

Materialien für die Arbeit vor Ort

Nr. 13

Die aktuelle Umweltpolitik des Bundes und ihre Auswirkungen auf die Kommunen

Dr. Horst Glatzel

Vorwort

Die Konrad-Adenauer-Stiftung setzt aus gutem Grund einen besonderen Schwerpunkt in der kommunalpolitischen Arbeit. Diese Arbeit vollzieht sich sowohl in der eigenen Hauptabteilung Kommunalpolitik im Bereich Forschung und Beratung als auch in den Bereichen Politische Bildung und Internationale Zusammenarbeit. In einer „Koordinierungsgruppe Kommunalpolitik“ werden die Aktivitäten miteinander abgestimmt.

Mit den „Materialien für die Arbeit vor Ort“ bereiten wir zu aktuellen Themen wichtige Informationen in handhabbarer Form auf, so daß sie in der kommunalpolitischen Praxis nutzbar sind.

In der kommunalen Umweltpolitik nehmen Natur- und Landschaftsschutz, Abfallpolitik sowie Wasser- und Abwasserpolitik einen besonderen Stellenwert ein. Die Gesetzgebung des Bundes gibt dabei den Kommunen einen rechtlichen Rahmen vor. Die umweltpolitischen Erfolge der letzten Jahrzehnte wären ohne das vielfältige Engagement der Kommunen nicht erreichbar gewesen.

Dr. jur. Horst Glatzel, von 1995 bis 1998 Abteilungsleiter im Bundesumweltministerium, analysiert in der vorliegenden Broschüre die Auswirkungen der aktuellen Umweltpolitik des Bundes auf die Kommunen. Für die Zusammenstellung der Informationsschrift gebührt ihm besonderer Dank.

Dr. Stephan Eisel
Leiter der Hauptabteilung Kommunalpolitik
und der Koordinierungsgruppe Kommunalpolitik
der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

1. Einführung

Die Kommunen sind heute in vielfältiger Weise in den „Umweltprozeß“ einbezogen. Seit altersher sind sie - allerdings begrenzt auf ihren Zuständigkeitsbereich - eine „lenkende Instanz“, die in ihren Ortssatzungen Verbote und Gebote zum Schutze von Natur und Umwelt vorschreiben kann; man denke etwa an Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung oder auch an Baumsatzungen. Seit dem Erdgipfel von Rio 1992 wird aufgrund der Lokalen Agenda 21 stärker auch die „moderierende und koordinierende Funktion“ der Kommunen im Bürgerdialog zum Schutze von Natur und Umwelt betont.

Die Kommunen agieren im Umweltbereich als eigenständige staatliche Kraft. Es gibt viele Beispiele für eine hervorragende kommunale Umweltpolitik. Dieses Engagement wird durch zahlreiche Auszeichnungen gewürdigt.

Die Kommunen sind bei der Wahrnehmung ihrer Umweltaufgaben allerdings nicht völlig frei; sie sind vielmehr in vielfacher Weise in gesellschaftliche, politische und rechtliche Rahmenbedingungen eingebunden. Umwelt- und Naturschutzpolitik kann heute nur im Zusammenwirken aller staatlichen und gesellschaftlichen Kräfte, d.h. nur im Zusammenwirken von Bund, Ländern und Kommunen mit den Umwelt- und Naturschutzverbänden und den Nutzerverbänden verwirklicht werden. Häufig müssen auch supranationale und völkerrechtliche Instanzen, wie die Europäische Union (EU) und die Vereinten Nationen, einbezogen werden.

Auch die Bundespolitik wirkt auf die kommunale Umweltpolitik ein - positiv und negativ. In welcher Weise dies durch die aktuelle Umweltpolitik des Bundes geschieht, soll Inhalt dieses Textes sein. Da die Bundespolitik wesentlich durch die Bundesregierung formuliert wird, soll hierauf ein besonderer Akzent gelegt werden.

Bei den Einflüssen und Auswirkungen der Umweltpolitik des Bundes auf die Kommunen lassen sich zwei Bereiche unterscheiden:

- Die Kommunen sind Teil der staatlichen Organisation und als solche unmittelbare Normadressaten von Umweltvorschriften des Bundes.
- Die Umweltpolitik des Bundes wirkt auch indirekt auf die Kommunen ein, indem sie Rahmenbedingungen setzt, denen sich die Kommunen bei der Wahrnehmung ihrer Umweltaufgaben nicht verschließen können

2. Veränderung der umweltpolitischen Rahmenbedingungen für die Kommunen durch die aktuelle Umweltpolitik des Bundes

Der programmatische Rahmen

Die meisten Umwelt- und Naturschutzprobleme sind nur mittel- bis langfristig zu lösen. Daher spielen Planungssicherheit und Berechenbarkeit in der Umweltpolitik eine herausgehobene Rolle. Die vorhergehende Bundesregierung hat 1998 ihre Absichten zur künftigen Gestaltung der Umweltpolitik in einem besonderen Schwerpunktprogramm „Nachhaltige Entwicklung in Deutschland“ formuliert und der Öffentlichkeit vorgestellt. Dieses Schwerpunktprogramm umfaßt alle Bereiche der bisherigen Umweltpolitik zum Schutze der Umweltmedien (Wasser, Boden, Luft) und macht einen neuen systematischen Ansatz in der Darstellung und Bewertung unter den Themenschwerpunkten „Schutz der Erdatmosphäre“, „Schutz des Naturhaushalts“, „Ressourcenschonung“, „Schutz der menschlichen Gesundheit“ und „Umweltschonende Mobilität“. Hervorzuheben ist die starke Betonung des Schutzes aller Naturgüter (nicht nur der menschlichen Gesundheit) als Maßstab der Umweltbemühungen. Zu den wichtigen Themenschwerpunkten werden in diesem Schwerpunktprogramm der früheren Bundesregierung die Handlungsfelder aufgezeigt, die notwendigen und beabsichtigten Maßnahmen konkret beschrieben und auf einer Zeitachse unter Benennung der Akteure dargestellt.

An einem derartigen Umweltprogramm fehlt es bei der jetzigen Bundesregierung. In der Koalitionsvereinbarung „Aufbruch und Erneuerung - Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert“ werden nur wenige Umweltfragen angesprochen. Nach einjähriger Regierungstätigkeit wünschte man sich aber - wenn es schon

zu einem Programm nicht reicht - mehr programmatische Klarheit und wenigstens einige programmatische Ansätze.

Deshalb muß man wohl konstatieren: Umweltpolitische Fragestellungen bilden keinen Handlungsschwerpunkt, sie sind nicht einmal ein besonderes Interessengebiet dieser Bundesregierung und Koalition. In der Jahresbilanz des Fraktionsvorsitzenden Struck wird Umweltschutz mit keinem Wort erwähnt. Die „Thesen zur Erneuerung bündnisgrüner Umweltpolitik“ vom Sommer 1999 beginnen mit den Worten: „Die Unzufriedenheit über die Umweltpolitik der Regierung ist unübersehbar“. Folgerungen daraus fehlen. Neue Initiativen sind nicht ergriffen worden.

Unter diesem Mangel leiden auch die Kommunen. Ihre notwendige Beteiligung an wichtigen Umweltentscheidungen ist nicht mehr in demselben Umfang wie früher gegeben. An der Erarbeitung des damaligen Schwerpunktprogramms haben sie maßgeblich mitgewirkt. Auch wenn dies nicht die Billigung jeder kleinen Einzelheit bedeutete, so wurde das Programm von einem umfassenden Grundkonsens getragen; die Kommunen wußten genau, worauf sie sich einzustellen hatten. Heute ist das nicht mehr der Fall. Planungssicherheit und Berechenbarkeit in der aktuellen Umweltpolitik sind nicht mehr in demselben Umfang gegeben. Die Kommunen wissen nicht genau, worauf sie sich einzustellen haben.

Umweltpolitische Konsensbildung

Was nachhaltige Entwicklung bedeutet und wie eine solche Entwicklung erreicht werden kann, muß jede Gesellschaft für sich beantworten. Es gibt daher nicht nur einen, sondern mehrere Pfade für die Umweltpolitik. Um so wichtiger ist, daß alle gesellschaftlichen Gruppen in den Umweltprozeß, d.h. in die Definition der Ziele und Maßnahmen einbezogen sind und sich so ein breiter gesellschaftlicher Konsens für konkrete Umweltmaßnahmen entwickeln kann.

Die frühere Bundesregierung hatte 1996 alle gesellschaftlichen Gruppen zu einem Diskussionsprozeß darüber eingeladen, wie die nächsten Schritte zu einer nachhaltigen umweltgerechten Entwicklung in Deutschland aussehen sollten. Eingeladen wurden nicht nur die Umweltschutzverbände, sondern auch die Naturnutzerverbände. Die Kommunen waren wesentlich in diesem Prozeß einbezogen und in wesentlichen Fragen Meinungsführer. In sechs Arbeitskreisen wurden intensive Diskussionen geführt und Berichte erstellt, die zumindest prioritäre Handlungsfelder, vielfach auch Ziele und Maßnahmen nennen. Auf dieser Basis wurde das umweltpolitische Schwerpunktprogramm der früheren Bundesregierung entwickelt. Eine nachträgliche Analyse dieses Konsensfindungsverfahrens in meiner Arbeitsgruppe „Schutz des Naturhaushalts“ hat bestätigt, daß auf diese Weise Interessen und Wertorientierungen der verschiedenen gesellschaftlichen Kräfte angenähert werden können.

Derzeit fehlt es an einem ähnlichen Diskussionsprozeß. Der Dialog zwischen den Naturschutz- und den Naturnutzerverbänden ist abgebrochen. Die derzeitige Bundesregierung nimmt ihre Führungsrolle in dem Prozeß der Gestaltung der künftigen Umweltpolitik nicht wahr.

Agenda 2000

Beschlüsse der Europäischen Union zur Agenda 2000 werden häufig nur mit der Landwirtschaft in Verbindung gebracht. Dies ist falsch: Landwirtschaft ist nicht nur bedeutsam für die Nahrungsmittelproduktion, sondern sie ist auch für die Gestaltung und Pflege der Landschaft von besonderer Bedeutung. Die Beschlüsse zur Agenda 2000 haben daher große Auswirkungen auf die Struktur der ländlichen Räume und sind für die Kommunen in den ländlichen Räumen von erheblicher Bedeutung.

Primäres Ziel der Agenda 2000 war es, die Agrarpolitik zu reformieren, um die Zukunftsfähigkeit der Europäischen Union zu erhöhen und die notwendigen Voraussetzungen für die Osterweiterung zu schaffen. Vor allem die Absenkung des Interventionspreises für Getreide um jeweils 7,5 % ab dem Wirtschaftsjahr 2000/2002, die Senkung des Rindfleischpreises um 20 % ab dem

Jahre 2000 und die stufenweise Preissenkung bei Milch um 15 % ab dem Jahre 2005 wird erhebliche Ertragseinbußen der deutschen Landwirtschaft zur Folge haben. Diese Einbußen werden durch nationale Maßnahmen bei der Ökosteuer und Kürzungen der Mittel in der Berufsgenossenschaft von 1,8 Mrd. DM noch wesentlich vergrößert werden. Vertan wurde die große Chance, den deutschen Nettobetrag in der europäischen Agrarpolitik wesentlich zu reduzieren und dadurch finanzielle Mittel zur Entlastung der deutschen Landwirtschaft zu gewinnen.

Die Umsetzung der Agenda 2000 wird auch Konsequenzen für Natur und Landschaft haben. Es wurden keine neuen Akzente für eine extensive Landwirtschaft gesetzt. Der besondere Beitrag der Landwirtschaft zur Landschaftspflege wird nicht ausreichend gewürdigt. In der vergangenen Legislaturperiode wurde das Bundesnaturschutzgesetz eigens geändert, um diesem Gesichtspunkt stärker Rechnung zu tragen. Es wurde eine Ausgleichsregelung für naturschutzfreundlichere Bewirtschaftungsauflagen auch dann eingeführt, wenn noch keine Enteignung vorliegt. Diese gegen den Widerstand der jetzigen Koalition durchgesetzte Ausgleichsregelung soll jetzt wieder aufgehoben werden. Die Landwirtschaft wird dadurch in der Landnutzung noch stärker zurückgedrängt. Die Verantwortung der Kommunen für die Struktur der ländlichen Räume wächst, ohne daß den Kommunen die hierfür erforderlichen Finanzmittel an die Hand gegeben werden. Die Verbindung der Landschaftspflege mit einer Nutzung ist die billigste Lösung, die jetzt wieder in weitere Ferne rückt.

Ökosteuer

Am 1. April 1999 ist die sogenannte Ökosteuer, mit der ein Einstieg in die ökologische Steuerreform bezweckt wird, in Kraft getreten. Mit dem Gesetz wird in einem ersten Schritt die Mineralölsteuer auf Benzin und Diesel um 6 Pfennig/Liter, für Heizöl um 4 Pfennig/Liter und für Erdgas um 0,32 Pfennig/Kilowattstunde erhöht sowie erstmalig eine Stromsteuer von 2 Pfennig/Kilowattstunde eingeführt. Mit dem zusätzlichen Steueraufkommen aus dieser Energiebesteuerung sollen die Beiträge zur Rentenversicherung um 0,8

Prozentpunkte gesenkt werden. Diese sog. Ökosteuer verdient den Namen nicht. Denn sie setzt weder Anreize zum Energiesparen noch zum Umstieg auf andere Energiequellen. Vor allem fördert sie nicht mit Blick auf die zu hohe CO₂-Belastung eine klimafreundlichere Energie und leistet keinen Beitrag zur Senkung des Schadstoffausstoßes.

Als Fazit ist festzuhalten, daß die sog. Ökosteuer den Kommunen nicht bei ihren Umweltaufgaben hilft. Sie werden im Gegenteil durch die neue Energiebesteuerung zusätzlich belastet.

Beispiele:

- Die Kommunen haben im Vergleich zu Bund und Ländern einen erheblich höheren Gebäudeanteil, z.B. bei Schulen, Volkshochschulen und sonstigen kommunalen Einrichtungen. Die höheren Energiekosten für Strom, Öl und Gas erhöhen die Unterhaltskosten der Kommunen. Die vorgesehenen Entlastungen durch Senkung der Sozialversicherungsbeiträge wiegen diese zusätzlichen Belastungen nicht auf, so daß eine Nettomehrbelastung bei den Kommunen verbleibt.
- Die Stadt Münster hat dies z.B. durch ihre Berechnungen eindeutig nachgewiesen. Dort summieren sich die zusätzlichen Kosten für Strom, Gas und Heizöl auf rd. 1,6 Mio. DM/Jahr. Demgegenüber schlagen die Entlastungen bei den Personalausgaben als Folge der Senkung der Rentenversicherungsbeiträge nur mit rd. 0,75 Mio. DM/Jahr zu Buche, so daß für die Stadt Münster aus dieser Energiebesteuerung eine Mehrbelastung von rd. 0,8 Mio. DM/Jahr verbleibt. Steuerungseffekte im Interesse der Umwelt für das Energieverhalten der Stadt Münster werden dadurch nicht erreicht. Es handelt sich daher nicht - wie bei der Umgestaltung der Kraftfahrzeugsteuer durch die vorhergehende Bundesregierung - um eine Maßnahme zur Verbesserung der Umweltqualität, sondern um eine Sanierungsmaßnahme für den Bundeshaushalt.

- Der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) der Kommunen wird bekanntermaßen ebenfalls zusätzlich belastet. Zwar wurde für den schienengebundenen Verkehr und die O-Busse in letzter Minute eine Halbierung der Steuerbelastung beschlossen und damit die zunächst für den gesamten ÖPNV vorgesehene Besteuerung mit mehr als 100 Mio. DM für einen Teil des ÖPNV nicht realisiert, doch zeigt sich auch hieran deutlich, daß Umweltgesichtspunkte bei dieser Ökosteuern erst mühsam gegen die allein bezweckte Haushaltssanierung durchgesetzt werden mußten und nicht zur Steuerung der geplanten Maßnahmen, sondern allenfalls zur Korrektur in besonders krassen Fällen dienen.

Hinzu kommen Belastungen bestimmter Kommunen durch die Liberalisierung des Strommarktes. Die Kraft-Wärme-Kopplung ist besonders durch kommunale Energieversorgungsunternehmen ausgebaut worden. Diese ist unter Wirkungs- und Effizienzgesichtspunkten (energetischer Wirkungsgrad über 70 %) besonders bedeutsam. Auch im Hinblick auf die nationalen Klimaschutzanstrengungen, die eine 25%ige CO₂-Minderung bis zum Jahre 2005 auf der Basis von 1990 zum Ziel haben, ist die Kraft-Wärme-Kopplung ein wichtiger Beitrag. Die Liberalisierung des Strommarktes, die im Grundsatz zu begrüßen ist, stoppt derzeit den Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung und die verstärkte Nutzung erneuerbarer Energien. Diese absehbaren Auswirkungen werden durch die Ökosteuern nicht aufgefangen. Die Kommunalen Spitzenverbände fordern daher zu Recht eine fairere und zielgerechtere Regelung der Durchleitung für Strom, der aus der Kraft-Wärme-Kopplung und aus erneuerbaren Energien gewonnen wird. Hierzu böte eine Netzzugangsverordnung nach § 4 a Stromeinspeisungsgesetz die Möglichkeit, falls die Energiewirtschaft nicht zu befriedigenden freiwilligen Vereinbarungen bereit ist. Einen wichtigen Beitrag hierzu haben die Kommunalen Spitzenverbände zusammen mit den Kommunalen Energieversorgungsunternehmen in ihren Vorarbeiten für ein Quotenmodell geleistet. Bisher ist nicht erkennbar, ob und in welcher Form die Bundesregierung hierauf eingehen wird.

Mobilität/Verkehr

Handlungsansätze für eine umweltschonende Mobilität sind neben der technischen Optimierung der Verkehrsmittel und der Kraftstoffe sowie der Verlagerung des Verkehrs auf umweltschonendere Verkehrsmittel vor allem die Verkehrsvermeidung und eine Verringerung der Flächeninanspruchnahme durch den Verkehrswegebau. Die jetzige Bundesregierung hat dazu in der Koalitionsvereinbarung von 1998 angekündigt, die ökonomischen und ökologischen Ziele für die künftigen Investitionen in der Verkehrspolitik in ein umfassendes „Verkehrskonzept“ zu integrieren und den Bundesverkehrswegeplan in diesem Sinne zügig zu überarbeiten.

Das Verkehrskonzept und die Überarbeitung des Bundesverkehrswegeplanes liegen noch immer nicht vor. Dennoch sollen die Haushaltsmittel für den Straßenbau drastisch gekürzt werden. Der Verkehrsminister von Nordrhein-Westfalen hat darauf hingewiesen, daß dadurch baureife Projekte, die auch die Umwelt erheblich entlasten würden, nicht verwirklicht oder zumindest verzögert würden. Beispiele sind: der Ausbau der Autobahnkreuze Köln-West und Kerpen, des Kölner Rings, des Ruhrschnellwegs bei Bochum und des Ruhrdreiecks sowie der Staustellen Westhofener und Kamener Kreuz. Eine Überprüfung dieser Auswirkungen unter Umweltgesichtspunkten hat nicht stattgefunden. Die Folgen dieser unterlassenen Umweltpolitik werden in den anliegenden Kommunen spürbar werden, wenn sie es nicht schon jetzt sind.

Die Kommunen können durch eigene verkehrsberuhigende Maßnahmen den Straßenlärm in den innerstädtischen Gebieten allein nicht in den Griff bekommen. Wo aber - so ist zu fragen - bleiben die Initiativen der Bundesregierung für eine Verschärfung der Anforderungen an lärmarme Nutzfahrzeuge, für die Absenkung der Geräuschgrenzwerte für Motorräder, Mofas und Mopeds und für die Fortführung der Lärmsanierung an bestehenden Straßen durch Absenkung der Eingriffsgrenzwerte und anderes mehr?

Sparpaket der Bundesregierung

Die geschilderten Kürzungen im Verkehrsbereich sind Teil des vom Bundestag bereits beschlossenen Sparpakets der Bundesregierung, das in bestimmten Teilen noch der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Das Sparpaket enthält neben vielen anderen Kürzungen auch gravierende Einschnitte beim Wohngeld, bei dem Einsparungen zwischen 2,2 und 2,5 Mrd. DM/Jahr vorgesehen sind. Dies ist eine gravierende Verschiebung von Haushaltslasten auf die Kommunen. Wenn der Bund sich in weitaus geringerem Maße als bisher am Wohngeld beteiligt, drohen Mitbürger, die zurecht Wohngeld erhalten, in die Sozialhilfe abzurutschen. Dann steht für die eigentlichen Umweltaufgaben der Kommunen noch weniger Geld zu Verfügung.

3. Unmittelbare Einwirkungen der Umweltpolitik des Bundes auf die Umweltaufgaben der Kommunen

Abfallpolitik

Die Kommunen haben sich in den vergangenen Jahren den Anforderungen einer umweltgerechten Entsorgung gestellt und in Deponie-Ertüchtigungen, Verbrennungsanlagen, mechanisch-biologischen Behandlungsverfahren und Kombinationsanlagen viel Geld investiert. Es wurden Verträge mit privaten Entsorgern geschlossen, die Sammel- und Sortierverfahren, Verwertungs-kapazitäten und anderes mehr aufgebaut haben. Zu Recht wird daher von den Kommunalen Spitzenverbänden jetzt bei der Bundesregierung Planungssicherheit für die Zukunft in der Abfallwirtschaft angemahnt. Durch die unscharfe Abgrenzung zwischen Beseitigung und Verwertung der Abfälle aufgrund des Kreislaufwirtschaftsgesetzes sind sie in einen Wettbewerb mit Entsorgungsfirmen gedrängt worden. Abfälle, die beseitigt werden, sind den Kommunen als öffentlich-rechtliche Körperschaften zu überlassen; Abfälle, die verwertet werden können, bleiben dem Markt überlassen. Diese Abgrenzung ermöglicht weite Auslegungsspielräume, die in der Vergangenheit zu vielen Rechtsstreitigkeiten geführt haben. Durch widersprüchliche Gerichtsentscheidungen wurde der Konflikt noch verschärft.

Das Bundesumweltministerium hat nunmehr auf der Grundlage eines Berichtes des Umweltbundesamtes Eckpunkte für die Zukunft der Entsorgung von Siedlungsabfällen vorgelegt. Dies geschieht weitgehend - und das ist zu begrüßen - in Kontinuität und Weiterentwicklung der bisherigen Abfallpolitik der Vorgängerregierungen unter Beibehaltung des vorrangigen Zieles der Abfallvermeidung und der getrennten Erfassung und Verwertung der Siedlungsabfälle, wie z.B. Glas, Papier, Pappe, Bioabfälle und Kunststoffe. Zur künftigen Entsorgung des Restmülls gibt es einschneidende Vorgaben für die kommunale Entsorgungspolitik. Diese gehen aufgrund eines Berichtes des Umweltbundesamtes zur „Ökologischen Vertretbarkeit der mechanisch-biologischen Vorbehandlung von Restabfällen einschließlich deren Ablagerung“ davon aus, daß

- bisher nur Verbrennungstechniken die ökologischen Standards der Technischen Anleitung für Siedlungsabfälle (TA Siedlungsabfall) einhalten und
- die bisherigen Techniken zur Vorbehandlung bei den mechanisch-biologischen Anlagen den zu fordernden ökologischen Standards größtenteils nicht genügen und deshalb noch rechtliche Regelungen vor deren Einsatz zu treffen sind.

Aus den Eckwerten ist hervorzuheben:

- Die Ablagerung unbehandelter Siedlungsabfälle soll so schnell wie möglich beendet werden.
- Bis spätestens 2020 sollen die Behandlungstechniken so weiterentwickelt und ausgebaut werden, daß alle Siedlungsabfälle in Deutschland vollständig und umweltverträglich verwertet werden.
- Neue Deponien für Siedlungsabfälle sollen nicht mehr gebaut, nicht oder nur mit unverhältnismäßig großem Aufwand nachrüstbare Deponien schrittweise geschlossen werden.

- Zur Vorbehandlung der Siedlungsabfälle werden zwar neben thermischen Verfahren auch hochwertige mechanische Vorbehandlungsalternativen zugelassen, für die aber die Anforderungen fortgeschrieben werden. Auch die heizwerte Teilfraktion aus der mechanisch-biologischen Vorbehandlung ist energetisch zu nutzen.

Als Fazit ist festzuhalten: Diese Eckwerte gehen zwar in die richtige Richtung, doch stellen sich insbesondere für die Kommunen die Fragen,

- wie auf der Zeitachse der Weg, bis 2005 keine unbehandelten Abfälle auf Deponien zuzulassen und bis 2020 keine Abfälle mehr zu deponieren, zu realisieren ist,
- welche rechtlichen Zusammenhänge dazu hergestellt werden und
- wie die zur Deponierung bis 2005 notwendigen Verfahren angesichts der vorgesehenen Schließung der Deponien entwickelt und verfügbar gemacht werden sollen.

Abwasserpolitik

Die EU-Kommission hat sieben Jahre nach Erlass der Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser ihren Bericht zur Durchführung vorgelegt. Darin wird auch für Deutschland ein Überprüfungsbedarf für die Erstausweisung empfindlicher Gebiete festgestellt. Die Ausweisung eines Gewässers als empfindliches Gebiet bedeutet, daß in allen Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnergleichwerten, die ihr Abwasser in dieses Gebiet sowie in die jeweiligen, zur Verschmutzung dieses Gebiets beitragenden Wassereinzugsgebiete einleiten, bis zum 31. Dezember 1998 Kanalisationen und eine weitergehende Behandlung als die Zweitbehandlung eingerichtet werden müssen. Bisher ist noch nicht erkennbar, wie diese Überprüfung vorgenommen werden soll und welche Ergebnisse sie haben wird.

In einer vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) in Auftrag gegebenen, etwa zeitgleich veröffentlichten Studie „Vergleich der Abwassergebühren im europäischen Rahmen“ wird festgestellt, daß in Deutschland die Anforderungen der Richtlinie bereits in hohem Maße erfüllt werden. In vielen anderen Staaten Europas sind Reinigungsniveau und Anschlußgrad deutlich niedriger. Die Feststellung für Deutschland ist erfreulich und das Verdienst aus den Anstrengungen früherer Legislaturperioden.

Gleichzeitig wird aber auch festgestellt, daß die Abwassergebühren in Deutschland sehr hoch sind. Dies gilt insbesondere in den Neuen Bundesländern, wo die Abwassergebühren bis zu 13 DM/m³ betragen können. In der Studie wird dargelegt, daß sich der Einfluß der technischen Standards für Abwasserentsorgungsanlagen allenfalls mit 6 bis 7 % bei den Gesamtkosten auswirkt und daß die drastischen Gebührenerhöhungen der Vergangenheit nicht hierauf zurückgeführt werden können. Zwischen allen politischen Gruppierungen besteht daher Einvernehmen, daß eine Absenkung der Anforderungen bei der Abwasserreinigung kein adäquates Mittel wäre, die Abwassergebühren zu senken. Der Deutsche Bundestag hat deshalb der Bundesregierung vorgeschlagen, die Ansätze für eine Absenkung der Kosten und Gebühren in einem supranationalen Workshop zu diskutieren.

Bezeichnend ist hier der Rollentausch. Nicht die Bundesregierung ergreift die Initiative, entwickelt Lösungsvorschläge und läßt diese vom Bundestag billigen, sondern der Bundestag muß die Regierung erst auffordern. Dabei sind Maßnahmen dringlich, wenn man weitere Gebührenerhöhungen vermeiden will. Rund 22 % des öffentlichen Abwasserkanalnetzes in Deutschland sind schadhaft. Davon müssen 20 bis 25 % der festgestellten Schäden dringlich behoben werden. Der gesamte Sanierungsbedarf wird auf ca. 160 Mrd. DM geschätzt.

Die Europäische Kommission hat eine letzte Warnung an Deutschland geschickt und noch einmal die Einhaltung der Richtlinie über die Behandlung kommunaler Abwässer angemahnt. Nach Auffassung der Europäischen Kommission erfüllen die deutschen Rechtsvorschriften in einigen Bundesländern nur zum Teil die Anforderungen der Richtlinie im Hinblick auf die Kanali-

sation, die industriellen Abwässer und die Überwachung. Auch hier ist eine Führungsrolle und Hilfe der Bundesregierung gegenüber diesen Bundesländern nicht erkennbar.

Naturschutzpolitik

In der vergangenen Legislaturperiode sind mit einer Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes die gesetzlichen Voraussetzungen für den Aufbau eines Biotopverbundsystems nach der Vogelschutz- und Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie) der EU geschaffen worden. Der Aufbau kommt nur langsam voran, weil die Bundesregierung ihre Führungsrolle nicht wahrnimmt und ein Bundeslandschaftskonzept vorlegt, in dem alle Gebiete von europäischer und nationaler Bedeutung enthalten sind. Dies führt dazu, daß die Meldungen der Länder nicht auf ihre gesamtstaatliche Bedeutung vom Bund überprüft, sondern die Meldungen der Länder ungeprüft nach Brüssel weitergegeben werden.

Die Kommunen sind in diesen Prozeß nicht hinreichend einbezogen. Dies führt zu Beanstandungen und berechtigten Forderungen nach einer stärkeren kommunalen Mitwirkung - auch im Hinblick darauf, ob es denn notwendig, richtig und zweckmäßig ist, bestimmte Gebiete von nur regionaler Bedeutung durch die Meldung diesen Richtlinien zu unterstellen.

Den Anforderungen aus Brüssel kann ohne eine eigene deutsche konzeptionelle Vorstellung nicht hinreichend begegnet werden. Die EU-Kommission hat Klage beim Europäischen Gerichtshof erhoben, weil Deutschland zu wenig Vogelschutz- und FFH-Gebiete gemeldet hat. Neuerdings hat Brüssel sogar angekündigt, die Vergabe aller Strukturmittel nach Deutschland zu stoppen, solange keine ausreichende Zahl von Gebieten gemeldet ist. Dem treten die Kommunalen Spitzenverbände zu Recht entgegen. Eine Konzeption der Bundesregierung, wie hier Abhilfe geschaffen werden soll, ist nicht erkennbar.

Versäumnisse in der aktuellen Umweltpolitik des Bundes

Wer sich mit der aktuellen Umweltpolitik des Bundes beschäftigt, wird sehr schnell feststellen, daß es über die Abfallpolitik und die dargelegten Fragen zur Abwasser- und Naturschutzpolitik hinaus nicht viel zu berichten gibt. Es fehlt an Ideen, Initiativen und Vorschlägen. Hingewiesen wurde schon auf die Notwendigkeiten im Lärmschutz.

Aber es stellen sich weitere Fragen:

- Welche Initiativen gibt es zur Einhaltung des CO₂-Minderungsziels und zur Fortentwicklung der Klimapolitik? Auch die Rede des Bundeskanzlers zur Eröffnung der Klimakonferenz am 25. Oktober 1999 in Bonn hat dazu keine neuen Ansätze gebracht.
- Wie steht es um die Vervollständigung des Bodenschutzes?
- Was wird getan, um eine Trendwende bei der Artengefährdung einzuleiten?
- Gibt es Initiativen zur Entkopplung von Flächeninanspruchnahme und wirtschaftlichem Wachstum?
- Welche Initiativen gibt es zur Landschaftsplanung?
- Gibt es zusätzliche Hilfen für Umwelttechnologien?
- Welche Rolle spielt die deutsche Umweltpolitik heute in der internationalen und EU-Umweltpolitik, auch im Interesse der Regionen?
- Welche Umwelthilfen gibt es für die Kommunen?

Auf alle diese Fragen gibt es heute keine Antworten. Umweltpolitik wird verdrängt und ersetzt durch die Absichten zum Ausstieg aus der Kernenergie.

Wie steht es mit der Öffentlichkeitsarbeit? Die Bedeutung des Umwelt- und Naturschutzes nimmt auch in der öffentlichen Meinung ab. Nach der letzten Umfrage des Emnid-Instituts halten nur noch 6 % der Bevölkerung das Thema

„Umwelt“ für wichtig. Regierungsaufgabe ist es, Zukunfts- und Überlebensfragen - und hierzu gehört der Umweltschutz - der Bevölkerung immer wieder zu verdeutlichen. Hieran fehlt es bei der jetzigen Bundesregierung, obwohl sie auch mit dem Thema „Umwelt“ Stimmen bei der letzten Wahl, insbesondere aus den Umwelt- und Naturschutzverbänden gewonnen hat. Die Vernachlässigung des Themas Umwelt und Naturschutz in der Regierungsverantwortung ist erstaunlich, zumal ein Koalitionspartner seine Entstehung der Plazierung ökologischer Themen zu verdanken hat.

Selbst durch Verleihung von Auszeichnungen wird heute keine Umwelt- und Naturschutzpolitik mehr betrieben. 1997/1998 gab es noch einen staatlichen Naturschutzwettbewerb des Bundes und der Länder, an dem viele Kommunen teilgenommen haben. Diese erfolgreich begonnene Initiative ist vom jetzigen Umweltminister eingestellt worden. Die Umweltverbände bedienen sich noch dieses Instruments. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang der Kommunalwettbewerb der Deutschen Umwelthilfe (DUH). So wurde z.B. 1995 die Stadt Bad Oeynhausen mit diesem Preis für ihre Leistungen als „Kurstadt für Mensch und Natur“ ausgezeichnet. Auch andere Kommunen sind mit diesem Preis ausgezeichnet worden, so Erlangen als ökologische Pionierstadt, Freiburg als Solarstadt, Eckernförde für sein Tourismuskonzept, Münster als Fahrradstadt, Hamm für seine ökologische Stadterneuerung und Nettersheim für sein Konzept der Umweltbildung. Besonders bedeutsam erscheint mir dabei, daß ein Umweltverband hier kommunale Maßnahmen bewertet und auszeichnet und damit einen positiven Einfluß auf die Kommunalpolitik nimmt. Die jetzige Bundesregierung verzichtet auf eine solche positive Einflußnahme.

4. Schlußthesen

- Umweltpolitik insgesamt und Förderung der Umweltaufgaben in den Kommunen ist kein herausgehobenes Tätigkeitsfeld, nicht einmal das besondere Interessengebiet dieser Bundesregierung und Koalition. Von einem Aufbruch und einer Erneuerung in der Umwelt- und Naturschutzpolitik kann keine Rede sein.

- Die umweltpolitischen Rahmenbedingungen für die Kommunen haben sich durch unklare programmatische Vorstellungen der Bundesregierung, vor allem aber durch die Ökosteuer und die Beschlüsse zur Agenda 2000 drastisch verschlechtert und werden sich mit dem Sparpaket weiter verschlechtern.
- In den Kernbereichen der Umweltpolitik, wie Abfall- und Abwasserbehandlung, ist Stagnation eingetreten. Bei diesen Umweltaufgaben sind die Kommunen weitgehend auf sich alleine gestellt, sie haben kaum Hilfe zu erwarten.
- Die für die Kommunen belastenden Umweltfaktoren entwickeln sich wesentlich drastischer und schneller als entlastende Faktoren und können nur durch besondere Anstrengungen der Kommunen aufgefangen werden.
- Die Bundesregierung tut alles, diese Auswirkungen der umweltpolitischen Rahmenbedingungen in der Öffentlichkeit nicht deutlich werden zu lassen. Umweltpolitik wird auf die Frage des Ausstiegs aus der Kernenergie reduziert.
- In der Öffentlichkeit hat dies seine Wirkung. Lediglich 6 % der Bevölkerung halten Umweltfragen noch für wichtig.
- Trotz dieser Rahmenbedingungen sind die Kommunen durch die internationale Staatengemeinschaft aufgerufen, ihre jeweils an die besonderen Bedingungen vor Ort angepaßte Agenda 21 aufzustellen. Fortschritte in der Umweltpolitik müssen daher von unten erzwungen werden.
- Die Kommunen können jetzt eine Führungsrolle in der Umwelt- und Naturschutzpolitik übernehmen. Hierzu sind sie auch in der Lage. In einem europäischen Vergleich der deutschen Kommunen mit ihren Partnern in Großbritannien, den Niederlanden, Polen, Schweden und Spanien schneiden sie gut ab. Die Kommunale Selbstverwaltung ermöglicht in Deutschland eine Vielfalt von Ansätzen in Lokalen Agenda-21-Prozessen in den Handlungsfeldern, Bürgerbeteiligungsformen sowie in der Prozeßintensität und -breite.

- Die Startbedingungen der Kommunen für eine Führungsrolle in der Umweltpolitik sind dank der Umweltpolitik der letzten Legislaturperioden gut. Das Statistische Bundesamt hat im Rahmen seiner „Umweltökonomischen Gesamtrechnung 1999“ festgestellt, daß eine Entkoppelung von Wirtschaftswachstum und Naturverbrauch erreicht werden konnte. Der Faktor „Natur“ wird produktiver genutzt. Im zugrunde liegenden Datenjahr 1997 war die Produktivität der Nutzung von Rohstoffen um 9 % und die Nutzung von Energie um 7,5 % höher als 1991.
- Umweltpolitik muß wieder den Rang einnehmen, der ihr als eine der wichtigsten Zukunftsaufgaben gebührt. Zu Beginn des Millenniums schauen Bevölkerung und Fachwelt auf die Kommunen und ihre Anstrengungen zur Umsetzung der Agenda 21. Es muß alles getan werden, eine Trendumkehr zu Lasten der Umwelt zu vermeiden. Der Agenda-Prozeß bietet die Chance, Wirtschaftswachstum und Naturverbrauch weiter zu entkoppeln. Es bleibt zu hoffen, daß die Kommunen diese Chance ergreifen und die Versäumnisse der aktuellen Umweltpolitik des Bundes zumindest teilweise ausgleichen.