

14.09.98**Empfehlungen**U**der Ausschüsse**zu **Punkt** der 729. Sitzung des Bundesrates am 25. September 1998

Umweltbericht 1998**Der federführende Ausschuß für Umwelt, Naturschutz
und Reaktorsicherheit**

empfiehlt dem Bundesrat, zu dem Bericht wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Aus der Sicht des Bundesrates ist die Gesamtbilanz der deutschen Umweltpolitik in der 13. Legislaturperiode ungenügend. In den letzten Jahren herrschte in der deutschen Umweltpolitik weitgehend Stillstand, zum Teil wurden Umweltstandards abgebaut. Vorreiter im Umweltschutz sind mittlerweile Staaten wie die Niederlande, Dänemark und Schweden. Dadurch wird der führende Platz gefährdet, den bundesdeutsche Unternehmen aufgrund des im internationalen Maßstab derzeit noch relativ hohen deutschen Niveaus beim technischen Umweltschutz im Welthandel mit Umweltschutzgütern einnehmen.
2. Die Darstellung im Umweltbericht 1998 wird der tatsächlichen Entwicklung in vielen Punkten nicht gerecht. Der Bericht erfüllt die an sinnvolle und umfassende Umweltberichterstattung gestellten Anforderungen nicht, weil er an einer ganzen Reihe von Punkten nicht den aktuellen Wissensstand der Bundesregierung über die Umweltsituation wiedergibt und die Umweltpolitik in Deutschland sehr selektiv darstellt. So sind etwa die Bemühungen des Bundesrates zumeist ebensowenig berücksichtigt wie die erörterten Alternativen für die von der Bundesregierung verfolgte Politik und deren Wirkungen auf die Umweltsituation.

Ausgeliefert am 15. SEP. 1998

3. Der Bundesrat bedauert, daß es der Umweltpolitik der Bundesregierung an grundsätzlichen umweltpolitischen Leitlinien und Zielsetzungen fehlt. Der Bundesrat verweist in diesem Zusammenhang auf das Umweltgutachten 1998 des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU), der die fehlende Zielfestlegung der Bundesregierung in der Umweltpolitik kritisiert.
4. Das 1992 auf der UNCED-Konferenz in Rio beschlossene Leitbild der nachhaltigen Entwicklung ist in Deutschland auf Bundesebene noch nicht einmal in Ansätzen verwirklicht; die unbedingt erforderliche Integration umweltpolitischer Belange in alle Politikbereiche und damit in alle Bundesressorts hat bislang nicht stattgefunden. Obwohl die Bundesregierung sich in Rio zur Erstellung eines nationalen Umweltplans verpflichtete, hat sie bisher keinen Plan mit konkreten Zielen, Zeitrahmen, Maßnahmen und Instrumenten vorgelegt. Der vom Bundesumweltministerium initiierte unverbindliche Diskussionsprozeß zu Schritten auf dem Weg zur nachhaltigen Entwicklung wird diesem anspruchsvollen Anliegen nicht gerecht. Das von den Bundesumweltministerien 1998 vorgelegte umweltpolitische Schwerpunkteprogramm hätte ein erster Schritt in Richtung eines nationalen Umweltplans sein können. Auf die Beratung mit den gesellschaftlichen Gruppen bei der Umsetzung will die Bundesregierung jedoch verzichten. Auch die in Rio beschlossene Lokale Agenda 21 hat die Bundesregierung lange Zeit gar nicht, später nur halbherzig unterstützt. Das führte dazu, daß viele Länder und Kommunen unterdessen unabhängig von der Bundespolitik eine am Nachhaltigkeits-Leitbild orientierte Umweltpolitik verfolgen.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, die Ziele einer nachhaltigen und umweltgerechten Wirtschaftsweise politisch und administrativ in alle Politikbereiche zu integrieren und in Kürze einen nationalen Umweltplan mit konkreten Zielen, Zeitrahmen, Maßnahmen und Instrumenten vorzulegen.
5. Der Bundestat kritisiert das geringe Engagement der Bundesregierung hinsichtlich der Erstellung eines Umweltgesetzbuches (UGB) und fordert die Bundesregierung auf, bald einen UGB-Entwurf vorzulegen, der ohne Abbau von Umweltstandards das Umweltrecht kodifiziert.
6. Seit einigen Jahren zeichnet sich ab, daß das deutsche CO₂-Reduktionsziel mit der Politik der Bundesregierung nicht zu erreichen ist. Die Novellierung der Wärmeschutzverordnung ist lange überfällig, auch die Wärmenutzungsverordnung hat die Bundesregierung noch nicht ins Gesetzgebungsverfahren einge-

bracht. Die Selbstverpflichtungen der deutschen Industrie zum Klimaschutz werden trotz des niedrigen Niveaus der gesteckten Ziele absehbar nicht eingehalten werden; die Industrie sicherte im Gegenzug zum Verzicht der Bundesregierung auf eine Energiesteuer und ordnungsrechtliche Klimaschutzmaßnahmen lediglich eine Senkung der spezifischen und nicht der absoluten CO₂-Emissionen zu. So mußte der Verband der Deutschen Automobilindustrie (VDA) 1997 zugeben, daß er die Selbstverpflichtung nicht einhalten kann. Im Bereich der Energiewirtschaft ist die Selbstverpflichtung nach der Einführung des neuen Energierechts bereits in Frage gestellt worden.

Der Bundesrat befürwortet Selbstverpflichtungen, sofern sie substantielle Umweltverbesserungen beinhalten und vertraglich abgesichert sind, und schließt sich der Auffassung des Sachverständigenrates für Umweltfragen an: Der SRU mahnt zum restriktiven Umgang mit Selbstverpflichtungen und fordert, daß sie nicht zum zentralen Instrument der Umweltpolitik werden dürfen, daß sie umweltpolitisch anspruchsvoll sein müssen und daher über die nach dem regelmäßigen Verlauf der Entwicklung erwartbaren Umweltentlastungen hinauszu-gehen haben. Der Bundesrat ist der Auffassung, daß nationale freiwillige Selbstverpflichtungen im Energiebereich nicht durchhaltbar sind, da es sich hier um grenzüberschreitende oder globale Umweltwirkungen handelt.

Das auf der Klimakonferenz von Kyoto beschlossene Klimaschutzziel kann nicht mehr als einen Einstieg in den globalen Klimaschutz darstellen. Der Bundesrat weist in diesem Zusammenhang auf die Einschätzung des Sachverständigenrates für Umweltfragen hin, der mit dem Kyoto-Protokoll das auf der Berliner Klimakonferenz 1995 beschlossene Berliner Mandat mit dem Ziel einer Emissionsminderung der Industriestaaten nach dem Jahr 2000 nur sehr bedingt erfüllt sieht. Maßnahmen des Joint Implementation dürfen nicht als Ersatz für nationale Klimaschutzanstrengungen dienen.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, am deutschen Klimaschutzziel einer 25-prozentigen Emissionsreduktion festzuhalten und nicht auf das im Rahmen des EU-internen Burden-Sharing vereinbarte geringere Reduktionsziel zurückzufallen. Der SRU betont, daß das deutsche Reduktionsziel nach allen Prognosen der Forschungsinstitute nicht allein mit den gegenwärtigen eingeleiteten Maßnahmen, sondern nur mit einer grundlegenden politischen Neuorientierung erreicht werden kann.

7. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung daher auf, umgehend die als Überarbeitung der Wärmeschutzverordnung geplante Energieeinsparverordnung und die Wärmenutzungsverordnung sowie ein Konzept für die Altbausanierung und den Einstieg in eine aufkommensneutrale ökologisch-soziale Steuerreform vorzulegen, mit der der umweltbelastende Ressourcenverbrauch verteuert und die Kosten für Arbeit reduziert werden. Der Bundesrat hat in der Vergangenheit wiederholt betont, daß das Klimaschutzziel nur erreicht werden kann, wenn die Energiepreise durch eine Besteuerung angehoben werden. Auf europäischer Ebene hat die Bundesregierung jedoch zur Ablehnung der CO₂-Energiesteuer und zur Verzögerung sowohl der Verbrauchsteuer-Richtlinie als auch der Besteuerung von Flugbenzin beigetragen.

Da in Deutschland ein breiter Konsens über eine aufkommensneutrale Ausgestaltung einer Energiebesteuerung besteht, ist die von der Bundesregierung aufgestellte Bedingung einer zumindest EU-weiten Energiebesteuerung unnötig und schädlich. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, sich für die zügige Umsetzung des EU-Verbrauchssteuer-Vorschlages einzusetzen und unabhängig davon gemeinsam mit der Gruppe der zehn ökosteuerfreundlichen EU-Mitgliedstaaten diesen Vorschlag umzusetzen.

Kontraproduktive Steuerbegünstigungen und Subventionen, die Energie verbilligen, sind abzubauen, um die Wettbewerbsfähigkeit umweltentlastender Maßnahmen zu erhöhen.

8. Der Gesundheitsschutz der Bevölkerung findet in der Umweltpolitik der Bundesregierung keine ausreichende Berücksichtigung. So wurden die Grenzwerte für Ozonkonzentrationen im "Ozon-Gesetz" so hoch angesetzt und die Ausnahmeregelungen so großzügig angelegt, daß das Gesetz praktisch unwirksam ist, wodurch Gesundheitsschäden bei besonders sensiblen Bevölkerungsgruppen in Kauf genommen werden.

Der Bundesrat fordert eine Verschärfung des "Ozon-Gesetzes", die dem Anliegen eines vorsorgenden Gesundheits- und Umweltschutzes gerecht wird.

9. Der gesamte Bereich der Chemikaliensicherheit wird in dem Bericht unter der Rubrik "Risikovorsorge und Gesundheitsschutz" abgehandelt; Belange des Umweltschutzes werden dabei kaum berücksichtigt. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, im nächsten Umweltbericht dem Bereich der Chemikaliensicherheit im Umweltschutz verstärkte Aufmerksamkeit zu widmen und

über ihre Aktivitäten zu berichten. Dringender Handlungsbedarf besteht beispielsweise bei der Zulassung von Bioziden und Arzneimitteln sowie bei der Anerkennung umweltbedingter Krankheiten. Hormonähnliche Stoffe müssen verstärkt untersucht, der Einsatz von Antibiotika als Futtermittelzusatzstoffe, welche auch in der Umwelt zunehmende Verbreitung finden, verboten werden.

10. Auch das Bundesbodenschutzgesetz trägt in seiner jetzigen Form dem Vorsorgegedanken nicht hinreichend Rechnung. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, die von den Ländern erbetene und vom Bund zugesagte fachliche Erörterung des untergesetzlichen Regelwerkes zum Gesetz zum Schutz des Bodens umgehend einzuleiten und einen auf den Ergebnissen dieser Erörterung fußenden Entwurf einer Bodenschutz- und Altlasten-Verordnung baldmöglichst dem Bundesrat zuzuleiten.
11. Die Naturschutzpolitik der Bundesregierung konnte das in erschreckendem Maße fortschreitende Artensterben nicht aufhalten. 40 Prozent der Tierarten, darunter ein Drittel der Säugetierarten, 28 Prozent der Farn- und Blütenpflanzen sowie über zwei Drittel der terrestrischen und maritimen Biotoptypen gelten als gefährdet, wozu auch die von der Bundesregierung jahrelang betriebene Verzögerung bei der Umsetzung der EU-Vogelschutz-Richtlinie und der FFH Richtlinie beigetragen hat. Das Bundesnaturschutz entspricht nicht den Anforderungen an einen wirksamen Natur- und damit auch Artenschutz.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, endlich eine Gesamtnovelle des Bundesnaturschutzgesetzes vorzulegen, die dem dringenden Erfordernis einer Verbesserung des Naturschutzrechts Rechnung trägt. Der Bundesrat verweist in diesem Zusammenhang auf die schleswig-holsteinische Gesetzesinitiative, Drucksache 464/97, die diesen Anspruch erfüllt.

12. Der Tierschutz als Staatsziel ist in der Verfassung zu verankern.
13. Der Bundesrat bedauert, daß die Bundesregierung die Probleme im Grundwasserschutz, vor allem die diffusen stofflichen Einträge aus der Landwirtschaft und durch Luftschadstoffe erkennt, und stimmt dem Sachverständigenrat für Umweltfragen zu, der von der Bundesregierung die konsequente Anwendung des Grundsatzes eines flächendeckenden Grundwasserschutzes fordert.

Der Bundesrat bedauert, daß die Bundesregierung dem Eintrag von Schad- und Nährstoffen aus diffusen Quellen in oberirdische Gewässer in ihrem Bericht keine Bedeutung beimißt. Die Länderarbeitsgemeinschaft Wasser hat bereits 1996 eine "Nationale Gewässerschutzkonzeption" entwickelt und darin festgestellt, daß Deutschland hinsichtlich der gezielten Reduzierung der Belastungen der Gewässer aus der Fläche, sei es über den Luftpfad oder über Abschwemmungen aus befestigten oder landwirtschaftlich genutzten Flächen, noch am Anfang stehe und die Möglichkeiten zur Reduzierung der wassergefährdenden Stoffe nicht einmal andeutungsweise ausgeschöpft seien.

Der Bundesrat bedauert, daß es die Bundesregierung versäumt hat darzustellen, welche Maßnahmen erforderlich sind, um die Defizite in der ökologischen Gewässerstruktur zu beheben oder zu vermindern. Hierzu wird auf die erheblichen Anstrengungen in den Ländern verwiesen, mit Programmen die naturnahe Entwicklung von Fließgewässern zu fördern. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, im Rahmen ihrer Unterhaltungspflicht entsprechende Konzepte auch für Bundeswasserstraßen zu entwickeln und zu unterstützen.

Der Bundesrat bedauert, daß die Bundesregierung weder die Maßnahmen der Länder zur Verminderung der Abwasserbelastungen bei kommunalen und industriellen Abwassereinleitungen ausreichend berücksichtigt, noch die erheblichen Anstrengungen der Länder aufgeführt hat, um die Gewässer, insbesondere das Grundwasser, vor Schadstoffaustritten aus Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen zu schützen sowie lokale Grundwasserverunreinigungen und damit zusammenhängende Bodenverunreinigungen zu erfassen und zu sanieren.

14. In der Abfallpolitik der Bundesregierung spielen Umweltschutzaspekte nur eine untergeordnete Rolle. Von den im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz enthaltenen Verordnungsermächtigungen zur Durchsetzung gleicher materieller Standards bei der Verwertung und Beseitigung hat die Bundesregierung bislang bedauerlicherweise keinen Gebrauch gemacht. Dies hat u.a. zur Folge, daß billige Verwertungswege gewählt und Scheinverwertungen durchgeführt werden. Auch die novellierte Verpackungsverordnung enthält keine ökologischen Verbesserungen. Der Bundesrat befürwortet die Empfehlung des Sachverständigenrates für Umweltfragen für eine tiefgreifende Reform der Verpackungsverordnung und die Zulassung weiterer Dualer Systeme.

15. Die Altautoverordnung wird der Forderung nach einer ordnungsgemäßen und umweltverträglichen Altautoverwertung nicht gerecht. Die Nichtberücksichtigung des Fahrzeugbestandes und die Beschränkung des zeitlichen Geltungsbeereichs auf bis zu zwölf Jahre alte Autos bewirkt nur einen minimalen ökologischen Effekt, zumal der Anreiz zum Bau langlebiger Automobile gänzlich fehlt. Der Bundesrat verweist hier auf die Einschätzung des Sachverständigenrates für Umweltfragen, der der Automobilindustrie hinsichtlich der Zwölf-Jahres-Frist Scheinaktivität vorwirft.

Weder die Verpackungs- noch die Altautoverordnung werden dem Prinzip der Produktverantwortung gerecht.

Für Bauschutt und Elektronikschrott gibt es noch immer keine Regelung. Der Entwurf für die lange angekündigte Elektronikschrottverordnung umfaßt mit der Beschränkung auf Geräte der Informationstechnologie lediglich einen geringen Prozentsatz des gesamten Elektronikschrotts.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, in Kürze eine Bauschuttverordnung vorzulegen und den Geltungsbereich der Elektronikschrottverordnung auf den gesamten Elektronikbereich auszudehnen sowie auf Basis der Erfahrungen mit der Verpackungs- und Altautoverordnung bald Überarbeitungsvorschläge zu erarbeiten.

16. Bei der Reform des Energiewirtschaftsgesetzes spielte der Umweltschutz nur eine deklaratorische Rolle. Auch die Novelle des Stromeinspeisungsgesetzes entspricht nicht den Erfordernissen einer deutlichen Erhöhung des Anteils der erneuerbaren Energieträger.

Zur Energiepolitik der Bundesregierung hat der Bundesrat wiederholt ausführlich Stellung genommen. Insoweit verweist er auf seinen letzten Beschluß, Drucksache 905/97 (Beschluß), vom 27. März 1998. Ausdrücklich widerspricht der Bundesrat erneut der Auffassung der Bundesregierung, daß der Einsatz von Atomenergie unter dem Gesichtspunkt des Klimaschutzes weiterhin erforderlich sei.

17. Die Bundesregierung hat ihren Bericht am 19. Mai 1998 beschlossen. Obwohl zu diesem Zeitpunkt bereits bekannt war, daß es Grenzwertüberschreitungen an Transportbehältern und -fahrzeugen für abgebrannte Brennelemente gegeben hat, findet sich in dem Umweltbericht kein einziger Hinweis auf diese Erkenntnis. Der Bericht kommt lediglich zum Schluß, daß es zu keinen sicher-

heitstechnisch bedeutsamen Ereignissen gekommen sei. Diese Aussagen sind für eine sachgerechte Unterrichtung der Öffentlichkeit unzureichend.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, zügig den Ausstieg aus der Atomenergie einzuleiten und eine zukunftsorientierte Energiepolitik zu begründen, die auf verstärkten Einsatz erneuerbarer Energieträger und auf Steigerung der Energieeffizienz, insbesondere durch Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung setzt sowie die erheblichen Energieeinsparpotentiale bei Gebäuden, Geräten, Fahrzeugen und Produktionsprozessen nutzt.

Die Bundesregierung hat dafür zu sorgen, daß die Wiederaufbereitung mit ihren gesundheitsgefährdenden Emissionen, den Unfallgefahren, der Vermehrung des radioaktiven Zerfalls und der Transporte nicht mehr als "schadlose Verwertung" anerkannt wird und entgegenstehende Weisungen des BMU zurückzunehmen.

18. Der Bundesrat weist darauf hin, daß ohne eine grundlegende Wende in der Verkehrspolitik weiterhin mit erheblichen Steigerungsraten im Straßen- und Luftverkehr zu rechnen ist. Die Bundesregierung hat es versäumt, marktwirtschaftliche Anreize zur Produktion des Drei-Liter-Autos zu geben.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, die Verkehrspolitik grundsätzlich am Vorrang des umweltfreundlichen Verkehrsmittels Bahn auszurichten. Damit ist nicht vereinbar, daß die staatseigene Deutsche Bahn AG einen drastischen Abbau von Bahnstrecken in der Fläche vollzieht.

19. Der Bundesrat kritisiert, daß die ökologische Landwirtschaft in Deutschland nicht stärker gefördert wird, obwohl sie wesentlich umweltfreundlicher ist als die herkömmliche Intensivlandwirtschaft, welche in bedeutendem Maße zur Verunreinigung von Böden und Gewässern sowie zum Artensterben beiträgt. Auch in dieser Legislaturperiode vermochte die Bundesregierung keine allgemein gültige Definition der guten fachlichen Praxis herbeizuführen. Die Position der Bundesregierung bei den Verhandlungen zum Landwirtschaftsteil des Amsterdamer EU-Vertrages und zur Agenda 2000 zeichnet sich durch fehlende ökologische Ansätze aus.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung daher auf, sich bei den Verhandlungen zur Agenda 2000 für eine Extensivierung und Ökologisierung der EU-Landwirtschaftspolitik einzusetzen und den ökologischen Landbau in Deutschland gezielt zu unterstützen.

20. Trotz einer gewissen Entspannung bei den sogenannten neuartigen Waldschäden bleibt der Anteil geschädigten Waldes hoch. Laut einer Studie des World Wide Fund for Natur (WWF) belegt Deutschland bei den Anstrengungen zum Schutz der Wälder unter 15 europäischen Ländern nur den vorletzten Rang.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, durch gezielte Maßnahmen die Versauerung zu reduzieren, so durch eine Verringerung des Schwefelgehalts in leichtem Heizöl, durch eine Absenkung der NO_x - und SO_x -Emissionen aus Feuerungsanlagen, im Kfz-Bereich durch die Einführung der Euro 3- und 4-Normen und Geschwindigkeitsbeschränkungen sowie durch Maßnahmen zur Reduzierung der Ammoniaketräge in die Böden.

21. Außerdem fordert der Bundesrat die Bundesregierung auf, der zunehmenden Bodenversiegelung Einhalt zu gebieten. Bereits heute verfügen Verkehrs- und Siedlungsflächen über einen Anteil von 11,25 Prozent an der Gesamtfläche der Bundesrepublik Deutschland. Bei ungebremsster Flächeninanspruchnahme von derzeit jährlich 365 km² würde sich der Anteil der Verkehrs- und Siedlungsflächen in hundert Jahren verdoppeln.

22. Der Bundesrat bedauert, daß die Bundesregierung auf EU-Ebene zunehmend zum Bremser einer umweltfreundlichen Entwicklung geworden ist und das EU-Umweltrecht nicht ausreichend akzeptiert, was eine Reihe von Vertragsverletzungsverfahren dokumentiert. Vorreiter war die Bundesregierung dagegen bei der Deregulierung in der EU und in Deutschland, was in Form des Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetzes, des Gesetzes zur Beschleunigung und Vereinfachung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren sowie des Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung zum Abbau von Beteiligungsrechten geführt hat.

23. Auch auf internationaler Ebene unternimmt die Bundesregierung keine ausreichenden Anstrengungen, um dem Leitbild der Nachhaltigkeit zu mehr Bedeutung zu verhelfen. So lehnt sie die Festschreibung verbindlicher Umwelt- und Sozialstandards sowohl im Rahmen der Welthandelsorganisation WTO als auch im Multilateralen Investitionsabkommen (MAI) der WTO ab.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, das UN/ECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entschei-

dungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, das Deutschland als einziger EU-Mitgliedstaat ablehnt, zügig zu unterzeichnen.

24. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, sich den teilweise gravierenden Umweltproblemen zu stellen und dabei die Handlungsempfehlungen des Sachverständigenrates für Umweltfragen einzubeziehen. Die Länder fordern die Bundesregierung auf, in den EU-Ministerräten, insbesondere in den Ministerräten für Umwelt, Verkehr, Energie, Landwirtschaft und Fischerei, und auf internationaler Ebene, vor allem in der UNO und der WTO, für eine wirksame Umweltpolitik einzutreten.