ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Simonis, Udo E.

Book Part

Die "neuen" Politiken der Gemeinschaft: Umwelt Europa

Provided in Cooperation with:
WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Simonis, Udo E. (1986) : Die "neuen" Politiken der Gemeinschaft: Umwelt Europa, In: Olaf Schwenke (Ed.): Grenzenlose Kompetenzlosigkeit - oder: brauchen wir eine europäische Verfassung? Europapolitisches Kolloquium zur Reform der Gemeinschaft, ISBN 3-8172-1185-6, Evangelische Akademie Loccum, Rehburg-Loccum, pp. 142-154

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/122528

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

WZB
Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung

WZB-Open Access Digitalisate

WZB-Open Access digital copies

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB).
Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH
Bibliothek und wissenschaftliche Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
E-Mail: bibliothek@wzb.eu

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.
The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:
Berlin Social Science Center (WZB)
Library and Scientific Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
e-mail: bibliothek@wzb.eu

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungs-projektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000 verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**.
More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000.

DIE 'NEUEN' POLITIKEN DER GEMEINSCHAFT

I. Umwelt Europa

Udo Ernst S i m o n i s , Intern. Institut für Umwelt u. Gesellsch., Berlin

Der bekannte Satz, daß "... das Ganze mehr als die Summe der einzelnen Teile sein kann", mag auch für unser Thema gelten.

Umwelt - Europa: ein neues Politikfeld. Das schließt ein die Umweltpolitik in den Staaten, die sich zu Europa gehörig betrachten oder zu Europa gehörig betrachtet werden. Das schließt ein die Umweltpolitik der Europäer, der großen und der kleinen Umweltgruppen, die begriffen haben, daß Umweltprobleme nicht an staatlichen Grenzen halt machen, daß - wie ein Münchener Kollege das nennt - Umweltgifte Wandergifte sind, deren "freier Verkehr", deren "Freizügigkeit" nicht gewünscht sein kann und deren Umherwandern nur zu verhindern ist, wenn man ihr Entstehen verhindert. Ja, und dann ist da die Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft, eine geplante, kodifizierte, regulierende Politik, deren Geburtsstunde gelegentlich genau datiert wird - Oktober 1972 bzw. 22. November 1973 - und deren Zehn-Jahres-Jubiläum von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften im März 1984 mit einer stolzen Dokumentation gefeiert wurde.

Bei der heutigen Veranstaltung geht es also um diesen Teil dessen, was Umweltpolitik in Europa genannt werden kann. Und weil das so ist, werde ich auf die Geschichte und Dokumentation dieser "Zehn Jahre Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft" (März 1984) gelegentlich zurückkommen.

Eine Einschränkung (bzw. zwei Einschränkungen) muß ich jedoch gleich zu Beginn machen. Umwelt-Europa ist - und dies ist kein Geheimnis - in starkem Maße geprägt von einer Dichotomie zwischen der Umweltpolitik in den einzelnen europäischen Staaten und der Umweltpolitik der Kommission der Europäischen Gemeinschaften und dies aus mehreren Gründen:

1. Problemlage
2. Bewußtseinslage
3. Regelungskonzepte

Zu 1: So wie in anderen Politikfeldern auch - Agrarpolitik, Regionalpolitik usw. - entstehen für eine gemeinschaftliche Umweltpolitik Probleme aus der teils sehr ausgeprägten Verschiedenheit der natürlichen Ausgangsbedingungen bezogen auf die jeweiligen Umweltbereiche.

Im Bezug auf die Wasserverschmutzung sind große kontinentale Mitgliedsstaaten (wie Frankreich und Bundesrepublik) mit langen Flußläufen, die ihre Schmutzfrachten zum Teil durch mehrere Länder befördern (Rhein) und ablagern, potentiell stärker vom Verschmutzungsproblem betroffen als Mitgliedsstaaten (wie England, Irland und zukünftig Portugal) mit Austauschbarkeit und Regenerationsfähigkeit des Wassers fördernden kurzen Flußläufen. Aus klimatisch-meteorologischen Gründen sind einige Mitgliedsstaaten stärker von Luftschadstoffen (SO_2, NO_x usw.) betroffen als andere. Das heißt:

Emissionsstruktur und Immissionsstruktur sind in den europäischen Ländern nicht deckungsgleich.

Zu 2: Die Sensibilität gegenüber Umweltproblemen, das Umweltbewußtsein der Bevölkerung, sind in Europa sehr unterschiedlich ausgeprägt, weshalb die Gewichtung bei der Beurteilung umweltpolitischer Prioritäten höchst unterschiedlich ausfallen kann. Da ist nicht nur die kulturelle Heterogenität, die ein und denselben Lärmpegel im Norden und im Süden Europas ganz unterschiedlich wirksam sein läßt. Da ist auch die schon zitierte Diskrepanz in der Emissions- und Immissionsstruktur: Wenn man wenig Wald kennt und die Schadstoffemissionen über hohe Schornsteine ins Ausland exportieren kann, dann mag weder ein Waldschadensproblem eintreten noch ein Bewußtsein darüber. Und die Schadstoffimport-/ -export-Bilanz der europäischen Länder ist - in Bezug auf die Schwefelkomponente ist dies recht verläßlich nachvollziehbar - in hohem Maße ungleichgewichtig. Doch während der Ausgleich der monetären Zahlungsbilanz ein altes traditionelles Ziel der Wirtschaftspolitik ist, hat bisher noch niemand ein umweltpolitisches Ziel "Ausgleich der Schadstoffbilanzen" postuliert.

Zu 3: Unterschiedliche Problemlagen und unterschiedliche Bewußtseinslagen schaffen unterschiedliche Regelungskonzepte auf der nationalstaatlichen Ebene. Generell gesprochen ist Umweltpolitik in allen westeuropäischen Staaten in ausgeprägtem Maße regulierende Politik, d.h. normen- und standardsetzende

Politik. Marktwirtschaftliche Instrumente wie Abgaben, Gebühren, Lizenzen, sind demgegenüber wenig gebräuchlich. Doch was zu betonen bleibt, ist die unterschiedliche Regelungsdichte und -intensität. Eine Großfeuerungsanlagen-Verordnung gibt es z.B. nur in der Bundesrepublik.

Ein zweite Einschränkung gilt es noch vorwegzuschicken. "Umweltpolitik läßt sich definieren als Gesamtheit der Ziele und Maßnahmen gesellschaftlicher Akteure, die den Umgang der Gesellschaft mit der Umwelt als natürlichem System regeln; sie hat Erhaltungs-, Sanierungs- und Gestaltungsaspekte. Da die Gesellschaft in ihrer Existenz letztlich von der natürlichen Umwelt und ihren Ressourcen abhängt, deckt Umweltpolitik prinzipiell alle Regeln ab, die den Umgang des Menschen mit der Natur zum Inhalt haben." (Forschungsprogramm des Internationalen Instituts für Umwelt und Gesellschaft, 1983).

Die Praxis folgt einer solch weiten Definition nicht. Umweltpolitik wird begriffen als medien-spezifische, nicht als medienübergreifende Politik. Sie ist Luft- und Wasserreinhaltepolitik, Politik der Lärmbekämpfung und Abfallbeseitigung. Sie ist damit mit zwei grundsätzlichen Defiziten behaftet:

- räumliche Problemverlagerung
- mediale Problemverschiebung

d.h. Luftreinhaltemaßnahmen wie Entschwefelung und Entstickung belasten Abwasser und Böden (intermediale Effekte), lokale Emissionsminderungen führen zur Akkumulation von Immissionen in entfernteren Regionen (interregionale Effekte der medialen Umweltpolitik).

Vor diesen Grundsatzproblemen stand (und steht zum Teil noch immer) die Umweltpolitik der EG, die im Oktober 1972 (dem Jahr der UNO-Umweltkonferenz von Stockholm) mit einem Auftrag der Staats- und Regierungschefs an die Organe der Gemeinschaft, ein Aktionsprogramm für den Umweltschutz auszuarbeiten begann. Das von der Kommission vorgelegte Programm wurde am 22. November 1973 vom Ministerrat gebilligt und 1977 und 1983 aktualisiert und ergänzt.

Dieses sogenannte dritte Aktionsprogramm der Gemeinschaft für den Umweltschutz vom Feburar 1983 wird als Dokument von grundsätzlicher Bedeutung bezeichnet. Es versteht sich als <u>strukturpolitisches</u> Programm, das die Verhütung vom Umweltproblemen als Grundprinzip postuliert und

"erhebliche Auswirkungen auf die Industrie, die Landwirtschaft, die Energieerzeugung und den Verkehr hat." (S.5). Es "verpflichtet die Gemeinschaft dazu, Umwelterfordernisse allmählich (und in vorbeugendem Sinne) in die Planung und Ausführung sämtlicher Aktionen in diesen und sonstigen Wirtschaftssektoren mit einzubeziehen, welche erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben können." (S.5). Man glaubt also, die "Säuberungsphase", den Sanierungsaspekt der Umweltpolitik bereits hinter sich und die Gestaltungsphase vor sich zu haben. Belege: "Es gilt, Umwelterfordernisse zum frühstmöglichen Zeitpunkt in die Planung und Ausführung aller menschlichen Tätigkeiten einzubeziehen" (S.7).

Wenn dies nicht nur Programmatik sondern Realität wäre, wie sind dann das Debakel um die Abgasreinigung der PKWs, die Halbherzigkeit in der Entschwefelung der Kraftwerke, die Schwächen in der Kontrolle des Schadstoffeintrages in die Nordsee und das Mittelmeer usw. zu erklären - alles Probleme, zu deren aktiver Bewältigung sich die Mitgliedsstaaten schon im Ersten Aktionsprogramm (1973) auf eine Reihe von Grundsätzen verständigt hatten:

- das <u>Subsidaritätsprinzip</u>, wonach die geeignete Aktionsebene festgestellt und aktiv werden muß,
- das <u>Vorsorgeprinzip</u>, wonach die beste Umweltpolitik darin besteht, Umweltbelastungen von vornherein zu vermeiden, statt sie nachträglich in ihren Auswirkungen zu bekämpfen,

- das Verursacherprinzip, wonach die Kosten der Vermeidung und Beseitigung von Umweltbelastungen grundsätzlich vom Verursacher selbst zu tragen sind,
- das Prinzip der Koordinierung und internationalen Zusammenarbeit, das den ökologischen Gesamtzusammenhängen Rechnung tragen soll.

Nun, zunächst ist es möglich, daß diese Grundprinzipien selbst miteindander in Konflikt liegen. Wenn Verursachungsprinzip heißt, daß die Verursacher von gefährlichen Autoabgasen für deren Vermeidung und Beseitigung beispielsweise durch Einbau von Katalysatoren sorgen sollten, dann kann das Subsidaritätsprinzip und das Prinzip der Koordinierung auf europäischer Ebene bedeuten, daß nicht die technisch fortgeschrittene Innovation, sondern die sozial oder politisch langsamste Innovationsbereitschaft obsiegt. Ökologisch sinnvolle technische Maßnahmen werden als "nationaler Alleingang" diffamiert, die Vorhut muß Rücksicht auf diese Nachhut nehmen, die Harmonisierung der Umweltpolitik führt zu einer für den Umweltschutz nachteiligen Nivellierung.

Der schon zitierte Zehnjahresbericht über die Umweltpolitik beginnt relativ freimütig wie folgt: "Die Europäische Gemeinschaft wird generell mit der Vorstellung von freiem Warenverkehr, Freizügigkeit von Personen, Zollunion und gemeinsamer Agrarpolitik verbunden" (S.10). Er konstatiert, daß die Europäischen Verträge keine speziellen Bestimmungen für die Umweltpolitik enthalten. Und doch wird (stolz) behauptet, daß die Europäische Gemeinschaft "eine zweckge-

richtete wirksame Umweltschutzpolitik verfolgt, die nach und nach Präventivcharakter angenommen hat" (S. 10).

Zweckgerichtet, wirksam, präventiv - drei prägnante Charakterisierungen. Treffen sie zu?

1. Viele Umweltschutzmaßnahmen werden auf Artikel 235 des EWG-Vertrages gestützt, mitunter in Verbindung mit Artikel 100, der die Harmonisierung nationaler Maßnahmen vorsieht.

   Artikel 235 stellt fest, daß neben den im Vertrag spezifisch vorgesehenen Maßnahmen weitere Maßnahmen notwendig sein könnten und daß, soweit ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich erscheint, um eines ihrer Ziele zu verwirklichen und im Vertrag die dafür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen sind, der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission geeignete Vorschriften erlassen kann.

   Also: Umweltpolitik ist kein konstituierender Bestandteil der EG-Politik, sie ist eine "angehängte Politik", die ergriffen werden kann, aber anderen Zielen (den Vertrags-Zielen) dienlich sein soll und: sie erfordert Einstimmigkeit - von bestimmten Fällen abgesehen.

   Hiermit haben wir mehrere neuralgische Punkte der EG-Umweltpolitik angeschnitten:

   a. Ein erstes wesentliches Problem besteht darin, daß nahezu alle Entscheidungen des Rates einstimmig getroffen werden müssen. Dies ist die Einladung zur "Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners". Dies ist Einladung zum peripheren Eingriff (Mayer-Tasch) - nicht zur strukturellen Politik.

b. Damit bereits verbunden: Der Zeitbedarf der Politik des Konsenses, ein zu langsamer Entscheidungsprozeß; der langsamste im Schleppzug bestimmt die Geschwindigkeit!

c. Die Umweltpolitik muß - nach Satzung - mit den übergeordneten Zielen der EG, insbesondere den wirtschaftlichen Zielen vereinbar sein, d.h. sie ist im strengen Sinne nicht konfliktfähig, sie ist eine untergeordnete, unselbständige Politik - was dann zu Schwierigkeiten führt, wenn und in dem Maße wie ökologische Probleme nicht (mehr) kompromißfähig sind: Ein sterbendes ökologisches System ist (i.d.R.) nicht kompromißfähig; die Flexibilität ökologischer Systeme bricht in aller Regel plötzlich zusammen - da sind Verhandlungen nicht mehr möglich!

d. Die EG-Umweltpolitik steht auch unter der Erwartung der Harmonisierung zwischen den Mitgliedstaaten. Sie folgt der Fiktion ökonomischer Modelle: gleiche Lebensbedingungen im Sinne von Einkommen und Vermögen - gleiche natürliche Umweltbedingungen überall?

Muß die Umwelt hintanstehen, weil Produktnormen wegen der Wettbewerbsregeln gleich sein sollen? Freier Handel vor gesunder Umwelt - das scheint hier die Frage zu sein.

Wenn hier Mindestbedingungen - Mindestqualitäten - gemeint sind, wäre viel gewonnen; wenn hier ein eingebauter Mechanismus gemeint ist, entsteht Lethargie, nicht Dynamik. Fortschrittliche Lösungen werden zurück ins Übliche geholt: Die Katalysator-Diskussion ist hier ein Lehrbeispiel!

e. Natürlich gibt es das Problem der Lücke zwischen Umfang und Zielen der Programme und den dafür bereitgestellten Mitteln (Personalbestand 1984 = 103, davon 40 Fachleute). Doch dies ist wohl ein generelles Problem aller Umweltpolitik.

Fazit: - Mangelnde Innovationsfähigkeit
- Zeitliche Trägheit
- Harmoniebedürfnis statt Konfliktbereitschaft
- Mittelarmut

2. Die EG-Umweltpolitik ist wirksam, wenn man sie von der Inputseite her betrachtet:

Bis 1984 waren mehr als 100 Rechtsakte ausgeführt, namentlich in den Bereichen
- Wasser- und Luftverschmutzung,
- Chemikalien
- Abfall
- Lärmbekämpfung
- Natur- und Artenschutz
- sowie internationale Maßnahmen.

Etwa 25 weitere Maßnahmen waren von der Kommission vorgeschlagen, aber noch nicht erlassen.

Eine Schwerpunktverlagerung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Verringerung von Umweltverschmutzungen hin zur

Verhütung von Umweltproblemen und zur Bewirtschaftung von Ressourcen sind erkennbar:

- Umweltverträglichkeitsprüfung
- Umweltinformationssystem
- Forderung sauberer Technologien
- Forschungsprogramme

Wirksamkeit aber sollte man nicht allein von der Zahl der vorgesehenen und erlassenen Rechtsakte her definieren: Outcome von Politik ist gefragt!
Und doch: allein schon auf der Inputseite sind Defizite zu sehen. Ein (Hilfs-)Indikator der Wirksamkeitsbetrachtung:

Am 1.3.1984 hätten 58 Umweltrichtlinien in nationales Recht umgesetzt sein müssen (10 = Gewässerschutz, 4 = Abfall, 10 = Lärm, 11 = Luftverschmutzung, 16 = Chemikalien, 7 = Naturschutz). Nach Prüfung des Standes der Durchführung der Richtlinien mußte die Kommission in

- 119 Fällen Versäumnisschreiben verschicken,
- 55 Fällen Veröffentlichungen einer Stellungnahme gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag vornehmen,
- 22 Fällen rief sie den Europäischen Gerichtshof an.

Also: Ein offensichtliches Vollszugsdefizit, das allerdings von Staat zu Staat unterschiedlich ist. Die Gründe hierfür sind natürlich vielschichtig. Generell ist festzuhalten, daß der Weg zwischen der Verabschiedung einer Umweltaktion/maßnahme in Brüssel und ihrer Umsetzung vor Ort ein langer

Weg ist. Umweltqualität wird aber nicht allein durch Verabschiedung gesetzlicher Vorschriften verbessert. Die Implementationsforschung arbeitet mit einer Reihe von Kriterien zur Messung der Wirksamkeit von Politik. Es ist an der Zeit, daß die Wirksamkeit der EG-Umweltpolitik systematisch evaluiert wird!

3. Die Entwicklung vom 1. zum 3. Aktionsprogramm spiegelt die Fortschritte in der Begriffswelt politisch-programmatischer Sprache:
   - Vorsorgen ist besser als heilen
   - Antizipieren statt reagieren
   - Integration der Umweltdimension in die zentralen Politikbereiche
   - Strukturpolitik statt Schönheitspflaster
   - Präventive Umweltpolitik statt kurative Politik.

In diesem semantischen Sinne ist die EG-Umweltpolitik also am Puls der Zeit... Was aber heißt präventiv praktisch? Grundsätzlich hieße es, alle Ursachen schädlicher Emissionen zu beseitigen, Emissionen aus Produktions- und Konsumtionsprozessen tendenziell gegen Null zu fahren, Transport- und Verbrennungsprozesse (insbes. in der Energieumwandlung und -nutzung) drastisch zu reduzieren, und: nicht nur dem Menschen, sondern auch der Natur Lebensrechte zugestehen!

Die EG (und auch die EWG) war zwar nie nur eine Wirtschaftsgemeinschaft, sie war und ist es von ihrem Verhalten her aber doch und vor allem!
Daß die EG keine Umweltgemeinschaft ist, bisher nicht ist, dies wird auch in dem schon mehrfach zitierten stolzen Bericht der Kommission über "Zehn Jahre Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft" (1984) bestätigt. Dazu einige Belege: "Der Umweltschutz muß genau so zu einer guten Geschäftsführung gehören wie die Erwirtschaftung von Gewinnen" (S. 7). Kein Umweltschutz also ohne Gewinne? Und weiter:

"Die Fortschritte (der Umweltpolitik) müssen in einer Form verwirklicht werden, die das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes nicht gefährdet" (S. 12).

Das ist der Punkt! Nicht Harmonie zwischen Ökonomie und Ökologie - Dominanz ist (noch immer) das Thema.
Kein Wort davon, daß der Gemeinsame Markt das Funktionieren der ökologischen Systeme gefährdet.

Deshalb möchte ich zum Schluß das Zitat umdrehen - um die Notwendigkeit der Zeit deutlich zu machen, d.h. einen euro-ökologischen kategorischen Imperativ formulieren:
"Die Fortschritte des Gemeinsamen Marktes müssen in einer Form verwirklicht werden, die das Funktionieren der ökologischen Systeme nicht gefährdet!"