

Unterrichtung durch die Bundesregierung

Leitlinien der Bundesregierung zur Umweltvorsorge durch Vermeidung und stufenweise Verminderung von Schadstoffen (Leitlinien Umweltvorsorge)

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Einführung	3
A. Ausgangslage	3
I. Nutzen von Stoffen	3
II. Umweltrisiken von Stoffen	4
1. Anzahl, Verteilung und Wirkungen der chemischen Stoffe	4
2. Störfallrisiken	5
3. Risikoabschätzung	5
III. Folgerungen	6
B. Konzeption	6
I. Schutzziele	6
1. Leben und Gesundheit des Menschen	6
2. Tiere, Pflanzen, Ökosysteme	6
3. Luft, Wasser, Boden, Klima	6
4. Sachgüter	6
II. Handlungsprinzipien	6
1. Prinzip der Umweltvorsorge	7
a) Bereiche der Umweltvorsorge	7
— Gefahrenabwehr	7
— Risikovorsorge	7
— Zukunftsvorsorge	7

	Seite
b) Vorsorge gegen Umweltbelastungen durch Stoffe	8
— Umweltvorsorge durch Risikominimierung	8
— Umweltvorsorge durch Umweltforschung und Umwelttechnologie	9
— Umweltvorsorge durch Umweltbeobachtung	9
— Umweltvorsorge durch mittel- und längerfristige Zielsetzungen	9
— Umweltvorsorge durch systematisches und planvolles Vorgehen	10
— Umweltvorsorge durch Erfolgskontrolle staatlichen Handelns ..	10
2. Prinzip der Kooperation	11
a) Kooperation zwischen Staat und Gesellschaft	11
— Bürger	11
— Umweltorganisationen, Gewerkschaften	11
— Wissenschaft und Technik	11
— Wirtschaft	11
b) Kooperation zwischen Bund und Ländern	12
c) Internationale Kooperation und Zusammenarbeit mit der DDR ..	12
3. Verursacherprinzip	12
III. Instrumente	13
1. Ordnungsrechtliche Gebote und Verbote	13
2. Umweltverträglichkeitsprüfung	13
3. Raumbezogene Planungen	13
4. Wirtschaftliche Anreize	14
5. Selbstverpflichtungen, Zusagen	14
6. Information und Beratung	15
7. Umwelterziehung	15
C. Schwerpunktbereiche	15
I. Chemikalien	16
II. Luftreinhaltung	17
III. Gewässerschutz	19
IV. Bodenschutz	21
V. Abfallwirtschaft	21

Einführung

Der Deutsche Bundestag hat mit seinem Beschluß „Unsere Verantwortung für die Umwelt“ vom 9. Februar 1984 (Plenarprotokoll 10/53, BT-Drucksache 10/870) die Bundesregierung ersucht, „das Gesamtkonzept einer stufenweisen drastischen Emissionsverminderung aller vom Menschen in die Atmosphäre, Gewässer oder Boden eingebrachten Stoffe, die die Regenerationsfähigkeit des Naturkreislaufs nachhaltig stören oder zerstören, vorzulegen“.

In Erfüllung dieses Auftrags — der sich nicht auf radioaktive Stoffe erstreckt — hat die Bundesregierung am 3. September 1986 Leitlinien zur Umweltvorsorge durch Vermeidung und stufenweisen Verminderung von Schadstoffen (Leitlinien Umweltvorsorge) beschlossen. Diese Leitlinien formulieren für alle Umweltbereiche gültige, politische Maßstäbe, an denen sich stoffspezifische Aktionsprogramme, Rechts- und Verwaltungsvorschriften und sonstige Maßnahmen zur stufenweisen Verminderung von Stoffeinträgen durch den Menschen ausrichten. Die in dem Bericht „Umwelt '85“ (BT-Drucksache 10/4614) dargelegten und von der Bundesregierung ergriffenen oder eingeleiteten Maßnahmen auf allen

Gebieten des Umweltschutzes sind von diesen Leitlinien geprägt.

Die Leitlinien Umweltvorsorge enthalten eine umfassende, fachbereichsübergreifende Konzeption für eine Politik mittel- und längerfristiger Umweltvorsorge. Die Bundesregierung begreift das Handlungsprinzip der Umweltvorsorge als ein dynamisches Prinzip zur schrittweisen Minimierung von Umweltrisiken durch Stoffeinträge entsprechend dem technischen Fortschritt.

Die Bundesregierung will mit ihren Vorsorgeleitlinien der politischen Praxis einen Handlungsrahmen, der öffentlichen Umweltdiskussion Orientierung und der Wirtschaft weitere Impulse für Entwicklung und Einsatz umweltschonender Technologien, Produktionsverfahren und Produkte geben.

Die Bundesregierung erwartet die Unterstützung aller gesellschaftlichen Gruppen und der einzelnen Bürger bei der Verwirklichung ihrer Politik der Umweltvorsorge. Diese Unterstützung und die Dynamik vorsorgender Umweltpolitik sind Bedingungen für die langfristige Umstrukturierung zu umweltschonenden Produktionsprozessen und Produkten.

A. Ausgangslage

Auf vielfältige Weise gelangen Stoffe durch menschliches Handeln in die Umwelt. Menschliches Leben ist ohne den Austausch von Stoffen nicht denkbar. Die Beschaffung von Nahrung, Kleidung und Wohnung besteht zu einem großen Teil darin, Stoffe aus der Umwelt zu gewinnen und in höherwertige Produkte zu verwandeln. Alle diese Stoffe werden letztlich wieder in die Umwelt zurückgeführt. Stoffe werden sowohl als Abfälle, Abwässer und Abgase als auch unmittelbar an die Umgebung abgegeben. Stoffeinträge erfolgen daneben bei Herstellung, Verwendung und Inverkehrbringen von Produkten, bei Lagerung und Transport von Stoffen sowie infolge von Störfällen. Dem Nutzen von Stoffen stehen Risiken für Mensch und Umwelt gegenüber.

Vorsorge gegen Umweltbelastungen, die durch Stoffeinträge entstehen können, ist — neben der Vorsorge gegen mechanische und sonstige physikalische Beeinträchtigungen der Umwelt, z. B. Landschaftseingriffe, Lärm und ionisierende Strahlen — eine zentrale Aufgabe der Umweltpolitik.

I. Nutzen von Stoffen

Die Entwicklung der menschlichen Zivilisation in den letzten zwei Jahrhunderten ist eng verbunden

mit den Erfolgen von Naturwissenschaften und Technik beim Umgang mit Stoffen.

Es ist in erster Linie ein Verdienst der chemisch-medizinischen Forschung und der hierauf beruhenden Pharmazie, daß die großen Seuchen, die seit Jahrtausenden immer wieder ganze Landstriche entvölkerten, ihren Schrecken verloren haben. Entdeckungen und Entwicklungen der Chemie haben dazu beigetragen, daß heute in Europa die durchschnittliche Lebenserwartung etwa doppelt so hoch ist wie vor 200 Jahren.

Hungersnöte in Europa sind Geschichte, seit durch den Einsatz von Dünge-, Pflanzenschutz- und Konservierungsmitteln Nahrungsmittel in größerem Umfang und besserer Qualität erzeugt sowie haltbar gemacht werden können.

Die Befriedigung des Bedarfs an Kleidung und Textilien aller Art ist aufgrund industrieller Methoden der Bereitstellung und Verarbeitung von Stoffen kein Problem mehr. Kleidung und Textilien werden aus Kunstfasern hergestellt, durch chemische Behandlung qualitativ verbessert und gegen Schadorganismen geschützt.

Wohnungen und Gebäude in ausreichender Zahl stehen heute der Bevölkerung mit ihren gewachsenen

Ansprüchen an Größe und Komfort zur Verfügung. Sie werden mit Baustoffen, Schutzmitteln, Anstrichen und Farben errichtet und ausgestattet, die es früher nicht gegeben hat.

Die Energiewirtschaft, das Informations- und Kommunikationswesen, Industrie und Gewerbe insgesamt, beruhen in hohem Maße auf den Fortschritten von Naturwissenschaften und Technik bei Verarbeitung und Bearbeitung, Veredlung und sonstiger Nutzung von Rohstoffen, auf der Herstellung neuer synthetischer Stoffe sowie auf der Entwicklung neuer Produkte, Produktions- und Energieumwandlungsverfahren.

Eine Schlüsselstellung kommt der Energieversorgung zu: Energie ist Voraussetzung für wirtschaftliche Aktivitäten und private Lebensgestaltung. Fossile Stoffe — das sind Kohle, Erdöl und Erdgas — decken den weitaus größten Teil des deutschen Energiebedarfs. Sie unterliegen jeweils verschiedenen Umwandlungsprozessen, ehe sie als Nutzenergie in Form von Wärme, Licht, Kraft oder Nutzenergie für die vielfältigen Lebensbedürfnisse des Menschen zur Verfügung stehen.

Der hohe Lebensstandard in der Bundesrepublik Deutschland beruht zum großen Teil auf der umfassenden wirtschaftlichen Nutzung von Stoffen, die durch die Erfolge von Naturwissenschaften und Technik ermöglicht wurde. Der verantwortungsbewußte Einsatz von modernen Technologien und Stoffen bietet zugleich die Chance, den Bedürfnissen der wachsenden Weltbevölkerung an Nahrung, Kleidung und Unterkunft sowie medizinischer Versorgung besser nachzukommen.

II. Umweltrisiken von Stoffen

Die intensive, alle Lebensbereiche erfassende und ständig wachsende Nutzung von Stoffen ist aber auch mit ernststen Risiken für Mensch und Umwelt verbunden. Diese Risiken lösten zunächst umweltpolitische Maßnahmen zur Abwehr unmittelbarer Gefahren aus, die durch den Einsatz bestimmter Stoffe für die menschliche Gesundheit hervorgerufen werden. Inzwischen geht es immer mehr auch um die Vermeidung mittelbarer und langfristiger Schäden für Menschen wie auch für Tiere, Pflanzen und Sachgüter durch eine große Zahl von Stoffen unterschiedlicher Art sowie um die Erhaltung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts. Bei der Beurteilung der Risiken eines Stoffes kommt es nicht nur darauf an, ob er bei Mensch oder Umwelt akute Schäden hervorruft. Genauso wichtig ist es, ob er für sich allein oder zusammen mit anderen Stoffen, ob sofort oder nach längerer Zeit, ob in seiner ursprünglichen Identität oder in seinen eventuellen Umwandlungsprodukten Schaden für Mensch oder Umwelt verursacht.

Die ökologischen Risiken von Stoffen werden begründet durch die spezifischen Wirkungen, die Anzahl und Menge sowie die Art und Weise der Verteilung in der Umwelt.

1. Anzahl, Verteilung und Wirkungen der chemischen Stoffe

Zur Zeit gibt es weltweit eine große Zahl unterschiedlicher Stoffe auf dem Markt. Allein das Europäische Altstoffinventar, das gegenwärtig erstellt wird, wird voraussichtlich ca. 98 000 Stoffe umfassen, wobei allerdings zu berücksichtigen ist, daß in dieser Zahl sowohl Stoffe enthalten sind, die gegenwärtig nicht mehr hergestellt werden als auch solche Stoffe, die bisher lediglich im Grammaßstab vertrieben worden sind. Die Zahl der Stoffe, die in einer Menge von mehr als 10 Tonnen pro Jahr vermarktet werden, wird auf 5 000 bis 10 000 geschätzt. Die Zahl der Stoffe nimmt von Jahr zu Jahr zu. In den vergangenen drei Jahren sind ca. 400 bis 500 neue Stoffe in den Mitgliedstaaten der EG neu in den Verkehr gebracht worden, wobei über zwei Drittel dieser Stoffe die 1-Tonnen-Grenze pro Jahr nicht überschritten haben.

Chemische Stoffe gelangen früher oder später, in der ursprünglichen Zusammensetzung oder als Umwandlungsprodukt, zulässig oder unerlaubt in die natürliche Umwelt. Die folgenden Eigenschaften der Stoffe sind für ihr Verhalten in der Umwelt von Bedeutung:

- chemische Eigenschaften, insbesondere auch das Reaktionsverhalten mit Luft, Wasser und anderen Stoffen,
- physikalische Eigenschaften, wie Löslichkeit in den verschiedenen Medien und Dampfdruck,
- Eigenschaften im Hinblick auf die Gesundheitsgefährdung des Menschen, wie akute und chronische toxische Wirkungen sowie krebsauslösende, erbgutschädigende, embryoschädigende oder neurotoxische Wirkungen,
- Eigenschaften im Hinblick auf die Ökotoxizität, wie Bioverfügbarkeit, Bioabbaubarkeit, Bioakkumulation, Resorbierbarkeit, Persistenz und Deponierbarkeit sowie die Wirkungen der Stoffe auf die belebte Umwelt.

Für die Verteilung der Stoffe in der Umwelt und ihre Wirkungen ist von großer Bedeutung, wo und auf welche Weise sie in die Umwelt eingebracht werden, ob sie großflächig verteilt oder nur begrenzt und gezielt eingesetzt werden. Die in die Umwelt eingebrachten Stoffe sind insbesondere auch unter dem Aspekt zu betrachten, ob von ihnen Belastungen oder Gefährdungen der Atmosphäre, der Gewässer einschließlich des Grundwassers oder des Bodens ausgehen können.

Nur für einen Teil der Stoffe gibt es Informationen, in welcher Menge, auf welchem Wege und an welcher Stelle der Eintritt in die Umwelt erfolgt. Aber auch bei diesen Stoffen ist zumeist wenig darüber bekannt, wie sie sich in dem jeweiligen Umweltbereich verhalten. Generell ist jedenfalls davon auszugehen, daß sich Stoffe in Luft, Wasser und Boden ausbreiten: So können z. B. in die Luft emittierte Stoffe wie Schwefeldioxid und Stickstoffdioxid über Hunderte oder gar Tausende von Kilometern transportiert werden, ehe sie in Wasser oder Boden gelangen. Bestimmte in den Boden eingebrachte

Dünge- und Pflanzenschutzmittel können ausgeschwemmt werden oder ins Grundwasser eindringen. Es gibt toxische Stoffe, die sich bereits weltweit ausgebreitet haben. Besondere Umweltprobleme bereiten schwer oder gar nicht abbaubare toxische Stoffe, insbesondere wenn sie eine hohe Mobilität besitzen.

Schwer oder nicht abbaubare, zur Bioakkumulation neigende Stoffe sind schon bei geringen Einträgen in die Umwelt zu beachten, weil sie sich in Nahrungsketten anreichern können. Hierdurch ist auch der Mensch als letztes Glied der Nahrungskette betroffen.

Die Wirkungen chemischer Stoffe auf den Menschen, insbesondere die Wirkungen geringer Konzentrationen über lange Zeiträume, sind nur für wenige Stoffe in ausreichendem Maße bekannt. Auch die Kenntnis von ihren Wirkungen auf die Lebensgemeinschaft von Tieren und Pflanzen ist noch unbefriedigend. Bei der Komplexität des Naturhaushaltes lassen sich Ab- und Umbauvorgänge stets nur für begrenzte Ökosystemausschnitte vorhersagen und bewerten, wobei die Fragestellungen der Wirkungsforschung von den spezifischen Verhältnissen in terrestrischen und aquatischen Ökosystemen bestimmt werden.

Die Wirkung eines Stoffes hängt nicht nur von der einwirkenden Stoffmenge ab, sondern u. a. auch vom zeitlichen Ablauf der Einwirkung. Daher lassen sich im Umweltbereich, wenn überhaupt, nur ungefähre Stoffmengen angeben, von denen eine bestimmte Wirkung zu erwarten bzw. zu befürchten ist. Überdies können Menschen, Tiere und Pflanzen als Arten und als Individuen sehr unterschiedlich auf Schadstoffe reagieren; häufig lassen sich bei Tieren und Pflanzen schon bei geringeren Stoffmengen oder -konzentrationen Wirkungen nachweisen als beim Menschen. Ob es für die einzelnen Schadstoffe Mengen oder Konzentrationen gibt, bei deren Unterschreitung keine nachteiligen Wirkungen auftreten (Schwellenwerte), kann nur mit unterschiedlicher Wahrscheinlichkeit vermutet, in absehbarer Zeit aber vielfach nicht nachgewiesen werden.

Für die Beurteilung der Wirkungen von Stoffen kommt hinzu, daß sich viele Stoffe nach ihrem Eintrag in die Umwelt in andere Substanzen (Umwandlungsprodukte) umwandeln, die für den Menschen oder andere Lebewesen andere Wirkungsschwellen besitzen und damit auch gefährlicher sein können als die Ausgangsstoffe.

Angesichts der Vielzahl ständig in die Umwelt gelangender Stoffe ist die Frage von Bedeutung, wie sich die gleichzeitige oder aufeinanderfolgende Einwirkung unterschiedlicher Stoffe auf Mensch und Umwelt insbesondere längerfristig auswirkt, ob sich die Wirkungen addieren, gegenseitig abschwächen oder verstärken. Auf diese Fragen kann die Wissenschaft bisher nur in Einzelfällen Antworten geben.

Besondere Aufmerksamkeit verdienen krebsauslösende, erbgutschädigende und embryoschädigende sowie alle für den Menschen toxischen Stoffe. In der Regel wird von der Wissenschaft für krebserzeugende Stoffe kein Schwellenwert angenommen.

Starke Kanzerogene können auch bei äußerst niedrigen Dosen nach langer Einwirkungszeit Tumore hervorrufen.

2. Störfallrisiken

Die technologisch-wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahrzehnte ist durch beträchtliche Kapazitätssteigerungen der Industrieanlagen bei zunehmender Vielfalt und gleichzeitiger Zunahme der Risikopotentiale gekennzeichnet. Es darf nicht übersehen werden, daß der Einwirkungsbereich schwerer Störfälle bei modernen Großanlagen über das Betriebsgelände weit hinausreichen kann. Dies bedeutet, daß sich Störfallrisiken auf die Bevölkerung in der Umgebung von Industrieanlagen ausgedehnt haben.

Das Risikopotential bei Störfällen wird wesentlich bestimmt durch die Art und Menge der in den Anlagen gehandhabten Stoffe, ihre Toxizität, ihr Reaktionsverhalten und die etwaigen Reaktionsprodukte, ferner durch die angewandten Produktionsverfahren sowie die Nutzungs- und Besiedlungsstruktur in der Umgebung der Anlagen.

In den letzten Jahrzehnten haben sich in den Industrieanlagen der Bundesrepublik Deutschland keine Störfälle mit größeren Verlusten an Menschenleben ereignet. Wegen der zunehmenden Automatisierung der Produktionsverfahren und wegen der Fortschritte der Sicherheitstechnik konnte die Sicherheit im Betrieb erhöht und konnten schwere Störfälle vermieden werden. Jahr für Jahr treten aber Störfälle ein, die infolge der Wirkungen von Stoffen Schäden für die Umwelt zur Folge haben, zum Teil auch erhebliche Gesundheitsschäden verursachen und vereinzelt sogar Menschenleben kosten.

3. Risikoabschätzung

Für umweltpolitische Entscheidungen ist es anzustreben, die Umweltrisiken von Stoffeinträgen möglichst genau zu kennen, die Exposition und Wirkung möglichst zuverlässig zu quantifizieren und auf dieser Basis die Eintrittswahrscheinlichkeiten und den Umfang möglicher Umweltschäden möglichst exakt zu berechnen. Eine genaue Risikoberechnung in diesem umfassenden Sinne ist aber in vielen Fällen nicht möglich, weil sich die Umweltrisiken von Stoffen — ebenso wie deren gesamtwirtschaftlicher und gesellschaftlicher Nutzen — einer sinnvollen Quantifizierung weithin entziehen. In den meisten Fällen bleibt anstelle einer Quantifizierung und Berechnung nur eine qualitative Beschreibung und sorgfältige Abschätzung der Risiken möglich.

Die Realität der Risiken, die Stoffeinträge vor allem langfristig für Mensch und Umwelt verursachen können, darf daher nicht mit dem Hinweis darauf angezweifelt werden, die drohenden Auswirkungen könnten nicht oder noch nicht in Zahlen ausgedrückt werden.

Angesichts der Umweltrisiken durch Stoffeinträge ist es vielfach erforderlich, umweltpolitische Entscheidungen auch schon dann zu treffen, wenn

exakte Berechnungen noch nicht vorliegen. Wissenslücken dürfen nicht zu einem Verzicht auf vorsorgende Umweltpolitik führen.

III. Folgerungen

Die Risiken für Mensch und Umwelt, die mit der Nutzung von Stoffen verbunden sind, lassen sich nicht vollständig beseitigen. Ein Zurück zu vorindustriellen Verhältnissen ist weder möglich noch wünschenswert. Es geht darum, die Risiken zu minimieren und zu beherrschen, ohne auf den Nutzen von Stoffen zu verzichten.

B. Konzeption

Um Mensch und Umwelt vor schädlichen Wirkungen aller in die Atmosphäre, Gewässer oder Boden eingebrachten Stoffe zu schützen, ist eine umfassende und fachbereichsübergreifende Konzeption erforderlich. Die Bundesregierung versteht darunter allgemeine Schutzziele und Handlungsprinzipien, die zusammen mit Grundsätzen für den Einsatz und die Fortentwicklung des umweltpolitischen Instrumentariums die mittel- und längerfristige Umweltpolitik bestimmen.

I. Schutzziele

Vorsorge gegen Umweltbelastungen durch Stoffe ist für nachstehende Schutzziele ein vorrangiges Anliegen der Umweltpolitik der Bundesregierung.

1. Leben und Gesundheit des Menschen

Oberstes Ziel der Umweltpolitik der Bundesregierung ist es, Leben und Gesundheit des Menschen jetzt und in Zukunft vor Schäden, insbesondere durch Stoffeinträge in die Umwelt, zu bewahren.

2. Tiere, Pflanzen, Ökosysteme

Die Existenz des Menschen ist über Nahrungsketten und Stoffkreisläufe unabdingbar mit den Lebensgemeinschaften der Tiere und Pflanzen verknüpft. Sie ist in vielfältiger Weise davon abhängig, daß die Funktionsfähigkeit der Ökosysteme — d. h. die funktionellen Beziehungen der Lebewesen untereinander und mit den unbelebten Bestandteilen der Umwelt — erhalten oder wiederhergestellt wird. Nicht zuletzt aus diesem Grund hat die Umweltpolitik der Bundesregierung den Schutz der Ökosysteme in ihrer Ganzheit wie auch den Schutz und die Erhaltung der einzelnen Arten von Tier und Pflanze zum Ziel. Sie schützt Tiere, Pflanzen und Ökosysteme aber auch um ihrer selbst willen.

Die Bundesregierung legt in diesen langfristigen Leitlinien Ziele, Handlungsprinzipien, Instrumente und Schwerpunkte der Vorsorge gegen Umweltbelastungen durch Stoffe fest. Die Leitlinien Umweltvorsorge bilden den Handlungsrahmen für stoffbezogene Aktionsprogramme, Rechtsvorschriften und sonstige Maßnahmen, mit denen systematisch und planvoll gegen Umweltbelastungen durch Stoffe vorgegangen wird. Dabei bestimmen Art und Umfang der mit den Stoffen verbundenen Risiken die Prioritäten. Die in dem Bericht „Umwelt '85“ (BT-Drucksache 10/4614) dargelegten und von der Bundesregierung ergriffenen oder eingeleiteten Maßnahmen auf allen Gebieten des Umweltschutzes beruhen auf dieser konzeptionellen Grundlage.

3. Luft, Wasser, Boden, Klima

In der dichtbesiedelten und hochindustrialisierten Bundesrepublik Deutschland werden Luft, Wasser und Boden vom Menschen in vielfältiger und intensiver Weise genutzt. Diese Umweltgüter sind im Verhältnis zu den Nutzungsansprüchen der Industriegesellschaft knapp. Verunreinigungen von Luft, Wasser und Boden tragen zur weiteren Verknappung bei, da Nutzungsansprüche, die bestimmte Anforderungen an die Qualität dieser Umweltgüter stellen, nicht mehr oder nur noch teilweise erfüllt werden können. Verunreinigungen nutzbarer Umweltgüter stellen somit eine Form des Ressourcenverbrauchs dar. Auch um „Freiräume“ für künftige gesellschaftliche Entwicklungen und für ein menschenwürdiges Leben unserer Nachkommen zu erhalten, ist ein schonender, sparsamer und rationaler Umgang mit den natürlichen Ressourcen unabdingbar. Die Umweltpolitik der Bundesregierung verfolgt daher das Ziel, die natürlichen Ressourcen Luft, Wasser und Boden zu schützen und nachteilige Veränderungen des Klimas zu vermeiden.

4. Sachgüter

Umweltschutz ist auch auf Sachgüter zu erstrecken. So verursachen Luftverunreinigungen jährlich Materialschäden in Höhe mehrerer Milliarden DM. Zum Teil besorgniserregend sind die Schäden an Bauwerken, Baudenkmälern und Kunstgütern durch Stein- und Glaszerfall und durch Metallkorrosion. Die Bundesregierung versteht ihre Umweltpolitik als einen unmittelbaren Beitrag auch zum Schutz des Eigentums, zur Senkung volkswirtschaftlicher Kosten und zur Erhaltung des kulturellen Erbes.

II. Handlungsprinzipien

Bei der Verwirklichung der Ziele ihrer Umweltpolitik folgt die Bundesregierung dem Prinzip der Um-

weltvorsorge, dem Prinzip der Kooperation und dem Verursacherprinzip.

Die Bundesregierung hält es für erforderlich, die Prinzipien der Umweltvorsorge und der Kooperation in diesen Leitlinien fortzuentwickeln. Das Verursacherprinzip ist weitgehend präzisiert und bedarf gegenwärtig weniger einer Fortentwicklung im Grundsätzlichen als vielmehr einer differenzierten Anwendung bei der Ausgestaltung des politischen Handlungsinstrumentariums im nationalen und internationalen Bereich. Auf das Verursacherprinzip wird in diesen Leitlinien daher nur kurz eingegangen.

1. Prinzip der Umweltvorsorge

Die Bundesregierung versteht Umweltvorsorge als politisches Handlungsprinzip. Mit den nachstehenden Ausführungen zur Umweltvorsorge gibt sie politische Orientierung. Hiervon zu unterscheiden ist Vorsorge als Rechtsprinzip; sie bedarf der gesetzlichen Normierung und der bereichsspezifischen Ausprägung.

a) Bereiche der Umweltvorsorge

Die Bundesregierung legt ihrer Umweltpolitik einen weiten Vorsorgebegriff zugrunde. Als politisches Handlungsprinzip umfaßt Umweltvorsorge alle Handlungen,

- die der Abwehr konkreter Umweltgefahren,
- die im Vorfeld der Gefahrenabwehr der Vermeidung oder Verminderung von Risiken für die Umwelt
- und die vorausschauend der Gestaltung unserer zukünftigen Umwelt, insbesondere dem Schutz und der Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen,

dienen. Diese Bereiche der Umweltvorsorge lassen sich nicht immer trennscharf voneinander abgrenzen; Überschneidungen sind möglich.

Gefahrenabwehr

Umweltschutz ist zunächst Gefahrenabwehr. Der Staat muß schützend eingreifen, wenn Stoffeinträge in die Umwelt erkennbar geeignet sind, Schäden für Mensch und Umwelt herbeizuführen. Der Staat muß auch handeln, wenn Beeinträchtigungen des Naturhaushalts, eine Gefährdung natürlicher Ressourcen oder Schäden an Sachgütern drohen. Die Verhütung von Umweltbelastungen dieser Art ist seit jeher unverzichtbarer Bestandteil der Umweltpolitik.

Allerdings begründet nicht jeder Stoffeintrag eine Gefahr. Die Annahme einer Gefahrensituation ist von Art und Umfang etwaiger Schäden sowie von der Wahrscheinlichkeit ihres Eintritts abhängig. Gefahrenabwehr setzt voraus, daß nach der allgemeinen Lebenserfahrung oder nach wissenschaftlicher Erkenntnis eine hinreichende Wahrscheinlichkeit für einen Schadenseintritt besteht; die entfernte Möglichkeit reicht nicht aus.

Ferner ist nicht jede drohende Verunreinigung von Luft, Wasser oder Boden und nicht jede drohende stoffliche Beeinträchtigung von Pflanzen und Tieren als Gefahr einzustufen. Vielmehr sind nur „erhebliche“ Belastungen für die Begründung einer Gefahrenannahme von Bedeutung, so daß aufgrund des Gebotes zur Gefahrenabwehr dafür Sorge zu tragen ist, ihren Eintritt nach menschlichem Ermessen zu verhindern.

Risikovorsorge

Verantwortliche Umweltpolitik beschränkt sich jedoch nicht auf die Abwehr von Gefahren für Mensch und Umwelt, sondern handelt vorsorgend bereits im Vorfeld der Gefahrenabwehr. Risikovorsorge ist auf die Verminderung oder Vermeidung von Risiken für die Umwelt gerichtet, die nach Art und Umfang etwaiger Schäden sowie nach der Wahrscheinlichkeit ihres Eintritts noch keine Gefahr begründen oder gegenwärtig nicht genau abschätzbar sind. Die Bundesregierung geht dabei mit dem Bundesverwaltungsgericht davon aus, daß „auch solche Schadensmöglichkeiten in Betracht gezogen werden (müssen), die sich nur deshalb nicht ausschließen lassen, weil nach dem derzeitigen Wissensstand bestimmte Ursachenzusammenhänge weder bejaht noch verneint werden können und daher insoweit noch keine Gefahr, sondern nur ein Gefahrenverdacht oder ein „Besorgnispotential“ besteht“ (BVerwG, Urteil vom 19. Dezember 1985, — 7 C 65.82 —; vgl. insb. Leitsatz 4 zur „Gefahrenunabhängigen Risikovorsorge“).

Risikovorsorge ist eine zentrale Aufgabe gegenwärtiger und zukünftiger Umweltpolitik. Risikovorsorge bedeutet Risikominimierung, d. h. Vermeidung oder Verminderung von Risiken für die Umwelt. In der Risikovorsorge sieht die Bundesregierung ein tragendes Element ihrer Konzeption zur stufenweisen, drastischen Emissionsverminderung aller vom Menschen in Atmosphäre, Gewässer oder Boden eingebrachten Stoffe.

Zukunftsvorsorge

Vorsorge für die Umwelt bedeutet für die Bundesregierung darüber hinaus vorausschauende Gestaltung der menschlichen Lebensformen, um unsere natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln und um dadurch auch Freiräume für die Entfaltung zukünftiger Generationen zu erhalten.

Verantwortliche Umweltpolitik darf nicht nur auf Gefahren und Risiken für die Umwelt reagieren. Defensiver Umweltschutz reicht allein nicht aus. Umweltvorsorge bedeutet mehr als Sanierung. Umweltpolitik muß zunehmend vorausschauen und verstärkt zur Zukunftssicherung kommen. Die Bemühungen müssen der aktiven Gestaltung unserer Umwelt dienen.

Die Emissionen von umweltbelastenden Stoffen bei der Herstellung, Verwendung und Entsorgung von Produkten sollten nicht nur kontrolliert und durch zusätzliche Anlagen zurückgehalten werden. Konsequenter und effizienter Umweltschutz muß vielmehr schon früher einsetzen. Der Umwelt wird am besten dadurch gedient, daß umweltschonende Produk-

tionsprozesse und Produkte entwickelt werden, die Emissionen von umweltbelastenden Stoffen erst gar nicht entstehen lassen oder zumindest soweit wie möglich vermeiden. Die Bundesregierung wird weiterhin mit wirtschaftlich wirkenden Instrumenten die Wirtschaft zu Aktivitäten anregen, aus denen sich langfristig eine umweltfreundliche Umstrukturierung der Produktionsprozesse und der Produkte ergibt.

b) Vorsorge gegen Umweltbelastungen durch Stoffe

Für den zentralen Bereich der Umweltbelastungen, die durch Stoffeinträge erfolgen, ist vorsorgende Umweltpolitik von besonderer Bedeutung. Die Problemsituation ist insbesondere gekennzeichnet durch

- komplexe Abbau-, Umwandlungs-, Anreicherungs- und Transportvorgänge der Stoffe in der Umwelt,
- Wirkungsschwellen und Belastungsgrenzen, die für Menschen, Tiere, Pflanzen sowie für die Erhaltung funktionsfähiger Ökosysteme jeweils nach Stoffen und Objekten verschieden sind,
- das weitgehende Fehlen von Unbedenklichkeitsschwellen bei krebserzeugenden Stoffen sowie
- schädliche Langfrist- und Kombinationswirkungen von Stoffen für Menschen, andere Lebewesen und für Ökosysteme.

Hieraus ergibt sich — trotz bestehender Wissenslücken — unter der Zielsetzung eines medienübergreifenden Gesundheits- und Ökosystemschatzes:

Stoffeinträge in die Umwelt sind grundsätzlich mit dem Risiko verbunden, nachteilige Veränderungen der Umwelt zu verursachen. Vorsorgende Umweltpolitik muß daher Stoffe und Stoffeinträge als mögliche Umweltbelastungen erfassen und bewerten. Falls erforderlich, sind Schutzmaßnahmen zu ergreifen.

Die Bundesregierung leitet aus dem Prinzip der Umweltvorsorge das Gebot zur Minimierung von Risiken ab, die durch Stoffeinträge in die Umwelt hervorgerufen werden können. Danach sind Risiken für die Umwelt durch Stoffeinträge gemäß den nachstehenden Grundsätzen so gering wie möglich zu halten.

Umweltvorsorge durch Risikominimierung

Die Dynamik der Risikominimierung entfaltet sich bereits im Vorfeld der herkömmlichen Gefahrenabwehr. Denn hier müssen nach neuen Erkenntnissen der Wirkungsforschung bekanntgewordene Risiken durch Stoffeinträge in die Umwelt insbesondere durch emissionsmindernde und -vermeidende Maßnahmen im Produktions-, Produkt- und Entsorgungsbereich entsprechend dem technischen Fortschritt so gering wie möglich gehalten werden.

Vorsorgemaßnahmen müssen sich an den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und des Übermaßverbotes, die sich aus dem Rechtsstaatsprinzip ergeben und deshalb Verfassungsrang haben, orientieren.

Vorsorgemaßnahmen müssen erforderlich und geeignet sein; sie müssen nach Art und Umfang des Aufwandes, der den Risiken entgegenwirken soll, angemessen sein. Bei der Festlegung von Vorsorgemaßnahmen bedarf es einer Abwägung, die einerseits den wirtschaftlichen und sonstigen Aufwand und andererseits die erreichbare Erhaltung und Verbesserung der Umweltqualität berücksichtigt.

Vorsorgende Umweltpolitik formuliert die inhaltlichen Anforderungen der Vorsorgemaßnahmen anhand fortschrittlicher Standards der Emissionsminderung. Hierunter sind Verfahren, Einrichtungen und Betriebsweisen der Emissionsminderung zu verstehen, die sich an den wissenschaftlichen Erkenntnissen und dem technischen Fortschritt orientieren und die in der Regel erfolgreich erprobt sind, z. B. Stand der Technik, gute Laborpraxis, gute fachliche Praxis.

Die vorsorglich gebotene Minimierung von Risiken macht es erforderlich, in Abständen die staatlich festgelegten Emissionswerte entsprechend dem Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse und des technischen Fortschritts einer Überprüfung zu unterziehen und neu zu regeln. Vor diesem Hintergrund kann es keine Festschreibung der Emissionswerte ein für allemal geben. Die Fortentwicklung der Emissionswerte liegt in der Logik des Prinzips der Risikominimierung.

Ferner reichen Emissionswerte allein zum Schutz von Mensch und Umwelt nicht aus. Die Einhaltung von Emissionswerten kann nicht verhindern, daß die Zahl der Emissionsquellen und damit die Menge der Stoffeinträge zunimmt und sich somit die Qualität von Luft, Wasser und Boden verschlechtert. Auch können Emissionswerte nicht in allen Fällen sicherstellen, daß in belasteten Gebieten eine akzeptable Umweltqualität erreicht wird.

Emissionswerte müssen daher durch konkrete Umweltqualitätsziele ergänzt werden. Diese Zielwerte markieren stoffbezogene Belastungsgrenzen von Luft, Wasser und Boden, die zum Schutz der menschlichen Gesundheit, bestimmter empfindlicher Ökosysteme und Pflanzen- und Tierarten oder von Sachgütern nicht überschritten werden dürfen. Bei der Festlegung von Qualitätszielen für einen Umweltbereich sind soweit wie möglich die Folgen für andere Umweltbereiche mit zu berücksichtigen. Qualitätsziele sind unter Berücksichtigung auch des empfindlichsten Bereichs aufeinander abzustimmen. Insbesondere der Schutz des Bodens erfordert eine bereichsübergreifende Abstimmung von Umweltqualitätszielen, weil der Boden letztlich „Auffangbecken“ für Stoffeinträge ist. Ähnliches gilt für bestimmte Bereiche des Gewässerschutzes, insbesondere im Hinblick auf die Probleme der Meeresverschmutzung.

Die Bundesregierung betrachtet die Festlegung von Emissionswerten und Umweltqualitätszielen als sich gegenseitig bedingende und ergänzende Elemente vorsorgender Umweltpolitik. Eine umfassende Emissionsminderung setzt nicht nur auf die Begrenzung der Konzentration umweltbelastender Stoffe, sondern auch auf eine Begrenzung der Frach-

ten und eine umweltschonende Zuordnung der Nutzungen von Luft, Wasser und Boden.

Umweltvorsorge durch Umweltforschung und Umwelttechnologie

Forschung und Technologie können und müssen mit dazu beitragen, die Voraussetzungen und Handlungsspielräume für eine vorsorgende Umweltpolitik zu verbessern. Gesicherte Daten über vorhandene oder zu erwartende Umweltrisiken, über die Belastbarkeit von Menschen, Tieren und Pflanzen sowie den Verbleib und die Wirkungen von Stoffen in der Umwelt sind eine wichtige Grundlage für die Fortschreibung der Rahmenbedingungen des Umweltschutzes. Zugleich können erst dann neue und verbesserte Verfahren als Stand der Technik zur Verminderung von Umweltrisiken auf breiter Front durchgesetzt werden, wenn die technische Durchführbarkeit hinreichend gesichert ist.

Es ist Aufgabe von Forschung und technologischer Entwicklung im Dienste der Umwelt

- ökologische Zusammenhänge und kausale Ursachen/Wirkungsketten zu entschlüsseln,
- Umweltprobleme frühzeitig zu erkennen und Umweltbelastungen abzuschätzen,
- leistungsfähige Verfahren zur Überwachung von Emissionsquellen und zur Reinhaltung von Luft, Boden und Wasser bereitzustellen,
- den Stand der Technik weiterzuentwickeln und derzeit angewandte Verfahren zu verbessern,
- neuartige technische Ansätze, insbesondere für emissionsarme Produktionsprozesse und für umweltfreundlichere Produkte, zu finden.

Die Bedeutung der Umweltforschung und der Entwicklung neuer Umweltschutztechniken sowie deren Demonstration und Markteinführung erfordern das Engagement von Wissenschaft, Wirtschaft und Staat. Wie die Bundesregierung in ihrem Programm „Umweltforschung und Umwelttechnologie“ (BT-Drucksache 10/1280) im einzelnen dargelegt hat, soll staatliche Förderung nicht in die Eigenverantwortung der Wirtschaft für den Umweltschutz eingreifen oder sie gar ersetzen, sondern private Aktivitäten ergänzen und notwendige Entwicklungen gewährleisten. Die Zielsetzungen und inzwischen erreichten Ergebnisse einschließlich ihrer Umsetzung sind am 12. Mai 1986 in einem Zwischenbericht an den Bundestagsausschuß für Forschung und Technologie ausführlich dargestellt und veröffentlicht worden (Ausschuß-Drucksache 10/407).

Da Umweltprobleme in vielen Fällen grenzüberschreitender Natur sind und nicht allein im nationalen Rahmen gelöst werden können, tritt die Bundesregierung auch für eine internationale Arbeitsteilung in der Umweltforschung ein. Durch sinnvolle Arbeitsteilung bei Forschungsvorhaben und technischen Entwicklungen können Resultate häufig schneller und kostengünstiger erzielt werden.

Umweltvorsorge durch Umweltbeobachtung

Umweltpolitik kann nicht nur Reaktion auf bereits erkannte Umweltschäden sein. Das Ausmaß der

Waldschäden in Mitteleuropa zeigt, daß die bisher zur Verfügung stehenden Informations- und Prognoseinstrumente nicht ausreichen. Die Möglichkeit des zunächst unbemerkten Eintritts ähnlicher schwerwiegender Schäden für andere Ökosysteme kann nicht ausgeschlossen werden. Deshalb erfordert Umweltvorsorge zum Schutz des Naturhaushaltes und der menschlichen Gesundheit vor stofflichen Belastungen den Aufbau eines Systems zur Beobachtung ökologischer Veränderungen. Zu diesem System gehören

- die Zusammenführung von Informationen aus verschiedenen Meßnetzen, Langzeituntersuchungen und umweltrelevanten Statistiken,
- der Aufbau eines Netzes repräsentativer Dauerbeobachtungsflächen für die Erfassung von Veränderungen der wichtigsten Ökosysteme mit dem Ziel, langfristig gesicherte Erkenntnisse über Auswirkungen stofflicher und struktureller Belastungen bundesweit zu gewinnen,
- sowie der weitere Ausbau der Umweltprobenbank für retrospektive Untersuchungen über anthropogene Stoffeinträge auf die Umwelt und für die Bereitstellung von Proben für Fragestellungen, die sich aufgrund möglicher Langzeitwirkungen ergeben können.

Fortschritte der Ökosystem- und ökotoxikologischen Forschung sind möglichst ohne große Zeitverzögerung für dieses Umweltbeobachtungs- und Überwachungssystem nutzbar zu machen. Eine enge Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern auf diesem Gebiet ist unumgänglich.

Umweltvorsorge durch mittel- und längerfristige Zielsetzungen

Damit sich die Dynamik der Marktwirtschaft auch im Dienste des Umweltschutzes entfalten kann, müssen der Wirtschaft umweltpolitische Ziele rechtzeitig vorgegeben werden. Es reicht nicht aus, den Unternehmen die heutigen Anforderungen zu nennen. Sie brauchen Auskunft, was morgen von ihnen erwartet wird, um ihre wirtschaftliche und technische Phantasie und Kreativität darauf ausrichten zu können. Umweltvorsorge umfaßt deshalb auch die Vorgabe mittel- und längerfristiger Ziele.

Sollen bestimmte Stoffeinträge in die Umwelt wirksamer als bislang begrenzt und vermieden werden, ist es erforderlich, anspruchsvolle Ziele zu formulieren. Dabei helfen geeignete Programme, die auch mit den Beteiligten in der Wirtschaft abgestimmt werden. Die Programme geben den Zeitrahmen, die Stringenz der Ziele und die Instrumente zu ihrer Verwirklichung an. Schutz des Vertrauens in die Verlässlichkeit der Zielsetzungen und in die Ernsthaftigkeit der Bemühungen zu ihrer Verwirklichung ist Voraussetzung für ein solches Vorgehen.

Die Ziele sind abhängig von Art und Ausmaß der Umweltrisiken durch Stoffeinträge sowie auch abhängig von den Aussichten über ihre Erreichbarkeit festzusetzen. Dabei geht es nicht darum, eine bestimmte Technik oder bestimmte Wege vorzuschreiben, um die Ziele zu erreichen. Vielmehr ist durch

die Vorgabe allein von Zielen der Wirtschaft die Möglichkeit zu eröffnen, selbst im Wettbewerb Problemlösungen zu suchen, sei es durch die Weiterentwicklung der emissionsbegrenzenden Technik, sei es durch die Entwicklung umweltfreundlicher Technologien oder durch die Substitution bisheriger Produkte und Verfahren.

Mittel- und längerfristige Programme mit anspruchsvollen Zielen können erhebliche Strukturveränderungen in der Wirtschaft einleiten und erfordern daher einen entsprechenden Zeitrahmen und eine entsprechende Flexibilität der Instrumente bei der Zielfixierung. Je nach umweltpolitischer Bedeutung des Einzelfalles kommen etwa Selbstverpflichtungen und Zusagen der Wirtschaft, Absichtserklärungen über zukünftige Regelungen oder auch rechtliche Fixierungen zukünftiger Anforderungen in Betracht.

Die Politik der Bundesregierung entwickelt sich in diese Richtung. So werden bei der Einführung des schadstoffarmen Kraftfahrzeugs mittelfristig verschärfte Normen vorgegeben, deren freiwillige Einhaltung in der Zwischenzeit durch steuerliche Anreize gefördert wird. Für die Verringerung und Einstellung der Verklappung von Dünnsäure ist ein verbindlicher Termin festgelegt. In der Zwischenzeit muß die Wirtschaft alternative Lösungen entwickeln. In der Neufassung der TA Luft sind für Altanlagen Fristen zur Anpassung an den Stand der Technik vorgesehen.

Im Rahmen der Umweltvorsorge wird es in Zukunft darum gehen, die Elemente Eigeninitiative und Selbstverpflichtungen der Wirtschaft noch stärker einzubeziehen.

Die Bundesregierung legt einen Schwerpunkt ihrer Aktivitäten darauf, den wettbewerblichen Prozeß der Entwicklung umweltschützender Innovationen zur Entfaltung zu bringen. Um der Wirtschaft hierzu Innovationsanreize zu vermitteln, wird die Bundesregierung nicht nur Forschungs- und Entwicklungsvorhaben vergeben, sondern auch mit wirtschaftlich wirkenden Instrumenten für eine möglichst weitgehende Breitenwirksamkeit ihrer Ergebnisse Sorge tragen. So soll die mit Kompensationsregelungen nach dem Modell der Novelle zur TA Luft eröffnete Flexibilität Unternehmen dazu anreizen, neue technische Lösungen zu finden und einzusetzen.

Umweltvorsorge durch systematisches und planvolles Vorgehen

Die Bundesregierung verfolgt Umweltvorsorge in allen Umweltbereichen in systematischer und planvoller Weise. Sie gewährleistet durch bereichsspezifische Regelungen eine einheitliche und gleichmäßige, an den Stoffrisiken orientierte Durchführung der Vorsorge.

Unter der Vielzahl von Stoffen und Stoffeinträgen ist Auswahl zu treffen und sind Prioritäten zu setzen. Ob hinsichtlich eines bestimmten Stoffes Maßnahmen zu ergreifen sind, hängt von den Risiken ab, die mit einem Stoffeintrag in die Umwelt nach Art und Ausmaß möglicher Schäden sowie der Wahrscheinlichkeit des Eintritts verbunden sind.

Für die Beurteilung der Risiken eines Stoffes und für Art und Umfang umweltpolitischer Maßnahmen sind seine Eigenschaften von wesentlicher Bedeutung sowie seine Verfügbarkeit, seine Verwendungsbreite und seine Verteilung in der Umwelt. Zum Problem wird ein Stoff besonders dann, wenn er schwer abbaubar ist und sich in der Umwelt anreichert.

Planmäßiges Vorgehen erfordert zunächst eine Auswahl der Stoffe, bei denen ein begründeter Verdacht auf schädliche Wirkungen besteht. Dies beachtet z. B. § 4 Abs. 6 des Chemikaliengesetzes sowie § 7 des neuen Pflanzenschutzgesetzes, ähnlich das Waschmittelgesetz in § 5 Abs. 1. Auch die Stoffe, für die die TA Luft Regelungen trifft, sind so ausgewählt. Diese Vorgehensweise entspricht auch internationalem Vorgehen. So sind die sog. Schwarze und Graue Liste der EG-Gewässerschutzrichtlinie das Ergebnis international gemeinsamer Prioritätensetzung.

Nach diesem Auswahlverfahren bedürfen die Stoffe einer genaueren Bewertung. Dies geschieht beispielsweise Schritt für Schritt in den Stoffberichten des Umweltbundesamtes, des Bundesgesundheitsamtes und der Biologischen Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft. Vielfach wird die Arbeit international geteilt, vor allem innerhalb der Europäischen Gemeinschaften (EG), der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und der Weltgesundheitsorganisation (WHO).

Wegen der Vielzahl der Stoffe und der Problematik bei der Beurteilung ihrer Risiken im einzelnen kann pragmatisch auch so vorgegangen werden, daß die Stoffeinträge nach ihrer Herkunft, z. B. nach Abwasserarten der verschiedenen Industriebranchen, erfaßt und Prioritäten je nach Art und Umfang der Emissionen der einzelnen Herkunftsbereiche gesetzt werden. Dieses Verfahren hat sich bei der Erarbeitung der allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu § 7 a des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) bewährt und soll auch nach dessen Neufassung gemäß der 5. Novelle zum WHG bei der Festlegung von Anforderungen an das Einleiten von Abwasser mit gefährlichen Stoffen auf der Grundlage von Maßnahmen nach dem Stand der Technik weiterhin angewandt werden.

Zur systematischen Aufarbeitung von Umweltproblemen, die mit den auf dem Markt befindlichen sogenannten alten Stoffen¹⁾ zusammenhängen, hat die Bundesregierung im Zusammenwirken mit Wissenschaft und Wirtschaft ein Beratergremium für umweltrelevante Altstoffe (BUA) bei der Gesellschaft Deutscher Chemiker eingerichtet.

Umweltvorsorge durch Erfolgskontrolle staatlichen Handelns

Zur Verwirklichung der Vorsorgepolitik ist eine wirksame Erfolgskontrolle staatlichen Handelns erforderlich. Die Ergebnisse der Erfolgskontrolle bilden eine wesentliche Entscheidungsgrundlage für

¹⁾ Stoffe, die gem. § 4 Abs. 5 des Chemikaliengesetzes vor dem 18. September 1981 in der EG bereits auf dem Markt waren.

organisatorische und personelle Verbesserungen des Vollzugs von Programmen und Rechtsvorschriften sowie für die Änderung oder Aufhebung inpraktikabler Regelungen.

Die Bundesregierung hat vor kurzem dem Deutschen Bundestag einen Bericht (BT-Drucksache 10/5007) über die Anwendung und die Auswirkungen des Chemikaliengesetzes zugeleitet. Darin werden erste Erfahrungen insbesondere über die Vollzeugs-eignung der Vorschriften, über die Zweckmäßigkeit der Zuständigkeitsverteilung und über das Verfahren der Prüfung von alten Stoffen dargestellt.

Die Bundesregierung hält ferner die Auswertung der Vollzugserfahrungen mit Bundesgesetzen auf dem Gebiet der Umwelt, die von den Ländern ausgeführt werden, für wichtig. So wurde zum Beispiel im Jahre 1983 ein Erfahrungsbericht zum Abwasserabgabengesetz vorgelegt, der zusammen mit den Ländern erstellt worden ist und der zu den wesentlichen Entscheidungsgrundlagen der laufenden Novellierungsarbeiten zum Abwasserabgabengesetz gehört. Im Bereich des Pflanzenschutzes besteht seit langem ein intensiver Dialog mit den Ländern, der eine Fortentwicklung des Pflanzenschutzrechts zur Folge hat.

2. Prinzip der Kooperation

Zur Durchsetzung der Umweltvorsorge hält die Bundesregierung eine wirksame Anwendung des Kooperationsprinzips für erforderlich. Sie versteht das Kooperationsprinzip als ein politisches Verfahrensprinzip, das auf eine möglichst einvernehmliche Verwirklichung umweltpolitischer Ziele gerichtet ist.

a) Kooperation zwischen Staat und Gesellschaft

Das Kooperationsprinzip verlangt ein faires Zusammenwirken aller staatlichen und gesellschaftlichen Kräfte im Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß sowie bei der Realisierung umweltpolitischer Zielsetzungen. Hierdurch werden die Informationslage der Beteiligten sowie die Akzeptanz und damit die Wirksamkeit umweltpolitischer Entscheidungen verbessert. Unnötige Konflikte, Verwaltungsaufwand und Kosten werden vermieden oder vermindert. Die Kooperation zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Stellen hat freilich auch Grenzen.

So kann der Staat nicht auf ihm von der Verfassung oder durch Gesetz zugewiesene Kompetenzen verzichten. Wohl aber kann er gesellschaftliche Gruppen und den einzelnen Bürger mitverantwortlich an der Umweltgestaltung beteiligen.

Bürger

Jeder einzelne Bürger trägt durch sein Verhalten zu Art und Umfang von Umweltbelastungen bei. Er kann aber durch den Erwerb umweltfreundlicher und schadstoffarmer Produkte sowie durch umweltschonende Verhaltensweisen daran mitwirken, daß die Umwelt so wenig wie möglich belastet wird.

Hohes Umweltbewußtsein der Bevölkerung ist für die Verwirklichung umweltpolitischer Ziele eine

wichtige Voraussetzung. Die Bundesregierung erwartet, daß der Bürger Maßnahmen zur Entlastung der Umwelt nicht nur von anderen verlangt. Er muß seine Kooperationsbereitschaft auch dadurch praktizieren, daß er selbst das ihm Mögliche tut.

Die Bundesregierung wird wie bisher durch Veröffentlichungen über umweltbelastende Stoffe und Verfahren und über mögliche Umweltschutzmaßnahmen, z.B. durch die Kennzeichnung umweltfreundlicher Produkte, den Kenntnisstand der Bürger über umweltschonende Verhaltensalternativen verbessern.

Umweltorganisationen, Gewerkschaften

Umweltorganisationen und Gewerkschaften beeinflussen durch ihre Informationsarbeit das Umweltbewußtsein der Bevölkerung. Sie artikulieren Umweltforderungen der Bürger an staatliche Stellen.

Die Bundesregierung hält es für wichtig, daß Umweltorganisationen und Gewerkschaften ihr Wissen und ihr Engagement verstärkt durch eine sachliche Aufklärung nutzbar machen. Sie beteiligt Umweltorganisationen und Gewerkschaften, die auf Bundesebene vertreten sind, frühzeitig am umweltpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß.

Wissenschaft und Technik

Die Entwicklung umweltpolitischer Konzeptionen, Ziele und Maßnahmen muß sich auf die Erkenntnisse und Forschungsergebnisse von Wissenschaft und Technik stützen. Die Vorbereitung von Umweltschutzmaßnahmen kann umfassende interdisziplinäre Untersuchungen erforderlich machen. Umweltpolitische Entscheidungen sind dann jedoch von der Politik, nicht von Wissenschaft und Technik zu treffen.

Die Bundesregierung fördert Wissenschaft und technische Entwicklungen durch die Organisation wissenschaftlicher Arbeit, insbesondere auch durch finanzielle Mittel.

Für die Bewältigung neuartiger Fragestellungen kann die Bildung von Gremien zweckmäßig sein, in denen neben Vertretern von Staat und Wissenschaft sachkundige gesellschaftliche Gruppen an der Definition des Forschungsbedarfs und an den Vorschlägen für notwendige Maßnahmen beteiligt werden.

Wirtschaft

Industrie und Gewerbe, Handel, Landwirtschaft und Verkehr sowie andere Wirtschaftszweige sind potentielle Verursacher von Umweltbelastungen. Als Hersteller und Verwender von Stoffen kennen Unternehmen und ihre Verbände besser als jeder andere die Möglichkeiten und Verfahren zur Vermeidung und Verminderung von Stoffeinträgen. Die Bundesregierung wird daher die Wirtschaft frühzeitig am umweltpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß beteiligen. Sie ist dabei stets offen für geeignete Vorschläge.

Die Bundesregierung erwartet, daß die Wirtschaft Kreativität, wissenschaftlichen Sachverstand und

technisches Know-how zur kontinuierlichen Fortentwicklung umweltschonender Technologien einsetzt.

Der bereits 1961 gegründete Hauptausschuß Detergentien sowie das bei der Gesellschaft Deutscher Chemiker eingerichtete Beratergremium für umweltrelevante Altstoffe (BUA) sind Beispiele für eine gute Kooperation der Wirtschaft, aber auch der Wissenschaft und der Länder mit der Bundesregierung. Gleiches gilt für den technischen Ausschuß bei der Biologischen Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft, der vor der Entscheidung über die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln zu hören ist.

b) Kooperation zwischen Bund und Ländern

Von besonderer Bedeutung ist das Zusammenwirken von Bund und Ländern im Umweltschutz. Von ihrem sachbezogenen gleichgerichteten Zusammenwirken hängt der Erfolg der Umweltpolitik wesentlich ab.

Die Bundesregierung hält es für notwendig, daß sich Bund und Länder — auch über das rechtlich gebotene Maß hinaus — rechtzeitig und umfassend über Umweltprobleme, über neue wissenschaftliche Erkenntnisse und über vorgesehene Maßnahmen unterrichten.

Durch den Vollzug der Umweltgesetze tragen die Länder entscheidend zur Verbesserung der Umwelt bei. Sie besitzen damit zugleich eine hohe Verantwortung für die Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen. Für die Formulierung wirksamer rechtlicher Regelungen ist es von entscheidender Bedeutung, daß die Länder frühzeitig und umfassend der Bundesregierung ihre aus dem Vollzug gewonnenen Erfahrungen mitteilen.

c) Internationale Kooperation und Zusammenarbeit mit der DDR

Aufgrund der geographischen Lage in der Mitte Europas und der engen internationalen wirtschaftlichen Verflechtungen ist für die Bundesrepublik Deutschland die enge internationale Kooperation zur Lösung der grenzüberschreitenden und globalen Umweltprobleme unverzichtbar.

Die Ausbreitung von Stoffen macht nicht an nationalen Grenzen halt. Schadstoffe werden über Luft und Gewässer weiträumig transportiert. Persistente Stoffe mit hoher Umweltmobilität können sich weltweit ausbreiten. Schließlich gelangen umweltbelastende Stoffe auch über den Warenimport in die Bundesrepublik Deutschland.

Zum Schutz von Mensch und Umwelt reichen daher nationale Maßnahmen allein nicht aus. Internationale Zusammenarbeit ist unabdingbar. Aus den gleichen Gründen kann auf eine enge innerdeutsche Zusammenarbeit mit der Deutschen Demokratischen Republik nicht verzichtet werden.

Umweltpolitik muß sich nicht nur auf nationaler, sondern auch auf internationaler Ebene am Prinzip der Umweltvorsorge orientieren. Ziel der Anstrengungen der Bundesregierung auf dem Gebiet des internationalen Umweltschutzes ist es in erster Li-

nie, auf ein internationales Regelwerk hinzuwirken, mit dem Vorsorge gegenüber dem grenzüberschreitenden Eintrag von Stoffen in die Umwelt gewährleistet wird.

Das im internationalen Vergleich hohe technische und wirtschaftliche Leistungsvermögen in der Bundesrepublik Deutschland erlegt ihr zudem eine besondere Verantwortung auf, insbesondere die Entwicklungsländer bei der Lösung ihrer dringenden Umweltprobleme zu unterstützen.

Auch um Wettbewerbsverzerrungen soweit wie möglich zu vermeiden, setzt sich die Bundesregierung dafür ein, daß in allen Staaten strenge Umweltschutzanforderungen eingeführt werden.

Die Bundesregierung hat mit Erfolg darauf hingewirkt, daß die Regierungschefs der Teilnehmerstaaten des Weltwirtschaftsgipfels die Gleichrangigkeit von ökonomischer und ökologischer Verantwortlichkeit erstmals auf dem Bonner Weltwirtschaftsgipfel 1985 hervorgehoben haben.

Schwerpunkte für die Realisierung des Kooperationsprinzips im internationalen Bereich sind für die Bundesregierung die Europäischen Gemeinschaften, die VN-Wirtschaftskommission für Europa (ECE), die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) sowie der Abschluß internationaler Konventionen und bilateraler Abkommen für einzelne Bereiche des Umweltschutzes. Von besonderer Bedeutung ist dabei die nachhaltige Förderung der supranationalen Integration im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften für die Bereiche des Umweltschutzes, auf denen wir unsere Partnerstaaten für wirkungsvolle Maßnahmen gewinnen müssen oder deren Probleme auf gemeinschaftlicher Ebene am wirkungsvollsten gelöst werden können. Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß durch die auch von ihr initiierte Ergänzung des EWG-Vertrages um einen Abschnitt „Umwelt“ die Eigenständigkeit der Umweltpolitik gegenüber anderen Zielen des Vertrages betont und die Effizienz gemeinschaftlicher Umweltpolitik erhöht wird.

3. Verursacherprinzip

Die Bundesregierung versteht das Verursacherprinzip im Umweltschutz als Kostenzurechnungsprinzip und als ökonomisches Effizienzkriterium: Derjenige muß die Kosten der Vermeidung oder Beseitigung einer Umweltbelastung tragen, der für ihre Entstehung verantwortlich ist.

Das Verursacherprinzip entspricht dem Grundgedanken der sozialen Marktwirtschaft. Denn in einer marktwirtschaftlichen Ordnung sollen grundsätzlich alle betrieblichen und außerbetrieblichen Kosten den Produkten oder den Leistungen zugerechnet werden, die die einzelnen Kosten verursachen. Diese Kosten schlagen sich letztlich in den Preisen nieder. Eine volkswirtschaftlich effiziente und schonende Nutzung der Naturgüter wird am ehesten erreicht, wenn die Kosten zur Vermeidung, zur Beseitigung oder zum Ausgleich von Umweltbelastungen

möglichst vollständig dem Verursacher zugerechnet werden.

Das Instrumentarium einer verursacherorientierten Umweltpolitik reicht in der Praxis von Geboten und Verboten über flexible Kompensationsregelungen bis hin zu Umweltafgaben. Im Einzelfall muß sich die Auswahl umweltpolitischer Maßnahmen daran ausrichten, in welcher ökonomisch effizienten und ökologisch wirksamen Weise eine möglichst hohe Umweltqualität erreicht werden kann.

Daneben setzt die Bundesregierung flankierend steuerliche Anreize und Investitionshilfen ein. Damit sollen finanzielle Engpässe überbrückt werden, die einer beschleunigten Durchführung von Umweltschutzmaßnahmen entgegenstehen könnten.

Die öffentliche Hand sollte nur ausnahmsweise mit den Kosten für die Beseitigung von Umweltschäden belastet werden. Hierfür sprechen sowohl ökonomische wie ökologische Gründe. Das Gemeinlastprinzip kann nur dann angewandt werden, wenn der Verursacher nicht feststellbar ist oder wenn akute Notstände beseitigt werden müssen und dies anderweitig nicht rasch genug erreicht werden kann.

Zur Lösung der Umweltprobleme setzt die Bundesregierung mit dem Verursacherprinzip in hohem Maße auf die Effizienz und Leistungskraft der Marktwirtschaft. Die Effizienz der Marktwirtschaft auch im Umweltschutz hat ihre Grundlagen vor allem darin, daß jeder Produzent und Verbraucher für die von ihm verursachten Umweltbelastungen verantwortlich bleibt und Eigeninitiativen für den Umweltschutz entwickeln kann.

III. Instrumente

Die soziale Marktwirtschaft ist die geeignetste Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung auch zur Bewältigung der Umweltprobleme. In der sozialen Marktwirtschaft verbindet sich die Freiheit des einzelnen mit der Verantwortung gegenüber der Allgemeinheit. Sie setzt zum Schutz der Umwelt Kräfte frei, wie sich gerade in den vielfältigen technischen und unternehmerischen Leistungen der Wirtschaft zeigt. In der sozialen Marktwirtschaft gibt es eine Vielzahl umweltpolitischer Instrumente, mit denen auf ein umweltschonendes Verhalten aller unmittelbaren und mittelbaren Verursacher von Stoffeinträgen in die Umwelt hingewirkt werden kann.

Das Instrumentarium der Umweltpolitik umfaßt ordnungsrechtliche Gebote und Verbote, Umweltverträglichkeitsprüfungen, raumbezogene Planungen, ökonomische Instrumente und flankierende Maßnahmen, Selbstverpflichtungen und Zusagen, Beratungs- und Informationsleistungen sowie umwelterzieherische Aktivitäten. Die Ausgestaltung des Instrumentariums wird durch die Prinzipien der Umweltvorsorge und der Kooperation und durch das Verursacherprinzip geprägt.

1. Ordnungsrechtliche Gebote und Verbote

Das Ordnungsrecht setzt einen verbindlichen Rahmen für wirtschaftliches und sonstiges gesellschaftliches Handeln.

Mit Geboten und Verboten wird das angestrebte umweltschonende Verhalten in der Regel zuverlässig und schnell erreicht. Beim Aufbau eines umfangreichen ordnungsrechtlichen Regelwerks liegt demgemäß ein Schwerpunkt der Umweltpolitik.

Die Wirksamkeit des ordnungsrechtlichen Instrumentariums stößt jedoch vor allem im Vorfeld der Gefahrenabwehr an Grenzen. So kann sich der Staat in manchen Fällen die für Gebote und Verbote erforderlichen Informationen nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand beschaffen. Die notwendigen staatlichen Kontrollen binden zudem in großem Umfang personelle und finanzielle Mittel. Schließlich üben Gebote und Verbote häufig keine wirtschaftlichen Anreize auf den Verursacher von Stoffeinträgen aus, Umweltbelastungen entsprechend den wissenschaftlichen Erkenntnissen und dem technischen Fortschritt so gering wie möglich zu halten.

Deshalb gilt es, die umweltpolitischen Instrumente, deren verhaltenslenkende Wirkung nicht allein auf staatlichem Zwang beruht, soweit wie möglich auszubauen.

2. Umweltverträglichkeitsprüfung

Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist ein exemplarisches Instrument vorsorgender Umweltpolitik. Die Umweltverträglichkeitsprüfung hat die Analyse und Bewertung voraussichtlicher Auswirkungen von Technologien, Programmen, Plänen oder Projekten auf die Umwelt zum Inhalt. Mit ihrer Hilfe sollen diese Auswirkungen in einem geregelten Verfahren transparent und nachvollziehbar beschrieben und gesichtet werden, bevor die Entscheidung, in die auch andere Erwägungen einbezogen werden können, gefallen ist.

Nachdem sich die bereits 1975 als Verwaltungsvorschrift eingeführten „Grundsätze über die Prüfung der Umweltverträglichkeit von öffentlichen Maßnahmen des Bundes“ als wenig wirksam erwiesen haben, erwartet die Bundesregierung eine deutliche Stärkung des Instruments der Umweltverträglichkeitsprüfung durch die im Juni 1985 verabschiedete EG-Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten. Sie wird für eine unverzügliche Umsetzung dieser Richtlinie in innerstaatliches Recht Sorge tragen.

3. Raumbezogene Planungen

Zur Vermeidung und Verminderung von stofflichen Umweltbelastungen, zur umweltschonenden Zuordnung von Nutzungen sowie zum sparsamen und schonenden Umgang mit Grund und Boden steht auf Landes- und Kommunalebene ein breitgefächertes, raumbezogenes Planungsinstrumentarium zur Verfügung. Luftreinhaltepläne, wasserwirtschaftliche Rahmenpläne, Bewirtschaftungspläne, Abwasserbeseitigungspläne, Abfallbeseitigungspläne, die Programme und Pläne der Raumordnung und Landesplanung sowie die an sie anzupassenden kommunalen

len Bauleitpläne bilden wichtige, auf Bundesrecht beruhende Grundlagen für Entscheidungen über Standort und Betriebsweise emissionserheblicher Anlagen. Herausragende Bedeutung für den Umweltschutz kommt kommunalen Bebauungsplänen zu, deren Festsetzungen für den Bürger rechtsverbindliche Wirkung besitzen. Daneben besitzen auf Landesrecht beruhende Standortvorsorgepläne große Bedeutung für die Vermeidung und Verminderung stofflicher Umweltbelastungen. Bei regionalen und lokalen Energieversorgungskonzepten werden die Erfordernisse des Umweltschutzes berücksichtigt.

Zwar ist die Bundesregierung nach dem Grundgesetz nicht für die Aufstellung der genannten Pläne zuständig. Der Bund regelt jedoch in vielen Fällen die Grundzüge von Inhalt, Verfahren und Form der Planungen. Die Bundesregierung wird in diesem Rahmen auf die verstärkte Nutzung der Planungsinstrumente bei der Durchsetzung von Umweltbelangen hinwirken.

4. Wirtschaftliche Anreize

Durch den Einsatz wirtschaftlich wirkender Instrumente und durch die Schaffung steuerlicher Anreize und marktconformer Investitionshilfen fördert der Staat das Eigeninteresse von Unternehmen, Kommunen und Bürgern an einem umweltschonenden Verhalten. Derartige wirtschaftliche Anreize sind geeignet, Emissionsminderungs- und -vermeidungsmaßnahmen auch über gesetzliche Anforderungen und über die Abwehr von Gefahren hinaus auszulösen.

So hat die Bundesregierung als ein neuartiges marktwirtschaftliches Instrument die Kompensationslösung im Bundes-Immissionsschutzgesetz rechtlich verankert und in die Novelle zur Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft eingefügt. Diese flexible Kompensationsregelung eröffnet den Unternehmen die erforderlichen Spielräume zur kostengünstigen und zugleich umfassenden Altanlagenanierung. Danach kann die zuständige Behörde unter bestimmten Voraussetzungen für einen begrenzten Zeitraum von einer nachträglichen Anordnung zur Nachrüstung einer Altanlage absehen, wenn zum Ausgleich die Emissionen an einer benachbarten Anlage in einem weitergehenden Umfang vermindert werden, als dies durch ordnungsrechtliche Maßnahmen erreichbar wäre. Die mit dieser Kompensationslösung eröffnete Flexibilität wird die Unternehmen dazu anreizen, neue technologische Lösungen in der Luftreinhaltung zu finden und einzusetzen.

Der Staat kann aber auch für emissionsmindernde Maßnahmen Vorteile gewähren. Hierher gehören Benutzervorteile, die schädlichkeitsbezogene Verminderung der Höhe von Umweltabgaben, aber auch öffentliche Finanzierungshilfen in Gestalt von Zuwendungen, Krediten oder Steuererleichterungen, wie dies z. B. für das schadstoffarme Kraftfahrzeug praktiziert wird.

Um finanzielle Engpässe, die einer zügigen Durchführung von Umweltschutzanforderungen entgegen-

genstehen, zu vermeiden und um wirtschaftliche Anreize zur Unterstützung umweltfreundlicher technischer Entwicklungen zu geben, gewährt die Bundesregierung marktconforme Investitions- und Innovationshilfen. Die erhöhten Abschreibungen nach § 7 d EStG haben sich im Grundsatz bewährt. Diese Vorschrift umfaßt Wirtschaftsgüter, die zu mehr als 70 % dem Umweltschutz dienen. Die Konferenz der für Umweltschutz zuständigen Minister des Bundes und der Länder (UMK) hat darüber hinaus die Einbeziehung umweltfreundlicher Produktionsanlagen in den § 7 d EStG sowie eine stärkere Berücksichtigung mittelständischer Belange empfohlen, um auf diesem Wege Innovationsanreize zur Beschleunigung des umweltfreundlichen technischen Fortschritts zu geben.

In diesem Zusammenhang hat die Bundesregierung die ERP-Vergaberichtlinien erweitert, wonach ab 1986 auch baurelevante umweltfreundliche Produktionsanlagen aus ERP-Mitteln gefördert werden können. Aus dem ERP-Sondervermögen werden zinsgünstige Kredite für Umweltschutzmaßnahmen von Kommunen und Industrie — insbesondere für die Bereiche Luftreinhaltung, Gewässerschutz und Abfallwirtschaft — gewährt.

Ein weiteres Beispiel für eine solche Umweltschutzförderung sind die von der Deutschen Ausgleichsbank und der Kreditanstalt für Wiederaufbau bereitgestellten Mittel. Das Umweltschutzkreditprogramm der Kreditanstalt für Wiederaufbau richtet sich vorrangig an kleine und mittlere Unternehmen und schafft hier günstige Finanzierungsmöglichkeiten mit den Schwerpunkten Luftreinhaltung, Lärmbekämpfung und Gewässerschutz. Ein umweltpolitischer Schwerpunkt des von der Deutschen Ausgleichsbank bereitgestellten Ergänzungsprogramms III ist die Finanzierung moderner, auch in die Produktionsprozesse integrierter Umweltschutzverfahren sowie die Marktunterstützung besonders fortschrittlicher Hersteller umweltfreundlicher Produktionsverfahren und Produkte.

Als flankierende Elemente der Umweltpolitik können Investitions- und Innovationshilfen wie bisher eingesetzt werden, die das Eigeninteresse der Verursacher von Stoffeinträgen an einem umweltschonenden Verhalten fördern und durch deren dynamische Wirkung Umweltbelastungen — vor allem im Vorfeld der Gefahrenabwehr — so gering wie möglich gehalten werden.

5. Selbstverpflichtungen, Zusagen

Zur Vermeidung oder Verminderung von Stoffeinträgen in die Umwelt wird die Bundesregierung in geeigneten Fällen die Verursacher verstärkt dazu anregen, Selbstverpflichtungen einzugehen. Der Staat kann im Vorfeld der Gefahrenabwehr auf den Erlaß von Geboten und Verboten verzichten, wenn die Verursacher das erforderliche umweltschonende Verhalten freiwillig zusagen und die Einhaltung der Zusage gewährleistet ist.

Mit Selbstverpflichtungen und Zusagen können die Verursacher unter Beweis stellen, wie eigenverant-

wortliches Handeln schnell und unbürokratisch durch Kooperation mit der Bundesregierung zu Entlastungen der Umwelt führt. Dieses Instrument wird sich besonders in Fällen anbieten, in denen ohnehin laufende wirtschaftlich-technische Entwicklungen beschleunigt werden sollen. Voraussetzung für das Zustandekommen und den Erfolg von Selbstverpflichtungen und Zusagen ist allerdings, daß der Kreis der Verursacher überschaubar ist.

Die Bundesregierung wird bei künftigen Novellierungen von Umweltschutzgesetzen besonders darauf achten, daß neue Regelungen Spielräume für freiwillige Selbstverpflichtungen und Zusagen enthalten. Dies wird für die Verursacher Möglichkeiten eröffnen, auch aus eigener Initiative ihrer Verantwortung für die Umwelt gerecht zu werden.

6. Information und Beratung

Die bisher angeführten staatlichen Instrumente — wirtschaftliche Anreize und Vereinbarungen, aber auch Gebote und Verbote — sind nur begrenzt wirksam, wenn sie nicht auf die Einsicht der Verursacher in die Notwendigkeit von Umweltschutzmaßnahmen treffen. Die Bundesregierung ist zudem der Auffassung, daß auch im Umweltschutz so wenig wie möglich staatlich geregelt und so viel wie möglich aufgrund der Verantwortung des einzelnen Bürgers und der gesellschaftlichen Gruppen geleistet werden sollte. Entscheidend für einen dauerhaften Erfolg der Umweltpolitik ist, daß die Betroffenen die umweltpolitischen Ziele akzeptieren und bereit sind, von sich aus aktiv zur Erreichung dieser Ziele beizutragen. Das Umweltbewußtsein ist mithin eine entscheidende Voraussetzung für den Erfolg der Umweltpolitik.

Die Bundesregierung hält die Weiterentwicklung des Umweltbewußtseins durch rasche, umfassende und präzise Information über die Umweltsituation und über Möglichkeiten umweltschonenden Verhaltens für notwendig. Aus diesem Grund untersucht sie u. a. die Möglichkeiten für einen Aus- und Aufbau von Selbsthilfeeinrichtungen der Wirtschaft zur Umweltschutzberatung, insbesondere von kleinen und mittleren Unternehmen. Weiter mißt sie der Veröffentlichung von Forschungsergebnissen und wissen-

C. Schwerpunktbereiche

Die dargelegten allgemeinen Schutzziele bilden zusammen mit dem Prinzip der Umweltvorsorge, dem Kooperationsprinzip und dem Verursacherprinzip sowie den Grundsätzen für den Einsatz und die Fortentwicklung des umweltpolitischen Instrumentariums den konzeptionellen Rahmen für das Handeln der Bundesregierung zum Schutz gegen Umweltbelastungen durch Stoffe. Dieser Handlungsrahmen gilt unabhängig von sich stets ändernden Einzelproblemen, aktuellen Zielsetzungen und Maßnahmen

schaftlichen Berichten, dem Aufbau von Umweltdatenbanken und ihrer Bereitstellung für die Öffentlichkeit, aber auch der Information über die Umwelteigenschaften von Produkten und der Einflußnahme auf Normen und technische Regelwerke unter Umweltgesichtspunkten besondere Bedeutung bei.

Mit der Vergabe des Umweltzeichens wurde ein Instrument geschaffen, das zur Herstellung und zum Verbrauch umweltfreundlicher Produkte anregt. Das öffentliche Beschaffungswesen hat eine Vorreiterrolle bei der Verwendung umweltfreundlicher Produkte übernommen.

Die Bundesregierung wird auch weiterhin die gesellschaftlichen Gruppen bei der Wahrnehmung von Informations- und Beratungsaufgaben im Umweltschutz unterstützen.

7. Umwelterziehung

Damit es zu einer Neuorientierung im Denken und Handeln kommen und sich das Umweltbewußtsein der Bürger auf Dauer festigen kann, ist eine wirkungsvolle, langfristig angelegte Umwelterziehung erforderlich. Bund und Länder haben hierfür nach Maßgabe ihrer Kompetenzen eine besondere Verantwortung. Umwelterziehung zielt nicht nur darauf ab, Fertigkeiten und Kenntnisse für das praktische Berufshandeln zu vermitteln. Ihre Aufgabe ist es vielmehr auch, die Einstellung des einzelnen dahingehend zu beeinflussen, daß sich sein Verantwortungsbewußtsein gegenüber der Umwelt intensiviert.

Die Bundesregierung mißt daher der Umwelterziehung große Bedeutung bei. Sie wird in Zukunft auf eine verstärkte Integration umwelterzieherischer Aktivitäten in alle Bildungsbereiche hinwirken.

Das Ordnungsrecht bildet weiterhin den Kern des staatlichen Instrumentariums im Umweltschutz. Daneben richtet die Bundesregierung ihre Anstrengungen verstärkt auf den systematischen Ausbau des marktwirtschaftlich orientierten Instrumentariums, der Beratung und Information sowie der Selbstverpflichtungen und Zusagen. Damit trägt sie auch bei der Fortentwicklung des umweltpolitischen Instrumentariums der zunehmenden Bedeutung der Umweltvorsorge im Vorfeld der Gefahrenabwehr Rechnung.

der Tagespolitik. Er gewährleistet auch für die Zukunft, daß die Umweltpolitik die notwendige Verlässlichkeit und den „langen Atem“ hat, die zur wirksamen Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen erforderlich sind.

Im folgenden werden aktuelle Schwerpunktbereiche der Vorsorge gegen Umweltbelastungen aufgezeigt, um den konzeptionellen Handlungsrahmen zu verdeutlichen.

I. Chemikalien

Die Bundesregierung sieht den vorsorgenden Schutz des Menschen und der Umwelt vor schädlichen Wirkungen von Chemikalien als eine zunehmend wichtige Aufgabe der Umweltpolitik an. Vorsorge gegen Risiken, die sich als Folge des Inverkehrbringens und der Verwendung von chemischen Stoffen ergeben, erfordert einen die Bereiche Luft, Wasser und Boden übergreifenden, der ökologischen Gesamtschau verpflichteten Umweltschutz.

Die Grundstruktur für diese Politik ist durch das Chemikaliengesetz und das übrige Stoffrecht²⁾ sowie durch das Gefahrgutrecht³⁾ gelegt worden. Die mit dem Bericht der Bundesregierung (BT-Drucksache 10/5007) dargestellten Erfahrungen über die Anwendung und die Auswirkungen des Chemikaliengesetzes müssen bei der Fortentwicklung des Chemikalienrechts berücksichtigt werden. Ziel einer Änderung der gesetzlichen Grundlagen muß es sein, dem in § 1 des Chemikaliengesetzes umschriebenen Zweck eines umfassenden und wirksamen Gesundheits- und Umweltschutzes noch besser zu dienen. In den Schlußbemerkungen des Berichts sind die Hauptfelder für die Novellierungsdiskussion bereits genannt worden.

Das Chemikaliengesetz sieht für Stoffe, die neu in den Verkehr gebracht werden sollen, ein Anmelde- und Prüfverfahren vor. Die Grundstufe der Prüfungen sieht neben physikalisch-chemischen und ersten toxikologischen Prüfungen auch solche Untersuchungen vor, die erste Hinweise auf die mögliche Umweltgefährlichkeit eines Stoffes geben. Komplexere Untersuchungen folgen, wenn bestimmte Mengenschwellen für das Inverkehrbringen überschritten werden. Die in diesen Fällen festzulegenden Prüfanforderungen sollen nicht nur konkrete Umweltgefahren eines Stoffes, sondern auch weitergehende Umweltrisiken deutlich werden lassen.

Hinsichtlich der großen Anzahl von alten, schon im Verkehr befindlichen Stoffen kann durch Rechtsverordnung ein Anmelde- und Prüfverfahren nur dann in Gang gesetzt werden, wenn sich tatsächliche Anhaltspunkte für eine Gefährdung von Mensch oder Umwelt zeigen. Prüfnachweise dürfen nur für solche Eigenschaften verlangt werden, für die Verdachtsmomente bestehen.

Für die Bundesregierung ist über diese Regelung hinaus eine systematische Aufarbeitung von Umweltproblemen, die mit alten Stoffen zusammenhängen, ein vorrangiges Ziel vorsorgender Umweltpolitik. Die Risiken aller im Verkehr befindlichen alten Stoffe müssen in einem überschaubaren Zeitraum bewertet werden⁴⁾.

Zu diesem Zweck hält die Bundesregierung ein Vorgehen für erforderlich, wonach zunächst für alle

²⁾ Pflanzenschutzgesetz, Futtermittelgesetz, Düngemittelgesetz, Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz, Arzneimittelgesetz und Waschmittelgesetz jeweils mit Durchführungsvorschriften

³⁾ Gesetz über die Beförderung gefährlicher Güter nebst Durchführungsvorschriften

⁴⁾ vgl. den Bericht zum Chemikaliengesetz, S. 18

alten Stoffe eine Grobsortierung in überprüfungsbedürftige Stoffe und in nach vorliegenden Daten abgeklärte oder nach derzeitigen Erkenntnissen ungefährliche Stoffe vorzunehmen ist. Wegen der langen Prüfungszeiten und wegen der begrenzten Laborkapazitäten ist nach der Grobsortierung für die überprüfungsbedürftigen Stoffe eine Prioritätenfolge festzulegen.

Dieses Vorgehen erfordert eine enge Zusammenarbeit mit der chemischen Industrie. In Realisierung des Kooperationsprinzips wurden bei der Gesellschaft Deutscher Chemiker ein Beratergremium für umweltrelevante Altstoffe (BUA)⁵⁾ und bei der Berufsgenossenschaft der chemischen Industrie ein Fachausschuß eingerichtet, die Konzeptionen zur Auswahl prioritär zu prüfender alter Stoffe erarbeitet und angewandt haben. Außerdem hat das Bundesgesundheitsamt zu einer Anzahl von Stoffen mit der Industrie Expertengespräche geführt, die ebenso wie die Arbeit der genannten Gremien zur Anforderung bestimmter Prüfnachweise geführt haben oder noch führen werden. Die Einzelheiten des Vorgehens auf diesem Gebiet sind ausführlicher im Bericht der Bundesregierung zum Chemikaliengesetz dargelegt⁶⁾.

Diese Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung ermöglicht in unbürokratischer und effektiver Weise die angestrebte systematische Aufarbeitung der Probleme von alten Stoffen. Die dadurch gewonnenen neuen Erkenntnisse über die alten Stoffe müssen systematisch von den zuständigen wissenschaftlichen Fachbehörden des Bundes (UBA, BGA, BAU, BBA, BAM) bewertet werden. Nach Abschluß der Bewertungen wird festzustellen sein, welche Maßnahmen erforderlich sind. Soweit die Industrie freiwillige Maßnahmen trifft, wird auf ordnungsrechtliche Regelungen weitgehend verzichtet werden können.

Im Hinblick auf Umwelt- und Gesundheitsrisiken von alten und neuen Stoffen ist allerdings die Schwelle für staatliche Eingriffe nach der gegenwärtigen Rechtslage relativ hoch angesetzt. Um letztlich z. B. die Herstellung oder Verwendung eines Stoffes verbieten zu können, ist der Nachweis konkreter Gefahren für Mensch oder Umwelt erforderlich. Ein weitergehender vorsorgender Umweltschutz läßt sich durch eine enge Kooperation mit der chemischen Industrie erreichen. Die Bundesregierung erwartet, daß die betroffenen Unternehmen aufgrund ihrer Herstellerverantwortung wie schon in der Vergangenheit dem Vorsorgeprinzip Rechnung tragen und Stoffe, die wegen ihrer Auswirkungen auf Mensch und Umwelt bei den Prüfungen als problematisch erscheinen, in ihren Verwendungszwecken und -arten beschränken oder gar nicht in den Verkehr bringen.

Selbstverpflichtungen und Zusagen der Wirtschaft stützen die Erwartung, daß die Industrie auch zukünftig mit freiwilligen Maßnahmen ihren Teil zur Lösung des Chemikalienproblems beiträgt. Ver-

⁵⁾ siehe auch Abschnitte B. II. 1. b) 5. Anstrich und B. II. 2. a) 4. Anstrich

⁶⁾ vgl. den Bericht zum Chemikaliengesetz, S. 19

schiedene Industrieverbände und Unternehmen haben Maßnahmen zur Substitution oder weitgehenden Verwendungsbeschränkung von Stoffen getroffen. Dies gilt für Asbest im Hochbau und im Automobilbereich, PCB in elektrotechnischen Anlagen, PCP in Holzschutzmitteln, Lösemittel und Schwermetalle in Farben und Lacken, Cadmium in Kunststoffen, Fluorchlorkohlenwasserstoffe in Aerosolbehältern und APEO in Wasch- und Reinigungsmitteln.

Auf der Grundlage des bestehenden Rechts hat sich bereits in der Vergangenheit ein umfangreiches Gefahrstoffrecht entwickelt, in dem für weit über tausend Stoffe Maßnahmen von der Kennzeichnung bis hin zum Verbot enthalten sind.

Die Bundesregierung hat das vorher zersplitterte Gefahrstoffrecht — früher Arbeitsstoffrecht und Ländergiftrecht — in der Gefahrstoffverordnung auf der Grundlage des Chemikaliengesetzes zusammengefaßt. Dabei wurden Regelungen und Beschränkungen erlassen, die hinsichtlich ihres Umfangs und der Schärfe der Grenzwerte bislang ohne Beispiel sind. Mit den Regelungen der Gefahrstoffverordnung werden z. B. Produkte erfaßt, die Asbest, Formaldehyd sowie Dibenzodioxine und -furane enthalten.

Das Pflanzenschutzrecht verlangt, daß Pflanzenschutzmittel nur eingeführt oder gewerbsmäßig vertrieben werden dürfen, wenn sie zugelassen sind. Der Zulassung geht eine intensive und mehrjährige Prüfung des jeweiligen Wirkstoffs und Mittels in toxikologischer, bodenbiologischer und rückstandsrelevanter Hinsicht voraus. Das neue Pflanzenschutzgesetz sieht eine Verstärkung der Vorsorge und eine Verschärfung der Zulassungskriterien vor, die insbesondere den Schutz des Naturhaushalts betreffen. Die Anwendung der Pflanzenschutzmittel wird einschneidender als bisher geregelt und auf unbedingt notwendige Bereiche beschränkt: Anwendung nur nach guter fachlicher Praxis, Anwendung auf Freilandflächen, nur soweit diese landwirtschaftlich, forstwirtschaftlich oder gärtnerisch genutzt werden, Sachkundenachweis, Selbstbedienungsverbot u. a.

Das Problem der Überprüfung alter Stoffe gibt es bei Pflanzenschutzmitteln nicht, da die Zulassung auf höchstens zehn Jahre beschränkt ist. Außerdem besteht nach dem Pflanzenschutzgesetz die Möglichkeit, die Anwendung bestimmter Pflanzenschutzmittel zum Schutz der Gesundheit von Mensch oder Tier oder zum Schutz vor sonstigen Gefahren, insbesondere für den Naturhaushalt, zu verbieten oder zu beschränken (Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung).

Über die nationalen Maßnahmen hinaus bemüht sich die Bundesregierung um abgestimmtes internationales Vorgehen.

Da mit der dem Chemikaliengesetz zugrundeliegenden Richtlinie⁷⁾ der EG die Anmeldung eines neuen

⁷⁾ Richtlinie des Rates vom 18. September 1979 zur sechsten Änderung der Richtlinie 67/548/EWG zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung gefährlicher Stoffe (79/831/EWG) — ABl. Nr. L 259 vom 15. Oktober 1979, S. 10.

Stoffes in einem Mitgliedstaat auch für die anderen Mitgliedstaaten verbindlich ist, ist die Bundesregierung bemüht sicherzustellen, daß der vereinbarte Prüfstandard in allen Mitgliedstaaten in gleicher Weise angewandt wird. Zu diesem Zweck wird ein innergemeinschaftliches Informationsverfahren durchgeführt, das zu einer Angleichung der Praxis des Anmelde- und Prüfverfahrens beigetragen hat. In Ergänzung der EG-Richtlinie wurde in der OECD ein System von Methoden zur Prüfung neuer Stoffe abgestimmt, an deren Aktualisierung die Bundesregierung maßgeblich beteiligt ist.

Mit Unterstützung der Bundesregierung sind in der OECD Kriterien zur Auswahl von alten Stoffen erarbeitet worden, die bei den deutschen Aktivitäten in diesem Bereich beachtet werden. Eine internationale Arbeitsteilung bei der Prüfung alter Stoffe wird auf der Dritten hochrangigen Konferenz für Chemikalien im Rahmen der OECD auf Vorschlag der Bundesregierung erörtert werden.

Im Schwerpunktbereich Chemikalien steht im Vordergrund der Aktivitäten in den nächsten Jahren die systematische Aufarbeitung der Umweltprobleme von alten Stoffen. Die Bundesregierung verfolgt — wie bereits im Bericht zum Chemikaliengesetz dargestellt — das Ziel, möglichst schnell zu einer Prüfung und Bewertung der bereits in Verkehr befindlichen Stoffe zu gelangen. Um vorhandene Prüfkapazitäten effektiv zu nutzen, unterstützt sie eine internationale Arbeitsteilung bei der Prüfung dieser Stoffe. Daneben steht eine wirkungsvolle Praktizierung der Anmelde- und Prüfverfahren nach dem Chemikaliengesetz für neue Stoffe.

II. Luftreinhaltung

Der Schutz der menschlichen Gesundheit, die Bewahrung der Ökosysteme, der Schutz von Tieren und Pflanzen, die Erhaltung von Bauten und Baudenkmalern erfordern weitestgehende Anstrengungen zum Abbau der Schadstoffbelastung der Luft. Besonderen Anlaß zur Sorge gibt die Entwicklung der neuartigen Waldschäden. In der Umweltpolitik der Bundesregierung kommt daher einer am Vorsorgeprinzip orientierten Luftreinhaltungspolitik hohe Priorität zu. Mit einem von ihr 1982/83 initiierten, breitangelegten Luftreinhaltprogramm, das die Novellierung vorhandener und — soweit erforderlich — die Schaffung neuer rechtlicher Regelungen umfaßt, stellt die Bundesregierung sicher, daß sich die Luftbelastungssituation in der Bundesrepublik Deutschland in den kommenden Jahren deutlich weiter verbessert.

Nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG), das als zentrales Regelwerk für den Bereich des Immissionsschutzes vom Vorsorgeprinzip geprägt ist, sind Vorsorgemaßnahmen des Betreibers sowohl bei der Errichtung einer genehmigungsbedürftigen Anlage erforderlich wie auch bei vorhandenen Anlagen, die an den jeweiligen Stand der Technik zur Emissionsbegrenzung anzupassen sind. Das Vorsorgeinstrumentarium des Gesetzes ist mit dem 2. Änderungsgesetz vom 4. Oktober 1985 weiter ergänzt und verbessert worden. Für die Sanierung von Alt-

anlagen wurde eine unter Vorsorgegesichtspunkten gestaltete Konzeption in das Gesetz aufgenommen; um die Umweltschutzvorkehrungen bestehender Anlagen an den Stand der Technik anzupassen, wurde die Eingriffsschwelle für nachträgliche Anordnungen gesenkt. Maßstab ist künftig nicht mehr die wirtschaftliche Vertretbarkeit der Maßnahme für den Anlagenbetreiber, sondern der Verfassungsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit. Darüber hinaus wurde erstmals im Gesetz die Möglichkeit verankert, in näher bestimmten Gebieten und für einen zu bestimmenden Zeitraum von ordnungsrechtlich vorgegebenen Anforderungen abzuweichen, sofern durch technische Maßnahmen an anderen Anlagen des Betreibers oder Dritter in diesen Gebieten insgesamt eine weitergehende Minderung von Emissionen derselben oder in ihrer Wirkung gleicher Luftschadstoffe erreicht wird als bei Beachtung der genannten ordnungsrechtlichen Anforderungen (Kompensation). Abschnitt 4 der Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft (TA Luft 1986) realisiert die Konzeption des Gesetzes bei der Altanlagenanierung im einzelnen.

Kernpunkte des Luftreinhalteprogramms der Bundesregierung sind weiterhin die 1983 erlassene Großfeuerungsanlagen-Verordnung, die insbesondere auch unter Vorsorgegesichtspunkten neu gestaltete TA Luft 1986 und die Einführung des schadstoffarmen Kraftfahrzeuges.

Die Großfeuerungsanlagen-Verordnung erfaßt insbesondere Kraftwerksfeuerungen, Fernheizwerke und Industriefeuerungen. Von diesen Großfeuerungen geht der größte Teil der Schwefeldioxidemissionen und ein großer Teil der Stickstoffoxidemissionen in der Bundesrepublik Deutschland aus. Durch die Verordnung werden die Schadstoffemissionen aller mit fossilen Brennstoffen befeuerten Großfeuerungsanlagen scharfen Emissionsbegrenzungen unterworfen. Erfaßt werden auch solche Anlagen, die sich bereits in Betrieb befinden oder deren Genehmigungsverfahren rechtskräftig abgeschlossen ist. Für diese Altanlagen ist bei unbegrenzter Weiternutzung je nach Anlagengröße entweder die Nachrüstung mit einer Abgasentschwefelung oder in bestimmten Fällen der Einsatz schwefelarmer Brennstoffe vorgeschrieben. Diese Nachrüstungsmaßnahmen im Bereich der Vorsorge müssen, soweit die Anlage auf Dauer weiter betrieben werden soll, bis spätestens zum 1. Juli 1988 abgeschlossen sein; bis spätestens 1993 müssen alle Altanlagen die für Neuanlagen geltenden Anforderungen erfüllen oder aber stillgelegt sein.

Durch die Großfeuerungsanlagen-Verordnung wird eine Verringerung der Schwefeldioxidemissionen, die 1982 noch bei über 2,0 Mio. t/a lagen (das sind rd. zwei Drittel der Gesamtemissionen in der Bundesrepublik Deutschland), bis 1988 auf ca. 0,8 Mio. t/a und bis 1993 auf weniger als 0,5 Mio. t/a erfolgen; das bedeutet eine Verminderung um rd. 75 v. H. Auch die von Großfeuerungsanlagen verursachten Stickstoffoxidemissionen werden bis Mitte der 90er Jahre um rd. 70 v. H. zurückgehen.

Die Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft war seit 1974 weitgehend unverändert geblieben und

daher an die fortgeschrittene Entwicklung anzupassen. Im März 1983 wurde der Immissionsteil der TA Luft verschärft; dies bewirkte eine erhebliche Verbesserung des Schutzes der menschlichen Gesundheit. Daneben wurde auch der Schutz besonders empfindlicher Pflanzen und Tiere sowie der Schutz von Lebens- und Futtermitteln einbezogen. Am 1. März 1986 trat der neugefaßte Emissionsteil sowie der Abschnitt über die Sanierung von Altanlagen hinzu, so daß jetzt ein umfassendes, allen Anforderungen vorsorgenden Immissionsschutzes Rechnung tragendes Regelwerk vorliegt. Die festgesetzten scharfen Emissionswerte für Neuanlagen entsprechen dem Stand der Technik: Mit ihnen wird der Gesamtausstoß aller bedeutsamen Luftschadstoffe, insbesondere Schwermetalle, Schwefeldioxid und Staub, drastisch reduziert. Dabei stellt die TA Luft Anforderungen zur Begrenzung des Schadstoffauswurfs, die auch dort einzuhalten sind, wo keine Gefahren im Einwirkungsbereich der Anlagen zu erwarten sind. Sie realisiert konsequent das Vorsorgeprinzip: Möglichen, heute noch nicht voll abschätzbaren Gefahren und Risiken für die Umwelt wird vorgebeugt; gleichzeitig wird der weiträumigen Luftverschmutzung mit den Mitteln moderner Technik begegnet. Die Emissionsbegrenzungsmaßnahmen werden schließlich auch auf die im internationalen Bereich erforderlichen Vorsorgeanstrengungen vorbildhaft wirken. Ein entscheidender Vorsorgeimpuls wird von den Regelungen zur Altanlagenanierung ausgehen. Abschnitt 4 der TA Luft enthält erstmals eine umfassende Konzeption zur Sanierung von Altanlagen, nach der diese innerhalb bestimmter Fristen in Abhängigkeit von Art, Menge und Gefährlichkeit der emittierten Stoffe sowie der technischen Besonderheiten der Anlagen nachzurüsten sind und danach die für Neuanlagen geltenden Anforderungen einzuhalten haben; die Fristen sind um so kürzer, je höher die Emissionen und je gefährlicher die emittierten Stoffe der zu sanierenden Anlagen sind.

Mehr als die Hälfte der emittierten Stickstoffoxide und ca. 40 v. H. der Kohlenwasserstoffe stammen aus den Abgasen von Kraftfahrzeugen. Beide Luftschadstoffe werden für die Entstehung der Waldschäden mitverantwortlich gemacht. Die Bundesregierung hat mit ihren Initiativen zur Einführung des schadstoffarmen Autos und von bleifreiem Benzin die Weichen für eine drastische Senkung dieser Emissionen gestellt. Mit der 1985 in der EG erreichten Einigung, an deren Zustandekommen die Bundesregierung entscheidend mitgewirkt hat, wurde ein Durchbruch für die Luftreinhaltung in ganz Europa erzielt. Die Maßnahmen der Bundesregierung zur Umsetzung der Beschlüsse, zu denen insbesondere auch die Konzeption zur steuerlichen Förderung des schadstoffarmen Kraftfahrzeuges gehört, werden dazu führen, daß trotz Anstiegs der Zahl der zugelassenen Kraftfahrzeuge die jährlichen Stickstoffoxidemissionen bis 1995 um 57 v. H. und die Kohlenwasserstoffemissionen um 64 v. H. zurückgehen werden.

Luftverunreinigungen breiten sich grenzüberschreitend aus; ebenso wie aus in der Bundesrepublik Deutschland gelegenen Quellen Schadstoffe über

Atmosphäre in Nachbarstaaten gelangen, importieren auch wir Schadstoffe aus anderen europäischen Staaten. Diese Tatsache macht deutlich, daß für eine wirksame Vorsorgepolitik in der Luftreinhaltung die internationale Zusammenarbeit, vorrangig mit den europäischen Staaten, unverzichtbar ist. Die Bundesregierung hat im internationalen Bereich eine Vielzahl von Initiativen ergriffen.

Das am 16. März 1983 in Kraft getretene Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigungen (Genfer Luftreinhaltekonvention) ist zentrales Instrument für eine Ost und West umfassende Luftreinhaltestrategie. Die Multilaterale Umweltkonferenz 1984 in München hat für die Durchführung dieser Konvention entscheidende Impulse gegeben. Mit auf sie geht zurück, daß das Exekutivorgan der Konvention 1985 das Protokoll zur Reduzierung der Schwefelemissionen um mindestens 30 v. H. angenommen hat. Das zur innerstaatlichen Umsetzung dieses Protokolls erforderliche Vertragsgesetz ist auf den Weg gebracht. Weiterhin konnte die Bundesregierung die Einrichtung einer Arbeitsgruppe durchsetzen, die spezifische Vorschläge für eine wirksame Reduzierung der Stickstoffoxidemissionen erarbeiten soll; gemeinsam mit einer Reihe anderer Vertragsstaaten setzt sich die Bundesregierung dafür ein, daß noch in diesem Jahr konkrete Verhandlungen über ein Protokoll zur Verringerung der Stickstoffoxid- und Kohlenwasserstoffemissionen aufgenommen werden.

Im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften hat die Bundesregierung an Regelungen mitgewirkt, die das nationale Luftreinhalteprogramm ergänzen und die Grundlage gemeinschaftsweiter Maßnahmen sind. Dabei handelt es sich sowohl um Immissionsregelungen (Qualitätsnormen für Blei und Stickstoffoxid in der Luft) wie auch um Emissionsregelungen (Begrenzung von Blei in Benzin und von Schwefel in Gasöl sowie Richtlinie zur Bekämpfung der Luftverunreinigungen durch Industrieanlagen). Die Bundesregierung setzt sich nachhaltig für die baldige Verabschiedung einer EG-Richtlinie über die Emissionsbegrenzung bei Großfeuerungsanlagen sowie für die Schaffung gemeinschaftlicher Regelungen zur Begrenzung von Partikel-Emissionen durch Diesel-PKW ein.

Neben den multilateralen Aktivitäten mißt die Bundesregierung auch auf dem Gebiet der Luftreinhaltung der bilateralen Zusammenarbeit mit den Nachbarländern, insbesondere auch mit den Nicht-EG-Staaten, besonderes Gewicht bei. Enge Kontakte bestehen mit Österreich, den Niederlanden, Frankreich, der Schweiz und Großbritannien. Mit der UdSSR und der CSSR wird verhandelt. Verhandlungen finden ebenfalls mit der DDR statt.

Im *Schwerpunktbereich Luftreinhaltung* steht im Vordergrund der Aktivitäten in den nächsten Jahren der zügige Vollzug des mit dem Luftreinhalteprogramm geschaffenen Regelwerks zur vorsorgenden Emissionsbegrenzung der Luftschadstoffe, insbesondere der Großfeuerungsanlagen-Verordnung und der Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft. Die Bundesregierung fördert weiterhin die Einführung des schadstoffarmen Kraftfahrzeuges.

Daneben wird sie auf multi- und bilateraler Ebene weiterhin nachhaltig auf wirksame Absprachen und Regelungen hinwirken, die insbesondere durch Emissionsbegrenzungen einer Verringerung der grenzüberschreitenden Luftbelastung dienen.

III. Gewässerschutz

In der Umweltpolitik der Bundesregierung hat der Gewässerschutz als Daueraufgabe eine hohe Priorität. Wasser ist die Grundlage allen Lebens. Hauptziele des Gewässerschutzes sind die langfristige Sicherung der Trinkwasserversorgung mit dem Schwerpunkt Grundwasserschutz sowie der Schutz der Oberflächengewässer mit ihren Lebensgemeinschaften. Ansatzpunkt für den Gewässerschutz ist die vorsorgende Emissionsbegrenzung an der Verschmutzungsquelle. Diesem Prinzip verschafft die Bundesregierung durch eine Reihe gesetzlicher Initiativen verstärkt Geltung.

Ein Schwerpunkt der auf Initiative der Bundesregierung erlassenen 5. Novelle zum Wasserhaushaltsgesetz ist es, die noch zu hohe Belastung der Gewässer mit Stoffen, die im Hinblick auf ihre Giftigkeit, Langlebigkeit, Anreicherungsfähigkeit oder krebs-erzeugende, fruchtschädigende und erbgutverändernde Wirkungen zur Besorgnis Anlaß geben (sog. gefährliche Stoffe; z. B. organische Halogenverbindungen und bestimmte Schwermetalle), deutlich zu senken. Das Einleiten von Abwasser mit gefährlichen Stoffen in Gewässer wie auch in öffentliche Kanalisationen wird künftig noch stärker begrenzt. Hierfür müssen die Maßnahmen zur Vermeidung oder Verminderung der Einleitung gefährlicher Stoffe den strengeren Anforderungen nach dem „Stand der Technik“ entsprechen und bereits in den Produktionsbereichen, d. h. vorsorglich an der Quelle der Verunreinigung ansetzen. Die Anwendung von Verfahren nach den „allgemein anerkannten Regeln der Technik“ reicht nicht mehr aus. Durch die strengen Anforderungen entsteht ein zusätzlicher Anreiz zur Substitution gewässerbelastender Stoffe oder Verfahren.

Auch die zur Verminderung der Luftverschmutzung verstärkt eingeleiteten Maßnahmen (siehe Abschnitt C. II.) sind ein wichtiger Beitrag zum Gewässerschutz: Die Gewässerbelastung durch Stoffeinträge über die Atmosphäre und durch Niederschläge wird deutlich verringert.

Dem vorsorgenden Gewässerschutz dienen auch die im Wasserhaushaltsgesetz festgelegten planerischen Instrumente: der wasserwirtschaftliche Rahmenplan (§ 36 WHG) und der Bewirtschaftungsplan (§ 36 b WHG). Insbesondere mit Hilfe des Bewirtschaftungsplans können Umweltqualitätsziele für Oberflächengewässer als Ergänzung des Instrumentariums der Emissionsbegrenzung entwickelt werden. Nachdem die gesetzlichen Grundlagen vorhanden sind, kommt es darauf an, im Vollzug die rechtlichen Möglichkeiten auszuschöpfen.

Schädigungen des Grundwassers sind Langzeitschäden und nur in Ausnahmefällen durch technische Maßnahmen behebbar. Deshalb kommt dem

Vorsorgeprinzip beim Grundwasserschutz eine ganz besondere Bedeutung zu. Nach der 5. Novelle zum Wasserhaushaltsgesetz werden die technischen Anforderungen zum Schutz des Grundwassers, die bislang nur für Anlagen zum Lagern, Umschlagen und Abfüllen wassergefährdender Stoffe gelten, auf Anlagen zum Herstellen, Behandeln und Verwenden solcher Stoffe ausgeweitet. Es wird außerdem die Möglichkeit geschaffen, Betreibern von Anlagen Maßnahmen zur Beobachtung der Gewässer und des Bodens aufzuerlegen, um rechtzeitig Risiken erkennen zu können. Darüber hinaus wird es zukünftig möglich sein, unabhängig von vorhandenen oder geplanten Wasserversorgungsanlagen Schutzgebiete auszuweisen, um z. B. den Eintrag von Pflanzenschutz- und Düngemitteln in das Grundwasser zu verhüten.

Wesentliches Element der Vorsorge im Bereich des Grundwasserschutzes ist die Konkretisierung der Rechtsvorschriften durch Richtlinien und technische Regeln (z. B. Katalog wassergefährdender Stoffe). Durch deren Erarbeitung unterstützt die Bundesregierung die Länder beim Vollzug der Vorschriften und bei der Überwachung der Anlagen.

Mit der Novellierung des Abwasserabgabengesetzes strebt die Bundesregierung an, die Anreizwirkung der Abwasserabgabe für Gewässerschutzinvestitionen zu verbessern. Die ordnungsrechtlichen Maßnahmen zur Verminderung der gefährlichen Stoffe im Abwasser werden durch eine effektivere Ausgestaltung der Abgabepflichten flankiert. Das Abwasserabgabengesetz wird in Zukunft noch stärker als bisher den Verursacher von nicht erlaubten Abwassereinleitungen mit erhöhten Abgaben belasten. Dadurch wird der Anreiz verstärkt, Gewässerschutzmaßnahmen nach dem „Stand der Technik“ durchzuführen.

Mit der Novellierung des Waschmittelgesetzes soll die Beeinträchtigung von Gewässern und Abwasseranlagen durch Wasch- und Reinigungsmittel nach Art und Menge minimiert, d. h. die Umweltverträglichkeit der Erzeugnisse fortlaufend nach dem technischen Fortschritt verbessert und der Mengenverbrauch auf das für die Reinigung Notwendige verringert werden. Zu diesem Zweck wird das Vorsorgeinstrumentarium ausgebaut. Möglichkeiten, die Verwendung umweltbelastender Stoffe in Wasch- und Reinigungsmitteln zu beschränken oder zu verbieten, werden durch Herabsetzung der Eingriffsschwelle noch stärker am Vorsorgeprinzip orientiert. Dabei bleibt für die Exekutive weiterhin ein großer Spielraum, über freiwillige Maßnahmen der Industrie die angestrebten Ziele zu erreichen.

Der produktbezogene Gewässerschutz bietet gute Möglichkeiten für eine erfolgreiche Kooperation von betroffener Industrie, Wissenschaft und Verwaltung. Diese Chance wurde in der Vergangenheit genutzt und soll auch zukünftig weiter genutzt werden: Seit über 25 Jahren arbeiten Fachleute der genannten drei Bereiche im Hauptausschuß Detergentien, einem Beratungsgremium der Bundesregierung, und seit über 15 Jahren im Hauptausschuß Phosphate und Wasser der Gesellschaft Deutscher Chemiker zusammen; dort werden u. a. Empfehlungen

zur Verbesserung der Umweltverträglichkeit von Wasch- und Reinigungsmitteln erarbeitet. Die fachlichen Grundlagen für die Tensid-Verordnung, mit der das Problem der Schäume auf den Gewässern gelöst wurde, und der Phosphathöchstmengen-Verordnung, die zur Halbierung des Verbrauchs von Phosphaten in Wasch- und Reinigungsmitteln geführt hat, wurden ganz wesentlich dort erarbeitet.

Auf rechtliche Regelungen kann und soll möglichst verzichtet werden, wenn mit Hilfe freiwilliger Selbstverpflichtungen und Zusagen im Ergebnis das vorgegebene Umweltschutzziel erreicht werden kann. Als Beispiel kann hier auf die von vier Industriefirmen abgegebene Zusage zum stufenweisen Verzicht auf die ökologisch nicht unbedenklichen waschaktiven Alkylphenoethoxylate (APEO) verwiesen werden. Weitere freiwillige Zusagen dieser Art sind in Vorbereitung. Sie dokumentieren die Bereitschaft zur Kooperation.

Weiterhin vorrangig vorangetrieben werden Forschungsvorhaben im Bereich der Wasserwirtschaft, vor allem zur Aufklärung von Herkunft, Wegen, Verbleib und Wirkungen anthropogener Stoffe in der aquatischen Umwelt sowie zur Vermeidung kritischer Belastungen mit diesen Stoffen. Hierzu gehören im wesentlichen die Weiterentwicklung fortschrittlicher Analyseverfahren und Überwachungsprogramme zum frühzeitigen Erkennen von Umweltgefährdungen sowie des Standes der Technik bei der Abwasserbehandlung vor allem im Hinblick auf die Zurückhaltung gefährlicher Stoffe.

Eine weiter zentrale Aufgabe in der Gewässerschutzpolitik ist die Reinhaltung der Meere, insbesondere der Nord- und Ostsee. Erstmals auf der 1. Internationalen Norseeschutz-Konferenz im Herbst 1984 in Bremen wurde international mit der Verabschiedung einer umfassenden Schutzkonzeption für das Ökosystem Nordsee im Bereich des Meeresschutzes das Vorsorgeprinzip anerkannt.

Vorsorgende Umweltpolitik zum Schutz der Nordsee heißt, Emissionen weitestgehend zu vermindern, die die Ästuarien, Küstengewässer und die Hohe See erreichen können. Handlungsbedarf besteht insbesondere bei der Bekämpfung des Nährstoffeintrags, dem verbesserten Schutz des Wattenmeeres und ähnlich gefährdeter Küstengebiete. Dies gilt auch für die Errichtung von Entsorgungsanlagen in Häfen für Schiffsmüll und -abwässer, Öl und Chemikalien sowie für die Durchsetzung des Einleitungsverbots für die Schifffahrt (Erklärung der Nordsee zum Sondergebiet) und Maßnahmen zur Beendigung der Abfallbeseitigung und Abfallverbrennung auf See. Diese Themen werden Schwerpunkte der 2. Internationalen Nordseeschutz-Konferenz 1987 sein.

Von entscheidender Bedeutung für den Gewässerschutz ist auch eine verstärkte Zusammenarbeit in den Europäischen Gemeinschaften. Wichtige Grundlagen für weitere dringend erforderliche Entscheidungen bilden zum einen die EG-Gewässerschutzrichtlinie von 1976 und die EG-Sammelrichtlinie vom Juni 1986, die die Voraussetzungen für die Verabschiedung von Grenzwerten für potentiell gefährliche Stoffe der Schwarzen Liste geschaffen haben.

Um weitere drastische Emissionsverminderungen zu erreichen, sind zusätzliche Regelungen für Stoffe der Schwarzen Liste zu treffen. Darüber hinaus muß in Anlehnung an die Verwaltungsvorschriften zu § 7 a des Wasserhaushaltsgesetzes EG-weit ein Instrument der nach Industriebranchen orientierten Emissionsverminderung geschaffen werden, um die Vielfalt der noch unbekanntesten Stoffe und ihrer Risiken in den Griff zu bekommen.

Im Schwerpunktbereich Gewässerschutz steht im Vordergrund der Aktivitäten in den nächsten Jahren die Umsetzung des mit der 5. Novelle zum Wasserhaushaltsgesetz, mit der Novelle zum Abwasserabgabengesetz und mit der Novelle zum Waschmittelgesetz verstärkter Geltung beanspruchenden Prinzips der vorsorgenden Emissionsbegrenzung, insbesondere die wirkungsvolle Verminderung gefährlicher Stoffe nach dem Stand der Technik. International steht die 2. Nordseeschutz-Konferenz im November 1987 in London im Vordergrund. Die Bundesregierung verfolgt ihre Vorstellungen über einen verbesserten Nordseeschutz: Verringerung der Verschmutzung über Flüsse, Küstengewässer und Luft, Beendigung der Abfallbeseitigung auf See, Verringerung der Verschmutzung durch die Schifffahrt, verstärkte Überwachung.

IV. Bodenschutz

Die Bundesregierung hat den Schutz des Bodens zu einem Schwerpunkt der Umweltpolitik gemacht. Während in der Vergangenheit die Bereiche Luft und Wasser im Vordergrund der Umweltpolitik standen, ist in letzter Zeit immer deutlicher geworden, daß für den Boden Risiken entstanden sind, die ein rasches, am Vorsorgeprinzip orientiertes Handeln erfordern. Mit der am 6. Februar 1985 beschlossenen Bodenschutzkonzeption (BT-Drucksache 10/2977) wurden alle bedeutenden Einwirkungen auf den Boden bewertet, politische Ziele daraus abgeleitet und konkrete Lösungsansätze für notwendige Maßnahmen vorgeschlagen. In der Bodenschutzkonzeption wurde eine Vielzahl von rechtlichen, planerischen, administrativen und wissenschaftlichen Handlungsansätzen festgelegt.

Die Bundesregierung geht von zwei zentralen Handlungsfeldern aus, auf denen vorsorgender Schutz des Bodens zu verwirklichen ist. Neben den Initiativen, die auf einen sparsamen und schonenden Umgang mit Grund und Boden sowie auf die Sicherung und eine umweltschonendere Nutzung der Rohstoffvorkommen abzielen, bedeutet stoffbezogener Bodenschutz vor allem, eine Minimierung von qualitativ oder quantitativ problematischen Stoffeinträgen aus Industrie, Gewerbe, Verkehr, Landwirtschaft und Haushalten herbeizuführen. Emissionsbegrenzungen an allen Quellen der Schadstoffe und umweltschonende Zuordnung der Flächennutzung müssen ein Gleichgewicht auf möglichst niedrigem Niveau zwischen dem Eintrag von Schadstoffen und den natürlichen Regelungsfunktionen des Bodens schaffen. Auf längere Sicht muß deshalb die Abgabe von unerwünschten Stoffen sowohl mittelbar über Luft und Wasser als auch unmittelbar in den Boden

soweit wie möglich durch Kreislaufführung oder Reststoffmanagement ersetzt werden. Insbesondere sind Vermeidungs- und Verwertungsgebote vorzusehen.

Die Bodenschutzkonzeption begreift den Schutz des Bodens als eigengewichtige ressortübergreifende Aufgabe und berücksichtigt seine Auswirkungen auf andere Politikbereiche durch einen fachübergreifenden Ansatz. Der Bodenschutz muß dabei den Vorrang haben, wenn die Gesundheit der Bevölkerung oder die natürlichen Lebensgrundlagen gefährdet sind. Die Schutzmaßnahmen werden sich im einzelnen an den absehbaren Risiken ausrichten.

Soweit menschliche Eingriffe zu Belastungen der Nahrungskette mit Schadstoffen, zu Grundwasserschäden und zu nachhaltigen Störungen der anderen vom Boden abhängigen Funktionen führen können, muß der Schutz des Bodens als einer der unverzichtbaren Regelungsmaßstäbe gelten. Dies gilt in verstärktem Maße für die Grenzwertfestlegung von persistenten Schadstoffen aus allen Verursacherbereichen. Deshalb sind bei der weiteren instrumentellen Ausgestaltung des Umweltschutzes selbst neben den primären Schutzziele auch die Folgewirkungen auf den Boden ausdrücklich und unmittelbar einzubeziehen. Wo ein nachweisbarer Zusammenhang von Ursachen und Wirkungen bodenbeeinträchtigender Faktoren im Sinne wissenschaftlicher Klärung noch nicht vorliegt, aber insoweit bereits begründete Anhaltspunkte gegeben sind, ist schon im Vorfeld der Gefahrenabwehr vermeidbaren Schäden vorzubeugen.

Die Bundesregierung arbeitet in Abstimmung mit den Ländern die notwendigen Maßnahmen zum Schutz des Bodens im einzelnen aus. Hierzu ist mit den Ländern vereinbart, daß zunächst ein Maßnahmenkatalog zum Bodenschutz u. a. für den Bereich der stofflichen Einwirkungen auf Boden und Grundwasser einschließlich der Altlasten vorbereitet wird. Dieser Maßnahmenkatalog soll die Rechtsetzung, den Verwaltungsvollzug, Informationsgrundlagen und Forschungsaktivitäten umfassen.

Im Schwerpunktbereich Bodenschutz steht im Vordergrund der Aktivitäten in den nächsten Jahren die Umsetzung der Bodenschutzkonzeption und des hierzu mit den Ländern abzustimmenden Maßnahmenkataloges. Die Bundesregierung verfolgt das Ziel, problematische Stoffeinträge aus Industrie, Gewerbe, Verkehr, Landwirtschaft und Haushalten soweit wie möglich zu begrenzen. Insbesondere für persistente Schadstoffe aus allen Verursacherbereichen sollen, wo erforderlich und soweit die notwendigen Grundlagen bestehen, Grenzwerte festgelegt werden.

V. Abfallwirtschaft

Die Bundesregierung hat den jährlichen Anfall von über 100 Millionen Tonnen Industrieabfällen und ca. 30 Millionen Tonnen Hausmüll und hausmüllähnlichen Gewerbeabfällen in der Bundesrepublik Deutschland als zentrales Problem des Umweltschutzes aufgegriffen. Mit der von ihr vorgelegten

und vom Deutschen Bundestag am 18. Juni 1986 verabschiedeten 4. Novelle zum Abfallbeseitigungsgesetz wird der Weg von der Abfallbeseitigung herkömmlicher Art hin zur Abfallwirtschaft geebnet.

Das bislang geltende Abfallbeseitigungsgesetz regelt in erster Linie eine möglichst umweltschonende Behandlung und Ablagerung von Abfällen; ihm fehlt bis heute in seinen Grundsätzen die Forderung, daß Abfälle soweit wie möglich zu vermeiden und unvermeidbar anfallende Abfälle möglichst zur Gewinnung von Wertstoffen und Energie zu verwerten sind. Aufgabe einer modernen Abfallwirtschaft ist besonders die Vermeidung und Verwertung schadstoffhaltiger Abfälle.

Die rechtliche Verankerung dieser Gesichtspunkte erfolgt durch das neue Abfallgesetz. Dies liegt im Sinne der Vorsorge, da alle Möglichkeiten genutzt werden sollten, Umweltschäden durch Ablagerung von Abfällen so gering wie möglich zu halten.

Zur Vermeidung oder Verringerung schädlicher Stoffe in Abfällen hält es die Bundesregierung für notwendig, daß bestimmte Erzeugnisse gekennzeichnet werden, um eine Rückgabe zu erreichen und so die notwendige besondere Entsorgung zu gewährleisten. Besonders schadstoffhaltige Abfälle sind getrennt zu entsorgen. Nach der in § 14 Abs. 1 Abfallgesetz enthaltenen Ermächtigung kann durch Rechtsverordnung bestimmt werden, daß schadstoffhaltige Erzeugnisse nur unter bestimmten Voraussetzungen (Rücknahme- und Pfandpflicht, Gewährleistung der Entsorgung) in Verkehr gebracht werden.

Zur Vermeidung und Verringerung von Abfallmengen wird die Bundesregierung Ziele festlegen, die mit den Beteiligten kooperativ erarbeitet werden. Wenn diese Ziele nicht in angemessener Frist erreicht werden, sind geeignete Maßnahmen durch Rechtsverordnung zu treffen. Dies gilt insbesondere für Verpackungen und Behältnisse, für deren umweltverträgliche Entsorgung oder Verwertung nach Gebrauch Kennzeichnungs-, Rücknahme- und Pfandpflichten etc. vom Verordnungsgeber vorgeschrieben werden können.

Die Verwertung von Abfällen soll — soweit sie technisch möglich und wirtschaftlich nicht unzumutbar ist — Vorrang vor der Abfallbeseitigung in hergebrachter Form erhalten. Das Verwertungsgebot des neuen Abfallgesetzes betrifft vor allem die getrennte Erfassung verwertbarer Bestandteile des Hausmülls (z. B. Glas, Papier, Metalle).

Um eine schadlose Beseitigung von Abfällen zu gewährleisten, arbeitet die Bundesregierung an dem Entwurf einer Technischen Anleitung zur Abfallbeseitigung. Wie im Bereich der Luftreinhaltung (TA Luft) und der Lärmbekämpfung (TA Lärm) sollen auch für die Abfallbeseitigung technische Anforderungen nach einheitlichen Standards (TA Abfall) festgelegt werden. Diese Anforderungen müssen sich am Stand der Technik orientieren.

Im Einklang mit dem Prinzip der Umweltvorsorge soll die TA Abfall die Risiken der Abfallbeseitigung minimieren. Die Beseitigungsqualität soll erhöht

werden. Abfälle sollen nach technisch fortschrittlichen und wirtschaftlich vertretbaren Methoden behandelt, gelagert und abgelagert werden. Die Bedingungen für die Zulassung der Einrichtung und des Betriebs von Abfallbehandlungs- und -beseitigungsanlagen und für ihre Überwachung sollen vereinheitlicht werden. Damit werden zugleich für die auf dem Gebiet der Abfallbeseitigung tätigen Unternehmen gleiche Wettbewerbsbedingungen geschaffen.

Die Bundesregierung verfolgt das Ziel, die Abfallbeseitigung auf See zum frühestmöglichen Zeitpunkt noch in diesem Jahrzehnt zu beenden. Die entscheidenden Instrumentarien hierzu sind neben der nationalen Gesetzgebung die Übereinkommen von Oslo und London. Auch die Verbrennung von Industrieabfällen auf See soll eingestellt werden, sobald vergleichbar umweltfreundliche Beseitigungsmöglichkeiten an Land bestehen. Die Länderarbeitsgemeinschaft Abfall ist von der UMK aufgefordert worden, hierzu bis zum Frühjahr 1987 ein Konzept vorzulegen.

Auf nationaler Ebene, d. h. im deutschen Gesetz zu den Übereinkommen von Oslo und London wird der Beseitigung an Land eindeutig Vorrang eingeräumt. Hierbei spielen schadstoffarme Produktionsverfahren mit dem Ziel der Abfallvermeidung sowie die Verwertung von Abfällen und Reststoffen unter Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips eine wesentliche Rolle.

Die Bundesregierung begrüßt in diesem Zusammenhang den Entwurf einer EG-Richtlinie über die Begrenzung des Einbringens von Abfällen ins Meer, der eine Beschleunigung ähnlicher Maßnahmen bei den Mitgliedstaaten zur Folge haben kann. Die Bundesregierung wird sich dafür einsetzen, daß der Vorrang der Landbeseitigung und der Vorsorgegesichtspunkt als wesentliche Bestandteile in die neue EG-Richtlinie einfließen werden.

Die Bundesregierung sieht in der Sanierung von Altlasten eine wichtige und drängende Aufgabe des Umweltschutzes. Akute Altlastfälle, von denen eine Gefährdung für Gesundheit und Leben der Bürger ausgeht, müssen vorrangig bereinigt werden. Danach muß die Sanierung der anderen Altlasten mit Nachdruck in Angriff genommen werden.

Die Zuständigkeit für die Sanierung von Altlasten liegt bei den Ländern. Die Bundesregierung unterstützt diese durch umfangreiche Förderung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben zur Erfassung, Bewertung und Sanierung von Altlasten und im Rahmen des Städtebauförderungsgesetzes durch Bereitstellung zinsgünstiger Kredite. Parallel hierzu arbeitet die Bundesregierung gemeinsam mit den Ländern an einheitlichen Kriterien zur Erfassung, Bewertung und Sanierung von Altlasten.

Darüber hinaus wird die abfallrechtliche Überwachung durch das Abfallgesetz auch auf solche Abfallablagerungen ausgedehnt, die vor Inkrafttreten des Abfallbeseitigungsgesetzes im Jahre 1972 erfolgten. Diese erweiterte Überwachung soll zu einer planmäßigen Erfassung und Bewertung von Altlasten beitragen.

Zur Lösung der Probleme, die für die Umwelt von PCB-haltigem Altöl ausgehen, werden Altöle künftig generell — gleich ob als Abfall oder Wirtschaftsgut — nach den Vorschriften des Abfallrechts überwacht und ihre energetische oder stoffliche Verwertung durch das neue Recht stimuliert.

Da neue Rechtsvorschriften allein nicht zur Lösung der bestehenden Probleme führen werden, hat die Bundesregierung in einem ständigen Dialog mit der Mineralölindustrie und der Entsorgungswirtschaft Lösungen angeregt, die schon im Produktionsbereich ansetzen sollen. Hierzu gehört z. B. der Verzicht auf hohe Chlorierungen von Mineralölprodukten. Schon heute ist ein deutlicher Rückgang derartiger Additive, insbesondere bei Metallbearbeitungsölen, feststellbar. Die von der Bundesregierung vorgeschlagenen Eingangs-Richtwerte für PCB im Altöl werden heute schon eingehalten und teilweise sogar weit unterschritten.

Nach wie vor kommt es darauf an, daß vor allem die wirtschaftlich interessanten Altöle — die Verbrennungsmotoren- und Getriebeöle — an den Anfallstellen sauber erfaßt und auf dem Weg zur Aufarbeitung nicht mit gefährlichen Stoffen vermischt werden, die sich in neuen Produkten wiederfinden und deren Absatz gefährden. Tankstellen- und Kfz-Gewerbe, Altölsammler und Aufarbeitung haben hier inzwischen erhebliche Fortschritte erzielt.

Im Schwerpunktbereich Abfallwirtschaft steht im Vordergrund der Aktivitäten in den nächsten Jahren die Durchführung der im neuen Abfallgesetz vorgesehenen Maßnahmen: Verringerung der Abfallmengen, Wiederverwendung und Verwertung von Bestandteilen der Abfälle, Erarbeitung der technischen Anleitung zur Abfallbeseitigung. Die Bundesregierung unterstützt die Länder bei der Sanierung der Altlasten durch Forschungs- und Entwicklungsvorhaben.

