

Umwelt, Umweltschutz, Umweltpolitik

*Dr. Jörg Klawitter
Institut für Politische Wissenschaft
der Julius-Maximilians-Universität Würzburg*

Im Jahre 1972 schrieb Aurelio Peccei die unverhohlene Warnung in die »Grenzen des Wachstums« nieder: »Die Welt lebt bereits im Notstand: nur will dies niemand wahrhaben. Es sind keine Geister der Zukunft, die ich beschwöre, sondern ein Zustand, der bereits existiert. Wir gehen einer explosiven Interaktion aller unserer Sünden entgegen: der Sünden, die wir gegen unser geistiges und materielles Erbe begangen haben.« Gleichzeitig postulierte er damit eine kopernikanische Wende im Denken in Bezug auf die natürliche Umwelt, Umweltschutz wie Umweltpolitik.

Auch 17 Jahre später verlangen immer noch unzureichendes Wissen über die Grenzen der Belastbarkeit der Natur, über ein hohes Ausmaß an bereits eingetretenen und schon absehbaren Schäden sowie infolge einer starken Betroffenheit der Menschen eine Antwort auf die sog. ökologische Frage. Eines nur hat sich im Vergleich zum 1. Bericht des Club of Rome essentiell geändert: Glaubt man Meinungsumfragen, so sprechen sich deren Teilnehmer mit Mehrheit für mehr Umweltschutz in allen Lebensbereichen aus. Europaweit gilt dies z.B. für 77 % der Deutschen, 67 % der Italiener, 59 % der Griechen, – der EG-Durchschnitt liegt bei 55 %.

Aber offenbar ist der individuell zum Ausdruck gebrachte Wunsch nach Schonung der Natur trotz unbestreitbarer Konsumentenouveränität nicht auch automatisch dessen Verwirklichung. Warum?!

1. Zum Verständnis von Umweltpolitik

1.1 Umweltpolitik: was ist das—wen betrifft sie?

Claessens/Klönne/Tschope bezeichnen daher in ihrem Buch »Sozialkunde der Bundesrepublik Deutschland« die drängende ökologische Situation als einen der drei Problemkomplexe (neben Arbeits- und Alterssicherung sowie Furcht vor administrativer Überformung), der eine Krisenhaftigkeit des gesellschaftspolitischen Selbstverständnisses erwarten läßt.

Gemäß dieser Aussage ist für einen Politikwissenschaftler die Umweltpolitik im weitesten Sinne der Kristallisationspunkt für seine Betrachtungen über ökologische Herausforderungen.

Umweltpolitik hat sich in den Industrienationen erst seit Ende der 60er Jahre allmählich als ein eigenständiges Politikfeld etablieren können. Der Institutionalisierungsprozeß selbst ist freilich weder national noch international abgeschlossen. Dennoch bezieht sich generalisierend gesprochen Umweltpolitik auf die natürliche Umwelt des Menschen und seine ihn umgebende Natur.

DEF.: Umweltpolitik ist die politisch vermittelte Form der Aneignung, der Gestaltung und des Schutzes der Natur durch eine wie auch immer im einzelnen konstituierte Gesellschaft (siehe auch Folie Umweltpolitik im Anhang!), – oder anders: »Umweltpolitik ist die Gesamtheit aller Handlungen, die darauf abzielen, Umwelteingriffe zu vermeiden, zu vermindern und eingetretene Schäden zu beseitigen. Handelnde der Umweltpolitik sind Staat, politische Parteien, Industrie und Gewerbe, Gewerkschaften, Land- und Forstwirtschaft, Kirchen, Nachrichtenmedien, Umweltorganisationen und alle sonstigen gesellschaftlichen Gruppen, die umweltpolitische Entscheidungen treffen oder an ihnen mitwirken.«

Die Forschung bezieht sich gemäß des derzeitigen Standes auf folgende Bereiche:

– Wirtschaft (Internalisierung externen negativer Kosten; externe Effekte von z.B. Marktversagen, Motivation der Wirtschaftssubjekte oder wirt-

schaftliche Einflußnahme auf politische Entscheidungen; Verteilungs- und Allokationsprobleme);

– Staat (Entwicklung, Vollzug und Wirkung umweltpolitischer Handlungsinstrumente; Institutionalisierung der Fragen des Umweltschutzes auf Kommunal-, Länder- und Bundesebene; demokratisch transparente und zeit-effiziente Entscheidungs- wie Vollzugsverfahren);

– Gesellschaft (zunehmende Differenzierung und Polarisierung der Meinungsvielfalt; Parteienverdrossenheit; Aufkommen sog. Neuer sozialer Bewegungen; Forderung nach veränderten demokratischen Partizipations- und Entscheidungsstrukturen; Personalisierung von Verantwortung z.B. in der Industrie);

– Weltweite Verflochtenheit (lokale, regionale und nationale Untersuchungen und Problemlösungen reichen angesichts von z.B. einer supranationalen Ausbeutung nicht-erneuerbarer Ressourcen, der Klimaveränderung als Folge der Verbrennung fossiler Energieträger oder der Waldschäden durch »sauerer Regen« nicht aus);

– Wissenschaft (z.B. von mono- zu infradisziplinären Erkenntnismethoden; Verständigung über Schnittstellen von Forschung bei Umweltfragen; Entwicklung eines geeigneten Untersuchungsinstrumentariums);

– Normative Diskussion (z.B. Auseinandersetzung mit den normativen Prämissen der Umweltdiskussion; Auseinandersetzung mit Kosten-Nutzen-Analysen; Problem der Bewertbarkeit nicht monetarisierbarer Güter; Wertwandeldebatte; Wertemuster; Institutionenfrage; Verhaltensänderungen im Individual- und Gruppenverhalten; Stellungnahmen der Kirchen)

1.2 »Umwelt« als Spiegel eines gewandelten Lebensgefühls

Der Begriff »Umwelt« entspricht dem griechischen Wort »peristasis«, d.h. die Umgebung, der Ort, wovon man umgeben ist, worin man lebt, die Umstände mit denen man zu rechnen hat, die Umstehenden (die Menschen), mit denen man sich im Umkreis der eigenen Tätigkeit berührt.

Die französischen und englischen Materialisten des 17. und 18. Jahrhunderts diskutierten vor allem die Frage, ob und inwieweit der Mensch durch seine Umwelt, sein milieu, bestimmt wird. Darunter ist zunächst die »natürliche« Umgebung, das geographische Milieu gemeint (Montesquieu). Im Zuge der geistigen Verbreitung der französischen Revolution wurde je-

doch unter »milieu« vor allem die soziale Umwelt verstanden (Holbach, Helvetius), in der die Quelle aller menschlichen Eigenschaften und Handlungen gesehen wurde. Beträchtliche Bedeutungsüberschneidungen finden also statt.

Nachstehende Wortgruppen verdeutlichen dies heute noch bei ihrem täglichen Gebrauch:

Umgebung, Umgegend, Umraum, Umwelt
environs, environment, milieu
alrededor, (medio) ambiente

Hierbei betonen »milieu« und »(medio) ambiente« die atmosphärischen und sozialen Ortsumstände, »Umgebung«, »environs«, »alrededor« die physischen.

Die Wortneuschöpfung »Umwelt« ist zugleich mit ihrem dänischen Schwesterwort »omverden« zum ersten Mal um das Jahr 1800 nachweisbar. Der Ausdruck taucht im poetischen Zusammenhang bei dem Schriftsteller, Literaturkritiker und Professor für dänische Sprache und Literatur (1811-1913 in Kiel) Jens Baggesen auf. Dem feinen Gespür des Dänen entging nicht, wie das bis in seine Tage benutzte Fach- und Fremdwort 'milieu' seine Kontur verlor. Baggesen will daher unter seiner Wortschöpfung »Umwelt« den Kontrast zwischen dem Selbsterleben des eigenen Ich und dem Erleben der Welt als Dadraußen, als außer dem Menschen selbst, und nicht bloß als soziale oder geographische Umwelt verstanden wissen. Er gewinnt damit die ästhetische Dimension dazu. In diesem Sinne übernimmt von ihm z.B. J.W. Goethe den Begriff ab 1816.

»Umwelt« veranschaulicht so vor allem ein Grundproblem: Das Dadraußen des Menschen oder des Lebens kennt keine innere wie äußere Grenze, keine durch Begriffe scharf voneinander separable Bereiche.

Sicherlich darf die Wortneuschöpfung »Umwelt« und deren rasche Verbreitung nicht als Zufall angesehen werden, denn es ist zu vermuten, daß ein Wandel des Lebensgefühls wesentlich mitgewirkt hat. »Umwelt gab es nicht, weil der Begriff nicht notwendig war: Man lebte in der Welt, sie war das unbegrenzte und ungeteilte Dadraußen und Gegenüber, vom Stein in der Hand bis jenseits des Horizonts. Ähnliches gilt z.B. nicht im Hinblick auf die Erde. Sie war – übrigens nicht nur im germanischen Sprachgebrauche! – sowohl die mit Händen greifbare Bodenkrume unter den Sohlen wie der noch unermessene Heimatplanet. – Dieses ganz andere, aber sicher ursprüngliche Verhältnis zum Dadraußen bestätigt sich wohl am klarsten in dem Wort Hei-

mat im Sinne von Mitte der Welt. Sobald diese Welterfahrung zerfällt, zerfällt auch das bisher ungeteilte Dadraußen. Das Subjekt ist nicht mehr Mitte des Alls, sondern nur noch einem ungewissen Ausschnitt von ihm zugeordnet – seiner 'Umwelt'.«

Die biologistische Wendung der Bedeutungsdimension von »Umwelt« nahm der baltische Baron Jacob von Uexküll (1864-1944) über ein Jahrhundert später vor. Umwelt wird von nun an als Wirk- und Merkwelt von der Innenwelt unterschieden und als der von den Sinnen erfaßbare Lebensraum z.B. einer Tierart bestimmt. Umwelt wird demzufolge auf die Eigenwelt des Lebewesens reduziert, d.h. auf denjenigen Ausschnitt aus dem Weltganzen, an dem diese Kreatur, letztlich auch der Mensch, teilhat.

Jener (jeweils besondere) Funktionszusammenhang von Umwelt und Innenwelt wird als Funktionskreis bezeichnet, wobei zunehmende Umweltunabhängigkeit der Leitfaden für die natürliche Entwicklung ist. Uexküll strebte eine Naturforschung an, »die sowohl das forschende Subjekt als auch das erforschte Objekt als Angehörige eines für beide gemeinsam bestimmten Ganzen begriff«. Es sind lediglich die artkennzeichnenden Besonderheiten, auf die sich die von Fall zu Fall verschiedenen Umweltbezüge gründen; d.h., zu unterschiedlichen Arten von Geschöpfen gehören spezifische, sie jeweils kennzeichnende, Umwelten. Umwelt ist also der Ausschnitt aus der physischen Wirklichkeit, dem das Lebewesen durch seine biotischen Bedürfnisse und seine Sinne als einer Eigenwelt zugeordnet ist, denn: Leben beansprucht immer nur einen winzigen Ausschnitt des Vorgegebenen (oder des Kosmos), ist aber ohne diese ihr gemäße Umwelt (oder Eigenwelt) weder möglich noch denkbar. Gleichzeitig entfaltet und bewährt sich das Lebewesen im Wechselspiel mit der ihm eigenen und durch ihn geschaffenen und veränderten Umwelt.

Insofern stellt »Umwelt« von Anfang an nicht nur einen neuen, sondern auch einen befragbaren Begriff dar, besonders dann, wenn wir nach der Umwelt des Menschen fragen. Hierbei wären zumindest zwei Schichten angesprochen: der Mensch als Art und als Person. Diese beiden Aspekte decken sich keineswegs; anders wäre der Mensch ein Serienerzeugnis, dessen Individuen beliebig austauschbar sind. »Umwelt« ist für jeden einzelnen Menschen jedoch zugleich eine ihm jeweils eigene, ihn historisch bestimmende und von ihm »miterzeugte« geistige Wirklichkeit.

Hieraus freilich die Schlußfolgerung zu ziehen, er besitze ein hohes Maß an Umweltfreiheit, wäre ein Fehlschluß. Sicherlich kann der Mensch (fast)

alles, was er vorfindet, nach Belieben als »Rohstoff« für eigene »Konstruktionen« verwenden oder beseitigen. Was anderen Organismen Umwelt ist, stellt er sich gleichsam selbst maßgerecht her. Ebenso könnte die Ubiquität des Menschen darauf hindeuten, daß er in jedem irdischen oder diesem entsprechend erzeugten Lebensraume oder gar einem von Grund auf selbst hergestellten Milieu seine »Umwelt« finde. Ermöglicht diese ihm allerdings seine »volle Selbstverwirklichung«? Eine solche Losgelöstheit von engsten ökologischen Nischen signalisiert ein vermeintliches Maß an (Umwelt-)Freiheit, das zumindest dann sehr schnell in selber produzierte (Umwelt-)Unfreiheit umschlägt, wenn menschliches Verhalten die eigenen Existenzgrundlagen gefährdet.

1.3 Das sich wandelnde Verständnis von Ökologie

Unabhängig von der Umweltforschung im Sinne Uexkülls, einer Konzentrierung auf das Wechselspiel Umwelt-Subjekt (= Lebewesen), wandte sich die wissenschaftliche Aufmerksamkeit nach der Mitte des vorigen Jahrhunderts einem komplexeren Faktorengewebe zu. Gleichzeitig rückte der Begriff »Subjekt« aus dem zentralen Betrachtungsfeld jener Wissenschaft. Im Jahre 1866 führte Ernst Haeckel den Begriff »Ökologie« als die Wissenschaft von den Beziehungen der Organismen untereinander und der sie umgebenden organischen und anorganischen Umwelt ein. Ökologie leitet sich von dem griechischen Wort oikos (Wohnhaus, Behausung, Heimat) ab und kann übersetzt werden mit Haushaltslehre; sie ist aber heute nicht mehr im Sinne der aristotelischen »Politik« zu verstehen.

Was für einen Haushalt nebst was für ein »Funktionsgefüge« bezeichnet dieser Terminus heute (siehe auch Folie Moderne Ökologie im Anhang!)?

Die moderne Ökologie als die Teildisziplin der Biologie erforscht jene Faktoren, Strukturen und Vorgänge, welche das Leben auf den Stufen der Populationen, Biozöosen, Ökosysteme und der Biosphäre charakterisiert.

Insbesondere drei Teilbereiche werden unterschieden:

1. Die Autoökologie erforscht die Beziehung einzelner Arten oder Organismen zu ihrer Umwelt;
2. Unter Demökologie (Populationsökologie) versteht man die Erforschung der ökologischen Vorgänge auf der Ebene einzelner Populationen;
3. Die Synökologie (Ökosystemforschung, Biozönose) hat endlich das ganze

Ökosystem und die Biosphäre zu ihrem »Gegenstand«.

Demgemäß präsentiert sich Ökologie als eine deskriptive und/oder nomologisch erklärende Naturwissenschaft, die sich von anderen Naturwissenschaften, bedingt durch die Komplexität der von ihr beschriebenen Systeme, lediglich durch eine stark eingeschränkte Prognosefähigkeit unterscheidet.

Der »Schönheitsfehler«: Der Mensch als Subsystem dieser Ganzheit aus Energie und Stoffwechselbeziehungen wird als nicht notwendige Komponente für das Gesamtsystem angesehen. Allerdings verschleiert die ihm mittels bioökologischen Blickwinkels zugewiesene periphere Stellung völlig, daß der Homo sapiens teils planmäßig, teils unbewußt, teils ungewollt das Gesamtsystem »Welt« in allen Teilbereichen tiefgreifend stört, verändert, ja lebens- und existenzunfähig machen kann.

Daher wird neuerdings das biologisch ausgerichtete Ökologieverständnis ergänzt durch

4. die Sozialökologie, welche primär die Aspekte des Wohnens und der Siedlungsstrukturen aus anthropogeographischer Sicht untersucht;

5. die Humanökologie, da in zunehmenden Maße erkannt wird, daß ebenso soziale Faktoren die Umwelt der Menschen mitbestimmen.

Demzufolge beginnt sich abzuzeichnen, daß eine Vielzahl von menschlichen Lebensbereichen in der Erforschung ökologischer Zusammenhänge berücksichtigt werden; Zusammenhänge, die früher z.B. Ökonomie, Naturwissenschaften, Geisteswissenschaften, Technologie, Jurisprudenz, Sozialwissenschaften als wissenschaftliche Repräsentanten von Erkenntnismodellen außer acht ließen, binden sie heute in ihre Überlegungen mit ein und beteiligen sich mit ihren Erkenntnisfähigkeiten und ihrem Wissen an der Ökologie im Sinne einer »ganzheitlich« angelegten Wissenschaft.

Als Zwischenergebnis können wir festhalten:

Unter dem Eindruck aktueller und politisch relevant gewordener Umweltprobleme wird Umwelt allgemein mit dem Inhalt natürliche Umwelt besetzt. Alle gängigen Begriffsbestimmungen begreifen daher Umwelt als ein System, das sich je nach perspektivischem Zugang in Teilbereiche untergliedert. Alle Teilbereiche stehen jedoch in einem wie auch immer gearteten Zusammenhang.

Beispielsweise konkretisiert sich diese Trennung in der Gegenüberstellung von Mensch und Natur bzw. von Gesellschaft und Natur, wobei letztere als Voraussetzung für Mensch und Gesellschaft gilt. In dieser Eigenschaft muß

es sich jedoch nicht notwendig um unberührte Natur handeln, wohl aber um einen Naturzustand, der unbeschadet aller Formung und Deformierung durch Menschen noch immer im Kernbereich eigenen biologischen und ökologischen Gesetzmäßigkeiten folgt.

Umweltpolitik konzentriert sich demzufolge zuallererst auf die sog. natürliche Umwelt, deren Zustand sich mit einem naturwissenschaftlich-technischen Instrumentarium analysieren und bewerten läßt.

1.4 Von medienbezogenen zu medienübergreifenden Ansätzen

Dieses theoretische Systemverständnis von Umwelt kann Umweltpolitik allein indes noch nicht zu einem aktiven Schutz unserer Lebenswelt verhelfen.

Vielmehr muß gesellschaftlicher Konsens darüber erzielt werden, welche Inhalte von Umwelt mit welchen Methoden zum genuinen Regelungsbestand eines Staates oder einer Staatengemeinschaft werden sollen.

Warum? Traditionelle Verfügungstitel des Staates über Boden, Bodenschätze, Wassernutzungsrechten, Energieerzeugung, Fischereirechten usw. sind in den Markt überführt worden. Das gilt freilich immer nur für Umweltgüter, die marktfähig sind, d.h. für die sich ein Preis bilden läßt. Der Kauf dieser Güter sichert dann die Verfügung über die Nutzung wie den eventuell auferlegten Schutz jenes Naturgutes. Der Staat übernimmt damit eine Garantiefunktion dem jeweiligen Eigentümer gegenüber. Soweit Umweltgüter die marktmäßigen Voraussetzungen nicht bieten, werden sie als eigentumsrechtlich herrenlose oder als sog. »freie« Güter (z.B. Luft, Wasser) dem Produktionsprozeß kostenlos oder sehr kostengünstig zur Verfügung gestellt. Dies gilt für erneuerbare wie nicht-erneuerbare Ressourcen (Steinkohle, Braunkohle, Erdöl, Erdgas, Uran, mineralische Rohstoffe wie Kupfer, Blei, Zink, Bauxit, Molybdän, Chrom, Flußspat etc.) im gleichen Maße (siehe auch Folie Umweltsystem im Anhang!).

Um überhaupt eine effiziente Umweltpolitik zu ermöglichen, hat man in den Gründerjahren der modernen Umweltpolitik, der Dekade von 1970 bis 1980, das entsprechende Umweltschutzinstrumentarium streng nach den verschmutzten Umweltmedien bzw. Verschmutzungselementen selbst gegliedert.

Dies sind bekanntlich Boden, Wasser, Luft, Einwirkungen durch Umweltchemikalien, Lärm, Ionisierende Strahlung, Abfälle, Abwärme und Luft-

verunreinigungen jeglicher Art.

Daraus läßt sich ersehen, daß eine relativ kleine Anzahl von Schadstoffen mit abgrenzbaren Einwirkungsbereichen im Mittelpunkt der Anstrengungen stand. Typische Erscheinungen waren Umweltprogramme, die sich stets nur auf einzelne Medien bezogen. Auf der rechtlichen Seite fand dies seinen Ausdruck in medienbezogenen Einzelgesetzen wie dem Bundes-Immissionsschutzgesetz oder dem Wasserhaushaltsgesetz.

Das Kurieren in den einzelnen Teilbereichen z.B. per vor- oder nachsorgende Gesetz- und Verordnungsgebung erwies sich seit etwa 1980 als nicht ausreichend, da neugeartete Probleme in das Blickfeld der Umweltpolitik traten. Man bezeichnet diese als Aufgaben der zweiten Generation, denn durch eine unüberschaubare Vielzahl gefährlicher Stoffe werden medienübergreifende Schäden wie Umweltprobleme ausgelöst.

Herausragende Bedeutung kommt einerseits den Altlasten, andererseits dem Problemkomplex Saurer Regen/Wäldersterben zu. Beide Erscheinungsformen sind archetypisch: Die Einwirkung von Schadstoffen läßt sich nicht mehr auf einzelne Medien eingrenzen. Altlasten können z.B. über die Luft, über das Grundwasser, über Oberflächengewässer und über den Boden auf Mensch und Umwelt einwirken.

Ein zweites Phänomen der zweiten Dekade der Umweltpolitik ist das immer massiver auftretende Problem der Verschiebung von Umweltbelastungen von einem Medium auf ein anderes. Z.B. erzeugen die massiven Anstrengungen der Luftreinhaltung, Wasserreinhaltung und Altlastensanierung sehr problematische Sonderabfallmengen, die kaum zu bewältigen sind.

Ein drittes Phänomen schließlich ist die stark gestiegene Anzahl von Schadstoffen. Konzentrierten sich die ersten Umweltgesetze auf die Kontrolle einiger weniger Schadstoffe, so wurde bald die Unzulänglichkeit dieses Ansatzes deutlich. Gerade Spurenstoffe, die in geringsten Konzentrationen noch große Wirkungen zeigen, bereiten immer größere Sorgen. Man spricht z.B. davon, daß in der BRD derzeit mindestens 66.000 Chemikalien industriell genutzt werden, mindestens 100.000 künstliche Verbindungen existieren. Für jeden Stoff eine Wirkungskettenuntersuchung vorzunehmen, um ihn in seiner Gefährlichkeit klassifizieren zu können, ist absolut illusorisch. Wir fänden so zwar immer einen neuen publikumswirksamen »Schadstoff des Monats«, dessen Kenntnis allein aber nichts für einen wirksamen Umweltschutz brächte.

Infolge der Umweltprobleme der zweiten Generation hat man versucht,

solchen Verflechtungen gerecht zu werden. Das Bundes-Immissionsschutzgesetz bringt in seinem § 5 Bestimmungen für Abfälle, das Abfallgesetz in § 14 Vorschriften zur Vermeidung von schädlichen Stoffen. Insgesamt ist dies jedoch eine unzulängliche Symptomkuriererei, was auch offen zugegeben wird.

1.5 Das Ökosystemkonzept: eine Grundlage zur Neuorientierung umweltpolitischer Ziele

Spätestens seit dem Umweltgutachten des Rats von Sachverständigen für Umweltfragen (1974) war den Parlamentariern des Bundestags zumindest eine Rahmenkonzeption klar, wie die abzusehenden Aufgaben der Umweltprobleme der zweiten Generation angegangen werden müßten.

Es war ein Ökosystemkonzept (siehe auch Folie Ökosystemkonzept im Anhang!) entwickelt worden. Dieses macht deutlich, daß

- Ereignisse in der Umwelt nicht nur jeweils eine Ursache haben, sondern regelmäßig auf eine Vielfalt von Ursachen zurückzuführen sind (Multi-kausalität),
- Veränderungen eines Systemelements sich auf andere Elemente auswirken und somit – in einer Art Kettenreaktion – Folgen für das gesamte Ökosystem oder auch für andere Ökosysteme haben können, die mit dem ersten System in Beziehungen stehen (Wirkungsketten),
- zwischen einzelnen Systemelementen sowie zwischen verschiedenen Systemen wechselseitige Beeinflussungen bestehen (Wechselbezüglichkeit).

Ziel dieser theoretischen Überlegungen war, biotische Systeme zu klassifizieren und zu typisieren, Aufbau (Struktur) und Prozesse (z.B. Energieflüsse, Stoffkreisläufe) zu analysieren sowie die Funktionen von Systemstrukturen und -prozessen für das Überleben von biotischen Systemen und für ihre Selbstregulierungsfähigkeit zu ermitteln.

Für die Umweltpolitik bildete diese Konzeption die Grundlage für eine verlässlichere Abschätzung der Folgen menschlicher Umwelteingriffe. Dabei soll die Systemsicht verhindern, daß bei Umwelteingriffen oder bei Umweltschutzmaßnahmen nur die nächstliegende Wirkung und der unmittelbar betroffene Bereich – z.B. die Verschmutzung eines Gewässers oder der Luft – betrachtet werden.

Nicht nur aufgrund von Forschungslücken oder Komplexitätsproble-

men stößt die Umsetzung der Systemsicht in konkrete politische Aktionen in der Praxis auf vielfältige Schwierigkeiten.

Dennoch wurde eine entscheidende Veränderung bewirkt. Die Ziele der Umweltpolitik haben sich von dem medienorientierten Ansatz zu einem medienübergreifenden Zielkatalog hinverlagert.

Zwar besitzt Umweltpolitik nicht – und wird auch nicht besitzen – ein in sich geschlossenes, widerspruchsfreies Zielsystem, dessen genauer Inhalt ein für allemal feststeht. Dies ist keine intellektuelle Mangelerscheinung, sondern Ausdruck der Geschichtsabhängigkeit und der teilweise widersprüchlichen Funktionsvoraussetzungen politischer Handlungssysteme. Dennoch lassen sich folgende inhaltlichen Ziele abstrahieren:

- umweltqualitätsbezogene Ziele (z.B. Einhaltung von Gewässergüteklassen; Einrichtung von Grünzonen, Naturschutzgebieten etc.),
- emissionsbezogene Ziele (z.B. Verminderung von Schadstoffausstoß bei der Produktion),
- ressourcenbezogene Ziele (z.B. Recycling-Verfahren; Energieeinsparetechniken),
- produktionsbezogene Ziele (z.B. FCKW-freie Spraydosen)
- konsumbezogene Ziele (z.B. erhöhte Nutzung von Kat-Autos, Kat für Diesel, lärmarme Motoren)

2. Akteure der Umweltpolitik

2.1 Aktorensystem der Umweltpolitik allgemein

Bevor ich in Punkt 4 das Instrumentarium einer sogestalteten Umweltpolitik vorstelle, gilt es, die daraus entstanden Akteure von Umweltpolitik wenigstens kurz zu beleuchten.

Bezog ich mich bisher nur auf die natürliche Umwelt, so bilden indes natürliche und soziale Umwelt in der Wirklichkeit keine streng voneinander getrennten Bereiche.

Vielmehr bilden Elemente der Natur und Erscheinungen menschlichen Handelns häufig eine untrennbare Einheit. Soziale Umwelt legt erst den Umgang mit Umweltproblemen, mit dessen Handlungs- und Institutionalisierungsebenen, mit Wertmustern und Einstellungen, Verhaltensweisen und effizienter oder ineffizienter politischer Umgangsweisen fest. Es wäre nicht

nötig, darüber zu sprechen, wenn die Ebenen der Institutionalisierung von Umweltpolitik in der Praxis nahtlos ineinander verzahnt wären, menschliche Kommunikations- und Kooperationsmöglichkeiten voll ausgeschöpft wären usw., – jedoch menschelt es überall; ansonsten hätten wir »nur« das Problem mit der natürlichen Umwelt.

Selbstverständlich entspricht es demokratischen Grundregeln, daß es keine Politikfelder geben darf, in denen sich nicht die gesellschaftlichen Kräfte bei der Willensbildung und Entscheidungsvorbereitung beteiligen können. Das eben schon genannte »Kooperationsprinzip« trägt einerseits dieser Selbstverständlichkeit Rechnung, bezieht aber andererseits auch beim Wunsch nach möglichst frühzeitiger Beteiligung dieser Kräfte die Tatsache mit ein, daß in kaum einem anderen Politikbereich staatliche und gesellschaftliche Kräfte so stark aufeinander angewiesen (sind) wie im Umweltschutz. Die Komplexität technischer und wirtschaftlicher Prozesse, die Abhängigkeit umweltpolitischer Zielsetzungen und Maßnahmen von naturwissenschaftlichen Erkenntnissen sowie die Vielzahl der betroffenen Interessen machen eine einseitige staatliche Umweltpolitik faktisch unmöglich. Andererseits sind auch Industrie und andere gesellschaftliche Gruppen sowie einzelne Bürger in hohem Maße von staatlichen Entscheidungen abhängig. Kooperation ist also für beide Seiten zugleich sowohl nützlich als auch unabdingbar.

Im folgenden Übersichtsschema sollen die wichtigsten Mitakteure vorgestellt werden, die im Politikfeld »Umweltschutz« von Bedeutung sind. Dabei sei schon von vornherein gesagt, daß nicht alle Mitakteure den Handlungsspielraum demokratisch verantwortlicher und legitimierter staatlicher Umweltpolitik nur einschränken; so können beispielsweise durch wissenschaftliche Experten oder durch Bindung an internationales Recht Spielräume einer Regierung leichter behauptet oder erweitert werden.

Mit Gessenharter sei das Aktorensystem in vier Bereiche eingeteilt (siehe auch Folie Aktorensystem im Anhang!):

1. die Bundesregierung als Interaktionsnetz,
2. der nationale staatliche Bereich,
3. der nationale gesellschaftliche Bereich,
4. der internationale (und innerdeutsche) Bereich.

Hieraus wird ersichtlich, daß umweltpolitische Entscheidungen nicht einseitige Akte einzelner staatlicher Stellen, sondern Resultate der Handlungsbeziehungen zwischen zahlreichen staatlichen und privaten Akteuren sind.

Daher müssen wir Umweltpolitik immer als ein soziales Handlungssystem begreifen, das zum Ziel hat, die integrative Einheit von natürlicher und sozialer Umwelt zu schützen.

2.2 Umweltpolitik innerhalb des Organisationsbereichs der Bundesregierung

Da Umweltpolitik, wie etwa Finanz- oder Rechtspolitik, sowohl Fach- als auch Querschnittspolitik ist, d. h. sowohl eigene fachliche Zielkonzepte entwickeln muß (beispielsweise Luftreinhaltepolitik) als auch Fachprogramme anderer Ressorts (z. B. des BML) bezüglich deren umweltrelevanter Aspekte in die gemeinsame Regierungszielkonzeption einbinden muß, kann sich bereits an der organisatorischen Stellung der Umweltpolitik innerhalb der Bundesregierung viel entscheiden.

Die wesentlichen umweltpolitischen Aufgabenfelder lagen seit der sozial-liberalen Koalition (also seit 1969/79) hauptsächlich im Bundesministerium des Innern (BMI), aber teilweise auch beim Bundeslandwirtschaftsministerium (BML) bzw. beim Bundesministerium für Familie, Jugend und Gesundheit (BMFJG). Bis 1986 war der BMI in Umweltfragen federführend, er hatte auch in dem Kabinettsausschuß für Umweltfragen den Vorsitz; darunter operierte der Ständige Abteilungsleiterausschuß (STALA) für Umweltfragen, in dem die für Umweltpolitik zuständigen Abteilungsleiter der anderen Ressorts unter Vorsitz des Staatssekretärs im BMI zusammenarbeiteten.

Seit dem Organisationserlaß des Bundeskanzlers Kohl vom 5. 6. 1987 sind umweltpolitische Aufgaben in einem neugeschaffenen Ressort, dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) vereinigt. Es scheint jedoch, als ob bei der Schaffung des BMU in erster Linie die Betonung auf dem Fach Politikbereich gelegen hat. Insofern hat die Schaffung dieses neuen Ministeriums den übrigen Kabinettsmitgliedern nicht sonderlich wehgetan; denn mit Ausnahme des BMI haben die anderen Ministerien nicht viel an Fachkompetenzen abgeben müssen. Hätte man dagegen den Querschnittscharakter von Umweltpolitik verstärkt, hätten auch die großen Ministerien, z. B. das Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi), das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg), aber auch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ), mehr Kompetenzen abgeben müssen.

Der BMU ist nämlich nicht Mitglied in allen Kabinettsausschüssen, sondern nur im Kabinettsausschuß für Umwelt und Gesundheit (als Vorsitzender); er ist ständig vertreten lediglich in den Kabinettsausschüssen für Europa, Deutschland-Politik/Berlin, Wirtschaft und Zukunftstechnologien. Ein allgemeines Veto-Recht, wie etwa der BMF, hat er nicht. Insofern verwundert es nicht, wenn aus dem BMU heraus heute doch Klage geführt wird, daß z.B. der Kontakt zwischen BMU und einzelnen Umweltreferaten in anderen Ministerien nicht besonders ergiebig sei.

2.3 Informationsströme im umweltpolitischen Handlungssystem der BRD

Dieser Punkt soll lediglich anhand eines Schaubildes die Komplexität der Handlungs- und Entscheidungsproblematik zu 2.1 und 2.2 ergänzen.

2.4 Das Verhältnis Europäische Gemeinschaft – Bundesrepublik

Es kann kein Zweifel bestehen, daß die EG für die Bundesrepublik das wichtigste umweltpolitische Interaktionsfeld im internationalen Bereich darstellt: Umwelteinflüsse machen vor politischen Grenzen nicht halt; und nachdem Umweltschutzmaßnahmen, solange sie nicht wie selbstverständlich in wirtschaftliches Überlegen und Handeln eingeflossen sind, oft Wettbewerbsnachteile bringen können, ist es gerade für einen ökonomisch so eng zusammengerückten Verbund wie Europa wichtig, ein möglichst abgestimmtes Handeln der EG-Partner zu erreichen.

Mit den EG-Verträgen von 1972 sind die Mitgliedsstaaten in einem festen politischen wie rechtlichen Rahmen miteinander verbunden. Zwar war Umweltschutz kein eigens ausgewiesenes Ziel der Politik der EG, doch führte die nahezu einstimmige Auslegung der EG-Verträge zu dem Ergebnis, daß Umweltschutz eine vertragliche Aufgabe der EG ist, weil sich z.B. »die stetige Besserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen ihrer Völker als wesentliches Ziel« (Präambel des EWG-Vertrages) nur erreichen läßt auf der Grundlage einer menschenwürdigen Umwelt.

Seit Inkrafttreten der (am 17.2. 86 unterzeichneten) Einheitlichen Eu-

ropäischen Akte nach Zustimmung der Mitgliedsstaaten am 1.7. 1987 – die Verzögerung ergab sich durch eine in Irland erforderliche Volksabstimmung, die erst am 26.5. 1987 stattfand – gibt es jetzt im EG-Vertrag ein eigenes »Umwelt-Kapitel« (Art. 130r, 130s, 130t), das für die EG ausdrücklich festlegt, daß sie eigenständige Umweltpolitik betreiben kann und muß, insbesondere dann, wenn die Umweltziele besser auf europäischer als auf jeweiliger nationaler Ebene erreicht werden können (Art. 130r, Ziff. 4).

Grundlage für die EG-Politik sind die bisherigen vier Aktionsprogramme (von 1972, 1977, 1983 und 1987), die von der prinzipiellen Gleichrangigkeit ökologischer und ökonomischer Zielsetzungen ausgehen und zu einer Reihe EG-rechtlicher Regelungen und EG-Richtlinien geführt haben.

Während rechtliche Regelungen, sog. Verordnungen, die Mitgliedsstaaten unmittelbar binden und der jeweiligen nationalen Rechtsetzung vorgehen, müssen Richtlinien erst noch in nationale Regelungen umgesetzt werden. Ist jedoch die Umsetzungsfrist ungenutzt verstrichen, hat die Richtlinie nach allgemeiner Auffassung und ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes die Wirkung, daß die Bürger aus ihr subjektive Rechte ableiten können.

Warum dennoch viele Europa- und Umweltpolitiker mit der europäischen Umweltpolitik nicht so zufrieden sind, wie es der quantitative Ausstoß an Rechtsakten (gut über 150) und Richtlinien (gut über 35) suggerieren könnte, hängt mit der politischen Entscheidungssituation innerhalb der EG zusammen, bei der das Europäische Parlament, in Umweltfragen durchweg sensibel und fortschrittlich, noch längst nicht über die Rechte nationaler Parlamente verfügt und das zentrale Exekutiv-Organ, der EG-Ministerrat, wegen seiner in wichtigen Fragen geübten Einstimmigkeitsregel manche nationalen Initiativen abblockt bzw. umweltpolitische Initiativen des Europäischen Parlaments oftmals verwässert.

Als ein bekanntes Beispiel einer Einengung des nationalen umweltpolitischen Handlungsspielraums durch den EG-Ministerrat kann der gescheiterte Versuch des damaligen Bundesinnenministers Zimmermann im Frühjahr 1985 gelten, angesichts des als bedrohlich erkannten Waldsterbens die strengen US-Abgaswerte auf dem deutschen Automarkt durchzusetzen. Die EG-Partner drohten damals, im Falle eines deutschen Alleingangs die Bundesrepublik vor dem Europäischen Gerichtshof wegen Verletzung von EG-Recht anzuklagen.

Andererseits wäre es falsch, die EG-Einbindung der Bundesrepublik nur

als Einschränkung ihres umweltpolitischen Handlungsspielraums anzusehen. So haben die jeweiligen Bundesregierungen meist sehr aktiv an der Gestaltung der EG-Umweltpolitik mitgewirkt.

3. Das Problem der Komplexität in der Umweltpolitik – ein Zwischenergebnis

Fazit: die Gesamtkomplexität einer Gesellschaft, also die lokale, regionale, landes- wie bundesweite und die nationenübergreifende Komplexität, ist der Ort, an dem auch das ökologische Dilemma angegangen wird und werden muß. Es kann daher als These festgehalten werden: Wir brauchen eine gezielte Erforschung der Gesamtkomplexität der Gesellschaft, um die ökologische Problematik in den Griff zu bekommen.

Warum dies?

Zunächst ist die »Umwelt« für den Sozialwissenschaftler nicht auf die natürliche Dimension von Umwelt beschränkt. Wir Menschen agieren tagtäglich bewußt oder unbewußt im Rahmen von uns selbst geschaffenen Handlungssystemen; mittels dieser Systeme konstruieren wir uns eine spezifische gesellschaftliche Umwelt. Diese gesellschaftliche Umwelt ist immer zugleich auch unsere je spezifische natürliche Umwelt. Die von mir oben aufgezeigten Aktorensysteme sind jedoch durch die Komplexität des Problems oftmals überfordert, denn:

- rechtliche Regelungen können nicht schnell genug durchgesetzt werden,
- der Stand der Technik ist vielerorts nicht wirtschaftlich genug einzusetzen,
- Verordnungen brauchen zur Ausarbeitung und Inkraftsetzung zulange,
- wissenschaftliche Ergebnisse sind oftmals in ihren Aussagen widersprüchlich und für eine effiziente Umweltpolitik kontraproduktiv,
- neuinstallierte umweltpolitische Institutionen müssen erst ihren Platz im bereits vorgeprägten Organisations- und Machtkanon des politischen Alltagsgeschäfts erhalten,
- der politische Wahlzyklus von vier Jahren ist oft zu kurz,
- interdisziplinäre Zusammenarbeit ist erforderlich, aber äußerst schwierig zu realisieren usw..

Dennoch ist erfreulich festzustellen daß sich auch politisch das Verständnis von Umwelt und Ökologie erkenntnistheoretisch wieder in Richtung der Auffassung des 19. Jahrhunderts bewegt. Man hat erkannt, daß

mit einer theoretischen Analyse wie politischen Aufteilung in vereinzelte, miteinander zu wenig interagierende Teilbereiche natürlicher wie sozialer Umwelt das Umweltproblem angesichts seiner Komplexität nicht zu bewältigen ist.

Trotz all dieser Anstrengungen wird von Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlern festgestellt, dass der Umweltschmerz in der Gesellschaft zunimmt. Darunter versteht man die Diskrepanz zwischen dem, was viele Menschen in der Umweltpolitik unbedingt für notwendig halten, und dem, was faktisch dort geleistet werden muß. Offenbar bedarf es einer Verbesserung der instrumentellen Ziele der Umweltpolitik.

4. Instrumentelle Ziele der Umweltpolitik

Bislang wurden nur die inhaltlichen Ziele der Umweltpolitik und das Komplexitätsproblem angesprochen; so gilt es nunmehr die instrumentellen Ziele zu betrachten. Sie sind das eigentliche Instrumentarium von dem die Durchsetzungsfähigkeit einer Umweltpolitik abhängt.

4.1 Verursacherprinzip

Ausgangspunkt des Verursacherprinzips ist die Eigenschaft von Umweltgütern, als sog. »öffentliche Güter« angesehen zu werden. Dies bedeutet, daß die durch Umweltnutzungen verursachten Umweltbeeinträchtigungen – ohne staatliche Korrektur des Marktprozesses – nicht den Nutznießern, sondern der Allgemeinheit als Kosten zur Last fallen würden. Umweltbelastungen werden damit als Kosten den Nutzern von Umweltgütern zugerechnet, und es wird durch geeignete Instrumente sichergestellt, daß die Kosten in die individuellen Kostenkalkulationen der Wirtschaftssubjekte eingehen (Bundesminister des Inneren 1973, S. 2; Sachverständigenrat für Umweltfragen 1978, Rdnr. 1757, 1762ff.). Die wissenschaftliche und politische Diskussion konzentriert sich also auf Vermeidungs- und Beseitigungskosten. Voraussetzung dieser Kostenzurechnung ist jedoch, daß die Verursacher von Umweltbelastungen bekannt sind.

4.2 *Gemeinlastprinzip*

Ist der Verursacher unbekannt oder gilt ein akuter Notstand, weil die alleinige Anwendung verursacherorientierter Instrumente nicht rechtzeitig einen ausreichenden Schutz bewirken würden, kommt das Gemeinlastprinzip zum Tragen. Die entstehenden Kosten werden über den Staatshaushalt bzw. das Steuersystem verteilt und fallen im ungünstigsten Fall allen Steuerzahlern zur Last. Zu den gemeinlastorientierten Instrumenten gehören Darlehen, öffentliche Finanzhilfen oder Steuervergünstigungen. Das Gemeinlastprinzip sollte jedoch aufgrund seiner Benachteiligung vieler Steuerzahler als Ausnahme im Kanon der umweltpolitischen Instrumente angesehen werden.

4.3 *Vorsorgeprinzip*

Es umfaßt

a) als Minimierungsgebot die Eingriffsintensität ordnungsgemäßer Umweltnutzungen und b) die Eintrittswahrscheinlichkeit nicht ordnungsgemäßer Umweltnutzungen.

Damit soll sowohl der Bereich des vorbeugenden Gefahrenschutzes (Risikovorsorge) als auch die Minderung von Umweltbelastungen im gefahrenfreien Bereich abgedeckt werden. Ob man anstelle von Vorsorge das Wort Minimierung von Umweltbelastungen verwendet, ist in diesem Zusammenhang eine eher terminologische Streitfrage.

In jedem Fall wirkt sich das Vorsorgeprinzip auf

- a) den Umfang umweltpolitischer Zielsetzungen aus (z.B. Gesetze, Programme, Schutzgüter, Einzelaktionen usw.),
- b) Umfang, Ablauf und Kriterien für die Überprüfung von Umweltnutzung,
- c) die Folgen dieser Nutzung gemäß den Zielsetzungen und Regelungen,
- d) die Bewertung möglicher Umweltbelastungen,
- e) die Umsetzung in konkrete, neugestaltete Maßnahmen zum Schutz der Umwelt aus.

Daher ist das Vorsorgeprinzip grundsätzlich medienübergreifend angelegt. Seine Zielforderungen werden z.B. durch

- a) Abfallbeseitigungsgesetz (§ 1), [Berücksichtigung der Multikausalität]

- b) Chemikaliengesetz (§ 1),
- c) Bundesnaturschutzgesetz (§§ 1,2), [Schutz wildlebender Pflanzen u. Tiere, Schutz des Bodens, Landschaftsstruktur]
- d) Bundes-Immissionsschutzgesetz (z.B. §§ 1; 5 Nr. 1 od. Nr. 2), [Errichtung industrieller Anlagen unter Ausschluß von Umweltschäden] erfüllt.

Die vorbildlichste Regelung des Vorsorgeprinzips enthält das schweizerische Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 31.10.79 (Art. 1 Abs. 2). Dennoch kann ein Gesetz noch lange nicht Katastrophen verhindern, wie z.B. bei Sandoz (Rheinunfall).

4.4 Kooperationsprinzip

Dieses hat die Bundesregierung 1976 im Rdnr. 8 wie folgt formuliert:

»Nur aus Mitverantwortlichkeit und der Mitwirkung der Betroffenen kann sich ein ausgewogenes Verhältnis zwischen individuellen Freiheiten und gesellschaftlichen Bedürfnissen ergeben. Eine frühzeitige Beteiligung der gesellschaftlichen Kräfte am umweltpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß ist deshalb von der Bundesregierung vorangetrieben worden, ohne jedoch den Grundsatz der Regierungsverantwortlichkeit in Frage zu stellen.«

Das Kooperationsprinzip versucht staatliche Stellen, Industrie, Verbände, Unternehmen, Umweltorganisationen, Massenmedien wie den einzelnen Bürger zu einer rationalen Kooperation angesichts des Umweltproblems zusammenzubinden. Dies schlägt bekanntlich oftmals fehl.

4.5 Gesetzliche Regelungen

Im Rahmen der Herausbildung der Umweltpolitik ist auch das neue Rechtsgebiet des Umweltrechts entstanden. Auf eine Vielzahl von Gesetzen wurde bereits hingewiesen. Entscheidend ist bei allen nicht nur die exakte juristische Ausarbeitung, sondern auch deren realistische und effiziente Umsetzung in den praktischen Gesetzesvollzug.

Abgesehen von der Diskussion über die Ausgestaltung des Umweltrechts haben wir seit nicht allzulanger Zeit die Einbindung des Umweltschutzes in

die Verfassung.

Derzeit werden jedoch die vorliegenden Entwürfe unter verfassungstheoretischen wie -rechtlichen Gesichtspunkten mit einiger Skepsis beurteilt. Befürchtet wird, daß die neue Staatszielbestimmung Umweltschutz kaum die mit ihr verbundenen politischen Erwartungen erfüllen dürfte. Staatszielbestimmungen sind ja immer in einer Mittlerposition zwischen Rechtsnorm und politischer Orientierung angelegt und sollen besonders sinnstiftend und integrierend wirken. Insofern wäre dies nur ein Instrument von vielen im Rahmen des Umweltschutzes.

4.6 Stand von Wissenschaft und Technik

Hierunter sind technische Verfahren, Einrichtungen und Betriebsweisen zu verstehen, die nach den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen zur Verwirklichung des angestrebten Erfolgs für notwendig gehalten werden. An den Stand von Wissenschaft und Technik sind dynamische Maßstäbe zu setzen, deren Anforderungen sich mit fortschreitenden Erfahrungen und Erkenntnissen erhöhen.

Einen speziellen Forschungszweig bilden dabei Risikoanalysen, wie sie insbesondere beim Clean Water Act der Environmental Protection Agency in den USA eine entscheidende Rolle gespielt haben.

Der deutsche Bundestag wiederum hat das Instrument der Technikfolgenabschätzung in der Enquête-Kommission »Einschätzung und Bewertung von Technikfolgen« eingehend diskutiert (10. Dt. Bundestag).

Ein Beispiel ist das Gutachten über Kohledehydrierung von der Abteilung für Systemanalyse am Kernforschungszentrum in Karlsruhe. Es beinhaltet eine mehrdimensionale Technikfolgenabschätzung für die Bundesregierung, die sehr anschaulich die verwendeten Untersuchungsmethoden und die erzielten Resultate für die umweltpolitische Alltagstagspraxis aufzeigen.

4.7 Umweltzertifikate

Das Modell der Umweltzertifikate ist in den USA entwickelt worden.

Die Grundidee besteht darin, durch den politischen Entscheidungsträ-

ger eine Höchstabgabemenge bezüglich der Emission eines bestimmten Schadstoffs in einer gewissen Region festlegen zu lassen. Die Aufteilung jener gesamten Verschmutzungsmasse auf die einzelnen Emittenten wird über den »Markt« geregelt. Man hofft, auf diese Weise einen Zertifikathandel nach marktwirtschaftlichen Kriterien zu erhalten; indes befürchtet man zu Recht, daß es zu Monopolstellungen kommen kann, da bestimmte Emittenten alle oder viele Zertifikate eines bestimmten Schadstoffs aufkaufen könnten. Diesen Schadstoff benötigt jedoch auch der Konkurrent zur Produktion. Auf diese Weise würde die jeweilige Konkurrenz aus dem Produzentenmarkt herausgedrängt werden. Ein entscheidender Anreiz besteht freilich darin, den Stand der Technik dergestalt zu verändern, daß der Kauf dieser sehr teuren Zertifikate unnötig wird.

Sollte dieses Instrument allerdings administrativ unflexibel gehandhabt werden, so dürfte der Zertifikatmarkt alsbald aussterben, da Emissionen auf solche Bereiche verlagert werden, die noch nicht einer staatlichen Reglementierung für den Zertifikathandel unterliegen. Ebenso kommt es selbstverständlich auf den emittierten Stoff wie die eingesetzte Technologie an, denn z.B. bei der Politik »hoher Schornsteine« ist es äußerst schwierig, die Emissionsregion, insbesondere wenn sie noch dazu nationale Grenzen übersteigt, zu berücksichtigen. Die »Restrisiken« chemischer Industrie oder die Sanierung von Giftmülldeponien sind weitere, traurige Beispiele, welche nicht kraft Umweltzertifikate in den Griff gebracht werden.

Außerdem existiert noch ein grundlegendes rechtspolitisches Problemfeld. Infolge der Gewährleistung einer bestimmten Emissionshöchstmenge sanktioniert der Gesetzgeber wissentlich Gefährdungen, die durch die ungewisse Risikolage normalerweise seinen Schutzpflichten unterlägen. Ebenso wird ganz entscheidend der verwaltungsprozessuale Rechtsschutz Drittbetroffener verkürzt, da sich die Sphäre der juristischen Auseinandersetzungsmöglichkeit völlig auf die Ebene des privaten, individualen Rechtsschutzes verlagert.

4.8 Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)

Am 3. Juli 1988 lief die dreijährige Frist aus, die allen EG-Ländern zur Umsetzung der EG-Richtlinie zur »Umweltverträglichkeitsprüfung« (UVP) in nationales Recht gewährt wurde. 1985 hatte die EG nach fünfjähriger zä-

her Vorarbeit diese Richtlinie verabschiedet. Wie der Begriff »UVP« schon ausdrückt, sollen – dem Vorsorgeprinzip Rechnung tragend – Maßnahmen entwickelt werden, mit deren Hilfe bei öffentlichen und privaten Projekten »mit möglicherweise erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt« (Art. 1 der Richtlinie) ebendiese Auswirkungen abgeschätzt werden können; weiter soll festgelegt werden, wie die Ergebnisse einer UVP in das jeweilige Genehmigungsverfahren Eingang finden.

Die Crux dieses an sich sehr schönen Instruments liegt im Art. 13 begründet: die UVP solle die Mitgliedstaaten nicht daran hindern, »gegebenfalls strengere Regeln für Anwendungsbereich und Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung festzulegen«.

Während Umweltminister Töpfer einerseits von der UVP als einem »Königsweg der Umweltpolitik« spricht, klagt er auf der anderen Seite, »viele sähen in der UVP eine 'Projektverhinderungsmaschine«. Dementsprechend hart ist auch bereits die öffentliche Kritik an den bisher vorliegenden Referentenentwürfen ausgefallen, wobei schon allein die Tatsache, daß trotz dreijähriger Umsetzungsfrist auch nach Fristende noch keine endgültige Regelung vorliegt, deutlich macht, wie umstritten die UVP-Materie ist.

4.9 Monetarisierung von Umweltgütern

Hinter der Debatte um die Monetarisierung von Umweltgüter stehen generell zwei Grundvorstellungen:

- a) Man legt einen mit ökonomischen Methoden geschätzten Marktpreis eines eigentlich kostenlos nutzbaren Umweltgutes fest. Auf diese Weise erhält man eine Vorstellung davon, welche Geldmenge eigentlich z.B. bei der Herstellung eines Produkts benötigt würde, wenn dieser Preis in das Produkt mit eingerechnet würde. Diesen Geldbetrag kann man dann zum Schutz dieses Umweltgutes einsetzen.
- b) Setzt man diesen Geldbetrag nicht sofort für den Schutz dieses Umweltgutes ein, so kann man hochrechnen, welchen Betrag man z.B. in 10 oder 20 Jahren bräuchte, um das dann eventuell bedrohliche Umweltproblem – vielleicht – zu meistern.

Um das zu verdeutlichen, hier das Beispiel für eine solche »ökologische Schadensbilanz«:

*Die »ökologische Schadensbilanz der Bundesrepublik Deutschland«
(»rechenbare Schäden«)*

Schadenspositionen	Schadenskosten (in Mrd. DM pro Jahr)
Luftverschmutzung	rund 48,0 Mrd. DM
- Gesundheitsschäden	- über 2,3 – 5,8
- Materialschäden	- über 2,3
- Tierschäden	- über 0,1
- Schädigungen der Freilandvegetation	- über 1,0
- Waldschäden	- über 5,5 – 8,8
Gewässerverschmutzung	weit über 17,6 Mrd. DM
- Ertragsausfälle der Fischereiwirtschaft	- weit über 0,25
- Kosten der Trink- und Brauchwasserversorgung	- weit über 9,0
- Verringerter Erholungs- und Freizeitwert	- über 7,0
- Ästhetikverluste bei den Anwohnern	- über 1,0
- weitere »rechenbare« Schäden (z.B. Seevogel- opfer, Tankerunfälle)	- über 0,35
Bodenbelastung	weit über 5,2 Mrd. DM
- Tschernobyl u. »Tschernobyl-Vermeidungs- kosten«	- über 2,4
- Altlastensanierung	- über 1,7
- Kosten der Biotop- und Arterhaltung	- über 1,0
- Sonstige Bodenkontaminationen (»Erinnerungs- posten«)	- weit über 0,1
Lärm	über 32,7 Mrd. DM
- Produktivitätsverluste	- über 3,0
- »Lärmrenten«	- über 0,4
- Wohnwertverluste	- über 29,3
Summe der »rechenbaren« Schäden	weit über 103,5 Mrd. DM

5. Ausgewählte Beispiele aus der Praxis – ein umweltpolitischer Ausblick!

Um zu zeigen, daß all dies für die umweltpolitische Praxis große Bedeutung hat, habe ich einige nicht so bekannte Beispiele ausgewählt.

5.1 Pharmaindustrie

In einem der großen deutschen Pharmaunternehmen ist mit Hilfe von Politikwissenschaftlern (Hochschule der Bundeswehr Hamburg) ein Konzept zur Arbeitssicherheit und Umweltschutz ausgearbeitet worden. Darin heißt es u.a., »Arbeitssicherheit und Umweltschutz sind neben Arbeit und Kapital zu einem dritten Produktionsfaktor geworden. Sie sind ein wichtiger Teil der unternehmerischen Eigenverantwortlichkeit in der Sozialen Marktwirtschaft und gehören auch zur langfristigen Sicherung der Funktionsfähigkeit eines Unternehmens.«

Zur Zeit wird nun eine empirische Studie über das unrelevante Verhalten von Managern der mittleren Verantwortungsebene (Abteilungsleiter) in Bezug auf betriebliche Belange vorgenommen. Dadurch wird getestet, wie gut die Leitlinien in der Praxis umgesetzt werden, wo betriebliche Strukturen wie verändert werden müssen, wie das Personal weitergebildet werden muß, wo sich Denkfehler im Konzept eingeschlichen haben und welche Innovationen noch einzubringen wären.

Ganz konkret wurden auf diese Weise in den letzten Monaten zwei gentechnisch herzustellende Medikamente, die marktreif waren, aus (monetären) Risikogründen nicht produziert.

5.2 Versicherungswirtschaft

Hier wird fieberhaft an Haftungsausschlußklauseln für die Herstellung, Lagerung und den Vertrieb von hochgiftigen Stoffen gearbeitet.

Durch das Umwelthaftungsrecht in den USA sieht sich die deutsche Versicherungswirtschaft in ihrem Auslandsgeschäft beschnitten. In Amerika

werden zunächst keine Unternehmen mehr versichert, die mit bestimmten Supergiften arbeiten oder diese produzieren. Für weniger gefährliche Stoffe gelten dann bestimmte versicherungsrechtliche Regelungen.

Hintergrund waren die sehr hohen Summen, die die Versicherungswirtschaft bei Chemieunfällen in den USA zahlen mußten (z.B. New Bedford/Massachusetts).

Die Chemieunfälle in Seveso, Bhopal und am Rhein waren eine zusätzliche Stimulans dafür.

Leider führt das Fehlen einer weltweiten versicherungsrechtlichen Regelung derzeit noch dazu, daß in verschiedene Drittländer ausgewichen wird. Jedoch sinkt die Anzahl der Länder beständig, die die Produktion und Weiterverarbeitung solcher Umweltgifte zulassen. Australien ist hierfür das Negativbeispiel schlechthin.

6. Literatúrauswahl

- Beck, Ulrich 1989: *Risikogesellschaft. Überlebensfragen, Sozialstruktur und ökologische Aufklärung*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, B 36 (1989) 01.09.89, 3-13
- Classens, Dieter/Klönne, Arno/Tschöpe, Armin 1989: *Sozialkunde der Bundesrepublik Deutschland. Grundlagen, Strukturen, Trends in Wirtschaft und Gesellschaft*, Reinbek b. Hamburg: Rowohlt
- Claßen, Bernhard 1989: *Politische Bildung in der Risikogesellschaft. Ein politologischer und fachdidaktischer Problemaufriß*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, B 36 (1989) 01.09.89, 43-54
- Eberhardt, Alfred 1988: *Risikobezogene und medienübergreifende Ansätze in der US-amerikanischen und bundesdeutschen Umweltpolitik*, in: *Ztschr. f. Umweltpolitik u. Umweltrecht*, (1988) 4, 361-378
- Förderkreis Umweltschutz in Unterfranken (Hg.) 1989: *Das Umweltschutz Adreßbuch für Unterfranken*. Würzburg: Selbstverlag
- Glaeser, Bernhard 1989: *Umweltpolitik zwischen Reparatur und Vorbeugung. Eine Einführung am Beispiel der Bundesrepublik im internationalen Kontext*, Opladen: Westdt. Verlag
- Hartkopf, Günter/Bohne, Eberhard 1983: *Umweltpolitik. Grundlagen, Analysen und Perspektiven*, Bd. 1, Opladen: Westdt. Verlag
- Holzinger, Katharina 1987: *Umweltpolitische Instrumente aus der Sicht der staatlichen Bürokratie. Versuch einer Anwendung der »Ökonomischen Theorie der Bürokratie«*, München: Ifo-Inst. f. Wirtschaftsforschung (= Ifo-Studien zur Umweltökonomie 6)
- Irrgang, Bernhard/Klawitter, Jörg/Seif, Klaus Philipp (Hg.) 1987: *Wege aus der Umweltkrise*. Frankfurt a.M./München: Schweitzer (= Zukunftsethik 3)
- Irrgang, Bernhard/Klawitter, Jörg (Hg.) 1988: *Verantwortung in Umwelt und Schöpfung. Eine Unterrichtsreihe für den Religionsunterricht der 10. Jahrgangsstufe an Gymnasien und Realschulen*, München: Kath. Schulkommissariat II in Bayern
- Kersten, Heinz 1988: *Die geplante Staatszielbestimmung Umweltschutz. Ein Weg zu einem besseren Grundgesetz?*, in: *Ztschr. f. Umweltpolitik u. Umweltrecht*, (1988) 1, 1-31
- Klawitter, Jörg/Kümmel, Rainer (Hg.) 1989: *Umweltschutz und Marktwirtschaft—aus der Sicht unterschiedlicher Disziplinen*, Würzburg: Königshausen & Neumann
- Leipert, Christian 1988: *Grundfragen einer ökologisch ausgerichteten Wirtschafts- und Umweltpolitik*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitschrift Das Parlament*, B 27 (1988) 01.07.89, 29-37
- Luhmann, Niklas 1986: *Ökologische Kommunikation. Kann die moderne Gesellschaft sich auf öko-*

logische Gefährdungen einstellen?, Opladen: Westdt. Verlag

Meyer-Abich, Klaus Michael 1989: *Von der Wohlstandsgesellschaft zur Risikogesellschaft. Die gesellschaftliche Bewertung industriewirtschaftlicher Risiken*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, B 36 (1989) 01.09.89, 31-42

Mollenhauer, Dieter 1985/86: *Ökologie—das enfant terrible der Biologie*, in: *Scheidewege*, 15 (1985/86)

Posse, Achim U. 1986: *Föderative Politikverflechtung in der Umweltpolitik*, München: Minerva (= *Innenpolitik in Theorie u. Praxis* 16)

Schatz, Oskar (Hg.) 1978: *Was bleibt den Enkeln. Die Umwelt als politische Herausforderung*. Graz/Wien/Köln: Styria

Schwabe, Gerhard Helmut 1973: *Umwelt heute. Beiträge zur Diagnose*. Erlenbach-Zürich/Stuttgart: E. Rentsch

Strübel, Michael 1988: *Umweltpolitik in Europa. Möglichkeiten und Grenzen*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, B 27 (1988) 01.07.88, 15-28

Zilleßen, Horst 1988: *Die normativen Voraussetzungen der Umweltpolitik. Zur Wiederannäherung von Ethik und Politik*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, B 27 (1988) 01.07.89, 3-14

7. Anhang

Ausgewählte OHP-Folien des gleichnamigen Vortrags vom 11.10.89 in Würzburg!

Aurelio Peccei in Peter Kampitz: *Natur als Mitwelt. Das ökologische Problem als Herausforderung für die philosophische Ethik*, in: Oskar Schatz (Hg.), *Was bleibt den Enkeln. Die Umwelt als politische Herausforderung*. Graz/Wien/Köln: Styria 1978, 55

Günther Hartkopf/Eberhard Bohne: *Umweltpolitik. Grundlagen, Analysen und Perspektiven*, Bd. 1, Opladen 1983, 57

Gerhard Helmut Schwabe: *Umwelt heute. Beiträge zur Diagnose*. Erlenbach-Zürich, Stuttgart: E. Rentsch 1973, 190

Dieter Mollenhauer: *Ökologie—das enfant terrible der Biologie*, in: *Scheidewege*, 15 (1985/86), 130

Das Ökosystemkonzept macht deutlich, daß

- Ereignisse in der Umwelt nicht nur jeweils eine Ursache haben, sondern regelmäßig auf eine Vielfalt von Ursachen zurückzuführen sind (**Multi-kausalität**),
- Veränderungen eines Systemelements sich auf andere Elemente auswirken und somit – in einer Art Kettenreaktion – Folgen für das gesamte Ökosystem oder auch für andere Ökosysteme haben können, die mit dem ersten System in Beziehungen stehen (**Wirkungsketten**),
- zwischen einzelnen Systemelementen sowie zwischen verschiedenen Systemen wechselseitige Beeinflussungen bestehen (**Wechselbezüglichkeit**).

Es lassen sich folgende **inhaltlichen Ziele** ableiten:

- **umweltqualitätsbezogene** Ziele (z.B. Einhaltung von Gewässergüteklassen; Einrichtung von Grünzonen, Naturschutzgebieten etc.),
- **emissionsbezogene** Ziele (z.B. Verminderung von Schadstoffausstoß bei der Produktion),
- **ressourcenbezogene** Ziele (z.B. Recycling-Verfahren; Energiespartechiken),
- **produktionsbezogene** Ziele (z.B. FCKW-freie Spraydosen),
- **konsumbezogene** Ziele (z.B. erhöhte Nutzung von Kat-Autos; Kat für Diesel; lärmarme Motoren)

Die moderne Ökologie als die Teildisziplin der Biologie erforscht jene Faktoren, Strukturen und Vorgänge, welche das Leben auf den Stufen der Populationen, Biozöosen, Ökosysteme und der Biosphäre charakterisiert.

Insbesondere drei Teilbereiche werden unterschieden:

1. Die **Autoökologie** erforscht die Beziehung einzelner Arten oder Organismen zu ihrer Umwelt.
2. Unter **Demoökologie** (Populationsökologie) versteht man die Erforschung der ökologischen Vorgänge auf der Ebene einzelner Populationen.
3. Die **Synökologie** (Ökosystemforschung, Biozönose) hat endlich das ganze Ökosystem und die Biosphäre zu ihrem »Gegenstand«.

FAZIT: Demgemäß präsentiert sich Ökologie als eine deskriptive und/oder nomologisch erklärende Naturwissenschaft, die sich von anderen Naturwissenschaften, bedingt durch die Komplexität der von ihr beschriebenen Systeme, lediglich durch eine stark eingeschränkte Prognosefähigkeit unterscheidet.

Neuerdings wird das biologisch ausgerichtete Ökologieverständnis ergänzt durch:

4. die **Sozialökologie**, welche primär die Aspekte des Wohnens und der Siedlungsstrukturen aus anthropogeographischer Sicht untersucht;
5. die **Humanökologie**, da in zunehmendem Maße erkannt wird, daß ebenso soziale Faktoren die Umwelt des Menschen mitbestimmen.

DEF.: Umweltpolitik

Umweltpolitik ist die politisch vermittelte Form der Aneignung, der Gestaltung und des Schutzes der Natur durch eine wie auch immer im einzelnen konstituierte Gesellschaft.

Die Forschung bezieht sich gemäß des derzeitigen Standes auf folgende Bereiche:

- **Wirtschaft** (Internalisierung externer negativer Kosten; externe Effekte von z.B. Marktversagen, Motivation der Wirtschaftssubjekte oder wirtschaftliche Einflußnahme auf politische Entscheidungen; Verteilungs- und Allokationsprobleme);
- **Staat** (Entwicklung, Vollzug und Wirkung umweltpolitischer Handlungsinstrumente; Institutionalisierung der Fragen des Umweltschutzes auf Kommunal-, Länder- und Bundesebene; demokratisch transparente und zeiteffiziente Entscheidungs- und Vollzugsverfahren);
- **Gesellschaft** (zunehmende Differenzierung und Polarisierung der Meinungsvielfalt; Parteienverdrossenheit; Aufkommen sog. Neuer sozialer Bewegungen; Forderung nach veränderten demokratischen Partizipations- und Entscheidungsstrukturen; Personalisierung von Verantwortung z.B. in der Industrie);
- **Weltweite Verflochtenheit** (lokale, regionale und nationale Untersuchungen und Problemlösungen reichen angesichts von z.B. einer supranationalen Ausbeutung nicht-erneuerbarer Ressourcen, der Klimaveränderung als Folge der Verbrennung fossiler Energieträger oder der Waldschäden durch »saureren Regen« nicht aus);
- **Wissenschaft** (z.B. von mono- zu infradisziplinären Erkenntnismethoden; Verständigung über Schnittstellen von Forschung bei Umweltfragen; Entwicklung eines geeigneten Untersuchungsinstrumentariums);
- **Normative Diskussion** (z.B. Auseinandersetzung mit den normativen Prämissen der Umweltdiskussion; Auseinandersetzung mit Kosten-Nutzen-Analysen; Problem der Bewertbarkeit nicht monetarisierbarer Güter; Wertwandeldebatte; Wertemuster; Institutionenfrage; Verhaltensänderungen im Individual- und Gruppenverhalten; Stellungnahmen der Kirchen)