

---

Fachbereich: Umweltwissenschaften  
**Veranstaltung: Entwicklung und Bedeutung  
des "Rates von Sachverständigen für Umweltfragen" (SRU)  
Wintersemester 1998/99**

---

**Vorstellung  
des Gesamtgutachtens 1998  
des Rates von Sachverständigen  
für Umweltfragen**

**Florian Schott**

**Olaf Jungbluth**

**N. F.**



# Inhalt

1 Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) .....	2
1.1 Mitglieder.....	2
1.2 Umweltgutachten.....	2
1.2.1 Erstellungsrhythmus .....	2
1.2.2 Methodik des inhaltlichen Aufbaus .....	3
2 Politische Rahmenbedingungen bei der Erstellung des Gutachtens.....	4
3 Ausgewählte Schwerpunktthemen .....	5
3.1 Umweltprobleme der Freisetzung und des Inverkehrbringens gentechnisch veränderter Pflanzen.....	5
3.1.1 Einführung.....	5
3.1.2 Zusammenfassung des Kapitels zur Gentechnik .....	5
3.1.3 Vergleich mit der Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und B 90/Die Grünen .....	9
3.2 Umweltschutz und internationaler Handel.....	11
3.2.1 Analyse der sozialen Wirkungen der Einbindung von Staaten in den Welthandel .....	11
3.2.2 Analyse der ökologischen Zusammenhänge von Welthandel und Umweltschutz .....	11
3.2.3 Rechtliche und globalpolitische Rahmenbedingungen für Umweltschutz im Handel .....	13
3.2.4 Ziele für die Ökologisierung einer künftigen Welthandelsordnung .....	16
3.2.5 Maßnahmen zur Ökologisierung einer künftigen Welthandelsordnung .....	19
3.2.6 Presseecho zum Kapitel internationaler Handel.....	20
3.3 Tourismus .....	21
3.3.1 Die aktuelle Lage im Bereich Freizeit und Tourismus .....	21
3.3.2 Die Veränderungen der Bedürfnisse im Bereich Freizeit und Tourismus.....	21
3.3.3 Umweltbelastungen durch Freizeit und Tourismus.....	22
3.3.4 Maßnahmen für eine dauerhaft umweltgerechte Freizeit- und Tourismusentwicklung .....	23
3.3.5 Schwierigkeiten bei der Umsetzung .....	24
3.3.6 Schlußfolgerungen und Handlungsempfehlungen des Sachverständigenrats für Umweltfragen .....	24
3.3.7 Vergleich mit der Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und B 90/Die Grünen .....	25
4 Presseecho zum Gesamtgutachten .....	27
4.1 Die Schlagzeilen.....	28
5 Literatur .....	29
5.1 Gedruckte Veröffentlichungen.....	29
5.2 Internet .....	29
6 Anhang.....	30

## **1 Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)**

Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen ist ein Beratungsgremium der Bundesregierung mit dem Auftrag, die Umweltsituation und Umweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland und deren Entwicklungstendenzen zu begutachten sowie umweltpolitische Fehlentwicklungen und Möglichkeiten zu deren Vermeidung oder Beseitigung aufzuzeigen.

### **1.1 Mitglieder**

Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen setzt sich aus sieben Mitgliedern zusammen, die über besondere wissenschaftliche Kenntnisse und Erfahrungen im Umweltschutz verfügen müssen. Die Mitglieder werden vom Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit nach Zustimmung durch die Bundesregierung für die Dauer von vier Jahren berufen; Wiederberufung ist möglich. Die laufende Berufungsperiode endet im Frühjahr des Jahres 2000. (SRU 1998 c)

### **1.2 Umweltgutachten**

Ziel der Gutachten und Stellungnahmen des SRU ist, die Urteilsbildung bei allen umweltpolitisch verantwortlichen Instanzen und in der Öffentlichkeit zu erleichtern. Überwiegend handelt es sich bei der Tätigkeit des Umweltrates um wissenschaftliche Politikberatung.

Die periodischen Gutachten (Umweltgutachten) enthalten – mit wechselnden Schwerpunkten – jeweils einen Überblick über die Bereiche des Umweltschutzes, über die wichtigsten Probleme in der Umweltpolitik und geben Handlungsempfehlungen zu Bewältigung sowie zur Verbesserung der Umweltsituation. In Stellungnahmen formuliert der Umweltrat seine Meinung zu aktuellen Fragen der Umweltpolitik, zum Beispiel zu laufenden Gesetzesvorhaben. (SRU 1998 c)

#### **1.2.1 Erstellungsrhythmus**

Laut Satzung ist der SRU verpflichtet, alle zwei Jahre ein Gutachten zu erstellen und der Bundesregierung zu übergeben. Das Gutachten wird vom Umweltrat veröffentlicht. Die Gutachten und Stellungnahmen des Umweltrates werden im Rahmen monatlich stattfindender Ratssitzungen von den Mitgliedern gemeinsam erarbeitet. Während der Abfassung gibt der Umweltrat den jeweils fachlich betroffenen Bundesministerien oder ihren Beauftragten Gelegenheit, zu wesentlichen Fragen Stellung zu nehmen. (SRU 1998 c)

Die Erarbeitung und Beratung der Beiträge erfolgt interdisziplinär, d. h. unter Berücksichtigung naturwissenschaftlicher, technischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Gesichtspunkte. Zu diesem Zweck steht der Umweltrat in einem laufenden Erfahrungsaustausch mit anderen Beratungsgremien der Regierung und des Parlaments<sup>1</sup>. Darüber hinaus pflegt er regelmäßigen Informationsaustausch mit

---

<sup>1</sup> z. B. dem Wissenschaftlichen Beirat "Globale Umweltveränderung", dem Beirat zur Umweltökonomischen Gesamtrechnung, dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und den mit Umweltfragen befaßten Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages

Behörden des Bundes und der Länder sowie mit sachverständigen Personen und Institutionen der Wirtschaft und der Umweltverbände im In- und Ausland.

Auf EU-Ebene findet ein regelmäßiger Austausch mit den Umwelträten der anderen europäischen Staaten statt. (SRU 1998 c)

### **1.2.2 Methodik des inhaltlichen Aufbaus**

Die Kapitel des 98er Gutachtens des SRU ähneln sich durchgehend in der Methodik ihres Aufbaus. In jedem Problemfeld erfolgt erst eine Analyse der Zusammenhänge bzw. eine Bestandsaufnahme. Im nächsten Schritt leitet der SRU daraus umweltpolitische Ziele ab und schlägt zum Schluß konkrete Maßnahmen zu deren Erreichung vor. Auch in untergeordneten Teilproblemen wird so vorgegangen. Nur in Ausnahmefällen nimmt der SRU Stellung, ohne daraus direkt Schlüsse zu ziehen (z. B. 2.1 Umweltpolitische Entwicklungen oder 2.3 Zum Verhältnis deutscher und europäischer Umweltpolitik).

## **2 Politische Rahmenbedingungen bei der Erstellung des Gutachtens**

In der derzeitigen politischen Diskussion spielen umweltpolitische Fragestellungen keine herausragende Rolle. Der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit wird die höchste Priorität eingeräumt. Umweltschutz wird eher als unnötiger Kostenfaktor und als Gefahr für Arbeitsplätze angesehen.

Die Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes wurde durch den Druck der Landwirtschaftslobby immer weiter verzögert. Auch beim gerade verabschiedeten Bundesbodenschutzgesetz haben sich die Interessen der Landwirtschaft sehr stark durchgesetzt, so daß von einem umfassenden Bodenschutz nicht die Rede sein kann.

Die Klimakonferenz der Vereinten Nationen im Dezember 1997 in Kyoto hat wieder einmal deutlich gemacht, wie schwer es ist, international auch nur Minimalkonsense bei Umweltzielen herzustellen, wenn diese verbindlich sein sollen. Der umweltpolitische Alltag mit seinen tagespolitischen Konflikten ist eher ernüchternd.

Gleichwohl haben sich das Bundesumweltministerium sowie alle Umweltministerien der Länder im Juni 1997 in der sogenannten Jenaer 10-Punkte-Erklärung zu den Leitlinien der dauerhaft umweltgerechten Entwicklung, zur Agenda 21 sowie zu den Forderungen des 5. Umweltaktionsprogramms der Europäischen Union bekannt. In der Jenaer 10-Punkte-Erklärung wird explizit eine Konkretisierung von Zielvorgaben gefordert, die an der dauerhaft umweltgerechten Entwicklung ausgerichtet sind. Der Umweltrat begrüßt diese klare Aussage zu einer dauerhaft umweltgerechten Entwicklung und zur Umsetzung der Agenda 21.

### **3 Ausgewählte Schwerpunktthemen**

#### **3.1 Umweltprobleme der Freisetzung und des Inverkehrbringens gentechnisch veränderter Pflanzen**

##### **3.1.1 Einführung**

In Kapitel 3.2. des Gutachtens beschäftigt sich der Sachverständigenrat mit den Umweltproblemen, die bei der Anwendung von Verfahren der Gentechnologie entstehen können. Dabei beschränkt er sich auf die Freisetzung und das Inverkehrbringen der Organismen. Er behandelt in diesem Abschnitt also Themen, die in der Öffentlichkeit zu Zeit sehr kontrovers diskutiert werden. Der Bereich der Forschung und Produktion im geschlossenen Raum wird nicht behandelt. Ein Schwerpunkt liegt dabei in der Bewertung des Übergangs vom kontrollierten Freisetzungsversuch zum großflächigen Anbau mit gentechnisch veränderten Organismen.

##### **3.1.2 Zusammenfassung des Kapitels zur Gentechnik**

###### **3.1.2.1 Risiken bei der Freisetzung und dem Inverkehrbringen**

- Es besteht kein Zweifel daran, daß die Gentechnik mittel- und langfristig einen Einfluß auf ökologische und evolutionäre Prozesse haben wird. Zur Zeit existieren jedoch keine Hinweise auf eine besondere und herausragende Beeinflussung der Umwelt. Die toxikologischen und allergologischen Eigenschaften eines Organismus sind vermutlich von den eingefügten Genen und der Art und Weise der Insertion (Einfügung) im *Einzelfall* abhängig. Da keine allgemeingültigen Aussagen über die Risiken der Gentechnik getroffen werden können, wird auch in Zukunft eine Bewertung des Einzelfalls nötig sein.
- Mit der breiten Nutzung der Gentechnik im Rahmen der Landwirtschaft sind ohne Zweifel Risiken verbunden. Diese sind jedoch tragbar und nach gegenwärtigem Wissensstand gehen die zu erwartenden Schäden nicht wesentlich über das übliche Maß der Nutzung hinaus. Um trotzdem das Risiko künftiger Freisetzungen und der langfristigen kommerziellen Nutzung der Gentechnik abschätzen zu können, ist ein an den heutigen Wissensstand angepaßtes Maßnahmenbündel nötig. Das Inverkehrbringen transgener Pflanzen im großem Maßstab ist durch ökologische Dauerbeobachtung zu überwachen.
- Die Wertungswidersprüche zwischen konventionellen und transgenen Pflanzen sind gesundheits- und umweltpolitisch kaum begründbar. Vorhandene Testverfahren zur Entstehung von Inhaltsstoffen mit toxischem und allergenem Potential sind auszubauen. Vor dem Inverkehrbringen sind sie sowohl auf transgene Pflanzen, als auch auf solche aus konventioneller Züchtung anzuwenden<sup>2</sup>.
- Ein Transfer eines Antibiotikaresistenzgens von einer Pflanze auf Bakterien findet nur mit äußerst geringer Wahrscheinlichkeit statt. Trotzdem ist auf den Einsatz von

---

<sup>2</sup> Zur Zeit müssen nur transgene Pflanzen vor dem Inverkehrbringen auf ihre toxikologische und allergene Wirkung geprüft werden.

Markergenen mit Antibiotikaresistenz Eigenschaften, spätestens beim Inverkehrbringen, zu verzichten. Es sind umgehend Empfehlungen zur Vermeidung überflüssiger Markergene und Gensequenzen auszusprechen.

- Um die Zulassungsverfahren zu beschleunigen sind standardisierte Testverfahren zu entwickeln. Bei der Zulassung sollten stärker wertgebende Inhaltsstoffe beachtet werden. Unerwünschte toxische und genotoxische Stoffe sollten bei erheblichen Risiken zur Versagung der Zulassung führen.
- Zur Risikoabschätzung bei der Freisetzung transgener Pflanzen muß das Verwilderungspotential der Ausgangspflanze und der Zugewinn an Durchsetzungsvermögen der Ausgangspflanze betrachtet werden. Weiterhin ist zu prüfen, welche ökologischen Folgen mit einem evtl. Genfluß verbunden sind<sup>3</sup>. Die Entstehung von hybriden Nachkommen durch Kreuzung mit Wildarten ist intensiv zu beobachten, besonders wenn in Zukunft Eigenschaften für das Überleben in extremen Umweltbedingungen in Pflanzen eingebracht werden (diese Pflanzen werden sich erfolgreich einbürgern und ausbreiten).

### **3.1.2.2 Basisdaten zum ökologischen Verhalten und theoretische Risikobewertung**

- Das Risiko der Auskreuzung und Verwilderung von transgenen Pflanzen kann durch den wissenschaftliche Ansatz der Ausbreitungsindizes<sup>4</sup> im vorab bewertet werden. Dieser Ansatz ist weiter zu verfolgen.
- Auch die eingeführten Genkonstrukte bedürfen einer Risikobewertung, da sie das ökologische Verhalten der Pflanzen verändern können. In Anlehnung an die Risikobewertung mittels Ausbreitungsindizes ist ein Schema zu erarbeiten, das die Klassifizierung von Fremdgenen und der von ihnen vermittelten Eigenschaften erlaubt. In diesem Bereich vorhandene Wissenslücken sind zügig zu schließen.
- Durch diesen doppelten Bewertungsansatz könnte das ökologische Verhalten von transgenen Pflanzen theoretisch bestimmt werden. Ausgangspunkt wäre das ökologische Verhalten der Ausgangspflanze, das sich je nach übertragenem Fremdgen verändert. So besteht die Möglichkeit, in Zukunft "relativ sichere", "ungewisse" und "unsichere" gentechnische Veränderungen zu erkennen.

### **3.1.2.3 Ökologische Begleitforschung und ökologische Dauerbeobachtung**

- Bei einer Zunahme der genetischen Neuentwicklungen ist auch mit einer Zunahme der Überlebensvorteile und der damit verbundenen Risiken zu rechnen. Dies macht die längerfristige Sicherung der Begleitforschung erforderlich. Ihre Ergebnisse müssen rasch veröffentlicht werden.

---

<sup>3</sup> Durch das Auskreuzen der Fremdgene auf verwandte Wildarten können auch Arten mit nachgewiesenem Durchsetzungsvermögen zu den neuen Eigenschaften gelangen.

<sup>4</sup> Demnach werden den Pflanzen, basierend auf deren Daten zum ökologischen Verhalten (z.B. Pollenausbreitung, Verbreitungshäufigkeit), Risikokategorien zugeordnet.

- Die theoretischen Vorhersagen über das Verhalten von transgenen Organismen sollten laufend in der Realität überprüft werden<sup>5</sup>. Hierfür ist eine ökologische Dauerbeobachtung einzurichten, die die vorrangigen Ziele der biologischen Sicherheit und des Naturschutzes hat und als Warnsystem fungieren soll. Untersucht werden sollten dabei die ökologischen Auswirkungen einer möglichen Ausbreitung (auch von tierischen Schädlingen), die Entstehung resistenter Unkräuter und das Verhalten von Nützlingen. Die Beobachtung sollte auf wesentliche Organismen (besonders diejenigen, die als "ungewiß" oder "unsicher" eingestuft sind) und Umweltfaktoren beschränkt werden und auf ganzheitliche Untersuchungsansätze basieren.
- Es wird die Einrichtung einer zentralen Koordinationsstelle für die Umweltüberwachung transgener Organismen unter Beteiligung verschiedener Institutionen befürwortet.
- Die von der Europäischen Kommission erlassenen Vorschriften zur Kennzeichnung gentechnisch veränderter Lebensmittel erfordern eine umfangreiche Überwachung im Lebensmittelbereich. Eine Zusammenarbeit der Überwachungsstellen ist dringend geboten.

#### **3.1.2.4 Rechtsprobleme der Freisetzung und des Inverkehrbringens**

- Das Zulassungssystem in der BRD beruht auf die Freisetzungsrichtlinie der EU<sup>6</sup>. Zuständig für Genehmigungsentscheidungen sind die Mitgliedsstaaten. Über das Inverkehrbringen entscheidet der Staat, bei dem der Antrag gestellt wurde. Die Zulassung der Vermarktung ist in der gesamten EU bindend.
- Derzeit ist die Prüfung von gentechnisch veränderten Organismen auf mehrere Stoffgesetze aufgespalten, wobei oftmals keine Eindeutige Zuordnung möglich ist<sup>7</sup>. Dieser Zustand sollte durch eine "sektorale" Zulassung, die durch nur eine Behörde durchgeführt wird, zugunsten einer einheitlichen Zulassung überwunden werden.

#### **3.1.2.5 Saatgutverkehrsgesetz**

- Im Rahmen des Zulassungsverfahrens nach dem Saatgutverkehrsgesetz erfolgt keine systematische Überprüfung der gesundheitlichen Risiken neuer Sorten und keine Kontrolle der Verbreitung unerwünschter Eigenschaften in die Umwelt. Für gentechnisch veränderte Pflanzen werden diese Bereiche durch Regelungen im Gentechnikgesetz abgedeckt, für die konventionelle Züchtung besteht jedoch eine Gesetzeslücke. Da jedoch auch bei Pflanzen aus konventioneller Züchtung diese

---

<sup>5</sup> Heute werden Vorhersagen auf der Basis von kontrollierten Freisetzungsversuchen gewonnen, die extrapoliert werden.

<sup>6</sup> RL 90 /220/EWG

<sup>7</sup> Die Anwendung der Gentechnik wird in Deutschland durch das Gentechnikgesetz geregelt, das am 20.Juni 1990 in Kraft trat. In § 22 Abs.2 Gentechnikgesetz wird die Anwendung des Gesetzes auf "gentechnikspezifische Risiken" beschränkt. Eine Abgrenzung gentechnikspezifischer und nichtspezifischer Wirkungen ist aber schwierig. So ist eine Einordnung von Gesundheitsrisiken aufgrund unspezifischer Veränderungen des Stoffwechsels einer Pflanze sowohl zum Gentechnikgesetz - als auch zum Saatgutverkehrs - und/oder Pflanzenschutzrecht möglich.

Wirkungen auftreten können, sind die Zulassungsvoraussetzungen für Saatgut zu verschärfen.

### 3.1.2.6 Stufenkonzept und Inverkehrbringen

- Nach dem im Gentechnikgesetz festgeschriebenem Stufenkonzept erfolgt die Zulassung des *Inverkehrbringens* nach Prüfung und Zulassung der *Freisetzung*. Zur Risikobewertung werden die bei der *Freisetzung* gewonnenen Erfahrungen herangezogen. Die "Übersetzung" vom kleinen Maßstab der Freisetzung zur flächendeckenden Anwendung kann jedoch nicht nur quantitative, sondern auch qualitative Veränderungen zur Folge haben. Da dieses Risiko vor der Zulassung des Inverkehrbringens nicht umfassend bewertet werden kann, sollte die Zulassung flexibilisiert und dynamisiert werden, um auf neue Erkenntnisse der begleitenden Risikoforschung und Kontrollen reagieren zu können ("beobachtende Zulassung")

### 3.1.2.7 Begleitforschung und Nachzulassungsmonitoring

- Die Änderung der Freisetzungsrichtlinie dahingehend, das die zuständige Behörde den Betreiber und Hersteller zu einem Nachzulassungsmonitoring verpflichten kann, ist sinnvoll. Als Entscheidungskriterium kann die Risikoklasse (wie vom Sachverständigenrat vorgeschlagen) verwendet werden.

### 3.1.2.8 Deregulierung von Freisetzung und Inverkehrbringen

- Das Zulassungsverfahren für die Freisetzung ist durch den doppelten Ansatz der Risikobewertung (s. o.) deregulierbar. Weithin ist ein bezüglich einzelner Risikosegmente vereinfachtes Verfahren möglich. Dieses kann auch für den Bereich des Inverkehrbringens erwogen werden.

### 3.1.2.9 Inverkehrbringen gentechnisch veränderter Lebensmittel

- Die Kennzeichnungsregelung für Lebensmittel der Verordnung über neuartige Lebensmittel<sup>8</sup> umfaßt den Gesundheitsschutz, den Schutz des Verbraucherinteresses vor Täuschung und die Gewährleistung von Transparenz. Es bestehen erhebliche Unsicherheiten hinsichtlich der Feststellung und Bewertung des Vorhandenseins *gentechnisch* hergestellter Lebensmittel. In Ermangelung eines allgemeingültigen Verfahrens sollte die Prüfung auf den Einzelfall abgestellt werden. Die Herstellung von voller Transparenz wird trotz der Hindernisse befürwortet, da es sich bei den Risiken der Gentechnik um neuartige Risiken handelt, bei denen Bewertungsirrtümer nicht völlig ausgeschlossen werden können. Es wird jedoch darauf hingewiesen, daß es eine Vielzahl neuer Verfahren in der Lebensmitteltechnologie gibt, bei denen zwar keine Gentechnik, aber neue Organismen und Enzyme zum Einsatz kommen. Eine ausgewogene Politik der Verbraucherinformation sollte für alle, nicht nur für gentechnisch veränderten Lebensmittel, erfolgen.

---

<sup>8</sup> Diese EU-Verordnung (VO (EG) Nr. 258/97) wurde 1997 nach 4 1/2 Jahren Verhandlungen verabschiedet. Die Kennzeichnung neuartiger, insbesondere gentechnisch veränderter Lebensmittel steht neben der Zulassung im Zentrum der Verordnung.

### **3.1.3 Vergleich mit der Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und B 90/Die Grünen**

Um der Frage nachzugehen, inwiefern die Gutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU) auf politische Entscheidungen Einfluß haben, sollen im Folgenden nach möglichen Überschneidungen zwischen den o. g. Vorschlägen und der Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Bündnis 90/Die GRÜNEN vom 20.10.98 gesucht werden.

Der Vertrag enthält einen Abschnitt, in dem die Politik der zukünftigen Regierung in Fragen der Gentechnik erklärt wird.

Hierin wird zunächst auf die Vorteile der Gentechnologie (z. B. für die Medizin, die Umweltsanierung etc.), aber auch auf das umstrittene *"Ausmaß notwendiger Gefahrenabwehr und Risikovorsorge"* hingewiesen. *"Insbesondere in der Landwirtschaft und im Lebensmittelbereich wird auch der gesellschaftliche Nutzen kritisch hinterfragt."*

"Die verantwortbaren Innovationspotentiale der Bio- und Gentechnologie" sollen "systematisch" weiterentwickelt werden. Dabei soll jedoch auch der *"Vorrang des Schutzes von Mensch und Umwelt"* im deutschen und europäischen Gentechnikrecht festgeschrieben - und die Risiko- und Sicherheitsforschung verstärkt werden.

Nach diesem allgemein gehaltenen Teil finden sich Überschneidungen zum Gutachten des SRU in der Behandlung von spezifischeren Bereichen. Die wesentliche Forderung des SRU nach einer "ökologischen Begleitforschung"<sup>9</sup> findet sich in einem Abschnitt des Vertrages wieder, in dem zu Freilandversuchen und zum Inverkehrbringen Stellung bezogen wird. Diese sollten *"wegen der langfristigen Auswirkungen des Anbaus transgener Pflanzen in einem Langzeit-Monitoring wissenschaftlich begleitet werden."*

Die im Gutachten aufgestellte Forderung nach Verzicht auf Markergene mit Antibiotikaresistenzigenschaften<sup>10</sup> (besonders beim Inverkehrbringen) findet sich ansatzweise im Koalitionsvertrag wieder: "negative Auswirkungen beim Einsatz von Antibiotika-Resistenz-Genen müssen verhindert werden."

*"Die Zuständigkeit für Genehmigungen bei der Freisetzung und beim Inverkehrbringen von gentechnisch veränderten Organismen"* sollen laut Koalitionsvertrag *"überprüft"* werden. Der SRU befürwortet eine "sektorale" Zulassung, die durch nur eine Behörde durchgeführt wird<sup>11</sup>. Diese Forderung könnte als Anregung für eine "Überprüfung" angesehen werden.

Laut Vertrag soll durch *"eine entsprechende Kennzeichnung"* sichergestellt werden *"...daß gentechnikfreie Produkte und Verfahren für die Verbraucherinnen und Verbraucher klar erkennbar sind."* Der SRU fordert umgekehrt im Abschnitt "Inverkehrbringen gentechnisch veränderter Lebensmittel" nicht die Kennzeichnung von gentechnikfreien - sondern von allen neuartigen (so auch der gentechnisch veränderten) Lebensmittel.

---

<sup>9</sup> Siehe Abschnitt "Ökologische Begleitforschung und ökologische Dauerbeobachtung"

<sup>10</sup> Siehe Abschnitt "Risiken bei der Freisetzung und dem Inverkehrbringen"

<sup>11</sup> Siehe Abschnitt "Rechtsprobleme der Freisetzung und des Inverkehrbringens"

In einigen Punkten finden sich Überschneidungen zwischen Koalitionsvertrag und Gutachten, es kommen jedoch auch unterschiedliche Regelungen vor. Vor allem da der Koalitionsvertrag sehr allgemein gehalten ist und sich, zumindest für den Bereich der Gentechnik, auf wenige konkrete Vorgehensweisen festlegt, kann durch einzelne Gemeinsamkeiten nicht auf eine Anlehnung der Politik an das Gutachten geschlossen werden. Es ist zu beachten, daß der SRU in seinem Gutachten auch Anregungen aus der allgemeinen aktuellen Diskussion zu der Thematik aufgreift, so daß die Überschneidungen mit dem Koalitionsvertrag auch auf andere Quellen zurückzuführen sein können.

Trotzdem scheinen Anregungen, die denen des Gutachtens zumindest ähnlich sind, in politische Prozesse einzufließen (auch wenn die Beeinflussung nicht unbedingt durch das Gutachten selbst erfolgte), wobei natürlich beachtet werden muß, daß eine Festlegung im Koalitionsvertrag noch nicht deren konkrete Umsetzung bedeutet.

### **3.2 Umweltschutz und internationaler Handel**

Der SRU untersucht in seinem 98er Gutachten Umweltschutz und internationalen Handel aus der Perspektive der dauerhaft umweltgerechten Entwicklung. Zunächst analysiert er die sozialen Wirkungen der Einbindung von Staaten in den Welthandel und die Zusammenhänge zwischen den Handlungsfeldern Umweltschutz und Welthandel. Daraus leitet er dann Ziele für eine künftige Welthandelsordnung ab und schlägt Maßnahmen zu deren Erreichung vor.

#### **3.2.1 Analyse der sozialen Wirkungen der Einbindung von Staaten in den Welthandel**

Im Kontext einer dauerhaft umweltgerechten Entwicklung bedeutet die Einbindung der Entwicklungs- und Schwellenländer in den Welthandel in erster Linie die Möglichkeit der Einkommenssteigerung und infolgedessen einen Rückgang der Armut. Dabei hat sich besonders im südostasiatischen Raum empirisch erwiesen, daß Armutsbekämpfung und ein Rückgang des Bevölkerungsdruckes eng miteinander zusammenhängen. (SRU 1998 a: 318f.)

Der Umweltrat plädiert deswegen für die Einbindung einkommensschwacher Regionen in den Welthandel. Er stellt fest, daß Markteintrittsmöglichkeiten aber gerade da verbaut werden, wo relative Kostenvorteile herrschen, nämlich etwa im Agrar-, Textil oder Stahlbereich. (SRU 1998 a: 319)

Wirtschaftswachstum, das Einkommenssteigerungen bedingt, hat im Hinblick auf Umweltschutz Vor- und Nachteile. Die mit Einkommenssteigerung verbundenen Umweltbelastungen nehmen bis zu einem Einkommensniveau von ca. 5000 pro Kopf und Jahr zu, darüber aber stetig ab. Dann führen Veränderungen in der gesellschaftlichen Präferenzstruktur dazu, daß Umweltgüter verstärkt nachgefragt werden. Die Geburtenrate geht zurück, da Kinder "teurer" werden und die parallel verbesserten Sozialsysteme eine bessere Altersabsicherung bieten. Auf der anderen Seite treten mit steigendem Wohlstand neue Umweltprobleme wie Allergien (z. B. durch Luftbelastungen vom Verkehr) oder Grundwasserverunreinigungen (durch intensiviert Landwirtschaft) auf. Die Qualität globaler Umweltgüter wie die Atmosphäre oder die Gewässerqualität ist keineswegs vom Einkommensniveau entkoppelt. Diese Umweltgüter können nur durch eine Regulierung der internationalen Staatengemeinschaft geschützt werden. Bis zum Erreichen des "kritischen Einkommens" kann die "kritische Schadensschwelle" schon überschritten sein (z. B. irreparable Verluste der tropischen Artenvielfalt). Dem könnte durch Einkommenstransfers entgegengesteuert werden, die die Einwirkungsdauer der Umweltbelastungen verkürzen würden. (SRU 1998 a: 319)

#### **3.2.2 Analyse der ökologischen Zusammenhänge von Welthandel und Umweltschutz**

Ein Staat tritt in den Außenhandel ein, wenn er sich davon einen Wohlfahrtsgewinn erwartet. Sein Nutzenzuwachs muß größer sein als die Opportunitätskosten des Rohstoffverbrauchs und die Umweltschäden im eigenen Land. Fließen die Umweltkosten nicht in die Preise ein, kommt es zu volkswirtschaftlichen Wohlfahrts-

verlusten aufgrund falsch gesetzter staatlicher Rahmenbedingungen (Staatsversagen).  
(SRU 1998 a: 320)

Mögliche nachteilige Auswirkungen intensivierter Handelsbeziehungen sind (SRU 1998 a: 942.):

- Die transportbedingten Umweltbelastungen wie Emissionen, Landschafts- und Flächenverbrauch nehmen zu.
- Wachstumsimpulse werden ausgelöst, die einkommensbedingte Nachfrageimpulse zur Folge haben, wie sie unter 3.2.1 beschrieben sind.
- Durch internationale Spezialisierung werden Umweltressourcen dort am meisten genutzt, wo sie am (umwelt-/) kostengünstigsten zugänglich sind. Traditionell stark belastete Regionen können dadurch entlastet werden und die Entwicklung ist ökologisch sinnvoll, wenn die kritische Schadensschwelle im Ausland nicht überschritten wird.
- Es besteht die Gefahr von Wohlfahrtsverlusten aus Sicht der Weltgemeinschaft, wenn in einem Staat zwar eine hohe Umweltqualität nachgefragt wird, die Nutzungskosten bei der Produktion aber nicht steigen. Das würde durch Zuwanderung umweltintensiv produzierender Sektoren noch verstärkt.
- Außenhandel kann ökologische Risiken erhöhen, wenn er mit gefährdeten (z. B. bedrohte Arten) oder selbst gefährdenden Gütern unternommen wird.

Mit dem internationalen Handel ist auch die Möglichkeit von Umweltdumping gegeben. Umweltdumping bedeutet, daß aufgrund unterschiedlicher Internalisierung externer Effekte einerseits Kostennachteile für Betriebe an Standorten mit höheren Umweltstandards entstehen und andererseits Marktvorteile an Standorten mit weniger Umweltschutzvorschriften ähnlich wie durch Subventionen. (SRU 1998 a: 958.)

Als positive Effekte von freiem Welthandel werden angesehen (SRU 1998 a: 943.)

- Die Erhöhung der Diffusionsgeschwindigkeit und die bessere Verfügbarkeit umweltschonender Produktions- und Konsumgüter, von Umweltschutztechnologien und Know-how.
- In offenen Volkswirtschaften können (umweltschonende) immaterielle Werte besser nach außen vermittelt werden als in geschlossenen.
- Schutz und Entwicklung gefährdeter Naturgüter können durch Komplementärnutzungen finanziert werden, die sich aus liberalisierten Außenhandelsströmen ergeben (z. B. Tourismus in Nationalparks).

Diese drei positiven Effekte sind nicht charakteristisch für den Umweltschutz, sondern gelten genauso für Diffusion, Wertevermittlung Komplementärnutzungen von umweltschädigenden Gütern.

Die handelspolitischen Ziele, die der SRU daraus ableitet, werden in Kapitel 3.2.4 vorgestellt.

### **3.2.3 Rechtliche und globalpolitische Rahmenbedingungen für Umweltschutz im Handel**

Aufgrund des Souveränitätsdenkens der Einzelstaaten ist das internationale Um-

weltrecht regelmäßig abstrakter gefaßt. Dazu liegt das Grundrecht auf eine unversehrte Umwelt in seinem Stellenwert hinter den fundamentalen Prinzipien der Freiheits- und Gleichheitsrechte. Das zieht Schwächen bei der Durchsetzbarkeit nach sich. Neben dem Verbot der Umweltschädigung auf fremdem Hoheitsgebiet und dem Gebot der Nutzungsteilung gemeinsamer Ressourcen gibt es keine international rechtsverbindlichen Umweltregelungen. Von Relevanz für die Umwelt ist darüber hinaus der Tatbestand von "Unfriendly Acts" aus der Deklaration zu freundschaftlichen Beziehungen der UNO, der mit Sanktionen bestraft werden kann. Zu niedrige Umweltstandards fallen aber fast nie in diese Kategorie.

Prinzipiell sind umweltschutzmotivierte Eingriffe in den Welthandel nicht erlaubt. Die internationale Ordnung ist mit nach Funktionen getrennten<sup>12</sup> Teilsystemen geregelt<sup>13</sup>, denn je komplexer ein Regelungsgebiet wird, desto schwerer ist die Konsensfindung und desto unwahrscheinlicher ein wirklich bindendes Ergebnis. "Die Klimakonferenz der Vereinten Nationen im Dezember 1997 in Kyoto hat einmal mehr deutlich gemacht, wie schwer es ist, international (Minimal-) Konsens bei Umweltzielen [, die von Natur aus ein umfangreiches Regelungsgebiet umfassen,] herzustellen, sobald diese bindend werden sollen. Dennoch sieht der Umweltrat keine Alternative als die Fortsetzung entsprechender Bemühungen." (SRU 1998 b)

Der Umweltrat befürwortet diese ordnungspolitische Struktur grundsätzlich. Seiner Meinung nach "sollte allerdings das Prinzip unabhängiger Aufgabenbereiche nur soweit reichen, wie den aus dem Gesamtzusammenhang aller (Teil-) Ordnungen abzuleitenden Gemeinwohlzielen in hinreichendem Umfang genügt wird und andere Ordnungen und deren Schutzgüter nicht unverhältnismäßig beeinträchtigt werden. Für den Konfliktfall müssen Regeln für das Verhältnis der Ordnungen zueinander entwickelt werden. In geringem Umfang sind solche Regeln bereits im GATT angelegt (Art. XX)." (SRU 1998 d: 113.\*)

Das GATT ist ein multilaterales Ordnungswerk zur Regelung des freien Handels. Dieses Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (General Agreement on Trades and Tariffs = GATT) wurde 1947 geschlossen und konstituiert zusammen mit dem Abkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation (WTO) 1994 die internationale Handelsordnung. Die negative Grundhaltung gegenüber umweltschutzmotivierten Eingriffen in den Handel ist angesichts dieser Ziele nicht überraschend. Für das Konfliktfeld Umweltschutz und internationaler Handel sind von Bedeutung (SRU 1998 a: 949.)

- das Prinzip der Nichtdiskriminierung (Meistbegünstigung, Inländerbehandlung),

Nach dem Meistbegünstigungsprinzip (Art. I GATT) müssen alle handelspolitischen Vorteile, Vorrechte, Befreiungen und Zugeständnisse, die einem Handelspartner bei Ein- und Ausfuhr gewährt werden, auch für alle anderen Handelspartner gelten. Inländerbehandlung (Art. III Abs. 4 GATT) heißt, daß importierte Waren bei Verkauf, Beförderung, Verteilung etc. nicht schlechter gestellt werden dürfen als gleichartige Waren inländischer Herkunft.

---

<sup>12</sup> z. B. Handel, Umwelt, Menschenrechte, Soziales und Ressourcen ...

<sup>13</sup> GATT, Montrealer Abkommen...

- das Verbot mengenmäßiger Beschränkungen und Belastungen wie Zölle u. ä. sind die einzigen zulässigen handelshemmenden Maßnahmen. Mengenmäßige Belastungen wie Quoten, Kontingente sind verboten. (Art. XI GATT)

- besonders die Ausnahmeregeln nach Art. XX GATT

Artikel XX GATT Allgemeine Ausnahmen

1. Unter dem Vorbehalt, daß die nachstehenden Maßnahmen nicht in einer Weise durchgeführt werden, daß sie ein Mittel zur willkürlichen oder ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen den Ländern, bei denen die gleichen Verhältnisse vorliegen, oder eine verschleierte Beschränkung im internationalen Handel darstellen, soll keine Bestimmung des vorliegenden Abkommens so ausgelegt werden, als ob sie einen Vertragspartner hindern würde, folgende Maßnahmen zu beschließen:
  - a) Maßnahmen, die für den Schutz der öffentlichen Moral erforderlich sind;
  - b) Maßnahmen, die für den Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Personen und Tieren oder die Erhaltung des Pflanzenwuchses erforderlich sind (...)
  - e) Maßnahmen, die sich auf Waren beziehen, die in Gefängnissen hergestellt werden (...)
  - g) Maßnahmen zur Erhaltung erschöpflicher Naturschätze, wenn solche Maßnahmen gleichzeitig mit Beschränkungen der einheimischen Produktion oder des einheimischen Verbrauchs durchgeführt werden;
  - h) Maßnahmen zur Durchführung von Verpflichtungen im Rahmen eines zwischenstaatlichen Grundstoffabkommens (...)

SRU 1998 a: 323

Seit einigen Jahren arbeitet die Organisation der 25 reichsten Industrienationen (OECD) an einer Vertragsvorlage für ausländische Direktinvestitionen nach ähnlichem Muster, dem Multilateralen Investitionsabkommen (MAI). Aufgrund scharfer Kritik an der Arbeitsweise hinter verschlossenen Türen und fehlender Berücksichtigung der Schutzgüter anderer internationaler Abkommen ist eine ratifizierungsfähige Vorlage aber noch nicht absehbar.

Wird durch umweltpolitische Maßnahmen gegen die internationale Handelsordnung verstoßen, kommt es zu einem Streitschlichtungsverfahren durch ein WTO-Schiedsgericht; eigenstaatliche Maßnahmen sind nicht erlaubt.

Die fehlende Berücksichtigung des Umweltaspektes bei der Konfliktschlichtung durch GATT-Schiedsgerichte wurde zum Beispiel im "Hormonfall" Anfang 1998 deutlich. Das Europaparlament kritisierte die Untersagung des EU-Verbots von Hormonen bei der Rinderzucht aufs heftigste und äußerte die Befürchtung, das GATT/WTO-Regime beabsichtige eine Gesundheits- und Umweltpolitik auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Im nächstinstanzlichen Urteil wurde das Hormonverbot dann relativiert. (SRU 1998 a: 954)

Der Umweltrat schlägt vor, daß steuernde Eingriffe staatlicher Kollektiven erst aufgrund von nachgewiesenen Funktionsdefiziten ("Marktversagen") vorgenommen werden sollten. Voraussetzung wäre also, daß das Marktergebnis aufgrund externer Effekte, Informationsmängel oder unerwünschter Verteilungswirkungen ineffizient ausfällt. (SRU 1998 a: 963.)

Gestützt auf das Leitbild einer dauerhaft umweltgerechten Entwicklung untersucht der SRU die Legitimation von handelspolitischen Eingriffen in den freien Warenverkehr und entwickelt Vorschläge für eine stärker umweltorientierte Welthandelsordnung. (SRU

1998 a: 318)

### **3.2.4 Ziele für die Ökologisierung einer künftigen Welthandelsordnung**

Die Intensivierung von Güter- und Kapitalströmen ("Globalisierung") hat klare Auswirkungen auf die Umwelt. Der SRU definiert drei Schutzgüter, die von diesen Umweltauswirkungen geschädigt werden können:

1. Natur- bzw. Umweltgüter,
2. unveräußerliche Umweltgrundrechte (insbesondere Leben und menschliche Gesundheit) sowie
3. weltwirtschaftlich effiziente Arbeitsteilung

**Tabelle 3-1: Fallgruppen von Schutzgütern für eine umweltorientierte Welthandelsordnung**

<b>A Umwelt-/Naturgüter und durch sie vermittelte Funktionen (einschließlich Options-, Existenz- und Vermächtniskomponenten)</b>			
1 Schutz lokaler Umweltgüter im Importland  i bei externen Effekten in Gebrauch, Verbrauch und Entsorgung eines importierten Produktes		2 Schutz grenzüberschreitender bzw. gemeinsam nutzbarer Umweltgüter und Ressourcen	3 Schutz globaler Umweltgüter und Ressourcen
ii bei grenzüberschreitenden externen Effekten durch das Herstellungsverfahren des importierten Produktes			
<b>Beispiele:</b> Emissionen aus Kfz-Nutzung; Dioxinmissionen aus Verbrennung von Kohle oder chlorhaltigen Stoffen; Grenzwerte für Pestizide in Nahrungsmitteln und Textilien	<b>Beispiele:</b> Grenzüberschreitende saure Niederschläge aus Verbrennung und Industrieprozessen; Verunreinigung grenzüberschreitender Gewässer	<b>Beispiele:</b> Übernutzung grenzüberschreitender Aquifere	<b>Beispiele:</b> Zerstörung der Ozonschicht; Erwärmung der Troposphäre; Verlust an Tier- und Pflanzenarten sowie Lebensräumen
<b>B Berücksichtigung umweltbezogener Menschenrechte, insbesondere Schutz von Leben und Gesundheit</b>			
<b>Beispiele: Beschränkung der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle nach Maßgabe der umweltpolitischen Steuerungskapazität (Länderlisten); staatenübergreifend verbindliche Verfahrensstandards im Umgang mit toxischen Stoffen (als Ausnahme vom -Ursprungslandprinzip); Exportverbote für gefährliche Stoffe</b>			
<b>C Effizienz der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung: Abwehr von "Umweltdumping", insbesondere gegenüber staatenübergreifenden Umweltgütern</b>			
<b>Beispiele:</b> Exporte unter Verstoß gegen internationale Übereinkommen (Nichteinhaltung von Mindeststandards)			

SRU 1998 a: 331

Daraus leitet er folgende Ziele für eine umweltorientierte Welthandelsordnung ab:

*Ziel 1: Abwehr von Maßnahmen eines Exportlandes, die die Umwelt (via Umwelteffekt) oder den Ressourcenbestand (via Nutzungskonkurrenz) eines Importlandes, einer Ländergruppe oder der Weltgemeinschaft schädigen*

Externe Effekte und die Existenz öffentlicher Güter – wie sie regelmäßig im Umweltbereich gegeben sind – sind als Ursachen von regelungsbedürftigem Marktversagen weithin anerkannt. Das Prinzip der territorialen Integrität und das Prinzip der gutnachbarschaftlichen Beziehungen sind sowohl in Grundsatz 2 der Rio-Deklaration als auch im WTO/GATT-Regelwerk verankert.

Der SRU kommt zu dem Schluß, daß regulierende Eingriffe in den Außenhandel möglichst reduziert werden sollten<sup>14</sup>. Sie sind allerdings zu empfehlen, um Marktversagen bei grenzüberschreitenden und globalen Umweltgütern auszugleichen. (SRU 1998 a: 944.)

<sup>14</sup> vgl. Kapitel 3.2.3

*Ziel II: Sicherung von unveräußerlichen Menschenrechten*

Aus ethischer Sicht stellen Verletzungen von unveräußerlichen Menschenrechten eine absolute Schranke für Wirtschaft und Politik dar. Die Ausnahme bestimmter, gerade auch umweltbezogener Grundrechte (z. B. Leben und menschliche Gesundheit) von marktgebundenen Koordinationsprozessen folgt nach Ansicht des Umweltrates neben vorrangig normativen Begründungen, wie sie schon im Leitbild einer dauerhaft umweltgerechten Entwicklung enthalten sind, auch ökonomischen und politischen Begründungen. (vgl. SRU 1998 a: 970) Zwar gibt es zur Zeit noch keinen konsistenten internationalen Menschenrechtskatalog; eine Legitimation für außenhandelspolitische Maßnahmen zum Schutz von unveräußerlichen umweltbezogenen Menschenrechten kann sich aber (außer auf vertragstheoretische Begründungen) auf den Grundsatz 1 der Rio-Deklaration und die kulturübergreifende, rechtlich weitgehend kodifizierte Bedeutung des Gesundheitsschutzes stützen sowie auf eine Reihe von Standards zurückgreifen, die zum Schutz der Menschenrechte im Zusammenhang mit Umweltschäden in vielen Bereichen erlassen wurden (WHO, FAO, ILO u. a.). (SRU 1998 a: 981.)

*Ziel III: Sicherung der Effizienz der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung, soweit diese durch "unfaire" Maßnahmen eines Exportlandes ("Umweltdumping") beeinträchtigt wird.*

International unterschiedliche Umweltstandards sind nicht an sich zu beanstanden, da sie nationale Unterschiede in der physischen Ausstattung mit Umweltfaktoren oder in der Nachfrage nach Umweltfunktionen reflektieren können. Wettbewerbsverzerrungen, die auf die mangelnde Internalisierung von lokalen, grenzüberschreitenden oder globalen Umweltschäden zurückzuführen sind, sind im Rahmen des GATT/WTO-Regimes hingegen durchaus regelungsbedürftig. Allerdings ist das Internalisierungskonzept wegen der methodologischen wie empirischen Unschärfen nicht als Referenzsystem geeignet, an dem ökologisches Dumping gemessen und damit sanktionsfähig gemacht werden könnte. Statt dessen sollten die in internationalen Abkommen festgeschriebenen Umweltstandards bzw. Ressourcennutzungsrechte als Referenzmaßstab für Sanktionsermächtigungen dienen. (SRU 1998 d: 113\*) Die internationale Handelsordnung kann für umweltpolitische Zwecke eingesetzt bzw. umgewidmet werden. (SRU 1998 a: 318) Einen Schwerpunkt legt der SRU deshalb auf die Auswertung des Vertragstextes des GATT mit Umweltbezug.

Der politische Anspruchsbereich eines Umweltregimes<sup>15</sup> sollte sich an der geographischen Ausdehnung orientieren, Umweltraum und dessen politische Zuständigkeit sollten also übereinstimmen (föderalistisches Äquivalenzprinzip). Kosten und Nutzen fallen auf diese Weise zusammen (Kongruenzprinzip), wodurch die Anreize gering sind, sich bei der Nutzung öffentlicher Güter, wie es grenzüberschreitende Umweltgüter sind (Luft, Wasser etc.), als "Trittbrettfahrer"<sup>16</sup> zu verhalten. (SRU 1998 a: 964.)

Schließlich sollte eine Maßnahme dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen, also zur Zielerreichung geeignet und dazu auch erforderlich sein – also kein ebenso

---

<sup>15</sup> einer Instanz, die Entscheidungen mit Auswirkungen auf die Umwelt trifft

<sup>16</sup> sich fahren lassen (am Nutzen teilhaben), aber nicht für Sprit oder Schäden aufkommen (ohne Kosten zu übernehmen)

wirksames milderes Mittel ersichtlich sein – und im engeren Sinne verhältnismäßig sein, also Aufwand/Kosten nicht außer Verhältnis zum angestrebten Nutzen stehen. (SRU 1998 a: 965.)

### **3.2.5 Maßnahmen zur Ökologisierung einer künftigen Welthandelsordnung**

Nationale Maßnahmen können die Umweltschäden immer weniger beheben. Politische Initiativen zur Bewältigung von Problemen grenzüberschreitender oder globaler Umweltgüter müssen sich deshalb Instrumenten wie bi- oder multilateralen Übereinkommen (Montreal, Klimarahmenkonvention...) bedienen oder internationale Institutionen schaffen (auf UNO- oder EU-Ebene) (SRU 1998 a: 318)

#### **3.2.5.1 Konkrete Vorschläge zur Ökologisierung des GATT als multilaterales Übereinkommen**

Im GATT wird ein zu eng gefaßter Begriff von Umweltdumping (vgl. Kapitel 3.2.2) bemängelt. Das GATT unterscheidet nämlich zwischen Dumping und Subvention. Dumping heißt dort, daß der Exportpreis geringer ist als der "normale" Wert des Gutes gemessen am Marktpreis des Produktionslandes oder einer geeigneten Referenzbasis, während Subventionen direkte staatliche Zuwendungen bedeuten – unter die "unzureichende" Umweltstandards nicht fallen. (SRU 1998 a: 958)

Ist das Importland unmittelbar betroffen und das Exportland als Schädiger eindeutig identifizierbar, schlägt der Umweltrat eine Ausdehnung des Artikel XX Buchst. b) GATT (Vorrang des Schutzes des Lebens oder der Gesundheit von Personen und Tieren oder des Erhalts des Pflanzenwuchses bei Beeinträchtigungen durch Importprodukte) auf direkte einseitige grenzüberschreitende Beeinträchtigungen von Umweltgütern sowie von Ressourcennutzungsrechten des Importlandes durch die Produktions- und Prozeßmethoden des Exportlandes vor. (SRU 1998 d: 114.\*)

Liegt keine unmittelbare Betroffenheit des Importlandes vor oder ist der Verursacher nicht eindeutig bestimmbar, müssen handelspolitische Maßnahmen zum Schutz der oben beschriebenen Schutzgüter erst durch ein entsprechendes Abkommen zwischen den betroffenen Staaten legitimiert werden. Nur die darin vorgesehenen Handelsmaßnahmen können gegebenenfalls angewandt werden.

Außerdem sollen im Art. XX GATT Maßnahmen geregelt werden bezüglich

- Schäden an grenzüberschreitenden bzw. gemeinsam nutzbaren Umweltgütern und Ressourcen, bei denen keine eindeutige Zuordnung von Schädigern und Geschädigten möglich ist,
- Schäden an globalen Umweltgütern und
- Produkten, bei deren Produktion es zu einer Verletzung umweltbezogener Menschenrechte kommt.

(SRU 1998 d: 115.\*)

### **3.2.5.2 Weitere Empfehlungen zu einer stärkeren Beachtung des Umweltschutzes im Welthandel**

Der SRU empfiehlt, Importbeschränkungen gegenüber Nichtunterzeichnerstaaten nur zuzulassen, wenn dort bei der Produktion die oben genannten Schutzgüter verletzt werden und die Vereinbarung allgemeinverbindlich ist, d. h. die Mehrheit der vom Übereinkommen negativ betroffenen Staaten beitrifft. (SRU 1998 d: 116.\*) Eigenmächtige Sanktionen lehnt er ab, da Umweltkosten nicht sicher und objektiv bestimmbar sind. (SRU 1998 a: 974.)

### **3.2.6 Presseecho zum Kapitel internationaler Handel**

Der Themenschwerpunkt Handel fand relativ wenig Beachtung in der Tagespresse. Die Frankfurter Allgemeine Zeitung schreibt am 28.02.98

„Sachverständige beklagen Reformstau in der Umweltpolitik  
(...) Die Sachverständigen sprechen sich zugleich für einen zurückhaltenden Einsatz von Umweltstandards in internationalen Handelsvereinbarungen aus. Die Armut in der Welt könne man nur bekämpfen, indem man die Entwicklungsländer am freien Welthandel beteilige. Umweltpolitisch motivierte Handelssanktionen sollten deshalb nur dann zulässig sein, wenn Schäden an grenzüberschreitenden oder gemeinsam geschützten [Das soll wahrscheinlich "genutzten" heißen. Anmerkung des Verfassers] Umweltgütern oder Verstöße gegen internationale Abkommen abgewehrt werden sollten. Durch Durchsetzung des Klimaschutzes sollten hartnäckige Trittbrettfahrer mit Außenhandelssanktionen belegt werden können (...)"

Ein anderer Grund für die spärliche Behandlung könnte sein, daß öffentlichkeitswirksame Ereignisse wie die Klimakonferenz von Kyoto nicht aktuell waren. Immerhin schrieb die Neue Osnabrücker Zeitung am 28.02.98:

„Umwelt-Sachverständige beklagen Reformstau  
(...) Die Klimakonferenz in Kyoto im Dezember 1997 habe gezeigt, wie schwer es sei, einen international bindenden Minimalkonsens herzustellen. Der Rat schlägt Außenhandelssanktionen für Staaten vor, die internationale Umweltvereinbarungen nicht einhalten.“

### 3.3 Tourismus

#### 3.3.1 *Die aktuelle Lage im Bereich Freizeit und Tourismus*

Nach Angaben der WTO<sup>17</sup> waren 1996 weltweit etwa 600 Millionen Touristen unterwegs. Fast 80 % kommen aus den Ländern USA, Japan, Großbritannien, Deutschland und Frankreich. Der Rest verteilt sich vorwiegend auf 10 weitere Staaten. Die jährliche Wachstumsrate liegt bei etwa 4 %. Das Wirtschaftsvolumen verdoppelt sich etwa alle zwanzig Jahre.

Ein sehr großer Teil des Welttourismus entfällt auf Europa. Dies betrifft sowohl die Ein- als auch die Ausreisenden. Die Zahl der internationalen Ankünfte liegt bei 330 Millionen und entspricht etwa zwei Drittel des Welttourismus.

##### 3.3.1.1 **Deutschland als wichtigster Tourismusfaktor in Europa**

Deutschland stellt innerhalb von Europa den größten Anteil am Tourismus. Nach Berechnungen der Forschungsgemeinschaft Umwelt und Reisen (FUR) unternahmen im Jahr 1996 ca. 45,3 Millionen Deutsche insgesamt 61,2 Millionen Auslandsreisen. Der Zahl der Fernreisen beträgt 7,8 Millionen, die Zahl der Reisen ins Ausland insgesamt 42,7 Millionen. Vergleicht man diese Zahlen mit denen von 1995 zeigt sich ein leicht rückläufiger Trend. Zugenommen hat allerdings die Zahl der Kurzreisen (2-4 Tage). Sie stieg von 50,7 Millionen im Jahre 1995 auf 58 Millionen im Jahre 1996.

Die wirtschaftliche Bedeutung des Tourismus nimmt eine herausragende Stellung ein. Nach Schätzungen des Bundesministeriums für Wirtschaft beläuft sich die touristisch induzierte Wertschöpfung auf über 200 Milliarden DM. Dies entspricht einem Anteil von 6 % am Volkseinkommen. Insgesamt sind im Bereich des Tourismus ca. 2 bis 2,5 Millionen Arbeitnehmer beschäftigt.

#### 3.3.2 *Die Veränderungen der Bedürfnisse im Bereich Freizeit und Tourismus*

Freizeit und Tourismus tragen ganz wesentlich zum weltweit wachsenden Gesamtverkehrsaufkommen bei. Es läßt sich ein eindeutiger Trend zu größeren Reisedistanzen, häufigeren und kürzeren Reisen. Die Reisezeit erstreckt sich nicht mehr nur auf die Sommermonate, sondern über das ganze Jahr. Reisen werden außerdem immer spontaner gebucht. Die Bedeutung sportlicher Aktivitäten im Urlaub nimmt ständig zu. Bei der Wahl der Verkehrsmittel läßt sich ebenfalls ein eindeutiger Trend feststellen. Auf der anderen Seite erhöht sich die Zahl der Flugreisen und die zurückgelegten Kilometer im PKW, während der Anteil der Bahnurlaube sinkt. Insgesamt werden derzeit schon 30 % aller Urlaubsreisen mit dem Flugzeug durchgeführt.

##### 3.3.2.1 **Erklärungsansätze für die Entwicklungen**

Der Bereich Urlaub und Freizeit erhält einen immer höheren Stellenwert. Dafür werden vor allem wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen verantwortlich gemacht.

---

<sup>17</sup> World Tourism Organisation

Dazu gehört in erster Linie die Zunahme von Freizeit und Einkommen, zusammen mit flexibleren Arbeitszeiten. Weitere Einflußfaktoren sind ein gestiegenes Bildungsniveau und die Veränderung von Familienstrukturen. Die deutliche Zunahme des Ferntourismus, wurde durch die Liberalisierung der Lufträume und die ständig sinkenden Flugpreise möglich. Durch den Ausbau der Infrastruktur sind selbst größte Distanzen problemlos zu überwinden. Hinzu kommt, daß die deutschen Reisegebiete preislich nicht mit den Pauschalangeboten im Bereich des Ferntourismus konkurrieren können. Zentrales Motiv für eine Fernreise ist die angestrebte Erholung. Zusätzliche Faktoren sind die Bedeutung der Reise als Statussymbol, der Wunsch exotische Länder kennenzulernen und die besseren Möglichkeiten zur Ausübung bestimmter Sportarten.

### **3.3.3 Umweltbelastungen durch Freizeit und Tourismus**

Die Belastungen sind sehr vielfältig und lassen sich nur schwer quantifizieren. Oft vergeht eine gewisse Zeit bis Umweltschäden sichtbar werden. Folgende Belastungen werden als relevant eingestuft:

- Die Inanspruchnahme von Flächen, durch den Bau von Versorgungs-, Infrastruktur und Freizeiteinrichtungen
- Die Beeinträchtigung der Umweltmedien Luft, Wasser, Boden, durch Emissionen, die aufgrund tourismusbedingter Aktivitäten entstehen
- Die direkte Schädigung der Tier- und Pflanzenwelt, z. B. durch Tritt oder das Abbrechen von Pflanzen
- Hinzu kommen indirekt verursachte Entwicklungen, die z. B. durch die Migration der einheimischen Bevölkerung entstehen.

Als besonders umweltrelevant wird der Skisport eingestuft. Er ist mit erheblichen Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden. Dazu gehört der Ausbau der Infrastruktur (Straßen, Lifte) und die Pistenpräparation mit chemischen Stoffen. Weitere sehr umweltbelastende Sportarten sind sämtliche Wassersportarten und das immer populärer werdende Klettern.

Der Ausbau der touristischen Infrastruktur bringt einen erheblichen Flächenverbrauch und die Zersiedelung und Zerschneidung von Landschaftsräumen mit sich. Großvorhaben wie Freizeitparks sind führen zu einer großflächigen Bodenversiegelung und einer Beeinträchtigung des Landschaftsbildes.

Der tourismusbedingte Verkehr verursacht einen Ausstoß von Kohlendioxid und Stickstoffoxid. Dies führt zu einer Steigerung des anthropogenen Treibhauseffektes und zu einer Vergrößerung des Ozonproblems. Der Flugverkehr ist hieran zwar absolut gesehen nur in geringen Maße beteiligt, doch die Klimawirksamkeit der emittierten Gase ist ungleich höher.

Verschiedene Studien belegen, daß der Tourismus einen erheblichen Anteil am Arten- und Lebensraumverlust hat. Durch den Tourismus betroffen, sind verschiedene Ökosystemtypen, aber auch verschiedene Tier- und Pflanzenarten durch direkte Entnahme. Besonders gravierend ist die Entwicklung an den Küsten Europas.

Auf der anderen Seite ist der sogenannte Ökotourismus zu einem Bestandteil des

Naturschutzes geworden. Dies bezieht sich zum einen auf die Entwicklungs- und Schwellenländer. Hier werden durch den Tourismus umweltschädliche Handlungen verhindert, weil die Touristen eine intakte Natur erwarten. Durch die Verwendung von lokalen Produkten kann die lokale Wirtschaft unterstützt werden, was zusätzlich eine Abnahme der Transportwege mit sich bringt. Einige Gebiete werden speziell für den Tourismus biologisch aufgewertet.

### **3.3.4 Maßnahmen für eine dauerhaft umweltgerechte Freizeit- und Tourismusedwicklung**

Ziel einer nachhaltigen Entwicklung ist die Minimierung von negativen Umweltauswirkungen und von sozio-kulturellen Veränderungen. Nach einer Definition von Müller (1997) besteht eine dauerhaft umweltgerechte touristische Entwicklung aus sechs Teilzielen:

1. Wirtschaftlicher Wohlstand
2. Das subjektive Wohlbefinden der einheimischen Bevölkerung des betreffenden Raumes
3. Die Befriedigung der Gästewünsche
4. Intakte Natur
5. Intakte Kultur
6. Gestaltungsmöglichkeiten zukünftiger Generationen

#### **3.3.4.1 Maßnahmen auf globaler Ebene**

Die Agenda 21 behandelt den Tourismusbereich nur am Rande. Dennoch gelangte das Thema in Folge der Umweltkonferenz in Rio de Janeiro (1992) auf die politische Tagesordnung. So fand im Jahre 1995 die erste Weltkonferenz für nachhaltigen Tourismus statt. Dort wurde eine 18-Punkte-Charta für nachhaltigen Tourismus verabschiedet. Das Umweltprogramm der UNO beinhaltet ab 1995 erstmalig Umweltleitlinien für den Tourismus. Unterstrichen werden die Bemühungen durch eine Agenda 21 für den Tourismus, die gemeinsam von den Organisationen WTO und WTTC und dem Earth Council verabschiedet wurden. Sämtliche Erklärungen bewegen sich auf der Ebene von Absichtserklärungen und sind völkerrechtlich nicht bindend.

Ein wichtige Rolle in diesem Zusammenhang spielt das „Übereinkommen über die biologische Vielfalt“, das von 170 Staaten der Welt unterzeichnet wurde. Hier finden sich bereits erste Ansätze zur Regelung touristischer Aktivitäten. Die Bundesumweltministerium unterstützt Bemühungen zur Erarbeitung eines Tourismusprotokolles im Rahmen der Konvention. Das BMU war auch maßgeblich an der Verabschiedung der „Berliner Erklärung“ beteiligt. Diese enthält in 21 Artikeln Grundsätze eines nachhaltigen Tourismus. Auch wenn diese Erklärung nur Absichtserklärungscharakter hat, so hat sie zumindest Symbolcharakter. Auf Vorschlag der Bundesregierung wird das Thema Tourismus in das Arbeitsprogramm der „Kommission für nachhaltige Entwicklung“ der UNO aufgenommen und ab 1999 intensiver behandelt.

### **3.3.4.2 Maßnahmen auf europäischer Ebene**

Innerhalb der EU gibt es noch keine formellen Abkommen, die den Bereich dauerhaft umweltgerechter Tourismus betreffen. Auch wenn einige Ansätze erkennbar sind, so gibt es in der konkreten Umsetzung große Defizite.

### **3.3.4.3 Maßnahmen auf deutscher Ebene**

Zuständig für den Bereich des Tourismus ist das Ministerium für Wirtschaft. Doch auch das Bundesumweltministerium kommt als Schnittstelle besondere Bedeutung zu. Zur Steuerung der touristischen Aktivitäten stehen neben den ordnungspolitischen und ökonomischen Instrumenten noch die sogenannten weichen Instrumente zur Verfügung. Dazu gehören u. a. Leitfäden, Umweltkriterienkataloge, Gütesiegel und Selbstverpflichtungen. Zu dem letztgenannten Bereich gehört die Umwelterklärung der Tourismus Wirtschaft, die 1997 beschlossen wurde. Hierin bekennen sich die Spitzenverbände und -organisationen des deutschen Tourismus zur Notwendigkeit einer nachhaltigen Entwicklung.

Eine Novelle des Umweltauditgesetzes ermöglicht den Gemeinden und den Tourismusveranstaltern die Teilnahme am Öko-Audit. So kann ständig überprüft werden, ob die Dienstleistungen im Tourismus ökologisch verbessert und optimiert werden. Das Öko-Audit könnte als Grundlage für Umweltsiegeln verwendet werden und so verschiedene Tourismusangebote vergleichbar machen.

### **3.3.5 Schwierigkeiten bei der Umsetzung**

Es gibt für die Politik eine Vielzahl von Instrumenten um die Tourismusentwicklung zu beeinflussen. Diese müßten jedoch besser aufeinander abgestimmt werden um die Wirksamkeit zu erhöhen. Dies spiegelt sich insbesondere bei Fördermaßnahmen wieder. So wurde in strukturschwachen Regionen die Tourismusentwicklung massiv gefördert um Arbeitsplätze zu schaffen. Die Fördermaßnahmen beinhalteten vor allem den Ausbau der Infrastruktur und die Erhöhung der Übernachtungskapazitäten. Diese Förderung ging jedoch oftmals an den Bedürfnissen vorbei, da der Bedarf an Übernachtungen nicht in selben Maße anstieg. So zielten die Förderungsmaßnahmen mehr auf quantitatives den auf qualitatives Wachstum. Außerdem wurden die Fördermaßnahmen nicht ausreichend evaluiert, d. h. auf ihre Wirksamkeit überprüft.

Hinzu kommt, daß den Maßnahmen oft wirtschaftliche Interessen entgegenstehen. So sind Gemeinden z. B. nicht gewillt den Pkw-Verkehr einzudämmen, da sie nicht auf die große Zahl der Tagesausflügler verzichten wollen.

### **3.3.6 Schlußfolgerungen und Handlungsempfehlungen des Sachverständigenrats für Umweltfragen**

Auf internationaler Ebene gibt es zwar die verschiedensten Ansätze für eine nachhaltige Tourismusentwicklung, es sind jedoch keine rechtlich bindenden Abkommen verabschiedet worden. In vielen Ländern gibt es Defizite in der Umsetzung bzw. in der Kontrolle der eingeleiteten Maßnahmen. Auf europäischer Ebene soll ein schlüssiges Konzept erarbeitet werden. Die bisherigen Maßnahmen sind bei weitem nicht ausreichend.

Speziell die BRD sollte die eigene starke Marktposition ausnutzen um auch in den Zielländern eine umweltgerechte Tourismusedwicklung zu unterstützen. Die Tourismus- und Umweltpolitik sind ressortübergreifende Aufgaben. Eine intensive Diskussion zwischen den verschiedenen Akteuren ist sehr wichtig. Bisher setzen sich fast alle Bundesministerien mit tourismusrelevanten Fragestellungen auseinander. Hier sollte eine bessere Abstimmung angestrebt werden. Ein Ansatz dazu könnte der zur Zeit diskutierte Vorschlag, einen „Nationalen Bericht nachhaltiger Tourismus“ zu erstellen, sein. Eine andere bereits angedachte Möglichkeit, wäre eine „Länderarbeitsgemeinschaft Nachhaltiger Tourismus“ die derzeit diskutiert wird. Synchron dazu wäre eine Verbesserung der Personalsituation in den betreffenden Behörden anzustreben.

Die bisherige Förderpolitik muß kritisch hinterfragt werden. Eine Umorientierung ist dringend notwendig. Sie soll nur die Gemeinden und Anbieter begünstigen, die nachhaltige Tourismusleitbilder entwickelt haben.

Die immer populärer werdenden naturnahen Freizeitaktivitäten wirken sich negativ auf Natur- und Umweltschutz aus. Diese Sportarten werden vermehrt individuell ausgeübt. Dadurch sind traditionelle Steuerungselemente, z. B. über Vereine nicht mehr wirksam. Hier sollte versucht werden auch nichtorganisierte Sportler über die Umweltrelevanz ihres Tuns zu informieren. Das kann zum einen durch Vereine geschehen, aber ebenso sollte die Kommunikation mit der Freizeitindustrie verstärkt werden. Ein wirksames Mittel könnte die Einführung von Ökobilanzen für Produkte und Dienstleistungen sein. Da die Wirksamkeit von Öffentlichkeitsarbeit begrenzt ist, sollte diese durch Maßnahmen der Landschaftsplanung begleitet werden. Besonders umweltschädliche Aktivitäten, z. B. Mountainbiking, Klettern soll gegebenenfalls vollständig untersagt werden. Bereits bestehende Nutzungen sollen in bezug auf ihre Umweltverträglichkeit überprüft werden.

Im Hauptgutachten 1996 wurde als Maßnahme gegen den Flugverkehr die Besteuerung von Kerosin gefordert. Darauf wird im Hauptgutachten 1998 verwiesen.

Angestrebt werden soll eine Vereinheitlichung der internationalen Tourismusstatistiken. Die Datenlage ist teilweise nicht ausreichend, dennoch ist die Notwendigkeit zum Handeln auf jeden Fall gegeben.

### **3.3.7 Vergleich mit der Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und B 90/Die Grünen**

Die Koalitionsvereinbarung zwischen der SPD und Bündnis 90/Die GRÜNEN wurde am 20.10.98 unterzeichnet. Damit stellt dieser Vertrag das aktuellste politische Dokument dar. Im Kapitel IV. (Ökologische Modernisierung) wird dargelegt, welche Umweltthemen in der nächsten Legislaturperiode eine besondere Relevanz haben. Zusätzlich werden für einige Bereiche konkrete Maßnahmen genannt. Das Thema Tourismus wird nicht explizit behandelt. Es wird allerdings eine Forderung zum Thema Luftverkehr genannt. Dort heißt es:

„Der Luftverkehr ist zur Sicherung der Mobilität notwendig. Deutschland wird an der Entwicklung des Weltluftverkehrs weiterhin beteiligt bleiben. Gleichzeitig gilt es, die ökologischen Belastungen zu vermindern. Kurzstreckenverkehr gehört auf die Schiene,

nicht in die Luft.

Wir werden uns auf EU-Ebene nachdrücklich für eine Kerosin-Besteuerung im in-  
nereuropäischen Luftverkehr und für die Aufhebung der Umsatzsteuerbefreiung im  
grenzüberschreitenden Luftverkehr einsetzen.“ (KOALITIONSVEREINBARUNG SPD/GRÜNE  
1998)

Diese Forderung stand bereits in der Koalitionsvereinbarung der letzten Bundesre-  
gierung, von dieser allerdings nicht umgesetzt. So bleibt abzuwarten, ob die jetzige  
Regierung mehr politischen Willen oder Durchsetzungsvermögen hat.

## 4 Presseecho zum Gesamtgutachten

Die Veröffentlichung des 98er Gutachtens des SRU wurde in der Tagespresse rege aufgenommen. Es hatte dazu Presseerklärungen von verschiedenen involvierten Gruppen wie dem Sachverständigenrat selbst (SRU 1998 b), dem Bundesumweltministerium<sup>18</sup>, der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“<sup>19</sup>, den Parteien<sup>20</sup> und dem Naturschutzbund Deutschland<sup>21</sup> gegeben. Teile daraus wurden in fast allen Presseartikeln übernommen.

Die Interpretationen vom Umweltgutachten rangierten zwischen voller Unterstützung der Umweltpolitik der Bundesregierung (BMU) und der Bescheinigung einer tiefen Krise („Blauer Brief“ vom NABU).

Der Verein Deutscher Ingenieure brachte die Reaktion der Bundesregierung auf den Punkt (VDI-Nachrichten 06.03.98: Umweltpolitik im Reformstau):

„Das ist die Kunst im Regierungsalltag: Trotz heftiger Schelte an ihrer Arbeit bezeichnet Umweltministerin Angela Merkel (CDU) das Sachverständigen-gutachten zur Umweltpolitik als „Bestätigung der Politik der Bundesregierung“...“

Grundtenor war eine allgemeine Kritik an der Umweltpolitik der Bundesregierung („Reformstau“, Umweltpolitik wird wirtschaftlichen Interessen geopfert).

Den Schwerpunktthemen wurde unterschiedlich viel Beachtung geschenkt. Die offenere Haltung des SRU gegenüber der Gentechnik fand ein starkes Echo. Zu den Überlegungen bezüglich internationalem Handel erschien wenig, da öffentlichkeitswirksame Ereignisse wie die Klimakonferenz von Kyoto nicht aktuell waren.

Neue Osnabrücker Zeitung 28.02.98: Umwelt-Sachverständige beklagen Reformstau

„(...) Die Klimakonferenz in Kyoto im Dezember 1997 habe gezeigt, wie schwer es sei, einen international bindenden Minimalkonsens herzustellen. Der Rat schlägt Außenhandelsanktionen für Staaten vor, die internationale Umweltvereinbarungen nicht einhalten.“

Tourismus wurde wenig aufgegriffen.

Andere angesprochen Themen waren z. B. der Einsatz von Selbstverpflichtungen in der Wirtschaft (Handelsblatt 02.03.98: Ökologie/Umwelt-Sachverständige legen Gutachten vor. Warnung vor Selbstverpflichtungen)

Nur die taz nahm das Umweltgutachten zum Anlaß für grundsätzlichere Kritik am Zustand der Regierungspolitik (die tageszeitung 28.02.98: Rat unerwünscht)

Sehr unerwartete Hauptschlüsse zog die Rheinische Post (28.02.98):

Sachverständige bewerten den Kunststoff positiver als früher, aber: "Kein Freispruch erster Klasse für PVC"

---

<sup>18</sup> BMU Nr. 10/98 27.02.98

<sup>19</sup> 27.02.98

<sup>20</sup> SPD Nr. 0236 27.02.98, B 90/Grüne Nr. 0139/98 27.02.98

<sup>21</sup> NABU Nr. 1898 27.02.98

#### **4.1 Die Schlagzeilen**

Im folgenden sind einige Schlagzeilen zum Umweltgutachten des SRU von Ende Februar/Anfang März 98 aufgelistet. Sie machen deutlich, welche Aspekte öffentliche Beachtung fanden.

##### **Linke Presse**

Frankfurter Rundschau 28.02.98: Merkel Reformstau vorgehalten. Sachverständige fordern einen nationalen Umweltplan

die tageszeitung 28.02.98: Rat unerwünscht  
grundsätzliche Kritik

##### **Konservative Presse**

Frankfurter Allgemeine Zeitung 28.02.98: Sachverständige beklagen Reformstau in der Umweltpolitik

Hamburger Abendblatt 29.02.98: Blauer Brief an Merkel

Handelsblatt 02.03.98: Ökologie/Umwelt-Sachverständige legen Gutachten vor.  
Warnung vor Selbstverpflichtungen

Hannoversche Allgemeine Zeitung 28.02.98: Umweltweise rügen Vorrang für die Wirtschaft  
heftige Schelte (3/4 Absätze, ausführlich)

Hannoversche Allgemeine Zeitung 28.02.98: Kommentar: Umweltgutachten: Altes Denken

Neue Osnabrücker Zeitung: Umwelt-Sachverständige beklagen Reformstau

Neue Ruhr Zeitung: Grundwasserschutz ist mangelhaft  
Selbstverpflichtungen  
1 Absatz zu Selbstverpflichtungen

Stuttgarter Zeitung 28.02.98: Umweltgutachten: Gentechnik verantwortbar

VDI-Nachrichten 06.03.98: Umweltpolitik im Reformstau

## 5 Literatur

Legende zum Kapitel Umweltschutz und internationaler Handel:

Die Zahl hinter dem Doppelpunkt in den Literaturverweisen im Text bedeutet

- ohne Punkt die Seitenzahl (z. B. SRU 1998 a: 342) und
- mit Punkt die Absatznummer (z. B. SRU 1998 a: 967.).

### 5.1 Gedruckte Veröffentlichungen

RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN (SRU, 1998) a: Umweltgutachten 1998. Umweltschutz: Erreichtes sichern, neue Wege gehen – Bundestagsdrucksache 13/10195, Bonn, 388 S. kostenlos aus dem Internet ladbar unter (Stand 12/98): <http://www.parfors.dbtg.de/parfors/parfors.htm>

### 5.2 Internet

RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN (SRU, 1998) b: Pressemitteilung vom 27. Februar 1998 zum Umweltgutachten 1998 <http://www.umweltrat.de/press981.htm>

RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN (SRU, 1998) c: Wir über uns <http://www.umweltrat.de/profil.htm>

RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN (SRU, 1998) d: Kurzfassung Teil II (Kapitel 3) des Umweltgutachtens 1998 <http://www.umweltrat.de/gut98kf2.htm>

KOALITIONSVEREINBARUNG ZWISCHEN SPD UND B 90/DIE GRÜNEN vom 20.10.98 [http://www.gruene-fraktion.de/aktuell/k\\_vertrag/index.htm](http://www.gruene-fraktion.de/aktuell/k_vertrag/index.htm)

DEUTSCHER BUNDESTAG (1998): Bundestagsdebatte zum 98er Gutachten [http://www.bundestag.de/pp/arch\\_zip/13239a.zip](http://www.bundestag.de/pp/arch_zip/13239a.zip)

## 6 Anhang

### **Bundestagssitzung Nr. 239 vom 29.05.98 zum Thema Umweltgutachten 1998 des SRU**

Im folgenden Abschnitt wird versucht den Ablauf der o. a. Bundestagssitzung nachzuzeichnen. Sämtliche Aussagen sind Zitate aus dem amtlichen Protokoll. Die einzelnen Redebeiträge sind stark verkürzt dargestellt, so daß an einigen Stellen ein verzerrtes Bild entstehen kann. Für eine umfassende Analyse empfehle ich daher die Lektüre des gesamten Protokolls. Die Darstellung soll lediglich einen Einblick in den ungefähren Ablauf geben.

Nach einer interfraktionellen Vereinbarung sind für die Debatte zum Umweltgutachten 1998 eineinhalb Stunden vorgesehen.

#### **Dr. Paul Laufs (CDU/CSU):**

Frau Präsidentin! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Der Umweltbericht 1998 zieht die Bilanz der bemerkenswert erfolgreichen Umweltpolitik der Bundesregierung in der 13. Wahlperiode. (Beifall bei der CDU/CSU) Wir beglückwünschen die Bundesumweltministerin zu ihrer ebenso effizienten wie kreativen Amtsführung. Die Umweltqualität in Deutschland wird immer besser. Die meßbaren Fortschritte, die wir in den Schaubildern des Umweltberichtes dargestellt finden, sind beeindruckend und ermutigend in einer Zeit, in der umweltpolitische Anliegen nicht mehr im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses stehen. (Beifall bei der CDU/CSU)

(...)

Wir begrüßen es außerordentlich, daß sich die Bundesumweltministerin im Dialog mit der Wirtschaft und gesellschaftlichen Kräften um neue umweltpartnerschaftliche Lösungsansätze bemüht. (Beifall bei der CDU/CSU - Eckhart Kuhlwein [SPD]: Vor allem mit der Atomindustrie!)

#### **Ulrike Mehl (SPD):**

Frau Präsidentin! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Zum Ende der Legislaturperiode werden auch die Umweltdebatten immer hektischer und kurzatmiger.

(...)

Deswegen werde ich mich heute auf einige Punkte des Umweltberichtes der Bundesregierung beschränken; denn da steht ja alles drin - sollte man meinen. Aber statt einer umfassenden Analyse der Umweltpolitik ist hier eine reine Fleißarbeit vorgelegt worden, die wieder nur ausschnittsweise Problembeschreibungen mit sorgfältig eingearbeiteten Schönfärbereien darstellt. Fortschrittliche Umweltpolitik findet in Deutschland so gut wie nicht statt. Wir vermissen nach wie vor - bei allem Zugeständnis, daß Sie sich selbst auch einmal loben dürfen - eine ehrliche Gesamtschau der Fehlentwicklung und vor allem die Beschreibung langfristiger strategischer Lösungsansätze.

(...)

Die Bundesregierung betreibt in Sachen Umwelt lediglich eine reine Ankündigungs- und Verzögerungspolitik. Sie besitzt nicht einmal mehr die Kraft, in kleinen Schritttchen auf die selbstgesteckten Ziele im Umwelt- und Naturschutz zuzuschleichen. Bundeskanzler Kohl ist unfähig, seinem eigenen Bekenntnis zur Verantwortung für die Schöpfung gerecht zu werden. Deshalb müssen auch hier spätestens im September die Weichen neu gestellt werden. (Beifall bei der SPD, dem BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der PDS)

#### **Michaele Hustedt (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):**

Frau Präsidentin! Meine Damen und Herren! Herr Laufs, Sie behaupten ebenso wie die Ministerin Merkel immer wieder, die Umweltsituation in Deutschland habe sich verbessert. Das steht in eklatantem Widerspruch zu der Einschätzung der UNO, die bezogen auch auf die Industrienation Deutschland sagt: In diesem Jahrzehnt hat sich die Umweltsituation verschlechtert. (Dr. Peter Paziorek [CDU/CSU]: Die Zitate

sind falsch! - Weitere Zurufe von der CDU/CSU)

(...)

Ihre Schönfärberei ist völlig unakzeptabel, weil Sie damit die Herausforderung, vor der wir stehen, kleinreden. Sie haben zum Beispiel noch einen Castor-Transport nach Stade passieren lassen, obwohl Sie schon von der Verstrahlung wußten, Frau Merkel. (Kurt-Dieter Grill [CDU/CSU]: Das ist zu Ihrer Zeit passiert! Staatssekretär Bulle!) Das Umweltministerium sagte darauf auf Nachfrage, man wäre sich nicht über die Bedeutung der Information bewußt gewesen. Genau das meine ich. Wer Atomkraft mit Kuchenbacken vergleicht, ist nicht fähig, diese Atomindustrie zu kontrollieren.(Beifall beim BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie bei Abgeordneten der SPD und der PDS)Vizepräsidentin Dr. Antje Vollmer: Frau Kollegin, gestatten Sie eine Zwischenfrage des Kollegen Grill?Michaele Hustedt (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ja.Kurt-Dieter Grill (CDU/CSU): Frau Präsidentin! Meine Damen und Herren! Frau Hustedt, würden Sie das, was Sie gesagt haben, auch für die Amtsführung des Grünen-Staatssekretärs Bulle im niedersächsischen Umweltministerium gelten lassen?Michaele Hustedt (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herr Grill,(Joseph Fischer [Frankfurt] [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]: Warum läßt du Zwischenfragen von ihm zu? Das ist immer derselbe Blödsinn!)- das stimmt; es ist immer derselbe Blödsinn von Mister Gorleben -, dieser platte Versuch (Zuruf des Abg. Kurt-Dieter Grill [CDU/CSU])-

(...)

Umweltpolitik à la Merkel ist Umweltpolitik auf dem Rückzug: das Richtige andenken, sich dann deckeln lassen, wegtauchen, das Gegenteil erreichen und am Ende schönreden. Daß Kohl sich beim Castor-Skandal noch einmal vor Sie gestellt hat, um sich selbst zu schützen, mag Sie vorerst gerettet haben; aber am 27. September hat der Wähler das Wort, und dann wird Ihnen auch kein Kohl mehr nützen.(Beifall beim BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

**Birgit Homburger (F.D.P.):**

Frau Präsidentin! Meine Damen und Herren!

Die heutige Umweltdebatte ist ein guter Anlaß für eine Bilanz in der Umweltpolitik. Die Umweltpolitik der Koalition und der F.D.P. ist erfolgreich. Der Umweltbericht belegt die positive Entwicklung mit Zahlen, die die grüne Weltuntergangsstimmung Lügen strafen. (Beifall bei der F.D.P. sowie bei Abgeordneten der CDU/CSU) Die Luftqualität hat sich gewaltig verbessert. Von 1990 bis 1995 wurden die SO<sub>2</sub>-Emissionen um 60 Prozent und die Staubemissionen um 90 Prozent verringert. Usw.

(...)

Es gibt also überhaupt keinen Grund für Schwarzmalerei der Grünen.

(...)

Die Umweltpolitik der Grünen dagegen steht für mehr Bürokratie, für mehr Bevormundung und für Abkassieren.(Beifall bei der F.D.P. und der CDU/CSU)

(...)

Zusätzlich wollen die Grünen, daß die Mineralölsteuer auf 5 DM angehoben wird - oder sind es jetzt 4,80 DM oder 4,60 DM? Auch diese Zahlen sind in Anträgen aufgetaucht. Bei dem Preis sind 20 Pfennig mehr oder weniger eigentlich egal, denn sozial Schwächere werden sich das Autofahren in keinem Fall mehr leisten können.

(...)

Leider habe ich nicht mehr nachgucken können, was noch alles an Abgaben in Ihrem Programm steht.(Dr. Wolfgang Weng [Gerlingen] [F.D.P.]: Das sind mindestens drei Seiten!) Diese Pläne sind ein gigantisches, gefährliches Experiment mit unseren Arbeitsplätzen. Das können Sie auch nicht wegdiskutieren, Frau Hustedt. Das ist politisches Monopoly. Herr Fischer, es wird Ihnen nicht gelingen, die Anträge der letzten vier Jahre und das grüne Wahlprogramm vor den Wählern zu verstecken und sie über diesen steuerlichen

Großangriff zu täuschen. Die Wähler werden das merken, und Sie werden die Quittung bekommen.(Beifall bei der F.D.P. und der CDU/CSU)

**Dr, Angela Merkel, Bundesministerin für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit:**

Frau Präsidentin! Meine Damen und Herren!

(...)

Als erstes möchte ich ein Wort an Frau Hustedt richten. Frau Hustedt, wenn Sie uns unterstellen, wir hätten durch Verharmlosung der Umweltgefährdungen einen Beitrag dazu geleistet, daß das Umweltbewußtsein in Deutschland nicht mehr so hoch sei, wie wir es uns vielleicht gemeinsam wünschen, dann kann ich Ihnen nur sagen: Mit Ihrem Beschluß über einen Benzinpreis von 5 DM haben Sie die seit langem schlimmste Attacke gegen jegliches aufkeimendes Umweltbewußtsein in der deutschen Gesellschaft geritten, die ich kenne. (Beifall bei der CDU/CSU und der F.D.P. Sie haben dem Umweltschutz schweren Schaden zugefügt, haben das selber erkannt und versuchen jetzt, sich vor Ihren eigenen Beschlüssen zu drücken und davon abzulenken, (Ingrid Matthäus-Maier [SPD]: Aber Herr Hintze hat es gerne aufgegriffen! - Wilhelm Schmidt [Salzgitter] [SPD]: Hintzes Plakate waren auch nicht besser!) indem Sie uns Verharmlosung der Umweltgefährdungen vorwerfen.

(...)

Das, was wir in Deutschland gemacht haben, ist Vorbild für das, was jetzt in Europa diskutiert werden soll. Ich wundere mich wirklich darüber, daß einige in diesem Parlament die Neigung haben, unsere eigenen Leistungen immer wieder schlechtzureden.(Beifall bei der CDU/CSU und der F.D.P.)Das ist der schlechteste Beitrag zur Sicherung des Standortes Deutschland, auch im Hinblick auf zukunftsfähige Technologien. Herzlichen Dank, meine Damen und Herren. (Beifall bei der CDU/CSU und der F.D.P. - Walter Hirche [F.D.P.]: Den Grünen kommen die Vorwürfe abhandeln!)

**Liesel Hartenstein (SPD):**

Frau Präsidentin! Meine Damen und Herren! Bilanz zu ziehen ist ein notwendiges und legitimes Anliegen in der letzten Umweltdebatte einer Legislaturperiode. Daß diese Bilanz bei Ihnen, Frau Ministerin, und den Sprechern der Koalition anders ausfällt als bei den Sprechern der Opposition, das liegt auf der Hand. Aber noch wichtiger, als Bilanz zu ziehen, erscheint mir die zweite Aufgabe, nämlich der Blick nach vorn, der Ausblick darauf, was in Zukunft getan werden muß. Da stelle ich fest: Die Hauptarbeit liegt noch vor uns. Sechs Jahre nach Rio sind wir kaum vorangekommen; eine wirkliche Kursänderung hat es leider nicht gegeben. Das muß deutlich gesagt werden.(Beifall bei der SPD sowie bei Abgeordneten des BÜNDNISSES 90/DIE GRÜNEN) Wir kennen zwar den Auftrag von Rio. Sie selbst, Frau Ministerin, haben ein Nationales Komitee für Nachhaltige Entwicklung berufen. Ein Bericht liegt vor, aber die politische Umsetzung ist gleich Null. Hier herrscht Stagnation, die beendet werden muß.(Walter Hirche [F.D.P.]: Das stimmt doch nicht! Das World-Watch-Institut bescheinigt Deutschland, an der Spitze zu stehen!) Da ich heute zum letztenmal die Gelegenheit habe,(Walter Hirche [F.D.P.]: Ja, dann muß es richtig sein, was Sie darstellen, wenn es das letzte Mal ist!)im Deutschen Bundestag zu sprechen,(Walter Hirche [F.D.P.]: Da kann man keine Rücksicht nehmen!)mögen Sie mir nachsehen, daß ich schnurstracks auf mein Hauptanliegen zugehe, nämlich die ökologische Erneuerung unserer Wirtschaft und Gesellschaft. Denn dies wird nach meiner festen Überzeugung die eigentliche Reformaufgabe für das nächste Jahrhundert sein. Da gibt es kein Ausweichen und kein Drumherumreden mehr.(Beifall bei der SPD und dem BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

**Dr. Klaus W. Lippold (Offenbach) (CDU/CSU):**

Frau Präsidentin! Meine sehr verehrten Damen und Herren!

(...)

Die ganze Welt ist über das, was von dieser Bundesregierung für den Umweltschutz geleistet wurde, erstaunt und lobt die Umweltschutzsituation in dieser Bundesrepublik Deutschland.(Beifall bei der CDU/CSU und der F.D.P. - Walter Hirche [F.D.P.]: Aber auch auf anderen Feldern sind die Sozialdemokraten blind für Entwicklungen in Europa!)Diese Resonanz ist weltweit; das ist die Wahrheit.

Wir sind diejenigen, die die Entwicklung dahin vorantreiben, daß Umweltschutz nicht sektoral betrieben, sondern in größere Einheiten eingebaut wird. Wir sind diejenigen, die sich auf ihrem Parteitag nicht nur zu einer sozialen, sondern zu einer ökologisch orientierten sozialen Marktwirtschaft bekannt haben. Wir haben dafür gesorgt, daß ökologische Managementsysteme in den Unternehmen verankert werden. Wir sind, was die Anzahl der Umweltmanagementsysteme in Unternehmen angeht, führend in der Europäischen Union. Überall kann man nichts anderes als Beweise für unsere Erfolge in der Umweltpolitik entdecken. Die Schadstoffe in der Luft und im Wasser sind zurückgegangen. Obgleich wir heute wesentlich mehr Verkehr und wesentlich mehr Industrie insgesamt haben, ist der Zustand unserer Umwelt vergleichbar mit dem um die Jahrhundertwende. (Beifall bei Abgeordneten der CDU/CSU und der F.D.P.)

**Beschluß des Bundestages**

Der Umweltbericht 1998 wird überwiesen zur federführenden Beratung an den Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und zur Mitberatung an den Finanzausschuß, den Ausschuß für Wirtschaft, den Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, den Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau sowie den Ausschuß für Fremdenverkehr und Tourismus.

*Dies ist eine Kopie der Folie, die beim Referat am 15.15.98 verwendet wurde.*

## **Bundestagssitzung Nr. 239 vom 29.05.98**

### **Dr. Paul Laufs (CDU/CSU):**

„Der Umweltbericht 1998 zieht die Bilanz der bemerkenswert erfolgreichen Umweltpolitik der Bundesregierung in der 13. Wahlperiode.“

### **Ulrike Mehl (SPD):**

„Aber statt einer umfassenden Analyse der Umweltpolitik ist hier eine reine Fleißarbeit vorgelegt worden, die wieder nur ausschnittsweise Problembeschreibungen mit sorgfältig eingearbeiteten Schönfärbereien darstellt. Fortschrittliche Umweltpolitik findet in Deutschland so gut wie nicht statt.“

### **Michaele Hustedt (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):**

Die Behauptung, die Umweltsituation in Deutschland habe sich verbessert, steht in eklatantem Widerspruch zu der Einschätzung der UNO, die bezogen auch auf die Industrienation Deutschland sagt: In diesem Jahrzehnt hat sich die Umweltsituation verschlechtert.

### **Birgit Homburger (F.D.P.):**

„Die Umweltpolitik der Koalition und der F.D.P. ist erfolgreich. Der Umweltbericht belegt die positive Entwicklung mit Zahlen.“

### **Dr. Angela Merkel (CDU):**

„Das, was wir in Deutschland gemacht haben, ist Vorbild für das, was jetzt in Europa diskutiert werden soll. Ich wundere mich wirklich darüber, daß einige in diesem Parlament die Neigung haben, unsere eigenen Leistungen immer wieder schlechtzureden.“

### **Dr. Liesel Hartenstein (SPD):**

„Sechs Jahre nach Rio sind wir kaum vorangekommen; eine wirkliche Kursänderung hat es leider nicht gegeben. Wir kennen zwar den Auftrag von Rio. Ein Bericht liegt vor, aber die politische Umsetzung ist gleich Null. Hier herrscht Stagnation, die beendet werden muß.“

### **Dr. Klaus W. Lippold (CDU/CSU)**

## **Beschluß zum Umweltgutachten 1998**

Zur federführenden Beratung soll das Umweltgutachten 1998 an den Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und zur Mitbe-

ratung an den Finanzausschuß, den Ausschuß für Wirtschaft, den Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, den Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau sowie den Ausschuß für Fremdenverkehr und Tourismus. überwiesen werden.