

HEINRICH FREIHERR VON LERSNER

Das Umweltbundesamt im Vollzug der Umweltpolitik des Bundes

I.

Als der verehrte Vorsitzende der gastgebenden Gesellschaft mir dieses Referat antrug, hatte ich zunächst Zweifel, ob der Bericht über eine Behörde, wie sie das Umweltbundesamt nun einmal ist, in diesem Kreis mehr als Langeweile hervorrufen kann.

Ich war schon versucht ihm ein aktuelleres, kontroverseres Thema anzutragen von der Art etwa, wie die von den Herren *Ossenbühl* und *Breuer* behandelten.

Wenn ich es trotzdem bei der Selbstdarstellung des von mir geleiteten Amtes bewenden ließ, so vielleicht deshalb, weil es neun Jahre nach Gründung dieses Amtes auch für einen daran Beteiligten ganz nützlich sein kann einmal laut darüber nachzudenken, was aus diesem bürokratischen Geschöpf geworden ist und was daraus hätte werden sollen, und schließlich das Ergebnis dieser notwendigerweise subjektiven Einschätzung der Kritik eines sachkundigen Publikums auszusetzen.

Ich will dabei weniger Organisation und Aufgabenverteilung darstellen – die können Sie in unseren Jahresberichten nachlesen, die wir auf Anforderung gerne zusenden.

Ich will vielmehr versuchen an Hand meiner Erfahrungen mit der Arbeit des Amtes einige wie ich meine für die Umwelt- und Rechtspolitik insbesondere auch für den Transmissionsbereich zwischen Wissenschaft und Politik bedeutsame Fragen anzusprechen.

II.

Lassen Sie mich zunächst einen kurzen Blick auf die Entstehung des Amtes vor nunmehr fast 10 Jahren werfen.

Daß diese Behörde schon während ihrer Geburt eine Publizität hatte, wie sie sonst Bundesämtern kaum zuteil wird, das verdankt sie gewiß nicht nur ihrer Qualität, sondern der Tatsache, daß sie in das leidvolle Spannungsfeld der deutschen Teilung und der daraus resultierenden staatsrechtlichen Kuriositäten geraten ist. Über diese Begleitumstände der Gründung will ich heute nicht sprechen.

Sie sind zwar insofern noch nicht Geschichte, als die östliche Signatarmacht des Viermächte-Abkommens über Berlin ihre rechtlichen Vorbehalte gegen diese Gründung von Zeit zu Zeit anläßlich der Teilnahme von Angehörigen des Amtes an internationa-

len Konferenzen in Erinnerung ruft und damit eine der drei anderen Mächte zur Erwidderung zwingt, ein diplomatisches Ritual, dessen rechtlichen Hintergründe die Teilnehmer solcher Verhandlungen in der Regel ebenso wenig verstehen, wie deren Vorfahren vor 120 Jahren die schleswig-holsteinische Frage verstanden haben.

Eine weitere bürokratische Kuriosität dieses Amtes lag darin, daß der Präsident des Bundesrechnungshofs, als Beauftragter für die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung ein nicht immer erfolgreicher Kämpfer gegen jegliches Wuchern der Bürokratie und in der Regel ein Feind neuer Behörden, daß ausgerechnet dieser Rechnungshofpräsident die Gründung eines solchen Amtes gefordert hat, bevor es noch von der Bundesregierung beschlossen war.

Dies war an der Wende vom 7. zum 8. Jahrzehnt dieses Jahrhunderts, als in allen Industriestaaten das Bewußtsein von der Notwendigkeit einer medienübergreifenden, vorsorglichen Umweltpolitik als Teil staatlicher Daseinsvorsorge entstanden war.

Die USA, damals noch umweltpolitische Führungsmacht der Erde, gründete 1970 ihre große Umweltbehörde EPA, gefolgt von anderen Staaten und auch deutschen Ländern.

Schon das Umweltprogramm der Bundesregierung von 1971¹ enthielt eine Aussage zur Notwendigkeit einer nicht-ministeriellen Einrichtung zur Beratung der Regierungen in diesen Fragen. In Anbetracht schon vorhandener Institute ergab sich vor allem das Bedürfnis nach einer Behörde, die die interdisziplinären Fragen des Umweltschutzes bearbeitet und dazu Wissen und Erfahrungen vorhandener Fachinstitute zusammenfügt und falls notwendig ergänzt. Daneben bestanden Lücken der wissenschaftlich-technischen Beratung des Bundes in den Bereichen Immissionsschutz und Abfallwirtschaft.

Man entwarf deshalb zunächst ein Bundesamt für Umweltschutz für die allgemeinen und fachübergreifenden Aufgaben und unabhängig davon eine Bundesantalt für Immissionsschutz und eine solche für Abfallwirtschaft.

Der konzeptionell entscheidende Schritt kam dann aus der Erkenntnis, daß man gerade wegen der vielfachen Verflechtungen allgemeiner Umweltfragen und Aufgaben mit solchen der einzelnen Fachbereiche diese drei Bereiche in einer Behörde integrierte.

Der dritte Schritt war dann auch die Konzentration dieser drei Fachbereiche an einem Standort, nämlich Berlin.

Bei der folgenden öffentlichen Diskussion um die deutschlandpolitischen Probleme dieser Standortwahl kamen ihre sachlichen Vorzüge etwas zu kurz. Berlin beherbergte in seinen – von außen her errichteten – Mauern schon bisher eine Reihe namhafter Institute, die sich mit Umweltschutz befassen, wie das 80 Jahre alte Institut für Wasser-, Boden- und Lufthygiene beim Bundesgesundheitsamt, die Bundesanstalt für Materialprüfung, die Biologische- und die Physikalisch-Technische Bundesanstalt, um nur einige zu nennen, ganz zu schweigen von den wissenschaftlich technischen Instituten der beiden Universitäten, den Einrichtungen der Eigenbetriebe in dieser größten deutschen Stadt und vor allem auch ihre einzigartige Fülle an Bibliotheken.

¹ BT-Drucks. VI/2710, S. 15; BR-Drucks. 553/71, S. 15. Vgl. auch BT-Drucks. VI/2749, S. 3.

III.

Das Errichtungsgesetz von 1974² übertrug dem Amt eine Reihe von gesetzlichen Aufgaben und ermächtigte die Bundesregierung durch Erlaß weitere Aufgaben hinzuzufügen. Dies kann nicht nur der Innenminister in seiner Eigenschaft als Umweltminister des Bundes, sondern jedes andere Ressort, wovon einige Häuser auch Gebrauch gemacht haben.

In der Folgezeit kamen noch weitere gesetzliche Aufgaben dazu, so die Beteiligung an der Genehmigung der Abfallbeseitigung auf hoher See,³ als Bewertungsstelle nach dem Chemikaliengesetz⁴ und eine ähnliche Funktion nach dem Waschmittelgesetz.⁵

Da die Umweltbehörde des Bundes nicht mehr Kompetenzen erhalten kann, als dem Bund im Umweltrecht zukommen, hat das Amt nahezu keine exekutiven Kompetenzen, ist also insofern eine zahnlose Behörde.

Ihr Einfluß auf die Umweltpolitik in Ländern und Gemeinden hängt also allein von der Qualität ihres Wissens und ihrer Arbeit ab. Dort wo diese Qualität hoch ist, tun auch Landesbehörden gut daran, die Empfehlungen des Amtes zu berücksichtigen.

Generell kann man die Aufgaben des Amtes etwa in 4 Blöcken beschreiben:

1. Vorbereitung der Norm-Setzung des Bundes.

Die dem Umweltschutz dienenden Gesetze überlassen ja in der Regel das für die Anwendung in der Praxis entscheidende Detail, den Grenzwert z. B. oder das Meßverfahren, dem Ordnungsgeber oder Verwaltungsvorschriften, ein verfassungspolitisch nicht unproblematisches Charakteristikum vor allem des technischen Rechts.

Ich nenne als Beispiele nur TA Luft,⁶ Großfeuerungsanlagenverordnung,⁷ Verwaltungsvorschriften zum § 7a WHG.⁸

Diese Normen bedürfen erheblicher naturwissenschaftlicher, technischer und auch wirtschaftswissenschaftlicher Vorarbeiten. Die Frage, ob im Raum Duisburg noch Platz für ein Kohlekraftwerk ist, hängt ja weniger von den Grenzwerten der TA-Luft ab, als von den statistischen, meteorologischen und mathematischen Verfahren, wie diese Grenzwerte gemessen werden.

Sie können im Umweltrecht durch Änderungen des Meßverfahrens fast jeden Grenzwert erreichbar oder unerreichbar machen, weshalb in Brüssel oder anderen multinationalen Gremien ja über Meßverfahren viel mehr gestritten wird als über Grenzwerte.

Letztere sind wie Namen Schall und Rauch.

² Gesetz vom 22. 7. 1974, BGBl. I S. 1505.

³ Art. 6 Abs. 1 Einbringungsgesetz vom 11. 2. 1977 (BGBl. II S. 165), zul. geänd. d. G. v. 28. 3. 1980 (BGBl. I S. 373).

⁴ AVwV zur Durchführung des Chemikaliengesetzes vom 18. 12. 1981, BAnz. Nr. 240 vom 23. 12. 1981.

⁵ § 9 Waschmittel G vom 20. 8. 1975 (BGBl. I S. 2255).

⁶ 1. Allg. VwV z. BImSchG vom 28. 8. 1974, GMBL S. 426, ber. S. 525, geändert d. VwV v. 23. 2. 1983, GMBL S. 94.

⁷ 13. BImSchV, Entwurf v. 23. 2. 1983.

⁸ Vgl. die Texte bei Wüsthoff/Kumpf/v. Lersner/Roth, Handbuch d. Deutschen Wasserrechts, Berlin 1949 ff, Kz. C 40 ff.

2. Der zweite größere Bereich unserer Tätigkeit ist internationalen Maßnahmen des Umweltschutzes gewidmet.

Die Bedeutung der internationalen Kooperation auf diesem Gebiet brauche ich hier nicht näher darzulegen. Die Folge unserer Verpflichtungen sind zahlreiche bilaterale und multinationale Gremien und Kommissionen, die es mit Experten zu beschicken gilt, gemeinsame Forschungsprojekte und Studien, die es abzustimmen gilt, bis hin zum Austausch von Informationen und Forschungsergebnissen, der teilweise z. B. mit den USA schon one-line über elektronisch gestützte Datenbanken erfolgt.

Diese internationale Kooperation geht nicht ohne Doppel- und Dreifacharbeit ab, weil sich Gremien mit unterschiedlicher nationaler Zusammensetzung des gleichen Themas annehmen und oft auch annehmen müssen.

3. Ein dritter Schwerpunkt unserer Arbeit ist die Förderung von Forschung und Entwicklung.

Die Notwendigkeit staatlicher Förderung ist hinsichtlich der Umweltforschung besonders groß, einmal weil unser Wissen um ökologische, insbesondere hygienische Auswirkungen der Umweltbelastungen sehr lückenhaft ist.

Wir müssen –um ein oft bemühtes Bild zu wiederholen – den nachts verlorenen Schlüssel stets im Lichtkreis der Straßenlaterne suchen, wohl wissend, daß der Bereich, in dem wir ihn nicht sehen können, um ein Vielfaches größer ist.

Zum anderen ist Umweltforschung deshalb von erheblicher und auch ökonomischer Bedeutung, weil wir mit den besten Gesetzen nicht Maßnahmen erzwingen können, die technisch nicht lösbar sind, juristisch gesprochen, weil wir den „Stand der Technik“ oder die „Allgemein anerkannten Regeln der Technik“ vorantreiben müssen, wenn wir die Umweltprobleme einer Industriegesellschaft lösen wollen.

Die Gründungskonzeption des Amtes sah deshalb auch erhebliche Kapazitäten für eigene experimentelle Forschung vor. Rechnungshof und Parlament hielten es für besser, das Amt diesbezüglich auf vorhandene externe Forschungskapazitäten zu verweisen und dem Innenminister die dafür erforderlichen finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen.

Die Folge dieser Entscheidung ist einmal, daß wir über wenig eigene Forschungskapazitäten verfügen.

Ein Reinluftmeßnetz, koordiniert von einer Pilotstation in Frankfurt, und ein analytisches Labor in Berlin sind neben einigen akustischen Geräten alles, was wir an diesbezüglichen Vorrichtungen haben. Im übrigen findet auch unsere Forschung am Schreibtisch statt, gestützt durch vertraglich gesicherte Zuarbeit anderer Institute. Eine Folge dieser Beschränkung ist die starke Abhängigkeit von den jährlich neu zu bewilligenden Haushaltsmitteln für Auftragsforschung, die wir aus verschiedenen Bundesetats erhalten.

Diese Mittel werden von uns nicht nur administrativ verwaltet, sondern dienen zugleich den Mitarbeitern dazu, ihren eigenen wissenschaftlichen Kenntnisstand auf dem laufenden zu halten. Gelegentlich übernehmen wir auch Forschungsaufträge Dritter, z. B. der Europäischen Gemeinschaft, für die wir deshalb ein oft gefragter

Partner sind, weil keiner ihrer Mitgliedstaaten über eine vergleichbare zentrale Fachbehörde verfügt.

4. Einen vierten Bereich unserer Tätigkeit möchte ich noch ansprechen dessen Bedeutung den drei vorangenannten nicht nachsteht: den der Information und der Aufklärung der Öffentlichkeit.

Verstehen Sie darunter bitte nicht die übliche PR-Arbeit in Form von Selbstdarstellungen mit Ministerporträts.

Wenn wir von der Öffentlichkeitsarbeit reden, dann meinen wir ein Instrument der Umweltpolitik, das vielleicht erfolgreicher ist als Gesetze und politische Programme.

Man kann von einem an Umweltbelastungen aktiv oder passiv Beteiligten erst dann umweltgerechtes Handeln erwarten, wenn man ihm sagt, mit welchen Mitteln und auf welche Weise er dies tun kann.

Auch dem Verbraucher kann man umweltgerechtes Verhalten nur dann empfehlen, wenn er weiß, welche Alternativen er hat. Das alles setzt Informationen voraus und zwar Informationen, die den Adressaten in einer Sprache erreichen, die er versteht. In mehreren Veröffentlichungsreihen in wissenschaftlichen Handbüchern, Taschenbüchern für den gebildeten Laien und in Faltblättern für Jedermann bemühen wir uns um einen solchen Wissenstransfer.

Ein zentraler Anwortdienst beantwortet jede Frage, die an uns gerichtet ist.

Das waren 1979 noch 13 000, im vergangenen Jahr schon über 60 000 Anfragen.

Ein Instrument des Amtes kann zunehmend auch für diese Öffentlichkeitsarbeit genutzt werden, wenngleich es primär auch dem innerdienstlichen Gebrauch und der Information anderer Behörden dient, unser Informations- und Dokumentationssystem UMPLIS. Einige seiner Datenbanken sollen noch in diesem Jahr kooperierenden Stellen im Selbstwählverkehr angeboten werden.

Soviel zu den Aufgaben dieser Behörde, die z. Zt. etwa 450 Mitarbeiter hat und in diesem Jahr einen Etat von zirka 200 Millionen DM bewirtschaften wird, worin Projektstabsmittel des Forschungsministeriums nicht enthalten sind.

IV.

Fragt man nun, was dieses Amt von den anderen wissenschaftlich-technischen Fachbehörden unterscheidet, wie der Bund ja einige Dutzend hat – von denen der Länder ganz zu schweigen –, so liegt der deutlichste Unterschied sicher in seiner fachlichen Interdisziplinarität, die durch den Querschnittscharakter des Umweltschutzes bedingt ist.

Bevor der Regierung der Entwurf einer Großfeuerungs-Anlagen-Verordnung zum Beispiel vorgelegt wird, müssen Mediziner und Botaniker schädliche Wirkungen bestimmten Schadstoffen zuordnen, müssen Meteorologen und Aerochemiker die Ausbreitung und Umwandlung der Stoffe in der Luft abschätzen, müssen Ingenieure der verschiedenen Fachrichtungen die den Stoff emittierenden Verfahren kennen und Ver-

ringerungs- oder Vermeidungsmöglichkeiten vorschlagen, Volks- und Betriebswirte müssen die Auswirkungen bestimmter Maßnahmen auf einzelne Betriebe und die Volkswirtschaft abschätzen und wir Juristen, meist die Nachhut des gesellschaftlichen Fortschritts, müssen das Ganze dann in Rechte und Pflichten umsetzen.

Für andere Aufgaben werden Sozialwissenschaften und Pyschologie benötigt, wie z. B. für den Lärmschutz, für wieder andere Landwirte oder Geologen, Physiker oder Mathematiker, Veterinäre oder Meereskundler.

Von den vielen Fakultäten, die das Amt bevölkern, ist lediglich der Kunsthistoriker fachfremd eingesetzt, obwohl wir uns auch mit gotischen Kirchenfenstern befassen mußten.

Diese Fächervielfalt führt uns zum ersten personellen Grundproblem einer Umweltbehörde, dem Verhältnis von Spezialisten zu Generalisten. In einem Seminar über Technologiefolgeabschätzung klagte unlängst ein Universitätspräsident, daß die dazu erforderlichen Generalisten fehlen. Viele Einzelexpertisen ergeben eben keine Gesamtbewertung. Andererseits führen Querschnittsstudiengänge wie Umwelttechnik oder Landschaftsplanung leicht dazu, daß die Absolventen kein Fach wirklich beherrschen, so wie man Kinder überfordert, wenn man sie in mehr als zwei Sprachen aufwachsen läßt.

Wir haben daraus den Schluß gezogen, bei Auswahl der Bewerber für den höheren Dienst in erster Linie Wert auf überdurchschnittliche Qualifikationen in *einem* akademischen Fach, aber auch Wert auf die Fähigkeit zu legen, über den Zaun dieses Faches nicht nur zu blicken, sondern auch springen zu können.

Den Nur-Spezialisten einzustellen lohnt sich nicht, sein Wissen kann man per Werkvertrag kaufen.

Andererseits ist der Nur-Generalist ein Mensch, der keine Sprache beherrscht.

Interessant sind dagegen im Umweltschutz Fächerkombinationen, sogenannte Zweibänder-Leute.

Wir hatten schon eine juristische Referendarin, die promovierte Meeresbiologin war, einen Paläontologen, der sich mit Lärmwirkungen befaßte, oder einen juristischen Assessor, der gelernter Braumeister war. Ganz zu schweigen von näher liegenden Doppelstudien, wie Chemie und Tiermedizin oder Verfahrenstechnik und Physik.

Da auch die Arbeitseinheiten interdisziplinär organisiert sind, ist die Übersetzung der Methodik und Sprache der einen Wissenschaft in die der anderen Wissenschaft tägliche Aufgabe.

Die ganze Risiko-Diskussion, auf die ich noch zu sprechen komme, ist ja von unterschiedlichen Risikobegriffen der Juristen, der Mediziner und der Ingenieure beherrscht.

Fragt mich also ein Abiturient, was er studieren solle, um Umweltschützer zu werden, so antworte ich ihm: „Was Dir Spaß macht, das aber gründlich.“ So wie der britische Auswärtige Dienst seit jeher keiner Fakultät ein Vorrecht einräumte, nicht zu seinem Schaden.

Das Bundeskartellamt benötigt mehr wirtschaftliche Informationen als wir, die Physikalisch-Technische Bundesanstalt mehr technische. Es gibt aber keine Behörde in der Republik, in der so viel an naturwissenschaftlichen, technisch-ökonomischen, sozial-

und wirtschaftswissenschaftlichen Informationen vorgehalten wird und verknüpft werden muß als im Umweltbundesamt.

Hierin liegt seine Stärke gegenüber höher spezialisierten Behörden, aber auch seine Schwäche, weil es auf die Gefahr des Dilettantismus achten muß.

V.

Lassen Sie mich nun einige Sätze zu prinzipiellen Problemen der Politikberatung durch wissenschaftliche Institutionen anfügen. In keinem Feld bedarf staatliche Politik so sehr der wissenschaftlichen Beratung wie gerade im Umweltschutz.

Hans Jonas hat das in seinem „Prinzip Verantwortung“, einer Art *Anti-Bloch*, schön herausgearbeitet.⁹ Er entwickelt dort aus dem *Kant'schen* Imperativ eine ökologisch-politische Verantwortungsethik des Inhalts „Handle so, daß die Wirkungen Deiner Handlung verträglich sind mit der Permanenz menschlichen Lebens auf Erden“.¹⁰

Während bei *Kant* aber der „Gemeinste Verstand“ gut und böse unterscheiden konnte und können mußte, kommt bei der von *Jonas* definierten Ethik den Wissenschaften eine entscheidende Rolle zu, um „die Kluft zwischen der (immer unzulänglichen) Kraft des Vorherwissens und der Macht des Tuns zu verringern“.¹¹

Das Grundproblem bei der so verstandenen Politikberatung ist die Grenzziehung oder Grenzfindung zwischen wissenschaftlichem und politischem Mandat.

Ich will das an Hand der Bewertung chemischer Stoffe nach dem neuen Chemikaliengesetz erläutern.

Aufgabe der Wissenschaft ist hier die *Abschätzung* des Risikos, der Wirkungen eines Stoffes auf Mensch und Umwelt.

Aufgabe der Politik ist die *Abwägung* dieses von der Wissenschaft abgeschätzten Risikos, das ja nie vollständig übersehen werden kann, deswegen *Abschätzung*, mit den Vorteilen, den die Herstellung und Anwendung des Stoffes für Einzelne oder die Gemeinschaft bringen.

Dies Abwägung läßt sich immer auf eine Abwägung von Grundwerten reduzieren, Grundwerten, die keiner allgemeingültigen Werthierarchie zu unterwerfen sind.

Solche Abwägungen finden bei allen umweltpolitischen Konflikten statt, Abwägungen zwischen Freiheit und Gesundheit, zwischen Naturschutz und sozialer Sicherheit, zwischen den Ansprüchen dieser und denen künftiger Generationen.

Allein dem Staate ist es vorbehalten Abwägungen dieser Art für Andere verbindlich vorzunehmen. Die Wissenschaft ist nicht nur aus verfassungsrechtlichen Gründen dazu nicht befugt, sondern auch deshalb nicht, weil Grundwert-Abwägungen allein mit rational vermittelbaren Maßstäben nicht möglich sind, sondern immer einen Anteil irrationalen Wertverständnisses enthalten, dieses sich aber wissenschaftlicher Rationalität entzieht.

⁹ Frankfurt a. M. 1979.

¹⁰ a. a. O. S. 36.

¹¹ a. a. O. S. 28.

Ich halte deshalb auch das vor allem in der umweltpolitischen Polemik gebräuchliche Begriffspaar rational/irrational für wenig hilfreich, weil wir alle bei unseren individuellen Abwägungen auch irrational vorgehen und deshalb die Irrationalität des Gegners respektieren sollten.

Erkennt man also die Grenze zwischen Wissenschaft und Politik an der Stufe von der Abschätzung zur Abwägung, dann darf die Wissenschaft keinen Grenzwert setzen, strenggenommen auch nicht vorschlagen.

Denn jeder Grenzwert enthält eine nach Abwägung getroffene Risikozumutung.

Aus diesem Grunde halte ich übrigens auch das bekannte Voerde-Urteil des Bundesverwaltungsgerichts¹² für prinzipiell bedenklich, so sehr es zum Rechtsfrieden beigetragen hat.

Soweit die TA-Luft Grenzwerte enthält, kann sie nicht als antizipiertes Sachverständigengutachten gewertet werden, sondern nur als politische Schlußfolgerung aus solchen Gutachten.

Wenn die politischen Instanzen auch dazu neigen, sich bei ihren Entscheidungen auf Sachverständige zu berufen, so ist diese Berufung nur hinsichtlich deren Abschätzungen nicht aber hinsichtlich der Abwägungen legitim.

Aus diesem Gedanken ergeben sich für die Politikberatung durch eine Behörde, die wissenschaftliches Institut und Verwaltungsbehörde zugleich ist, folgende Anforderungen:

Sie muß der Regierung die wissenschaftlichen Abschätzungen, seien sie eigene oder die Dritter, exakt referieren und sie bewerten, sie muß aber zugleich Vorschläge für die politische Abwägung machen.

Wichtig ist dabei, daß sie die Grenze zwischen wissenschaftlich nachvollziehbarer und auch widerlegbarer Abschätzung und der Abwägung deutlich macht, damit die politische Instanz dem Bereich ihrer eigenen Verantwortung erkennt und nicht versucht – wozu sie immer neigt – solche Entscheidungen der Wissenschaft aufzubürden, die dafür kein Mandat hat.

Das gilt nicht nur bei der Setzung von Grenzwerten, wo es leicht darstellbar ist, sondern auch bei den analytischen und mathematisch-statistischen Verfahren, mit Hilfe derer Grenzwerte ermittelt werden.

Alle diese Verfahren beruhen auf Konventionen, die meist in Normenausschüssen oder Regelwerken getroffen wurden.

Im Umweltschutz spielen dazuhin Leitsubstanzen eine große Rolle, SO₂ für die Luft, BSB₅ beim Wasser, die man nicht nur an Hand ihrer Repräsentativität, sondern auch wegen ihrer leichten Meßbarkeit gewählt hat.

Der Gehalt der Autoabgase an Kohlenwasserstoffen sagt wenig über deren Schädlichkeit aus, weil sich in dieser Familie harmlose aber auch karcinogene Moleküle vereinen.

Eine Ausbreitungsrechnung, ein analytisches Verfahren vermittelt nie die Realität, sondern nur Annäherungen, auf die man sich geeinigt hat, wobei die angestrebte Reali-

¹² Urteil v. 17. 2. 1978 – 1 C 102.76 – BVwGE 55.250; dazu auch Feldhaus, UPR 1982, S. 144.

tätsnähe oft abgewogen wurde mit der Praktikabilität und dem Aufwand des Verfahrens.

Da auch solche Abwägungen auf Kompromissen beruhen, in denen sich individuelle Einschätzungen aber auch wirtschaftliche Interessen niederschlagen, muß die Behörde auch solche Kompromisse transparent machen.

Das ist übrigens nicht anders bei wirtschaftswissenschaftlichen Meßgrößen wie Brutto-Sozialprodukt oder Kaufkraft-Zuwachs.

VI.

Eine Schwäche wissenschaftlicher Arbeit führt in der Umweltpolitik häufig zu Fehlschlüssen, nämlich die Neigung zur Unbescheidenheit. Häufig vergißt der Forscher den schon von *Sokrates* überlieferten Anspruch, zunächst die Grenzen seines Wissens offen zu legen, und damit auf den unendlichen Bereich des Nichtwissens zu verweisen.

Wir folgern aus den erwiesenen Wirkungen einer Substanz bei Einwirkung in hohen Dosen auf die Wirkungen niedriger Dosen, indem wir eine lineare Dosis-Häufigkeitsbeziehung vor allem bei Karzinogenen unterstellen.

Wir müssen dabei immer darauf verweisen, daß dies Hypothesen sind, weil sich die Wirkung niedriger Dosen allenfalls im Tierversuch nachweisen läßt, dessen Übertragung auf den Menschen problematisch ist.

Ähnlich geht es mit synergetischen oder coagierenden Wirkungen. Auch hier muß der Wissenschaftler dem politisch Abwägenden den hypothetischen Charakter der Schlußfolgerung offenlegen, damit dieser erkennt, daß er nach dem die Umweltpolitik bestimmenden Vorsorgeprinzip abwägen muß.

Denn dieses Vorsorgeprinzip meint ja nicht nur Vorsorge für künftige Nutzungen oder Belastungen, sondern vor allem Vorsorge vor Irrtum oder Nichtwissen.

Wenn man heute häufig über Wissenschaftsfeindlichkeit klagt, darüber daß Aussagen wissenschaftlicher Autoritäten von vielen Bürgern nicht akzeptiert werden, so hängt dieser Vertrauensverlust sicher auch damit zusammen, daß die Wissenschaft Sicherheiten zu liefern vorgab, die sie nicht liefern konnte.

Die Kernernergiediskussion ist voll von Beispielen dafür. Wissenschaftsgläubigkeit findet sich aber bisweilen auch bei uns Juristen, wenn wir der Wissenschaft Antworten zumuten, die sie gar nicht geben kann.

So findet man in stoffbezogenen Gesetz- oder Verordnungsentwürfen, gelegentlich auch in verkündeten Normen, den Versuch einem Antragsteller den Nachweis der Unschädlichkeit zuzumuten, wobei übersehen wird, daß darin eine *probatio diabolica* steckt, weil man die Unschädlichkeit nie beweisen kann, allenfalls die Schädlichkeit.

Auch in den umweltrelevanten Wissenschaften arbeitet man viel mit sogenannten Prognosen, Prognosen von Unfallwahrscheinlichkeiten, Rohstoffreserven, Belastbarkeitsgrenzen bis hin zu den bekannten Weltmodellen von MIT¹³ oder Global 2000.¹⁴

¹³ Dennis Meadows, Die Grenzen des Wachstums, Stuttgart 1972.

¹⁴ Deutsche Ausgabe: Frankfurt a. M. 1980.

So nützlich solche Wenn-Dann Projektionen sind, so leicht verführen sie bei der Politikberatung zu Fehlschlüssen, vor allem wenn sie quantifizieren.

Alle Vorbehalte, die der Wissenschaftler einem Modell beifügt, werden bei der Kommunikation abgestreift, die Zahlen verselbständigen sich (Wehe wenn sie losgelassen).

Auch hier sollte man eingedenk der Tatsache, daß der Mensch nun einmal nicht prognostizieren kann, stets die Spielregeln deutlich machen und vor allem nie eine prognostische Zahl im Indikativ nennen.

Prognosen sind das Reich des Konjunktivs.

Wissenschaft wird also nur dann die Politik zum Wohl der Gesellschaft beraten können, wenn sie ihre Grenzen beachtet und ihr Nichtwissen stets darlegt.

VII.

Ein Wort noch zum Thema der sozialen Akzeptanz, deren Ungereimtheiten uns vor allem bei Risikoabwägungen Probleme bereiten. Wir alle wundern uns über Mitbürger, bisweilen auch über uns selbst, wenn wir die Risiken der Kernenergie oder Asbestfaser meiden, zugleich aber die des Autoverkehrs oder des Tabakrauches akzeptieren.

Die Gründe solcher Akzeptanzunterschiede mögen unterschiedlich sein.

Das Risiko eines vertrauten, spielerisch beherrschbaren technischen Geräts erscheint uns akzeptabler als das einer großen Anlage mit undurchschaubaren chemischen oder physikalischen Abläufen. Und Fremdes, Unbegreifliches hat der Mensch immer gerne dämonisiert.

Kleine Dinge sind vertrauter als große Anlagen. Das gilt auch für administrative oder wirtschaftliche Einheiten. Die Politik kann bei ihrer Abwägung solche Unterschiede der sozialen Akzeptanz berücksichtigen, der Mandatsträger muß dies sogar in gewissem Maße tun. Für die wissenschaftliche Abschätzung eines Risikos sind sie irrelevant.

Die Wissenschaft muß sich aber bei der Politikberatung hüten, Risiken niedriger Akzeptanz mit solchen hoher Akzeptanz zu vergleichen, weil sie dann in Verdacht gerät, das Risiko geringer Akzeptanz verharmlosen zu wollen.

Das Spiel mit dem Zigarettenäquivalent ist in akademischen Seminaren reizvoll, bei der Politikberatung aber irreführend.

VIII.

Nach diesen Bemerkungen von mehr wissenschaftsethischer Bedeutung zurück zu dem Amt, aus dessen Arbeit solche Erfahrungen stammen: Ein rechtlich meines Wissens noch nicht eingehend untersuchtes Feld sind die verwaltungs- und dienstrechtlichen Bindungen einer wissenschaftlichen Behörde an die Regierung.

Was bedeutet diesbezüglich zum Beispiel Fachaufsicht? Kann das Ministerium der Behörde den Inhalt der Bewertung eines chemischen Stoffes so vorschreiben, wie das Finanzministerium der OFD die steuerliche Behandlung von rechtlich nicht geregelten Zweifelsfragen?

Oder kann die Behörde einen Grenzwert von 100 mg für notwendig erklären, wenn das Ministerium 400 für ausreichend hält?

Wie steht es mit der Freiheit der wissenschaftlichen Mitarbeiter der Behörde ihre Meinung zu publizieren, auch wenn sie der Politik der Regierung abträglich ist?

Wir haben in unserer Geschäftsordnung den Satz aufgenommen, daß jeder Angehörige des Amtes in der wissenschaftlichen Bewertung eines Sachverhalts frei ist, in der Äußerung dieser Bewertung aber den Regeln des Dienstrechtes unterliegt.

Was sind aber diese Regeln im Falle wissenschaftlicher Arbeit? Ich verkneife mir hier einen Versuch der Beantwortung dieser Fragen, zumal wir bisher diesbezüglich keine grundsätzlichen Konflikte mit dem Ministerium hatten und ich dieses gute Klima nicht durch an drittem Ort vorgetragene Gedanken stören will. Einem weniger befangenen Verwaltungsjuristen kann ich das Thema aber als reizvoll anempfehlen.

Es spielt auch in anderen Bereichen der wissenschaftlichen Politikberatung eine große Rolle.

IX.

Ich will stattdessen die Rolle des Amtes noch an Hand der Prinzipientrias erläutern, die unsere Umweltpolitik seit dem Umweltprogramm der Bundesregierung von 1971 beherrscht:

- Vorsorgeprinzip
- Kooperationsprinzip
- Verursacherprinzip.

1. Die Rolle des Vorsorgeprinzips bei den Abwägungen der Umweltpolitik habe ich schon erwähnt: Vorsorge vor Nichtwissen und Irrtum, Vorsorge aber auch zu Gunsten der Lebensgrundlage künftiger Generationen.

Wie wenig unsere demokratischen Willensbildungsprozesse darin geübt sind, oft auch gar nicht dazu geeignet sind Kompromisse zu Lasten jetzt Lebender zu Gunsten künftig lebender Menschen zu schließen, darüber hat Graf *Kielmansegg* auf dem Umweltkongreß der CDU 1979 referiert.¹⁵

Wir bemühen uns im Amt, ihnen dadurch gerecht zu werden, daß wir die Emissionen nicht- oder schwerabbaubarer Stoffe auch dann einzudämmen bemüht sind, wenn sie keine akuten Schäden verursachen (Schwermetalle, bestimmte chlorierte Kohlenwasserstoffe). Unter dem Vorsorgeprinzip stehen vor allem unsere Bemühungen um die Förderung der Verwertung von Abfällen und sonstigen Rückständen.

Nicht nur aus abfallwirtschaftlichen Gründen kann eine weitere Übernutzung nicht erneuerbarer Ressourcen nicht verantwortet werden.

Jeder Liter Öl, den wir heute verbrauchen, fehlt einmal einer Generation.

Insbesondere aus Gründen der Vorsorge bereiten wir im Auftrag des Bundesinnenministeriums auch ein Bodenschutzprogramm vor. Denn das Umweltmedium

¹⁵ Heiner Geißler (Hrsg.), Optionen auf eine lebenswerte Zukunft, München 1979, S. 56.

Boden stand lange Zeit im Hintergrund der Umweltpolitik, die sich vorwiegend mit Luft und Wasser befaßte. Ich kann das hier nicht vertiefen.

2. Das zweite der genannten Prinzipien ist das Kooperationsprinzip. Es auf seinen rechtlichen Gehalt zu untersuchen wäre reizvoll. Es ist sicher mehr als eine freundliche Geste in Reden oder politischen Programmen, das verbale Zukleistern unvermeidlicher Konflikte zwischen Staat und gesellschaftlichen Gruppen. Die Erscheinungsform des „kooperativen Staates“ ist ja an Hand anderer Beispiele schon beschrieben worden.¹⁶

Trotz reichlichen empirischen Materials ist es uns aber noch nicht gelungen, ausreichende Klarheit über den rechtlichen Gehalt der dabei eingegangenen Bindungen zu schaffen, den Gefahren von Monopol- und sonstigen Machtmißbräuchen entgegenzuwirken und diese Phänomene in das Verfassungsgefüge der repräsentativen Demokratie einzuordnen.

Rechtspolitisch fordert das Kooperationsprinzip Ausbau der Beteiligungs- und Anhörungsrechte nicht nur im Verwaltungsverfahren, sondern auch an der Normsetzung.

Gibt man diesem Prinzip mehr als deklamatorischen Charakter, dann müßte ihm auch die Pflicht des Staates entsprechen, vor Einsatz seines normativen Gebots oder Verbots in Verhandlungen mit den Betroffenen zu eruieren, ob nicht weichere Mittel der rechtlich mehr oder weniger verbindlichen Kooperation zum selben Ziele führen.

Das kann dann zum Beispiel zu Branchen-Abkommen führen, wie sie im Umweltschutz immer wieder angestrebt, gelegentlich auch realisiert wurden.¹⁷

Die Grenzen des Kooperationsprinzips liegen dort, wo die Ausgleichs- und Schutzfunktion des Staates gegenüber den gesellschaftlichen Gruppen, vor allem aber seine Verantwortung gegenüber nichtkonfliktfähigen oder gar nicht repräsentierten Interessen gefährdet werden.

Auch das rechtsstaatliche Interesse an Rechtssicherheit und Recht Klarheit setzt dem Kooperationsprinzip Grenzen und zwingt zu größtmöglicher Transparenz der dabei getroffenen Absprachen. Auch bei unserer Arbeit spielt dieses Prinzip ausgesprochen oder unausgesprochen eine Rolle.

Es gibt zahlreiche Ebenen der Kooperation mit den unterschiedlichsten Gruppen und Verbänden.

Die Spielregeln sind noch nicht in allen Fällen fixiert, bisweilen gibt es auch Mißverständnisse und Kritik.

Die Nützlichkeit solchen gemeinsamen Vorgehens ist jedoch unumstritten.

3. Das Verursacherprinzip als drittes Grundprinzip hier abzuhandeln würde den Rahmen sprengen.¹⁸

Es ist im engeren Sinn verstanden ja mehr ein volkswirtschaftliches Prinzip der Kostenverteilung, deckt sich allerdings mit polizeirechtlichen Traditionen.

¹⁶ Vgl. z. B. E.-H. Ritter, AöR 104, 1979, S. 389.

¹⁷ Dazu E. Bohne, Jahrb. f. Rechtssoziologie u. -theorie, Bd. 8 S. 266.

¹⁸ Dazu Sachverständigenrat für Umweltfragen, Umweltgutachten 1978, Tz. 1755f.; Bullinger/Rincke/Oberhauser/Schmidt: Das Verursacherprinzip u. seine Instrumente, Berlin 1974; Breuer, NuR 1980, S. 91.

Dabei geht unser Bemühen dahin, in einer Verursacherkette oder einem Verursacherring Produzent – Handel – Konsument, die Stelle zu ermitteln, bei der man rechtlich oder politisch ansetzen muß, will man ein bestimmtes Verhalten, Verfahren oder Produkt ändern. Das vulgär-marxistische Bild von der Großindustrie als Hauptverursacher aller Umweltbelastungen mag zwar noch einige Seminare beherrschen.

Wenn es der Realität entspräche, wäre Umweltpolitik leichter.

X.

Ein Wort noch zu den Menschen, die in diesem Amt arbeiten. Sehr viele sind aus Engagement für die Sache und nicht wegen des Broterwerbs zu uns gestoßen. Einige haben besser bezahlte Posten oder Chancen aufgegeben.

Diese hohe Motivation der Mitarbeiter ist das wertvollste Kapital des Amtes.

Sie zwingt zwar gelegentlich die Amtsleitung auch dazu daran zu erinnern, im Eifer des Gefechtes nicht die strengen Regeln wissenschaftlicher Präzision und der kritischen Distanz zu mißachten.

So wie der Präsident des Bundeskriminalamts seinen Beamten gelegentlich Sätze sagen wird, wie „Was hülfte es den Menschen, ein Terrorist würde gefangen und der Rechtsstaat nähme doch Schaden“ so müssen auch wir bisweilen der begrüßenswerten Leidenschaft wissenschaftlichen Zaum anlegen.

Ich benutze den Zaum aber lieber als die Sporen.

Die Karikatur des entscheidungsschwachen, an Vorschriften klebenden, auf Dienststunden achtenden Beamten findet bei uns wenig Beispiele.

XI.

Ich hoffe, Sie mit diesen, etwas abstrakt gehaltenen Darlegungen nicht enttäuscht zu haben. Ich hatte hier und heute nicht den Auftrag, die aktuellen umweltpolitischen Ziele der Bundesregierung darzulegen, an deren Verwirklichung das Amt mitzuwirken bemüht ist. Einiges wurde und wird in anderen Vorträgen behandelt. Der Bundesminister des Innern hat für 1984 ein Umweltprogramm angekündigt, das aus rechtspolitischer Sicht zu diskutieren vielleicht ein späteres Bitburger Gespräch wert wäre. Ich war beauftragt, Ihnen heute ein Amt vorzustellen, das zu leiten trotz mancher Störungen Spaß macht, gerade weil es einen zwingt, eine für die Zukunft der Menschheit entscheidende Aufgabe mit den Methoden und Instrumenten so vieler Wissenschaften anzugehen.

Ich habe in meinem Leben nie so viel gelernt und nie so viel Wissenswertes entdeckt, wie in diesem Amt.