

Umweltpolitik

DAGMAR ROTH-BEHRENDT / WOLFGANG SCHLÄGER

In der kritischen Betrachtung der EU-Politik im zurückliegenden Jahr gehört die europäische Umweltpolitik sicherlich zu den „Erfolgsgeschichten“ eines Jahrbuches. Getrübt wird die Bilanz allerdings von einigen Rückschlägen, an denen Österreich und Deutschland, die den Vorsitz der EU-Ratspräsidentschaft in den vergangenen zwölf Monaten innehatten und die sich gerne in einer Vorreiterrolle sehen, nicht unschuldig sind. Viele der sehr ambitionierten Ziele konnten nicht erreicht werden.¹ Dieses Schicksal ereilt allerdings die meisten Arbeitsprogramme der Mitgliedsstaaten während ihres EU-Ratsvorsitzes. Oft wird streng nach dem Motto „lieber die Latte etwas höher legen“ verfahren, so daß am Ende doch zumindest ein gewisser Erfolg zu verzeichnen ist.

So hat beispielsweise das Veto von Bundeskanzler Gerhard Schröder zur geplanten Richtlinie über die Wiederverwertung von Altfahrzeugen bei den meisten Mitgliedstaaten, der EU-Kommission sowie beim Europäischen Parlament (EP) schwere Kritik an der deutschen Ratspräsidentschaft hervorgerufen.² Umweltminister Jürgen Trittin mußte auf Geheiß des Bundeskanzlers den bereits im Dezember 1998 so gut wie beschlossenen Gemeinsamen Standpunkt in der letzten Sitzung der Umweltminister im Juni 1999 von der Tagesordnung nehmen. Höchst fragwürdig ist dieses Vorgehen deshalb, weil der Richtlinienvorschlag zuvor ausführlich und unter deutscher Beteiligung vorbereitet worden war, die zuständigen Verwaltungen immer informiert waren und der späte Protest auf plötzlicher „Unzufriedenheit“ der Automobilindustrie beruhen könnte.³

Der Rücktritt der EU-Kommission im März 1999 hatte auch Auswirkungen auf die europäische Umweltpolitik. Der Kommissionsvorschlag über „Nationale Emissionshöchstgrenzen“, der die Mitgliedstaaten dazu verpflichten soll, die Emissionen von vier Luftschadstoffen drastisch zu reduzieren, wurde von der Kommission auf Eis gelegt. Dem gleichfalls unterschriftsreifen Vorschlag über eine Richtlinie über bodennahes Ozon erging es nicht anders. Außerdem wurde das seit langem erwartete Weißbuch zur Umwelthaftung, das als maßgeblich für eine dem Vorsorge- und Verursacherprinzip unterworfenene Umweltpolitik gilt, erneut verschoben. Darüber hinaus blieb ein Strategiepapier hinsichtlich Chemikalien mit hormonverändernder Wirkung auf der Strecke.

Klimapolitik

Bereits bei dem Klimagipfel in Kyoto im Dezember 1997 hatten Regierungschefs aus der ganzen Welt beschlossen, die Verhandlungen im November 1998 in Buenos Aires fortzusetzen. Denn obwohl in Kyoto ein rechtsverbindliches Übereinkommen über eine Reduktion der Treibhausgase erreicht wurde, war es nicht gelungen, detaillierte Regelungen für seine praktische Umsetzung auszuhandeln. Die EU-Vertreter demonstrierten in Buenos Aires zwar erneut, daß sie sich als Vorreiter im Kampf gegen die weltweite Erderwärmung verstehen, dennoch bewertete die internationale Presse die Konferenz einstimmig als Fiasko.⁴

Ziel der Konferenz war es unter anderem, einen Zeitplan für die praktische Umsetzung der Beschlüsse von Kyoto festzulegen. Ferner sollte die Auslegung des Flexibilitätsprinzips erörtert werden. Dieses Prinzip sieht vor, daß Länder unter anderem ihre nationalen CO₂-Reduktionen von anderen Ländern kaufen können, so daß sie ihren eigenen Verbrauch an Treibhausgasen nicht zu senken brauchen. Genau diese Frage gehörte zu den Punkten, über die die EU und die USA schon in den vorhergehenden Verhandlungen lange keine Einigung erzielen konnten. Während sich die EU die Festsetzung einer Höchstgrenze für den Handel mit Emissionsrechten vorstellt, treten die USA für den uneingeschränkten Handel ein.

Im Ergebnis einigten sich die Vertragsparteien schließlich nur auf einen Zeitplan ohne konkrete Bestimmungen. Dieser Plan umfaßt eine lange Liste von Themenbereichen, die in den kommenden zwei Jahren erörtert werden sollen. Angesichts der Brisanz des Problems kommt Zweifel auf, vor allem bei Betrachtung der Blockadepolitik der USA, ob die Staatengemeinschaft gewillt und in der Lage ist, ernsthafte und einschneidende Maßnahmen im Kampf gegen den Klimawandel zu ergreifen. Einen weiteren Rückschlag gab es auf der Umweltratssitzung im März 1999, als sich die EU-Minister nicht über eine gemeinsame Haltung bei den bevorstehenden internationalen Verhandlungen zum Klimawandel einigen konnten.⁵

Luftreinhaltung

Beim Versuch, die Emissionen von Treibhausgasen in der EU zurückzuführen, setzt die Europäische Kommission zunehmend auf Alternativstrategien statt auf ordnungspolitische Maßnahmen. Im Juli 1998 einigte sie sich mit dem europäischen Verband der Automobilhersteller auf ein freiwilliges Selbstverpflichtungsabkommen, wonach der CO₂-Ausstoß von neuen Personenkraftwagen bis zum Jahr 2008 um 25% im Vergleich zu 1995 gesenkt werden wird. Ähnliche Abkommen werden derzeit mit den japanischen und koreanischen Produzenten verhandelt. Während die Kommission und die Automobilhersteller die Vereinbarung als Erfolg feierten, zeigte sich das Europäische Parlament skeptisch. In einer EntschlieÙung vom November 1998 bemängelten die Abgeordneten vor allem, daß keine Regularien vereinbart worden seien, falls die Automobilhersteller das Übereinkommen nicht einhielten. Dem Europäischen Parlament ist aber wenig an freiwilligen Selbstverpflichtungen gelegen, wenn sie zwar Gesetzgebung ersetzen sollen, aber keinen bindenden Charakter haben und jeder Kontrolle entzogen sind.

Im Zusammenhang mit der freiwilligen Selbstvereinbarung der europäischen Automobilhersteller und der Gemeinschaftsstrategie zur Reduzierung der CO₂-Emission von Kraftfahrzeugen wurden beim Umweltministerratstreffen im Dezember 1998 weitere Beschlüsse gefaßt. Eine Einigung erfolgte sowohl über schärfere Grenzwerte für die Emissionen von mit Gas und Diesel betriebenen Lastkraftwagen, als auch über obligatorische Verbraucherinformationen über den Kraftstoffverbrauch und die CO₂-Emissionen von Neuwagen. Außerdem wurde die Schaffung eines Systems gebilligt, welches die CO₂-Emissionen europaweit überwacht und damit die Überprüfung der oben genannten Zusage der Automobilhersteller ermöglicht.

Einen anderen Bereich der Luftreinhaltungspolitik betreffen die Vorschläge zur Abfallverbrennung und zur Reduzierung der Emissionen von Großfeuerungsanlagen. Zur Vermeidung der Luftverschmutzung durch Kraftwerke und Energieerzeugungsanlagen großer Fabriken sollen die einschlägigen Vorschriften verschärft werden. Dies ist das Ziel eines Richtlinienvorschlages zur Änderung der geltenden Richtlinie über Großfeuerungsanlagen, den die EU-Kommission Anfang Juli 1998 verabschiedet hat. Darin werden strengere Emissionsgrenzwerte für Schwefeldioxid, Stickoxide und Schwebstaub festgelegt. Die vorgeschlagenen Grenzwerte sind in den meisten Fällen mindestens doppelt so streng wie die bestehenden und sollen für alle Großfeuerungsanlagen gelten, die nach dem 1. Januar 2000 gebaut werden. Vor allem die deutsche Braunkohleindustrie lief gegen diesen Vorschlag Sturm, da die Grenzwerte das Aus selbst für die modernsten Braunkohlekraftwerke in der Bundesrepublik bedeuten würden. Daran wurde – wie so oft – wieder einmal das Spannungsverhältnis zwischen ökologischer Notwendigkeit und dem Bestreben nach umweltfreundlichem Verhalten einerseits und ökonomischer beziehungsweise politischer Realität andererseits deutlich.

Zweifelsohne ist die Energieerzeugung durch Braunkohle im Vergleich mit einigen anderen Energieträgern die weniger umweltfreundliche Variante. In den neuen Bundesländern wurden nach der Wende die Braunkohlekraftwerke modernisiert, um der Braunkohleindustrie und der betroffenen Bevölkerung eine sichere Zukunft zu geben. Da allerdings Deutschland mit Abstand die meiste Braunkohle in der EU fördert und andere Mitgliedstaaten geringere Vorkommen haben, könnte die deutsche Braunkohleindustrie durch den Richtlinienvorschlag bald in Bedrängnis geraten. Vorzeichen einer solchen Entwicklung zeigten sich bereits bei der ersten Lesung des Europäischen Parlamentes im April 1999, als sich eine Mehrheit der Abgeordneten sogar noch für eine Verschärfung der Grenzwerte ausgesprochen hat. Teilweise hängt es stark von dem Einfluß und dem Geschick der betroffenen Interessengruppen ab, ob eine Sonderbehandlung, wie zum Beispiel längere Übergangsfristen, oder die Berücksichtigung spezieller nationaler Gegebenheiten in einen Gesetzestext einfließen.

Bei der Gesetzgebung zur Verbrennung von Abfällen hat sich ein Partikularinteresse nicht durchgesetzt. Die EU-Kommission legte im Oktober 1998 einen Richtlinienvorschlag vor, der die noch bestehenden Lücken der europäischen Abfallverbrennungsgesetzgebung schließen sollte. Dazu werden strenge Bestim-

mungen zur Verbrennung der Abfälle eingeführt, die nicht bereits von der Richtlinie über die Verbrennung gefährlicher Abfälle von 1994 erfaßt sind, wie Altöle, Lösungsmittel und Krankenhausabfälle sowie Siedlungsabfälle. Um sicherzustellen, daß sämtliche Abfälle einheitlich den strengeren Emissionsnormen des neuen Vorschlages unterliegen, einigte sich die Kommission mit den meisten Mitgliedstaaten und dem EP darauf, die bestehende Richtlinie von 1994 mit dem neuen Vorschlag zu verschmelzen. Frankreich, wo Müllverbrennung von staatlichen Unternehmen beherrscht wird, sträubte sich als einziger Mitgliedstaat vehement gegen ein solches Vorgehen. Grund dafür ist zum einen die dort anders organisierte Verbrennung von gefährlichen und ungefährlichen Abfällen und zum anderen der zu erwartende hohe Investitionsbedarf für die Anlagen. Obwohl die Beibehaltung von zwei getrennten Richtlinien eine Verschlechterung der Umweltsituation bewirkt hätte, versuchte die französische Umweltministerin daher die deutsche Ratspräsidentschaft von einer Verschmelzung abzubringen. Das blieb letztlich ohne Erfolg; nach der Abstimmung im Europäischen Parlament im April 1999 und der Umweltratssitzung am 24. und 25. Juni 1999 gibt es nun einen zusammengefaßten Richtlinienvorschlag.

Dennoch macht dieses Beispiel deutlich, welchen Einfluß manche Interessenvertreter – oft nationale Regierungen oder Gebietskörperschaften – auf den europäischen Gesetzgebungsprozeß nehmen wollen. Ihnen ist seit langem bekannt, daß die meisten relevanten umweltpolitischen Entscheidungen auf europäischer Ebene und nicht mehr in den Mitgliedstaaten gefällt werden. Deshalb wird dem EP mit seinem Umweltausschuß, dem fast 50% der gesamten europäischen Gesetzgebung zur Befassung vorliegen, besondere Beachtung entgegengebracht.⁶ Dies wird sich nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages am 1. Mai 1999 noch einmal erheblich steigern, da von nun an für umweltpolitische Vorhaben fast ausschließlich das Verfahren der Mitentscheidung Anwendung findet.

Wassergesetzgebung

Eines der derzeit wichtigsten Umweltgesetzgebungsverfahren, die geplante Wasserrahmenrichtlinie, soll die zahlreichen unterschiedlichen und sich teilweise überschneidenden Wasserrichtlinien der Gemeinschaft zusammenführen und auf lange Sicht überall in Europa eine gute Wasserqualität garantieren. Der Rat hatte sich bereits im Juni 1998 auf einen Text geeinigt, noch ehe das EP überhaupt Gelegenheit hatte, eine erste Lesung durchzuführen. Vertragsgemäß kann allerdings der Rat einen Gemeinsamen Standpunkt erst nach der ersten Lesung des Europäischen Parlamentes beschließen. Diese Mißachtung der interinstitutionellen Verpflichtungen und die ökologische Mangelhaftigkeit der Entscheidungen der Umweltminister führte dazu, daß die Abgeordneten die Abstimmung so lange verzögerten, bis die Rahmenrichtlinie durch den Amsterdamer Vertrag nicht mehr dem Kooperations-, sondern dem Mitentscheidungsverfahren unterlag. Der Rat ist sich dadurch bewußt geworden, daß er mit dem Europäischen Parlament in Zukunft anders umgehen muß.

Vernünftigerweise werden die Mitgliedstaaten es künftig vermeiden, sich mit dem nun ebenbürtigen Parlament in zahllosen Vermittlungsverfahren auseinanderzusetzen zu müssen. Vielmehr sollten Kommission und Rat es vorziehen eine Einigung schon im frühen Stadium des Gesetzgebungsprozesses zu erreichen, wozu die Vereinfachung des Mitentscheidungsverfahrens nach Amsterdam die Möglichkeit gibt. Erste Anzeichen dafür gab es durch die Einsetzung einer Arbeitsgruppe zwischen Rat und EP Ende vergangenen Jahres, die eine Annäherung der weit auseinanderliegenden Positionen bei der oben dargestellten Wasserrahmenrichtlinie herbeiführen sollte. So lagen dem EP bei seiner ersten Lesung im Februar 1999 zusätzlich zu den vom Umweltausschuß angenommenen Änderungsanträgen eine Vielzahl von Kompromißvorschlägen der interinstitutionellen Arbeitsgruppe vor.

Sonstige Initiativen

Trotz vieler Widerstände und einiger Rückschläge wurden in vielen Bereichen der europäischen Umweltpolitik neben den bereits dargestellten Punkten große Fortschritte erzielt. Auf einem informellen Umweltrat in Weimar Anfang Mai 1999 stand das Thema „Produktbezogener Umweltschutz“ im Mittelpunkt. Das Treffen sollte der Diskussion den politischen Impuls geben, daß Umweltaspekte im gesamten Lebenszyklus eines Produktes und bei Dienstleistungen integriert werden müssen. Dieser Ansatz spiegelt sich ebenso in der europäischen Öko-Audit-Verordnung wider, nach der sich Unternehmen einer freiwilligen Umweltbetriebsprüfung unterziehen können. Bei der derzeitigen Revision soll unter anderem der Anwendungsbereich auf den Dienstleistungssektor erweitert und die Attraktivität einer Teilnahme erhöht werden. Auch das europäische Umweltzeichen soll auf Dienstleistungen ausgeweitet werden, die Vergaberegeln werden einfacher und transparenter gestaltet. Zu diesen beiden Anreizsystemen wurden bei der letzten Sitzung des Umweltrates im Juni 1999 Gemeinsame Standpunkte verabschiedet.

Auf der gleichen Tagung wurde nach langwierigen Verhandlungen die Revision der sogenannten Freisetzungs-Richtlinie, die die Freisetzung und Marktzulassung von genetisch veränderten Organismen regelt, mit der Einigung auf einen Gemeinsamen Standpunkt, vorgebracht. Die Minister, wie schon das EP, haben sich in erster Lesung im Februar 1999 aus Gründen des Vorsorgeprinzips bei Verbraucher- und Umweltschutz zu einer Verschärfung der geltenden Regelungen entschlossen. So wird beispielsweise im Vergleich zur derzeit unbeschränkten Marktzulassung ein Inverkehrbringen auf maximal zehn Jahre (das EP forderte zwölf) befristet, mehr Transparenz gewährleistet und eine strengere Risikoabschätzung vorausgesetzt.⁷

Bezüglich einer gemeinschaftlichen CO₂-/Energiesteuer, die seit vielen Jahren auf Eis liegt, ist die EU jetzt zumindest einen kleinen Schritt in Richtung ökologische Steuerreform gegangen. Das EP nahm im April 1999 einen Gesetzesvorschlag zur Mindestbesteuerung von Energieerzeugnissen ab dem Jahr 2000 an.⁸

Ausblick

Die EU steht vor großen umweltpolitischen Herausforderungen. Der Zustand der europäischen Umwelt, die Erweiterung der EU um die mittel- und osteuropäischen Staaten sowie die internationale Bekämpfung der Klimakatastrophe bedürfen gewaltiger Anstrengungen. Am Wendepunkt des Jahrtausends steht die Europäische Union auch am Wendepunkt ihrer Umweltpolitik. Zwar wurde ausdrücklich das Integrationsprinzip in den Amsterdamer Vertrag aufgenommen, wonach Umweltaspekte in sämtlichen Politikbereichen der EU berücksichtigt werden müssen. Es wird sich allerdings erst noch zeigen müssen, ob und wie dies in der Praxis aussehen wird. Viel wird davon abhängen, welchen Stellenwert der frisch gekürte Kommissionspräsident und die gesamte neue Kommission der Umweltpolitik in Zukunft einräumen. Das neugewählte Europäische Parlament hat seinerseits die Chance und Verpflichtung, seinem Ruf als „Umweltgewissen“ der Gemeinschaft gerecht zu werden.

Anmerkungen

- 1 Zu den Schwerpunkten der deutschen EU-Ratspräsidentschaft siehe den Beitrag von Umweltminister Jürgen Trittin in Umwelt 1 (1999), S. 5 ff.
- 2 Vgl. Agence Europe v. 1.7.1999, S. 9f.
- 3 Vgl. Der Spiegel v. 28.6.1999, S. 36.
- 4 Vgl. Agence Europe v. 16./17.11.1998, S. 10.
- 5 Vgl. Agence Europe v. 13.3.1999, S. 9.
- 6 Vgl. ebd., S. 4.
- 7 Vgl. Agence Europe v. 26.6.1999, S. 9f.
- 8 Vgl. Agence Europe v. 15.4.1999, S. 11.

Weiterführende Literatur

- Egenhofer, Christian: EU climate change policy after Kyoto, Report of a centre for European policy studies working party, Brüssel 1998.
- European Environment Agency: Environment in the European Union at the turn of the century, Luxemburg 1999.
- Hartje, Volkmar; Axel Klaphake (Hrsg.): Die Rolle der Europäischen Union in der Umweltplanung, Marburg 1998.
- Kuhlmann, Uta: Globale Umweltprobleme und die Rolle der Weltbank: Eine institutionenökonomische Analyse, Hagen 1998.
- Letzgas, Oliver: Die Ökonomie internationalen Umweltschutzes, Frankfurt/Main u.a. 1999.
- Lowe, Philip; Stephen Ward (Hrsg.): British environmental policy and Europe, London, New York 1998.