natürliche Ökosysteme zu erhalten, die Siedlungspolitik, Energiewirtschaft und Transportwesen zur Berücksichtigung von Umweltbedingungen anzuhalten und Landschaften sowie Baudenkmäler zu schützen. Ein zweiter Maßnahmenbereich spricht Aktivitäten an, die eine Zerstörung der Umwelt als Ergebnis menschlichen Handelns verhindern sollen; hier geht es speziell um Maßnahmen zur Reduzierung der Produktion, Vermarktung und der daraus folgenden Beseitigung von umweltgefährdenden Materialien, Maßnahmen zur Stimulierung integrierter industrieller Prozesse (umweltfreundliche Innovation des gesamten Produktionsprozesses), des Re-

cyclings sowie der ökonomischen Verwertung von Abfallstoffen. Maßnahmen dieser Art sind dabei zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu treffen und zielen eher auf vorausblickendes Gestalten und Planen, auf eine Vermeidung statt auf eine Entsorgung des Abfalls. Diese Art der antizipativen oder präventiven Umweltpolitik soll reaktiv-kurative Umweltpolitik nicht ersetzen, sondern ergänzen: Dann, wenn Umweltqualitätsverbesserungen mit einfachen Maßnahmen und weniger aufwendigen Technologien über kurze Zeithorizonte erreicht werden können, besteht keine Notwendigkeit für präventive Umweltpolitik — und in diesem Fall kann man nach OECD-Ansicht auf marktkonforme Instrumente und den Marktmechanismus vertrauen. Halbherzig klingt es dagegen, wenn die OECD nach einer betont positiven Würdigung regulativer Instrumente im Rahmen präventiver Umweltpolitik die ökonomische Instrumente lediglich als zusätzliche Ansätze dieser „neuen“ Variante der Umweltpolitik erwähnt. Hierbei wird allerdings die Bevorzugung regulativer Maßnahmen durch die Autoren dadurch relativiert, daß sie antizipatorische Maßnahmen oft als schwierig und manchmal gar nicht durchsetzbar einschätzen.

Diese Ausführungen, die von der Grundsatzkonferenz der OECD zu „Environment and Economics“ im Jahre 1984 nur wenig variiert und differenziert wurden¹⁶⁾, legen den Schluß nahe, daß aus OECD-Sicht offensichtlich zwei Aspekte im besonderen Maße mit dem Vorsorgeprinzip und präventiver Umweltpolitik verbunden sind: ihr im Vergleich zu anderen Varianten der Umweltpolitik langfristiger Charakter und die Förderung und Beeinflussung des technischen Fortschritts im Hinblick auf Umweltfreundlichkeit. Instrumentelle Forderungen zur Realisierung von Vorsorgestrategien werden allerdings weder pauschal noch in Einzelheiten artikuliert: Zwar wird immer wieder auf die positiven langfristigen Anreizwirkungen von ökonomischen Instrumenten hingewiesen¹⁷⁾, doch dabei eine explizite Verbindung zum Vorsorgeprinzip nicht gezogen; ganz im Gegenteil werden ökonomische Instrumente deutlich als zur Domäne des Verursacherprinzips gehörig interpretiert. Es ist bedauerlich, daß gerade die Richtungsgleichheit der Forderungen nach Prävention (Langfristigkeit) und die langfristigen Anreizwirkungen durch ökonomische Instrumente nicht ausreichend gesehen und betont

¹⁵⁾ Vgl. OECD (Anm. 1); Interpretationen und Zitate basieren auf S. 11–15.

¹⁶⁾ Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), Environment and Economics. Results of the International Conference on Environment and Economics, Paris 1985; Interpretationen und Zitate auf Basis von S. 12 ff.

¹⁷⁾ Vgl. ebd., S. 190 ff.

wird, geschweige denn die Komplementarität und Integrationsfähigkeit der Strategien erwähnt werden. Die Folge ist eine zwar rationale und auch ökonomische Abgrenzung der Strategiefelder (Vorsorge dann, wenn die Kosten der Vorsorge niedriger sind als die ansonsten später anfallenden Korrekturkosten), aber eben auch eine sehr einäugige und verzerrte Sicht des sinnvollerweise einzusetzenden Instrumentariums.

3. Die nationale Politikebene

Dies ist zumindest auf der nationalen politischen Ebene nicht wesentlich anders und zeigt einmal mehr, wie sehr sich in einem Politikbereich wie der Umweltpolitik Politikstile auf allen Ebenen doch ähneln, wohl vor allem aufgrund der Dominanz der Bürokratie. Die konkreteste Ausformung hat das Vorsorgeprinzip nach der Aufnahme in die Prinzipien-Trias im Jahre 1976 mit der Formulierung der „Leitlinien zur Umweltvorsorge“ durch die Bundesregierung gefunden, die für „alle Umweltbereiche gültige politische Maßstäbe, an denen sich stoffspezifische Aktionsprogramme, Rechts- und Verwaltungsvorschriften und sonstige Maßnahmen zur stufenweisen Verminderung von Stoffeinträgen durch den Menschen ausrichten“¹⁸⁾, zum Ausdruck bringen sollten. Nach den Ausführungen der Bundesregierung umfaßt Vorsorge alle Aktivitäten,

– die die Abwehr konkreter Umweltgefahren zum Ziele habe,

– die im Vorfeld der Gefahrenabwehr der Vermeidung oder Verminderung von Umweltrisiken dienen, und

– die vorausschauend die zukünftige Umwelt gestalten (insbesondere in bezug auf den Schutz und die Entwicklung unserer natürlichen Lebensgrundlagen).

Interessant ist auch die Begründung des letztgenannten Elements von Vorsorge, daß nämlich „Freiräume für die Gestaltung zukünftiger Generationen“ erhalten werden sollten¹⁹⁾. Dies sollte nicht nur durch Rückhaltmaßnahmen von Emissionen im Produktionszyklus, sondern auch durch die Entwicklung umweltschonender Produktionsprozesse und Produkte geschehen, die umweltbelastende Emissionen erst gar nicht entstehen lassen oder so weit wie möglich vermeiden. Offensichtlich gehen die Aussagen weiter als die Interpretation des Vorsorgeprinzips („anticipate and prevent“) durch die OECD: Zwar wird auch hier die prozeß- und pro-

dukttechnologische Seite eines konsequenten Umweltschutzes herausgehoben – ohne allerdings direkt einsetzbare Instrumente zu nennen –, aber ein rationales Kalkül – etwa Prävention nur dann vorzuziehen, wenn heutige Vorsorge billiger ist als spätere Korrektur – steht dabei nicht im Vordergrund. Vielmehr wird das Fairneß-Argument aus Rawls „Theorie der Gerechtigkeit“ in intergenerativer Interpretation (Erhaltung von Freiräumen für die Entfaltung zukünftiger Generationen) zur Untermauerung des Vorsorgeprinzips herangezogen. Dieses Argument greift zweifellos weiter als die unbestimmte Langfristigkeit der OECD-Statements, wird doch versucht, ein Konzept der intergenerativen Gerechtigkeit zu formulieren und damit quasi „dynastisches“ Verhalten zu initiieren. Die Problematik der relativ kurzen Wahlzyklen und des typischen Verhaltens von Politikern vor Wahlen wird dabei natürlich ausgeblendet²⁰⁾. Trotzdem hat Weidner recht, wenn er insgesamt in den Leitlinien eine umweltfreundlichere Interpretation von Vorsorge erkennt²¹⁾. Jedoch sollte man nicht übersehen, daß ein Konzept der intergenerativen Fairneß eminent schwierig zu operationalisieren ist und deshalb genauso schwer als Maßstab oder Bewertungskriterium benutzt werden kann.

Von daher nutzen diese Versuche der Konkretisierung im Hinblick auf den Zielaspekt relativ wenig, wenn die Einigung auf ein Instrumentarium ausbleibt; auch nach der Formulierung der „Leitlinien Umweltvorsorge“ gilt, daß trotz dieser Ansätze „eine zufriedenstellende Systematisierung der vielfältigen Ausprägungen des Vorsorgeprinzips fehlt“²²⁾; Anspruch und Wirklichkeit klaffen also weit auseinander – das wichtigste Leitziel der Umweltpolitik ist weiterhin das am wenigsten operationalisierte.

4. Vorsorge und Umweltrecht

Es ist deshalb nicht verwunderlich, daß im Vollzug des Umweltrechts, dessen Regelungen sich als rechtlich durchsetzungsfähig erweisen müssen, Probleme auftreten, die von der Rechtsprechung, aber auch von der herrschenden Lehre traditionell eher

²⁰⁾ Vgl. Klaus Zimmermann, Time Preference and Budgetary Decisions, in: Guy Kirsch/Peter Nijkamp/Klaus Zimmermann (Hrsg.), The Formulation of Time Preferences in a Multidisciplinary Perspective, Aldershot 1988, S. 205–229.

²¹⁾ Vgl. H. Weidner (Anm. 2), S. 31.

²²⁾ Günter Hartkopf/Eberhard Bohne, Umweltpolitik, Bd. I, Opladen 1983, S. 91.

¹⁸⁾ Der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Anm. 13), S. 5.

¹⁹⁾ Ebd., S. 13.

konservativ gelöst werden²³). Konservativ heißt hier, daß generell das Vorsorgeprinzip hinsichtlich der Vorsorgeanlagen auf einen konkreten Gefahrenverdacht begrenzt wird. Ferner werden solche Maßnahmen gefordert, die proportional zum vermuteten Risiko sind²⁴); d. h. das Vorsorgeprinzip kommt nur dann zur Anwendung, wenn bereits Schäden eingetreten sind oder unmittelbar bevorstehen (Gefahrenverdacht), wobei allerdings die Ursache-Wirkungs-Beziehung noch nicht hinreichend geklärt sein muß. Quintessenz dieser Sichtweise ist eine reduzierte Anwendung des Vorsorgeprinzips, so daß dessen eigentliches Operationsgebiet – in Größe und Wahrscheinlichkeit unbekannte Risiken – außen vor bleiben²⁵). Die Begründung dafür ist evident: Ohne einen konkreten Gefahrenverdacht sind aus dieser Sichtweise rationale Entscheidungen bezüglich der Eignung, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit von Gegenmaßnahmen unmöglich – das Stichwort der „Vorsorge ins Blaue hinein“ (Ossenbühl) fällt.

Es erscheint fraglich, ob diese reduzierte Interpretation des Vorsorgeprinzips bei intensiverem Nachdenken lange Bestand haben kann: Ökonomisch gesehen ist Umweltpolitik nichts anderes als die Verhinderung negativen Realtransfers. Betrachten wir aber einmal ein Gut wie „schulische Bildung“ als positiven Realtransfer: Hier war und ist allgemein anerkannt, daß schulische Ausbildung sinnvoll ist, obwohl immer das Risiko besteht, daß der einzelne sie später nicht nutzt, aus welchem Grunde auch immer. Für den Bereich der positiven Realtransfers reicht also offensichtlich der abstrakte „Nutzenverdacht“ sehr wohl aus, denn es dürfte schwerfallen, eine signifikante Korrelation von schulischer Bildung und gesamtwirtschaftlicher Produktivität zu errechnen, zumindest im Vergleich von Staaten ähnlicher Entwicklungsstufe. Diese Logik sollte aber eigentlich auch für den Bereich negativer Realtransfers gelten: Man kann Reh binder nur zustimmen, wenn er meint, daß „gesellschaftliche Aktivitäten von einigem Gewicht . . . nach unseren bisherigen Erfahrungen regelmäßig mit Risiken für Mensch und Umwelt verbunden

sind“²⁶). Auch hier wäre eher eine Gefährlichkeitsvermutung als eine Gefährlosigkeitsvermutung sinnvoll. Dies müßte bedeuten, daß ein abstraktes Gefährdungspotential (die bloße Eigenschaft der Gefährlichkeit ohne Relevanz des möglichen Schadenumfangs) als Legitimation für Vorsorgemaßnahmen herangezogen werden sollte. Problematisch bleibt jedoch in dieser Interpretation der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, so daß Reh binder sich insgesamt ziemlich skeptisch bezüglich einer weiteren rechtlichen Materialisierung des Vorsorgeprinzips äußert²⁷).

In der Praxis hat das Vorsorgeprinzip von der rechtlichen Seite her gesehen bisher wohl weniger erfolgreich bei der Prävention von Umweltschäden gewirkt, dafür aber umso „erfolgreicher“ bei der Verhinderung von befürchteten Überaktivitäten zugunsten eines vorsorgenden Umweltschutzes. Die insbesondere von Reh binder herausgearbeiteten Schwierigkeiten in der rechtlichen Fassung und in der Umsetzung über die reduzierte Form hinaus zeigen einmal mehr, daß die „Leit“-Linien der Umweltvorsorge eher Linien sein werden, an denen die Umwelt weiter „leidet“; es ist derzeit nicht zu erwarten, daß von juristischer Seite offensive und der Vorsorgeidee dienliche Konkretisierungen erfolgen werden.

5. Politikwissenschaftliche Interpretationen

Wenn also aus der Regierungsprogrammatisierung und der juristischen Diskussion wenig Fortschritte für eine Konkretisierung des Vorsorgeprinzips zu gewinnen sind, so ist danach zu fragen, inwieweit hier die Sozialwissenschaften in Gestalt der Politikwissenschaft oder der Ökonomie möglicherweise in stärkerem Maße wegweisend sein können. Von Prittitz stammt ein interessanter Versuch, die Begriffe Vorsorge/Prävention von „Gefahrenabwehr“ und „struktureller Ökologisierung“ abzugrenzen mit Hilfe der Kriterien Legitimationsgrundlage, Träger, Reichweite/Wirkungstiefe sowie optimale Wirkungsbedingungen. „Vorsorge“ nimmt im Hinblick auf Reichweite/Wirkungstiefe eine Mittelstellung ein und weist als Legitimationsgrundlage für Handlungen das vorhandene „Risiko“ auf statt „akuten Schaden“ (Gefahrenabwehr) oder „Wertvorstellung“ (Ökologisierung). Eine solche Kategorisierung der von ihm herausgestellten drei Idealtypen der Umweltpolitik ist zwar für Ordnungszwecke hilfreich; allerdings sagt sie noch nichts aus über die Ausgestaltung und Ausprägung in der Realität. „Risiko“ ist immerhin ein weiter Begriff,

²³) Auch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) hatte eine solche konservative Ausrichtung, unter „prohibitiver Umweltforschung“ wurden ausschließlich juristische Aspekte abgehandelt; vgl. Deutsche Forschungsgemeinschaft, Senatsausschuß für Umweltforschung, Beiträge zur Umweltforschung, Boppard 1976.

²⁴) Vgl. Fritz Ossenbühl, Vorsorge als Rechtsprinzip im Gesundheits-, Arbeits- und Umweltschutz, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 5 (1986), S. 161–171.

²⁵) Vgl. Eckardt Reh binder, Vorsorgeprinzip im Umweltrecht und präventive Umweltpolitik, in: U. E. Simonis (Anm. 7), S. 135.

²⁶) Ebd., S. 139.

²⁷) Vgl. ebd., S. 140.

der nicht nur „abstrakten Schadensverdacht“ als ausreichende Vorsorgelegitimation bezeichnet, sondern auch gut abschätzbare, sich regelmäßig reproduzierende Risiken, die die traditionelle juristische Interpretation vorsieht.

Im Gegensatz zu Reh binder meint Pritt witz aber eine Differenzierung der Begriffe Vorsorge und Prävention erkennen zu können: Nach seiner Interpretation ist Prävention vom ursprünglichen Bedeutungsgehalt des Wortes her nicht ganz so unverbundlich wie Vorsorge, denn „immerhin muß etwas geschehen, um noch vor einem Schaden ‚angekommen‘ (prä-venire) zu sein“²⁸⁾; von daher glaubt er, das Präventionsprinzip im Vergleich zum Vorsorgeprinzip als „handlungsorientierter“ einschätzen zu können.

Von der Systematik her ähnlich argumentiert auch Jänicke²⁹⁾, wobei in seiner Darstellung allerdings Vorsorge und Prävention als Synonyme den Oberbegriff für „ökologische Modernisierung“ und „Strukturveränderung“ bilden (denen „Nachsorge“ mit den Unterkategorien „Reparatur/Kompensation“ und „Entsorgung“ gegenübergestellt werden).

Solche kleineren Differenzen sind mehr oder weniger unerheblich, dafür aber bietet Jänicke's Systematik einen direkten Zugriff zu (beispielhaften) instrumentellen Ansätzen, die für eine technologieorientierte Interpretation der Vorsorge³⁰⁾ von Interesse sind: Er hebt nämlich speziell den technologischen Aspekt heraus und ordnet so additive Umwelttechnik (dem eigentlichen Produktionsprozeß nachgeschaltete emissionsreduzierende Anlagen, z. B. Filter) dem Nachsorgebereich, umweltfreundliche Technik (hier: integrierte Prozesse) dem Vorsorgebereich zu.

Interessant aus politikwissenschaftlicher Perspektive ist weiterhin der Beitrag von Scimeni, der primär auf die *Bedingungen* antizipativer Umweltpolitik im Rahmen des politischen Lebenszyklus des Umweltproblems (dem Auf und Ab des Themas in der Bewertung durch die Öffentlichkeit und die politischen Institutionen) generell ausgerichtet

²⁸⁾ V. Pritt witz (Anm. 10), S. 54; s. a. Tabelle 1, S. 57.

²⁹⁾ Vgl. Martin Jänicke, Ökologische Modernisierung. Optionen und Restriktionen präventiver Umweltpolitik, in: U. E. Simonis (Anm. 7), S. 15, Abb. 1.

³⁰⁾ Vgl. dazu im einzelnen: Klaus Zimmermann, Technologische Modernisierung der Produktion. Eine Variante präventiver Umweltpolitik, in: U. E. Simonis (Anm. 7), S. 205–225; ders., Umweltpolitik und integrierte Technologien. Entwicklungen und Determinanten in empirischer Analyse, in: Konjunkturpolitik, 34 (1988), S. 327–351.

ist³¹⁾. Nach dieser Analyse müssen drei Aspekte speziell beachtet werden, die die wahrgenommene Wichtigkeit eines Umweltproblems bestimmen:

– „Demonstrierbare Evidenz“ weist darauf hin, daß es ein bestimmtes Ausmaß demonstrierbaren und möglicherweise auch hypothetischen (Laborexperimente) Schadens geben muß, um ein Problem zu identifizieren: Akuter aktueller Schaden wäre also die manifesteste Form von demonstrable evidence.

– „Technische Vernunft“ – auf der Basis von demonstrierbarer Evidenz – bedeutet eine bestimmte Quantität und Qualität technisch-naturwissenschaftlicher Informationen zum Verständnis des Problems und zur Entwicklung von Problemlösungen mit ausreichend präziser Wirkung.

– „Politische Durchsetzbarkeit“ ist eine notwendige politische Bedingung insoweit, als sichergestellt sein muß, daß Aktionen den Beifall der Öffentlichkeit (besser: der Wähler) finden.

Für die beiden letzten Aspekte existieren nach diesem Ansatz auch kritische Schwellen: Zur Identifizierung und Bewältigung des Problems ist ein gewisses technisches Verständnis und öffentliches Problembewußtsein notwendig. Konsequenterweise wird die wesentliche Barriere für antizipative Politik (Vorsorge/Prävention) darin gesehen, daß die Problembearbeitungsprämissen bei technischer Rationalität und/oder öffentlichem Bewußtsein nicht oder nicht in ausreichendem Maße gegeben sind.

Was sind nun die Anknüpfungspunkte, um die Proportionen von Nachsorge zu Vorsorge zu verschieben, also letztlich Umweltpolitik zu ermöglichen, wenn das Schadensniveau noch niedrig (im Extremfall gleich null) ist?

– Eine etwas zweifelhafte Möglichkeit kann darin liegen, den Beginn der Schadenskurve zu verzögern, um auf diese Weise Zeit zur Informationserzeugung/-verarbeitung bezüglich eines Problems zu gewinnen. Problematisch dabei ist, daß dies wohl kaum gelingen dürfte, wenn bereits Aktivitäten zur Verringerung des Schadensausmaßes in die Wege geleitet wurden, und vor allem, daß die Strategie des Zeitgewinns dann erhöhte Kosten erzeugt, wenn die Hoffnung auf die Geringerwertigkeit des Problems sich nicht erfüllt.

– Vorteilhaft erscheint dagegen die Strategie, die Forschung zu intensivieren und die Verarbeitung

³¹⁾ Vgl. Gabriele Scimeni, Environmental Policies and Anticipatory Strategies, in: U. E. Simonis (Anm. 7), S. 27–48.

technischen Wissens zu beschleunigen (die Lernkurve anzuheben) oder zeitlich vorzuziehen, ebenso auch die Strategie der Erhöhung des Umweltbewußtseins mit analogen Mitteln. Im Hinblick auf letzteres sind vor allem Verfahren wie Umweltverträglichkeitsprüfung oder generelle Teilhabe betroffener Gruppen in umweltrelevanten Entscheidungsprozessen von Bedeutung.

— In ähnliche Richtungen weisen auch Methoden, die auf eine Senkung der „kritischen Schwellen“ zielen: Bei dem Aspekt der kritischen Informationsschwelle (How much information is enough?) geht es darum, „satisficing behavior“ auf Seiten der politischen Akteure zu fördern, also zu einem früheren Zeitpunkt festzustellen, daß genügend Informationen vorhanden sind. Unterschiedliches Regierungsverhalten bezüglich Umweltproblemen ist wohl häufiger ein Ergebnis differierender Antworten auf die Frage, wieviel Information genug ist, als ein Produkt effektiv unterschiedlicher Informationslagen. Auf der anderen Seite bedeutet auch nicht ausreichende Information in bezug auf die jeweiligen Probleme nicht immer dasselbe: Scimeni berichtet von Ländern, die wegen zu geringer Schadensinformation gegen die Reduzierung von Schwefeldioxydausstoß aus Kraftwerken waren, die sich aber ebenfalls aufgrund zu geringer Informationen für Walfangstopp aussprachen. Ähnlich diffizil ist auch das Senken der kritischen Schwelle in der öffentlichen Meinung: Ein gegebenes Unterstützungsniveau mag einem Politiker mit Vertrauensvorschuß (Glaubwürdigkeit/Verantwortung) zur politischen Aktion ausreichen, einem anderen hingegen nicht. Es ist aber unsicher, ob dieses Kalkül wirklich zutrifft: Nach Umfragedaten denken die Bürger viel langfristiger als die Politiker handeln³²). Die von in relativ kurzen Abständen aufeinander folgenden Wahlen abhängigen Politiker scheinen diesem Präferenzmuster allerdings nicht zu trauen; nicht die Bewußtseinsschwelle der Öffentlichkeit sollte gesenkt werden, sondern die des Politikers bzw. der politischen Institutionen mit Hilfe geeigneter institutioneller Innovationen.

Es gibt also eine ganze Reihe von Versuchen, die hier keinesfalls erschöpfend behandelt wurden, das Vorsorgeprinzip konzeptionell in den Griff zu bekommen. Sie sind aber, wenn man von Jänickes Ansatz absieht, überwiegend zu wenig handhabbar und pragmatisch, um das Vorsorgeprinzip konzeptionell abzusichern. Es verwundert daher nicht, daß man häufiger Maßnahmenkataloge findet, die dem Vorsorgeprinzip zugerechnet werden und Konkre-

³²) Vgl. K. Zimmermann (Anm. 20), S. 223 ff.

tisierungsversuche des Prinzips (und seines Zielspektrums) selbst.

Zu diesen Maßnahmen zählen beispielsweise:

- Transfer des Vorsorgegedankens in umweltrelevante Politikbereiche (Wirtschafts-, Energie-, Technologie-, Agrarpolitik) via Umweltverträglichkeitsprüfung, Technikfolgenabschätzung (Technology Assessment) oder Vetorecht des Umweltministers;
- Verbesserung der Umweltberichterstattung;
- Ausweitung der Umwelthaftung;
- Verbreiterung der Partizipation von Betroffenen (Verbandsklage);
- Vorsorgepflicht mit Individualschutz (analog Gefahrenabwehr);
- Verschärfung des Umweltstrafrechts;
- Dynamisierung des technischen Fortschritts;
- Ausbau der Umweltforschung zu einer gesamtökologischen Forschung (Schadstoffinterdependenzen);
- Ausbau der Umweltverträglichkeitsprüfung über die EG-Richtlinie hinaus.

Es steht dabei außer Frage, daß diese Maßnahmen entweder direkt vorsorgebezogen sind oder indirekt Basisbedingungen schaffen bzw. modifizieren, aus denen Entscheidungen mit vorsorgendem Charakter folgen könnten. Zur Konkretisierung des Zielspektrums allerdings trägt ein solcher Katalog wenig bei; offensichtlich besteht ein zwar weitgehendes Einverständnis über das denkbare Vorsorgeinstrumentarium, aber ein Definitions-mangel bzw. ein Dissens bezüglich des Zielspektrums. Drastisch gesagt: Rationalität kann bei einer solchen Strukturierung nicht ohne weiteres vorausgesetzt werden. Von daher ist die restriktive Interpretation von Vorsorge in der herrschenden juristischen Lehrmeinung sehr wohl verständlich.

6. Die ökonomische Sicht von Vorsorge

Nach diesen Interpretationen auf der Basis politischer Programmatik sowie der rechts- und politikwissenschaftlichen Theorie müssen wir nun die Frage stellen, ob die Ökonomie als die Wissenschaft vom Management der Knappheit Wesentliches zur Füllung und Konkretisierung des Begriffs leisten kann. Letztlich ist ja mit dem Vorsorgeprinzip ein Problem dynamisch-effizienter Allokation von Gütern (also auch Umweltgütern) angesprochen, und von daher ist die Ökonomie auch die zuständige Disziplin. Man kann sich dieser Frage

dabei aus zwei Richtungen nähern: Zum einen aus der des Zusammenhangs von Risikoallokation und Vorsorge (Umweltschäden als Unsicherheitsproblem) und zum anderen aus einer wohlfahrtstheoretischen Richtung, die ökologische und ökonomische Aspekte zu integrieren versucht. Im folgenden werden die wesentlichen Ergebnisse dieser Betrachtungsweise skizziert³³).

Bei den Zusammenhängen von Risikoallokation und Vorsorge³⁴) wäre im Idealfall jede instrumentelle oder institutionelle Regelung differenziert nach den einzelnen Umweltrisiken zu untersuchen; auf jeden Fall aber kann eine plausible vorsorgepolitische Rangfolge variierender institutioneller Arrangements erarbeitet werden, an deren einem Ende (negativ) das Gemeinlastprinzip und an deren anderem Ende (positiv) die Formulierung durchsetzbarer Haftungsregeln steht. Die vorwiegend praktizierte Umweltpolitik mit Auflagen/Genehmigungsverfahren ist zwar vom Typ her dem Verursacherprinzip zuzurechnen, genügt aber offensichtlich nicht den Ansprüchen an eine risikoreduzierende Anreizstruktur — im Gegensatz zum „praktikablen“ Instrumententyp der umweltpolitischen Lenkungsabgabe und — im Extrem — zum haftungsrechtlichen Instrumentarium, das konsequent gehandhabt allerdings zu gravierenden Auswirkungen auf die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft führen könnte. Es ist nämlich in höchstem Maße relevant, welche spezifische Ausprägung die Haftungsregeln in bezug auf erst nachträglich bekanntwerdende Schäden aus Produktion oder Produkten aufweisen: Zwar gehören das Prinzip des Privateigentums an Produktionsmitteln bei Vertragsfreiheit und voller Haftung ebenso wie die staatliche Verhinderung der Ausbeutung von Mensch und Natur zu den konstituierenden und regulierenden Elementen einer marktwirtschaftlichen Ordnung (Eucken); aber auch die Konstanz der Wirtschaftspolitik als konstituierendes Prinzip sollte hier eine neue restriktive Interpretation finden in dem Sinne, daß im voraus nicht absehbare und abschätzbare (Umwelt-)Kosten den Verursachern nicht nachträglich angelastet werden können. Im anderen Fall würde dies das Ende oder zumindest einen hohen Bedeutungsverlust jeder rationalen Wirtschaftlichkeitsrechnung auf der dezentra-

len Ebene bedeuten und ordnungspolitisch destabilisierend wirken.

Festzuhalten bleibt abermals, daß mit marktwirtschaftlichen Instrumenten (und Haftungsregeln gehören dazu, mehr noch: Versicherungsprämien wären die individualisierteste Umweltabgabe überhaupt) gleiche Umweltziele zu geringeren Kosten oder zu gleichen Kosten höhere Ziele erreicht werden können. Zudem können vergleichsweise hohe Transaktionskosten (z. B. mangelnde Verwaltungseffektivität) vermieden und Anreizwirkungen im Hinblick auf umweltfreundlichen technischen Fortschritt hervorgerufen werden; aus dieser Sicht wird das Vorsorgeprinzip dann idealiter zu nichts anderem als der konsequenten Durchsetzung des Verursacherprinzips in bezug auf zukünftige Umweltschäden und -risiken. Anders ausgedrückt: Eine von der Semantik des Begriffs herrührende vorsorgepolitische Ausrichtung hin zu planwirtschaftlichem command-and-control reduziert (auch) das in bezug auf Umweltqualität Erreichbare, eine marktwirtschaftliche und verursacherprinzipsgerechte Wahl der Instrumente steigert es. Das Vorsorgeprinzip hätte dann im umweltpolitischen Prozeß nur Leitlinienfunktion und vermittelte bestenfalls eine Orientierungstendenz in bezug auf die Ziel- und Zeitdimensionen bei der Auswahl von (ökonomischen) Instrumenten.

Diese Favorisierung ökonomischer/marktwirtschaftlicher Instrumente könnte allerdings ebenso Probleme aufwerfen, wenn ökologische und ökonomische (effizienzorientierte) Optima systematisch auseinanderfallen. Man kann diesen Fall in einem integrativen ökologisch-ökonomischen Analyse-rahmen untersuchen. Analytisch gelangt man dabei zu dem Ergebnis, daß vom Emissions- oder Outputniveau her die ökonomischen Optima systematisch höher liegen als ökologisch sichere Optima, solange die Kurve der marginalen externen Kosten (also der Umweltschäden) nicht vertikal verläuft, also weiteres Wachstum Umweltschäden in unendlicher Höhe impliziert. Daran ändert sich auch nichts, wenn man die Effekte technischen Fortschritts im Sinne einer Absenkung der Emissionsfunktion (der Emissionen pro Outputeinheit) in die Analyse einbezieht. Allerdings könnte man, wenn die Gesellschaft dies akzeptiert, mit Hilfe umweltfreundlichen technischen Fortschritts Situationen realisieren, die steigende Umweltqualität und steigende materielle Wohlfahrt simultan gewährleisten und auch zum Abbau akkumulierter Schadstoffe (Altlasten) beitragen. Eine umweltbewußte Gesellschaft müßte also zu früheren Zeitpunkten (und höheren Assimilationskapazitäten resp. Outputniveaus) die Optimierung sowohl ökonomischer als auch ökolo-

³³) Für eine ausführliche Darstellung vgl. Klaus Zimmermann/Volkmar Hartje/Andreas Ryll, *Ökologische Modernisierung der Produktion: Strukturen und Trends*, Berlin 1990 (i. E.).

³⁴) Vgl. insbesondere Horst Siebert, *Umweltschäden als Problem der Unsicherheitsbewältigung: Prävention und Risikoallokation*, in: Bayerische Rückversicherung AG (Hrsg.), *Gesellschaft und Unsicherheit*, Karlsruhe 1987, S. 173–185.

gischer gesellschaftlicher Anstrengungen (auf der Basis hypothetisch unendlicher Umweltschäden) „beschließen“.

Alles zusammengenommen läßt sich aber zeigen, daß eine ideale Mehrperioden-Kosten-Nutzen-Analyse immer das ökologische auch als das langfristige ökonomische Optimum identifizieren würde; nur in der ersten Periode (und deren Länge ist offen) ist der Nettonutzen ökonomischer Opti-

mierung höher. Dies aber hat offensichtlich fatale Konsequenzen: Bei kurzfristiger Perspektive — und repräsentative demokratische Systeme tendieren wohl dahin — besteht immer eine Ausrichtung auf ein kurzfristiges ökonomisches Optimum hin und damit immer eine Tendenz zur Nachrangigkeit ökologischen Fragestellungen mit dem langfristigen Risiko des Zusammenbruchs ökologischer Systeme — und im Extremfall der Lebenserhaltungssysteme der Menschheit.

III. Schlußfolgerungen

Offensichtlich kann umweltpolitische Vorsorge oder präventive Umweltpolitik durchaus mehr sein als pure Utopie oder Banalität; es ist aber ebenso offensichtlich, daß der Begriff „Vorsorge“ — obwohl er semantische Vorzüge im politischen Gebrauch aufweist — überaus unscharf ist und sich Abgrenzungs- und Definitionsversuchen leicht entzieht. Von der *politischen Programmatik* her und auf der Basis der Exegese von OECD-Texten läßt sich ableiten, daß vorsorgende Umweltpolitik durch eine langfristige Ausrichtung und im besonderen durch eine Intensivierung umweltfreundlichen technischen Fortschritts gekennzeichnet ist — zwei Elemente des Vorsorgeprinzips, die in den „Leitlinien Umweltvorsorge“ des Bundesumweltministeriums durch das spezifische intergenerative Argument (Erhaltung von Freiräumen für die Entfaltung zukünftiger Generationen) ergänzt und akzentuiert werden.

Die *juristische* Interpretation von Vorsorge in der herrschenden Meinung ist — gewissermaßen als Implementationsschranke politischen Willens — überaus zurückhaltend und konservativ: Einem konkreten Gefahrenverdacht sollte mit risikoproportionalen Maßnahmen begegnet werden. Dabei bleibt festzuhalten, daß die rechtliche Interpretation von Vorsorge offensichtlich den originären Bereich des Prinzips — den (abstrakten) Verdacht in bezug auf Risiken, die nach Größe und Wahrscheinlichkeit unbekannt sind — aus dem Operationsgebiet hinausdefiniert, und zwar mit dem Argument, daß die Proportionalität der Maßnahmen so nicht nach rationalen Maßstäben gemessen werden kann.

Offener und progressiver, aber auch konkreter, sind die *politikwissenschaftlichen* Interpretationsversuche des Vorsorgeprinzips: Wenn man von Unterschieden in Nuancen absieht, wird Vorsorge jeweils mit Strukturveränderung und/oder umwelt-

freundlicher Modernisierung existierender Strukturen in Verbindung gebracht — zum Beispiel mit ökologischer Modernisierung der Produktion durch umweltfreundliche Technik. Daß eine derart vorsorgende Umweltpolitik in demokratischen Staaten an eine Reihe von Bedingungen geknüpft ist, die sich aber ebenso als politische Optionen definieren lassen, wurde besonders herausgestellt. Jedenfalls kann als Zwischenergebnis dieser Analyse von Interpretationsversuchen des Vorsorgeprinzips festgehalten werden, daß mit Ausnahme weniger „Korsettstangen“, die dem Prinzip etwas Halt geben, der Konsens über Einzelmaßnahmen mit vorsorgepolitischem Gehalt weitaus größer ist als über die inhaltliche Abgrenzung und das Zielspektrum des Prinzips selbst. Bei soviel definitorischer Unschärfe (und daraus folgender Beliebigkeit) kann man die restriktive rechtliche Interpretation durchaus nachvollziehen.

Was die *ökonomische* Analyse letztlich zur Klärung dieses Problems beitragen kann, ist auch eher zwiespältig zu sehen: Ganz eindeutig läßt sich jedenfalls zeigen, daß theoretisch begründet prinzipiell keine Veranlassung besteht, vom „altherwürdigen“ Verursacherprinzip als Leitlinie zur Internalisierung negativer Effekte abzuweichen; im Extremfall würden die zuvor skizzierten Elemente des Vorsorgeprinzips erfüllt, soweit alle potentiell auftretenden (und relevanten) externen Effekte (und ihre gemeinsame Wirkung) berücksichtigt würden, vollkommene Transparenz über die Systemzusammenhänge existierte, die Analyse dynamisch vollzogen und die „richtigen“ Instrumente gewählt würden. Eine besondere Betonung des Vorsorgeprinzips zu Lasten des Verursacherprinzips ließe sich also nur dadurch rechtfertigen, daß diese Idealbedingungen nicht ausreichend erfüllt sind oder die politischen und gesellschaftlichen Mechanismen, die strukturell auf eine Erfüllung dieser Bedingungen hinwirken, defizitär sind. Solche Mechanismen

umfassen dabei primär das gesellschaftliche Bedürfnis nach wissenschaftlicher Information und die Möglichkeiten zur empirischen Schätzung der jeweiligen Optima. Sollte letztere noch Mängel aufweisen, geht es zumindest um eine politisch-institutionelle (Prozeß-)Gestaltung der ökologischen Zukunft jenseits von rational begründbaren Gewißheiten, die im Ergebnis das Gleiche bewirken können, also beide eine Tendenz zur Sicherheit in Umweltfragen aufweisen. Das Schwergewicht müßte dabei wohl auf dem zweiten Instrument der Gestaltung anhand vermuteter Risiken liegen, denn selbst falls positive Analysen die beiden Optima (die im Idealfall identisch sind) bestimmen könnten, besteht kaum Gewißheit, daß gegebene politische Prozesse und kollektive Institutionen den ökologisch sicheren Punkt auch faktisch realisieren — Politik in repräsentativen Demokratien ist eben notorisch kurzfristig angelegt und kurzsichtig. Im formal entwickelten Kontext würde Vorsorge dann nichts anderes bedeuten, als bei begrenzter und damit unvollkommener Information ein Outputniveau politisch zu realisieren, das eine Senkung der Assimilationskapazität ökologischer Systeme verhindert. Das kann eben auch implizieren, daß Outputniveaus temporär unterhalb des jeweiligen ökologischen Optimums angestrebt werden, um Altlasten entsprechend abbauen zu können.

Auf der anderen Seite aber ist evident, daß das so interpretierte Vorsorgeprinzip bzw. eine präventive Umweltpolitik im Kern eine Entscheidung der Gesellschaft (des politischen Systems) bezüglich der Ressourcenverteilung zwischen den Generationen beinhaltet und damit eine Frage der jeweiligen sozialen Zeitpräferenz ist. Kirsch hat gerade diesen Aspekt auf den Punkt gebracht: „If our fellow men are to live (decently) in the future, we have to love them in the present.“³⁵⁾ Das Ausmaß, mit dem wir heute unsere zukünftigen Mitmenschen lieben, ist aber sehr unterschiedlich ausgeprägt — die soziale Zeitpräferenz ist also nichts anderes als der Ausdruck eines intragenerativen Konflikts über intergenerative Verteilung von natürlichen Ressourcen.

In dieser Sichtweise hat das Vorsorgeprinzip durchaus seine Berechtigung — als Korrektiv zugunsten zukünftiger Generationen in diesem heutigen Verteilungskonflikt. Die Frage ist nur, ob die Korrektivfunktion unbedingt in ein umfassendes System

von „generic commands“ (also ein umfassendes System von Ge- und Verboten) a la Pearce³⁶⁾ münden sollte. Bei allem begründeten Pessimismus bezüglich der Fähigkeit repräsentativer demokratischer Systeme, die Umweltkrise zu bewältigen, ist nicht zu übersehen, daß autokratische oder nicht-repräsentative Systeme selbst externe Kosten des Entscheidungsverfahrens in höchstem Ausmaß produzieren. Zieht man also aus guten Gründen Prozesse demokratischer Willensbildung vor, dann findet das Vorsorgeprinzip im Sinne von generic commands dort seinen Anwendungsbereich, wo die Lebenserhaltungsfunktionen der Umwelt durch irreversible Verluste elementar bedroht sind. Für die übrigen Bereiche ist das komplexe Ziel einer optimalen Risikoallokation anzusteuern: Es geht um die Realisierung einer optimal risikoreduzierenden Anreizstruktur — und um institutionelle Arrangements zur Reduzierung des Informationsdefizits und zur Beseitigung des Schwarzfahrer-Problems (den Nutzen eines öffentlichen Gutes ohne eigenen Kostenbeitrag genießen zu wollen). Diese Ziele aber können durch spezifische commands (Regulierung durch Auflagen) gesetzliche Regelungen nicht erreicht werden, sondern nur durch marktwirtschaftliche Lösungen im Sinne langfristiger Anreize (OECD) zur Intensivierung umweltfreundlichen technischen Fortschritts und — daraus folgend — zur Vermeidung umweltbelastender Handlungen. Auch der technische Fortschritt bzw. seine Förderung können nicht dazu beitragen, das ökologische Defizit gegenüber dem ökonomischen Vorteil aufzuheben; dies kann nur durch bewußte gesellschaftliche Entscheidung geschehen. Man kann es deshalb nicht oft genug betonen: Umweltpolitische ökonomische Instrumente, die technologische Innovationen induzieren — insbesondere im Bereich von prozeßorientierten Technologien —, sind aufgrund der anreizbestimmten Senkung der Emissionsmengen in bezug auf die Assimilationskapazität langfristig weitaus positiver zu beurteilen als Instrumente, die diese Eigenschaft nicht besitzen.

³⁵⁾ Guy Kirsch, *Solidarity between Generations: Intergenerational Distributional Problems in Environmental and Resource Policy*, in: Allan Schnaiberg/Nicholas Watts/Klaus Zimmermann (Hrsg.), *Distributional Conflicts in Environmental-Resource Policy*, Aldershot 1986, S. 401 f.

³⁶⁾ David Pearce, *Efficiency and Distribution in Corrective Mechanisms for Environmental Externality*, in: A. Schnaiberg/N. Watts/K. Zimmermann (Anm. 35), S. 15–37. Im übrigen hat die Strategie der generic commands im deutschen Raum eine frühe Entsprechung in Thoss' Variante des „Nicht-Verursacherprinzips“, vgl. Rainer Thoss, *Zur Planung des Umweltschutzes*, in: *Raumforschung und Raumordnung*, 30 (1972), S. 180–190, sowie ders., *Verursacherprinzip — Kompensation oder Verhinderung von Umweltschäden?*, in: Hermann Schultze (Hrsg.), *Umweltreport. Unser verschmutzter Planet*, Frankfurt 1972, S. 21–28. Allerdings lag hier der Anknüpfungspunkt bei unbefriedigenden Kompromissen über den Stand der Technik — und das Heil wurde in einem umfassenden System hoch differenzierter Auflagen zwecks Nicht-Verursachung gesucht, das dieselben kritischen Vorbehalte trifft wie generic commands.

Daß diese Instrumente eine starke präventive Komponente besitzen, sie aber im Kontext des Verursacherprinzips entwickelt worden sind, disqualifiziert sie nun keineswegs dazu, auch in das Instrumentarium einer präventiven Umweltpolitik und damit in die Domäne des Vorsorgeprinzips aufgenommen zu werden. Dies ist — ganz im Gegenteil — ausdrücklich erforderlich und notwendig, falls sich hier ein Übergewicht regulativer und planwirtschaftlicher Instrumente finden sollte, die in den semantischen Kontext von Vorsorge ja sehr gut passen.

So gesehen wird die kontinuierliche umweltfreundliche technologische Anpassung mit Hilfe eines entsprechenden verursacherprinzipsgerechten, marktwirtschaftlichen Instrumentariums zu einem Haupt-

element eines inkremental interpretierten und damit auch technologieorientierten Vorsorgeprinzips. Gleichzeitig wird das Nachdenken über ein ökologisch orientiertes Abgabensystem beispielsweise³⁷⁾ zu einem wichtigen, wenn auch ziemlich profanen Ausdruck heutiger Liebe zu zukünftigen Generationen. Nur unter diesem zurückgenommenen Anspruch und in inkrementaler Interpretation ist das Vorsorgeprinzip auch der Name einer Lösung und nicht nur die Bezeichnung eines Problems.

³⁷⁾ Vgl. Hans G. Nutzinger/Angelika Zahrnt (Hrsg.), Steuern für die Umwelt. Abgaben auf Energie, Rohstoffe und Umweltverbrauch als Lenkungsinstrumente, Karlsruhe 1989.

Störfallvermeidung und Risikokommunikation als Erfordernisse des Umweltschutzes

I. Einleitung

Die gewachsene Umweltrelevanz industriellen Handelns erfordert auch bei Mitarbeitern in Unternehmen einen Wandel der Denk- und Handlungsformen. Hierbei handelt es sich um einen schwierigen Anpassungsprozeß, der den Menschen in der Gesamtheit seiner psychischen Funktionen betrifft. Dieser Wandel in den Einstellungen, Urteilen und Handlungsgewohnheiten bezieht sich auch auf den Umgang mit umweltrelevanten Störfallsituationen, die sich von anderen innerbetrieblichen Störungen und Unfällen dadurch unterscheiden, daß ihre Auswirkungen nicht auf die unmittelbar Handelnden und das Unternehmen begrenzt sind. Ihre Prävention und Bewältigung bedarf mithin in besonderer Weise eines ökologischen Verantwortungsbewußtseins.

Ein Ausdruck dieses gewandelten Bewußtseins ist die am 1. September 1988 in Kraft getretene neue Störfallverordnung. Achtzehn Monate nach der Brandkatastrophe im Schweizer Chemieunternehmen Sandoz wurden die Sicherheitsanforderungen für technische Anlagen verschärft¹⁾: Die Liste der gefährlichen Anlagentypen wurde von 17 auf 23 und die der gefährlichen Stoffe von 145 auf 319 erhöht. Die Betreiber gefährlicher Anlagen haben nun nicht nur die Verpflichtung, eingetretene Störfälle zu melden, sie müssen vielmehr die Behörden bereits dann unterrichten, wenn Gefahren möglicherweise entstehen können. Die Betreiber genehmigungspflichtiger Anlagen haben ein Verzeichnis der als gefährlich eingestuften Stoffe mit Mengenangaben

und Lagerort zu führen und auf dem aktuellen Stand zu halten. Gefährliche Anlagen müssen einer Sicherheitsanalyse unterzogen werden; in einem Prüfprogramm ist festzulegen, wie diese gewartet und überwacht werden sollen. Nach Schätzungen des TÜV Stuttgart werden künftig etwa 5 000 Betriebe solche Sicherheitsanalysen erstellen müssen.

Die durch die Störfallverordnung angestrebte Verbesserung der Sicherheit industrieller Anlagen basiert auf zwei Hauptstrategien: der Erweiterung staatlicher Kontrollbefugnisse und der Erweiterung der Informationspflicht durch Unternehmen gegenüber Behörden. Die Kontrollen und Informationspflichten richten sich im wesentlichen auf die Art und den Zustand der technischen Einrichtungen. Hinter diesen Formen der Störfallprävention²⁾ steht unausgesprochen eine technikzentrierte Sicherheitsphilosophie. Anlagensicherheit ist aber nicht allein eine Funktion der technischen Einrichtungen, sondern auch das Ergebnis der Kompetenzen, Motivationslagen und Risikoeinschätzungen derjenigen, die mit diesen Anlagen umgehen sowie der organisatorischen Strukturen, in denen sie handeln.

Diese Betrachtung erfordert zunächst eine psychologische und organisationssoziologische Analyse von Störfällen und darauf aufbauend eine Entwicklung von Konzeptionen und Maßnahmen, die sich auf personenbezogene Bedingungen und organisatorische Strukturen in Unternehmen beziehen.

¹⁾ Bekanntmachung der Zwölften Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Störfallverordnung) vom 12. Mai 1988, in: Presseinformation, hrsg. vom TÜV Stuttgart, 6. Juli 1988.

²⁾ Wenn im Folgenden von „Störfall“ die Rede ist, sind nicht allein Störfälle gemeint, die der Störfallverordnung unterliegen, sondern auch unterschiedlichste krisenträchtige Störungen im Produktionsablauf.

II. Störfälle und Störfallanalysen

An den im Betrieb unmittelbar mit Störfallsituationen konfrontierten Mitarbeiter stellen sich spezifische Anforderungen, die sich daraus ergeben, daß Störfälle überraschend auftreten, ihre Ursachen und Wirkungen schwer abschätzbar sind und Reaktionen unter Zeitdruck erfordern. Die Eingriffsmöglichkeiten werden weiterhin dadurch erschwert, daß Störfälle im Ablauf ein hohes Maß an Eigendynamik aufweisen.

Betrachtet man die Entstehungsgeschichten spektakulärer industrieller Störfälle, so stößt man auf eine Vielfalt personenbezogener und organisatorischer Bedingungen, die (mit) störfallauslösend waren: Informationen über den kritischen Zustand einer Anlage werden nicht oder zu spät wahrgenommen; Informationen werden falsch gedeutet; komplexe Systemzusammenhänge werden nicht überblickt; Informationen werden nicht an Kollegen weitergegeben; Entscheidungskompetenzen sind unklar verteilt; Fachkompetenz und Entscheidungskompetenz fallen personell auseinander; die Mitarbeiter sind auf die Bewältigung kritischer Situationen nicht hinreichend vorbereitet; die Sicherheit der eigenen Anlage wird überschätzt; die möglichen Umweltfolgen kleinerer Störfälle werden unterschätzt.

Solche personenbezogenen und organisatorischen Bedingungen industrieller Störfälle haben in den letzten Jahren zunehmend Beachtung in unterschiedlichen Bereichen der sozialwissenschaftlichen Forschung gefunden. Charles Perrow³⁾ hat mit seinem 1987 in deutscher Sprache veröffentlichten Buch über „normale Katastrophen“ weit über die Fachöffentlichkeit hinaus Aufmerksamkeit gefunden. Die Ursachen der Katastrophenereignisse sieht Charles Perrow nicht im Versagen einzelner Systemkomponenten, sondern in der spezifischen Struktur bestimmter Hochrisikosysteme, etwa der Kernenergie. Die Komplexität dieser Systeme und die enge Koppelung der Systemkomponenten führten dazu, daß sich die im Prinzip unvermeidlichen Störungen in Teilsystemen nicht mehr beschränken lassen, sondern das Gesamtsystem lahmlegen, so daß es zu einem Systemunfall komme. Solche technischen Systeme hält Perrow für prinzipiell nicht beherrschbar und fordert ihre Abschaffung. Diese Folgerung ist abhängig von der gewählten Analyseebene. Betrachtet man mit Perrow großtechni-

sche Systeme wie die Kernenergie, die Raumfahrt oder die Seeschifffahrt als Ganzes, so geraten die Handlungsweisen einzelner Akteure aus dem Blick, sie erscheinen als unwesentlich, austauschbar, und sie versprechen keine Verbesserung der Gesamtsituation. Aus dieser Akzentuierung der Aufmerksamkeit auf die Makroebene des Systems ergeben sich notwendig Einseitigkeiten in der Betrachtung der Phänomene und in deren Beurteilung. In umgekehrter Form, bei einer Aufmerksamkeitszentrierung auf die Mikroebene (z. B. das Wahrnehmen, Urteilen und Handeln einzelner Akteure, Versagen von Teilkomponenten) ergeben sich natürlich ebenso Einseitigkeiten. Detailprobleme werden in ihrer Bedeutung überschätzt, die Gesamtzusammenhänge geraten aus dem Blick. Mikro- und Makrobetrachtungen technischer Systeme und der sich in ihnen abspielenden Störfallereignisse sind wissenschaftlich gleichermaßen möglich und legitim. Es gibt kein wissenschaftsimmanentes Kriterium, das zwangsläufig zur Präferenzierung der einen oder anderen Betrachtungsebene zwingt. Wohl aber liegt die eine oder die andere Sichtweise näher oder ferner, je nachdem, in welcher Urteilsposition sich ein Beobachter befindet:

Nehmen wir an, aus einem Chemieunternehmen wäre eine giftige Chemikalie in einen Fluß gelangt und hätte alles Leben in ihm auf Jahre vernichtet. Der Außenbeobachter eines solchen Ereignisses, der von ihm aus der Presse erfährt oder der die toten Fische auf dem Fluß schwimmen sieht, kommt vielleicht zu dem Urteil, daß es sich hierbei um einen Unfall handelt, der für Anlagen dieser Art in gewisser Weise typisch ist und sich immer wieder ereignen kann. Der Industriemeister, der die Anlage betreut hat, als es zu dem Unfall kam, wird ihn eher auf der Mikroebene analysieren. Er weiß, daß ein Ventil geklemmt hat, und er weiß vielleicht gleichzeitig, daß diese Art von Ventilen sonst gar nicht mehr verwendet wird und daß auch das Ventil, das da versagte, in den nächsten Tagen ausgetauscht werden sollte. Er kommt also aus seiner Sicht der Dinge zu dem Schluß, daß sich ein Unfall, so wie er sich ereignet hat, nicht mehr wiederholen kann.

Beide Urteilenden kommen zu unterschiedlichen Bewertungen des Vorgangs, weil sie diesen aus unterschiedlichen Perspektiven betrachten. Aus dem unterschiedlichen Auflösungsgrad der Betrachtungen ergeben sich möglicherweise Kontroversen, die in wechselseitige Anschuldigungen münden. Diejenigen, die die Ereignisse mit der „Systembrille“

³⁾ Vgl. Charles Perrow, Normale Katastrophen. Die unvermeidbaren Risiken der Großtechnik, Frankfurt-New York 1987.

sehen, können denen, die sie mit ihrer „Detailbrille“ sehen, Betriebsblindheit vorwerfen, während umgekehrt der Vorwurf mangelnder Detail-

kenntnis (und das wird dann meist mit fehlender Fachkenntnis gleichgesetzt) erhoben werden kann.

III. Technisches versus menschliches Versagen

In der Sicherheitsforschung, aber auch in der betrieblichen Praxis ist es üblich geworden, zwischen technischem und menschlichem Versagen zu unterscheiden⁴⁾. Läßt sich aber eine solche Unterscheidung in technisches und menschliches Versagen logisch durchhalten? Hat nicht jeder Störfall seine Ursache in menschlichem Verhalten? Kann Technik überhaupt versagen? Stellt dies nicht eine unzulässige Anthropomorphisierung von Technik dar? Handelt es sich nicht vielleicht um einen den Menschen von Verantwortung entlastende aber in der Sache unzulässige Attribuierung? Kurz: Machen wir es uns mit der Zuschreibung von Verantwortung für Fehler auf die Technik nicht zu einfach?

Das sog. Versagen von Technik läßt sich — logisch betrachtet — vollständig mit Konstruktions-, Wartungs- und/oder Bedienungsfehlern beschreiben. Dies gilt auch dann, wenn das diesen drei Kategorien zuordenbare Handeln dem Stand der Forschung und Technik und den Bedienungsvorschriften entspricht. Nehmen wir z. B. eine platzende Rohrleitung: Ein solcher Unfall kann auf einer zu schwachen Wandstärke des Rohres beruhen; er kann darauf zurückzuführen sein, daß ein Haarriß

bei einer Inspektion nicht entdeckt wurde oder daß das Bedienungspersonal den Druckanstieg im Rohr nicht auf den Meßeinrichtungen registriert hat oder auf alles gemeinsam. Die Ursache für das Platzen des Rohres liegt jedenfalls nicht darin, daß das Material selbst gewissermaßen einen Fehler gemacht hat.

Fehler zu machen ist ein Privileg von Menschen, in dem oben genannten Beispiel des Konstrukteurs, des Wartungstechnikers oder dessen, der die Anlage bedient. Es ist eine ganz andere und weiterreichende Frage, worauf Fehler nun ihrerseits zurückzuführen sind: auf Fahrlässigkeit, auf mangelnde Ausbildung und mangelndes Wissen des einzelnen Handelnden oder auf einen allgemeinen Erkenntnismangel, der sich auf alle Fachleute bezieht. Während Fehler, die sich auf einen allgemeinen Erkenntnismangel zurückführen lassen, prinzipiell nicht vermieden werden können, lassen sich Fehler, die auf einem individuellen Handlungs- bzw. Organisationsversagen beruhen, durch geeignete personenbezogene bzw. organisatorische Maßnahmen beeinflussen.

IV. Naturwissenschaftlich-technische Sicherheitsbewertung

Ausgangspunkt jeder Sicherheitsprävention ist eine Sicherheitsanalyse. Da Sicherheit nie vollständig herstellbar ist, lassen sich Sicherheitsanalysen nur in Form von Wahrscheinlichkeitsaussagen, d. h. als Abschätzung von Risiken darstellen.

Sicherheitsanalysen⁵⁾ erlauben Prognosen über das Verhalten technischer Systeme (z. B. einer chemischen Anlage). Da diese Systeme von Menschen konstruiert, gebaut, gewartet und bedient werden und da sie von physikalischen (z. B. Erdbeben) und sozialen Bedingungen (z. B. Sabotage) abhängen,

liefern Sicherheitsanalysen Prognosen über das Verhalten eines Technik-Mensch-Systems in einer konkreten physikalisch-technischen und sozialen Umwelt. Diese Prognosen müssen als Anwendungen mathematischer Modellvorstellungen (z. B. Multiplikationstheorem von Wahrscheinlichkeiten) und naturwissenschaftlicher Gesetzmäßigkeiten (z. B. Dehnungskoeffizient von Eisen) auf eine konkrete technische Anlage verstanden werden. Aus einer möglichst genauen Kenntnis des Zustandes der Anlage und der kausalen Abfolge möglicher Ereignisse soll eine Prognose auf die Wahrscheinlichkeit von Störfällen geleistet werden.

Störfallanalysen können also nur solche Ereignisse in ihr Kalkül einbeziehen, die von vornherein als mögliche kausale Ereignisabfolgen in den Blick genommen worden sind. Die Weite dieses Blicks aber wird eingeschränkt durch die Grenzen naturwissen-

⁴⁾ Vgl. Karl-Johann Hartig, Störfälle in der chemischen Industrie, in: Informationen zur Umweltpolitik, Nr. 53: Chemiepolitik, hrsg. vom Institut für Wirtschaft und Umwelt des österreichischen Arbeiterkammertages, (1988), S. 74–107.

⁵⁾ Vgl. Andreas F. Fritzsche, Wie sicher leben wir? Risiko- beurteilung und -bewältigung in unserer Gesellschaft, Köln 1987.

schaftlicher und technischer Kenntnis und durch die Vorstellungskraft des Analytikers. Die Auswertung von Großunfällen hat immer wieder gezeigt, daß ihre Ursachen oft, wenn nicht zumeist in Ereignisketten bestehen, die in den Sicherheitsanalysen nicht bedacht wurden.

Ebenso wie wissenschaftliche Theorien kein vollständiges Abbild der Realität sind, auf die sie sich beziehen, und allenfalls die zu einem jeweiligen wissenschaftshistorischen Zeitpunkt bestmöglichen Realitätsabbildungen darstellen, sind Sicherheitsanalysen technischer Systeme günstigstenfalls die

zu einem gegebenen Zeitpunkt und unter gegebenen Erfahrungen optimalen, auf rationalen Methoden basierenden Sicherheitsabschätzungen. Diese Sichtweise relativiert den Geltungsanspruch naturwissenschaftlich-technischer Sicherheitsanalysen. Ihr Anspruch auf Verbindlichkeit ist somit ebenso möglicher Gegenstand empirischer Betrachtung, wie die Geltung subjektiver Risikobewertungen. Naturwissenschaftlich-technische Sicherheitsbewertungen können damit nicht a priori im Vergleich zu subjektiven Risikobewertungen als überlegen angesehen werden.

V. Subjektive Risikobewertung

In Abgrenzung zu naturwissenschaftlich-technischen Risikoabschätzungen stellen subjektive Risikobewertungen intuitive Schätzungen von Gefährdungen dar, wie sie im Alltag (und natürlich auch im betrieblichen Alltag) vollzogen werden. Beide Formen der Risikobewertung stehen sich häufig als Experten- und Laienurteile gegenüber. Unterschiede zwischen Experten- und Laienurteilen werden von Experten häufig dadurch aufgelöst, daß sie Laienurteile ignorieren und als falsch ansehen: Naturwissenschaftliche Gefährdungsabschätzungen sehen sie als rational an, während sie auf Alltagsurteile gestützte Bewertungen oder auch Ängste als irrational bezeichnen.

Intuitive Risikoabschätzungen unterscheiden sich nicht allein in ihren Ergebnissen, sondern vor allem in der Art und Weise ihres Zustandekommens sowie in Art und Anzahl der Faktoren, die in die jeweiligen Betrachtungen einbezogen werden⁶⁾:

Freiwilligkeit: Risiken, denen man sich freiwillig aussetzt, werden geringer bewertet.

Kontrolle: Ereignisse, die man durch eigene Aufmerksamkeit und eigenes Handeln kontrollieren zu können glaubt, werden als weniger gefährlich wahrgenommen.

Vertrautheit: Risiken, mit denen man vertraut ist, werden in ihrem Gefährdungspotential vergleichsweise unterschätzt.

Fairness: Risiken werden dann eher akzeptiert, wenn der Nutzen der zugrundeliegenden Handlung

auch denen zugute kommt, die die Risiken tragen.

Katastrophenpotential: Ein Schadensfall mit vielen Betroffenen wird als Ausdruck eines größeren Risikos aufgefaßt, als viele Schadensfälle mit jeweils wenigen Betroffenen.

Verbundene Wahrscheinlichkeiten: Verbundene Wahrscheinlichkeiten werden tendenziell überschätzt.

Intuitive Risikobewertungen stellen eine zentrale Steuerungsgröße für das Handeln in Störfallsituationen dar. Der Mensch, der in einer Störfallsituation agiert, handelt auf der Basis seiner eigenen Risikoeinschätzung. Diese kann in unterschiedlichem Maße durch naturwissenschaftlich-technische Kenntnisse geprägt sein. Sie ist jedoch nie frei von spontanen und intuitiven Situationsbewertungen⁷⁾.

Hierbei handelt es sich allerdings nicht um einen Mangel, sondern geradezu um eine Voraussetzung für angemessenes Handeln in Störfallsituationen. Die Randbedingungen des konkreten und nicht vorhergesehenen Störfalls sind (im Nachhinein betrachtet) zwar wesentlich für seinen Verlauf, aber nur in den seltensten Fällen Bestandteil formaler Störfallanalysen. Die bekannten umweltrelevanten industriellen Störfälle zeichnen sich ja gerade dadurch aus, daß sie aus Situationen entstanden, die niemand vorhergesehen hat und vielleicht auch nicht vorhersehen konnte. Handeln in Störfallsituationen darf somit nicht allein in einem schematischen Abwickeln eines vorgegebenen Programms bestehen, es erfordert situationsangemessenes – möglicherweise sogar normabweichendes – Verhalten.

⁶⁾ Vgl. Helmut Jungermann, Zur Wahrnehmung und Akzeptierung des Risikos von Großtechnologien, in: Psychologische Rundschau, 33 (1982) 3, S. 217–238; Daniel Kahnemann/Paul Slovic/Amos Tversky (Hrsg.), Judgement under Uncertainty. Heuristics and Biases, Cambridge 1982.

⁷⁾ Vgl. Franz Ruppert/Adelheid Ettemeier, Gefahrstoffe als Wissensanforderungen, in: Zeitschrift für Arbeits und Organisationspsychologie, 32 (1988) 3, S. 118–127.

VI. Handeln in Störfallsituationen

Wilhelm Hacker schrieb 1986: „Je zuverlässiger ein technischer Systembestandteil ist, desto unzuverlässiger ist der im Ausnahmefall in ihm tätige Mensch.“⁸⁾ Diese These, die sich aus handlungstheoretischen Konzepten herleiten läßt, die aber auch durch arbeitspsychologische Erfahrungen gestützt wird, findet möglicherweise ihre Bestätigung in umweltrelevanten Störfallsituationen.

Bei vielen großtechnischen Anlagen mit hohem Gefährdungspotential dürfen bestimmte Fehler nicht auftreten. Der Zwang zur Fehlerlosigkeit aber verhindert ein Sammeln von Erfahrungen mit kritischen Situationen, so daß es dann in einer Störfallsituation für den oder die Handelnden schwer ist, das Richtige zu tun. Auf der Ebene der Beschreibung lassen sich einige Reaktionsformen in Störfallsituationen unterscheiden:

- Verantwortung verlagern (z. B. Vorgesetzte holen),
- Routinehandlungen durchführen,
- sich an Vorschriften orientieren (Verlagerung der Verantwortung auf denjenigen, der die Vorschriften zu verantworten hat),
- Informationen einholen, um Unsicherheiten abzubauen, a) nach schriftlichen Unterlagen bzw. Anweisungen suchen oder b) Kollegen hinzuziehen,
- Problem ignorieren,
- neues nicht durch in Routine festgelegtes Verhalten realisieren,
- Generalisierung von Handlungsrouninen aus anderen Situationen bzw. aus anderen Wissenskontexten.

Viele dieser Handlungen sind Formen von Flucht und Abwehr. Da eine nüchterne Problemanalyse in einer Krisensituation oft nicht möglich ist, finden Ersatzhandlungen statt. Diese stellen den Versuch dar, in einer chaotischen und für die Handelnden meist unüberschaubaren Situation überhaupt noch handlungsfähig zu bleiben. Die Berichte über die Handlungsabläufe bei eingetretenen Störfällen, die öffentliche Aufmerksamkeit erlangt haben, gleichen sich. So berichtet z. B. der Spiegel⁹⁾ über das Verhalten von Technikern und Feuerwehr bei ei-

nem Störfall in einem spanischen Kernkraftwerk, als ein Feuer im elektrischen Kabelsystem ausbrach:

Im Kontrollraum brach Panik aus. Die Techniker „schrien durcheinander und ergriffen die Flucht“. Bei Eintreffen der Feuerwehr „war kein einziger Techniker bereit, die Leitung der Löscharbeiten zu übernehmen“. Ohne Anleitung und Spezialausrüstung ging die Feuerwehr ans Werk. Die „arglosen Brandmeister befahlen ‚Wasser marsch‘“. Niemand hatte ihnen mitgeteilt, daß Öl und Kabel brannten und deshalb die Verwendung von Löschschaum sinnvoller gewesen wäre. So geriet die Rettungsaktion fast zur Katastrophe. Das Löschwasser überflutete den Keller des Kraftwerks, und bei dem Versuch, es abzupumpen, wurde mehr Wasser abgesaugt als gespritzt wurde. Unklar blieb, wo es herkam. Der Direktor des Kraftwerks wurde mit halbstündiger Verspätung von den Ereignissen durch einen besorgten Bürger aus einer Telefonzelle unterrichtet.

Sicher kann man davon ausgehen, daß die Mehrzahl von Störfallsituationen durch die Mitarbeiter geordnet und sachgerecht bewältigt wird. Es treten aber offenkundig immer wieder Probleme auf, die für die Handelnden unüberschaubar sind und panikartige Reaktionen hervorrufen. Gemessen an der sicherlich großen Zahl routinemäßig bewältigter Störfallsituationen werden diese zu den Ausnahmen gehören. Aber solche Ausnahmen treten eben immer wieder auf und die Vorbereitung auf solche Situationen ist schwierig. Sie erfordern Kreativität und Verantwortungsbereitschaft. Die notwendigen Handlungen gleichen eher einem Versuch, Chaos organisatorisch zu bewältigen, als Handlungsrouninen korrekt abzuwickeln.

Will man situationsgerechtes Handeln in Störfallsituationen fördern, ist es notwendig, sich über Hindernisse Klarheit zu verschaffen, die einem problemangemessenen Verhalten im Wege stehen:

Personen, die im Normalbetrieb nur sehr begrenzte Tätigkeits- und Verantwortungsbereiche haben und zudem daran gewöhnt sind, nur die Weisungen der jeweiligen Vorgesetzten auszuführen, sind kaum in der Lage, sich bei Störfällen eigenverantwortlich und flexibel zu verhalten. Ihr Verhalten wird beispielsweise in der Fortsetzung des „Normalverhaltens“ unter besonderen Bedingungen bestehen.

Kreatives, sicherheitsbewußtes Verhalten zahlt sich dann nicht aus, wenn im Nachhinein nicht eindeutig

⁸⁾ Wilhelm Hacker, Arbeitspsychologie. Psychische Regulation von Arbeitstätigkeiten, in: Schriften zur Arbeitspsychologie, hrsg. von Eberhard Ulich, Bd. 41, Bern 1986, S. 420.

⁹⁾ Vgl. Panik im Kontrollraum, in: Der Spiegel, Nr. 44 vom 30. Oktober 1989, S. 301–304.

klar wird, daß ein solches Verhalten unumgänglich war. Nehmen wir an, der Werkmeister in Tschernobyl hätte das Kraftwerk bei der ersten ihm bewußt werdenden Unregelmäßigkeit des Betriebs abgeschaltet. Was wäre wohl mit ihm geschehen? Mit einiger Sicherheit hätten ihm die Experten später nachgewiesen, daß die Situation, auf die er reagierte, völlig ungefährlich und seine Reaktion geradezu hysterisch war. Dies hätte vermutlich zur Folge gehabt, daß man ihm die Eignung für diesen Arbeitsplatz abgesprochen hätte, weil durch seine unangemessene Reaktion dem Werk ein großer Schaden entstanden sei. Eine solche Reaktion kann ein einigermaßen intelligenter Mensch natürlich vorhersehen. Das heißt aber in der Konsequenz, daß ein „vernünftiger“, seine persönlichen Chancen mit einkalkulierender Arbeiter erst dann auf einen Störfall mit einer einschneidenden Maßnahme reagieren wird, wenn er sicher sein kann, daß die Katastrophenträchtigkeit der Situation auch im Nachhinein jedem evident sein muß. Dann aber kann es möglicherweise bereits zu spät sein, geeignete Maßnahmen zu ergreifen.

Solche und ähnliche psychischen und organisatorischen Rahmenbedingungen steuern den Ablauf eines Störfalls mit. Es ist eine Aufgabe der Prävention, diese zu beachten und adäquat zu gestalten, wobei die zentrale Schwierigkeit darin besteht, Mitarbeiter und Organisationen auf das Unvorhergesehene vorzubereiten. Erweiterung von Flexibilität und Handlungskompetenz werden hier möglicherweise zentrale Leitlinien darstellen.

In Krisensituationen, die in ihren Auswirkungen über die Werks Grenzen hinausreichen, müssen nicht allein werksinterne Prozesse berücksichtigt werden; darüber hinaus ist es u. U. erforderlich,

die Öffentlichkeit zu informieren. Eine Einbeziehung der Öffentlichkeit darf nicht allein unter Akzeptanzgesichtspunkten gesehen werden. Sie stellt eine Voraussetzung für die Möglichkeit eines sachgerechten Krisenmanagements dar. Hierbei ist die Glaubwürdigkeit der Informationen, die vom Unternehmen ausgehen, außerordentlich wichtig. Diese kann jedoch nicht mehr in der Störfallsituation selbst erzeugt werden; sie muß vielmehr bereits vorher durch einen permanenten offenen Dialog zwischen Unternehmen und Öffentlichkeit entstehen.

Die Erfahrungen zeugen von der Schwierigkeit, in Störfallsituationen, die in ihren Auswirkungen über die Werks Grenzen hinausreichen, die Öffentlichkeit davon zu überzeugen, daß sie sich selbst schützen muß. Obwohl Katastrophen hohe öffentliche Aufmerksamkeit genießen, kann man Menschen nur schwer davon überzeugen, daß sie selbst handeln müssen. Im allgemeinen herrscht Desinteresse und Optimismus vor. Der Optimismus hält bis in bereits eingetretene Katastrophensituationen hinein an: Studien zu Three Miles Islands (1979) und zu anderen Katastrophen zeigen, daß Menschen auf eine einzelne Information oder Empfehlung aus einer einzigen Quelle hin nicht flüchten. Sie beginnen zunächst nach Informationen aus anderen Quellen zu suchen. Die Glaubwürdigkeit von Informanten in Störfallsituationen hängt von ihrer wahrgenommenen Kompetenz (Intelligenz, Autorität, Erfahrung, Fairneß, Objektivität, Altruismus) und von weiteren bestimmten Fähigkeiten wie Sprachfähigkeit, Vermeidung von Jargon, Verdeutlichung technischer Zusammenhänge, Fähigkeit zuzuhören, Feedback zu geben und auf Emotionen zu reagieren ab¹⁰).

VII. Praktische Handlungsansätze

Die personenbezogenen und organisatorischen Bedingungen der Störfallgenese wie das öffentliche Interesse an umweltrelevanten Störfallsituationen erfordern die (Weiter-)Entwicklung praktischer Handlungsformen, die sowohl die Eintrittswahrscheinlichkeit solcher Ereignisse vermindern als auch einen Dialog zwischen Unternehmen und

Öffentlichkeit ermöglichen. Drei Handlungsansätze, die diesen Forderungen in unterschiedlicher Weise dienen können, werden im folgenden dargestellt.

1. Innerbetriebliche Risikokommunikation

Die innerbetriebliche Verständigung über umweltrelevante Störfallpotentiale muß weiterentwickelt werden. Hierbei kann an ein in der Regel gegebenes hohes Umweltbewußtsein der Mitarbeiter angeknüpft werden. Es geht also weniger um die Förderung von „Bewußtsein“, als um die Entwicklung

¹⁰) Vgl. Vincent T. Covello/Paul Slovic/Detlef von Winterfeld, Disaster and Crisis Communication: Findings and Implications for Research and Policy, in: Helmut Jungermann/Roger E. Kásperson/Peter Wiedemann (Hrsg.), Themes and Tasks of Risk Communication. Proceedings of the international Workshop on Risk Communication held at the KFA Jülich, October 17–21, 1988, Jülich 1988, S. 131–154.

von Kompetenzen¹¹⁾ im Unternehmen. Bei komplexen Steuerungsproblemen, wie sie in Störfallsituationen auftreten, sollte in besonderer Weise das Augenmerk auf heuristische Problemlösungsstrategien (Entwicklung von Finderegeln) gelegt werden¹²⁾.

Das Wissen um eine sicherheitsgerechte Gestaltung des Arbeitsplatzes liegt nicht allein bei denjenigen, die als Techniker oder Unternehmensleiter die Arbeitsbedingungen festlegen. Es wird in seiner Vielschichtigkeit im alltäglichen Umgang mit den Techniken erworben¹³⁾. In einer Studie von Hans-Joachim Fietkau und Detlef Timp¹⁴⁾ konnte am Beispiel von Fahrern im Gefahrguttransport gezeigt werden, daß informellen Kommunikationsprozessen zwischen den Mitarbeitern im Vergleich zu offiziellen Unternehmensinformationen eine herausragende Bedeutung bei der Bewältigung der Arbeit und der Beurteilung der eigenen beruflichen Risiken zukommt.

Verantwortungsgefühl, Informationsverhalten und Motivation zur Vermeidung von Umweltbelastungen bei den Mitarbeitern sprechen dafür, sie stärker als bislang üblich in die Entwicklung und Umsetzung von Sicherheitskonzeptionen einzubeziehen. Dieses Defizit in der Nutzung von Kompetenz ließe sich u. a. durch Risiko-Zirkel (in Analogie zu Qualitäts-Zirkeln) auffangen, in denen ein geleiteter Erfahrungsaustausch sowohl zwischen den Mitarbeitern als auch zwischen ihnen und der Unternehmensführung stattfindet. Solche Risiko-Zirkel können ein Instrument zum Austausch informellen Erfahrungswissens im Umgang mit risikoträchtigen Techniken darstellen.

Das informelle Erfahrungswissen der Mitarbeiter ist für die Vermeidung von Störfallsituationen außerordentlich wichtig. Es ist aber offensichtlich leicht störfähig. So konnten Paul S. Goodman und

Steven Garber 1988 bei einer Untersuchung in Kohlebergwerken zeigen, daß bereits nach kurzfristigen Abwesenheiten vom Arbeitsplatz (durch Krankheit oder Urlaub) die Vertrautheit mit dem eigenen Arbeitsplatz soweit absinken kann, daß sich ein deutlich höheres Auftreten von Unfällen nachweisen läßt¹⁵⁾.

2. Kommunikation mit der Öffentlichkeit

Umweltrelevante Störfälle sind Gegenstand öffentlichen Interesses. Ebenso, wie es erforderlich ist, innerbetrieblich geeignete Kommunikationsformen über die potentiellen Umweltrisiken zu entwickeln, ist es notwendig, einen öffentlichen Diskurs über die Produktionsrisiken zu führen. Hierbei wird auch im Interesse der Unternehmen Transparenz ein vorherrschendes Leitmotiv sein müssen.

Billi Jo Hance, Carol Chess und Peter Sandman haben eine Handanweisung zur Risikokommunikation für das „New Jersey Department of Environmental Protection“ entwickelt¹⁶⁾. Regierungsstellen sollen damit befähigt werden, mit der Öffentlichkeit effektiver über Risiken zu kommunizieren. Effektiv bedeutet hierbei nicht, eine schlechte Politik durch gute Kommunikation zu verkaufen. Eine effektive Kommunikation kann aber dabei helfen,

- die öffentliche Wahrnehmung von Risiken besser zu verstehen und die Reaktionen der Öffentlichkeit zuverlässiger einzuschätzen,
- das Risikomanagement zu verbessern durch eine Beteiligung der betroffenen Bevölkerung,
- Dialog zu fördern und unfruchtbare Spannungen zwischen Regierungseinrichtungen und Öffentlichkeit zu vermindern,
- Risiken effizienter zu erklären und
- die Bürger zu lehren, mit Risiken vorsichtig und produktiv umzugehen.

Die Vielzahl von Einzelhinweisen lassen sich mit Hance u. a. in einer allgemein gefaßten Anweisung zusammenfassen: Richte genauso viel Aufmerksamkeit auf die Sorgen und Ängste der Öffentlichkeit wie auf wissenschaftliche Erkenntnisse und vermeide es gleichzeitig, die Fähigkeit der Öffentlich-

¹¹⁾ Vgl. Meinolf Dierkes/Hans-Joachim Fietkau, Umweltbewußtsein — Umweltverhalten, hrsg. vom Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Stuttgart 1988; Hans-Joachim Fietkau, Bedingungen ökologischen Handelns, Weinheim 1984.

¹²⁾ Vgl. Karlheinz Sonntag/Niclas Schaper, Kognitives Training zur Bewältigung steuerungstechnischer Aufgabenstellungen, in: Zeitschrift für Arbeits- und Organisationspsychologie, 32 (1988) 3, S. 128—138.

¹³⁾ Hierbei darf natürlich auch nicht übersehen werden, daß durch Alltagsroutine und Alltagserfahrungen ungerechtfertigte Sicherheitsüberzeugungen bei den Mitarbeitern entstehen können.

¹⁴⁾ Vgl. Hans-Joachim Fietkau/Detlef Timp, Einstellungen und Kognitionen gegenüber Umweltrisiken im beruflichen Alltag. Bericht über eine empirische Untersuchung bei Fahrern im Gefahrgut, Wissenschaftszentrum Berlin, Forschungsschwerpunkt II, paper 89—308, 1989.

¹⁵⁾ Vgl. Paul S. Goodman/Steven Garber, Absenteeism and Accidents in a Dangerous Environment: Empirical Analysis of Underground Coal Mines, in: Journal of Applied Psychology, 73 (1988) 1, S. 81—86.

¹⁶⁾ Billi Jo Hance/Carol Chess/Peter M. Sandman, Improving Dialogue with Communities: A Risk Communication Manual for Government, Environmental Communication Research Program, New Jersey Agricultural Experiment Station, Rutgers University, New Brunswick 1988.

keit, wissenschaftliche Erkenntnisse zu verstehen, zu unterschätzen.

Die sehr differenzierte Handanweisung von Hance u. a. kann hier nicht in ihren Einzelheiten wiedergegeben werden. Die Leitgedanken können aber zu theoretischen Grunddimensionen zusammengefaßt werden. Diese sind im Rahmen der personenorientierten Psychologie als Beschreibungsdimensionen für psychotherapeutische Kommunikationsprozesse entwickelt worden¹⁷⁾. Sie erweisen sich auch im Zusammenhang der Kommunikation zwischen Unternehmen und Öffentlichkeit über Risikofragen als tragfähig¹⁸⁾:

– Eingehen auf den inneren Bezugsrahmen des anderen, als der Versuch, die Problemsicht des Partners zu verstehen;

– Offenheit, als der Versuch, z. B. die eigenen Kenntnislücken nicht zu verbergen;

– Kongruenz, als der Versuch, Denken, Reden und Handeln in einen Einklang zu bringen;

– Konkretheit als der Versuch, komplexe Sachverhalte anschaulich und dennoch richtig zu vermitteln;

– Prozeßorientierung, als der Versuch, nicht nur über Abgeschlossenes zu berichten, sondern den anderen in die Überlegungen über das weitere Vorgehen einzubinden.

Die Berücksichtigung der hinter diesen Leitprinzipien stehenden Kommunikationstechniken in der Risikokommunikation des Unternehmens mit der Außenwelt kann die Glaubwürdigkeit und Handlungsfähigkeit von Unternehmen erhöhen. Ein öffentlicher Diskurs über industrielle Umweltrisiken wird so ermöglicht. So trivial diese Leitprinzipien klingen mögen, so schwer ist es jedoch offensichtlich im konkreten Einzelfall, sie zu realisieren.

3. Mediation

Unter Mediation wird eine soziale Technik verstanden, mit deren Hilfe (Interessen-)Konflikte zwischen zwei oder mehr Parteien unter Hinzuziehung eines neutralen Dritten beigelegt werden können. Das Ziel des Mediations-Verfahrens besteht in der Suche nach Problemlösungen, die für alle am Kon-

flikt Beteiligten akzeptabel sind und durch die oft zeitaufwendige und im Ergebnis nicht immer befriedigende gerichtliche Auseinandersetzungen vermieden werden. Das wechselseitige Ausloten von Handlungsspielräumen und die Suche nach neuen Lösungen kennzeichnet den Mediations-Prozeß.

Aushandlungsprozesse zwischen Industrie, Politik und Öffentlichkeit sind heute möglicherweise weniger eine Frage der Durchsetzung von Interessen als ein Vermeiden von Fehlwahrnehmungen und Mißinterpretationen des anderen sowie mangelnder Reflexion des eigenen Standpunkts. Ein Mediations-Prozeß, der eher auf die Erweiterung von Perspektiven der Beteiligten abhebt, kann dieser Sachlage gerecht werden.

Mediationsverfahren stellen ein Instrument dar, mit dem konfligierende Beurteilungen von Umweltrisiken einer sachgerechten Behandlung und Entscheidung zugänglich werden. Gail Bingham¹⁹⁾ analysierte die Erfolge von 161 Mediations-Verfahren, die in den USA bis 1984 in bezug auf Umweltkonflikte durchgeführt wurden. Seit 1973 gab es in den USA eine ständig wachsende Zahl von Umweltkonflikten, zu deren Lösung Mediatoren eingeschaltet wurden: 1977: 9, 1978: 11, 1979: 19 und bis Mitte 1984 mehr als 160. Überall in den USA entstanden kommerzielle und nichtkommerzielle Einrichtungen, die sich auf die Vermittlung in Umweltkonflikten spezialisierten.

In 29 der 161 von Gail Bingham untersuchten Fälle (Standortkonflikte und Politikdialoge) ging es um eine Verbesserung der Kommunikation zwischen den Beteiligten. In 132 Fällen wurde eine konkrete Verabredung angestrebt, davon waren 99 Standortkonflikte und 33 Politikdialoge. In 103 Fällen (78 Prozent) kam es zu einer Übereinkunft, in 29 Fällen wurde diese nicht erreicht. Bei Standortkonflikten einigte man sich in 79 Prozent und bei Politikdialogen in 76 Prozent der Fälle. Bei Standortkonflikten wurde in 80 Prozent der Fälle die gefundene Lösung in die Realität umgesetzt, 13 Prozent wurden teilweise implementiert und nur bei 7 Prozent gelang dies nicht. In Politikdialogen wurden nur 41 Prozent voll implementiert, 18 Prozent teilweise und 41 Prozent nicht umgesetzt.

In der Bundesrepublik Deutschland sind Mediations-Verfahren zur Lösung von Umweltkonflikten bislang wenig verbreitet. Inzwischen wird in der juristischen und verwaltungswissenschaftlichen

¹⁷⁾ Vgl. Eva Biermann-Ratjen/Jochen Eckert/Hans-Joachim Schwarz, Gesprächspsychotherapie. Verändern durch Verstehen, Stuttgart etc. 1979; Carl R. Rogers, On Becoming a Person, New York 1961.

¹⁸⁾ Vgl. Hans-Joachim Fietkau, Personenzentrierter Umgang mit industriellen Risiken, Vortrag vor der Gesellschaft für wissenschaftliche Gesprächspsychotherapie Köln, 1989 (i. E.).

¹⁹⁾ Vgl. Gail Bingham, Resolving Environmental Disputes. A Decade of Experience, Washington 1986.

Forschung eine sich verstärkende und kontrovers geführte Diskussion zur Integrierbarkeit solcher Verfahren in das Rechts- und Verwaltungssystem der Bundesrepublik geführt²⁰⁾. Wie immer man

²⁰⁾ Vgl. Eberhard Bohne, Informales Verwaltungs- und Regierungshandeln als Instrument des Umweltschutzes, in: Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik, 75 (1984) 4, S. 343–373.

auch die rechtliche und administrative Problematik von Mediationsverfahren beurteilt: Ließen sich in der Bundesrepublik ähnliche Erfolge wie in den USA bei umweltrelevanten Streitfällen, etwa bei Standortentscheidungen von Sondermüllverbrennungsanlagen, erreichen, könnte dies gegenüber den häufig entstehenden rechtlichen Pattsituationen einen erheblichen Fortschritt bedeuten.

Umweltschutz vor Ort

Die umweltpolitische Verantwortung der Gemeinden

Ein wirksamer Schutz der Umwelt muß direkt an der „Verschmutzungsquelle“ ansetzen¹⁾. Infolge der Agglomeration von Industrie und Wohnbevölkerung wird eine Vielzahl von Umweltbelastungen in den städtischen Regionen verursacht. Belastungen der natürlichen Umwelt und der menschlichen Gesundheit vor Ort rufen Betroffenheit der Bürger hervor: „Umweltprobleme gibt es, solange Menschen in Städten zusammenleben.“²⁾ Daraus ergibt sich, daß die Gemeinden im Bereich des Umweltschutzes in besonderer Weise gefordert sind; und zwar nicht nur zur Lösung lokal begrenzter Umweltprobleme. Auch eine wirksame nationale und internationale Umweltpolitik ist ohne den Beitrag der Gemeinden nicht denkbar. Läßt sich daraus eine „geborene Zuständigkeit“ der Kommunen für den Umweltschutz ableiten? Mit dem Hinweis auf eine althergebrachte kommunale Verantwortung in Bereichen, die heute gemeinhin der Umweltpolitik zugerechnet werden (vor allem die Abfallbeseitigung und Abwasserentsorgung), wird diese Frage in jüngerer Zeit häufig bejaht³⁾. Dem widerspricht jedoch, daß der kommunalen Ebene in Darstellungen und Analysen der Umweltpolitik lange Zeit wenig Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Das 1983 erschienene, bis heute als Standardlehrbuch geltende Werk von Hartkopf/Bohne beispielsweise erwähnt die Kommunen als „Akteure der Umweltpolitik“ eher beiläufig – unter der Überschrift „Länderebene“ – als vollziehende Instanzen der Umweltschutzgesetze⁴⁾. Umweltschutz wurde als staatliche Aufgabe verstanden, was auch in der kommunalpolitischen Praxis seinen Niederschlag fand in der weitgehenden Vernachlässigung eines aktiven Umweltschutzes seitens der Gemeinden bis weit in die siebziger Jahre. Umweltschutzinvestitionen waren eben „keine Vorzeigeobjekte politischer Aktivität, mit denen sich kommunalpolitische Eh-

ren erringen ließen . . .“⁵⁾. Selbst in den etablierten gemeindlichen Aufgabenbereichen der Abwasser- und Abfallentsorgung waren kommunale Verweigerungsstrategien gegenüber Versuchen staatlicher Behörden, die Gemeinden zur Erfüllung ihrer gesetzlich definierten Verpflichtungen zu bewegen, eher die Regel denn die Ausnahme⁶⁾.

Nicht zuletzt infolge des wachsenden Einflusses von Bürgerinitiativen und grünen Wählergruppierungen ist die Zeit der generellen Vernachlässigung des Umweltschutzes in der Kommunalpolitik vorbei. Eine erfolgreiche Gestaltung kommunaler Wahlkämpfe ist heute ohne die Heraushebung der ökologischen Kompetenz der jeweiligen Kandidaten beinahe undenkbar. Der Politisierung des Umweltschutzes auf kommunaler Ebene aufgrund der gewachsenen Sensibilität und Protestbereitschaft der Betroffenen entspricht eine Tendenz zur Kommunalisierung der Umweltpolitik auch und gerade angesichts lokal übergreifender Bedrohungen der Umwelt. Als Beispiel sei nur an die von Bundespolitikern aller Parteien hervorgehobene kommunale Verantwortung für eine verbesserte Abwasserreinigung angesichts von Algenmassenentwicklung und Robbensterben in Nord- und Ostsee erinnert⁷⁾.

Mit der prinzipiellen Aufnahme der Gemeinden in den Kreis der Träger der Umweltpolitik ist jedoch noch wenig über ihre wirklichen Gestaltungsmöglichkeiten gesagt: „Die Einschätzung der Relevanz der gemeindlichen Aktivitäten reicht von der Betonung des breiten Spektrums kommunaler Handlungsmöglichkeiten bis hin zur Kritik der faktischen Immobilität aufgrund geringer regulativer Kompetenzen, schlechter finanzieller und personeller Ausstattung und wirtschaftlicher Zwänge, die selbst den konsequenten Vollzug bestehender staatlicher Nor-

¹⁾ Vgl. die Erklärung zum Weltwirtschaftsgipfel vom 16. 7. 1989, Punkt 36, abgedruckt in: Europa-Archiv, 17 (1989), S. D 498.

²⁾ Hermann-Hartmut Weyel, Stadtökologie. Möglichkeiten und Aktionsräume kommunaler Umweltpolitik, in: Verwaltungsarchiv, (1989) 2, S. 245.

³⁾ Vgl. ebd.

⁴⁾ Günter Hartkopf/Eberhard Bohne, Umweltpolitik, Bd. 1, Opladen 1983, S. 135.

⁵⁾ Axel Müller, Handlungsrationitäten bei der Politikimplementation auf kommunaler Ebene, in: Renate Mayntz (Hrsg.), Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte, Königstein 1980, S. 68.

⁶⁾ Vgl. Jochen Hucke/Axel Müller/Peter Wassen, Implementation kommunaler Umweltpolitik, Frankfurt-New York 1980.

⁷⁾ Vgl. die Debatte des Deutschen Bundestages vom 10. Juni 1988.

men durch die Kommunen nachhaltig behindern.“⁸⁾ Diese Bandbreite der Einschätzungen gibt Anlaß, Rahmenbedingungen, Handlungsmöglichkeiten und -restriktionen kommunaler Umweltpolitik näher zu betrachten und ihre Praxis (exempla-

risch) zu beschreiben. Auf diese Weise soll das – vielfach in der Problemnähe der Gemeindepolitik vermutete – Potential, das der Bereich der kommunalen Selbstverwaltung für den Umweltschutz birgt, ausgelotet werden.

I. Zur Gegenstandsbestimmung: Was ist kommunale Umweltpolitik?

Die Rede von *der* kommunalen Umweltpolitik suggeriert eine Einheitlichkeit, die es weder in bezug auf die Träger noch auf die Inhalte dieses Politikbereichs gibt. Kommunalpolitik wird in der Bundesrepublik in 8 505 Gemeinden betrieben, von denen 6 013 Mitglieder in Gemeindeverbänden (Ämter, Samtgemeinden, Verbandsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften) sind. Neben bzw. in Zusammenarbeit mit diesen nehmen 237 Landkreise und 91 kreisfreie Städte der Umweltpolitik zuzurechnende Aufgaben wahr⁹⁾. Das Spektrum der Handlungsträger erstreckt sich also von der Landgemeinde bis zum großstädtischen Ballungszentrum. Personelle und finanzielle Ressourcen sind ebenso unterschiedlich wie die zu bewältigenden Problemlagen und Aufgaben. Letztere abschließend aufzulisten wäre also schon aufgrund der administrativen und geographischen Heterogenität schwierig. Geradezu unmöglich wird die Erstellung eines letztgültigen Gegenstandskatalogs kommunaler Umweltpolitik, wenn in Rechnung gestellt wird, daß Umweltschutz fast alle gemeindlichen Politikfelder berührt. Zu den umweltrelevanten Gemeinschaftsaufgaben gehören neben den einleitend bereits genannten Entsorgungstätigkeiten z. B. die Entwicklungs- und Bauleitplanung, die Energie- und Wasserversorgung, der öffentliche Personennahverkehr und die generelle Verkehrsplanung, der Wohnungsbau sowie die Planung, Anlage und Pflege von Freiräumen, Friedhöfen, Sport- und Erholungsflächen¹⁰⁾.

Kommunale Entscheidungen auf diesen Gebieten haben zumindest mittelbare Auswirkungen auf den Zustand der natürlichen Umwelt. Nicht nur deshalb sind die Gemeinden „auf fast jedem Sektor des Umweltschutzes in irgendeiner Weise zu-

ständig“¹¹⁾, sondern auch, weil sie ihre Kompetenz zur Behandlung von Umweltproblemen aus ihrer grundgesetzlich garantierten Allzuständigkeit für die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ableiten und damit – im Rahmen der Gesetze – ein „Aufgabenfindungsrecht“ auch für den Bereich des Umweltschutzes beanspruchen können.

Daran schließt die Frage nach den Schutzgütern kommunaler Umweltpolitik an. Sie wird häufig im Hinblick auf die zu schützenden „Medien“: Boden, Wasser und Luft untersucht, wie es der Logik des überwiegend medienbezogenen Umweltrechts der Bundesrepublik entspricht¹²⁾. Eine Beschränkung der Aufgabendiskussion auf die klassische Medientrias ist jedoch in zweierlei Hinsicht problematisch. Zum einen birgt sie die Gefahr, wichtige Aufgabefelder wie die Natur- und Landschaftspflege, den Schutz der Pflanzen- und Tierwelt, die Verhinderung von Klimaveränderungen oder den Schutz der Menschen vor Lärmbelastigungen schon bei der Aufgabenzuschreibung zu vernachlässigen. Zum zweiten gerät einer ausschließlich medienbezogenen Sichtweise die umweltschützerische Mehrdimensionalität wichtiger Gemeindeaufgaben leicht aus dem Blick. Dies gilt zum Beispiel für die Abfallbeseitigung: Mülldeponien gefährden prinzipiell alle Umweltmedien zugleich durch mögliche Grundwasserbeeinträchtigung, Entwicklung gefährlicher Gase, Landschaftsverbrauch, Geruchs- und Lärmbelastigung¹³⁾; Alternativkonzepte, die eine Reduzierung der Abfallmenge zum Ziel haben und/oder auf die Müllverbrennung setzen, sind nicht nur hinsichtlich des unmittelbaren Schutzes der Umweltmedien, sondern auch energiepolitisch bedeutsam. Ähnlich läßt sich auch in bezug auf die Abwasserbeseitigung argumentieren: Je höher der Reinigungsgrad von Kläranlagen ist, desto stärker fällt die Belastung des Restprodukts Klärschlamm

⁸⁾ Thomas Zapf-Schramm, *Kommunale Umweltpolitik*, in: Oscar W. Gabriel (Hrsg.), *Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung*, München 1989, S. 299.

⁹⁾ Alle Angaben nach: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), *Statistisches Jahrbuch 1989 für die Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 1989, Tabelle 3.3., S. 44.

¹⁰⁾ Vgl. Diethild Kornhardt, *Umweltberichte. Planungs- und Entscheidungshilfen für Kommunen?*, Berlin 1988, S. 7.

¹¹⁾ Reinhard Schultz, *Kommunale Umweltpolitik in Nordrhein-Westfalen*, in: Uwe Anderson (Hrsg.), *Kommunale Selbstverwaltung und Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen*, Stuttgart u. a. 1987, S. 218.

¹²⁾ Vgl. T. Zapf-Schramm (Anm. 8), S. 300.

¹³⁾ Vgl. ebd., S. 301.

mit giftigen Substanzen aus. Dies wird entweder zu einem Problem des Grund- und Trinkwasserschutzes, wenn der Klärschlamm, wie bisher weithin üblich, als Dünger ausgebracht wird, oder zu einem Problem der Abfallentsorgung, wenn auf seine landwirtschaftliche Verwendung verzichtet wird.

Eine ausschließlich medienbezogene Aufgabenbeschreibung und -kritik begünstigt zudem eine mögliche Verirrung „im Gewirr administrativer

(Un-)Zuständigkeiten“¹⁴⁾. Kommunale Aufgaben im Umweltschutz finden sich nämlich in Form unterschiedlicher Rechtskonstruktionen, d. h. die Entscheidungs- und Handlungsmöglichkeiten der Gemeinden fallen in den einzelnen Problemfeldern unterschiedlich aus. Deshalb soll der Umweltschutz als Handlungsfeld der Gemeinden im folgenden zu nächst entsprechend der rechtlichen Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltung systematisiert werden.

II. Umweltschutz und kommunale Selbstverwaltung

Die Aufgaben, die die kommunalen Gebietskörperschaften in der Bundesrepublik wahrnehmen, werden herkömmlich nach zwei großen Bereichen unterschieden. Neben dem aus der Institution der kommunalen Selbstverwaltung unmittelbar erwachsenden *eigenen Wirkungskreis* steht der vom Staat *übertragene Wirkungskreis*. Der eigene Wirkungskreis umfaßt sowohl Aufgaben, die die Gemeinden nach eigenem Entschluß ausführen oder auch unterlassen können (*freiwillige Aufgaben*), als auch solche, deren Erfüllung ihnen gesetzlich zur Pflicht gemacht ist (*Pflichtaufgaben*). Ob freiwillige oder pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheiten: Dem Staat kommt hier lediglich die Rechtsaufsicht zu, durch welche die Gesetzmäßigkeit des kommunalen Verwaltungshandelns sichergestellt werden soll. Im übertragenen Wirkungskreis hingegen unterliegen die Gemeinden zusätzlich einer staatlichen Fachaufsicht, die die Möglichkeit der Erteilung von Weisungen an die Gemeinden und Kreise in ihrer Funktion als untere staatliche Verwaltungsbehörden bzw. als Träger staatlicher Auftragsangelegenheiten einschließt. In einigen Bundesländern besteht zusätzlich die Institution der „Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung“, die insofern als eigenständiger Aufgabentyp angesehen werden können, als hier das Weisungsrecht des Staates nicht unbeschränkt, sondern nur dann und insoweit besteht, als es vom Gesetzgeber ausdrücklich vorgesehen ist.

Die Einordnung der Kompetenz der Kommunen zur Behandlung von Umweltproblemen ist nicht

nur von rein akademischem Interesse, denn die Bürger nehmen die Gemeinden als die ihnen nächststehenden Adressaten für die Forderung nach einem wirksamen Umweltschutz wahr. Deshalb ist es notwendig, die umweltpolitischen Handlungsspielräume und -pflichten der Gemeinden genauer zu bestimmen. Dabei wird davon ausgegangen, daß trotz der häufig beschworenen Kompetenzbeschränkungen der Gemeinden infolge ihrer Weisungsunterworfenheit unter staatliche Instanzen, gesetzliche Vorgaben und finanzielle Restriktionen die vielfach in den Kommunen vertretene Ansicht, „daß die Umweltpolitik allein von Bund und Ländern bestimmt wird“¹⁵⁾, tendenziell als formaler Entschuldigungsgrund für die faktische Untätigkeit vieler kommunaler Handlungsträger in Sachen Umweltschutz zu werten ist. Hier wird — bei grundsätzlicher Anerkennung der Schranken von kommunaler Politik — die These vertreten, daß die Gemeinden sehr wohl in der Lage sind, in der Umweltpolitik eigene Akzente zu setzen und die ihnen vom örtlichen Problemdruck her gesehen unbestreitbar zukommende Vorreiterrolle zu übernehmen¹⁶⁾.

¹⁴⁾ So der Titel der Untersuchung von Jochen Hucke/Helmut Wollmann, Altlasten im Gewirr administrativer (Un-)Zuständigkeiten, Basel u. a. 1989.

¹⁵⁾ D. Kornhardt (Anm. 10), S. 15.

¹⁶⁾ Vgl. Dieter Habermeier, Umweltvorsorge in der Kommune, in: Peter Klein/Charles Depoorter (Hrsg.), Die Stadt — La Commune, Bonn 1988, S. 349.

III. Aufgabenbezogene Handlungsmöglichkeiten

Die These von den umweltschützerisch machtlosen und damit auch nicht in politischer Verantwortung stehenden Kommunen kann am ehesten für den übertragenen Wirkungskreis Plausibilität beanspruchen. Hier werden die Gemeinden vor allem in den umweltrelevanten Bereichen der Ordnungsverwaltung tätig, wie etwa als untere Bauaufsichts-, Naturschutz-, Straßenverkehrs- und Wasserbehörde. Ihre diesbezügliche Funktion als „verlängerter Arm“ des Staates bedeutet für die Kommunen jedoch nicht die völlige Absenz politischer Entscheidungsmöglichkeiten. Dies wird von ökologisch interessierten Amtsträgern auch immer wieder betont. Auch wenn die Gemeinden „nur“ im Auftrag tätig seien, meint zum Beispiel der Mainzer Oberbürgermeister Weyel, „so haben sie in der konkreten Ausgestaltung dieser Tätigkeit doch vielfältigen Handlungsspielraum bei der Anwendung dieses Instrumentariums“¹⁷⁾. Belegen läßt sich diese Aussage einmal mit dem Hinweis auf das behördliche Ermessen bei der Wahrnehmung z. B. wasser- und naturschutzrechtlicher Aufsichtspflichten und hinsichtlich der Erteilung von Einleitungs- bzw. Eingriffserlaubnissen in diesen Bereichen. Zum anderen hängt die Intensität der Ausführung staatlicher Umweltschutzprogramme durch die Gemeinden ganz wesentlich von autonom zu fällenden Personalentscheidungen ab¹⁸⁾.

Die Forderung des Münchner Umweltschutzreferenten Schweikl nach Neueinstellung qualifizierter Naturwissenschaftler durch die Stadt, ohne die die vom Bund verschärfte und nunmehr auch auf die Erfassung von Risiken zielende Störfall-Verordnung Makulatur bleibe¹⁹⁾, zeigt, daß auch im Bereich übertragener Aufgaben kommunale Eigenentscheidungen gefordert sind. Auch bei der Ausführung von Fremdverwaltung können die Gemeinden ein umweltpolitisches Profil gewinnen.

Prinzipiell ist der Handlungsspielraum der Gemeinden bei der Wahrnehmung ihrer Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises größer: „Nur die Tatsache der Erledigung (das ‚Ob‘) wird vorgeschrieben, die Art und Weise der Erfüllung (das ‚Wie‘) bleibt hingegen in eigener Verantwortung der Gemeinde.“²⁰⁾ Angesprochen sind hierdurch in umweltpolitischer Hinsicht v. a. die Bauleitplanung

und die Abfall- und Abwasserbeseitigung, die durch Bundesgesetze zu pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben bestimmt wurden, welche weder durch Weisungen geregelt werden können, noch einer Fachaufsichtskontrolle unterliegen. In der Praxis zeigt sich jedoch, daß Bundes- und Landesgesetzgeber sehr wohl auch am „Wie“ der inhaltlichen Ausfüllung der entsprechenden Aufgaben interessiert sind, denn: „Zugleich werden bei solchen Pflichtbestimmungen gleichzeitig die Maßnahmekataloge, Einsatzvoraussetzungen und das technische Verfahren mitgeregelt.“²¹⁾ Die Grenzen zur weisungsunterworfenen Auftragsverwaltung verschwimmen mithin soweit, daß Abfall- und Abwasserbeseitigung teilweise zu den kommunalen Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung gezählt werden²²⁾. Diese Einordnung ist zwar formaljuristisch nicht korrekt, aber inhaltlich verständlich, wenn die bis in technische Details gehenden Verwaltungsvorschriften für die Abfall- und Abwasserbeseitigung berücksichtigt werden²³⁾. Gleichwohl bietet dieser Befund keine Grundlage, die Verantwortung für eine umweltgerechte Entsorgungspolitik ausschließlich staatlichen Instanzen zuzuweisen, denn die Kommunen sind selbstverständlich frei, mehr „als ihre Pflicht“ zu tun. Gerade hinsichtlich des gesetzlich formulierten Vorranges der Vermeidung und Wiederverwertung von Abfall vor der Entsorgung²⁴⁾ eröffnet sich den Gemeinden grundsätzlich ein weites Feld zur Entwicklung und Durchsetzung eigener Konzepte. Zu denken ist hier nicht nur an die vielerorts bereits praktizierte, getrennte Einsammlung wiederverwertbarer Abfälle (vor allem von Glas und Papier) oder den Einsatz der sogenannten Bio-Tonne für kompostfähige organische Abfälle, sondern auch an die Instrumentalisierung der kommunalen Gebührensatzungen als ökonomischen Anreiz zur Abfallvermeidung.

Als wichtigstes Merkmal kommunaler Selbstverwaltung gilt die Eigenverantwortlichkeit bei der Regelung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft²⁵⁾. Die Kommunen können daher über den Vollzug von Umweltgesetzen und die Erfüllung ihrer Pflichtaufgaben hinaus eine aktive und gestaltende Umweltpolitik nach eigenem Ermessen be-

¹⁷⁾ H.-H. Weyel (Anm. 2), S. 247.

¹⁸⁾ Vgl. D. Habermeier (Anm. 16), S. 352 f.

¹⁹⁾ Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 17. November 1989, S. 13.

²⁰⁾ Edzard Schmidt-Jorzig, Kommunalrecht, Stuttgart u. a. 1982, Rdn. 530, S. 180.

²¹⁾ Ebd., Rdn. 534, S. 181.

²²⁾ So z. B. von Lorenz Zopes, Kommunalrecht, in: Karl Heinrich Friauf (Hrsg.), Handbuch der öffentlichen Verwaltung, Bd. 2, Neuwied-Darmstadt 1984, S. 17.

²³⁾ Vgl. z. B. die Abwasserbehandlungsvorschrift für Gemeinden vom 16. Dezember 1982.

²⁴⁾ Vgl. § 1 a Abfallgesetz.

²⁵⁾ Vgl. E. Schmidt-Jorzig (Anm. 20), Rdn. 481, S. 165.

treiben. Beispiele für von den Gemeinden freiwillig betriebene Umweltaufgaben sind die Planung, Anlage und Pflege von Grünflächen oder die Sicherung der Naherholung.

Umweltpolitische Handlungsmöglichkeiten ergeben sich für die Gemeinden zusätzlich daraus, daß sie als „Träger öffentlicher Belange“ an überörtlichen Fachplanungen beteiligt werden. Dies gilt zum Beispiel für die überörtliche Verkehrsplanung, für die Planung überregional bedeutender Anlagen der Wasser- und Energiewirtschaft und für Planungen benachbarter Gemeinden. Die Kommunen können also Umweltschutzgesichtspunkte auch in die Pla-

nungsprozesse Dritter einbringen. „In der jüngeren Vergangenheit hat sich jedoch gezeigt, daß sich die kommunale Ebene eher gegen die Festschreibung enger Umweltnormen durch die Landes- und Regionalplanung wehrt, als daß sie ihrerseits versucht, durch ihre Stellungnahme Maßstäbe für den Umweltschutz zu setzen.“²⁶⁾ Vollerorts muß in der Tat (noch?) eine „politisch gewollte Vernachlässigung der Umweltbelange“²⁷⁾ diagnostiziert werden. Ein Plädoyer für die umweltpolitische Inpflichtnahme kommunaler Mandatsträger wäre jedoch unlauter, wenn neben den Handlungschancen nicht auch die Restriktionen kommunalen Umweltschutzes in Rechnung gestellt würden.

IV. Restriktionen kommunaler Umweltpolitik

Echte Handlungsbeschränkungen für eine wirk-same kommunale Umweltpolitik lassen sich mit den bereits angesprochenen technischen Detailvorschriften für die Erfüllung von Pflichtaufgaben kaum begründen. Im Bereich der Abfallwirtschaft war die Formulierung legislativer Normen im Gegenteil gerade die Voraussetzung zur Überwindung einer ungeordneten Müllbeseitigung, deren Folgen heute in Form von Altlasten im ganzen Bundesgebiet spürbar sind. In der Praxis erweisen sich andere Einschränkungen als wesentlich gravierender.

Zunächst ist daran zu erinnern, daß viele der die Umweltprobleme der Gemeinden bestimmenden Einflußgrößen von diesen selbst kaum bzw. nicht beeinflußt werden können. Hierzu zählen beispielsweise der Bestand an Kraftfahrzeugen und die Kraftfahrzeugtechnik sowie überregionale Verkehrs- und Energieversorgungsplanungen²⁸⁾. Behindert wird die Entwicklung durchgreifender Umweltschutzkonzepte aber in vielleicht noch stärkerem Maße durch Restriktionen, die weniger formaler Natur sind. Die Kommunalpolitik ist gerade in bezug auf den Umweltbereich von Interessenkonflikten geprägt, die sich nur schwer überwinden lassen. Schließlich sind die Gemeinden nicht nur Vollstrecker und potentielle Gestalter von Umwelt-

schutznormen, sondern als Verursacher von Umweltbelastungen auch deren Adressaten. Als Betreiber von Kläranlagen tragen sie Verantwortung für die Einleitung von Abwässern in die Flüsse, als Betreiber von Müllverbrennungsanlagen verursachen sie Luftverunreinigungen und, wenn sie z. B. ein eigenes Krankenhaus unterhalten, produzieren sie Sonderabfälle²⁹⁾. Eine kommunale Politik, die Umweltauflagen gegenüber Dritten glaubhaft vertreten und durchsetzen will, ist daher gehalten, sich selbst in die Pflicht zu nehmen, und genötigt, in den Bereichen, in denen unter ihrer direkten Verantwortung Umweltbelastungen verursacht werden bzw. werden können, eine Vorreiterrolle zu übernehmen. Angesichts der damit verbundenen hohen Investitionskosten und des chronischen Finanzmangels der Gemeinden stehen sie hier vor Anforderungen, die oft nur schwer zu bewältigen sind. Die Finanzlage der Kommunen erweist sich als der eigentliche Kernpunkt ihres umweltpolitischen Dilemmas.

Ob die Forderung nach Durchsetzung einer umfassenden kommunalen Umweltpolitik unrealistisch bleibt, solange das Finanzierungssystem der Gemeinden nicht grundlegend reformiert wird³⁰⁾, soll hier nicht entschieden werden. Anlaß für diese pessimistische Einschätzung gibt jedenfalls der nach wie vor hohe Stellenwert der Gewerbesteuer für die Gemeindeeinnahmen. Für 1989 schätzt der Deutsche Städtetag den Anteil der Gewerbesteuer an den gesamten Steuereinnahmen der Gemeinden auf 42,3 Prozent, womit eine Deckungsquote

²⁶⁾ R. Schultz (Anm. 11), S. 219.

²⁷⁾ D. Kornhardt (Anm. 10), S. 12.

²⁸⁾ Durch die Reform des Kartellrechts von 1980, welche das Auslaufen vieler Liefer- und Konzessionsverträge zwischen Energieversorgungsunternehmen und den Kommunen zur Folge hatte, erschließen sich den Gemeinden allerdings im Energieversorgungsbereich neue Möglichkeiten zur Entwicklung eigener Konzepte. Beispiele dokumentiert Der Spiegel in Nr. 42 vom 16. Oktober 1989, S. 136 ff.

²⁹⁾ Vgl. G. Hartkopf/E. Bohne (Anm. 4), S. 135.

³⁰⁾ Vgl. D. Kornhardt (Anm. 10), S. 14.

von 14,6 Prozent der Gesamtausgaben erreicht wird³¹⁾. Die Folgen der Abhängigkeit von der Gewerbesteuer sind bekannt. Bezüglich des Umweltschutzes liegen sie in der „Zurückhaltung“ bei der Erteilung von Genehmigungsaufgaben seitens kommunaler Behörden für ansiedlungswillige oder bereits vorhandene, expandierende Unternehmen; eine Zurückhaltung, die angesichts der kommunalen Konkurrenz um die Gewerbeansiedlung gleichsam strukturell vorgegeben ist.

Das Gemeindefinanzierungssystem verleitet nicht nur zu einseitig industriefreundlichen, d. h. Umweltgesichtspunkte vernachlässigenden Vorleistungsangeboten, sondern zwingt die Gemeinden, sich zur Erlangung von Investitionszuschüssen übergeordneten Planungen zu unterwerfen, welche nicht selten zu überdimensionierten und damit ressourcenverschwendenden Lösungen führen. So verstehen sich viele kleinere Gemeinden auf den Bau großzügig angelegter Kreisstraßen in ihrem Gebiet, deren Baukosten zu 60 Prozent vom Kreis getragen werden, um nicht (bedarfsgerechte) Gemeindestraßen selbst zu 100 Prozent finanzieren zu müssen³²⁾.

Die aufgeführten Beispiele betreffen Bereiche, in denen der Umweltschutz als ein Planungsfaktor neben anderen aus finanziellen Erwägungen nicht den Stellenwert bekommt, den ihm Umweltschützer wünschen. Aber auch in den Bereichen, in denen der Umweltschutz das direkte Ziel und der eigentliche Zweck der Maßnahmen ist, siegt häufig das Finanz- über das Umweltargument. Berührt sind hiervon in erster Linie die schon mehrfach angesprochenen Bereiche der Abfallbeseitigung und des Gewässerschutzes, in denen in den kommenden Jahren ein immenser Investitionsbedarf entstehen wird. So wurde im Laufe des Jahres 1989 bekannt, daß ein Großteil des Abwasserkanalnetzes in der Bundesrepublik beschädigt ist. Die durch die undichten Leitungen versickernden Abwässer verursachen nicht nur Bodenverunreinigungen, sondern gefährden teilweise auch die Trinkwasserversorgung. Die Sanierung des öffentlichen, von den Gemeinden betriebenen Kanalnetzes wird nach Schätzungen des Bundesministeriums für Forschung und Technologie zwischen 50 und 70 Milliarden DM erfordern, die Beton- und Fertigteilindustrie kalkuliert die bis zum Jahr 2000 not-

wendigen Aufwendungen sogar mit 110 Milliarden DM³³⁾. Schätzungen des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung über den Investitionsbedarf im Abwasserbereich, die sich auf die Kanalsanierung und die Einführung einer dritten Reinigungsstufe in den Klärwerken erstrecken, weisen aus, daß allein die Kommunen in den kommenden 15 Jahren zwischen 143 und 185 Milliarden DM aufbringen müßten. Das Institut der Deutschen Wirtschaft schätzt den öffentlichen Investitionsbedarf im gesamten Entsorgungsbereich auf mindestens 170 Mrd. DM. Darin ist der auf ca. 17 Milliarden DM geschätzte Aufwand zur Sanierung der 50 000 bis 70 000 Altlasten-Standorte, die zum Teil wohl von den Kommunen finanziert werden muß³⁴⁾, noch nicht berücksichtigt.

Die Dramatik dieser Zahlen wird deutlich, wenn man sie mit den Gesamtinvestitionsausgaben der bundesdeutschen Gemeinden vergleicht, die 1989 ca. 38 Milliarden DM betragen und von denen ein Drittel mit Hilfe von Investitionszuschüssen von Bund, Ländern und ERP-Fonds bestritten wurden. Um dem geschätzten Investitionsbedarf gerecht zu werden, müßten die Gemeinden also auf absehbare Zeit ihre Investitionsausgaben zu einem Drittel dem Entsorgungsbereich vorbehalten, was angesichts anderer, drängender Probleme – z. B. im Wohnungsbau – völlig unrealistisch erscheinen muß. Zudem ist zu bedenken, daß derartige Überschlagsrechnungen von der derzeit relativ günstigen, sich aber gewiß nur in einem „Zwischenhoch“³⁵⁾ befindlichen Gemeindefinanzsituation ausgehen.

Auswirkungen hat dies auf die Umweltpolitik der Gemeinden in zweierlei Hinsicht. Erstens werden die Gemeinden dringender denn je auf staatliche Investitionszuschüsse angewiesen sein. Dies schränkt ihre Entscheidungsfreiheit gerade hinsichtlich der Entwicklung abfallwirtschaftlicher Konzepte empfindlich ein, denn die Landesregierungen stellen Investitionszuschüsse schwerpunktmäßig für kapitalintensive, großtechnische Anlagen zur Abfallentsorgung zur Verfügung. Das bedeutet, daß die Weichen staatlicherseits einseitig in Richtung der thermischen Beseitigung des Mülls gestellt werden und daß „Maßnahmen zur Müllvermeidung und -verwertung, die aus abfallwirtschaftlicher

³³⁾ Diese und die folgenden Angaben nach: Süddeutsche Zeitung vom 29./30. Juli 1989, S. 33, vom 4./5. November 1989, S. 33 und vom 28. November 1989, S. 6.

³⁴⁾ Die bislang vorgelegten Finanzierungsmodelle diskutieren J. Hücke/H. Wollmann (Anm. 14), S. 23 ff.

³⁵⁾ So der Untertitel des Gemeindefinanzberichts 1989 (Anm. 31).

³¹⁾ Vgl. Hanns Karrenberg/Engelbert Münstermann, Gemeindefinanzbericht 1989, in: Der Städtetag, (1989) 2, S. 132 (Tabelle 4b), S. 131 (Tabelle 2).

³²⁾ Vgl. D. Kornhardt (Anm. 10), S. 14.

Sicht weitaus höher einzustufen sind, . . . vernachlässigt“ werden³⁶). Die zweite Konsequenz aus dem geschilderten Investitionsbedarf für den Entsorgungsbereich trifft die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben im Umweltschutz, deren Finanzierbarkeit zunehmend in Frage gestellt wird, da neue Aufgaben nicht ohne neues Personal in Angriff genommen werden können. Die kommunalen Umweltreferenten sehen sich vielerorts bereits heute in der

personalpolitischen Defensive und fordern statt der kaum noch durchsetzbaren Neuschaffung von Stellen „nur“ noch „Stellenumschichtungen zu Lasten anderer Bereiche der Verwaltung“³⁷). Restriktionen kommunaler Umweltpolitik beruhen allerdings nicht nur auf der problematischen Finanzsituation der Gemeinden. Auch hinsichtlich der verfügbaren Instrumente sehen sich kommunale Umweltpolitiker vor besonderen Schwierigkeiten.

V. Instrumente kommunaler Umweltpolitik

Die Frage, inwieweit politische Programme (im Sinne von Gestaltungsabsichten) sich in die Realität umsetzen lassen, entscheidet sich nicht zuletzt an den der Politik verfügbaren Instrumenten. Zwar werden die politischen Handlungsinstrumente und Regelungstypen von verschiedenen Autoren unterschiedlich klassifiziert und sind die vorliegenden Typologien „weder ganz trennscharf, noch decken sie alle Interventionsformen restlos ab“³⁸), doch hat sich in der Anwendung vor allem durch die Implementationsforschung die Unterscheidung zwischen regulativer Politik, Anreizprogrammen, öffentlicher Leistungserstellung und Überzeugungsprogrammen grundsätzlich bewährt. Übernimmt man diese idealtypische Unterscheidung für den Bereich der kommunalen Umweltpolitik, so zeigt sich, daß die Gemeinden über die (theoretisch) wirksamsten, „harten“ Instrumente in nur eingeschränktem Maße verfügen und vorwiegend auf „weiche“ Durchsetzungsstrategien angewiesen sind, wenn es sich um Aufgaben aus dem Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung — also die freiwilligen Aufgaben im eigenen Wirkungskreis — handelt.

1. Öffentlichkeitsarbeit

Die Unterscheidung in „harte“ und „weiche“ Politikinstrumente bemißt sich am Grad des Eingriffs in den Entscheidungsspielraum der Adressaten, der am geringsten bei Überzeugungsprogrammen ausfällt. Überzeugungsstrategien kommen vor allem dann zur Anwendung, wenn Verhaltensänderungen auf „breiter Ebene“ angestrebt werden. In

Form von Appellen — z. B. auf den öffentlichen Nahverkehr umzusteigen — und Informationen — z. B. über Möglichkeiten der Abfallverwertung — sind solche Programme schon zu beinahe klassischen Instrumenten kommunaler Umweltpolitik geworden. Ihre Anwendung ist weder hinsichtlich der Verwaltungstätigkeit als solcher problematisch (die bekannten Formen der Öffentlichkeitsarbeit werden von den Kommunalverwaltungen routiniert wahrgenommen) noch hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Verwaltung und Öffentlichkeit. Das Problem liegt im geringen Wirkungsgrad von Überzeugungsprogrammen. Ihr verbreiteter Einsatz in der kommunalen Umweltpolitik kann als Indiz für die Nichtverfügbarkeit wirksamerer Instrumente zur Lösung kommunaler Umweltprobleme gewertet werden, provoziert allerdings auch die Vermutung, daß in vielen Gemeinden bewußt eine rein symbolische Politik betrieben wird, „mit der Aktivität signalisiert wird, ohne tatsächlich Veränderungen herbeiführen zu wollen“³⁹).

Die Wirksamkeit von Überzeugungsprogrammen läßt sich allerdings durch ihre Kombination mit anderen Instrumenten steigern, so daß der gegen sie gerichtete Symbolverdacht nur bei ihrem isolierten Einsatz gerechtfertigt ist. Ein erster Schritt in Richtung auf einen effizienzsteigernden „Instrumentenmix“ ist die Ergänzung der breitstreuenden Informationen durch Formen individueller Umweltberatung. Effizienz und Glaubwürdigkeit persuasiver Strategien sind darüber hinaus ganz entschieden abhängig von ihrer inhaltlichen Übereinstimmung mit der kommunalen Tätigkeit in den Bereichen, in denen Umweltschutz direkt durch öffentliche Leistungserstellung realisiert werden soll (also vor allem in der schon mehrfach angesprochenen kommunalen Abfall- und Abwasserbeseitigung). Dies gilt in zweierlei Hinsicht. Daß, erstens, Appelle an

³⁶) Nürnberger Nachrichten vom 17. November 1989. Das Zitat entstammt einer vom Umweltreferenten der Stadt Erlangen, Dieter Habermeier, auf einer Fachtagung vorgelegten Resolution an das bayerische Umweltministerium.

³⁷) D. Habermeier (Anm. 16), S. 353.

³⁸) Renate Mayntz, Zur Einleitung: Probleme der Theoriebildung in der Implementation, in: dies. (Hrsg.), Implementation politischer Programme II, Opladen 1983, S. 22.

³⁹) Heinz-Jürgen Dahme/Dieter Grunow, Implementation persuasiver Programme, in: R. Mayntz (Anm. 38), S. 139.

das Umweltbewußtsein der Bevölkerung nur glaubwürdig sind bei gleichzeitigem umweltfreundlichen Verhalten der Appellierenden selbst, leuchtet unmittelbar ein. Zweitens ist aber die Realisierung derartiger Aufrufe gerade im Umweltbereich gebunden an die Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur. Konkret: Der Aufruf an private Haushalte zur Aussortierung wiederverwertbarer Abfälle aus dem Hausmüll wird ohne Folgen bleiben, wenn er nicht mindestens durch die Aufstellung von Sammelcontainern in ausreichender Anzahl und jeweils zumutbarer Entfernung flankiert wird. Der Phantasie kommunaler Umweltpolitiker sind hier allenfalls finanzielle Grenzen gesetzt, wie die Einrichtung eines kostenlosen „Geschirrverleihdienstes“ für private und kommerzielle Festveranstalter durch die Stadt Aschaffenburg zeigt, die auf diese Weise den durch Einweggeschirre entstehenden Plastikmüllberg fühlbar reduzieren konnte.

2. Anreizprogramme

Eine weitere Möglichkeit zur Effizienzsteigerung von Persuasivprogrammen besteht darin, ihnen eine „materielle Motivationskomponente“⁴⁰⁾ hinzuzufügen. Diese kann positiv oder negativ, d. h. als „Belohnung“ oder „Bestrafung“ eines bestimmten Verhaltens, angelegt sein. Schon wegen der prekären Finanzlage der Gemeinden werden positive Anreize als Instrumente kommunaler Umweltpolitik wenig diskutiert, mancherorts aber zumindest – in den Umweltschutz mittelbar betreffenden Bereichen – praktiziert. Beispiele sind die in verschiedenen Varianten angebotenen, kostengünstigen „Umweltickets“ für den öffentlichen Personennahverkehr, mit denen der Verzicht auf die Benutzung des eigenen Kraftfahrzeuges finanziell belohnt werden soll. Der steuerungstheoretische Nachteil solcher positiven Anreizprogramme liegt darin, daß sie „Gefahr laufen, sich in Mitnahmeeffekten zu erschöpfen“⁴¹⁾, d. h. daß sie denen zugutekommen, die sich auch ohne „Prämie“ im angestrebten Sinne verhalten bzw. verhalten hätten. So gesehen ist für positive Anreize im kommunalen Umweltschutz ein Preis zu bezahlen, der sich zwar grundsätzlich durch das Gemeinlastprinzip rechtfertigen, aber angesichts der angespannten Haushaltslage vieler Gemeinden politisch nur schwer durchsetzen läßt.

Nicht nur wegen des Finanzarguments sind negative finanzielle Anreize als Instrument der Umweltpoli-

tik die interessantere Variante. Dem Verursacherprinzip entsprechende Aufgabenlösungen werden auch deshalb favorisiert, weil sie als marktkonforme Steuerungsinstrumente gelten, die das bislang weitgehend kostenlos genutzte Gut Umwelt mit einem Preis belegen, welchen Unternehmer wie Privathaushalte in ihre Haushaltskalkulation einbeziehen können. Prominentestes Beispiel für die Umsetzung dieses Konzepts ist das Abwasserabgabengesetz, das allerdings die Kommunen als Betreiber von Kläranlagen primär in der Rolle von Adressaten sieht: „Der Zweck der Abgabe liegt . . . darin, die Kommunen zu höheren Anstrengungen bei der Abwasserreinigung zu veranlassen, zum Beispiel die dritte Reinigungsstufe zu bauen.“⁴²⁾ Die Kommunen, die als Einleiter geklärter Abwässer die nach Schadeinheiten gestaffelte Abgabe zu entrichten haben, können das auf sie bezogene Steuerungsinstrument allerdings auch selbst steuernd nutzen, indem sie die entstehenden Kosten nicht auf die Allgemeinheit umlegen, sondern im Sinne des Verursacherprinzips auf die Hauptverschmutzer⁴³⁾.

Kommunal eigenständige Konzeptionen negativer Anreizprogramme sind vorstellbar in Form progressiv gestaffelter Tarife für Wasserversorgung, Abfall- und Abwasserbeseitigung, welche den Großverbrauchern bzw. Hauptproduzenten von Umweltbelastungen nicht (wie bisher weithin üblich) Mengenrabatte einräumen, sondern ihnen durch besondere finanzielle Belastungen ökonomische Anreize zu ressourcenschonendem Verhalten geben. Eine derartige Ausgestaltung der Gebührensatzungen nach umweltpolitischen Imperativen ist nicht sonderlich beliebt, und zwar nicht nur, weil Gebührenerhöhungen für Kommunalpolitiker „in der Regel mit politischem Ärger verbunden sind“⁴⁴⁾. Sie widerspricht dem haushaltspolitisch begründeten Trend der Kommunen zu wirtschafts- und gewerbefreundlichem Verhalten und trifft zusätzlich auf das Gegenargument, daß die Entsorgungssicherheit durch zu hohe Gebühren gefährdet werde, weil diese zur Umgehung der Vorschriften verleiteten. Weniger auf die Rationalität des Steuerungsinstruments als auf den eingeschränkten Entscheidungsspielraum der Gemeinden zielt der Hinweis, daß die Kommunalabgabengesetze durch die Bindung der Gebühren für öffentliche Leistungen an das Prinzip der Kostendeckung „politische Tarif-

⁴⁰⁾ Fritz W. Scharpf, Interessenlage der Adressaten und Spielräume der Implementation bei Anreizprogrammen, in: R. Mayntz (Anm. 38), S. 101.

⁴¹⁾ Ebd., S. 102.

⁴²⁾ Martin Grüner, Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesumweltministerium, zitiert nach: Umwelt. Informationen des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Nr. 4/1989, S. 186.

⁴³⁾ Vgl. T. Zapf-Schramm (Anm. 8), S. 309.

⁴⁴⁾ H. Karrenberg/E. Münstermann (Anm. 31), S. 44.

gestaltungen“ der Kommunen nur in engen Grenzen zulassen⁴⁵⁾. Dieses Argument kann indes nicht überzeugen. Die durchschnittlichen Kostendeckungsgrade betragen bei der Abfallbeseitigung derzeit 92,6 Prozent, bei der Abwasserentsorgung 86,0 Prozent⁴⁶⁾, so daß in vielen Gemeinden noch Spielraum nach oben vorhanden sein dürfte. Gebührengestaltungen nach dem Verursacherprinzip könnten zudem in Form interner Umschichtungen vorgenommen werden, so daß die Gesamteinnahmen nicht steigen und das Kostendeckungsprinzip nicht berührt wird. Auch hier gilt, daß sich die Kommunalpolitik mit dem pauschalen Verweis auf den Gesetzgeber nicht aus der umweltpolitischen Verantwortung stehlen kann.

3. Regulative Politik

Den weitestgehenden Eingriff in den Entscheidungsspielraum der Adressaten gestatten regulative Instrumente, die als Gebote, Verbote oder bedingte Erlaubnisse ausgestaltet sind⁴⁷⁾. Regulative Instrumente der Umweltpolitik werden von den Kreisen und kreisfreien Städten in ihrer Funktion als untere staatliche Verwaltungsbehörden angewendet. Dabei bleibt den Kommunalverwaltungen, die als Genehmigungs-, selten auch als Überwachungsbehörden tätig werden⁴⁸⁾, ein Ermessensspielraum nur dann, wenn der Gesetzgeber das „klassische Instrument vorbeugender administrativer Überwachung und Verhaltenslenkung“⁴⁹⁾, nämlich das Verbot inklusive Erlaubnisvorbehalt mit einer sogenannten „freien Erlaubnis“ ausstattet, wie zum Beispiel im Wasserhaushaltsgesetz: „Da mit dem vorhandenen Wasservorrat haushälterisch umzugehen ist, haben die Kommunen als untere Wasserbehörden die Möglichkeit, auch prinzipiell genehmigungsfähige Wassernutzungen nicht zu erlauben.“⁵⁰⁾ Liegt dagegen eine „gebundene Erlaubnis“ vor, die die Voraussetzung für die Erteilung bzw. Versagung einer Erlaubnis abschließend bestimmt, wie im Bundesimmissionsschutzgesetz bezüglich der Genehmigung industrieller Anlagen, bezieht sich die kommunale Verantwortung nicht auf die Wahrnehmung umweltschutzbezogenen Ermessens, sondern auf die konsequente Anwendung

der Bestimmungen, die den Ergebnissen der Implementationsforschung zufolge örtlich sehr unterschiedlich ausfällt⁵¹⁾.

Auch im eigenen Wirkungskreis der Gemeinden ist die Anwendung regulativer Instrumente der Umweltpolitik grundsätzlich möglich. Sie ergibt sich aus der kommunalen Satzungs- und Planungshoheit. Da die Satzungshoheit der Gemeinden einen „potentiell unbegrenzten Sachverhaltskreis“⁵²⁾ umfaßt, kann sie natürlich auch in den Dienst des Umweltschutzes gestellt werden. Beispiele für solche selbstgesetzten, direkt auf den Umweltschutz zielenden Normen sind Abwassersatzungen, die Schadstoffgrenzwerte für in den Kläranlagen zu reinigende Abwässer festlegen, Baumschutzsatzungen oder Streusalzverbote. Kommunale Satzungen müssen sich der Normenhierarchie fügen, d. h. den Vorrang des Gesetzes achten. Dies soll durch die staatliche Rechtsaufsicht sichergestellt werden⁵³⁾. Viele Städte haben in jüngster Zeit ihre Satzungs-hoheit als Instrument kommunaler Umweltpolitik entdeckt bzw. belebt. In 400 Gemeinden sind derzeit Satzungen in Vorbereitung bzw. bereits verabschiedet, mit deren Hilfe das Abfallaufkommen reduziert werden soll⁵⁴⁾. Konflikte mit den Rechtsaufsichtsbehörden — Bezirksregierungen bzw. Regierungspräsidien — kommen dabei allerdings nicht selten vor. Die Regierung von Mittelfranken etwa beanstandete an der im Herbst 1989 verabschiedeten Abfallsatzung der Stadt Nürnberg die Festschreibung einer an den Bürger gerichteten „Vermeidungspflicht“ von Einwegverpackungen, die allein vom Bund vorgeschrieben werden könne. Die Bezirksregierung Hannover monierte an der Abfallsatzung der Landeshauptstadt die dort normierte „Verpackungssteuer“ für Getränke in Einwegbehältern. Das politische Problem derartiger Beanstandungen liegt nach Ansicht kommunaler Umweltpolitiker darin, daß ihnen rechtsaufsichtlich verwehrt wird, die Zurückhaltung der Bundesregierung beim Einsatz regulativer Instrumente zur Müllvermeidung durch kommunale Rechtsetzungsakte zu kompensieren⁵⁵⁾.

⁴⁵⁾ Vgl. T. Zapf-Schramm (Anm. 8), S. 309.

⁴⁶⁾ Vgl. H. Karrenberg/E. Münstermann (Anm. 31), S. 121.

⁴⁷⁾ Vgl. Renate Mayntz, Implementation von regulativer Politik, in: dies. (Anm. 38), S. 51.

⁴⁸⁾ Die Überwachung des ordnungsgemäßen Betriebs genehmigungspflichtiger Anlagen obliegt in der Regel staatlichen Sonderbehörden wie den Gewerbeaufsichts- und Wasserwirtschaftsämtern.

⁴⁹⁾ G. Hartkopf/E. Bohne (Anm. 4), S. 190.

⁵⁰⁾ T. Zapf-Schramm (Anm. 8), S. 304.

⁵¹⁾ Vgl. Jochen Huckle/Arieh A. Ullmann, Konfliktregelung zwischen Industriebetrieb und Vollzugsbehörde bei der Durchsetzung regulativer Politik, in: R. Mayntz (Anm. 5), S. 105 ff.

⁵²⁾ E. Schmidt-Jorzig (Anm. 20), Rdn. 623, S. 208.

⁵³⁾ Vgl. ebd., Rdn. 626, S. 209 und Rdn. 642, S. 213.

⁵⁴⁾ Vgl. auch zum folgenden: Der Spiegel, Nr. 45 vom 6. November 1989, S. 114 ff.

⁵⁵⁾ Der Vorwurf an die Bundesregierung gründet darauf, daß diese von der 1986 in das Abfallgesetz eingefügten Ermächtigung, durch Rechtsverordnung Rücknahme- und Pfandpflichten zu erlassen, bislang nur in bezug auf Plastikflaschen Gebrauch machte.

Umweltprobleme der Gemeinden werden nicht zuletzt durch den Kraftfahrzeugverkehr verursacht. Neben den Belastungen durch Lärm und Schadstoffe steht die Beeinträchtigung der ökologischen Bedingungen durch den hohen Raumbedarf des motorisierten Individualverkehrs. Aus diesem Grund wird die Diskussion um ein klassisches regulatives Instrumentarium — nämlich Geschwindigkeitsbegrenzungen für den Kraftfahrzeugverkehr — vermehrt durch Umweltschutzgesichtspunkte und nicht mehr ausschließlich durch Verkehrssicherheitsaspekte bestimmt⁵⁶). Zwar hat sich der Deutsche Städtetag mit seiner Forderung nach Einführung von „Tempo 30“ als generelle innerörtliche Höchstgeschwindigkeit abseits des sogenannten Vorbehaltetzes für den Durchgangsverkehr nicht durchsetzen können. Die Gemeinden können jedoch Zonen-Geschwindigkeitsbegrenzungen beschließen, d. h. für zusammenhängende Teilgebiete, wie zum Beispiel Wohnviertel, 30 Stundenkilometer durch Verkehrszeichen als besonderes Tempolimit ausweisen. Viele Städte nutzen diese Möglichkeit so intensiv, daß die Zeitschrift „Der Städtetag“ bereits von der Durchsetzung flächendeckender Konzepte durch die Kommunen „auf eigene Faust“ spricht. Als Beispiele werden Aachen, Bonn, Bremen, Freiburg, Heidelberg, Kassel, Krefeld, Ludwigsburg und Neuss genannt⁵⁷).

4. Kommunale Umweltplanung

Die kommunale Satzungshoheit greift auch hinsichtlich der Bauleitplanung, die Flächennutzungspläne als vorbereitende und Bebauungspläne als rechtsverbindliche Pläne umfaßt. Allerdings können die staatlichen Aufsichtsbehörden bei der Genehmigungserteilung für Satzungen bezüglich Bebauungsplänen über die reine Rechtsaufsicht hinaus in begrenztem Umfang auch fachliche Erwägungen berücksichtigen, wenn Belange der staatlichen Raumordnung und Regionalplanung berührt werden⁵⁸). Nach § 1 (5) Baugesetzbuch soll die Bauleitplanung dazu beitragen, „eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln“. Das Gesetz bietet den Gemeinden mehrere Möglichkeiten, Umweltschutzziele in der Bauleitplanung zu berücksichtigen und diese damit als Instrument vorsorgender Umweltpolitik vor allem hinsichtlich der Gestaltung von Neubauflächen einzu-

setzen⁵⁹). Nach § 9 Baugesetzbuch können im rechtsverbindlichen Bebauungsplan unter anderem festgesetzt werden: öffentliche und private Grünflächen; Maßnahmen und Flächen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft; Gebiete, in denen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen bestimmte luftverunreinigende Stoffe nicht verwendet werden dürfen; die Anpflanzung von Bäumen und Sträuchern.

Zwar ist es angebracht, vor „überzogener Euphorie hinsichtlich der Nutzung der kommunalen Bauleitplanung als Instrument des Umweltschutzes“ zu warnen⁶⁰), denn das Städtebaurecht räumt dem Umweltschutz keinen Vorrang vor anderen in der Planung zu berücksichtigenden Belangen ein. Nimmt man aber die Aufnahme des Umweltschutzes in die für die Bauleitplanung relevanten und gegeneinander abzuwägenden Belange ernst, kann man die entsprechenden Vorschriften des Baugesetzbuches als ein an die Kommunen gerichtetes Gebot zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bei der Planerstellung interpretieren⁶¹). Die an eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) zu stellenden Anforderungen sind in der Bundesrepublik zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Aufsatzes gesetzlich noch nicht fixiert⁶²). Diejenigen Gemeinden, die in der Vergangenheit bereits UVP-Verfahren eingeführt haben — in der Bundesrepublik sind dies bis 1987/88 20 der 65 Städte mit mehr als 100 000 Einwohnern gewesen⁶³) — betraten damit in der Tat Neuland und nahmen gegenüber dem hinsichtlich der Umsetzung der UVP-Richtlinie der Europäischen Gemeinschaft zögerlichen Bundesgesetzgeber die Vorreiterrolle ein. Freilich wurde mit der UVP in den Kommunen kein neues und eigenständiges Recht gesetzt, sondern ein „in besonderer Weise systematisiertes Verfahren zur Anlage und Bewertung von Planungen“⁶⁴) eingeführt. Auch ein negatives Prüfungsergebnis hinsichtlich der von einer geplanten

⁵⁹) Vgl. Jochen Hucke, Umweltpolitik, kommunale, in: Rüdiger Voigt (Hrsg.), Handwörterbuch zur Kommunalpolitik, Opladen 1984, S. 467.

⁶⁰) T. Zapf-Schramm (Anm. 8), S. 306.

⁶¹) So z. B. Rudolf Schäfer, Die kommunale Bauleitplanung, in: O. W. Gabriel (Anm. 8), S. 255.

⁶²) Das „UVP-Gesetz“ wurde vom Deutschen Bundestag am 16. November 1989 abschließend beraten und verabschiedet (vgl. Stenographische Berichte, Plenarprotokoll 11/176) und wird, vorbehaltlich der Zustimmung des Bundesrates, mit ca. eineinhalbjähriger Verspätung gegenüber der durch die Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 27. Juni 1985 gesetzten Frist in Kraft treten.

⁶³) Vgl. Theodor Hoffmann, Die Berücksichtigung der Umweltbelange in der Bauleitplanung, in: Der Städtetag, (1988) 2, S. 139; Der Spiegel, Nr. 19 vom 9. Mai 1988, S. 63.

⁶⁴) H.-H. Weyel (Anm. 2), S. 255 f.

⁵⁶) Vgl. Paul Klippel/Norbert Gorißen, Umweltauswirkungen von Tempo 30, in: Der Städtetag, (1989) 3, S. 184 ff.

⁵⁷) Der Städtetag, (1989) 11, S. 709.

⁵⁸) Vgl. E. Schmidt-Jorzic (Anm. 20), Rdn. 643, S. 214.

Maßnahme zu erwartenden Umweltbeeinträchtigungen führt nicht zwangsläufig zu deren Aufgabe, der sogenannten „Null-Option“, sondern ist lediglich beim Genehmigungsverfahren zu berücksichtigen. Deshalb sollte auch von der bundesgesetzlichen Regelung des UVP-Verfahrens nicht zuviel erwartet werden, zumal das UVP-Gesetz nach Einschätzung kommunalpolitischer Praktiker „bedeutend grobmaschiger gestrickt (ist) als das von den Städten verwendete Muster“⁶⁵⁾.

Umweltverträglichkeitsprüfungen beziehen sich auf einzelne Projekte und Planungen. Sie sind damit zwar nicht wertlos, aber ein eher bescheidener Ansatz und nicht mehr als ein erster Schritt in die richtige Richtung. Echte Umweltvorsorge bedeutet jedoch die Einbeziehung ökologischer Aspekte auch in langfristige und umfassende Handlungsorientierungen. Voraussetzung hierfür ist zunächst eine sorgfältige Bestandsaufnahme des Ist-Zustandes der natürlichen Umwelt, ohne die nicht einmal der Umfang des „Sanierungsbedarfs“ geklärt werden kann. Derartige Bestandsaufnahmen durch die Kommunen gibt es seit 1971, als in Ludwigsburg, Nürnberg und Tübingen die ersten Umweltschutzberichte entstanden. Erst in den achtziger Jahren allerdings begannen die Gemeinden in größerem Stil Umweltberichte zu erstellen und zu veröffentlichen. Das Umweltbundesamt dokumentiert insgesamt 233 kommunale Umweltberichte, von denen zum Erhebungszeitpunkt (August 1988) noch 16 im Vorbereitungs- und drei im Entwurfsstadium waren. Von den bereits fertiggestellten Berichten entfielen 170 auf die Städte, 62 auf die Landkreise und einer auf einen Umlandverband⁶⁶⁾. Erkennbar ist, daß ein Großteil der Umweltberichte sich auf die – besonders belasteten – Verdichtungsräume bezieht⁶⁷⁾ und daß die Zahl der Umweltberichte mit der Größe der Kommunen zunimmt⁶⁸⁾. Die Zahlen zeigen, daß viele kommunale Gebietskörperschaften – vor allem Mittel- und Kleinstädte sowie die meisten Landkreise – noch keine oder zumindest keine öffentlich zugänglichen Entscheidungsgrundlagen für einen planerischen Umweltschutz erarbeitet haben. Darüber hinaus sind viele der vorliegenden Berichte bereits veraltet. Nur ein knappes Viertel wird, trotz oft anderslautender Ankündigungen,

fortgeschrieben und auf den jeweils aktuellen Stand gebracht⁶⁹⁾. Nicht nur aufgrund der mangelnden Aktualität ist ein Großteil der vorliegenden Umweltberichte als Planungs- und Entscheidungshilfe völlig ungeeignet. Die in den siebziger Jahren veröffentlichten Berichte waren fast ausnahmslos reine Tätigkeitsberichte der Verwaltungen, die auf eine kritische Erfolgskontrolle generell verzichteten. In den letzten Jahren setzte sich zwar tendenziell die Beschreibung der Umweltsituation gegenüber reinen Maßnahmenbilanzen durch. Doch bleiben die meisten Umweltberichte der – einleitend bereits kritisierten – rein medialen Sichtweise verhaftet und vernachlässigen eine Orientierung an den verschiedenen Aufgabenbereichen. Die überwiegend rein deskriptiv-statistischen Bestandsaufnahmen, die auf eine Interpretation der Daten und daraus abzuleitende Handlungsprogramme verzichten, fügen der durch die mediale Orientierung bedingten ökologischen Kontextlosigkeit eine soziale und politische Bedeutungslosigkeit hinzu⁷⁰⁾.

Ungeachtet der Schwierigkeiten bei der Erfassung und Präsentation der für einen „Umweltatlas als Natur- und Umweltschutzkataster“⁷¹⁾ notwendigen Daten, die die Empfehlung nahelegen, sich den erforderlichen Sachverstand nötigenfalls von außen einzukaufen, haben viele Gemeinden noch Nachholbedarf hinsichtlich der Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen. Wenn 84 Prozent der Großstadtverwaltungen noch vor zwei Jahren die Frage, ob ihnen ausreichende Kriterien für die Bewertung von Umweltbelastungen bekannt sind, verneinten⁷²⁾, kann allerdings davon ausgegangen werden, daß der entsprechende Handlungsbedarf auch von den Betroffenen selbst erkannt wurde. Dies und die Tatsache, daß immer mehr Städte und Kreise sich darauf verstehen, eindeutige Verwaltungszuständigkeiten im kommunalen Verwaltungsaufbau durch die Einrichtung von Umweltämtern und Umweltreferaten bzw. -dezernaten zu schaffen, geben Anlaß zur Hoffnung auf eine Intensivierung kommunaler Umweltschutzbemühungen in der Zukunft. Es scheint sich die Erkenntnis des Radolfzeller Oberbürgermeisters Neurohr – spät, aber immerhin – durchzusetzen: „Wenn die Gemeinden schnell und intensiv einsteigen würden, könnte ein Großteil der Probleme gelöst werden.“⁷³⁾

⁶⁵⁾ Ebd., S. 256. Bezeichnenderweise enthält das vom Bundestag beschlossene UVP-Gesetz hinsichtlich der Aufstellung von Bebauungsplänen keine neuen Regelungen, sondern bestimmt, daß die UVP nach den Vorschriften des Baugesetzbuchs durchgeführt wird (Art. 1, § 17, zitiert nach: Deutscher Bundestag, Drucksache 11/5532).

⁶⁶⁾ Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.), Daten zur Umwelt 1988/89, Berlin 1989, S. 589 ff.

⁶⁷⁾ Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.), Daten zur Umwelt 1986/87, Berlin 1986, S. 536.

⁶⁸⁾ Vgl. D. Kornhardt (Anm. 10), S. 36.

⁶⁹⁾ Vgl. hierzu und zum folgenden ebd., passim.

⁷⁰⁾ Vgl. Peter Zieschank/Peter Schott, Umweltinformationssysteme im Bodenschutz, Berlin 1986, S. 28.

⁷¹⁾ Peter Krauß, Kommunale Umweltschutzpolitik, in: Theodor Pfizer/Hans Georg Wehling (Hrsg.), Kommunalpolitik in Baden-Württemberg, Stuttgart u. a. 1985, S. 260.

⁷²⁾ Vgl. T. Hoffmann (Anm. 63), S. 139.

⁷³⁾ Zitiert nach: Der Spiegel, Nr. 1 vom 2. Januar 1989, S. 52.

Die Natur als neuer Mythos

I. Eine neue Heilslehre?

Zweifellos ist die Menschheit mit der globalen Umweltkrise in eine neue historische Dimension eingetreten. Neu — und bislang noch nicht dagewesen — ist die Gefahr einer nuklearen Selbstauslöschung. Ebenso einzigartig ist die Gefahr einer Vergiftung der Natur, der Böden, der Wälder, der Gewässer und der Luft. Der sich in den letzten Jahrzehnten „explosionsartig“ ausbreitende Mensch, der die ganze Erde auf Kosten der übrigen Natur kolonisiert und damit letztendlich die eigenen Lebensgrundlagen zerstört, ist sich selbst zum größten Hindernis geworden.

Auf die Rangliste der am dringlichsten zu lösenden politischen Probleme kam der Umweltschutz erst im Laufe der letzten fünfzehn Jahre. Die traditionellen politischen Parteien und die dahinter stehenden weltanschaulichen Ideenkreise haben darauf zunächst träge, später dann opportunistisch reagiert, indem sie die Forderung nach mehr Umweltschutz und „sanfter Technologie“ in ihre Programme aufnahmen. Zum zentralen ideologischen Kernbestand, nach welchem die Gesellschaft völlig neu umzugestalten sei — ähnlich wie historisch nach republikanisch-demokratischen oder nach sozialistischen Prinzipien —, ist die Ökologie jedoch lediglich beim fundamentalistischen Flügel der GRÜNEN geworden. Dies vor allem deshalb, weil noch weitgehend unklar ist, wie ein radikaler ökologischer Umbau der Industriegesellschaft zu gestalten sei, wie denn die nach dem Wertewandel umso höher angesehenen emanzipatorischen Selbstentfaltungswerte mit den asketischen Forderungen nach einer „frugalen Lebensweise“ (Hans Jonas) und einem „Frieden mit der Natur“ (Klaus Michael Meyer-Abich) in Einklang zu bringen seien. So aktuell stellen sich die Umweltprobleme doch wieder nicht, als daß die Stilllegung diverser umweltverschmutzender Industriezweige oder die völlige Umschichtung der Haushaltsetats nach ökologischen Gesichtspunkten auf breiteres Verständnis träfen. Im Gegenteil, mit dem in dieser Höhe und Kontinuität unerwarteten Wirtschaftswachstum der achtziger Jahre sind die vorwiegend „neokonservativ“ regierten westlichen Industriestaaten den „High-Tech-Pfad“ weiter vorangeschritten. Dies läßt sich auch an der Zunahme des Auto-

Flug- und Reiseverkehrs insgesamt sowie am gestiegenen Konsum- und Wohlstandsniveau ablesen. Mehr noch: Die technologisch-ökonomische Revolution des Westens hat den planwirtschaftlichen, sozialistischen Staaten den selbstverschuldeten Bankrott nur umso deutlicher vor Augen geführt; und dies nicht nur in wirtschaftlicher, sondern auch in ökologischer Hinsicht.

Man könnte sogar soweit gehen, im Triumph des westlichen Liberalismus ein Ende der Ideologien, ein Ende der Geschichte zu sehen. Faschismus und Kommunismus sind tot, eine Wiederauferstehung ist wenig wahrscheinlich. Der stellvertretende Planungschef im State Department, Francis Fukuyama, konstatiert mit leicht bedauerndem Tonfall, daß gegenwärtig nirgendwo neue oder alte ausstrahlungsstarke Ideologien sichtbar seien: „Das Verschwinden des Marxismus-Leninismus erst in China und dann in der Sowjetunion wird sein Tod als lebendige Ideologie von welthistorischer Bedeutung sein. Eine Zeitlang mögen noch einige echte Gläubige übrigbleiben in Örtlichkeiten wie Managua, Pjöngjang, Cambridge/Massachusetts, aber das Faktum, daß es keinen einzigen großen Staat mehr gibt, in dem diese Ideologie funktionieren würde, untergräbt völlig ihren Anspruch, die Vorhut der Menschheit zu sein.“¹⁾

Die These vom Ende der Ideologien blieb nicht unwidersprochen. Ihr steht die vielerorts geäußerte Ansicht entgegen, daß die postmoderne Beliebigkeit und die prinzipielle Offenheit der pluralistischen Demokratie die Wahrheits- und Sinnbedürfnisse vieler nicht befriedige und insbesondere Jugendlichen zu wenig Orientierung biete. Hier entstehen Ansatzpunkte für neue Heilslehren. Eine dieser Gefahren wird im weltweiten Anwachsen des Fundamentalismus unterschiedlichster Spielarten, vom islamischen, christlichen bis zum grünen, gesehen. Er ist ein Beleg dafür, daß Arnold Gehlens leicht resignativer technokratischer Vision der Post-Historie — die den Endzustand entwickelter Industriestaaten bezeichnet, wo Politik durch die Verwaltung immer komplexerer Sachzwänge ersetzt

¹⁾ F. Fukuyama, *Das Ende der Geschichte?*, in: Europäische Rundschau, (1989) 4, S. 17.

wird — doch nicht die Zukunft gehören wird. Die traditionelle Sozialdemokratie sieht gerade in der Bekämpfung des Fundamentalismus aller Schattierungen ein neues Motivationsfeld für die eigenen Anhänger²⁾.

Für den amerikanischen Neokonservativen Irving Kristol ist der Wettstreit der Ideologien zugunsten des Westens noch nicht entschieden. Die Problematik der modernen Welt, schreibt er, umfaßt „auch die Sehnsucht nach Gemeinschaft, nach Spiritualität, wachsendes Mißtrauen gegenüber der Technologie, die Verwechslung von Freiheit mit Zügellosigkeit, und noch vieles mehr. Wir mögen den Kalten Krieg gewonnen haben, was sehr nett ist, es ist mehr als nett, es ist wunderbar. Aber das bedeutet, daß jetzt wir selbst der Feind sind, nicht die anderen.“³⁾

Könnte der Westen als strahlender Sieger verstärkt in die Schußlinie neuer totalitärer Ideologien gelangen? Er ist es schon. Ein neuer Totalitarismus aus Liebe zur Natur hat sich längst den Kapitalismus als

Hauptfeind auserkoren. „Man braucht gar nicht besonders weit zu suchen“, schreibt Auberon Waugh, „um in der grünen Bewegung die autoritären Anfänge zu entdecken . . . Eine Gruppe monomanischer Eiferer wird im Bewußtsein ihrer höchsten Einsicht immer unpopulärere Maßnahmen durchdrücken, bis zu guter Letzt zynische Machtpolitiker das Ganze an sich reißen.“⁴⁾ Der Ökologismus, der in den USA mit der New Age-Bewegung eng verbunden ist, ist in der Lage, zu einer messianischen, alles erklärenden Weltanschauung mit religiösen Zügen zu werden: „Ein Parteiführer sagte vor kurzem“, schreibt James Bowman in der Zeitschrift „The Spectator“, „wer für die Grünen stimme, lege gewissermaßen ein Gelübde ab . . . Wie bei den Fundamentalisten bedeutet das Bekenntnis zur Natur, daß wir nach dem Sündenfall des industriellen Materialismus wiedergeboren werden.“⁵⁾ Droht mit dem Ökologismus sich eine neue Heilslehre auszubreiten, die sich zum Retter von Mensch und Natur erklärt und die Führung zur alleinseligmachenden Erlösung vor dem ökologischen Untergang beansprucht?

II. Ende des Fortschrittsglaubens

Eine intensivere Berücksichtigung des Umweltschutzes muß keineswegs im Bewußtsein einer neuen Heilslehre stattfinden. Mehr Umweltschutz ist lediglich die vernünftige Reaktion auf Umweltschäden, die von der ungebrochenen Dynamik des weltweiten Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstums verursacht werden; er ist zugleich eine Korrektur des im Rückblick naiven Entwicklungsoptimismus der ersten Nachkriegsjahrzehnte. Erst Anfang der siebziger Jahre gestand man sich ein, daß die „Grenzen des Wachstums“ in vielleicht gar nicht so ferner Zukunft erreicht sein würden, wenn dies auch bezeichnenderweise nur widerwillig von den Weltentwicklungsorganisationen und den politischen Parteien aufgenommen wurde. Die Einsicht in die Grenzen des Wachstums markierte den entscheidenden und nachhaltigen Zusammenbruch des in Ost und West dominanten ideologischen Ideenkreises: den Fortschrittsglauben. Die gewaltigen Ökologieprobleme verdunkeln seither die utopischen Hoffnungen auf eine Überflußgesellschaft und besiegeln das Ende des Traums von der unbe-

schränkten Herrschaft des Menschen über die Natur. Diese ideengeschichtliche Wende wurde sowohl von Progressiven als auch von Konservativen wahrgenommen. Hans Magnus Enzensberger mußte 1973 eingestehen: „Was einst Befreiung versprach, der Sozialismus, ist zu einer Frage des Überlebens geworden. Das Reich der Freiheit aber ist, wenn die Gleichungen der Ökologie aufgehen, ferner gerückt denn je.“⁶⁾ Und Robert Spaemann: „Modernität ist ein Gegenstand geworden, über den wir nachdenken, sie ist nicht mehr die Form, in welcher wir darüber nachdenken.“⁷⁾

Bedeutsam ist weiterhin, daß das Ende des Fortschrittsglaubens von einer zunehmenden Technikkritik eingeleitet worden war und die Neueinschätzung der Risiken des technologischen Fortschritts nach sich zog. Sie ist also keine ideologische Kopfgeneration, sondern hat reale Ursachen. Die Folge war ein radikaler Perspektivenwechsel: Während früher die Chancen des technischen Fortschritts im Vordergrund standen, werden heute vorwiegend seine Risiken in der Öffentlichkeit wahrgenommen.

²⁾ Vgl. T. Meyer, *Fundamentalismus. Aufstand gegen die Moderne*, Reinbek 1989.

³⁾ I. Kristol, *Ich glaube kein Wort davon*, in: *Europäische Rundschau*, (1989) 4, S. 43.

⁴⁾ A. Waugh, in: *The Spectator* vom 12. August 1989.

⁵⁾ J. Bowman, in: ebd.

⁶⁾ H. M. Enzensberger, *Zur Kritik der politischen Ökologie*, in: *Kursbuch*, 33 (1973), S. 41.

⁷⁾ R. Spaemann, *Das Ende des modernen Bewußtseins*, Vortrag auf der Civitas-Tagung 1985, unv. Manuskript, S. 19.

Hans Mathias Kepplinger und Rainer Mathes haben in einer aufwendig angelegten Untersuchung den Wandel von der Technikfreundlichkeit der sechziger Jahre zur Technikfeindlichkeit von heute eindrucksvoll belegt⁸⁾. Die Technikberichterstattung hat sich im untersuchten Zeitraum von 1965 bis 1986 verdreifacht. Die Tendenz der Berichterstattung über Technik erlebte dabei teilweise dramatische Veränderungen. In der ersten Phase (1965 bis 1969) war die Berichterstattung — im Zusammenhang mit der Mondlandung der US-Astronauten — sehr positiv. Seither wurde sie, von einzelnen Schwankungen abgesehen, kontinuierlich schlechter. Die Analyse widerlegt die weitverbreitete Vorstellung, die Technikkritik sei erst Mitte der siebziger Jahre durch die negativen Ereignisse um das geplante Kernkraftwerk Wyhl oder das Chemieunglück in Seveso ausgelöst worden. Die Kritik begann lange vorher. Die erwähnten Ereignisse waren

nicht die Ursachen der anwachsenden Technikfeindlichkeit, sondern Auslöser einer umfangreicheren publizistischen Zuwendung zu großtechnischen und umweltrelevanten Projekten, wobei sich die bereits vorhandene Technikskepsis niederschlug und verstärkte. In der dritten Phase (1975 bis 1986) erfolgte dann die Politisierung der wachsenden Technikkritik und des Umweltschutzes. „Damit hatte innerhalb der untersuchten 22 Jahre ein grundlegender Strukturwandel der Berichterstattung stattgefunden. Während die Blätter in den 60er Jahren vor allem die Zweckbestimmung und den Nutzen von Technik betonten, stellten sie in den 80er Jahren vor allem die Begleiterscheinungen und den tatsächlichen möglichen Schaden in den Mittelpunkt ihrer Berichterstattung. Die publizistische Technik-Euphorie der 60er Jahre wandelte sich zu einer publizistischen Technik-Phobie der 80er Jahre.“⁹⁾

III. Risikogesellschaft: ein strategisches Konzept

Mit der Bezeichnung „Risikogesellschaft“¹⁰⁾ soll nun diese perspektivische Wende auf den Begriff gebracht werden. Demnach ist mit dem Übergang von der Wohlstandsgesellschaft in die Risikogesellschaft weltweit eine historische Schwelle überschritten worden, jenseits der die Klassenkonflikte in ökologische Gefährdungskonflikte übergehen bzw. von diesen überlagert werden. Damit geraten Politik und Wirtschaft in eine Glaubwürdigkeitskrise, denn obwohl sie die Sicherheit allerorts zu erhöhen versuchen, nimmt die Unsicherheit global zu. Es bleibt offen, ob Wissenschaft und Technik in der Spirale von Risikoerzeugung und Risikobewältigung Sieger bleiben. Die technische Kompetenz, den Planeten zu zerstören, muß nicht einhergehen mit der Kompetenz, sie zu erhalten.

In der Perspektive der Risikogesellschaft wird die Technik zu einem Sündenbock und Feindbild, das auf die Industriegesellschaft als ganze erweitert wird. „Die Industriegesellschaft hat eine halbierte Demokratie hervorgebracht, in der die Fragen der technischen Gesellschaftsveränderung der politisch-parlamentarischen Entscheidung entzogen bleiben. Wie die Dinge stehen, kann man zum technisch-ökonomischen Fortschritt zwar nein sagen,

das ändert aber nichts an seinem Vollzug. Er ist der Blankoscheck auf Durchsetzung — jenseits von Zustimmung oder Ablehnung.“¹¹⁾

Indem der Technik und der Industrie eine Omnipotenz als Gestalterin von Gesellschaft und Kultur zugeschrieben wird, bekommt die soziale Marktwirtschaft westlichen Typs das Etikett antidemokratisch angeheftet. Als „Gegengift“ gegen dieses „industrielle Mittelalter“ werden dann „mehr Demokratie — Herstellung von Zurechenbarkeit, Umverteilung der Beweislasten, Gewaltenteilung zwischen Produzenten und Begutachtung der Gefahren, öffentliche Dispute über technologische Alternativen“ empfohlen¹²⁾. In ökorevolutionärer Sicht bietet die Ökologie dann auch „Chancen des Schreckens“, nämlich die revolutionäre Chance, die Utopie eines „neuen Gesellschaftsprojekts“, einer „europäischen Weltinnenpolitik“ zu verwirklichen. Die Ökosozialisten erblicken im Aufbrechen des Ost-West-Gegensatzes und in der Ökokrise die Möglichkeit, das entstandene ideologische „Vakuum“ durch das Projekt einer weltweiten ökosozialistischen Planwirtschaft ausfüllen zu können.

Doch auch von konservativer Seite wird die Denkfigur der „Risikogesellschaft“ aufgenommen. Dort wird sie allerdings als die spezifisch moderne Hybris

⁸⁾ H. M. Kepplinger/R. Mathes, Künstliche Horizonte. Die Darstellung von Technik in Zeitungen und Zeitschriften der Bundesrepublik Deutschland von 1965—1986, Mainz 1987.

⁹⁾ Ebd., S. 9.

¹⁰⁾ U. Beck, Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt 1986.

¹¹⁾ Ders., Risikogesellschaft. Überlebensfragen, Sozialstruktur und ökologische Aufklärung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 36/89, S. 13.

¹²⁾ Ebd.; vgl. ders., Gegengifte. Die organisierte Unverantwortlichkeit, Frankfurt 1988.

des neuzeitlichen „Machbarkeitsdenkens des Menschen über sich selbst und über die Natur“ interpretiert. „Da die ethischen und kulturellen Lebensdeutungen der Moderne mit der ökonomischen und technischen Machtausdehnung nicht Schritt halten, wird die Risikogesellschaft zu einer Grenzerfahrung der expansionistischen Moderne in den Bereichen Wirtschaftswachstum, Naturbeherrschung und Kultur.“¹³⁾ Davon ausgehend wird die Forderung nach einem „organischen Wirtschaftswachstum“ und „einer vom Markt und vom Parlament unabhängigen Institution“, einer „Bundesumweltbank“, erhoben. Durch eine „Reethisierung“ der Industriegesellschaft soll diese besser gesteuert werden können.

Das Konzept der Risikogesellschaft bestimmt mittlerweile die öffentliche Meinung. Es ist allerdings keineswegs unbestritten und wird besonders von maßgeblichen Wirtschafts- und Wissenschaftskreisen angegriffen. Diese bestreiten, daß die Umweltzerstörung primär von Technik und industrieller Produktion verursacht wird, sondern sehen die Hauptursache der Umweltprobleme in der Überbevölkerung und den wachsenden Komfortansprüchen. Deshalb könne der Umweltkrise nicht durch weniger Technik, mehr Bürokratie oder gar vorindustrielle Lebensformen begegnet werden, sondern nur durch mehr und bessere Technik. Bezweifelt wird auch der Wert einer regulativen Umweltethik, denn wo – wie bei den globalen Problemen der Überbevölkerung, der Energie- und Rohstoffversorgung, der Umweltverschmutzung und Nahrungsmittellversorgung – zwar die Fakten bekannt, aber längst keine technischen und politischen Lösungen zur Hand sind, nützt auch eine Ethik wenig,

die ja lediglich eine moralische Anleitung zu richtigem Handeln sein kann. Der Appell zu mehr Sparsamkeit ist sinnvoll, aber dazu bedarf es keiner neuen Ethik, erst recht nicht in der Marktwirtschaft, wo das ökonomische Prinzip der Knappheit für äußerste Sparsamkeit sorgt.

Das Konzept der Risikogesellschaft ist die Antwort auf die Technikskepsis, die in der Bundesrepublik Deutschland Anfang der siebziger Jahre virulent wurde, als der wirtschaftliche Wiederaufbau abgeschlossen war. Die wirtschaftliche und gesellschaftliche Modernisierung der Bundesrepublik zu einem führenden Industrie- und Dienstleistungsstaat war erreicht worden. Die 68er Studentenbewegung schickte sich an, auch auf dem sozialpsychologischen Gebiet des Lebensstil- und Wertewandels den Anschluß zur amerikanischen Konsumgesellschaft zu halten. Sie vollführte das Kunststück, mit marxistischen Parolen und Denkschemata die kulturelle und politische Modernisierung des Kapitalismus fortzusetzen¹⁴⁾. Die Umweltfrage stieß damals auf ein grundsätzlich fortschritts- und wachstumsfreundliches Klima. Konservative Umweltschützer wie Herbert Gruhl¹⁵⁾ wurden zwar in der Öffentlichkeit bekannt, politisch konnten sie jedoch nichts bewegen. Die Bürgerinitiativen beschränkten sich auf den Protest gegen sie unmittelbar betreffende lokale Großprojekte. Die Studentenbewegung reagierte auf den Bericht des Club of Rome „Grenzen des Wachstums“ mißtrauisch, da er ihre Fortschrittsutopien in Frage stellte. Wie konnte unter diesen Umständen die Ökologie überhaupt weltanschaulich aufgenommen und integriert werden und ihren heutigen ideologieprägenden Status erobern?

V. Programmatische Ratlosigkeit

Die ideologische Ausgangsbasis war grob zusammengefaßt folgende: „Die konservative Utopie, die Agrarromantik, die Rede von Heimat und Volkstum, von Nation, Ehre und Innerlichkeit – das alles war nach dem Ende des Dritten Reiches keine

Position mehr, von der aus eine Kritik am Industriesystem hätte artikuliert werden können. Auch wenn die Intentionen Hitlers ganz andere gewesen waren und in den dreißiger Jahren nicht weniger hart industrialisiert worden war, bestand doch eine so große symbolische Affinität zwischen konservativer Zivilisationskritik und Nationalsozialismus, daß jede Kritik an Industrie und Technik, die den älteren Topoi der Heimat-Utopie folgte, automatisch unter den Verdacht einer mangelhaften Bewältigung der

¹³⁾ P. Koslowski, Risikogesellschaft als Grenzerfahrung der Moderne, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 36/89, S. 55.

¹⁴⁾ Vgl. R. Bieling, Die Tränen der Revolution. Die 68er zwanzig Jahre danach, Berlin 1988.

¹⁵⁾ H. Gruhl, Ein Planet wird geplündert, Frankfurt 1975.

Vergangenheit geriet . . . Es sollte fast 30 Jahre dauern, bis sich die Kräfte soweit umgruppiert hatten, daß dieses Problemfeld, das traditionell Domäne der Konservativen war, von neuen Blickwinkeln aus gesehen werden konnte. Voraussetzung dazu war jedoch eine ebenso gründliche Zerstörung des Fortschrittsmythos wie zuvor der Heimat-Utopie.“¹⁶⁾

Am Ende dieser Umgruppierung stand die Anpassung der ehemals konservativen Technikritiker wie Arnold Gehlen oder Hans Freyer an den fortschrittlichen, liberal-kapitalistischen Grundkonsens der Bundesrepublik, der in der Parole „Sicherheit durch Wohlstand“ den Garanten für die soziale und politische Integration erblickte. Die wenigen konservativen Versuche, den aufkommenden Hedonismus mit dem Verweis auf die naturzerstörerischen Konsequenzen eines voll entwickelten Industrialismus zu kritisieren, um ihm eine platonisch-christliche Askesemoral entgegenzustellen, verhallten weitgehend ungehört, nicht zuletzt auch deshalb, weil das konservative Milieu, in dem dieses Denken wurzelte, weitgehend sozial absorbiert worden war. Jede bürgerliche Partei — dies gilt bis heute — hätte sich marginalisiert, wenn sie nicht auf Wohlfahrtssicherung und Selbstentfaltung gesetzt hätte. Konservative Kulturkritik galt als so reaktionär, daß sie paradoxerweise nur in der neomarxistischen Gestalt der „Dialektik der Aufklärung“ von Seiten der Frankfurter Schule vorgebracht werden konnte. Die antiautoritäre Kulturrevolution war freilich ihrerseits alles andere als die Wiederauferstehung eines „romantischen“ Deutschland, wie dies nachträglich gerne behauptet wird¹⁷⁾.

Die Konsumkritik der Antiautoritären speiste sich keinesfalls aus umweltschützerischen oder naturromantischen Motiven, sondern war Ausdruck eines Antikapitalismus, der die Warenvielfalt des marktwirtschaftlichen Systems als Betrug an den „wahren“ Bedürfnissen der Menschen und die Verbürgerlichung des Proletariats als Anschlag auf die revolutionäre Arbeiterbewegung begriff. Die Antiautoritären orientierten sich am Vorbild amerikanischer Bürgerrechtsbewegungen und forderten die Radikalisierung emanzipativer Befreiungs-, Friedens- und Wohlstandssehnsüchte, artikulierten dies

¹⁶⁾ Gefolgt wird hier der Darstellung von R. P. Siefert, *Fortschrittsfeinde?*, München 1984, S. 224, 227.

¹⁷⁾ Vgl. G. A. Craig, *Über die Deutschen*, München 1982.

allerdings in sozialistischem Vokabular und marxistischer Geschichtsphilosophie¹⁸⁾.

Die Linke tat sich anfangs schwer, die Umweltproblematik in ihr ideologisches Schema einzuordnen. Dies wird an dem Aufsatz „Zur Kritik der politischen Ökologie“ deutlich, den Hans Magnus Enzensberger 1973 im Kursbuch veröffentlichte. Enzensberger grenzt darin die Bürgerinitiativen („Die Borniertheit dieser Initiativen sollte nicht darüber hinwegtäuschen, daß in ihnen der Keim einer möglichen Massenbewegung steckt.“) und die eskapistischen Aussteiger von der klassischen Linken ab und gelangt zu dem Schluß: „Der ‚Reichtum‘ der überentwickelten Konsumgesellschaft des Westens verdankt sich, soweit er nicht, wie für den Großteil der Bevölkerung, bloße Chimäre ist, einem Rausch der Plünderung und des Raubes, der in der Geschichte ohne Beispiel ist und dessen Opfer einerseits die Völker der Dritten Welt und andererseits die Menschen der Zukunft sind.“¹⁹⁾

Die Umweltkrise wird zum Thema der Linken, indem sich der Kapitalismus damit trefflich denunzieren läßt. Das linke Feindbild ist gerettet: Der Kapitalismus produziert die Krise und repräsentiert das schlechthin Böse, er vergiftet die Natur und beutet die Menschen aus. Aus polemischen Gründen wird das Rechts-Links-Schema, das sich jahrzehntelang so gut bewährt hat, aufrecht erhalten, jedoch bleibt der Bruch mit dem Fortschrittsglauben, der untrennbar mit dem Sozialismus verbunden ist, nicht ohne Wirkung.

Die Linke ist orientierungslos geworden. Zu einer inhaltlichen Definition des Sozialismus, der einmal eine welthistorische Erlösungslehre war, ist sie kaum noch fähig. Das mag vor dem Hintergrund des Zusammenbruchs des Fortschrittsdenkens nicht verwundern. „Plötzlich befinden sich alle Kontra-

¹⁸⁾ Dieser kulturelle Unterschied wird auch bei der Interpretation der Umweltkrise in den USA und in der Bundesrepublik deutlich: Die amerikanische „protestantische“ New Age-Bewegung deutet die Ökokrise entlang typisch amerikanischer Mythen. Am Anfang war die paradiesische Einheit von Mensch und Natur, dann kam der Sündenfall des neuzeitlichen Materialismus und heute werden nur jene vor der drohenden Apokalypse gerettet, die sich in ein neues, ein ökologisches Bewußtsein versenkt und sich, geläutert durch Verzicht, für die Wiedergeburt qualifiziert haben. Dagegen ist das deutsche ökosozialistische Denkschema marxistisch inspiriert. Die kapitalistische Verelendungstheorie wird von der ökologischen Zusammenbruchstheorie ersetzt, der Kapitalist ist sein eigener (ökologischer) Totengräber. Die Technik muß demokratisiert, die Ökologie revolutioniert werden, die Geschichte ist machbar und die Ökokrise verhinderbar, wenn eine ökosozialistische Planwirtschaft die Umweltprobleme in einer Weltinnenpolitik großen Stils regelt.

¹⁹⁾ H. M. Enzensberger (Anm. 6), S. 27.

henten in der Gegenwart und streiten darüber, wie es weitergehen soll und nicht, ob die Entwicklung beschleunigt oder gebremst werden soll²⁰⁾, beschreibt Sieferle den weitgehend ratlosen Streit um die Alternativen des Industriesystems. Es hat sogar den Anschein, daß sich zunächst alle ideologischen

Ideenkreise auf ihre Traditionen besinnen: Die amerikanischen Neokonservativen wollen noch mehr Marktwirtschaft und Technologie, die Ökosozialisten erweitern ihre Kapitalismuskritik auf Technik und Wissenschaft, die Konservativen versuchen es mit einer asketischen Moral.

V. Ökologismus

Die allgemeinen Unsicherheiten bei der weltanschaulichen Einordnung und praktischen Lösung der Umweltkrise lassen sich auch als Dilemma der beiden dominanten „modernen“ Weltbilder beschreiben. Liberalismus und Sozialismus sind gleichermaßen fortschrittsorientiert und daher von der Ökokrise herausgefordert. Der Liberalismus geht idealiter davon aus, daß das freie Spiel der Kräfte einen sich selbst organisierenden sozialen Prozeß in Gang hält, der zu einem sinnvollen Ergebnis führt, solange er nicht von einem Übermaß an staatlicher Bevormundung daran gehindert wird. Der Sozialismus hält dagegen, daß jede Gesellschaft nach einem vernünftigen Plan politisch gesteuert werden müsse, um eine sinnvolle und gerechte Ordnung zu schaffen. „Beide politisch-weltanschaulichen Programme stehen daher angesichts der Umweltkrise vor je besonderen Schwierigkeiten“, schreibt Sieferle. „Für den Liberalismus liegt das Problem darin, daß die Handlungsreichweite im Industriesystem eben doch so groß ist, daß natürliche Ökosysteme gestört werden. Der Sozialismus steht dagegen vor dem Problem, daß die Handlungsreichweite gerade nicht groß genug ist, um die natürlichen Ökosysteme einer bewußten Planung und Kontrolle zu unterwerfen. Beide Programme scheitern also daran, daß die Reichweite menschlichen Handelns einerseits zu groß, andererseits aber zu klein ist. Genau darin aber liegt das Wesen des Umweltproblems.“²¹⁾

Zwei Alternativen sind denkbar: Die eine schraubt das Industriesystem auf ein Niveau „natürlicher“ Selbstregulierung zurück. Dies wäre die Position des klassischen Liberalismus, wie sie etwa von Alexander Rüstow noch vertreten wurde, der sich gegen den Ausbau der Kernenergie aussprach, weil dies den staatlichen, sozialistischen Zentralismus stärken würde²²⁾. Die andere Alternative reagiert auf die Umweltkrise durch noch mehr technische

Planung und „Weltinnenpolitik“ und entspricht so eher dem sozialistischen Programm. Ein Blick auf die politische Praxis zeigt, daß beide Positionen auch im jeweils entgegengesetzten politischen Spektrum anzutreffen sind.

Gegenwärtig ist der Sozialismus durch den Bankrott der kommunistischen Zentralverwaltungswirtschaften im Osten völlig diskreditiert. Ob dies von Dauer ist, bleibt abzuwarten, da zu erwarten ist, daß die Industriegesellschaften in der „ökologischen Achsenzeit“ nach Orientierung in einer neuen Natur- und Geschichtsinterpretation suchen und dabei auf vertraute, traditionelle Erklärungsschemata zurückgreifen.

Die Neuinterpretation von Natur und Geschichte ist längst im Gange. Dabei ist bemerkenswert, daß ein bunter Wechsel der ideologischen Versatzstücke stattfindet, wobei an der traditionellen Unterscheidung von links und rechts insbesondere aus polemischen Gründen festgehalten wird. Dies wird besonders deutlich in der Bewertung der neuen sozialen Bewegungen, die mit allen möglichen Etiketten versehen wurden — vom Vorwurf des Antimodernismus bis zum Linksradikalismus oder zum „konservativen Aufbruch im bunten Gewand“²³⁾ bzw. zum „Faschismus“, der auch heute noch nirgends fehlen darf. Dies ist nicht verwunderlich, mischen sich doch in den neuen sozialen Bewegungen sowohl soziographisch wie auch ideologisch die unterschiedlichsten Strömungen: Ehemals technikfixierte Sozialisten werden technikfeindlich, ehemals technikskeptische Konservative werden technikgläubig; das Subsidiaritätsprinzip findet sich neben sozialtechnologischen Großprojekten; feministische Prüderie berührt sich mit klerikalem Puritanismus; Ethnopluralismus steht neben emanzipativem Universalismus, Konzepte der Naturbewahrung neben Weltentwicklungsphantasien, antibürgerlicher Protest neben dem Wunsch nach Resozialisierung und Integration von Randgruppen usw.

²⁰⁾ R. P. Sieferle (Anm. 16), S. 264.

²¹⁾ Ders., Die Krise der menschlichen Natur. Zur Geschichte eines Konzepts, Frankfurt 1989, S. 198.

²²⁾ Vgl. A. Rüstow, Ortsbestimmung der Gegenwart, Bd. 3., Erlenbach-Zürich 1957.

²³⁾ W. Schäfer (Hrsg.), Neue soziale Bewegungen. Konservativer Aufbruch im bunten Gewand?, Frankfurt 1983.

Diese neuen, noch schwankenden und unausgegrenzten Amalgamierungen sind die Folge des Verlustes der Überzeugungskraft des Fortschrittsglaubens. Es ist daher nur folgerichtig, daß nach neuen Orientierungen und Wegen aus der Ökokrise gesucht wird. Der ökologische Gedanke, der seinen Ursprung in der Biologie und Evolutionstheorie des 19. Jahrhunderts hat, wird nun grundlegend für das philosophische Weltbild des Westens. Neben den traditionellen Weltanschauungen, die ökologische Elemente zu den bisherigen Schwerpunkten ihrer Werte- und Programminhalte hinzufügen, gewinnt ein neues Ideologem an Gewicht, das man Ökologismus nennen könnte.

Der Ökologismus ist eine als Gegenmodell zur Industriegesellschaft und zum neuzeitlichen Rationalismus entwickelte politische Lehre, die aus Angst vor der ökologischen Apokalypse das Ziel verfolgt, die bestehenden gesellschaftlichen Verhältnisse durch Frieden und Harmonie mit der Natur zu ersetzen. Der Ökologismus ist eine neue Interpretation von Natur, Geschichte und Bestimmung des Menschen. Er ist Ideologie, und das heißt, daß er vor allem davon ausgeht, daß Denken die Welt verändert und daher das Umdenken die Umweltkrise abwenden könnte. Dahinter steht der Gedanke, daß die Evolution des Menschen und der Kulturen grundsätzlich einer ideologisch-normativen Steuerung zugänglich sei. Der Wunsch, die Macht über diese normative Steuerung zu gewinnen, zieht die Notwendigkeit nach sich, das bisherige ideologische Selbstverständnis der Moderne in Frage zu stellen bzw. zu denunzieren. Denn je mehr sich zeigen läßt, daß die gesamte Denkgrundlage des Gegners falsch ist, desto angreifbarer wird er. Der Ökologismus bewertet die ideengeschichtlichen Traditionsbestände neu. Er tut dies in erster Linie aus polemischen Gründen, nicht der historischen Wahrheit wegen.

Sowohl das Christentum als auch der neuzeitliche Rationalismus, die Aufklärung und die Moderne geraten dabei unter völlig neuen Rechtfertigungsdruck. Dem Christentum wird dabei der Vorwurf gemacht, es habe mit dem Auftrag „... füllt die Erde und macht sie euch untertan ...“ die Voraussetzungen für die Ausbeutung der Natur geschaffen. Dies gehöre zu den „gnadenlosen Folgen des Christentums“²⁴⁾. Die neuzeitlichen Naturwissenschaften hätten dann die Geringschätzung der Natur und die Sonderstellung des Menschen lediglich zur totalen technischen und ökonomischen Naturbeherrschung fortgeführt. Dem Christentum wird

vorgehalten, es habe die Natur entsakralisiert und den heidnischen Animismus beseitigt. Allein auf dem Boden des christlichen Abendlandes habe sich die moderne Naturwissenschaft und der Kapitalismus entwickeln können, wobei Protestantismus und Calvinismus noch zusätzlich für die Herausbildung des „Geistes des Kapitalismus“ (Max Weber) verantwortlich seien. Die feministische Variante dieser Vorwürfe gibt dem Christentum zusätzlich die Schuld an der Herausbildung des Patriarchats und der damit verbundenen Unterdrückung der Frau. Das männliche Denken sei die Grundlage für Macht, Herrschaft und Naturzerstörung auf dieser Welt.

Natürlich fanden sich sogleich genügend Theologen, die exegetisch nachwiesen, daß Gott den Menschen nicht als Herrscher, sondern als Haushälter über die Natur eingesetzt habe. Bezeichnend für die ideologischen Grabenkämpfe ist die Replik Günter Altner auf Carl Amerys Kritik des Christentums, die er „für eine faule Parole jener Aufklärer (hält), die heute, da sich die Doppelbödigkeit neuzeitlicher Fortschrittshoffnungen zeigt, zu der von ihnen so eifrig verfochtenen Linie der Vernunft nicht mehr zu stehen wagen“²⁵⁾. Das Paradoxe an dieser Debatte ist, daß plötzlich die Kirchen, die jahrhundertlang als Inbegriff der Fortschritts- und Wissenschaftsfeindlichkeit und als traditionsbestimmte Modernisierungsbremsen galten, nun wieder in neuem Licht gesehen werden, während die großen Denker des neuzeitlichen Rationalismus und der Aufklärung zu engstirnigen Reduktionisten und Vordenkern der globalen Umwelterstörung umgedeutet werden. Solche Schuldzuweisungen sind nicht haltbar, weil die beinahe 2000jährige Geschichte des Christentums zeigt, daß nahezu beliebig viele soziale, politische und naturphilosophische Positionen theologisch begründet und über die Bibel gerechtfertigt werden konnten.

Dasselbe gilt für die Angriffe der Ökologen gegen den neuzeitlichen Rationalismus. „Die imperialistische wissenschaftliche Rationalität hat uns in die schreckliche Krise gestürzt!“, schreibt Joseph Weizenbaum²⁶⁾. Auch der Öko-Theologe Günter Altner sieht im Erkenntnisideal der Naturwissenschaften die Ursache für die Ökokrise: „Die Ursachen für den Kollisionskurs zwischen Mensch und Natur sind von langer Hand angebahnt. Sie wurzeln im europäischen Menschenbild, im Selbstverständnis von Wissenschaft und Technik und einer daraus

²⁵⁾ G. Altner, Die große Kollision, Graz 1987, S. 46.

²⁶⁾ J. Weizenbaum, Angst vor der heutigen Wissenschaft, in: O. Schatz (Hrsg.), Salzburger Humanismusgespräche, Graz 1981, S. 49.

²⁴⁾ C. Amery, Das Ende der Vorsehung. Die gnadenlosen Folgen des Christentums, Reinbek 1972.

abgeleiteten Herrschaftspraxis.“²⁷⁾ Besonders René Descartes wird vorgeworfen, er habe den naturwissenschaftlichen Reduktionismus propagiert und die Einheit der Natur in zähl- und meßbare Elemente aufgespalten. Dergleichen Schuldzuweisungen sind jedoch nicht begründbar — ist doch das, was wissenschaftlicher Rationalismus genannt wird, keineswegs auf die Neuzeit oder auf Europa beschränkt. Der zweifellos bemerkenswerte wissenschaftliche und technische Fortschritt der letzten zwei- bis dreihundert Jahre ist außerdem nicht auf das philosophische Programm eines einzelnen Denkers wie Descartes zurückzuführen. Darüber hinaus ist es vollkommen verfehlt, den Hauptimpuls für die naturwissenschaftliche Forschung im diktatorischen Willen zur totalen Beherrschung der Naturkräfte zu sehen.

Die beiden Kulturkritiker Max Horkheimer und Theodor W. Adorno haben dagegen gerade das Tragische in der „Dialektik der Aufklärung“ darin gesehen: „Seit je hat Aufklärung im umfassendsten Sinn fortschreitenden Denkens das Ziel verfolgt, von den Menschen die Furcht zu nehmen und sie als Herren einzusetzen. Aber die vollends aufgeklärte Erde strahlt im Zeichen triumphalen Unheils.“²⁸⁾ Vorrangiges Motiv der Aufklärung war demnach der Wunsch nach Emanzipation, nach Menschenrechten und sozialem Fortschritt. Dabei kam es zu einer Säkularisierung der Erlösungsvision des Chri-

stentums, die ihren Gipfel in der marxistischen Geschichtsphilosophie erreichte. Bekannt sind die strukturellen Gemeinsamkeiten von christlicher Erlösungsvision und marxistischem Atheismus: „1. die Einheit Mensch-Natur als Entsprechung zur Einheit von Mensch und Gott im menschgewordenen Gott; 2. Die Ursünde des Privateigentums; 3. und schließlich die erlösende Sendung des Proletariats“²⁹⁾.

Lediglich der Marxismus/Leninismus sieht in der totalen Naturbeherrschung und Überflußgesellschaft die Voraussetzung für die Befreiung und das Heil der Menschheit. Dies ist jedoch reine Ideologie und nicht etwa die Denkkonsequenz der Wissenschaft. Die moderne Naturwissenschaft besitzt dagegen in der Evolutionstheorie ein wissenschaftlich stringentes, ganzheitliches Naturverständnis. Wenn man nach einer einheitlichen Intention von Neuzeit und Aufklärung sucht, dann ist diese nicht in der verschwörungstheoretischen Absicht der Zerstörung der Natur zu suchen, sondern eher „in der Rehabilitation der Sinnlichkeit“, die „eine ihrer wichtigsten weltanschaulichen Waffen im Kampf gegen die theologische Ontologie und Moral“ war³⁰⁾. Wenn der Ökologismus Wissenschaft und Technik derart denunziert, dann verfolgt er keine analytischen, sondern polemisch-ideologische Absichten.

VI. Anthropozentrismus und Ökozentrismus

Den Hintergrund für diese meist müßigen Debatten um Schuld oder Unschuld des Christentums oder des neuzeitlichen Rationalismus an der Umweltkrise stellt ein politisches Problem dar, vor dem jede neue Ideologie steht, welche die bestehenden politischen Verhältnisse in ihrem Sinne verändern will: Sie bedarf eines konkreten Freund-Feind-Schemas, um sich profilieren zu können. Jede neue politische Bewegung formiert sich innerhalb bestehender politisch-historischer Strukturen, sie versucht die Interessen eines bestimmten sozialen Milieus zu bündeln und entwickelt ihre Begriffe gegen die geistige Welt eines oder mehrerer konkreter Gegner. Vor dieser Herausforderung steht auch der Ökologismus. Ob er die Kraft zu einer eigenständigen, dauerhaften Position haben wird, ist noch ungewiß, denn weder das Milieu, aus dem er hervorgeht, noch die weltanschaulichen Strukturen, die

er aufnimmt und weiterentwickelt, sind homogen.

Trotz dieser inkonsistenten Ausgangslage hat sich inzwischen ein neues Freund-Feind-Schema herauskristallisiert, das sich der Unterscheidung von Anthropozentrismus gegen Ökozentrismus bedient. Dies erfolgt nach dem Motto: Wer nicht für die Natur ist, ist gegen die Menschen — und was gut für die Natur ist, bestimmt die jeweils grüne Bewegung. Es geht dabei um die für den Ökologismus entscheidende Frage, ob es eine moralische Verantwortung des Menschen für die Natur gibt, die unabhängig von der Verantwortung für die lebende und zukünftige Menschheit besteht. Der Anthropozentrismus verneint diese Frage im wesentlichen, der Ökozentrismus bejaht sie. Der anthropozentrische

²⁷⁾ G. Altner (Anm. 25), S. 146.

²⁸⁾ M. Horkheimer/Th. W. Adorno, Dialektik der Aufklärung, Frankfurt 1969, S. 7.

²⁹⁾ G. Fessard, Die theologischen Strukturen im marxistischen Atheismus, in: Concilium, (1966) 6, S. 407.

³⁰⁾ P. Kondylis, Die Aufklärung im Rahmen des neuzeitlichen Rationalismus, Stuttgart 1981, S. 19.

Standpunkt spricht dem Menschen einen Verfügungsanspruch über die Natur zu, der ökozentrische Ansatz zielt dagegen darauf ab, „daß das Verhalten der Menschen gegenüber der natürlichen Mitwelt in einer über die Menschheit hinausgehenden, natürlichen Rechtsgemeinschaft verfassungsmäßig geregelt wird“³¹⁾. Meyer-Abich beschreibt den Unterschied folgendermaßen: „Im anthropozentrischen Weltbild ist allein der Mensch ethisch von Bedeutung, d. h. nur für den Umgang von Menschen mit Menschen gelten ethische Regeln, wie und wie nicht man sich verhalten soll. Für den Umgang mit der übrigen Mitwelt gelten keine solche Regeln, jedoch fällt das Licht der mitmenschlichen Ethik in gewissen Grenzen auch auf die Dinge und Lebewesen, mit denen wir umgehen, insoweit dieser Umgang nämlich die Mitmenschen betrifft. Auf einige Lebewesen, die Menschen, ist danach direkt und um ihrer selbst Willen ethisch Rücksicht zu nehmen. Auf andere Lebewesen und die übrige Welt hingegen nur indirekt und nicht um ihrer selbst Willen, sondern um des Menschen Willen.“³²⁾

Dagegen verlangt die ökozentrisch begründete Rechtsgemeinschaft mit der Natur vom Menschen besondere Rücksichtnahme. In Meyer-Abichs Acht-Stufen-Modell der Verantwortung bedeutet dies dann auf Stufe sechs: „Jeder nimmt auf die Menschheit insgesamt und alle bewußt empfindenden Lebewesen (Individuen und Arten) Rücksicht. Stufe 7. Jeder nimmt auf alles Lebendige (Individuen und Arten) Rücksicht. Stufe 8. Jeder nimmt auf alles Rücksicht.“³³⁾ Der ökologische Imperativ lautet: „Handle so, daß das gleiche Recht auf Erhaltung und Entfaltung aller hinreichend einmaligen heutigen und zukünftigen Lebenssysteme und Akteure gewährleistet bleibt.“³⁴⁾

Eine wirklich radikale ökozentrische Position gibt es jedoch nicht, sieht man von der Position Ulrich

Horstmanns ab, der mit Bezug auf die philosophischen Positionen von Schopenhauer und Emil Cioran zu dem Schluß kommt, daß sich der Mensch zu der „heroischen und jedes andere Wesen in den Irrsinn treibenden Einsicht (emporrängen sollte), daß er im Kosmos durchaus fehl am Platze ist, sich auf Grund seines eigenen evidenten Rasonnements, das Existenzrecht absprechen muß“³⁵⁾.

Derartige Positionen sind die Ausnahmen, die keine tatsächliche politische Relevanz beanspruchen. Im Grunde ist es fraglich, ob es überhaupt möglich ist, eine nicht-anthropozentrische Position einzunehmen, da alle das Überleben der Menschheit in den Vordergrund stellen. Von seiten der seriösen Wissenschaft wird niemand die Art Mensch gegen beliebige Tier- oder Pflanzenarten ausspielen, wenn es um handfeste Überlebensfragen geht — etwa AIDS-Erreger gegen Menschen. Selbst Meyer-Abich sichert sich da ab: „Eigene Rechte der natürlichen Mitwelt anzuerkennen, kann selbstverständlich nicht bedeuten, allen Wesen alle erdenkbaren Rechte oder auch nur dieselben Rechte zuzuerkennen, die ein Mensch hat. Ein Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit z. B. können wir jedenfalls denjenigen Lebewesen nicht zuerkennen, auf deren Verzehr wir Menschen angewiesen sind, und dasselbe gilt für die verschiedenen Nahrungsketten in der übrigen Biosphäre.“³⁶⁾

Hauptziel des Ökologismus ist aber eben nicht philosophische Stringenz, um die sich so umstrittene Philosophen wie Peter Singer³⁷⁾ bemühen, sondern die Eroberung einer höheren moralischen Legitimation als jene, welche die Industriegesellschaft besitzt. Hier bietet der Ökozentrismus die Chance, von der höheren Warte des Retters und Fürsprechers der ganzen Schöpfung, die „das Interesse des Ganzen stellvertretend wahr“³⁸⁾, aus normative Vorgaben durchzusetzen. Hier vermag der Ökologismus anzuschließen.

³¹⁾ K. M. Meyer-Abich, Wege zum Frieden mit der Natur, München 1986, S. 138.

³²⁾ Ebd., S. 70.

³³⁾ Ebd., S. 23.

³⁴⁾ H. Bossel, Bürgerinitiativen entwerfen die Zukunft, Frankfurt 1978, S. 9.

³⁵⁾ U. Horstmann, Das Untier, Wien 1983, S. 77.

³⁶⁾ K. M. Meyer-Abich (Anm. 31), S. 166.

³⁷⁾ Vgl. P. Singer, Praktische Ethik, Stuttgart 1984.

³⁸⁾ K. M. Meyer-Abich (Anm. 31), S. 190.

VII. Idealtypische Positionen

Es gibt nun mehrere ideologische Erklärungsansätze, die auf die ökologische Herausforderung antworten. Die fünf Positionen, die im folgenden idealtypisch herausgearbeitet werden, übernehmen verschiedentlich Elemente des Ökologismus oder grenzen sich scharf gegenüber ihm ab. Die Positionen überschneiden sich in der Praxis zum Teil so sehr, daß fraglich ist, welchen Wert eine derartige Idealtypisierung überhaupt hat. Auch die Zuordnung einzelner Denker zu einzelnen Idealtypen ist problematisch und soll hier allein schon aus Platzgründen unterbleiben. Die Notwendigkeit weltanschaulicher Neugruppierungen ergibt sich jedoch

1. aus dem Bruch mit dem bislang bestimmenden Fortschrittsdenken und
2. aus der Fragwürdigkeit des traditionellen Rechts-Links-Gegensatzes, der seine polemische Funktion in der aktuellen politischen Auseinandersetzung (etwa als Lagertheorie) nur noch notdürftig ausfüllt. Folgende Positionen konkurrieren miteinander:

1. Der esoterische Naturalismus

Seine Grundintention ist die Angst vor der Apokalypse. Hier finden sich radikale Tierschützer, New-Age-Anhänger, religiös Inspirierte, die den Kern der Umweltkrise in der vom Mensch verursachten Störung der Harmonie der Natur erblicken und Hoffnung allein aus dem neuen Bewußtsein einer Versöhnung mit der Natur schöpfen, das sich aus einer wechselnden Mischung aus östlicher Mystik, Naturbeschwörungen sowie anthroposophischen und christlichen Denkfiguren zusammensetzt. Sie warten auf die ökologische Erweckung, halten Tier-Gottesdienste ab, sprechen der Natur ein Recht auf Erhaltung und Pflege zu und träumen von einer Alternativ-Zivilisation.

2. Der Ökosozialismus

Der Ökosozialismus lehnt sich eng an marxistische Denkschemata an. An die Stelle des Proletariats, das es zu erlösen galt, tritt die Natur. Die Kapitalismuskritik wird radikalisiert: „Die kapitalistische Industrieproduktion kann nur um den Preis der Zerstörung biologischer Ressourcen weiter existieren . . . Die Zerstörung der fortdauernden Lebensquellen der Menschen wird aber unter ihrer Herrschaft immer einhergehen mit der Schaffung von Armut, Krankheit und psychischer Verelendung der Massen, die ihren Unterhalt aus der Lohnarbeit beziehen sowie mit kriegerischen Raubzügen . . .“³⁹⁾ Erwogen wird auch eine Generalpause für die Wirtschaft, wie sie etwa Rudolf Bahro vorschwebt: „Was die deutsche Wirtschaft in jedem Fall erst mal braucht, ist eine erzwungene Generalpause in Forschung, Entwicklung und Produktion. Zu machen ist diese Pause durch eine neue Art von Generalstreik.“⁴⁰⁾ Erwogen wird auch eine Ökodiktatur, die mit dem überlegenen Wissen der Ökosozialisten gerechtfertigt wird.

3. Der Ökokonservatismus

Der Ökokonservatismus sieht das emanzipatorische Projekt der Moderne für gescheitert an, über die Naturbeherrschung zu einer Überflußgesellschaft zu gelangen, in der sich alle Probleme in Wohlgefallen auflösen. Er betrachtet den Pro-Kopf-Verbrauch der Industrieländer an Energie und Rohstoffen als parasitär und möchte zu einfachen Lebens- und Askeseformen, die aus der christlichen Lehre abgeleitet werden, zurückkehren. Die Ökokrise ist auch ein religiöses Problem, das durch eine Stärkung der Staatsautorität und durch eine neue Ethik, dem „Prinzip Verantwortung“ (Hans Jonas) zu regeln sei.

4. Die evolutionistische Perspektive

Die evolutionistische Perspektive sieht den Menschen im Darwinschen Sinne als einen Teil der Natur, der, wie andere Lebewesen auch, um überleben zu können, sich auf Kosten anderer Organismen ernähren muß. Wie alle anderen Lebewesen versucht er, Beeinträchtigungen von sich fern zu halten, sich Gefährdungen zu entziehen und die Lebensrisiken klein zu halten. Er möchte sich optimal ernähren, in optimaler Sicherheit und Unversehrtheit leben. Dazu nutzt er die Natur im umfassenden Sinn: Er baut Häuser, Städte, Autobahnen, Schiffe, Flugzeuge, Tunnel, Parks, Monokulturen, Massentierzuchtanstalten usw. Erst die kulturelle Evolution hat den Menschen in die Lage versetzt, durch den technischen Fortschritt seine Macht über die Natur so zu steigern, daß eine Bevölkerungsexplosion möglich wurde, die nun ihrerseits das globale Ökosystem bedroht. Die ökologischen Probleme erwachsen daher nicht aus mangelndem gu-

³⁹⁾ Th. Ebermann/R. Trampert, Die Zukunft der Grünen. Ein realistisches Konzept für eine radikale Partei, Hamburg 1984, S. 20.

⁴⁰⁾ R. Bahro, Hincin oder Heraus. Die Position der Fundamentalisten, in: W. Bickerich (Hrsg.), SPD und Grüne, Hamburg 1985, S. 51.

ten Willen oder bösen Absichten, sondern sind Resultat einer kulturellen Evolution, wobei deren Dynamik weder durch eine neue Ethik noch durch zentralistische Ordnungskonzepte zu stoppen sein dürfte. Gleichwohl wird der Mensch um dergleichen Eingriffe nicht herumkommen, da es keine dauerhaften, sich selbst stabilisierenden ökologischen Gleichgewichte gibt.

5. Der technokratische Pragmatismus

Der technokratische Pragmatismus ist im wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Establishment beheimatet. In dieser Sichtweise haben Technik und Wissenschaft die Freiheit und die ökonomische Sicherheit des heutigen Menschen erst möglich gemacht. Dies ist an der gesteigerten Lebenserwartung ablesbar, auf die der Mensch nicht verzichten will. Die Ökokatastrophen werden nur mittelbar

durch die Technik, in erster Linie jedoch durch die existentiellen Bedürfnisse der Menschen und die Überbevölkerung ausgelöst. Der Erhalt von Ökosystemen kann nur durch Einsatz von noch besserer Technik garantiert werden. Dabei sind negative Auswirkungen für die Umwelt und negative Nebenwirkungen nicht auszuschließen. Ein Leben ohne Risiko gibt es nicht. Im ganzen beklagt der technokratische Pragmatismus die Hysterie und die Ängste, die durch das Aufschaukeln von Umweltproblemen verursacht werden.

Welche dieser fünf idealtypischen Positionen nun in Zukunft die Oberhand gewinnen wird, hängt natürlich nicht allein vom Einfluß des Ökologismus ab, sondern ganz wesentlich von anderen politischen, sozialökonomischen und kulturellen Faktoren. Das ökologische Denken ist jedenfalls im Begriff, zur zentralen ideologischen Denkfigur aufzusteigen.

Klaus Zimmermann: Zur Anatomie des Vorsorgeprinzips

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/90, S. 3–14

Daß Vorsicht besser als Nachsicht ist, mag ebenso einleuchtend sein wie, daß man aus Erfahrung klug wird. Die besondere Betonung des Vorsorgegedankens in der Umweltpolitik heute ist — so gesehen — auch ein Ergebnis kumulierter Erfahrung und der Einsicht in allzuviel Nachsicht.

Was aber das Vorsorgeprinzip eigentlich besagt und wie operational es formuliert werden kann, ist weitaus weniger klar als die vorherige Erkenntnis. Eine Beleuchtung von verschiedenen Seiten kann einiges zur Klärung beitragen: Die *Analyse der politischen Programmatik* im nationalen und internationalen Raum weist auf die besondere langfristige Ausrichtung, im Extremfall intergenerative Sicht, hin ebenso wie auf das Element der Intensivierung umweltfreundlichen technischen Fortschritts. Die *juristische Interpretation* stellt sich als überaus restriktiv heraus in dem Sinne, daß tendenziell die originären Bereiche des Prinzips — der abstrakte Verdacht über nach Größe und Wahrscheinlichkeit unbekannte Risiken — der Forderung nach Proportionalität der Maßnahmen geopfert werden. *Politikwissenschaftliche Interpretationen* sind offener und offensiver und jeweils mit umweltfreundlicher Modernisierung existierender Strukturen verknüpft, die aber auch an ganz bestimmte Bedingungen gebunden ist. Die *ökonomische Perspektive* kann aufzeigen, daß unter idealen Bedingungen Vorsorge- und Verursacherprinzip identisch werden, daß aber der in der Realität regelmäßig existierende Konflikt zwischen Ökologie und Ökonomie nur durch kollektiven Willen, also auch durch soziale Institutionen und politische Prozesse mit der Tendenz, auf der ökologisch sicheren Seite zu operieren, gemildert oder gelöst werden kann. Der *instrumentelle Weg* zur Lösung dieses Dilemmas sind nicht umfassende command-Strukturen, sondern marktwirtschaftliche und verursacherprinzips-gerechte Lösungen, die sich zugunsten zukünftiger Generationen die Orientierungs- und Korrektivfunktion des Vorsorgeprinzips zunutze machen; nur mit derart reduziertem Anspruch und in inkrementaler Interpretation kann das Vorsorgeprinzip der Name einer Lösung und nicht nur die Bezeichnung eines Problems sein.

Hans-Joachim Fietkau: Störfallvermeidung und Risikokommunikation als Erfordernisse des Umweltschutzes

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/90, S. 15–23

Industrielle Umweltbelastungen ergeben sich sowohl aus dem Normalbetrieb von Anlagen als auch aus Störfallsituationen. Die Prävention und das angemessene Management von umweltbelastenden Störfällen wird so zu einer Aufgabe des Umweltschutzes. Umweltschutz und Anlagensicherheit greifen hier ineinander.

In der neuen Störfallverordnung manifestiert sich eine technikzentrierte Sicherheitsphilosophie. Die Analyse der Entstehungsgeschichte von Störfällen zeigt im Gegensatz dazu die große Bedeutsamkeit nicht-technischer, d. h. personenbezogener und organisatorischer Ursachen in der Störfallentwicklung. Das, was häufig als „technisches Versagen“ beschrieben ist, kann oft präziser als ein Versagen auf der Ebene der Konstruktion, Wartung und/oder Bedienung einer Anlage beschrieben werden.

Technisch-naturwissenschaftliche Sicherheitsanalysen basieren als Gefährdungsbewertungen auf Modellannahmen über technische Anlagen. In diesen Modellannahmen sind Störfallursachen auf personaler Ebene, wie Kommunikationsdefizite zwischen Mitarbeitern, nicht angemessen repräsentiert. Risikobewertungen, wie sie in diesen Analysen vorgenommen werden, unterscheiden sich qualitativ von den Risikoeinschätzungen, die die Mitarbeiter aus ihren alltäglichen Erfahrungen heraus vornehmen. Ihr Handeln in Störfallsituationen basiert aber auf intuitiven Situationserfassungen. Diese intuitiven Situationserfassungen können sowohl Bedingung für eine Zuspitzung einer Störfallsituation sein als auch Möglichkeit für ihre Bewältigung.

Zu einer angemessenen Störfallprävention und Störfallbewältigung gehört u. a. die Förderung von Risikokommunikation: sowohl unter den Mitarbeitern eines Unternehmens als auch zwischen dem Unternehmen und seiner Öffentlichkeit.

Heinrich Pehle: Umweltschutz vor Ort. Die umweltpolitische Verantwortung der Gemeinden

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/90, S. 24—34

Viele der bisher bekannten Umweltbelastungen haben ihre Ursache und Hauptwirkung in den städtischen Regionen. Daraus ergibt sich eine besondere Verantwortung der durch ihre Problemnähe charakterisierten Kommunalpolitik für den Umweltschutz. Diese wurde in der Vergangenheit zwar häufig mit dem Hinweis auf die Verantwortung von Bundes- und Landesgesetzgebern verdrängt, in den letzten Jahren aber zunehmend thematisiert.

Vor diesem Hintergrund dient der Beitrag dazu, die umweltpolitischen Handlungsmöglichkeiten der Gemeinden näher auszuloten. Die Analyse der aufgabenbezogenen Handlungsmöglichkeiten und der verfügbaren Instrumente führt zu der Erkenntnis, daß — trotz finanzieller Restriktionen und der Fülle gesetzlicher Vorgaben für die kommunale Aufgabenerfüllung — Spielraum für eine aktive Umweltpolitik der Gemeinden bleibt. Dieser ergibt sich nicht zuletzt aus der kommunalen Satzungs- und Planungshoheit, die — wie das Beispiel freiwilliger Umweltverträglichkeitsprüfungen durch viele Städte zeigt — durchaus in den Dienst der Umweltpolitik gestellt werden kann. Handlungsbedarf wird vor allem hinsichtlich der Informationsgewinnung und -aufbereitung über den Zustand der natürlichen Umwelt als Voraussetzung zielgerichteter und vorsorgeorientierter Umweltpolitik durch die Gemeinden gesehen.

Max A. Höfer: Die Natur als neuer Mythos

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/90, S. 35—45

Mit der Umweltverschmutzung ist ein neuer Problembereich in die Politik eingezogen, der die Potenz besitzt, die weltanschaulichen Zielvorgaben der politischen Lager umzudefinieren. Bislang ist nur bei den grünen Gruppierungen die Neuordnung der Gesellschaft nach ökologischen Gesichtspunkten zum zentralen weltanschaulichen Programm geworden. Die anderen politischen Ideenkreise — Liberalismus, Konservatismus, Sozialismus — versuchen bislang weitgehend, den Umweltschutz in traditioneller Weise zu integrieren.

Nach dem Scheitern des planwirtschaftlichen Sozialismus scheinen sich die messianischen Energien in den westlichen, „postmodernen“, pluralistischen Staaten auf den Ökologismus als neue Ersatzreligion zu konzentrieren. Als neues Freund-Feind-Schema kristallisiert sich dabei die Unterscheidung von Anthropozentrismus versus Ökozentrismus heraus, wonach die ideengeschichtlichen Traditionsbestände neu bewertet werden. Dies erfolgt nach dem Motto: Wer nicht für die Natur ist, ist gegen die Menschen — und was gut für die Natur ist, bestimmt die jeweilige grüne Bewegung.

Kern der neuen Lehre ist die Ausweitung der Menschenrechte zu Anspruchsrechten von seiten der Dritten Welt sowie die Ausdehnung der Menschenrechte auf Tiere und Pflanzen (Ökozentrismus), als deren Retter und Sprecher man auftritt. In der Rolle des Bösen erscheint die Wirtschaft, der „militärisch-industrielle Komplex“ bzw. Technik und Wissenschaft, deren „einseitiger ökonomischer Rationalität“ der Untergang der Biosphäre zugeschrieben wird.

Das überkommene Rechts-Links-Schema wird dabei beibehalten. Inhaltlich finden jedoch Verschiebungen vormals klar zugeordneter weltanschaulicher Positionen statt: Ehemals technikfixierte Sozialisten werden technikfeindlich, technikskeptische Konservative werden technikgläubig usw. Fünf Positionen werden auf der Basis des ökologischen Denkens idealtypisch vorgestellt: esoterischer Naturalismus; Ökosozialismus; Ökokonservatismus; evolutionistische Perspektive; technokratischer Pragmatismus.