

Antrag

der Fraktion der CDU/CSU

Umweltvorsorge

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag ist sich der Verantwortung für die derzeit Lebenden und für die Lebensbedingungen zukünftiger Generationen bewußt. Er erkennt die durch nachteilige Entwicklungen von Siedlung, Verkehr, Industrie und Gewerbe, Technik und Konsum für Schönheit, Reichtum und lebenswichtige Funktionen von Natur und Umwelt entstehenden Gefahren.

Er ist überzeugt, daß wirtschaftliches Wachstum im Rahmen sozialer Marktwirtschaft nicht im Gegensatz zum Schutz der Umwelt steht. Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ermöglicht oder erleichtert häufig erst die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen. Die Sicherung der ökologischen Zukunft unseres Gemeinwesens muß aber stets neben Vollbeschäftigung, Geldwertstabilität und vernünftigem Wachstum bei außerwirtschaftlichem Gleichgewicht ein gleichwertiges Ziel der Wirtschaftspolitik sein. Der Schutz der Umwelt kann in der sozialen Marktwirtschaft gewährleistet werden. Hierzu bedarf es eines ökologischen Ordnungsrahmens. Innerhalb dieses Ordnungsrahmens müssen der einzelne und die gesellschaftlichen Gruppen verantwortlich handeln können. In einer freiheitlichen Gesellschaft ist Umweltschutz am besten zu fördern durch die Mobilisierung sozial verantworteten Eigeninteresses. Hierzu sind bei zielstrebigem Einordnung des Umweltschutzes in das gesamtpolitische Zielsystem klarere und eindeutige politische Entscheidungen und Rechtsnormen, besonders in Bereichen, die in der Öffentlichkeit umstritten sind, notwendig.

Der Bundestag sieht die Gefahr, daß durch Rechtsunsicherheit nicht nur die wirtschaftliche Entwicklung und damit Arbeitsplätze, sondern vornehmlich auch der Rechtsschutz der Bürger und wirkungsvoller Umweltschutz selbst gefährdet werden.

Der ökologische Ordnungsrahmen muß

- soziale Kosten von Umweltbelastungen soweit wie möglich dem Verursacher zuweisen und damit auch stärkere Anreize für umweltfreundlichere Produkte und Verfahren schaffen,

- verstärkt die marktwirtschaftliche Leistungsfähigkeit nutzen, um Umweltprobleme zu lösen und zu mindern und
- Gefährdungs- und Verbotstatbestände im Umweltschutz eindeutig klären.

Er fordert die Bundesregierung auf:

1. Zur Verbesserung des Umweltrechts beizutragen, durch
 - 1.1. Vorschläge, die der Schließung vorhandener Lücken, der Vereinfachung bestehender und der Aufhebung entbehrlicher Regelungen in Gesetzen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften des Bundes dienen;
 - 1.2. ein Konzept, nach dem uneinheitliche oder widersprüchliche Wertentscheidungen und Begriffe vereinheitlicht werden können. Die durch voneinander unabhängig, auf verschiedenen Teilgebieten getroffenen Regelungen dürfen das Umweltschutzrecht nicht unübersichtlich und schwer durchschaubar machen;
 - 1.3. strengere Prüfung der Notwendigkeit neuer bundesrechtlicher Regelungen. Bei der Vorlage von Gesetzentwürfen und dem Erlaß von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften, die nicht der Harmonisierung und Vereinfachung geltenden Rechts dienen, muß diese Notwendigkeit nachgewiesen werden.
 - 1.4. Formulierungen in neuen Vorschriften, die diese einfach anwendbar und allgemein verständlich machen;
 - 1.5. regelmäßig in vierjährigem Abstand dem Bundestag vorzulegende Berichte. Diese sind erstmals vier Jahre nach Inkrafttreten jedes den Umweltschutz betreffenden Gesetzes vorzulegen. Sie sollen aufzeigen, ob aus dem praktischen Gesetzesvollzug wesentliche Abweichungen von den an die Regelung geknüpften Erwartungen erkennbar geworden sind und in welcher Art und in welchem Umfang Ermächtigungen zum Erlaß von Verordnungen und Verwaltungsvorschriften in Anspruch genommen wurden.
2. Zur Verbesserung der Umweltforschung darzulegen, wie sie erreichen will, daß
 - 2.1. die bisher nur unzureichend vorhandenen Kenntnisse von ökologischen Zusammenhängen erweitert und verbessert werden;
 - 2.2. frühzeitiger zuverlässigere Kenntnisse über Schadstoffe und ihre Wirkungen, die Belastung und Belastungsgrenzen von Mensch und Umwelt, die Kombinations- und Langzeitwirkung von Schadstoffen gewinnen und umfassende Systeme von Bioindikatoren (Tier und Pflanze) sowie standardisierte Testverfahren zur besseren Vergleichbarkeit von Untersuchungsergebnissen entwickelt werden;
 - 2.3. gesamtwirtschaftliche Auswirkungen umweltschädigender und umweltschützender Maßnahmen im Rahmen umfassender und vertiefter Kosten-Nutzen-Analysen frühzeitig er-

mittelt und verstärkt zur Vorbereitung politischer Entscheidungen genutzt werden können;

- 2.4. stärkere Anreize zur Entwicklung und Einführung umweltfreundlicher Technologien geschaffen werden.
3. Ein Programm für eine umfassendere und gründlichere sachgerechte Unterrichtung der Öffentlichkeit vorzulegen. Die Unterrichtung der Öffentlichkeit muß geeignet sein, vertiefte Einsicht in die Umweltprobleme zu vermitteln und die Umweltdiskussion zu versachlichen, durch:
 - 3.1. verstärkte Aufklärung über die von jedem einzelnen zu leistenden Beiträge zum Umweltschutz;
 - 3.2. allgemein verständliche, sachgerechte Darstellung der gesicherten Ergebnisse der Umweltforschung;
 - 3.3. deutliche Darlegung der Konsequenzen alternativer Entscheidungsmöglichkeiten für die Umwelt;
 - 3.4. verstärkte Einbeziehung umweltbezogener Themen in Bildung und Ausbildung und in die Arbeit an den Hochschulen.
4. Zur Verbesserung des internationalen Umweltschutzes
 - 4.1. den Erfahrungsaustausch und gemeinsame Programme auf dem Gebiet umweltrelevanter Forschung und Entwicklung zu verstärken;
 - 4.2. grenzüberschreitende Abstimmung von Programmen und Plänen der Raumordnung und Landesplanung verbindlich zu vereinbaren und dafür Verfahrensweisen abzusprechen;
 - 4.3. verbindliche Programme und Normen zur Erhaltung oder Wiederherstellung sauberer Luft und Gewässer sowie zur Gewährleistung von Reaktorsicherheit und Strahlenschutz durchzusetzen, insbesondere im Grenzbereich und an grenzüberschreitenden Flüssen und Randmeeren;
 - 4.4. die Instrumentarien zur frühzeitigen Erkennung von Gefahren, zur Schadenseindämmung und -beseitigung bei Unfällen mit grenzüberschreitenden Auswirkungen zu verbessern;
 - 4.5. bei anhaltend unbefriedigendem Fortgang internationaler Abstimmungsbemühungen in Teilbereichen durch konsequente Nutzung von Möglichkeiten zu wegweisenden nationalen Regelungen Schrittmacherfunktionen zu erfüllen.

Bonn, den 23. April 1980

Dr. Kohl, Dr. Zimmermann und Fraktion

Begründung

CDU/CSU haben die Probleme der Umwelt frühzeitig erkannt. Konkrete praktische Arbeit des Naturschutzes, zur Wasser- und Luftreinhaltung, Abfallbeseitigung, Lärmbekämpfung sowie zur

Gewährung technischer Sicherheit und von Strahlenschutz mit grundlegenden Regelungen früherer Jahre belegen dies. Hierzu gehören beispielsweise die Gesetze

- zur Ordnung des Wasserhaushalts von 1957 (WHG),
- über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren von 1959,
- über Detergentien in Wasch- und Reinigungsmitteln von 1961,
- über Düngemittel von 1962,
- über Vorsorgemaßnahmen zur Luftreinhaltung von 1965,
- zum Schutz gegen Baulärm von 1965,
- zur Reinhaltung der Küstengewässer – 3. Änderungsgesetz zum WHG – von 1967,
- zur Altölbeseitigung von 1968;

Verordnungen und Verwaltungsvorschriften u. a.:

- über den Schutz vor Schäden durch Strahlen radioaktiver Stoffe und ionisierender Strahlen von 1960, 1964 und 1965,
- zur Reinhaltung der Luft – TA Luft – von 1964,
- zur Luftverkehrszulassung als Grundlage verstärkten Lärmschutzes von 1964,
- über Pflanzenschutzhöchstmengen von 1966,
- zur Geräuschemessung an Kraftfahrzeugen von 1966,
- über Meßeinrichtungen von Ottomotorabgasen von 1967,
- zur Schallbegrenzung für genehmigungsbedürftige Anlagen nach § 16 GewO – TA Lärm – 1968,
- zur Begrenzung von Kfz-Abgasen von 1968

sowie zahlreiche Landesgesetze, die oft Vorbild für Bundesgesetze wurden.

Bei der in den Nachkriegsjahren in besonderem Maße gesteigerten Leistungsfähigkeit von Technik, Gewerbe und Industrie sowie gestiegenem Konsum von Gütern aller Art sind zunehmend mehr Gefahren für den Naturhaushalt erkennbar geworden, die die Anforderungen an den Schutz unserer natürlichen Lebensgrundlagen gleichfalls haben steigen lassen.

Die CDU/CSU-Fraktion hat sich dieser Verantwortung nicht nur in den Jahren bis 1969 gestellt, sondern auch in den letzten zehn Jahren alle wesentlichen Gesetze zum Schutz der Umwelt aktiv mitgestaltet.

Es gilt, den grundsätzlichen Konsens zwischen den Fraktionen des Deutschen Bundestages in der Zielsetzung, die natürlichen Grundlagen des Lebens vor Zerstörung und unvertretbaren Beeinträchtigungen zu bewahren, in klaren und verlässlichen parlamentarischen Entscheidungen zu konkretisieren.

Die dem Schutz der Umwelt dienenden Gesetze, Verordnungen und sonstigen Vorschriften sind so abzufassen und in Verbund

miteinander zu bringen, daß ihr Regelungsgehalt widerspruchsfrei, eindeutig erkennbar und leicht anwendbar wird.

Sie sind so zu gestalten, daß sie – besonders im Konfliktfall – als Richtschnur konkreter Entscheidungen dienen können. Gerade umweltschützende Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften sind jedoch nicht nur an wesentlichen Stellen noch lückenhaft, sondern in anderen Bereichen zu umfangreich und kompliziert geworden.

Den einzelnen Gesetzen und sie ergänzenden Bestimmungen fehlt fast völlig ein durchgängiger Regelungsverbund. Entsprechend ihren historischen Entstehungsphasen und vielschichtigen Anlässen fallen immer mehr Regelungen wie lose Mosaiksteinchen an. Die Anhäufung von Einzel-, meist Spezialbestimmungen, führt nicht nur zu wechselnder Terminologie und normativem Sprachgewirr, sondern auch zu divergierenden und teilweise sogar widersprüchlichen Wertentscheidungen.

Bei allem Verständnis für die Zwänge punktuellen Interessenausgleichs erschwert die Inkonsequenz des Umweltrechts und seine bisher überwiegend enge sektorale Sicht sein Verständnis und seine Durchsetzbarkeit. Die immer stärker zunehmende Kompliziertheit und Vereinzelung auf zahlreiche verschiedene Gesetze und Durchführungsvorschriften belasten neben den Verwaltungen in Bund, Ländern und Gemeinden die Gerichte wie die betroffenen Bürger. Hinzu kommt die mangelnde Bestimmtheit des Inhalts. Zu häufig treten unbestimmte Rechtsbegriffe oder Generalklauseln anstelle gebotener klarer, eindeutiger, politischer Entscheidungen, z. B. über nicht zu überschreitende Grenzwerte.

Die Regelungen der §§ 3, 5 Bundes-Immissionsschutzgesetz, § 7 Abs. 2 Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz), §§ 6, 7 a Wasserhaushaltsgesetz, § 2 Abfallbeseitigungsgesetz sind Beispiele hierfür. So wird das Umweltschutzrecht durch zunehmende Verdrängung konkreter parlamentarischer Entscheidungen gekennzeichnet. Die Verlagerung wichtiger Entscheidungen in untergesetzliche Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften oder gar Richtlinien Privater, besonders in Bereichen mit naturwissenschaftlich-technischem Hintergrund – z. B. bei der Nutzung der Kernenergie oder im Immissionsschutz – artet immer stärker zur Flucht von Regierung und Parlament in Leerformeln und zum Ausweichen vor politischer Entscheidung und klarer Gesetzgebung aus. Vornehmlich zu Fragen, die in der Öffentlichkeit umstritten und Gegenstand politischer Auseinandersetzungen sind, sind eindeutige Entscheidungen der hierzu demokratisch legitimierten Staatsorgane sowie klare gesetzliche Regelungen als Richtschnur staatlichen und privaten Handelns zu treffen.

Die Bundesregierung ist in weiten Bereichen der Umweltschutzpolitik handlungsunfähig geworden, u. a. weil kleine, aber einflußreiche Gruppen in den sie tragenden Parteien aus ideologi-

schen Gründen oder wegen irrationaler Technologiefurcht verantwortungsvolles Handeln verhindern.

Verschiedene, von der Bundesregierung beispielsweise in der zweiten Fortschreibung des Energieprogramms 1977 angekündigte, aber bis heute noch immer nicht vorgelegte Gesetzentwürfe zeigen es. So sollten

- im Atomgesetz unbestimmte Rechtsbegriffe präzisiert, Regelungen für nachträgliche Auflagen verbessert, von der Bundesregierung gesehene Rechtsunsicherheit bei der Genehmigung bestimmter Reaktortypen beseitigt sowie die Festlegung konkreter Entsorgungsmaßnahmen im Genehmigungsverfahren besser abgesichert (TZ 40) und
- durch Änderung des Raumordnungsgesetzes landesweite Standortplanung für Kraftwerke als Teil der Raumordnung verankert (TZ 41)

werden.

Das BImSchG sollte nach Erklärungen der Bundesregierung zur Verbesserung der umweltrechtlichen Rahmenbedingungen für die Errichtung von Kohlekraftwerken und anderen industriellen Großanlagen in Verdichtungsgebieten und zur Beseitigung der Unsicherheit, die durch die Auslegung bestehender Umweltvorschriften durch die Gerichte bei der Planung entstanden ist, geändert und ergänzt werden (Energieprogramm, 2. Fortschreibung TZ 30). Der von der Bundesregierung vorgelegte Gesetzentwurf wird weder dieser Zielsetzung gerecht noch wird er von den SPD- und FDP-Landesregierungen mitgetragen. Er schafft eher Anlaß zu weiterer Unsicherheit. Nach einer Anhörung des Innenausschusses, in der die Kritik der angehörten Sachverständigen aus Natur- und Rechtswissenschaft, gerichtlicher und gewerblicher Praxis und der staatlichen Verwaltung überwog, stellten die von FDP und SPD geführten Länder in der Umweltministerkonferenz am 11. Februar 1980 den Antrag, die Novellierung des BImSchG für überflüssig zu erklären. Zu der von diesen Ländern gleichzeitig für dringend notwendig gehaltenen Novellierung der TA Luft besitzt der Bundesinnenminister nach § 48 BImSchG zwar die gesetzliche Ermächtigung, er betreibt sie aber nicht.

Genausowenig hat die Bundesregierung die ihr bereits vor Jahren u. a. in § 43 BImSchG und § 6 Abs. 1 Nr. 5 a StVG eingeräumten Möglichkeiten, zur Lärmeindämmung durch Verordnungen erhöhte Anforderungen an Kraftfahrzeuge, den Bau von Straßen und Schienenwegen sowie an bauliche Anlagen zu stellen und Lärmgrenzwerte festzulegen, nicht in ausreichendem Maße genutzt. Der von ihr schließlich vorgelegte Gesetzentwurf, zu Recht häufig als Gesetzentwurf zum Schutz des Verkehrslärms statt vor Verkehrslärm bezeichnet, konnte nur durch totale Umgestaltung während der parlamentarischen Beratungen zu einem einigermaßen brauchbaren Gesetz gemacht werden. Mangels ausreichender Vorarbeiten durch die Bundesregierung konnte aber noch immer kein einheitliches Recht zum Schutz vor Verkehrslärm, das den Schutz vor Straßen-, Schie-

nen-, Luft- und Schiffsverkehrslärm in gleicher Weise regeln könnte, geschaffen werden.

Zwischen den Regelungen über Fluglärm, die auch nach Auskunft der Bundesregierung dringender Ergänzung und Änderung bedürfen, und denen über Schienen- und Straßenlärm besteht keine Vernüpfung. Regelungen zur wirksamen Schiffs-lärbekämpfung sind zwar auch nach einem Aktionsprogramm Lärmbekämpfung des BMI erforderlich, fehlen bislang aber fast völlig.

Infolgedessen belastet, obschon die Bundesregierung nach der Regierungserklärung vom Dezember 1976 ihre Arbeit in besonderer Weise auf die Bekämpfung des Verkehrslärms konzentrieren wollte, heute schon vermeidbarer Verkehrslärm immer noch Millionen Menschen in Stadt und Land. Die äußerst unbefriedigenden lückenhaften und uneinheitlichen Regelungen belasten, wie der Verkehrslärm selbst und die Auseinandersetzungen um die Möglichkeiten seiner Bekämpfung, weiterhin noch viele Bürger, Verwaltungen und Gerichte.

So wie am Beispiel der Verkehrslärbekämpfung läßt sich auch für viele andere Bereiche des Umweltschutzes feststellen: Programme und unverbindliche Absichtserklärungen der Bundesregierung gibt es unzählige, diese münden aber selten in ausgereiften und klaren Regelungen oder Gesetzesvorlagen und entscheidenden Beiträgen zum Schutz der Umwelt.

Die leidigen Erfahrungen mit der Entgiftung von Autoabgasen, Reinhaltung grenzüberschreitender Gewässer, Einführung neuer umweltfreundlicher Energieanlagen, der Neuordnung des Chemikalienrechts und der Reinhaltung der Ozeane belegen es in gleicher Weise: die verbindlichen Maßnahmen und die Wirklichkeit bleiben weit hinter dem von der Bundesregierung erhobenen Anspruch, große Taten zum Schutz der Umwelt vollbracht zu haben, zurück.

Wenn die Schwierigkeit, befriedigende wohlausgewogene klare Regelungen mit längerfristiger Verlässlichkeit im Bereich des Umweltschutzes zu schaffen, auch nicht verkannt werden soll, so läßt die Flut großartiger Programme und Ankündigungen der Bundesregierung, denen zu wenig Taten folgten, auf mangelnde Entschlußkraft oder fehlenden Willen schließen, für alle Beteiligten verlässliche Entscheidungen zu fällen und Normen zu setzen. Die durch eine derartige Kapitulation vor den mit der Normsetzung verbundenen Schwierigkeiten heraufbeschworene Unsicherheit gefährdet nicht nur jedes wirtschaftlich vernünftige Handeln des einzelnen Bürgers sowie von Industrie und Gewerbe, sondern auch den Schutz der Umwelt selbst.

Künftig muß daher größerer Wert darauf gelegt werden, daß die den rechtlichen Rahmen staatlichen und privaten Umweltschutzes setzenden Gesetze, Verordnungen und sonstigen Vorschriften widerspruchsfrei, verständlicher, überschaubarer sowie verlässlicher werden. Besonders im Konfliktfall müssen sie besser als Richtschnur konkreter Entscheidungen dienen können.

Zur Vorbereitung einer derart verbesserten Rechtsetzung muß ein vertieftes Wissen um ökologische Zusammenhänge geschaffen werden. Nur auf der Grundlage umfassender, durch gründliche Forschung gesicherter Kenntnisse über Schadstoffe, ihre Wirkungsweise und über umweltschädigende Konsum- und Technologiefolgen sind die geeigneten Instrumente zur Durchsetzung umweltpolitischer Ziele zu bestimmen. Hierzu ist die Umweltforschungsförderung besser zu koordinieren. Die als Voraussetzung rationaler staatlicher Regelung zu klärenden Sachverhalte sind klarer zu definieren und daraus abgeleitete Fragestellungen genauer zu formulieren. Der interdisziplinäre Informationsaustausch über Problemstellungen und Erkenntnisse ist stärker zu fördern.

Darüber hinaus muß durch sachliche emotionsfreie Information vertiefte Einsicht in die Funktionsweise neuer Technologien und in Risiken und Chancen ihrer Nutzung vermittelt werden. Eine bessere Unterrichtung über Notwendigkeit und Auswirkung privater und staatlicher Entscheidungen sowie über ihre möglichen Alternativen ist gemeinsam mit klareren, überschaubaren und praktikableren Umweltschutznormen am ehesten geeignet, das Bewußtsein persönlicher Mitverantwortung für den Schutz der Umwelt zu stärken und kraft demokratischer Legitimation gefällte politische Entscheidungen staatlicher Organe einsehbar und annehmbar zu machen.