KLAUS TÖPFER

Umweltschutz in der Staatspraxis

1. „Wir nähern uns in vielen von der Politik mit zu entscheidenden Fortschrittsfeldern politischen Patt-Situationen, Situationen des entscheidungspolitischen ‚Nichts geht mehr'."

Mit dieser Feststellung beginnt *Bernd Guggenberger* seinen Aufsatz „Grenzen der Mehrheitsdemokratie" – und es gibt gewiß viele Betroffene der Umweltpolitik, die diese Aussage durchaus auch als Leitmotiv, als Positionsbeschreibung für die Umweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland akzeptieren. Dies gilt sowohl bei denen, die durch restriktive und kostenwirksame Auflagen der Umweltpolitik sowie durch lange und stets unsichere Genehmigungsverfahren das faktische Ende des Industriestandortes Bundesrepublik Deutschland befürchten – es gilt aber auch für die, die Fortschritte einer ursachenorientierten Umweltpolitik nach wie vor vermissen oder denen die jeweiligen Kompromisse zwischen ökonomischer Machbarkeit und ökologischer Verantwortbarkeit nicht ausreichend erscheinen, das heißt stets einseitig zu Lasten der Umwelt getroffen werden. Gerade bei gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die durch hohe Arbeitslosigkeit und Stagnation, ja sogar durch eine Schrumpfung des Sozialproduktes gekennzeichnet sind, ist damit die Frage verbunden, ob sich die Umweltpolitik nicht kräftig zwischen alle Stühle gesetzt hat.

Arbeitsmarktbedingte Atempause für die Umweltpolitik als dringende Forderung der einen Seite – alternative, umweltverträgliche Umgestaltung der Wirtschafts- und Gesellschaftsstrukturen als Grundbedingung der anderen – das sind die weit auseinanderliegenden Pole, in die diese divergierenden Analysen einmünden.

2. Die widersprüchliche Ausgangssituation findet ihre besondere Zuspitzung dann, wenn die Ebene abstrakttheoretischen Argumentierens verlassen wird, auf der die Harmonie zwischen marktwirtschaftlicher Steuerung und ökologischer Stabilität immer recht schnell – besonders bei langfristigen Betrachtungshorizonten – nachgewiesen werden kann. Die vielberufene Vereinbarkeit von Ökonomie und Ökologie gerät dann sehr schnell in Gefahr.

Kritisch wird es also, wenn sich die Harmonie zwischen Ökonomie und Ökologie an den konkreten Entscheidungsfällen umweltbeeinflussender Investitionsmaßnahmen bewähren muß, so etwa bei den Flurbereinigungsmaßnahmen, im Straßenbau oder bei den Genehmigungsverfahren industrieller Großprojekte. Die Wahrscheinlichkeit des Konflikts wächst mit der Annäherung an konkrete Projekte, wächst also mit dem Vollzug und der damit geforderten politischen Entscheidung über die jeweilige Priorität und Posteriorität der betroffenen Ziele.

3. Mit Blick auf die übrigen Referate der Bitburger Gespräche, vornehmlich aber auch in realistischer Einschätzung meiner – wenn überhaupt vorhandenen – komparativen Vorteile habe ich mich aber gerade auf die konkrete Ausprägung der Umweltpolitik zu konzentrieren. Im Vordergrund stehen nicht oder nur beiläufig die normativen Probleme des Umweltrechts, auch wenn sie ohne Zweifel in die Staatspraxis dieses Politikbereiches einzuordnen sind. So wird gegenwärtig sicher zu Recht von der „administrativen Phase des Umweltrechts" gesprochen – der Bedarf an untergesetzlicher Normkonkretisierung durch Erlaß notwendiger Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften ist gerade gegenwärtig in hohem Maße gegeben. Ich werde daher auf diese Fragen ebenfalls kurz einzugehen haben.

Meine Schwerpunkte jedoch möchte ich auf den gegenwärtigen Vollzug der Umweltpolitik, auf die Handlungsschwerpunkte und auf den Stellenwert dieses Politikbereichs in der politischen Realität in der Bundesrepublik Deutschland ausrichten.

4. Der Vollzug der Umweltpolitik in der Bundesrepublik ist seit langem durch eine ganze Reihe skeptischresignierender Reizworte gekennzeichnet: Fast schon ritualisiert werden summarische Schuldvorwürfe an die Vollzugsbehörden herangetragen. Nach dem allgemeinen Obersatz, daß nunmehr die rechtliche Basis für eine ausgewogene und doch wirksame Umweltpolitik gegeben sei, folgt der resignierende Hinweis, daß diese Möglichkeit an der unzureichenden Durchsetzungsfähigkeit der zuständigen Behörden scheitert: Vollzugsdefizit als Diagnose für unbefriedigende Ergebnisse der Umweltpolitik ist das Ergebnis.

Daß ein Vollzugsdefizit besteht, bedarf schon nahezu keiner empirisch abgesicherten Begründung mehr. Diese Schuldzuweisung ist natürlich besonders für denjenigen sehr ärgerlich, der in einem Bundesland Mitverantwortung für den Umweltschutz zu tragen hat. Denn auf der Länderebene wird die Umweltpolitik vollzogen, auf dieser Ebene müßten daher auch die Verursacher des Vollzugsdefizits dingfest gemacht werden – und von dieser Ebene aus sind die Defizite abzubauen, falls sie überhaupt gegeben sind. Daher möchte ich mich direkt dieser Frage zuwenden.

5. Summarische Schuldvorwürfe sind selten geeignet, konstruktive Beiträge zur Überwindung unbefriedigender Sachverhalte zu leisten. So ist es unter vielen anderen auch dem Rat von Sachverständigen für Umweltfragen zu danken, daß er in Vorbereitung seines Gutachtens 1978 eine Reihe von Untersuchungen in Auftrag gegeben hat, um Ausmaß und Ursachen bestehender Vollzugsmängel systematisch zu analysieren und Vorschläge zur Verbesserung unterbreiten zu können. Lassen Sie mich an dieser Stelle nur sehr kurz auf eine dieser Untersuchungen eingehen, die von Frau Professor *Mayntz* am Institut für angewandte Sozialforschung der Universität Köln am Beispiel von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes erstellt worden ist („Vollzugsprobleme der Umweltpolitik"). Die Befunde dieser Untersuchung stützen recht nachdrücklich die Vollzugsdefizits-These. Nur einige Beispiele:

- Nach Schätzungen werden etwa zehn Prozent der genehmigungsbedürftigen Anlagen ohne die erforderliche Genehmigung betrieben;
- die behördliche Überwachung der Betriebe ist in besonderer Weise defizitär; die

Überwachungsfrequenz wird von den zuständigen Behörden für unzureichend gehalten. Nicht eigene Initiative der Behörde bewirkt Kontrolle, sondern insbesondere Beschwerden aus der Bevölkerung.

- Nachträgliche Anordnungen gemäß § 17 BImSchG sind gegen den Widerstand des Betreibers schwer durchzusetzen. Deshalb ziehen die Behörden es vielfach vor, mit dem Betreiber informelle Absprachen zu treffen.

Dieser „Sündenkatalog des Vollzugs" könnte aus dieser und anderen Untersuchungen für die gesamte Breite des technischen Umweltschutzes sicherlich recht umfangreich erweitert werden.

6. Vollzugsdefizite sind nicht nur beim technischen Umweltschutz nachweisbar – im Gegenteil: Die Trittbrettfahrer-Systematik des Bundesnaturschutzgesetzes, das heißt die Tatsache, daß den Anforderungen dieses Gesetzes im wesentlichen nur über andere fachspezifische Genehmigungsverfahren Rechnung getragen werden kann, verstärkt im „grünen Teil" des Umweltschutzes den Verdacht besonders schwacher Durchsetzbarkeit und damit schwacher Vollzugsmöglichkeiten.

Die Eingriffsregelung zum Beispiel, die sich auch in den entsprechenden Landespflegegesetzen wiederfindet, ist ein recht nachdrücklicher Beleg für diese Besorgnis:

Nach dieser sicherlich wichtigsten Regelung des Naturschutzgesetzes sind Eingriffe in Natur und Landschaft nicht zulässig, wenn die Beeinträchtigungen nicht ausgeglichen werden können und die Belange der Landespflege im Range vorgehen. Ist jedoch ein Eingriff nicht ausgleichbar und gehen die Belange der Landespflege nicht vor, so ist dieser Eingriff nur genehmigungsfähig, wenn Ersatzmaßnahmen die gestörten Landschaftsfunktionen an anderer Stelle wiederherstellen oder wenn ein Geldbetrag einer Körperschaft des öffentlichen Rechts zur Durchführung entsprechender Maßnahmen zur Verfügung gestellt wird. Diese Eingriffsregelung, die zumindest mit Blick auf die Geldleistung von umweltengagierten Bürgern und Verbänden durchaus inkriminiert wird, da sie den Verdacht einer Vermarktung von Natur und Landschaft befürchten läßt, kann im Kern doch als eine sinnvolle Regelung angesehen werden. Sie ist allerdings in der Praxis nur außerordentlich schwer und häufig nur mit erheblichen Abstrichen durchsetzbar. So ist in Rheinland-Pfalz in der nunmehr zu Ende gehenden Legislaturperiode nur ein nennenswerter Fall eingetreten, in dem ein Geldbetrag für Ersatzmaßnahmen gezahlt wurde. Für die industrielle Nutzung von 20 Hektar Auwaldfläche wurde zur Auflage gemacht, der Stiftung Naturschutz Rheinland-Pfalz 800000,– DM zu zahlen. In allen anderen Fällen sind die Ersatzmaßnahmen direkt durchgeführt worden.

7. Vollzugsdefizite also doch auf der ganzen Breite des umweltpolitischen Spektrums? Auch etwa bei der Lebensmittelüberwachung, wo die staatliche Kontrolle es offenbar immer schwerer schafft, dem Manipulationsgeschick skrupelloser Erzeuger oder den Begleiterscheinungen großindustrieller Nahrungsmittelproduktion vorbeugend zu begegnen – auch etwa in der Abfallbeseitigung, wo immer wieder die Nachricht von neuen Giftmüllskandalen die Bürger aufschreckt? Wird also tatsächlich zu wenig umweltpolitisch gehandelt, obwohl das nach der Rechtslage durchaus möglich

und verpflichtend wäre? Oder sind all diese dramatischen Meldungen eher Ausdruck eines circulus vitiosus, eines Teufelskreises, der sich aus einer wachsenden Intoxikations-Hysterie breiter Bevölkerungskreise einerseits und andererseits einer verkürzenden und oft dramatisierenden Darstellung angeblicher oder tatsächlicher Umweltskandale speist?

8. Aus der Sicht des praktischen umweltpolitischen Handelns eines Bundeslandes heraus komme ich trotz oder gerade wegen dieser öffentlichen Bewußtseinslage zu einem differenzierten Ergebnis. So wie in den Sechziger Jahren die gewerkschaftliche Lohnpolitik bewußt als „Rationalisierungspeitsche" für die Unternehmen angesehen und eingesetzt wurde, so muß auch die gewaltig angestiegene Sensibilisierung breiter Kreise der Öffentlichkeit für zahlreiche kleine und große, örtliche und überregionale Umweltprobleme geradezu als eine „Vollzugspeitsche" für die Umweltbürokratie wirken.

Wenn es stimmt, daß heute bereits mehr Menschen in Bürgerinitiativen mit vornehmlich umweltbezogenen Themen engagiert mitarbeiten, als die im Bundestag vertretenen Parteien Mitglieder haben, dann doch vornehmlich mit der erklärten Absicht, den Vollzugsbehörden der Umweltpolitik „Beine zu machen", das heißt Umweltanforderungen in den Entscheidungen bedeutsam zu berücksichtigen – zumindest aber, um die behördlichen Entscheidungen transparent zu machen und damit den Beitrag des Umweltschutzes feststellen und die Kompromißebene ermitteln zu können.

Welche Behörde oder welcher verantwortliche Politiker kann sich heute noch bei einer Abfallbeseitigungsanlage, etwa einer neuen Deponie, ein Vollzugsdefizit leisten – zum Beispiel indem keine Maßnahmen zur Sickerwasserbehandlung oder zur Deponieentgasung vorgesehen werden? Das Entstehen einer entsprechenden Bürgerinitiative ist nahezu vorprogrammiert – eine Bürgerinitiative, die im Zweifel auch mit dem Sachverstand ausgerüstet ist, jede noch so geringe und die Umwelt sicher auch nicht gefährdende Schadstoffkonzentration im Sickerwasser oder aber die Geruchsbelästigung durch Deponiegas nachzuweisen. Gleiches gilt, wenn ein bedeutsames Feuchtbiotop umgewidmet werden sollte, wenn eine genehmigungsbedürftige Anlage zur Diskussion steht, wenn eine Straße neu gebaut wird usw.

9. Die einschlägigen Verbände, etwa die nach § 29 Bundesnaturschutzgesetz anerkannten, sind bereits längst zu „sozialen Kontrollinstanzen" der Umweltpolitik geworden, umweltpolitisch häufig wirkungsvoller, als es ein Rechnungshof im finanziellen Bereich in allen Fällen ist. Unabhängig auch davon, ob diese Verbände als Träger öffentlicher Belange anerkannt werden oder nicht.

Lassen Sie es mich bewußt überspitzt sagen: Welcher Verband braucht heute noch die Verbandsklage? Höchstens der Verband mit einer sehr schlechten Öffentlichkeitsarbeit! So hat etwa der durch eine gute Pressearbeit eines Umweltverbandes mitbewirkte Artikel in einer überregionalen Tageszeitung zur Konfliktsituation zwischen der Erweiterung eines Golfplatzes und der Ausweisung eines Naturschutzgebietes bewirkt, daß in zwei mündlichen Parlamentsanfragen dieses Thema sehr intensiv von den zuständigen Behörden erfragt worden ist und ein ganz erheblicher Nachdruck zum Handeln ausgelöst worden ist.

10. Ich habe diese Situation zunächst ohne eigene Wertung dargestellt. Lassen Sie mich daher auf einige der damit verbundenen, wie ich meine, sehr bedeutsamen Gefahren und Probleme hinweisen:

Eine solche Entwicklung trägt die Gefahr in sich, daß die Relevanz einer umweltpolitischen Aufgabe sich mehr und mehr aus ihrem Mobilisierungspotential in der Öffentlichkeit, nicht aber aus ihrer Bedeutung für die umweltpolitischen Zielvorgaben her ableitet. Es ist auch nicht zu übersehen, daß eine derartige Außenorientierung der Umweltpolitik sehr häufig die Stetigkeit und damit auch die Verläßlichkeit und Kalkulierbarkeit nimmt. Ein umweltpolitisches „stop and go" ist aber in hohem Maße eine zusätzliche Belastung für wirtschaftliche Entscheidungen und erhöht damit den Konfliktcharakter umweltpolitischen Handelns.

Es muß auch darauf aufmerksam gemacht werden, daß mit einer derartigen Entwicklung die Autorität der demokratisch legitimierten Parlamentarier, kommunalen Mandatsträger und Behörden ausgehöhlt wird und daß die Verantwortlichkeiten verwischen – zumindest in dem Eindruck, der dem Bürger vermittelt wird. Es muß daher sehr deutlich gemacht werden, daß das Vollzugsdefizit auch abgebaut worden ist, ohne daß es eines teilweise anmaßenden Agierens von Verbänden und Bürgerinitiativen bedurft hätte.

11. Mehr als wohl jeder andere Politikbereich steht der Vollzug der Umweltpolitik jedoch in einem Glashaus der Öffentlichkeit – nicht zu Unrecht ist festzustellen, daß Umweltminister politisch besonders gefährlich leben!

Mit der These des Vollzugsdefizits deutscher Umweltpolitik ist es auch nicht vereinbar, daß den deutschen Behörden im internationalen Vergleich ein besonders exakter Vollzug zugeschrieben wird:

Eine internationale Harmonisierung von Normen und Verfahren, so wurde etwa von der betroffenen Wirtschaft bei dem Chemikaliengesetz geklagt, reiche zur wettbewerbsneutralen Umweltpolitik keineswegs aus; denn in Deutschland würden schließlich diese Gesetze von deutschen Beamten vollzogen.

Auch die laufende Diskussion über die Umweltverträglichkeitsprüfungs-Richtlinie der EG ist dadurch mitgeprägt, daß in den deutschen Genehmigungsverfahren bereits ungleich weiterreichende Ansprüche an die Prüfung der Umweltverträglichkeit gestellt werden. Aber das Ziel der Harmonisierung auch in den Verfahren führt keineswegs direkt zur Vermutung eines Vollzugsdefizits.

12. Wenn ich somit auch im Vergleich zu anderen Politikbereichen heute kein überdurchschnittliches Vollzugsdefizit der Umweltpolitik erkennen kann, so bedeutet das keineswegs, daß aus der Sicht des Umweltschutzes nicht immer wieder unbefriedigende Ergebnisse bei umweltrelevanten Entscheidungen festgestellt werden können. Diese sind eher Ausdruck dafür, daß im Abwägungsprozeß die umweltpolitische Komponente entsprechend gering gewertet worden ist. Durchsetzungsprobleme bestehen zweifellos auch gegenüber anderen Fachverwaltungen. So werden gerade die Behörden des „grünen Umweltschutzes" nach wie vor als „neue" Behörden Akzeptanzprobleme mit den über lange Zeit organisch gewachsenen Verwaltungen haben. Hier begegnen sich

hohe Erwartungshorizonte einerseits mit dem Gefühl oder der sicheren Überzeugung andererseits, die Gesichtspunkte der „Neuen" schon immer sehr effektiv mit berücksichtigt zu haben.

Die gekennzeichneten Indikatoren dafür, daß das diagnostizierte Vollzugsdefizit der Umweltpolitik zunehmend verringert werden konnte, kann natürlich nicht zu dem Ergebnis führen, daß nicht weitere erhebliche Verbesserungen in der Zukunft notwendig werden. Allein der qualitative und quantitative Aufgabenzuwachs in den verschiedenen umweltpolitischen Aufgabenfeldern macht Vorkehrungen zum wirkungsvollen Vollzug notwendig. Ich sehe vor allem drei Ansatzpunkte:

- Verbesserung der Personalausstattung sowie Optimierung der Organisationsstruktur inclusive der apparativen Ausrüstung;
- Verbesserung der Informations- und Entscheidungsgrundlagen, vornehmlich intensivere Kenntnisse über Ursachenwirkungsketten mit Blick auf abgesicherte und aussagekräftige Grenzwerte;
- Überwindung des sektoralen, medienbezogenen Ansatzes der Umweltpolitik mit dem Ziel einer medienübergreifenden Problembewältigung.

Zu diesen Ansatzpunkten nur einige wenige Anmerkungen.

13. Die Personalausstattung ist quantitativ und qualitativ in den umweltpolitischen Aufgabenfeldern besonders prekär, die noch keine lange Tradition haben. Ich denke dabei vornehmlich an die Landespflegebehörden. Ohne die breite Mitarbeit ehrenamtlicher Experten oder der einschlägigen Verbände wären etwa die verschiedenen „Roten Listen" oder die Biotopkartierungen, die eine Inventarisierung und Bewertung des biologischen Potentials zum Ziel haben, bei weitem noch nicht auf dem Stand, den sie nun endlich erreicht haben. Damit könnten aber auch die Beiträge der Landespflege für die Beurteilung anderer fachspezifischer Planungen, die raum- und umweltrelevant sind, nicht oder nicht in der gebotenen Zeit erbracht werden. Nahezu ausschließlich von diesen Personen und Verbänden kommen die Anträge auf Unterschutzstellung etwa als Naturschutzgebiet – sie kommen gegenwärtig in einer so großen Fülle und fast immer so gut begründet, daß der Antragsstau bei zu schwach besetzten oberen Landespflegebehörden unausweichlich wird und erhebliche Verärgerungen provoziert.

Dabei kann darauf hingewiesen werden, daß etwa in Rheinland-Pfalz die personelle Kapazität in der Landespflege in der jetzt zu Ende gehenden Legislaturperiode erheblich verbessert werden konnte. Allein bei den unteren Landespflegebehörden stieg die Zahl von 5 auf 24 an; auch beim Landesamt für Umweltschutz sind personell deutliche Verstärkungen möglich geworden, obwohl in der Landesverwaltung insgesamt eine außerordentlich restriktive Beschäftigungspolitik durchgesetzt werden mußte.

Auch die Gewerbeaufsichtsverwaltung ist entsprechend eines mittelfristigen Personalentwicklungsplans sowohl personell als auch im Hinblick auf investive Maßnahmen deutlich gestärkt worden. So stehen gegenwärtig etwa 30 Beschäftigte mehr zur Verfügung als noch vor vier Jahren.

Diese Fortschritte müssen entsprechend der Aufgabenentwicklung auch in Zukunft kontinuierlich fortgeführt werden, vornehmlich durch personelle Umschichtung aus den Bereichen, in denen die Aufgaben zurückgeführt werden können. Sicherlich ist

auch zu erwarten, daß mit dem Ausbau gleichzeitig eine qualitative Verbesserung des Personals einhergeht. So hat sich erst in der jüngsten Vergangenheit das Anforderungsprofil an die Landespfleger konkretisiert, das dementsprechend in die Referendarsausbildung eingebunden werden konnte.

Im Bereich des technischen Umweltschutzes ist es vornehmlich Ergebnis der qualitativen Aufgabenexplosion, daß personelle Erweiterungen notwendig werden:

Störfall-Verordnung und Chemikaliengesetz, Überwachung des Transports gefährlicher Güter, Arbeitsstoff-Verordnung und vieles andere mehr sind neue oder stark fortentwickelte Aufgabenfelder, die erhebliche Anforderungen an Zahl und Qualität der Mitarbeiter, aber auch an Meß- und Analysekapazitäten stellen.

In Kenntnis dieser Entwicklung muß vor dem Hintergrund der staatlichen Finanzierungsengpässe der politische Mut zur Prioritätssetzung auch in der Aufgabenerfüllung gefordert werden. Damit ist sicherlich auch ein entsprechendes Risiko verbunden, wie Ereignisse der jüngsten Vergangenheit belegt haben.

Vieles, was noch bis vor kurzem erhebliche personelle Ressourcen gebunden hat, kann evtl. mit geringerem Nachdruck, mit zeitlicher Streckung oder mit geringeren Stichproben erfolgen, ohne daß dafür unvertretbare Gefahren mit zu großer Wahrscheinlichkeit in Kauf genommen werden. Dies gilt nach meiner Überzeugung etwa in der Lebensmittelüberwachung, um nur ein Beispiel aus einem anderen Teilbereich zu nennen, wo Deklarations- und Formvorschriften in einer Vielzahl vorhanden sind. Insgesamt kann nicht übersehen werden, daß die außerordentliche Regelungstiefe oftmals dadurch kontraproduktiv wird, daß mit dem Hinweis auf die Regelung die Eigenverantwortung von Produzenten und Händlern verringert wird.

Mit *Dreyhaupt* bin ich der Meinung, daß eine Konzentration „der Verantwortung für die technische Sicherheit bei den Behörden zum einen für inadäquat, zum anderen aber auch für wirtschafts- und arbeitsmarktpolitisch unerwünscht anzusehen ist". Er weist zu Recht darauf hin, daß übertriebene Verantwortungsansprüche bei den Beamten Entscheidungsangst und damit Verzögerungen und Auflagenübermaß bewirken können. Die Beweislast für die Sicherheit und Umweltverträglichkeit kann in allen Bereichen des Umweltschutzes nicht umgekehrt werden, Kooperation kann nicht durch Mißtrauen und daraus folgendem Kontrollperfektionismus ersetzt werden. Ohne den Sachverstand der Unternehmen und ohne ihr Eigeninteresse an umweltverträglichen Lösungen zur langfristigen Sicherung der Standortakzeptanz ist eine moderne Industriegesellschaft behördlich nicht zu überwachen. Ebensowenig sind diese Aufgaben ohne Einbindung des technischen Sachverstandes der entsprechenden Verbände und Kommissionen zu verwirklichen.

14. Im organisatorischen Bereich wird eine Optimierung auf geänderte Aufgabenfelder hin notwendig. Bereits des öfteren ist darauf hingewiesen worden, daß die organisatorische Trennung von rechtlicher Entscheidungskompetenz – die den Behörden der allgemeinen Verwaltung zusteht – und dem technischen Fachwissen, über das die Gewerbeaufsichtsämter verfügen, sich hemmend auf die Durchsetzung umweltpolitischer Ziele auswirken kann. So fordert auch der Sachverständigenrat für den Immissionsschutz eine reine Sonderverwaltung.

Die mit diesem Lösungsweg verbundenen Schwierigkeiten sind sicherlich zu wenig beachtet worden. In Rheinland-Pfalz liegt uns jedenfalls zunächst am Herzen, die beiden Landesämter für den technischen und den grünen Umweltschutz so organisatorisch zusammenzuführen, daß die von *Dreyhaupt* zu Recht beklagte „innere Isolation" der Gewerbeaufsicht, die eben über 100 Jahre als Genehmigungsbehörde sehr eigenständig gewachsen ist, zugunsten einer Verwaltungsstruktur mit klaren Linien- und Stabsfunktionen fortentwickelt wird. Den Bedenken gegen eine derartige Zusammenführung der beiden Landesämter, die etwa von den Gewerkschaften her mit der Sorge begründet werden, daß dadurch der Arbeitsschutz zugunsten des Umweltschutzes betroffen würde, kann sicherlich sehr entschieden entgegengetreten werden. Umweltschutz und Arbeitsschutz sollen durch diese organisatorische Maßnahme an Wirksamkeit weiter gewinnen.

Auf ministerieller Ebene wird allein mit Blick auf die typische Querschnittsorientierung der Umweltpolitik die häufig geforderte Konzentration aller Umweltaufgaben in einem Ressort auf begründete Bedenken und Grenzen stoßen müssen. Eine partielle Konzentration ist sicherlich geboten, sie muß jedoch eingebunden sein in eine wirksame Koordination der umweltpolitischen Aufgaben zwischen den Ressorts.

15. Kenntnisse über Ursachen-Wirkungsketten, verbesserte Informationen über Gefährdungspotentiale, über das biologische Inventar und über die Funktionen der Landschaft müssen für eine effektivere Umweltpolitik mit Nachdruck weiter verfolgt werden. Gerade im Bereich von Naturschutz und Landschaftspflege müssen die Entscheidungen der Behörden noch auf vielen „weichen" Argumentationsketten und Zielbegriffen aufbauen – die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes oder die Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft sind Hinweise auf diese Tatsache. Es muß mit Nachdruck daran gearbeitet werden, für die entsprechenden Entscheidungen abgesicherte Informations- und Beurteilungsgrundlagen zu erarbeiten.

Ein Abbau der Emotionen in der Umweltpolitik macht eindeutigere, abgesicherte Grenzwerte erforderlich. Lassen Sie mich dies nur an einem Beispiel erläutern:

Wenn man die Bewohner an einem bleibelasteten Standort mit einer Vielzahl von Grenz- oder Richtwerten für den Bleianteil etwa im Schwebstaub und im Staubniederschlag, in den verschiedenen pflanzlichen und tierischen Nahrungsmitteln (ZEBS-Werte), mit EG-Normen für den Blutbleigehalt eines Belastungskollektivs oder mit WHO-Werten für die akzeptable Bleiaufnahme pro Tag oder Woche mit der Nahrung konfrontiert, die wiederum zum Teil unter-, zum Teil aber auch dramatisch überschritten werden, deren rechtliche Bedeutung zwischen unverbindlich bis streng bindend weit auseinanderfallen – dann kann man auf eine derartige Situation nur emotional getragene Verärgerung und tiefgreifende Skepsis erwarten. In einem derartigen Fall ist in Rheinland-Pfalz versucht worden, mit einer detaillierten Warenkorbanalyse eine sachliche Beurteilungsgrundlage zu schaffen – es ist uns damit teilweise gelungen, falsche Unsicherheit und unbegründete Angst abzubauen.

Ich halte somit fest:

Der Vollzug der Umweltpolitik steht so im Mittelpunkt öffentlichen Interesses, daß ein sicherlich lange vorhandenes Vollzugsdefizit deutlich abgebaut werden mußte. Al-

lein angesichts des beständigen Aufgabenzuwachses und des vorhandenen Nachholbedarfs sind jedoch erhebliche Anstrengungen erforderlich, damit die personelle und organisatorische Basis dieses Politikbereiches den wachsenden Kenntnissen über Wirkungszusammenhänge entsprechend abgesichert werden kann.

16. Lassen Sie mich noch einmal kurz zurückgreifen auf den Teil der „administrativen Phase des Umweltschutzes", der sich auf die untergesetzliche Normkonkretisierung bezieht – die Aktualität des Tages, nur kurze Zeit vor der voraussichtlichen Verabschiedung der TA Luft im Bundesrat zwingt nahezu dazu.

Soweit der Gesetzgeber nur generalklauselartige Umschreibungen und unbestimmte Begriffe verwendet, was nicht immer nur die Flucht aus der politischen Verantwortung ist, sondern in den besonderen Schwierigkeiten der Materie und in der Dynamik technischer Entwicklungen begründet ist, ist die Exekutive gefordert, durch Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften, die zur Operationalisierung notwendigen Konkretisierungen und verbindlichen Interpretationen vorzunehmen.

Gelegentlich kommen nicht unerhebliche Zweifel darüber auf, ob die zur Entscheidung aufgerufene Exekutive den erforderlichen Mut zur politischen Verantwortung aufbringt. In diesem Zusammenhang sei z. B. nur an die unrühmliche Diskussion über die Größe der Beurteilungsfläche – 16 km^2 oder 1 km^2 – zur Ermittlung der wirklichkeitsnahen Immissionsbelastung erinnert, die anläßlich des gescheiterten Novellierungsvorhabens der TA Luft im Jahr 1978 geführt wurde. Die Verantwortlichen im Bund und in den Ländern haben es damals eindeutig am Mut zur sachgerechten Entscheidung fehlen lassen.

In bezug auf die unmittelbar bevorstehende Verabschiedung der TA Luft 1983 sieht es so aus, als besteht diesmal die erforderliche Bereitschaft zur Übernahme der Verantwortung für eine im Interesse des Umweltschutzes unverzichtbare Verkleinerung der Beurteilungsfläche von 16 km^2 auf 1 km^2. Ob dies allerdings die Folge später Einsicht oder mehr das Ergebnis unausweichlicher Sachzwänge ist, darf füglich bezweifelt werden. Jedenfalls dürfen die Wirkungen, die im Hinblick auf diese Sachfrage von der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung in den letzten zwei bis drei Jahren ausgegangen sind, nicht unterschätzt werden.

Es wird abzuwarten sein, inwieweit bei anderen Regelungen, etwa der neuen Sanierungsklausel oder bei der 95–98%-Percentil-Regelung vergleichbare Schwierigkeiten sich in der Zukunft einstellen werden.

Auch bei der Großfeuerungsanlagenverordnung finden wir wieder den Handlungsdruck aus der Öffentlichkeit: So dürfte die Entschlossenheit, die wir sehr nachdrücklich begrüßen und die Rheinland-Pfalz bereits sehr frühzeitig in der Umweltministerkonferenz gefordert hat, mit der nunmehr die Arbeiten zum Erlaß dieser Verordnung vorangetrieben werden, nicht nur auf die Notwendigkeit zurückzuführen sein, den entsprechenden Umweltschutzbehörden die erforderliche Konkretisierungsvereinheitlichung der materialrechtlichen Anforderungen zur Emissionsbegrenzung zu geben. Die emotionale Diskussion um den „sauren Regen" war hierfür sehr bedeutsam, und dies, obwohl bis zur Stunde eine unumstrittene Erklärung für die Waldschäden nicht vorliegt.

17. Die Schwerpunkte umweltpolitischer Aktivitäten in der Zukunft sind nach meiner Überzeugung recht deutlich abzusehen. Im Vordergrund werden folgende Fragen stehen:

(1) Die Luftreinhaltepolitik wird auch in Zukunft ein wesentlicher Schwerpunkt der Umweltpolitik bleiben. Die Ursachenforschung zur Erklärung der dramatischen Waldschäden muß mit Nachdruck und möglichst unabhängig von betroffenen Interessen fortgeführt werden. Die Forschungsergebnisse der Landesanstalt für Immissionsschutz Nordrhein-Westfalen haben sicherlich mit dem Hinweis auf die mögliche Zentralfunktion von Ozon neue Einsichten gebracht. Damit werden die anstehenden Aufgaben sicherlich nicht erleichtert, sondern eher erschwert. Nachdenklich stimmt natürlich, daß diese Ergebnisse gerade zu einer Zeit vorgestellt werden, in der im instrumentellen Bereich auf breiter Front gegen die Immissionen von SO_2 durch Kraftwerke Front gemacht wird. Dennoch werden die Emissionen der Kraftfahrzeuge entscheidend verringert werden müssen.

(2) Die Beendigung, zumindest aber die nachhaltige Begrenzung des dramatischen Artenrückgangs bei Flora und Fauna wird ohne Zweifel einen weiteren Schwerpunkt umweltpolitischer Aktivität darstellen. Die Unterschutzstellungen müssen weiter forciert werden. Die von *Heydemann* geforderte Zielzahl von 10 Prozent der Landesfläche als Naturschutzgebiet kann ich allerdings nur als Utopie ansehen, wenn damit ein Vollschutz verbunden sein soll. Die meisten Bundesländer, so auch Rheinland-Pfalz, haben sich ein Prozent der Landesfläche als Zielwert vorgenommen. Selbst dieser Anteil ist nur mit erheblich wachsenden Schwierigkeiten zu erreichen. Am Beispiel eines neuen Naturschutzgebietes an der unteren Nahe habe ich persönlich wieder einmal sehr konkret erfahren, in welcher großen Vielzahl Nutzungsansprüche auch an solche Landschaftsteile gestellt werden, die mit Blick auf ihr floristisches und faunistisches Potential schutzwürdig sind. Als einen Lösungsbeitrag halte ich eine klare Beschränkung auf den spezifischen Schutzzweck für erforderlich. Die alles-oder-nichts-Politik bei der Unterschutzstellung kann nicht mehr in allen Fällen verfolgt werden. So ist etwa bei dem größten und wohl auch wichtigsten Naturschutzgebiet in Rheinland-Pfalz, dem Naturschutzgebiet Laacher See, der geologisch-morphologische Schutzzweck eindeutig im Vordergrund; die starke Nutzung dieses Raumes vor allem für die Naherholung kann bei einem klaren Maßnahmekonzept mit diesem Schutzzweck sowie mit den ergänzenden Funktionen zum Schutz von Flora und Fauna in Einklang gebracht werden.

(3) Der Bodenschutz wird verstärkt Schwerpunkt umweltpolitischer Aktivitäten sein. In der bisherigen medial ausgerichteten Umweltpolitik hat der Boden eine vergleichsweise untergeordnete Beachtung gefunden. Die Klärschlammverordnung ist ein erster Hinweis auf die entsprechende Aufgabenstellung. Gerade zur Bewältigung dieser Fragen werden bessere, lückenlosere Informationen erforderlich.

(4) Weiterhin wird auch das Wasser Schwerpunkt bleiben. Mit Blick auf die weitere Programmgestaltung dieser Bitburger Gespräche und angesichts der eigenen Unzuständigkeit vom Ressort aus gesehen möchte ich mich mit diesem Hinweis begnügen.

Auch im Bereich der Lebensmittelkontrolle, der Lärmbekämpfung und dem Strahlenschutz werden wachsende Probleme zu bewältigen sein. Hier geht es vor allem darum, die hohe Sensibilisierung und Emotionalisierung schrittweise auf den sachlich begründeten Gehalt zurückzuführen. Auch in Zukunft werden einige wirtschaftliche Branchen die besondere Aufmerksamkeit in der Umweltpolitik finden. Dazu gehört ohne Zweifel die Landwirtschaft: Nach Vorlage der angekündigten Gutachten etwa des Sachverständigenrates und der Arbeitsgruppe Ökologie wird die Auseinandersetzung über die Landwirtschaftsklausel neue Nachdrücklichkeit erhalten.

Auch in der Energiewirtschaft und bei der chemischen Industrie werden die umweltpolitischen Diskussionen an Nachdrücklichkeit nicht verlieren.

18. Im instrumentalen Bereich werden Weiterentwicklungen und Änderungen unumgänglich. Gebote und Verbote als Grundmuster des klassischen umweltpolitischen Instrumentariums stoßen zunehmend an Leistungsgrenzen, wenn nicht eine weitere Bürokratisierung in Kauf genommen werden soll. Die statischen und defensiven Merkmale der aktuellen Instrumente bestimmen die Leistungsgrenze. Erforderlich werden Maßnahmen, die das Eigeninteresse und das Wettbewerbsverhalten für eine dynamische Fortentwicklung des Standes der Technik, für umweltverträglichere Produktionsprozesse und Produkte systematisch nutzen. Wenn bisher technischer Fortschritt nahezu uneingeschränkt arbeitssparend ausgerichtet war, so muß in Zukunft verstärkt umweltsparender technischer Fortschritt durch die Umweltpolitik angeregt und gestützt werden. Auf diesem Wege kann der Harmoniebereich zwischen Wirtschaft und Umwelt ganz erheblich erweitert werden.

Instrumente, die diesen Anforderungen entsprechen können, sind ohne Tabus zu analysieren und nach Möglichkeit zumindest in begrenzten Teilbereichen praktisch zu erproben: Die Abgabelösungen sind hierbei ebenso zu berücksichtigen wie Zertifikatsansätze, Moralsuasion und Kooperationsmodelle, die Auszeichnung umweltfreundlicher Produkte und steuerliche Förderung ebenso wie zum Beispiel amerikanische „Glockensanierungen" usw. Mehr marktwirtschaftliche Elemente sind in allen Recycling-Aufgaben sinnvoll einzusetzen.

Im methodischen Bereich wird auch zur Sicherung medienübergreifender Lösungen die Umweltverträglichkeitsprüfung wachsende Bedeutung erlangen müssen. Die Weiterentwicklung zur Technologie-Folgeabschätzung ist damit ebenfalls ermöglicht.

19. Ich hatte eingangs die Polarität der Forderungen gekennzeichnet: Arbeitsmarktbedingte Arbeitspausen für die Umweltpolitik einerseits und von der Umweltpolitik ausgehender Zwang zu gesellschafts- und wirtschaftsstruktureller Umgestaltung andererseits. Eine unzureichende Umweltpolitik ist sicherlich kein erfolgversprechendes konjunkturpolitisches Instrumentarium. Weder der Erwartungsdruck der Öffentlichkeit noch die tatsächlichen Wirkungen machen diese Alternative gangbar. Voraussetzung dafür ist allerdings, daß die Umweltpolitik stetig und kalkulierbar entwickelt wird und nicht jeden modischen Trend oder jede aktuelle Hysterie kurzatmig aufgreift. Die aktuellen arbeitsmarktpolitischen Schwierigkeiten sind vornehmlich durch wirtschafts- und gesellschaftspolitische Fehlsteuerungen eingetreten. Sie können daher auch nur auf

diesem Wege behoben werden. Eine gesellschaftspolitische Umgestaltung zur Sicherung umweltpolitischer Fortschritte ist dagegen sicherlich in hohem Maße unbegründet, ja kontraproduktiv: Eine stabile wirtschaftliche Entwicklung muß als Grundlage für Fortschritte in allen gesellschaftlichen Aufgabenbereichen angesehen werden. Die verstärkte Berücksichtigung marktwirtschaftlicher Elemente wird umweltpolitische Ziele leichter erreichbar machen.

Lassen Sie mich abschließend noch einmal auf *Guggenberger* zurückkommen:

Die „tiefgreifenden Wertkonflikte und Meinungen polarisierender Richtungsentscheidungen von historischer Tragweite", die unsere gesellschaftliche Wirklichkeit zunehmend kennzeichnen, sind sicherlich die eigentlichen Wurzeln vieler umweltpolitischer Konflikte. Auf die Gründe für diese Wertkonflikte bin ich in meinen Ausführungen nicht eingegangen – ihre Überwindung bleibe für die Zukunft dieser Gesellschaft jedoch ungleich bedeutsamer als der eine oder andere faktische Fortschritt in unserer umweltpolitischen Alltagsarbeit.