

Das Dokument

Leitsätze des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Umweltschutz

(Der DGB-Bundesvorstand hat auf seiner Sitzung am 29. Mai 1972 die folgenden Leitsätze zum Umweltschutz verabschiedet. Sie lagen den Delegierten des Neunten Ordentlichen DGB-Kongresses als Anlage zu den dort verabschiedeten Anträgen zum Umweltschutz vor.)

I. Vorwort

Der Deutsche Gewerkschaftsbund betrachtet die zunehmende Verschmutzung und Vergiftung der Umwelt mit großer Sorge.

Gewerkschaftsarbeit erschöpft sich nicht in der Regelung der Entlohnung und der übrigen Arbeitsbedingungen; vielmehr nahmen die deutschen Gewerkschaften schon immer eine politische Gestaltungsaufgabe in Anspruch, die sie auch im Rahmen des Umweltschutzes ausüben werden. Solange die Gewerkschaften bestehen, haben sie das konkrete gesellschaftliche Ganze der Arbeitnehmerinteressen vertreten und dem Wohle der Bevölkerung gedient. Sie ordnen ihre Forderungen zur Umweltpolitik in den Rahmen ihres Grundsatz- und Aktionsprogramms und ihrer entsprechenden Entschlüsse zu diesen Problemen ein.

Bisher wurden die Umweltschäden kaum beachtet und Auflagen häufig umgangen. Die Kosten der Umweltschäden wurden bisher auf Grund der einzelwirtschaftlichen Rechnungslegung nicht erfaßt.

II. Menschenwürdige Umwelt als soziales Grundrecht

Der DGB betrachtet das Recht auf eine menschenwürdige Umwelt als ein soziales Grundrecht, dem der gleiche Rang zukommt wie Gesundheit, Bildung, soziale

Sicherheit oder angemessene "Wohnung und humaner Städtebau. Es ist die Aufgabe eines modernen Sozialstaates, dafür Sorge zu tragen, daß eine menschenwürdige Umwelt gewährleistet wird. Der DGB geht auf Grund geschichtlicher Erfahrung davon aus, daß zwischen einer humanen Arbeitswelt, einer humanen Gesellschaft und einer menschenwürdigen Umwelt ein unauflösbarer Zusammenhang besteht.

III. Umweltpolitik als Gesellschaftspolitik

Umweltpolitik ist Gesellschaftspolitik und nicht nur eine technologische Aufgabe. Die allseitige Zustimmung und die allgemeine Forderung nach einer wirksamen Umweltpolitik kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß bei der Aufstellung und Durchsetzung von konkreten Programmen handfeste wirtschaftliche und gesellschaftliche Interessen zu überwinden sind. Spätestens bei der Frage der Verantwortlichkeit und der Lastenverteilung endet die oft nur vordergründige Einmütigkeit.

Eine weitere Vernachlässigung des Umweltschutzes kann jedoch dem Bürger nicht mehr länger zugemutet werden. Auch die Umweltpolitik leistet einen Beitrag dazu, daß die Freiheitsrechte des einzelnen im Rahmen einer erhöhten Qualität des Lebens gesichert und erweitert werden.

IV. Prinzipien einer Umweltpolitik aus gewerkschaftlicher Sicht

1. Einrichtung eines offenen Informationssystems

Die Umweltschäden und Wertverluste, die durch die industrielle Wirtschaftsweise, durch die Entwicklung des Verkehrs und durch andere Einflüsse entstanden sind, wurden bisher noch in keiner einzel- oder gesamtwirtschaftlichen Wertrechnung erfaßt. Der DGB fordert, daß diese Berechnungen energisch in Angriff genommen und durchgeführt werden.

Erst auf der Grundlage einer umfassenden Umweltstatistik können gezielte und wirksame Maßnahmen eingeleitet werden. Dies schließt mögliche Sofortmaßnahmen nicht aus.

Eine solche Umweltstatistik soll eine allgemeine Umweltbilanz enthalten, die die Wechselbeziehungen und die Abhängigkeit zwischen Mensch und Umwelt deutlich macht. Da eine große Zahl der Umweltprobleme auf bestimmte Produktionsverfahren, Produkte und Werkstoffe zurückgeht, müssen neben einer solchen allgemeinen Umweltbilanz spezifische Bilanzen (Nutzen-Kosten-Analysen) für schadenstiftende Produktionsverfahren, Produkte und Werkstoffe erstellt werden. Nur so lassen sich sowohl die Ursachen als auch die Kosten der Umweltverschmutzung deutlich analysieren und zurechnen.

2. Kontrolle der Umweltinformationen

Die Umweltstatistik setzt Meßdaten für die verschiedenen Grade der Umweltverschmutzung oder Umweltgefährdung voraus. Diese Meßdaten sollen regional und überregional abgestimmt sein und unter dem besonderen Gesichtspunkt ermittelt werden, daß sie zu rechtlich anwendbaren Maßstäben für die Rechtsprechung werden können. Die schon vorhandenen Daten der Umweltbelastung sollten der Öffentlichkeit unverzüglich in geeigneter Weise zugänglich gemacht werden. Ohne gesicherte und anwendbare Grundlagen für die Rechtsprechung und Verwaltung bleibt die Umweltschmutzbekämpfung eine bloße Forderung, die nicht durchgesetzt werden kann, weil keine Maßstäbe zur Beurteilung vorliegen.

Die zuständigen Aufsichtsbehörden müssen sachlich und personell so ausgestattet sein, daß gegen Umweltbelastungen und Umweltgefährdungen ähnlich wirksame Maßnahmen ergriffen werden können, wie z. B. bei der Bekämpfung von Seuchen.

Die Bilanzen und Meßdaten über Umweltschäden müssen allen gesellschaftlichen Gruppen und Bürgern zur Verfügung gehalten werden. Sowohl die Berechnung der Schäden als auch die Gegenüberstellung von Nutzen und Kosten muß für die Öffentlichkeit voll durchschaubar sein. Nur durch ein transparentes Informationssystem ist eine wirksame öffentliche Kontrolle der

Schadensermittlung gewährleistet, und nur so ist eine Verwässerung oder Blockierung geplanter Maßnahmen durch interessierte Kreise zu verhindern.

3. Konsequente Anwendung des Verursacherprinzips

Der DGB fordert, daß der Verursacher des Schadens sowohl für die Behebung des Schadens aufkommen muß als auch grundsätzlich zur Beseitigung der Schadensquelle verpflichtet ist. Dieses Verursacherprinzip bedeutet, daß aus der üblichen Definition der Umweltschäden als „social costs“ („gesellschaftliche Kosten“) nicht gefolgert werden kann, daß die Gesellschaft insgesamt für diese Kosten aufkommen muß. Von den Unternehmern wurde der Begriff „gesellschaftliche Kosten“ im Zusammenhang mit dem Umweltschutz bisher in der Absicht verwendet, diese Kosten voll auf die Gesellschaft abzuwälzen.

Neben der Verpflichtung eines jeden Bürgers, die Umwelt nicht zu schädigen und nicht zu verunreinigen, muß primär das Prinzip der Herstellerverantwortlichkeit zum Zuge kommen. Der Endverbraucher als letzter Verursacher einer Verunreinigung kann nur bedingt für die von ihm verursachte Verschmutzung verantwortlich gemacht werden.

Das primäre Problem ist nicht die umweltschädigende Endverwendung von Produkten, sondern die Herstellung umweltschädigender Produkte und die Anwendung von umweltschädigenden Produktionsverfahren.

Soweit die Herstellung umweltschädigender Produkte aus übergeordneten Gesichtspunkten aufrechterhalten wird, muß der Hersteller in konsequenter Anwendung des Verursacherprinzips zugleich mit den gesellschaftlichen Kosten (Beseitigungskosten usw.) belastet werden.

Die Kostenzurechnung nach dem Verursacherprinzip konsequent durchzuführen, gebietet sich auch aus der Sozialbindung des Eigentums. Soweit der Gebrauch des Eigentums dem „Wohle der Allgemeinheit“ widerspricht, muß er durch Auflagen, Ver-

bote oder indirekte Lenkungsmittel beschränkt werden.

Die Kostenzurechnung beim eigentlichen Verursacher des Umweltschadens muß nicht in jedem Fall zu einer Verteuerung der Produkte führen. Durch die Aufbereitung und Wiederverwendung von Abfallprodukten (recycling) ergeben sich in vielen Fällen erhebliche Erträge, die die Kosten der umweltschützenden Anlagen abdecken oder sogar übersteigen, so daß sich die Umweltschutzinvestitionen zum Teil selbst tragen werden.

Der DGB ist daher der Auffassung, daß eine grundlegende Änderung der umweltbeeinflussenden Verhaltensweisen nur dann erfolversprechend sein kann, wenn die Hersteller der Produkte und Eigentümer der Produktionsmittel zur Verantwortung herangezogen werden. Sobald die Anwendung des Verursacherprinzips zu nachweislichen Gefährdungen von Arbeitsplätzen führt, muß in Abwägung der berechtigten Interessen der Arbeitnehmer die Arbeitsplatzsicherheit in größtmöglichem Maße durch direkte staatliche Hilfen (Sonderkredite, Vorfinanzierungen usw.) gewährleistet werden.

Der DGB fordert daher nicht nur Transparenz bei der Aufstellung der Umweltmeßwerte, der Umweltbilanzen und der Kostenzurechnung, sondern auch bei der Lastverteilung.

Keinesfalls dürfen die Unternehmer die Möglichkeit besitzen, sowohl die Kosten für den Umweltschutz auf die Preise zu überwälzen als auch gleichzeitig Subventionen und Finanz- und Steueranreize in Anspruch zu nehmen. Der Umweltschutz darf nicht zu einer neuen Gewinnquelle für die Unternehmer werden.

Die von der Gesamtgesellschaft zur Verfügung gestellten Mittel erhöhen über die Umweltschutzinvestitionen die Wertsubstanz der Unternehmen. Diese Eigentumsvermehrung bei den Kapitaleignern durch die öffentlich geförderten Umweltschutzinvestitionen darf ebenfalls nicht unberücksichtigt bleiben.

Die notwendigen Umweltmaßnahmen, die die öffentliche Hand ergreifen muß, erfordern einen hohen Finanzbedarf. Neben Abgaben und Gebühren, denen eine konkrete Gegenleistung der öffentlichen Hand gegenübersteht, sollte die Möglichkeit einer Zwecksteuer nicht ausgeschlossen und deshalb deren Einführung geprüft werden.

4. Umweltschutz und Arbeitsplatz

Umweltfreundliche Lebensbedingungen sind für die Bürger nicht nur im Hinblick auf die Freizeit erforderlich, sie müssen auch für die Arbeitswelt gelten. Der DGB fordert, daß die „menschengerechte Gestaltung der Arbeit“, wie sie das Betriebsverfassungsgesetz verlangt, in gleicher Zielsetzung und sinnvoller Integration mit den Umweltschutzmaßnahmen koordiniert wird, um die Qualität der Arbeits- und Lebenswelt gleichrangig zu erhöhen. Nur so ist der Erfolg aller Schutzmaßnahmen in der Erhaltung und Sicherung von Gesundheit und Leistungsfähigkeit der Menschen gewährleistet. Der DGB verweist in diesem Rahmen auf die Denkschrift des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften (IBFG) vom 7. Mai 1971.

5. Umweltschutz und Wirtschaftsordnung

Umweltschutz hat einen hohen sozialen Stellenwert. Daher kann Umweltschutzpolitik nicht auf moralische Appelle beschränkt bleiben; sie kann auch nicht auf das gesamtgesellschaftliche Verantwortungsgefühl und die Einsicht der Unternehmer hoffen oder allein auf den Marktmechanismus bauen.

Umweltschutz als gesellschaftliche Aufgabe darf nicht nur der privaten Entscheidungsbefugnis der Unternehmer überlassen bleiben. Hier sind öffentliche Planung und wirksame Kontrollen notwendig.

Der DGB hat sich wiederholt für eine gesamtwirtschaftliche Rahmenplanung und für eine Investitionslenkung ausgesprochen. Gerade die Umweltplanung muß ein Beispiel einer solchen gesellschaftlichen Planung sein. Allgemeine Investitionen und spezielle Umweltschutzinvestitionen müssen

in Gesamtwirtschafts-, Regional- und Branchenstrukturplänen erfaßt und kontrolliert werden. Es widerspricht dem Grundanliegen des Umweltschutzes, daß größere Investitionen ohne Einbeziehung in umfassende Infrastrukturpläne, Raumordnungspläne und Umweltschutzpläne und ohne Berücksichtigung der bestehenden und noch zu definierenden Auflagen vorgenommen werden.

Daher fordert der DGB, daß in erster Linie unmittelbare Auflagen und gesetzliche Gebote bei der Bekämpfung der Umweltschädigung angewendet werden. Der Marktmechanismus kann auf Grund seiner Eigenart die Umweltschutzprobleme allein nicht lösen.

Nur direkte Maßnahmen auf der Grundlage gerichtlich anwendbarer Maßstäbe zeitigen eindeutige Wirkungen und gewährleisten die geforderte Transparenz.

Je stärker in diesem Bereich indirekte finanz- und steuerpolitische Mittel angewendet werden, desto unübersichtlicher wird das Steuersystem und desto weniger sicher ist die Wirkung, die angestrebt wird. Auflagen und Gebote heben die Marktwirtschaft nicht auf, sondern entwickeln sie entsprechend den gesellschaftlichen Bedürfnissen fort.

6. Umweltschutz und Wirtschaftswachstum

Eine ungesunde Umwelt ist eine Herausforderung der modernen industriellen Wirtschaft an die Menschen. Der bisherige volkswirtschaftliche Zielkatalog — Vollbeschäftigung, Preisstabilität, außenwirtschaftliches Gleichgewicht, Wirtschaftswachstum — muß nicht nur, wie die Gewerkschaften schon immer gefordert haben, durch eine gleichmäßige Vermögensverteilung ergänzt werden, sondern auch durch die Aufrechterhaltung des ökologischen Gleichgewichts.

Es ist falsch, zu behaupten, durch die Belastungen der Umweltschutzpolitik würden die Unternehmen veranlaßt, ins Ausland abzuwandern. Mit der zunehmenden Harmonisierung der Schutzbestimmungen in der EWG und im weiteren internatio-

nen Rahmen verlieren die Umweltschutzauflagen für die Standortwahl an Bedeutung. Umweltschutz ist im übrigen nur einer von vielen Standortfaktoren für die Unternehmungen.

Die Auffassung, Umweltschutzmaßnahmen und Umweltschutzinvestitionen seien generell wachstumsmindernd, ist unzutreffend.

Sie fördern neue (umweltfreundliche) Technologien, erhöhen die Produktivität, schaffen neue Arbeitsplätze, führen zur Wiedergewinnung von Rohstoffen und zur Entwicklung neuer umweltfreundlicher Produkte.

Die Gewerkschaften vertreten seit langem die Auffassung, daß sich unkontrolliertes Wirtschaftswachstum in entscheidenden Punkten gegen die Interessen der Arbeitnehmer richten kann. Aus diesem Grunde haben sie die Arbeitsschutzpolitik entwickelt und ausgebaut. Aus dem gleichen Grunde haben sie sich für Arbeitszeitverkürzungen eingesetzt.

Die primäre Lebensfrage der modernen Gesellschaft ist nicht mehr nur das Pro-Kopf-Einkommen der Bevölkerung. Die Verbesserung der Lebensqualität der Bürger gewinnt immer stärkere und gleichberechtigte Bedeutung. Diese Haltung wird auch durch die Anerkennung des Rechts auf eine menschenwürdige Umwelt als soziales Grundrecht unterstrichen.

Ein wirksamer Umweltschutz wird in hohem Maße die Lebenslage der Menschen verbessern.

7. Umweltschutz und demokratische Entscheidung

Der DGB fordert, daß die Gewerkschaften in allen sachverständigen Gremien, in allen Kommissionen und Ausschüssen entsprechend ihrer Bedeutung beteiligt werden. Das erstreckt sich insbesondere auf die Mitbestimmung an der laufenden Planung, an der Meßdatenermittlung, an der Erstellung von Kosten-Nutzen-Analysen sowie an der Definition des Verursacherprinzips.

Nur so kann eine von einseitigen Interessen freie Umweltpolitik betrieben werden. Wenn diese Forderung erfüllt wird, kann die Umweltschutzpolitik von den gesellschaftlichen Gruppen Zustimmung erhalten und unterstützt werden.

Der Umweltschutz und seine vielfältigen gesamtwirtschaftlichen und politischen Probleme veranlassen den DGB, verstärkt auf die Notwendigkeit einer gesamtwirtschaftlichen Mitbestimmung hinzuweisen. Es muß ein gesamtwirtschaftliches Gremium eingerichtet werden, in dem diese Fragen diskutiert werden können und in dem die gesellschaftlichen Gruppen bei der Planung des Umweltschutzes und der Investitionen mitbestimmen können.

Durch die Umweltschutzpolitik kann unter Umständen die Arbeitsplatzsicherheit berührt werden. Die Arbeitnehmer müssen an der Unternehmensplanung stärker beteiligt werden. Außerdem sind neben mittel- und langfristigen Investitionsplänen auch entsprechende Personalpläne einzuführen, um Konflikte frühzeitig erkennen zu können und nicht erst, wenn der Schaden eingetreten ist. Personal- und Sozialplanung bieten für alle Fragen der Arbeitsplatzsicherung die notwendigen Grundlagen.

Jede Umweltpolitik muß, soweit sie die Arbeitsplatzsicherheit berührt, in ein Bündel von Sozialmaßnahmen eingebettet

V. Schwerpunkte einer künftigen gewerkschaftlichen Umweltpolitik

Der DGB wird auf der Grundlage der vorstehenden Leitsätze ein Umweltprogramm erstellen. Dieses Programm soll insbesondere folgende Schwerpunkte berücksichtigen:

— Gesetzgebungskompetenz

Der Bund muß die Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Umweltschutzes erhalten.

— Ausstattung der Verwaltung

Die ausführenden Ämter und Behörden müssen personell und sachlich so aus-

gestattet werden, daß sie ihre Aufgaben wirksam wahrnehmen können.

— Internationale Harmonisierung

Die Umweltverschmutzung ist nicht nur örtlich oder im nationalen Rahmen bekämpfbar; daher ist eine Harmonisierung im Rahmen der EWG und darüber hinaus erforderlich.

— Ausbildung

Der DGB fordert eine umweltbezogene Ausbildung aller mit Umweltproblemen befaßten Berufsgruppen, und zwar sowohl im technischen und naturwissenschaftlichen Bereich als auch im sozialen und gesellschaftswissenschaftlichen Bereich.

— Forschung

Staatliche Mittel und Aufträge im Rahmen der Umweltforschung dürfen nur an öffentlich kontrollierte oder kontrollierbare Institutionen vergeben werden.

— Industrieraumplanung und Strukturpolitik

Die Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik muß die Probleme der Ballungsräume, insbesondere durch Förderung des öffentlichen Nahverkehrs, in Angriff nehmen. Das Bodenrecht und der Städtebau müssen den Erfordernissen einer wirksamen Umweltpolitik angepaßt werden. Es müssen Vorsorgeregungen getroffen werden, daß die Gemeinden ihre Eigenkompetenz nicht aus Rücksicht auf die Interessen der ansässigen oder ansiedlungswilligen Unternehmen vernachlässigen.

— Landespflege und Erholungsplanung

Die Funktionen des Naturhaushalts müssen wiederhergestellt, erhalten und bedarfsgerecht entwickelt werden. Im Zusammenhang mit der Raumplanung muß ein sozialer Erholungsplan erstellt werden, damit für die städtischen Ballungszentren genügend Naherholungsgebiete gesichert werden.

— Rückgewinnung von Rohstoffen und Rohstoffversorgung

Der Raubbau an natürlichen Lebensgrundlagen der Menschen muß durch eine Naturvorsorgepolitik abgelöst werden; die

bisherigen Naturschädigungen sind soweit als möglich rückgängig zu machen. Der DGB fordert, daß bei dieser Naturgrund-

lagenpolitik besonderes Gewicht auf die Wiedergewinnung von Rohstoffen aus Abfallprodukten (recycling) gelegt wird.