

## Umweltschutzpolitik

KONRAD VON MOLTKE

Die Umweltproblematik ist erst seit etwa einem Jahrzehnt Gegenstand systematischer Politik. Ihr tatsächlicher Umfang ist noch nicht eindeutig bestimmt: als gelöst geltende Probleme erweisen sich unerwartet erneut als virulent; neue Fragen tauchen auf; zunehmend komplexe Zusammenhänge müssen bewältigt werden. Auf Gemeinschaftsebene stellen sich dieselben Schwierigkeiten mit gewisser Verzögerung ein. Obwohl eine Reihe von lange anstehenden Entscheidungen 1982 gefallen sind, ist die umweltpolitische Tagesordnung eher voller geworden. In der Tat ist die Arbeitsgruppe Umwelt im Ausschuß der Ständigen Vertreter inzwischen zur arbeitsintensivsten Arbeitsgruppe der ‚kleinen‘ Politikbereiche geworden.

### *Der Schutz von Jungrobben*

Einen besonderen Stellenwert hatte 1982 der Schutz von Jungtieren bestimmter Robbenarten, die vornehmlich in Kanada vorkommen und dort gejagt werden. Mehr als 3 Millionen Zuschriften aus Europa und Nordamerika erreichten das Europäische Parlament mit der Bitte, den Import der Jungtierfelle nach Europa zu unterbinden<sup>1</sup>. Diese nicht nur für das Europäische Parlament bislang einmalige Äußerung der öffentlichen Meinung bewirkte außerordentlich starken Druck auf die Institutionen der Gemeinschaft. Die Kommission schlug nach Prüfung der Tierschutzaspekte und der Frage, ob die betreffenden Robben als gefährdete Art zu gelten haben, dem Rat eine Verordnung vor, die den Import in die Gemeinschaft untersagt hätte<sup>2</sup>. Der Rat tat sich mit der Beschlußfassung schwer, da die kanadische Regierung starken Druck ausübte und die Gefahr einer Vermengung mit Fragen des Fischfangs in kanadischen Gewässern bestand. Bis Ende des Jahres war lediglich ein aufschiebender Beschluß zustande gekommen, der ein Verbot jedoch als möglich erscheinen ließ<sup>3</sup>. Es steht aber außer Zweifel, daß die Frage der Robben ohne den öffentlichen Druck auf das Parlament und dessen Eingreifen in den gemeinschaftlichen Entscheidungsprozeß niemals ein derartiges Gewicht erlangt hätte.

### *Das dritte Aktionsprogramm für den Umweltschutz*

Längfristig wichtigste Entscheidung des Jahres 1982 war zweifellos die Verabschiedung des dritten Aktionsprogramms für den Umweltschutz nach lediglich einjähriger Beratung. Anläßlich seiner Sitzung vom 17. Dezember nahm der

Rat den Entwurf eines dritten Aktionsprogramms zur Kenntnis und nahm dessen generelle Tendenz an<sup>4</sup>. Ferner verabschiedete der Rat eine Prioritätenliste, betreffend insbesondere die Integration des Umweltaspekts mit anderen Politikbereichen: Umweltverträglichkeitsprüfung, Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich der sauberen Technologien, Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern, Vollzug von fünf Richtlinien, die als besonders wichtig angesehen wurden (80/779/EWG zur Luftverschmutzung, 70/464/EWG zum Gewässerschutz, 78/176/EWG über Abfälle der Titandioxid-Industrie, 70/831/EWG über gefährliche Stoffe und 78/319/EWG über gefährliche Abfälle). Schon diese Liste zeigt, wie breit der Umweltschutz auf Gemeinschaftsebene inzwischen angelegt ist.

Es ist nicht einfach, die Bedeutung dieses Beschlusses genau abzuschätzen. Bei der Verabschiedung der ersten Aktionsprogramme hat der Rat ebenfalls undeutlich gelassen, was als verbindlich anzusehen war und was nicht, aber er hat doch dem Programm als Ganzem zugestimmt. Diesmal kam ein Beschluß schnell zustande, aber er bezieht sich nur auf die Prioritäten und die ‚generelle Tendenz‘. In Wirklichkeit könnte der Rat schließlich weiter gegangen sein als zuvor, da er sich bislang nie verpflichtet fühlte, aufgrund des Aktionsprogrammes einen Beschluß zu fassen. Die Prioritätenliste könnte in diesem Sinn ausgelegt werden.

Die Vorbereitung dieses Beschlusses hat auch auf nationaler Ebene einen bedeutenden Raum eingenommen. Es ist interessant, dabei die Prioritätenliste der Bundesregierung mit der tatsächlich verabschiedeten Resolution zu vergleichen<sup>5</sup>. Einige Bereiche, die der Bundesregierung wichtig erschienen, fehlen dabei in der Prioritätenliste des Rates, z.B. die weitere Reduzierung in Produktion und Verbrauch von Chlorfluorkohlenwasserstoffen; das Thema Luftverschmutzung hat ein wesentlich begrenzteres Gewicht.

#### *Ein ‚neues‘ Thema: Luftverschmutzung*

Die Luftverschmutzung bildete dann auch das wichtigste ‚neue‘ Thema des Jahres. Vor allen Dingen die Haltung der Bundesrepublik hat sich auf diesem Gebiet auffällig gewandelt, nachdem im Winter 1981/82 zum ersten Mal größere Waldschäden im Harz und im Bayerischen Wald nachgewiesen wurden, die nur durch Folgen der Luftverschmutzung, insbesondere den ‚Sauren Regen‘, zu erklären waren<sup>6</sup>. Seither ist die Bundesrepublik einer der Vorreiter der Bemühungen um internationale Lösungen für die Luftverschmutzung, wohingegen sie zuvor solchen Ansätzen eher zurückhaltend gegenüberstand.

Die Lösung dieser Fragen auf internationaler Ebene ist nicht leicht. Letztlich werden von den Ländern im Westen des Kontinents Maßnahmen zum Schutz der Umwelt in den Ländern des Ostens verlangt. Solche Maßnahmen wären sicher durchzusetzen, wenn Ursache und Wirkung eindeutig nachzuweisen wären. Das ist jedoch noch nicht der Fall. Entsprechend wurden 1982 der Frage des sauren Regens in der Gemeinschaft eher Voruntersuchungen als konkrete

Maßnahmen gewidmet. In den Niederlanden wurden auch vereinzelt Schäden festgestellt, aber bislang stehen vor allen Dingen Frankreich und Großbritannien diesem Thema eher zurückhaltend gegenüber.

#### *Instrument der EG-Umweltpolitik*

Die EG-Umweltpolitik besteht seit rund zehn Jahren. Bevorzugtes Instrument ist in dieser Zeit die ‚Richtlinie‘ gewesen, ein Rechtsinstrument, welches meistens ein komplexes Umsetzungsverfahren auslöst. Erst ab 1976 wurden Richtlinien in größerer Zahl auf dem Umweltsektor verabschiedet. Meistens hatten die Mitgliedstaaten für die Umsetzung der betreffenden Richtlinien in nationales Recht zwei Jahre Zeit; in der Praxis konnten daraus auch drei Jahre werden, so daß Umsetzungsverfahren erst Anfang der 80er Jahre in größerem Umfang in Gang kamen. Eine Folge davon war auch eine zunehmende Anzahl von Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof wegen Nichterfüllung. 1982 wurde in mehreren Fällen ein Urteil gesprochen<sup>7</sup>, aber die Zahl der in verschiedenen Stadien der Vorbereitung befindlichen Fälle war naturgemäß sehr viel größer.

Über die einfache juristische Umsetzung, d.h. die Verabschiedung der erforderlichen Maßnahmen im nationalen Recht, hinaus stellt sich neuerdings auch immer dringender die Frage nach den praktischen Folgen der ergriffenen Maßnahmen. Haben sie oder haben sie nicht zum besseren Schutz der Umwelt beigetragen?

Es handelt sich dabei um höchst komplexe Fragen. Eine Richtlinie, die zweifellos noch nicht gehalten hat, was man von ihr erhoffte, ist die Richtlinie 76/464, die sogenannte Gewässerschutzrichtlinie. Sie erfordert die Verabschiedung einer ganzen Serie von ‚Tochterrichtlinien‘, was jedoch bislang nicht gelungen ist. Nachdem im Dezember 1981 scheinbar ein Durchbruch mit einer Richtlinie über Quecksilber im Wasser gelang<sup>8</sup>, stellte sich bei näherem Hinsehen heraus, daß bei den sofort anschließenden Verhandlungen über Cadmium dieselben grundsätzlichen Schwierigkeiten auftraten. In der Tat hatte Frankreich bei der Verabschiedung der Quecksilberrichtlinie im Ratsprotokoll festhalten lassen, daß diese keinen Präzedenzfall bilden werde. Gerade darum war es jedoch zuletzt gegangen. In diesem besonderen Fall waren Protokollerklärungen in Großbritannien veröffentlicht worden<sup>9</sup>, wodurch sich erwies, daß oft Dinge in den Ratsprotokollen stehen, die erheblichen Einfluß auf die Auslegung eines gefaßten Beschlusses haben können, jedoch gewöhnlich nicht öffentlich bekannt werden. Es wäre wünschenswert, daß der Brauch, wichtige Aspekte einer Entscheidung in die Ratsprotokolle zu verlegen – weil man sich nicht restlos einigen konnte, oder weil man die politische Verantwortung für bestimmte Aspekte eines Beschlusses nicht zu übernehmen bereit war – in Zukunft scharf begrenzt und alle förmlichen Erklärungen für das Protokoll zugleich mit dem betreffenden Instrument veröffentlicht werden<sup>10</sup>.

*Bewertung*

Die Aufmerksamkeit, die 1982 dem Umweltschutz gewidmet wurde, kam vielfach unerwartet. Die nagende Frage, ob Umweltschutzmaßnahmen zur wirtschaftlichen Krise beigetragen haben, wurde immer wieder – trotz fast erdrückender gegenteiliger Beweise – aufgeworfen, und es war eher ein Rückgang der Bemühungen um Umweltschutz zu erwarten. Das ist jedoch nicht geschehen. Allmählich weitet sich der Umfang der EG-Umweltpolitik aus, und ihre zunehmende Bedeutung wird auch dadurch dokumentiert, daß sie zuletzt – etwa in Fragen Robbenschutz oder saurer Regen – auch wieder zum Gegenstand von Beratungen auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs geworden ist.

Anmerkungen

- 1 Vgl. EG Magazin, Oktober/November 1982, S. 7.
- 2 Siehe Dok. KOM(82) 639 endg., ABl. der EG, C 285 vom 30. 10. 1982, S. 7.
- 3 Siehe Pressecommuniqué der Ratssitzungen vom 17. und 18. Dezember 1982, 11999/82 (Presse 198), S. 3.
- 4 Siehe ABl. der EG, C 46 v. 17. 2. 1983, S. 1.
- 5 Siehe Bundesrats-Drucksache (548/81) 17. 2. 1982, 9. Wahlperiode.
- 6 Siehe Bundestags-Drucksache 9/1955-7.9.1982: Antwort der Bundesregierung auf die große Anfrage „Luftverunreinigung, saurer Regen und Waldsterben“ sowie Rat von Sachverständigen für Umweltfragen: Sondergutachten „Waldschäden und Luftverunreinigung“, Wiesbaden, März 1983.
- 7 Siehe Bulletin der EG, 12/1981, S. 93; Bulletin der EG, 2/1982, S. 78; Bulletin der EG, 5/1982, S. 95.
- 8 Siehe ABl. der EG, L 81 v. 27. 3. 1982, S. 29.
- 9 Vgl. Environmental Policy and Law, Vol. 9, No. 3, October 1982, S. 102.
- 10 Vgl. The Environment in Europe, Bulletin of the Institute for European Environmental Policy, No. 19, July 1982.

Weiterführende Literatur

- Caty, Gilbert-François, Les états de l'environnement dans les pays de la CEE, in: *Futuribles*, Paris 1982, Nr. 55, S. 3–16.
- Die Europäische Gemeinschaft und der Umweltschutz, Brüssel: Kommission der EG, Generaldirektion Information 1981.
- Kennedy, William, The directive on environmental impact assessment, in: *Environmental policy and law*, Amsterdam 1982, Nr. 3, S. 84–95.
- Scheurer, Hans, Aktuelle Probleme der Durchführung der EG-Gewässerschutzrichtlinien in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, in: *Zeitschrift für Umweltpolitik*, Berlin 1982, Nr. 1, S. 65–84.
- Schleicher, Ursula, Umweltpolitik in der Europäischen Gemeinschaft. Eine europäische Zwischenbilanz, in: *Politische Studien*, München 1982, Nr. 263, S. 273–280.