

Umweltbundesamt (Hrsg.): Ziele für die Umweltqualität: eine Bestandsaufnahme. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 2000 (Beiträge zur nachhaltigen Entwicklung). 179 S. ISBN 3-503-05947-4

Rezension von Gerhard Sardemann, ITAS

Im September nächsten Jahres wird in Johannesburg zehn Jahre nach der Konferenz in Rio de Janeiro der Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung stattfinden. Bis dahin sollen die Unterzeichnerstaaten gemäß dem in Rio verabschiedeten Aktionsprogramm Agenda 21 eine nationale Strategie nachhaltiger Entwicklung vorlegen. Während in anderen Ländern schon seit einigen Jahren Nachhaltigkeitsstrategien existieren, ist in Deutschland erst im letzten Jahr der Weg dafür auch von höchster Ebene durch einen Beschluss des Bundesrates bereitet worden.

Die Formulierung von Umweltqualitätszielen stellt einen wesentlichen Schritt zu einer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie dar. Dies dürfte hinreichend das Erscheinen der hier besprochenen Publikation mit dem Titel „Ziele für die Umweltqualität. Eine Bestandsaufnahme“ erklären, das von einer recht großen Zahl von Mitarbeitern (das Impressum nennt 41 namentlich) und der Arbeitsgruppe „Agenda 21“ des Umweltbundesamtes (UBA) erarbeitet wurde. Allerdings hatte man schon 1994 eine erste Zusammenstellung zum Thema Umweltqualitätsziele, Umweltqualitätskriterien und -standards vorgelegt (UBA 1994).

In der Einleitung des hier nun zu besprechenden handlichen Bändchens wird das begriffliche Gerüst vorgestellt und Begriffe wie „Schutzgut“, „Leitbild“, „Umweltqualität“, sowie „Umweltqualitäts- und -handlungsziele“, „Umweltqualitätskriterien“, „Indikatoren“ und „Umweltstandards“ definiert. Zu den Umweltqualitätszielen heißt es: „Umweltqualitätsziele charakterisieren einen angestrebten Zustand der Umwelt. Sie verbinden einen naturwissenschaftlichen Kenntnisstand mit gesellschaftlichen Wertungen über Schutzgüter und Schutzniveaus. Umweltqualitätsziele werden objekt- oder medienbezogen für Mensch und/oder Umwelt bestimmt und sind an der Regenera-

tionsrate wichtiger Ressourcen oder an der ökologischen Tragfähigkeit, am Schutz der menschlichen Gesundheit und an den Bedürfnissen heutiger und zukünftiger Generationen orientiert“. Die Begriffe „Leitbild“ als allgemein gehaltene und in der Regel normativ bestimmte Zielvorstellung und „Umweltqualitätsziel“ scheinen hierbei fließend ineinander überzugehen.

Anhand eines Schaubildes, das auch in den nachfolgenden Kapiteln immer wieder auftaucht, wird erklärt, wie es unter der Vorgabe eines Leitbildes zur Formulierung von Umweltqualitätszielen für bestimmte Schutzgüter und daraus abgeleiteten Handlungszielen kommt und welchen Stellenwert Indikatoren bei der Beurteilung des Zielerreichungsgrades von Umweltqualitäts- und -handlungszielen oder aber bei der Formulierung von Umweltstandards haben können. Prozedurale Aspekte scheinen dabei gegenüber einem, zudem noch gar nicht fertig ausgearbeiteten, wissenschaftlichen Gesamtkonzept oder der Verordnung von Zielen von „oben“ (ein Eindruck, den teilweise noch die UBA-Publikation aus dem Jahre 1994 erwecken konnte) durchaus an Gewicht gewonnen zu haben. So ist es aus Sicht des Umweltbundesamtes zur besseren gesellschaftlichen Akzeptanz von Umweltqualitäts- und -handlungszielen nötig, eine größere Transparenz und Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Entscheidung über diese Ziele zu gewährleisten. Auf welchen Ebenen die Diskussion um Umweltqualitätsziele geführt wird, sei es im nationalen oder internationalen Kontext unter besonderer Berücksichtigung des Leitbildes „nachhaltige Entwicklung“, aus der Rechtsperspektive oder im Rahmen der Umweltpolitik, ist ebenfalls Thema des einleitenden Kapitels.

Das folgende zentrale und weitaus umfangreichste Kapitel enthält mehrere Abschnitte zur schutzgutbezogenen Formulierung von Umweltqualitätszielen. Es geht dabei um den Schutz der Erdatmosphäre, um das Thema Luftreinhaltung, Gewässer- und Bodenschutz, Natur- und Ökosystemschutz, den Schutz der menschlichen Gesundheit und von Materialien (letzteres allerdings nur als Marginalie).

Der Abschnitt zum Schutz der Erdatmosphäre ist relativ kurz gehalten und passt sich auffällig bündig an das in der Einleitung vorgegebene Begriffsgerüst an. Hier wie dort wird

auf Artikel 2 der Klimarahmenkonvention als *das*, zudem noch international festgelegte, Umweltqualitätsziel hingewiesen, nämlich „die Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen auf einem Niveau zu erreichen, auf dem eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert wird“. Während hier um Handlungsziele, und das auch nur um Zwischenziele wie im Kyoto-Protokoll, verbittert gerungen wird, hat man sich in Bezug auf den stratosphärischen Ozonabbau auf internationaler Ebene schon auf den Ausstieg aus Produktion und Verbrauch ozonabbauender Substanzen geeinigt. Liegt das womöglich daran, dass es hier inzwischen möglich ist, im Qualitätsziel¹ das eigentliche Problem wenigstens ansatzweise zu nennen und den Weg zu seiner Lösung aufzuzeigen? Beim Klimaschutz ist man dagegen gezwungen, die nicht gerade schmalbändigen Sachstandsberichte des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) zu konsultieren (zum aktuellen 3. Sachstandsbericht siehe Sardemann 2001), um eine Ahnung von dem Ausmaß der Probleme zu erhalten, die sich aus einem Klimawandel ergeben. Ganz abgesehen von der noch zu treffenden Entscheidung, mit wie viel CO₂ und anderen Treibhausgasen in der Atmosphäre man glaubt leben zu können, was also als „gefährlich“ angesehen wird.

Im ersten UBA-Bericht aus dem Jahr 1994 wird der Schutz der Erdatmosphäre noch gar nicht problematisiert, wohl aber das Feld der Luftreinhaltung, wobei nicht die Atmosphäre das eigentliche Schutzgut ist, sondern es wird, wie im hier besprochenen Bericht, auf die menschliche Gesundheit, Tiere und Pflanzen oder den Boden verwiesen.

Der folgende Abschnitt, dem Gewässerschutz gewidmet, ist der umfangreichste des schutzgutbezogenen Kapitels. Man findet hier sehr viel von dem wieder, was auch schon in der UBA-Publikation aus dem Jahre 1994 enthalten war. Damals wurde einleitend darauf hingewiesen, dass im Gewässerschutz allgemein das „Emissionsprinzip“ angewendet, also die Einleitung kritischer Stoffe begrenzt werden solle. Dies ist sicherlich auch im Sinne des aktuellen Berichts, in dem es als Ziel des nachhaltigen Gewässerschutzes angesehen wird, dem Leitbild des anthropogen weitgehend unbeeinflussten Zustandes möglichst nahe zu

kommen. Zusätzlich machen nicht erfasste Einleitungen, diffuse Einträge aus der Landwirtschaft und aus der Atmosphäre die Anwendung eines „Immissionsprinzips“ durch die Einführung von Qualitätskriterien nötig. Allerdings haben Qualitätsziele in der Wasserwirtschaft wegen einschlägiger, hohen Ansprüchen nicht genügender EU-Qualitätsziele einen schlechten Ruf. Man arbeitet lieber mit „Güteanforderungen“ und „Zielvorgaben“, die rechtlich nicht verbindlich, aber anspruchsvoller seien und sich an den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung orientierten. Dagegen lägen den EU-Qualitätszielen vor allem Machbarkeitserwägungen zugrunde – und sie sind damit wohl auch eher Handlungsziele (der Rezensent). Die Aversion gegen Qualitätsziele zeigt sich übrigens auch in der Bemerkung, dass sie beim Grundwasserschutz als „Auffüllziele“ missverstanden werden könnten. Im Vordergrund stehe hier aber immer noch der unbelastete Zustand, allerdings arbeite man mit sog. „Geringfügigkeitsschwellen“, unter denen der Zustand des Grundwassers als unerheblich belastet angesehen werden könne.

Es wird offensichtlich, dass es nicht ausreicht, wie in der Einleitung versucht, die zu verwendenden Begriffe logisch voneinander abzugrenzen, sondern auch deren Geschichte und bisherige Anwendung in den einzelnen Fachgebieten berücksichtigt werden muss.

Dies gilt sicher auch für den Bodenschutz. Hier wird auf die Vorgaben des Gesetzes zum Schutz des Bodens vor schädlichen Veränderungen und zur Sanierung von Altlasten (Bundes-Bodenschutzgesetz) verwiesen und man beschränkt sich sehr auf die dort eingeführte Terminologie. Das Wort „Nachhaltigkeit“ kommt im ganzen Abschnitt nicht vor und es wird ausdrücklich davor gewarnt, die fünf von der Enquete-Kommission „Der Schutz des Menschen und der Umwelt“ vorgestellten ökologischen Grundregeln (siehe dazu Jörisen u.a. 2000) ohne weitere Modifikationen zur Formulierung eines Leitbildes für Bodenqualitätsziele heranzuziehen. Fast kommt es einem vor, als habe man den Autoren des Kapitels im beigefügten Schaubild zur leitbildorientierten Formulierung von Umweltqualitäts- und -handlungszielen den Untertitel im Leitbild „Schutz des Bodens (*nachhaltiger* Schutz der Bodenfunktionen)“ einfach untergeschoben.

Der Anhang des Buches enthält übrigens einiges Zahlenmaterial zum Gewässer- und Bodenschutz, darunter die Definition der Gewässergüteklassen, Zielvorgaben für organische Umweltchemikalien, Schwermetalle und Pestizide sowie Schwellenwerte für das Grundwasser, des weiteren Maßnahmen-, Prüf- und Vorsorgewerte der Bodenschutz- und Altlastenverordnung.

Im fünften Abschnitt des schutzgutbezogenen Kapitels geht es um Naturschutz und Ökosystemschutz, bei denen die Formulierung von Umweltqualitätszielen noch ansteht und im Mittelpunkt verschiedener Forschungsprogramme steht. Das Fehlen von Zielen erstaunt besonders im Falle des schon seit langem in der öffentlichen Diskussion stehenden Naturschutzes. Hier gebe es zwar eine Fülle von Bewertungsverfahren, aber keine verbindlichen methodischen Ansätze zur Formulierung von Umweltqualitätszielen. Hinzu komme, dass Naturschützer sich oft nicht einig seien, welches Leitbild für eine bestimmte Landschaft von ihnen gewollt werde, weil die Rahmenziele des Naturschutzes wie Nachhaltigkeit, Artenvielfalt, Stabilität oder Flexibilität von Ökosystemen oft nicht zusammenhängend betrachtet würden und sich häufig widersprechen. Eine zusammenhängende Betrachtung von Naturräumen steht in der Ökosystemforschung im Mittelpunkt. Als Beispiele werden Forschungsvorhaben wie das Man and Biosphere (MAB)-Projekt „Einfluss des Menschen auf Hochgebirge“ der UNESCO und das Vorhaben „Ökosystemforschung Wattenmeer“ unter besonderer Berücksichtigung von Ansätzen zur Herleitung von Umweltqualitätszielen genauer beschrieben. Festzustellen ist, dass viele dieser Ansätze innerhalb der Fachwissenschaften noch heftig diskutiert werden und zudem nicht verallgemeinerbar sind, also nicht auf andere Naturräume oder Systeme übertragen werden können.

Als in sich homogener und das Problemfeld recht vollständig umfassender Text bietet sich der Abschnitt zum Schutz der menschlichen Gesundheit dar. Hier konnte man augenscheinlich auf Vorarbeiten für das Aktionsprogramm „Umwelt und Gesundheit“ des Umwelt- und des Gesundheitsministeriums zurückgreifen, das sich ausdrücklich am Leitbild der nachhaltigen Entwicklung orientiert. Folgende

Teilgebiete werden näher betrachtet: Luft in Innenräumen, Umweltlärm, hygienische Sicherheit bei der Trinkwasserversorgung, in Badegewässern und Schwimmbädern, ungewollte Aufnahme von Arzneimitteln, Krankheitserreger beim Umgang mit (Bio)müll, Komposten und anderen Recyclingprodukten sowie bei der Intensivtierhaltung und der Schutz vor Gesundheitsschädlingen in Innenräumen und im Freiland.

Es sei hier noch einmal auf die im Anhang zusammengestellten Materialien hingewiesen. Es findet sich dort auch eine Auswahl mehr oder weniger quantifizierter, in der Regel schutzgutbezogener Ziele der Bundesregierung im Umweltbereich. Diese soll allerdings nicht als abschließender und vollständiger Zielkatalog verstanden werden, sondern als Hilfestellung zum Auffinden konkreter Ziele der Bundesregierung in den aufgeführten Themenbereichen.

Das dritte Kapitel des Buches befasst sich mit schutzgutübergreifenden Ansätzen zur Formulierung von Umweltqualitätszielen. Gerade bei der Formulierung biologischer und insbesondere ökologischer Qualitätsziele, beispielsweise beim Gewässer- oder Bodenschutz, erst recht aber beim Natur und Ökosystemschutz, befindet man sich auf dem Weg zu einem schutzgutübergreifenden Ansatz. Die Übergänge sind je nach Herangehensweise fließend: Einerseits kann man die Natur oder Ökosysteme selbst als das zu schützende Gut ansehen oder aber als ein System voneinander abhängiger Schutzgüter, jeweils zudem unterschiedlich genutzt. Als Beispiele für schutzgutübergreifende Ansätze wird zunächst die *ökologische Planung* angeführt, bei der letztendlich unter dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung ökologische und sozioökonomische Zielvorstellungen miteinander „verschnitten“ werden sollen. Hierbei werden den ökologischen Zielvorstellungen eher die Qualitätsziele, den sozioökonomischen Zielvorstellungen eher die Handlungsziele zugeordnet. Aufgrund der wegen der Integration von Ökologie und sozioökonomischen Aspekten anwachsenden Komplexität des Problems sind bislang vor allem ausgewählte Fallstudien ausgeführt worden. Bei der *Raumplanung* stehen der steigende Siedlungs- und Verkehrsflächenbedarf und dessen Auswirkungen auf die Umwelt im Mit-

telpunkt. Ein schutzgutübergreifender Ansatz ist schon im Baugesetzbuch verankert. Als weiteres Beispiel für schutzgutübergreifende Ansätze ist das Konzept der *Critical Level und Critical Loads* angeführt, das schon seit längerem im Zusammenhang mit der Bodenversauerung durch Stickstoff- und Schwefeleinträge aus der Luft und der Eutrophierung naturnaher Ökosysteme eingesetzt wird.

Als Resümee sei folgendes angemerkt: Bei der Suche nach Umweltqualitätszielen hat man es mit sehr unterschiedlichen Problemen zu tun. Ob es nun am Schutzgut selbst liegt, oder an der Art und Weise, es schützen oder auch nutzen zu wollen. Während man im Falle des Gewässerschutzes meint, einen anthropogen wenig oder sogar unbeeinflussten Zustand erreichen zu können, muss man beim Naturschutz feststellen, dass unberührte Landschaften schon seit langem nicht mehr existieren. Beim Bodenschutz wägt man Nutzungsarten gegeneinander ab und im Falle des Klimaschutzes streitet man sich, wie groß der anthropogene Anteil an einem Klimawandel überhaupt werden kann.

Abgesehen von solchen Unterschieden und der sicher fachbezogen nötigen Herangehensweise an die Zielfindung, hätte man sich doch gewünscht, dass, wenn man sich schon zu so einem fachübergreifenden Buch zusammenfindet, nicht nur der eine oder andere über den Tellerrand blicken mag. Selbst das Kapitel über schutzgutübergreifende Qualitätsziele weist noch die Handschrift ganz bestimmter Ressorts bzw. Fachrichtungen auf. Vor allem aber die Ausführungen zur schutzgutbezogenen Ableitung von Umweltqualitätszielen dürften deutlich gemacht haben, dass das besprochene Buch sehr stark von den jeweiligen Fachjargons geprägt ist, ja dass man manchmal sogar eine Art Ressorträson zu spüren vermeint. Dem kann man zugute halten, dass sich dahinter jeweils eine beruhigende Menge an Fachverstand verbirgt. Wissen, das allerdings immer mehr in den Hintergrund treten könnte, je mehr die Zeit drängt und je näher der Termin heranrückt, an dem Qualitätsziele für eine Nachhaltigkeitsstrategie Deutschlands vorliegen sollen.

Anmerkung

- 1) Umweltqualitätsziel zum stratosphärischen Ozonabbau: „Schutz der menschlichen Gesundheit, der Biosphäre und der Ökosysteme vor erhöhter ultravioletter Strahlung durch Senkung der atmosphärischen Konzentration ozonabbauender Stoffe auf Werte, bei denen ein Abbau des stratosphärischen Ozons, der die natürlichen Abbauprozesse übersteigt, verhindert wird“ (S. 33).

Literatur

- Jörissen, J.; Brandl, V.; Kopfmüller, J.; Paetau, M., 2000: Ein integratives Konzept nachhaltiger Entwicklung: Der theoretisch-konzeptionelle Ansatz des HGF-Verbundprojekts. In: TA-Datenbank-Nachrichten, 9. Jg., Heft 2, Juni, S. 35-42
- Sardemann, G., 2001: Zum Erscheinen des dritten Sachstandsberichts des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). In: TA-Datenbank-Nachrichten, 10. Jg., Heft 3, September, S. 93-98
- UBA (Umweltbundesamt), 1994: Umweltqualitätsziele, Umweltqualitätskriterien und -standards – Eine Bestandsaufnahme. UBA-Texte 64/94, Berlin

« »