

Umweltpolitik

OLAF HILLENBRAND

Auch nach dem allmählichen Abklingen der Rezession in Europa ist die Standortdebatte fortgesetzt worden. Obwohl dabei fast alle Akteure immer wieder die Vereinbarkeit von Ökonomie und Ökologie unterstreichen, treten im politischen Alltag seit etwa drei Jahren die Gegensätze wieder schärfer hervor. Im Spannungsdreieck zwischen Standortpolitik, Subsidiaritätsprinzip und Umweltschutz muß es zur Zeit bereits als Erfolg gelten, wenn bestehende umweltpolitische Standards den Attacken der Deregulierer standhalten. Vor diesem Hintergrund sind die Bemühungen der EU-Umweltpolitik auch in den vergangenen Monaten nur schleppend vorangekommen. Immerhin sind ökologische Belange Thema der im März gestarteten Regierungskonferenz zur Revision des Maastrichter Vertrages.

Europa im Deregulierungsrausch?

Auch im Europa des Standortwettbewerbs redet kaum ein politischer Akteur dem Abbau des bestehenden Umweltschutzniveaus offen das Wort. Die Politik bietet hier subtilere Methoden. Daher haben Umweltschützer in jüngster Zeit immer dann Anlaß zur Beunruhigung gehabt, wenn Initiativen zur „Vereinfachung“, „besseren Handhabbarkeit“, einem „Umbau“ oder einer „effektiveren Anwendung des Subsidiaritätsprinzips“ im Zusammenhang mit umweltpolitischen Maßnahmen unternommen wurden. Derartige Vorhaben hängen nicht selten mit einer Entschärfung von Standards, oder wie im Bereich des Gewässer- und Luftschutzes, mit einer Abkehr von Emissionsstandards zugunsten von Qualitätszielen zusammen¹.

Seine markanteste Zuspitzung findet der Deregulierungstrend im Bericht der „Molitor-Gruppe“ über die Vereinfachung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften². Er wurde im Juni 1995 dem Europäischen Rat in Cannes vorgelegt. Die vorwiegend aus Industrievertretern zusammengesetzte Arbeitsgruppe hatte den Auftrag erhalten, die EU-Vorschriften im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit zu untersuchen. Die Vorschläge der Experten lesen sich über weite Strecken wie diejenigen der Industrielobbies und haben bei Umweltpolitikern blankes Entsetzen ausgelöst. Sie umfassen Deregulierungen, die auf den Abbau der bestehenden Standards hinauslaufen. Schadstoffemissionen sollen etwa mit der Belastbarkeit der Umwelt „in ein ausgewogenes Verhältnis“ gesetzt werden. Der Handel mit Abfall müsse von überflüssigen Einschränkungen befreit werden. Die Bestimmungen zur Reinhaltung von Luft und Wasser seien zu detailliert und in erster Linie ein Handelshindernis. Auch das vom Gerichtshof erlassene Pfandflaschenurteil – ein Meilenstein der europäischen Umweltpolitik, da es erstmals Umweltbelangen Vorrang vor der Marktfreiheit einräumte – wurde von ein-

zelen Mitgliedern als „ein berüchtigtes Beispiel für Protektionismus, der unter einer Umweltflagge segelt“, diffamiert³. Im Resultat laufen die Vorschläge auf eine Absage an verbindliche umweltrechtliche EU-Vorschriften hinaus.

Gerade durch seine erschreckende Unsensibilität hat der Bericht eine wichtige Funktion erfüllt. Denn nicht nur Umweltverbände und der Europäische Gewerkschaftsbund, sondern auch das Europäische Parlament, die Kommission oder das deutsche Umweltministerium (BMU) reagierten in unerwarteter Eintracht mit scharfen Stellungnahmen auf dieses Zerrbild einer Umweltpolitik. Dementsprechend reserviert nahm der Europäische Rat den Molitor-Bericht auf. Die Kommission betonte später in einer Stellungnahme für den Europäischen Rat die Notwendigkeit einheitlicher Rechts- und Verwaltungsvorschriften und bezweifelte den Zusammenhang zwischen Deregulierung und Wettbewerbsfähigkeit. An die Adresse der Mitgliedstaaten gerichtet, kritisierte sie im Gegenzug die mangelhafte Umsetzung des Umweltrechts als eines der hauptsächlichen Wettbewerbshindernisse.

Problematischer Umbau der Umweltpolitik

Durch die umstrittenen französischen Atomversuche, den Berliner Klimagipfel, und mehr noch durch die Debatte um die geplante Versenkung der Ölplattform Brent Spar wurden umweltpolitische Themen in den vergangenen Monaten wieder stärker wahrgenommen. Jenseits solcher öffentlichkeitswirksamen Bereiche hat die europäische Umweltpolitik jedoch eher stagniert. In den Ratssitzungen der Umweltminister wurden zahlreiche Orientierungsdebatten geführt, aber nur wenige konkrete Beschlüsse verabschiedet. Auffällig ist, daß viele der zur Zeit stattfindenden Auseinandersetzungen sich in Schema und Dramaturgie gleichen: Die Kommission schlägt dabei Rahmenrichtlinien vor, die sinnvollerweise zwar mehrere Einzelregelungen ersetzen sollen, die aber – anstatt EU-weite Grenzwerte festzusetzen – zunehmend auf Mindestanforderungen reduziert werden. Die Vorschriften sollen gemäß dem Subsidiaritätsprinzip in nationaler Regie den jeweiligen örtlichen Verhältnissen angepaßt werden. Während dies im Rat grundsätzlich akzeptiert wird, bemüht sich das EP im Rahmen seiner Mitentscheidungsrechte um die Beibehaltung hoher Standards. Umweltschützer kritisieren die Abkehr von der Perspektive, die Umweltbelastungen auf Dauer wesentlich zurückzudrängen.

So war in der Gewässerschutzpolitik die Revision mehrerer neuer Richtlinien nicht vorangekommen. Die Kommission hatte auf den Erlaß konkreter Emissionsstandards und Belastungshöchstwerte weitgehend verzichtet. Dies brandmarkte die EVP-Fraktion als Aufweichung des Vorsorgeprinzips und forderte anstelle der geplanten Einzelregelungen (z.B. Trinkwasser, Badegewässer, Grundwasser, ökologische Qualität des Oberflächenwassers) ein Gesamtkonzept. Auch die Umweltminister sprachen sich auf einer Sondertagung im Oktober für eine Rahmenrichtlinie aus, die die Grundsätze für die Wasserbewirtschaftung in den Mitgliedstaaten enthält. Sie soll Mindestnormen umfassen, die auf Initiative der einzelnen Mit-

gliedstaaten ergänzt werden können. Im Februar 1996 legte daraufhin die Kommission eine Mitteilung vor, in der die Behörde die Ausarbeitung einer globalen Strategie zur EU-Wasserpolitik anregt⁴. Durch die Festlegung von Qualitätszielen, von Verfahren zu deren Kontrolle und von Programmen zur Wasserbewirtschaftung verspricht sich die Kommission eine höhere Effizienz.

Aus umweltpolitischer Sicht ist dies zwiespältig bewertet worden. Einerseits ist eine Gewässerpolitik, die alle Aspekte von Gewässerschutz und -bewirtschaftung in sich vereint, zu begrüßen. Der grundsätzliche Nutzen eines kombinierten Ansatzes aus Emissionsgrenzwerten und Qualitätszielen wird aber von den tatsächlich erreichbaren Ergebnissen der noch vorzulegenden Vorschläge abhängen. Die vom Rat gewünschte Berücksichtigung sozio-ökonomischer Aspekte sowie einer Kosten-Nutzen-Analyse könnte in weniger belasteten Gebieten zu laxeren Auflagen und einer „Auffüllung“ mit Schadstoffen führen. Problematisch erscheint ebenso die vorgesehene Festlegung der Gewässergüteziele durch die Mitgliedstaaten.

Präzedenzfälle für eine derartige Entwicklung sind die Rahmenrichtlinien zur Integrierten Prävention und Verringerung der Verschmutzung (IPCC) sowie zur Beurteilung und Kontrolle der Luftqualität. Zwar gewährleisten auch diese einen horizontalen Ansatz und beschränken sich nicht auf einzelne Schadstoffe. Sie beruhen aber auf einem Kompromiß, der das Prinzip der besten verfügbaren Technik durch Qualitätsstandards relativiert. Die IPCC-Richtlinie umfaßt ein integriertes Konzept für die Genehmigung von Industrieanlagen ab einer bestimmten Größe. Sie soll unter anderem deren Inbetriebnahme beschleunigen. Nicht nur die Forderung der skandinavischen Länder nach dem Recht auf national strengere Regelungen dokumentiert, daß der Ratsbeschluß dazu hätte strenger ausfallen können. Der EP-Abgeordnete Karl-Heinz Florenz sah in dem IPCC-Vorschlag einen deutlichen Richtungswechsel der Kommission im Bereich des Umweltschutzes. Da man dadurch die lokalen Behörden geradezu einladen würde, „sich ihre Emissionswerte nach Maß zu schneiden“⁵, forderte er als politisches Signal des Parlaments eine Ablehnung des Vorschlags. In zweiter Lesung hat das EP im Mai 1996 für beide Richtlinienvorschläge weitreichende Änderungen eingebracht.

Konsequent kippten die Parlamentarier dagegen mit überwältigender Mehrheit (445:18) die Abfalldéponie-Richtlinie, um die seit fünf Jahren gerungen wird. Der Rat hatte zuvor unter anderem umfassende Ausnahmeregelungen für Gebiete mit einer Bevölkerungsdichte von weniger als 35 Einwohnern/km² vorgesehen. Damit wäre die Richtlinie für fast 80% des EU-Gebietes unwirksam gewesen. Das EP forderte die Kommission auf, den Vorschlag zurückzuziehen.

Beschlüsse und Initiativen

Der Rat hat in den vergangenen Monaten kaum spektakuläre Ergebnisse erzielen können. Wichtige Ursache dafür ist der Mangel an starken Akteuren, die – wie früher Deutschland – eine Schrittmacherrolle einnehmen. So traf die von der Kom-

mission im April 1995 vorgeschlagene und vom Europäischen Parlament befürwortete Verdoppelung der Mittel für den Umweltfonds LIFE auf 800 Mio. ECU (1996-1999) lediglich bei den skandinavischen und den südlichen (Empfänger)ländern auf Zustimmung. Schließlich kam eine Einigung auf 450 Mio. ECU zustande, die angesichts der 1995 erfolgten Erweiterung wohl kaum als Mittelaufstockung verstanden werden kann. Deutschland versuchte außerdem vergeblich, im Rahmen der Änderung der Abfallverbringungsverordnung eine Ausnahmeregelung zu erzielen. Der im Rahmen der Baseler Konvention getroffene Beschluß sieht vor, daß ab 1998 kein gefährlicher Müll mehr in Nicht-OECD-Staaten exportiert werden darf, auch nicht, wenn er zur Verwertung bestimmt ist.

Heftige Debatten löste die von der Kommission vorgeschlagene Verschärfung der Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) aus – dem Flaggschiff vorsorgender EU-Umweltpolitik. Während die Kommission unter anderem Anwendungsbereiche und Prüfverfahren der Richtlinie erweitern und präzisieren sowie die Verpflichtung zur Alternativenprüfung ausweiten wollte, sperrte sich Deutschland, zusammen mit den im Umweltschutz weniger profilierten Staaten, gegen die wichtigsten Veränderungen⁶. Gegen die Stimme Deutschlands konnte im Dezember ein Gemeinsamer Standpunkt erreicht werden, der die Aufnahme zusätzlicher Projektkategorien für eine verbindliche UVP vorsieht.

Auch in den festgefahrenen Bemühungen um eine Rahmenrichtlinie zur (freiwilligen) Einführung nationaler CO₂/Energiesteuern machte Deutschland nicht die beste Figur. Vergessen ist, daß die Bundesregierung für den Fall, daß eine europäische Klimasteuer nicht zustandekommt, schon vor Jahren einen umweltpolitischen Alleingang ankündigt hatte. Den am 10.5.1995 vorgelegten Vorschlag, den offenbar erstmals sogar Großbritannien akzeptieren würde, torpedierten die Deutschen mit der Forderung nach einer Garantie, daß alle 15 Staaten bis zum Jahr 2000 eine solche Steuer einführen würden. Kennt man die lange Odyssee der europäischen Klimasteuer, dann kann man befürchten, daß solche Vorstöße das ganze Projekt erneut gefährden. Weniger zaghaft verhalten sich zahlreiche Nachbarstaaten. In den Niederlanden hat der Einstieg in Energiesteuern im Januar begonnen. Auch Belgien, Dänemark, Finnland und Schweden nutzen dieses Instrument.

Dagegen konnte sich der Rat im Juni 1995 über die seit Jahren verhandelte Artenschutz-Verordnung (CITES) einigen. Sie sieht Beschränkungen für den Besitz und den Handel mit wilden Arten vor. Ein gemeinsamer Standpunkt kam zur Novellierung der Richtlinie über die Gefahren schwerer Unfälle bei bestimmten Industrietätigkeiten („Seveso-Richtlinie“) zustande. Im Oktober beschlossen die Umweltminister einen Gemeinsamen Standpunkt zur Verbesserung des Informationsaustauschs von Luftverschmutzungsdaten sowie zur Verschärfung der Ausstiegsfristen für Stoffe, die die Ozonschicht schädigen. Nach einem Beschluß vom Dezember sollen leichte Nutzfahrzeuge ab 1997 schärfere Abgaswerte einhalten müssen. Wie in diesen Fällen in den vergangenen Jahren üblich, entsprechen die Werte nicht dem technisch Machbaren. Unter dem Stichwort „Fünf-Liter-Auto“

wurde außerdem die Debatte um Maßnahmen zur Senkung der CO₂-Emissionen bei Kraftfahrzeugen ab dem Jahr 2000 fortgesetzt.

In die Zukunft weist auch die zum Jahreswechsel von der Kommission vorgelegte Mitteilung zur Änderung des laufenden Umwelt-Aktionsprogramms. Sie enthält vorrangige Ziele und Aktionen, die auf Unionsebene verwirklicht werden sollen. Zuvor hatte die Europäische Umweltagentur in einem Zwischenbericht die Erfolge des Programms evaluiert. Insgesamt wurden zwar Fortschritte gelobt. Diese würden jedoch nicht ausreichen, um die allgemeine Qualität der Umwelt zu verbessern und den Umweltschutz vollständig in die Wirtschaftssektoren zu integrieren. Um die Wirksamkeit des laufenden Programms zu verbessern, hat die Kommission einen Aktionsplan mit insgesamt fünf Prioritäten verabschiedet. Der Maßnahmenkatalog umfaßt die Einbeziehung der Umweltbelange in andere Politiken, Fördermaßnahmen und neue Instrumente, die Sensibilisierung der Bürger, die eingehendere Untersuchung von ökologischen Fragen sowie die Stärkung der Rolle der EU bei internationalen Initiativen⁸. Da die Schwäche der europäischen Umweltpolitik nicht gerade in ihrer Programmatik liegt, mag man spekulieren, inwieweit dieser Aktionsplan zum Tragen kommen wird.

Mit dem Dobris-Bericht wurde im Vorfeld der dritten paneuropäischen Konferenz der Umweltminister vom 24.-25. Oktober 1995 eine ausführliche Bestandsaufnahme der Umweltsituation von 46 Staaten in Europa vorgelegt. Auch dieser Bericht vermittelt in seinen Analysen und Daten den Eindruck alarmierender Umweltprobleme. Auf der Konferenz selbst gab es kaum greifbare Ergebnisse. Deutlich wurde aber die Zurückhaltung der westlichen Staaten, für Mittel- und Osteuropa Finanzhilfen zur Sanierung der Umwelt zur Verfügung zu stellen. Im Rahmen des PHARE-Programms wurden lediglich 30 Mio. US-\$ zugesagt. Der Rat prüft außerdem die Integrierung des Umweltschutzes in das TACIS-Programm ab der nächsten Phase. Das zwei Jahre zuvor beschlossene Umweltprogramm für Europa konnte dagegen weder durch Zielvorgaben, Zeitrahmen noch Arbeitspläne konkretisiert werden. Von einer gemeinsamen umweltpolitischen Strategie sind die über 50 teilnehmenden Staaten noch weit entfernt⁹.

Perspektiven

Ohne engagierte Fürsprecher mit hohem politischen Gewicht wird die Stagnation der europäischen Umweltpolitik nicht zu überwinden sein. Lohnenswert sind außerdem Bemühungen um neue, kreative umweltpolitische Instrumente. So hat die Öko-Audit-Verordnung, durch die sich Betriebe einer freiwilligen Umweltbetriebsprüfung unterziehen können, auch als „weiches“ Instrument positive Auswirkungen. Das hohe Umweltbewußtsein bei den Verbrauchern hat den Druck zur Teilnahme an den Öko-Audits ansteigen lassen.

Innovativ erscheint auch der am 20. September von der Kommission vorgelegte Entwurf einer „Least cost planning“-Richtlinie. Im Rahmen des Prinzips einer integrierten Ressourcenplanung sollen die Mitgliedstaaten ihre Strom- und Gasversor-

gungsunternehmen dazu verpflichtet, vor der Schaffung neuer Energieversorgungskapazitäten Einsparmöglichkeiten auf der Nachfrageseite zu prüfen. Der Charme dieses Instruments liegt vor allem in einer Umkehrung der Logik, daß der Gewinn der Energieversorger allein von der verkauften Energiemenge abhängt. Das in den USA bereits mit Erfolg eingesetzte Instrument soll vielmehr Anreize zum Energiesparen bieten. Versorgungsunternehmen können Effizienzmaßnahmen dem Energiepreis zuschlagen; gleichzeitig unterstützen sie die Verbraucher bei der Umstellung auf energieeffiziente Geräte. Die vor ihrer Verabschiedung heftig umstrittene Richtlinie könnte das Vorhaben einer Energie/CO₂-Steuer sinnvoll ergänzen.

Die Aufgaben der europäischen Umweltpolitik werden auf absehbare Zeit nicht abnehmen. Neben der Gestaltung von internen Maßnahmen muß die Union auch ihr internationales Profil schärfen. Dies umfaßt sowohl die von ihr beanspruchte Vorreiterrolle als auch die Diskussion um das Verhältnis von Handel und Umwelt. Insgesamt sind die auf der Regierungskonferenz begonnenen Verhandlungen um eine stärkere vertragliche Verankerung des Umweltschutzes eine wichtige Chance.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Jahrbuch der Europäischen Integration 1994/95, S. 166ff.
- 2 Bericht der „Molitor-Gruppe“ über die Vereinfachung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften; Zusammenfassung in: Agence Europe v. 4.8.1995.
- 3 Vgl. Reformen für die Lobbyisten. Die Axt im Haus ersetzt so manche EU-Experten-gruppe, in: Frankfurter Rundschau v. 17.6.1995, S. 2.
- 4 Ausgenommen davon sind die Richtlinien über Badegewässer und Trinkwasser. Die Kommission arbeitet derzeit an einer separaten Trinkwasser-Rahmenrichtlinie.
- 5 Agence Europe v. 30.5.1996. Zu den Richtlinien vgl. auch Jahrbuch der Europäischen Integration 1994/95, S. 166ff.
- 6 Vgl. Umweltrat: Deutschland gegen Schärfung der Umweltverträglichkeitsprüfung, in: Deutscher Naturschutzring: EU-Rundschreiben 10 (1995), S. 10.
- 7 Agence Europe v. 15.1.1996.
- 8 Vgl. Bericht über das 5. Umwelt-Aktionsprogramm, KOM(95) 624; 5. Aktionsprogramm, Entwurf einer Überarbeitung, KOM(95) 647.
- 9 Vgl. Hoffmann, Dirk: Pan-Europäische Umweltministerkonferenz und NRO-Parallelkonferenz in Sofia, in: DNR: EU-Rundschreiben 11 (1995), S. 19-21.

Weiterführende Literatur

- Caspari, Stefan: Die Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft. Eine Analyse am Beispiel der Luftreinhaltepolitik, Baden-Baden 1995.
- Deutscher Naturschutzring: EU-Rundschreiben, Bonn 1995/96 (monatlich).
- Europäische Umweltagentur: Europe's Environment. Statistical compendium for the Dobbris Assessment, Luxemburg 1995.
- Schleicher, Klaus (Hrsg.): Umweltbewußtsein und Umweltbildung in der Europäischen Union, Hamburg 1995.