

Edda-Müller-Archiv

www.bayerischer-anwaltverband.de

Diskussionspapier:

abteilungsübergreifende Problemfelder der derzeitigen Umweltpolitik (1987)

Diskussionspapier

I. Einleitung

Die AG Z will mit dem vorliegenden Papier eine Reihe von abteilungsübergreifenden Problemfeldern der derzeitigen Umweltpolitik zur Diskussion stellen. Das Papier klammert die großen Leistungen der bisherigen Umweltpolitik bewußt aus. Diese sind bekannt. Statt dessen soll mit der folgenden Schwachstellenanalyse das Problembewußtsein geschärft und Entscheidungshilfe gegeben werden für noch zu Beginn der Legislaturperiode mögliche Weichenstellungen sowie für die anstehenden BMU-internen Struktur-entscheidungen.

Die Umweltpolitik steht heute vor der Aufgabe, die allgemeinpolitische Forderung nach dem Übergang von der "Nachsorge" - zur "Vorsorge" - politik konzeptionell - strategisch und praktisch weiter zu operationalisieren.

Wir unterscheiden im folgenden zwei Handlungsfelder, in denen die Umweltvorsorgepolitik entwickelt und durchgesetzt werden muß. Es geht

- zum einen um die Durchsetzung von Umweltzielen bei den Maßnahmen anderer Ressorts, um positive Gestaltungsimpulse zu geben und um negative Umwelteinwirkungen anderer Politikbereiche von vornherein zu vermeiden,
- zum anderen um die Konkretisierung der Kriterien der Umweltvorsorge im Umweltrecht selbst sowie die Flexibilisierung der vom BMU in eigener Zuständigkeit verantworteten Gesetze und Programme, damit - soweit irgend möglich - gesellschaftliche Selbstentwicklungsprozesse zu eigenverantwortlichem umweltverträglichem Verhalten führen und Umweltbelastung nicht nur durch staatlichen Zwang verhindert werden müssen.

II. Mitwirkung bei anderen Politikbereichen

Umweltvorsorge verlangt vor allem eine Stärkung der Umweltpolitik bei der Wahrnehmung ihrer Querschnittsaufgaben. Die Umweltpolitik wird aus ihrer reaktiven und reparierenden Rolle nur herauskommen, wenn sie wirksam auf die Politikbereiche (und Ressorts) Einfluß nimmt, die die Umweltbedingungen maßgeblich beeinflussen. Dies gilt insbesondere für die Energiepolitik und die Landwirtschaftspolitik sowie die Wirtschaftsstruktur - und Technologiepolitik.

Bei der Wahrnehmung dieser Querschnittsaufgaben im BMU sind sowohl inhaltlich - programmatische als auch das Einflußinstrumentarium betreffende institutionelle Defizite erkennbar, wobei - wie im folgenden anhand der Themenbereiche gezeigt wird - die organisatorisch-institutionellen Mängel weitgehend auch für die programmatischen Lücken ursächlich sind.

1. Energiepolitik

Erzeugung und Nutzung von Energie sind maßgeblich für die Emission der Schadstoffe SO_2 , NO_x , CO und erheblich für die Emission von Stäuben und organischen Verbindungen verantwortlich. Unter dem Vorsorgegesichtspunkt ist insbesondere der rationelle und sparsame Einsatz von Energie die aus umweltpolitischer Sicht bei weitem vorteilhafteste Strategie.

Trotz der oben erwähnten hohen ökologischen Bedeutung der Energiefrage ist der Versuch, umweltpolitische Anliegen gemäß dem Querschnittscharakter auch in der Energiepolitik instrumentell zu verankern, vor allem wegen des massiven Widerstandsdes BMWi, der sich gegen jede Öffnung zentraler energiepolitischer Regelwerke für umweltpolitische Anliegen sträubt, kaum vorangekommen. Ein Vorstoß der 21. UMK wurde

"auf die lange Bank" geschoben. Auch im Bundesrats-Umweltausschuß besteht eine Tendenz, Energiefragen zuerst durch den Wirtschaftsausschuß prüfen zu lassen.

Die Notwendigkeit zu einem aktiven, offensiven Vorgehen des BMU ergibt sich auch aus folgendem:

- BMU hat eine Berichtspflicht gegenüber der 29. UMK zur WMK-Prüfung der Frage, "ob das Energierecht insgesamt einer rationellen und umweltgerechten Energieversorgung Rechnung trägt". Es ist eine Stellungnahme auf der Grundlage des Beschlusses der 21. UMK erforderlich.
- Die Koalitionsvereinbarung zur Verstärkung ökologischer Gesichtspunkte in der Energiepolitik muß umgesetzt werden. Vereinbart wurde:
 - Überprüfung des Energiewirtschaftsgesetzes (politisch äußerst brisanter Punkt)
 - Verstärkte Erforschung und Förderung von Möglichkeiten sparsameren Energieverbrauchs in privaten Haushalten
 - Verstärkte Erforschung und Förderung alternativer und regenerativer Energien.

Die Erfüllung dieser Aufträge ist aufgrund der folgenden Bedingungen im BMU erschwert:

- Die Zuständigkeit für Fragen "Energie und Umwelt" im BMU ist nicht eindeutig festgelegt. Teilzuständigkeiten liegen bei AG Z, U I 4, U II 2, U III 6, RS I.
- Umfassendes und in sich abgestimmtes Konzept und Zeitplan für weiteres Vorgehen fehlen. Hierfür grundlegende F- und E-Vorhaben wurden bereits im Vorfeld durch Intervention des BMW gestoppt.

- Andererseits wird der politische Druck von außen stärker.

Es wird daher vorgeschlagen

- Die Schaffung eindeutiger Zuständigkeit für Energiepolitik und Energierecht mit ausreichender personeller Ausstattung im BMU,
- die Entwicklung eines Konzepts; ggfls. Vergabe von FuE-Vorhaben und Bildung einer Expertengruppe.

Der Vorteil eines solchen Vorgehens läge in folgendem:

- Eine wichtige Sachfrage würde durch BMU offensiv besetzt. Eine Einbindung in das Vorsorgekonzept wäre möglich.
- Mit umfassendem eigenem Konzept würde die Gefahr reaktiven Handelns auf externen Druck gemindert.
- Eine Initiative zu "Energie und Umwelt" würde den BMU in der Energiediskussion nicht nur auf den Bereich Reaktorsicherheit und Strahlenschutz reduzieren.

2. Landwirtschaftspolitik

Die Landwirtschaft ist derzeit einer der Hauptverursacher des Artenrückgangs, zudem ist sie maßgeblich an der immer bedrohlicher werdenden Grundwasserbelastung beteiligt.

Die gegenwärtige ökonomische Lage der EG-Agrarpolitik zeigt das Interesse der Agrarpolitiker, aus dem Teufelskreis von Überproduktion und steigenden Kosten herauszukommen. Es bietet sich daher für das BMU eine günstige Gelegenheit, zu einem Ausgleich der Interessen von Agrarpolitik und Umweltpolitik zu gelangen.

Am Beispiel der Überlegungen zum Flächenstillegungsprogramm der EG läßt sich jedoch zeigen, daß diese

Interessenharmonisierung sich nicht selbstläufig
- ohne aktive Beteiligung des BMU an den laufenden
Programmüberlegungen des BML - ergeben wird.

So kann das diskutierte Flächenstilllegungsprogramm für
den Umweltschutz durchaus kontraproduktive Ergebnisse
zeitigen, wenn es nach rein agrarökonomischen Gesichts-
punkten konzipiert wird. Realisiert man die derzeit
in der EG angestellten Überlegungen, so werden über-
wiegend Grenzbetriebe mit landwirtschaftlich ungünstigen
Standorten, z.B. in Mittelgebirgslagen von der Still-
legung betroffen sein. Dies wäre ökologisch nachteilig,
da es hier viele extensiv bewirtschaftete Sonderstandorte
wie Magerrasen und Streuobstwiesen gibt, die es aus
Naturschutzsicht eher zu erhalten gilt. Ökologisch
nachteilig wäre - um ein weiteres Beispiel zu nennen -
auch die Teilstillegung von Betrieben, wenn sie zu einer
Intensivierung der Bewirtschaftung der übrigen Betriebs-
flächen führen würde.

Das BMU hat sich jedoch in der aktuellen Flächenstill-
legungsdiskussion bisher nicht zu Wort gemeldet.

Überläßt man dem B M L die Entscheidung
über den Zeitpunkt, zu dem eine Abstimmung mit dem BMU
erfolgt, so besteht die Gefahr, daß der BMU nur noch
bremsen und in der Rolle des Totalverhinderers auftreten
kann, sich jedoch nicht mehr in einer positiven Gestal-
tungsrolle in die Programmarbeiten einschalten kann.

Die Problematik der Flächenstilllegungsprogramme soll hier
nur beispielhaft die generelle Problematik der Mitwirkungs-
funktionen des BMU an Aufgabe des BML verdeutlichen. Die
mögliche Interessenharmonisierung zwischen Agrar- und Um-
weltpolitik wird sich nicht einstellen, wenn das BMU nicht
eigene konzeptionelle Überlegungen in einem frühen Stadium
in die politische Diskussion einbringt und sich kontinuierlich

an der agrarpolitischen Meinungsbildung beteiligt.

Es wird deshalb vorgeschlagen, das Thema "Umweltschutz und Landwirtschaft" zu einem Schwerpunkt der Umweltvorsorgepolitik zu erklären und die entsprechenden Programmarbeiten zu verstärken. Hiermit würde auch die notwendige kontinuierliche Beteiligung an der agrarpolitischen Meinungsbildung, die auch die Pflege der Kontakte zu den einschlägigen gesellschaftlichen Organisationen einschließen muß, sichergestellt.

3. Wirtschaftsstruktur- und Technologiepolitik

Aufgrund der allgemeinen Rahmenbedingungen ist die Umweltpolitik aus ihrer rein defensiven Rolle im Verhältnis zur Wirtschaftspolitik zunehmend in eine offensivere Rolle gekommen. Die Wirtschaftsstruktur- und Technologieentwicklung in Richtung auf immer weniger umweltbelastende Wirtschaftsweisen und -verfahren zu beeinflussen, ist Ziel der verschiedenen Bemühungen im Bereich der umweltpolitischen Fachaufgaben. Durch die Nutzung flexibler Instrumente müssen die von hier ausgehenden Anstöße noch effizienter gemacht werden. Wir werden hierauf im Abschnitt III näher eingehen.

Die Umweltpolitik sollte jedoch neben diesen "immanenten" Zielen der Fachaufgaben des Umweltschutzes auch eine eigene aktive Funktion bei der Förderung von Technik- und Produktinnovation übernehmen. Ansätze hierfür sind in Gestalt einzelner Instrumente wie der Förderung von Produktin-

...

novationen durch das öffentliche Beschaffungswesen und das Umweltzeichen vorhanden. Es fehlt im BMU jedoch eine gebündelte Zuständigkeit für Technik- und Produktinnovation.

Es wird vorgeschlagen:

- Eine übergreifende Zuständigkeit für Technik- und Produktinnovationen innerhalb der Organisation des BMU zu verankern.
- Ein aktives Handlungsprogramm zu erarbeiten, das die verschiedenen Ansätze in den fachlichen Bereichen bündelt und angepaßte Instrumente entwickelt, die ein gezieltes Umsetzen des Programms ermöglichen.

Dies wäre vorteilhaft, da hiervon:

- Nach außen politische Signale gegeben werden könnten,
- im BMU ein Ansprechpartner und Verhandlungspartner für die Ressorts BMWi und BMFT sowie einschlägige gesellschaftliche Organisationen (z.B. Technologietransferagenturen) und private Unternehmen geschaffen würde.

4. Einflußinstrumentarium

Die Verbesserung der inhaltlich-programmatischen und innerorganisatorischen Voraussetzung für eine offensivere Beteiligung des BMU an der Programmarbeit anderer Ressorts sollte ergänzt werden durch die Stärkung der verfahrensmäßigen Einflußrechte des BMU im interministeriellen Entscheidungsprozeß. Die Umsetzung der EG-Richtlinie zur UVP sollte in diesem Sinne genutzt werden.

Mit der gegenwärtigen Vorgehensweise bei der Umsetzung der UVP-Richtlinie, wonach die UVP-Regelungen lediglich in die vorhandenen einschlägigen Fachgesetze einbezogen werden sollen, werden Chancen zur Verstärkung der Durchsetzungsfähigkeit der Umweltpolitik verschenkt.

Um die Rolle des BMU im Entscheidungsprozeß zu stärken, sollte daher die Zusammenfassung der Änderungen in einem Artikelgesetz angestrebt werden. In diesem Zusammenhang sollten auch Vorstöße für eine Änderung der Geschäftsordnung der Bundesregierung (GOBReg) geprüft werden.

Infrage kommen:

- Eine Ergänzung des § 26 GOBReg analog zu den Widerspruchsrechten des BMF, BMJ und BMI (aus Haushalts-, Rechtsförmlichkeits-, und Verfassungsrechtsgründen, das nur mit qualifizierter Mehrheit überstimmt werden kann) als weitestgehende Forderung oder
- analog zum Vorstoß des BMJFFG ein "Initiativrecht" des BMU, wonach von einem anderen (federführenden) Ressort im Einvernehmen mit dem Bundeskanzler eine Kabinetttvorlage erzwungen werden kann (neuer § 15 a GOBReg) und
- ein "Vertagungsrecht" des BMU, d. h. bei nicht hinreichender Beteiligung kann der BMU die Absetzung einer Kabinetttvorlage von der Tagesordnung erzwingen, sofern der Bundeskanzler nicht widerspricht (neuer § 21 Abs. 4 GOBReg).

Gedacht werden könnte ferner an eine Stärkung des UVP-Verfahrens und des Einflusses des BMU durch die Schaffung von Beauftragten für den Umweltschutz (BfU) in den Ressorts analog zur Funktion des Beauftragten für den Haushalt (BfH) aufgrund § 7 der BHO. Die rechtliche Grundlage hierfür könnte im Artikelgesetz UVP geschaffen werden.

Darüber hinaus sollte innerorganisatorisch für die wirksame Handhabung der UVP in den Ressorts Vorsorge getroffen werden. Hierfür käme ein UVP-Referat infrage, das sich methodisch und materiell an den UVP der relevanten Ressorts beteiligt.

III. Fortentwicklung des eigenen umweltpolitischen Instrumentariums

Es lassen sich derzeit zwei Tendenzen bei der Wahrnehmung der Umweltpolitik als Fachaufgabe (d. h. in der Federführung des BMU) feststellen:

- Auf der einen Seite wächst die Erkenntnis, daß das Ziel der Umweltvorsorge nur erreichbar ist, wenn die Umweltpolitik ihr Instrumentarium um flexible Anreizinstrumente ergänzt. Schlagworte wie "marktwirtschaftliche Umweltpolitik", "verstärkter Einsatz ökonomischer Instrumente" beherrschen die umweltpolitische Diskussion.
- Auf der anderen Seite besteht die Tendenz zu einer immer weiteren Differenzierung und Perfektionierung des traditionellen ordnungsrechtlichen Regelwerks in allen Bereichen der Umweltpolitik.

Beide Tendenzen stehen derzeit relativ unverbunden nebeneinander. Es besteht sogar die Gefahr, daß mit der weiteren Ausdifferenzierung des Ordnungsrechts die Spielräume für die Intergration flexibler Anreizinstrumente immer kleiner werden.

1. Probleme des Umweltrechts

a) Vorsorgekriterien fehlen

Im Umweltrecht fehlt heute der "rote Faden". Das umweltpolitische Regelwerk wird immer heterogener

...

und unübersichtlicherer, wofür historische Gründe, die weitgehend fachautonome Programmentwicklung während der 70er Jahre, vor allem aber das Fehlen eines philosophischen "Überbaus", d. h. rechtlich faßbarer übergreifender Grundsätze ursächlich sind.

Der Harmonisierung und der Zusammenfassung des Umweltrechts in einem Umweltgesetzbuch muß daher notwendigerweise eine Grundsatzdiskussion über denkbare Kriterien des Vorsorgeprinzips vorangehen. Denkmodelle wie die rechtliche Verankerung eines "Minimierungsgebots" oder das vom Direktor des TÜV-Rheinland, Kuhlmann, in die Debatte eingebrachten Modell der "Null-Emission" hinsichtlich Luft und Wasser bei Verlagerung des "Restschmutzes" in dem Bereich Abfall sollten hier eingehend geprüft werden.

b) Umwelt/Fachgesetze

Das Ziel der Flexibilisierung und Dynamisierung des Umweltrechts im Wege des Einbaus von Anreizinstrumenten und der Nutzung von Instrumentenbündeln ist bisher nur unzureichend umgesetzt worden.

Die Entwicklung ist zum Teil durch Rückschritte, zum Teil durch halbherzige Lösungsansätze gekennzeichnet. Hierfür einige Beispiele:

- Durch den Wegfall der Restschmutzveranlagung im Abwasserabgabegesetz wurde die Philosophie der Abwasserabgabe verlassen, wonach die Unternehmen selbst an einer ständigen Verbesserung ihrer Abwasserreinigungs-

leistung interessiert sein sollten.

- Mit der rechtlichen Festschreibung des "Standes der Technik" im Immissionsschutzrecht sowie der Beschränkung der befristeten Genehmigung auf Altanlagen vor 1986 wurde nun auch rechtlich der technische "Status quo" festgeschrieben, d. h. den Genehmigungsbehörden ist es verwehrt, mögliche Fortschritte des Standes der Technik in die Genehmigungspraxis einzuführen. Sie müssen nunmehr auf eine Novellierung der TA-Luft warten.
- Nur halbherzig wurde die Kompensationsregelung im BImSchG verankert. Sie blieb aufgrund der beschränkten Frist sowie des zu engen Verhandlungsareals weitgehend wirkungslos. Auch fehlten flankierende ökonomische Instrumente sowie institutionelle Vorkehrungen, mit denen z. B. privatrechtliche Organisationen als Verhandlungsmanager hätten herangezogen werden können.
- Zu wenig offensiv wird insbesondere im Bereich der Kfz-Regelungen das Instrument der Benutzervorteile rechtlich genutzt. Das positive Beispiel der Berliner Smog-Verordnung zeigt die Chancen größerer Handlungsspielräume im Bereich der Länder und Gemeinden. Insbesondere für den Bereich des Verkehrslärmschutzes sowie der Abgasreduzierung bei Kraftfahrzeugen sind die Möglichkeiten für Benutzervorteilsregelungen auf kommunaler Ebene, z. B. durch die Öffnung der Straßenverkehrsordnung noch unzureichend genutzt.

...

c) Branchenvereinbarungen

Der Abschluß von Branchenvereinbarungen kann der Umweltpolitik Spielräume schaffen, wo sie insbesondere auch aufgrund der EG-Problematik an der Durchsetzung von wirksamen Regelungen gehindert ist. Freiwillige Vereinbarungen können dem BMU bei der Konsensbeschaffung (Spitzenverbände verhandeln mit Branchenverbänden und Unternehmen) und die Länder im Bereich des Gesetzesvollzugs entlasten.

Die derzeitig praktizierte Form der Branchenvereinbarung wirft jedoch auch Probleme auf. Auf der einen Seite ist die Umweltpolitik zum "Erfolg verdammt" und hat von daher unter Umständen kein großes Interesse an einer Offenlegung von suboptimalen freiwilligen Vereinbarungen, auf der anderen Seite fehlen zumeist sowohl konkrete Zielvorgaben über Minderungspotentiale als auch wirksame Erfolgskontrollen. Überdies stößt das Instrument der Branchenvereinbarung immer da an seine Grenzen, wo die Substitution gefährlicher Stoffe nicht branchenintern geleistet werden kann (siehe die aktuelle Entwicklung bei dem Ersatz von FCKW durch F22, wohingegen mechanische Verfahren die umweltfreundlichste Lösung wären).

2. Diskussionsvorschläge für künftige Arbeiten

Die vorhandenen ordnungsrechtlichen Instrumente sollten im Hinblick auf Flexibilisierungsmöglichkeiten überprüft werden. Dies gilt insbesondere für die anstehenden No-

vellen des Chemikaliengesetzes und des Bundesnaturschutzgesetzes. Darüber hinaus sollten die Programmarbeiten im Hinblick auf die Entwicklung neuer Instrumente - auch mit Beteiligung externen Sachverständs - intensiviert werden.

Im folgenden werden einige Denkansätze für weiterführende Arbeiten vorgestellt:

a) Flexibilisierung des Grenzwertkonzepts durch "Intervall"-Regelungen

Es gibt eine Reihe von Beispielen dafür, daß Investitionen in Anlagen und Verfahrensumstellungen bei der Herstellung von Produkten nicht durchgeführt werden oder sich verzögern, weil möglicherweise gesetzte Emissionsgrenzwerte nicht erreicht werden können oder aber, weil marginale Verbesserung im Hinblick auf Schadstoffemissionen mit unverhältnismäßig hohen Kostenzuwächsen verbunden wären. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Ersatzinvestitionen, die häufig aus diesem Grund auf spätere Zeitpunkte verschoben werden. Da in der Regel heute davon ausgegangen werden kann, daß neuere Technik auch Umweltverbesserungen mit sich bringt, sollte der Einsatz dieser "intelligenteren" Technik beschleunigt werden, die bei gegebener Produktion den Schadstoffausstoß oder den Einsatz gefährlicher Stoffe minimiert.

Um diesen Ansatz nicht zu einem reinen Defensivinstrument werden zu lassen, bedarf es - auf einer als unverzichtbar angesehenen Basis - einer zusätz-

lichen Ausgestaltung der Grenzwertregelungen mit Prämien und Abgaben.

Die Ausgestaltung dieses Konzepts könnte in drei Stufen geschehen:

- Setzung eines bestimmten Höchstwertes, der in keinem Fall überschritten werden darf (z. B. Bereich der unmittelbaren Gefahrenabwehr).
- An diesen Bereich schließt sich ein Intervall an, das durch einen bestimmten Referenzpunkt in eine Zone der Über- bzw. Untererfüllung getrennt wird. Für den tatsächlichen Schadstoffausstoß innerhalb dieses Intervalls werden Abgaben bei Werten unterhalb des Referenzpunktes fällig - bei günstigeren Werten werden abgestufte Prämien, z. B. in Form von Steuer-
vergünstigungen oder der Gewährung von zinsgünstigen Krediten ausgelobt.

Der Referenzpunkt stellt etwa den Stand der Technik dar. Durch die Festlegung des Intervalls wird das Konzept jedoch dynamisiert. Da jede Fixierung zeitabhängig ist, wird gleichzeitig mit der Festlegung der Werte ein bestimmter Zeitraum verbunden; etwa nach Art der "Sunset-Legislation". Nach Ablauf dieses Zeitraums werden Prämien und Werte unter Berücksichtigung der mit dem Konzept gesammelten Erfahrungen und möglicher technischer Fortentwicklung überprüft.

Dieses Konzept vermeidet das "Dilemma ordnungsrechtlicher Umweltpolitik" und der damit verbundenen Schwächen:

- Verlangsamung des Tempos des technischen Fortschritts,
- eine rein ordnungsrechtliche Konzeption lähmt die Initiative des Einzelnen, freiwillig mehr zu tun als unbedingt nötig und
- eine rein ordnungsrechtliche Konzeption ist viel zu teuer, weshalb ordnungsrechtliche Regelungen in der Regel zu schwach bleiben und die technischen Möglichkeiten nicht voll ausschöpfen.
- ordnungsrechtliche Lösungen erhöhen die Gefahr von Vollzugsdefiziten.

Das "Intervall-Konzept" ließe sich mit dem Konzept der Branchenvereinbarungen kombinieren. Es böte die notwendigen Kriterien und Erfolgsmaßstäbe, um mit den Branchenvereinbarungen auch in den Vorsorgebereich vordringen zu können. Auch im vorhandenen Instrumentarium des Immissionsschutzrechtes ließe sich dieses Modell verwirklichen, indem z. B. die TA-Luft um einen Teil V, der die Vorsorgewerte konkretisiert, ergänzt wird.

b) Verbesserung der Erfolgskontrolle

Durch die Verankerung periodischer Berichtspflichten in den meisten Umweltgesetzen ist derzeit zumindest formal eine Evaluierung des gesetzlichen Instrumentariums vorgesehen. Das Instrumentarium der Erfolgs-

kontrolle sollte jedoch in folgender Richtung fortentwickelt werden:

- Festlegung von Kriterien zur Messung des Erfolges,
- verstärkte Nutzung des Instruments der "Sunset-Legislation",
- Trennung der "öffentlichen" Berichtspflichten von internen Evaluierungen. (Mißerfolgsberichte sollten erwünscht sein. Sie sollten weder der Opposition Munitio n liefern noch den Fachreferaten zum Nachteil gereichen).

c) Institutionelle Flankierung des Vorsorge-Instrumentariums

Flexible Instrumente, die nicht allein auf staatlichen Zwang, sondern auf die Einsicht der Adressaten setzen, stellen besonders hohe Ansprüche an das Implementationsinstrumentarium. (Auch Eigeninteresse wird erst über Lernprozesse erkannt). Der BMU sollte daher noch stärker als bisher Formen der Delegation und Kooperation mit privaten Institutionen nutzen. Vorteile wären die Staatsentlastungseffekte sowie die Möglichkeit zur Nutzung von "Transmissionsriemen" zur Unterstützung der notwendigen Überzeugungsarbeit.

Zu prüfen wäre unter anderem:

- die Privatisierung von Umweltüberwachungsaufgaben durch die Einschaltung von Umwelt-TÜVs, Berufsgenossenschaften, Umweltgemeinschaften analog der "Gütegemeinschaften" der Wirtschaft,

- Die institutionelle Stärkung der Umweltinteressen im Bereich der Wirtschaftsverbände,
- die institutionelle Verstärkung gesellschaftlicher Bündnisgenossen (Zusammenarbeit mit Umweltverbänden),
- die offensive Nutzung des Instruments der Informationspolitik und Öffentlichkeitsbeteiligung (Offenlegung von Daten, bessere finanzielle Ausstattung der Mittel für Öffentlichkeitsarbeit),
- die Einrichtung einer "konzertierten Aktion" des Umweltschutzes (die unter anderem Vorschläge für die Anwendung des Prämiensystems im Rahmen des oben angeführten "Intervall-Modells" unterbreiten könnte)

3. Fazit

Die Flexibilisierung des vorhandenen Umweltinstrumentariums und die Schaffung eines "Überbaus" für das gesamte Umweltrecht sind Aufgaben, die nur schrittweise bewältigt werden können. Damit überhaupt jedoch eine Durchdringung stattfindet und sich auftuende Spielräume genutzt werden können, ist zum einen eine ausreichende Mittelfristprogrammkapazität erforderlich, zum anderen muß sichergestellt werden, daß die "Philosophie" bis auf die Arbeitsebene vermittelt wird.

Um neue Denkanstöße erhalten und verarbeiten zu können, sollte sich das BMU stärker nach außen öffnen, unabhängige - auch unkonventionelle - Berater heranziehen sowie nicht zuletzt den internationalen Erfahrungsaustausch aktivieren. Die Vergabe von Forschungsvorhaben kann den intensiven Dialog nicht ersetzen. Forum für einen solchen Dialog könnte eine Neuauflage des anlässlich

der Erarbeitung des ersten Umweltprogramms von 1971 praktizierten Verfahrens sein. Damals wurden wesentliche Elemente des Programms in Projektgruppen aus Vertretern aller relevanten Kreise erarbeitet. Die Zeit ist reif für die Ausformulierung des Umweltprogramms der "zweiten Generation" dessen Angelpunkt das Vorsorgeprinzip und seine Operationalisierung sein sollte.