

Umweltpolitik

LOTHAR GÜNDLING

"Es ist an der Zeit, daß die Gemeinschaft in ihrer Umweltpolitik eine neue Gangart einlegt." Dieser Satz aus dem neuen Umweltprogramm der Gemeinschaft könnte als Motto über diesem Bericht stehen. Er deutet an, daß die Gemeinschaft derzeit dabei ist, ihre Umweltpolitik auf neue Grundlagen zu stellen, konzeptionell und auch rechtlich. Die Vereinbarungen von Maastricht werden – sollten sie in Kraft treten – dem EWG-Vertrag weitere Bestimmungen über die Umweltpolitik hinzufügen. Das zu Beginn des Jahres 1992 von der Kommission vorgelegte Fünfte Umwelt-Aktionsprogramm ist der Versuch, der Umweltpolitik der Gemeinschaft einen modernen Anstrich zu geben; es betont vor allem die internationale Verantwortung der Zwölf und die Flexibilität umweltpolitischer Instrumentarien.

Ein weiteres Hauptthema war während der vergangenen Monate naturgemäß die Vorbereitung der Gemeinschaft auf die UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED) vom 3. bis 14. Juni 1992 in Rio de Janeiro¹. Diese größte internationale Konferenz der Geschichte stellte die Gemeinschaft doch vor einige Schwierigkeiten; die Konsensfindung erwies sich letztlich als so schwierig und die Ergebnisse als so mager, daß der für Umwelt zuständige Kommissar und der Vorsitzende des Umweltausschusses des Europäischen Parlaments ihre Teilnahme an der Konferenz absagten.

Die gute umweltpolitische Nachricht gibt es allerdings auch. Sie kommt aus dem Bereich des Naturschutzes und betrifft die Verabschiedung der sogenannten Habitat-Richtlinie. Nach mehrjährigen Verhandlungen ist es dem Rat im Dezember 1991 gelungen, die Richtlinie über die Erhaltung der Lebensräume für freilebende Tiere und wildwachsende Pflanzen zu verabschieden. Sie könnte dem Naturschutz in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft einen neuen Impuls verleihen.

Maastricht: Umweltpolitik in der Europäischen Union

Der im Dezember 1991 in Maastricht beschlossene Vertrag über die Errichtung einer Europäischen Union² fügt den Vorschriften im EWG-Vertrag über die gemeinschaftliche Umweltpolitik weitere Bestimmungen hinzu, die insgesamt das Ziel verfolgen, die Umweltpolitik zu stärken. Art. 2 des EG-Vertrages würde es in der Maastrichter Fassung der Gemeinschaft zur Aufgabe machen, "ein beständiges, nichtinflationäres und umweltverträgliches Wachstum" herbeizuführen. Das ist keine leichte Aufgabe, zweifeln doch manche daran, daß es – in unseren

Breiten zumindest – überhaupt ein Wachstum geben kann, das umweltverträglich ist.

Umso anspruchsvoller muß die Aufgabe erscheinen, wenn man die weiteren Aufgaben in Art. 2 sieht, die zugleich erfüllt werden sollen, etwa die "harmonische und ausgewogene Entwicklung des Wirtschaftslebens", den "hohen Grad an Konvergenz der Wirtschaftsleistungen", das "hohe Beschäftigungsniveau", das "hohe Maß an sozialem Schutz", die "Hebung der Lebenshaltung und der Lebensqualität" und den "wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten".

Art. 3 des neuen EG-Vertrages, der die Tätigkeiten der Gemeinschaften umschreibt, führt in der neuen Fassung nun auch ausdrücklich die "Politik auf dem Gebiet der Umwelt" auf. Wichtiger noch als diese Änderung der Grundsatzbestimmungen sind die vorgesehenen Ergänzungen des "Umweltkapitels" (Art. 130 r, 130 s, 130 t) des EWG-Vertrages, das bekanntlich durch die Einheitliche Europäische Akte im Jahre 1987 eingefügt worden war³. In Art. 130 r Abs. 1, der die Ziele der gemeinschaftlichen Umweltpolitik enthält, wird als eigenes Ziel die "Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme" aufgenommen. Damit soll die Gemeinschaft angehalten werden, stärker als bisher ihre Rolle bei der Bewältigung der globalen Herausforderungen zu spielen, eine Rolle, der sie in der Vergangenheit sicher nicht immer gerecht geworden ist⁴.

Ferner werden nach den Vereinbarungen von Maastricht die Kriterien für die gemeinschaftliche Umweltpolitik neu gefaßt. Es wird vorgesehen, daß die Umweltpolitik ein "hohes Schutzniveau" anzustreben hat, daß sie "auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie auf dem Verursacherprinzip" beruht und daß die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung anderer Gemeinschaftspolitiken einbezogen werden müssen (Art. 130 r Abs. 2). Daß dies ein rechtes "Prinzipien-Mix" ist, bei dem die einzelnen Elemente kaum scharf voneinander zu unterscheiden sind, ist klar. Man sollte diese Bestimmung dahin verstehen, daß nach dem Willen der Urheber des Vertrages die Umweltpolitik in der Europäischen Union sich auf einem hohen Niveau befinden muß, das vor allem durch die Beachtung des Vorsorgeprinzips sichergestellt wird⁵, daß sie effektiv sein und deshalb auf die anderen Politiken Einfluß ausüben muß und daß sie eine angemessene Lastenverteilung zu berücksichtigen hat (Verursacherprinzip). Schließlich ist bemerkenswert, daß in der Europäischen Union die umweltpolitischen Entscheidungen nicht mehr grundsätzlich mit Einstimmigkeit zu treffen sind, sondern mehrheitlich (Art. 130 s Abs. 1 neue Fassung).

Für wichtige Bereiche ist allerdings die Einstimmigkeit beibehalten worden, so etwa für die Annahme steuerlicher Vorschriften, für Maßnahmen im Bereich der Raumordnung, der Bodennutzung oder der Bewirtschaftung der Wasserressourcen (Art. 130 s Abs. 2 neue Fassung). Ob diese Änderungen im Beschlußverfahren tatsächlich die Entscheidungen beschleunigen und zugleich auf ein hohes Niveau

bringen, muß man abwarten. Hemmend könnte sich das bei der Steuerharmonisierung nach wie vor geltende Einstimmigkeitsprinzip auswirken, sollen doch in Zukunft Umweltsteuern sowohl in der gemeinschaftlichen wie der mitgliedstaatlichen Umweltpolitik eine maßgebende Rolle spielen⁶.

Neue Gangart: das Fünfte Umwelt-Aktionsprogramm

Im April 1992 legte die Kommission das neue Umwelt-Aktionsprogramm vor, das das bis Ende 1992 laufende Vierte Aktionsprogramm ablösen soll⁷. Der Titel "Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung" nimmt den Schlüsselbegriff der derzeitigen umweltpolitischen Diskussion auf, der eine neue Konzeption des Umweltschutzes und auch der Umweltpolitik bezeichnet. Umweltpolitik und Wirtschaftspolitik (Entwicklungspolitik), die lange Zeit als getrennte sektorale Politiken betrachtet und auch durchgeführt wurden (und vielfach noch werden), sollen endlich integriert werden. Umweltpolitik ist langfristige Wirtschaftspolitik; Wirtschaftspolitik muß auf den Schutz der Umwelt und die rationale Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen gerichtet sein, wenn eine Gesellschaft überhaupt eine Zukunft haben soll⁸.

Das neue Aktionsprogramm konzentriert sich auf die Schwerpunktbereiche Industrie, Energie, Verkehr, Landwirtschaft und Tourismus. Im Bereich der industriebezogenen Umweltpolitik will die Gemeinschaft verstärkt auf das "Prinzip der Zusammenarbeit zwischen allen Beteiligten" und insbesondere auf den Dialog mit der Industrie setzen; freiwillige Vereinbarungen und andere Formen der Selbstkontrolle sollen "unter bestimmten Voraussetzungen" unterstützt werden. In der Energiepolitik wird das ambitionöse Ziel, "wirtschaftliches Wachstum mit leistungsfähiger und sicherer Energieversorgung und mit einer sauberen Umwelt zu verbinden", formuliert und auf eine Verbesserung der Energieeffizienz, der Entwicklung neuer Technologien zur Verminderung der CO₂-Emissionen und die Nutzung erneuerbarer Energien gesetzt. Für die Umweltverkehrspolitik werden verbesserte Raum- und Entwicklungsplanung, eine bessere Planung, Koordinierung und Nutzung der Verkehrsinfrastrukturen und -einrichtungen, die Einbeziehung der Kosten für den Verkehr in die Investitionsentscheidungen, der Ausbau des öffentlichen Verkehrs, technische Verbesserungen an Kraftfahrzeugen und Kraftstoffen, die Förderung umweltgerechterer Nutzung privater Kraftfahrzeuge und die Änderung von Verkehrsregeln und Fahrgewohnheiten gefordert.

Zum sensiblen Bereich der Landwirtschaft hält das Programm die Aussage bereit, daß "es nicht nur vom Standpunkt des Umweltschutzes aus wünschenswert, sondern auch landwirtschaftlich, sozial und wirtschaftlich äußerst sinnvoll" sei, zu versuchen, "ein dauerhaftes Gleichgewicht zwischen landwirtschaftlicher Tätigkeit, anderen Arten der Entwicklung ländlicher Gebiete und den Naturschätzen unserer Umwelt zu erreichen." Beim Tourismus muß nach den Vorstellungen des Programms ein dauerhaftes und umweltgerechtes Gleichgewicht zwischen Tourismus und Entwicklung und auch der Schutz des natürlichen und kulturellen Besitzstandes erreicht werden; vorgeschlagen werden dazu die Diversifizierung

der touristischen Aktivitäten, die Erhöhung der Qualität der Touristikleistungen und die erzieherische Beeinflussung der Touristen.

Alles dies sind begrüßenswerte Zielsetzungen; ob sie – jede für sich und alle zusammen – widerspruchsfrei und realistischerweise erreichbar sind, sei dahingestellt. Sie sollen jedenfalls verwirklicht werden mit einer erweiterten Palette von Instrumenten: Dem Ordnungsrecht, das die Grundvoraussetzungen für den Schutz der Gesundheit und Umwelt insbesondere in Gefahrensituationen festlegen soll, werden die "marktorientierten Instrumente" zur Seite gestellt, also die ökonomischen und steuerlichen Anreize (Umweltabgaben, Steuererleichterungen) sowie die Umwelthaftung. Außerdem sollen die Umweltstatistik, die wissenschaftliche Forschung und Entwicklung von Umwelttechnologien sowie die finanziellen Hilfen für den Umweltschutz verstärkt werden.

Klimasteuer, Müllexport: Stolpersteine auf dem Weg nach Rio

Das neue Aktionsprogramm betont besonders die Rolle der Gemeinschaft bei der Lösung globaler und internationaler Probleme und stellt eine Reihe von Vorschlägen vor, wie den Herausforderungen begegnet werden kann⁹. Schon zuvor, im Dezember 1991, hatten die Umweltminister der Mitgliedstaaten die Strategie der Gemeinschaft für UNCED, der "Jahrhundertkonferenz", vorgestellt und programmatische Aussagen für die Lösung der großen, weltweiten Probleme gemacht. UNCED wurde auch als Test für die Gemeinschaft angesehen, für ihren Willen, dem Rest der Welt ein Beispiel zu geben, etwa bei Maßnahmen zur Abwehr von Klimaänderungen oder bei der Ratifizierung des Baseler Abkommens zur Kontrolle grenzüberschreitender Giftmülltransporte. Eines sei sicher, wurde gesagt, daß nämlich die Gemeinschaft eine aktive und konstruktive Rolle bei den UNCED-Verhandlungen führen werde¹⁰.

Daß die Abgabe prorammatischer Erklärungen eine Sache, ihre Umsetzung aber eine andere sind, zeigte sich im Frühjahr 1992 recht schnell. In beiden Fragen kam es nicht zu einer Einigung der Mitgliedstaaten, so daß die Vertreter der Gemeinschaft letztlich ohne Kommissar und Ausschußvorsitzenden und ohne die erhofften progressiven Vorschläge im Gepäck nach Rio reisen mußten.

Die "Klimasteuer", vorgeschlagen in einer Mitteilung der Kommission vom 30. September 1991¹¹, erhielt, wie man im Europäischen Parlament formuliert hat, ein Begräbnis erster Klasse, sei vielleicht sogar von vornherein nicht wirklich gewollt gewesen¹². Die Abgabe, die auf Gemeinschaftsebene als gemischte Energie-/CO₂-Abgabe konzipiert war, war auf energischen Widerstand der Wirtschaft gestoßen¹³, die offensichtlich Wettbewerbsnachteile auf dem Weltmarkt fürchtete. Diese Schwierigkeiten veranlaßten die Kommission im Mai 1992, den Vorschlag zu machen, die Abgabe nur mit allen OECD-Staaten gemeinsam einzuführen, was eine Verschiebung der Abgabe auf unbestimmte Zeit bedeutet, machen doch vor allem die USA keinerlei Anstalten, auch nur eine einzige konkrete Maßnahme zur Reduzierung der klimarelevanten Spurengase in der Atmosphäre zu ergreifen,

geschweige denn eine Abgabe auf Energieverbrauch und/oder die Verbrennung fossiler Energieträger einzuführen.

Damit bleibt weiterhin offen, wie die Gemeinschaft ihr Ziel erreichen will, bis zum Jahr 2000 die CO₂-Emissionen auf dem Level von 1990 zu stabilisieren¹⁴. Alle Anzeichen deuten eher auf eine Steigerung der Emissionen infolge der Verwirklichung des Binnenmarktes und der erhofften wirtschaftlichen Entwicklungen in Mittel- und Osteuropa hin. Das wird in der Gemeinschaft selbst auch so gesehen. Beispielsweise wird im neuen Umwelt-Aktionsprogramm eindeutig gesagt, daß ohne eine Umkehr im Energiebereich bis zum Jahr 2010 der Energieverbrauch um 25% steigen werde, was eine Zunahme der Kohlenstoffemissionen um 20% bedeute¹⁵. Ebenso werde beim Verkehr, dem anderen wesentlichen klimarelevanten Bereich, bis zum Jahr 2000 die Zahl der Kraftfahrzeuge um 25% und die der gefahrenen Kilometer um 17% zunehmen¹⁶. In die gleiche Richtung ging ein Statement des Generaldirektors für Energie im französischen Industrieministerium im Februar 1992¹⁷. Die Stabilisierung der CO₂-Emissionen bis zum Jahr 2000 sei zwar ein ehrgeiziges und lobenswertes Ziel, sei aber unrealistisch; vielmehr wiesen die gegenwärtigen Szenarien auf eine 10prozentige Zunahme der CO₂-Emissionen bis zum Jahr 2000 hin. Meldungen zufolge scheint die Gemeinschaft in Rio – trotz allem – an ihrem Ziel der Stabilisierung der CO₂-Emissionen festgehalten und eine entsprechende Erklärung abgegeben zu haben.

Zur Kontrolle der Abfalltransporte, insbesondere der grenzüberschreitenden, bereitet die Gemeinschaft nun bereits seit 1990 eine umfassende Regelung vor, die alle Arten von Abfällen und alle Transporte (innerhalb der Gemeinschaft und aus der und in die Gemeinschaft) einschließen soll¹⁸. Mit dieser "Abfallverbringungsverordnung" sollen auch die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, daß das Baseler Abkommen, im Mai 1992 in Kraft getreten und bisher nur von Frankreich ratifiziert, für alle Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft als solche verbindlich werden kann. Noch auf ihrer Sitzung im Mai 1992 konnten sich die Umweltminister nicht auf gemeinsame Regelungen für Abfalltransporte einigen, wobei eines der Probleme offensichtlich die Müllbewegungen von Deutschland nach Frankreich sind; Frankreich besteht auf seinem Recht, Abfallimporte aus anderen EG-Ländern zurückzuweisen, weil es, wie die französische Umweltministerin sagte, "nicht zum Abfalleimer Europas werden will"¹⁹.

Die noch nicht erfolgte Ratifizierung des Baseler Abkommens bedeutet nicht, daß es auf Gemeinschaftsebene und in den Mitgliedstaaten keine Regelung für die grenzüberschreitenden Mülltransporte gibt, sei es innerhalb oder außerhalb der Gemeinschaft. Vorschriften des Gemeinschaftsrechts wie auch des nationalen Rechts sehen gewisse Kontrollen vor; außerdem hat sich Gemeinschaft im Vierten Lomé-Abkommen von 1989 verpflichtet, zumindest in die AKP-Staaten keinen Giftmüll mehr zu exportieren²⁰.

Habitat für Flora und Fauna: die neue Naturschutzrichtlinie der Gemeinschaft

Auf ihrer Sitzung im Dezember 1991 nahmen die Umweltminister der Mitgliedstaaten nach jahrelangen Verhandlungen eine Richtlinie an, die für den Naturschutz in der Gemeinschaft grundlegend werden kann: die Richtlinie zur Erhaltung der natürlichen und naturnahen Lebensräume sowie der freilebenden Tiere und wildwachsender Pflanzen²¹. Das Ziel der Richtlinie ist die Einführung eines ganzen Netzes von besonderen Schutzgebieten in der Gemeinschaft, wobei nicht nur Lebensräume bedrohter Arten geschützt werden sollen, sondern auch Gebiete mit natürlichen Lebensraumtypen. Beide Gebietskategorien sind in Anhängen im einzelnen aufgelistet. Die besonderen Schutzgebiete werden von der Kommission im Zusammenwirken mit den jeweiligen Mitgliedstaaten binnen sechs Jahren festgelegt. Die Mitgliedstaaten haben dann die Schutzgebiete auszuweisen und die notwendigen Erhaltungsmaßnahmen festzulegen. Sie haben, wo erforderlich, Raumordnungspläne, Bewirtschaftungspläne und sonstige Maßnahmen rechtlicher, administrativer oder auch vertraglicher Art zu treffen.

Die Richtlinie enthält ferner eine Reihe von Artenschutzmaßnahmen im engeren Sinn, also Kontrollverpflichtungen für die Mitgliedstaaten hinsichtlich des Fanges und der Entnahme von Tieren und Pflanzen aus der Natur. Mit diesem umfassenden Naturschutzinstrument liegt nun nach der Berner Konvention des Europarates aus dem Jahr 1979 eine weitere europäische Rechtsgrundlage vor, die hoffentlich dazu beiträgt, das europäische Naturerbe vor der Zerstörung zu bewahren.

Anmerkungen

- 1 Zu UNCED vgl. das Sonderheft des Europa-Archiv, Nr. 9 v. 10. 5. 1992.
- 2 Vgl. Vertrag über die Europäische Union, in: Bulletin der Bundesregierung Nr. 16 v. 12. 2. 1992.
- 3 Vgl. dazu: Einheitliche Europäische Akte, abgedruckt als Dok. Nr. 7, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1985, S. 431–452.
- 4 Dazu im einzelnen Gündling, Lothar: Internationale Umweltpolitik – der Beitrag der Gemeinschaft zur neuen Solidarität, in: Roth, Karin/Sander, Reinhard (Hrsg.): Ökologische Reform in Europa – Globale Politik und neue Kooperationen, Köln 1992.
- 5 Zur Vorsorgeproblematik vgl. Reh binder, Eckard: Das Vorsorgeprinzip im internationalen Vergleich, Düsseldorf 1991; Hohmann, Harald: Präventive Rechtspflichten und -prinzipien des modernen Umweltvölkerrechts, Berlin 1992.
- 6 Zur Umweltsteuer-Problematik vgl. Wicke, Lutz/Huckestein, Burkhard (Hrsg.): Umwelt Europa – der Ausbau zur ökologischen Marktwirtschaft, Gütersloh 1991; ferner Hilf, Meinhard: Umweltabgaben als Gegenstand von Gemeinschaftsrecht und -politik, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1992, Heft 2, S. 105 ff.
- 7 Vgl. KOM (92) 23 endg. v. 3. 4. 1992; vgl. auch den im Europäischen Parlament von Frau Diez de Rivera erstellten Bericht (Entwurf), DOC-DE/PR/205127, PE 155.181/rev.
- 8 Grundlegend dazu der Bericht der Brundtland-Kommission "Our Common Future", Oxford 1987; ferner die von IUCN, WWF und UNEP gemeinsam erstellte neue Welt-

- erhaltungsstrategie "Unsere Verantwortung für die Erde. Strategie für ein Leben im Einklang mit Natur und Umwelt", Gland 1991.
- 9 Fünftes Umwelt-Aktionsprogramm, KOM (92) 23 endg. v. 3. 4. 1992, S. 85 ff.
- 10 Vgl. die Mitteilung der Kommission "Eine gemeinsame Plattform: Richtlinien für die Gemeinschaft für UNCED 1992" in der Fassung vom Dezember 1991; *Europe Environment*, Nr. 378 v. 7. 1. 1992, S. 112.
- 11 Mitteilung der Kommission an den Rat über eine Gemeinschaftsstrategie zur Begrenzung der CO₂-Emissionen und zur Erhöhung der Energieeffizienz, vorgelegt am 30. 9. 1991.
- 12 Vgl. die Berichterstattung in: *Das Parlament*, Nr. 24 v. 5. 6. 1992, S. 1; *International Environment Reporter/Current Reports*, Bd. 15, Nr. 11 v. 3. 6. 1992, S. 346.
- 13 Dazu die Stellungnahme deutscher Wirtschaftsverbände "Initiative der deutschen Wirtschaft für eine weltweite Klimavorsorge" vom November 1991; außerdem die Stellungnahme weiterer europäischer Unternehmen, wiedergegeben in: *International Environment Reporter*, a. a. O., S. 350.
- 14 Vgl. bereits Gündling, Lothar: *Umweltpolitik*, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 1990/91*, S. 167.
- 15 Fünftes Umwelt-Aktionsprogramm, a. a. O., S. 26.
- 16 Ebd.
- 17 *Europe Environment*, Nr. 381 v. 18. 2. 1992, S. 19.
- 18 Vgl. den Vorschlag der Kommission, Kommissionsdokument KOM (90) 415 endg. v. 26. 10. 1990; dazu den Bericht im Europäischen Parlament, erstellt von K.-H. Florenz, Dok. Nr. A3-0301/91, PE 151.226/endg., Teile A und B.
- 19 *International Environment Reporter*, a. a. O., S. 348.
- 20 Dazu Bernsdorf, Andreas: Die "Basler Konvention", in: *Brennpunkt Müll*, Hamburg 1990, S. 113 ff.
- 21 Vgl. *Europe Environment*, Nr. 378 v. 7. 1. 1992, S. 15.

Weiterführende Literatur:

- Behrens, Peter/Koch, Hans-Joachim (Hrsg.): *Umweltschutz in der Europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden 1991.
- IUCN/WWF/UNEP: *Unsere Verantwortung für die Erde. Strategie für ein Leben im Einklang mit Natur und Umwelt*, Gland 1991.
- Purps, Thorsten: *Umweltpolitik und Verursacherprinzip im Europäischen Gemeinschaftsrecht*, Köln/Berlin/Bonn/München 1991.
- Roth, Karin/Sander, Reinhard (Hrsg.): *Ökologische Reform in Europa*, Köln 1992.
- Wicke, Lutz/Huckestein, Burkhard (Hrsg.): *Umwelt Europa – der Ausbau zur ökologischen Marktwirtschaft*, Gütersloh 1991.