

Umweltverwaltung - eine organisatorische Herausforderung

Meine Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen,

das mir gestellte Thema: "Umweltverwaltung - eine organisatorische Herausforderung" gibt mir mangels jeden Satzzeichens am Ende der Aussage die Möglichkeit, ein Fragezeichen anzufügen und in meinem Vortrag die Hoffnung über die Erfahrung triumphieren zu lassen. Oder sollte ich besser ein Ausrufezeichen setzen und leicht verständliche, praktikable Unwahrheit als nützlicher ansehen als die verwickelte und nur schwer begreifbare Wahrheit?

Falls ich mich bis zum Ende meines Vortrages durchgerungen haben sollte, mich für Fragezeichen oder Ausrufezeichen zu entscheiden, wird man keinen Computer aus dem Bildungszentrum des Deutschen Beamtenbundes benötigen, um das Resultat zu erfahren.

Was ist Umweltverwaltung?

Bedeutung und Verantwortung der öffentlichen Verwaltung in Staat und Gesellschaft wachsen ständig. An dieser Feststellung ändert weder unwillige Kritik noch eine Verknappung von finanziellen und personellen Mitteln etwas. Eine der unvermeidlichen Wachstumsbranchen innerhalb des öffentlichen Dienstes stellt erwiesenermaßen der Verwaltungszweig dar, welcher sich mit der Erhaltung oder Wiederherstellung der natürlichen Lebensgrundlagen befasst. Dieser Verwaltungsteil wird gerne als "Umweltverwaltung" bezeichnet, obgleich sich die Umwelt als solche ganz sicher nicht verwalten lässt. Ja, es ist nicht einmal wünschenswert, die Umwelt zu verwalten, weil sie ihre von keinem Menschen veränderbare Eigengesetzlichkeit besitzt, die es positiv zu unterstützen gilt. Wer also von Umweltverwaltung redet, der weiss, dass er etwas ganz anderes sagt, als er meint. Da wir nun wissen, dass wir eine falsche Bezeichnung benutzen, können wir also getrost beim eingebürgerten Begriff Umweltverwaltung verbleiben. Viel leichter fiel uns die Definition was Umweltverwaltung nicht sein sollte und es dennoch manchmal sein muss, nämlich "Risiko-Management". Doch versuchen wir noch einmal zu einer positiven Definition zu kommen: Umweltverwaltung, wie wir sie heute morgen einmal verstehen wollen, ist praktische Arbeit auf drei Ebenen, die ich vereinfacht so umschreiben will:

1. in der Regelungsvorbereitung
2. Im Vollzug
3. bei der Einzelfallentscheidung.

Gesetzesflut und Defizite

Obwohl einerseits bei der Gesetzgebung berücksichtigt wird, dass die Gesetzgebung der Menschen Naturgesetze nicht widerrufen kann, obwohl dies manchen irrationalen Forderungen nach Nullemissionen im Umweltschutz innewohnt, so vermehren sich andererseits die Umweltgesetze überproportional zu den vorhandenen Möglichkeiten ihrer Durchsetzung. Dabei gibt es gute und weniger gute Umweltgesetze. Die weniger guten werden eher ergänzt als widerrufen. Das rechtliche Defizit wird also als Geburtsfehler den schlechten Umweltgesetzen mit in die Wiege gelegt und dann perpetuiert. Unabhängig von der betrüblichen Tatsache, dass manche neuen Gesetze die Lage weiter komplizieren, stellt die Verwaltung zu ihrem Leidwesen immer wieder fest, dass die Vermehrung neuer Gesetze auch eine Vermehrung neuer Hintertürchen mit sich bringt. Der Segen einer ständig auf den öffentlichen Dienst wie auf die Betroffenen niedergehenden Regelungsflut stellt die Umweltverwaltung vor die schwierigen Probleme des praktischen Vollzugsdefizits, das seit vielen Jahren beklagt, doch keinesfalls behoben wird. Eine den Kontrollaufgaben im Vollzug gerecht werdende Anzahl von Mitarbeitern im öffentlichen Dienst, die sorgfältig auf ihre Aufgaben vorbereitet worden sind, würde die Defizitlücke erheblich verringern, doch sehe ich auf keiner Verwaltungsebene das Problem gelöst. Eher ist der Mangel durch unzureichende Personalausstattung noch angestiegen und muss bei der weiter ansteigenden Genauigkeit der Messtechnik beängstigende Ausmasse

annehmen. Am schwierigsten zu lösen ist das Defizit in der Einzelfallentscheidung vor Ort, wo handfeste wirtschaftliche und arbeitsmarktrelevante Aspekte einem strengen Genehmigungsverfahren entgegenstehen.

Ein Bekenntnis stehe für viele: Ein Beamter aus der Genehmigungsbehörde hat mir einmal über seine Arbeitsmethode berichtet, dass eine Genehmigung für ein Vorhaben nur dann erteilt wird, wenn keiner seiner Vorgesetzten dafür verantwortlich gemacht werden kann, wenn es scheitert, sondern nur, wenn alle die Anerkennung für sich in Anspruch nehmen können, wenn es gelingt. Wir wollen den ebenso resignierenden wie arbeitssparenden Ausspruch nicht verallgemeinern. Gerade vor Ort müssen sich Umweltbeauftragte mit potenten Umweltnutzern oft genug herumschlagen und Rückgrat zeigen im Interesse der Gesetze und des Gemeinwohls. Das ist eine ebenso unerfreuliche wie wenig Lob einbringende Tätigkeit und mein tiefer Respekt gehört darum diesen standhaften Beamten an der vordersten Front.

Verbesserte Organisation in den kommunalen Körperschaften

Was könnte man tun, um durch geeignete Organisationsformen den Umweltschützern vor Ort zu helfen, ihre Aufgaben besser zu erfüllen? Gesetzlich ganz sicher durch die Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung bei genehmigungsbedürftigen Vorhaben und zwar in Form eines eigenständigen Gesetzes zur Umweltverträglichkeitsprüfung, das im Vorfeld des Genehmigungsverfahrens anzuwenden ist. Betrachten wir die Mühsal der Verwaltung vor Ort, so sind mir um so unverständlicher die Widerstände auch aus hierarchischen Kreisen der Verwaltung gegen ein umfassendes Gesetz zur Umweltverträglichkeitsprüfung und der Hinweis, man habe das alles doch aufgrund bestehender Regelungen so gut im Griff, wenn auch in unterschiedlichen Vorschriften und mit unterschiedlichen Zielsetzungen. Hier wird aus Ignoranz oder mit bewusst lautem Ton das hohe Lied der Industrieverbände gesungen, für deren Widerstand gegen umfassende Umweltverbesserung man noch allenfalls Verständnis, wenn auch keine Zustimmung aufbringen kann. Aber an Verständnis mangelt es mir, wenn der kleine Beamte vor Ort mit seiner Sach- und Gewissensentscheidung alleine gelassen wird.

Was ist organisatorisch weiterhin nötig, um vor Ort voranzukommen? Viele Städte haben zur Unterstützung der Verwaltung Umweltausschüsse eingerichtet, in denen umweltengagierte Bürger mitarbeiten und denen eine umweltinformierte und umweltengagierte Verwaltung zur Seite steht. "Gemeinsam geht es besser", dieser Wahlspruch wird praktiziert, und man kann in der Bürgernähe noch einen Schritt weitergehen. In einigen Orten ist es üblich geworden, vor dem Umweltausschuss die lokalen Umweltvereinigungen anzuhören, um anstehende Probleme von mehreren Seiten zu beleuchten. Dies dient einmal der besseren Information von Rat und Verwaltung und zum anderen dem Abbau von Abwehrhaltungen der Bürger gegenüber der Behörde. Wenn der Gesetzgeber dann noch die Kraft hätte, die Verbandsklage für anerkannte Umweltverbände einzuführen, dann wäre der Umweltschutz vor Ort organisatorisch optimal mit Instrumenten zur Durchsetzung besseren Umweltschutzes ausgestattet.

Umweltorganisation auf Landesebene

Durchaus differenziert stellt sich das Organisationsproblem des Umweltschutzes auf Landesebene dar. Die Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes ist von Jahr zu Jahr gewachsen. Ebenso wie Initiativen und Programmanstöße von Länderseite. Dazu kommt ein Trend, die Umweltverwaltung auf Landesebene in eine geschlossene Verwaltungseinheit zu konzentrieren. Dieser Trend verläuft nicht einheitlich und in oft mühsamen Einzelschritten. Ökologische Zweckmäßigkeiten stoßen sich an tradierten Ressortbindungen ebenso wie an innerressortlichen Zielkonflikten, wenn das Umweltressort noch mit umweltnutzenden Aufgaben belastet ist. Die Einsetzung von Koordinierungsausschüssen hat sich bei Konzentrationsruinen zwar als zweitbeste Lösung angeboten, wenn eben kein omnipotentes Umweltressort zu schaffen war, doch jeder hier im Saale, weiss, dass die Wirksamkeit einer Ausschusssitzung im umgekehrten Verhältnis zur Zahl der Teilnehmer und der Zeit der Beratungen steht. Man sollte gleichwohl den tatsächlichen Einfluss der Länder auf Umweltorganisation und Umweltgestaltung nicht unterschätzen. Sie erzielen oft bedeutende Ergebnisse zugunsten des Umweltschutzes ausserhalb des förmlichen Verwaltungsverfahrens. Die Fälle des informellen Verwaltungshandelns, sei es über dem Tisch oder in Bürgerferne unter dem Tisch, sind zahllos

und eine gute Verwaltungsorganisation vermag hier immer mehr besseren Umweltschutz zu bewirken.

Umweltorganisation des Bundes

Die Organisationsform der Umweltverwaltung auf Bundesebene ist Gegenstand vielfacher Diskussionen gewesen. Mit dem ständig steigenden Niveau des Umweltbewusstseins in Politik, Verwaltung und Medien stieg der Stellenwert des Umweltschutzes, betrachtet man die Gesamtbilanz. Diese Entwicklung verlief nicht gradlinig, sondern es gab Fortschritte und Rückschläge gleichermaßen. Doch war der Kern der Umweltverwaltung zu jeder Zeit und unabhängig vom jeweiligen Ressort so vom Willen zur Verbesserung der natürlichen Lebensgrundlagen durchdrungen, dass bei Gefahr für die Organisation eine festgefügte Gegenmacht zusammenstand. Ein Beispiel möge meine These belegen. Im Verlauf der Rezession 1974 fanden die üblichen Gegner eines verbesserten Umweltschutzes, also die Wirtschaftsverbände, Gelegenheit, den Spitzen der Bundesregierung durch lautes Beklagen sogenannten überzogenen Umweltschutzes die Mär vom 50-Milliarden-Investitionsstau glaubhaft zu machen. Die allerhöchsten Regierungsrepräsentanten schickten sich darum an, dem Umweltschutz sein Cannae zu bereiten. Am 03. Juli 1975 sollte auf Schloss Gymnich der Umweltschutz beerdigt werden. Hohe Beamte in wichtigen Ressorts, die das Buch über die Grenzen des Wachstums nicht nur gelesen, sondern auch verstanden hatten, organisierten daraufhin im Vorfeld des Treffens den Teilnehmerkreis so um, dass eine beachtliche Umweltstreitmacht den Wirtschaftsbossen gegenüber gestellt wurde. Die von der Verwaltung vorbereiteten Papiere boten schlagkräftige Argumente und zeigten Lösungsmöglichkeiten zur Frühinformation auf. Sie wurden Gegenstand der Verhandlungen, weil die Wirtschaftsseite nichts Gleichwertiges zu bieten hatte.

Der argumentative Sieg der Verwaltung über die Wirtschaft und die ihr nahe stehenden Politiker war gegen Abend dieses denkwürdigen Tages eindeutig. Die Wirtschaft hat nie mehr versucht, ein zweites Gymnicher Gespräch zu verlangen. Sie hat in Gymnich und bei vielen Einzelaktionen die Erfahrung machen müssen, dass sie der Verwaltung unterlegen ist. So ist sie auf ihre frühere Taktik, die ich als Maginot-Denken bezeichnen will, zurückgefallen. Sie verteidigt ihre Position mit immer den gleichen Argumenten, schafft Blockaden, Verzögerungen, Abschwächungen. Doch setzt die Umweltverwaltung - die ja zum weit überwiegenden Teil aus Beamten besteht, - mit langem Atem einen Grossteil ihrer Vorstellungen durch, weil sie genau weiss, wann die Zeit gekommen ist, neue Grenzwerte in die politische Entscheidung einzubringen. Die Umweltverwaltung weiss aus langer Erfahrung, dass die gesetzliche Mindestanforderung zugleich das Maximum an Leistung beträgt, das von der Wirtschaft zu erlangen ist. Leider wissen das auch die Beamten aus der Wirtschaftsverwaltung, deren Widerstandsqualifikation gegen Umweltschutzmassnahmen derjenigen aus der Wirtschaft weit überlegen ist, auch wenn sie davon nicht immer Gebrauch machen.

Umweltorganisation zwischen Staat und Umweltschützern

Wenn von Umweltorganisation die Rede ist, dann denkt man gewöhnlich nur an die Staatsorganisation. Diese Sicht ist viel zu eng. Eine reine Staatsorganisation könnte auch nicht übermässige Erfolge vorweisen, weil als Gegner fortschrittlichen Umweltschutzes grosse und finanzkräftige Wirtschaftsorganisationen mit Verbündeten innerhalb und ausserhalb von Verwaltungseinheiten vorhanden sind. Zur Organisation des Umweltschutzes und damit zur Unterstützung der Umweltverwaltung bedarf es daher einer Lobby, die ausserhalb von Verwaltung und Parlament Forderungen für mehr Umweltschutz erhebt und damit in Politik und Medien gehört wird. Nachdem zu Beginn der eigentlichen bundesdeutschen Umweltpolitik eine solch potente Gegenseite nicht vorhanden war, musste sie geschaffen werden. Es waren vorwiegend Beamte, die den Grundstein für die Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen legten und sie mit Leben und sachlichen Mitteln ausstatteten. Hier wurde als ein erster Schritt ein neutrales Forum geschaffen, in welchem alle Umweltnutzer und alle Umweltschützer an einen Tisch gebracht wurden. Diese Einrichtung hat sich bewährt und ist aus der umweltpolitischen Szene der 80er Jahre nicht mehr wegzudenken. Doch die Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen ist kein umweltpolitischer Kampfverband. Weil ein solcher fehlte, musste er eben gebildet werden. Es waren wiederum Beamte, die den Plan vorwärts trieben, örtliche

Bürgerinitiativen zu einem Dachverband zusammenzuschliessen und die die Gründungsversammlung und noch einiges mehr finanzierten. Natürlich war allen Beteiligten klar, dass man einen ziemlich wilden Haufen ins Leben gerufen hatte, der auch der Umweltverwaltung durch seine Forderungen schwer zu schaffen machen würde. Doch das eigentliche Wadenbeissen des Verbandes fand immer in der richtigen Richtung statt und verschaffte der Umweltverwaltung Luft zum Agieren.

Die Dinge, einmal angestossen, entwickelten sich weiter. Manches nicht so, wie die Verwaltung es sich vorgestellt hatte. Manch anderes Pflänzchen gedieh zur Freude der Beamten. Heute ist es so, dass viele potente und mitgliederstarke Umweltverbände, die allerdings nicht durch demonstrative Spektakel von sich reden machen, in ihren Spitzenpositionen, von Beamten oder ehemaligen Beamten geleitet werden. Eine Mitgliedschaft von rund 4 Millionen Bürgern kann jederzeit mobilisiert werden und bildet damit ein beachtliches Potential, an dem die Politik nicht mehr vorübergehen kann. Diese Interdependenz zwischen verwaltungsinterner Organisation, Steuerung von Umweltverbänden und Meinungsbildung im Vorfeld der Politik zeigt auf, dass Verwaltung und Organisation durchsetzungsorientierter Umweltziele etwas ganz anderes ist als Aktenarbeit, die eine nicht ganz aufgeklärte öffentliche Meinung noch immer als Tätigkeitsfeld von Beamten ansieht. Es wäre auch in diesem Zusammenhang gar keine Quizfrage mehr, wer denn im Vorfeld der Umweltverwaltung den "Denktank" des Sachverständigenrates für Umweltfragen erfunden und eingesetzt hat.

Umweltverwaltung und Medien

Lassen Sie mich von einer weiteren Interdependenz zwischen Umweltverwaltung und Helfern für besseren Umweltschutz berichten. Ich meine das Zusammenspiel zwischen der Verwaltung und den Medien. Nun ist es zwar in den Medien nicht so, dass ihre Mitarbeiter alle als begeisterte Umweltschützer bezeichnet werden könnten. Es gibt auch überzeugte Umweltgegner in bestimmten Presseorganen. Doch berichtet die Mehrzahl der Journalisten objektiv über Umweltprobleme und ihre Lösungen. Eine nicht unbeträchtliche Zahl von Journalisten sieht ihre Rolle als aktive Unterstützung zur Umweltverbesserung an und berichtet in Presse, Funk und Fernsehen über wichtige Vorgänge auf lokaler und überregionaler Ebene, oft genug ausgestattet mit Hinweisen, Gründen und Hintergründen aus der Umweltverwaltung. Dies mag manchen ärgern, der Zeitpunkt, Inhalt und Umfang der Berichterstattung schlecht erträgt, doch dient die Transparenz, die so erreicht wird, zweifellos der Fortbildung des öffentlichen Umweltbewusstseins. Eine gute Umweltverwaltung kann darum auf die Hilfe der Medien keinesfalls verzichten.

Doch ein anderer Medienaspekt, der nicht so vordergründig wie die Berichterstattung über sogenannte Umweltskandale die Umweltverwaltung unterstützt, sollte nicht unerwähnt bleiben. Ich meine die Aufarbeitung einzelner Umweltthemen in allgemeinen und in Fachzeitschriften. Wer sich die Verfasser einmal näher anschaut, muss feststellen, dass fast alle Fachartikel aus der Feder von Beamten stammen, wenn man die Veröffentlichung von Professoren und ihrer Mitarbeiter an den Universitäten mit einbezieht. Die Fülle der substantiellen Fachartikel ist so groß, dass die Wirtschaft weder von der Menge noch von der Qualität her mithalten kann. Diese Vielzahl der fundierten Aussagen - seien sie technischer oder juristischer Art - bilden eine nicht zu unterschätzende Fundgrube für die Verwaltung selbst, doch in noch grösserem Umfange für die Rechtsprechung, auf deren Verständnis für ökologische Zusammenhänge die Verwaltung angewiesen ist. Wie oft hat die Verwaltung bei schwierigen Umweltproblemen, die wegen politischen Widerstandes nicht befriedigend geregelt werden konnten, eigene Regelungsentwürfe zurückgehalten im Vertrauen auf eine zu erwartende Gerichtsentscheidung, die nicht fern von der in Fachaufsätzen vorbereiteten Problemlösung zu suchen war. Die Verwaltung weiss eben aus langer guter Erfahrung, dass sie der Justiz in Umweltangelegenheiten volles Vertrauen entgegenbringen kann.

Nach diesem Ausflug in umweltrelevante Interdependenzen aus dem Blickwinkel der Verwaltung kehren wir zu den verwaltungsinternen Organisationsstrukturen zurück und zwar zur

Bundesregierung, obgleich die Strategie des Interdependenzenmanagements auf allen Ebenen der öffentlichen Körperschaften relevant ist.

Politik und Umweltorganisation des Bundes

Im Bund hat sich die Organisation des Umweltschutzes entsprechend der jeweiligen politischen Möglichkeit und nach den sich verändernden Machtstrukturen sowie nach den Persönlichkeiten entwickelt, die sich im Kräfteparallelogramm der Koalitionsverhandlungen ergaben. Der planmässige Aufbau einer umfassenden Umweltverwaltung aus einem Guss war daher nicht möglich. Dies mag auch daran liegen, dass die Umweltpolitik als Querschnittsaufgabe Neuland war, dessen Dimension erst erarbeitet werden musste. In den ersten Jahren einer zielgerichteten Umweltpolitik musste man sich zudem mit den naheliegenden Feldern der praktischen Schadensbeseitigung und ersten Ansätzen der Schadensverhütung befassen. Als "newcomer" unter vielen anderen Politikbereichen stiess die Umweltpolitik bei der Errichtung von Verwaltungseinheiten keineswegs auf Gegenliebe, zumal tradierte Verwaltungsbereiche in Ressorts, die nicht in erster Linie Umweltaufgaben wahrzunehmen haben, heftigen Widerstand gegen Einbrüche in ihren gehegten Schrebergarten leisteten. So blieb der Aufbau einer durchgängig organisierten Umweltverwaltung im Bund zuerst in der politischen Blockade des Artikels 65 des Grundgesetzes stecken und wurde dann durch die Sparmassnahmen einbetoniert. Nun müsste die Verwaltung nicht die Verwaltung sein, wenn Mängel in der Aufbauorganisation nicht auf andere Weise überbrückt werden könnten. Der alte Verwaltungsgrundsatz: "wenn die politischen Entscheidungen nicht auf Dein Problem passen, ändere einfach das Problem", half auch hier. Es wurden Koordinierungsorgane geschaffen, die zwar nicht mit Weisung und Gehorsam, sondern mit Argumenten und Konsens eine Abstimmung politisch-administrativer Massnahmen vornahmen. Immerhin war das Übereinstimmungsniveau in diesen verwaltungsinternen Koordinierungskreisen von einer solchen Qualität, dass demgegenüber das offiziell eingesetzte Koordinierungsgremium - das Umweltkabinet - in einem Schattendasein dahindämmerte. Bisher war über die Interdependenzen in der Organisation der Umweltverwaltung der wohlthuende Schleier des Schweigens ausgebreitet. Doch ein Projekt des Forschungsinstituts bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer legt seit Dezember 1985 die "Innenwelt der Umweltpolitik" offen. Nur schade für die Diskussion in diesen Tagen, dass der Projektbericht in dieser Form nicht zur Veröffentlichung bestimmt ist.

Verbesserungen in der Organisation der Umweltverwaltung des Bundes

Nun ist kein Verwaltungssystem so gut, dass es nicht verbessert werden könnte. Dies trifft sicherlich auf ein System zu, dessen Kernstück lediglich auf Koordinierung beruht. An präzisen Vorstellungen für Verbesserungen fehlt es keinesfalls und einige davon sollten einmal vorgetragen werden dürfen:

Da es ganz unmöglich ist, jede denkbare Umweltaufgabe in einem einzigen Ressort zu bearbeiten - man denke nur an den Strassenbau, der in seiner Ausführung so manches Umweltproblem mit sich bringt, - so können in ein Umweltressort nur Schwerpunktaufgaben des übergreifenden Umweltschutzes eingeordnet werden. Zuordnung der vollen Kompetenz für Luft- und Wasserwirtschaft, Lärmbekämpfung und Abfallwirtschaft, Bodenschutz und Umwelthygiene, Umweltbewusstsein, Umweltprogrammatik nebst innerdeutscher und internationaler Umweltpolitik ist ebenso selbstverständlich, wie die Eingliederung von Natur- und Landschaftsschutz, Raumplanung und biologischer Vorsorge. All dies sind wichtige Positionen für eine schlagkräftige Umweltverwaltung, Positionen, die bisher, wenn auch verstreut, auf Bundesebene bearbeitet werden. Ein Rückblick zeigt denn auch, dass im technischen Umweltschutz, bei Regeln und Richtlinien, beachtliches geleistet wurde. Doch reicht nach meinem Verständnis zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen der technische Umweltschutz schon längst nicht mehr aus. Gerade die gegenwärtige politische Diskussion um die 4. Novelle zum Abfallbeseitigungsgesetz zeigt wieder einmal überdeutlich, dass Umweltvorsorge zumeist als Bekämpfung von negativen Auswirkungen von Produktion und Produkten verstanden wird und weniger als Aufgabe zur Schonung knapper Ressourcen. Was die Ressourcenschonung angeht, so sind wir auf der Stufe eines Entwicklungslandes stehengeblieben, denn die Vergeudung von Rohstoffen und Energie geht ungehemmt weiter.

Der technische Umweltschutz bedarf der Ergänzung durch eine Organisation zur Ressourcenschonung

Einen ersten Schritt zu tun, die Wegwerf- und Konsumgesellschaft zu einem verantwortungsvollen Umgang mit der Natur anzuhalten, wäre eine organisatorische Massnahme, um ganz behutsam und über den Rand des 20. Jahrhunderts hinaus eine Veränderung zu schaffen, die kommenden Generationen noch Lebensmöglichkeiten belässt. Eine solche organisatorische Massnahme wäre die Beauftragung des Umweltressorts mit den Vorarbeiten eines Ressourcenschonungsprogramms, an deren Ende der Vorschlag für ein Ressourcenschonungsgesetz stehen müsste. Nur ein solcher Auftrag an das federführende Ressort würde die Herausforderung der Umwelt nicht nur annehmen, sondern auch organisatorisch bestehen können.

Verbesserung in der Organisation der interministeriellen Zusammenarbeit

Gegenüber dieser neuen grossen Aufgabe des Umwelt- und Ressourcen-Ressorts nehmen sich die anderen organisatorischen Vorschläge eher bescheiden aus, was ihre Wirksamkeit jedoch nicht beeinträchtigt. Eine der organisatorischen Notwendigkeiten, die sich aus der Formulierung der Umweltpolitik als Querschnittsaufgabe ergibt, ist die Verstärkung des Einflusses auf die sogenannten Verursacherressorts - sowohl was die Frühinformation als auch eine reaktive Steuerung betrifft. Eine Doppelstrategie ermöglicht hier zum Ziele zu kommen. Im Umweltressort selbst kann die Schaffung von "Spiegelreferaten" nach dem Vorbild des Bundesfinanzministeriums durchaus den gewünschten Zweck erfüllen. Im Verursacherressort wäre dagegen ein Umweltvorposten von Nutzen. Es ist doch gar nicht einzusehen, warum die gewerbliche Wirtschaft gezwungen wird, z.B. Beauftragte für den Immissionsschutz oder die Abfallwirtschaft einzusetzen, während sich die öffentliche Hand mit ihren vielfältigen umweltrelevanten Tätigkeiten unvornehm zurückhält. Ein Beauftragter für den Umweltschutz in jeder Dienststelle, vergleichbar dem Beauftragten für den Haushalt, wäre dazu ein geeignetes Instrument. Dabei spielt es wohl keine Rolle, ob die Einrichtung der Position eines Umweltbeauftragten durch Organisationserlass oder durch Gesetz vorgenommen wird. Sollte ein Gesetz erforderlich sein, so findet man alsbald bei der Umsetzung der EG-Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung in innerstaatliches Gesetz gute Gelegenheit zur Regelung der Materie, denn die Umweltbeauftragten in Wirtschaft und Verwaltung müssen ja ständig im Rahmen dieser Gesetzesregelung tätig werden.

Noch ein weiterer Vorschlag ist der Überlegung wert, der schon vor geraumer Zeit von einem fähigen Beamten des Umweltbundesamtes entwickelt wurde, um dem Stellenwert des Umweltschutzes in der Politik der Bundesregierung deutlichen Ausdruck zu verleihen; nämlich durch die Geschäftsordnung der Bundesregierung den Umwelt-Ressortchef mit dem gleichen Vetorecht bei Umweltbelangen auszustatten, wie es der Finanzminister bei finanziellen Vorhaben schon seit langem besitzt.

Alle die von mir soeben vorgetragenen organisatorischen Verbesserungen zum Zusammenwirken von Schwerpunktressort und den übrigen Fachressorts sind mit einem Minimum an Organisationsänderungen zu erreichen. Dies ist eine Absage an eine gross angelegte Organisationsveränderung, weil diese nach den Erkenntnissen der Organisationspsychologie und -soziologie als Übermass an Organisationsänderung eher zu Rückschlägen als zu Erfolgen führt.

Was ist von einem Bundesumweltministerium zu halten?

Nun sehe ich schon einige Zuhörer ungeduldig mit den Hufen scharren, weil sie sich fragen, wann kommt der Vortragende denn endlich vom Umweltressort zum eigenständischen Umweltministerium, wo diese Frage doch gegenwärtig ein Thema im Deutschen Bundestag bildet? Lassen Sie mich diesem Diskussionspunkt eine Analyse aus der Sicht nüchterner Organisationsstruktur vorschalten, wobei ich mich hierbei auf meine Dauerargumentation berufen kann.

Wir sind uns doch wohl alle darüber einig, dass auf Bundesebene kein Ressort federführend mit Umweltaufgaben betraut werden darf, das schon von seiner inneren Struktur her ständig Zielkonflikte zwischen der Umweltaufgabenabteilung und anderen Fachabteilungen des gleichen Hauses produziert. Der Umweltschutz könnte dann schon im Vorfeld abgewürgt und das Ressort von Anbeginn an seiner Glaubwürdigkeit beraubt werden. Der Regierung wäre damit ein Bärendienst erwiesen. Zum anderen sollten Umweltschutzaufgaben grundsätzlich keinen Ressorts übertragen werden, die durch wirksame Umweltschutzmassnahmen in Interessenkonflikte und Auseinandersetzungen mit ihren externen Bündnispartnern geraten. Zum dritten sollten Umweltschutzaufgaben keinem Ressort übertragen werden, dessen Bündnis- und Tauschpotential im politischen Meinungsbildungsprozess so gering ist, dass es für Nachgeben anderer Ressorts in Umweltbelangen keine politischen Gegenleistungen erbringen könnte.

Überdies sollte das Umweltressort über durchsetzungsstarke externe Bündnispartner verfügen. Die Schaffung eines neuen oder die Betrauung eines schon bestehenden Demandeurressorts mit Umweltaufgaben würde - rein von der Organisationsstruktur betrachtet - ein Schaden für wirksame Umweltverwaltung bedeuten. Vereinfacht ausgedrückt, wäre die Beauftragung eines Demandeurressorts unter Abzug der Aufgabe aus einem umfassenderen Ressort vergleichbar mit dem Abfüllen von Wein aus einer 1/1 Flasche in zwei halbe Flaschen. Was würde geschehen?

Die Weinmenge bleibt gleich, das Etikett wird aufwendiger und der Wein wird teurer. Mit anderen Worten: Ein reines Bundesumweltministerium würde in sich ein Maximum an Konflikten mit einem Minimum an Durchsetzungspotential vereinigen. Ein solches Ergebnis kann man sogar politisch wollen. Von der Verwaltung aus gesehen wäre das aber falsch. Für sie ergibt sich als Leitlinie für die Organisation des Umweltschutzes auf Bundesebene, dass alle Umweltschutzaufgaben in einem Ressort zusammengefasst werden sollten, das zugleich andere wichtige Aufgaben wahrnimmt, die nicht mit dem Umweltschutz kollidieren und das über potente externe Bündnispartner verfügt, deren Interessen nicht durch Umweltschutzmassnahmen beeinträchtigt werden. Die Suche nach einem Ressort, das dem von mir geschilderten Anforderungsprofil entspricht, sollte angesichts des geringen Angebots keine unüberwindlichen Schwierigkeiten bereiten. Soweit also die Organisationsvorstellung der Verwaltung - und nicht nur dieser.

Als Präsidiumsmitglied des Deutschen Naturschutzrings, also des Dachverbandes von rd. 100 Umweltverbänden mit rund 3 Mio Mitgliedern, kenne ich die Auffassung der Verbände. Sie läuft parallel zu der organisatorischen Vorstellung, die ich aus der Verwaltungsoptik heraus entwickelt habe.

Organisationsänderungen sind politisch bedingt

Nun ist ja wohl keiner hier im Saal so blauäugig, dass er meint, Organisationsstrukturen würden entsprechend rationalen Überlegungen getroffen. Wir wissen alle, dass politische Entscheidungen aufgrund von Machtverhältnissen und infolge des persönlichen Interesses der Entscheidungsträger fallen. Die Frage des Zuschnitts des Umweltressorts folgte bisher dieser politischen Gesetzmässigkeit zur Kompetenzbegrenzung selbst dann, wenn der Bundesrechnungshof in einem grossen Gutachten sachlich überzeugend eine Stärkung der Umweltverwaltung durch Zuordnung weiterer sachdienlicher Oberbehörden vorschlug. Es ist nicht Resignation, sondern Realismus, wenn ich für die nahe Zukunft nicht an einen Ausbruch aus dieser politischen Gesetzmässigkeit der persönlich vorrangigen Interessenlage glaube. Dabei darf man allerdings nicht darüber hinwegsehen, dass die Oppositionsparteien im Deutschen Bundestag ein eigenständiges Umweltministerium fordern, wie auch im Parlament die Wünsche für einen Umweltausschuss als einen Schritt in Richtung Veränderung der Regierungsstruktur nie verstummt sind.

Organisation und Persönlichkeit

Wenn aber nicht daran gezweifelt wird, dass das Interesse einzelner Persönlichkeiten und auch ganzer Parteien den Ausschlag bei der organisatorischen Gestaltung der Umweltverwaltung geben, so gehört ein Blick auf Personen sicherlich zu unserem Thema, und das nicht auf die Bundespolitik begrenzt.

Eine gute Umweltpolitik, die zwischen berechtigten Forderungen und Veränderungen der Realität in Richtung besserer Umweltschutz einen dynamischen Impuls gibt, bedarf eben mehr als der guten Organisation, der flächendeckenden Gesetze oder ausreichenden Personals, so wichtig dies für ein gutes Gelingen und für die Zuarbeit an den eigentlichen Entscheidungsträger ist. Auf ihn kommt es im Wortsinn wirklich "entscheidend" an. Nur in ihrer Umweltüberzeugung ausgewiesene Persönlichkeiten, die gleichermassen Respekt in der Staatsorganisation und bei den Bürgern geniessen, können glaubhafte Umweltpolitik leisten. Dabei kommt es nicht darauf an, wo diese Persönlichkeit tätig ist - als Minister, als Referent bei der Genehmigungsbehörde oder als Umweltreferent. Weder die Betrauung eines verdienten Parteifreundes mit dem Umweltministeramt, weil sonst nichts mehr da ist, noch die Weisung an den Genehmigungsreferenten, "nicht so bürokratisch zu sein" oder stellenplanmässig gut dotierte Blindheit des Umweltreferenten sind geeignet, Umweltlösungen zu erzielen. Der beflissene Ja-Sager und der konfliktscheue Leisetreter gehören nicht mit Umweltaufgaben betreut. Umweltverantwortliche müssen selbst überzeugt sein vom Nutzen der Ökologie, andere überzeugen können und mit der gebotenen Durchsetzungskraft handeln in der Erkenntnis, dass sie sich immer mehr Ärger einhandeln werden als Bewunderung. Zum Glück gibt es diese Persönlichkeiten - von ganz oben bis ganz unten in der Umweltverwaltung - nur nicht in genügender Zahl.

Es gibt die Umweltverwaltung nicht

Wenn wir uns mit der Umweltverwaltung beschäftigen, so haben wir in diesen Tagen in Kissingen viel über sie gehört, sie selbst aber wohl nur unzulänglich eingeordnet. Fest steht, dass es die Umweltverwaltung gar nicht gibt, sondern eine Vielzahl von Verwaltungsstellen, die Umweltpolitiken verfolgen oder verfolgen müssen, welche oft nicht im Einklang miteinander stehen. Es gibt Bundespolitik und Länderpolitik. Wobei die Ressorts in Bund und Ländern jeweils ebenso vielfarbige Meinungen vertreten, wie die Länder untereinander. Dazu treten die Umweltpolitiken der Kommunen, der EG, der OECD, der ECE und von UNEP als Umweltpolitiken von Staatsseite mit ihren jeweiligen, nicht immer kleinen Verwaltungen. Ergänzt werden diese Politikbereiche durch umweltpolitische Anforderungen der Wirtschaft, der Gewerkschaften, der Kirchen und Umweltverbände mit selbstverständlich völlig divergierenden Ansichten darüber, was in der Umwelt zu tun oder zu lassen sei. Es ist daher für die jeweilige Umweltverwaltung ganz unmöglich, alle Aspekte aus dem Katalog der Umweltforderungen zu kennen, geschweige denn, ihnen nachzukommen. Das mühsame Geschäft der Selektion beginnt vielmals ohne eindeutige Vorgaben durch die Politik. Nun beklage ich keinesfalls die Meinungsvielfalt, die auf die Verwaltung einstürmt. Sie ist Realität und damit auch eine Chance. Sie ist genutzt worden zugunsten der Umwelt. Immerhin hat die Verwaltung es trotz vieler Versuche geschafft, dass in der Bundesrepublik Deutschland in keinem einzigen Fall die gesetzlichen Umwelanforderungen abgeschwächt wurden, ganz im Gegensatz zu den Einbrüchen, die z.B. die Umweltadministration in den USA in bestehende Gesetze hinnehmen musste. Selbst als unsere Umweltverwaltung gezwungen wurde, im Interesse und auf Intervention der Wirtschaft das Bundesimmissionsschutzgesetz zu novellieren, tat sie dies mit so hinreichender Formulierung, dass aus dem ganzen Unternehmen nichts wurde. Die Wirtschaft hat dann einen neuerlichen Versuch gesetzlicher Umweltreduktion gar nicht wieder versucht. Selbst die Anstrengungen einiger Länder, das Abwasserabgabengesetz abzuschwächen, wurde mit Hilfe der Medien wegadministriert. So bleibt mit Bilanzstichtag von heute nicht ohne Freude festzustellen, dass die vernünftigen Umwelanforderungen zwar nicht stetig, doch in Stufen angehoben wurden, und zwar ohne jede nachhaltige Störung des Wirtschaftsablaufs. Schliesslich kann das Ende der Ökonomie ja auch nicht das Ziel der Verwaltungsökologie sein.

Umweltverwaltung und internationale Umweltpolitik

Wie weit organisierte Umweltverwaltung in die Gestaltung der praktischen Politik hineinreicht, wird besonders deutlich, wenn wir uns auf das übernationale Parkett begeben. Hier sind im Vorfeld bis zur Entscheidungsreife die Beamten aus den entsendenden Staaten mit den Beamten der internationalen Behörden unter sich. Sie verhandeln oft mangels Weisung nach

ihren eigenen Wertvorstellungen über umweltrelevante Aspekte und kommen eigentlich recht selten im Laufe der Verhandlungen um politische Weichenstellungen ein. Sie räumen in zähem Eifer - oft jahrelang, wie der Kampf um die Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung beispielsweise zeigt - Steinchen für Steinchen an Hemmnissen aus dem Weg, oft verzweifelnd, doch nie aufgebend, bis schliesslich noch der eine oder wenige andere Steine, die der endgültigen Lösung noch entgegenstehen, zu schwer geworden sind, um von Beamtenhand alleine bewegt zu werden. Das ist dann die wohlverstandene und auch lösbare Aufgabe der Politik, für die die Verwaltung dankbar ist. Selbstverständlich lässt die Verwaltung die Politik bei dieser Arbeit mit Rat und Tat in oft ermüdend langen Sitzungen nicht im Stich.

Umweltverwaltung durch Oberbehörden

Ausgehend vom Primat der Politik, das auch in Umweltfragen in keiner Weise in Frage gestellt werden darf, hat die Umweltverwaltung in dem ihr zugewiesenen Rahmen selbst Vorschläge zu ihrer Aufbau- und Ablauforganisation ebenso vorzulegen, wie Vorschläge für das Instrumentarium zur Handhabung der umweltschützenden Vorschriften. Weil ich auf ersteres bereits teilweise eingegangen bin, bleibt mir nur wenig nachzutragen. Es betrifft die Organisation oberer Landes- und Bundesbehörden für Aufgaben des Umweltschutzes. Hier bietet sich ein breites Feld an für alle Formen der Organisation, von der reinen Fachbehörde, z.B. für Wasser und Abfall, bis zum integrierten Umweltamt. Jede Eigenheit eines Landes und jede persönliche Betroffenheit gibt gute Gründe für jedes derzeit vorhandene Modell. Der Versuch, ein Einheitsmodell zu schaffen, sollte darum erst gar nicht begonnen werden. Anders liegen die Verhältnisse in der Bundesorganisation. Der einheitlichen Beauftragung eines Ressorts mit den Kernaufgaben des Umweltschutzes kann nur ein einheitliches Bundesamt für alle Aufgaben entsprechen, in das im Laufe der Zeit alle diejenigen Arbeitsbereiche eingegliedert werden müssen, die dem richtig zugeschnittenen Umweltressort zuwachsen. Das bestehende Umweltbundesamt, das weit über seinen noch immer schmalbrüstigen Personalkörper hinaus umfangreiche Umweltaufgaben wahrnimmt, und ständig neuen und immer schneller zu lösenden Anforderungen ausgesetzt ist, muss endlich auf seine Planungsgrösse wachsen, um all das erarbeiten zu können, was als Antwort notwendig ist, um die Herausforderungen an uns zu bestehen. Es darf einfach nicht ein Dauerzustand werden, dass das Umweltbundesamt auf den Schadstoff des Monats zu reagieren hat, weil seit Jahren das Personal fehlt, die Altstoffe nach dem Chemikaliengesetz anhand einer Prioritätenliste auf ihre Umwelt- und Gesundheitsrelevanz zu untersuchen. Niemand ist zuständig und folglich hat auch niemand die Zeit und Gelegenheit dazu, ein Ressourcenschonungssystem zu erstellen, das bei gleichbleibender Lebensqualität der Verwendung erneuerbarer Rohstoffe den Vorzug gibt. Die aufgezeigten Probleme sind lösbar und zwar im Rahmen unserer Gesellschaftsordnung. Man sollte daher der Verwaltung die Chance geben, diese Herausforderung anzunehmen. Sie kann und wird dann Lösungsvorschläge für ein solides Überlebensprogramm erarbeiten.

Verbesserung des Umweltinstrumentariums durch Gesetze

Über diesen weitreichenden Plänen in die Zukunft der Umweltverwaltung - und sie wird immer eine gesicherte Zukunft haben - darf man die täglichen Hand- und Spanndienste nicht vergessen, die sie leisten muss. Das gilt vor allem für die Verbesserung des Umweltinstrumentariums. Natürlich ist hier in erster Linie an die Gesetze zu denken, die vom Parlament aus das umweltpolitisch Gewollte in Handlungsanweisungen umsetzen. Gerade jetzt ist die Zeit der Novellierung von Gesetzen mit dem Ziel der Verbesserung der Umweltqualität. Ich spreche vom Ziel, nicht vom Weg der Novellierungsvorschläge. Wer aber den Weg nicht will, wird das Ziel nicht erreichen. Es liegen Welten zwischen dem präzise formulierten Entwurf der Novelle zum Waschmittelgesetz und der miserablen Vorstellung über die Änderung der Landwirtschaftsklausel im Entwurf der Novelle zum Bundesnaturschutzgesetz. Während die Waschmittelnovelle von allen Umweltverbänden als ein Fortschritt begrüsst wird, laufen die gleichen Verbände Sturm gegen die Novelle zum Naturschutzgesetz mit der Forderung: Besser keine Novelle als die jetzt vorgelegte. Der Fairness wegen bleibt zu ergänzen, dass der Bauernverband die Empörung der Umweltverbände keinesfalls teilt. Bedauerlich ist nur, dass bei diesem Interessenkonflikt im Naturschutz ein Negativum an der Verwaltung hängen bleibt,

die jedoch nur dem erklärten oder nur vermuteten politischen Willen der Verantwortlichen nachkommt - was ihre unbestrittene Aufgabe ist.

Verwaltungsvorschriften als bedeutender Hebel zur Umweltverbesserung

Doch sehen wir einmal von Gesetzen ab, die in der Regelungsdichte im Umweltschutz nur einen Teil - und zwar den kleineren Teil - ausmachen, so gewinnt die Verwaltung bei Verordnungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften an Boden. Ein Beispiel stehe für viele. Nach langen Jahren intensiver Arbeit steht jetzt die Novelle der Verwaltungsvorschrift zur technischen Anleitung Luft zur Verabschiedung heran. Ob dies in der Fassung der Bundesregierung oder mit den Änderungswünschen des Bundesrates geschieht, ist für die Umwelt selbst von einiger Irrelevanz. Wichtig ist, dass die Novelle tatsächlich verabschiedet wird, weil sie der Umwelt real mehr hilft als tausend Reden zuvor. Es ist ein so dichtes, wenn auch kompliziertes Verwaltungswerk, das ausser den technisch Versierten in Verwaltung und Wirtschaft niemandem einen Zugang zur Bewertung seiner Auswirkungen eröffnet. An der hervorragenden Arbeit auf physikalisch-technische und chemisch hochkomplizierte Vorgänge mit ebenso physikalisch-technischen und chemisch hochkomplizierten Vorschriften zu antworten, ändert dies nichts. Die Wirtschaftsverbände reagierten auf die Novelle ebenso wie auf die Forderungen des Bundesrates in der gewohnten säuerlichen Manier mit Ausdrücken wie "typische Beamtenübermassregelung". Nun frage ich Sie, wovon haben wir denn zuviel? Von den emittierten Schadstoffen oder von den immer noch lückenhaften Regelungen zu ihrer Reduzierung?

Die Wirtschaft verlangt Ausnahmeregelungen. Das kennt die Verwaltung bis zum Überdross. Ginge es nach den Wünschen der Wirtschaft, dann wären die Ausnahmen grundsätzlich zahlreicher als die Regeln. Von diesen anerkannten Ausnahmen müsste es selbstverständlich wiederum Ausnahmen geben und zwar so lange bis sich niemand mehr der Regeln erinnern würde, für die sie angeblich gelten. Mag sein, dass ich die Wünsche des Bundesverbandes der Deutschen Industrie hiermit etwas überinterpretiert habe, doch kann man seine arrogante Reaktion auf die Beschlüsse des Bundesrates zur Novelle der TA Luft einfach nicht sprachlos hinnehmen. Ich spreche diesen Satz aus für viele Angehörige der Umweltverwaltung, die wegen des beamtenrechtlichen Mässigungsgebots Angriffe gegen sinnvolle Umweltpolitik nicht mit gleicher Münze heimzahlen können.

Umweltverwaltung und Ausbildung

Wenn von Umweltverwaltung die Rede ist, dann gibt es nicht nur Anlass, sich auf die Schulter zu klopfen, sondern sich auch der Defizite bewusst zu sein. Ich spreche jetzt nicht vom Vollzugsdefizit, zu dem sich der Sachverständigenrat für Umweltfragen kompetent geäußert hat, und auch nicht vom Defizit durch Gesetzeslücken. Ich habe das Ausbildungsdefizit im öffentlichen Dienst im Visier. Hält man schon die Anwärter für den höheren Dienst von allen realen Lebenstatbeständen vor Eintritt in die Verwaltung fern, weil man deren externe Laufbahn nicht beeinflussen zu können glaubt, so muss das nicht gleichermassen für verwaltungsinterne Fachhochschulausbildung für den gehobenen Dienst gelten. Hier sehen die Curricula den Umweltschutz zumeist - wenn überhaupt - als nicht fachgebundene Wahlvorlesung an. Das müsste nicht so bleiben. Die zuständigen Behörden in Bund und Ländern sollten einmal nachdenken, was da an Verbesserungen möglich ist - und dies dann auch in die Lehrpraxis umsetzen, damit wir in die Verwaltung Beamte aufnehmen können, die im Bereich Umweltschutz nicht alles im Wege des "learning by doing" begreifen müssen. Nur der Vollständigkeit halber sei hinzugefügt, dass entsprechendes für die berufliche Fortbildung gilt. Es geht nämlich einfach nicht an, die Umweltinformation nur solchen Medien zu überlassen, die jedem "diox ex machina" hinterherjagen, oder aber den politischen Akademien, deren Veranstaltungen ich den hohen Informationsgrad gar nicht in Abrede stellen will, die aber als Tendenzbetriebe nicht unbedingt die neutrale Position in der Bewertung von Umweltproblemen auf ihre Fahnen geschrieben haben. Fazit: Mit der Umweltorganisation auf dem Ausbildungssektor, einer ureigenen Domäne der öffentlichen Verwaltung, steht es also nicht zum Besten.

Umweltverwaltung und Forschung

Wie soll man nach diesem Fazit zur Ausbildung einen anderen Sektor bewerten, der fast ebenso stark von der Umweltverwaltung beeinflusst wird? Ich meine die Umweltforschung. Auf diesem Gebiet dreht sich eine jahrzehntelange Verwaltungserfahrung um, die da lautet: "In Deutschland kommt es nicht darauf an, wieviel etwas kostet, sondern wieviel man dabei spart." Trotz gegenteiliger Behauptungen der mittelverwaltenden Stellen darf man getrost davon ausgehen, dass für wichtige Forschungen das nötige Geld vorhanden ist - wenn man ein bisschen koordiniert. Nun können die Ergebnisse der Forschung nicht immer als verwaltungsnützlich angesehen werden, selbst nicht die überflüssigen. Es gibt eine alte Verwaltungsweisheit, die einem beim Lesen so manchen teuren Ergebnisberichts in den Kopf kommt. Sie lautet: "Wenn man Gedanken von einer Person stiehlt, ist das ein Plagiat, stiehlt man von vielen, dann ist es Forschung". Nun will ich keinem Forscher zu nahe treten, der ernsthafte eigene Forschungsergebnisse auf den Tisch legt. Bei manchen Ausarbeitungen ist aber dann doch ein anderer Sinnspruch angebracht, der da lautet: "Wenn man ein bestimmtes Wort in einem wissenschaftlichen Forschungsbericht nicht versteht, dann ist es zu ignorieren. Der Text gibt auch ohne das Wort einen Sinn. Gibt der Text ohne das Wort keinen Sinn, dann darf man getrost darauf schliessen, dass er auch mit dem Wort keinen ergibt".

Was ich mit dieser nur vordergründig spasshaften Aussage sagen will, ist eindeutig. Forschung im Umweltschutz ist eine Notwendigkeit, doch wäre es ausserordentlich zu begrüessen, wenn in der Umweltverwaltung, die ja viele Forschungsvorhaben vergibt, mehr Sorgfalt auf die Formulierung der Forschungsthemen, auf die Auswahl der Forscher und ein konkretes sachliches Ergebnis im Bericht verwendet würde. Forschung sollte eigenes verwaltungsinternes Nachdenken niemals ersetzen. Für Abweichungen von dieser Norm besteht jedoch dann eine Legitimation, wenn eine politische Entscheidung, die sowieso feststeht - nicht zur Unzeit getroffen werden soll. Hier können Forschungsaufträge, mit der richtigen Thematik an die richtige Stelle vergeben, von grossem Nutzen sein, nach der alten Verwaltungsregel, dass dann, wenn es einen Weg geben soll, eine wichtige Entscheidung zu verzögern, eine gute Verwaltung diesen Weg mit Sicherheit findet.

Umweltverwaltung, Umweltinformation und Umweltethik

Zum Schluss komme ich noch einmal auf die interne Ablauforganisation der Umweltverwaltung zu sprechen. Sie bietet in ihrem allgemeinen Gefüge recht wenig Besonderheiten gegenüber anderen ordentlichen Verwaltungseinheiten, wenn drei Eigentümlichkeiten beachtet werden.

Die erste Eigentümlichkeit ist der ungeheure input an Umweltinformationen, die der einzelne Beamte nicht mehr verarbeiten kann. Damit meine ich nicht die innerstaatlichen Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften, deren Kenntnis als selbstverständlich vorausgesetzt werden muss, sondern die vielfältigen Publikationen in allen Medien, die internationalen Vorhaben und die neuen Theorien aus aller Welt, wobei man insbesondere an die von den USA kreierten, doch inzwischen wieder abgelegten alten Hüte der Kompensationslösungen denken muss, die uns hier als letzter Chic wieder nahegebracht werden.

Die Umweltverwaltung muss überdies Meinungsäusserungen aus dem politischen und aus dem gesellschaftlichen Umfeld aufnehmen. Bei dieser Überfülle müsste zunächst eine Selektion, danach eine Aufarbeitung und schliesslich eine Meinungsbildung zu den wichtigsten Themen vorgenommen werden. Eine solche Sysphusarbeit wird tatsächlich nicht umfassend geleistet, weil sie nicht geleistet werden kann innerhalb einer personalschwachen Verwaltung. Gänzlich fehlt darum in der Verwaltung auch die Auseinandersetzung mit der Umweltethik und mit der Frage, ob die anthropozentrische Grundhaltung im Umweltschutz, ausgehend von dem Bibelwort: "Macht Euch die Erde untertan", zwar noch teilweise von den Kirchen und total vom Grundgesetz gedeckt, in der gesellschaftspolitischen Diskussion aber nicht längst überholt ist. Diese Fragen der ausserverwaltungsmässigen Motivation für den beamteten Umweltschützer werden nur in Ansätzen behandelt und im Wege der Arbeitsteilung in die Akademien verlagert. Doch Politik und Führungskräfte in allen Verwaltungsbereichen, die mit Umweltschutz zu tun haben, müssen sich in Zukunft den Fragen stellen und Antworten geben, damit ihre Mitarbeiter

wissen, warum sie etwas tun sollen. Die reine Weisung, ein Problem technisch zu lösen, reicht für die Motivation von guten Mitarbeitern längst nicht mehr aus. Es wäre also wünschenswert, wenn der Aufarbeitung der Umweltethik grössere Aufmerksamkeit geschenkt werden könnte. Nicht jeder kann dazu einen Beitrag leisten, doch sollten die Vielen innerhalb der Umweltverwaltung, die sagen: "Es geht nicht", die Wenigen nicht stören, die gerade daran arbeiten.

Umweltverwaltung und Desinformation

Die zweite Eigentümlichkeit der Umweltverwaltung ist der Gebrauch leerer Worthülsen, die allgemein der Desinformation Aussenstehender dienen, um für bestimmte Zwecke in markiger Inhaltsleere Zielkonflikte zu verkleistern, um sie nicht im ungeigneten Zeitpunkt aufbrechen zu lassen. Zwei Beispiele dafür will ich nennen.

Erstes Beispiel: Die Forderung nach "ökologischem Gleichgewicht", oft gebraucht und in Parteiprogramme aufgenommen, ist völlig inhaltsleer, wenn nicht gleichzeitig gesagt wird, bei welchen präzisen Grenzwerten dieses Gleichgewicht für einen ganz fest umrissenen Bereich erreicht werden kann. Ich will Ihnen diese nur beim ersten Anschein kühne Behauptung beweisen. Denken Sie beispielsweise an eine Talsperre, die sich in völligem Gleichgewicht befindet, wenn Wasserzulauf und Wasserablauf sich die Waage halten. Nur macht es einen gewaltigen Unterschied aus, ob dieses Gleichgewicht bei einem Wasserspiegel von einem Meter, von zehn Metern oder von zwanzig Metern über dem Boden gehalten wird.

Zweites Beispiel: Die Formulierung, Ökologie und Ökonomie müssen kein Gegensatz sein, gehört dann zu den, auch von mir in früheren Jahren bewusst gebrauchten und beschwichtigenden Halbwahrheiten, wenn nicht gleichzeitig gesagt wird, dass dies allenfalls nur makroökonomisch und auf lange Zeit gesehen, Gültigkeit haben kann. Betriebswirtschaftlich stimmt der Satz nämlich weder bei den Investitionen noch gar bei den Betriebskosten; Umweltschutz ist im Betrieb eben meistens unrentierlich.

Wir haben zwar für heute die leeren Worthülsen enttarnt, doch die Umweltverwaltung wird noch lange mit den irreführenden Sprechblasen leben können.

Von der Souveränität der Politik gegenüber der Umweltverwaltung

Die dritte Eigentümlichkeit der Umweltverwaltung besteht darin, dass sie den politisch Verantwortlichen schon dann Problemhinweise und Lösungsmöglichkeiten vortragen muss, wenn es noch völlig ungewiss ist, ob die auftauchende Erscheinung überhaupt zu einem Problem werden oder gemacht werden kann. Diese Aufgabe kann in ihrer Bedeutung nicht hoch genug eingeschätzt werden. Die Analyse von Abläufen, die Prognose möglicher Entwicklungen und der präzise handlungsorientierte Vorschlag, wie der möglichen Herausforderung begegnet werden kann, ist eine der Kernaufgaben, die die Umweltverwaltung zu leisten hat und auf die die politisch Verantwortlichen einen uneingeschränkten Anspruch geltend machen können. Es bleibt dann der Entscheidung der politisch Verantwortlichen überlassen, ob und inwieweit sie von der Vorlage der Verwaltung Gebrauch machen wollen, denn ihre Souveränität gegenüber der Verwaltung ist unantastbar. Sie können sich frei dazu entscheiden, auf den sachverständigen Rat der Umweltverwaltung zu verzichten. Sollte möglicherweise eine Regierung, ohne die Verwaltung zu beteiligen, eine Entscheidung treffen, um dann in der Folge einfach vor sich hin zu katalysatoren, dann liegt darin allerdings wohl keine der Umweltverwaltung zuzurechnende organisatorische Herausforderung.