ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Holzinger, Katharina

Book — Digitized Version

Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners? Umweltpolitische Entscheidungsprozesse in der EG am Beispiel der Einführung des Katalysatorautos

Provided in Cooperation with:
WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Holzinger, Katharina (1994) : Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners? Umweltpolitische Entscheidungsprozesse in der EG am Beispiel der Einführung des Katalysatorautos, ISBN 3-89404-138-2, Edition Sigma, Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/122916

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 Retrodigitalisierungsprojektes **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.

Holzinger: Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners?

Herausgegeben vom
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

Abteilung: Normbildung und Umwelt
Direktor: Professor Dr. Wolfgang van den Daele

Katharina Holzinger

Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners?

Umweltpolitische Entscheidungsprozesse in der EG am Beispiel der Einführung des Katalysatorautos

edition sigma

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Holzinger, Katharina:
Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners? : umweltpolitische Entscheidungsprozesse in der EG am Beispiel der Einführung des Katalysatorautos / Katharina Holzinger. [Hrsg. vom Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Abteilung: Normbildung und Umwelt]. - Berlin : Ed. Sigma, 1994
Zugl.: Augsburg, Univ., Diss., 1993
ISBN 3-89404-138-2

© Copyright 1994 by edition sigma® rainer bohn verlag, Berlin.

Alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne schriftliche Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Mikroverfilmungen, Übersetzungen und die Einspeicherung in elektronische Systeme.

Textverarbeitung: Angelika Zierer-Kuhnle, Berlin

Konzeption und Gestaltung: Rother + Raddatz, Berlin.

Druck: WZB
Printed in Germany

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Tabellen 9
Verzeichnis der Übersichten 10
Verzeichnis der Abbildungen 11
Verzeichnis der Matrizes im Anhang 11
Abkürzungsverzeichnis 12

Vorwort 15

1. Einleitung 17

1.1 Steigende Relevanz der Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft 17
1.2 Fragestellung und Ziel der Arbeit 20
1.3 Methode und Vorgehensweise 24

2. Bilanz und Defizite der Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft 28

2.1 Leistungsbilanz der EG-Umweltpolitik 28
2.2 Evaluierung der EG-Umweltpolitik 34
2.3 Probleme und Defizite der EG-Umweltpolitik 41
2.3.1 Programmdefizite 41
2.3.1.1 Konzeptionslosigkeit der EG-Umweltpolitik 41
2.3.1.2 Grenzwerte auf dem »kleinsten gemeinsamen Nenner« 43
2.3.1.3 Normen mit geringem Verpflichtungsgrad 45
2.3.1.4 Schwache Harmonisierungskonzepte 47
2.3.1.5 Regelungen mit Renationalisierungseffekt 52
2.3.1.6 Unbestimmte Rechtsbegriffe 53
2.3.1.7 Lange Übergangs- und Anpassungsfristen 55
2.3.1.8 Ausnahmeregelungen 56
2.3.2 Implementationsdefizite 58
2.3.2.1 Überblick über die Implementationsdefizite 58
2.3.2.2 Fristüberschreitungen 61
2.3.2.3 Inadäquate Rechtsform der Umsetzungsakte 62
2.3.2.4 Unkorrekte Umsetzung 63
2.3.2.5 Unrichtige oder unvollständige Anwendung 65

3. Probleme im umweltpolitischen Entscheidungssystem der Europäischen Gemeinschaft 67

3.1 Rechtsgrundlage der Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft 67
3.1.1 Zwang zur handelspolitischen Motivation der Umweltpolitik bis 1987 67
3.1.2 Einschränkung der umweltpolitischen Handlungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten 71

3.2	Die umweltpolitischen Akteure in der Europäischen Gemeinschaft	76
3.2.1	Umweltpolitische Positionen der Mitgliedstaaten	76
3.2.2	Der Umweltministerrat	84
3.2.2.1	Der Ministerrat als Entscheidungszentrum der EG	84
3.2.2.2	Entscheidungsregeln im Umweltministerrat	88
3.2.2.3	Scheitern der Verhandlungen	91
3.2.3	Die Kommission der Europäischen Gemeinschaft	93
3.2.3.1	Clearingstelle für nationale Interessen	93
3.2.3.2	Geringe Ressourcenausstattung der Umweltdienststelle	97
3.2.3.3	Eingeschränkte Kontrollkapazität	101
3.2.4	Das Europäische Parlament	105
3.2.4.1	Demokratisches Defizit	105
3.2.4.2	Das Europäische Parlament als umweltpolitischer Initiator	111
3.2.5	Der Wirtschafts- und Sozialausschuß: Dominanz ökonomischer Interessen	116
3.2.6	Der Europäische Gerichtshof	119
3.2.6.1	Einschränkung und Drohpotential in der Verhandlungsphase	119
3.2.6.2	Fehlende Sanktionsmöglichkeit bei Vertragsverletzungen	121
3.2.7	Die Beteiligung von Interessengruppen	122
3.2.7.1	Nationale und europäische Interessengruppen	122
3.2.7.2	Überrepräsentanz ökonomischer Interessengruppen	127
3.3	Das Entscheidungsverfahren in der EG	136
3.3.1	Lange Dauer der Entscheidungsprozesse	136
3.3.2	Intransparenz der Entscheidungsprozesse	141
3.4	Zwischenbilanz 1: Ursachen der Defizite der EG-Umweltpolitik	143
4.	Fallstudie: Die Einführung des Katalysatorautos in Europa	146
4.1	Überblick und Abgrenzung: Die Abgaspolitik der EG in den achtziger Jahren	146
4.2	Ausgangsbedingungen und Interessenlagen in den Mitgliedstaaten	149
4.2.1	Die Umweltbelastungen durch Kraftfahrzeugabgase	149
4.2.1.1	Waldschäden	149
4.2.1.2	Schadstoffe aus Kraftfahrzeugen	155
4.2.2	Der umweltpolitische Handlungsdruck	160
4.2.2.1	Umweltbewußtsein der Bevölkerung	160
4.2.2.2	Wahlergebnisse grüner Parteien	164
4.2.3	Die ökonomische Dimension der Reduktion von Kraftfahrzeugabgasen	167
4.2.3.1	Treibstoffmarkt und Mineralölindustrie	167
4.2.3.2	Kraftfahrzeugmarkt und Automobilindustrie	171
4.2.3.3	Abgasvermeidungstechnologien und Katalysatorindustrie	179
4.2.4	Die Positionen der Mitgliedstaaten	188
4.3	Die Richtlinien zur Reduktion der Abgase von Personenkraftwagen	190
4.3.1	Vorgeschichte: Die Abgasregelung in der Europäischen Gemeinschaft	190
4.3.2	Dominanz nationaler Konflikte: Der Luxemburger Kompromiß	194
4.3.2.1	Waldsterben und öffentlicher Druck: Die Initiative der Bundesrepublik Deutschland	194
4.3.2.2	Ein vorsichtiger Entwurf: Der Richtlinienvorschlag der Kommission von 1984	202

4.3.2.3	Ablehnung von beiden Seiten: Die Reaktion der Interessenverbände	210
4.3.2.4	Ein Sieg der Umweltschützer: Die Stellungnahme des Europäischen Parlaments	215
4.3.2.5	Unterstützung der Kommission durch den Wirtschafts- und Sozialausschuß	221
4.3.2.6	Konflikte und Drohungen: Die Mitgliedstaaten	222
4.3.2.7	Allmähliche Annäherung: Die Verhandlungen im Umweltministerrat	229
4.3.2.8	Der Luxemburger Kompromiß: Kleinster gemeinsamer Nenner?	248
4.3.3	Blockadephase: Das dänische Veto und der Neuanlauf mit veränderter Rechtsgrundlage	258
4.3.3.1	Das dänische Veto: Kein Implementationshindernis	258
4.3.3.2	Umsetzung der Ratsbeschlüsse: Der überarbeitete Kommissionsvorschlag	261
4.3.3.3	Neuanlauf zur förmlichen Verabschiedung des Luxemburger Kompromisses	262
4.3.3.4	Europäisches Parlament ohne Zähne: Die Zweite Lesung	265
4.3.3.5	Formsache: Die Verabschiedung der Richtlinie 88/76/EWG im Ministerrat	268
4.3.3.6	Institutionell bedingte Defizite des Entscheidungsprozesses	269
4.3.4	Ein Sieg des Europäischen Parlaments: Die Kleinwagenentscheidung	273
4.3.4.1	»Greening«: Veränderte Rahmenbedingungen in den Mitgliedstaaten	273
4.3.4.2	Die Positionen der Interessengruppen: »38/12« versus »20/5«	278
4.3.4.3	Der Kleinwagenentwurf der Kommission: Eine Mittelposition?	286
4.3.4.4	Dominanz ökonomischer Interessen: Die Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses	295
4.3.4.5	Ignorierte Beratung: Die Erste Lesung im Europäischen Parlament	298
4.3.4.6	Eine Paketlösung: Der Gemeinsame Standpunkt des Umweltministerrats	302
4.3.4.7	Machtdemonstration des Europäischen Parlaments: Die Zweite Lesung	318
4.3.4.8	Kehrtwendung der Kommission: Der überarbeitete Vorschlag	322
4.3.4.9	Konflikte im Detail: Die Zweite Lesung im Ministerrat	330
4.3.5	US-Standards für alle Pkw: Die konsolidierte Richtlinie	336
4.3.6	Die abgaspolitische Wende 1989	340
4.4	Implementation und Outcome	344
4.4.1	Implementation in den Mitgliedstaaten	344
4.4.1.1	Die Umsetzung der Abgasrichtlinien	344
4.4.1.2	Abweichungen von Mitgliedstaaten »nach oben«	347
4.4.1.3	Abweichungen von Mitgliedstaaten »nach unten«	350
4.4.2	Die Auswirkungen auf die Umwelt	351
4.4.2.1	Die Versorgung mit bleifreiem Benzin	351
4.4.2.2	Zulassung schadstoffarmer Kraftfahrzeuge	357
4.4.2.3	Die Schadstoffemissionen	367
4.5	Zwischenbilanz 2: Defizite der Abgasrichtlinien und deren Ursachen	374

5.	Umweltpolitische Entscheidungsprozesse in der EG: Ein spieltheoretisches Modell	386
5.1	Funktion der Modellbetrachtung	386
5.2	Umweltpolitische Entscheidungen unter verschiedenen Regimen	387
5.2.1	Wohlmeinender Diktator	387
5.2.2	Direkte Demokratie	390
5.2.3	Demokratie mit Interessengruppeneinfluß	395

5.3	Umweltpolitische Entscheidungen in der Europäischen Gemeinschaft	406
5.3.1	Die EG als präföderalistisches Verhandlungssystem	406
5.3.2	Die Verhandlungen im Umweltministerrat	408
5.3.2.1	Modell 1: Binäres Abstimmungsverfahren	408
5.3.2.2	Modell 2: Der Shapley-Shubik-Machtindex	414
5.3.2.3	Präferenzintensitäten und Nutzenfunktionen der Spieler im Umweltministerrat	419
5.3.2.4	Modell 3: Koalitionsspiel im Umweltministerrat	424
5.3.2.5	Nutzentransfer in der EG-Realität: Kompensationsstrategien	446
5.3.3	Modell 4: Das Kooperationsverfahren als strategisches Spiel	451
5.4	Zwischenbilanz 3: Ergebnisse der Modellbetrachtung	465

6.	Bilanz: Politische Konsequenzen für die Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft	469
6.1	Reform des umweltpolitischen Entscheidungssystems der EG	469
6.2	Abgrenzung der politischen Handlungsebenen in der Umweltpolitik	470
6.3	Institutionelle Verbesserungen bei den umweltpolitischen Entscheidungsträgern in der EG	474
6.3.1	Verhandlungen im Umweltministerrat	474
6.3.2	Einflußnahme gesellschaftlicher Interessen	478
6.3.3	Ressourcen und Kompetenzen der Kommissionsdienststelle Umweltschutz	480
6.3.4	Rechtsprechung durch den EuGH	483
6.3.5	Kompetenzen des Europäischen Parlaments	484
6.4	Neuregelung der Umweltpolitik im Vertrag von Maastricht	486
6.4.1	Ziele und Prinzipien der Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft	486
6.4.2	Institutionelle Neuregelungen mit Auswirkung auf die Umweltpolitik	488
6.5	Überwindung der Geleitzugproblematik	493

Literaturverzeichnis	495
Quellenverzeichnis	512
Anhang	519

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 2.1	Überblick über den Output von Gemeinschaftsrecht im Bereich des Umweltschutzes, nach Rechtsformen und Umweltbereichen	30
Tabelle 2.2	Umweltschutzausgaben der Europäischen Gemeinschaft	32
Tabelle 2.3	Verfahren nach Art. 169 EWG-Vertrag im Bereich des Umweltschutzes bis zum 31. Dezember 1989, nach Umweltbereichen	59
Tabelle 2.4	Verfahren nach Art. 169 EWG-Vertrag im Bereich des Umweltschutzes bis zum 31. Dezember 1989, nach Rechtsgrund	60
Tabelle 3.1	Ökonomische Indikatoren für die EG-Mitgliedstaaten, 1982 bis 1988	79
Tabelle 3.2	Ökologische Indikatoren für die EG-Mitgliedstaaten, 1970 bis 1985	80
Tabelle 3.3	Umweltpolitische Indikatoren für die EG-Mitgliedstaaten, 1985 bis 1990	81
Tabelle 3.4	Die Entwicklung der Umweltdienststelle der EG-Kommission, 1973 bis 1991	99
Tabelle 3.5	Die Gemeinschaftsausgaben für Umwelt- und Verbraucherschutz im Haushaltsverfahren, 1982 bis 1991	115
Tabelle 4.1	Waldschäden in den EG-Mitgliedstaaten, 1988	150
Tabelle 4.2	Emissionen aus mobilen Quellen in den EG-Mitgliedstaaten, um 1985	159
Tabelle 4.3	Die Dringlichkeit des Problems des Umweltschutzes, 1986	161
Tabelle 4.4	Schwerwiegende Beeinträchtigungen der Umwelt, 1986	163
Tabelle 4.5	Automobilproduktion in der Europäischen Gemeinschaft, 1980 bis 1989	173
Tabelle 4.6	Automobilexportquoten der EG-Mitgliedstaaten, 1985	176
Tabelle 4.7	Benzinfahrzeuge nach Hubraumklassen, 1983	231
Tabelle 4.8	Jährliche NOx-Emissionen aus Pkw mit Benzinmotoren für verschiedene Grenzwert-Szenarien, 1990 bis 2005	253
Tabelle 4.9	NOx-Emissionen aus Kfz für verschiedene Grenzwert-Szenarien, 1985 bis 2010	254
Tabelle 4.10	Zahl der mit Bleifrei-Säulen ausgestatteten Tankstellen in den EG-Mitgliedstaaten, 1986 bis 1990	353
Tabelle 4.11	Absatz bleifreien Benzins in den EG-Mitgliedstaaten, 1987 bis 1990	356
Tabelle 4.12	Anteil schadstoffarmer Pkw an den Verkäufen in der Europäischen Gemeinschaft, 1984 bis 2000	358
Tabelle 4.13	Anteil der schadstoffarmen Pkw mit Ottomotor an den Neuzulassungen in der Bundesrepublik Deutschland, 1986 bis 1990	361
Tabelle 4.14	Anteil der schadstoffarmen Pkw an den Neuzulassungen in der Bundesrepublik Deutschland, nach Schadstoffgruppen, 1985 bis 1990	363
Tabelle 4.15	Anteil schadstoffarmer Pkw an den Verkäufen in den Niederlanden, 1986 bis 1990	366
Tabelle 4.16	NOx-Emissionen in den EG-Mitgliedstaaten, mobile Quellen, 1980 bis 1989	368
Tabelle 4.17	CO-Emissionen in den EG-Mitgliedstaaten, mobile Quellen, 1980 bis 1989	370

Tabelle 4.18 HC-Emissionen in den EG-Mitgliedstaaten, mobile Quellen, 1980 bis 1989 ... 371
Tabelle 4.19 Bleiemissionen von Kraftfahrzeugen mit Benzinmotor in einigen Mitgliedstaaten, 1970 bis 1989 ... 373
Tabelle 5.1 Wähler-Plus-Punkte und Wiederwahl in der Interessengruppendemokratie ... 398
Tabelle 5.2 Größen-, Stimmen- und Machtverteilung nach dem Shapley-Shubik-Index, EG-Mitgliedstaaten ... 415
Tabelle 5.3 Größen-, Stimmen- und Machtverteilung nach dem Shapley-Shubik-Index, nach Ländergruppen ... 418
Tabelle 5.4 Fall-Beispiel 6: Auszahlungsmatrix der Spieler ... 428
Tabelle 5.5 Fall-Beispiel 6: Auszahlungsmatrix der möglichen Koalitionen ... 435
Tabelle 5.6 Kosten der umweltpolitischen Handlungsalternativen A1 bis A5 für die »Gegenverbände« ... 443
Tabelle 5.7 Zahlungsbereitschaft der »Gegenverbände« für eine »Linksverschiebung« der von der Regierung gewünschten Alternative ... 444
Tabelle 5.8 Ideeller Nutzen für die Abgeordneten des »Europäischen Parlaments« ... 459
Tabelle 5.9 Auszahlungsmatrix für das Kooperationsverfahren ... 461

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 3.1 Überblick über grundlegende Daten zu mit Kraftfahrzeugabgasen befaßten europäischen Verbänden ... 129
Übersicht 4.1 Europäische Abgasgrenzwerte nach dem Ministerratsbeschluß vom 28. Juni 1985 (Luxemburger Kompromiß) ... 247
Übersicht 4.2 Überblick über Grenzwerte und Grenzwertvorschläge im Vorfeld des Luxemburger Kompromisses, 1984 und 1985 ... 249
Übersicht 4.3 Eigenschaften von Abgasvermeidungstechnologien für Kleinwagen, Ergebnisse der CCMC-Studie, 1987 ... 279
Übersicht 4.4 Eigenschaften von Vermeidungstechnologien für Kleinwagen, Europäisches Umweltbüro, 1988 ... 285
Übersicht 4.5 Eigenschaften von Vermeidungstechnologien für Kleinwagen, EG-Kommission und Umweltbundesamt, 1988 ... 292
Übersicht 4.6 Umsetzung der Richtlinie 88/76/EWG in den Mitgliedstaaten, Umsetzungsfrist: 1. Juli 1988 ... 345
Übersicht 4.7 Umsetzung der Richtlinie 89/458/EWG in den Mitgliedstaaten, Umsetzungsfrist: 1. Januar 1990 ... 346
Übersicht 5.1 Umweltpolitische Verhandlungen in der »EG«: Ergebnisse der Fall-Beispiele 1 bis 19 ... 438

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 3.1 Schematische Darstellung des Entscheidungsverfahrens in der Europäischen Gemeinschaft ... 138

Abbildung 4.1 Schadstoffemission in Abhängigkeit von »Lambda« ... 180

Abbildung 5.1 Die umweltpolitische Entscheidung des Wohlmeinenden Diktators 389
Abbildung 5.2 Die umweltpolitische Entscheidung in der Direkten Demokratie ... 394
Abbildung 5.3 Die umweltpolitische Entscheidung in Interessengruppendemokratien unter verschiedenen ökologischen und politischen Bedingungen ... 401
Abbildung 5.4 Kalkül der Regierung und der Gegenverbände in der Interessengruppendemokratie ... 404
Abbildung 5.5 Binäres Abstimmungsverfahren im Umweltministerrat ... 410
Abbildung 5.6 Spielbaum für das Kooperationsverfahren ... 454
Abbildung 5.7 Kalkül der Abgeordneten des »Europäischen Parlaments« ... 458

Verzeichnis der Matrizes im Anhang

Tabelle M.0 Machtverteilung in der Zwölfer-Gemeinschaft, Anzahl der Koalitionen aus i Mitgliedern mit j Stimmen ... 519
Tabelle M.1 Fall-Beispiel 1: Auszahlungsmatrix ... 520
Tabelle M.2 Fall-Beispiel 2: Auszahlungsmatrix ... 521
Tabelle M.3 Fall-Beispiel 3: Auszahlungsmatrix ... 521
Tabelle M.4 Fall-Beispiel 4: Auszahlungsmatrix ... 522
Tabelle M.5 Fall-Beispiel 5: Auszahlungsmatrix ... 522
Tabelle M.6 Fall-Beispiel 6: Auszahlungsmatrix ... 523
Tabelle M.7 Fall-Beispiel 7: Auszahlungsmatrix ... 523
Tabelle M.8 Fall-Beispiel 8: Auszahlungsmatrix ... 524
Tabelle M.9 Fall-Beispiel 9: Auszahlungsmatrix ... 524
Tabelle M.10 Fall-Beispiel 10: Auszahlungsmatrix ... 525
Tabelle M.11 Fall-Beispiel 11: Auszahlungsmatrix ... 525
Tabelle M.12 Fall-Beispiel 12: Auszahlungsmatrix ... 526
Tabelle M.13 Fall-Beispiel 13: Auszahlungsmatrix ... 526
Tabelle M.14 Fall-Beispiel 14: Auszahlungsmatrix ... 527
Tabelle M.15 Fall-Beispiel 15: Auszahlungsmatrix ... 527
Tabelle M.16 Fall-Beispiel 16: Auszahlungsmatrix ... 528
Tabelle M.17 Fall-Beispiel 17: Auszahlungsmatrix ... 528
Tabelle M.18 Fall-Beispiel 18: Auszahlungsmatrix ... 529
Tabelle M.19 Fall-Beispiel 19: Auszahlungsmatrix ... 529

Abkürzungsverzeichnis

A1 bis A5	umweltpolitische Handlungsalternativen 1 bis 5, im Modell
A/EP	umweltpolitische Handlungsalternative, für die sich das Europäische Parlament entscheidet, im Modell zum Kooperationsverfahren
A/KOM	umweltpolitische Handlungsalternative, für die sich die Kommission entscheidet, im Modell zum Kooperationsverfahren
A/UMR	umweltpolitische Handlungsalternative, für die sich der Umweltministerrat entscheidet, im Modell zum Kooperationsverfahren
Abl. C	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft, Mitteilungen und Bekanntmachungen
ABl. EP	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft, Anhang: Verhandlungen des Europäischen Parlaments
ABl. L	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft, Rechtsvorschriften
ACEA	Association of European Automobile Constructors
ADAC	Allgemeiner Deutscher Automobilclub
AECC	Automobile Emissions Control by Catalyst
AGU	Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen e.V.
AStV	Ausschuß der Ständigen Vertreter
BEUC	Bureau Européen des Unions de Consommateurs
BMI	Bundesministerium des Inneren
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BRat	Deutscher Bundesrat
BRat-Drs.	Bundesratsdrucksache
BT	Deutscher Bundestag
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
CCMC	Committee of Common Market Automobile Constructors
CEFIC	Conseil Européen des Fédérations de l'Industrie Chimique
CLCA	Comité de Liaison de la Construction Automobile des Pays des Communautés Européennes
CO	Kohlenmonoxid
CO_2	Kohlendioxid
CONCAWE	The Oil Companies' European Organization for Environmental and Health Protection
Dok. EP	Sitzungsdokument des Europäischen Parlaments
Dok. KOM	Kommissionsdokument, Reihe KOM
Dok. SEK	Kommissionsdokument, Reihe SEK
Dok. WSA	Dokument des Wirtschafts- und Sozialausschusses
Dok. PE	Ausschußdokument des Europäischen Parlaments
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
ECE	UN Economic Commission for Europe
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EG	Europäische Gemeinschaft
»EG«	Das der EG entsprechende Gesamtgebiet der drei Mitgliedstaaten, im Modell
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EP	Europäisches Parlament
ERGA	European Regulations Global Approach
EUB	Europäisches Umweltbüro
EuGH	Europäischer Gerichtshof
Euratom	Europäische Atomgemeinschaft

Eurostat	Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaft
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
FAT	Forschungsvereinigung Automobiltechnik e.V.
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FR	Frankfurter Rundschau
FTP-75	Federal Test Procedure, 1975
FusV	Vertrag zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaft
GD	Generaldirektion
GFS	Gemeinsame Forschungsstelle
GM	Getrennte Mittel
GRPE	Group of Rapporteurs on Pollution and Energy
HC	Kohlenwasserstoffe
HdWW	Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften
HLWP	High Level Working Party
IFEU	Institut für Energie- und Umweltforschung e.V.
IPP	Interessengruppen-Plus-Punkte, im Modell
K	Koalition, im Modell
KBA	Kraftfahrt-Bundesamt
KOM	Kommission der Europäischen Gemeinschaft
MdEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
MSK	Koalition der Mitgliedstaaten, die den umweltpolitischen Konvoi bilden, im Modell
MSN	Koalition der Mitgliedstaaten, die die Nachhut bilden, im Modell
MSV	Koalition der Mitgliedstaaten, die die Vorhut bilden, im Modell
MVEG	Motor Vehicle Emissions Group
MWV	Mineralölwirtschaftsverband e.V.
NGM	Nicht getrennte Mittel
NO_2	Stickstoffdioxid
NO_x	Stickoxide
OECD	Organization of Economic Cooperation and Development
PC	Public Choice
PPP	Parlamentarier-Plus-Punkte, im Modell
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RL	Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaft
Rs	Rechtssache
SO_2	Schwefeldioxid
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
StMLU	Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltschutz
StVZO	Straßenverkehrszulassungsordnung
SZ	Süddeutsche Zeitung
TNO	Nederlandse Organisatie voor toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek
TPP	Transfer-Plus-Punkte, im Modell
UBA	Umweltbundesamt
UMR	Umweltministerrat
UNEP	United Nations Environmental Programme
UNICE	Union der Industrien der Europäischen Gemeinschaft
UTAC	Union Technique de l'Automobile, du Motocycle et du Cycle

UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
VDA	Verband der Automobilindustrie e.V.
VdIK	Verband der Importeure von Kraftfahrzeugen e.V.
VE	Verpflichtungsermächtigungen
VO	Verordnung des Rates der Europäischen Gemeinschaft
VOC	Kohlenwasserstoffe (volatile organic compounds)
VWD-Europa	Vereinigte Wirtschaftsdienste Europa
WPP	Wähler-Plus-Punkte, im Modell
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuß der Europäischen Gemeinschaft
ZE	Zahlungsermächtigungen
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik (ab 1986: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht)
ZWS	Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Vorwort

Bei der vorliegenden Arbeit handelt es sich um eine gekürzte und überarbeitete Fassung meiner im Frühjahr 1993 von der Universität Augsburg angenommenen Dissertation. Mit dem Ziel der erhöhten Lesbarkeit wurde vor allem statistisches Belegmaterial herausgenommen. Besonders die ersten Kapitel der Arbeit – zur bisherigen Umweltpolitik und zum Entscheidungssystem der EG – wurden gestrafft, indem die Detailtiefe verringert wurde. Außerdem wurde die Arbeit aktualisiert: Die Reformvorschläge zur Umweltpolitik der Gemeinschaft werden den tatsächlichen Veränderungen gegenübergestellt, die sich durch die teilweise Neuregelung der Umweltpolitik im Vertrag von Maastricht ergeben. Die Bezeichnung *Europäische Gemeinschaft (EG)* – anstelle des seit diesem Jahr gültigen *Europäische Union (EU)* – wurde beibehalten, da die Studie sich überwiegend auf die Vergangenheit der Gemeinschaft bezieht.

Zum Gelingen dieser Arbeit haben viele Personen und Organisationen mehr oder weniger wissentlich und in mehr oder weniger großem Umfang beigetragen. Sie alle zu nennen, ist nicht möglich; ich muß mich daher auf jene beschränken, die mich in besonderem Maße unterstützt haben.

An allererster Stelle möchte ich für die wissenschaftliche Unterstützung meinem Doktorvater, Prof. Dr. Theo Stammen, und meinem Zweitgutachter, Prof. Dr. Rainer-Olaf Schultze, danken. Sie haben die konzeptionelle Diskussion mit mir geführt, Entwürfe und frühere Fassungen gelesen, konstruktive Vorschläge gemacht und mich mit Geduld wieder aufgerichtet, wenn die Doktoranden-Depression sich breit machen wollte. Kritische Anregungen in konzeptionellen Fragen und Ermutigung habe ich auch von Prof. Dr. Franz Holzheu, Dr. Rigmar Osterkamp, Dr. Michaela Kleber und Dr. Rudolf Matzka erhalten. Besonders hervorheben möchte ich hier Rigmar Osterkamp, dessen ewiges und zuweilen lästiges »Ja, aber ...« zur Klärung mancher Frage beigetragen hat.

Für die Fallstudie zu den Pkw-Abgasen war ich in großem Umfang auf die Gesprächsbereitschaft, auf die Gewährung von Akteneinsicht und auf die Überlassung von Materialien durch die am politischen Prozeß Beteiligten angewiesen. Ganz besonders aktiv unterstützt haben mich hier der Europa-Abgeordnete Kurt Vittinghoff, Herbert Henssler von der Generaldirektion Binnenmarkt der EG-Kommission und Dr. Axel Friedrich vom Umweltbundesamt. Sie standen meinem Vorhaben mit großer Offenheit gegenüber und haben mich bereitwillig tagelang in ihren Arbeitsräumen erduldet. Dafür, daß sie mir Einsicht in ihre Akten und ausführliche Interviews gewährt haben, danke ich auch den Europa-Abgeordneten Beate Weber und Ursula Schleicher, ihren Mitarbeitern Herbert Braun und Ulla von Hünerbein, dem Mitarbeiter der Europa-Gruppe der GRÜ-

NEN im Bundestag, Herrn Fritjof Schmidt, und dem Mitglied des Wirtschafts- und Sozialausschusses, Dr. Klaus Boisserée. Sehr hilfreich waren mir außerdem viele Mitarbeiter der EG-Kommission und europäischer Verbände, darunter vor allem Peter Stief-Tauch, Dr. Gunter Schneider und Nelly Paleologou von der Generaldirektion Umweltschutz, die Herren Hoekstra und Martinez Rivero von der Generaldirektion Binnenmarkt, Dr. Peter Schaefer vom Beobachter der Länder bei den Europäischen Gemeinschaften, Carlo Cucchi vom CCMC, Karola Taschner vom EUB, Bernard Flu vom AECC und Jochen Brandt von CONCAWE. Im Bereich der nationalen Verwaltungen haben mir Leon C. Beckhoven vom niederländischen und Erik Iversen vom dänischen Umweltministerium, Dr. Tore-Peter Knobloch und Gerd Strecker vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Dr. Klaus Becker und Siegfried Lohse vom Umweltbundesamt und Hans-Georg Liehr vom Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr sehr geholfen. Im Zusammhang mit der Fallstudie haben mir außerdem Dr. Ulrich Höpfner vom IFEU-Institut in Heidelberg, Dr. Helmut Weidner vom WZB und Dipl.-Volkswirt Reinhard Hild vom Ifo-Institut in München Auskünfte gegeben und Material überlassen.

Nicht namentlich genannt werden können die vielen Mitarbeiter von Verbänden, von denen hier nur der ADAC, der VDA und der MWV erwähnt werden sollen, von der Automobilindustrie und der Mineralölwirtschaft, von verschiedenen Umweltministerien der Mitgliedstaaten, von Instituten, Archiven und statistischen Ämtern, wie dem EUROSTAT und dem Ratsarchiv. Sie alle haben mir umfangreiche schriftliche und telefonische Auskünfte erteilt.

Für hilfreiche Hinweise und tatkräftige Unterstützung bei der redaktionellen und stilistischen Überarbeitung danke ich Dr. Dagmar Simon vom WZB und Dr. Uwe Opolka. Beim Erstellen der Tabellen, Graphiken und der Druckvorlage haben mir Marie-Luise Fuchs, Axel Tröster und der Wissenschaftliche Text-Dienst, Berlin, sehr geholfen.

Trotz dieser vielfältigen Hilfe wäre die Abfassung der Arbeit nicht möglich gewesen, wenn die materiellen Voraussetzungen nicht »gestimmt« hätten. Hier habe ich der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. zu danken, die mein Dissertationsvorhaben großzügig mit einem Stipendium unterstützt hat.

Berlin, im März 1994 Katharina Holzinger

1. Einleitung

1.1 Steigende Relevanz der Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft

Nach einer Phase der Stagnation und auch des Desinteresses der Bevölkerung an der Europäischen Gemeinschaft hat die Europa-Idee Ende der achtziger Jahre durch das von Kommissionspräsident Delors entwickelte Konzept des Europäischen Binnenmarkts 1992 neuen Schwung erhalten. Die Europäische Gemeinschaft ist wieder stärker ins Bewußtsein der europäischen Bürger gedrungen. Vor allem aber sind durch das Binnenmarktprogramm weitere Integrationsschritte angeregt worden. Mit dem Binnenmarktprogramm werden technische Handelshemmnisse beseitigt, der Kapitalverkehr wird liberalisiert, die Verbrauchssteuern harmonisiert. Im Rahmen des in den Maastrichter Verträgen fixierten Dreistufenplans zur Währungsunion sollen die nationalen Währungen stabilisiert und die Geldpolitiken harmonisiert werden; eine gemeinsame Zentralbank soll eingerichtet werden; schließlich soll ab 1999 eine gemeinsame europäische Währung geschaffen werden.

Auf dem Weg zur politischen Union werden allerdings noch einige Hürden zu nehmen sein. Es gelang in Maastricht nicht, sich in vollem Umfang über die im Vertragsentwurf geplante Erweiterung der Kompetenzen der EG auf die Außen- und Verteidigungspolitik sowie auf die Rechts-, Sozial-, Gesundheits- und Kulturpolitik zu einigen. Das Kapitel zur gemeinsamen Sozialpolitik wurde gestrichen, eine gemeinsame Außen- und Verteidigungspolitik nur in Ansätzen anvisiert. Doch ist seit dem Krisenjahr 1991 ein verstärktes außenpolitisches Handeln der EG nicht zu übersehen. Während des Golfkrieges verwies Kommissionspräsident Delors energisch auf die Notwendigkeit einer eigenständigen Außenpolitik und gemeinsamen Haltung der EG. Der neue Anspruch der EG wurde deutlich durch die Bemühungen der EG-Außenminister zur Bewältigung der Jugoslawien-Krise und die Diskussion über EG-Friedenstruppen.

Damit wurden aber gleichzeitig die Grenzen für die Weiterentwicklung der europäischen Einigung und des Entscheidungssystems EG sichtbar. Die EG blieb als Vermittler in Jugoslawien bisher erfolglos. Die »gemeinsame Außenpolitik« in der Jugoslawien-Krise ist von Dissens, nationalen Eigenmächtigkeiten und Impotenz gekennzeichnet. Ein Trend zur *Renationalisierung* zeigte sich trotz der Maastrichter Beschlüsse auch in der Geldpolitik. Die Maastrichter Verträge stießen bereits im Verlauf des Jahres 1992 zunehmend auf Kritik an ihrem Kern, den Regelungen zur Wirtschafts- und Währungsunion. In Deutschland fürchteten die Bürger um die Stabilität ihrer Währung und schienen nicht

bereit, zugunsten des ECU auf das Symbol »DM« zu verzichten. Ähnliche Befürchtungen gab es in anderen europäischen Ländern. Die dänischen Wähler stimmten beim ersten Referendum gegen die Maastrichter Verträge; die Zustimmung beim französischen Referendum war mit 51 Prozent »Ja«-Stimmen denkbar knapp. In Deutschland mußte sich schließlich noch das Bundesverfassungsgericht mit der Frage der Verfassungsmäßigkeit des Maastrichter Vertrags beschäftigen. Erst nach Zurückweisung dieser Klage waren alle Ratifizierungshindernisse aus dem Weg geräumt, so daß der neue Vertrag schließlich am 3. November 1993 in Kraft treten konnte.

Andererseits konnten im März 1994 die Beitrittsverhandlungen mit Schweden, Norwegen, Finnland und Österreich rechtzeitig und in der Sache erfolgreich abgeschlossen werden – wenn auch die in letzter Minute auftauchenden Querelen um die Abstimmungsregeln wieder die typischen Probleme der Gemeinschaft sichtbar machten. Außerdem wurde die Bedeutung der Europäischen Gemeinschaft durch die Veränderungen in Mittel- und Osteuropa gestärkt. Neben die Beitritte der EFTA-Staaten treten die Beitrittswünsche einiger osteuropäischer Staaten. Damit steht längerfristig eine umfangreiche Erweiterung der Gemeinschaft im Sinne einer kontinentalen Integration Europas bevor. Mit der Erweiterung und der allmählichen Verlagerung zusätzlicher Kompetenzen auf die EG-Ebene werden die Entscheidungen der EG für den Bürger in Europa größere Bedeutung gewinnen. Die Auswirkungen von EG-Politiken werden spürbarer werden, und die Frage, wer in der EG entscheidet, wie dort entschieden wird und was dabei herauskommt, wird wichtiger. Es ist zweifelhaft, ob in der neuen Situation der erweiterten und vertieften EG die jetzigen Entscheidungsmechanismen noch adäquat sind. Eine Reform bzw. Weiterentwicklung der »Verfassung« der EG scheint notwendig. Die von der deutschen Regierung hierzu vorgelegten Vorschläge, die vor allem auf eine Stärkung des Parlaments zielten, fanden jedoch bei den Vorverhandlungen zu Maastricht kaum Beachtung.

Die Lösung der wachsenden Umweltprobleme wird zukünftig ganz allgemein eine größere politische Rolle spielen müssen als bisher. Besonders deutlich geworden ist in den letzten Jahren die grenzüberschreitende und globale Dimension der Umweltprobleme. Probleme wie die grenzüberschreitende Verschmutzung von Luft und Wasser, der internationale Transport gefährlicher Substanzen, der Schutz der Meere, die drohenden klimatischen Veränderungen durch Abbau der Ozonschicht und Treibhauseffekt erfordern supranationale und internationale Lösungsstrategien. Hier kann gerade die EG als eine supranationale Organisation, die durchsetzbare Entscheidungen mit Gesetzeskraft treffen kann, wichtige Aufgaben übernehmen. Deshalb steht zu erwarten, daß

die Umweltpolitik auch innerhalb der Palette der EG-Politiken ein zunehmendes Gewicht erhalten wird. Die ursprünglich eher reaktive und häufig wettbewerbspolitisch motivierte EG-Umweltpolitik hat sich bereits im vergangenen Jahrzehnt stärker zu einer eigenständigen Politik mit originär umweltschützerischer Motivation emanzipiert. Diese Entwicklung fand ihren Ausdruck darin, daß mit der *Einheitlichen Europäischen Akte* zum 1. Juli 1987 die Umweltpolitik als neue Gemeinschaftsaufgabe in die EWG-Verträge aufgenommen wurde. Auf der Basis dieser neuen Rechtsgrundlage konnte die EG verstärkt Umweltschutzpolitik betreiben.

In den Maastrichter Verträgen werden die Regelungen der Einheitlichen Europäischen Akte zur gemeinsamen Umweltpolitik im Grundsatz bestätigt. Jedoch sind einige institutionelle Änderungen vorgesehen. Außerdem verpflichten sich die Mitgliedstaaten darauf, daß die Gemeinschaft zur Förderung von solchen Maßnahmen auf internationaler Ebene beitragen solle, die auf die Lösung globaler Umweltprobleme zielen. Auch das *5. Aktionsprogramm* der Gemeinschaft zur Umweltpolitik betont die weltweiten Aspekte des Umweltschutzes. Beim Umweltgipfel in Rio im Juni 1992 gelang es jedoch nicht, die EG-Mitgliedstaaten zu einem geschlossenen Auftreten zu bewegen. Nachdem die Mitgliedstaaten sich nicht darauf einigen konnten, bis zum Jahr 2000 die Kohlendioxidemissionen auf dem Niveau von 1990 zu stabilisieren und in Zukunft 0,7 Prozent des Sozialprodukts für Entwicklungshilfe bereitzustellen, blieb der Umweltkommissar dem Gipfel demonstrativ fern. Damit war die EG als internationale Organisation in Rio nicht vertreten. Vor dem Hintergrund solcher Einigungsschwierigkeiten muß die Frage gestellt werden, ob die EG in der Lage ist und sein wird, die europäischen und globalen umweltpolitischen Herausforderungen adäquat anzugehen und wirksame, effiziente und fortschrittliche Lösungskonzepte zu entwickeln. Mit anderen Worten: Wie steht es um die umweltpolitische Problemlösungskapazität der EG?

Ein Versuch, das umweltpolitische Problemlösungspotential der EG einzuschätzen, kann bei einer Bewertung der Ergebnisse der bisherigen Umweltpolitik der Gemeinschaft beginnen, muß aber vor allem die verwendeten Entscheidungsverfahren ins Auge fassen. Sind die vorhandenen Entscheidungsmechanismen geeignet, um heutige und zukünftige umweltpolitische Probleme angemessen zu lösen? Haben sie sich in der Vergangenheit als erfolgreich erwiesen, oder haben sich hier Defizite gezeigt? Sollte nach den bisherigen Erfahrungen das umweltpolitische Entscheidungssystem der EG geändert werden, um den zukünftigen Anforderungen gerecht zu werden, oder sind die vorhandenen Strukturen und Verfahren ausreichend leistungsfähig?

1.2 Fragestellung und Ziel der Arbeit

Die Umweltpolitik der EG wird vor allem in den Medien, aber auch in der wissenschaftlichen Literatur häufig kritisiert. Die Kritik kulminiert in vielen Fällen in Aussagen wie: »In der EG-Umweltpolitik bestimmt der Langsamste das Tempo« oder: »Die EG-Umweltpolitik ist eine Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners«. In diesem Zusammenhang wird gerne das Bild des Geleitzuges oder Flottenverbandes gebraucht, der sich an der Geschwindigkeit des langsamsten Schiffes orientieren muß. Diese »*Geleitzughypothese*« besteht aus drei Teilthesen, die auf drei Aspekte des umweltpolitischen Entscheidungssystems der EG verweisen:

- Der Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß der EG ermöglicht ein Herunterkoordinieren der in Frage stehenden umweltpolitischen Zielbestimmung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner (man einigt sich auf das Tempo, zu dem sich der Langsamste maximal bereit erklärt).
- Mit dem Argument der Wettbewerbsverzerrung und dem Vorwurf der Errichtung von Handelsschranken können Mitgliedstaaten daran gehindert werden, fortschrittlichere Umweltnormen einzuführen (wer schneller fahren will, kann gebremst werden).
- Die Ausgestaltung der Rechtsakte und die unzureichenden Durchsetzungskompetenzen der EG-Organe ermöglichen den Mitgliedsländern die partielle Nicht-Einhaltung der EG-Bestimmungen (wer langsamer fahren will, kann nur begrenzt daran gehindert werden).

Wenn diese Aussagen zutreffen, dann erscheint es fraglich, ob durch die Umweltschutztätigkeit der EG ein höheres Umweltqualitätsniveau in Europa erreicht werden kann als durch die nationalen Umweltpolitiken der Mitgliedstaaten. Denn wenn durch umweltpolitische Entscheidungen der EG fortschrittlichere Lösungen in einzelnen Mitgliedstaaten aus Wettbewerbsgründen verhindert werden, dies aber wegen der Durchsetzungsschwäche der Gemeinschaft nicht dadurch kompensiert werden kann, daß andere Mitgliedstaaten zu einer weitergehenden Umweltpolitik veranlaßt werden, wird im Durchschnitt ein langsameres umweltpolitisches Tempo erreicht als ohne Tätigwerden der EG. Das würde bedeuten, daß die Umweltqualität im Gebiet der Gemeinschaft im Durchschnitt ohne die umweltpolitische Aktivität der EG besser wäre als mit ihr. Ein empirischer Nachweis dieser These wird in der angesprochenen Literatur nicht erbracht und ist wohl auch nicht möglich. Zum einen stünde eine empirische »Messung der Umweltqualität« vor nahezu unüberwindlichen Problemen,

zum anderen ist der Referenzzustand ohne die Aktivität der EG nicht bekannt. Als Referenzpunkt für den Vergleich mit den Ergebnissen der tatsächlichen Umweltpolitik könnte aber ein theoretisch ermittelter optimaler Umweltqualitätszustand dienen. Die Frage würde dann lauten: Wie weit weicht der durch die Tätigkeit der EG erreichte Umweltqualitätszustand von diesem Optimum ab?

Was der optimale Umweltqualitätszustand und damit die optimale Umweltpolitik ist, hängt von den Wertschätzungen der Menschen ab und kann daher nicht wissenschaftlich bestimmt werden. Die Demokratie-Vorstellung impliziert, daß die Bürger darüber entscheiden sollen, welches Ausmaß an Umweltschäden sie in Kauf zu nehmen bereit sind oder welche Verzichte auf Bequemlichkeit und materielle Güter sie für eine gesunde Umwelt leisten wollen. Das Umweltoptimum hängt also von den Präferenzen der Bürger ab. Es ist es jedoch theoretisch unmöglich, die individuellen Präferenzen – selbst wenn sie empirisch festgestellt werden könnten – widerspruchsfrei zu einem gesamtgesellschaftlichen Umweltoptimum zu aggregieren. Ein demokratisches Umweltoptimum kann weder theoretisch noch empirisch ermittelt werden.

Theoretisch feststellbar ist dagegen das *ökonomische Umweltoptimum*. Ein Optimum bedeutet im ökonomischen Sinn die effiziente Allokation der Ressourcen. Eine effiziente Allokation ist erreicht, wenn alle Produktionsfaktoren – darunter auch der Faktor Umwelt – so eingesetzt werden, daß ihre bestmögliche Verwendung garantiert ist. Da Umweltgüter in der Regel öffentliche Güter sind und externe Effekte bei Umweltproblemen eine große Rolle spielen, kann eine effiziente Allokation auf marktlichem Weg nicht erreicht werden. Externe Effekte führen dazu, daß der Preis für den Produktionsfaktor Umwelt zu niedrig ist und daß folglich die Umwelt überstrapaziert wird. Um die Übernutzung zu verhindern, muß der Staat eingreifen und Umweltpolitik betreiben. Ziel der staatlichen Umweltpolitik ist es, die Nutzung der Umwelt in genau dem Ausmaß zu erlauben, daß der größtmögliche Gesamtnutzen entsteht. Der Staat versucht also im nachhinein, eine effiziente Allokation der Ressourcen durch politische Maßnahmen, z.B. Auflagen oder eine Umweltsteuer, herzustellen. Dazu müssen die Kosten und Nutzen einer Umweltmaßnahme gegeneinander aufgewogen werden. Das Umweltoptimum ist erreicht, wenn die Kosten der Umweltschädigung und die Kosten der Umweltschutzmaßnahme zusammen minimal sind, bzw. wenn die Grenzkosten der Umweltnutzung gleich den Grenzkosten der Vermeidung der Umweltnutzung sind. Dieses Konzept ist jedoch empirisch nicht auffüllbar, da die Kosten-Nutzen-Analyse sehr viele Informationen erfordert über die Kosten der Umweltschäden, über die Kosten des Verzichts auf Umweltnutzung, über die Kosten von Reinigungsanlagen usw. Diese Informationen sind in der Praxis schwer zu beschaffen, vor allem weil sie Größen

enthalten, die monetär kaum zu bewerten sind – wie etwa die psychische Beeinträchtigung durch Lärm.

Die ökonomische Modellvorstellung setzt einen omnipotenten Staat voraus, der die optimale Umweltpolitik kennt, auswählt und in der Lage ist, sie durchzusetzen – einen allwissenden und Wohlmeinenden Diktator also. Die politische Realität ist aber durch *Politikversagen* gekennzeichnet, und zwar in dem Sinn, daß sie regelmäßig vom Optimum abweicht. Das Optimum ist erstens nicht bekannt. Zweitens werden die Zielgrößen der politischen Entscheidungsträger durch andere Faktoren determiniert als durch ökonomische Wohlfahrtsüberlegungen. Drittens ist eine vollständige Durchsetzung politischer Entscheidungen ebenfalls nicht gewährleistet. Für den Politikwissenschaftler ist aber gerade die Frage interessant, welche politischen Ergebnisse reale politische Systeme erbringen.

Sowohl bei den einzelnen Mitgliedstaaten als auch beim EG-Entscheidungssystem ist aufgrund von Politikversagen mit Abweichungen vom Umweltoptimum zu rechnen. Falls das EG-Entscheidungssystem zu umweltpolitischen Ergebnissen führt, die dem Optimum näher liegen als bei der Lösung auf der Ebene der Mitgliedstaaten, wäre es unter Umweltschutzgesichtspunkten günstig, der EG möglichst viele Umweltkompetenzen zu übertragen. Falls das EG-System aber regelmäßig schlechtere umweltpolitische Ergebnisse produziert als die Mitgliedstaaten, wäre es sinnvoll, die Lösung der Umweltprobleme weitgehend den Mitgliedstaaten zu überlassen. Es bleibt die Frage, bei welcher politischen Lösung – durch das politische System der EG oder durch die politischen Systeme der Mitgliedstaaten – größere Abweichungen vom Umweltoptimum zu erwarten sind. Anders gefragt: Welches ist das bessere umweltpolitische Entscheidungssystem? Bei welchem System ist das Ausmaß des Politikversagens geringer?

Die Lösung auf der Ebene der Mitgliedstaaten entspricht einer Lösung durch das politische System der repräsentativen Demokratie mit Parteienkonkurrenz und der politischen Einflußnahme von Interessengruppen und Medien. EG-weit gesehen, betreiben mehrere repräsentative Demokratien unkoordinierte nationale Umweltpolitiken. Die Lösung auf EG-Ebene ist eine Lösung durch ein *präföderalistisches politisches System*, das zwischen der internationalen Vereinbarung und einem staatlichen System anzusiedeln ist. Die Entscheidungen werden zwar nicht über Wahlen und Parteienkonkurrenz getroffen, sondern durch Verhandlungen souveräner Regierungen, sie haben aber teilweise Gesetzeskraft. Die Umweltpolitik wird mittels dieser Verhandlungen koordiniert und ebenfalls durch Interessengruppen beeinflußt. Es besteht jedoch noch eine dritte Möglichkeit: Die Lösung der umweltpolitischen Probleme wird auf der EG-

Ebene vorgenommen, aber mit einem modifizierten politischen Entscheidungssystem, also mit einer alternativen EG. Diese veränderte EG könnte etwa den politischen Systemen der Mitgliedstaaten entsprechen oder Elemente davon übernehmen oder auch eine neue Systemstruktur entwickeln.

Wegen der Existenz von grenzüberschreitenden Umweltproblemen ist eine EG-weite Koordination für die Lösung dieser Probleme immer sinnvoll – selbst wenn die Mitgliedstaaten jeweils ihr nationales Umweltoptimum verwirklichen könnten. Für die grenzüberschreitenden Umweltprobleme reduziert sich die Frage nach dem besseren umweltpolitischen Entscheidungssystem also auf die Wahl zwischen der jetzigen präföderalistischen und einer alternativen Form der internationalen Koordination. Bei den nicht-grenzüberschreitenden Umweltproblemen ist davon auszugehen, daß sie solange auf der Ebene der Mitgliedstaaten gelöst werden sollten, bis nicht erwiesen ist, daß die EG auch für die Mitgliedstaaten umweltpolitische Entscheidungen trifft, die dem Optimum näher liegen als die jeweilige nationale Entscheidung.[1]

Die ursprünglich gestellte Frage, ob der Umweltqualitätszustand im Gebiet der EG möglicherweise ohne ihre umweltpolitische Aktivität besser wäre als mit ihr, muß in zweierlei Hinsicht modifiziert werden:

1. Erstens kann nicht direkt und empirisch auf der Ebene der umweltpolitischen Ergebnisse verglichen werden. Es kann nur ein indirekter und theoretischer Vergleich auf der Ebene der umweltpolitischen Problemlösungskapazität alternativer politischer Entscheidungssysteme angestellt werden.
2. Zweitens soll ein Vergleich nicht zwischen einer Situation mit oder ohne umweltpolitisches Tätigwerden der EG gezogen werden, da im Fall grenzüberschreitender Probleme eine Abstinenz der EG nicht sinnvoll wäre. Verglichen werden daher die umweltpolitischen Ergebnisse der bestehenden *präföderalistischen EG* mit den Ergebnissen einer alternativen institutionellen Lösung der internationalen Koordinierung in Europa, die dem System der *repräsentativen Demokratien* entspricht. Dieser theoretische Vergleich wird in Kapitel 5 unternommen.

1 Van Long/Siebert (1991) haben gezeigt, daß die Koordination der nationalen Umweltpolitiken durch eine internationale Organisation nicht nötig ist, um eine optimale Allokation der Umweltressourcen zu erreichen, falls keine grenzüberschreitenden Umwelteffekte existieren (S. 299; vgl. auch Kapitel 5). In diesen Modellen wird aber Politikversagen nicht berücksichtigt.

1.3 Methode und Vorgehensweise

Die Arbeit verfolgt zugleich noch ein allgemeineres Ziel. Mein Interesse gilt einer generellen Frage, die hier exemplarisch behandelt wird: Welchen Einfluß haben die *institutionellen Strukturen*, hat die Ausgestaltung eines politischen Entscheidungssystems, auf die politischen Ergebnisse in einem konkreten Politikfeld? Diese Frage ist zentral für die Gestaltung politischer Systeme und für den Entwurf von Verfassungen und sollte daher auch im Zentrum der Politikwissenschaft stehen. Doch sind politische Systeme in der Vergangenheit eher im Hinblick auf die Verwirklichung von Werten wie Freiheit und Gerechtigkeit untersucht worden, kaum jedoch im Hinblick auf ihre Funktionalität und Effizienz bei der Entwicklung und Durchführung konkreter Politiken.

Die Ergebnisse politischer Prozesse werden grundsätzlich von zwei Faktoren beeinflußt: von den Präferenzen der Entscheidungsträger und von den politischen Institutionen. Mit dem Begriff der *Präferenzen* fasse ich die politisch geäußerten Wünsche, Ziele oder Interessen der Entscheidungsträger zusammen. Wer die Entscheidungsträger sind, variiert je nach politischem System. Im Absolutismus ist der einzige Entscheidungsträger der absolute Monarch, in der repräsentativen Demokratie sind Wähler, Parteien, Regierungen, Verwaltung und Interessengrupen jeweils als eigene politische Akteure mit spezifischen Präferenzen anzusehen. Der von mir verwendete Begriff der *politischen Institutionen* ist weit gefaßt: Er bezieht sich sowohl auf die (verfassungs)rechtliche Ausgestaltung des politischen Systems als auch auf die Institutionen, die sich in der politischen Praxis entwickelt haben, und er bezieht sich sowohl auf Entitäten als auch auf abstrakte Konzepte, etwa geregelte Verfahrensweisen. Er umfaßt also z.B. die Organe der EG oder ihrer Mitgliedstaaten sowie deren Aufgaben und Kompetenzen, die durch Verfassung, Gesetze oder Verträge festgelegten Entscheidungsverfahren, aber auch andere politische Akteure, wie Parteien und Interessengruppen, und ihre institutionalisierten oder informellen Einflußkanäle im politischen System. Das *Politikergebnis* kann auf zwei Stufen betrachtet werden: Entweder versteht man darunter die politische Entscheidung, die schließlich zustandekommt (*Output*), oder die tatsächliche Auswirkung der Entscheidung nach ihrer Durchführung (*Outcome*). Je nachdem, ob man sich eher für Programmformulierungsprozesse oder für Implementationsprozesse interessiert, wird man die eine oder andere Größe heranziehen. Das Hauptinteresse dieser Arbeit liegt auf Prozessen der Programmformulierung und demzufolge auf dem Output; Implementationsprozesse werden nur am Rande mitbehandelt.

Eine Antwort auf die Frage nach dem Einfluß der institutionellen Struktur auf das Politikergebnis wird zunächst empirisch am politischen System der EG versucht, indem gezeigt wird, wie die umweltpolitischen Ergebnisse mit institutionellen Merkmalen der EG im Zusammenhang stehen. Sie wird später aber auch theoretisch versucht, indem das politische System der EG auf Modellebene mit anderen politischen Systemen verglichen wird. Mit Hilfe einer Fallstudie soll versucht werden, einen politischen Entscheidungsprozeß in der EG-Umweltpolitik möglichst vollständig, und das heißt unter Einbeziehung von »Kreativität und Zufall im politischen Prozeß« (Scharpf 1988, S. 10), zu rekonstruieren. Die historische Erklärung eines konkreten umweltpolitischen Entscheidungsprozesses und seiner Ergebnisse erfordert die Einbeziehung individueller historischer Ereignisse, wie die Rolle von Einzelpersönlichkeiten und Zufällen oder die nicht wiederholbare Kombination bestimmter Rahmenbedingungen. Die Funktion einer solchen Fallstudie besteht darin, einen umweltpolitischen Entscheidungsprozeß auf EG-Ebene anschaulich zu machen und das Exemplarische daran herauszuarbeiten. Allgemeine Schlußfolgerungen können aus diesem Einzelfall jedoch nur begrenzt gezogen werden. Deshalb wird die empirische Basis der Arbeit durch die Bezugnahme auf andere umweltpolitische Entscheidungen der EG verbreitert. In einem Überblick über die gesamte bisherige umweltpolitische Tätigkeit und über das umweltpolitische Entscheidungssystem der EG wird nach typischen Problemen dieser Politik und nach möglichen Ursachen dafür gefragt. Doch können auch die auf diesem induktiven Weg gewonnenen Hypothesen keinen Anspruch darauf erheben, eine wissenschaftliche Erklärung zu sein. Dazu bräuchte man eine große Zahl von detaillierten Fallstudien, mit deren Hilfe die Hypothesen systematisch getestet werden könnten.

Der Kern dieser aus den empirischen Teilen der Arbeit gewonnenen Hypothesen über die institutionellen Ursachen der Probleme der EG-Umweltpolitik wird im theoretischen Teil in Form von Modellen umweltpolitischer Entscheidungsprozesse in verschiedenen institutionellen Umgebungen formuliert. Ihre Funktion besteht darin, allgemeine Aussagen über die Ergebnisse der Umweltpolitik der EG zu ermöglichen. Das Manko der modellmäßigen Betrachtung liegt darin, daß sehr stark vereinfacht werden muß und daß immer nur Teilaspekte des politischen Geschehens erklärt werden können und sollen. Vom Einfluß einmaliger historischer Ereignisse, von Zufällen und Einzelpersönlichkeiten muß die theoretische Analyse abstrahieren. Daher kann ein Modell realweltliche politische Ergebnisse niemals vollständig erklären. Auch ein systematischer empirischer Test der Modellhypothesen läßt sich derzeit nicht durchführen, da die benötigten Fallstudien europäischer umweltpolitischer Entschei-

dungsprozesse nicht vorliegen. Die hier durchgeführte Fallstudie und die Hinweise auf weitere umweltpolitische Entscheidungen der EG können jedoch als Belege dienen.

In *Kapitel 2* wird zunächst ein Überblick über die bisherige Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft gegeben. Der Umfang der Rechtsetzungstätigkeit im Umweltbereich und die Umweltschutzausgaben der EG werden betrachtet. Ausgehend von der umfangreichen wissenschaftlichen Kritik werden im nächsten Schritt die Ergebnisse dieser Politik auf Probleme und Defizite hin untersucht. Die einzelnen Vorwürfe an die EG-Umweltpolitik werden dabei mit Beispielen belegt.

Kapitel 3 verfolgt das Ziel, Hypothesen über die Ursachen für die festgestellten Mängel der EG-Umweltpolitik zu formulieren, soweit die Defizite auf die politischen Institutionen der EG zurückzuführen sind. Mögliche Ursachen für die Probleme werden im Rahmen einer Darstellung der institutionellen Charakteristika des umweltpolitischen Entscheidungssystems der EG lokalisiert. Die Darstellung orientiert sich an den politischen Akteuren – den Mitgliedstaaten, dem Umweltministerrat, der EG-Kommission und den Interessengruppen. Ziele, Kompetenzen, Macht oder Einflußpotential der Akteure, rechtliche Regelungen für das Entscheidungsverfahren und institutionalisierte Verfahren und Verhaltensweisen werden untersucht.

In *Kapitel 4* wird eine genaue Analyse eines umweltpolitischen Entscheidungsprozesses durchgeführt. Diese Fallstudie über die EG-Entscheidungen zur Reduktion der Kraftfahrzeugabgase illustriert viele typische Probleme der EG-Umweltpolitik. Im Fall der Autoabgase sind die Konflikte zwischen den Mitgliedstaaten aufgrund unterschiedlicher umweltpolitischer Ziele und handelspolitischer Interessen besonders deutlich und auch für die breite Öffentlichkeit sichtbar geworden. Die Abgasentscheidungen belegen die Schwierigkeit der Einigung, die Langwierigkeit der Entscheidungsprozesse und die Fragwürdigkeit des politischen Outputs. Auch in diesem Fall schien sich die Umweltpolitik der EG am Tempo des langsamsten Mitgliedstaats zu orientieren: Man konnte sich zunächst nur auf sehr niedrige Grenzwerte einigen; Mitgliedstaaten, die strengere Abgasgrenzwerte einführen wollten, wurden aus Wettbewerbsgründen daran gehindert. Interessant ist der Fall der Autoabgase aber auch deswegen, weil sich im Verlauf der verschiedenen Etappen dieses Entscheidungsprozesses die Rechtsgrundlage veränderte. Die Einheitliche Europäische Akte führte neue Entscheidungsregeln ein, deren Auswirkungen gerade bei den Autoabgasentscheidungen deutlich wurden.

Im *5. Kapitel* wird der Zusammenhang zwischen institutioneller Struktur eines politischen Systems und den Politikergebnissen mit Hilfe einer Reihe von

Modellen analysiert, die sich an die Entscheidungs- und Spieltheorie anlehnen. Das umweltpolitische Entscheidungssystem der EG wird verglichen mit anderen politischen Systemen – der Regierung des *Wohlmeinenden Diktators*, der *Direkten Demokratie* und der *Interessengruppendemokratie*. Es wird die Frage gestellt, wie sich der umweltpolitische Output in diesen Systemen unterscheidet, bzw. ob und in welche Richtung der Output des politischen Systems der EG von den anderen Regimen abweicht. Ein empirischer Vergleich zwischen den umweltpolitischen Ergebnissen in verschiedenen politischen Systemen wäre dagegen nicht möglich, weil die ökologischen und ökonomischen Ausgangsbedingungen und Präferenzen von Wählern, Interessengruppen und anderen Akteuren unterschiedlich sind. Inwieweit ein unterschiedlicher Output auf die unterschiedliche institutionelle Struktur zurückzuführen ist, läßt sich nicht ermitteln. Die Auswirkung der Institutionen ist auf empirischem Weg nicht isolierbar.

Das abschließende *Kapitel 6* widmet sich den politischen Konsequenzen aus der Analyse des umweltpolitischen Entscheidungssystems der EG: Welche Veränderungen dieses Systems wären möglich, um die in Kapitel 2 festgestellten Defizite bei den Ergebnissen dieser Politik zu vermeiden oder zu verringern? Aus den in Kapitel 3 und 4 auf empirischem und in Kapitel 5 auf theoretischem Wege gewonnenen Hypothesen über die institutionellen Ursachen der umweltpolitischen Defizite in der EG können einige Vorschläge zur Reform der europäischen Umweltpolitik abgeleitet werden. Sie zielen hauptsächlich auf kurzfristig mögliche Verbesserungen im Prozeß der Vorbereitung und Verhandlung eines Umweltrechtsakts und in den Durchsetzungschancen der Akteure im Rahmen des derzeitig bestehenden Entscheidungsverfahrens. Grundsätzliche Veränderungen des Entscheidungssystems der EG werden nicht ins Auge gefaßt, da eine Reform der EG auch die anderen Politikbereiche und die grundlegenden politischen Ziele der europäischen Einigung beachten müßte.

2. Bilanz und Defizite der Umweltpoltik der Europäischen Gemeinschaft

2.1 Leistungsbilanz der EG-Umweltpolitik

Als Beginn einer eigenständigen Umweltpolitik[1] der Europäischen Gemeinschaften darf die Pariser Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs der Gemeinschaft vom 19./20. Oktober 1972 gelten, auf der die Kommission beauftragt wurde, ein Aktionsprogramm für den Umweltschutz auszuarbeiten. Dieses *1. Aktionsprogramm* wurde auf der ersten Sitzung des Umweltministerrats am 19. Juli 1973 in Brüssel angenommen und am 22. November 1973 formell verabschiedet. Die Regierungen der Mitgliedstaaten erteilten der Gemeinschaft darin erstmals ein umweltpolitisches Mandat, indem sie erklärten:

> »Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft hat gemäß Artikel 2 des Vertrages zu ihrer Gründung insbesondere die Aufgabe, eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft sowie eine beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung zu fördern, was künftig ohne eine wirksame Bekämpfung der Umweltverschmutzung und der Umweltbelastungen, ohne eine Verbesserung der Lebensqualität und ohne Umweltschutz nicht denkbar ist. Die Verbesserung der Lebensqualität und der Schutz der natürlichen Umwelt gehören zu den wesentlichen Aufgaben der Gemeinschaft; es ist daher angebracht, eine Umweltpolitik der Gemeinschaft einzuführen.«[2]

Die wesentliche Ursache für das Tätigwerden der EG im Umweltschutz war die Befürchtung, daß durch unterschiedliche nationale Umweltpolitiken der Handel im Gemeinsamen Markt behindert werden könnte. Die Kommission sah sich aus wettbewerbspolitischen Gründen bereits vor Beginn der eigentlichen EG-Umweltpolitik veranlaßt, auch im Bereich des Umweltschutzes aktiv zu werden. Im Rahmen der Angleichung nationaler Rechts- und Verwaltungsvorschriften wurden auch umweltrelevante Richtlinien erlassen. Diesen einzelnen Maßnahmen im Bereich des Umweltschutzes lag jedoch kein umweltpolitisches Konzept zugrunde. Ziel war das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes. Neben den Wettbewerbsgründen spielte für die Initiierung der EG-Umweltpolitik die seit Ende der sechziger Jahre geführte internationale Diskussion über die Umweltprobleme und die wachsende Erkenntnis der grenzüberschreitenden Natur bestimmter Umweltbelastungen (ausgelöst vor allem durch die Versäuerung skandinavischer Seen) eine Rolle. Daraus entwickelte sich die

1 Für eine vollständige Darstellung der bisherigen EG-Umweltpolitik sei auf die Handbücher von Rehbinder/Stewart (1985) und von Johnson/Corcelle (1989) sowie auf die Kommissionsveröffentlichung »10 Jahre Umweltpolitik« von 1984 verwiesen.

2 ABl. C 112, 20.12.1973, S. 1 f.

Vorstellung, daß auf grenzüberschreitende Umweltbelastungen auch mit grenzüberschreitenden politischen Maßnahmen reagiert werden müsse. Diese Begründungen führt auch die Kommission in ihrem Bericht »10 Jahre Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft« an.[3] Zu der ökonomischen und der ökologischen Motivation der EG-Umweltpolitik tritt hier noch die politische Motivation der Angleichung der Lebensbedingungen in der Gemeinschaft – eines der Ziele des EWG-Vertrages.

Im Zusammenhang mit der EG-Umweltpolitik findet sich oft der Hinweis, daß die EG bereits »über 100 Rechtsakte« im Bereich des Umweltschutzes verabschiedet hat.[4] Soweit dies als Erfolgskriterium der EG-Umweltpolitik verstanden wird, ist zumindest Vorsicht angebracht: Leistungskriterium kann nur die durch die EG-Umweltpolitik erreichte Verbesserung der Umweltqualität in Europa sein. Dennoch ermöglicht eine solche Zahl, sich eine Vorstellung vom Ausmaß der Umweltschutztätigkeit der EG zu machen. Deshalb sollen im folgenden einige statistische Angaben zur bisherigen EG-Umweltpolitik gemacht werden. Tabelle 2.1 stützt sich auf die Angaben im »Fundstellennachweis des geltenen Gemeinschaftsrechts«.[5] Diese Tabelle enthält nur Rechtsakte sowie einige wichtige sonstige Akte, die im Amtsblatt C veröffentlicht wurden (z.B. die Umweltaktionsprogramme). Auch Vorschläge für Rechtsakte finden sich in der Tabelle nicht.

Bei dieser Zählung ergibt sich für den Umweltschutz im engeren Sinne, ohne Verbraucher-, Gesundheits- und Tierschutz, eine Gesamtzahl von 155 Rechtsakten plus 109 ändernden Rechtsakten. Die ändernden Rechtsakte sind in Klammern mit angegeben, da die Änderungen ja oft substantieller Natur sind und ihnen ein ebenso umfangreicher umweltpolitischer Entscheidungsprozeß vorangeht.[6] Diese Zahl dürfte in etwa das beschreiben, was im allgemeinen unter dem Begriff »Umweltschutzpolitik« in der Gemeinschaft verstanden

3 »1972 wurde deutlich, daß gehandelt werden mußte, weil a) Umweltverschmutzung und -belästigungen nicht vor den Grenzen haltmachen; b) eine nicht einheitliche Umweltschutzpolitik leicht zu Wettbewerbsverzerrungen führen könnte; c) die Ökosysteme als Grundlage für weitere wirtschaftliche und soziale Fortschritte gesichert werden mußten; d) die Entwicklung völlig unterschiedlicher Lebensbedingungen in den einzelnen Mitgliedstaaten politisch nicht vertretbar wäre« (KOM: 10 Jahre Umweltpolitik, S. 11).

4 So z.B. Seidel 1989, S. 444; Battis 1989, S. 365; Zellentin 1987, S. 12; Weber 1985, S. 145; Fich 1988, S. 138; manchmal werden auch andere Zahlen genannt: Grabitz/Zacker 1989, S. 297 (150); Beyerlin 1989, S. 361 (160); Renner 1987, S. 94 (150); Scheuing 1990, S. 157 (200).

5 Gezählt wurden die Einträge im systematischen Verzeichnis, Kapitel Umwelt, Verbraucher und Gesundheitsschutz (Stand 1.6.1990).

6 Beispielsweise sind die Richtlinien zu den Kraftfahrzeugabgasen, die in Kapitel 3 behandelt werden, sämtlich Änderungsrichtlinien.

Tabelle 2.1: Überblick über den Output von Gemeinschaftsrecht im Bereich des Umweltschutzes[a], nach Rechtsformen und Umweltbereichen (Stand 1. Juni 1990)

Umweltbereiche	Richtlinien	Verordnungen	Entscheidungen Beschlüsse	Abkommen	Sonstige Rechtsakte	Rechtsakte insgesamt	Sonstige Akte (Abl. C)	Insgesamt
Allgemeines, Programme	1	3	5 (1)	1	2	12 (1)	8	20 (1)
Nukleare Sicherheit, radioaktive Abfälle	4 (4)	4	7	15 (4)	4	19 (4)		
Gewässerschutz und Wasserwirtschaft	11 (4)	3 (7)	14 (11)	3	17 (11)			
Kontrolle der Luftverschmutzung	14 (16)	1	3	1	19 (16)	2	21 (16)	
Lärmbekämpfung	13 (20)	13 (20)	13 (20)					
Chemische Stoffe, industrielle Risiken	12 (32)	2	6 (2)	1	21 (34)	2	23 (34)	
Erhaltung von Fauna und Flora	3 (3)	8 (11)	1	12 (14)	2	14 (14)		
Abfallbehandlung, saubere Technologien	8 (6)	2	1	11 (6)	11 (6)			
Internationale Zusammenarbeit	13	24 (3)[b]	1	38 (3)	1	39 (3)		
Umweltschutz insgesamt	66 (85)	14 (11)	36 (10)	25 (3)	14	155 (109)	22	177 (109)
Verbraucherschutz[c]	26 (20)	6 (4)	6 (1)	6	44 (25)	10	54 (25)	
Gesundheitsschutz	5 (1)	1	2	8 (1)	12	20 (1)		
Tierschutz	3 (1)	5	1	9 (1)	2	11 (1)		
Umwelt, Verbraucher, Gesundheit insgesamt	100 (107)	21 (15)	49 (11)	26 (3)	20 216 (136)	46	262 (136)	

a In Klammern steht die Zahl der ändernden oder ergänzenden Rechtsakte. Ändernde oder ergänzende Rechtsakte haben in der Regel dieselbe Rechtsform wie der geänderte Rechtsakt. Nicht erfaßt wurden die Änderungen der Rechtsakte, die durch Vertragsänderungen bedingt sind (Beitritte, EEA).

b Entscheidungen des Rates, die im allgemeinen den Beitritt zu internationalen Abkommen durchführen, werden nicht gezählt, da dies einer Doppelzählung gleichkäme.

c Maßnahmen zur Information, zum Schutz der Gesundheit und Sicherheit und zum Schutz der Wirtschaftsinteressen der Verbraucher.

Quelle: Fundstellennachweis des geltenden Gemeinschaftsrechts, 15. Ausgabe, Bd. I, Systematisches Verzeichnis (Stand: 1. Juni 1990).

wird. Blickt man nur auf die Richtlinien und Verordnungen, die – als das für alle Mitgliedstaaten bindende Recht – die eigentliche EG-Umweltpolitik ausmachen, so ergeben sich 80 Rechtsakte plus 96 ändernde Rechtsakte. Die Inhalte der einzelnen Rechtsakte sowie die Entscheidungsprozesse sind mittlerweile gut dokumentiert (etwa bei Rehbinder/Stewart 1985 und bei Johnson/Corcelle 1989), so daß sich eine eingehende Darstellung hier erübrigt.

Um den Umfang der bisherigen EG-Umweltpolitik sichtbar zu machen, sollen jedoch noch einige Angaben zu den bisherigen Umweltschutzausgaben der EG gemacht werden. In Tabelle 2.2 sind die Angaben zu den Kapiteln *Umweltschutz, Verbraucherschutz, nukleare Sicherheit* und den Posten *direkte* und *indirekte Umweltforschung* aus den festgestellten Haushaltsplänen zusammengestellt. Die Tabelle zeigt die Entwicklung der Umweltschutzausgaben von 1973 bis 1991. Absolut gesehen haben sich die Umweltschutzausgaben im engeren Sinne von einer halben Million ECU 1973 auf 25 Millionen ECU 1989 verfünfzigfacht, wobei der Anstieg zwischen 1983 und 1985 (Faktor 3,5) und zwischen 1985 und 1987 (Verdoppelung) am deutlichsten ausfiel. Den Ausgaben für 1989 stehen dreimal so hohe Mittel für 1991 gegenüber. Der Anstieg der Umweltschutzausgaben im engeren Sinne hat also vor allem in den achtziger Jahren stattgefunden. In dieser Zeit haben sich die Ausgaben verzehnfacht, während sie sich in der ersten Dekade lediglich verfünffacht haben. Betrachtet man die Summe aller vier zum Umweltschutz im weiteren Sinne gerechneten Ausgabenkategorien, so fällt der Anstieg noch drastischer aus. Die Ausgaben haben sich von 1973 bis 1989 beinahe verhundertfacht. Die Verzwanzigfachung zwischen 1973 und 1977 ist vor allem auf den Beginn der Umweltforschungsprogramme zurückzuführen. Ansonsten fällt der Anstieg relativ kontinuierlich aus, wenn man berücksichtigt, daß die Zahlen von 1983 und 1987 wegen der fehlenden Angaben zur direkten Forschung nach oben korrigiert werden müssen. Die Mittel für 1991 stellen gegenüber den Ausgaben 1989 eine Verdoppelung dar. Vergleicht man jedoch die Umweltschutzausgaben mit den Gesamtausgaben der EG, so stellt sich der Anstieg nicht mehr ganz so rasant dar. Der Anteil der Umweltschutzausgaben im engeren Sinne lag 1973 bei 0,010 Prozent, im Jahr 1989 bei 0,062 Prozent. Im Budget von 1991 soll sich dieser Anteil jedoch auf 0,131 Prozent verdoppeln. Betrachtet man die gesamten Umwelt- und Verbraucherschutzausgaben, so hat sich ihr Anteil von 0,016 Prozent in 1973 auf 0,184 Prozent in 1989 gut verzehnfacht.

Der Anteil der Umweltschutzausgaben an den Gemeinschaftsausgaben mit unter 0,2 Prozent ist also »verschwindend gering«.[7] Die Ausgaben für die

7 Dok. KOM (91) 28 endg., S. 3.

Tabelle 2.2: Umweltschutzausgaben der Europäischen Gemeinschaft, Ausgaben (Mittel)[a]; a) für Zahlungen, in 1000 ECU, 1973 bis 1991; b) für Zahlungen, in von Hundert der Gesamtausgaben, 1973 bis 1991

Jahr	1973	1975	1977	1979	1981	1983	1985	1987	1989	1991[b]
a) Zahlungen in 1000 ECU										
Umweltschutz[c]	509,871	996,376	1953,770	2509,412	2784,307	9447,692	12327,720	21291,796	25335,844	72937,000
Verbraucherschutz[d]	0,000	200,000	419,998	858,536	1007,287	1814,062	2779,260	3371,548	3493,680	12657,000
Nukleare Sicherheit[e]	291,488	463,103	683,658	1144,958	1616,099	2259,826	2860,311	4058,245	7915,000	6927,000
Umweltforschung[f]	0,000	8201,506	16983,701	22882,994	26397,498	19241,101[i]	47667,230	24397,613[i]	38361,874	54374,079
Umweltschutz insgesamt[g]	801,359	9660,985	19621,129	26537,364	30797,904	30948,619	62855,261	49747,654	71612,718	134238,079
Umwelt- und Verbraucherschutz i.e.S.[h]	509,871	1196,376	2373,768	3367,948	3791,594	11261,754	15106,980	24663,344	28829,524	85594,000
Umwelt- und Verbraucherschutz insgesamt	801,359	9860,985	20041,127	27395,900	31805,191	32762,681	65634,521	53119,202	75106,398	146895,079
Gesamtausgaben der EG	4932626,000	6243212,000	8897737,000	14340600,000	16814764,000	24425097,000	27935807,000	35954423,000	40725402,000	55556138,000
b) Zahlungen, i.v.H.										
Umweltschutz[c]	0,010	0,016	0,022	0,017	0,017	0,039	0,044	0,059	0,062	0,131
Verbraucherschutz[d]	0,000	0,003	0,005	0,006	0,006	0,007	0,010	0,009	0,009	0,023
Nukleare Sicherheit[e]	0,006	0,007	0,008	0,008	0,010	0,009	0,010	0,011	0,019	0,012
Umweltforschung[f]	0,000	0,131	0,191	0,160	0,157	0,079[i]	0,171	0,068[i]	0,094	0,098
Umweltschutz insgesamt[g]	0,016	0,155	0,221	0,185	0,183	0,127	0,225	0,138	0,176	0,242
Umwelt- und Verbraucherschutz im eigentlichen Sinne	0,010	0,019	0,027	0,023	0,023	0,046	0,054	0,069	0,071	0,154
Umwelt- und Verbraucherschutz insgesamt	0,016	0,158	0,225	0,191	0,189	0,134	0,235	0,148	0,184	0,264

a Ab 1991.

b Mittelansätze.

c Angaben nach dem Kapitel Umweltschutz des Haushaltsplans: 1973 bis 1979: Kapitel 354, 1981 bis 1990: Kapitel 66, ab 1991: Kapitel B4-3.

d Angaben nach dem Kapitel Verbraucherschutz des Haushaltsplans: 1973 bis 1979: Kapitel 355, 1981 bis 1987: Posten 667, 1989 bis 1990: Kapitel 68, ab 1991: Kapitel B5-1.

e Angaben nach dem Kapitel Überwachung der nuklearen Sicherheit des Haushaltsplans: 1973 bis 1979: Kapitel 34, 1981 bis 1990: Kapitel 71, ab 1991: Kapitel B4-2.

f Angaben aus dem Kapitel Forschung und Investition des Haushaltsplans: 1973 bis 1979 in Kapitel 33, 1981 bis 1990 in Kapitel 73, ab 1991 in Titel B6; jeweils wechselnde Posten. Die Ausgaben für Umweltforschung umfassen die direkte Forschung an der Gemeinsamen Forschungsstelle, Posten Lebensqualität (Strahlenschutz, Umwelt) und die indirekte Forschung, Posten Strahlenschutz und Posten Umweltschutz (STEP und EPOCH).

g Ohne Verbraucherschutz; die Verbraucherschutzausgaben gehören nicht zum Umweltschutz im eigentlichen Sinn; sie werden hier deshalb aufgeführt, weil sie organisatorisch ebenfalls bei der *Generaldirektion XI: Umwelt- und Verbraucherschutz* angesiedelt waren (bis 1989).

h Umwelt- und Verbraucherschutz im eigentlichen Sinne: Hier sind die Ausgaben der *Generaldirektion XI* zusammengefaßt.

i Ohne Ausgaben für die direkte Umweltforschung. Für die Jahre 1983 und 1987 sind die Ausgaben im Strahlen- und im Umweltschutz der Gemeinsamen Forschungsstelle nicht gesondert ausgewiesen, sondern im Posten »Abschluß der früheren gemeinsamen Programme«.

Quelle: EG: Haushaltspläne, 1973 bis 1991.

Agrarpolitik – der bisherigen Hauptaufgabe der EG – machen dagegen etwa 60 Prozent der Ausgaben aus, die Aufwendungen für die Sozialpolitik insgesamt rund 6,5 Prozent. Für die Zusammenarbeit mit Entwicklungs- und Drittländern gibt die EG etwa drei- bis viermal so viel aus wie für den Umweltschutz.[8] Allerdings ist die Umweltpolitik als regulative Politik mit distributiven Politiken, wie der Agrar-, der Sozial- oder der Regionalpolitik, nur begrenzt vergleichbar. Doch steht die EG auch im Vergleich zu einigen Mitgliedstaaten mit ihren Umweltschutzausgaben absolut und relativ hintenan. Während die öffentlichen Aufwendungen für den Umweltschutz 1988 in der Bundesrepublik Deutschland etwa 0,81 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (8,19 Milliarden ECU) ausmachten, in Frankreich immerhin 0,65 Prozent (5,25 Milliarden ECU) und in den umweltfreundlichen Niederlanden 0,87 Prozent (1,68 Milliarden ECU)[9], lautet dieselbe Kennziffer für die EG 0,0006 Prozent (22,5 Millionen ECU) auf der Basis der Umweltschutzausgaben im engen Sinne[10], bzw. 0,016 Prozent (650 Millionen ECU), wenn man die sehr weitgefaßte Schätzung aller umweltbezogenen Ausgaben im Jahresdurchschnitt 1988 bis 1993 durch die Kommission zugrundelegt.[11] Betrachtet man die bisherige Umweltpolitik der Gemeinschaft also von der Ausgabenseite her, so nimmt sich die Bilanz recht mager aus. Es ist aber bereits in den achtziger Jahren eine deutliche Steigerung der Ausgaben erfolgt, und es steht zu erwarten, daß diese steigende Tendenz sich in den neunziger Jahren verstärkt. Jedenfalls signalisieren das die Mittelansätze für 1991 (Tabelle 2.2).

Nach diesem quantitativen Überblick über die bisherige umweltpolitische Aktivität der Gemeinschaft sollen im folgenden die Resultate dieser Tätigkeit auf Probleme und Defizite hin untersucht werden. Ausgangspunkt sind dabei die in Abschnitt 2.2 angeführten Vorwürfe an die EG-Umweltpolitik. Die einzelnen Kritikpunkte werden in Abschnitt 2.3 diskutiert und mit Beispielen belegt. Im ersten Teil wird der umweltpolitische Output der EG auf Merkmale untersucht, die dazu führen, daß der Outcome unbefriedigend ist. Mit anderen Worten, die Umweltrechtsakte der EG werden auf Programmdefizite hin abgeklopft. Da der Outcome selbst aufgrund der schlechten Datensituation nicht

8 Vgl. KOM: Haushaltsvademecum 1989, S. 203 ff.

9 Angaben nach Dok. KOM (91) 28 endg., S. 66 (Umweltschutzaufwendungen), und Eurostat: Statistische Grundzahlen, 27. Ausgabe, S. 37 (Bruttoinlandsprodukt). Hinsichtlich der Vergleichbarkeit der Angaben bestehen jedoch Zweifel, da die Länder ihre öffentlichen Aufwendungen für den Umweltschutz sehr unterschiedlich berechnen.

10 Diese Zahl entspricht den *Ausgaben für Zahlungen* im Kapitel 66: Umweltschutz des Haushaltsplans 1988.

11 Dok. KOM (91) 28 endg., S. 53.

bewertet werden kann, wird im zweiten Teil anhand einiger Indikatoren ein Überblick über mögliche Implementationsdefizite gegeben, soweit diese auf das Entscheidungssystem der EG zurückzuführen sind. Zunächst jedoch noch einige Vorbemerkungen zu den Problemen der Evaluierung.

2.2 Evaluierung der EG-Umweltpolitik

Voraussetzung für die Beurteilung der umweltpolitischen Problemlösungskapazität der Europäischen Gemeinschaft ist eine Bewertung der Resultate der bisherigen EG-Umweltpolitik. Eine systematische Evaluierung der Leistungen der EG-Umweltpolitik ist nicht geplant; es werden nur die Schwächen und Probleme aufgegriffen. Die in der wissenschaftlichen Literatur und den Medien geäußerten Bewertungen und Vorwürfe werden diskutiert und mit Beispielen belegt. Jeder Versuch der Evaluierung der EG-Umweltpolitik ist allerdings mit zwei grundsätzlichen Schwierigkeiten behaftet, nämlich mit den Fragen nach dem Maßstab und nach der Messung ihres Erfolges:

(1) Woran kann der Erfolg der EG-Umweltpolitik gemessen werden?

Um die Resultate der EG-Umweltpolitik bewerten zu können, müssen sie einer Zielgröße gegenübergestellt werden. Woher aber nimmt man diese – politische – Zielgröße, für die es keinen objektiven Maßstab gibt? In einem demokratisch organisierten Staat wird über die Zielgröße normalerweise auf dem Weg des demokratischen Entscheidungsverfahrens entschieden. Auch in der EG gibt es ein formalisiertes Entscheidungsverfahren, das allerdings eher »vordemokratisch« zu nennen ist (vgl. zum demokratischen Defizit in der EG Abschnitt 3.2.4.1). Die Bewertungen in Wissenschaft und Medien kritisieren zum überwiegenden Teil die umweltpolitischen Entscheidungen der EG selbst; sie legen also – implizit oder explizit – andere Zielgrößen zugrunde als die des Ergebnisses eines politischen Prozesses. Wessen Ziele oder Präferenzen können aber Maßstab für die EG-Umweltpolitik sein? Können die Ziele eines Mitgliedstaates, der eine besonders fortschrittliche Umweltpolitik anstrebt, Kriterium für die Bewertung sein? Oder die Präferenzen der Bürger mit sehr hohem Umweltbewußtsein? Selbstverständlich können diese Bürger oder Mitgliedstaaten die Resultate der EG-Politik kritisieren, sie tun dies jedoch als gesellschaftliche Gruppe, die ein spezifisches Interesse vertritt. Für eine wissenschaftliche Evaluierung müßten andere Kriterien herangezogen werden.

Hier bieten sich nun einerseits Modellvorstellungen an, denen die optimale Umweltqualität und damit die optimale Umweltpolitik zu entnehmen ist, wie

etwa das ökonomische Umweltoptimum. Da diese Modellvorstellungen empirisch aber kaum aufzufüllen sind, sind sie für die Evaluierung der tatsächlichen Resultate der EG-Umweltpolitik nur von begrenztem Nutzen. Eine andere Möglichkeit wäre der Vergleich der Ergebnisse der EG-Umweltpolitik mit den Ergebnissen der Umweltpolitiken anderer Staaten oder Staatenzusammenschlüsse. Insoweit andere Ergebnisse in anderen politischen Einheiten aber auf unterschiedliche Präferenzen der Bürger zurückzuführen sind, können sie nicht als Maßstab für die EG und deren Bürger herangezogen werden. Nur soweit unterschiedliche Ergebnisse auf unterschiedliche politische Systeme zurückzuführen sind, lassen sich diese Ergebnisse sinnvoll miteinander vergleichen; nur so also können sie als Evaluierungsgrundlage dienen. Die empirische Trennung zwischen den Einflußfaktoren »Präferenzen« und »politische Systeme« dürfte jedoch sehr schwer fallen und setzt zumindest umfangreiche vergleichende Untersuchungen voraus.

Ein objektives und absolutes Maß für die Bewertung der EG-Umweltpolitik gibt es also nicht. Je nach Erfolgskriterium kann die Evaluierung sehr verschieden ausfallen:

> »Die qualitative Bewertung der bisherigen EG-Umweltpolitik hängt freilich davon ab, welchen Vergleichsmaßstab man zugrunde legt: Orientiert man sich an dem jeweils weltweit höchsten Schutzniveau, so muten viele EG-Standards eher bescheiden an; fragt man hingegen nach dem Impetus, der von den Rechtsakten der EG auf die Umweltpolitiken der Mitgliedstaaten ausging, so ist die Bilanz schon sehr viel günstiger.« (Beyerlin 1989, S. 361)

Die im folgenden angeführte Kritik muß daher jeweils unter dem Aspekt betrachtet werden, von wem sie stammt und woran die EG-Umweltpolitik gemessen wird. Gerade die deutschen Bewertungen sind sicherlich nicht repräsentativ für die EG. Die deutsche Kritik an der EG-Umweltpolitik stützt sich oft auf eine Selbsteinschätzung, nach der die Bundesrepublik der Mitgliedstaat mit dem höchsten Umweltbewußtsein und »Vorreiter« in der europäischen Umweltpolitik sei, die anderen Mitgliedstaaten aber als umweltpolitische »Bremser« aufträten.[12] Aus deutscher Sicht wird die EG damit zum Hemmnis umweltpolitischen Fortschritts (vgl. Seidel 1989, S. 443).

12 Diese Selbsteinschätzung ist sicherlich nur zum Teil berechtigt, wie die nachfolgenden Beispiele für Haltungen der Bundesrepublik bei umweltpolitischen Entscheidungsprozessen und für Implementationsdefizite zeigen. Immerhin ist die Bundesrepublik mit ihrem umweltpolitischen Engagement aber zur Spitzengruppe innerhalb der Mitgliedstaaten zu rechnen. Zu den deutschen Vorurteilen über die EG-Umweltpolitik Weber 1988, S. 4 f.

(2) Wie kann der Erfolg der EG-Umweltpolitik gemessen werden?

Erfolgskriterium der Umweltpolitik kann eigentlich nur der Outcome sein, also die tatsächliche Umweltwirksamkeit der Politik.[13] Das, worauf es bei einer Umweltpolitik ankommt, ist die erreichte Verbesserung der Umweltqualität. Die Bewertung der EG-Umweltpolitik richtet sich jedoch meistens auf den Output, also auf die Ergebnisse der europäischen Entscheidungsprozesse im Form von Rechtsakten und Programmen. Der Output ist als Erfolgskriterium jedoch nur begrenzt aussagekräftig, da zwischen den Zielen in politischen Programmen und den tatsächlichen Umwelteffekten nach der Implementation oft große Diskrepanzen bestehen (so auch Weidner 1990, S. 83). Die Feststellung und Bewertung des Outcome bereitet allerdings große Schwierigkeiten. Die Bewertung würde voraussetzen, daß man den Umweltqualitätszustand (bezüglich eines bestimmten Schadstoffes oder Umweltmediums) vor und nach Inkrafttreten einer EG-Regelung kennt. Dies scheitert jedoch an der Datensituation[14]: Eine lückenlose und vergleichbare Erfassung aller für die EG-Regelungen relevanter Parameter in den Mitgliedstaaten in entsprechenden Zeitreihen, die für eine Evaluierung notwendig wäre, fehlt bis heute. Insofern ist die Einrichtung der *Europäischen Umweltagentur* höchst notwendig. Abgesehen von der schlechten Datenlage macht die Bewertung des Outcome noch weitere Schwierigkeiten. Der Einfluß der EG-Regelungen auf die veränderte Umweltqualität ist nicht isolierbar. Wenn z.B. die NO_x-Immissionssituation sich anders entwickelt, als mit der EG-Regelung angestrebt, so kann das auch an klimatischen Faktoren liegen. Außerdem läßt sich nur schwer unterscheiden, inwieweit ein nicht zufriedenstellender Outcome auf die Politik der EG und inwieweit er auf den Vollzug in einem Mitgliedstaat zurückzuführen ist.

Aufgrund dieser Probleme und der Fragestellung der Arbeit ist hier eine Konzentration auf den umweltpolitischen Output der EG geboten. Gefragt wird nach den Auswirkungen des umweltpolitischen Entscheidungssystems der EG auf die Resultate der Umweltpolitik. Hier interessieren in erster Linie die Politikformulierungsprozesse und nicht so sehr die Implementation der Politik, die den Mitgliedstaaten obliegt. Implementationsdefizite sind nur insoweit von Bedeutung, als sie im umweltpolitischen Output der EG bereits »vorprogrammiert« und also Programmdefizite sind. Reine Vollzugsdefizite beeinflussen

13 Evaluierungskriterium ist hier nur die Umweltwirksamkeit, die Effektivität, nicht die Effizienz der Umweltpolitik, also das Verhältnis von Aufwand und Ertrag (vgl. Weidner 1990, S. 84). Das zweite Kriterium zielt vor allem auf den Einsatz umweltpolitischer Instrumente, eine Frage, die schon häufig behandelt wurde (z.B. Gawel 1991; für die EG: Sprenger/Schneider 1990).

14 Weidner 1990, S. 83: »... daß die Umweltdatenlage mehr als schlecht ist; auch die zuständigen EG-Stellen sind nur sehr lückenhaft über die Ergebnisse ihrer Aktivitäten informiert.«

zwar den Outcome, sind aber Angelegenheit der Mitgliedstaaten und für die Evaluierung der EG-Umweltpolitik nicht heranzuziehen. Die dieser Arbeit zugrundeliegenden Leitfragen an die Ergebnisse der EG-Umweltpolitik lauten: Fallen diese Ergebnisse aufgrund von Merkmalen des »politischen Systems EG« hinter das zurück, was bei den gegebenen Präferenzen der Bürger der Mitgliedstaaten möglich wäre? Wäre bei einer veränderten politischen Entscheidungsstruktur der EG eine weitergehende Umweltpolitik zu erwarten? Wäre möglicherweise ohne die politische Ebene EG, das heißt auf der Ebene der Nationalstaaten, umweltpolitisch mehr zu erreichen? Nach der Diagnose der Defizite bei den umweltpolitischen Ergebnissen in Kapitel 2 wird in den nachfolgenden Kapiteln auf empirischem und theoretischem Weg untersucht, inwieweit die Ursachen für diese Mängel im Entscheidungssystem der EG begründet liegen. Im folgenden wird zunächst ein Überblick über die Kritik an der EG-Umweltpolitik gegeben, der als Ausgangspunkt für die Analyse der bisherigen EG-Umweltpolitik dient.

Generelle Verurteilungen der EG-Umweltpolitik finden sich vor allem in der Presse und in Artikeln, Aufsätzen und Reden von Politikern. Diese Urteile werden häufig gerade in den Überschriften ausgesprochen und tragen so nicht wenig zur Formung der öffentlichen Meinung über die EG-Umweltpolitik bei. Das folgende Beispiel stammt aus der ZEIT:

> »In der EG bemühen sich Regierungen, Minister und Europa-Parlamentarier um eine fortschrittliche Umweltpolitik. Doch in den meisten Fällen endet in Brüssel der *Umweltschutz in der Sackgasse* [der Kursivdruck entspricht der eigentlichen Headline]«.[15]

Sehr stark generalisierende Beurteilungen finden sich aber ebenso in der wissenschaftlichen, besonders der politikwissenschaftlichen Literatur zur europäischen Umweltpolitik:

> »Die zahlreichen Maßnahmen [der EG-Umweltpolitik] sind überwiegend reaktiv, aktionistisch und primär ökonomisch orientiert, ausgerichtet auf den Abbau von Handelshemmnissen, die aufgrund von nationalen Produktionsverfahren bestehen.«[16]

15 DIE ZEIT, Dossier Nr. 1 vom 30.12.1988; ganz ähnlich die Überschriften in Keller/Löffler 1989, S. 69: »Dünne Gesetze gegen dicke Luft«; Bloch von Blottnitz 1989, S. 71; Schleicher 1989a, S. 75; Weber 1989, S. 81; Kolo 1988, S. 90.

16 Battis 1989, S. 366; ähnlich Zellentin 1987, S. 12; Bongaerts/Heinrichs 1987, S. 182 f.

Häufig wird der EG ein allgemeines Versagen in der Umweltpolitik oder ein Versagen bei speziellen Umweltproblemen attestiert:

> »Die EG hat bis jetzt bei der Bekämpfung der Versäuerung versagt. Der Zustand der Umwelt ist in dieser Hinsicht sehr ernst. Die Gemeinschaft muß das Steuer kräftig herumreißen.«[17]

Sogar die kritischen Äußerungen paaren sich aber oft mit der Anerkenntnis der quantitativen Leistung der EG-Umweltpolitik (so z.B. bei Zellentin 1987, S. 12, oder bei Bongaerts/Heinrichs 1987, S. 183). Insbesondere in der juristischen Literatur finden sich auch immer wieder Hinweise auf den relativen Erfolg der EG-Umweltpolitik.[18] Bezogen auf die tatsächliche Wirksamkeit der EG-Rechtsakte wird der Gemeinschaft besonders im Bereich des Gewässerschutzes eine recht erfolgreiche und umfassende Politik bescheinigt. So weist Kromarek (1988, S. 159 f.) darauf hin, daß die EG-Richtlinien im Bereich des Gewässerschutzes in vielen Mitgliedstaaten zu wesentlichen Änderungen im Wasserrechts und auch zu einer Verbesserung der Gewässerqualität geführt haben. Auch Rehbinder/Stewart nennen als Beispiel erfolgreicher EG-Umweltpolitik die Rahmenrichtlinie im Gewässerschutz, daneben aber auch die Richtlinien betreffend Umweltchemikalien und industrielle Risiken, die Vogelschutzrichtlinie, die SO_2-Richtlinie und die Regelung der Kraftfahrzeugabgase seit Beginn der achtziger Jahre (Rehbinder/Stewart 1985, S. 214).

Auch bei Mitgliedern der Umweltdienststelle der EG-Kommission[19] selbst mischen sich kritische Äußerungen und Erfolgsmeldungen. Zwei Mitglieder der GD XI, Stanley P. Johnson und Guy Corcelle, bezeichnen die EG-Umweltpolitik als »an undeniable success, despite certain weaknesses« (Johnson/Corcelle 1989, S. 9). Der Umweltkommissar Carlo Ripa di Meana verweist auf die bisherigen Erfolge der gemeinsamen Umweltschutzaktivität, betont aber die bestehenden Implementationsdefizite in den Mitgliedstaaten.[20] Doch gibt es

17 Fransen 1988, S. 247; ebenso Kohout 1986, S. 229, zur Tätigkeit der EG bezüglich der Umweltprobleme des Tourismus; Bohle 1976, S. 43, zur Gewässerproblematik und allgemein DIE ZEIT, Dossier Nr. 1 vom 30.12.1988: »Beim Umweltschutz, man muß es so apodiktisch ausdrücken, hat die EG bislang versagt.«

18 So z.B. Rehbinder/Stewart 1985, S. 256 f., die als Gründe für den relativen Erfolg das vorhandene Harmonisierungsinteresse der Mitgliedstaaten und die vergleichsweise leichte Angleichung in dem auch national noch nicht sehr stark ausgebauten Rechtsgebiet Umweltschutz annehmen; vgl. auch Behrens 1977, S. 240 ff.; Koppen 1988, S. 32; Schleicher 1989, S. 167; nahezu uneingeschränkt positiv urteilen Taylor/Diprose 1986, S. 225: »The environmental policy of the European Community ... is widely seen as one of the major successes.«

19 *Generaldirektion XI: Umwelt, nukleare Sicherheit und Katastrophenschutz* (GD XI).

20 Interview in: Umweltmagazin 1/2 (1990), S. 21 f.; so auch Schneider 1987, S. 195.

seitens der EG-Umweltbürokratie auch selbstkritische Äußerungen. So bedauert z. B. der Generaldirektor der GD XI, Jan Laurens Brinkhorst, die »flagrante Unverhältnismäßigkeit zwischen den zu bewältigenden Problemen und den zu ihrer Durchführung verfügbaren Mitteln« und die »zähflüssig ablaufenden Entscheidungsprozeduren in den gemeinschaftlichen Institutionen« (Brinkhorst 1988, S. 33).

In ihrem Bericht »10 Jahre Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft« nennt die Kommission einige Gründe für die Schwierigkeiten mit der europäischen Umweltpolitik[21]:

- Der Stand der Wissenschaft läßt keine Schlußfolgerungen über die notwendigen Maßnahmen zu;
- Probleme bei der Erstellung von Kosten-Nutzen-Analysen von Umweltmaßnahmen;
- unterschiedliche umweltpolitische Traditionen der Mitgliedstaaten;
- die erforderliche Einstimmigkeit im Rat, die zu Kompromissen auf niedrigem Niveau führten;
- die lange Dauer der Entscheidungsprozesse;
- die geringen finanziellen und personellen Ressourcen der GD XI.

Damit spricht die Kommission einige Probleme an, die der EG-Umweltpolitik auch von externen Kritikern zum Vorwurf gemacht werden. Die externe Kritik umfaßt jedoch noch eine Reihe weiterer Punkte, und sie setzt andere Akzente. Die häufigsten Vorwürfe an die EG-Umweltpolitik beziehen sich darauf, daß sie eine »Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners« sei[22] und daß die ökonomischen Ziele der EG gegenüber den ökologischen Zielen den Vorrang haben.[23] Im einzelnen werden durch die Kritik die folgenden Schwächen, Probleme und Defizite konstatiert (vgl. die Zusammenfassung der Kritik bei Gündling 1989, S. 161):

- der Primat der Ökonomie[24]: das Übergewicht ökonomischer gegenüber ökologischen Interessen im EG-Entscheidungsprozeß;

21 KOM: 10 Jahre Umweltpolitik 1984, S. 14 f.

22 So schon Burhenne/Hauser 1972, S. 162; Koppen 1988, S. 32; Kolo 1988, S. 94; Sönnichsen 1989, S. 111; Sprenger 1990, S. 35.

23 So z.B. Battis 1989, S. 366; Beyerlin 1989, S. 361; Weber 1985, S. 159; Zellentin 1987; Kolo 1988, S. 93; Scheuing 1989, S. 162.

24 Weidner/Knoepfel 1981, S. 63; so auch Beyerlin 1989, S. 361; Strübel 1988, S. 18; Kolo 1988, S. 93; Zellentin 1982, S. 1 ff.

- die Dominanz nationaler Interessen im Entscheidungsprozeß[25];
- das demokratische Defizit in der EG, das als eine Ursache für die unzureichende Umweltpolitik der EG gesehen wird[26];
- die geringe Ausstattung der Umweltabteilung der Kommission mit Personal und Finanzmitteln[27];
- die lange Dauer der umweltpolitischen Entscheidungsprozesse[28];
- das Scheitern der Verhandlungen und Nicht-Zustandekommen von Entscheidungen;
- die Intransparenz der Entscheidungsprozesse, die es Umweltschützern schwer machten, Einfluß zu nehmen[29];
- die Konzeptionslosigkeit der EG-Umweltpolitik[30];
- der Einsatz von Richtwerten und Qualitätszielen statt verbindlicher Normen[31];
- der Einsatz schwacher Harmonisierungskonzepte, die den Mitgliedstaaten viel Spielraum lassen[32];
- Entscheidungsfindung »auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner«[33];
- lange Umsetzungs- und Anpassungsfristen[34];
- Verwässerung der Rechtsakte durch unbestimmte Rechtsbegriffe und Ausnahmeregelungen[35];
- Fristüberschreitungen bei der Umsetzung der EG-Rechtsakte in den Mitgliedstaaten[36];

25 Vgl. Strübel 1987, S. 20; Weber 1985, S. 46; Kolo 1988, S. 94.

26 So Moltke 1979, S. 81 ff.; Kolo 1988, S. 95; Weidner 1990, S. 87.

27 Vgl. Kolo 1988, S. 98; KOM: 10 Jahre Umweltpolitik, S. 15.

28 Vgl. Koppen 1988, S. 2; Bongaerts/Heinrichs 1987, S. 184 f.; Weidner 1990, S. 84; Scheuing 1990, S. 180; Bongaerts 1989, S. 581.

29 Vgl. Weidner/Knoepfel 1981, S. 62 f.; Kolo 1988, S. 93; Weidner 1990, S. 86 f.

30 So Rehbinder/Stewart 1984, S. 203; Bongaerts/Heinrichs 1989, S. 183; Bongaerts 1989, S. 581; dagegen: Weinstock 1983, S. 13.

31 Hierzu Bongaerts 1989, S. 582; Weizsäcker/Schreiber 1988, S. 169; Schneider 1984, S. 621 f.; Winter 1988, S. 265 ff.

32 Vgl. Rehbinder/Stewart 1985, S. 6 ff.; Hey/Jahns-Boehm 1989, S. 17 ff.

33 Vgl. Burhenne/Hauser 1972, S. 162; Bungarten 1978, S. 126; Rehbinder/Stewart 1985, S. 23 (Fußnote 23); Olschowy 1987, S. 208.

34 Vgl. Renner 1987, S. 97; Weinstock 1983, S. 31; Fransen 1988, S. 240.

35 Beispiele bei Schneider 1984, S. 609 ff.; Hoppe 1984, S. 200-215; Schneider 1987, S. 196; Olschowy 1987, S. 208.

36 Vgl. Krämer 1988, S. 206; Kromarek 1988, S. 156.

- unkorrekte Umsetzung und unrichtige Anwendung der EG-Rechtsakte in den Mitgliedstaaten aufgrund des großen Interpretationsspielraums[37];
- fehlende Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten der Gemeinschaftsorgane.[38]

Die einzelnen aufgezählten Kritikpunkte liegen auf verschiedenen Ebenen bzw. haben einen unterschiedlichen Status. Zum Teil beziehen sie sich auf die Resultate der EG-Umweltpolitik, auf den Output und den Outcome, zum Teil beziehen sie sich auf das Entscheidungssystem und die Entscheidungsprozesse in der EG. Soweit die Kritik sich auf das Entscheidungssystem und den Entscheidungsprozeß richtet, enthält sie bereits Hypothesen über die Ursachen der Mängel bei den Ergebnissen der Umweltpolitik. Diese Vorwürfe werden im Kapitel 3 wieder aufgegriffen. Da die Umweltpolitik der EG zunächst ja an ihren Ergebnissen gemessen werden muß, werden im folgenden jene Vorwürfe untersucht, die unmittelbare Behauptungen über Defizite beim umweltpolitischen Output und Outcome enthalten.

2.3 Probleme und Defizite der EG-Umweltpolitik

2.3.1 Programmdefizite

2.3.1.1 Konzeptionslosigkeit der EG-Umweltpolitik

Der Vorwurf der Konzeptionslosigkeit bezieht sich auf den umweltpolitischen Output der EG in seiner Gesamtheit.[39] Die bisherige Umweltpolitik der EG ist keineswegs umfassend. Betrachtet man die bisher geregelten Umweltprobleme, entsteht auf den ersten Blick beinahe der Eindruck des Zufälligen. Auch ist die Regelungstiefe und Regelungsbreite in den einzelnen Umweltbereichen sehr unterschiedlich. Während für einzelne Probleme – besonders im Bereich

37 Vgl. Krämer 1988, S. 208; Breuer 1990, S. 84 ff.; Kromarek 1988, S. 157 ff.; Krämer 1988b, S. 208 ff.

38 Vgl. Sönnichsen 1989, S. 118 f.; Fiedler 1990, S. 564; Pernice 1988, S. 49; Kolo 1988, S. 95.

39 Rehbinder/Stewart 1985, S. 203: »Perhaps the most striking feature of Community environmental law is lack of focus, depth, and comprehensiveness«; vgl. auch Bongaerts/Heinrichs 1987, S. 183; Bongaerts 1989, S. 581; anders dagegen Ulrich Weinstock, ein Mitarbeiter der KOM: »Die Gesetzgebungsakte der Gemeinschaft sind angesichts der kurzen Phase der bisherigen Aktivitäten erstaunlich zahlreich und dicht und fügen sich zu einem formal bereits überraschend vollständigen System zusammen« (Weinstock 1983, S. 13).

der Produktnormen – sehr weit ins Detail gehende Regelungen existieren (z.B. für Kraftfahrzeugabgase), wurden andere gravierende Umweltprobleme von der Gemeinschaft lange Zeit nicht in Angriff genommen (z.B. die Luftverschmutzung durch stationäre Anlagen). Seit Mitte der achtziger Jahre zeichnet sich hier jedoch eine Änderung ab, so daß die Bewertung von Rehbinder/Stewart, die EG-Umweltpolitik sei »no more than a kind of regulatory patchwork covering at most a fifth of the relevant problem areas« (Rehbinder/Stewart 1985, S. 203), nicht mehr in dieser Schärfe zutrifft. Daß der Output diesen Stückwerkcharakter zeigt, bedeutet aber nicht, daß keine Konzeption vorhanden gewesen wäre: Sie war nur nicht durchsetzbar. Konzeptionen zu entwerfen, ist die Aufgabe des programmentwickelnden Organs der EG, der Kommission. Diese hat mit ihren fünf Aktionsprogrammen durchaus umfassende Konzeptionen vorgelegt, wenn auch in den ersten Programmen nicht alle Umweltprobleme angesprochen wurden. Die Programme der Kommission wurden jedoch nur zu einem kleinen Teil verwirklicht. Die Ursache dafür ist bei den Mitgliedstaaten zu suchen, die in vielen Fällen nicht bereit waren, ihre nationale Souveränität in der Umweltpolitik aufzugeben.

Bei der Kritik an der Konzeptionslosigkeit der EG-Umweltpolitik darf ein grundsätzliches Problem nicht übersehen werden. Die Umweltpolitik ist ein junger Politikbereich; die heute bestehenden und wahrgenommenen Umweltprobleme wurden erst seit Ende der sechziger Jahre nach und nach »entdeckt«. Umweltprobleme sind stets auch Probleme der Wahrnehmung und des Wissens über Schäden und Wirkungszusammenhänge. Da die Erkenntnisse über Umweltschäden und –zusammenhänge laufend zunehmen und sich verändern, stellt sich die Frage, ob a priori überhaupt so etwas wie ein umfassendes Konzept möglich ist. Die EG hat – nicht anders als andere politische Systeme – immer nur auf die jeweils neu »entdeckten« Umweltprobleme reagieren können. Hinzu kommt auf der EG-Ebene allerdings, daß Umweltschutzregelungen nur dann getroffen wurden, wenn erstens die Umweltprobleme zu Problemen des Gemeinsamen Marktes wurden – in der Praxis: wenn einzelne Mitgliedstaaten ihr Regelungsinteresse einbrachten – und wenn zweitens ein Kompromiß erzielbar war. Insofern war die EG-Umweltpolitik im Ergebnis eine pragmatische Politik, die nur bei akutem umwelt- und wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf reagierte.

Generell stellt sich die Frage, inwieweit eine »umfassende Konzeption« überhaupt zu einer besseren Umweltpolitik beitragen kann. Eine Umweltpolitik muß in jedem Fall immer offen sein für die Lösung neuer Umweltprobleme, da die in der Zukunft entstehenden Probleme niemals mit Sicherheit antizipiert werden können. Eine »umfassende Konzeption« könnte hier sogar zur Unflexi-

bilität beitragen. Wichtig für die Lösung der Umweltprobleme ist nicht so sehr das umfassende Abdecken aller Umweltbereiche und aller möglichen Probleme in einem Konzept. Wichtig sind vielmehr akzeptierte und durchsetzbare Grundregeln für die Lösung der Probleme und ein flexibler und offener Entscheidungsmechanismus, der eine adäquate Reaktion auf die Probleme erlaubt.

2.3.1.2 Grenzwerte auf dem »kleinsten gemeinsamen Nenner«

Zu den Standardvorwürfen an die Adresse der EG-Umweltpolitik gehört der, daß die Grenzwerte zu niedrig oder »auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner« festgelegt werden. Die Charakterisierung der EG-Umweltpolitik als »Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners« findet sich von Beginn an (so bei Burhenne/Hauser 1972, S. 162) fast durchgängig in der Literatur, und zwar sowohl als allgemeine Beurteilungen der EG-Umweltpolitik[40] als auch bei der Bewertung der Ergebnisse einzelner umweltpolitischer Entscheidungen.[41] Einige Autoren treten der Behauptung, die EG-Umweltpolitik sei stets eine Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners gewesen, jedoch entgegen.[42] Während Weidner eine Veränderung zum Positiven in den letzten Jahren sieht (vgl. Weidner 1990, S. 83), befürchtet Sprenger, daß auch in der Zukunft Einigungen auf zu niedrigem Schutzniveau bzw. auf dem »kleinsten gemeinsamen Nenner« zustandekommen werden (vgl. Sprenger 1990, S. 39). Wenn die in der EG erreichten Grenzwerte allgemein oder in speziellen Regelungen als »zu niedrig« bezeichnet werden[43], wird der Vergleichsmaßstab allerdings meist nicht angegeben. Häufig sind strengere Grenzwerte in Mitgliedstaaten oder in Drittstaaten die Bezugsgröße – wie z.B. im Fall der Autoabgase die US-Normen.

Im Grunde ist die Frage müßig: Die letztendlich im Umweltministerrat getroffene Entscheidung beinhaltet das, worauf sich die Mitgliedstaaten gerade noch einigen konnten – und ist ex post gesehen notwendig der »kleinste gemeinsame Nenner«. Die hinter der Formulierung vom »kleinsten gemeinsamen Nenner« stehende Behauptung ist der zentrale Teil der *Geleitzughypothese*: daß

40 So z.B. Bungarten 1978, S. 126; Weidner/Knoepfel 1981, S. 62, und die bei Rehbinder/Stewart 1985, S. 23, in Fußnote 23 angegebene Literatur; Kolo 1988, S. 94.

41 So z.B. Olschowy 1987, S. 208, über die UVP: »Die unterschiedliche Einstellung der Länder führte dazu, sich auf den kleinsten gemeinsamen Nenner zu einigen.«

42 Beispielsweise sehr deutlich Krämer 1988b, S. 195; vgl. auch Scheuing 1989, S. 168, und Rehbinder/Stewart 1985, S. 213.

43 So z.B. allgemein Renner 1987, S. 97; für die Luftqualitätsnormen und den Schutz der Wälder Schröder 1989, S. 52; für die radioaktive Belastung von Lebensmitteln Zellentin 1987, S. 15.

»das langsamste Schiff« das umweltpolitische Tempo der Gemeinschaft bestimme. Wäre das wirklich der Fall, würde es bedeuten, daß die gesamte Gemeinschaft ihr Schutzniveau an denjenigen Mitgliedstaat anpaßt, der das niedrigste Umweltschutzniveau anstrebt. Bei *totaler Harmonisierung* (vgl. Abschnitt 2.3.1.4) ohne Möglichkeit des Abweichens nach oben hieße das, daß die Umweltqualität in der EG durch die umweltpolitische Aktivität der EG schlechter würde, als sie es ohne EG-Tätigkeit wäre; bei *Mindestharmonisierung* würde sie wenigstens nicht besser werden.

Zumindest in den Fällen, in denen Einstimmigkeit verlangt ist und jeder Mitgliedstaat ein Vetorecht besitzt[44], liegt die Vermutung des »kleinsten gemeinsamen Nenners« nahe: Man einigt sich auf den Grenzwert, den auch der Mitgliedstaat akzeptiert, der am wenigsten zum Umweltschutz (in der jeweils anstehenden Frage) bereit ist. Dagegen spricht, daß nicht nur die umweltpolitisch desinteressierten Mitgliedstaaten über ein Vetorecht verfügen, sondern auch die umweltpolitisch motivierten. Diese Länder sind nicht ohne weiteres bereit, ihre umweltpolitisch fortschrittliche Lösung zu opfern. Grundsätzlich ist zwar die Verhandlungsposition des Mitgliedstaates, der die Umweltpolitik vorantreiben will, schlechter als die des Mitgliedstaates, der den »Status quo« erhalten will[45], doch können über Kompensationen in anderen Bereichen Zugeständnisse erlangt werden. Außerdem sind alle Mitgliedstaaten langfristig daran interessiert, daß immer wieder eine Einigung zustandekommt, um den Bestand der Gemeinschaft nicht zu gefährden. Die Umweltpolitik ist – zu Recht oder zu Unrecht – keine so hochrangige Politik, daß die Mitgliedstaaten deshalb ernsthafte Störungen des Gemeinschaftsklimas in Kauf nähmen. Es darf deshalb vermutet werden, daß die beschlossenen Grenzwerte häufig zwar nicht den Zielen der fortschrittlichsten Mitgliedstaaten entsprachen, aber doch oft zumindest für einige Länder einen umweltpolitischen Fortschritt darstellten.[46] Grenzwerte auf höherem Niveau wären bei vielen EG-Regelungen sicherlich technisch und ökonomisch machbar gewesen, waren aber im Entscheidungssystem der EG nicht durchsetzbar. Die Berechtigung der Geleitzughypothese wird in Kapitel 5 geprüft, wo die Auswirkungen verschiedener Abstimmungs-

44 Vor Inkrafttreten der »Einheitlichen Europäischen Akte« war bei umweltpolitischen Entscheidungen stets Einstimmigkeit verlangt, seither gibt es auch Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit; vgl. Abschnitte 3.1.2 und 3.2.2.2.

45 Vgl. zur Begründung Abschnitt 5.3 und Abschnitt 3.2.2.2; vgl. auch Rehbinder/Stewart 1985, S. 213.

46 Rehbinder/Stewart (1985, S. 213) weisen auf die Vorbildfunktion der umweltpolitisch motivierten Mitgliedstaaten hin: Bestehende oder geplante Regelungen der fortschrittlichen Länder sind in vielen Fällen zum Modell der EG-Regelung geworden.

regeln auf die Ergebnisse der EG-Umweltpolitik anhand von Entscheidungsmodellen analysiert werden.

2.3.1.3 Normen mit geringem Verpflichtungsgrad

Neben der Höhe der in den Umweltrechtsakten fixierten Grenzwerte ist die Art der verwendeten Umweltschutznormen von großer Bedeutung.[47] Im EG-Umweltrecht finden sich die folgenden Typen von Normen:

- *Qualitätsziele* stellen Anforderungen an ein bestimmtes Umweltmedium dar, denen es genügen muß, um für einen bestimmten Zweck (z.B. als Fischgewässer) geeignet zu sein. Diese Qualitätsanforderungen sollen zu einem bestimmten Zeitpunkt erreicht sein, sind aber in den meisten Fällen lediglich Richtwerte, in einigen Fällen verpflichtend.
- Unter einem *Qualitätsstandard* versteht man in der EG verpflichtende Anforderungen an die Qualität eines Umweltmediums oder eines Produktes.
- *Emissionsnormen* regeln die Einleitung von Schadstoffen in ein Umweltmedium aus Produkten oder gewerblichen Anlagen. Sie können die Form von maximal zulässigen Konzentrationen oder von maximal zulässigen abgeleiteten Mengen annehmen.
- *Produktnormen* können Produktqualitätsstandards (z.B. Waschmittelzusammensetzung) oder Produktemissionsnormen (z.B. bei Kfz-Abgasen) sein.
- *Prozeßnormen* sind Vorschriften für Produktionsanlagen und Produktionsprozesse (z.B. der Einsatz bestimmter Filteranlagen).

Für die Effektivität der Standards spielt die Bezugsgröße grundsätzlich zunächst keine Rolle. Je nach ihrer genauen Ausgestaltung ergeben sich aber zwischen den verschiedenen Normtypen Unterschiede hinsichtlich des Spielraums, der den Mitgliedstaaten verbleibt.

Wichtig ist die Unterscheidung zwischen verbindlich einzuhaltenden Grenzwerten und Richtwerten. Besonders bei den Qualitätsstandards für Gewässer und Luft kommen beide Formen vor, Emissions- und Produktnormen sind in der Regel verbindlich. Richtwerte spielten vor allem in der ersten Phase der

47 Auflagen, Grenzwerte und Richtwerte sind das Hauptinstrumentarium der EG-Umweltpolitik; nicht-regulative Instrumente, wie Umweltschutzabgaben, Pfandsysteme oder Subventionen, finden sich in den EG-RL kaum. In einigen Fällen sind sie als Option für die Mitgliedstaaten vorgesehen: vgl. die Angaben bei Sprenger/Schneider 1990, S. 17.

EG-Umweltpolitik im Gewässerschutz eine große Rolle, aber auch stets dann, wenn die Mitgliedstaaten sich auf strenge verbindliche Emissions- oder Qualitätsstandards nicht einigen konnten. So stehen in den Luftqualitäts-Richtlinien für SO_2 und NO_x neben verbindlichen Grenzwerten auch strengere Richtwerte als langfristige Ziele.

Anlaß zur Diskussion hat besonders die Frage des Einsatzes von Qualitätsstandards oder Emissionsnormen gegeben, wobei die Qualitätsstandards oft grundsätzlich negativ beurteilt werden (vgl. z.B. Bongaerts 1989, S. 582). Qualitätsnormen sind jedoch im Prinzip nicht schlechter als Emissionsnormen. Ein Qualitätsstandard kann genauso streng angesetzt werden wie ein Emissionsgrenzwert. Der Qualitätsstandard muß in individuelle Einleitungsstandards umgerechnet werden, so daß in der Summe der Immissionswert erreicht wird, der auch mit der einheitlichen Emissionsnorm erzielt werden soll. Man erreicht dadurch »theoretisch bei gleichem Mitteleinsatz sogar bessere Ergebnisse als mit der Emissionskontrolle, weil man die Mittel schwerpunktmäßig dort einsetzen kann, wo sie die größte Wirkung erzielen, statt sie gleichmäßig über alle Anlagen im Land zu verteilen« (Weizsäcker/Schreiber 1988, S. 169) – die individuellen Standards sind effizienter. Dies gilt allerdings nur theoretisch; in der Praxis sind individuelle Auflagen kaum je effizient zu gestalten, da dies sehr viele Informationen erfordert. Einheitliche Emissionsstandards sind dagegen leichter implementierbar und leichter kontrollierbar. Qualitätsstandards ermöglichen für die Mitgliedstaaten mehr Flexibilität und bergen somit stärker die Gefahr der Abweichung von den gemeinschaftlichen Zielen. Das Hauptproblem der Qualitätsstandards in der EG bestand jedoch darin, daß sie häufig als unverbindliche Richtwerte ausgestaltet waren.[48] Außerdem sind die Qualitätsnormen oft nicht ausreichend verknüpft mit den Emissionsnormen für denselben Schadstoff in anderen Richtlinien.

Im Fall der Rahmenrichtlinie Oberflächengewässer[49] gab es zwischen den Mitgliedstaaten langwierige Auseinandersetzungen über den Einsatz von Qualitäts- oder Emissionsnormen. Der Hintergrund ist weniger in der Frage der Effektivität der Standards zu suchen, als in der jeweiligen Interessenlage der Länder. Für Mitgliedstaaten mit hohem Schadstoffimport fallen bei Emissionsnormen die Umweltschutzkosten vorwiegend im Ausland an, der Nutzen vorwiegend im Inland. Für Mitgliedstaaten mit hohem Schadstoffexport – oder allgemeiner: mit einer geringeren Umweltbelastung – gilt das Umgekehrte. Deshalb bevorzugen Länder mit hohem Schadstoffimport Emissions-

48 Zum Vergleich der beiden Normtypen Schneider 1984, S. 621 f.; Winter 1988, S. 265 ff.

49 RL 76/464/EWG vom 4.5.1976, ABl. L 129 vom 18.5.1976.

kontrollen, Länder mit hohem Schadstoffexport Umweltqualitätsnormen (so auch Weizsäcker/Schreiber 1988, S. 168 f.). Die Forderung Großbritanniens und Irlands nach Qualitätsstandards in der Rahmenrichtlinie Oberflächengewässer war wettbewerbspolitisch motiviert[50]: Großbritannien argumentierte, daß die größere Absorptions- und Regenerationsfähigkeit der Gewässer der beiden Inselstaaten ein natürlicher Standortvorteil sei, der durch einheitliche Emissionsstandards zunichte gemacht würde. Großbritannien wollte seiner Wirtschaft die Kosten durch Emissionsnormen ersparen, die in seinen Augen bei der gegebenen Gewässerqualität nicht notwendig waren. Die anderen Mitgliedstaaten traten jedoch für einheitliche Emissionsnormen ein. Ein Kompromiß konnte nur dadurch erzielt werden, daß die Kommission einen »parallelen Ansatz« vorschlug, der neben den Emissionsgrenzwerten auch Qualitätsstandards erlaubte. Kann ein Mitgliedstaat nachweisen, daß die Qualität seiner Gewässer dem gemeinschaftlichen Standard laufend entspricht, braucht er die Emissionsgrenzwerte nicht anzuwenden. Davon haben Großbritannien und Irland Gebrauch gemacht. Bei der Verabschiedung von Folgerichtlinien zur Rahmenrichtlinie Oberflächengewässer wird das Problem immer wieder virulent.[51]

2.3.1.4 Schwache Harmonisierungskonzepte

Neben schwachen Normtypen wurden in den Umweltrichtlinien der EG oft auch schwache Harmonisierungskonzepte eingesetzt. Die Frage des verwendeten Harmonisierungskonzepts betrifft all jene EG-Umweltschutzregelungen, deren Ziel die Rechtsangleichung zwischen den Mitgliedstaaten ist, um zu vermeiden, daß nationale Regelungen sich negativ auf die Errichtung und das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken – also vor allem Umweltschutznormen für Produkte. Die Rechtsangleichung ist in erster Linie ein wettbewerbspolitisches Ziel; unter umweltpolitischen Gesichtspunkten ist sie eher als problematisch zu bewerten. Einheitliche Emissions- oder Produktnormen für Regionen mit unterschiedlichen Umweltbedingungen sind keineswegs immer sinnvoll.[52] Tatsächlich folgen die EG-Umweltschutzregelungen nur selten

50 Vgl. z.B. Weinstock 1983, S. 23 ff.; Schneider 1984, S. 620 ff.; Bohle 1976, S. 43; Fich 1988, S. 138 f.; ausführlich aus britischer Sicht dazu: Taylor/Diprose/Duffy 1986.

51 So z.B. bei der Diskussion über die Chrom-Grenzwerte: vgl. Bongaerts/Büttner 1987, S. 192.

52 Vgl. zur Problematik der Harmonisierung im EG-Umweltschutz Weinstock 1983; Schneider 1984; Holzinger 1991.

dem Konzept der vollständigen Harmonisierung; die meisten Richtlinien verwirklichen Varianten der unvollständigen Harmonisierung.[53]

Totale Harmonisierung liegt dann vor, wenn auf Gemeinschaftsebene ein einheitlicher, verbindlicher Standard gesetzt wurde, von dem die Mitgliedstaaten weder nach oben, noch nach unten abweichen dürfen. Den Mechanismus der totalen Harmonisierung hat die EG nur im Bereich der Produktnormen eingesetzt – also in dem Bereich, in dem sich die Frage der Handelshemmnisse am schärfsten stellt. Beispiele dafür sind die Regulierung der Detergentien und der Umweltchemikalien, in neuerer Zeit die Regulierung der Kraftfahrzeugabgase und des Rasenmäherlärms, für die früher die Technik der optionalen Harmonisierung verwendet wurde. Umweltschützer treten oft für die totale Harmonisierung ein[54], da hier alle Mitgliedstaaten dazu gezwungen werden, bestimmte Umweltstandards einzuhalten; die totale Harmonisierung könne zu Fortschritten in Ländern mit niedrigen Standards führen (vgl. Hey/Jahns-Böhm 1989, S. 19 f.). Es stellt sich allerdings die Frage, welches Niveau der Standards in der EG erreichbar ist. Denn es besteht die Gefahr, daß ein niedriger einheitlicher Standard festgeschrieben wird, den fortschrittliche Mitgliedstaaten nur revidieren können, indem sie versuchen, in einem neuen Entscheidungsprozeß einen strengeren Standard herbeizuführen. Unter dynamischen Gesichtspunkten ist die totale Harmonisierung daher nicht sehr positiv zu bewerten.

Eine bei EG-Produktnormen sehr häufig eingesetzte Harmonisierungstechnik ist die *optionale Harmonisierung*. Sie fand Verwendung bei den Lärmrichtlinien (Baumaschinen) und bei den Richtlinien für Kraftfahrzeuge (Pkw, Motorräder, Traktoren usw.). Bei der optionalen Harmonisierung dürfen die Mitgliedstaaten neben dem gemeinschaftlichen Standard einen eigenen nationalen Standard setzen, der nach oben oder nach unten abweichen kann. Dabei dürfen die Hersteller im In- und Ausland optieren, ob sie ihr Produkt nach dem nationalen oder nach dem EG-Standard zulassen wollen. Ein Hersteller, der seine Produkte nur auf dem nationalen Markt absetzt, wird den nationalen Standard wählen, sofern dieser unter dem EG-Standard liegt. Ein Hersteller, der in mehreren Mitgliedstaaten operiert, wird den EG-Standard bevorzugen, da er sich damit mehrfache Zulassungverfahren erspart. Nationale Standards, die über dem EG-Standard liegen, sind bei dieser Technik kaum durchsetzbar, da jeder Mitgliedstaat die Produkte, die dem EG-Standard genügen, zulassen muß.

53 Zu den Harmonisierungstechniken Rehbinder/Stewart 1985, S. 6 ff. und S. 208 ff.; Hey/Jahns-Böhm 1989, S. 17 ff.

54 Rehbinder/Stewart 1985, S. 209: »In general, advocates for strong Community environmental policies favour total harmonization.«

Strengere nationale Standards sind nur mit freiwilliger Zustimmung der Hersteller implementierbar. Dies war z.B. zeitweilig der Fall bei den deutschen Autoherstellern, die strengere Abgaswerte einhielten, als die EG-Richtlinie vorsah (vgl. Rehbinder/Stewart 1985, S. 210).

Der Vorteil der optionalen Harmonisierung liegt in der Vermeidung von Handelshemmnissen. Aber: »Vom Umweltschutz her gesehen war diese Methode abzulehnen: denn einerseits erlaubte sie mitgliedstaatliche Normen unter dem EG-Schutzniveau, und andererseits verwehrte sie Mitgliedstaaten mit höherem Schutzniveau dessen umfassende innerstaatliche Durchsetzung« (Scheuing 1989, S. 167 f.; vgl. auch Hey/Jahns-Böhm 1989, S. 22 f.). Das Parlament sprach sich mehrfach gegen die Verwendung dieser Harmonisierungstechnik aus (vgl. Scheuing 1989, S. 168; Rehbinder/Stewart 1985, S. 209). Zu bedenken ist aber, daß die Hersteller aus ökonomischen Gründen nicht unbedingt immer für die niedrigeren Standards optieren werden. Hersteller, die in mehreren Mitgliedstaaten operieren, bevorzugen den EG-Standard wohl auch für Länder, in denen niedrige Normen gelten, weil sie zum einen die sehr teure mehrfache Zulassung einsparen und zum anderen die kleineren Losgrößen für Produkte, die verschiedenen Standards genügen, zu höheren Kosten führen (vgl. auch Rehbinder/Stewart 1985, S. 8 und 209).

Die *partielle Harmonisierung* erlaubt den Mitgliedstaaten, strengere oder weniger strenge nationale Normen einzuführen und auch durchzusetzen. Der Harmonisierung unterliegen nur die zwischenstaatlichen Transaktionen: Will ein Hersteller sein Produkt in einem anderen Mitgliedstaat verkaufen, benötigt er eine Zulassung nach dem gemeinschaftlichen Standard. Jeder Mitgliedstaat muß Importe zulassen, die den Anforderungen des EG-Standards genügen; strengere Anforderungen können nur an die inländischen Produzenten gestellt werden. Die partielle Harmonisierung hat z.B. in der Trinkwasserrichtlinie Anwendung gefunden.[55] Die partielle Harmonisierung vereint die ökonomischen Vorteile der optionalen Harmonisierung mit den umweltpolitischen Vorteilen der Mindestharmonisierung. Wie bei der optionalen Harmonisierung wird die Entstehung von Handelshemmnissen vermieden. Gleichzeitig besteht aber für die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, strengere nationale Standards zumindest teilweise durchzusetzen, nämlich für die heimischen Anbieter (die sich aber gegen den Wettbewerbsnachteil wehren werden). Die Möglichkeit, strengere Standards durchzusetzen, schrumpft in dem Maße, wie der Importanteil am nationalen Markt steigt. Für nationale Standards, die unter dem Niveau der EG-Norm liegen, entspricht die Situation der bei optionaler Harmonisierung.

55 Hier geht es um Wasser, das für Getränke verwendet wird.

Die *Mindestharmonisierung* erlaubt es den Mitgliedstaaten, strengere nationale Normen einzuführen als die gemeinschaftlich gesetzten, nicht jedoch weniger strenge. Das Konzept der Mindestharmonisierung wurde hauptsächlich bei Prozeßnormen und bei Qualitätsstandards eingesetzt. So räumen die Gewässerqualitätsrichtlinien, die Abfallrichtlinien und die SO_2-Richtlinie explizit die Möglichkeit weitergehender nationaler Standards ein. Qualitätsstandards und Prozeßnormen haben nur indirekte Wettbewerbswirkungen. Deshalb konnte in diesem Bereich eher als bei Produktnormen ein Mechanismus der abgestuften Integration verwendet werden. Höhere Umweltstandards in einem Mitgliedstaat führen nur bei Produkten zu Handelsbarrieren. Ansonsten bewirken sie Wettbewerbsnachteile für die eigene Industrie dieses Mitgliedstaates. Diese wird sich gegen die höheren nationalen Standards wehren, nicht aber die anderen Mitgliedstaaten. Umweltpolitisch ist die Mindestharmonisierung den anderen Harmonisierungstechniken vorzuziehen. Sie erfordert von allen Mitgliedstaaten die Einhaltung von Mindeststandards der Umweltqualität; außerdem ermöglicht sie es den fortschrittlicheren Mitgliedstaaten, strengere Standards zu verwirklichen. Schließlich erlaubt sie eine gewisse Dynamik, da die Mitgliedstaaten zu jedem Zeitpunkt ihre Standards höher schrauben können. Wie bei den anderen Harmonisierungstechniken stellt sich aber die Frage, ob im umweltpolitischen Entscheidungsprozeß der EG ein ausreichend hoher Mindeststandard zu erzielen ist. Zudem zeigt die bisherige Praxis, daß die Mitgliedstaaten von der Möglichkeit, strengere Normen einzuführen, in der Regel keinen Gebrauch machen (vgl. Scheuing 1989, S. 169). Insofern ist die Dynamik der Mindestharmonisierung Theorie.[56]

Keine große Rolle gespielt hat bisher die *alternative Harmonisierung*, bei der die Mitgliedstaaten zwischen verschiedenen Standards wählen können. Das einzige Beispiel ist die oben diskutierte Rahmenrichtlinie für Oberflächengewässer, die den Mitgliedstaaten die Option öffnet, statt der Emissionsnormen im Sinne einer Ausnahme Qualitätsstandards anzuwenden. Bei einer Wahlfreiheit zwischen Emissions- und Immissionsstandards können weniger belastete Mitgliedstaaten diesen Vorteil nutzen und niedrigere Emissionsstandards ansetzen. Für sehr stark belastete Länder ist unter Umständen ein am Stand der

56 Dennoch könnte die Mindestharmonisierung in Zukunft eine größere Rolle spielen, möglicherweise auch bei Produktnormen. Das könnte schon deshalb der Fall sein, weil mit der Einheitlichen Europäischen Akte sowohl für die Umweltpolitik allgemein (Art. 130t) als auch für binnenmarktsrelevante Umweltschutznormen (Art. 100a Abs. 4) die Möglichkeit strengerer nationaler Maßnahmen grundsätzlich eingeräumt und somit ein System des gemeinschaftlichen Mindestschutzes etabliert wurde. Vgl. die Vorschläge bei Schneider/Sprenger 1990, S. 24 ff., besonders S. 29.

Technik orientierter Emissionsstandard günstiger, da sie einen hohen Qualitätsstandard gar nicht einhalten könnten. Problematisch wird die alternative Harmonisierung, wenn Länder den Qualitätsstandard deshalb einhalten können, weil sie ihre Schadstoffe großenteils exportieren. Mit niedrigen oder ganz ohne Einleitungsstandards können sie dann die Kosten der Verschmutzung den Nachbarländern aufbürden (vgl. Hey/Jahns-Böhm 1989, S. 21).

Ein Integrationsmechanismus, der gar nicht mehr zur Rechtsangleichung führt, ist die *gegenseitige Anerkennung der Gleichwertigkeit* der nationalen Zulassungen. Im Zuge der Errichtung des Binnenmarktes wird die gegenseitige Anerkennung nach Art. 100b als rascher Integrationsmechanismus Gewicht bekommen. Mit dieser Technik werden Handelsbarrieren beseitigt, aber keine gemeinsamen Normen geschaffen. Jeder Mitgliedstaat muß die Zulassung eines Produktes durch einen anderen Mitgliedstaat als seinen eigenen Anforderungen gleichwertig anerkennen. Für den Umweltschutz stellt dieses Konzept eine Gefahr dar.[57] Die Anbieter in einem Mitgliedstaat mit hohen Umweltschutzanforderungen an ein bestimmtes Produkt konkurrieren mit ausländischen Anbietern, deren Produkte geringeren Standards genügen müssen und daher billiger angeboten werden können: »Die Durchsetzung von Standards wird weitgehend Marktprozessen und dem Konsumentenverhalten überlassen – die Angleichung nach unten wird damit wahrscheinlich« (Hey/Jahns-Böhm 1989, S. 23). Allerdings ist noch nicht klar, inwieweit dieses Verfahren auf Umweltschutznormen angewandt werden wird.[58]

Die häufige Verwendung schwacher Normtypen, wie Richtwerten oder Qualitätszielen, und von Techniken der unvollständigen Harmonisierung in den Umweltrechtsakten der EG ist Ausdruck dessen, daß eine Einigung auf striktere Konzepte wegen der unterschiedlichen Positionen der Mitgliedstaaten in vielen Fällen nicht möglich war. Um überhaupt zu einer Einigung zu kommen, suchte man nach Regelungsformen, die den Mitgliedstaaten möglichst viel Spielraum

57 Vgl. Umweltpolitik in Bayern '90, S. 283, 284; allgemein zum Verfahren der gegenseitigen Anerkennung nach Art. 100b Brammer 1988, S. 85 ff.

58 Die gegenseitige Anerkennung kommt nur dann zum Zuge, wenn Rechtsangleichung nach Art. 100a zulässig ist, aber noch nicht stattgefunden hat. Mögliche Fälle für die Anwendung von Art. 100a und b ergeben sich aus dem Weißbuch der KOM für die Vollendung des Binnenmarkts (KOM: Vollendung des Binnenmarkts 1985). Dieses enthält nur wenige Vorschläge im Umweltbereich. Es ist wahrscheinlich, daß jene umweltbezogenen Vorschläge, die potentiell für die Anwendung von Art. 100b in Frage kommen, bis 1992 bereits harmonisiert sein werden (so eine vom Europäischen Umweltbüro zu dieser Thematik in Auftrag gegebene Studie: Hey/Jahns-Boehm 1989, S. 15, ausführlich S. 32-50). Allerdings ist nicht abzusehen, für welche Produkte in Zukunft ein umweltschutzinduzierter Regelungsbedarf entstehen wird, wobei dann möglicherweise nicht auf den Harmonisierungsartikel 100a, sondern auf 100b zurückgegriffen wird.

beließen. Außerdem zeigen die verwendeten Harmonisierungskonzepte (überwiegend wurde die optionale Harmonisierung, kaum die umweltpolitisch sinnvollen Techniken der partiellen oder der Mindestharmonisierung eingesetzt), daß die Umweltschutzregelungen der EG vorwiegend handelspolitisch motiviert waren. Diese schwachen Regelungstypen eröffnen den Mitgliedstaaten viel Entscheidungsfreiheit bei der Umsetzung und Anwendung, die sie im Sinne ihrer eigenen ökologischen und ökonomischen Interessen nutzen können. Solche Konzepte führen zu nationalen Unterschieden bei den Ergebnissen der Anwendung der eigentlich einheitlichen EG-Regelung, also zu einer gewissen Renationalisierung der EG-Umweltpolitik. Während regionale Unterschiede in den verwendeten Umweltschutznormen ökologisch begrüßenswert sind, wenn sie sich an der jeweiligen ökologischen Situation orientieren – strenge Emissionsnormen in Gebieten mit hoher Belastung, niedrigere Normen in relativ unbelasteten Gebieten –, sind nationale Unterschiede höchstens zufällig oder in Sondersituationen (wie bei Insellage) ökologisch sinnvoll.

2.3.1.5 Regelungen mit Renationalisierungseffekt

Neben den oben schon angesprochenen Formen der Renationalisierung gibt es in manchen Umweltschutzrichtlinien besondere Regelungen, die ebenfalls einen Renationalisierungseffekt haben. Ein wichtiges Beispiel für solche Regelungen ist das Konzept der Selbstbezeichnung der Anwendungsgebiete von Richtlinien im Gewässer- und Luftbereich.[59] Alle Gewässerschutzrichtlinien der EG, die Qualitätsziele setzen[60], überlassen den Mitgliedstaaten die Bezeichnung der Gewässer, die in die jeweilige Kategorie fallen. Durch diese Selbstbezeichnung der Gewässer und durch die unscharfe Formulierung der Kriterien für die jeweiligen Gewässer ergibt sich für die Mitgliedstaaten je nach den eigenen umweltpolitischen Zielen die Möglichkeit, die Richtlinie anzuwenden oder auch nicht. So ist z.B. ein Badegewässer ein Gewässer, in dem das Baden ausdrücklich erlaubt oder nicht verboten ist und in dem eine große Anzahl Menschen badet – eine Definition, die der Interpretation viel Raum läßt. Zwar müssen die Mitgliedstaaten die Richtlinie umsetzen, doch die Entscheidung, ob sie effektiv angewandt wird, liegt in der Praxis bei den Behörden der Mitgliedstaaten. Die Länder können im Extremfall die Richtlinie »leer laufen« lassen,

59 Ein anderes interessantes Beispiel ist die Einteilung der Kraftfahrzeuge in Hubraumklassen bei der Kfz-Abgas-Entscheidung im Frühjahr 1985. Vgl. hierzu Abschnitt 4.3.

60 Beispielsweise die Bade-, Fisch- und Muschelgewässer-Richtlinien.

indem sie völlig auf die Ausweisung von Gewässern des jeweiligen Typs verzichten oder auch nur solche Gewässer bezeichnen, bei denen die Einhaltung der Qualitätsstandards ohnehin gesichert ist.

Ein instruktives Beispiel hierfür ist der Umgang Großbritanniens mit der Muschelgewässerrichtlinie. Die britische Regierung betraute zunächst eine Arbeitsgruppe von Beamten der für die Ausweisung der Gewässer zuständigen Behörden mit der Interpretation der EG-Richtlinie. Aufgrund des Berichts dieser Arbeitsgruppe wurden vom Umweltministerium Leitlinien für die Implementation der Richtlinie veröffentlicht:

> »Artikel 5 dieser Leitlinien bestimmte schließlich das weitere Schicksal dieser Richtlinie und ist für den mehr oder weniger eindeutigen Null-Effekt dieser Gemeinschaftsregelung auf die britischen Muschelgewässer ausschlaggebend. Es wird dort in der Tat eindeutig bestimmt, daß ›... in the current economic circumstances the Government accepts that the implementation of the Directive should not have an undue effect on Water Authorities capital expenditure plans. For this reason Water Authorities should aim, in the initial round, to designate only a small number of waters which either already meet the appropriate standards or which are capable of doing so by October 1987 after improvements which are already programmed‹.«[61]

Die Anwendungsvorschriften der britischen Regierung für die Bezeichnung der Gewässer verhindern also jegliche Veränderung in der Qualität der Muschelgewässer. Die von der EG-Richtlinie angestrebte Verbesserung wird nicht erreicht. Von dieser in der Selbstbezeichnung angelegten Möglichkeit des Umgehens gemeinschaftlicher Regelungen machen aber auch andere Mitgliedstaaten Gebrauch. So hat die Bundesrepublik z.B. weder Fisch- noch Muschelgewässer und nach Meinung der Kommission viel zu wenige Badegewässer ausgewiesen (vgl. zu diesen Fällen Abschnitt 2.3.2.4).

2.3.1.6 Unbestimmte Rechtsbegriffe

Neben diesen besonderen Regelungen eröffnen ganz allgemein auffüllungsfähige und auffüllungsbedürftige Begriffe in den Richtlinien viel Interpretationsspielraum. Manchmal erlauben sie den Mitgliedstaaten, »den ›Geist‹ der Vorschrift nachträglich nach eigenem Ermessen auf den Kopf zu stellen« (Schneider 1984, S. 609). Solche auffüllungsfähige Begriffe können verschiedenster

61 Zitiert nach: Schneider 1984, S. 610 f. Zitat aus: Advice on the implementation in England and Wales of the Directive on the quality required of shellfish waters, Department of the Environment, London 1980.

Art sein, wie z.B. die »große Anzahl« Badender im oben erwähnten Beispiel der Badegewässerrichtlinie oder die Klausel »öffentliches Interesse« in der folgenden Bestimmung der UVP-Richtlinie zur Transparentmachung der Planungsvorhaben:

> »Die Bestimmungen dieser Richtlinie berühren nicht die Verpflichtung der zuständigen Behörden, die von den einzelstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften und der herrschenden Rechtspraxis auferlegten Beschränkungen zur Wahrung der gewerblichen und handelsbezogenen Geheimnisse und des öffentlichen Interesses zu beachten.«[62]

Zwei wiederkehrende unbestimmte Rechtsbegriffe finden sich bei der Koppelung der Erteilung von Genehmigungen oder von Auflagen an die »wirtschaftliche Vertretbarkeit« und an den »Stand der Technik«. Diese beiden Klauseln finden sich in verschiedenen Formulierungen in vielen EG-Richtlinien. Eine Liste von Beispielen für diese Klauseln gibt Hoppe (vgl. Hoppe 1984, S. 200-215).

Im nationalen Umweltrecht der Mitgliedstaaten gibt es hinsichtlich der Existenz und der Anwendung vergleichbarer Bestimmungen unterschiedliche Traditionen. Während in einigen Mitgliedstaaten solche Klauseln Bestandteil der gesetzlichen Vorschriften sind – das gilt vor allem für die Bundesrepublik, aber auch für Großbritannien oder Dänemark –, kennen andere Länder – wie Belgien, Frankreich oder die Niederlande – die gesetzliche Berücksichtigung der wirtschaftlichen Vertretbarkeit nicht. In der Genehmigungspraxis dürften im Rahmen des Ermessensspielraums der Verwaltung die Berücksichtigung der »wirtschaftlichen Vertretbarkeit« und des »Standes der Technik« jedoch in allen Mitgliedstaaten eine Rolle spielen.[63] Die unterschiedlichen Traditionen in dieser Hinsicht dürften sich auch bei der Anwendung der in den EG-Richtlinien vorkommenden Klauseln auswirken (so auch Prittwitz 1983, S. 130).

Über die Frage, wann eine Maßnahme für ein Unternehmen noch »wirtschaftlich vertretbar« ist, können sehr unterschiedliche Urteile gefällt werden. Je nachdem, ob ein Mitgliedstaat an strengerem Umweltschutz interessiert ist oder eher an wirtschaftlicher Entwicklung, wird er bei dieser Frage strengere Maßstäbe anwenden oder nicht. Auch die Bindung an den »Stand der Technik« kann verschieden interpretiert werden: Was hierunter zu verstehen ist, muß im

62 RL 85/337/EWG vom 27.6.1985, Abl. L 175 vom 5.7.1985, Art. 10.

63 Vgl. zur Berücksichtigung der wirtschaftlichen Vertretbarkeit und des Standes der Technik in der Bundesrepublik und den anderen Mitgliedstaaten der EG: Hoppe 1984, S. 15-200 (Überblick auf S. 199).

Dialog zwischen Unternehmen und Verwaltung festgelegt werden. Beim Stand der Technik wird im allgemeinen unterschieden zwischen den »besten verfügbaren technischen Mitteln« (best technical means available) und dem »letzten wirtschaftlich realisierbaren technischen Stand« (best practicable technologies), wobei die zweite Formulierung deutlich mehr Auslegungsspielraum bedeutet. Die Formulierungen in den EG-Richtlinien sind jedoch immer wieder verschieden und unterliegen deshalb stets erneut der Interpretation.

2.3.1.7 Lange Übergangs- und Anpassungsfristen

Zusätzlicher Spielraum für die Mitgliedstaaten entsteht oft durch die in den EG-Umweltrichtlinien festgelegten Übergangs-oder Anpassungsfristen. In den Richtlinien werden die Zeitpunkte fixiert, wann entweder der vereinbarte neue Grenzwert in Kraft tritt oder wann ein Qualitätsziel erreicht sein muß. Im ersten Fall handelt es sich um einen einheitlichen Termin: Alle Mitgliedstaaten müssen die Norm zum gleichen Zeitpunkt in Kraft setzen. Diese Lösung wird vor allem bei Produktnormen gewählt, wobei das Harmonisierungsziel im Vordergrund steht. Beispiele dafür sind die Grenzwerte für Kraftfahrzeugabgase, die jeweils zu einem bestimmten Zeitpunkt gültig werden. Im zweiten Fall muß der Mitgliedstaat spätestens zum genannten Zeitpunkt den Standard erreicht haben, er kann den Standard aber auch früher verwirklichen. In diesem Fall haben die Mitgliedstaaten wiederum einen Spielraum, der im Ergebnis zu unterschiedlichen Umweltqualitäten in der Gemeinschaft führt. Dieses Modell wird vorwiegend bei den Qualitätsstandards für Gewässer oder für die Luft angewendet. Ein weiteres Beispiel ist die Richtlinie zum Bleigehalt des Benzins. In der Änderung dieser Richtlinie von 1985[64], die die flächendeckende Einführung von bleifreiem Benzin vorsieht, ist als Termin, bis zu dem die flächendeckende Versorgung gewährleistet sein muß, der 1. Oktober 1989 genannt.

Die Anpassungs- und Übergangsfristen haben ihren Grund darin, daß bestimmte Belastungswerte nicht schlagartig gesenkt werden können, da vielfach größere technische Änderungen oder Umrüstungen die Voraussetzung dazu sind (vgl. Weinstock 1983, S. 31). Im obigen Beispiel setzt die flächendeckende Einführung bleifreien Benzins die Nach- oder Umrüstung der Zapfsäulen an den Tankstellen voraus. Die sofortige flächendeckende Einführung bleifreien Benzins ab dem 1. Januar 1986, wie von den Umweltorganisationen und dem

64 RL 85/210/EWG vom 20.5.1985 bzw. RL 85/581/EWG vom 20.12.1985, Abl. L 372 vom 31.12.1985.

Europäischen Parlament gefordert, wäre also kaum möglich gewesen (vgl. Fransen 1988, S. 240). Daß allerdings eine Frist von vier Jahren dafür nicht nötig gewesen wäre, zeigt die rasche Umstellung der Tankstellen in der Bundesrepublik Deutschland (vgl. hierzu Abschitt 4.4.2.1). Dieses Beispiel verweist darauf, daß für die Einsetzung langer Übergangsfristen sicherlich auch immer der Widerstand der Mitgliedstaaten verantwortlich ist, die kein Interesse an der Maßnahme haben oder hohe Kosten fürchten.

Durch die in vielen Fällen sehr langen Fristen werden die Umwelteffekte der EG-Maßnahmen oft unnötig lange verzögert. Ein extremes Beispiel für lange Übergangsfristen ist die SO_2-Richtlinie.[65] Die Grenzwerte für den Schwefeldioxidgehalt der Luft sind grundsätzlich bis zum 1. April 1983 einzuhalten. Für Belastungsgebiete jedoch, wo die Standards voraussichtlich bis dahin nicht eingehalten werden können, wurde eine Übergangsfrist von zehn Jahren eingeräumt. Ähnliche Regelungen[66] gelten für die NO_x-Richtlinie[67] und für die Richtlinie zum Bleigehalt der Luft.[68] Neben der befristeten Überziehung von Terminen gibt es auch unbefristete Ausnahmen von der Einhaltung einer Frist: Die Badegewässerrichtlinie[69] legt fest, daß die beschlossenen Grenzwerte innerhalb von zehn Jahren erreicht werden sollen. In Ausnahmefällen sind Abweichungen von dieser Frist zugelassen. Die Mitgliedstaaten müssen Begründungen für die Abweichung und Wasserbewirtschaftungspläne vorlegen; die Kommission entscheidet dann über die Ausnahme. Der Zeitpunkt des Ablaufens dieser Ausnahmegenehmigungen ist in der Richtlinie nicht geregelt (vgl. Weinstock 1983, S. 33).

2.3.1.8 Ausnahmeregelungen

Neben der Möglichkeit, gesetzte Fristen der Richtlinie im Rahmen einer Ausnahmeregelung zu überziehen, gibt es auch andere in den Richtlinien vorgesehene Ausnahmen. Gunter Schneider konstatiert einen zunehmenden »Druck nach umweltpolitischen Ausnahmeregelungen« und eine »damit zwangsläufig einhergehende schleichende Gefahr einer allgemeinen Verwässerung umwelt-

65 RL 80/779/EWG vom 15.7.1980; ABl. L 229 vom 30.8.1980.

66 Vgl. zu diesen Fällen Johnson/Corcelle 1989, S. 112 ff.; Rehbinder/Stewart 1985, S. 82; Schröder 1986, S. 1179.

67 RL 85/203/EWG vom 7.3.1985; ABl. L 87 vom 27.3.1985.

68 RL 82/884/EWG vom 3.12.1982, ABl. L 378 vom 31.12.1982.

69 RL 76/160/EWG vom 8.12.1975, ABl. L 31 vom 5.2.1976.

politischen Gemeinschaftsrechts« (Schneider 1987, S. 196). Je nach Materie sind die Möglichkeiten für Ausnahmeregelungen vielfältig. Für drei verschiedene Formen soll je ein Beispiel gegeben werden: Die UVP-Richtlinie räumt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit ein, einzelne Projekte von der Pflicht, bei bestimmten Projekten eine UVP durchzuführen, auszunehmen. Kriterien für diese Ausnahmefälle sind nicht angegeben, die Mitgliedstaaten müssen aber die Kommission und die Öffentlichkeit über die Gründe für die Gewährung dieser Ausnahme unterrichten.[70] Im Rahmen der Großfeuerungsanlagenrichtlinie sind verschiedene Ausnahmesituationen beschrieben.[71] Abweichungen von den Genzwerten für Großfeuerungsanlagen sind z.B. erlaubt, wenn in einem Mitgliedstaat die Energieproduktion zu einem so großen Teil auf schwefelhaltigen Heizstoffen basiert, daß die Einhaltung der Grenzwerte nur mit überproportionalen Kosten möglich wäre, und wenn die jährlichen Gesamtemissionen in einem Mitgliedstaat niedriger sind als die Emissionslevels in anderen Staaten. Die letztere Regelung erlaubt eine dauerhafte Ausnahme für Griechenland und Irland. Die Ausnahmen müssen von der Kommission genehmigt werden. Eine direkte Ausnahme für ein Land, nämlich Irland, ließ die frühere Richtlinie zu Bleigehalt des Benzins zu.[72] Die Richtlinie legte den maximalen Gehalt von Blei im Benzin auf 0,4 Gramm pro Liter fest, erlaubte aber auch einen geringeren Bleigehalt, der allerdings nicht unter 0,15 Gramm pro Liter liegen durfte (Mindestharmonisierung).[73] Irland wurde für einen Zeitraum von fünf Jahren ein höherer Bleigehalt, nämlich 0,64 Gramm pro Liter, zugestanden.

Betrachtet man alle Möglichkeiten, die die in den EG-Umweltrichtlinien verankerten Ausnahmen, Fristenregelungen, unbestimmten Rechtsbegriffe, schwachen Regelungstypen und Renationalisierungskonzepte für die Mitgliedstaaten eröffnen, so ergibt sich trotz der Harmonisierungsabsicht der gemeinschaftlichen Maßnahmen ein beträchtlicher Handlungsspielraum für die Mitgliedstaaten, der im Ergebnis zu einer Differenzierung des umweltpolitischen Outcome in den Mitgliedstaaten führt. Da diese Abweichungen von den gemeinschaftlich formulierten umweltpolitischen Zielen häufig Abweichungen

70 RL 85/337/EWG vom 27.6.1985, ABl. L 175 vom 5.7.1985, Art. 2 Abs. 3; vgl. auch Olschowy 1987, S. 208.

71 RL 88/609/EWG vom 24.11.1988, ABl. L 336 vom 7.12.1988; vgl. Johnson/Corcelle 1989, S. 141.

72 RL 78/611/EWG vom 29.6.1978, ABl. L 197 vom 22.7.1978; vgl. Rehbinder/Stewart 1985, S. 78.

73 Diese Regelung war ein Kompromiß mit der Bundesrepublik Deutschland, die zum Zeitpunkt der Verabschiedung der RL bereits einen Wert von 0,15 Gramm pro Liter gesetzlich vorgeschrieben hatte.

nach unten sind, können die Regelungen, die die Abweichung ermöglichen, als Programmdefizite bezeichnet werden. Sie sind mitverantwortlich für die im folgenden Abschnitt beschriebenen Implementationsdefizite.

2.3.2 Implementationsdefizite

2.3.2.1 Überblick über die Implementationsdefizite

Die Differenzierung des umweltpolitischen Outcome zwischen den Mitgliedstaaten wird weiter dadurch verstärkt, daß die Durchführungskompetenz für EG-Rechtsakte bei den Mitgliedstaaten liegt. Die von der EG verabschiedeten Rechtsakte im Umweltschutz werden nur wirksam, wenn und soweit sie in den Mitgliedstaaten umgesetzt und angewendet werden.[74] Da es in dieser Arbeit um Programmformulierungsprozesse auf EG-Ebene, nicht aber um Vollzugsprobleme in den Mitgliedstaaten geht, interessieren die Implementationsdefizite in den Mitgliedstaaten nur, soweit sie im Entscheidungssystem der EG und im Politikoutput bereits angelegt sind.

Ein Indikator für die Defizite bei der Umsetzung und Anwendung der EG-Rechtsakte in nationales Recht sind die von der Kommission eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren.[75] Tabelle 2.3 zeigt die bis zum 31. Dezember 1989 eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren nach Mitgliedstaaten und Umweltbereichen. Gezählt wurden hier nur die Verfahren im Umweltschutz im engeren Sinne, nicht die im Verbraucherschutz und im Bereich der nuklearen Sicherheit.[76] Von den insgesamt 365 Vertragsverletzungsverfahren entfallen die mei-

74 Angaben zur Umsetzung des EG-Umweltrechts sind dem Kapitel: EEC: Policy and Implementation des European Environmental Yearbook 1987 (S. 102 ff.) und den jeweiligen Länderbänden aus der Reihe: McLaughlin, James (Hg.): The Law and Practice Relating to Pollution Control in the Member States of the European Communities, 2. Auflage, Graham & Trotman, London 1982, zu entnehmen.

75 Die zu den einzelnen Umweltrechtsakten anhängigen Verfahren werden nach Mitgliedstaaten und unter Angabe der Begründung und der Verfahrensstufe in KOM: Siebter Jahresbericht 1989, S. 61 ff., aufgelistet.

76 Diese Zählung – alle bisher eingeleiteten Verfahren im Umweltschutz – ist aussagekräftiger als die Angaben in den Jahresberichten der KOM über die Rechtsanwendung in den Mitgliedstaaten, weil dort nicht zugleich nach Tätigkeitsbereich und Mitgliedsland differenziert wird. Leider aber ist die Quelle von Tabelle 2.3 nicht ganz zuverlässig: Die Tabelle 2.4 schlüsselt dieselben Daten nach Verfahrensstufe und nach Rechtsgrund auf. Zwischen und innerhalb der beiden Tabellen ergeben sich Unstimmigkeiten, die nicht zu klären sind. Dennoch gebe ich sie hier wieder, da die zuverlässigeren Angaben in den Jahresberichten der KOM zur Rechtsanwendung nicht in der aussagekräftigen Aufschlüsselung und Zählung wie in Tabelle 2.3 vorliegen.

Tabelle 2.3: Verfahren nach Art. 169 EWG-Vertrag im Bereich des Umweltschutzes bis zum 31. Dezember 1989, nach Umweltbereichen und Mitgliedstaaten

	Wasser	Luft	Abfälle	Umwelt-Chemikalien	Lärm	Naturschutz	insgesamt[a]
Belgien	11	3	18	5	2	7	46
Dänemark	2		1	2	5		
Deutschland	9	4	2	3		11	29
Frankreich	15	3	2	1		20	41
Griechenland	10	4	6	2	3	20	45
Großbritannien	16	5	3	3		4	31
Irland	7	2	3	2	7	21	
Italien	9	4	10	2	3	12	40
Luxemburg	5	2	2	1	2	12	
Niederlande	6	2	2	3	3	8	24
Portugal	2	1	4			7	14
Spanien	12	2	10	4		29	57
Insgesamt[a]	104	32	62	25	13	129	365

a Die Additionsergebnisse stimmen nicht mit Tabelle 2.4 überein. Die Unstimmigkeiten finden sich so in der Quelle und lassen sich nicht bereinigen.

Quelle: Dienst des Sprechers, Informatorische Aufzeichnung P-5 vom 8.2.1990 für eine Pressekonferenz des Umweltkommissars Ripa di Meana.

sten auf den Naturschutz, was insofern verwundert, als die Zahl der Regelungen im Naturschutz klein ist. Doch war gerade im Naturschutz die Bereitschaft der Mitgliedstaaten, nationale Souveränität aufzugeben, verhältnismäßig gering. Diese mangelnde Bereitschaft könnte sich auch in der hohen Zahl von Vertragsverletzungsverfahren spiegeln. Die ebenfalls hohe Zahl von Verfahren im Gewässerschutz verwundert weniger, da es hier einerseits relativ umfassende EG-Regelungen gibt und andererseits die verwendeten Typen von Normen (Qualitätsziele, Qualitätsstandards, Wahl zwischen Emissions- und Qualitätsstandard) den Mitgliedstaaten viel Interpretationsspielraum einräumen, was dann Anlaß zu Vertragsverletzungsverfahren geben kann. Spitzenreiter unter den Mitgliedstaaten ist Spanien mit 57 Verfahren, dann folgen Belgien, Griechen-

Tabelle 2.4: Verfahren nach Art. 169 EWG-Vertrag im Bereich des Umweltschutzes bis zum 31. Dezember 1989, nach Rechtsgrund und Mitgliedstaaten

	Keine Mitteilung der Umsetzung	Unvollständige oder unrichtige Umsetzung	Unrichtige Anwendung	Insgesamt[a]
Belgien	11	10	26	47
Dänemark	1		4	5
Deutschland	4	14	11	29
Frankreich	1	12	28	41
Griechenland	12	2	31	45
Großbritannien	4	6	21	31
Irland	5	4	9	18
Italien	8	7	25	40
Luxemburg	3	4	5	12
Niederlande	4	14	6	24
Portugal	3	2	9	14
Spanien	4	15	38	57
Insgesamt[a]	60	90	213	363

a Die Additionsergebnisse stimmen nicht mit Tabelle 2.3 überein. Die Unstimmigkeiten finden sich so in der Quelle und lassen sich nicht bereinigen.

Quelle: Dienst des Sprechers, Informatorische Aufzeichnung P-5 vom 8.2.1990 für eine Pressekonferenz des Umweltkommissars Ripa di Meana.

land, Frankreich und Italien; Musterknabe ist Dänemark. Nicht in jedem Fall müssen aber die Verfahren darauf hinweisen, daß ein Mitgliedstaat mit seiner Umsetzung das gemeinschaftlich beschlossene Umweltschutzniveau unterschreitet. Auch Mitgliedstaaten, die bei der Rechtsumsetzung ein Mehr an Umweltschutz einführen, wo die Richtlinie dies nicht erlaubt, müssen ja mit einem Vertragsverletzungsverfahren rechnen.

Die Gründe für die Implementationsprobleme sind vielfältig: »Als einen wesentlichen Grund für die feststellbaren Umsetzungsprobleme bei den einzelnen Mitgliedstaten vermutet die Kommission die erst mittel- oder langfristig

spürbaren positiven Auswirkungen des Umweltschutzes, während der durch die Umweltschutzmaßnahmen bedingte Kostenfaktor unmittelbar und manchmal erheblich ins Gewicht fällt« (Kreutzberger 1986, S. 173). Die Mitgliedstaaten versuchen, die Kosten einer Umweltmaßnahme der EG, die ja erst in der Implementationsphase anfallen, quasi ex post zu vermeiden, indem sie die Rechtsakte so interpretieren und anwenden, wie es dem jeweiligen nationalen Interesse entspricht.

Mögliche Rechtsgründe für die Einleitung eines Verfahrens sind:

- die Nicht-Mitteilung der Umsetzung, das heißt in der Praxis: die nicht fristgerecht erfolgte Umsetzung;
- die nicht korrekte Umsetzung, das heißt die Nicht-Übereinstimmung des Umsetzungsakts mit der Richtlinie;
- die unrichtige oder unvollständige Anwendung des Umsetzungsrechtsakts in den Mitgliedstaaten.

Tabelle 2.4 schlüsselt die Vertragsverletzungsverfahren nach dem Rechtsgrund auf. In relativ wenigen, nämlich nur 60 Fällen sind die Verfahren auf die nicht oder nicht rechtzeitig erfolgte Umsetzung zurückzuführen. Allerdings leitet die Kommission keineswegs bei jeder Fristüberschreitung sogleich ein Vertragsverletzungsverfahren ein. Die unvollständige oder unrichtige Umsetzung des EG-Rechtsakts hat die Kommission in 90 Fällen moniert; in immerhin 213 Fällen wurde die Kommission wegen unrichtiger Anwendung des EG-Umweltrechts aktiv. Dies ist insofern verwunderlich, als der Kommission wenig Möglichkeiten zur Kontrolle der Rechtsanwendung in den Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen (vgl. Abschnitt 3.2.3.3). In den folgenden Abschnitten werden die verschiedenen Implementationsprobleme anhand einiger Beispiele illustriert.

2.3.2.2 Fristüberschreitungen

In den EG-Richtlinien ist regelmäßig eine Umsetzungsfrist angegeben, die im allgemeinen eineinhalb bis zwei Jahre, manchmal aber auch drei Jahre beträgt, wie im Fall der UVP-Richtlinie (vgl. Renner 1987, S. 97). Die Mitgliedstaaten müssen innerhalb dieser Frist ihr nationales Recht den Regelungen der Richtlinie anpassen und der Kommission die Umsetzungsmaßnahmen mitteilen. Diese Umsetzungsfristen werden von den Mitgliedstaaten so häufig überschritten, »daß eine fristgerechte Umsetzung von Umweltrichtlinien leider eher die Aus-

nahme als die Regel ist«[77] – so Ludwig Krämer, der für die Umsetzung der Umweltrichtlinien zuständige Beamte der Kommission. Bei manchen Richtlinien kam es in fast allen Staaten zu Fristüberschreitungen: »die Trinkwasserrichtlinie ist in allen Mitgliedstaaten (bis auf Irland) mit einer Verspätung von sechs Monaten bis vier Jahren (Bundesrepublik) erfolgt« (Kromarek 1988, S. 156). Die Richtlinie zum Transport gefährlicher Abfälle sollte ab Oktober 1985 voll angewendet werden, bis Ende 1987 wurde sie aber nur von zwei Mitgliedstaaten – Belgien und Dänemark – tatsächlich voll umgesetzt (vgl. Krämer 1988b, S. 212).

Neben dem mangelnden Interesse der Mitgliedstaaten an der Umsetzung können auch institutionelle und administrative Faktoren zu den Fristüberschreitungen führen. Gegebene Verfassungs- oder Verwaltungsstrukturen oder -veränderungen können zu spezifischen Problemen führen. Die föderalistische Struktur der Bundesrepublik hat zur Folge, daß wesentliche Gesetzgebungskompetenzen im Umweltbereich bei den Bundesländern liegen. Die Umsetzung von Richtlinien obliegt deshalb teilweise den Ländern, die Ausführung ohnehin vollständig. Ehe die Bundesregierung der Kommission die Umsetzungsmaßnahmen mitteilen kann, müssen Umsetzungsmaßnahmen in den Ländern erfolgen und die Informationen darüber eingehen. Kommen die Länder ihren Verpflichtungen nicht nach, so kann auch die Bundesregierung ihre Verpflichtung gegenüber der Kommission nicht einhalten (vgl. Kromarek 1988, S. 155 f.; Schneider 1984, S. 607). Ein anderes Beispiel ist die Regionalisierung in Belgien und Italien: Während dieser Phase ist die Umsetzung von EG-Richtlinien fast völlig ausgesetzt worden (vgl. Kromarek 1988, S. 155). Eine große Verzögerungswirkung hatten auch Umorganisationen der Verwaltungsstrukturen im Umweltbereich in den Niederlanden, Irland und Luxemburg.[78]

2.3.2.3 Inadäquate Rechtsform der Umsetzungsakte

Teilt ein Mitgliedstaat die Umsetzung einer Umweltrichtlinie mit, prüft die Kommission zunächst die formelle Korrektheit des Umsetzungsrechtsakts. Die Mitgliedstaaten setzen die Umweltrichtlinien häufig durch administrative Vorschriften um, wie z.B. *circulaires*, *circular letters*, Verwaltungsvorschriften,

77 Krämer 1988, S. 206; das hat sich auch in der jüngsten Zeit nicht geändert (vgl. KOM: Siebter Jahresbericht 1989, S. 25).

78 Vgl. Schneider 1984, S. 608; dieser Verzögerungsgrund ist auch für die Niederlande inzwischen beseitigt (vgl. KOM: Siebter Jahresbericht, S. 25).

Bekanntmachungen und ähnliches.[79] Ob solche Maßnahmen zur Umsetzung einer Richtlinie genügen, oder ob Gesetze oder Verordnungen erforderlich sind, hängt von den Bestimmungen der Richtlinie ab. In der Regel genügen jedoch nach der Rechtsprechung des EuGH bloße Verwaltungsvorschriften zur Umsetzung von Umweltrichtlinien nicht.[80] Im allgemeinen müssen Umweltrichtlinien deshalb in Form von Gesetzen oder Verordnungen umgesetzt werden.

Manchmal verweisen die Mitgliedstaaten auch lediglich auf die bestehende Verwaltungspraxis, durch die die Anwendung einer Richtlinie gesichert sei. Diese Argumentation der Niederlande im Fall der Badegewässerrichtlinie hat der EuGH zurückgewiesen:

> »Zwar steht es den Mitgliedstaaten frei, die Kompetenzen innerstaatlich so zu verteilen, wie er es für zweckmäßig hält, und eine Richtlinie mittels Maßnahmen durchzuführen, die von regionalen oder örtlichen Behörden getroffen werden. Dies entbindet ihn jedoch nicht von der Verpflichtung, die Richtlinienbestimmungen in verbindliches innerstaatliches Recht umzusetzen. Die streitige Richtlinie, die insbesondere aufgrund von Art. 100 erlassen wurde, bezweckt die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet. Schlichte Verwaltungspraktiken, die ihrer Natur nach von der Verwaltung nach ihrem Ermessen geändert werden können, sind nicht als wirksame Erfüllung der Verpflichtung anzusehen, die sich aus dieser Richtlinie ergibt.«[81]

In gleicher Weise hat der EuGH in ähnlich gelagerten Fällen gegen die Niederlande, Belgien und Italien und die Bundesrepublik entschieden (vgl. die Angaben bei Breuer 1990, S. 98).

2.3.2.4 Unkorrekte Umsetzung

Im zweiten Schritt findet eine materielle Prüfung der Umsetzungsakte statt. Die Mitgliedstaaten neigen zu einer breiten Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen, Definitionen und Ausnahmeregelungen: Die Spannweite der zwischen Kommission und Mitgliedstaat strittigen Punkte reicht von der Interpretation ausfüllungsfähiger Begriffe der Gemeinschaftsrechtsakte (siehe oben

79 Für Beispiele siehe die Länderbände der Reihe McLaughlin, James (Hg.): The Law and Practice Relating to Pollution Control in the Member States of the European Communities, Graham & Trotman, 2. Auflage, London 1982.

80 Vgl. Krämer 1988, S. 208; in der rechtswissenschaftlichen Diskussion ist die Umsetzungstauglichkeit von Verwaltungsvorschriften jedoch umstritten. Vgl. hierzu die Angaben bei Breuer 1990, S. 83 f.

81 Rs 96/81 EuGH; zitiert nach: Krämer 1988, S. 208.

Abschnitt 2.3.1.6) bis zur eindeutig inkorrekten Umsetzung von Definitionen oder der Einräumung von Ausnahmen, die in der Richtlinie nicht vorgesehen sind. Zur Veranschaulichung der Auslegungsschwierigkeiten sollen einige Beispiele für Interpretationen von Gemeinschaftsvorschriften genannt werden, die von der Kommission nicht akzeptiert wurden.[82]

Im Fall der Rohwasserrichtlinie[83] rügt die Kommission eine ganze Reihe von Versäumnissen der Bundesrepublik, darunter auch, daß die Richtlinie auf Fließgewässer keine Anwendung fand: Die Bundesrepublik geht davon aus, daß kein Trinkwasser unmittelbar aus den Flüssen entnommen wird. Deshalb sei eine Sanierung der Fließgewässer zu einer der Rohwasserrichtlinie entsprechenden Qualität nicht nötig. In der Praxis werden aber bis zu elf Prozent des Trinkwassers aus versickertem Flußwasser (»Uferfiltrat«) gewonnen (Kromarek 1988, S. 157; vgl. auch Krämer 1988b, S. 207 f.). Die Trinkwasserrichtlinie[84] sieht unter engen Voraussetzungen Abweichungsmöglichkeiten von den zulässigen Höchstkonzentrationen vor. Im Fall von Abweichungen ist die Kommission zu unterrichten. Die Trinkwasserverordnung der Bundesrepublik ermächtigt die Bundesländer generell, unter bestimmten Voraussetzungen von den Grenzwerten abzuweichen. Eine Mitteilungspflicht der Länder an die Bundesregierung besteht nicht, so daß diese ihrerseits der Kommission keine Mitteilung von den genehmigten Ausnahmen machen kann. Außerdem sind die Voraussetzungen für Ausnahmen weiter gefaßt als in der EG-Richtlinie (vgl. Krämer 1988b, S. 210; Breuer 1990, S. 86). Ein Badegewässer ist – wie oben schon zitiert – nach der Badegewässerrichtlinie[85] ein Gewässer, in dem das Baden ausdrücklich erlaubt oder nicht verboten ist und in dem eine »große Anzahl« Menschen badet. Irland hatte nun die »große Anzahl« auf mindestens zehntausend Personen festgelegt, was dazu führte, daß die Richtlinie »leer lief«. Dieses Kriterium ist in Irland mittlerweile korrigiert worden.

Häufig moniert die Kommission, daß in den Umsetzungsrechtsakten Grenzwerte nicht festgesetzt wurden, die die Richtlinie verlangt. Im Rahmen der Rohwasserrichtlinie wurden z.B. in der Bundesrepublik nicht für alle Parameter der Richtlinie Grenzwerte festgesetzt (vgl. Breuer 1990, S. 83). Dasselbe gilt für Grenzwerte der Trinkwasserrichtlinie in einer Reihe von Mitgliedstaaten, wobei hauptsächlich die Umsetzung (und Einhaltung) der Grenzwerte für

82 Eine Liste der gegen die Bundesrepublik Deutschland anhängigen Vertragsverletzungsverfahren im Umweltschutz und ihrer Begründungen gibt Krämer 1988b, S. 207 ff.

83 RL 75/440/EWG vom 16.6.1975, ABl. L 194 vom 25.7.1975.

84 RL 80/778/EWG vom 15.7.1980, ABl. L 229 vom 30.8.1980.

85 RL 76/160/EWG vom 8.12.1975, ABl. L 31 vom 5.2.1976.

Nitrat und Pestizide Schwierigkeiten bereitet.[86] Die Bundesrepublik hat darauf verzichtet, die in einer Folgerichtlinie zur Rahmenrichtlinie für die Oberflächengewässer geforderten verbindlichen Grenzwerte für HCH-Einleitung festzusetzen, weil derzeit keine Betriebe HCH verarbeiten, eine Argumentation, die von der Kommission nicht akzeptiert wird (vgl. Krämer 1988b, S. 211). In anderen Fällen werden zwar Grenzwerte festgelegt, jedoch nicht verbindlich vorgeschrieben. Das gilt für die Bundesrepublik für die Werte für SO_2 und Blei in der Luft (vgl. Krämer 1988b, S. 212 f.).

2.3.2.5 Unrichtige oder unvollständige Anwendung

Die unrichtige Anwendung des Gemeinschaftsrechts bezieht sich besonders auf folgende Tatbestände:

- ungenügendes Ausweisen von Gebieten, für die bestimmte Normen festgesetzt wurden;
- die Nicht-Einhaltung von Grenzwerten;
- das Fehlen von Meßstellen;
- die Nicht-Erstellung von Sanierungsprogrammen oder von erforderten Berichten.

So hat z.B. die Bundesrepublik nicht für jede Vogelart, für die es die Vogelschutzrichtlinie verlangt, die geschützten Habitate ausgewiesen (vgl. Krämer 1988b, S. 214). In ähnlicher Weise hat die Bundesrepublik viele Gewässer, die als Badegewässer genutzt werden, nicht als solche ausgewiesen und kein einziges Gewässer als Fisch- oder Muschelgewässer bezeichnet (vgl. Krämer 1988b, S. 208 und 210; Breuer 1990, S. 85). Die Selbstbezeichnung von Schutzgebieten schafft – wie schon erwähnt – für die Mitgliedstaaten grundsätzlich eine Möglichkeit, den gemeinschaftlich gesetzten Standards auszuweichen (vgl. z.B. Kromarek 1988, S. 159). Ein anderer Anwendungsmangel ist das Nicht-Einhalten von gemeinschaftlich fixierten und umgesetzten Grenzwerten im großen Maßstab, wie dies z.B. bei der Trinkwasserrichtlinie der Fall ist. In der Bundesrepublik können in bestimmten Gebieten die Nitratwerte nicht eingehalten werden, weshalb für diese Gebiete befristet eine Überschreitung des

86 Wegen teilweiser Nicht-Erfüllung der Trinkwasserrichtlinie sind Vertragsverletzungsverfahren gegen Italien, Belgien, Frankreich, Großbritannien, die Bundesrepublik, Spanien und Portugal anhängig; vgl. Breuer 1990, S. 86.

Grenzwerts um 20 Prozent zugelassen wurde. Großbritannien wiederum kann die Bleiwerte nicht einhalten, da das Leitungssystem noch zu einem großen Teil aus Bleirohren besteht. Die Umrüstung des britischen Leitungssystems nimmt sicher noch lange Jahre in Anspruch, und die Einhaltung der Grenzwerte kann erst mit der technischen Lösung dieses Problems gewährleistet werden. Die Einhaltung der Nitratwerte in der Bundesrepublik würde ein entschlosseneres politisches Vorgehen gegen bestimmte landwirtschaftliche Praktiken (starke Düngung, übermäßiges Ausbringen von Gülle) erfordern.

Der vorstehende Überblick über die Implementationsprobleme kann zwar eine systematische Evaluierung des Outcome nicht ersetzen. Doch legt die große Zahl der Vertragsverletzungsverfahren und die Tatsache, daß unter dem Terminus der »unrichtigen Anwendung« häufig die faktische Nicht-Anwendung der EG-Rechtsakte zu verstehen ist, die Vermutung nahe, daß die im Ergebnis in Europa erreichte Umweltqualität von den in den Umweltrechtsakten formulierten Zielen erheblich abweicht. Außerdem ist zu vermuten, daß aufgrund der Implementationsspielräume im Verwirklichungsgrad dieser Ziele große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bestehen. Mitgliedstaaten, die ein starkes Interesse an einer strikten Umweltpolitik haben, werden die EG-Richtlinien vollständig anwenden und vielleicht auch noch weitergehende Maßnahmen treffen; Mitgliedstaaten, die kein solches Interesse haben, werden ihren Handlungsspielraum dahingehend nutzen, die EG-Richtlinien so wenig wie möglich zu vollziehen. Insofern ist zu fragen, ob sich der umweltpolitische Outcome mit Aktivität der EG sehr stark unterscheidet vom Outcome ohne Aktivität der EG.

Daß die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, das EG-Umweltrecht jeweils weitgehend im eigenen Interesse zu implementieren, liegt an den Programmdefiziten, aber auch an den mangelnden Kontrollbefugnissen der Gemeinschaft (vgl. hierzu Abschnitt 3.2.3.3). Wie kommt es aber, daß die oben aufgeführten vielfältigen Ausnahmen, interpretationsfähigen Begriffe und schwachen Regelungstypen zu Bestandteilen der Umweltrechtsakte werden? Die Ursachen dafür können zum einen die divergierenden umweltpolitischen Interessen der Mitgliedstaaten sein, die sich nicht auf eindeutige, strikte und durchsetzbare Regelungen einigen können, zum anderen können sie im Entscheidungssystem der EG liegen, dessen institutionelle Bedingungen dazu führen, daß die zu verabschiedenden Rechtsakte im obigen Sinne »verwässert« werden. Die umweltpolitischen Interessen der Mitgliedstaaten und die institutionellen Bedingungen des EG-Entscheidungssystems werden in Kapitel 3 analysiert. Die Darstellung orientiert sich an den einzelnen an umweltpolitischen Entscheidungsprozessen der EG beteiligten Akteuren.

3. Probleme im umweltpolitischen Entscheidungssystem der Europäischen Gemeinschaft

3.1 Rechtsgrundlage der Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft

3.1.1 Zwang zur handelspolitischen Motivation der Umweltpolitik bis 1987

Vor Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte 1987 war die Rechtsgrundlage für eine EG-Umweltpolitik schwach. Die Verträge der Europäischen Gemeinschaften sahen bis dahin eine umweltpolitische Aktivität der EG nicht vor;[1] sie erwähnen die Begriffe »Umwelt« oder »Umweltschutz« nicht einmal: Zum einen war die EG als Wirtschaftsgemeinschaft gegründet worden, zum anderen war Umweltschutz bei Abschluß der Römischen Verträge 1957 noch kein politisches Thema. Die seit Beginn der siebziger Jahre einsetzende Rechtsetzung der Gemeinschaft im Umweltbereich ist im wesentlichen auf die Artikel 100 und 235 EWGV gestützt worden (vgl. Grabitz/Zacker 1989, S. 298). Grundlage dafür bildeten die Präambel und die Artikel 2 und 36 EWGV. Die in der Präambel und in Art. 2 genannten Ziele »stetige Besserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen« und »beschleunigte Hebung des Lebensstandards« wurde von den Gemeinschaftsinstitutionen im Sinne einer nicht nur quantitativen, sondern auch qualitativen Steigerung des Lebensstandards ausgelegt. Diese Interpretation impliziert, daß auch die Verbesserung des Umweltzustands zu den Zielen der Gemeinschaft gehört.[2]

Nach Art. 36 EWGV liegt die Kompetenz für Umweltschutzpolitik grundsätzlich bei den Mitgliedstaaten. Art. 36 nennt die Ausnahmen vom allgemeinen Verbot nicht-tarifärer Handelshemmnisse in der EG (Art. 30, 34 EWGV): Das Verbot steht unter anderem solchen Handelsbeschränkungen nicht entgegen, die »zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren

1 Einige Artikel im EWG-Vertrag verleihen spezifische Umweltkompetenzen, z.B. im Bereich der Agrar- und Verkehrspolitik (vgl. Rehbinder/Stewart 1985, S. 19); daneben existieren Vorschriften zum Schutz vor Radioaktivität, zu Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz im EGKS- und Euratom-Vertrag, die heute zum Umweltschutz gerechnet werden (vgl. Boettcher et al. 1987, S. 146). Eine Liste dieser partiellen Kompetenzabsicherungen geben Bungarten 1978, S. 119 ff., Offermann-Clas 1983, S. 50, und Gündling 1988, S. 23 ff.

2 Diese Interpretation wird in der Rechtswissenschaft im allgemeinen geteilt: vgl. Rehbinder/Stewart 1985, S. 20 f.; Moltke 1979, S. 78 f.; Boettcher et al. 1978, S. 147; Kreuzberger 1986, S. 174.

oder Pflanzen« gerechtfertigt sind. Allerdings dürfen solche Handelsbeschränkungen keine willkürliche Diskriminierung darstellen. Die Mitgliedstaaten waren grundsätzlich also frei, ihre eigene Umweltpolitik zu konzipieren, selbst wenn sie zu Handelshemmnissen führte. Allerdings hat der Europäische Gerichtshof – besonders in seinem Cassis de Dijon-Urteil – diese Bestimmung stets zugunsten des Freihandels interpretiert. Nationale umweltpolitische Maßnahmen, die sich auf Art. 36 berufen,[3]

- dürfen keine bedeutenden Konsequenzen für den zwischenstaatlichen Handel haben,
- das mit der Maßnahme verfolgte Ziel darf nicht mit Maßnahmen erreichbar sein, die geringere Handelswirkungen haben, und
- die Maßnahme muß rein umweltpolitische Zwecke verfolgen (vgl. Rehbinder/Stewart 1985, S. 29 f.).

Art. 100 EWGV erlaubt der Gemeinschaft, Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die sich direkt auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken, zu harmonisieren. Von dieser Regelung waren in erster Linie produktbezogene Umweltschutzvorschriften betroffen. Von einander abweichende nationale Produktnormen können zu technischen Handelshemmnissen werden, die das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes stören. Aus der Rechtsprechung des EuGH geht hervor, daß Art. 100 neben den Produktnormen auch auf Produktionsnormen Anwendung finden kann.[4] Art. 100 dient der Wirtschaftsintegration: Nur wirtschaftsbezogenes Recht fällt unter die Angleichungskompetenz der Gemeinschaft. Nicht wirtschaftsbezogener, z.B. wertorientierter oder ästhetisch motivierter Umweltschutz kam für eine Rechtsangleichung nach Art. 100 nicht in Frage (vgl. Offermann-Clas 1983, S. 51). Eine weitere Einschränkung der Anwendbarkeit von Art. 100 ergab sich daraus, daß der Artikel die Existenz von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften in mindestens einem Mitgliedstaat voraussetzt. Das heißt, daß die Gemeinschaft erst dann umweltpolitisch tätig werden kann, wenn bereits ein Mitgliedstaat vorausgegangen ist (vgl. Moltke 1979, S. 80).

Aus der Sicht des Umweltschutzes problematisch war, daß die Harmonisierungskompetenz des Art. 100 sich nicht auf das Niveau der Umweltstandards

3 Dies hatte z.B. die Bundesregierung 1984 zu Beginn der Diskussion um das Katalysatorauto erwogen.

4 Vgl. Koppen 1988, S. 35 f.; Rehbinder/Stewart 1985, S. 25; ob auch Umweltqualitätsziele durch Art. 100 abgedeckt sind, ist zweifelhaft.

bezog (vgl. Gündling 1988, S. 30). Dem Artikel war nichts über das anzustrebende Umweltschutzniveau zu entnehmen. Die Angleichung nationaler Umweltvorschriften aus Wettbewerbsgründen muß aber keineswegs immer zu umweltpolitisch wünschenwerten Ergebnissen führen.[5] Zwar kann der Wettbewerbsansatz dazu führen, daß nationale Initiativen von der Gemeinschaft aufgegriffen werden[6], doch können national weitergehende Maßnahmen mit dieser Zielsetzung auch blockiert werden. Außerdem werden harmonisierte Umweltstandards den ökologischen Gegebenheiten oft nicht gerecht.[7]

Wo Art. 100 nicht anwendbar war, konnte Art. 235 EWGV als Rechtsgrundlage für die EG-Umweltpolitik genutzt werden. Art. 235 ermächtigt die Gemeinschaft, sich in Fällen, in denen eine Tätigkeit der EG zur Verwirklichung eines ihrer Ziele notwendig erscheint, im Vertrag aber die erforderlichen Kompetenznormen nicht vorgesehen sind, diese Befugnis zuzulegen. Da die in Art. 235 angesprochenen Ziele der Gemeinschaft aber »im Rahmen des Gemeinsamen Marktes« verwirklicht werden sollen, wird allgemein davon ausgegangen, daß auch die auf Art. 235 begründeten Rechtsakte in Zusammenhang mit den ökonomischen Zielen der Gemeinschaft stehen müssen.[8] Auch Art. 235 deckt also höchstens wirtschaftsbezogene Umweltprobleme ab. Die umweltpolitischen Richtlinien mußten in der Regel mit der Verhinderung von Wettbewerbsverzerrung begründet werden, da eine andere Rechtsgrundlage nicht gegeben war. Die EG-Umweltpolitik war daher von Beginn an mit Freihandel und den Wettbewerbszielen der EG verbunden.[9]

Beide Artikel sind also mit den ökonomischen Zielen der Europäischen Gemeinschaft gekoppelt. Der in Kapitel 1 angesprochene Vorwurf des »Primats der Ökonomie« (Weidner/Knoepfel 1981, S. 63) in der EG-Umweltpolitik hat zwei Aspekte: das Übergewicht ökonomischer Ziele in der EG einerseits, die Überrepräsentanz ökonomischer Interessen im Entscheidungsprozeß andererseits (vgl. hierzu Abschnitt 3.2.7). Das Übergewicht ökonomischer Ziele ergibt sich aus der ursprünglichen Funktion der EG als einer Wirtschaftsgemein-

5 Vgl. Weinstock 1983; Jacobs 1987, S. 119; Koppen 1988, S. 53; Schneider/Sprenger 1990, S. 25 ff.

6 Zur »Vorläuferfunktion nationaler Umweltpolitik«: Moltke 1979, S. 87.

7 Vgl. zum Problem der Harmonisierung z.B. Weinstock 1983; Holzinger 1991; Van Long/Siebert 1991.

8 Rehbinder/Stewart 1985, S. 26: »The limits of Art. 235 are unclear.«

9 Vgl. Scheuing 1989, S.162 f: »Dies konnte regelrecht zynisch wirken, so etwa, wenn die Richtlinie von 1986 zum Schutze der für Versuche und andere wissenschaftliche Zwecke verwendeten Tiere mit Funktionsinteressen des Gemeinsamen Marktes begründet werden mußte; solche argumentativen Peinlichkeiten sind nun in der Tat nicht mehr erforderlich.«

schaft. Die primären Ziele der EWG waren Wirtschaftsintegration der Mitgliedstaaten und Förderung der ökonomischen Entwicklung. Die Umweltschutzpolitik der EG war vor allem zu Beginn zwar nicht rein, doch überwiegend wirtschaftspolitisch motiviert. Einige Autoren zweifelten sogar grundsätzlich an der Fähigkeit dieser ökonomischen Gemeinschaft zur Lösung ökologischer Probleme.[10]

Die These von der rein ökonomischen Motivation des umweltpolitischen Handelns der EG trifft jedoch nicht zu (so auch Rehbinder/Stewart 1985, S. 204 ff.). Neben den wirtschaftspolitischen gab es auch andere Motive: die Erkenntnis der wachsenden Bedeutung der Umweltprobleme, die Erkenntnis, daß eine gesunde Umwelt Grundlage des für die Gemeinschaft angestrebten Wohlstands ist, und die Erkenntnis, daß die EG geeignet sein könnte, die Probleme der grenzüberschreitenden und globalen Umweltverschmutzung zu lösen. Zwischen diesen ökologischen Zielen der Gemeinschaft, wie sie in den Aktionsprogrammen formuliert wurden, und dem vorrangigen Ziel des EWG-Vertrages, der Schaffung eines Gemeinsamen Marktes, bestehen jedoch Zielkonflikte, die in der umweltpolitischen Praxis der EG überwiegend zugunsten der ökonomischen Ziele gelöst wurden (vgl. z.B. Zellentin 1982, S. 1 ff.). Dies ist unter anderem auch auf die schwache Rechtsgrundlage der EG-Umweltpolitik bis zur Einheitlichen Europäischen Akte zurückzuführen. Die fehlende Rechtsgrundlage hat zumindest einen Beitrag zu dieser »Wirtschaftslastigkeit« der EG-Umweltpolitik geleistet. Daß sich der »Zwang zur ökonomischen Motivation« der Umweltpolitik einschränkend auf die Ergebnisse dieser Politik ausgewirkt hat, wird aber auch bestritten (vgl. z.B. Schröder 1986, S. 1174). Mittlerweile ist die rein rechtliche Problematik durch die Einheitliche Europäische Akte beseitigt. Unabhängig davon dürfte jedoch die faktische Wirtschaftslastigkeit dieser Politik bestehen bleiben (so auch Scheuing 1989, S. 163).

10 Beyerlin 1989, S. 361: »Trotz mancher Teilerfolge gibt die bisherige Umweltpolitik der Gemeinschaft Anlaß zu Zweifeln, ob die EG hinreichend befähigt sind, für einen wirksamen europäischen Umweltschutz zu sorgen ... Jedenfalls ist die EG nach ihrem ursprünglichen Konzept keine genuine Umweltgemeinschaft, sondern ein zwischenstaatlicher Interessenverbund, der sich des Umweltschutzes nicht um seiner selbst willen, sondern wegen seiner vielfältigen wirtschaftspolitischen Implikationen angenommen hat.« Vgl. auch Strübel 1988, S.18; Kolo 1988, S. 93.

3.1.2 Einschränkung der umweltpolitischen Handlungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten

Die Einheitliche Europäische Akte, die am 1. Juli 1987 in Kraft trat, fügte mit Art. 25 dem EWG-Vertrag ein eigenes Kapitel zur Umweltpolitik an.[11] Der Titel VII Umwelt des EWGV besteht aus den drei Artikeln 130r, 130s, 130t.[12] Mit der Einheitlichen Europäischen Akte wird die Umweltpolitik explizit zur Aufgabe der Gemeinschaft erklärt. Die Unsicherheit bezüglich der Rechtsgrundlage gemeinschaftlichen umweltpolitischen Handelns ist damit beseitigt. Die bisher ausschließlich integrationspolitische und ökonomische Legitimation der EG-Umweltpolitik wird durch eine Legitimation aufgrund umweltpolitischer Ziele ersetzt.

Art. 130r Abs.1 nennt die – im Rahmen der EWG-Verträge ungewöhnlich detailliert und umfassend beschriebenen – Ziele der Umweltpolitik der Gemeinschaft:

- die Umwelt zu erhalten, zu schützen und ihre Qualität zu verbessern,
- zum Schutz der menschlichen Gesundheit beizutragen,
- eine umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen zu gewährleisten.[13]

Art. 130r Abs. 2 schreibt einige Grundprinzipien der Umweltpolitik fest: das Vorsorgeprinzip, das Prinzip der Bekämpfung der Verschmutzung an der Quelle, das Verursacherprinzip und die Integration des Umweltschutzes in die anderen Gemeinschaftspolitiken. Diese Grundsätze waren im 1. Aktionsprogramm bereits im formuliert worden, ihre politische Umsetzung ist jedoch nur in engen Grenzen gelungen. In Art. 130r Abs. 3 wird die gemeinschaftliche Umweltpolitik gewissen Einschränkungen (»Abwägungskriterien«) unterworfen. Sie soll den Stand von Wissenschaft und Technik sowie die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Gemeinschaft und der Regionen berücksichtigen und die Kosten und Nutzen der Maßnahmen abwägen. Gleichzeitig wird hier die Grund-

11 Die erneuten Änderungen der Rechtsgrundlage der europäischen Umweltpolitik durch die Maastrichter Verträge werden in Abschnitt 6.4 dargestellt.

12 Kommentare und Bewertungen zur Auswirkung der EEA auf die EG-Umweltpolitik geben z.B. Rehbinder 1990; Koppen 1988; Brammer 1988; Gündling 1988; Jacobs 1988; Grabitz/Zacker 1989; Scheuing 1989; Sönnichsen 1989; Seidel 1989; Soell 1990.

13 Das dritte Ziel wird eingeschränkt durch die Erklärung Nr. 9 zur EEA, in der festgestellt wird, daß die EG-Umweltpolitik sich nicht störend auf die nationalen Energiepolitiken auswirken darf (vgl. Koppen 1988, S. 49; Jacobs 1987, S. 117 f.; Grabitz/Zacker 1989, S. 299).

lage gelegt für die Einführung regional differenzierter Umweltschutznormen. Da Umweltschutzmaßnahmen bisher meist auf den Harmonisierungsartikel 100 EWGV abgestützt werden mußten, stand die Gemeinschaft unter einem gewissen Druck, uniforme Standards zu beschließen.

Ebenfalls bereits im 1. Aktionsprogramm formuliert wurde das Subsidiaritätsprinzip[14], das nun in den Vertrag aufgenommen wurde: »Die Gemeinschaft wird im Bereich der Umwelt insoweit tätig, als die in Absatz 1 genannten Ziele besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können als auf der Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten« (Art. 130r Abs. 4). Das Prinzip der problemadäquaten Handlungsebene ist ein theoretisch sehr sinnvoller, auf Effizienz der Umweltpolitik zielender Grundsatz, kann aber in der europäischen politischen Praxis zu langwierigen Auseinandersetzungen darüber führen, in welchem Fall die Ziele »besser« auf welcher Handlungsebene erreicht werden können.[15] Mitgliedstaaten, die um eine Beschneidung ihrer Kompetenzen fürchten oder die eine bestimmte EG-Regelung etwa aus ökonomischen Gründen ablehnen, können versuchen, unter Berufung auf das Subsidiaritätsprinzip das Tätigwerden der EG zu verhindern.[16]

Art. 130t betrifft die Möglichkeit nationaler Alleingänge. Er ermächtigt die Mitgliedstaaten, strengere als die gemeinschaftlichen Umweltschutzregelungen beizubehalten oder zu ergreifen. Strengere nationale Umweltqualitätsstan-

14 ABl. Nr. 112 vom 20.12.1973, S. 7.

15 Dies befürchtet z.B. Koppen 1988, S. 54. Im Regelfall wird aus juristischer Sicht die EG dann als die adäquate politische Handlungsebene zu betrachten sein, wenn mehr als ein Mitgliedstaat von einem umweltpolitischen Problem betroffen ist; im Konfliktfall wird jedoch der Europäische Gerichtshof entscheiden müssen. »Besser« ist sicherlich im Sinne der geeigneten politischen Aktionsebene zu lesen, nicht als Optimierungsklausel im Sinne eines höheren Niveaus des Umweltschutzes, wie bei Gündling 1988, S. 36.

16 Die unklare Formulierung des Subsidiaritätsprinzips hat bereits zu kontroversen Interpretationen in der juristischen Literatur Anlaß gegeben. Während die einen in Art. 130r Abs. 4 Satz 1 lediglich eine »politische Leitlinie« sehen, die in Maßnahmen der EG konkretisiert werden müsse (Krämer 1988, S. 199), sehen andere darin eine justitiable Regelung (z.B. Schrenk 1990, S. 395, oder Beyerlin 1989, S. 363). Während Krämer »einer Erweiterung der Gemeinschaftsbefugnisse im Sinne einer primären Zuständigkeit und einer ergänzenden Zuständigkeit der Mitgliedstaaten das Wort [redet]« (Schrenk 1990, S. 392), wollen insbesondere die deutschen Bundesländer Art. 130r Abs. 4 Satz 1 als Subsidiaritätsprinzip im engen Sinne verstehen, wonach die übergeordnete politische Ebene Kompetenzen nur dann in Anspruch nehmen dürfe, wenn die nachrangige Ebene zur Erfüllung der anstehenden Aufgaben nicht in der Lage sei (vgl. Hennecke 1988, S. 220). Schrenck und Beyerlin wollen den Satz dagegen als Verpflichtung zur »arbeitsteiligen Zusammenarbeit« (Beyerlin 1989, S. 363; vgl. Schrenck 1990, S. 395) gelesen haben. Diese Interpretation entspricht wohl am ehesten der Geschichte dieses Satzes, der meines Erachtens im Lichte des »Prinzips der geeigneten Handlungsebene« aus dem 1. Aktionsprogramm gelesen werden muß (vgl. Schneider 1983, S. 229).

dards oder anlagenbezogene Emissionsnormen sind damit zulässig. Die Einführung des Binnenmarkts verschärft allerdings den Harmonisierungsdruck: Nationale Alleingänge werden zunehmend schwieriger durchzusetzen sein.[17] Wie schon in der Vergangenheit bei der Harmonisierung nach Art. 100 EWGV betrifft die Möglichkeit nationaler Alleingänge jedoch nicht divergierende nationale Produktstandards: Alle »binnenmarktsrelevanten« Umweltschutzmaßnahmen unterliegen der Rechtsangleichung nach Art. 100a.[18] Binnenmarktrelevanz liegt jedenfalls dann vor, wenn Produkte von Umweltschutzerfordernissen betroffen sind, wie bei der Regelung der Kfz-Emissionen oder beim PCB-Verbot, kann aber auch bei produktionsbezogenen Vorschriften gegeben sein. Neben den Artikeln 130r-t hat deshalb auch Art. 100a Bedeutung für den europäischen Umweltschutz.

Art. 100a erlaubt die erleichterte Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften im Zuge der Verwirklichung des Europäischen Binnenmarkts. Die Vorschrift bezieht sich auf die in Art. 8a EWGV genannten Ziele – Schaffung eines Raums ohne Binnengrenzen, freier Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital – und ist damit handelspolitisch motiviert. In Abweichung von Art. 100 ist für Beschlüsse über Regelungen, die die Schaffung des Binnenmarktes betreffen, nunmehr die qualifizierte Mehrheit ausreichend. Der Rat beschließt auf Vorschlag der Kommission, nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und im neu eingeführten *Verfahren der Zusammenarbeit* mit dem Parlament (zu diesem Verfahren siehe unten Abschnitt 3.3). Das Harmonisierungserfordernis zur Verwirklichung des Binnenmarkts einerseits und die divergierenden Vorstellungen der Mitgliedstaaten über das anzustrebende Niveau des Umweltschutzes andererseits stehen miteinander im Konflikt. Art. 100a enthält einige Bestimmungen, die verhindern sollen, daß dieser Konflikt zu Lasten des Umweltschutzes geht. Nach Art. 100a Abs. 3 geht die Kommission in ihren Vorschlägen zu Rechtsangleichungsmaßnahmen im Umweltschutz von einem »hohem Schutzniveau« aus. Damit ist zumindest die Ausgangsvorlage für die Verhandlungen im Rat einem höheren Umweltschutzniveau verpflichtet.

17 Das vermutet auch Rehbinder (1990, S. 76): »Politisch-ökonomisch werden freilich nationale Alleingänge oft als Widerspruch zum Europäischen Binnenmarkt empfunden werden. Der erhöhte Wettbewerbsdruck in einem weitgehend harmonisierten Markt nötigt, so wird man argumentieren, zur Egalisierung auch der Umweltschutzkosten. Ob das Argument ökonomisch gültig ist, das ist eine andere Frage.«

18 Nach Grabitz/Zacker (1989, S. 301) sind anlagen- und produktionsbezogene Umweltvorschriften in der Regel nicht durch Art. 100a gedeckt. Die Abgrenzung ist jedoch nicht eindeutig; vgl. Scheuing 1989, S. 186.

Art. 100a Abs. 4 berechtigt die Mitgliedstaaten zur Anwendung strengerer nationaler Maßnahmen, wenn die betreffende Entscheidung im Rat mit qualifizierter Mehrheit getroffen wurde. Allerdings ist noch nicht geklärt, ob ein Mitgliedstaat abweichendes nationales Recht nur beibehalten oder auch neu einführen darf.[19] Die Auslegung des Begriffs »anwenden« wird vermutlich dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) obliegen. Daneben kann nach Art. 100a Abs. 5 ein Mitgliedstaat durch eine Richtlinie ermächtigt werden, unter Bezug auf Art. 36 vorübergehend strengere Maßnahmen zu treffen. In jedem Fall – ob die relevante Norm nun auf Art. 130t oder auf Art. 100a EWGV abgestützt wurde – bleiben die Mitgliedstaaten bei der Anwendung strengerer nationaler Vorschriften an die Grundsätze gebunden, die der EuGH im Rahmen der Rechtsprechung zu den Artikeln 30 ff. und 36 EWGV entwickelt hat (siehe oben Abschnitt 3.1.1). Das heißt, es dürfen zwar handelshemmende, nicht aber diskriminierende nationale Maßnahmen erlassen werden (vgl. auch Scheuing 1989, S. 176).

Ein Abweichen einzelner Mitgliedstaaten von der gemeinschaftlichen umweltpolitischen Regelung nach oben ist also in vielen Fällen nicht möglich. Im Bild des Geleitzuges ausgedrückt: Dasjenige Schiff, das umweltpolitisch »schneller fahren« will, wird aus ökonomischen Motiven gebremst; es muß im EG-Konvoi mitfahren. Doch ist festzuhalten, daß dies nicht für alle umweltpolitischen Regelungen gilt, sondern nur für solche, die das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes stören können – das ist allerdings mehr als die Hälfte der bisherigen EG-Rechtsakte im Umweltschutz. In der Praxis machen die Mitgliedstaaten in aller Regel nicht von der Möglichkeit Gebrauch, verstärkte nationale Schutzmaßnahmen einzuführen. Zwar wird oft beklagt, daß der nationale Handlungsspielraum durch das EG-Umweltrecht eingeschränkt werde,[20] doch werden weitergehende Maßnahmen – dort wo es möglich wäre – nicht eingeführt. Das bedeutet, daß – zumindest bisher – das EG-Umweltrecht für die Materien, die es geregelt hat, in der Praxis auch die »Obergrenze« des Umweltschutzniveaus festgelegt hat. Ob einzelne Mitgliedstaaten ohne das Tätigwerden der EG möglicherweise zu strengeren nationalen Regelungen gegriffen hätten, bleibt dabei offen.

Im Sinne einer fortschrittlichen Umweltpolitik stellt sich für die Zukunft die Frage, ob über die Anwendung von Art. 100a ein höheres Niveau des europäischen Umweltschutzes erreicht werden kann, als über die Anwendung von

19 Vgl. zu dieser Frage Rehbinder 1990, S. 76 ff.; Grabitz/Zacker (1989, S. 300) vertreten die Meinung, daß die Mitgliedstaaten keine neuen Schutzmaßnahmen erlassen dürfen. Anders Scheuing 1989, S. 170, und Hailbronner 1989, S. 121.

20 Beispielsweise in der »Alleingangs«-Diskussion im Zusammenhang mit den Autoabgasen; vgl. Kapitel 4.

Art. 130r-t, ob es also günstig ist, möglichst viele umweltpolitische Entscheidungen auf Art. 100a abzustützen. Nach Art. 100a wird auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit im Ministerrat und im Verfahren der Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament entschieden. Für Entscheidungen nach Art. 130r-t wird im Grundsatz Einstimmigkeit verlangt.[21] Was bedeuten diese Entscheidungsregeln für das erreichbare Niveau des Umweltschutzes? Nach der Vorstellung der Geleitzughypothese führt das Einstimmigkeitserfordernis dazu, daß umweltpolitische Normen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner festgelegt werden (vgl. Abschnitt 2.3.1.2). Bei qualifizierter Mehrheit scheint demgegenüber eine Einigung auf strengere Normen möglich zu sein, da die am wenigsten am Umweltschutz interessierten Mitgliedstaaten überstimmt werden können. Außerdem könnte sich die Kooperation mit dem Parlament günstig auswirken, das sich bisher stets sehr umweltfreundlich gezeigt hat.[22] Soweit für die Abstützung umweltpolitischer Maßnahmen auf Art. 100a bzw. 130r-t ein Handlungsspielraum vorhanden ist, steht man also vor zwei Alternativen: Die Entscheidung nach 130r-t würde wegen der Einstimmigkeit zu einem niedrigeren Niveau der Grenzwerte führen, andererseits wären die Mitgliedstaaten – in den oben genannten Grenzen – frei, strengere nationale Maßnahmen einzusetzen. Bei der Anwendung von Art. 100a könnten Entscheidungen auf der Basis strengerer Grenzwerte fallen; negativ schlägt jedoch zu Buche, daß die Möglichkeit, strengere nationale Maßnahmen einzusetzen, im Rahmen des Art. 100a sicher restriktiver gehandhabt wird als im Rahmen von Art. 130r-t.[23]

Diese Gegenüberstellung beruht jedoch auf der Annahme, daß Einstimmigkeit notwendig zum »kleinsten gemeinsamen Nenner« führen müsse und daß von der qualifizierten Mehrheit ein höheres Niveau der Umweltstandards zu erwarten sei. Der erste Teil dieser Vermutung wurde schon in Abschnitt 2.3.1.2 bezweifelt. Die Hoffnung, daß mit qualifizierter Mehrheit strengere Standards möglich werden, ist zwar intuitiv einleuchtend, doch werden die umweltpolitisch fortschrittlichen Länder für ihre Vorstellungen in der jetzigen Situation kaum je eine qualifizierte Mehrheit zustande bringen. Es besteht vielmehr die Gefahr, daß die fortschrittlichen Länder überstimmt werden – im Gegensatz zur Einstimmigkeit haben sie keine Vetomacht mehr, wenn aufgrund des Art. 100a eine Entscheidung zugunsten einer niedrigen Norm gefällt wird. Wenn dann die

21 Zu den Abstimmungsregeln im Ministerrat vgl. Abschnitt 3.2.2.2.

22 Vgl. Umweltpolitik in der EG 1990, S. 28; die systematische Überprüfung dieser Vermutungen in Kapitel 5 führt zu überraschenden Ergebnissen.

23 Vgl. zu dieser Gegenüberstellung der Handlungsalternativen Rehbinder 1990, S.78 ff.; juristische Überlegungen zur Abgrenzung von Art. 100a und 130s unternehmen Grabitz/Zacker 1989, S. 301 ff.

Einschränkung des nationalen Handlungsspielraumes hinzukommt, so daß ein Mitgliedstaat, der strengere nationale Maßnahmen ergreifen will, durch das EG-Umweltrecht daran gehindert wird, dann ist die Situation des »Geleitzuges« tatsächlich eingetreten.[24]

3.2 Die umweltpolitischen Akteure in der Europäischen Gemeinschaft

3.2.1 Umweltpolitische Positionen der Mitgliedstaaten

Die Ziele und Positionen der Mitgliedstaaten in umweltpolitischen Entscheidungsprozessen der EG unterscheiden sich je nach den Ausgangsbedingungen und den zu lösenden Problemen. Das Ausmaß an Umweltverschmutzung, das Umweltbewußtsein der Bevölkerung, die ökonomische und die politische Lage sind Faktoren, die die umweltpolitische Position eines Mitgliedstaates bestimmen (vgl. Weizsäcker 1987, S. 183 ff.; Johnson/Corcelle 1989, S. 8). Neben Mitgliedstaaten mit einem hohen Grad an industrieller Umweltverschmutzung gibt es Staaten, bei denen Verschmutzungsprobleme (noch) keine so große Bedeutung haben, die aber Ressourcenproblemen gegenüberstehen. Einige Länder haben günstigere ökologische Bedingungen hinsichtlich der Aufnahmekapazität der Natur für Schadstoffe (z.B. die insularen oder peninsularen Staaten) oder hinsichtlich der Bilanz von Schadstoffexport und -import als andere. Einige Mitgliedstaaten sind hochindustrialisiert, andere den Entwicklungsländern zuzurechnen, was neben der unterschiedlichen ökologischen Belastung auch unterschiedliche ökonomische Zielsetzungen zur Folge hat.

Da die umweltpolitischen Entscheidungsprozesse der EG aufgrund der Entscheidungsregeln stark von den nationalen Interessen geprägt sind (vgl. Abschnitt 3.2.2), sollen die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen und umweltpolitischen Positionen der Mitgliedstaaten im folgenden skizziert werden. Die Mitgliedstaaten können nach verschiedenen ökonomischen, ökologischen und politischen Kriterien gruppiert werden.[25] Häufig wird unterschieden zwi-

24 Vgl. zur Auswirkung der Abstimmungsregeln auf das Ergebnis der EG-Umweltpolitik Abschnitt 3.2.2.2 und Kapitel 5.

25 Rehbinder/Stewart (1985, S. 9) unterscheiden »polluter vs environmental states«. Diese Unterscheidung ist für theoretische Überlegungen sehr sinnvoll, in der umweltpolitischen Praxis wird je nach Betroffenheit von einem konkreten Umweltproblem ein Mitgliedstaat einmal als »polluter«, einmal als »environmental state« auftreten.

schen den südlichen bzw. peripheren und den nördlichen bzw. zentralen Mitgliedstaaten.[26] Während die nördlichen Staaten eher mit Problemen der industriellen oder wohlstandsbedingten Verschmutzung, wie Luftverschmutzung oder Müllbergen, zu kämpfen haben, sind die südlichen Staaten mehr mit Ressourcenproblemen konfrontiert, wie Wassermangel, Waldarmut, Verkarstung oder Erosion. Diese unterschiedliche Ausgangslage führt zu unterschiedlichen Zielen in der EG-Umweltpolitik: Die nördlichen Staaten treten für normative Regelungen im Verschmutzungsbereich ein, die südlichen Staaten erwarten Hilfsmaßnahmen für ihre Ressourcenprobleme.

Andere Unterscheidungen orientieren sich am ökonomischen Entwicklungsstand. Industriestaaten haben andere Umweltprobleme als Agrarländer. Die Verschmutzungsprobleme sind in den Agrarländern geringer und anders strukturiert: Sie betreffen weniger die Luft als den Boden und die Nahrungsmittel. Gemessen am Bruttosozialprodukt arme Mitgliedstaaten haben andere umweltpolitische Ziele als reiche Länder. Für die ärmeren und weniger entwickelten Staaten hat die ökonomische Entwicklung Priorität; sie wollen ihrer Wirtschaft und Bevölkerung keine teuren Umweltschutzanstrengungen zumuten. Sie werden deshalb wenig Interesse an neuen oder verschärften gemeinschaftsweiten Umweltschutzbestimmungen haben. Die reichen Länder dagegen haben die negativen ökologischen Auswirkungen der ökonomischen Entwicklung bereits erfahren. Sie treten deshalb für verstärkten Umweltschutz ein und können sich diesen auch eher leisten als die ärmeren Staaten.

Nach ihrem Verhalten in umweltpolitischen Entscheidungsprozessen der EG können die Mitgliedstaaten auch nach ökologischen »Musterknaben«, »Mitläufern« und »Bremsern« kategorisiert werden. Die Rolle der Vorreiter übernehmen häufiger Deutschland, die Niederlande und Dänemark. Sie treten oft als Initiator von Umweltaktivitäten der Gemeinschaft auf und votieren im allgemeinen für striktere Lösungen. Als Bremser oder Nachhut gelten Großbritannien und Irland sowie Griechenland und die neuen Mitglieder Portugal und Spanien (Griechenland nimmt allerdings in jüngerer Zeit zunehmend eine umweltpolitisch fortschrittliche Haltung ein). Das Mittelfeld bilden Frankreich, Belgien, Luxemburg und Italien, die im allgemeinen eine striktere Umweltschutzpolitik weder initiieren noch forcieren, ihr aber auch nicht in jedem Fall Widerstand entgegensetzen.[27]

---

26 Wobei die Bezeichnung schon zeigt, daß die geographische Trennlinie nicht ganz aufgeht.

27 Vgl. zu dieser Kategorisierung Weinstock 1983, S. 34 ff.; Strübel 1987, S. 20; Johnson/Corcelle 1989, S. 8 f.

Zwischen den genannten Einteilungen gibt es eine starke Parallelität: Die nördlichen bzw. zentralen Staaten sind gleichzeitig die reichen und Industriestaaten, die südlichen bzw. peripheren Staaten sind die armen und Agrarländer. Die umweltpolitische Haltung der Mitgliedstaaten in den EG-Verhandlungen korreliert mit den ökonomischen Einteilungen aber nur teilweise. Dies zeigen die ökonomischen, ökologischen und umweltpolitischen Indikatoren in den folgenden drei Tabellen 3.1 bis 3.3. Nach ihrem Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner sind die umweltpolitischen Vorreiter Niederlande, Dänemark und Deutschland zu den reichen Ländern in der EG zu rechnen, wobei allerdings die Niederlande nicht in die Spitzengruppe der entwickelten Länder gehören, denn sie stehen in der Mitte, nämlich an siebter Stelle. Die konjunkturelle Situation, die die Bereitschaft zu Umweltschutzmaßnahmen erheblich beeinflußt, war insgesamt in den achtziger Jahren zumindest nicht negativ. In allen drei Ländern konnte die Arbeitslosigkeit verringert werden, in den Niederlanden sogar um drei Prozent. Die durchschnittlichen jährlichen Zuwachsraten des Inlandsproduktes lagen mit rund zwei Prozent in diesen Ländern allerdings innerhalb der EG eher am unteren Ende. Alle drei Staaten sind nach dem hohen Anteil ihrer Beschäftigten im industriellen und im Dienstleistungssektor zweifellos Industrieländer (vgl. Tabelle 3.1). Hinsichtlich der industrialisierungs- und wohlstandsabhängigen Verschmutzungsprobleme (SO_2, NO_2, CO_2, Abfälle) gehören Dänemark, Deutschland und die Niederlande bei fast allen Indikatoren zu den großen Verschmutzern. Die geringen SO_2-Emissionen pro Einwohner in den Niederlanden sind auf die Substituierung von Öl durch Erdgas zurückzuführen. Bezogen auf die Erfolge der nationalen Anstrengungen im Umweltschutz bilden diese Länder die Spitzengruppe. Dies zeigt sich z.B. an der Versorgung mit Kläranlagen, allgemeiner aber an dem von Jänicke gebildeten Indikator der Umweltqualitätsentwicklung[28], nach dem diese Ländergruppe zusammen mit Luxemburg die ersten vier Rangplätze einnimmt (vgl. Tabelle 3.2). Der Umweltschutz spielt in der politischen Diskussion in diesen Ländern eine größere Rolle. Das Umweltbewußtsein der Bevölkerung ist vergleichsweise hoch, wenn man auf die eigenen Umweltschutzbeiträge der Bürger blickt. Deutschland nimmt hier allerdings eher einen Mittelplatz ein. Die Wahlergebnisse grüner Parteien haben die Politik in Deutschland und den Niederlanden beeinflussen können. In Dänemark hingegen haben die Grünen die Zweiprozentklausel bisher nicht überspringen können (vgl. Tabelle 3.3). Für diese drei

28 Der Indikator berücksichtigt die durchschnittlichen Veränderungsraten der Emissionen von SO_2, NO_x, CO und HC, des biochemischen Sauerstoffbedarfs und der Einwohneranschlußrate an Kläranlagen für den Zeitraum 1970 bis 1985; vgl. Jänicke 1990, S. 219.

Tabelle 3.1: Ökonomische Indikatoren für die EG-Mitgliedstaaten, 1982 bis 1988

	Indikator						
	Bruttoinlandsprodukt 1988 in KKS[a] pro Einw.	Zuwachsraten des BIP 1982-1987 i.v.H.	Erwerbstätige nach Wirtschaftsbereichen: Landwirtschaft i.v.H.	Industrie i.v.H.	Dienstleistungen i.v.H.	Arbeitslosigkeit 1988 i.v.H.	Arbeitslosigkeit Veränderung 1983-1988 i.v.H.
Belgien	15 971	2,2	2,7	28,2	69,1	10,5	-2,1
Dänemark	17 184	2,1	6,3	26,3	67,4	7,0	-2,5
Deutschland	17 907	2,5	4,3	41,2	54,5	6,3	-1,2
Frankreich	17 168	2,1	6,8	30,4	62,9	10,2	+2,0
Griechenland	8 619	2,1	27,0	28,0	45,0	8,5	-0,5
Großbritannien	16 994	3,6	2,2	29,4	68,3	8,5	-2,7
Irland	10 304	3,0	15,4	27,8	56,8	17,8	+2,6
Italien	16 422	3,0	9,9	32,6	57,5	10,7	+1,7
Luxemburg	19 130	4,1	3,4	31,6	65,0	2,2	-1,4
Niederlande	16 244	2,3	4,8	26,5	68,7	9,5	-3,0
Portugal	8 553	2,8	20,7	35,1	44,2	5,7	-2,0
Spanien	11 821	3,6	14,4	32,5	53,1	19,6	+1,8

a Von Eurostat verwendete Einheit; in jeweiligen Preisen und Kaufkraftparitäten.
Quelle: Eurostat: Statistische Grundzahlen, 27. Ausgabe, 1990.

Länder gilt also die Gleichung: reiches Industrieland = große Verschmutzungsprobleme = relativ erfolgreiche Umweltpolitik = hohes Umweltbewußtsein der Bevölkerung = umweltpolitisch fortschrittliche Haltung bei EG-Entscheidungen.

Das umweltpolitische Mittelfeld in der EG bilden Belgien, Luxemburg, Frankreich und Italien. Alle vier Staaten sind sowohl den industrialisierten als auch den reichen Ländern zuzurechnen.[29] Während Luxemburg innerhalb der EG das höchste Inlandsprodukt pro Kopf hat und auch Frankreich in die Spitzengruppe gehört, fallen Italien und Belgien hier etwas ab. Die konjunkturelle Lage in den achtziger Jahren (gemessen an Wachstum und Arbeitslosigkeit)

29 Bei Italien müßte eigentlich unterschieden werden zwischen dem industrialisierten Norden und dem agrarischen Süden, die Daten liegen jedoch immer nur für Gesamtitalien vor.

Tabelle 3.2: Ökologische Indikatoren für die EG-Mitgliedstaaten, 1970 bis 1985

	Indikator					
	Umwelt-qualitäts-veränderung[a] 1970 - 1985	Von einer Kläranlage versorgte Bevölkerung 1985	Menge an Gemeinde-abfällen 1985	Emissionen 1985		
	Rangziffer	in v.H.	kg pro Einwohner	SO_2	NO_2 kg pro Einwohner	CO_2
Belgien	5	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	2 833
Dänemark	3	90	423	66	51	3 306
Deutschland	4	87	318[c]	38	48	3 391
Frankreich	6	50	272	31	31	1 863
Griechenland	12	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	1 532
Großbritannien	7	83	355[d]	65	37	2 700
Irland	10	k.A.	311[c]	39	19	2 041
Italien	8	k.A.	263	37	27	1 649
Luxemburg	2	83	357	35	59	6 976
Niederlande	1	85	449	19	38	2 802
Portugal[b]	9	13[b]	221	28	30	693
Spanien	11	29	275	k.A.	k.A.	1 316

a Nach Jänicke: gemessen an einem Umweltqualitätsindex, der die Veränderung der Emissionen von SO_2, NO_x, CO, HC, des biochemischen Sauerstoffbedarfs und der Einwohneranschlußrate an Kläranlagen umfaßt.

b 1983.

c 1984.

d 1987.

Quellen: Eurostat: Statistische Grundzahlen, 27. Ausgabe, 1990; Jänicke 1990, S. 219.

war in Luxemburg hervorragend, in Belgien und Italien relativ gut, in Frankreich aber – mit einer mäßigen Wachstumsrate und einer Zunahme der Arbeitslosigkeit – weniger zufriedenstellend (vgl. Tabelle 3.1). Soweit Angaben vorhanden sind, gehören diese Länder hinsichtlich der Verschmutzungsprobleme zum Mittelfeld der EG. Eine Ausnahme bildet Luxemburg, dessen Verschmutzungsindikatoren sehr hoch liegen. Blickt man auf die Kläranlagenversorgung und den Rangplatz bei der Umweltqualitätsentwicklung, so hat Luxemburg

Tabelle 3.3: Umweltpolitische Indikatoren für die EG-Mitgliedstaaten, 1985 bis 1990

	Indikator					
	Wahlergebnisse grüner Parteien, Stimmenanteil		Umweltbewußtsein 1986 »Umweltschutz ist ein dringendes und sofort zu lösendes Problem« i.v.H. der Nennungen	Eigene Maßnahmen zum Schutz der Umwelt 1986 »schon getan«		
	Europawahl 1989	letzte nationale Wahl		Geld geben	Kundgebung	Unterstützung einer Vereinigung
Belgien	16,6[a]/12,2[b]	2,6[a]/4,6[b]	62	13	5	6
Dänemark	–	1,4	77	21	7	16
Deutschland	8,4	4,7[c]/5,9[d]	80	13	4	2
Frankreich	10,6	3,8[e]	56	6	7	6
Griechenland	1,1	0,8	84	4	8	3
Großbritannien	14,5	0,3	67	16	4	7
Irland	3,7	5,3[f]	56	9	4	4
Italien	6,2[g]	2,5[h]	85	7	9	8
Luxemburg	6,1	8,6	83	25	9	14
Niederlande	7,0	4,1	63	39	6	14
Portugal	k.A.[i]	k.A.[i]	71	6	4	2
Spanien	1,0	k.A.	72	4	4	1

a Wallonien.
b Flandern.
c Wahlgebiet West.
d Wahlgebiet Ost.
e Präsidentschaftswahl; Boykott der Parlamentswahlen.
f Durchschnittliches Ergebnis in etwa der Hälfte der Wahlkreise.
g »Liste Verdi« und »Verdi Arcobaleno« zusammen.
h »Liste Verdi«.
i Die Ergebnisse von »Os Verdes« werden nicht ausgewiesen.

Quellen: Wahlatlas Europa 1988; Mackie/Craig 1985; Beyme 1984; Archiv der Gegenwart 1981-1990; Europa Archiv 1987, 1989; Statistisches Jahrbuch 1990; Statistik årbog 1989; Annuario Statistico Italiano 1990; Statistical Yearbook of the Netherlands 1988; Jürgen Maier: Grün-alternative und progressive Parteien in Europa (Stand 19.7.1989), unveröffentlichtes Manuskript; Bernecker 1990; Ganslandt 1990; Drüke 1986; KOM: Die Europäer und ihre Umwelt, 1986.

eine besonders erfolgreiche Bilanz vorzuweisen, die anderen drei Staaten dieser Gruppe liegen mit den Rangplätzen fünf, sechs und acht wieder in der Mitte (vgl. Tabelle 3.2). Dasselbe gilt für die umweltpolitische Situation: Die Umweltschutzbereitschaft der Bürger und die Wahlergebnisse grüner Parteien sind in Luxemburg sehr hoch, wogegen die anderen Länder Mittelplätze einnehmen. Die teilweise hohen Wahlergebnisse grüner Parteien bei den letzten Europa-Wahlen (Belgien, Frankreich) haben wohl primär deklaratorischen Charakter; ihre Bedeutung sollte nicht zu hoch veranschlagt werden (vgl. Tabelle 3.3). Auch für die Gruppe der »Mitläufer« ist die obige Gleichung grundsätzlich gültig: Die nicht ganz so reichen Industrieländer liegen bei allen anderen Indikatoren in der Mitte und weisen auch ein mittleres Engagement in der EG auf. Völlig aus der Reihe tanzt allerdings Luxemburg: Bei sämtlichen Indikatoren gehört es eindeutig zur Gruppe der Musterknaben, in der EG-Umweltpolitik zeigte es jedoch bis vor einigen Jahren kein besonderes Engagment.

Die Gruppe der »Bremser« besteht aus Großbritannien, Irland, Griechenland, Portugal und Spanien. Mit Ausnahme von Großbritannien handelt es sich bei diesen Ländern um Agrarstaaten (der Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft liegt zwischen 14 und 27 Prozent) mit einem vergleichsweise niedrigen Sozialprodukt pro Einwohner. Die meisten der Länder (ausgenommen Griechenland) haben in den achtziger Jahren ein beachtliches Wachstum aufzuweisen. Mit Ausnahme von Spanien und Irland, wo die Arbeitslosenquoten besonders hoch sind, konnten sie auch die Arbeitslosigkeit eindämmen (vgl. Tabelle 3.1). Hinsichtlich der Verschmutzungsindikatoren gehört Großbritannien zu den großen Verschmutzern. Die übrigen Staaten – soweit hier überhaupt Angaben vorhanden sind – liegen eher am Ende der Skala, wobei allerdings die Unterschiede zu den Industrieländern nicht so bedeutend sind. In der Umweltqualitätsentwicklung seit 1970 nehmen diese Staaten die unteren Rangplätze ein (außer Großbritannien, das im Mittelfeld rangiert). Die Versorgung mit Kläranlagen ist schlecht (vgl. Tabelle 3.2). Die Angaben der Bevölkerung zum eigenen Einsatz für den Umweltschutz liegen sehr niedrig, wobei in Großbritannien hier teilweise mittlere Werte erreicht werden. Die Wahlergebnisse grüner Listen und Parteien sind sowohl bei den nationalen als auch bei den Europa-Wahlen unbeträchtlich.[30] Großbritanniens Grüne haben bei den letzten Europa-Wahlen erstaunliche 14,5 Prozent erreicht, hatten aber bei nationalen Wahlen aufgrund des Mehrheitswahlrechts bisher keine Chance. Auffällig ist, daß in dieser Gruppe teilweise das deklarierte Umweltbewußtsein recht hoch ist. So halten in Griechenland 84 Prozent den Umwelt-

30 Das Ergebnis der Liste *Os Verdes* in Portugal wird nicht gesondert ausgewiesen.

schutz für ein »dringendes und sofort zu lösendes Problem«, in Portugal 71 Prozent und in Spanien 72 Prozent (vgl. Tabelle 3.3). Dies könnte damit zusammenhängen, daß diese Länder sich in der Phase der Entdeckung der Umweltprobleme und der Absichtserklärungen befinden. Auch in dieser Gruppe bleibt der Zusammenhang zwischen ökonomischer Entwicklung und umweltpolitischer Position in EG-Verhandlungen erhalten: Die armen Agrarländer haben geringere Probleme der industriellen Verschmutzung, das Umweltbewußtsein ist noch kaum ausgeprägt, und nationale Umweltpolitik wird nur in geringem Umfang betrieben. Diese Länder sehen hauptsächlich die Kostenseite des Umweltschutzes und leisten deshalb Widerstand gegen eine strikte gemeinschaftliche Umweltpolitik. Umweltschutz bedeutet für sie in erster Linie Bewältigung ihrer Ressourcenprobleme. Die Ausnahme in dieser Gruppe bildet Großbritannien, das nach allen Indikatoren im Mittelfeld rangiert. Der Widerstand Großbritanniens gegen viele umweltpolitische Initiativen der EG dürfte seine Ursachen in einem niedrigen Umweltbewußtsein der Bürger und einem dementsprechend geringen politischen Handlungsdruck haben. Außerdem hat vermutlich die schlechte konjunkturelle Lage zu Beginn der achtziger Jahre einen Beitrag geleistet.

Neben den Wettbewerbszielen der Gemeinschaft (vgl. Abschnitt 3.1.1) bilden auch die Wettbewerbsinteressen der Mitgliedstaaten ein wichtiges Motiv für die EG-Umweltpolitik. Die Errichtung des Gemeinsamen Marktes erfordert den Abbau bzw. die Vermeidung von Handelshemmnissen. Die umweltpolitischen Initiativen der EG waren und sind in vielen Fällen auf den Abbau von Handelsbarrieren gerichtet (vgl. Schneider 1987, S. 195; Sönnichsen 1989, S. 114). Von der Problematik der Handelsschranken bzw. der Wettbewerbsverzerrung sind besonders Umweltschutzanforderungen an Produkte betroffen. Stellt ein Mitgliedstaat Umweltschutznormen für ein bestimmtes Produkt auf, z.B. einen höchstzulässigen Geräuschpegel für Rasenmäher, so stellt diese Norm für Produzenten des Produktes in den anderen Mitgliedstaaten insofern ein Handelshemmnis dar, als sie nun beim Export in diesen Mitgliedstaat eine Umweltschutznorm einhalten müssen, die anderswo keine Gültigkeit hat. Nachdem die Möglichkeiten abweichender nationaler Produktnormen durch die Rechtssprechung des EuGH ziemlich eingeschränkt sind, folgt daraus für die EG, die auf das Ziel des Gemeinsamen Marktes verpflichtet ist, in vielen Fällen eine Harmonisierungspflicht.

Für den Staat, der die Umweltschutznorm einführen will, besteht aber seinerseits ein Harmonisierungsanreiz: Die Umweltschutzanforderungen belasten die nationalen Produzenten des Produkts mit höheren Kosten, wogegen diese mit dem Hinweis auf die verringerte internationale Konkurrenzfähigkeit und

auf die angebliche »Wettbewerbsverzerrung«[31] protestieren. Gerade exportabhängige Staaten sind deshalb im Interesse ihrer Industrie an gemeinschaftsweit einheitlichen Umweltschutzregelungen interessiert und werden dieses Interesse im Ministerrat einbringen. Umgekehrt werden Mitgliedstaaten in einer anderen Situation aus Wettbewerbsgründen eine gemeinschaftliche neue oder strengere Umweltnorm ablehnen: Hat ein Mitgliedstaat aufgrund seiner geographischen Lage oder seines ökonomischen Entwicklungsstands in einer bestimmten Hinsicht eine relativ gute Umweltqualität (z.B. eine geringe SO_2-Belastung), so ist er an einer Einschränkung der umweltbelastenden Tätigkeit durch eine gemeinschaftliche Umweltschutznorm nicht interessiert. Eine solche Norm impliziert Kosten für die heimische Industrie, die sich ebenfalls gegen diese »Wettbewerbsverzerrung« wehren wird. Dieser Mitgliedstaat möchte seinen Standort- oder natürlichen Wettbewerbsvorteil nutzen.

Je nach der anstehenden Frage haben die Mitgliedstaaten also unterschiedliche wettbewerbspolitische Interessen: Strebt ein Mitgliedstaat aufgrund hoher Umweltbelastungen in einem speziellen Bereich eine strengere Umweltschutzregelung an, so ist er gleichzeitig daran interessiert, den Wettbewerbsnachteil, der der eigenen Wirtschaft durch die höheren Umweltschutzkosten entsteht, zu vermeiden. Der Mitgliedstaat wird also eine gemeinschaftsweite Harmonisierung der Umweltschutznorm anstreben. Andere Mitgliedstaaten, die unter dieser spezifischen Umweltbelastung nicht leiden, werden daran interessiert sein, den eigenen Wettbewerbsvorteil zu nutzen. Sie werden versuchen, ihrer Wirtschaft die höheren Umweltschutzkosten durch eine gemeinschaftsweite Norm zu ersparen und daher gegen diese Regelung votieren.

3.2.2 Der Umweltministerrat

3.2.2.1 Der Ministerrat als Entscheidungszentrum der EG

Das häufig kritisierte Übergewicht nationaler Interessen im Entscheidungsprozeß der EG hat zwei institutionelle Ursachen: die im nächsten Abschnitt behandelten Entscheidungsregeln im Ministerrat und die Kompetenzverteilung zwi-

31 Das Argument der Wettbewerbsverzerrung ist vom gesamtwirtschaftlichen und vom umweltpolitischen Standpunkt aus nicht stichhaltig: »Gilt ein derartiger Eingriff vom einzelwirtschaftlichen Standpunkt aus regelmäßig als ›Verzerrung‹ überkommener Wettbewerbspositionen, so ist vom gesamtwirtschaftlich-politischen Standpunkt dagegen eine Korrektur (im Sinne einer ›Entzerrung‹) bestehender unerwünschter Wettbewerbsvorteile, die umweltverschmutzenden Branchen und Unternehmen aufgrund der kostenlosen Verfügbarkeit des Produktionsfaktors ›Umwelt‹ in der Vergangenheit nutzen konnten, zu diagnostizieren« (Jarre 1978, S. 74).

schen den EG-Organen. Die Entscheidungen in der EG werden im wesentlichen vom Ministerrat getroffen; die Mitwirkung der Kommission, des Europäischen Parlaments und der anderen Organe ist begrenzt. Nach Art. 145 EWGV hat er die Aufgabe, die in den Verträgen festgelegten Ziele der EG mit seinen Beschlüssen zu verwirklichen. Zur Wahrnehmung der Legislative arbeitet der Rat mit den anderen EG-Organen zusammen. Der Rat beschließt – von wenigen Fällen abgesehen – aufgrund eines Vorschlags der Europäischen Kommission. Er muß in den in den Verträgen vorgesehenen Fällen vor der Beschlußfassung Stellungnahmen des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses einholen (Art. 149, 198 EWGV). Mit der Einheitlichen Europäischen Akte wurde für bestimmte Entscheidungen das Verfahren der Zusammenarbeit (vgl. zum Verfahren der Zusammenarbeit Abschnitte 3.2.4.1 und 3.3.1) mit dem Parlament eingeführt (Art. 149 EWGV). Der Rat bzw. seine Mitglieder sind weder dem Europäischen Parlament noch den nationalen Parlamenten verantwortlich. Die Rechtsetzungsbefugnis des Ministerrates unterliegt damit nur wenigen Einschränkungen. Der Ministerrat ist das politische Machtzentrum der Gemeinschaft. Der Rat der Europäischen Gemeinschaften verhandelt als Rat der zuständigen Fachminister. Als Rat der Umweltminister ist er in der letzten Dekade in der Regel drei bis vier Mal pro Jahr zusammengetreten. Dazu kommen manchmal noch informelle Treffen der Umweltminister der Gemeinschaft, die meist einen speziellen Gegenstand zum Thema haben.[32]

In dieser Struktur zeigt sich die Nähe der EG zu internationalen Entscheidungsmechanismen: Im internationalen Bereich wird auf dem Weg über Verhandlungen zwischen souveränen Staaten entschieden. Dieses Prinzip ist in der EG wegen der Entscheidungskompetenz des Ministerrats noch überwiegend erhalten. Die Existenz der anderen Organe, besonders Kommission und Parlament, macht das EG-Regime innerstaatlichen Entscheidungssystemen vergleichbar. Diese Organe, die für das gesamteuropäische Interesse stehen, haben jedoch nur geringe Mitwirkungsmöglichkeiten. Anders als in demokratischen Staaten liegt die Entscheidungsmacht nicht bei einer gewählten Regierung oder gewählten Parlamenten, sondern bei Bevollmächtigten der Mitgliedstaaten. Die EG kann deshalb als »präföderalistisches« System bezeichnet werden.

Die Verhandlungen des Rates werden von Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten geführt, die an Weisungen und Aufträge ihrer Regierungen gebunden sind. Die Kommission nimmt mit Rederecht an den Verhandlungen teil; sie wird durch den jeweils zuständigen Kommissar vertreten. Mitglieder des

32 So fand z.B. im Februar 1988 in Wildbad Kreuth eine Konferenz der Umweltminister zum Thema »Landwirtschaft und Umweltschutz« statt oder im Oktober 1988 in Bonn zur »Verschmutzung des Rheins«; vgl. die Chronik in Weidenfeld/Wessels 1983 ff.

Ministerrates sind die fachlich zuständigen nationalen Minister, Staatsminister oder Staatssekretäre, soweit sie nach den einzelnen Verfassungen Regierungsmitglieder sind.[33] Die jeweiligen Vertreter im Rat werden von den Regierungen der Mitgliedstaaten benannt. Das Ziel der einzelnen Ratsmitglieder besteht darin, soweit wie möglich das nationale Interesse durchzusetzen, um Kritik der eigenen Regierung, der betroffenen Klientel und der Wahlbevölkerung zu vermeiden. Gemeinsames Interesse aller Mitglieder ist es jedoch, eine Einigung zustande zu bringen: »Gemeinschaftsorgan zu sein, in dem nationale Standpunkte zur Geltung gebracht werden, macht den spezifischen Charakter des Rates aus« (Hrbek 1984, S. 393).

Zur Vorbereitung der Entscheidungsfindung verfügt der Rat über einen organisatorischen Unterbau.[34] Jeder Mitgliedstaat unterhält eine *Ständige Vertretung* in Brüssel, die sich aus Fachpersonal der nationalen Verwaltung zusammensetzt. Der *Ausschuß der Ständigen Vertreter* (AStV) hat die Aufgabe, die Arbeit des Rates inhaltlich vorzubereiten. Da die Vorbereitung der Beschlüsse Fachkenntnis und Spezialisierung verlangt, tagt der Ausschuß in zwei Teilen, als Gremium der Ständigen Vertreter (AStV II) und als Kollegium der Stellvertreter der Botschafter (AStV I). Für Umweltfragen ist der AStV I zuständig. Themen oder Entwürfe, über die bereits auf der Ebene des AStV volle Einigung erzielt werden kann, oder eher routinemäßige Akte, wie die Befassung des Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses, werden als sogenannte »A-Punkte« an den Rat weitergeleitet. Über A-Punkte beschließt der Rat in der Regel summarisch ohne Aussprache (vgl. Europäische Gemeinschaft 1987, S. 128; Leonard 1989, S. 41). Der Ministerrat diskutiert über die Punkte, über die der AStV keine Einigung erzielen konnte, bei denen jedoch die Differenzen zwischen den Ländern nicht mehr allzu groß sind.

Solange die Auffassungen der Regierungen noch sehr weit auseinanderliegen, und bevor ein Vorschlag vom AStV geprüft wird, wird er in Expertengremien, den *Arbeitsgruppen des Rates*, behandelt. Die Mitglieder sind Angehörige der nationalen Verwaltungen, häufig dieselben Experten, die bereits im Rahmen von Kommissions-Arbeitsgruppen bei der Ausarbeitung des Vorschlags konsultiert wurden. In den Ratsarbeitsgruppen vertreten sie jedoch – juristisch

33 Obwohl die Staatssekretäre in der Bundesrepublik Deutschland formell nicht Mitglied der Regierungen sind, werden sie vom Rat als Regierungsvertreter akzeptiert (vgl. Europäische Gemeinschaft 1987, S. 122 f.).

34 Einzelheiten zur Organisation und zur jeweiligen Besetzung des Rates, des Ausschusses der Ständigen Vertreter und des Generalsekretariats können dem regelmäßig erscheinenden »Leitfaden des Rates der Europäischen Gemeinschaften«, hrsg. vom Generalsekretariat des Rates, entnommen werden.

gesehen – die offizielle Position ihrer Regierung, während sie bei der Kommission ihre persönliche Meinung äußern (vgl. Europäische Gemeinschaft 1987, S. 119). Den Vorsitz führt ein Repräsentant des Landes, das zur Zeit die Ratspräsidentschaft innehat. Die Verhandlungen über den Kommissionsentwurf finden in der Regel in mehreren Sitzungen statt. Die nationalen Delegationen sind weisungsgebunden und müssen in veränderten Entscheidungssituationen erst neue Instruktionen ihrer Regierung einholen. Die Verhandlungen werden solange fortgesetzt, bis entweder eine Einigung erzielt wird oder aber in strittigen Punkten keine Bewegung mehr möglich scheint. Zu diesem Zeitpunkt wird der Vorschlag an den AStV weitergeleitet.

Auf allen drei Ebenen, Rat, AStV und Arbeitsgruppen, verhandeln jeweils nationale Delegationen miteinander, die auf die umweltpolitischen Positionen ihres Herkunftslandes verpflichtet sind. Im EG-Entscheidungsprozeß werden in erster Linie nationale, nicht gesellschaftliche Konflikte ausgetragen. Zwar geht es auch hier um den Ausgleich ökonomischer mit ökologischen Interessen, doch wird entlang der nationalen Linie verhandelt und entschieden. Um zu einer Einigung zu kommen, müssen die Differenzen der Mitgliedstaaten überwunden werden. Dementsprechend kann die EG-Umweltpolitik immer nur ein Kompromiß zwischen nationalen Interessen sein; das gesamteuropäische Interesse, vertreten durch Kommission und Parlament, kommt im Entscheidungsprozeß kaum zum Tragen. Die Defizite der europäischen Umweltpolitik werden oft auf diese institutionelle Struktur zurückgeführt.[35]

Die Folgerung, daß in jedem Fall mit einer progressiveren europäischen Umweltpolitik zu rechnen wäre, wenn die Entscheidungsmacht beim Parlament und/oder bei einer vom Parlament getragenen Kommission läge, ist jedoch nicht zulässig. Zum einen könnte sich die umweltpolitische Haltung des Parlaments verändern, wenn es mehr Entscheidungskompetenzen erhält (vgl. hierzu Abschnitt 3.2.4), zum anderen hängt die »umweltpolitische Fortschrittlichkeit« der Entscheidungen des Ministerrats von den Positionen der Mitgliedstaaten und von den verwendeten Entscheidungsregeln ab: Je mehr Mitgliedstaaten umweltpolitisch fortschrittliche Positionen einnehmen und je geringer die erforderliche Mehrheit im Umweltministerrat ist, desto eher können auch im Rat umweltpolitisch fortschrittliche Entscheidungen getroffen werden – denen sich dann umweltpolitisch weniger motivierte Mitgliedstaaten beugen müssen.

35 Beispielsweise Weber 1985, S. 146; sehr drastisch Kolo 1988, S. 94; für einen konkreten Fall: Strübel 1987, S. 20: »Der Streit um die UVP-Richtlinie weist darauf hin, daß im Entscheidungsprozeß zwischen den Institutionen der EG supranationale Überlegungen, wie sie das Parlament und die Kommission formulieren, erst hinter nationalstaatlichen Interessen und Souveränitätsvorbehalten rangieren.«

3.2.2.2 Entscheidungsregeln im Umweltministerrat

Die Entscheidungsfindung im Ministerrat wird erschwert durch die verwendeten Mehrheitsregeln. Nach dem EWG-Vertrag (Art. 148, Abs. 1) entscheidet der Rat mit der Mehrheit seiner Mitglieder, soweit die Verträge nichts anderes vorsehen. In der Mehrzahl der Fälle ist allerdings qualifizierte Mehrheit oder Einstimmigkeit vorgesehen.[36] In der politischen Praxis wurden bis in die achtziger Jahre nahezu alle Beschlüsse des Rates einstimmig getroffen.[37] Seit Einführung der Einheitlichen Europäischen Akte hat sich allerdings das Verhalten im Rat geändert. Von der Möglichkeit der Beschlußfassung mit qualifizierter Mehrheit wird tatsächlich Gebrauch gemacht.[38]

Im Bereich der Umweltpolitik konnten bis zum Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte aufgrund der schwachen Rechtsgrundlage Beschlüsse nur einstimmig getroffen werden. Art. 100 und 235 EWGV, auf die die umweltpolitischen Rechtsakte abgestützt wurden, verlangen einstimmige Beschlußfassung auf Vorschlag der Kommission, in der Regel nach Anhörung des Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses. Diese Situation hat sich mit Einführung der Einheitlichen Europäischen Akte geändert (vgl. Abschnitt 3.1.2). Soweit EG-Regelungen zum Umweltschutz die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes berühren, also vor allem beim produktbezogenen Umweltschutz, werden sie nach den Modalitäten des Art. 100a EWGV beschlossen. Der Umweltministerrat entscheidet dann mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission, in Zusammenarbeit mit dem Parlament und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses.

Für alle anderen Umweltschutz-Regelungen legt Art. 130s EWGV fest, daß der Umweltministerrat auf Vorschlag der Kommission einstimmig über das Tätigwerden der Gemeinschaft beschließt. Die umweltpolitischen Beschlüsse selbst kann der Rat dann mit qualifizierter Mehrheit treffen; welche Beschlüsse jedoch mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden, entscheidet der Rat wieder einstimmig. Diese Regelung kommt faktisch dem Einstimmigkeitserfordernis nahe (so auch Rehbinder 1990, S. 74). Allerdings sehen bereits einige aufgrund

36 Vgl. z.B. Leonard 1989, S. 41 f.; Hrbek 1984, S. 396; Europäische Gemeinschaft 1987, S. 125 ff.

37 Hintergrund ist der »Luxemburger Kompromiß« vom 29. Januar 1966, eine auf Betreiben de Gaulles zustandegekommene politische Absichtserklärung der damals sechs Mitgliedstaaten, nach einvernehmlichen Lösungen zu suchen, falls vitale Interessen eines oder mehrerer Mitgliedstaaten auf dem Spiel stehen, der Vertrag aber Mehrheitsentscheidung vorsieht (vgl. Schweitzer/Hummer 1980, S. 54; Wortlaut der Luxemburger Erklärung z.B. bei Thiel 1989, S. 33 f.).

38 Nach Inkrafttreten der EEA hat sich bisher kein Land mehr auf den »Luxemburger Kompromiß« berufen; vgl. Ehlermann 1990, S. 73.

130s EWGV ergangenen Richtlinien für Folge-Richtlinien Mehrheitsbeschlüsse vor (vgl. Scheuing 1989, S. 183). Das Festhalten am Einstimmigkeitsprinzip hat mit den Befürchtungen der Mitgliedstaaten zu tun, daß die Tätigkeit der EG in der Umweltpolitik weitreichende ökonomische Konsequenzen für sie hätte. Die wenige Monate vor der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte stattfindende Diskussion um das Katalysatorauto hat dazu sicherlich beigetragen.[39]

Das Einstimmigkeitserfordernis bedingt die lange Verhandlungsdauer und die »Verwässerung« der Rechtsakte durch schwache Regelungstypen und interpretationsfähige Begriffe. Um das Scheitern der Verhandlungen zu vermeiden, muß solange nach einem Kompromiß gesucht werden, bis alle zwölf Mitgliedstaaten zustimmen können. Um ihre Position möglichst weitgehend durchsetzen zu können, nutzen die Mitgliedstaaten eine ganze Reihe von strategischen Verhaltensweisen während der Verhandlungen im Rat. Hierzu gehören z.B. das strategische Informieren der anderen Mitglieder über die eigene Haltung, das Verstecken hinter anderen Mitgliedstaaten, die ähnliche Interessen haben, das überraschende Veto oder die Bekanntgabe eines Ratsmitglieds, keine ausreichende Entscheidungsbefugnis zu besitzen, und anderes mehr. Diese Strategien verzögern die Verhandlungen, tragen aber auch dazu bei, immer wieder neue Lösungsvorschläge zu suchen und zu finden, so daß schließlich eine Einigung erzielt werden kann. Eine der bedeutsamsten Strategien ist das Schnüren von Abstimmungspaketen: Während der Beratungen werden verschiedene Entscheidungen miteinander verknüpft, Zugeständnisse einzelner Mitglieder in einem Bereich werden durch Zugeständnisse anderer Mitglieder in anderen Bereichen kompensiert. Dies kann innerhalb desselben Politikfelds im Ministerrat, aber auch zwischen verschiedenen Politikfeldern auf der Ebene des Europäischen Rates geschehen. Diese Art der Entscheidungsfindung hat viele Nachteile und wird häufig kritisiert.[40] Andererseits ist ein Kompromiß bei den gegebenen unterschiedlichen Interessen und unter der Bedingung der Einstimmigkeit oft nur auf diese Weise möglich.[41]

---

39 Vgl. Ehlermann (1986, S. 103): »Das Mißtrauen gegen die qualifizierte Mehrheit gerade in diesem Bereich ist leicht zu erklären; es beruht auf den Erfahrungen, die einige Regierungen während der schwierigen Diskussionen um das abgasfreie Auto wenige Monate vor der Regierungskonferenz gemacht hatten«; ähnlich Grabitz/Zacker 1989, S. 299.

40 Leonard (1989, S. 43) spricht beispielsweise von »Kuhhandel«. Vgl. zu den Nachteilen von Paketlösungen Abschnitt 5.3.2.5.

41 So urteilt Hrbek (1984, S. 397): »Gemeinschaftsbildung und Entwicklung als Ausbalancierung verschiedener Interessen wird, wie die bisherige Erfahrung zeigt, nur einvernehmlich möglich sein, braucht also Kompromiß und package deal.«

Mit der Einstimmigkeit wird den einzelnen Mitgliedstaaten viel Gewicht zugestanden. Die Zustimmung jedes Mitgliedstaates muß erlangt werden, bevor ein Beschluß gefaßt werden kann. Jeder Mitgliedstaat ist gleich mächtig, insofern jeder über ein Vetorecht verfügt. Das Vetorecht jedes einzelnen Mitgliedstaates birgt nach Ansicht vieler Autoren die Gefahr, daß sich die EG-Umweltpolitik jeweils an dem Mitgliedstaat orientieren muß, der für das niedrigste Umweltschutzniveau eintritt. Dies ist der Hintergrund der Vorstellung vom umweltpolitischen »Geleitzug EG«, wo eine Einigung stets nur auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner möglich ist: »Verbindliche Grenzwerte sind selten, deren Festsetzung bestimmte bisher das langsamste Schiff im Konvoi« (Battis 1989, S. 367). Tatsächlich hat ja jeder Mitgliedstaat die Möglichkeit, seine Zustimmung zu einer umweltpolitischen Regelung solange zu verweigern, bis diese seinen eigenen Vorstellungen entspricht. Falls die anderen Mitgliedstaaten nicht bereit sind, ihm entgegenzukommen, kann der Rechtsakt nicht verabschiedet werden. Allerdings kann ein Mitgliedstaat eine solche Blockadepolitik nicht allzu häufig einsetzen, da er mit ähnlichen Reaktionen der anderen Staaten auf anderen Gebieten rechnen muß. Häufiger dürfte der oben angesprochene Fall sein, daß Mitgliedstaaten sich für umweltpolitische Zugeständnisse bei anderen Entscheidungen kompensieren lassen. Insofern ist nicht damit zu rechnen, daß die umweltpolitischen Kompromisse in jedem Fall auf dem Niveau geschlossen werden, das der »langsamste« Mitgliedstaat präferieren würde.

Außerdem ermöglicht das Einstimmigkeitserfordernis es ja auch denjenigen Mitgliedstaaten, die »schneller fahren« wollen, ihre Zustimmung zu Umweltschutzregelungen auf niedrigem Niveau zu verweigern – eine Möglichkeit, die in der Vergangenheit auch genutzt wurde. Hier besteht jedoch eine Asymmetrie: Ein »langsamer« Mitgliedstaat kann durch eine Blockade nur gewinnen, da er entweder den Status quo erhalten kann, was ja seinem Interesse nahe liegt, oder eine Kompensation erhält. Ein »schneller« Mitgliedstaat kann mit einer Blockade seine Ziele nicht erreichen: Er möchte den Status quo verändern. Eine gemeinschaftliche Regelung auf niedrigem Niveau ist für ihn aus wettbewerbspolitischen oder aus umweltpolitischen Gründen einer Erhaltung des Status quo vorzuziehen. Vom Einstimmigkeitsprinzip ist deshalb in der Tendenz eher eine Orientierung an den umweltpolitischen »Bremsern« der Gemeinschaft zu erwarten, als die Orientierung an den umweltpolitisch fortschrittlichen Staaten.

Allerdings stellt sich die Frage, ob mit qualifizierter Mehrheit (bzw. mit dem neuen Verfahren nach Art. 100a) ein besseres Ergebnis erzielt werden kann. Zwar können nun Mitgliedstaaten, die für sehr niedrige Umweltstan-

dards votieren, überstimmt werden, doch gilt das ebenso für die fortschrittlichen Mitgliedstaaten. Da die »Vorreiter« zur Zeit nur drei Mitgliedstaaten umfassen, deren Stimmanteil nicht groß genug ist, um eine Sperrminorität zu bilden, verbleibt diesen – anders als bei Einstimmigkeit – auch kein Vetorecht. Die Nachhut dagegen verfügt über ausreichend Stimmen, um eine Entscheidung blockieren zu können. Es ist also wahrscheinlich, daß eine qualifizierte Mehrheit am ehesten durch eine Koalition der Nachhut mit den Konvoi-Staaten zustandekommt. Insofern ist fraglich, ob mit qualifizierter Mehrheit im Umweltministerrat für strengere Umweltnormen entschieden wird als bei Einstimmigkeit.[42]

Eine Wandlung zugunsten umweltfreundlicherer Entscheidungen in der EG könnte das Verfahren der Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament bringen. Das Parlament hat sich in seinen umweltpolitischen Stellungnahmen stets im Sinne fortschrittlicher Umweltpolitik geäußert. Da die Stellungnahmen des Parlaments aber bisher keinen Einfluß auf die Entscheidungen ausübten, stand es auch nicht in der politischen Verantwortung.[43] Es fragt sich also, ob das Parlament im Kooperationsverfahren seine Umweltfreundlichkeit beibehält, aber auch, ob es tatsächlich sehr viel größere Einflußchancen hat. Für eine Änderung oder Ablehnung des Ratsbeschlusses benötigt es die absolute Mehrheit. Beides ist vom Rat einstimmig überstimmbar; falls die Kommission die Änderungsvorschläge des Parlaments nicht übernimmt, genügt sogar die qualifizierte Mehrheit.[44] Die Auswirkung dieses Verfahrens auf das Ergebnis der EG-Umweltpolitik ist also nicht a priori klar.

3.2.2.3 Scheitern der Verhandlungen

Im Verein mit dem Einstimmigkeitserfordernis bergen Konflikte der Mitgliedstaaten die ständige Gefahr, daß anstehende Entscheidungen nicht zustande kommen, weil eine Einigung im Ministerrat nicht möglich ist. In dieser Situation wird häufig ein Kompromiß auf der Ebene des Europäischen Rates ange-

42 In Abschnitt 5.3.2.2 werden die Auswirkungen der Abstimmungsregeln auf die Macht von »Vorreitern«, »Bremsern« und Konvoi-Staaten und auf das Ergebnis der Entscheidung systematisch analysiert.

43 Zum Verfahren der Zusammenarbeit und zur bisherigen umweltpolitischen Haltung des EP vgl. Abschnitt 3.2.4.

44 Die Einflußchance des EP im Kooperationsverfahren wird in Abschnitt 5.3.3 untersucht.

strebt.[45] Dadurch fungierte der Europäische Rat lange Zeit als letzte Instanz. Auf dieser Ebene ist die Chance, daß ein *package deal* zwischen verschiedenen Politikbereichen abgeschlossen werden kann, größer als bei den Fachräten. Seit 1988 war der Europäische Rat jedoch nicht mehr bereit, die Rolle der letzten Instanz zu spielen, sondern hat sich wieder darauf konzentriert, die grundlegenden Richtungsentscheidungen zu treffen (vgl. Ehlermann 1990, S. 66). Strittige Probleme der Umweltpolitik wurden nur selten auf der Ebene der Regierungschefs behandelt. Auch spielten Paketlösungen zwischen Umweltpolitik und anderen Politikfeldern kaum eine Rolle. Das könnte sich erklären aus dem großteils ziemlich technisch-verwaltungsmäßigen Charakter der zu treffenden Entscheidungen, aus der bisher vergleichsweise geringen Politisierung der Umweltschutzprobleme und aus dem Mangel an öffentlichem Interesse und entsprechendem Druck auf die nationalen Regierungen.[46] Zunehmender politischer Druck aufgrund des sich in allen EG-Ländern stärker entwickelnden Umweltbewußtseins könnte die Regierungen jedoch in der Zukunft veranlassen, auch umweltpolitische Fragen mit in die Verhandlung auf der höchsten politischen Ebene hineinzunehmen.

Gerade in der Umweltpolitik gibt es aber einige Beispiele für das vollständige Scheitern der Verhandlungen. Die betreffenden Vorschläge sind nach längeren aussichtslosen Verhandlungen im Rat von der Kommission zurückgezogen worden. Das gilt z.B. für den Vorschlag der Kommission zur Reduktion des Schwefelgehalts schwerer Heizöle von 1975, über den sich die Mitgliedstaaten wegen der ökonomischen Auswirkungen und der unterschiedlichen energiepolitischen Vorstellungen nicht einigen konnten. Die Kommission zog diesen Vorschlag schließlich 1981 zurück (vgl. Rehbinder/Stewart 1985, S. 81; Johnson/Corcelle 1989, S. 123). Ein anderer Fall war der Vorschlag für Emissionsstandards für die Abwässer von Papiermühlen von 1975. Diesen Vorschlag diskutierte der Rat mehrfach, konnte aber bis heute keine Einigung erzielen. Ursache dafür waren die hohen Kosten, die der betroffenen Industrie entstanden wären. Insbesondere Großbritannien stellte sich gegen harmonisierte Grenzwerte, da

45 Ursprünglich hatten die Römischen Verträge keine Treffen zwischen den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten vorgesehen. Die zunächst unregelmäßigen informellen Gipfeltreffen wurden – aufgrund eines Beschlusses vom Dezember 1974 – seit 1975 als regelmäßige Tagungen unter dem Titel Europäischer Rat abgehalten, zunächst dreimal jährlich, seit 1986 zweimal jährlich. Sie finden jeweils in dem Mitgliedstaat statt, der die Präsidentschaft innehat. Die EEA verleiht in Art. 2 dem Europäischen Rat nun den Status eines vertraglich vorgesehenen Organs, definiert aber nicht seine Kompetenzen (zum Europäischen Rat vgl. Donat 1987).

46 Vgl. Rehbinder/Stewart 1985, S. 261 f. Daß umweltpolitische Forderungen von der Bundesregierung in der Regel nicht mit anderen Politikbereichen verknüpft werden, wird in der bundesdeutschen Umweltverwaltung durchaus bedauert.

die dortige Industrie durch Ableitung ins Meer die internen Gewässer kaum belastete (vgl. Rehbinder/Stewart 1985, S. 68 f.; Johnson/Corcelle 1989, S. 93). Über einen Vorschlag über die Verklappung von Abfällen auf See, den die Kommission 1976 einbrachte, konnte ebenfalls keine Einigung erzielt werden (vgl. Rehbinder/Stewart 1985, S. 71; Johnson/Corcelle 1989, S. 101). Falls ein Vorschlag zurückgezogen wird, hängt es von der Initiative der Kommission, aber auch von Anregungen des Parlaments oder einzelner Mitgliedstaaten im Rat ab, ob die Vorlage in neuer Gestalt wieder auf die umweltpolitische Tagesordnung der EG gesetzt wird.

3.2.3 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaft

3.2.3.1 Clearingstelle für nationale Interessen

Nach den Verträgen besitzt die Kommission das alleinige Recht zur legislativen Initiative (Art. 155 EWGV), sie ist »Initiator der Gemeinschaftspolitik« (Woyke 1984, S. 366). Der Rat kann in den meisten Fällen nur auf Vorschlag der Kommission entscheiden. Abänderungen von Vorschlägen der Kommission kann er nur einstimmig beschließen (Art. 149 Abs. 1 EWGV), was das Gewicht des Kommissionsvorschlags unterstreicht. Allerdings kann der Rat und – damit die Mitgliedstaaten – nach Art. 152 EWGV die Kommission auffordern, zur Verwirklichung der Ziele der Gemeinschaft Vorschläge zu unterbreiten.[47] Die Kommission ist jedoch unabhängig, sie muß dieser Aufforderung nicht Folge leisten (vgl. Schweitzer/Hummer 1980, S. 61). Kann der Rat sich auf einen Vorschlag der Kommission nicht einigen, kann er ihn aber auch nicht einstimmig zurückweisen, so tritt die Kommission als Vermittler auf. Sie kann ihren Vorschlag abändern, zurückziehen oder einen neuen Vorschlag einbringen (vgl. Thiel 1988, S. 38; Woyke 1984, S. 366). In der politischen Praxis übernimmt die Kommission oft im Verlauf der Verhandlungen im Rat entstandene Lösungsvorschläge als eigene Vorschläge, um eine Einigung zu ermöglichen (vgl. Hrbek 1984, S. 393; vgl. auch die Fallstudie in Kapitel 4).

Das Initiativmonopol der Kommission wurde eingeschränkt durch die Luxemburger Erklärung von 1965, welche die Kommission verpflichtet, Kontakt

47 Anstöße zu europäischen Rechtsakten erfolgen auch durch Initiativstellungnahmen des Parlaments oder des WSA, die von KOM oder Rat aufgegriffen werden, oder durch Anregungen von Verbänden. Sehr häufig geht die Initiative von einem Mitgliedstaat aus, der via Rat die KOM auffordert, einen Vorschlag auszuarbeiten.

mit den Mitgliedstaaten aufzunehmen, ehe sie einen Vorschlag einbringt.[48] Das bedeutete, daß die Kommission sich in ihren Vorschlägen stets an dem orientierte, was im Rat voraussichtlich durchsetzbar war. Sie versuchte die nationalen Interessen über Kontakte zur Verwaltung und zu nationalen Verbänden zu antizipieren. Die Praxis der Einstimmigkeit im Ministerrat verstärkte die Notwendigkeit dieses Vorgehens und schwächte die Position der Kommission als Vertreterin des Gemeinschaftsinteresses. Ihr politisches Gewicht innerhalb der EG-Institutionen und ihre Autorität als Initiator der EG-Politik hatte die Kommission weitgehend eingebüßt (vgl. auch Woyke 1984, S. 367 ff.). Erst mit dem Projekt der Vollendung des Europäischen Binnenmarkts hat die Kommission in den achtziger Jahren an ihre Rolle als »Motor« der Integration wieder anknüpfen können.[49] Das Initiativmonopol der Kommission bedeutet aber in jedem Fall, daß keine Gesetzesinitiativen an der Kommission vorbei getätigt werden können.

Im Bereich der Umweltpolitik hat die Kommission ihre Funktion als Initiator der Gemeinschaftspolitik sehr viel stärker wahrgenommen als in anderen Politikbereichen. Bereits seit 1971 hatte die Kommission begonnen, Vorstöße in Richtung einer eigenständigen EG-Umweltpolitik zu unternehmen. Besonders im ersten Jahrzehnt der gemeinschaftlichen Umweltpolitik wurden die Vorschläge für umweltpolitische Richtlinien überwiegend von der Kommission selbst initiiert. In den siebziger Jahren hatten die Mitgliedstaaten noch kaum eigenständige Umweltpolitiken entwickelt. Von seiten der Mitgliedstaaten kamen daher nur wenige Initiativen, es kam aber auch wenig Widerstand gegen Vorschläge der Kommission. In einer Zeit des schlagartig entstehenden Umweltbewußtseins war es für die Regierungen in den Fällen schwierig, der Übertragung von umweltpolitischen Kompetenzen an die Gemeinschaft zu widerstehen, in denen gemeinschaftsweite Aktion sinnvoll erschien. Das erklärt den relativen Erfolg der Kommissionsvorschläge in den siebziger Jahren (vgl. Rehbinder/Stewart 1985, S. 258). Im Laufe der Jahre haben die Mitgliedstaaten jedoch stärker Einfluß genommen. Vorschläge für umweltpolitische Rechtsakte wurden von Rat initiiert, auf informellem Weg oder über das *Informations- und Stillhalteabkommen* von einzelnen Mitgliedstaaten angeregt.[50]

48 Luxemburger Erklärung vom 28.1.1966; vgl. Europäische Gemeinschaft 1987, S. 131.

49 Zu den Faktoren der jüngsten Steigerung des politischen Gewichts der KOM: Ehlermann 1990, S. 69 ff.

50 Mitgliedstaaten konnten durch nationale Umweltschutzmaßnahmen die Entwicklung der gemeinschaftlichen Umweltpolitik beeinflussen: Im Informations- und Stillhalteabkommen von 1973 (Abl C 9 vom 15.3.1973 und Ergänzung in Abl. C 86 vom 20.7.1974) verpflichten sich die Mitgliedstaaten, die KOM von jeder geplanten Umweltschutzmaßnahme zu unterrichten, die für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes oder für die Umweltvorschriften oder -programme der EG von Bedeutung sein könnte. Vgl. Bungarten 1978, S. 186; Rehbinder/Stewart 1985, S. 259.

Die Vorbereitung der Vorschläge der Kommission erfolgt in den jeweils zuständigen Dienststellen. Die letzte Entscheidung trifft die Kommission als Kollektiv. Die Beschlüsse der Kommission werden nach Art. 17 FusV mit Mehrheit der Mitglieder gefaßt. Die Beschlußfassung erfolgt kollegial, eine Delegation der Entscheidungsbefugnis auf einzelne Mitglieder der Kommission ist nicht möglich. Tatsächlich machen die Kommissionsmitglieder von Mehrheitsentscheidungen nur selten Gebrauch. Die Kommission nutzt zur Beilegung von Differenzen das Instrument der Abstimmung eher selten und versucht, divergierende Interessen durch längere Beratung auszugleichen (vgl. Schmitt von Sydow 1980, S. 198). Eine Vorprüfung der Tagesordnungspunkte der jeweiligen Kommissionssitzung wird von der Runde der Kabinettchefs vorgenommen. Haben die Kabinettchefs sich über eine Vorlage geeinigt, so kann in der Kommissionssitzung ohne Aussprache beschlossen werden (vgl. Schmitt von Sydow 1980, S. 193). Die mündliche Beschlußfassung in der wöchentlichen Sitzung umfaßt allerdings nur etwa fünf Prozent der zu treffenden Beschlüsse. Über die anderen Vorlagen wird im schriftlichen Umlaufverfahren oder auf dem Wege der Zeichnungsermächtigung entschieden (zu diesen Verfahren ausführlich Schmitt von Sydow 1980, S. 199-208). Das Prinzip der kollegialen Entscheidung weicht damit zunehmend dem *Ressortprinzip*. Nur politisch besonders bedeutsame Beschlüsse werden von der Kommission kollegial in der regelmäßigen Sitzung getroffen. In den meisten Fällen verlassen sich die Kommissare auf den fachlich zuständigen Kollegen, was dazu führt, daß die jeweilige federführende Generaldirektion einen großen Einfluß auf die Entscheidung hat.

Die Vorbereitung des Vorschlags erfolgt in der zuständigen Abteilung der Kommission. In der Regel ist für einen Vorschlag eine Generaldirektion federführend zuständig, andere interessierte Generaldirektionen werden beratend beteiligt (vgl. Schmitt von Sydow 1980, S. 190). Bei der Vorbereitung der Rechtsakte läßt sich die Kommission von Ausschüssen beraten und unterstützen. Die Ausschußlandschaft ist wegen der großen Zahl der Ausschüsse und Unterausschüsse, wegen der Vielfalt der Typen und der fehlenden Systematik in den Bezeichnungen kaum zu übersehen.[51] Die Ausschüsse bestehen entweder ständig, oder sie werden ad hoc einberufen. *Ständige Ausschüsse* sind alle institutionalisierten Ausschüsse, aber auch Ausschüsse, die für permanent bestehende Fragen ihres Fachbereiches zuständig sind. *Ad-hoc-Ausschüsse* beschäftigen sich mit einem Einzelproblem und werden nach seiner Lösung aufgelöst – was

51 Ausführlich zum System der Ausschüsse Schmitt von Sydow 1980, S. 132 ff.; vgl. auch Europäische Gemeinschaft 1987, S. 136.

nicht heißt, daß sie nicht unter Umständen doch eine sehr lange Lebensdauer erreichen. Die *Sachverständigengruppen* werden von der Kommission eingesetzt und sind nicht institutionell abgesichert (vgl. Schmitt von Sydow 1980, S. 135). Nach den Angaben des Haushaltsplans 1990[52] bestehen im Bereich Umwelt und nukleare Sicherheit zur Zeit 20 Ausschüsse, darunter zwei *Verwaltungsausschüsse*.[53] Hierbei sind allerdings Ad-hoc-Arbeitsgruppen und Sachverständigengruppen nicht erfaßt. Mitglieder der Ausschüsse sind überwiegend nationale Fachbeamte, die entweder als Regierungsvertreter auftreten – in den Ausschüssen – oder ihre Privatmeinung einbringen – in den Sachverständigengruppen. Mitglieder können aber auch Wissenschaftler, Vertreter von Wirtschafts-, Verbraucher-, Umwelt- oder anderen Verbänden sein. Ausschüsse, die sich nur aus Vertretern gesellschaftlicher Interessen zusammensetzen, werden im allgemeinen als *Beratende Ausschüsse* bezeichnet.

Die wichtigste Aufgabe der Ausschüsse und Arbeitsgruppen besteht in der Berücksichtigung nationaler Interessen. Über die beratenden Auschüsse und vor allem die Sachverständigengruppen versucht die Kommission, die nationalen Positionen jeweils schon in der Entwicklungsphase zu antizipieren, um ihren Vorschlägen eine Durchsetzungschance im Ministerrat zu geben. Woyke sieht diese Beteiligung der nationalen Verwaltungen schon in der Vorbereitungsphase als »Ausdruck für einen Re-Nationalisierungsprozeß im Gefüge der EG, der sich integrationshemmend, wenn nicht integrationsbedrohend auswirkt ... Damit änderte sich auch die Rolle der Kommission, die nun von den nationalen Interessen der Mitgliedstaaten zunehmend abhängig wurde. Somit nimmt die Kommission heute trotz ihres Vorschlagsrechts nicht viel mehr als die Funktion einer Clearingstelle ein« (Woyke 1984, S. 369).

Die Kompetenzverteilung zwischen den Organen mit dem Rat als Entscheidungszentrum und der Kommission als Initiatorin europäischer Politik hat in der Praxis dazu geführt, daß die Kommission ihre Aufgabe als Wahrerin des gesamteuropäischen Interesses nicht erfüllen konnte. Die Kommission hat ihr Initiativrecht weitgehend den Mitgliedstaaten überlassen und bei der Vorbereitung ihrer Vorlagen von vorneherein in erster Linie versucht, einen Kompromiß zwischen den nationalen Positionen zu finden. Damit wird auch die Phase der Initiierung und Vorbereitung der Rechtsakte vorwiegend durch die nationalen Interessen dominiert.

52 Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 1990, Abl. L 24 vom 29.1.1990, 90/26/Euratom, EGKS, EWG, S. 390 f.

53 Die Verwaltungs- und Regelungsausschüsse vertreten das Interesse der Mitgliedstaaten bei Rechtsakten der Kommission, an deren Zustandekommen der Rat nicht beteiligt ist.

3.2.3.2 Geringe Ressourcenausstattung der Umweltdienststelle

Die Kommissionsverwaltung setzt sich aus den Generaldirektionen und besonderen Dienststellen zusammen.[54] Die Funktion der Dienststellen besteht in der Vorbereitung und Durchführung der Tätigkeit der Kommission. Die Kommissare sind gegenüber den ihnen zugeordneten Generaldirektionen weisungsberechtigt; der Generaldirektor oder Dienststellenleiter ist dem Kommissar verantwortlich. Die Mehrzahl der Abteilungen der Kommission ist mit ökonomischen Fragen befaßt. Den mit Landwirtschaft, Industrie, Handel, Wettbewerb, Finanzen und Regionalpolitik befaßten Generaldirektionen stehen nur wenige nicht vorwiegend ökonomisch orientierte Abteilungen gegenüber, darunter die GD I: Auswärtige Beziehungen, die GD X: Information, Kommunikation und Kultur, die GD XII: Wissenschaft, Forschung und Entwicklung oder die GD XI: Umwelt, nukleare Sicherheit und Katastrophenschutz. Innerhalb der Kommission müssen sich also eine einzige am Umweltschutz orientierte Einheit sowie nur ein Umweltkommissar gegenüber vielen an ökonomischen Zielen orientierten Einheiten durchsetzen. Auch dies ist ein institutioneller Aspekt der Überrepräsentanz ökonomischer Interessen im Entscheidungssystem. Nicht in jedem Fall werden aber die ökologischen und die ökonomischen Ziele miteinander in Konflikt stehen, so daß je nach der anstehenden Frage die Umweltabteilung mit einzelnen anderen Abteilungen in Konkurrenz steht, andere Abteilungen aber auf ihrer Seite hat.

Im Februar 1971 gründete die Kommission die Dienststelle *Umwelt- und Verbraucherschutz*. Sie bestand zunächst aus drei Verwaltungseinheiten, von denen sich zwei mit Umweltschutzaufgaben befaßten, eine mit Verbraucherschutz.[55] 1981 wurde die Dienststelle in die GD XI: *Umwelt, Verbraucherschutz und nukleare Sicherheit* umgewandelt und bis 1988 sukzessive um einige Abteilungen erweitert. Die vorläufig letzte größere Reorganisation erfolgte 1990. Die GD XI ist für alle fachlich übergreifenden Probleme des Umweltschutzes, für die Koordinierung und für die Verwirklichung der Umweltaktionsprogramme zuständig. In ihre Kompetenz fallen der Strahlenschutz, der Katastrophenschutz, Umweltchemikalien, Biotechnologie, Abfallwirtschaft, Bodenschutz, Lärm, Gewässerschutz, Luftverunreinigungen, Naturschutz, Umweltinformation und -erziehung sowie internationale Angelegenheiten im

54 Anfang 1991 bestanden neben dem Generalsekretariat insgesamt 34 Dienste. Dazu gehören neben den nach Politikfeldern organisierten Generaldirektionen besondere Dienststellen wie der Juristische Dienst, Übersetzungs- und Dolmetscherdienste oder das Statistische Amt.

55 Die folgenden Angaben sind den Organisationsplänen der Europäischen Kommission, Luxemburg Januar 1974 bis Februar 1991 entnommen.

Umweltbereich. Viele Kompetenzen für umweltpolitisch relevante Einzelentscheidungen verblieben jedoch bei den fachlich zuständigen Generaldirektionen, vor allem in den Bereichen Landwirtschaft, Binnenmarkt, Verkehr, Energie und Forschung.[56] Häufig überschneiden sich die Aufgabenbereiche der GD XI mit denen anderer Generaldirektionen, z.B. mit

- der *GD V: Beschäftigung*, die unter anderem für Gesundheitsschutz, Arbeitsmedizin, Arbeitsplatzsicherheit und Toxikologie zuständig ist;
- der *GD VI: Landwirtschaft*, die auch für Qualität und Gesundheit pflanzlicher und tierischer Erzeugnisse zuständig ist;
- der *GD XVII: Energie*, die eine Abteilung für Kernenergie unterhält;
- der *GD III: Binnenmarkt*, die sich mit der Harmonisierung von Produkt- oder Produktionsnormen in der EG befaßt, worunter oft auch Umweltschutzanforderungen an Produkte fallen.[57]

Zu den Defiziten der EG-Umweltpolitik gehört die geringe Ausstattung der Umweltabteilung der Kommission mit Personal und Finanzmitteln. Auch dieses Problem wird in kritischen Veröffentlichungen häufig angesprochen.[58] Die Frage, welche Ressourcenausstattung für einen Politikbereich angemessen ist, läßt sich allerdings nicht absolut beantworten. Die Antwort hängt von Art und Umfang der zu bewältigenden Aufgaben ab. Vergleiche der für die EG-Umweltpolitik eingesetzten Ressourcen mit anderen Politikfeldern oder mit der nationalen Umweltverwaltung sind nur begrenzt aussagefähig (vgl. zu den Umweltschutzausgaben Abschnitt 2.1). Über die personal- und budgetmäßige Entwicklung der Dienststelle 1973 bis 1991 gibt die nachstehende Tabelle 3.4 Auskunft.

Die Tabelle zeigt zunächst die Personalentwicklung als Anzahl der Dauerplanstellen und als Anteil am Personal des gesamten Verwaltungshaushalts der Kommission. Das Personal der GD XI hat sich von 39 Dauerplanstellen im Jahr 1973 auf 168 im Jahr 1991 mehr als vervierfacht, der Anteil des GD XI-Personals am Personal der Kommission insgesamt hat sich von 0,58 Prozent in 1973 auf 1,33 Prozent in 1991 gesteigert, also gut verdoppelt. Bei den A-Bediensteten (qualifiziertes und technisches Personal) ist der Anteil am Gesamtpersonal

56 So besteht z.B. beim Statistischen Amt eine Abteilung für Umweltstatistik, in der *GD VII: Verkehr* eine Abteilung *Umweltaspekte des Verkehrs* oder in der *GD XII: Forschung* eine Direktion *Umwelt und nicht-nukleare Energie* und ein *Institut für Umwelt* in Ispra, Italien.

57 Das ist z.B. der Fall bei den Entscheidungen zur Reduktion der Kraftfahrzeugabgase.

58 Darauf weist eine Reihe von Autoren (z.B. Moltke 1979, S. 78; Rehbinder/Stewart 1985, S. 254; Strübel 1987, S. 19; Weidner 1990, S. 85; Kolo 1988, S. 98) und nicht zuletzt die GD XI selbst hin (KOM: 10 Jahre Umweltpolitik, S. 15).

Tabelle 3.4: Die Entwicklung der Umweltdienststelle der EG-Kommission, Personal, Mittelzuweisungen und erledigte Aufgaben, 1973 bis 1991

	Personalentwicklung[a]				Mittelzuweisungen					
	Insgesamt		A-Laufbahn		Verwaltungsmittel[b]		operationelle Mittel[c]			Dem Rat vorgelegte
Jahr	abs.	i.v.H.	abs.	i.v.H.	1000 ECU	i.v.H.	1000 ECU	i.v.H.[d]	Jahr	Texte[e]
1973	39	0,58	21	1,10	2 501	0,58	510	0,01	1973	1
1975	61	0,80	29	1,43	2 178	0,80	1 196	0,02	1974	44
1977	82	1,02	33	1,58	3 805	1,02	2 374	0,03	1975	14
1979	85	1,02	36	1,67	5 662	1,02	3 368	0,02	1976	25
1981	90	1,02	38	1,68	6 413	1,02	3 792	0,02	1977	15
1983	103	1,08	40	1,65	7 588	1,08	11 262	0,05	1978	14
1985	k.A.	–	k.A.	–	k.A.	–	15 107	0,05	1979	17
1987	131	1,16	64	2,05	11 828	1,16	24 663	0,07	1980	28
1989	148	1,23	71	2,17	15 177	1,23	28 830	0,07	1981	16
1991	168	1,33	80	2,28	19 519	1,33	85 594	0,15	1982	17

a Dauerplanstellen und als Anteil des GD XI-Personals am Personal der Kommissionsverwaltung.

b Für Personal- und Sachausgaben; Schätzung auf der Basis des Personalanteils.

c Operationelle Mittel der GD XI (Haushaltskapitel »Umwelt« und »Verbraucherschutz«, vgl. Tabelle 3.3).

d Als Anteil an den Gesamtausgaben der EG.

e Vorschläge für Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen, Empfehlungen und Mitteilungen; ab 1984 liegen keine Angaben mehr vor.

Quellen: EG: Haushaltspläne 1973 bis 1991; KOM: Haushaltsvademecum 1989; KOM: 10 Jahre Umweltpolitik, Anhang II.

der Kommission noch etwas höher (1973: 1,10 Prozent, 1991: 2,28 Prozent). Dennoch ist die GD XI mit rund einem Prozent des Kommissionspersonals eine kleine Generaldirektion. Den 168 Bediensteten der GD XI stehen 1991 beispielsweise rund 800 Bedienstete in den GD VI und XIV: Landwirtschaft und Fischerei gegenüber, das entspricht etwa 6,4 Prozent des Kommissionspersonals.[59]

59 Bei 34 Generaldirektionen und Diensten entspricht das arithmetische Mittel einem Personalanteil von rund drei Prozent pro Dienststelle.

Allerdings verfügt die GD XI über eine hohe Zahl an externen Kräften. Zu den 168 Bediensteten (davon 80 A-Personal) kommen 183 externe Mitarbeiter (davon 99 höherer Dienst), die von den Mitgliedstaaten entsandt und besoldet werden. Damit verfügt die GD XI 1991 über insgesamt 351 Mitarbeiter. Die Zahl der externen Mitarbeiter ist in den vergangenen Jahren meist nahezu ebenso hoch gewesen wie die Zahl der EG-Bediensteten.[60]

Daß dem Rat 1974 fast zweimal so viele Vorschläge für Rechtsakte, nämlich 44, vorgelegt wurden wie 1983 (23), obwohl sich das Personal der Dienststelle inzwischen verdoppelt hatte, mag auf den ersten Blick an das Parkinsonsche Gesetz erinnern. Doch sind die Rechtsakte in Umfang, Qualität und erforderlichem Vorbereitungsaufwand wohl zu unterschiedlich, um aus der Zahl der vorgelegten Texte Schlüsse ziehen zu können. Die Verwaltungsmittel werden in den Haushaltsplänen der EG nicht nach Generaldirektionen ausgewiesen. Sie können jedoch auf der Basis des Personalanteils geschätzt werden.[61] Die Verwaltungsmittel, also die Ausgaben für Personal, Gebäude und Sachmittel, überstiegen im ersten Jahrzehnt nach der Gründung der Dienststelle die operationellen Mittel für den Umweltschutz deutlich. Dies änderte sich erst 1983 mit der beginnenden Steigerung der Umweltschutzausgaben. Doch auch für 1991 betrugen die Verwaltungsmittel für die GD XI noch beinahe ein Viertel der operationellen Mittel. Für die Agrarabteilung beträgt das entsprechende Verhältnis rund ein Zehntel.

Die der GD XI zur Verfügung stehenden operationellen Mittel entsprechen etwa den Haushaltskapiteln *Umwelt* und *Verbraucherschutz*. Die Umweltforschungsmittel werden von der GD XII verwaltet (vgl. zu den Umweltschutzausgaben die Tabelle 2.2 in Abschnitt 2.1). Der Anteil der Ausgaben im Rahmen dieser beiden Haushaltskapitel an den Gesamtausgaben der EG betrug 1973 0,01 Prozent und steigerte sich bis 1991 auf 0,15 Prozent. Der geringe Budgetumfang wurde bereits in dem Abschnitt über die Umweltschutzausgaben kommentiert und mit anderen Politikbereichen und den Mitgliedstaaten verglichen. Dennoch soll hier noch ein kurzer Blick auf die operationellen Mittel anderer Generaldirektionen geworfen werden, weil das verfügbare Budget immer auch das politische Gewicht und die Durchsetzungsfähigkeit einer Abteilung anzeigt und diese außerdem beeinflußt: Während die operationellen Mittel im Umweltbereich 1973 bei 0,01 Prozent der EG-Gesamtausgaben lagen und bis 1990 auf 0,09 Prozent anstiegen, erhöhte sich der Anteil der Ausgaben für die gleichzeitig mit der Umweltpolitik gestartete Regionalpolitik von 0 Prozent (1973) auf

60 1988 waren es 140 externe Kräfte, 1989: 133, 1990: 119.

61 Ich danke Herrn Josef Goepp von der *GD XIX Haushalt* für seine diesbezüglichen Hinweise.

11,4 Prozent (1990). Die operationellen Mittel im Agrarbereich lagen 1973 bei 82,4 Prozent und 1990 noch bei 62,1 Prozent; die Ausgaben für die Energie- und Industriepolitik entwickelten sich von 1,5 Prozent (1973) auf 3,8 Prozent (1990). Die GD XI ist damit eine Generaldirektion mit einem sehr kleinen Budget, das zwar durchaus Zuwächse aufweisen kann, die jedoch mit anderen Politikbereichen, wie der Regionalpolitik, nicht vergleichbar sind (Angaben nach den Haushaltsplänen der EG 1973 bis 1991).

Trotz einer organisatorisch, personell und budgetmäßig beachtlichen Expansion ist die Generaldirektion Umweltschutz also nach wie vor eine kleine Dienststelle. Insbesondere die finanzielle Ausstattung ist immer noch niedrig. Das politische Gewicht der GD XI – und damit ihre Durchsetzungsfähigkeit gegenüber anderen Dienststellen der Kommission bei politischen und Kompetenzkonflikten – hängt jedoch nicht nur von der Ausstattung mit Personal und Budget ab. Umweltprobleme, steigendes Umweltbewußtsein der EG-Bevölkerung und zunehmende Relevanz der Umweltpolitik für die Regierungen der Mitgliedstaaten erhöhen auch das Gewicht des Politikfeldes Umweltschutz in der EG und damit das Gewicht der zuständigen Kommissionsdienststelle. Dennoch kann der geringe Anteil des Umweltschutzpersonals am gesamten Personal der Kommission und der Umweltschutzausgaben an den Gesamtausgaben der EG als Indikator für das geringe Gewicht ökologischer Ziele bzw. der Umweltpolitik innerhalb der Politiken der Gemeinschaft angesehen werden. Das Ressourcendefizit steht in Zusammenhang mit einigen anderen Problemen der europäischen Umweltpolitik: Die lange Dauer der umweltpolitischen Entscheidungsprozesse ist zumindest zum Teil auch auf lange Vorbereitungszeiten der Rechtsakte in der Kommission zurückzuführen, und diese können Resultat der personellen Unterbesetzung sein. Ähnliches gilt für den Vorwurf der Konzeptionslosigkeit der EG-Umweltpolitik. Der bisherige »Feuerwehr-Approach« dürfte seine Ursachen außer in der fehlenden Rechtsgrundlage auch darin haben, daß mit den bestehenden Kapazitäten mehr als die Bearbeitung der jeweils anstehenden Probleme nicht zu leisten war.

3.2.3.3 Eingeschränkte Kontrollkapazität

Nach Art. 5 EWGV obliegt die Implementation der Rechtsakte der Gemeinschaft grundsätzlich dem Mitgliedstaaten. Für die Umweltpolitik bestimmt analog der mit der Einheitlichen Europäischen Akte eingeführte Art. 130r Abs. 4: »Unbeschadet einiger Maßnahmen gemeinschaftlicher Art tragen die Mitgliedstaaten für die Finanzierung und Durchführung der anderen Maßnahmen

Sorge.« Für die Kontrolle der Umsetzung und innerstaatlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts ist nach Art. 155 EWGV die Kommission als »Hüterin der Verträge« zuständig. Die Kommission kann im Rahmen des in Art. 169 EWGV vorgesehenen Verfahrens aktiv werden, um die korrekte Umsetzung und Anwendung des europäischen Umweltrechts zu sichern. Seit 1984 gibt es bei der GD XI eine eigene Abteilung für die Überwachung der Anwendung des Gemeinschaftsrechts.

Bevor ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 169 eingeleitet wird, unternimmt die Kommission verschiedene formelle und informelle Schritte, um die Umsetzung einer Richtlinie zu gewährleisten. Nach Verabschiedung einer Richtlinie durch den Rat unterrichtet die Kommission alle Mitgliedstaaten über die Richtlinie und die in ihr enthaltenen Fristen zur Anpassung des nationalen Rechts. Ein zweites solches Schreiben richtet die Kommission etwa drei Monate vor Ablauf der Frist an all jene Mitgliedstaaten, die bis zu diesem Zeitpunkt keine Mitteilung über die Umsetzung der Richtlinie übermittelt haben. Neben diesen förmlichen Schreiben kommt es zu informellen Kontakten zwischen der Kommission und den zuständigen nationalen Stellen.[62] Ist nach Ablauf der Frist von einem Mitgliedstaat keine Mitteilung über die Umsetzung erfolgt, oder ist die Umsetzung in nationales Recht nach Auffassung der Kommission nicht korrekt durchgeführt worden, so leitet die Kommission ein förmliches Vertragsverletzungsverfahren ein. Die Überwachung der Rechtsanwendung erfolgt zwar von den zuständigen Beamten in den Generaldirektionen, Entscheidungen über Vertragsverletzungsverfahren werden jedoch von der Kommission selbst getroffen, die etwa alle sechs Monate über derartige Verfahren beschließt (nach Angaben von Krämer 1988, S. 205).

Die erste Stufe des Verfahrens besteht aus einem förmlichen Mahnschreiben der Kommission an den Mitgliedstaat. Dieser hat zwei Monate Zeit (in der Praxis bis zur nächsten Kommissionssitzung, auf der sich die Kommissare mit Verfahren nach Art. 169 befassen), sich zu den von der Kommission genannten Beschwerdepunkten zu äußern. Im nächsten Schritt gibt die Kommission eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab, in der sie darlegt, inwiefern der betroffene Mitgliedstaat gegen das Gemeinschaftsrecht verstoßen hat. Kommt der Staat dieser Stellungnahme innerhalb der von der Kommission gesetzten Frist nicht nach, so kann die Kommission den Gerichtshof anrufen.

62 Beispielsweise in Form von Konferenzen mit den Vertretern der nationalen Behörden, in denen Einzelheiten der Durchführung besprochen werden, oder in Form schriftlicher oder persönlicher Kontakte des zuständigen Kommissionsbeamten mit den Mitgliedstaaten, die fehlende oder unkorrekte Umsetzung bereits erkennen lassen (vgl. Krämer 1988, S. 204).

Bei der Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren sind drei Rechtsgründe zu unterscheiden: die Nichtmitteilung von Umsetzungsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten, die unrichtige oder unvollständige Umsetzung und die unrichtige Anwendung von Gemeinschaftsrecht (vgl. Abschnitt 2.3.2.1). Erfolgt die Mitteilung über die Umsetzung nicht fristgerecht, so beschließt die Kommission sofort die Einleitung des Vertragsverletzungsverfahrens, da der Mitgliedstaat zu diesem Zeitpunkt bereits zwei förmliche Aufforderungen erhalten hat. Die Prüfung der Umsetzungsakte auf ihre inhaltliche Korrektheit gestaltet sich aus praktischen Gründen oftmals sehr schwierig.[63] Vor allem zur Kontrolle der Anwendung hat aber die Kommission wenig Möglichkeiten: Zur systematischen Kontrolle fehlen ihr die personellen und finanziellen Ressourcen. Über Berichte in den Medien erfährt die Kommission manchmal von Vollzugsdefiziten in den Mitgliedstaaten. Grundsätzlich steht der Kommission auch die Möglichkeit zur Verfügung, Gutachten über die Umsetzung bestimmter Richtlinien in einzelnen Mitgliedstaaten erstellen zu lassen. Da dieses Verfahren sehr aufwendig ist, kann es jedoch nur in Einzelfällen angewendet werden. Im 4. Aktionsprogramm macht die Kommission den Vorschlag, »Umweltinspektoren« einzuführen, die in Zusammenarbeit mit nationalen Behörden eine einheitliche und wirksame Anwendung des Gemeinschaftsrechts garantieren sollen.[64] Allerdings besteht zur Zeit wenig Hoffnung, daß diese Einrichtung verwirklicht wird.

Das Hauptinstrument der Anwendungskontrolle sind deshalb die Individualbeschwerden aus den Mitgliedstaaten. Die Bürgerbeschwerde kann formlos direkt an die Kommission eingereicht oder über Europa-Parlamentarier vorgebracht werden.[65] Die Kommission ist an einer regen Nutzung dieses Instruments sehr interessiert, da es ihre Kontrollmöglichkeiten stärkt und auch das Umweltbewußtsein der europäischen Bürger fördert. Sie führt ein Beschwerderegister und geht allen Beschwerden nach, die hinreichend konkret sind und überprüfbare Tatbestände monieren. Sie holt die erforderlichen Auskünfte in den Mitgliedstaaten ein und trifft innerhalb eines Jahres eine Entscheidung über die Beschwerde. Entweder eröffnet sie ein Vertragsverletzungsverfahren,

63 Krämer (1988, S. 209): »So hat ein Mitgliedstaat etwa als Umsetzungsmaßnahme für die Richtlinie 82/501 über die Verhütung schwerer Unfälle nicht weniger als 25 Gesetze und Verordnungen übermittelt. Ein anderer Mitgliedstaat hat für die Einhaltung der Vorschriften auf dem Gebiet der Luftverschmutzung unter anderem Gesetze übermittelt, die noch aus dem 19. Jahrhundert stammen.«

64 4. Aktionsprogramm, Ziffer 2.2.7, ABl. C 70 vom 18.3.1987.

65 Zur Rolle des Parlaments bei der Übermittlung von Bürgerbeschwerden und allgemein bei der Implementationskontrolle vgl. Arp 1992, S. 15 ff.

oder sie stellt das Beschwerdeverfahren ein. Der Beschwerdeführer hat kein Einspruchsrecht, kann jedoch Gegenvorstellungen erheben (ausführlich bei Krämer 1988, S. 213). Vertragsverletzungsverfahren wegen unrichtiger Anwendung des Umweltrechts der Gemeinschaft gehen in vielen Fällen auf Beschwerden zurück; die Zahl der von Amts wegen ermittelten Fälle ist demgegenüber gering (zur Bewertung z.B. Krämer 1988, S. 209 ff.; Pernice 1988, S. 51). Bis 1982 gab es kein einziges Verfahren wegen unrichtiger Anwendung des Gemeinschaftsrechts, das auf Ermittlungen der Kommission zurückgegangen wäre.[66] Das hat sich in den letzten Jahren geändert. Wegen der für eine systematische Anwendungskontrolle nicht ausreichenden Ressourcen ist die Kommission aber nach wie vor auf Hilfe aus den Mitgliedstaaten und auf Bürgerbeschwerden angewiesen.

Die Zahl der Beschwerden einzelner Bürger im Umweltbereich steigt ständig.[67] Während zu Beginn der achtziger Jahre nur jährlich rund zehn Beschwerden aus dem gesamten EG-Gebiet eingingen, waren es 1989 bereits 467. Spitzenreiter unter den Mitgliedstaaten ist Großbritannien mit 300 Individualbeschwerden von 1982 bis 1989. Auf den nächsten Plätzen folgen Spanien (176), Frankreich (147), Griechenland (124) und an fünfter Stelle die Bundesrepublik Deutschland (97). Von der hohen Zahl der Individualbeschwerden kann aber nur sehr bedingt auf die besonders unzureichende Anwendung des EG-Umweltrechts in den betreffenden Mitgliedstaaten geschlossen werden. Die absolute Zahl der Beschwerden hängt ab von der Bevölkerungszahl eines Mitgliedstaates, von dem erreichten Umweltbewußtsein und EG-Bewußtsein der Bürger und schließlich auch von der Implementation des Umweltrechts.

Das Bild, das aufgrund der Beschwerden entsteht, wird durch die von Amts wegen, also von der Kommission, ermittelten Fälle unrichtiger Anwendung etwas korrigiert. Auch bei diesen Fällen zeigt sich ein deutlicher Anstieg im Laufe der achtziger Jahre. Die ermittelten Fälle haben sich von zwei im Jahre 1984 auf 60 im Jahre 1989 erhöht. Diese Zahlen hängen weder von der Bevölkerungszahl noch vom Bewußtsein der Bürger ab, da der Einsatz der Ressourcen zur Kontrolle der richtigen Anwendung des EG-Rechts von der Kommission gesteuert wird. Folglich ist die Schwankungsbreite hier viel geringer. Sie reicht von vier Fällen in Portugal bis zu 26 Fällen in der Bundesrepublik Deutschland. Da die Kommission jedoch nicht über ausreichend Ressourcen

66 Auf die Untätigkeit der Kommission im Bereich der Kontrolle der Anwendung des EG-Umweltrechts weisen auch Rehbinder/Stewart (1985, S. 144) hin. Krämer (1988, S. 209 ff.) nennt dagegen eine Reihe von Beispielen, in denen die KOM den tatsächlichen Vollzug von Umweltrichtlinien gerügt hat.

67 Vgl. zu den folgenden Angaben KOM: Siebter Jahresbericht 1989, S. 58.

verfügt, um eine systematische Kontrolle der Rechtsanwendung durchzuführen, ist davon auszugehen, daß auch diese Zahlen kein objektives Maß für die richtige bzw. unrichtige Anwendung des Umweltrechts in den einzelnen Mitgliedstaaten sind. Auffallend ist jedoch, daß auch bei den von Amts wegen ermittelten Fällen dieselben Mitgliedstaaten in der Spitzengruppe liegen: Auf die Bundesrepublik folgen Großbritannien (22), Griechenland und Italien (je 19), Spanien (18), Frankreich und Irland (je 16).

Der Interpretationsspielraum bei der Umsetzung von Umweltrichtlinien gibt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, von den gemeinschaftlich festgesetzten Umweltschutzstandards abzuweichen. Hierbei unterliegt die Abweichung von diesen Standards nach unten im geringeren Maße der effektiven Kontrolle, als dies bei einer Abweichung nach oben der Fall ist. Die Abweichung nach unten muß von der Kommission bei der Umsetzung überprüft und bei der Anwendung überwacht werden, was sich aufgrund des Personal- und Ressourcenmangels nur begrenzt verwirklichen läßt. Die Abweichung nach oben im Rahmen des Interpretationsspielraums ist zwar ebenfalls möglich, wird jedoch bei handels- bzw. binnenmarktsrelevanten Umweltschutznormen zusätzlich durch das entgegengerichtete Wettbewerbsinteresse anderer Mitgliedstaaten kontrolliert, die die Kommission auf die Abweichung aufmerksam machen oder den EuGH anrufen. Insofern wiederholt sich in der Implementationsphase die Geleitszugproblematik: Wer langsamer fahren will, kann nur begrenzt (im Rahmen der Kontrollkapazität der Kommission) gehindert werden; wer schneller fahren will, kann – bei binnenmarktrelevanten Umweltschutzregelungen – effektiv gebremst werden.

3.2.4 Das Europäische Parlament

3.2.4.1 Demokratisches Defizit

Mit dem Abkommen über gemeinsame Organe für die europäischen Gemeinschaften vom 25. März 1957 wurde das Europäische Parlament unter der Bezeichnung *Versammlung* als gemeinsames Organ der drei Gemeinschaften eingeführt. Diese Versammlung sollte eine an staatlichen Vorbildern orientierte Legitimationsquelle für die für alle Bürger verbindliche Rechtsetzung der EG sein. Da die Regierungen der Mitgliedstaaten sich die wesentlichen Rechtsetzungsbefugnisse jedoch vorbehielten, ist die legitimatorische Kraft dieses Parlaments beschränkt auf die dem Parlament nach den Verträgen zustehenden Beratungs- und Kontrollkompetenzen (vgl. Europäische Gemeinschaft 1987,

S. 107) sowie auf die mit der Einheitlichen Europäischen Akte geschaffenen Möglichkeiten der Mitwirkung an der Rechtsetzung.

Die innere Organisation des Parlaments entspricht der nationaler Parlamente. Die Abgeordneten bilden gegenwärtig (1993) zehn Fraktionen, die sich nicht nach nationaler, sondern nach Parteizugehörigkeit zusammensetzen. Das Parlament tagt normalerweise in jedem Monat eine Woche in Plenarsitzungen; weitere zwei Wochen sind für Tagungen der Ausschüsse und Unterausschüsse reserviert. Beschlüsse werden grundsätzlich mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen (Art. 141 EWGV), beim Verfahren der Zusammenarbeit mit der Mehrheit der Mitglieder gefaßt. Das Parlament bildet 18 ständige Ausschüsse, deren Zuständigkeiten sich im wesentlichen an den Generaldirektionen der Kommission orientieren.[68] Der 1973 geschaffenene *Ausschuß für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherschutz* ist für Umweltschutzmaßnahmen in den Bereichen Luft, Boden, Wasser, Lärm, Abfälle, Umweltchemikalien, Naturschutz, Energie und umweltrelevante Forschung sowie für den internationalen Umweltschutz zuständig. Er hat derzeit 51 Mitglieder. Überproportional vertreten sind Abgeordnete aus der Bundesrepublik und Dänemark, die offensichtlich großes Interesse am Umweltausschuß zeigen. Der Fraktionsproporz ist in etwa erhalten.

Die Kompetenzen des Parlaments umfassen Kontrollrechte, Mitwirkungsrechte im legislativen Bereich und Budgetrechte.[69] Die Kontrollrechte beziehen sich auf die öffentliche Beratung über die Tätigkeit der EG-Institutionen[70], das Informations- und Fragerecht[71], die Tätigkeit von Untersuchungsausschüssen[72]

68 Die Ausschüsse und ihre Kompetenzen sind aufgelistet in Anlage VI der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments, i.d.F.d. Änderung der Geschäftsordnung vom 26.7.1989.

69 Zur Nutzung der Kontrollrechte in der Umweltpolitik vgl. Arp 1992, S. 15 ff.

70 Das Parlament erörtert den von der KOM jährlich vorzulegenden Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft (Art. 143 EWGV; vgl. Bieber 1984, S. 341; Leonard 1989, S. 48). Außerdem hat es sich eingebürgert, daß der Ratspräsident jeweils zu Beginn der halbjährlichen Amtszeit dem Parlament sein Tätigkeitsprogramm vorstellt und daß er zum Ende seiner Amtszeit einen Bilanzbericht erstattet (vgl. Thiel 1988, S. 45; Leonard 1989, S. 48; Bieber 1974, S. 341 f.; Freestone/Davidson 1988, S. 80).

71 Die KOM ist verpflichtet, die vom Parlament gestellten Fragen schriftlich oder mündlich zu beantworten (Art. 140 EWGV). In seiner Geschäftsordnung hat sich das Parlament auch das Recht gegeben, Anfragen an den Rat zu richten. Nach den Verträgen hat der Rat keine Pflicht zu antworten, er hat sich aber in einer Erklärung vom 16.10.1973 zur Beantwortung verpflichtet (vgl.: Geschäftsordnung, Juni 1987, Art. 58 - 62; Schweitzer/Hummer 1980, S. 66, oder Bieber 1984, S. 341; Freestone/Davidson 1988, S. 81).

72 Nach Art. 109 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments; die Bedeutung der Untersuchungsausschüsse liegt vor allem in der Wirkung auf die öffentliche Meinung. In Einzelfällen führen die Untersuchungsausschüsse auch zu konkreten Maßnahmen der zuständigen Organe (vgl. Zuständigkeiten und Befugnisse, S. 9).

und die Möglichkeit des Mißtrauensvotums gegenüber der Kommission (Art. 144 EWGV). Falls das Parlament der Kommission mit Zweidrittelmehrheit das Mißtrauen ausspricht, muß die Kommission geschlossen zurücktreten. Das Parlament hat aber – anders als die Parlamente in parlamentarischen Demokratien – nicht die Macht, eine neue Kommission ins Amt zu rufen. Einzelnen Kommissaren kann das Mißtrauen nicht ausgesprochen werden. Die Wiederernennung derselben Kommission durch den Rat ist juristisch zulässig (vgl. Freestone/Davidson 1988, S. 79; Bieber 1984, S. 341), erscheint aber politisch ausgeschlossen. Das Parlament hat in vier Fällen Mißtrauensanträge eingebracht, die erforderliche Mehrheit wurde jedoch nie erreicht (vgl. Freestone/Davidson 1988, S. 59). Ein vergleichbares Recht gegenüber dem Entscheidungszentrum der EG, dem Rat, hat das Parlament nicht. Es kann lediglich beim Europäischen Gerichtshof Untätigkeitsklage (nach Art. 175 EWGV) gegen den Rat einreichen, wenn der Rat dort, wo die Verträge es vorsehen, nicht tätig wird. Dieses Recht des Parlaments ist vom Gerichtshof 1985 bestätigt worden.[73]

Die legislativen Rechte des Europäischen Parlaments sind im wesentlichen auf Beratungsfunktionen beschränkt und wurden erst mit der Einheitlichen Europäischen Akte so erweitert, daß in den Fällen, in denen der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheidet, nun von einer Mitwirkung an der Gesetzgebung gesprochen werden kann. Die Beteiligung des Parlaments an der Gesetzgebung beschränkte sich zunächst auf das *Konsultationsverfahren*. Das Parlament hat das Recht, zu den Vorschlägen der Kommission eine Stellungnahme abzugeben. Neben die in einigen Fällen obligatorische Konsultation des Parlaments[74] ist in der Praxis gewohnheitsmäßig die fakultative Anhörung des Parlaments getreten. Die Kommission schlägt dem Rat die Konsultation des Parlaments aufgrund einer Selbstverpflichtung (vgl. Europäische Gemeinschaft 1987, S. 111) bei allen wesentlichen Rechtsakten vor; der Rat folgt diesem Vorschlag normalerweise (vgl. Thiel 1989, S. 43; Bieber 1984, S. 342). Die Kommission gibt die Stellungnahme des Parlaments ihrem Vorschlag bei. Schlägt das Parlament in seiner Stellungnahme Änderungen zu der Vorlage der Kommission vor, so kann diese die Änderungen berücksichtigen und dem Rat dann einen überarbeiteten Entwurf vorlegen. Lehnt die Kommission die Änderungsvorschläge ab, so erläutert sie aufgrund einer Selbstverpflichtung dem Parlament die Gründe dafür (vgl. Leonard 1989, S. 49). Der Rat ist inhaltlich nicht an die Meinung

73 Der Gerichtshof bestätigte dieses Recht in seinem Urteil betreffend die Untätigkeit des Rats auf dem Gebiet der gemeinsamen Verkehrspolitik. Vgl. ausführlich Freestone/Davidson 1988, S. 82 ff.

74 Vgl. für Einzelheiten Europäische Gemeinschaft 1979, S. 100 f.; Schweitzer/Hummer 1980, S. 65 f.

des Parlaments gebunden. Er kann erst nach Eingang der Stellungnahme des Parlaments beschließen, doch kann er keine Frist für die Abgabe einer Stellungnahme setzen. Der EuGH hatte 1980 in seinen Isoglucose-Urteilen[75] entschieden, daß ein Rechtsakt des Rates nicht rechtskräftig sei, da die Stellungnahme des Parlaments noch nicht vorgelegen habe. Seit dieser Entscheidung hat das Parlament eine Art »Verzögerungsmacht« gewonnen: Es kann die endgültige Abstimmung über eine Stellungnahme hinausschieben und damit den Rat an der Entscheidung hindern. Während dieser Verzögerung versucht es zu erreichen, daß seine Änderungsvorschläge von der Kommission in die Vorlage übernommen werden.[76]

Das neu eingeführte *Verfahren der Zusammenarbeit*[77] (Art. 149 EWGV) ist nach den in Art. 149 Abs. 2 beschriebenen Modalitäten nur dort anwendbar, wo der Rat Mehrheitsbeschlüsse faßt. Der Vertrag schreibt das Verfahren vor in den Bereichen Binnenmarkt, Sozialpolitik, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt sowie Forschung und technologische Entwicklung.[78] Das *Kooperationsverfahren* führt für die betroffenen Rechtsakte eine *Zweite Lesung* ein. In der ersten Phase unterscheidet sich das Vorgehen nicht vom Konsultationsverfahren. Auf Vorschlag der Kommission und nach Stellungnahme des Parlaments (und gegebenenfalls des Wirtschafts- und Sozialausschusses) legt der Rat dann mit qualifizierter Mehrheit einen *Gemeinsamen Standpunkt* fest. Diesen leitet er dem Parlament zu, das dann in Zweiter Lesung innerhalb von drei Monaten beschließen muß. Falls das Parlament den Gemeinsamen Standpunkt annimmt oder sich nicht dazu äußert, kann der Rat den Rechtsakt verabschieden. Falls das Parlament den Gemeinsamen Standpunkt aber mit absoluter Mehrheit ablehnt, kann der Rat in Zweiter Lesung nur einstimmig innerhalb von drei Monaten beschließen. Das Parlament kann aber auch mit absoluter Mehrheit Abänderungsvorschläge beschließen. In diesem Fall hat die Kommission einen Monat Zeit, um die Vorlage zu überarbeiten und gegebenenfalls Änderungen des Parlaments zu übernehmen. Der Rat kann nun den Kommissionsvorschlag mit qualifizierter Mehrheit annehmen, oder er kann einstimmig

75 Rs 138 und 139/79 EuGH.

76 Freestone/Davidson (1988, S. 99) verweisen auf den Fall einer Vorlage zur Harmonisierung der Tabaksteuer, die das Parlament mehrfach wieder in die Ausschüsse zurückverwies, bis die KOM die Vorlage zurückzog und einen neuen Vorschlag erarbeitete; vgl. zur Verzögerungstaktik Corbett 1989, S. 26.

77 Das Verfahren wird beschrieben bei Thiel 1989, S: 44 f.; Ehlermann 1986, S. 105 f.; Europäisches Parlament: Zuständigkeiten und Befugnisse, S. 18 ff.; Ehlermann 1990, S. 69; Corbett 1989 und anderen.

78 Die betreffenden Artikel des EWGV nennt: Zuständigkeiten und Befugnisse, S. 18.

Abänderungsvorschläge des Parlaments akzeptieren, die die Kommission nicht übernommen hatte, oder er kann schließlich den Kommissionsvorschlag einstimmig abändern (vgl. Abbildung 3.1). Er muß über den neuen Vorschlag innerhalb dreier Monate entscheiden. Gelingt ihm das nicht, gilt der Vorschlag als nicht angenommen, und das Verfahren muß von neuem beginnen.

Das Parlament hat sich in seiner Geschäftsordnung hinsichtlich der Änderungsmöglichkeiten in der Zweiten Lesung beschränkt: Änderungen dürfen nur darauf zielen, die Positionen der ursprünglichen Stellungnahme des Parlaments zu verwirklichen, einen Kompromiß zwischen Rat und Parlament zu finden und sich auf Aspekte beziehen, die in der ursprünglichen Kommissionsvorlage noch nicht enthalten waren.[79] Neben der Zweiten Lesung des Parlaments wird mit dem Verfahren auch eine Überprüfung ihres eigenen Vorschlags durch die Kommission sowie eine zweite Behandlung im Rat eingeführt. Rat und Kommission sind gezwungen, sich mit dem Standpunkt des Parlaments auseinanderzusetzen. Die letzte Entscheidung liegt jedoch immer noch beim Rat. Die Einführung der Fristen soll verhindern, daß die anstehenden Entscheidungen in dem einen oder anderen Gremium blockiert werden.

Dem Parlament ist es relativ leichtgefallen, die erforderliche absolute Mehrheit für Ablehnung oder Abänderung des Gemeinsamen Standpunktes zu erzielen (vgl. Ehlermann 1990, S. 68). Schließlich knüpfte sich daran eine deutliche Stärkung seiner Position im Entscheidungsprozeß. Die Kommission steht dadurch unter starkem Druck: Wenn der Rat den Gemeinsamen Standpunkt nicht einstimmig beschließen kann, droht dessen Ablehnung, was zum Scheitern der Vorlage führt. Die Kommission wird also bereits die in der ersten Stellungnahme des Parlaments vorgebrachten Änderungswünsche zu berücksichtigen versuchen. Tatsächlich ist die Kooperation zwischen Kommission und Parlament bereits während der Phase der Ersten Lesung zu beobachten.[80] Der tatsächliche Einfluß, den das Parlament durch das Kooperationsverfahren auf den Gesetzesoutput der EG ausübt, ist schwer einzuschätzen. Corbett nennt für die ersten 16 Monate nach Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte einige Zahlen: In der Ersten Lesung hat das Europäische Parlament bei 46 von 53 Vorlagen Änderungen angebracht; von den insgesamt 603 Änderungen akzeptierte die Kommission 462 (77 Prozent) und modifizierte ihre Vorschläge entsprechend. In 54 Gemeinsamen Standpunkten des Rates über-

79 Vgl. EP: Geschäftsordnung, Juni 1987, Art. 51.

80 Vgl. Ehlermann 1990, S. 68. Außerdem ist – worauf Ehlermann (1986) hinweist – der Schritt von der absoluten Mehrheit zu einem möglichen Mißtrauensvotum (Zweidrittelmehrheit), falls sich die KOM nicht entschließen kann, Änderungswünsche des Parlaments zu übernehmen, nicht sehr groß. Dieser Aspekt hat sich in der Praxis bisher jedoch nicht als bedeutend erwiesen.

nahm er 252 (49 Prozent) von den 516 Änderungsvorschlägen des Parlaments. In der Zweiten Lesung nahm das Parlament 22 von insgesamt 41 Gemeinsamen Standpunkten an, einen lehnte es ab, und in 17 Fällen brachte es insgesamt 86 Änderungen an. Davon übernahm die Kommission 47 (55 Prozent), der Rat aber nur 16 (23 Prozent) von 70, über die er in diesem Zeitraum verhandelte (Corbett 1989, S. 27 f.). Diese Bilanz nimmt sich doch recht beachtlich aus.

Auf die unzureichenden legislativen Rechte des Europäischen Parlaments bezieht sich der Vorwurf des »demokratischen Defizits« im EG-Entscheidungsverfahren. Mit zunehmendem Umfang der Kompetenzen der Gemeinschaft geben die Mitgliedstaaten mehr und mehr Souveränität an die EG ab. Dieser Verlust an Souveränität geht einher mit einem Verlust an demokratischer Legitimation politischer Entscheidungen. Aufgrund der geringen Mitwirkungsrechte des Parlaments am europäischen Entscheidungsprozeß sind die Entscheidungen der EG nicht parlamentarisch-demokratisch verantwortet.[81] Auch die Parlamente der Mitgliedstaaten sind an den EG-Entscheidungen nicht beteiligt. In der EG entscheiden – wie bei internationalen Verhandlungen – die Exekutiven der Mitgliedstaaten, nicht die Legislativen. Während aber internationale Verträge von den Parlamenten ratifiziert werden müssen, werden EG-Bestimmungen zu Recht der Mitgliedstaaten, ohne daß die Parlamente darüber beschließen. Zwar müssen EG-Richtlinien (nicht jedoch EG-Verordnungen) in Recht der Mitgliedstaaten umgesetzt werden, doch muß dies nicht notwendig in Gesetzesform geschehen. Außerdem bleibt den Parlamenten hier nicht viel politischer Gestaltungsspielraum. Die EG-Entscheidungen werden nicht von demokratisch gewählten, sondern von ernannten Funktionsträgern und Verwaltungsexperten aus Mitgliedstaaten und EG getroffen (vgl. Stauffenberg 1989, S. 203 ff.).

Das demokratische Defizit bedeutet zunächst ein Nicht-Einhalten demokratischer Werte oder Nicht-Erfüllen demokratischer Standards. Für unseren Zusammenhang interessiert jedoch die Frage, ob dieser Mangel an Demokratie zu anderen politischen Ergebnissen – hier speziell umweltpolitischen Outputs – führt, als sie bei einer demokratischen Verfassung zu erwarten wären. Im Bereich des Umweltschutzes ist zunächst einmal davon auszugehen, daß vorhan-

81 Vgl. zum demokratischen Defizit z.B. Corbett 1989, S. 29; Ehlermann 1990, S. 69; Zuständigkeiten und Befugnisse, S. 28 f.; für die Umweltpolitik: Moltke 1979, S. 81 ff.; Kolo 1988, S. 95; Rehbinder/Stewart (1985, S. 253) sehen das Legitimationsdefizit in der Kombination von mangelnder politisch-demokratischer Legitimation und mangelnder vertraglicher Legitimation. Die Beseitigung dieses letzteren Defizits durch die EEA kann allerdings das demokratische Defizit nicht heilen (so auch Weidner 1990, S. 87).

dene ökonomische und nationale Interessen sich durch eine Beseitigung des demokratischen Defizits nicht verändern würden. Da die Mitgliedstaaten der EG parlamentarisch-demokratische Systeme sind, in denen die Regierung von der Parlamentsmehrheit getragen wird, ist in der Regel[82] zu erwarten, daß die Parlamente in Fragen des europäischen Umweltschutzes nicht anders entscheiden würden als die jeweils von ihnen gestellten Regierungen. Der »Ausfall« der nationalen Parlamente in der europäischen umweltpolitischen Entscheidungsfindung dürfte sich also auf den umweltpolitischen Output kaum auswirken. Ein Kompetenzzuwachs des Europäischen Parlaments zum Ausgleich des Souveränitätsverlusts der nationalen Parlamente könnte aber durchaus zu einem veränderten umweltpolitischen Output der EG führen. In welche Richtung – mehr oder weniger Umweltschutz – sich dieser Output verändern würde, wäre abhängig von den umweltpolitischen Positionen, die das Parlament im europäischen Entscheidungsprozeß vertritt. Im folgenden Abschnitt soll deshalb die bisherige Haltung des Parlaments zu umweltpolitischen Fragen betrachtet werden.

3.2.4.2 Das Europäische Parlament als umweltpolitischer Initiator

In der Umweltpolitik hat das Parlament von Beginn an die Rolle des Initiators gespielt. Seit 1967 hat es die Kommission immer wieder aufgefordert, umweltpolitisch tätig zu werden.[83] In seinen Stellungnahmen ist das Parlament stets für eine strenge und gemeinschaftsweite Umweltpolitik eingetreten. Es hatte insbesondere im Zusammenhang mit dem Verschwinden der Seveso-Dioxinfässer einen Erfolg zu verbuchen: Zum einen schuf die Einberufung eines Untersuchungsausschusses einen Präzedenzfall in der europäischen Politik (vgl. Kromarek 1984, S. 179), zum anderen gelang es dem Parlament, mit seiner Entschließung über den Abschlußbericht des Untersuchungsausschusses wirksamen politischen Druck auszuüben. Nachdem in der Entschließung vom 20. April 1984 Kommission und Rat wegen unzureichender Durchsetzung der EG-Richtlinie bzw. wegen nicht angemessener Politik im Bereich des grenzüberschreitenden Abfalltransports gerügt wurden, einigte sich der Umweltminister-

82 Abgesehen von Sondersituationen wie Minderheitsregierungen oder ähnlichem.

83 Vgl. Bungarten 1978, S. 161; Rehbinder/Stewart 1985, S. 267, und Strübel 1987, S. 18. So hat es 1970 und 1972 Gemeinschaftsaktionen zur Reinhaltung der Binnengewässer und der Luft gefordert (Entschließung des Parlaments aufgrund des Boersma-Berichts, ABl. C 143 vom 3.12.1970; Entschließung des Parlaments aufgrund des Jahn-Berichts, ABl. C 19 vom 28.2.1972); zur Wahrnehmung der Artikulationsfunktion durch das EP vgl. Arp 1992, S. 10 ff.

rat in der nächsten Sitzung am 28. Juni 1984 über den vorliegenden Richtlinienvorschlag.[84]

Solange umweltpolitische Maßnahmen auf die Art. 100 und 235 EWGV abgestützt wurden, war die Anhörung des Parlaments bei Richtlinienvorschlägen obligatorisch; bei den Umweltaktionsprogrammen konsultierte der Rat das Parlament jedoch nur fakultativ (vgl. Bungarten 1978, S. 162). Nach Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte gilt für Rechtsakte, die auf das Umweltschutzkapitel Art. 130r bis 130t gestützt werden, das Konsultationsverfahren, für Harmonisierungsmaßnahmen im Umweltschutz (Art. 100a) das Kooperationsverfahren. Da mit Art. 100a dem Parlament mehr Rechte eingeräumt werden, versuchen die Parlamentarier, Rechtsakte im Umweltschutz soweit als möglich auf Art. 100a abzustützen.[85]

Auch in der Umweltpolitik hat die Kommission in beträchtlichem Umfang von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, Änderungsvorschläge des Parlaments in ihre Vorschläge zu übernehmen. »So sind für den Zeitraum 1979 bis Ende 1986 im Umweltbereich bei 132 Konsultationsverfahren 22 Vorschläge von der Kommission im Anschluß an die Stellungnahme des Parlaments geändert worden, wobei seit 1983 eine steigende Tendenz feststellbar ist.«[86] Im Verfahren der Zusammenarbeit übernahm die Kommission von Juli 1987 bis Oktober 1988 in der Ersten Lesung 72 Prozent der Änderungswünsche des Parlaments, der Rat übernahm 42 Prozent der Änderungen in seinen Gemeinsamen Standpunkt. Im Rahmen der Zweiten Lesung übernahm die Kommission 52 Prozent, der Rat 21 Prozent der Änderungsanträge des Parlaments.[87] Rehbinder/Stewart weisen allerdings darauf hin, daß die Kommission sich zwar häufig bereit zeigte, Änderungen des Parlaments zu übernehmen, diese Änderungen jedoch nur schwach verteidigte, falls sich im Rat dagegen Opposition zeigte. Der tatsächliche Einfluß des Parlaments auf die Ratsentscheidung ist eher gering geblieben: »The European Parliament did not influence the bargaining on highly controversial proposals such as the aquatic environment, toxic substances, and the SO_2 limit values directives« (Rehbinder/Stewart 1985, S. 268). Auch Kraus[88]

84 RL 84/631/EWG, ABl. L 326 vom 13.12.1984; zuletzt geändert durch RL 86/279/EWG (ABl. L 181 vom 4.7.1986).

85 So war z.B. die Rechtsgrundlage für die Vorlage über Abfälle der Titandioxid-Industrie strittig: Der Rat hat seinen Gemeinsamen Standpunkt auf Art. 130s gestützt; Parlament und KOM vertreten die Ansicht, daß die Richtlinie auf Art. 100a gegründet werden sollte.

86 Hans-Hermann Kraus (Generalsekretär des Parlaments): Rolle und Aktivitäten des Europäischen Parlaments auf dem Gebiet der Umweltpolitik, unv. Ms., Juni 1989, S. 4.

87 Kraus, a.a.O., S. 4.

88 Kraus, a.a.O., S. 5.

betont, daß der qualitative Einfluß des Parlaments auf den Ratstext sehr schwer abzuschätzen sei. Als positive Beispiele aus jüngerer Zeit nennt er die Richtlinien zu Dieselabgasen und Lärm bei Motorrädern, als negatives Beispiel die Großfeuerungsanlagenrichtlinie.[89]

Im Rahmen des Verfahrens der Zusammenarbeit hat das Parlament auch die Möglichkeit, einen Gemeinsamen Standpunkt abzulehnen. Bei günstiger Konstellation im Rat kann das Parlament auf diese Weise erheblich auf den Vorschlag einwirken. In der Umweltpolitik gibt es bisher zwei Beispiele, die Richtlinie zur Begrenzung der Kraftfahrzeugabgase für Kleinwagen unter 1,4 Litern (vgl. hierzu Abschnitt 4.3.4) und die Richtlinie zum Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch Benzol. Bei der Benzol-Richtlinie lehnte das Parlament den Gemeinsamen Standpunkt ab. Die Kommission war nicht bereit, die Änderungsanträge des Parlaments zu übernehmen. Das Parlament wollte aber verhindern, daß die seiner Meinung nach unzureichende Regelung gesetzlich festgeschrieben würde. Da der Rat nach der Ablehnung durch das Parlament seine ursprüngliche Vorlage nur einstimmig verabschieden kann und bekannt war, daß ein Mitgliedstaat die Position des Parlaments teilte, entschied sich das Plenum für die Ablehnung. Die Kommission war gezwungen, ihren Vorschlag zurückzuziehen. Die überarbeitete Vorlage kam den Vorstellungen des Parlaments entgegen.[90]

Eine weitere Möglichkeit des Parlaments, auf die EG-Umweltpolitik einzuwirken, bietet das Haushaltsverfahren. Dem Parlament obliegt die endgültige Feststellung des Haushaltsplans der Gemeinschaft.[91] Es kann den vom Rat beschlossenen Entwurf in seiner Gesamtheit mit Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen, mindestens mit absoluter Mehrheit, annehmen oder ablehnen. Über die Höhe der einzelnen Haushaltstitel kann das Parlament jedoch nur innerhalb eines festgelegten Rahmens entscheiden. Hier muß unterschieden werden zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben. Im Bereich der obligatorischen Ausgaben[92] kann das Parlament zwar Änderungsanträge stellen, die letzte Entscheidung liegt jedoch beim Rat. Wesentliche Ein-

89 RL 88/609/EWG, ABl. L 336 vom 7.12.1988; RL 89/235/EWG, ABl. L 98 vom 11.4.1989; RL 89/491/EWG, ABl. L 238 vom 15.8.1989.

90 Vgl. Kraus, a.a.O., S. 6.

91 Zum Haushaltsverfahren im einzelnen sowie zu den haushaltspolitischen Konflikten Thiel 1989, S. 47; Zuständigkeiten und Befugnisse, S. 9 ff. und 21 ff.

92 Obligatorisch sind solche Ausgaben, die sich zwingend aus dem Vertrag oder aus aufgrund des Vertrages erlassenen Rechtsakten ergeben, in der Praxis vor allem die Ausgaben im Bereich der Agrarpolitik. Die obligatorischen Ausgaben machen zwischen 70 und 80 Prozent des EG-Haushalts aus (vgl. Thiel 189, S. 47).

flußmöglichkeiten hat das Parlament nur bei den nicht-obligatorischen Ausgaben, die etwa ein Viertel des Haushalts ausmachen. Das Parlament kann in der Zweiten Lesung mit Dreifünftelmehrheit über die Höhe dieser Ausgaben entscheiden. Ausgabenerhöhungen können jedoch nur im Rahmen eines Höchstsatzes beschlossen werden.[93] Die Umweltschutzausgaben gehören zu den nicht-obligatorischen Ausgaben. Von dieser Einflußmöglichkeit hat das Parlament im Bereich Umweltschutz großen Gebrauch gemacht. Wäre es nach dem Rat gegangen, so wären die ohnehin geringen Mittel für den Umweltschutz stets noch niedriger ausgefallen (vgl. Tabelle 3.5). So aber hat das Parlament den Ansatz der Kommission im Vorentwurf nicht nur gestützt, sondern meist sogar noch erweitert. Regelmäßig liegt der Rat in seiner Ersten Lesung unter dem Vorentwurf der Kommission, das Parlament etwa in gleicher Höhe. Im Lauf des Haushaltsverfahrens hat der Rat seinen ersten Ansatz in der Regel nach oben korrigiert. Das Parlament ist in den achtziger Jahren nur dreimal nach unten abgewichen, nämlich 1983, 1989 und 1990. Auch die Einführung von Finanzierungsinstrumenten im Umweltschutz ist auf das Parlament zurückzuführen: »Dank der Beharrlichkeit des Europäischen Parlamants, das regelmäßig die Schaffung neuer Haushaltsposten für den Umweltschutz verlangte, beschloß der Rat im Juni [1984] eine 1982 von der Kommission vorgeschlagene Verordnung zur Finanzierung gemeinschaftlicher Umweltaktionen (GUA)« (Kromarek 1984, S. 181).

Das Europäische Parlament hat also in der Umweltpolitik stets eine progressive, den Umweltschutz vorantreibende Position eingenommen. Durch seine Initiativen hat es verschiedene Male umweltpolitische Aktivitäten der Gemeinschaft bewirkt. Der tatsächliche Einfluß auf den Gesetzesoutput der EG ist schwer abzuschätzen, ist aber wohl zumindest für die Zeit bis zur Einheitlichen Europäischen Akte nicht sehr hoch zu veranschlagen. Mit der neuen Rechtsgrundlage dürfte der Einfluß des Parlaments zumindest im Bereich der Harmonisierungsmaßnahmen gestärkt werden. Mit der Benzol- und der Kleinwagen-Entscheidung hat das Parlament seine neue Macht bereits unter Beweis gestellt.

Allerdings bleibt die Frage offen, ob ein Parlament mit erheblich erweiterten Kompetenzen umweltpolitisch gesehen noch dasselbe Parlament wäre. Es bestünde die Gefahr, daß – hätte das Parlament nunmehr die Entscheidungsmacht – die nationalen umweltpolitischen Differenzen sich im Parlament sehr viel stärker zeigen würden, was hieße, daß sich diese Konflikte vom Ministerrat ins Parlament verlagern würden. In jedem Fall wäre das Parlament in größerem

93 Dieser Höchstsatz wird jährlich als arithmetisches Mittel aus der Entwicklung des Bruttosozialprodukts, der Lebenshaltungskosten und der Veränderung der Haushaltspläne der Mitgliedstaaten ermittelt (vgl. Europäische Dokumentation: Der Haushalt der Europäischen Gemeinschaft, S. 61).

Tabelle 3.5: Die Gemeinschaftsausgaben für Umwelt- und Verbraucherschutz im Haushaltsverfahren, Mittel für Verpflichtungen, festgestellter Haushaltsplan,[a] in Millionen ECU und in von Hundert, 1982 bis 1991

Stadium	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988[b]	1989	1990	1991
Kommission: Vorentwurf										
- Umwelt- u. Verbraucherschutz	10,92	21,31	12,69	21,01	39,13	34,6	42,49	43,28	62,98	82,4
- Gesamtausgaben	24005,69	23931,87	26533,07	30258,39	36359,05	38043,01	40933,37	46575,79	48901,53	58566,05
- Anteil an den Gesamtausgaben	0,05	0,09	0,05	0,07	0,11	0,09	0,10	0,09	0,13	0,14
Rat: 1. Lesung										
- Umwelt- u. Verbraucherschutz	5,3	7,64	10,05	14,77	23,13	20,84	k.A.	24,85	55,61	62,96
- Gesamtausgaben	22821,72	22389,99	26594,86	27901,58	33952,28	36944,81		47514,85	48194,28	54682,21
- Anteil an den Gesamtausgaben	0,02	0,03	0,04	0,05	0,07	0,06		0,05	0,12	0,12
Parlament: 1. Lesung										
- Umwelt- u. Verbraucherschutz	13,1	20,55	21,36	20,11	24,45	32,25	k.A.	45,98	80,76	93,12
- Gesamtausgaben	23790,88	23798,63	29073,03	32789,79	36195,62	40001,18		46751,04	48397,17	56624,98
- Anteil an den Gesamtausgaben	0,06	0,09	0,07	0,06	0,07	0,08		0,10	0,17	0,16
Rat: 2. Lesung										
- Umwelt- u. Verbraucherschutz	7,47	8,69	10,25	18,66	23,63	26,34	k.A.	32,5	62,91	78,66
- Gesamtausgaben	23006,41	22810,96	27064,93	28307,03	34648,05	37406,07		46191,89	48374,74	57920,03
- Anteil an den Gesamtausgaben	0,03	0,04	0,04	0,07	0,07	0,07		0,07	0,13	0,14
Weitere Lesungen (1985, 1986)	...	...	k.A.	...	...					
Parlament: endgültige Feststellung										
- Umwelt- u. Verbraucherschutz	13,3	12,69	19,96	18,66	24,45	32,25	33,2	43,98	60,76	123,09
- Gesamtausgaben	23260,13	22988,6	27377,28	30616,02	36052,21	37414,88	45344,15	46423,03	48846,53	58535,26
- Anteil an den Gesamtausgaben	0,06	0,06	0,07	0,06	0,07	0,09	0,07	0,09	0,12	0,21

a Angegeben werden hier die Mittel für Verpflichtungen nach dem festgestellten Haushaltsplan ohne Berichtigungs- und Nachtragshaushalt.

b Der Gesamtbericht 1988 enthält keine vollständigen Angaben zum Haushaltsverfahren.

Quelle: EG: 15. bis 24. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften, 1982 bis 1991.

Umfang als bisher Adressat des Lobbying, wobei sich das unterschiedliche Potential der Umwelt- und der Wirtschaftsverbände ebenso bemerkbar machen würde wie jetzt, da diese primär Kommission und Rat zu beeinflussen suchen. Da der Europa-Abgeordnete in der neuen Situation unweigerlich mehr Ansehen genösse, könnte ein Mandat im Parlament auch mehr als bisher die Funktion eines Karrieresprungbretts übernehmen. Dies könnte zu mehr »politischem Realismus« bzw. weniger Idealismus der Parlamentarier und damit möglicherweise zu gemäßigteren Umweltschutzforderungen führen (ähnlich auch Arp 1992, S. 74 f.). Der Einfluß des demokratischen Defizits auf den umweltpolitischen Output der EG ist deshalb schwer abzuschätzen.

3.2.5 Der Wirtschafts- und Sozialausschuß: Dominanz ökonomischer Interessen

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß der EG stellt die Vertretung organisierter gesellschaftlicher Interessen im europäischen Willensbildungsprozeß dar. Er hat jedoch nur beratende Funktion (Art. 193 EWGV), das heißt, ihm steht keinerlei Entscheidungskompetenz zu. Die Mitglieder des Wirtschafts- und Sozialausschusses werden für ihre Person einstimmig vom Rat ernannt und sind nicht weisungsgebunden. Der Ausschuß ist ein institutionalisiertes und legitimiertes Forum der nationalen und europäischen Interessenverbände. Da der Ausschuß jedoch über keine Entscheidungskompetenz verfügt, ziehen es die Verbände vielfach vor, direkt bei den beschlußfassenden Organen, das heißt bei der Kommission und beim Rat und auf nationaler Ebene insbesondere bei den Ratsvertretern, Einfluß zu nehmen (vgl. Brüske 1984, S. 418). Neben dem Ausgleich sozialer Interessen dient der Wirtschafts- und Sozialausschuß zugleich dem Ausgleich nationaler Interessen, »denn durch das notwendige Zusammenwirken bei der Abgabe einer Stellungnahme werden die verschiedenen Verbände zu grenzüberschreitender Meinungsbildung motiviert« (Europäische Gemeinschaft 1987, S. 142; vgl. auch Brüske 1984, S. 418). Der Wirtschafts- und Sozialausschuß bildet damit eine zusätzliche Integrationsebene. Er erfüllt seine Beratungsaufgabe, indem er auf Aufforderung des Rates oder der Kommission Stellungnahmen abgibt. In den im Vertrag genannten Fällen ist die Befassung durch Rat oder Kommission obligatorisch[94], in allen anderen Fällen

94 Der WSA muß gehört werden in den Bereichen Landwirtschaft, Verkehr, Beschäftigung, Niederlassungsfreiheit, Rechtsharmonisierung, Sozialpolitik und Europäischer Sozialfond (vgl. Freestone/Davidson 1988, S. 85).

fakultativ (Art. 198 EWGV). Der Rat kann dem Wirtschafts- und Sozialausschuß eine Frist für die Abgabe der Stellungnahme setzen. Rat und Kommission müssen die Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses in ihrer Entscheidung nicht berücksichtigen. Da die Stellungnahme jedoch Indikator für die Durchsetzungschance einer Vorlage gegenüber den gesellschaftlichen Interessen in den Mitgliedstaaten ist, und da die Mitglieder des Wirtschafts- und Sozialausschusses kompetente Experten auf ihren jeweiligen Gebieten sind, finden einzelne Anregungen, speziell auch technische Details, durchaus Gehör.

Im Bereich der Umweltpolitik wird der Wirtschafts- und Sozialausschuß in der Regel zu allen legislativen Akten der EG gehört, aber auch zu wichtigen anderen umweltrelevanten Texten, wie den Umweltaktionsprogrammen. In Einzelfällen hat der Ausschuß auch im Umweltbereich Initiativstellungnahmen abgegeben, so z.B. im April 1984[95] zum Thema Abfallbewirtschaftung. Für die Bereiche Gewässer, Luft und Abfall hat der Wirtschafts- und Sozialausschuß eine Dokumentation zusammengestellt, die einen Überblick über die bis Ende 1986 rund 70 abgegebenen Stellungnahmen gibt, sowie für den Bereich Luft Angaben zu den wichtigsten vom Wirtschafts- und Sozialausschuß ausgesprochenen, aber von der Kommission nicht übernommenen Empfehlungen macht.[96] Leider ist dieser Dokumentation aber nichts über die Relation von berücksichtigten zu unberücksichtigten Änderungsvorschlägen des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu entnehmen.

Die interne Organisation des Rates nach Gruppen entspricht einer fraktionellen Organisation. Vertreter der Arbeitgeber gehören der Gruppe I an, Vertreter der Arbeitnehmer der Gruppe II, die Gruppe III umfaßt Vertreter verschiedener Interessen, wie Landwirtschaft, Handwerk, Handel, Verkehr, freie Berufe, Verbraucher und auch Umweltschützer. Die Bestimmung des Vertrages, daß die Zusammensetzung des Wirtschafts- und Sozialausschusses eine angemessene Vertretung der verschiedenen Gruppen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens gewährleisten soll, findet in der Praxis ihren Ausdruck darin, daß die Sitze zu je etwa einem Drittel auf die drei Gruppen aufgeteilt werden. Während die Gruppen I und II relativ homogen sind, muß die Gruppe III sehr heterogene Interessen auf einen Nenner bringen. So sind z.B. die Interessen des Umweltschutzes und der Landwirtschaft oder der Verkehrsunternehmer häufig von Gegensätzen geprägt.

95 ABl. C 206 vom 6.8.1984.

96 Vgl. WSA: Europäische Umweltpolitik, S. 16 ff., S. 33 ff., S. 51 ff. Hierin nicht enthalten sind Stellungnahmen zu anderen Umweltvorlagen.

Die Stellungnahmen des Wirtschafts- und Sozialausschusses werden vom Plenum verabschiedet. Vorbereitet werden sie in den fachlich zuständigen Ausschüssen, den *Fachgruppen*, die der Wirtschafts- und Sozialausschuß nach Art. 197 EWGV für die Hauptsachgebiete der Römischen Verträge bildet. Sie setzen sich ebenfalls jeweils zu etwa einem Drittel aus Mitgliedern der drei Gruppen zusammen. Die Fachgruppen benennen Berichterstatter, die eine Beschlußempfehlung erarbeiten. Stellungnahmen im Umweltbereich wurden in den meisten Fällen von der *Fachgruppe Umweltschutz, Gesundheitswesen und Verbrauch* erarbeitet. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß richtet sich aber bei der Befassung seiner Fachgruppen nach den Zuständigkeiten bei der Kommission. So ist z.B. im Fall der Kraftfahrzeugemissionen innerhalb der Kommission nicht die GD XI: Umwelt zuständig, sondern die GD III: Binnenmarkt und gewerbliche Wirtschaft. Stellungnahmen zu Kraftfahrzeugemissionen werden deshalb im Wirtschafts- und Sozialausschuß nicht von der Fachgruppe Umweltschutz, sondern von der Fachgruppe Industrie erarbeitet.

Die Fachgruppe Umweltschutz hat maximal 72 Mitglieder. Die Gruppe III ist überproportional vertreten, ebenso die Länder Bundesrepublik Deutschland und überraschenderweise Großbritannien und Spanien. Die Meldung der Mitglieder des Ausschusses in eine Fachgruppe geschieht nach Interesse (und dem mit der Fachgruppe verbundenem Prestige), und die Verteilung der Sitze wird nicht nach einem strengen Proporzsystem gehandhabt. Die Fachgruppenmitglieder aus Gruppe III gehören in vielen Fällen Gesundheits- und Verbraucherschutzorganisationen an. Eine Durchsicht des »Index« des Wirtschafts- und Sozialausschusses 1989/1990 und 1990/91 ergibt, daß lediglich ein Mitglied des Wirtschafts- und Sozialausschusses (und der Fachgruppe Umwelt) als Vertreter einer Umweltschutzorganisation entsandt wurde, nämlich das deutsche Mitglied Klaus Boisserée von der Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen e.V. bzw. der Deutschen Umweltaktion.[97] Mit Ausnahme von Boisserées Vorgänger gab es bisher noch nie ein weiteres Mitglied des Wirtschafts- und Sozialausschusses, das speziell die Umweltbelange vertrat. Die Fachgruppe Umweltschutz ist ganz und gar »kein Gremium der Umweltfachleute oder der Umwelt-Engagierten«.[98]

Die Umweltschutzinteressen können sich daher im Wirtschafts- und Sozialausschuß nur schwer gegen die klassischen »Produzenteninteressen« Ar-

97 Vgl. WSA: Index 1989/1990, S. 31 ff.; Index 1990/1991, S. 15 ff.

98 Klaus Boisserée in einem Bericht vor der Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen e.V.: Wortprotokoll über das Sachverständigengespräch der Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen e.V. am 8.2.1990 im DIHT, Bonn.

beitnehmer und Arbeitgeber durchsetzen. Auch innerhalb der Gruppe III gibt es entgegengerichtete Interessen, wie die der Landwirte und Verkehrsunternehmer, aber auch eher parallele Interessen, wie die der Verbraucherschützer. In der Praxis werden weitergehende Stellungnahmen zum Umweltschutz am ehesten von der Gruppe II und Teilen der Gruppe III unterstützt.[99] Die ökologischen Interessen haben also gegenüber den ökonomischen Interessen im Wirtschafts- und Sozialausschuß einen schweren Stand: Der Wirtschafts- und Sozialausschuß bildet ein weiteres Element der Dominanz ökonomischer Interessen im umweltpolitischen Entscheidungsprozeß der Gemeinschaft.

3.2.6 Der Europäische Gerichtshof

3.2.6.1 Einschränkung und Drohpotential in der Verhandlungsphase

Der EuGH ist zuständig für die Auslegung und Einhaltung des primären und sekundären Gemeinschaftsrechts. Er besitzt keine allumfassende Rechtszuständigkeit, sondern nur eine Reihe von im Vertrag enumerativ aufgeführten Einzelzuständigkeiten (Art. 169 bis 179 EWGV). Die im Zusammenhang mit EG-Entscheidungsprozessen wichigsten Zuständigkeiten sind die *Vertragsverletzungsverfahren*[100] (die Kommission ruft den Gerichtshof an, weil sie der Auffassung ist, daß ein Mitgliedstaat gegen seine Pflichten aus dem Vertrag verstoßen hat) und die *Streitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten* (der EuGH wird von einem Mitgliedstaat angerufen, der der Meinung ist, ein anderer Mitgliedstaat habe gegen den Vertrag verstoßen).

Im Bereich der Entwicklung des Umweltschutzrechts der europäischen Gemeinschaften erfüllt der EuGH vor allem zwei Funktionen. Erstens stellen seine Urteile und damit seine Auslegung der Verträge Einschränkungen bei der Entwicklung neuer Rechtsakte dar. So ist z.B. das Cassis de Dijon-Urteil, das im Prinzip auf die gegenseitige Anerkennung von Produkten hinausläuft, auch für Umweltschutznormen im Produktbereich relevant gewesen. Daß der EuGH den Widerspruch zwischen den Binnenmarkt- und den Umweltschutzzielen der Gemeinschaft tendenziell zugunsten der Binnenmarktziele entschieden hat (vgl. z.B. Rehbinder 1990, S. 77), hatte natürlich Einfluß sowohl auf die Vorla-

99 Nach Auskunft von Klaus Boisserée.

100 Überblicke über Art und Zahl der Verfahren vor dem EuGH geben Leonard 1989, S. 56 und 60; Ehlermann 1990, S. 71, sowie die Gesamtberichte der KOM.

gen der Kommission als auch auf die Entscheidungen des Umweltministerrates, da im Falle eines späteren Konflikts mit einem Mitgliedstaat mit dieser Haltung des Gerichtshofs zu rechnen war. Die Drohung von Mitgliedstaaten mit auf Art. 36 EWGV gegründeten nationalen Alleingängen im Umweltschutz (mit dem Ziel, eine schärfere europäische Regelung zu erreichen) mußte in dieser Situation verpuffen. Mittlerweile zeichnet sich eine Änderung dieser Haltung des Gerichtshofs ab. In dem 1988 ergangenen Urteil zum dänischen Pfandflaschen-System[101] hat der EuGH im Prinzip bejaht, daß Belange des Umweltschutzes – auch über die in Art. 36 EWGV genannten Begründungen hinaus – Importbeschränkungen rechtfertigen können. Voraussetzungen dafür sind, daß im konkreten Fall die Belange des Umweltschutzes schwerer wiegen als das Prinzip des freien Warenverkehrs, daß die Beschränkungen tatsächlich geeignet sind, dem Umweltschutz zu dienen, und daß es keine andere Möglichkeit zur Erreichung des Umweltschutzzieles gibt. Wie sich diese Rechtsprechung auf die weitere Umweltrechtsentwicklung der EG auswirken wird, ist noch nicht abzusehen.

Zweitens fungiert die Möglichkeit einer Klage beim EuGH sowohl für die Mitgliedstaaten als auch für die Kommission als Drohpotential im Verlauf eines Entscheidungsprozesses. So hat z.B. die Bundesregierung 1984, als sie mit ihrem Ansinnen, schärfere Abgasgrenzwerte für Pkw einzuführen, auf starken Widerstand der EG-Partner stieß, mit einer Klage unter Berufung auf Art. 36 EWGV gedroht. Mehrere Mitgliedstaaten kündigten 1985 an, gegen den angekündigten deutschen Alleingang (Einführung der Katalysatorpflicht) gerichtlich vorzugehen. In keinem dieser Fälle kam es tatsächlich zu einer Klage, sie dienten vor allem zur Bekräftigung der jeweiligen Verhandlungsposition. Als 1989 die Niederlande die Einführung abgasarmer Autos mit Steuererleichterungen förderten, und zwar mit Bezugnahme auf die schärfere US-Norm anstatt auf die Euro-Norm, reagierte die Kommission mit einem Vertragsverletzungsverfahren, das zwar eingeleitet, jedoch wieder zurückgezogen wurde (vgl. Abschnitt 4.3.4.8). Anfang 1991 drohte die Kommission der Bundesrepublik mit dem Gang vor den Gerichtshof wegen der steuerlichen Förderung von Diesel-Pkw, die strengeren Standards genügen, als es die künftige Euro-Norm verlangt[102] – auch dies zu einem Zeitpunkt, zu dem die betroffene Richtlinie noch gar nicht endgültig verabschiedet war. So ist der EuGH zwar nicht eigentlich am gemeinschaftlichen Entscheidungsprozeß beteiligt, doch beeinflussen seine Existenz wie seine Rechtsprechung indirekt sowohl den Ablauf des Entschei-

101 EuGH-Urteil vom 20.9.1988, Rs 302/86 Kommission vs Dänemark.

102 Vgl. SZ vom 22.1.1991.

dungsprozesses als auch den Möglichkeitsrahmen, in dem sich die anderen Organe bewegen.

3.2.6.2 Fehlende Sanktionsmöglichkeit bei Vertragsverletzungen

Stellt der Gerichtshof in diesen Verfahren eine Vertragsverletzung fest, so ist der betroffene Mitgliedstaat verpflichtet, die Maßnahmen zu ergreifen, die sich aus dem Urteil ergeben (Art. 171, 176 EWGV). Der EuGH kann aber nicht den vertragswidrigen Akt des Mitgliedstaates aufheben, noch kann er die Verpflichtung des Mitgliedstaates zur Aufhebung des Aktes feststellen (vgl. Sönnichsen 1989, S. 118 f.). Der Gerichtshof hat keine Möglichkeiten, sein Urteil gegen einen Staat, der sich weigert, der Entscheidung nachzukommen, zu vollstrekken: Die Gemeinschaft hat keinerlei Sanktionsmöglichkeit. Die Mitgliedstaaten können sich also über die Urteile des EuGH hinwegsetzen. Während Krämer 1988 noch schreibt: »Jedenfalls im Umweltbereich ist ein Nichtbefolgen der Urteile des Gerichtshofs selten«[103], wies der Umweltkommissar Ripa di Meana in einer Pressekonferenz Anfang 1989 darauf hin, daß einzelne Mitgliedstaaten (besonders Belgien und Italien) immer häufiger Urteile des EuGH unbeachtet lassen.[104]

Daß auch eine erfolgte Reaktion eines Mitgliedstaates nicht immer bedeutet, daß der Mitgliedstaat dem Urteil nachkommt, sondern manchmal nur eine Verzögerung der Umsetzung bewirkt, betont Kolo: »Der betreffende Mitgliedstaat schreibt dann, daß er die Richtlinie erlassen hat, ob sie aber dem Ziel der europäischen Richtlinie entspricht, ist eine andere Frage. Ist dies nicht der Fall, muß ein neues Verfahren angeleiert werden, und dies kann Jahre in Anspruch nehmen« (Kolo 1988, S. 95).

Das Urteil des EuGH hat jedoch auch eine bedeutsame Öffentlichkeitswirkung. Im allgemeinen werden die Mitgliedstaaten nicht daran interessiert sein, in der nationalen und europäischen Öffentlichkeit als notorisch vertragsbrüchig zu gelten, und schon deshalb die Urteile befolgen. Dennoch wird ein Mitglied-

103 Krämer 1988, S. 206; Krämer bezieht sich dabei auf den Dritten Jahresbericht der Kommission über die Anwendung des Gemeinschaftsrechts.

104 Vgl. Fiedler 1990, S. 564; Pernice 1988, S. 49; Der Siebte Jahresbericht an das Europäische Parlament über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts 1989, S. 25, Ziffer 153, berichtet: »Hinsichtlich der Vollstreckung der Urteile des Gerichtshofs haben die 1987/88 gefällten Urteile gegen Deutschland, die Niederlande, Italien, Belgien und Frankreich im Bereich des Vogelschutzes nicht zu den geforderten Ergebnissen geführt. Außerdem hat Belgien, das 1988 zum zweiten Mal vom Gerichtshof wegen der unvollständigen Durchführung der Abfallrichtlinien verurteilt worden war, noch immer nicht die erforderlichen Maßnahmen ergriffen.«

staat, für den in der anstehenden Frage sehr viel auf dem Spiel steht, es möglicherweise vorziehen, seinen Verpflichtungen aus dem Urteil nicht nachzukommen. Da es bei den Vefahren im Umweltschutz meistens um Abweichungen von den gemeinschaftlichen Standards nach unten geht, wiederholt sich hier wieder die Geleitzugproblematik: Ein Mitgliedstaat, der umweltpolitisch langsamer fahren will, kann nicht gezwungen werden, aufzuschließen.

3.2.7 Die Beteiligung von Interessengruppen

3.2.7.1 Nationale und europäische Interessengruppen

Einen nicht zu unterschätzenden Einflußfaktor im europäischen politischen Entscheidungsprozeß bilden die Interessenverbände. Zu unterscheiden ist dabei zwischen dem Einfluß der nationalen Verbände auf die EG-Politik und dem der europäischen Verbände. Gegenwärtig[105] sind mehr als 500 Verbände mit an die 5 000 nationalen Mitgliedsverbänden auf europäischer Ebene tätig.[106] Die Euroverbände informieren die Mitglieder über das Geschehen in Brüssel, sie versuchen, einen gemeinsamen europäischen Standpunkt zu formulieren, und sie vertreten diesen Standpunkt gegenüber den Gemeinschaftsorganen. Für die Frage nach den europäischen Entscheidungsprozessen sind besonders die letztgenannten beiden Funktionen wichtig. Die europäischen Verbandszusammenschlüsse tragen zur Integration der nationalen Interessengruppen bei, da sie nationale Differenzen überbrücken müssen. Sie vertreten die europäische Sichtweise der Probleme und sollten von daher »natürliche Verbündete« (Platzer 1984, S. 266) der Kommission und des Parlaments sein. Ihr Ziel ist die Einflußnahme auf die EG-Politik im Sinne der von ihnen vertretenen Wirtschaftsbereiche oder anderen gesellschaftlichen Interessen.

Die europäischen Verbände sind in der überwiegenden Zahl »Verbandsverbände«, das heißt, ihre Mitglieder sind nationale Verbände der jeweiligen Branche oder aus dem Bereich eines bestimmten gesellschaftlichen Interesses.[107] Die verfügbaren Ressourcen, die Organisationsformen und der Tätigkeitsum-

105 Vgl. zur historischen Entwicklung der Euroverbände Platzer 1984, S. 265 f.; Würtenberger 1980, S. 30; Voss 1980, S. 93 f.

106 Nach den Angaben in KOM: Verzeichnis der europäischen Verbände in der EG, [Luxemburg] 1990.

107 Es gibt jedoch auch Verbände, deren Mitglieder unmittelbar einzelne Hersteller aus den Mitgliedstaaten sind.

fang der Verbände unterscheiden sich beträchtlich. Neben Verbänden mit einem großen Brüsseler Sekretariat, mit einem Präsidium, das meistens aus den nationalen Verbandspräsidenten besteht, mit mehreren Fachausschüssen und umfangreichen Finanzmitteln gibt es Verbände, die nur über ein kleines Sekretariat verfügen, oder solche, die gar keinen Sitz in Brüssel haben und deren Europa-Aktivitäten nach einem Rotationssystem von den nationalen Verbänden übernommen werden. Ein Teil der Verbände beschränkt sich in seiner Tätigkeit auf den Austausch von Informationen mit den Mitgliedern bzw. mit den Gemeinschaftsorganen, andere zielen auf die Beeinflussung der politischen Entscheidungen in der Gemeinschaft.[108] Stärke und Umfang der Verbandsaktivität auf europäischer Ebene hängt vom Vergemeinschaftungsgrad des jeweiligen Politikbereichs ab, aber auch von der Finanz- und Organisationsstärke der vertretenen Interessen. So gehören zu den ressourcenstarken und durchsetzungsfähigen Verbänden der landwirtschaftliche Dachverband (COPA) und der Spitzenverband der europäischen Industrie (UNICE), nicht jedoch der Verbraucherverband (BEUC) und das Europäische Umweltbüro (EUB), die schwer organisierbare Interessen bzw. einen relativ jungen europäischen Politikbereich vertreten.[109]

Im europäischen Entscheidungsprozeß verfügen die Interessenverbände über eine ganze Reihe von Einflußkanälen. Da ist zunächst die institutionalisierte Mitarbeit an den Vorschlägen für Rechtsakte der Gemeinschaft im Rahmen des Wirtschafts- und Sozialausschusses und der »beratenden Ausschüsse«. Die Mitglieder des Wirtschafts- und Sozialausschusses sind in der Regel Funktionsträger nationaler Verbände, manchmal auch gleichzeitig Funktionsträger europäischer Verbände. Indem sie als Vertreter des nationalen Verbandsinteresses agieren, vertreten sie indirekt auch den zugeordneten europäischen Verband.[110] Die Stellungnahmen des Wirtschafts- und Sozialausschusses stellen so etwas wie einen »supranationalen Verbandskompromiß« dar (vgl. Voss 1980, S. 92). In den zahlreichen, den einzelnen Generaldirektionen der Kommission zugeordneten Beratenden Ausschüssen sind sowohl Angehörige der europäischen Dach- und Fachverbände als auch Angehörige der nationalen Verbände

108 Eine Übersicht über die Zielsetzungen der Verbände nach ihren Satzungen gibt WSA: Die Europäischen Interessenverbände 1980, S.28 f.; vgl. hierzu auch Kirchner/Schwaiger 1981, S. 48 ff.

109 Angaben zu den organisatorischen Merkmalen der wichtigsten 20 Verbände sind der inzwischen leider nicht mehr aktuellen Dokumentation des WSA: Die Europäischen Interessenverbände 1980 zu entnehmen.

110 Eine Analyse der Verbandszugehörigkeit der Mitglieder des WSA findet sich in WSA 1980, passim, und bei Kirchner/Schwaiger 1981, S. 110 ff.

vertreten.[111] Die Ernennungsmodalitäten der Ausschüsse sind unterschiedlich:[112] Soweit der Rat für die Zusammensetzung zuständig ist, werden in der Regel Vertreter nationaler Verbände ernannt; soweit die Kommission zuständig ist, sind auch Angehörige europäischer Verbände vertreten.

Neben den institutionalisierten Formen der Beteiligung der Interessengruppen an der Entscheidungsfindung stehen die informellen Kontakte zwischen Verbänden und Gemeinschaftsorganen. Ansatzpunkte hierfür bieten Rat, Kommission und Parlament. Beeinflussung des Ministerrates findet hauptsächlich über die nationalen Verbände statt. Die europäischen Verbände haben kaum Zugang zum Rat; ihre Kontakte beschränken sich auf die Abgabe von Stellungnahmen beim Ratssekretariat und gelegentlichen Empfang der Spitzenverbände im Vorfeld einer Tagung des Europäischen Rates (vgl. Platzer 1984, S. 267; Kirchner/Schwaiger 1981, S. 28). Nach Würtenberger ist der Einfluß der supranationalen Verbände in der Entscheidungsphase beim Ministerrat »fast gleich null« (1980, S. 37). Die einzelnen Ratsmitglieder sind jedoch Adressaten der Aktivitäten der nationalen Verbände, die über die in den Mitgliedstaaten vorgesehenen institutionellen Möglichkeiten sowie über die Beeinflussung von Wählern versuchen, Druck auf ihre Regierung auszuüben. Das primäre Entscheidungszentrum der EG wird also vorwiegend mit den jeweiligen nationalen Standpunkten der Interessengruppen konfrontiert und weniger mit der gemeinsamen europäischen Position dieser Gruppen. Doch finden auch regelmäßige oder gelegentliche Treffen zwischen Vertretern der Euroverbände und Ministern oder Ständigen Vertretungen statt (vgl. Kirchner/Schwaiger 1981, S. 88 ff.).

Sowohl die europäischen als auch die nationalen Verbände versuchen in der Vorbereitungsphase eines Rechtsakts Einfluß auf die Kommission und das Parlament auszuüben. Hauptanlaufstelle für europäische und nationale Verbände ist die Kommission.[113] Sie unterhält zahlreiche Kontakte zu nationalen Interessenverbänden, die die Verbände als Lieferanten wertvoller Informationen benötigt. Sie nützt den Sachverstand der Verbände, die notwendige Daten bereitstellen, über technische Zusammenhänge informieren, die jeweiligen nationale Situation kennen usw. – die also Expertenwissen anbieten, auf das gerade die EG-Kommission, die über keinen administrativen Unterbau in den Mitglied-

111 Die Zusammensetzung der 1978 bestehenden beratenden Ausschüsse nach Verbandszugehörigkeit ist angegeben in WSA 1979, passim, und in: Kirchner/Schwaiger 1981, S. 172 ff.

112 Einzelheiten in WSA 1979, passim, und bei Kirchner/Schwaiger 1981, S. 177 ff.

113 Von den in WSA: Die Europäischen Interessenverbände 1980 untersuchten 22 Verbänden nennen 21 bei der Frage nach dem Ausmaß des Kontaktes mit EG-Organen die KOM an erster Stelle (S. 30). Vgl. auch Würtenberger 1980, S. 36 f.; Voss 1980, S. 92.

staaten verfügt, angewiesen ist. Außerdem vermitteln die Verbände der Kommission einen Eindruck davon, was in den Mitgliedstaaten politisch und gesellschaftlich durchsetzbar ist und was nicht.[114]

Die informellen Kontakte zwischen Verbänden und Kommission finden in den verschiedensten Formen und auf verschiedenen Ebenen statt. Auf höchster Ebene gibt es – regelmäßige oder unregelmäßige – Treffen zwischen Verbänden und dem zuständigen Kommissionsmitglied oder auch dem Kommissionspräsidenten, wo grundsätzlichere Fragen des betroffenen Politikbereichs besprochen werden. Für umfangreichere Rechtsetzungsvorhaben oder längerfristige Angelegenheiten beruft die Kommission oft Ad-hoc-Arbeitsgruppen ein, wo Informationen ausgetauscht und Detailfragen geklärt werden, bevor und während die Kommission ihren Entwurf formuliert. Schwer abschätzbar, aber nicht zu unterschätzen ist der Einfluß, der im Rahmen der Beziehungen zwischen den für eine spezifische Frage zuständigen Referenten der Kommission und der Verbände ausgeübt wird. Diese stehen in der Regel in intensivem telefonischen, schriftlichen und persönlichen Kontakt. Der Einfluß, den ein Verband hier geltend machen kann, hängt sehr stark von seinen personellen Ressourcen ab. Je mehr Politik- bzw. Rechtsetzungsbereiche zum Aufgabengebiet eines Verbandsvertreters gehören, um so weniger Zeit vermag er für das einzelne Vorhaben einzusetzen und um so weniger »präsent« kann er beim zuständigen Referenten sein.

Die Kontakte der Interessengruppen zum Europäischen Parlament werden überwiegend von den nationalen Verbänden gepflegt. Doch gibt es auch regelmäßige oder gelegentliche Kontakte zwischen den europäischen Verbänden und Ausschüssen des Parlaments oder einzelnen Parlamentsmitgliedern (vgl. die Übersicht bei Kirchner/Schwaiger 1981, S. 88 ff.). Die Verbände versuchen über schriftliche und persönliche Kontaktaufnahme vor allem mit Ausschußvorsitzenden und Berichterstattern, die Stellungnahmen des Parlaments in ihrem Sinne zu beeinflussen. Eine weitere Möglichkeit der Einflußnahme ergibt sich über Parlamentarier, die gleichzeitig Verbandsmitglieder sind. Das Lobbying im Parlament wurde für die Verbände in dem Maße wichtiger, wie das Parlament mehr Mitspracherechte bekam. Eine erste Stufe der gesteigerten Verbandstätigkeit wurde durch die Direktwahl des Parlaments eingeleitet (vgl. die Einschätzung bei Platzer 1984, S. 267; Voss 1980, S. 93). Seit der Einführung des Verfahrens der Zusammenarbeit ist das Gewicht der Parlamentarier als Ansprechpartner für Interessengruppen nochmals gestiegen. Dennoch ist das Parlament immer noch in erster Linie ein beratendes Organ; die Einwirkung auf

114 Insofern erfüllen die Verbände die Funktion gesellschaftlicher Partizipation an den EG-Entscheidungsprozessen und verhindern die rein technokratische Entscheidungsfindung: Würtenberger 1980, S. 41.

Kommission und Ministerrat ist für die Verbände vordringlich (vgl. Würtenberger 1980, S. 36).

Zwischen dem Verbandseinfluß im nationalen und im europäischen Entscheidungsverfahren gibt es einige Unterschiede. Neben den institutionalisierten Möglichkeiten nutzen Verbände im allgemeinen vier Verfahren der Einflußnahme. Erstens bieten sie den politischen Entscheidungsträgern technische und politische Informationen an, die diese für ihre Arbeit benötigen. Zweitens bauen sie personelle Verflechtungen auf, das heißt, sie versuchen Verbandsmitglieder in Entscheidungspositionen zu plazieren. Drittens arbeiten sie mit materiellen Anreizen: Parteispenden, Einladungen, Anbieten lukrativer Stellen usw. Viertens wenden sie sich mit ihren Positionen an die Öffentlichkeit und versuchen, die Wahlentscheidung von Mitgliedern und Nicht-Mitgliedern zu beeinflussen. Insofern üben sie Druck auf Politiker aus, die wiedergewählt werden wollen. Diese vierte Möglichkeit des wahlpolitischen Drucks steht den europäischen Verbänden nicht zur Verfügung. Denn das zentrale Entscheidungsorgan der EG, der Ministerrat, wird nicht von den europäischen Bürgern gewählt, sondern von der jeweils nationalen Wahlbevölkerung. Nationale Minister bzw. Regierungen sind nur von den nationalen Wählern abhängig und insofern nur durch die Öffentlichkeitsarbeit der nationalen Verbände betroffen. Eine gewählte europäische Regierung, die von der Meinung einer gesamteuropäischen Öffentlichkeit abhängig wäre und die die Euroverbände beeinflussen könnten, gibt es nicht.[115] Außerdem sind die Bürger Europas durch die nationalen Verbände viel leichter erreichbar. Das Drohpotential der Wahlempfehlung fällt für die europäischen Verbände also aus.

Die Situation der Interessengruppen in Europa ist dadurch gekennzeichnet, daß neben die Konkurrenz zwischen verschiedenen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gruppierungen die Konkurrenz zwischen nationalem und europäischem Verband und zwischen den nationalen Verbänden einer Interessengruppe tritt.[116] Die Konkurrenz ist insofern wirksam, als nationale und europäische Verbände jeweils bei verschiedenen Einflußadressaten dominierend präsent sind. Die nationalen Verbände haben die Möglichkeit, ihrer nationalen Position beim gewichtigsten Entscheidungsorgan der EG Geltung zu verschaf-

115 Vor diesem Hintergrund glaubt Würtenberger 1980, daß die KOM sehr viel unabhängiger sei und sich dem Druck der Verbände nicht zu beugen brauche (S. 37). Dabei übersieht er jedoch die größere Informationsabhängigkeit der KOM.

116 Würtenberger 1980 sieht in dieser Konkurrenz der Interessen ein »mäßigendes Element«, die supranationale Verbandsverflechtung werde zu einem »Zügel für die nationalen Eigeninteressen der Mitgliedsverbände« (S. 40). Das ist sicherlich richtig, wird jedoch durch die Einflußmöglichkeiten der nationalen Verbände teilweise wieder aufgehoben.

fen, indem sie auf ihren Minister Druck ausüben.[117] Eine im europäischen Verband gefundene und bei der Kommission eingebrachte gemeinsame Position kann deshalb von nationalen Verbänden indirekt über den Rat konterkariert werden. Wie stark diese Konkurrenz ist, hängt vom Ausmaß der nationalen Interessengegensätze im jeweiligen Politikfeld ab.

3.2.7.2 Überrepräsentanz ökonomischer Interessengruppen

Im Bereich der Umweltpolitik ist die Durchsetzungsfähigkeit der beteiligten Interessengruppen ungleich verteilt: Verbände, die für die Belange des Umweltschutzes eintreten, sind tendenziell durchsetzungsschwach, Verbände, die entgegenstehende Interessen vertreten, sind tendenziell durchsetzungsstark. Um die These vom asymmetrisch verteilten Durchsetzungspotential zu belegen, werden deshalb im folgenden beispielhaft die wichtigsten Verbände untersucht, die bei der Entscheidung über die Reduktion der Kraftfahrzeugabgase beteiligt waren und damit im dritten Kapitel eine Rolle spielen: das Europäische Umweltbüro EUB, die Verbände der Automobilindustrie CLCA und CCMC, der Verband der Mineralölwirtschaft CONCAWE und der Verband der Katalysatorhersteller AECC.[118]

Das *Europäische Umweltbüro EUB* ist der europäische Spitzenverband einer großen Zahl von Umweltschutzorganisationen aus den EG-Ländern und einiger »korrespondierender« Mitglieder aus anderen Staaten. Die Mitgliederzahl hat sich von 25 im Jahre 1974 auf 130 im Jahre 1991 erhöht. Budget und personelle Besetzung des Sekretariats in Brüssel sind bescheiden. Ursprünglich stand dem EUB neben dem Generalsekretär nur eine Halbtagskraft zur Verfügung (vgl. Übersicht 3.1). Inzwischen sind daraus 1,5 feste Stellen geworden. Das EUB kann aber zusätzlich auf die zeitweilige freiwillige und unentgeltliche Mitarbeit von Mitgliedern der nationalen Verbände zurückgreifen. Das Budget setzt sich zusammen aus Beiträgen der Mitgliedsverbände, aus einem Zuschuß der Kommission und aus regelmäßigen Zuwendungen einiger Mitgliedstaaten, darunter vor allem die Niederlande, aber auch die Bundesrepublik. Außerdem können bei der Kommission oder bei Behörden der Mitgliedstaaten Beihilfen für Projekte beantragt werden. Jährlich findet eine Generalversammlung von

117 Bei Differenzen zwischen regionalen Verbandsorganisationen innerhalb eines Landes besteht diese Möglichkeit kaum. Der nationale Verband muß zu einer gemeinsamen Position finden, die er dann gegenüber der Zentralregierung vertritt.

118 Verbände, die keinen deutschen Namen haben, werden im folgenden einheitlich »maskulin« angesprochen.

Vertretern sämtlicher Mitgliedsorganisationen statt. Der Exekutivausschuß entscheidet über die Aktitivitäten des EUB. Er wird unterstützt von zur Zeit neun Arbeitsgruppen.

Die Ziele des EUB sind Schutz und Erhaltung der natürlichen Umwelt, die bessere Nutzung der menschlichen und natürlichen Ressourcen, Förderung des Umweltbewußtseins und Umwelterziehung, Information der Mitgliedsorganisationen und Einflußnahme auf die Politik der EG mit Empfehlungen und Stellungnahmen.[119] Das EUB faßt seine Beschlüsse satzungsgemäß mit einfacher Mehrheit; in der Praxis entscheiden die Organe meist einstimmig. Konflikte zwischen den nationalen Mitgliedsorganisationen sind selten, das »europäische Interesse« der Verbände ist gleichgerichtet auf eine europa- oder weltweite Verringerung der Umweltbelastungen. Tiefgreifende nationale Interessenunterschiede und Standpunkte der Verbände bzw. der von ihnen repräsentierten umweltbewußten Bürger gibt es kaum, allenfalls unterschiedliche Gewichtungen einzelner Probleme. Integration und kohärente Organisation werden allerdings erschwert durch die Vielzahl der Mitgliedsverbände, die sich hinsichtlich der Mitglieder, der allgemeinpolitischen Position und des Arbeitsstils doch sehr voneinander unterscheiden. Dazu kommt, daß das »europäische Interesse« der nationalen Verbände im allgemeinen nicht sehr stark ist. Sie sind vorerst noch stärker auf nationale Problemlösungen und Beeinflussung der nationalen Umweltpolitik ausgerichtet (vgl. Rehbinder/Stewart 1985, S. 275).

Hinsichtlich der Organisations- und Durchsetzungsfähigkeit (Holzinger 1987, S. 175 ff.) haben Umweltverbände mit einigen grundsätzlichen Problemen zu kämpfen. Von Umweltschäden sind alle Bürger – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß – betroffen: Allein die große Zahl von Betroffenen erschwert die Organisationsfähigkeit des Umweltschutzinteresses. Umweltqualität ist ein Teilaspekt des Lebens, der im allgemeinen nicht als der primäre begriffen wird. Primärer Lebensbereich ist der Beruf; das Interesse als Arbeitnehmer oder Unternehmer wiegt für den einzelnen schwerer als das Umweltschutzinteresse. Darüber hinaus ist das regelmäßige Zusammentreffen mit anderen Personen mit gleichgerichtetem Interesse, wie es die Berufstätigkeit mit sich bringt, für die Organisierbarkeit günstig. Im Umweltbereich gibt es a priori keinen regelmäßigen Kontakt zu Mitbetroffenen. Die Kosten des persönlichen Engagements in einem Umweltverband sind hoch, der Nutzen aus dem Engagement kommt allen zugute und ist für den einzelnen kaum spürbar. Aus diesen Gründen sind die Umweltverbände trotz (bzw. wegen) der Größe der repräsentierten Gruppe mitglieder- und finanzschwach. Das schmälert ihre Durchset-

119 Vgl. WSA 1980, S. 461.

Übersicht 3.1: Überblick über grundlegende Daten zu mit Kraftfahrzeugabgasen befaßten europäischen Verbänden (Stand 1990)

Verband	EUB	CCMC[a]	AECC	CLCA[a]	CONCAWE
Interessenbereich	Umweltschutz	Automobil-industrie	Katalysator-hersteller	Automobil-industrie	Mineralöl-wirtschaft
Gründungsjahr	1974	1972	1985	1958	1963
Zahl der Mitglieder	130 Verbänd	13 Hersteller	7 Hersteller	8 Spitzenverbände	36 Mineralölfirmen
Verwaltungsorgane (in Klammern Zahl der jährlichen Sitzungen des Organs)	– Generalver-sammlung (1) Exekutiv-ausschuß + Arbeitsgruppen – Generalsekretär	– Präsidium (1) – 3 Ausschüsse + Arbeitsgruppen – technische Arbeitsgruppe – Generalsekretär	– Vorsitzender – Exekutiv-ausschuß (2-3) – 5 Arbeitsgruppen (bei Bedarf)	– Generalver-sammlung – Präsidium – Generalsekretär	– Präsidium (2) – Exekutiv-ausschuß (6) – Generalsekretär
Personal des Sekretariats	2 - 3	10	CEFIC-Sekretariat	6	14
interne Willensbildung	Mehrheitsbe-schlüsse; Praxis: Einstimmigkeit	Einstimmigkeit	k. A.	Einstimmigkeit	»Konsens«

a CCMC und CLCA wurden 1991 aufgelöst und im neuen Verband ACEA vereinigt.

Quellen: CCMC: Objectives, Structure and Operation, 1989; EUB: Pressemitteilung C/20/89, Dezember 1989; AECC: Informationsblätter; CLCA: Informationsbroschüre; CONCAWE: This is CONCAWE; Interviews mit Personal der Verbände.

zungfähigkeit im politischen System erheblich. Außerdem sind Umweltschutzorganisationen erst in jüngerer Zeit entstanden und mußten sich erst allmählich Zugang zu den politischen Entscheidungsträgern verschaffen.

Das Informationspotential der Umweltverbände für die Administration ist eher gering. Denn das im Bereich der Umweltpolitik nötige naturwissenschaftliche, technische und ökonomische Wissen können sie in der Regel nicht einbringen, so daß die Verwaltung auf das Wissen externer Experten, auf verwaltungseigene Forschung und auf die Informationen aus der Wirtschaft zurückgreift. Die Umweltverbände vermitteln lediglich Informationen über die gesellschaftliche Akzeptanz bestimmter politischer Entscheidungen. Dennoch hat sich das Umweltinteresse zumindest in einigen Ländern der Gemeinschaft in den vergangenen beiden Jahrzehnten stark entwickeln können und hat die Politik durchaus beeinflußt. Die fehlenden Zugangsmöglichkeiten zum politischen System konnten durch Einflußnahme auf die öffentliche Meinung zumindest teilweise kompensiert werden. Das wachsende Umweltbewußtsein der Bevölkerung und die Gründung von Umweltparteien führte dazu, daß Umweltaspekte effektiv in die Wahlentscheidungen der Bürger einflossen. Die Wahlerfolge grüner Parteien veranlaßten dann die etablierten Parteien, Umweltziele mit in ihre Programme aufzunehmen.

Auch auf europäischer Ebene sind die institutionalisierten und informellen Zugangsmöglichkeiten zu den Entscheidungsträgern gering. Das Hauptgewicht der Einflußmöglichkeiten liegt für das EUB bei der Kommission und damit in der Vorbereitungsphase der Rechtsakte. Das Informationspotential des EUB dürfte zwar für die Kommission keine große Rolle spielen, doch bilden die Existenz und die Forderungen des EUB auch eine politische Unterstützung für die GD XI, die ja an einer Erweiterung und Verstärkung der europäischen Umweltpolitik interessiert ist. Weniger intensiv sind die Kontakte zum Rat. Das EUB besucht regelmäßig alle sechs Monate die amtierende Präsidentschaft des Umweltministerrates (Klatte 1988, S. 221). Es hat jedoch wenig Chancen, Ratsentscheidungen zu beeinflussen. Die nationalen Umweltverbände versuchen zwar, Druck auf die Minister auszuüben, müssen dabei jedoch gegen die wesentlich durchsetzungsstärkeren Industrieverbände ankämpfen. Insofern der Rat die eigentliche Entscheidungsinstanz ist, die die Kommissionsvorlagen oft stark verändert, sind die Einwirkungsmöglichkeiten des EUB wenig effektiv. Gute Kontakte unterhält das EUB zum Parlament. Einige Parlamentarier gehören Mitgliederorganisationen des EUB an. Diese Kontakte gewinnen seit Einführung der Einheitlichen Europäischen Akte an Bedeutung, weil das Parlament im Verfahren der Zusammenarbeit umweltpolitische Entscheidungen wirksam beeinflussen kann.

Der *CCMC (Comité des Constructeurs d'Automobiles du Marché Commun)* war kein »Verbandsverband«, sondern ein Club der dreizehn Automobilhersteller, deren Konzernzentralen in EG-Ländern ansässig sind.[120] Er wurde 1972 mit dem Ziel gegründet, Einheitlichkeit der technischen Vorschriften für Kraftfahrzeuge in der EG zu erreichen, wobei von Beginn an der Hauptakzent auf Umwelt- und Sicherheitsvorschriften lag.[121] Die Aktivitäten des CCMC lagen zunächst vorwiegend im Bereich technischer Informationen, die der Kommission zur Verfügung gestellt wurden. Der CCMC wurde jedoch in wachsendem Maße politisch aktiv; er knüpfte Beziehungen zum Wirtschafts- und Sozialausschuß und zum Europäischen Parlament.

Das Präsidium des CCMC bestand aus den Vorstandsvorsitzenden der Mitgliedsunternehmen. Es wählte jährlich einen Präsidenten und alle zwei Jahre einen Generalsekretär. Das Präsidium trat mindestens einmal jährlich, ansonsten nach Bedarf zusammen. Es traf alle Entscheidungen einstimmig. Die laufende Arbeit des CCMC wurde von drei Ausschüssen durchgeführt, denen jeweils eine Reihe von Arbeitsgruppen zugeordnet war. Diese Arbeitsgruppen setzten sich aus den fachlich zuständigen Abteilungsleitern oder Referenten der Mitgliedsunternehmen zusammen. Das Generalsekretariat in Brüssel umfaßte mit dem Generalsekretär insgesamt zehn Personen. Die Durchführung der technischen Studien wurde von den Mitgliedsunternehmen nach gegenseitiger Absprache übernommen, die Gehälter der »Sekretäre« trugen die entsendenden Firmen, die verbleibenden Aufwendungen für die Verwaltung des Generalsekretariats wurden nicht über feste Beiträge finanziert, sondern im Wege des Gentlemen's Agreement aufgeteilt.[122]

Der Kampf der Automobilhersteller um Marktanteile führte auch bei anstehenden EG-Regelungen zu Interessenkonflikten zwischen den Mitgliedern. Angesichts der geringen Zahl der Mitglieder konnten diese Konflikte im Verlauf längerer Konsensbildungsprozesse meist auf informellem Wege beigelegt werden. Für die Duchsetzungskraft des Verbandes war sein geschlossenes Auftreten gegenüber den EG-Institutionen notwendig. Dies wurde im allgemeinen durch die einstimmige Beschlußfassung und durch den Verzicht darauf erreicht, interne Konflikte in die Öffentlichkeit dringen zu lassen.[123] Allerdings

120 Vgl. zu den folgenden Angaben Übersicht 3.1; die Mitglieder im einzelnen: PSA-Gruppe, Renault, BMW, Daimler-Benz, MAN, Porsche, Volkswagen, Rover-Gruppe, Rolls-Royce, Fiat, DAF, Volvo (NL). Nicht dazu gehörten FORD Europe und General Motors Europe (A. Opel, Vauxhall), da deren Entscheidungszentren in den USA angesiedelt sind.

121 Vgl. CCMC: Objectives, Structure and Operation [Brüssel, Januar 1989].

122 Persönliche Mitteilung.

123 So habe auch ich auf meine Frage nach internen Konflikten nur ausweichende Antworten erhalten.

kam es vor, daß einzelne Hersteller sich gegenüber nationalen politischen Entscheidungsträgern anders äußerten, als der Verband in Brüssel.

Das Hauptgewicht der Aktivitäten des CCMC lag auf Kontakten und Zusammenarbeit mit der Kommission. Er pflegte Kontakte zu den Kommissionspräsidenten, einzelnen Kommissaren und deren Dienststellen, wobei die engsten Beziehungen zu den Generaldirektionen Binnenmarkt, Verkehr und Umweltschutz bestanden. Das Informationspotential des CCMC ist sehr hoch einzuschätzen, denn für die Ausarbeitung technischer Richtlinien im Kraftfahrzeugbereich sind oft umfangreiche technische Vorarbeiten (Forschung und Entwicklung, Testläufe, Messungen usw.), aber auch ökonomische Daten (Kosten, Verkaufszahlen) erforderlich.

In der letzten Zeit hatte der CCMC auch seine Beziehungen zum Parlament ausgebaut, da das Parlament seit Einführung des Verfahrens der Zusammenarbeit wirksame Entscheidungen treffen kann, was gerade die Automobilindustrie als eine der ersten Interessengruppen zu spüren bekam. Der CCMC versuchte, Einfluß zu nehmen auf Ausschußmitglieder und Berichterstatter. Außerdem unterhielt der CCMC regelmäßige Kontakte mit den Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten und mit dem Wirtschafts- und Sozialausschuß. Der langjährige Generalsekretär des CCMC, Herr Perrin-Pelletier, war gleichzeitig Mitglied des Wirtschafts- und Sozialausschusses. Die Beziehungen zum Rat dürften vorwiegend in Form von Kontakten der Vorstandsvorsitzenden der Mitgliedsunternehmen zu ihren nationalen Ministern stattfinden. Auf der eher politischen Ebene der Einflußnahme auf Parlament und Wirtschafts- und Sozialausschuß, auf die Kommissare, die Ständigen Vertreter und den Rat arbeitete der CCMC eng mit dem CLCA zusammen.

Der CCMC hat sich Anfang 1991 infolge des Austritts aller Mitglieder aufgelöst, da die einstimmige Beschlußfassung immer wieder zu Blockaden der internen Entscheidungsprozesse geführt hatte. Der Verband hat sich zusammen mit dem Verbandsverband CLCA unter dem Namen ACEA (Association des Constructeurs Européens d'Automobiles) neu formiert.[124] Einen europäischen Spitzenverband der nationalen Automobilverbände gibt es nun nicht mehr. Stimmberechtigte Mitglieder des ACEA sind nur die Hersteller; die Verbände haben den Status assoziierter Mitglieder.[125] Die Beschlüsse werden nun mit qualifizierter Mehrheit (Dreiviertelmehrheit) getroffen, falls kein Konsens zu

124 Pressemitteilung des ACEA vom 20.2.1991. Eine ausführliche Analyse der Aktivität der beiden europäischen Verbände der Automobilindustrie CCMC und CLCA, der Ursachen ihrer Auflösung und der Gründung von ACEA findet sich bei Jordan/McLaughlin 1992.

125 Peugeot zählt nicht mehr zu den Mitgliedern, dafür gehören nun die europäischen Werke von General Motors und FORD Europe sowie die schwedischen Hersteller Saab-Scania und Volvo dazu.

erzielen ist. Dieses Ereignis wie auch die neue Mehrheitsregel kann als Indiz dafür genommen werden, daß die internen Konflikte im CCMC doch ein beträchtliches Ausmaß angenommen hatten.

Der *CLCA (Comité de Liaison de la Construction Automobile des Payes des Communautes Europeénnes)* war von 1958 bis 1991 der Verband der Automobilverbände Europas (vgl. Übersicht 3.1). Seine Aufgabe bestand in der Repräsentation der ökonomischen, rechtlichen und technischen Interessen der europäischen Hersteller von Pkw und Lkw auf EG-Ebene. Der CLCA sammelte Informationen über geplante Regulierungstätigkeiten auf EG- und nationaler Ebene und gab sie an seine Mitglieder weiter. Er koordinierte die Aktivitäten und Interessen der Mitgliedsverbände mit dem Ziel, gemeinsame Positionen der Industrie zu erarbeiten und diese dann bei den EG-Organen vorzutragen und zu vertreten. Hierbei arbeitete er eng mit dem CCMC zusammen. Außerdem erarbeitete er Studien mit rechtlichen, statistischen und ökonomischen Informationen, die für die europäsche Automobilindustrie von Bedeutung sind. Die Beschlüsse wurden von einem siebenköpfigen Präsidium (Board of Directors) gefaßt, deren Mitglieder von der Generalversammlung gewählt wurden. Die Generalversammlung bestand aus Vertretern aller Mitgliedsverbände, das Präsidium aus je einem Vertreter der Mitgliedsverbände pro Land. Die laufenden Geschäfte wurden von einem Generalsekretariat in Brüssel übernommen, das mit dem Generalsekretär sechs Personen umfaßte. Dem Generalsekretär unterstanden zwei Sekretäre, die für die Aufgabengebiete »Rechtliche und steuerliche Angelegenheiten« und »Handels- und Verkehrspolitik, Wirtschaft« zuständig waren. In fünf Arbeitsgruppen bereiteten von den Herstellern und den Verbänden entsandte Experten die politischen Standpunkte und Studien vor. Modalität der Beschlußfassung war – wie beim CCMC – Einstimmigkeit.

Bei *CONCAWE (The Oil Companies' European Organization for Environmental and Health Protection)* handelt es sich um einen europäischen Verband der Mineralölwirtschaft, der sich speziell den Fragen des Umwelt- und Gesundheitsschutzes widmet. Die Funktion von CONCAWE ist es, die technischen Möglichkeiten für das Erreichen von Umwelt- und Gesundheitsschutzzielen zu überprüfen. CONCAWE bewertet die Wirksamkeit, Nebenwirkungen und Kosten-Nutzen-Relationen technischer Lösungskonzepte im Umweltschutz. Die Ergebnisse werden an die Mineralölwirtschaft, an staatliche Stellen und an internationale Organisationen weitergegeben.

Im einzelnen beschäftigt sich CONCAWE für den Bereich der Raffinierung und des Vertriebs von Mineralöl mit folgenden Fragen[126]:

126 Die Angaben sind Informationsblättern (This is CONCAWE) des Verbands entnommen.

- Ursachen von Umweltverschmutzung und deren Auswirkung auf die Umwelt;
- Vorbeugung, Vermeidungs- und Reinigungstechnologien;
- Unfallrisiko und Betriebssicherheit;
- Produktsicherheit und Sicherheit der Arbeitsplätze in der Mineralölwirtschaft;
- technische und wirtschaftliche Auswirkungen von Gesetzgebungsvorhaben;
- Entwicklung von Gesetzgebungsalternativen.

CONCAWE wurde bereits im Jahre 1963 gegründet. Mitglieder sind 36 Mineralölfirmen aus allen europäischen Ländern, die etwa 90 Prozent der europäischen Raffineriekapazität repräsentieren. Das Sekretariat in Brüssel beschäftigt neben dem Generalsekretär 13 Personen. Verwaltungsorgane sind das Präsidium und der »Council«, sowie ein Exekutivausschuß, der jährlich sechs Sitzungen abhält. Dem Exekutivausschuß zugeordnet sind Arbeitsgruppen und Task Forces, die die Untersuchungen und Studien durchführen. Die internen Entscheidungen werden im »Konsensus« getroffen, was vermutlich als Einstimmigkeit zu verstehen ist. Der Integrationsstand von CONCAWE scheint relativ hoch zu sein. Nach der Einschätzung von Beteiligten an EG-Entscheidungsprozessen spielen interne Interessengegensätze keine große Rolle. Die Mineralölwirtschaft tritt auf der europäischen politischen Ebene stets sehr geschlossen auf. Bei der Entwicklung der umweltpolitischen Positionen der Mineralölindustrie spielt CONCAWE eine führende Rolle.

Ansprechpartner unter den EG-Organen ist vor allem die Kommission, die oft auch Studien bei CONCAWE in Auftrag gibt, so z.B. in der Frage des bleifreien Benzins. Das Informationspotential von CONCAWE für Kommission und Rat ist ähnlich hoch einzuschätzen wie das der Automobilverbände. Die Kommission ist auf die Forschungs- und Entwicklungsarbeit in der Mineralölindustrie und auf deren technische und ökonomische Information zur Machbarkeit angewiesen, wenn sie Regelungen aufstellt, die z.B. bestimmte Kraftstoffqualitäten voraussetzen. Daneben legt CONCAWE auch Wert auf Kontakte mit Mitgliedern des Parlaments. Der Einfluß auf den Rat wird in erster Linie über die nationalen Verbände und Unternehmen ausgeübt.

Beim *AECC (Automobile Emissions Control by Catalysts)* handelt es sich um einen Verband, der ganz spezifisch die Interessen der Katalysatorhersteller vertritt. Es handelt sich um eine Sektorgruppe des europäischen Branchenverbandes der chemischen Industrie (CEFIC), die 1985 ins Leben gerufen wurde.[127] Mitglieder des AECC sind nicht Verbände, sondern sieben Hersteller von

127 Die Informationen zum AECC sind einer Pressemitteilung von CEFIC, Mai 1985, diversen Informationsblättern des AECC und persönlichen Mitteilungen entnommen.

Katalysatoren zur Senkung von Autoabgasen.[128] Ziel des AECC ist die Vertretung der Interessen der Katalysatorhersteller im internationalen Bereich und die Information der Mitglieder über internationale Entwicklungen betreffend Autoabgase und Methoden ihrer Beseitigung, über abgasbezogene Gesetzgebung und Steuern usw. Konkretes Nahziel des Verbands 1985 war die Förderung der Harmonisierung der europäischen Abgasnormen. Die laufenden Geschäfte des AECC werden durch einen Präsidenten sowie einen Ausschuß von Vertretern der Mitgliedsfirmen wahrgenommen (vgl. Übersicht 3.1). Bei Bedarf wird eine technische Arbeitsgruppe eingerichtet. Die Sekretariatsaufgaben werden von CEFIC wahrgenommen. Der AECC veröffentlicht monatlich den »AECC Newsletter«, der unter anderem aktuelle Informationen zu Katalysatorfragen enthält. Diesen Newsletter erhalten die Mitgliedsfirmen, Medien und politische Entscheidungsträger, wie Europaparlamentarier, die Kommission und Umweltschutzvereinigungen.

Die betroffene chemische Industrie ist im AECC als Umweltschutzindustrie formiert und stand in politischer Konkurrenz zu Teilen der Automobilindustrie, da es ihr Interesse war, den Einsatz und damit Umsatz von Katalysatoren zu fördern. Umweltschutzvereinigungen und vor allem das EUB waren die »natürlichen« Koalitionspartner des AECC. Da die im AECC vereinigten Firmen sehr viel finanzkräftiger sind als die Umweltschutzverbände, sind sie in der Lage, mit ihrer Tätigkeit die Umweltverbände indirekt zu unterstützen. Der AECC hat z.B. technische Studien durchgeführt und Gutachten in Auftrag gegeben, deren Ergebnisse auch der Argumentation der Umweltverbände zugute kamen. Er und seine Mitgliedsfirmen haben im Verlauf der Autoabgasentscheidungen hauptsächlich dadurch Einfluß zu nehmen versucht, daß sie den zuständigen Stellen bei der Kommission, nationalen Behörden, dem EUB und Mitgliedern des Umweltausschusses des Parlaments Informationsmaterial und Studien übermittelt haben. Im Wirtschafts- und Sozialausschuß ist der AECC über ein Mitglied des CEFIC vertreten.

Am Beispiel dieser in der Frage der Autoabgase beteiligten Verbände zeigt sich die asymmetrische Repräsentation und das ungleiche Einflußpotential ökonomischer und ökologischer Interessengruppen. Die Präsenz, ressourcenmäßige Austattung und die Einflußmöglichkeiten von Wirtschaftsverbänden und Umweltschutzverbänden unterscheiden sich im höchsten Grade. Während inzwischen nahezu jede Branche auch eine eigene europäische Organisation in Brüssel unterhält und daneben auch noch die nationalen branchenübergreifen-

128 Die Mitglieder waren 1991: Allied Signal Inc. (US), Corning Europe (US), Degussa AG (D), Engelhard-Kali-Chemie AG (US/D) Johnson Matthey Chemicals Ltd. (GB), N.G.K. Europe (Japan), Rhône-Poulenc (F).

den Spitzenverbände repräsentiert sind, existiert lediglich ein einziger europäischer Umweltverband, das Europäische Umweltbüro. Da dessen finanzielle und personelle Ausstattung äußert gering ist, sind die Möglichkeiten der Beteiligung und der Einflußnahme im Vergleich mit den Wirtschaftsverbänden sehr schwach ausgeprägt.[129] Im Fall der Autoabgase stand das EUB drei aktiven Wirtschaftsverbänden gegenüber, wurde aber immerhin von einem kleinen Umweltschutzindustrieverband unterstützt. Die Unterrepräsentanz der Umweltschutzinteressen im Entscheidungssystem und Entscheidungsprozeß der EG erschwert grundsätzlich eine fortschrittliche europäische Umweltpolitik. Es ist wahrscheinlich, daß bei dieser Struktur des Entscheidungssystems das Ergebnis der europäischen Umweltpolitik den ökonomischen Interessen näher liegt. Das heißt, daß die Umweltqualität weniger hoch ist, als im Sinne ökologisch-ökonomischer Erfordernisse optimal wäre oder als – nach der demokratischen Vorstellung – es den Präferenzen der Bürger der Gemeinschaft entspräche.

3.3 Das Entscheidungsverfahren in der EG

3.3.1 Lange Dauer der Entscheidungsprozesse

Die lange Dauer und Schwerfälligkeit der EG-Entscheidungsprozesse in der Umweltpolitik gehört mit zu den am häufigsten vorgebrachten Kritikpunkten.[130] Daß, nachdem auf EG-Ebene ein Regelungsbedarf erkannt worden ist, oft fünf, in Extremfällen auch zehn Jahre vergehen, bis eine Richtlinie verabschiedet werden kann, ist unter dem Gesichtspunkt der notwendigen Verbesserung der Umweltqualität mehr als problematisch. Zu Recht kann bezweifelt werden, ob der Entscheidungsprozeß der EG für die Lösung umweltpolitischer Probleme angemessen ist (so Rehbinder/Stewart 1985, S. 252). Die lange Dauer der Entscheidungsprozesse ist überwiegend auf die nationalen Differenzen

129 Vgl. auch Kolo (1988, S. 93): »Wir wissen, daß fast jeder Industriezweig in Europa einen eigenen Verband in Brüssel hat, und wir wissen auch, daß jede Entscheidung für Europa nach einem festgefügten System von Anhörungen, Bewertungen und Beurteilungen, an denen die Wirtschaft jeweils beteiligt ist, gefällt wird. Wir wissen auch, daß eine Umwelt-Gegenmacht zur Wirtschaftslobby in Europa fast überhaupt nicht ausgeprägt ist: Es gibt fast keine organisierten Umweltverbände, die reagieren könnten, nachdem es zu Verschmutzungen gekommen ist, noch viel weniger, die im Vorfeld – präventiv – wirken.«

130 So Koppen 1988, S. 2; Bongaerts/Heinrichs 1987, S. 184 f.; Weidner 1990, S. 84; Scheuing 1989, S. 180; Bongaerts 1989, S. 581.

zurückzuführen, aber auch auf die Struktur der EG, bei der in einem Entscheidungsprozeß sehr viele Ebenen durchlaufen werden müssen.

Einige prominente Beispiele (ausführlich dazu Johnson/Corcelle 1989) für die lange Verhandlungsdauer beim Rat sind die Großfeuerungsanlagen-Richtlinie, für deren Verabschiedung der Umweltministerrat gut fünf Jahre gebraucht hat[131], die SO_2-Richtlinie, über die sechs Jahre verhandelt wurde[132], und die Richtlinie zum Bleigehalt in der Luft, die erst nach sieben Jahren verabschiedet werden konnte.[133] Verschiedene Vorschläge für Richtlinie im Bereich des Baustellenlärms, die von der Kommission 1974 und 1975 vorgelegt wurden, konnten im Rat schließlich erst nach zehn Jahren (Ende 1984) beschlossen werden.[134] Eine besonders lange Geschichte hat auch die UVP-Richtlinie.[135] Nach der ersten Ankündigung der Einführung einer UVP 1975 im Umweltministerrat (vgl. Sheate/Macrory 1989, S. 70) benötigte die Kommission eine Vorbereitungszeit von fünf Jahren: »Bereits der vorläufige Entwurf der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) war etwa zwanzigmal geändert worden, bevor er 1980 von der Kommission beschlossen werden konnte. Im Juni 1985 wurde die Richtlinie ... nun nach fünf Jahre langen Verhandlungen erlassen« (Prittwitz 1986a, S. 187). Akzeptiert wurde schließlich die 23. Fassung des ursprünglichen Vorschlags (Haigh 1988, S. 118).

Zur Dauer des Entscheidungsprozesses addieren sich die Vorbereitungszeiten bei der Kommission, die Konsultationsphase und die Verhandlungszeiten beim Ministerrat. Abbildung 3.1 veranschaulicht die einzelnen Stationen des Entscheidungsprozesses, wie sie sich aus den rechtlichen Anforderungen ergeben. Die zuweilen lange Vorbereitungszeit in der Kommission ist auf verschiedene Ursachen zurückzuführen. Hierzu gehört beispielsweise die geringe Personalausstattung der Umweltabteilung der Kommission oder die Notwendigkeit, das für einen Vorschlag benötigte wissenschaftliche-technische Wissen erst zu erarbeiten bzw. erarbeiten zu lassen. Auf diese Gründe weist die Kommission selbst hin. Hinzu kommt jedoch, daß bereits während der Vorbereitungsphase die nationalen Experten und Verwaltungsangehörigen laufend – meist im Rahmen von Arbeitsgruppen – über die nationalen Positionen zu einem Vorschlag verhandeln. Da hier bereits die nationalen Differenzen sichtbar werden, nehmen die Diskussionen der Arbeitsgruppen oft lange Zeit in

131 Vgl. Bongaerts/Büttner 1988, S. 185; Weidner 1990, S. 84.

132 Vgl. Weidner 1990, S. 84; Weidner/Knoepfel 1981, S. 30; Rehbinder/Stewart 1985, S. 83.

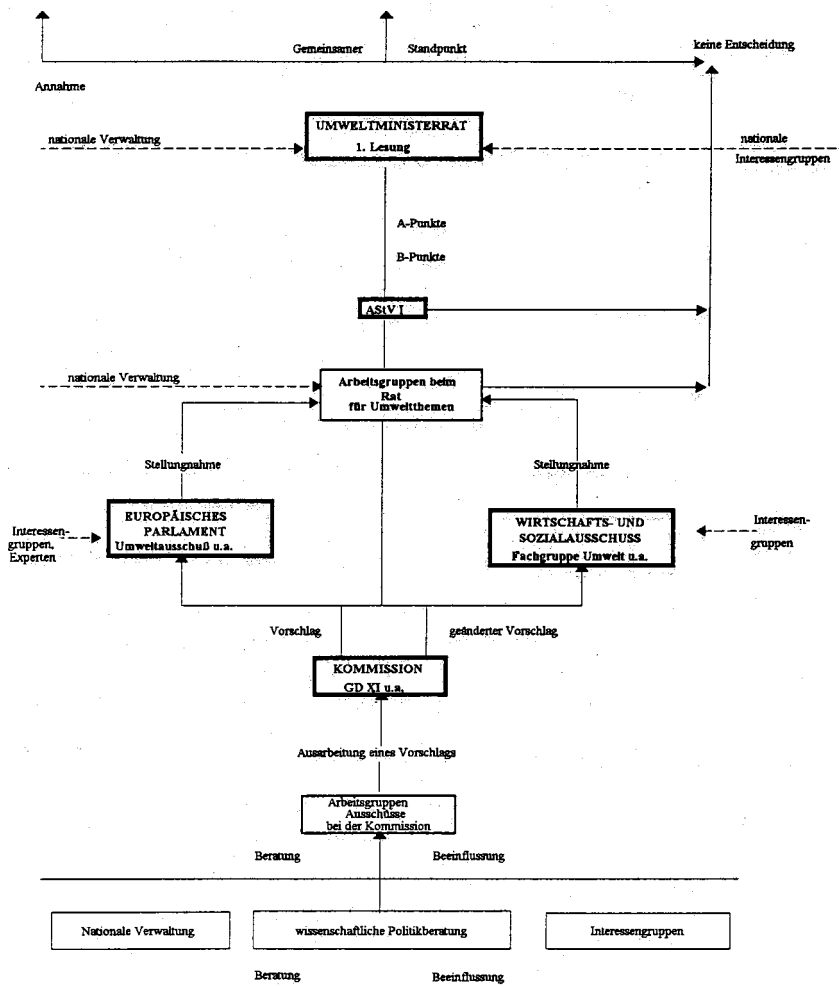
133 Vgl. Johnson/Corcelle 1989, S. 117.

134 Vgl. Scheuing 1989, S. 180; Johnson/Corcelle 1989, S. 221.

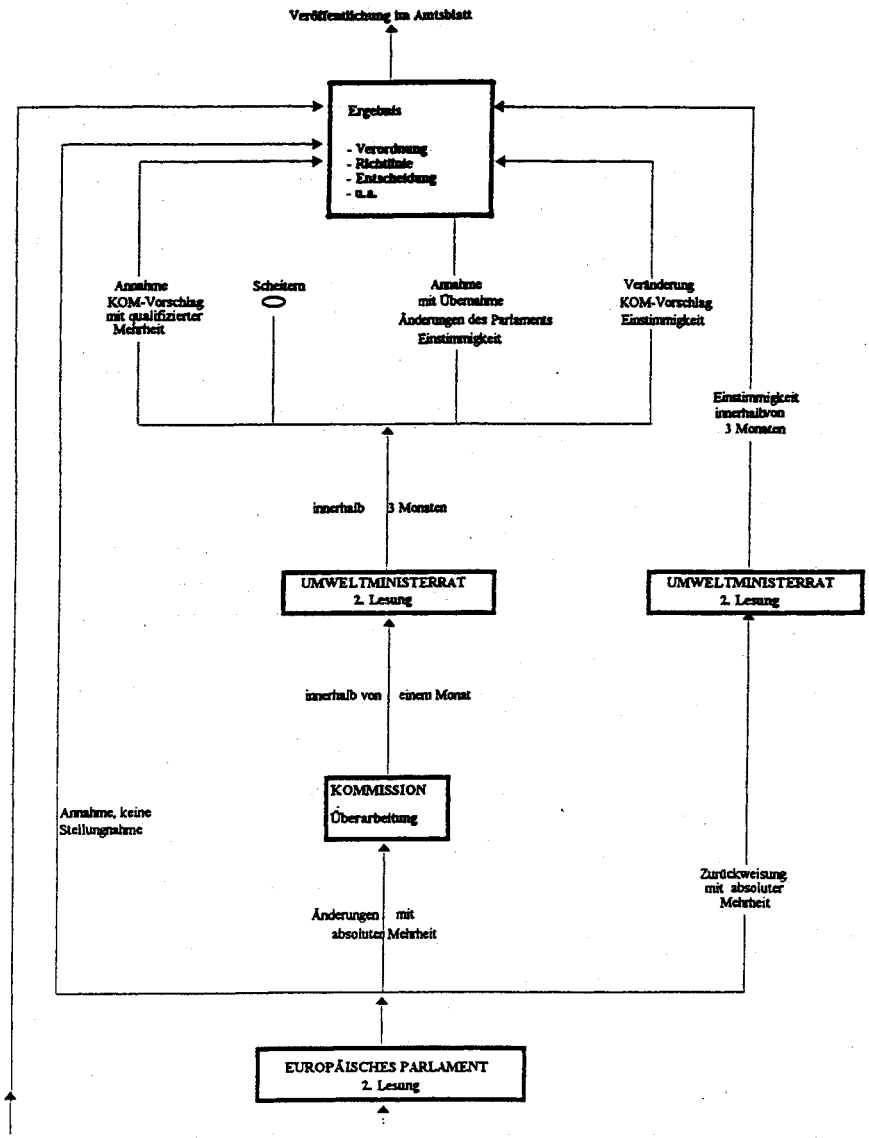
135 Vgl. Haigh 1988: Was lange währt ... Die Umweltverträglichkeitsprüfung; vgl. auch Strübel 1988, S. 19 f.; Weidner 1990, S. 84.

Abbildung 3.1: Schematische Darstellung des Entscheidungsverfahrens in der Europäischen Gemeinschaft

Teil 1: Konsultationsverfahren



Teil 2: Verfahren der Zusammenarbeit



Anspruch. Gelangt der Vorschlag schließlich auf die Ebene der Kommissare bzw. ihrer Kabinette, so können sich weitere Verzögerungen ergeben, wenn von seiten anderer Politikbereiche (z.B. der Landwirtschaft im Fall der UVP-Richtlinie; vgl. ausführlich Sheate/Macrory 1989) Einwände erhoben werden, die umweltpolitische Vorlage also innerhalb der Kommission nicht konsensfähig ist. Der endgültige Kommissionsvorschlag wird an den Rat weitergeleitet, der die Stellungnahmen des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses einholen muß, bevor die Verhandlungen im Rat beginnen können. Da der Rat dem Parlament für die Erste Lesung keine Frist setzen darf, kann bis zum Eintreffen der Stellungnahmen unter Umständen beträchtliche Zeit vergehen, zumal das Parlament zeitweise eine gezielte Verzögerungstaktik betrieben hat, um seinen Forderungen Nachdruck zu verleihen (vgl. Abschnitt 3.2.4.1).

Zum größten Teil gehen die langen Entscheidungsprozesse jedoch auf die Verhandlungen im Rat (bzw. davor in den Ratsarbeitsgruppen und im Ausschuß der Ständigen Vertreter) zurück. Hier offenbaren sich die national unterschiedlichen Traditionen und Positionen, und hier muß für die kontroversen Punkte eine Lösung gefunden werden. Da bis 1987 für alle umweltpolitischen Entscheidungen Einstimmigkeit gefordert war, bedurfte es häufig sehr vieler Ratstagungen, bis eine für alle akzeptable Lösung gefunden war. Oft wird unter Zeitdruck am Ende einer langen Sitzung doch noch ein Kompromiß erzielt, weil z.B. die Kommission ein »Abstimmungspaket« vorschlägt, in dem verschiedene Vorlagen miteinander verknüpft werden, oder weil der amtierende Präsident die Verabschiedung einer bestimmten Vorlage am Ende seiner Amtsperiode erreichen möchte, um auf diesen Erfolg verweisen zu können. Falls im Rahmen einer Ratssitzung über eine Vorlage keine Einigung erzielt werden kann, wird die Vorlage zur weiteren Behandlung in den AStV und die Arbeitsgruppen zurückverwiesen. Wird jedoch im Rat eine Einigung erreicht und handelt es sich um ein einfaches Konsultationsverfahren, so ist der Entscheidungsprozeß abgeschlossen. Falls nicht noch ein Mitgliedstaat seine Zustimmung zurückzieht[136], kann der Rechtsakt in der beschlossenen Form im Amtsblatt veröffentlicht werden. Bei Kooperationsverfahren verlängert sich die Zeitdauer noch einmal um rund sechs bis maximal neun Monate.

Eine Durchsicht der verabschiedeten Rechtsakte[137] im Umweltschutz zeigt, daß die Entscheidungsprozesse immer dann besonders lang dauerten, wenn die

136 Die Minister der Mitgliedstaaten können unter Vorbehalt zustimmen. Außerdem können die Mitgliedstaaten einseitige Erklärungen zu einzelnen Bestimmungen abgeben.

137 Johnson/Corcelle 1989 geben die Verhandlungszeiten meist mit an.

Interessen der Mitgliedstaaten vital betroffen waren, das heißt, wenn von den geplanten Maßnahmen zu erwarten war, daß sie tatsächlich »greifen« und damit für die Mitgliedstaaten bzw. bestimmte gesellschaftliche Gruppen Kosten verursachen. Entscheidungen, die im wesentlichen die EG-Organe oder den EG-Haushalt betrafen und nicht in den Mitgliedstaaten kostenwirksam wurden, konnten viel schneller verabschiedet werden.

3.3.2 Intransparenz der Entscheidungsprozesse

Hin und wieder wird auch auf die Intransparenz der EG-Entscheidungsprozesse und deren negative Wirkungen auf die Umweltpolitik hingewiesen.[138] Dabei muß allerdings gefragt werden, wo nun eigentlich Intransparenz im europäischen Entscheidungsprozeß anzutreffen ist und für wen dieser Prozeß »undurchschaubar« ist. Tatsächlich ist bei vorliegender Intransparenz umweltpolitischer Entscheidungsprozesse davon auszugehen, daß dies Auswirkungen auf den umweltpolitischen Output hat. Wenn Öffentlichkeit und Interessengruppen die Entscheidungsprozesse nicht »durchschauen«, dann führt das zu einer geringeren Beteiligung am politischen Prozeß und geringeren Möglichkeiten, Druck auf die Politiker auszuüben. Dasselbe gilt, wenn Öffentlichkeit und interessierte Kreise keinen Zugang zu den für die anstehenden Entscheidungen relevanten Umweltdaten und Informationen haben (vgl. Weidner 1990, S. 86).

Daß eine solche Intransparenz zu einer »spezifischen Interessenfilterung« (Weidner/Knoepfel 1981, S. 62) führt, trifft allerdings nur dann zu, wenn verschiedene gesellschaftliche Gruppen unterschiedlich gute Möglichkeiten haben, diese Intransparenz zu überwinden. Ursache für die asymmetrische Vertretung gesellschaftlicher Interessen in der EG-Umweltpolitik ist nicht eigentlich die Undurchschaubarkeit der Entscheidungsprozesse, die im Prinzip jeden gleichermaßen trifft, sondern die unterschiedliche Ressourcenausstattung von Umweltinteressen auf der einen, von Wirtschaftsinteressen auf der anderen Seite. Die Vertretung der eigenen Interessen in Brüssel ist für die Umweltverbände relativ teurer als für die Wirtschaftsverbände.[139]

---

138 So Weidner/Knoepfel 1981, S. 62 f.; Weidner 1990, S. 86 f. Hans Kolo formuliert sehr drastisch: »Die Transparenz von Entscheidungen ist, um es vornehm zu sagen, wesentlich geringer als in jedem Bundesland, kommunalen Parlament oder im Bundesparlament. Selbst die Entscheidungsfindung des bayerischen Kabinetts, so würde ich sagen, ist transparenter als die auf europäischer Ebene getroffenen Entscheidungen« (Kolo 1988, S. 93).

139 Zur Ressourcenausstattung und Aktivität der Verbände in der EG-Umweltpolitik siehe Abschnitt 3.2.7.2.

Der Eindruck der »Undurchschaubarkeit der europäischen Umweltpolitik« ist zum Teil sicherlich auf Desinteresse an europäischen Fragen und daraus folgender mangelnder Kompetenz sowohl bei den Verbänden als auch in der Öffentlichkeit zurückzuführen. Von diesem Desinteresse scheint wiederum die gesamte – deutsche – Öffentlichkeit betroffen. Weder Politiker noch Wirtschaftsverbände und ganz besonders nicht die Umweltverbände widmen der EG diejenige Aufmerksamkeit, welche bei den mittlerweile erreichten Entscheidungskompetenzen angemessen erscheint.[140] Die europäische Abstinenz der Umweltschützer erklärt sich zum Teil aus den fehlenden Ressourcen, zum Teil aber auch daraus, daß die EG-Umweltpolitik einfach »weiter entfernt« ist. Die Umweltschützer sind immer noch primär an nationalen Lösungen interessiert (vgl. Abschnitt 3.2.7.2). Hinzu kommt, daß die EG-Politik für wahlpolitischen Druck, dem wichtigsten politischen Mittel der Umweltverbände, nicht empfänglich ist. Auch dies hat aber nichts mit Intransparenz zu tun.

Prinzipiell sind umweltpolitische Entscheidungsprozesse auf EG-Ebene nicht schwerer durchschaubar als nationale politische Prozesse. Allerdings finden sie zu einem größeren Teil unter Ausschluß der Öffentlichkeit statt. Zwar ist die Beratung umweltpolitischer Vorlagen im Parlament ebenso öffentlich wie die in nationalen Parlamenten, und die Gesetzesvorbereitung in den nationalen Bürokratien ist so wenig öffentlich wie die der Kommission. Zudem sind nationale und europäische Parlamente und Verwaltung in ähnlicher Weise für Interessengruppen zugänglich. Der Unterschied liegt aber darin, daß die wichtigen politischen Entscheidungen nicht im Parlament fallen, sondern im Ministerrat. Tagungen des Rates, des Auschusses der Ständigen Vertreter und der Ratsarbeitsgruppen sind jedoch nicht öffentlich. Zwar werden die Vorschläge der Kommission im Parlament diskutiert und insofern öffentlich gemacht[141], doch dringt von den Verhandlungen des Rates über einen Vorschlag wenig nach außen. Hier liegt tatsächlich Intransparenz vor, die eine schwerere Kontrollierbarkeit der europäischen umweltpolitischen Entscheidungen nach sich zieht.

Hinsichtlich der Transparenz bei Umweltdaten und Informationen, die für die Beteiligung an umweltpolitischen Entscheidungsprozessen sowie für deren Kontrolle von Bedeutung sind, ist der Standard der EG bisher sicherlich sehr niedrig gewesen. Doch gibt es hier in den letzten Jahren einige Entwicklungen,

140 Die WIRTSCHAFTSWOCHE Nr. 24 vom 7.6.1991 widmete dieser Problematik eine Titelgeschichte: »Hauptstadt Brüssel«, in der vehement darauf hingewiesen wird, daß die Deutschen, und speziell die Wirtschaftsverbände, der Entscheidungsmacht in Brüssel nicht die gebührende Relevanz zumessen.

141 Wobei das Desinteresse an Europa sich auch auf die Medien erstreckt und »Öffentlichkeit« daher nur begrenzt stattfindet.

die zu Hoffnung Anlaß geben: die geplante regelmäßige Veröffentlichung eines Umweltberichts, das Projekt der Europäischen Umweltagentur und die Richtlinie über den freien Zugang zu Umweltinformationen für die Bürger.

3.4 Zwischenbilanz 1: Ursachen der Defizite der EG-Umweltpolitik

Viele der in Kapitel 2 angesprochenen Probleme der EG-Umweltpolitik stehen im Zusammenhang mit institutionellen Charakteristika des umweltpolitischen Entscheidungssystems der EG. Diese institutionellen Regelungen lassen sich im wesentlichen in zwei Merkmalen des umweltpolitischen Entscheidungsprozesses zusammenfassen:

1. Mitgliedstaatliche Dominanz: Die Regierungen der Mitgliedstaaten haben ein hohes Gewicht im europäischen Entscheidungsprozeß, die EG-Ebene ist gegenüber den Mitgliedstaaten relativ schwach ausgeprägt.
2. Primat der Ökonomie: Aus verschiedenen Gründen sind die ökonomischen Interessen im Entscheidungsprozeß stärker repräsentiert als die ökologischen Belange.

Der bedeutendste Faktor der mitgliedstaatlichen Dominanz ist die Kompetenzverteilung zwischen den Organen der EG. Die Entscheidungen werden vom Umweltministerrat getroffen, nicht vom Parlament oder der Kommission. Der Beitrag der beiden dem gesamteuropäischen Interesse verpflichteten Organe zur Entscheidung bleibt auf Initiative und Beratung beschränkt. Entschieden wird in den Verhandlungen der Regierungen der Mitgliedstaaten. Die Aggregation der umweltpolitischen Präferenzen der europäischen Bevölkerung führt in diesem System zu einen anderen Ergebnis als in einem System, in dem die Entscheidungsmacht bei einem gewählten Parlament und einer gewählten Regierung liegt.

Durch die im Umweltministerrat verwendeten Abstimmungsregeln fällt dem einzelnen Mitgliedstaat ein hohes Gewicht zu. Die vor der Einheitlichen Europäischen Akte ausschließlich, danach für einen Teil der umweltpolitischen Rechtsakte verlangte Einstimmigkeit räumt jedem Staat ein Vetorecht und damit große Verhandlungsmacht ein. Die jetzt teilweise verwendete qualifizierte Mehrheit modifiziert diese Situtation nur. Aufgrund dieser Entscheidungsregeln sind im Ministerrat Verhandlungsverfahren möglich, die umweltpolitisch

unerwünschte Konsequenzen zeitigen: Die Verhandlungen dauern sehr lange, die Entscheidungen werden auf niedrigem Schutzniveau getroffen, die Rechtsakte werden »verwässert«.

Daß die Ratsverhandlungen unter Ausschluß der Öffentlichkeit stattfinden, begünstigt diese Verhandlungsverfahren und Ergebnisse. Mit welchen Argumenten und unter Einsatz welcher Machtmittel die Verhandlung geführt und auf welchem Wege ein Kompromiß gefunden wurde, wo möglicherweise Kompensationen für Zugeständnisse einzelner Mitgliedstaaten geleistet wurden und wo dann die Kosten dieser Kompensationen anfallen, ist für die Öffentlichkeit nicht sichtbar und deshalb auch nicht kontrollierbar.

Die Schwäche der EG gegenüber den Mitgliedstaaten zeigt sich auch in den fehlenden Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten. Die begrenzten Möglichkeiten der Kommission zur Kontrolle der Implementation der Rechtsakte in den Mitgliedstaaten und die Unmöglichkeit der Durchsetzung der Urteile des EuGH ermöglicht den Mitgliedstaaten ein Abweichen von den gemeinschaftlich getroffenen umweltpolitischen Entscheidungen im nachhinein. Die Grenzen für diese Abweichungen werden – wie bei internationalen Verträgen – vom politischen Willen der Mitgliedstaaten zur umweltpolitischen Integration gesetzt.

Traditionen und institutionelle Regelungen tragen zum Primat der Ökonomie in der EG bei. Die lange Zeit fehlende Rechtsgrundlage für die EG-Umweltpolitik hatte zur Folge, daß ein Zwang zur ökonomischen Begründung aller umweltpolitischen Initiativen der EG bestand. Die Umweltpolitik mußte den wettbewerbs- und wirtschaftspolitischen Zielen der EG dienen. Seit Einführung der Einheitlichen Europäischen Akte entfällt der ökonomische Begründungszwang.

Nicht nur wegen der fehlenden Rechtsgrundlage, sondern auch aus den tatsächlichen Interessen der Mitgliedstaaten heraus wurde Umweltpolitik in der EG häufig aus wettbewerbspolitischen Gründen betrieben. Die EG in ihrer Tradition als Europäische Wirtschaftsgemeinschaft löste Konflikte zwischen ökologischen und ökonomischen Zielen vorrangig zugunsten der ökonomischen Ziele. Die Schaffung des Gemeinsamen Marktes und die Vermeidung von Handelshemmnissen stand gegenüber der Verwirklichung eines möglichst hohen Umweltschutzniveaus in der Gemeinschaft im Vordergrund.

Auch im umweltpolitischen Entscheidungsprozeß selbst findet sich der Primat der Ökonomie: Der Entscheidungsprozeß ist gekennzeichnet durch das Übergewicht der ökonomischen Interessen. Die institutionelle Repräsentation ökonomischer und ökologischer Interessen ist asymmetrisch. Während Wirtschaftsverbände in großem Umfang im Wirtschafts- und Sozialausschuß und in

den Beratenden Ausschüssen vertreten sind und auf diese Weise in den Entscheidungsprozeß einbezogen werden, haben Umweltverbände hier noch kaum Zugang gefunden. Dazu kommt, daß die Ressourcenausstattung der Wirtschaftsverbände erheblich besser ist als die der Umweltverbände.

Zum Übergewicht ökonomischer und nationaler Belange in der EG-Umweltpolitik trägt auch die geringe Ressourcenausstattung der Generaldirektion Umweltschutz bei. Wenig Personal und ein sehr kleines Budget ermöglichen der Kommission nur eine reaktive Umweltpolitik, die auf Forderungen, Vorbilder und Beschwerden aus den Mitgliedstaaten angewiesen ist. Die Durchsetzungsfähigkeit gegenüber den vielen ökonomisch orientierten Abteilungen innerhalb der Kommission ist gering, da die Umweltpolitik gegenüber den anderen Politikfeldern der Gemeinschaft kaum Gewicht hat. Die mangelhafte Ausstattung ergibt sich aus dieser Situation und bedingt sie zugleich wieder.

Diese Dominanz der mitgliedstaatlichen und der ökonomischen Interessen läßt erwarten, daß ökologische Interessen durch das Entscheidungssystem der EG in zu geringem Umfang wahrgenommen werden, daß also das erreichte Umweltschutzniveau unter demjenigen liegt, das den gesellschaftlichen Präferenzen in der gesamten Gemeinschaft entspräche. In Kapitel 5 wird ein Teil der eben vorgetragenen Hypothesen zu den institutionellen Ursachen der umweltpolitischen Defizite in einem spieltheoretischen Modell des umweltpolitischen Entscheidungssystems der EG formuliert. Eine empirische Illustration der Hypothesen leistet die Fallstudie im folgenden Kapitel 4.

4. Fallstudie: Die Einführung des Katalysatorautos in Europa

4.1 Überblick und Abgrenzung: Die Abgaspolitik der EG in den achtziger Jahren

In den achtziger Jahren wurde im Bereich der Kraftfahrzeugabgase eine ganze Reihe von EG-Rechtsakten vorbereitet und verabschiedet, die sich auf verschiedene Schadstoffe, verschiedene Emissionsquellen und verschiedene Fahrzeugtypen bezogen. Die Richtlinien befaßten sich mit Blei-, Kohlenmonoxid-, Kohlenwasserstoff-, Stickoxid- und Partikelemissionen, mit Abgasen aus Auspuffanlagen und mit Verdunstungsemissionen, mit Otto- und Dieselmotoren, mit Pkw, Lkw und land- und forstwirtschaftlichen Zugmaschinen:

- Die Richtlinie zur Begrenzung des Bleigehalts im Benzin von 1978 wurde 1985 durch eine neue Regelung ersetzt, die die gemeinschaftsweite Einführung bleifreien Benzins ab dem 1. Oktober 1989 verbindlich vorschreibt.[1] Diese Richtlinie wurde 1987 dahingehend ergänzt, daß den Mitgliedstaaten gestattet wurde, verbleites Normalbenzin zu verbieten.[2]
- Der seit 1970 bestehenden Basisrichtlinie der EG zu den Kfz-Emissionen, liegt eine Regelung der *UN Economic Commission for Europe (ECE)* zugrunde. Diese Richtlinie bezieht sich auf Pkw mit Otto- und Dieselmotoren sowie auf leichte Nutzfahrzeuge (unter 3,5 Tonnen). Die EG-Richtlinie wurde mehrfach an die ECE-Regelung angepaßt, zuletzt 1983. Die späteren Änderungen wichen von der ECE-Regelung ab.
- Kernstück dieser Änderungen war der sogenannte Luxemburger Kompromiß von 1985[3], durch den neue, erstmals nach Hubraumklassen gestaffelte, Abgasgrenzwerte für CO, HC und NO_x eingeführt wurden. Die Standards entsprachen nicht den ursprünglich angestrebten, in den USA seit 1983 gültigen Werten. Für die untere Hubraumklasse konnte sich der Umweltministerrat nicht auf Grenzwerte einigen.

---

1 RL des Rates vom 20.3.1985 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliederstaaten über den Bleigehalt von Benzin (RL 85/210/EWG, ABl. L 96 vom 3.4.1985).

2 RL 87/416/EWG, ABl. L 225 vom 13.8.1987.

3 Verabschiedet wurde der Beschluß erst 1987: RL des Rates vom 3.12.1987 zur Änderung der Richtlinie 70/220/EWG über die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Maßnahmen gegen die Verunreinigung der Luft durch Abgase von Kraftfahrzeugmotoren (RL 88/76/EWG, ABl. L 36 vom 9.2.1988).

- Eine Einigung über die 1985 offen gebliebenen Kleinwagengrenzwerte konnte erst 1989 erzielt werden.[4] Die neuen Grenzwerte erforderten den Einbau eines Katalysators und erzwangen deshalb eine erneute Änderung der Pkw-Richtlinie, um die wesentlich weniger strengen Grenzwerte der mittleren Hubraumklasse diesem Niveau anzupassen.
- Diese sogenannte *konsolidierte Richtlinie* wurde 1991 verabschiedet.[5] Sie hebt die Einteilung in Hubraumklassen wieder auf, setzt einen gemeinsamen Grenzwert, führt ein neues europäisches Testverfahren ein und trifft erstmals Maßnahmen gegen die Verdunstungsemissionen bei Kraftfahrzeugen.
- Gleichzeitig mit dem *Luxemburger Kompromiß* wurden die gasförmigem Emissionen schwerer Nutzfahrzeuge (Lkw über 3,5 Tonnen) geregelt. Es wurde eine erste Stufe der Grenzwerte festgelegt, der 1991 eine Verschärfungsstufe folgte.[6]
- Die spezifischen Emissionen von Dieselfahrzeugen sind in eigenen Richtlinien geregelt. Grenzwerte für Rußemissionen sind seit 1972 festgelegt.[7] 1988 wurden ebenfalls in einer ersten Stufe neue Partikelgrenzwerte fixiert, die auch andere feste Emissionen umfassen.[8]

Die folgende Fallstudie beschränkt sich auf die Entscheidungsprozesse über gasförmige Emissionen aus Auspuffanlagen von Otto- und Diesel-Pkw. Damit sind drei zusammengehörige Richtlinien angesprochen, nämlich die Regelung, die die *Luxemburger Beschlüsse* von 1985 enthält, die diese Regelung ergänzende *Kleinwagenrichtlinie* von 1989 und die beide Regelungen wieder integrieren-

4 RL des Rates vom 18.7.1989 zur Änderung der Richtlinie 70/220/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Maßnahmen gegen die Verunreinigung der Luft durch Emissionen von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der europäischen Emissionsnormen für Kraftfahrzeuge mit einem Hubraum unter 1,4 Litern (RL 89/458/EWG, ABl. L 226 vom 3.8.1989, geändert durch RL 89/491/EWG, ABl. L 238 vom 15.8.1989).

5 RL des Rates vom 26.6.1991 zur Änderung der Richtlinie 70/220/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Maßnahmen gegen die Verunreinigung der Luft durch Emissionen von Kraftfahrzeugen (RL 91/441/EWG, ABL. L 242 vom 30.8.1991).

6 RL des Rates vom 3.12.1987 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Maßnahmen gegen die Emission gasförmiger Schadstoffe aus Dieselmotoren zum Antrieb von Fahrzeugen (RL 88/77/EWG, ABl. L 36 vom 9.2.1988); RL 91/542/EWG, Abl. L 295 vom 25.10.1991.

7 RL des Rates vom 2.8.1972 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Maßnahmen gegen die Emission verunreinigender Stoffe aus Dieselmotoren zum Antrieb von Fahrzeugen (RL 72/306/EWG, ABl. L 190 vom 20.8.1972).

8 RL des Rates vom 16.6.1988 zur Änderung der RL 70/220/EWG (Begrenzung der Emissionen luftverunreinigender Partikel aus Dieselmotoren) (RL 88/436/EWG, ABl. L 214 vom 6.8.1988; geändert durch RL 89/491/EWG, ABl. L 238 vom 15.8.1989).

de *konsolidierte Richtlinie*. Ausführlich werden lediglich die beiden ersten Richtlinien behandelt, da mit diesen der eigentliche Durchbruch zum Katalysatorauto stattfand. Bezüglich der Probleme des Entscheidungsprozesses war die konsolidierte Richtlinie weniger interessant als die beiden anderen Richtlinien; eine ausführliche Analyse des Prozesses würde zu Wiederholungen führen. Die konsolidierte Richtlinie wird deshalb nur abschließend kurz dargestellt. Die parallel zu diesen Entscheidungsprozessen geführte Diskussion und Verabschiedung der Benzin-Blei-Richtlinien wird am Rande mitbehandelt, da die Einführung des bleifreien Benzins eine Voraussetzung bildete für die Möglichkeit von Abgasstandards, die den Einsatz eines Drei-Wege-Katalysators erfordern.

Die Entwicklung und Verabschiedung der drei genannten Richtlinien ist gleichbedeutend mit dem Entscheidungsprozeß zur »Einführung des Katalysatorautos« in Europa. Diese umweltpolitische Entscheidung der EG hat ungewöhnlich großes öffentliches Interesse in den Mitgliedstaaten hervorgerufen und ist zum Auslöser heftiger Kritik an der EG-Umweltpolitik geworden. Sie ist ein Paradebeispiel für durch ökonomische Konflikte zwischen den Mitgliedstaaten verursachte Schwierigkeiten bei der Lösung umweltpolitischer Probleme. Für die Fragestellung nach dem Einfluß politischer Institutionen auf den politischen Output ist eine Analyse dieses Falls deshalb besonders interessant, weil während des beinahe zehn Jahre dauernden Entscheidungsprozesses das institutionelle System der EG durch die Einheitliche Europäische Akte verändert wurde. Während der erste Teil der Entscheidung, der Luxemburger Kompromiß, unter den Bedingungen der Einstimmigkeit im Ministerrat und des *Konsultationsverfahrens* getroffen wurde, fand der ausgelagerte zweite Teil, die Kleinwagenentscheidung, unter den neuen Bedingungen der qualifizierten Mehrheit und des *Kooperationsverfahrens* statt. An diesem Fall zeigen sich deshalb die Auswirkungen von institutionellen Veränderungen auf das politische Ergebnis besonders deutlich.

Der Entscheidungsprozeß und seine Ergebnisse werden in Abschnitt 4.3 im wesentlichen chronologisch dargestellt. Die ausführliche Rekonstruktion der beiden Entscheidungsprozesse, die zum Luxemburger Kompromiß und zur Kleinwagenrichtlinie führten, orientiert sich an den Akteuren. Sie wird eingerahmt durch eine kurze Darstellung der Vorgeschichte dieser beiden Richtlinien und der den Abschluß des Prozesses bildenden konsolidierten Richtlinie. In Abschnitt 4.2 werden zunächst eine Reihe von ökologischen, politischen, ökonomischen und technischen[9] Informationen gegeben. Sie sind nötig zum Ver-

9 Zwischen Experten, Interessenvertretern und Mitgliedstaaten strittige naturwissenschaftliche und technische Fragen werden wiedergegeben, wie sie als Argumente in der politischen Diskussion gebraucht wurden; Antworten auf diese Fragen sollen nicht versucht werden.

ständnis von technischen Elementen der Regelungen, die zum Gegenstand von Konflikten oder Kompromissen wurden, wie auch zur Erklärung der politischen Ziele der einzelnen Akteure. Anhand der Daten zu den Umweltschäden durch Autoabgase, zum umweltpolitischen Handlungsdruck und zur wirtschaftlichen Situtation der Automobilindustrie können die Konfliktlinien zwischen den Mitgliedstaaten aufgezeigt werden. Der abschließende Abschnitt 4.4 wird sich mit der Implementation der beiden Richtlinien in den Mitgliedstaaten und mit ihren bisherigen Umweltwirkungen beschäftigen.

4.2 Ausgangsbedingungen und Interessenlagen in den Mitgliedstaaten

4.2.1 Die Umweltbelastungen durch Kraftfahrzeugabgase

4.2.1.1 Waldschäden

Der Vorstoß der Bundesrepublik Deutschland zur Einführung des Katalysatorautos in der EG (vgl. Abschnitt 4.3.2.1) gründete sich vor allem auf die wachsende Besorgnis der deutschen Bevölkerung wegen des Waldsterbens und auf die damals neue Hypothese, daß die Waldschäden durch Kraftfahrzeugabgase verursacht werden. Seit Mitte der siebziger Jahre waren in Mitteleuropa in wachsendem Ausmaß neuartige Waldschäden, vor allem an Tannen und Fichten, festgestellt worden. Tabelle 4.1 gibt Auskunft über den Umfang der Waldschäden in der EG.

Nahezu keine Schäden sind bisher in Portugal zu verzeichnen. In Frankreich, Irland, Spanien und Belgien sind mehr als zwei Drittel der Bäume noch gesund. In allen anderen Ländern weisen rund die Hälfte bis zwei Drittel der Bäume Schadmerkmale auf. Spitzenreiter sind Griechenland und Großbritannien mit je 64 Prozent geschädigter Bäume. Die angegebenen Zahlen beziehen sich auf 1988, EG-weite umfassende Waldschadenserhebungen hat es vorher nicht gegeben.[10] Lediglich in Deutschland[11] fanden die Erkrankungen schon ab 1982 politische Beachtung und wurden ab 1983 systematisch ermittelt. Die

10 Weidner gibt einige Zahlen aus verschiedenen Quellen für die Jahre 1984 bis 1986, die sich aber meist nur auf Nadelbäume beziehen (Weidner 1989, Anhang, Tabelle 13).

11 Außerhalb der EG wurden Waldschäden besonders in den skandinavischen Ländern thematisiert: vgl. z.B. SRU: Waldschäden und Luftverunreinigungen, S. 8 ff.

Tabelle 4.1: Waldschäden in den EG-Mitgliedstaaten, nach Schadstufen, in von Hundert der Waldfläche, 1988

	Schadstufen		
	Schadstufe 0 ohne Schadmerkmale	Schadstufe 1 – 4 leicht geschädigt bis abgestorben	Schadstufe 2 – 4 mittelstark geschädigt bis abgestorben
Belgien (Wallonien)[a, b]	65,0	35,0	11,0
Dänemark	51,0	49,0	18,0
Deutschland	47,6	52,4	14,9
Frankreich	77,3	22,7	6,9
Griechenland	36,0	64,0	17,0
Großbritannien	36,0	64,0	25,0
Irland[b]	69,9	30,1	4,8
Italien (Toskana)[a]	48,9	51,1	18,7
Luxemburg	57,6	42,4	10,3
Niederlande	50,9	49,1	21,0
Portugal	96,5	3,5	1,3
Spanien	68,6	31,4	7,0

a In diesen Ländern wurden die Erhebungen nur in den abgeschlossenen Landesteilen durchgeführt, sie sind nicht landesweit repräsentativ.

b Gilt nur für Nadelbäume (in Irland sind 90 Prozent der Waldfläche Nadelbäume).

Quelle: UN ECE: International Cooperative Programme, Forests, 1989.

Zahl der geschädigten Bäume aller Schadstufen stieg von etwa 35 Prozent im Jahre 1983 auf etwa 53 Prozent in 1989 (vgl. UBA: Daten zur Umwelt 1988/89, S. 203). Zu vermuten ist, daß die 1988 ermittelten Schäden auch in den anderen EG-Staaten bereits seit Beginn der achtziger Jahre entstanden waren.

Das »Waldsterben« wurde zuerst in der Bundesrepublik zum politisch beachteten Phänomen. Bei 30 Prozent Waldanteil, der je etwa zur Hälfte Privatbesitz und Staatsforst ist[12], bildet die Wald- und Forstwirtschaft sowohl einen ökonomischen als auch einen politischen Faktor, zumal die Waldbauern über die *Arbeitsgemeinschaft Deutscher Waldbesitzerverbände* und den *Deutschen Bauernverband* politisch gut vertreten sind. Neben den befürchteten wirtschaft-

12 Vgl. OECD: Environmental Data Compendium, 1989.

lichen Auswirkungen der Waldschäden wurde in Deutschland auch ein psychologischer Faktor für die politische Bedeutung des Problems entscheidend. Die deutsche Bevölkerung hat offensichtlich ein besonderes Verhältnis zu »ihrem Wald«, sie reagierte auf die Meldungen vom Waldsterben äußerst sensibel.[13] Aber auch die anderen Bürger Europas zeigten sich bei einer Befragung von 1986[14] besorgt um den Wald.

Aufgrund der objektiven Schadmerkmale hätten wohl alle Staaten Anlaß gehabt, sich der deutschen Initiative anzuschließen. Die Wahrnehmung des Problems war Anfang der achtziger Jahre jedoch auf Deutschland beschränkt. Darüber hinaus wurde der Zusammenhang zwischen Waldschäden und Kraftfahrzeugabgasen lange Zeit – besonders in Großbritannien (vgl. Boehmer-Christiansen 1990, S. 10; Brackley 1987, S. 2 und S. 33) – als wissenschaftlich nicht zweifelsfrei erwiesen betrachtet. Erst die jüngere Ursachenforschung hatte einen Zusammenhang zwischen Kraftfahrzeugabgasen und den neuartigen Waldschäden hergestellt.[15] Als mögliche Ursachen von Waldschäden kommen neben schädlichen Immissionen von Luftschadstoffen auch natürliche und waldbauliche Ursachen in Frage, wie witterungbedingter Streß, Epidemien (Pilzerkrankungen, bakterielle Krankheiten oder tierische Schädlinge), Wasser- und Nährstoffdefizite oder waldbauliche Fehler.[16] Zwar wurden die seit Mitte der siebziger Jahre beobachteten Schäden als neuartig eingestuft, so daß die bekannten Waldkrankheiten und die klassischen Rauchschäden durch Schwefeldioxid als Ursachen eigentlich ausfielen. Dennoch bestand keineswegs Einigkeit darüber, daß die massiven Schäden allein auf Luftschadstoffe zurückzuführen seien.[17] Für mögliche Schäden durch Luftschadstoffe gibt es

13 So gaben z.B. in einer vom Wissenschaftszentrum Berlin und verschiedenen Instituten durchgeführten Befragung 28 Prozent der Befragten an, sie seien vom Waldsterben »stark persönlich betroffen«, 45 Prozent fühlten sich »ziemlich betroffen« (vgl. Fietkau u.a. 1986, S. 10). Der Anteil der geschädigten Bäume wurde tendenziell überschätzt (vgl. Fietkau u.a. 1986, S. 8).

14 Vgl. hierzu Abschnitt 4.2.2.1, wo die Ergebnisse einer Befragung der EG-Kommission von 1986 wiedergegeben werden. Für einen früheren Zeitpunkt liegt keine europäische Befragung vor, die auf die Waldschäden Bezug nimmt. 1986 war »le Waldsterben« im Zuge der Autoabgasdebatte bereits zu einem europäischen Begriff geworden.

15 So war z.B. beim Umwelt Forum '80 der Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen e.V., das sich dem Thema Auto und Umwelt widmete, von Waldschäden als negativen Umweltwirkungen des Autos noch nicht die Rede; vgl. AGU: Umwelt Forum '80.

16 Einen guten Überblick über die verschiedenen Hypothesen zu den Ursachen der Waldschäden gibt z.B. der Sammelband von Kortzfleisch 1985 und das Gutachten des SRU: Waldschäden und Luftverunreinigungen, S. 77 ff.

17 So sehen z.B. Rehfuess und Mülder witterungsbedingten Streß für die neuen Waldschäden als bedeutsamer an, als Schadstoffeinwirkungen über Luft und Boden; vgl. Mülder 1988 und Rehfuess 1988.

eine Reihe verschiedener Erklärungsansätze. Die meisten Theorien gingen bis Anfang der achtziger Jahre davon aus, daß die Schäden durch »Säurebildner« (vor allem Schwefeldioxid, aber auch Stickstoffoxide) entstehen, die als gasförmige Immissionen oder als »saurer Regen« einwirken und oberirdische Pflanzenteile und/oder Wurzeln schädigen.[18]

Die Kraftfahrzeugabgase kamen vor allem durch eine Hypothese ins Gespräch, die seit Beginn der siebziger Jahre in den USA untersucht wurde. Es handelt sich dabei um Untersuchungen über die Wirkung von Photooxidantien, besonders Ozon (O_3), auf Pflanzen. Hintergrund dieser Untersuchungen waren erhöhte Ozonkonzentrationen in Ballungsgebieten, der sogenannte »Los Angelos-Smog«. Analysen der Landesanstalt für Immissionsschutz in Nordrhein-Westfalen führten 1982 zu dem Ergebnis, daß Ozon vermutlich der wesentliche Faktor bei der Entstehung der neuartigen Waldschäden ist. Der neue Erklärungsansatz geht von einer Wechselwirkung des die Blatt- und Nadeloberfläche angreifenden Ozons und der Einwirkung säurehaltiger Immissionen aus, die zu Nährstoffauswaschung und Mineralienverlusten führen (vgl. Prinz/Krause/Stratmann 1982; Prinz 1984; Prinz/Krause/Jung 1985). Für die Hypothese spricht, daß hohe Ozonkonzentrationen in Deutschland vor allem in höheren Lagen auftraten, in sogenannten Reinluftgebieten fern von industriellen Zentren. In diesen Gebieten, z.B. im Bayerischen Wald und im Schwarzwald, konzentrierten sich auch die neuen Waldschäden. Ozon entsteht unter der Einwirkung von Sonnenlicht aus Stickoxiden und Kohlenwasserstoffen. Diese Reaktion nimmt einige Zeit in Anspruch, in denen das NO_x von der Quelle wegtransportiert wird. Aus diesem Grund tritt die erhöhte Ozonkonzentration nicht in unmittelbarer Nähe von Verkehrs- und Industrieballungszentren auf, sondern in emittentenfernen Gebieten. Damit war eine Komponente der Autoabgase als Mitverursacher der Waldschäden identifiziert, nämlich das NO_x. An der Entstehung der Schäden sind die Stickoxide nach der Hypothese von Prinz u.a. auf zweifache Weise beteiligt: zum einen durch die Bildung von Ozon, zum anderen als Säurebildner.

Der Erklärungsansatz von Prinz u.a. ist mittlerweile weitgehend akzeptiert[19] und zur Grundlage politischer Maßnahmen zur Stickoxidreduktion geworden. Diese Maßnahmen umfassen sowohl die Verringerung der NO_x-Emis-

18 Vgl. die Übersicht über die Hypothesen zu den Wirkungen von Luftschadstoffen bei SRU: Waldschäden und Luftverunreinigungen, S. 85 ff.

19 So nennen z.B. Informationsbroschüren der Bundesregierung und des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen 1984 und 1985 auch die Photooxidantien bzw. das Ozon. »Was ist los mit unserem Wald?« Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Reihe Politik-Informationen, Bonn, August 1985, S. 41; »Baumsterben. Ursachen der Waldschäden und Gegenmaßnahmen«, hrsg. vom StMLU, München, Mai 1984; »Wald in Gefahr. Eine Information der Bayerischen Staatsregierung«, hrsg. vom StMLU, München, September 1984, S. 26.

sionen aus Großfeuerungsanlagen als auch aus dem Verkehrsbereich. Sowohl die Stickoxidemissionen insgesamt, als auch der Anteil des Verkehrs daran waren in den siebziger Jahren kontinuierlich gestiegen.[20] Zur Verringerung der NO_x-Emissionen im Verkehrsbereich sind verschiedene Ansätze denkbar (vgl. z. B. Holm 1984, S. 496 ff.):

- Die Verringerung der Gesamtfahrleistung im Pkw-Verkehr: Eine Verringerung der Fahrleistung kann nur mit Maßnahmen erreicht werden, die auf Freiwilligkeit beruhen (z.B. Umstieg auf öffentliche Verkehrsmittel) und daher mit großen Unsicherheiten behaftet sind. Angesichts der stetig wachsenden Fahrleistungen in Deutschland und den anderen Ländern der Gemeinschaft erschien zu Beginn der achtziger Jahre eine Reduzierung der gesamten Fahrleistungen unwahrscheinlich, eine Annahme, die sich auch als realistisch erwiesen hat.[21]
- Die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit: Da Stickoxide hauptsächlich im Bereich höherer Geschwindigkeiten emittiert werden, könnte ein Tempolimit die Stickoxidemissionen beträchtlich und rasch wirksam reduzieren. Das Umweltbundesamt berechnete 1984 für die Bundesrepublik ein Stickoxidminderungspotential von knapp 20 Prozent bei einer Begrenzung der Geschwindigkeit auf 100 Stundenkilometer auf Autobahnen und 80 Stundenkilometer auf Landstraßen.[22]
- Technische Lösungen, die den Anteil des NO_x in den Auspuffgasen herabsetzen: Hierzu gehören der Einbau von Katalysatoren, die Abgasrückführung und die Entwicklung von Magermotoren.[23]

Von Teilen der Automobilindustrie wurde der These, daß das Automobil einer der bedeutendsten Mitverursacher des Waldsterbens sei, noch bis Ende der achtziger Jahre widersprochen. Der deutsche Verband der Autoindustrie, der VDA, betont in einer Veröffentlichung von 1983[24] vor allem das mangelhafte

20 Vgl. die Tabelle 4.2 im folgenden Abschnitt. Bei Schwefeldioxid konnte dagegen die Luftreinhaltepolitik insoweit Erfolge verzeichnen, als die Emissionen etwa gleich geblieben sind; vgl. Prinz 1984, S. 26.

21 Vgl. zur Entwicklung der Fahrleistungen in den achtziger Jahren in der EG OECD: Environmental Data Compendium, 1989.

22 Vgl. Holm 1984, S. 499; für einen Vergleich verschiedener Berechnungen siehe Höpfner 1984, S. 47.

23 Wirkungsweise und Vor- und Nachteile der einzelnen Konzepte werden unten in Abschnitt 4.2.3.3 diskutiert.

24 VDA 1983: Kraftfahrzeug und saurer Regen, Verband der Automobilindustrie Nr. 12739, Frankfurt, August 1983.

Wissen über die Zusammenhänge zwischen Waldschäden und Kfz. Auch vor der Zeit des Automobils habe es immer wieder großflächige Waldschäden gegeben, die Schadensursachen müßten deshalb sehr sorgfältig analysiert werden. Soweit die Waldschäden auf Versauerung zurückzuführen seien, müsse angemerkt werden, daß Regen von Natur aus sauer sei. Über den Anteil natürlicher und anthropogener säurebildender Emissionen bestehe eine Wissenslücke, der Anteil des Verkehrs an den säurebildenden Emissionen liege aber deutlich unter fünf Prozent. Die Hauptursache der Säureschäden sei das Schwefeldioxid (das nur zu drei Prozent aus dem Verkehr stammt), die Stickoxide (45 Prozent der anthropogenen Emissionen stammen aus dem Verkehr) hätten nur einen geringen Anteil am Waldsterben. Von einer Minderung der Kfz-Emissionen sei deshalb kaum ein Einfluß auf die Waldschäden zu erwarten. Auch in einer Studie des europäischen Verbands der Automobilhersteller CCMC[25] wurde die Vielzahl der bestehenden Waldsterbenstheorien betont. Das tatsächliche Schadensausmaß sei unklar und das deutsche Erhebungsverfahren der Waldschäden von politischen Zielen geleitet. Völlig ungeklärt sei die Rolle der Luftverschmutzung für die Schäden; insbesondere sei ein Beitrag der Pkw-Abgase noch unbewiesen. Selbst wenn man die Stickoxide als Schadensursache akzeptiere, sei der Beitrag des Automobils gering, da Stickoxide zur Hälfte natürlichen Ursprungs seien. Es gibt jedoch Anzeichen dafür, daß diese Argumente vom überwiegenden Teil der deutschen Autoindustrie ab Mitte der achtziger Jahre hauptsächlich »aus dem Fenster« vorgetragen wurden. Ein Forschungsprojekt am Wissenschaftszentrum Berlin, das sich mit der Interessenlage der Industrie in der Abgasdiskussion befaßte, kommt zu dem Ergebnis, daß die in der öffentlichen Debatte heruntergespielte Umweltbedrohung intern wesentlich ernster genommen wurde.[26]

25 CCMC 1987: Forest Decline in Europe. What is the Role of the Motor Vehicle?, Ref: AQ/44/87 Final, Dezember 1987.

26 »Ein Unternehmen hatte beispielsweise vorsorglich Krisenmangagement-Szenarien für den Fall entworfen, daß die Waldschadensrate dramatisch zunehmen sollte. Ein anderes deutsches Unternehmen hatte schon 1983 intern die Parole ausgegeben, daß langfristig nur ein ›umweltfreundliches‹ Auto überleben könne« (Magermotor vs. Katalysator. Ein Konflikt zwischen England und der Bundesrepublik, in: WZB-Mitteilungen 54, Dezember 1991, S. 14).

4.2.1.2 Schadstoffe aus Kraftfahrzeugen

Neben dem Waldsterben, das die politische Diskussion um die Autoabgase ab 1983 dominierte, dürfen aber die anderen Umwelt- und Gesundheitswirkungen der Autoabgase[27] nicht vergessen werden:

- die Bleiemissionen, die zu erheblichen Gesundheitsschäden bei Menschen und Tieren führen;
- die für den Menschen in höherer Konzentration unmittelbar giftigen CO-Emissionen;
- die Kohlenwasserstoffe in den Auspuffgasen, die einerseits zur unmittelbaren Schädigung von Pflanzen beitragen, andererseits besonders günstige Bedingungen für die Umwandlung von NO_x in Ozon schaffen; einem Teil der Kohlenwasserstoffe, den Aromaten und speziell Benzapyren, wird krebserzeugende Wirkung zugeschrieben;
- Bestandteile der Partikelemissionen von Dieselmotoren schädigen die Atemwege; kanzerogene Wirkungen werden vermutet, konnten aber bisher nur im Tierversuch nachgewiesen werden[28];
- NO_2 hat schädigende Auswirkungen auf die Atemwege;
- das aus NO_x entstehende Ozon ist in höherer Konzentration nicht nur für Pflanzen, sondern auch für den Menschen giftig (vgl. Prinz 1984, S. 27);
- Stickoxide und Photooxidantien tragen zur Schädigung von Bauwerken bei.

Wie groß war nun die Belastung durch die Schadstoffe NO_x, HC und CO in den einzelnen Mitgliedstaaten? Daten zur Immissionssituation existieren nur in geringem Umfang, flächendeckende Meßnetze gibt es nur in einigen Staaten.[29] Ersatzweise müssen daher Daten zur Emission der Schadstoffe herangezogen werden. Allerdings können aus der Menge der Schadstoffemissionen nur bedingt Rückschlüsse auf die Belastungssituation gezogen werden. Die Belastung in einem Land hängt ab von Schadstoffexport und -import, die von der geographischen Lage eines Landes und den klimatischen Gegebenheiten bestimmt werden. Die Schadstoffemission ist jedoch politisch insofern wichtig, als Schadstoffminderungsmaßnahmen ja bei der Emission ansetzen müssen. Anga-

27 Einen Überblick geben z.B. Glück/Krasser/Koppen 1982, S. 32 ff.; Kuhlmann 1988, S. 3 ff.; Teufel 1988, S. 10 f.; Holzapfel/Traube/Ullrich 1985, Teil I; Walsh 1983 und 1985a; eine ausführliche Darstellung findet sich bei BMFT/TÜV Rheinland 1982: Abgasbelastungen durch den Kraftfahrzeugverkehr, Köln 1982.

28 Vgl. Rudolf Petersen 1984: Partikelemissionen von Dieselfahrzeugen, unv. Ms., Berlin 1984.

29 So z.B. für die Bundesrepublik, vgl. UBA: Daten zur Umwelt 1988/89, S. 218 ff.

ben zur Emission der hier relevanten Schadstoffe in den EG-Mitgliedstaaten sind ebenfalls nur lückenhaft vorhanden.[30]

Bei der Entwicklung der NO_x-Emissionen in Europa liegen. Angaben für alle Mitgliedstaaten nur für das Jahr 1980 vor, annähernd vollständige Angaben auch für 1985. Bei aller Vorsicht, mit der diese Daten zu behandeln sind, läßt sich dennoch ein eindeutig steigender Trend sowohl bei den absoluten Emissionen aus dem Bereich Verkehr, als auch beim Anteil des Verkehrs an den gesamten NO_x-Emissionen ablesen. Der Verkehrsanteil unterscheidet sich zwischen den Mitgliedstaaten erheblich. Er liegt zwischen knapp 30 Prozent in Irland und über 70 Prozent in Portugal. Der hohe Verkehrsanteil in Portugal dürfte mit dem niedrigen Industrialisierungsgrad – die zweite Hauptquelle für Stickoxide sind industrielle Anlagen –, der niedrige Verkehrsanteil in Irland mit dem geringen Motorisierungsgrad zusammenhängen. Hohe Steigerungsraten sind bei den Stickoxiden vor allem in den siebziger Jahren zu verzeichnen, in den achtziger Jahren erscheint der Anstieg gebremst. Bei Frankreich und Portugal hat sich die emittierte Menge zwischen 1970 und 1985 verdoppelt, bei Deutschland hat sie um rund 70 Prozent zugenommen. Weniger drastisch ist der Anstieg bei den Niederlanden und Großbritannien; Italien, Dänemark, Luxemburg und Irland sind etwa auf demselben Emissionsniveau geblieben. Bei den anderen Ländern gestatten die wenigen vorhandenen Angaben keine Aussage. Betrachtet man die achtziger Jahre, so ist nur in Deutschland und Frankreich noch eine Steigerung um rund zehn Prozent zu verzeichnen, in Großbritannien und Italien steigen die absoluten Emissionen kaum noch, in Irland und den Niederlanden nehmen sie sogar ab. Der Verkehrsanteil der Stickoxide ist jedoch in nahezu allen Ländern in den achtziger Jahren weiter angestiegen. Lediglich die Niederlande und Irland haben eine leichte Senkung des Anteils zu verzeichnen.[31]

Weniger eindeutig verlief Entwicklung der CO-Emissionen. Der Verkehrsanteil schwankt zwischen rund 60 Prozent bei Frankreich und nahezu 100 Pro-

30 Vgl. zu den folgenden Angaben: OECD: Environmental Data Compendium, 1989 und 1991; die Daten beruhen zumeist auf Auskünften der einzelnen Länder, teilweise auf Schätzungen der OECD. Alle Angaben sind Schätzungen; sie dürften überdies durch das politische Interesse der Länder, nicht als die größten Umweltverschmutzer dazustehen, beeinflußt sein. Auf den OECD-Daten beruht auch die seit 1989 im Entstehen begriffene Umweltstatistik des Statistischen Amts der Europäischen Gemeinschaften. In der Literatur zur europäischen Umweltpolitik wurde bisher meist auf die von der UN ECE erhobenen Daten zu denselben Luftschadstoffen Bezug genommen. Die UN ECE-Statistik weist jedoch ebenfalls erhebliche Lücken und Ungenauigkeiten auf. Die UN ECE-Daten finden sich in: UN ECE: Air Pollution Abatement 1987; eine sehr übersichtliche Zusammenstellung und Ergänzung dieser Daten gibt Weidner 1989.

31 Der plötzliche Rückgang des Verkehrsanteils in Portugal von 62,5 Prozent in 1983 auf 38,3 Prozent in 1985 bei gleichzeitiger geringer Zunahme der absoluten Emissionen könnte auf fehlerhaften Daten beruhen.

zent bei Spanien und Portugal. In den siebziger Jahren zeigt sich in fast allen Ländern, für die Daten vorhanden sind, eine steigende Entwicklung. Eine Ausnahme bilden die Niederlande, wo die CO-Emissionen zwischen 1970 und 1980 um ein Drittel gesunken sind. In den achtziger Jahren sanken dann die Kohlenmonoxidemissionen aus Kraftfahrzeugen in den Niederlanden, in Deutschland und auch in Irland[32] kontinuierlich, während sie in Frankreich noch deutlich, in Großbritannien, Italien und Dänemark leicht anstiegen. Bei allen anderen Ländern läßt sich keine Aussage treffen. Ganz ähnlich verhält es sich auch mit dem Anstieg der CO-Emissionen aus dem Verkehr: In Frankreich und Großbritannien stieg der Verkehrsanteil auch in den achtziger Jahren noch an, in Italien blieb der sehr hohe Verkehrsanteil von 90 Prozent etwa gleich, in Deutschland und in den Niederlanden verringerte er sich ab 1983. Diese Anzeichen zur Senkung der CO-Emissionen aus dem Verkehrsbereich, die sich vor allem in Deutschland und den Niederlanden zeigen, dürften auf die Wirkung der bisherigen EG-Regelungen zurückzuführen sein, die in erster Linie auf das Kohlenmonoxid zielten. Daß die Auswirkungen in Frankreich, Großbritannien und Italien geringer bleiben, ist zum Teil auf die dort tendenziell stärker steigenden Fahrleistungen zurückzuführen, zum Teil aber auch auf die raschere Implementation der ECE-Regelungen in Deutschland und den Niederlanden.[33]

Zu den Kohlenwasserstoffemissionen aus dem Kraftfahrzeugbereich liegen so wenige Daten vor, daß Entwicklungen nur für Deutschland, Großbritannien, Irland, Italien und die Niederlande zu verfolgen sind. Deutschland und Großbritannien weisen in den siebziger Jahren jeweils einen deutlichen, in den achtziger Jahren einen leichten Anstieg der Emissionen auf, der Verlauf ist also degressiv. Der degressive Verlauf zeigt sich weniger deutlich auch bei Italien. In Irland gehen die HC-Emissionen nach einem leichten Anstieg in den siebziger Jahren inzwischen wieder zurück, in den Niederlanden ist seit 1970 eine kontinuierliche Abnahme zu verzeichnen. Der Anteil der HC-Emissionen aus dem Verkehr am gesamten HC-Ausstoß liegt zwischen 30 und 50 Prozent. Bei Italien ergeben sich die rund 87 Prozent daraus, daß Emissionen aus Produktionsprozessen nicht erfaßt werden; der tatsächliche Anteil ist also nicht bekannt. Der Verkehrsanteil ist in Deutschland und Großbritannien durchgängig gestiegen, in den Niederlanden und Irland gesunken. Gemeinschaftsweit betrachtet – soweit Daten verfügbar sind – wurde also der Gipfel der HC-Emissio-

32 In Irland ist bei allen drei Schadstoffen aus dem Kfz-Verkehr in den achtziger Jahren eine Abnahme festzustellen, die wohl auf sinkende Fahrleistungen zurückzuführen ist.

33 So ist z.B. in Deutschland die Pkw-Abgasrichtlinie von 1983, die europaweit ab dem 1.1.1986 in Kraft trat, von den deutschen Automobilherstellern im Vorgriff bereits ab 1983 bei den neuen Modellen erfüllt worden; vgl. VDA: Auto 1982/83, S. 46.

nen aus mobilen Quellen Anfang der achtziger Jahre überschritten. Auch im Bereich der Kohlenwasserstoffe sind damit wenigstens kleine Erfolge der bisherigen Politik der EG und der UN ECE zu verzeichnen.

In der folgenden Tabelle 4.2 werden die Emissionen der Schadstoffe aus mobilen Quellen in den EG-Mitgliedstaaten für das Jahr 1985 gegenübergestellt.[34] Diese Zusammenstellung erlaubt einen Überblick über die relative Belastung, die ein Mitgliedstaat verursacht. Betrachtet man die absolute Höhe der Emissionen, so ist der größte Verschmutzer die Bundesrepublik Deutschland. An zweiter Stelle folgt Frankreich, dann Italien und Großbritannien. Die nächste Gruppe wird von Spanien, das besonders hohe CO-Emissionen aufweist, und den Niederlanden gebildet. Nur noch etwa ein Zehntel der absoluten Emissionen Deutschlands weisen Belgien, Dänemark, Griechenland und Portugal auf. Absolut gesehen die geringste Belastung verursachen die kleinen Länder Irland und Luxemburg. Die absolute Höhe des Schadstoffausstoßes hängt natürlich von der Größe des Landes ab und vermag über die Verschmutzungsintensität oder die Erfolge der Luftreinhaltepolitik wenig auszusagen. Die absoluten Emissionen werden deshalb auf die Einwohnerzahl, die Fläche und das Bruttoinlandsprodukt des jeweiligen Landes bezogen.

Betrachtet man die Emissionen pro Einwohner, ergibt sich jedoch fast die gleiche Reihenfolge. Wieder liegt Deutschland bei den einzelnen Schadstoffen entweder an erster oder zweiter Stelle. Das Mittelfeld bilden Frankreich, Italien, Großbritannien, die Niederlande mit einem hohen NO_x-Ausstoß und Spanien mit einem sehr schlechten CO-Wert. Dann folgen Belgien, Dänemark, Griechenland und Portugal. Am besten schneiden wieder Irland (allerdings mit schlechtem CO-Wert) und Luxemburg (mit schlechtem NO_x-Wert) ab. Auch bei den Emissionen pro Quadratkilometer liegt Deutschland zusammen mit den Niederlanden und Großbritannien in der Spitzengruppe. Luxemburg und Belgien schneiden hier schlechter ab, als bei den vorangehenden Indikatoren, die weniger dicht besiedelten Flächenstaaten Frankreich und Italien sehr viel besser. Irland, Portugal, Griechenland und Spanien haben auf die Fläche bezogen einen relativ geringen Schadstoffausstoß. Bezieht man die Emissionen auf das Bruttoinlandsprodukt, dann schneiden die armen Länder Portugal und Griechenland am schlechtesten ab. Die besten Werte weisen hier Belgien, Dänemark und die Niederlande auf. Luxemburg hat einen sehr guten HC-Wert, aber einen relativ schlechten Wert bei NO_x. Die Mittelgruppe bilden Frank-

34 1985 liegt in der Mitte des Zeitraums, in dem die politische Diskussion über die Einführung des Katalysatorautos in der EG geführt wurde. Außerdem sind für 1985 die Angaben relativ vollständig vorhanden, wenn auch in einigen Fällen auf Daten aus dem jeweils nächstliegenden Jahr zurückgegriffen werden mußte.

Tabelle 4.2: Emissionen aus mobilen Quellen in den EG-Mitgliedstaaten (NO_x, CO, HC), in 1 000 Tonnen, Kilogramm pro Einwohner, Tonnen pro Quadratkilometer und Kilogramm pro 1 000 US Dollar Bruttoinlandsprodukt, um 1985[a] (OECD-Daten)

	Schadstoff											
	Stickoxide (NO_x)				Kohlenmonoxid (CO)				Kohlenwasserstoffe (HC)			
	1 000 t NO_2	kg/ Einw.	t/km²	kg/ 1 000 US$ BIP	1 000 t	kg/ Einw.	t/km²	kg/ 1 000 US$ BIP	1 000 t	kg/ Einw.	t/km²	kg/ 1 000 US$ BIP
Belgien	120[b]	12,2	3,9	1,0					138[c]	13,9	4,5	1,1
Dänemark	89	17,4	2,1	1,2	578	113,0	13,4	7,8				
Deutschland	1 718	28,2	6,9	2,0	6 301	103,3	25,3	7,3	1 196	19,6	4,8	1,4
Frankreich	1 130	20,5	2,1	1,6	4 303	78,0	7,9	6,2	1 134[c]	20,6	2,1	1,6
Griechenland	137[c]	13,8	1,0	3,3					62[c]	6,2	0,5	3,3
Großbritannien	952	16,8	3,9	1,6	4 021	71,0	16,5	6,9	613	10,8	2,5	1,0
Irland	19	5,4	0,3	0,9	355	100,3	5,2	16,9	32	9,0	0,5	1,5
Italien	793	13,8	2,6	1,9	4 942	86,5	16,4	11,9	644	11,3	2,1	1,6
Luxemburg	14	38,1	5,4	2,7					5[c]	13,6	1,9	1,0
Niederlande	329	22,7	8,0	1,9	821	56,7	19,9	4,7	203	14,0	4,9	1,2
Portugal	116	11,4	1,3	4,4	249[d]	24,5	2,7	9,4	56	5,5	0,6	2,1
Spanien	429[c]	11,1	0,9	1,9	3 748[e]	97,1	7,4	16,5	276[c]	7,2	0,5	1,2

a Bezugsjahre für Fläche, Einwohner, Bruttoinlandsprodukt = 1985.

b 1983.

c 1980; Schätzung des OECD-Sekretariats.

d 1983; Schätzung des OECD-Sekretariats.

e 1980.

Quellen: OECD: Environmental Data Compendium, 1989; eigene Berechnungen.

reich, Großbritannien, Deutschland, Italien und Irland. Die Bundesrepublik ist also auch bei dieser Betrachtung eher zu den größeren Verschmutzern zu zählen.

Die größte Notwendigkeit einer Reduzierung der Schadstoffe aus Kraftfahrzeugen bestand aufgrund der Emissions- und Immissionssituation in den zentraleuropäischen Staaten Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Großbritannien, den Niederlanden, Belgien und Luxemburg. Diese Länder sind einerseits die größten Verschmutzer, andererseits auch den größten Belastungen ausgesetzt. Sie sollten also das größte Interesse an Maßnahmen zur Schadstoffreduktion haben. Das gilt vor allem für die CO- und Bleibelastungen, die hauptsächlich in der unmittelbaren Umgebung der Schadstoffquellen entstehen, während NO_x und HC sich großflächiger ausbreiten, was zu einem Schadstoffaustausch innerhalb der europäischen Länder führt.

4.2.2 Der umweltpolitische Handlungsdruck

4.2.2.1 Umweltbewußtsein der Bevölkerung

Die tatsächliche Haltung eines Mitgliedstaates bei der Entwicklung einer europäischen Regelung zur Minderung der Autoabgase wird aber nicht nur von der Belastungssituation, sondern auch von ökonomischen Interessen und vom umweltpolitischen Handlungsdruck auf die Regierungen bestimmt. Dieser auf die Regierungen erwächst (außer aus den Umweltschäden) aus dem Umweltbewußtsein und dem Wahlverhalten der Bevölkerung eines Landes.[35] Um diesen Handlungsdruck in der EG abzuschätzen, sollen einige Ergebnisse europäischer Umfragen zum Thema Umweltschutz vorgestellt werden. Das in Umfragen geäußerte Umweltbewußtsein muß allerdings mit Vorsicht betrachtet werden. Die Zustimmung zum Umweltschutz ist leicht, solange die Kosten des Umweltschutzes außer acht gelassen werden und der Konflikt mit anderen Zielen nicht gesehen wird. Außerdem ist das Bekenntnis zum Umweltschutz sehr stark abhängig vom jeweiligen politischen Diskussionsstand. Besonders in der Anfangsphase der »Entdeckung« der Umweltprobleme in einem Land ist das geäußerte Umweltbewußtsein oft sehr hoch, während die Probleme des Umweltschutzes in späteren Phasen realistischer gesehen werden.

35 Als Indikatoren für den Handlungsdruck werden hier das in Umfragen geäußerte Umweltbewußtsein und die Wahlergebnisse grüner Parteien verwendet. Andere Indikatoren könnten die bisherige Umweltpolitik eines Landes oder die Berichterstattung über Umweltthemen durch die Medien sein.

Tabelle 4.3: Die Dringlichkeit des Problems des Umweltschutzes[a], nach Mitgliedstaaten, in Prozent, 1986

Antwortvorgabe	ein dringliches und sofort zu lösendes Problem	ein Problem für die Zukunft	eigentlich kein Problem	keine Antwort
Belgien	62	26	4	8
Dänemark	77	15	1	7
Deutschland	80	15	3	2
Frankreich	56	38	5	1
Griechenland	84	10	1	5
Großbritannien	67	26	4	3
Irland	56	31	6	7
Italien	85	11	1	3
Luxemburg	83	17	0	0
Niederlande	63	30	5	2
Portugal	71	15	4	10
Spanien	72	17	3	8
EG 12	72	22	3	3

a Die Frage lautete:»Viele Personen interessieren sich für das Problem des Umweltschutzes und für den Kampf gegen Umweltverschmutzung. Ist dies nach Ihrer Meinung vor allem ein dringendes und sofort zu lösendes Problem oder eher ein Problem für die Zukunft, oder ist es eigentlich kein Problem?«

Quelle: KOM: Die Europäer und ihre Umwelt, 1986.

Tabelle 4.3 gibt die Antworten der Europäer auf die Frage nach der Dringlichkeit des Problems des Umweltschutzes wieder.[36] Daß der Umweltschutz eigentlich kein Problem sei, fanden 1986 im EG-Durchschnitt nur 3 Prozent der Befragten. In allen Mitgliedstaaten waren mehr als 50 Prozent der Befragten der Meinung, der Umweltschutz sei ein dringendes und sofort zu lösendes Problem. Über dem EG-Durchschnitt von 72 Prozent lagen die Befragten in den Ländern Dänemark, Deutschland, Griechenland, Italien und Luxemburg. Daß

36 Die EG-KOM führte 1982, 1986 und 1988 eine repräsentative Befragung zum Umweltschutz in allen Mitgliedstaaten durch. Die Ergebnisse sind veröffentlicht in: KOM: Die Europäer und ihre Umwelt 1986 und teilweise auch in: Eurostat: Umweltstatistik 1989.

in Italien 85 Prozent der Befragten den Umweltschutz für ein dringendes Problem hielten, dürfte auf das dort erst seit Mitte der achtziger Jahre erwachende Umweltbewußtsein zurückzuführen sein. In den Niederlanden, die zu diesem Zeitpunkt bereits 15 Jahre relativ erfolgreicher Umweltpolitik hinter sich hatten, wurde die Dringlichkeit des Problems nur von 63 Prozent der Befragten bestätigt. In Griechenland (84 Prozent) fällt in die Zeit der Befragung die Debatte um den Zerfall der antiken Kulturdenkmäler und die Fahrverbotsregelung bei Smog-Situationen in Athen.

Der Umfrage der EG-Kommission läßt sich auch entnehmen, welche Bedeutung die Luftverschmutzung durch Autos und die Waldschäden in den Augen der europäischen Bürger im Jahr 1986 hatten. 1986 war der Höhepunkt der europäischen Diskussion um die Einführung des Katalysatorautos bereits überschritten, und die Schadstoffbelastung durch Kraftfahrzeuge und das Waldsterben dürften den meisten Bürgern präsent gewesen sein. Die Befragten sollten aus einer Liste mit elf Umweltproblemen die drei auswählen, die ihnen sofort einfielen, wenn von schweren Umweltschäden die Rede sei. Nahezu 60 Prozent wählten »die Fabriken, die chemische Produkte ins Wasser oder in die Luft einleiten«, dann folgten die Abfälle (37 Prozent), die Verwendung von Herbiziden, Insektiziden und Düngemitteln in der Landwirtschaft (35 Prozent), die Industrieabfälle und die Erdölverschmutzung (je 33 Prozent). »Die Autos, die die Luft verschmutzen«, wurden von 23 Prozent der Befragten genannt, »die sauren Regen, die die Wälder zerstören« von 20 Prozent. Der Stellenwert dieser beiden Probleme wird also von den Bürgern nicht sehr hoch veranschlagt (vgl. Tabelle 4.4, Spalten 6 und 7). Der Unterschied zwischen den Mitgliedstaaten bei den Nennungen ist nicht bedeutend. Die Luftverschmutzung durch Kfz wurde in Dänemark nur von 7 Prozent genannt, ansonsten schwanken die Nennungen zwischen 15 und 32 Prozent. Besonders stark fühlen sich mit 32 Prozent die Griechen durch die Autoabgase beeinträchtigt, dann folgen Spanier mit 30 Prozent und Deutsche mit 29 Prozent der Nennungen. Neben den Dänen machen sich um die Autoabgase weniger Sorgen die Briten (15 Prozent), die Franzosen (17 Prozent) und die Iren (20 Prozent). Die Waldschäden beunruhigen dagegen nur 3 Prozent der Befragten in Griechenland, in Portugal sind es fünf Prozent, in Spanien 8 Prozent. Keinen hohen Stellenwert messen diesem Problem auch die Italiener und die Iren bei (je 10 Prozent). Bei den zentraleuropäischen Staaten liegen die Nennungen zwischen 23 und 29 Prozent, mit Ausnahme der Niederlande, wo 50 Prozent der Befragten die Waldschäden als eine schwerwiegende Beeinträchtigung der Umwelt nennen. Es fällt auf, daß zwischen den Nennungen für diese beiden Probleme in ein und demselben Land oft große Diskrepanzen bestehen (Dänemark, Griechenland, Niederlande, Spa-

Tabelle 4.4: Schwerwiegende Beeinträchtigungen der Umwelt[a], nach Mitgliedstaaten, in von Hundert,[b] 1986

	Beeinträchtigung										
	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.
Belgien	52	27	25	34	25	26	27	12	14	13	7
Dänemark	75	13	42	32	48	7	28	5	11	5	10
Deutschland	69	17	40	34	31	29	26	8	13	8	10
Frankreich	62	40	38	33	33	17	24	16	10	11	4
Griechenland	55	50	8	24	33	32	3	12	6	12	8
Großbritannien	59	37	36	38	39	15	23	9	14	9	7
Irland	57	57	45	33	27	20	10	12	12	11	7
Italien	46	54	44	34	29	24	10	19	7	8	4
Luxemburg	74	30	48	29	23	25	29	8	5	11	5
Niederlande	70	19	44	33	29	22	50	2	8	4	5
Portugal	53	56	20	21	24	27	5	13	8	13	4
Spanien	53	44	17	29	37	30	8	13	10	10	6
EG 12	59	37	35	33	33	23	20	12	11	9	6

a Die Frage lautete:»Wenn man Ihnen von schweren Umweltschäden berichtet, woran denken Sie da vor allem? Wählen Sie aus dieser Liste die drei Dinge, die Ihnen sofort einfallen.«
Antwortvorgaben: 1. Die Fabriken, die gefährliche chemische Produkte ins Wasser oder in die Luft einleiten. – 2. Die Abfälle, die auf den Straßen, den Grünflächen und den Stränden herumliegen. – 3. Die übertriebene Verwendung von Unkrautvertilgern, Insektiziden und Düngemitteln in der Landwirtschaft. – 4. Die Industrieabfälle, die man irgendwo hinschafft. – 5. Das Erdöl, das Meer und Küsten verseucht. – 6. Die Autos, die die Luft verschmutzen. – 7. Die sauren Regen, die die Wälder zerstören. – 8. Das wilde Bauen, das die Landschaft zerstört. – 9. Die Vergeudung seltener natürlicher Ressourcen (Minerale, Erdöl usw.). – 10. Der von bestimmten Tätigkeiten ausgehende Lärm (Arbeiten, verkehrsreiche Straßen, Flughäfen usw.). – 11. Die Bodenerosion.

b Insgesamt mehr als 100, da Mehrfachnennung möglich.

Quelle: KOM: Die Europäer und ihre Umwelt, 1986.

nien); das heißt, daß von den Bürgern in diesen Ländern ein Zusammenhang zwischen Autoabgasen und Waldschäden wohl nicht gesehen wird. Für die Griechen sind die Autoabgase in erster Linie ein Problem der Großstädte, wo sie zu gesundheitlichen Beeinträchtigungen und zu Schäden an antiken Baudenkmälern führen. Dieses Problem hat eine hohe politische Relevanz, während die wenigen Wälder kein Problem darstellen.

4.2.2.2 Wahlergebnisse grüner Parteien

Den wichtigsten Indikator für das Umweltbewußtsein der Bürger und den davon ausgehenden politischen Handlungsdruck bilden die Wahlergebnisse grüner Parteien. Erreichen grüne Parteien bei den Wahlen Ergebnisse, die spürbare Stimmverluste für die etablierten Parteien nach sich ziehen, erlangen sie Sitze in den Parlamenten oder müssen sie als mögliche Koalitionspartner in Betracht gezogen werden, entsteht für die etablierten Parteien ein Anpassungsdruck. Sie werden »grüne« Themen und Forderungen in ihre politischen Programme aufnehmen. Die Aufnahme von Umweltschutzforderungen in die Programme etablierter Parteien hat sich in einigen Ländern (so z.B. in Dänemark) jedoch auch ohne den Druck durch den Erfolg grüner Parteien vollzogen. Im folgenden wird ein Überblick über die Wahlergebnisse gegeben, die grüne Parteien in den EG-Mitgliedstaaten bei nationalen und europäischen Wahlen in den achtziger Jahren erzielten.[37]

Grüne Parteien haben sich zuerst und am stärksten in den zentraleuropäischen Staaten entwickelt: Seit Beginn der achtziger Jahre beteiligten sich Grüne an den Wahlen in Belgien, Deutschland, den Niederlanden, Luxemburg und Frankreich. Diese Staaten weisen einerseits hohe industrielle Umweltbelastungen und andererseits hohe Pro-Kopf-Einkommen auf. Frühzeitig und erfolgreich wurden grüne Parteien in den Benelux-Staaten tätig. In Belgien haben sich die beiden grünen Parteien *Agalev* in Flandern und *Ecolo* in der Wallonie schon zu Beginn der achtziger Jahre einen festen Platz in der Parteienlandschaft erobert. Bei den Parlamentswahlen 1981 erreichten beide Parteien mehr als 2 Prozent. Bei den Europa-Wahlen 1984 erreichten beide Parteien zusammen

37 Die Angaben mußten aus verschiedenen Quellen zusammengestellt werden: Wahlatlas Europa 1988; Mackie/Craig 1985; Beyme 1984; Archiv der Gegenwart 1981 bis 1990; Europa Archiv 1987, 1989; Statistisches Jahrbuch 1990; Statistik årbog 1989; Annuario Statistico Italiano 1990; Statistical Yearbook of the Netherlands 1988; Jürgen Maier: Grün-alternative und progressive Parteien in Europa (Stand 19.7.1989), unv. Ms.; Bernecker 1990; Ganslandt 1990; Drüke 1986.

8,2 Prozent; 1989 kam *Agalev* in Flandern auf 12,2 Prozent und *Ecolo* in der Wallonie sogar auf 16,6 Prozent. Eine rasche und stabile Entwicklung haben die Grünen in Luxemburg aufzuweisen. *Dél Gréng Alternativ* erreichten bei den nationalen Wahlen 1984 bereits 5,8 Prozent und 1989 8,6 Prozent der Stimmen. Bei den beiden Europawahlen kamen sie auf 6,1 Prozent. Hauptträger grüner Programmpunkte in den Niederlanden ist *Groen Links*, früher ein Wahlbündnis von drei kleinen Linksparteien und unabhängigen Grünen, die 1989 zur grünen Partei fusionierten. *Groen Links* erzielte bei den Europawahlen 1984 5,6 Prozent und 1989 7,0 Prozent der Stimmen. Bei den Wahlen zur Zweiten Kammer 1989 gewannen die Grünen 4,1 Prozent, was in etwa dem Prozentsatz entspricht, den die drei Linksparteien früher zusammen erreichten.

Vergleichbar verlief die Entwicklung in Deutschland. *Die Grünen* konnten seit ihrem ersten Antreten zur Bundestagswahl 1980, wobei sie 1,5 Prozent der Zweitstimmen erzielten, eine rasche Aufwärtsentwicklung verzeichnen. 1983 waren sie mit 5,6 Prozent der Stimmen erstmals im Bundestag vertreten, 1987 erreichten sie 8,3 Prozent. Bei den Europawahlen 1984 erzielten sie 8,2 Prozent, 1989 8,4 Prozent der Stimmen. Die Bundestagswahl 1990 brachten einen starken Einbruch: *Die Grünen* gewannen im Wahlgebiet West nur 4,7 Prozent der Zweitstimmen und scheiterten damit an der Fünf-Prozent-Hürde. *Bündnis 90/Grüne* hingegen erzielten im Wahlgebiet Ost 5,9 Prozent und konnten in den Bundestag einziehen. Diese Niederlage in der alten Bundesrepublik ist sicher zum Teil auf die skeptische Haltung der *Grünen* zur deutschen Wiedervereinigung zurückzuführen, zum Teil aber auch auf die Flügelkämpfe innerhalb der Partei. Ein abebbendes Umweltbewußtsein der Deutschen dürfte daraus nicht abzulesen sein.

Weniger erfolgreich waren die grünen Parteien in Frankreich, obwohl sie sich auch dort relativ früh formierten. Die *Entente Radicale Ecologiste* errang 1981 bei den Präsidentschaftswahlen mit dem Kandidaten Brice Lalonde 3,9 Prozent im ersten Wahlgang; bei den Wahlen zur Nationalversammlung im selben Jahr 1,1 Prozent. *Les Verts* erreichten bei den Wahlen zur Nationalversammlung 1986 1,2 Prozent, bei den Präsidentschaftswahlen 1988 mit dem Kandidaten Antoine Waechter 3,8 Prozent der Stimmen. Bei den Europawahlen waren die französischen Grünen etwas erfolgreicher: 1984 erzielte die *Entente* 3,3 Prozent und *Les Verts* 3,4 Prozent, 1989 kamen *Les Verts* auf immerhin 10,6 Prozent, die *Entente* war nicht mehr angetreten.

In allen anderen Staaten traten erst ab Mitte der achtziger Jahre grüne Parteien zu landesweiten Wahlen an. Gemessen an den Stimmanteilen und errungenen Parlamentssitzen sind die Erfolge bescheiden. In Dänemark gibt es nur eine sehr kleine grüne Partei, *De Gronne*, die bei den Folketingwahlen 1987

erstmals 1,3 Prozent der Stimmen erzielte und sich 1988 auf 1,4 Prozent steigern konnte.[38] Aufgrund der Zwei-Prozent-Klausel konnte sie damit keinen Parlamentssitz erlangen. Auch in Großbritannien und Irland nahmen grüne Parteien erst seit Mitte der achtziger Jahre an Wahlen teil. Dies hat seinen Grund zum einen sicher in einem Nachhinken der umweltpolitischen Diskussion gegenüber den großen kontinentaleuropäischen Staaten, da überwiegend die wirtschaftlichen Probleme Großbritanniens die politische Diskussion Anfang der achtziger Jahre prägten. Zum anderen spielt aber auch das Mehrheitswahlrecht eine Rolle: Kandidaten neuer, kleiner Parteien haben so gut wie keine Aussichten, ein Parlamentsmandat zu erringen. Die *Green Party* trat bei den Europawahlen 1984 in einigen Wahlkreisen an, erreichte aber landesweit nur 0,5 Prozent der Stimmen. Bei den Unterhauswahlen 1987 trat sie in etwa einem Fünftel der Wahlkreise an und erzielte erwartungsgemäß keinen Parlamentssitz, aber auch nur 0,3 Prozent der Stimmen. Eine Überraschung waren dann die Europawahlen 1989, bei denen die *Green Party* 14,5 Prozent der Stimmen für sich verbuchen konnte, allerdings ebenfalls keinen Wahlkreis gewinnen konnte. Die *Grüne Allianz* in Irland brachte es bei den Europawahlen 1984 auf 0,5 Prozent und 1989 auf 3,7 Prozent der Stimmen. Bei den Wahlen zum Abgeordnetenhaus 1989 kandidierte sie in etwa der Hälfte aller Wahlkreise und errang dort durchschnittlich 5,3 Prozent. In Italien gibt es bis heute keine landesweit operierende grüne Partei. 1987 trat ein Wahlbündnis lokaler grüner Listen (*Federazione delle Liste Verdi*) bei den Parlamentswahlen an und errang 2,5 Prozent der Stimmen und 23 Sitze in der Abgeordnetenkammer. Bei den Europawahlen 1989 konnte sich dieses Wahlbündnis auf 3,8 Prozent der Stimmen steigern. Teile der *Partito Radicale* und der *Democrazia Proletaria* gründeten 1989 *Verdi Arcobaleno*, eine grün-alternative Liste zur Europawahl, die 2,4 Prozent der Stimmen erlangte. Auch im Abgeordnetenhaus haben diese Parteien mittlerweile eine *Verdi Arcobaleno*-Faktion gebildet, die sich um eine Fusion mit der *Federazione* bemüht.

In den ärmeren Ländern im Süden entwickelte sich das Umweltbewußtsein später und wurde mit Verzögerung in parteipolitische Aktivitäten umgesetzt. In Griechenland hat sich erst 1989 eine grüne Partei formiert. *Oikologoi Enallaktikoi* wurde als Wahlbündnis zur Europawahl 1989 gegründet und erhielt 1,1 Prozent der Stimmen. Bei den nationalen Wahlen 1989 und 1990 blieb es unter einem Prozent. In Portugal wurde bereits 1983 die Partei *Os Verdes* gegründet, die seitdem als Mitglied des Wahlbündnisses *Coligacao Democrática Unitaria*

38 Für die Wahlen vom Dezember 1990 wurden die Ergebnisse der Grünen im Archiv der Gegenwart nicht ausgewiesen. Ein Parlamentssitz wurde nicht erzielt.

zu den nationalen und europäischen Wahlen antrat, sich aber nicht auf eine breitere Wählerschicht stützen kann. Das Wahlbündnis weist die Stimmenanteile der drei Mitgliedsparteien nicht aus. *Os Verdes* erhielt einen der vier von der *Coligacao* bei der Europawahl 1989 gewonnenen Sitze und zwei von 31 Mandaten bei den Wahlen zur Nationalversammlung 1987. In Spanien existiert neben einer grünen Partei auf der nationalen Ebene, *Los Verdes*, ein Bündnis von vier regionalistisch orientierten grünen Parteien, die *Confederacion de los Verdes*. Beide sind 1989 bei den Wahlen zu den Cortes Generales angetreten, konnten jedoch keine Sitze im Parlament gewinnen. Für die Europawahlen 1989 gingen *Los Verdes* ein Wahlbündnis mit drei der vier Listen der *Coligacao* ein, das zusammen 1,0 Prozent der Stimmen erzielte, was für einen Sitz im Europaparlament nicht ausreichte.

Umweltpolitischem Handlungsdruck aufgrund wachsenden Umweltbewußtseins und parteipolitischer Veränderungen waren offenbar am ehesten die Regierungen in Deutschland, den Niederlanden, Belgien und Luxemburg ausgesetzt. Dänemark fällt insofern aus der Reihe, als es nach dem Umfang der Umweltbelastungen und dem Pro-Kopf-Einkommen ebenfalls zu dieser Ländergruppe gehört, der dortigen grünen Partei bisher aber nur mäßiger Erfolg beschieden war. Hinsichtlich seiner Haltung in der europäischen Umweltpolitik hat Dänemark aber stets zu den Vorreitern gehört. Belgien und Luxemburg dagegen, wo die Umweltparteien recht erfolgreich waren, waren bisher eher zu der Gruppe zu rechnen, die sich in Umweltfragen einmal den Vorreitern, einmal den Bremsern anschlossen. Zu dieser Gruppe gehören auch Frankreich und Italien, wo die grünen Parteien bis Ende der achtziger Jahre wahlpolitisch keine große Rolle spielten. In den umweltpolitischen Bremserstaaten Großbritannien, Irland, Griechenland, Portugal und Spanien gab es bis Ende der achtziger Jahre keinerlei umweltpolitischen Druck durch öffentliche Meinung oder grüne Parteien.

4.2.3 Die ökonomische Dimension der Reduktion von Kraftfahrzeugabgasen

4.2.3.1 Treibstoffmarkt und Mineralölindustrie

Von der Einführung des Katalysators waren hauptsächlich zwei Branchen betroffen: die Mineralölindustrie, die sich auf die Herstellung bleifreien Benzins umstellen mußte, und die Automobilindustrie, die neue Abgasvermeidungstechnologien entwickeln und einsetzen mußte. Berührt wurden daneben auch

Teile der chemischen Industrie, die Hersteller der Keramikträger für Katalysatoren, und die Hersteller elektronischer Regelungstechnik für Motoren und Katalysatoren. Politischen Einfluß auf die Entscheidung über die EG-Abgas-Richtlinien hat vor allem die Automobilindustrie ausgeübt, aber auch die Mineralölindustrie. Um die Interessenlagen der nationalen Industrien und ihren Einfluß auf die Haltung ihrer Regierungen einschätzen zu können, sind einige Informationen über die Marktstruktur der beiden Branchen nötig.

Der europäische Treibstoffmarkt ist oligopolistisch strukturiert. Rund 30 Mineralölgesellschaften kontrollieren die Raffineriekapazitäten und einen großen Teil des Vertriebs. Über 40 Prozent der Anteile an den europäischen Raffineriekapazitäten werden von den amerikanischen »Sieben Schwestern«[39] gehalten, knapp 20 Prozent von Gesellschaften mit europäischer Bedeutung, vier Prozent von anderen multinational operierenden Gesellschaften und rund 33 Prozent von Gesellschaften mit nationaler Bedeutung.[40] Der Treibstoffmarkt ist durch friedliches Oligopolverhalten gekennzeichnet, Kooperation spielt eine größere Rolle als Konkurrenz. In der Mineralölwirtschaft bestehen erhebliche Anreize zur Zusammenarbeit, z.B. bei der gemeinschaftlichen Nutzung von Raffinerien und Pipelines, und zu abgestimmtem Verhalten, besonders in der Preispolitik (vgl. z.B. Baum 1988, S. 192 ff.). Der Wettbewerb ist eingeschränkt, die Marktzutrittsschranken sind hoch. Da der Anteil multinational operierender Gesellschaften am europäischen Markt so hoch ist (insgesamt etwa zwei Drittel), spielen nationale Rivalitäten keine große Rolle. Die aus den Marktstrukturen resultierende Kooperationsbereitschaft bei den Mineralölgesellschaften hat eine hohe Geschlossenheit beim politischen Auftreten zur Folge. Diese Geschlossenheit zeigte sich auch, als es um die Einführung bleifreien Benzins in der EG ging. Die Mineralölunternehmen waren als Betreiber von Großfeuerungsanlagen und als Hersteller von Benzin und Ölen sehr früh von Umweltschutzanforderungen, wie Entschwefelung, Altölentsorgung, Reduzierung der Bleiverschmutzung durch Kraftfahrzeuge usw., betroffen. Die Branche unternimmt deshalb inzwischen beträchtliche Umweltschutzanstrengungen und weiß die Werbewirksamkeit des Umweltschutzes zu nutzen (vgl. Baum 1988, S. 189 f.).

Zu Beginn der achtziger Jahre, als die Diskussion um die Einführung bleifreien Benzins einsetzte, war die Mineralölwirtschaft in einer schwierigen Situation. Als Folge der Ölpreisschocks und der Bemühungen zur Energieein-

39 BP, Esso, Gulf, Mobil, Shell, Texaco und Socal/Chevron.

40 Vgl. ANEP 90: Jahrbuch der Europäischen Erdölindustrie, 23. Ausgabe, 1990; eigene Berechnungen.

sparung sank seit Mitte der siebziger Jahre die Nachfrage nach Mineralölprodukten.[41] Die Nettoeinfuhren stiegen, und die Zusammensetzung der Produktnachfrage änderte sich. Dies machte eine Umstrukturierung und den Abbau von Kapazitäten notwendig. Zwischen 1977 und 1985 wurde die Destillationskapazität um 33 Prozent vermindert.[42] Beim Motorenbenzin konnten sich aber Nachfrage und Erzeugung in den meisten Ländern halten; in der EG insgesamt wurde sogar eine Steigerung erzielt. Deutschland, Frankreich und Großbritannien verzeichnete in den achtziger Jahren noch eine spürbare Steigerung des Benzinverbrauchs, die aber gemessen an den Steigerungsraten der siebziger Jahre gering war. In allen anderen Staaten nahm der Benzinverbrauch ab 1980 nur marginal zu, oder er nahm sogar ab, wie in den Niederlanden. Bei der Erzeugung von Motorenbenzin ist die Steigerung in der gesamten EG etwas geringer als beim Verbrauch. In den Jahren 1981 bis 1984 wurde weniger Benzin erzeugt als 1980; erst 1985 wurde das vorherige Niveau wieder erreicht. Eine kontinuierliche und deutliche Steigerung verzeichneten Großbritannien und Spanien, in geringerem Umfang auch Griechenland. In Italien, Portugal, Dänemark und den Niederlanden gab es nach einigen Schwankungen leichte Zuwächse, in den übrigen Ländern nahm die erzeugte Menge ab.[43]

In dieser ungünstigen wirtschaftlichen Situation wäre zu erwarten gewesen, daß die Umstellung auf die Produktion bleifreien Benzins von der Mineralölindustrie als nicht verkraftbarer zusätzlicher Kostenfaktor abgelehnt wird. Die Einführung bleifreien Benzins bedeutete zusätzliche Investitionen bei der Umstellung der Destillationsanlagen, einen erhöhten Energieeinsatz, um ohne die Klopfbremse Blei vergleichbare Oktanzahlen zu erreichen, und im Vertriebsbereich Investitionen für neue Zapfsäulen. Von der Mineralölindustrie kam jedoch 1983 kein grundsätzlicher Widerstand mehr gegen die Umstellung auf bleifreies Benzin. Sie betonte allerdings die hohen zusätzlichen Kosten und die Notwendigkeit der gemeinschaftsweiten Festlegung der anzustrebenden Oktanzahlen.

Im Auftrag der Kommissionsarbeitsgruppe ERGA II führte der Umweltverband der europäischen Mineralölwirtschaft CONCAWE eine Studie über die energiewirtschaftlichen und ökonomischen Konsequenzen der Einführung bleifreien Benzins durch.[44] In dieser Studie wurde die optimale Oktanzahl für

41 Zwischen 1973 und 1984 war ein Nachfragerückgang um 24 Prozent zu verzeichnen; vgl. KOM: Die Situation der Raffinerieindustrie, Dok. KOM (85) 32 endg., S. 4.

42 Vgl. KOM: Die Situation der Raffinerieindustrie, Dok. KOM (85) 32 endg., S. 4.

43 Vgl. Aral: Verkehrstaschenbuch 1989/90 und 19991/92; Eurostat: Statistische Grundzahlen, 20. bis 27. Ausgabe, 1983–1990.

44 CONCAWE: Assessment of the Energy Balances and Economic Consequences of the Reduction and Elimination of Lead in Gasoline, Report Nr. 11/83R, Den Haag, Dezember 1983.

bleifreies Benzin unter der Bedingung der Minimierung des zusätzlichen Energieverbrauchs bei der Raffinierung und beim Betrieb von Kfz ermittelt. Der zusätzliche Energieverbrauch wäre nach den Berechnungen von CONCAWE bei einer Oktanzahl von 94,5 ROZ am geringsten gewesen, die zusätzlichen Kosten für den Endverbraucher bei 93,5 ROZ. In Betracht gezogen wurden Investitionskosten der Raffinerien und Kosten für den Energiemehrverbrauch, nicht aber die Investitionskosten bei den Tankstellen. Ab einer Oktanzahl von 96 ROZ wären nach den Angaben von CONCAWE sowohl der Mehrverbrauch an Energie als auch die Mehrkosten steil angestiegen; außerdem gebe es Probleme mit der technischen Machbarkeit. Für einen Großteil der Raffinerien sei es auch nach Investitionen unmöglich, bleifreies Superbenzin mit 98 ROZ in einer signifikanten Menge herzustellen. Deshalb trat CONCAWE dafür ein, nicht, wie beim verbleiten Benzin, zwei verschiedene Benzinqualitäten (Normal mit 92 ROZ und Super mit 98 ROZ) einzuführen, sondern für bleifreies Benzin nur einen einzigen Grad festzulegen, was auch den Übergang von verbleitem zu bleifreiem Benzin erleichtern würde.[45]

Der Mineralölwirtschaft kam es offenbar wesentlich darauf an, eine einzige gemeinschaftsweit festgelegte Benzinqualität politisch zu erreichen, um die Investitionskosten in den Raffinerien gering zu halten. Nationale Konflikte gab es in dieser Frage nicht.[46] Hinsichtlich der technischen Entwicklung und des Mehrverbrauchs an Energie waren die Raffinerien in Deutschland den anderen Mitgliedstaaten voraus, da bereits seit 1971 ein Bleigehalt von 0,15 Gramm pro Liter vorgeschreiben war, während die anderen Länder 0,4 Gramm pro Liter vorsahen. Hierdurch waren bei vollständigem Verzicht auf Bleizusätze insbesondere die zusätzlichen Kosten durch den Mehrverbrauch an Energie geringer als in den anderen Ländern. Die Investitionskosten bei der Umstellung der Destillationsanlagen waren allerdings nicht unbedingt niedriger.[47] Aus diesem Grund trat CONCAWE auch nicht für eine schrittweise Reduzierung des Bleigehalts ein.

45 Außerdem behauptete CONCAWE, daß beim Betrieb mit bleifreiem Benzin die Kohlenwasserstoffemissionen der Kfz steigen (vgl. CONCAWE: Assessment, S. 27 f.).

46 Die spätere Entwicklung zeigt aber, daß der in den Mitgliedstaaten unterschiedlich strukturierte Park an Altfahrzeugen und die Konkurrenz zwischen den Mineralölfirmen dazu führte, daß zwei Bleifrei-Qualitäten (in einigen Ländern sogar drei) angeboten werden; vgl. hierzu Abschnitt 4.4.2.1.

47 Vgl. die Angaben zu Mehrverbrauch und Kosten der Umstellung von 0,4 Gramm pro Liter auf 0,15 Gramm pro Liter in der Studie von CONCAWE: Assessment, S. 2. In einer im Auftrag des Umweltbundesamtes durchgeführten Studie werden die Umstellungskosten wesentlich niedriger angegeben; vgl. Arthur D. Little International: Lead Removal from European Gasolines. A Study of Energy and Cost Implications, Berlin, März 1984, Kurzfassung, S. 19.

Nationale Unterschiede bestehen allerdings im Vertriebsbereich: Die Struktur der Tankstellennetze und die Größe der einzelnen Tankstellen variieren zwischen den Mitgliedstaaten erheblich. In Deutschland hat sich die Zahl der Tankstellen seit 1970 um mehr als 50 Prozent verringert. Kleine Tankstellen mit nur einer Zapfsäule sind fast vollständig verschwunden; generell nahm die Größe der Tankstellen zu. Der Selbstbedienungsanteil beträgt mittlerweile 80 Prozent (vgl. Baum 1988, S. 181). In den meisten Mitgliedstaaten der EG, vor allem den südlichen mit einer wesentlich geringeren Bevölkerungsdichte, hat sich ein ähnlicher Prozeß nicht vollzogen. Es gibt dort weiterhin eine große Zahl von kleinen und kleinsten Tankstellen (vgl. zur Zahl der Tankstellen Tabelle 4.10 in Abschnitt 4.4.2.1). Für die Besitzer solch kleiner Tankstellen ist die Installation einer weiteren Zapfsäule und des dazugehörigen Tanks besonders in der Einführungsphase, wenn der Umsatzanteil des bleifreien Benzins noch gering ist, eine schwer zu verkraftende Investition. Große Tankstellen können die Investition für neue Bleifreisäulen leichter tragen, oder sie können vorhandene Säulen auf das bleifreie Benzin umstellen. Die bestehende Tankstellenstruktur in Deutschland erleichterte also die Einführung bleifreien Benzins gegenüber den meisten anderen Mitgliedstaaten erheblich. Diese Unterschiede zeigten sich später deutlich in der abweichenden Implementationsgeschwindigkeit, wurden aber bei der politischen Einflußnahme von der Mineralölwirtschaft kaum ins Spiel gebracht.[48]

4.2.3.2 Kraftfahrzeugmarkt und Automobilindustrie

Der Widerstand gegen das bleifreie Benzin kam 1983 nur noch von der Automobilindustrie, die befürchtete, mit der Entscheidung pro bleifrei würde die Entscheidung für den Katalysator vorweggenommen. Erst bei einer Zusammenkunft der Präsidenten aller europäischen Automobilhersteller im März 1984[49] wurde eine Übereinkunft erzielt, die Zulassung bleifreien Benzins nicht weiter abzulehnen, jedoch unter der Voraussetzung, daß nicht kurzfristig für alle Pkw, sondern höchstens für einige große Modelle der Katalysator zur Pflicht würde. Hintergrund der Einigung war die Forderung, daß den Herstellern die freie Wahl der technischen Mittel zur Emissionskontrolle belassen sein

48 Die Investitionskosten für neue Zapfsäulen und den Vertrieb von bleifreiem Benzin wurden z.B. zu Beginn der Debatte von der UNICE, dem Spitzenverband der europäischen Industrie, betont (vgl. Pressemitteilung vom 4.11.93 über das UNIC/CEIF »Enlarged« Environment Committee Meeting vom 9.11.1983; Introductory Statement on Lead in Petrol).

49 Das Treffen fand am 7.3.1984 in Paris statt; vgl. Berg 1984, S. 29.

sollte. Solange kein bleifreies Benzin angeboten wurde, war die Freiheit der Wahl für diejenigen Hersteller, die bereit waren, Katalysatoren einzubauen, eingeschränkt. Diese Einigung der Automobilhersteller bildete den Ausgangspunkt für den Luxemburger Kompromiß von 1985.

Die europäische Automobilindustrie ist ebenfalls oligopolistisch strukturiert. Die Massenproduktion von Pkw teilen sich nur etwa zehn große europäische Hersteller und deren Tochterunternehmen sowie europäische Töchter amerikanischer (Ford, General Motors) und japanischer Gesellschaften (Nissan), wobei einige Unternehmen in mehreren EG-Staaten operieren. Jeweils einige der Unternehmen konkurrieren auf nach Fahrzeugklassen unterschiedenen Teilmärkten, so etwa VW mit Ford, Opel, Renault, und Fiat oder Daimler-Benz mit BMW und Volvo. Zwar gibt es zwischen einzelnen Herstellern durchaus Zusammenarbeit – etwa gemeinsame Forschung und Entwicklung oder gemeinsame Produktion von Kfz-Teilen –, doch ist die Konkurrenz wirksam, und zwar auch mit außereuropäischen Herstellern. Außereuropäische Konkurrenten sind besonders die japanischen Unternehmen, da die amerikanische Autoindustrie nur in geringem Umfang Autos für den europäischen Markt herstellt.[50]

Die Produktion von Pkw erfolgt vor allem in den fünf großen Mitgliedstaaten Deutschland, Frankreich, Italien, Großbritannien und Spanien. Außer in diesen Staaten werden Pkw nur noch in Belgien und den Niederlanden produziert.[51] Die Automobilhersteller in Spanien, den Niederlanden und Belgien sind ausschließlich Tochtergesellschaften ausländischer Unternehmen. Gemessen an der Produktion und am Gesamtumsatz der Automobilindustrie ist Deutschland das größte europäische Herstellerland, gefolgt von Frankreich und mit deutlichem Abstand von Italien und Großbritannien. Zwar liegt Spanien hinsichtlich der produzierten Einheiten zwischen Großbritannien und Italien, doch hinsichtlich des Umsatzes fällt die spanische Industrie weit zurück. In Deutschland werden etwa 35 Prozent der in der EG produzierten Pkw hergestellt, in Frankreich 25 Prozent, in Italien 15 Prozent, in Spanien immerhin 12 Prozent und in Großbritannien etwa 10 Prozent (vgl. Tabelle 4.5).

50 Die Konkurrenz gegenüber den japanischen Herstellern ist jedoch eingeschränkt, weil seit Ende der siebziger Jahre in den meisten autoproduzierenden EG-Staaten Importbeschränkungen bestehen. In Italien, Großbritannien und Frankreich bestehen Quotenregelungen oder Selbstbeschränkungsabkommen der japanischen Industrie, bestimmte Marktanteile nicht zu überschreiten. Informelle Absprachen mit der japanischen Regierung wurden auch von Belgien und der Bundesrepublik Deutschland getroffen (vgl. Cohrs 1986, S. 31 ff.).

51 Die Montage von Pkw findet in beträchtlichem Umfang in Belgien, Portugal und auch in Griechenland statt. Die Montage ist in den folgenden Tabellen nicht berücksichtigt. Angaben finden sich in: The EC 92 Automobile Sector 1988 und Eurostat: Statistische Grundzahlen der Gemeinschaft, laufende Jahrgänge.

Tabelle 4.5: Automobilproduktion in der Europäischen Gemeinschaft, nach Mitgliedstaaten, Pkw und Kombi (Einheiten), 1980 bis 1989

Jahr	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	Veränderung 1980–1989 i.v.H.
Belgien	191 016	216 068	243 289	262 341	213 957[a]	231 435	224 044[a]	278 623	327 921	308 328	+ 61,4
Dänemark	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Deutschland	3 520 934	3 577 807	3 761 436	3 877 641	3 790 164	4 166 686	4 310 828	4 373 629	4 346 283	4 563 673	+ 29,6
Frankreich	2 938 581	2 611 864	2 777 125	2 960 823	2 713 289	2 632 366	2 773 094	3 051 830	3 223 987	3 409 017	+ 16,0
Griechenland	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Großbritannien	958 940	954 650	887 679	1 044 597	908 906	1 047 973	1 018 962	1 142 985	1 226 835	1 299 082	+ 35,5
Irland	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Italien	1 445 221	1 257 340	1 297 351	1 395 531	1 439 283	1 389 156	1 652 452	1 713 300	1 884 313	1 971 969	+ 36,4
Luxemburg	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Niederlande	80 779	77 922	90 615	105 597	108 598	108 083	118 976	125 247	119 786	134 635	+ 66,7
Portugal	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	(60 975)[c]	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	?
Spanien	1 028 813	855 325	927 500	1 141 581	1 176 893	1 230 071	1 281 899	1 402 574	1 497 967	1 638 615	+ 59,3
EG 12[b]	10 164 284	9 550 976	9 984 995	10 788 111	10 351 090	10 805 770	11 380 255	12 088 188	12 627 092	13 325 319	+ 31,1

a Ab 1984 Änderung der belgischen Statistik; ab 1986 Daten des belgischen Verbandes FEBIAC.

b Ohne Portugal.

c Nach Angaben in: The EC 92 Automobile Sector, 1988 (Cecchini-Report Bd. 11).

Quelle: VDA: Tatsachen und Zahlen, 45. bis 54. Folge, 1981 bis 1990.

Zum Zeitpunkt der Initiative zur Einführung des Katalysatorautos 1983 begann sich die Kraftfahrzeugnachfrage nach einen starken Einbruch 1980 und 1981 gerade wieder zu erholen.[52] Der Boom nach dem ersten Ölpreisschock 1974/75 dauerte bis 1979 an. Im Anschluß an die zweite Ölkrise ging 1980 die Kfz-Nachfrage in der EG um 5 Prozent zurück, die Produktion um 10 Prozent. 1981 sank die Nachfrage um weitere 2,3 Prozent, die Produktion um 5 Prozent. Ab 1982 belebte sich die Nachfrage wieder, 1983 steigerte sie sich um 5 Prozent, die Produktion nahm um 8 Prozent zu. Die Pkw-Eporte aus der EG stiegen 1983 um 12 Prozent, was primär auf die Steigerung der deutschen und französischen Exporte zurückzuführen war. Aufgrund der Ergebnisse der zurückliegenden Jahre befand sich die europäische Autoindustrie 1983 jedoch in einer ausgeprägten Krisenstimmung. Neben dem weltweiten Nachfragerückgang war dafür auch der sprunghaft steigende Automobilexport Japans in die EG verantwortlich (alle folgenden Angaben aus Cohrs 1986, S. 23 ff.). Der Anteil Japans an der Weltautomobilproduktion war von 14 Prozent in 1970 auf 24 Prozent in 1980 gestiegen, der Anteil der EG im gleichen Zeitraum von 41 Prozent auf 30 Prozent gesunken. Besonders beunruhigt waren die europäischen Unternehmen über die japanischen Exporte in die EG-Mitgliedstaaten. Der Marktanteil japanischer Pkw in der EG war von 0,6 Prozent in 1970 kontinuierlich auf 6,9 Prozent in 1979 gestiegen; 1980 erreichte er dann spektakuläre 9 Prozent.[53]

Die Schwierigkeiten aufgrund der Rezession und des japanischen Vordringens trafen die europäischen Automobilhersteller sehr unterschiedlich.[54] BMW und Daimler-Benz konnten ihre Produktion sogar durchweg steigern. Audi, Porsche, Volvo, Ford und die europäischen Töchter von General Motors, Opel und Vauxhall, hatten 1980 einen Rückgang der Stückzahlen hinzunehmen. Ab 1981 stiegen aber die Stückzahlen bei diesen Unternehmen wieder. Bei Renault

52 Alle folgenden Angaben nach KOM 1982: Stellungnahme der Kommission zur europäischen Automobilindustrie; KOM 1984: Die Gemeinschaft und ihre Automobilindustrie; vgl. Tabelle 4.5.

53 Die Erfolge der Japaner führten zu einer Diskussion darüber, wie die Wettbewerbsfähigkeit und das Überleben der europäischen Automobilindustrien zu sichern seien. Da auch die Medien sich des Themas der »japanischen Bedrohung« stark annahmen, trat eine Reihe europäischer Regierungen (wie zuvor bereits die britische und die amerikanische) in Verhandlungen mit Japan, um eine Selbstbeschränkung der japanischen Industrie zu erreichen. Die EG-Kommission erarbeitete 1981 eine Stellungnahme zu den Möglichkeiten einer Gemeinschaftsstrategie und trat ebenfalls in Verhandlungen mit der japanischen Regierung ein. Eine Selbstbeschränkungsverpflichtung Japans wurde jedoch nicht erreicht; vgl. zum Automobilkonflikt zwischen der EG und Japan Cohrs 1986, S. 31 ff.

54 Vgl. zu den folgenden Angaben VDA: Tatsachen und Zahlen, 45.-54. Folge, 1981–1990.

verzögerte sich diese Entwicklung um ein Jahr: Nach einem Rückgang 1981 stieg die Produktion 1982 wieder an. Fiat mußte 1980 und 1982 rückläufige Stückzahlen in der Größenordnung von 10 Prozent hinnehmen. Bei Fiat Lancia und Alfa Romeo verlief die Entwicklung mit einjähriger Verzögerung. Rückgänge über mehrere Jahre verzeichneten ansonsten VW, die PSA-Gruppe und British Leyland. Deutliche Einbrüche erlitt die PSA-Gruppe. Bei allen drei Herstellern sank die Produktion 1980 um etwa 15 Prozent. In den folgenden Jahren war der Rückgang geringer, aber erst ab 1983 erzielten Citroen und Peugeot wieder Steigerungen.[55] Bei British Leyland war der Rückgang 1980 mit rund 20 Prozent sogar noch größer, bei Austin Morris gab es trotz einiger Schwankungen bereits ab 1981 wieder eine steigende Tendenz, bei Rover Triumph kam es erst ab 1985 zu einem kontinuierlichen Anstieg. In allen Mitgliedstaaten mußte zwischen 1979 und 1981 ein Produktionsrückgang hingenommen werden, in Großbritannien auch noch in 1982. Der Produktionsstand von 1979 wurde am schnellsten wieder eingeholt in den Niederlanden (1982) und in Spanien (1983), 1985 folgte Deutschland, 1986 Italien und 1987 Großbritannien. Frankreich und Belgien erreichten die Stückzahlen von 1979 erst wieder 1988.

In dieser Rezessionsphase zu Beginn der Katalysatordiskussion arbeitete eine ganze Reihe der europäischen Hersteller mit Verlusten (vgl. zu den folgenden Angaben Sinclair 1983, passim). Die Hersteller BMW, VW/Audi und Ford GB mußten lediglich Gewinnrückgänge hinnehmen, was beim VW-Konzern auf den Beitrag von Audi zurückzuführen war. Auch bei Daimler Benz blieb das Ergebnis positiv.[56] Bei Fiat stieg der Gewinn 1981 gegenüber 1980 sogar. Alle anderen Hersteller rutschten spätestens 1981 in die Verlustzone. British Leyland und Vauxhall hatten bereits 1979 Verluste gemacht und erreichten 1980 den Tiefpunkt. Bei Opel und PSA wurden die Ergebnisse 1980 negativ, Renault folgte 1981. Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, daß gerade Frankreich und Großbritannien in den folgenden Jahren den deutschen Plänen zur Einführung der US-Standards Widerstand entgegensetzten. Italien schloß sich diesem Widerstand zwar stets an, zeigte sich aber gemäßigter. Die Entwicklung von Katalysatormodellen stellte die ohnehin notleidende Industrie vor zusätzliche Belastungen durch höhere Kosten bzw. höhere Preise für die Käufer.

Eine wichtige Determinante für die Interessen der automobilproduzierenden Länder bei der Frage der Verschärfung der europäischen Abgasnormen ist der Export der Herstellerländer in die anderen Mitgliedstaaten. Je wichtiger der

55 Talbot ging 1986 in Peugeot auf.

56 Vgl. OECD 1983: Long-Term Outlook for the World Automobile Industry.

Tabelle 4.6: Automobilexportquoten der EG-Mitgliedstaaten[a] (Einheiten), 1985

	Produktion	Export gesamt	Export-quote	Export in die EG 12	EG-Export-quote
Belgien	231 435	219 309	94,9	168 400	72,8
Dänemark	0	0	0	0	0
Deutschland	4 166 686	2 568 053	61,6	1 494 398	35,9
Frankreich	2 632 366	1 538 851	58,5	1 036 306	39,4
Griechenland	0	0	0	0	0
Großbritannien	1 047 973	240 247	22,9	128 634	12,3
Irland	0	0	0	0	0
Italien	1 389 156	449 803	32,4	338 589	24,4
Luxemburg	0	0	0	0	0
Niederlande	108 083	103 399	95,7	77 759	71,9
Portugal[b]	60 975	9 380	15,4	9 093	14,9
Spanien	1 230 071	761 887	61,9	701 709	57,1

a Pkw und Kombinationskraftwagen.
b Angaben nach: The EC 92 Automobile Sector, 1988 (Cecchini-Report Bd. 11).
Quelle: VDA: Tatsachen und Zahlen, 50. Folge, 1986.

Export für die Automobilindustrie eines Landes ist, um so mehr müssen bei der Einführung neuer Abgasnormen die Reaktionen der anderen Staaten berücksichtigt werden. Die deutsche Automobilindustrie erklärte sich gegenüber die Bundesregierung grundsätzlich zur Einführung des Katalysatorautos bereit, allerdings nur unter der Bedingung der europäischen Harmonisierung der Normen. Ein deutscher Alleingang wurde strikt zurückgewiesen. Ein Blick auf den Automobilexport und den Austausch von Pkw innerhalb der Gemeinschaft erklärt die Motive für diese Haltung der deutschen Industrie.

Tabelle 4.6 zeigt die Automobilexportquoten der EG-Mitgliedstaaten für 1985. Die Exportquote Deutschlands ist mit über 60 Prozent sehr hoch, doch haben ähnlich hohe Exportquoten auch Frankreich und Spanien aufzuweisen. Die Niederlande und Belgien exportieren sogar 95 Prozent ihrer Automobilproduktion. Lediglich die italienische und die britische Exportquote liegen deutlich darunter. Betrachtet man nur den Export in die EG-Staaten, so verändern sich die Relationen kaum. Belgien und die Niederlande exportieren über 70

Prozent ihrer Produktion in die Gemeinschaft, Spanien 57 Prozent; Deutschland und Frankreich liegen mit 36 und knapp 40 Prozent in der Mitte; am Schluß folgen wieder Italien und Großbritannien. Für die meisten Herstellerländer in der EG ist also der Export in die Gemeinschaft von beträchtlicher Bedeutung. Nur für Großbritannien und allenfalls Italien ist eine Veränderung der Bedingungen auf den europäischen Exportmärkten weniger wichtig.

Ein deutscher Alleingang hätte bedeutet, daß für alle in Deutschland zugelassenen Pkw die Einhaltung der amerikanischen Standards gefordert worden wäre, während in den anderen Mitgliedstaaten die derzeit gültige EG-Regelung von 1983 angewendet worden wäre. Das heißt, auch ausländische Hersteller hätten für ihre nach Deutschland exportierten Fahrzeuge die US-Normen einhalten müssen. Eine solche Regelung hätte – abgesehen davon, daß sie kaum mit dem EG-Vertrag vereinbar gewesen wäre – gegen die Interessen der deutschen Autoindustrie verstoßen. Da die Maßnahme auch für die ausländischen Anbieter in der Bundesrepublik zu erhöhten Kosten geführt und damit deren Absatzzahlen gefährdet hätte, befürchtete die deutsche Industrie Reaktionen (etwa in Form neuer technischer Vorschriften oder einer Verzögerung der Typengenehmigungsverfahren) der anderen autoproduzierenden Mitgliedstaaten, die den Export der deutschen Automobile bedroht hätten.[57] Sowohl die deutschen als auch die ausländischen Hersteller sahen also durch einen deutschen Alleingang ihre Exportmärkte gefährdet. Die deutsche Industrie wäre durch den Alleingang jedoch empfindlicher getroffen worden, wie die Betrachtung der Pkw-Export- und Importquoten in der Gemeinschaft zeigt.

Bei einem nationalen Alleingang mit einer neuen Umweltschutznorm haben vor allem die Nettoexporteure Gegenmaßnahmen der anderen Mitgliedstaaten zu fürchten, also die Länder, die mehr Pkw in die EG ausführen, als sie aus ihr importieren.[58] Nettoexporteure sind lediglich Deutschland mit einem Exportüberschuß von 806 000 Einheiten, Spanien (407 000) und Frankreich (138 000), wobei Deutschland mit Abstand den größten Exportüberschuß hat.

---

57 Dazu Diekmann 1984, S. 380: »Im übrigen verböte die Abhängigkeit der deutschen Automobilindustrie von den Absatzmärkten in den übrigen europäischen Ländern ein Ausscheren aus dem europäischen Geleitzug auch dann, wenn dies formal zulässig wäre. Die Verwundbarkeit der deutschen Automobilindustrie gegenüber etwaigen Retorsionsmaßnahmen läßt sich an der Höhe des Handelsbilanzüberschusses ablesen, der sich, bezogen auf die Länder der Gemeinschaft, im Automobilsektor allein 1983 auf 15,5 Milliarden DM belief. Würde lediglich der Handelsüberschuß gegenüber Frankreich, Italien und Großbritannien durch Gegenmaßnahmen bedroht, so liefe dies auf eine Gefährdung von annähernd 100 000 Arbeitsplätzen in der Bundesrepublik hinaus.« Vgl. hierzu auch VDA 1984: Auto 83/84, S. 51.

58 Vgl. zu den Angaben über Export- und Importüberschüsse KOM: The EC 92 Automobile Sector, 1988 (Cecchini-Repport, Bd. 11).

Nettoimporteure sind neben den nicht autoproduzierenden Staaten Dänemark, Griechenland, Irland und Portugal auch die kleineren Herstellerländer Niederlande und Belgien (wenn man den Montageanteil nicht berücksichtigt, ist Belgien Nettoimporteur). Aber auch die großen Produzentenländer Großbritannien und Italien sind wegen ihres geringen EG-Exports Nettoimporteure. Den größten Schaden bei Abschottungsmaßnahmen anderer Länder hätte also Deutschland zu gewärtigen gehabt. Da Frankreich und Spanien hauptsächlich Kleinwagen exportieren, die Bundesrepublik dagegen eher teure Wagen, ist der Unterschied in der Höhe des möglichen Schadens tatsächlich noch größer. Dies zeigt sich bei einer wertmäßigen Erfassung: Der Wert des deutschen Pkw-Exports in die EG lag 1985 bei über zehn Milliarden ECU, der Wert des französischen Exports betrug etwa vier, der des spanischen nur knapp drei Milliarden ECU.

Abschottungsmaßnahmen waren aber nur von den Ländern zu erwarten, die eine eigene Automobilindustrie zu schützen haben. Die Exporte in die nicht oder kaum automobilproduzierenden Länder waren nicht gefährdet. Wichtig für die Interessenlagen bei Beginn der Diskussion um das Katalysatorauto ist in erster Linie der bilaterale Austausch zwischen den großen Automobilproduzenten Deutschland, Frankreich, Italien und Großbritannien. Spanien gehörte damals der EG noch nicht an. Die bilaterale Austauschbilanz zwischen Deutschland und Frankreich, Großbritannien und Italien ist jeweils positiv, Deutschland ist gegenüber allen drei Ländern Nettoexporteur. Die Exporte Deutschlands in diese Staaten machten 1985 insgesamt beinahe eine Million Fahrzeuge und damit rund 66 Prozent des Exports in EG-Staaten, 38 Prozent des gesamten deutschen Exports und 24 Prozent der deutschen Pkw-Produktion aus. Als Abnehmer deutscher Automobile wichtig ist insbesondere Großbritannien, das fast die Hälfte der Exporte in die drei Länder aufnimmt. Den 450 000 dorthin exportierten Pkw stehen aber nur Importe aus Großbritannien in Höhe von 16 000 Einheiten gegenüber. Dies zeigt, um wieviel weniger die britische Automobilindustrie auf den deutschen Markt angewiesen ist. Knapp 7 Prozent der gesamten britschen Exporte gehen nach Deutschland; das entspricht 13 Prozent der Ausfuhren in die EG und 1,5 Prozent der Produktion. Der zu erwartende Schaden bei einem deutschen Alleingang in der Frage der Abgaswerte hätte für Frankreich mit rund 160 000 nach Deutschland exportierten Pkw und Italien mit knapp 90 000 Pkw zwar größere Bedeutung gehabt als für Großbritannien, beide Länder wären aber nicht in dem Ausmaß betroffen gewesen wie Deutschland im Fall von Gegenmaßnahmen. Für Frankreich macht der Export in die Bundesrepublik etwa 10 Prozent des Weltexports, 16 Prozent des EG-Exports und 6 Prozent der Produktion aus. Der Anteil der italienischen Ausfuhr nach Deutschland macht 19 Prozent des Weltexports aus,

26 Prozent des EG-Exports und 6 Prozent der Produktion. Abschottungsmaßnahmen dieser drei Staaten nach einem deutschen Alleingang bei der Einführung des Katalysators hätten für die deutsche Automobilindustrie empfindliche Folgen haben können.

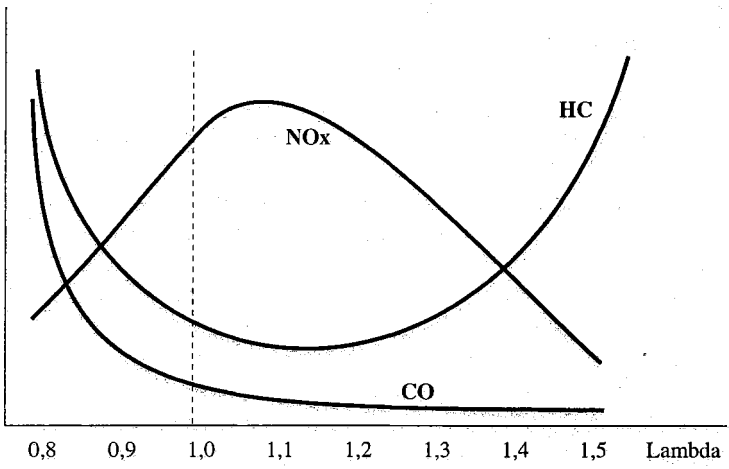
4.2.3.3 Abgasvermeidungstechnologien und Katalysatorindustrie

Da für verschiedene Absatzgebiete auf dem Weltmarkt für Pkw unterschiedliche Standards galten – es gab europäische, amerikanische, japanische und schwedische Normen –, hatte die Automobilindustrie auch verschiedene Reinigungstechniken entwickelt. Die verschiedenen Methoden stellen unterschiedliche Kompromisse zwischen den Zielen Schadstoffreduzierung, Verbrauch, Motorleistung und Kosten dar. Die Hersteller setzten bei ihren Forschungs- und Entwicklungsbemühungen unterschiedliche Akzente, was die Haltung der Mitgliedstaaten bei den Abgasverhandlungen erheblich beeinflußte. Da dies für das Verständnis der späteren Auseinandersetzungen zwischen den Mitgliedstaaten nötig ist, müssen noch einige wichtige Informationen zu den technischen Grundlagen der Abgasreinigung vorausgeschickt werden.

Die drei limitierten Schadstoffe im Auspuffgas entstehen durch die unter Betriebsbedingungen unvollständige Verbrennung des Kraftstoff-Luft-Gemischs (HC und CO) und durch Verlangsamung der Reaktionsgeschwindigkeit beim Verbrennungsvorgang, wobei Stickstoff und Kohlenstoff zu NO_x oxidiert werden. Der jeweilige Anteil der Schadstoffe im Abgas hängt ab von der genauen Zusammensetzung des Gemischs und den Betriebsbedingungen. Das Luft-Kraftstoff-Verhältnis wird mit der Luftzahl Lambda bezeichnet. Um ein Kilogramm Kraftstoff theoretisch vollständig zu verbrennen, sind 14,6 Kilogramm Luft erforderlich. Dieses Verhältnis nennt man das stöchiometrische Verhältnis Lambda = 1. Die bei der Verbrennung freigesetzten Schadstoffe folgen bestimmten Bildungsgesetzen, die teilweise gegenläufig sind. Beim stöchiometrischen Verhältnis und bei etwas abgemagerten Gemischen bis Lambda = 1,1 liegen die HC- und CO-Emissionen relativ niedrig; dagegen haben die NO_x-Emissionen hier ihr Maximum. Bei sehr mageren Gemischen mit Lambda > 1,3 erhält man niedrige CO- und NO_x-Emissionen; dafür steigen aber die HC-Emissionen drastisch an. Abbildung 4.1 veranschaulicht diese Situation.

Die Anforderungen der bisherigen Regelungen in Europa konnten mittels motorinterner Maßnahmen erfüllt werden. Diese Maßnahmen umfaßten Veränderungen der Gemischzusammensetzung, präzisere Gemischbildungssysteme, Veränderungen an der Zündung und am Brennraum sowie die Abgasrückfüh-

Abbildung 4.1: Schadstoffemissionen in Abhängigkeit von »Lambda«



rung. Die meisten Reinigungskonzepte beruhten auf Gemischabmagerung, da die europäischen Regelungen zunächst keine Grenzwerte für Stickoxide setzten. Durch Abmagerung des Gemischs konnte man den HC- und CO-Ausstoß und gleichzeitig die Verbrauchswerte senken, erhöhte aber die NO_x-Werte.[59] Zur Stickoxidminderung wurde die Abgasrückführung entwickelt: Ein Teil des Abgases wird in den Brennraum zurückgeleitet, wo es eine Verzögerung der Verbrennung und niedrigere Temperaturen bewirkt. Dadurch kann eine NO_x-Reduzierung um bis zu 70 Prozent erreicht werden (vgl. Seiffert/Oetting/Walzer 1984; nicht paginiert).

Voraussetzung für die Einhaltung schärferer Abgasbestimmungen war die Entwicklung nachmotorischer (Add-on-)Vermeidungstechniken, in der Regel katalytische Nachverbrennung. Die Katalysatoren der ersten Generation arbeiteten mit fetten Gemischen (Lambda < 1) und ungeregelten Vergasern. Eingesetzt wurden entweder Oxidationskatalysatoren, die – in Kombination mit Abgasrückführung zur Reduktion der Stickoxide – CO und HC zu Kohlendioxid

59 In dieser Gegenläufigkeit liegt ein Grund dafür, daß in Europa in den siebziger Jahren zwar eine deutliche Minderung der CO- und der HC-Emissionen erreicht wurde, die NO_x-Emissionen aber anstiegen; vgl. z.B. Christ 1984, S. 7 f., und Tabelle 4.2.

und Wasser oxidieren, oder Doppelbettkatalysatoren, die aus einem Reduktionskatalysator zur Verminderung der NO_x und einem Oxidationskatalysator bestanden. Beide Systeme arbeiteten mit fetten Gemischen, erhöhten also den Verbrauch. Um eine Benzineinsparung zu erreichen, wurde bei der nächsten Generation der Katalysatoren mit mageren Gemischen gearbeitet. Zum Einsatz kamen Oxidationskatalysatoren mit Abgasrückführung und die ersten Drei-Wege-Katalysatoren mit ungeregelter Benzineinspritzung.[60] Die Schadstoffreduktion ist bei der Kombination von Oxidationskatalysator mit Abgasrückführung bei NO_x deutlich niedriger als beim geregelten Drei-Wege-Katalysator.

Die dritte Generation der Katalysatoren sind Drei-Wege-Katalysatoren mit Lambda-Regelung und elektronischer Einspritzung (wenn im folgenden ohne nähere Bezeichnung von Katalysator die Rede ist, so ist immer dieses Konzept gemeint). In diesem multifunktionellen Einbettkatalysator werden sowohl CO und HC zu Kohlendioxid und Wasser oxidiert als auch die Stickoxide zu Stickstoff reduziert. Als Katalysator im chemischen Sinn wirken die Edelmetalle Platin und Rhodium. Der Katalysator besteht aus einem hochtemperaturbeständigen Keramikwabenkörper, auf den zunächst eine Zwischenschicht, die zur Erhöhung der katalytischen Aktivität beiträgt, und sodann die eigentliche katalytisch aktive Edelmetallschicht aufgebracht wird. Dieser Träger ist in einem Metallgehäuse untergebracht. Die gleichzeitige Reduktion und Oxidation im Einbettkatalysator ist nur in einem engen Bereich des Kraftstoff-Luft-Verhältnisses möglich, der nahe beim stöchiometrischen Gemisch liegt (etwa 0,98 < Lambda > 1,01). Oberhalb dieses Bereichs steigen bei Einsatz des Katalysators die Stickoxidemissionen sprunghaft an, unterhalb die CO- und HC-Emissionen. Um das Gemisch in diesem engen sogenannten Lambda-Fenster zu halten, ist eine elektronische Steuerung nötig. Mit Hilfe einer im Auspuffrohr angebrachten Sauerstoffsonde, der Lambda-Sonde, wird der Sauerstoffgehalt des Abgases gemessen. Entsprechend den Sondensignalen regelt das elektronisch gesteuerte Einspritzsystem die Gemischzusammensetzung. Die Katalysatoranlage umfaßt also neben dem Katalysator die Lambda-Sonde und eine elektronische Einspritzanlage oder einen geregelten Vergaser.[61]

Der entscheidende Vorteil des Katalysatorkonzepts gegenüber anderen Abgasvermeidungsmaßnahmen liegt in der damit erreichbaren Schadstoffreduktion. Bei allen drei Schadstoffkomponenten, CO, HC und NO_x, sind gegenüber

60 Vgl. zur Technik und zu den chemischen Reaktionen z.B. Öser/Brandstetter 1984, S. 203 f.; Engler/Hanau 1988, S. 23 f.; Obländer/Abthoff/Schuster 1984, S. 2 ff.; Koberstein 1984, S. 37 f.

61 Zu Aufbau und Funktionsweise des Drei-Wege-Katalysators vgl. z.B. Berg 1983, S. 15 ff.; Obländer/Abthoff/Schuster 1984, S. 4 ff.; Koberstein 1984; Öser/Brandstetter 1984, S. 201 ff.

rein motorischen Maßnahmen Minderungen von 90 Prozent möglich. Mit Oxidationskatalysatoren und Abgasrückführung oder ungeregelten Katalysatoren lassen sich die Stickoxide nur etwa um 50 Prozent verringern. Da für das ordnungsgemäße Funktionieren des Katalysators der Betrieb mit bleifreiem Benzin Voraussetzung ist, vermindern sich auch die Bleiemissionen von Kfz nahezu vollständig. Außerdem handelte es sich auch 1983 schon um ein technisch erprobtes Verfahren, bei dem die Entwicklungszeit für neue Modelle begrenzt war.

In der politischen Diskussion wurden diesem Vorteil eine Reihe von Nachteilen entgegengesetzt. Als gewichtiger Nachteil wurde zu Beginn der Debatte die Bleiunverträglichkeit des Katalysators genannt. Da die Bleizusätze zum Benzin sich auf der Edelmetallschicht des Katalysators ablagern und diese inaktiv machen, verliert er bereits nach kurzer Betriebsdauer mit verbleitem Benzin seine Wirksamkeit. Die noch nicht gegebene europaweite Verfügbarkeit von bleifreiem Benzin und die erwarteten höheren Kosten dafür wurden gegen die Einführung dieser Technik angeführt (vgl. Berg 1983, S. 19). Dagegen argumentierten Experten des Umweltbundesamtes, auf diese Weise könnten die verkehrsbedingten giftigen Bleiemissionen auf Null gesenkt werden; außerdem bringe bleifreier Kraftstoff diverse Wartungsvorteile mit sich.[62]

Als weiterer Mangel wurde die Erhöhung des Benzinverbrauchs bei Katalysatorfahrzeugen genannt, die in Studien der Autoindustrie meistens mit 10 Prozent beziffert wurde.[63] Eine Studie des europäischen Automobilverbandes CCMC von 1982 ermittelte einen Verbrauchsanstieg von 6 Prozent gegenüber dem durchschnittlichen Verbrauch von Kfz-Modellen, die den Europa-Normen vor 1983 genügen.[64] Die Verbrauchserhöhung sei zur Hälfte darauf zurückzuführen, daß die Motoren mit stöchiometrischem Gemisch betrieben werden müssen, was gegenüber den bisherigen Abgastechniken eine Anfettung bedeutete. Die weitere Verbrauchserhöhung ergebe sich aus dem Betrieb mit niederoktanigem bleifreiem Normalbenzin, was eine geringere Verdichtung der Motoren bedinge. Beide Argumente wurden vom Umweltbundesamt zurückgewiesen: Der Betrieb mit stöchiometrischem Gemisch sei zwar theoretisch weniger sparsam, in der Praxis hätte sich aber erwiesen, daß europäische Katalysator-

62 Etwa die höhere Lebensdauer von Zündkerzen und geringere Korrosionsschäden am Auspuff; vgl. Friedrich 1984, S. 75; Schweikl 1984, S. 78.

63 Vgl. z.B. Seiffert/Oetting/Walzer 1984 (ohne Paginierung).

64 CCMC 1982: CCMC Study of the Interrelationships between Emissions and Fuel Consumption, Performance and Costs, Ref: AE/40/82, Brüssel, Mai 1982, S. 5.

modelle für die USA sparsamer seien als die Europa-Versionen.[65] Langfrist-Tests des Schweizer Touring Clubs mit einigen Katalysatormodellen kamen sogar zu dem Ergebnis, daß diese Modelle durchschnittlich weniger Benzin verbrauchten als herkömmliche Pkw ohne Katalysator.[66]

Von den Kritikern bezweifelt wurde auch die Dauerhaltbarkeit des Katalysators. Eine Verschlechterung der Funktion tritt ein durch die thermische Alterung von Katalysator und Lambda-Sonde, durch die Vergiftung durch Blei bei Fehlbetankung und durch Öladditive wie Schwefel und Phosphor (vgl. z. B. Öser/Brandstetter 1984, S. 204 f.). Wie groß die Verschlechterung im praktischen Betrieb ausfällt, hängt von den Fahrbedingungen und vom Verhalten des Fahrers ab. Bei häufiger Überhitzung des Motors (über 1000 Grad Celsius) und mehrfacher Fehlbetankung wird der Katalysator schnell seine Wirksamkeit einbüßen. Bei der Zulassungsprüfung in den USA wurde schon 1983 der Nachweis verlangt, daß die Fahrzeuge auch nach 50 000 Meilen (80 000 Kilometern) die Grenzwerte noch einhalten. Dort hat sich gezeigt, daß auch nach 80 000 Kilometern Dauerlauf am Rollenstand die Schadstoffemission noch um über 80 Prozent gesenkt wird (vgl. Obländer/Abthoff/Schuster 1984, S. 21). Amerikanische Messungen an Fahrzeugen aus dem Bestand zeigten, daß noch nach 160 000 Kilometern Laufzeit Stickoxidminderungen um etwa 60 Prozent erreicht wurden.[67] In der Bundesrepublik Deutschland werden seit 1990 vom Umweltbundesamt in Zusammenarbeit mit dem ADAC systematische Felduntersuchungen durchgeführt, bei denen etwa fünfzig schadstoffarme Pkw-Typen überprüft werden sollen.[68] Das bisherige Ergebnis dieser Tests ist, daß in der Regel nicht der Katalysator dafür verantwortlich ist, wenn die Emissionsgrenzwerte nicht eingehalten werden. Probleme entstehen eher aufgrund mangelnder Wartung im technischen Umfeld: durch defekte Lambda-Sonden oder Zündkerzen, schlecht eingestellte Vergaser oder undichte Stellen im Auspuffsystem.[69]

Als Argument gegen den Katalysator wurden schließlich die hohen Kosten dieser Technologie angeführt. Von seiten der deutschen Automobilindustrie

65 Zitiert werden Untersuchungen der kanadischen Umweltbehörde: vgl. Friedrich 1984, S. 74, und UBA 1984: Das umweltfreundliche Auto. 12 Argumente gegen die Einführung von Abgas-Katalysatoren und bleifreiem Benzin ... und was man davon zu halten hat, Prospekt, hrsg. vom Umweltbundesamt, Berlin, August 1984, S. 3.

66 Vgl. Touring Club Schweiz 1985: Die Wahrheit über den Katalysator, S. 12 ff.

67 Checks on Vehicles in Use. New Vehicle regulation and emissions of in-use vehicles: The United States of America experience, ECE GRPE-Dokument, Juli 1983.

68 Geprüft werden Pkw, die zwischen 10 000 und 80 000 Kilometern gefahren wurden.

69 Der ADAC dazu: »Die Feldüberwachung beweist, daß der Kat selbst nahezu unverwüstlich ist.« Vgl. den Bericht in ADAC Motorwelt 1 (1992), S. 46 ff.

wurden die Kosten mit durchschnittlich 1 250 DM plus erhöhte jährliche Wartungskosten von 80 bis 100 DM beziffert.[70] Der CCMC nahm eine Preissteigerung von Katalysatorfahrzeugen von durchschnittlich zehn Prozent an und gebrauchte bereits 1982 ein Argument, das in der späteren Diskussion zwischen den Mitgliedstaaten eine große Rolle spielte: »Smaller vehicles, and vehicles that had to install fuel injection and/or electronic controls to meet these standards [US-83-Standards] are particularly penalised.«[71] Axel Friedrich vom Umweltbundesamt ermittelte Herstellungsmehrkosten für das Gesamtkonzept des geregelten Katalysators von 350 bis 600 DM (vgl. Friedrich 1984, S. 73), das Umweltbundesamt ging in einer Informationsschrift von Produktionsmehrkosten um 750 DM aus[72], Porsche nannte 1979 sogar nur 330 bis 480 DM (Deutsche Umweltaktion 1984, S. 40). Die Mehrkosten sind von Modell zu Modell unterschiedlich: Bei größeren Fahrzeugen sind die Anlagen tendenziell teurer, bei kleineren Fahrzeugen kommen aber die Kosten für elektronische Regelung und Einspritzanlage hinzu, mit denen Wagen der gehobenen Klasse oft schon vorher serienmäßig ausgestattet waren.

In der Auseinandersetzung der EG-Mitgliedstaaten um die Einführung neuer Standards war die eigentliche Alternative zum Katalysator der Magermotor, der besonders von der britischen Industrie favorisiert wurde. Der Grundgedanke des Magermotors ist, das Gemisch weiter abzumagern, um damit in den Bereich gleichzeitig niedriger CO- und NO_x-Emission und niedrigen Verbrauchs zu kommen (Lambda > 1,2). Dem Anstieg der HC-Emissionen sollte entweder mit zusätzlichen Oxidationskatalysatoren oder über eine Erhöhung der Zündungsintensität begegnet werden. Als potentielle Vorteile dieser Technologie wurden die weitere Verbrauchsverbesserung, die Bleiverträglichkeit und die gegenüber dem Katalysator niedrigeren Kosten angesehen. Eine dem Katalysator vergleichbare Schadstoffreduktion war aber nicht erzielbar.[73] Im Laufe der Zeit wurden verschiedene Magerkonzepte erprobt. Magermotoren mit einem homogenen Gemisch im Bereich Lambda = 1,2 bis 1,3 konnten nur eine mäßige Schadstoffreduzierung und Verbrauchssenkung erreichen. Hauptproblem war aber die Laufunruhe dieser Motoren. Im Gegensatz zur Katalysatortechnologie waren alle diese Magerkonzepte 1983 nicht serienreif. Außer-

70 Vgl. z.B. VDA: Auto 82/83, S. 52 und Seiffert/Oetting/Walzer 1984.

71 CCMC 1982, S. VI; siehe Fußnote 64.

72 UBA 1980: Was Sie schon immer über Auto und Umwelt wissen wollten, Berlin 1980, S. 67.

73 Zur Bewertung vgl. Seiffert/Oetting/Walzer 1984 (zur Schadstoffminderung im Vergleich mit anderen Techniken besonders Bild 14); vgl. zur Technik und den Vor- und Nachteilen der diversen Konzepte Seiffert/Oetting/Walzer 1984 und UBA 1986: Magerbetrieb beim Ottomotor, unv. Ms., Berlin, Januar 1986.

dem konnten die amerikanischen Standards bei Fahrzeugen über zwei Litern Hubraum keinesfalls eingehalten werden, und auch bei kleineren Pkw erschien dies zweifelhaft.[74]

In die Frage: Katalysator oder Magermotor? spielte ein weiterer Aspekt hinein, den man als unterschiedliche »technische Philosophie« der beteiligten Entwickler bezeichnen könnte. Die Ingenieure bevorzugten die elegantere, motorische Lösung, die gleichzeitig eine Lösung des Zielkonflikts zwischen Verbrauchssenkung und Stickoxidreduzierung versprach. Die Abgase werden vermieden, anstatt sie nachzubehandeln. Nachmotorische Technologien wurden von dieser Gruppe eher mit Mißtrauen betrachtet, da sie empfindlich und wartungsintensiv seien. Diese Haltung spielte besonders in Großbritannien eine Rolle, wo »the engineeers dream of the truly clean as well as energy conserving engine remains and is judged to have been a powerful one with a persuasive political effect in Britain«[75]. Die unterschiedlichen Leitbilder in der Bundesrepublik und in Großbritannien werden auch auf unterschiedliche Ausbildungstraditionen der Ingenieure zurückgeführt.[76] Aus der Sicht des Chemikers aber bleibt der geregelte Katalysator die beste Lösung, weil nur mit diesem alle drei Schadstoffe gleichzeitig vermindert werden können. Beim Magermotor stellt sich immer das Problem des Anstiegs der HC-Emission, dem schließlich doch mit einer Add-on-Maßnahme abgeholfen werden muß.

Für die Haltung der Mitgliedstaaten in der Abgasfrage waren aber die ökonomischen Hintergründe entscheidender als die »technischen Philosophien«[77]. Die Hersteller in Europa hatten bei der Entwicklung von Abgasreinigungstechniken unterschiedliche Prioritäten gesetzt. Die größte Erfahrung in der Entwicklung von geregelten Katalysatoren hatten die deutschen Hersteller VW und Audi, Daimler Benz, BMW und Porsche, da sie seit nahezu zehn Jahren Katalysatormodelle in die USA exportierten. Zwar exportierten sie nur etwa vierzig verschiedene Modelle in die USA; die französische, italienische und britische

74 Auch mit Magermotoren neueren Datums können nach einer Untersuchung von BMW zwar die EG-Grenzwerte von 1985 für Pkw unter zwei Litern im ECE-Test bei gleichzeitiger Verbrauchssenkung eingehalten werden, nicht aber bei Anwendung des US-Testverfahrens. Auch die EG-Grenzwerte von 1985 für Wagen über zwei Liter waren nicht einzuhalten. Außerdem sind die Probleme der Laufunruhe und andere technische Schwierigkeiten immer noch nicht gelöst; vgl. Heck u.a. 1989. Die Ergebnisse sind allerdings unter dem Vorbehalt zu betrachten, daß die Firma BMW stets den Drei-Wege-Katalysator favorisiert hat.

75 Boehmer-Christiansen 1989, S. 16; vgl. auch FAZ vom 8.3.1985.

76 Vgl. Magermotor vs. Katalysator. Ein Konflikt zwischen England und der Bundesrepublik, in: WZB-Mitteilungen 54, Dezember 1991, S. 14 f., wo die Frage der »Motorphilosophien« ausführlicher behandelt wird.

77 So auch WZB-Mitteilungen 54, Dezember 1991, S. 16.

Industrie führte zusammen jedoch lediglich ein Dutzend Modelle aus.[78] Dieser Vorsprung im Know-how hätte im Fall der gemeinschaftsweiten Einführung der US-Standards für die deutsche Industrie einen Wettbewerbsvorteil bedeutet. Die deutsche Initiative wurde von den europäischen Nachbarländern auch durchaus in diesem Sinne interpretiert. Es erschien in diesen Ländern so,

> »als hätte das deutsche Vorpreschen mit dem Katalysator weniger mit den Wäldern als mit einer aggressiven Industriepolitik zugunsten von Mercedes und BMW zu tun. So konnte man es in Leitartikeln der seriösesten Zeitungen anderer EG-Länder lesen. Als wir Deutschen dann im September 1985 das EG-Waldprogramm, das Maßnahmen gegen das Waldsterben mit Maßnahmen gegen Waldbrände kombinierte, als einzige blockierten, war es für viele Europäer endgültig klar, daß wir es mit dem Wald nicht ganz so ernst meinen.«[79]

Ford und Opel hätten von diesem Wettbewerbsvorsprung weniger profitiert. Als Tochtergesellschaften amerikanischer Unternehmen exportieren sie nicht in die USA und hatten daher auch keine Erfahrung mit Katalysatorfahrzeugen. Während BMW, Daimler Benz und VW politisch und in Broschüren und Werbung für die Einführung des Katalysators eintraten[80] – wenn auch vorsichtig, um die anderen Hersteller nicht zu verärgern –, reagierte beispielsweise der Vorstandsvorsitzende der Adam Opel AG, Ferdinand Beickler, sehr viel zurückhaltender.[81] Neben dem technischen Vorsprung war die Aufgeschlossenheit der deutschen Konzerne gegenüber dem Katalysator wohl auch auf das mittlerweile recht hohe Umweltbewußtsein in Deutschland zurückzuführen, das zwar die jüngeren Ingenieure in die Industrie tragen, dessen Bedeutung aber auch in den Führungsetagen erkannt wurde.[82] Unter den französischen Herstellern hatte nur Renault

78 Vgl. VDA: Auto 82/83, S. 51; Ferdinand Beickler: Vortrag zum Thema: Auto und Umwelt - Polemik und Fakten vor dem Wirtschafsrat der CDU am 9.2.1984 in Frankfurt, unv. Ms., S. 15; VDA 1984: Auto 83/84, S. 51.

79 Weizsäcker 1987, S. 184; vgl. z.B. Le Monde vom 26.2.1985; FAZ vom 15.2.1985.

80 Vgl. La Libre Belgique vom 21.1.1985. So heißt es in einer Zeitschrift für BMW-Vertragshändler: »BMW hat sich daher schon frühzeitig mit den Möglichkeiten einer weitgehenden Abgasentgiftung befaßt und die sog. Katalysatortechnik wegen ihrer optimalen Wirkung eingesetzt. Schon seit 1978 werden damit ausgerüstete Automobile nach USA und seit 1979 nach Japan exportiert« (BMW-Servic 1/84, S. 10).

81 Ferdinand Beickler: Vortrag »Auto und Umwelt - Polemik und Fakten«, vor dem Wirtschaftsrat der CDU am 9.2.1984 in Frankfurt, unv. Ms., S. 14 ff.

82 WZB-Mitteilungen 54, Dezember 1991, S. 14: »So gab es bei einigen deutschen Automobilunternehmen in der Führungsspitze plötzliche Meinungs- und Positionsänderungen zugunsten des Katalysators, die ihre Ursache auch im engeren, ›angegrünten‹ sozialen Milieu des Führungspersonals haben; diese subtilen, schwer nachzuzeichnenden Prozesse reichen von der ständigen Frage von Frau und Kindern, die einen umweltengagierten Freundeskreis haben, ›Was tut Dein Unternehmen gegen das Waldsterben?‹ bis hin zum Jagdgenossen, der auf die Schädigung seines Forsts durch Luftschadstoffe hinweist.«

größere Erfahrung mit Katalysatormodellen. Die Firma hatte bereits seit einigen Jahren Modelle mit Katalysator in die USA Staaten exportiert.[83] Auch PSA begann 1980 mit der Auslieferung von einigen Katalysatormodellen in die USA.[84] Peugeot hatte aber – wie Ford Europe und die britischen Hersteller – auf die Entwicklung von Magermotoren gesetzt. PSA behielt diesen Forschungsschwerpunkt auch während des EG-Entscheidungsprozesses über die neuen Abgasnormen und nach der vorläufigen Lösung im Luxemburger Kompromiß 1985 bei.[85] Auch 1990 wird das Katalysatorkonzept noch als unzulänglich kritisiert.[86] Ford GB und British Leyland hatten seit Mitte der siebziger Jahre den stärksten Akzent auf die Entwicklung von Magerkonzepten gesetzt. Der Verbrauchssenkung wurde ein höherer Stellenwert eingeräumt als der Abgasminderung. Von einer deutlichen Verbrauchssenkung versprachen sich die britischen Hersteller einen Durchbruch auf dem Markt für Klein- und Mittelklassewagen und die Rückkehr in die Gewinnzone. Auch die britische Industrie behielt diesen Entwicklungsschwerpunkt lange bei, in der Hoffnung, daß die getätigten Investitionen sich schließlich doch noch auszahlen würden (vgl. Boehmer-Christiansen 1990, S. 5 ff.). Ford rechnete Ende 1984 damit, die von der EG-Kommission für 1989 vorgeschlagenen Grenzwerte mit Magermotoren einhalten zu können.[87]

Abschließend sollen noch einige Informationen zur Situation einer anderen von der EG-Abgasentscheidung betroffenen Branche, der Katalysatorindustrie, gegeben werden. Die Herstellung der Katalysatorkomponenten erfolgt in Europa in einigen wenigen Unternehmen der chemischen Industrie. Katalysatorträger aus Metall oder Keramik werden vor allem von der Firma Rhône-Poulenc in Frankreich, von der deutschen Tochter Corning Keramik GmbH der amerikanischen Corning Glass und von der japanischen NGK Europe GmbH in Belgien hergestellt.[88] Die eigentliche Katalysatorbeschichtung mit den katalytischen Metallen nehmen als Marktführer die britische Firma Johnson Matthey Chemi-

83 Das betont das Unternehmen in einer Pressemitteilung: »Die Katalysatortechnik macht Renault technisch keinerlei Probleme, da seit längerer Zeit erfolgreich viele Renaultmodelle mit der entsprechend geforderten Ausrüstung in Amerika vertrieben werden« (Renault Presse Aktuell, August 1984: So denkt Renault über bleifreies Benzin und Katalysatoren).

84 Laut Peugeot Presse Information; ohne Datum.

85 »Im Hinblick auf den Umweltschutz vertritt die PSA-Gruppe eine eindeutige Philosophie: Der Schadstoffausstoß muß im Motor selbst durch geeignete Maßnahmen reduziert werden« (PSA [1990]: Strategie für den Schutz der Umwelt, unpaginierte Broschüre).

86 »Im Gegensatz zu anderen Automobilherstellern hat PSA jedoch niemals die Meinung vertreten, daß diese Technik die Probleme der Abgasreduzierung von Automobilen langfristig lösen könne« (ebenda).

87 Neue Zürcher Zeitung vom 7.11.1984; Der britische Umweltminister Waldgrave kündigte Magermodelle bereits für Herbst 1985 an: vgl. Financial Times vom 8.3.1985.

88 Metallträger produzieren auch Behr und Ermitec in Deutschland.

cals Ltd.[89] und die deutschen Unternehmen Degussa AG und Engelhard Kali-Chemie AG, eine Tochter der Engelhard (USA), vor. Diese Unternehmen belieferten seit den siebziger Jahren die Hersteller von Katalysator-Pkw für den amerikanischen und japanischen Markt. Eine europäische Abgasregelung, die den Einbau von Katalysatoren auch für alle Pkw in Europa erfordert, war im Interesse aller dieser Unternehmen, da sie eine beträchtliche Produktionssteigerung bedeutete. So schlug etwa die Degussa bereits 1981 einen deutschen Alleingang vor, falls keine europäische Regelung mit entsprechend strengen Abgasgrenzwerten erreicht werden könne, und als Alternative eine ganz oder teilweise Befreiung der Halter von Katalysatorfahrzeugen von der Kfz-Steuer.[90]

Die anderen Bestandteile des Katalysatorkonzepts, die Lambda-Sonde und die elektronischen Einspritzanlagen, wurden von der Robert Bosch GmbH, Stuttgart, entwickelt und werden allein von ihr oder von anderen Unternehmen mit Lizenz der Firma Bosch hergestellt. Um Vorwürfen und Kritik vorzubeugen, hat Bosch als Monopolist die Lizenzvergabe sehr großzügig gehandhabt und sich mit politischen Beeinflussungsversuchen stark zurückgehalten.[91] Deutschland war also nicht nur führend, was die Beherrschung der Katalysatortechnologie in der Automobilindustrie angeht, sondern hatte bei einer europäischen Entscheidung für diese Technik auch mit positiven Effekten für die betroffene Umweltschutzindustrie zu rechnen.[92]

4.2.4 Die Positionen der Mitgliedstaaten

Faßt man die ökologischen, politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen in den Mitgliedstaaten zusammen, so werden die während der Verhandlungen über die Verschärfung der Pkw-Abgasgrenzwerte eingenommenen Positionen verständlich. In Deutschland hatten die hohe Luftbelastung durch Kraftfahrzeugabgase, die Feststellung eines ursächlichen Zusammenhangs zwischen Autoabgasen und Waldschäden, die sensible Reaktion der Bevölkerung auf

89 Die Johnson Matthey-Gruppe befaßt sich seit 150 Jahren mit der Veredelung und Produktion von Platin und anderen Edelmetallen für industrielle Anwendungen. Johnson Matthey hat die Alleinvertretung für die Rustenberg Platinum Mines, Südafrika, dem weltgrößten Erzeuger von Platinmetallen. Platin für Katalysatorbeschichtung bildet mittlerweile den größten Posten beim Verbrauch von Platinmetallen.

90 Vgl. Degussa 1981: Reinigung von Autoabgasen mit Katalysatoren, Positionspapier vom Januar 1981.

91 So fand sich z.B. in den Unterlagen von Verwaltungsmitarbeiten und Abgeordneten kein Material der Firma Bosch, wohl aber von der Degussa AG und von Johnson Matthey.

92 Darauf wurde in der französischen Presse auch hingewiesen; vgl. z.B. Le Soir vom 7.3.1985.

diese Waldschäden und die Wahlerfolge der Grünen zu einer politischen Situation geführt, in der umweltpolitisches Handeln geboten war. Eine Verschärfung der europäischen Bestimmungen für Kraftfahrzeugabgase anzuvisieren, war für die deutsche Regierung relativ leicht, da die deutsche Automobilindustre aufgrund der im europäischen Vergleich günstigen wirtschaftlichen Situation und der größeren Erfahrungen in der Katalysatorentwicklung wenig Widerstand leistete.

In Großbritannien dagegen war die Belastung durch Kraftfahrzeugabgase wegen der besonderen ökologischen Bedingungen durch die Insellage – Großbritannien ist Nettoexporteur der betroffenen Schadstoffe – nicht so bedeutend. Das Waldsterben wurde zu Beginn der achtziger Jahre dort praktisch nicht wahrgenommen, und das Umweltbewußtsein und die Aktivität von Umweltgruppen und -parteien waren noch kaum entwickelt. Die Autoindustrie befand sich in einer ausgesprochen schlechten Situation und hatte zudem auf das Magerkonzept gesetzt (vgl. The Guardian vom 8.3.1985). Großbritannien hatte also wenig Anlaß, die europaweit verbindliche Einführung des Katalysators zu unterstützen. Großbritannien unterstützte aber die gleichzeitige deutsche Bleifrei-Initiative. In England hatte es in den siebziger Jahren eine große öffentliche Debatte um die Gesundheitsauswirkungen des Bleis, vor allem auf Kinder, gegeben. 1981 hatte sich Großbritannien entschieden, ab 1986 den Bleigehalt auf 0,15 Gramm pro Liter zu reduzieren. Aufgrund einer erneuten Kampagne von Umweltorganisationen und einer Empfehlung der *Royal Commission on Environmental Pollution*, für eine Veränderung der Benzin-Blei-Richtlinie einzutreten, schloß sich die britische Regierung der Forderung nach der Zulassung bleifreien Benzins an (vgl. Brackley 1987, S. 32 f.).

In einer ähnlichen Situation befanden sich Frankreich und Italien. Die Umweltschäden durch Kraftfahrzeugabgase waren zwar denen in Deutschland vergleichbar, das Schadensbewußtsein war aber wesentlich geringer. Ein umweltpolitischer Handlungsdruck war für die Regierungen kaum vorhanden (vgl. FAZ vom 8.3.1985). Die Autoindustrie befand sich zumindest in Frankreich in einer ähnlich ungünstigen Lage wie in Großbritannien. Frankreich und Italien wehrten sich zunächst sowohl gegen Grenzwerte, die für alle Kfz Katalysatoren notwendig gemacht hätten, als auch gegen die Zulassung von bleifreiem Benzin, um nicht die Tür für Katalysatorautos zu öffnen. Für Irland mit seiner vergleichsweise geringen Motorisierung waren Umweltschäden aus Kraftfahrzeugen noch kaum ein Thema, ökonomisch war es kaum betroffen. Wie in der Umweltpolitik üblich, orientierte es sich in seiner Haltung zunächst an Großbritannien.

Die anderen wirtschaftlich entwickelten zentraleuropäischen Staaten hatten – ebenso wie die großen kontinentaleuropäischen Staaten – unter den Umwelt-

schäden durch Kraftfahrzeuge zu leiden. Das Umweltbewußtsein und die umweltpolitische Handlungsbereitschaft befanden und befinden sich in diesen Staaten auf einem hohen Niveau. Ökonomisch waren diese Staaten kaum betroffen, da sie über keine oder nur eine sehr kleine eigene Automobilindustrie verfügten. Die Auswirkungen verschärfter Abgasnormen beschränkten sich hier auf höhere Preise für die Käufer. Dänemark und die Niederlande setzten sich deshalb von Beginn an mit Deutschland für strenge Standards ein (Pressemitteilung des BMI vom 14.6.1983). Belgien und Luxemburg verhielten sich dagegen reserviert. Während Luxemburg sich allmählich der Position der Befürworter strenger Standards annäherte, stand Belgien eher auf der Seite der Gegner. Auch Belgien fürchtete negative Auswirkungen auf seine Autoindustrie. Ford gehörte schließlich zu den engagiertesten Vertretern des Magerkonzepts.

Daß die Katalysatorbefürworter auch von Griechenland unterstützt wurden, das üblicherweise eher den umweltpolitischen »Bremsern« zuzurechnen ist, hat seinen Grund weniger in ökonomischen Interessen oder im allgemeinen umweltpolitischen Handlungsdruck als in der besonderen Luftbelastung Athens. Eine möglichst rasche Einschränkung der Belastung durch Kraftfahrzeugabgase war für die griechische Umweltpolitik essentiell. Portugal und Spanien waren in der ersten Phase der Verhandlungen noch nicht Mitglied der EG, unterstützten später jedoch die Gegner strenger Normen. In diesen Staaten sind ökonomische Entwicklungsziele generell wichtiger als Umweltschutzprobleme; Umweltbewußtsein, umweltpolitische Aktivität der Bevölkerung und umweltpolitischer Handlungsdruck sind deshalb ist noch kaum vorhanden.

4.3 Die Richtlinien zur Reduktion der Abgase von Personenkraftwagen

4.3.1 Vorgeschichte: Die Abgasregelung in der Europäischen Gemeinschaft

Die Reglementierung der Abgase aus Kraftfahrzeugen in Europa hat ihren Ursprung in den Regelungen der *UN Economic Commission for Europe* (ECE).[93]

93 Rechtsgrundlage ist das »Genfer Abkommen über die Annahme einheitlicher Bedingungen für die Genehmigung und die gegenseitige Anerkennung von Genehmigungen über Ausrüstungen und Teile von Kraftfahrzeugen« vom 20.3.1958. Signatarstaaten des ECE-Abkommens sind, neben fast allen EG-Mitgliedern, mehrere nord- und osteuropäische Staaten: Schweden, Finnland, Norwegen, Ungarn, Tschechoslowakei, Jugoslawien, Österreich, Schweiz, Rumänien, Polen und UdSSR. Irland ist nicht Mitglied geworden.

Ziel der ECE-Regelungen ist die Förderung und Erleichterung des Handels durch technische Harmonisierung. Das für die Diskussion der Kfz-Regelungen zuständige Gremium ist die *Expertengruppe Fahrzeugbau*, speziell für Schadstoffemissionen ist zuständig die *Group of Rapporteurs on Pollution and Energy (GRPE)*. Da die meisten Mitgliedstaaten der EG ihre nationale Autoabgasgesetzgebung auf die ECE-Regelungen stützten, übernahm die EG-Kommission seit 1970 die technischen Anforderungen der ECE jeweils in entsprechende EG-Richtlinien. Im Unterschied zu den ECE-Regelungen sind die EG-Richtlinien für die Mitgliedstaaten verbindlich, sie müssen in nationales Recht umgesetzt werden, während der Beitritt zu einer ECE-Regelung den Signatarstaaten freigestellt bleibt.

Zwischen der GRPE und der zuständigen Abteilung in der Kommission, GD III: Binnenmarkt, gab es stets eine enge Zusammenarbeit, wenn auch nicht in institutionalisierter Form. Allmählich entwickelte sich eine gewisse Arbeitsteilung: Die politischen Fragen wurden bei der EG behandelt, die technischen Probleme in der GRPE diskutiert und gelöst (vgl. Henssler/Gospage 1987, S. 70 f.). Außerdem gab und gibt es personelle Überschneidungen: Nationale Experten, die in der GRPE verhandeln, beraten auch die Kommission. So ist z.B. der langjährige Vorsitzende der GRPE, Bernard Gauvin, Abteilungsleiter im französischen Verkehrsministerium und Chef der dortigen Genehmigungsbehörde, gleichzeitig Vorsitzender der zuständigen technischen Arbeitsgruppe bei der Kommission, der *Motor Vehicle Emissions Group (MVEG)*; desgleichen war er Vorsitzender eines Vorläufers dieser Arbeitsgruppe, der *ERGA Air Pollution*.[94]

Die Basisrichtlinie der EG im Bereich der Autoabgase, die Richtlinie 70/220/EWG[95], entspricht technisch der ECE-Regelung R 15, die 1971 in Kraft trat.[96] In dieser Regelung wurden erstmals Grenzwerte für die Emission von CO und HC sowie ein Testverfahren für die Messung der Emissionen festgelegt. Dieser Europatest[97] simuliert am Rollenstand eine typische innerstädtische Fahrstrecke. Dies hat seinen Grund darin, daß das Ziel der Regelung primär die

94 Fritz Vorholz bezeichnet ihn deshalb als »Eminenz im Hintergrund des europäischen Abgasgerangels«, in: DIE ZEIT, NR. 1 vom 30.12.1988.

95 RL des Rates vom 20.3.1970 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Maßnahmen gegen die Verunreinigung der Luft durch Abgase von Kraftfahrzeugmotoren mit Fremdzündung (RL 70/220/EWG, ABl. L 76 vom 6.4.1970; zuletzt geändert durch RL 83/351/EWG, ABl. L 197 vom 20.7.1983).

96 Ausführlich zur Geschichte der ECE-Reglungen für Kraftfahrzeugabgase Berg 1985, S. 21 ff.

97 Die Teststrecke beträgt vier Kilometer mit 50 Stundenkilometer Höchstgeschwindigkeit, 19 Stundenkilometer Durchschnittsgeschwindigkeit und einem Leerlaufanteil von 31 Prozent.

Begrenzung von Kohlendioxid war, das seine gesundheitsschädlichen Wirkungen vor allem in Innenstädten entfaltet. Mit der ECE R 15/01 wurde zum 1. Oktober 1975 der Grenzwert für CO um 20 Prozent und der für HC um 15 Prozent abgesenkt.[98] Noch nicht geregelt wurde die Emission von NO_x. Der Stickoxidausstoß hatte sich seit Beginn der Abgasregelung 1970 bis 1977 fast verdoppelt. Das lag zum einen an der Zunahme des Individualverkehrs, zum andern aber an der Erhöhung des fahrzeugspezifischen Stickoxidausstoßes. Diese wiederum geht zurück auf die motorischen Maßnahmen zur Einhaltung der vorgegebenen CO-Grenzwerte. Die ECE R 15/02 führte zum 1. Oktober 1977 erstmals einen Stickoxidgrenzwert ein.[99] Dieser Grenzwert entsprach jedoch nicht dem Stand der Technik (vgl. Henssler/Gospage 1987, S. 71), denn er war fast doppelt so hoch wie die tatsächliche durchschnittliche Emission.[100] Die ECE R 15/03[101] brachte 1979 eine Absenkung der Grenzwerte um 12 bis 19 Prozent[102], was aber hinsichtlich der Stickoxide immer noch keine Veranlassung zu emissionsreduzierenden Maßnahmen gab.

Die Bundesrepublik Deutschland startete 1977 eine Initiative zur Verschärfung der europäischen Abgasregelung. Das vom Umweltbundesamt erarbeitete Konzept sah eine Kombination mehrerer motorischer Maßnahmen mit dem Ziel der Halbierung der Abgasgrenzwerte vor. Diese »UBA-Standards« orientierten sich am technisch und ökonomisch Machbaren[103] unter der Rahmenbedingung, daß kein bleifreies Benzin zur Verfügung steht. Diese Annahme mußte gemacht werden, weil die Benzin-Blei-Richtlinie der EG[104] einen Mindestbleigehalt von 0,15 Gramm pro Liter vorschrieb. Damit schien der Einsatz von Katalysatoren, die ja bleifreies Benzin erfordern, in Europa nicht möglich. Die Initiative der Bundesrepublik fand nur bei den Niederlanden Unterstützung; eine Durchsetzung in den europäischen Gremien war nicht möglich. Die neue ECE-Regelung R 15/04 sah gegenüber der R 15/03 nur eine Absenkung um 20 Prozent vor. Sie übernahm allerdings ein Element aus dem UBA-Vorschlag, das sich auch in den neuesten EG-Richtlinien zu den Pkw-Abgasen noch findet, nämlich einen Summengrenzwert für HC und NO_x. Dies war ursprünglich ge-

98 R 15/01 entspricht der RL 74/290/EWG; Abl. L 159 vom 15.06.1974.

99 Die entsprechende EG-Regelung ist RL 77/102/EWG (Abl. L 32 vom 3.2.1977).

100 Vgl. Umweltbundesamt: Der Weg zum Katalysator – Randbedingungen und Auswirkungen der neuen PKW-Abgasvorschriften, unv. Ms., Berlin, März 1985.

101 RL 78/665/EWG; ABl. L 223 14.8.1978.

102 Genaueres bei Becker 1984a, Anhang.

103 Die Auswirkungen der Abgasvermeidungstechnologien auf den Benzinverbrauch wurden positiv eingeschätzt, die Herstellungskosten der Kraftfahrzeuge als tolerabel angesehen.

104 RL 78/611/EWG; ABl. L197 vom 22.7.1978.

dacht, um bei den strengen UBA-Standards den Herstellern technischen Spielraum zu belassen, barg aber bei den schwachen Grenzwerten der R 15/04 die Gefahr einer Verschlechterung bei der NO_x-Emission. Während sich die Übernahme der ECE-Regelungen ins EG-Recht bis dahin problemlos vollzogen hatte, ergaben sich bei der R 15/04 erstmals Schwierigkeiten. Einige Mitgliedstaaten traten für ein Hinausschieben der Termine ein, so daß die EG-Richtlinie[105] nun als Einführungsdatum der Grenzwerte für neue Modelle den 1. Oktober 1984 und für Neuwagen den 1. Oktober 1986 vorsah.[106]

Die Bezifferung der Resultate der ECE-Regelungen R 15 bis 15/04 ist schwierig und die Bewertung recht unterschiedlich. Nach Henssler/Gospage (1987, S. 71) erforderten die Regelungen bis zu diesem Zeitpunkt Emissionen, die für CO und HC um 50 Prozent, für NO_x um 30 Prozent unter den ersten Grenzwerten von 1971 liegen. Der Verband der europäischen Automobilhersteller CCMC sah durch die Regelung R 15/04 eine Reduktion der CO-Emissionen um 70 Prozent und eine Reduktion der HC- und NO_x-Emissionen um 50 Prozent gegeben.[107] Das Umweltbundesamt schätzte für die Bundesrepublik wesentlich vorsichtiger. Aufgrund von Emissionsmessungen an repräsentativen Fahrzeugstichproben ergibt sich für Pkw der Baujahre 1969 bis 1985 als Folge der R 15/04 eine Verminderung der durchschnittlichen Emissionen um 50 Prozent bei CO, um 30 Prozent bei HC und ein leichter Anstieg bei NO_x. Dabei folgte der Verlauf der CO-Emissionen in etwa dem Verlauf der Grenzwertentwicklung, die tatsächlichen HC- und NO_x-Emissionen lagen jedoch stets deutlich unter den Grenzwerten.[108] Becker zieht folgendes Fazit (1988, S. 6 f.):

- Ein begrenzender bzw. vermindernder Effekt ging bisher lediglich von den CO-Grenzwerten aus.
- HC- und NO_x-Grenzwerte sind zu hoch festgelegt worden. Einen begrenzenden Effekt hatten sie nur in Einzelfällen.
- Um den Anstieg der NO_x-Emissionen zu verhindern, hätten NO_x-Grenzwerte bereits bei Einführung der Abgasvorschriften, also 1971, festgelegt werden müssen, und zwar in der richtigen Höhe.

105 RL 83/351/EWG; ABl. L 197 vom 20.7.1983.

106 Demgegenüber sieht ECE R 15/04 den 1.10.1982 bzw. den 1.10.1985 vor.

107 CCMC-Papier, Ref: 322/84 vom 7.9.1984, S. 2.

108 Vgl. zu diesen Angaben Becker 1984a, 1987, S. 5 und Anhang, sowie 1988, S. 5, 16 und 17. Die Emissionen je Kilometer Fahrstrecke haben sich zwischen 1970 und 1980 bei CO um 30 Prozent und bei HC um 23 Prozent vermindert und bei NOx um 25 Prozent erhöht. Diese Messungen stellen auf tatsächliche Emissionen ab, während der CCMC einfach die Absenkungsraten der Regelungen zugrunde legt.

- Die bisherigen Stufen der Abgasgesetzgebung waren mit relativ einfachen technischen Maßnahmen, wie Abmagerung des Kraftstoff-Luft-Gemisches und Zündungsmodifikationen, zu erfüllen.

Aufgrund einer erneuten Initiative der Bundesrepublik zur Verschärfung der europäischen Abgasregelungen wurde die Arbeitsgruppe *Evolution of Regulations, Global Approach – Air Pollution* (später als ERGA I bezeichnet) eingesetzt. Sie leistete von Januar 1982 bis Juni 1983 die Vorarbeiten für den Richtlinienvorschlag der Kommission zur Reduktion der PKW-Abgase. Die Arbeitsgruppe ERGA II, die von Juli 1983 bis März 1984 tätig war, erarbeitete dann den Kommissionsentwurf zur Einführung bleifreien Benzins.

Das Europäische Parlament forderte bereits seit 1981 eine Änderung der Richtlinie mit dem Ziel der weiteren Senkung des Bleigehalts im Benzin und der allmählichen Einführung bleifreien Benzins. Aufgrund zweier Anträge beschloß der Umweltausschuß des Parlaments, einen Bericht auszuarbeiten, der am 6. Juni 1983 im Plenum behandelt wurde.[109] Der Entschließungsantrag des Parlaments ersucht die Kommission, die Änderung der Benzin-Blei-Richtlinie in folgenden Punkten vorzuschlagen:

- Aufhebung des Mindestbleigehalts von 0,15 Gramm pro Liter;
- Herabsetzung der Höchstgrenze für den Bleigehalt von 0,4 Gramm pro Liter auf 0,15 Gramm pro Liter bis 1985;
- Inverkehrbringen von bleifreiem Benzin ab 1985.

4.3.2 Dominanz nationaler Konflikte: Der Luxemburger Kompromiß

4.3.2.1 Waldsterben und öffentlicher Druck: Die Initiative der Bundesrepublik Deutschland

Beim Rat der Umweltminister am 27. Mai 1983 legte die Delegation der Bundesrepublik Deutschland ein Memorandum zur Verringerung von Schadstoffen in Kfz-Abgasen und zum Bleigehalt des Benzins vor.[110] Darin werden die

109 EP-Sitzungsdokumente 1983-1984, Dok. 1-279/83; ABl. C 184 vom 11.7.1983 (PE 82 664/endg.).

110 Memorandum der Delegation der Bundesrepublik Deutschland im EG-Umweltministerrat am 16.6.1983 zur Verringerung von Schadstoffen in Kraftfahrzeugabgasen und zum Bleigehalt des Benzins vom 26.5.1983.

Waldschäden als Begründung für die Notwendigkeit der Emissionsreduktion angeführt, wenn auch eingeräumt wird, daß die Ursachen für das Waldsterben nicht geklärt seien. Die Bundesrepublik forderte daher präventiv eine weitere Senkung der Abgasgrenzwerte in der EG, die sich am Stand der Technik orientieren sollte. Die weitestgehenden Verbesserungen seien mit Hilfe der Katalysatortechnologie und der Einführung bleifreien Benzins möglich. Der Rat wird aufgefordert, einen Grundsatzbeschluß zu treffen, nach dem möglichst bald bleifreies Benzin auch als Voraussetzung für effektive Methoden der Abgasreinigung eingeführt werden soll. Die Kommission soll beauftragt werden, dem Rat eine entsprechende Konzeption und einen Vorschlag zur Änderung der Benzin-Blei-Richtlinie vorzulegen. Dieses Memorandum enthält zwei in der Diskussion um die Kfz-Abgase neue Gesichtspunkte: Zum einen werden erstmals die Waldschäden als mögliche Folgen der Emissionen erwähnt, zum anderen wird die Einführung bleifreien Benzins nicht mehr allein wegen der damit verbundenen Gesundheitsschäden gefordert, sondern auch als Voraussetzung für die Katalysatortechnologie. Das Memorandum fand bei der Ratstagung am 16. und 17. Juni 1983 hinsichtlich der Reduktion des Bleigehalts im Benzin die Unterstützung einiger anderer Länder. Der Rat bekundete seine Bereitschaft, den Bleigehalt soweit als möglich zu reduzieren und eventuell auch bleifreies Benzin einzuführen.[111] Die Kommission wurde beauftragt, hierzu Vorschläge zu unterbreiten. Bis zum nächsten Ministerratstreffen sollte ein Zwischenbericht vorgelegt werden, der Entwurf einer neuen Benzin-Blei-Richtlinie sollte bis 15. April 1984 fertiggestellt sein. Hinsichtlich der Kfz-Emissionen wurde kein neuer Beschluß gefaßt, da erst auf derselben Ratstagung die Richtlinie 83/351/EWG (ECE R 15/04) endgültig verabschiedet wurde.

Kurz vor der nächsten Ratstagung am 28. und 29. November 1983 übermittelte die Bundesregierung der Kommission eine Mitteilung, in der sie ihre Vorstellungen zur weiteren Verminderung der Autoabgase präzisierte.[112] Sie bezog sich dabei auf die Beschlüsse der Bundesregierung vom 21. Juli und 26. Oktober 1983, nach denen in der Bundesrepublik ab dem 1. Januar 1986 bleifreies Benzin und die US-Standards von 1983 für Autoabgase sowie das amerikanische Meßverfahren eingeführt werden sollte. Eine EG-einheitliche Lösung der Abgasprobleme bleibe jedoch oberstes Ziel. Die Bundesregierung forderte die Kommission auf, in ihrem Vorschlag die Einführung bleifreien Benzins ab 1. Januar 1986 ausdrücklich zuzulassen und feste Oktanzahlbereiche für bleifrei-

111 Pressemitteilung des Rates 7626/83 (Presse 107) vom 16./17.6.1983.

112 Mitteilung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland an die Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 26.10.1983.

es Benzin festzulegen. Zur Begründung wurde zwar auch die Senkung der Bleibelastung angeführt; der Hauptakzent lag aber inzwischen eindeutig darauf, daß bleifreies Benzin unverzichtbare Voraussetzung für Abgaskatalysatoren ist. Hinsichtlich der Abgase forderte die Bundesregierung die Kommission auf, neben dem Bleifrei-Vorschlag bis zum 15. April 1984 auch einen Richtlinienentwurf zur Verschärfung der Abgasgrenzwerte vorzulegen. Die neuen Grenzwerte sollten sich am Stand der Technik orientieren, der durch die in den USA geltenden Grenzwerte und die Katalysatortechnologie verwirklicht werde. Der Rat nahm den Zwischenbericht der Kommission über die Arbeiten zum Bleigehalt von Benzin zur Kenntnis. Er bekräftigte seine Terminvorstellungen vom Juni und ermunterte die Kommission, sowohl zu bleifreiem Benzin als auch zu den Pkw-Emissionen Vorschläge womöglich vor April 1984 vorzulegen.[113]

Der politische Hintergrund für die erneute deutsche Initiative war die Besorgnis der deutschen Öffentlichkeit über das Waldsterben. Eine Serie des SPIEGEL zum Thema »Saurer Regen« (DER SPIEGEL, Nr. 47, 48 und 49, 1981) lenkte 1981 die Aufmerksamkeit der deutschen Öffentlichkeit auf dieses Phänomen. Das Waldsterben wurde in Deutschland ab dem Herbst 1982 zu einem vorrangigen Thema der Umweltpolitik und wurde im Bundestagswahlkampf 1983 neben der Haushaltskonsolidierung und der Arbeitslosigkeit auch zum Wahlkampfthema.[114] Das große Interesse bei den Medien und der Bevölkerung erzeugte politischen Handlungsdruck. Im ersten Schritt wurden Schadenserhebungen und Anstrengungen zur Ursachenforschung unternommen. Die 1982 durchgeführte allererste Waldschadensschätzung ergab einen Anteil geschädigter Bäume an der gesamten Waldfläche von etwa 8 Prozent[115], und die erste reguläre vom Bundeslandwirtschaftsministerium durchgeführte Waldschadenserhebung 1983 ergab einen Schadanteil von 34 Prozent.[116] Ende 1982 beschloß das Bundesministerium für Forschung und Technologie, das Schwergewicht der Forschungsförderung im Umweltbereich auf das Thema Waldster-

113 Pressemitteilung des Rates 10880/83 (Presse 201) vom 28./29.11.1983.

114 Vgl. Gärtner 1984, S. 9; vgl. auch Boehmer-Christiansen 1990, S. 13: »At home, Herr Zimmermann ... had already promised that all new cars would have to be fitted with catalytic converters by 1986. This was a part of Bonn's ›Save Our Forests‹ programme into which the Kohl Government has invested not only much money, but also its political reputation«. Auch 1985, während der Rats-Verhandlungen, wurde das deutsche Verhalten in Frankreich mit Landtagswahlkämpfen in Verbindung gebracht; vgl. Le Monde vom 26.2.1985.

115 Vgl. Fritsche/Schebek 1985, S. 7; genauer SRU: Waldschäden und Luftverunreinigungen, S. 87 ff.

116 Vgl. zu den Ergebnissen der Waldschadenserhebungen in Deutschland UBA: Daten zur Umwelt 1988/89, S. 203; Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1991.

ben und Luftverunreinigungen zu legen. Im März 1983 legte der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen ein Sondergutachten »Waldschäden und Luftverunreinigungen« vor, in dem er über die Schadenserfassung, relevante Emissionen und den Stand der Ursachenforschung berichtete und politische Maßnahmen vorschlug.

Neben den Waldschäden spielte auch das Vorbild der Automobilgesetzgebung in den USA eine Rolle für die deutsche Initiative. Die dortige Gesetzgebung hatte gezeigt, daß wesentlich schärfere Abgasgrenzwerte als die in der EG vereinbarten technisch machbar und politisch durchsetzbar waren. Da sich die deutsche Initiative und der spätere EG-Entscheidungsprozeß stets auf die US-Standards bezogen, soll der Stand der US-Abgasgesetzgebung 1983 kurz dargestellt werden.[117] Der Ursprung der amerikanischen Abgasregulierung liegt in Kalifornien, wo rasches Bevölkerungs- und Verkehrswachstum im Verein mit den klimatischen Bedingungen schon in den vierziger Jahren zum Auftreten von Smog-Situationen führten. Ab Mitte der sechziger Jahre wurden in Kalifornien Vorschriften zur Begrenzung der Automobilemissionen eingeführt. In Kalifornien wurde auch der erste Fahrzyklus für den Abgastest entwickelt, der dann ab dem Modelljahr 1968 zusammen mit den kalifornischen Emissionsgrenzwerten für die amerikanische Bundesgesetzgebung übernommen wurde. In den siebziger Jahren entfernte sich die sogenannte *49-Staaten-Gesetzgebung* von den kalifornischen Regelungen, die stets schärfere Grenzwerte vorsahen.

Den entscheidenden Schritt für die Abgasreduktion in den USA vollzog das erste Clean Air Act Amendment von 1970. In einer Atmosphäre steigenden Umweltbewußtseins beschloß der Kongreß, daß bei den drei wichtigsten Schadstoffen in den Autoabgasen (CO, HC, NO_x) bis 1975/76 eine Reduktion um 90 Prozent erreicht werden sollte. Die Radikalität des Gesetzes lag darin, daß es sich von der bisherigen Praxis in der amerikanischen Umweltpolitik, sich am Stand der Technik zu orientieren, entfernte und sich in seinem Ziel an den Gesundheitswirkungen orientierte (vgl. Heaton/Maxwell 1984, S. 20). Dieser Versuch des »technology forcing« schlug zumindest teilweise fehl. Zunächst erwiesen sich Grenzwerte und zeitlicher Rahmen als politisch nicht durchsetzbar. Massiver Widerstand der Automobilindustrie, welche die Standards als technisch nicht machbar bezeichnete, die Auswirkungen der Ölkrise 1973 und die schlechte wirtschaftliche Situation der Automobilindustrie seit

117 Eine umfassende Darstellung der Entwickung der Autoabgasgesetzgebung in den USA, Japan und in Schweden gibt Berg 1982; eine Darstellung und Bewertung des Erfolges der amerikanischen Abgasregulierung unternimmt White 1982; einen Vergleich der politischen Prozesse zur Regulierung im Kraftfahrzeugbereich in den USA, Japan und in Europa leisten Heaton/Maxwell 1984.

Ende der siebziger Jahre führten zu mehrfachen Aufschüben gegenüber dem ursprünglichen Zeitplan (vgl. Heaton/Maxwell 1984, S. 20 ff.; Berg 1982, S. 86 f. und S. V f.). Im Ergebnis führte das zu einer stufenweisen Verschärfung der Grenzwerte bzw. der Testverfahren, wobei das Endziel, die im Clean Air Act Amendment vorgesehenen Standards, immer bekannt war.[118] Dieses Ziel war Anlaß für erhebliche Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen der Automobilindustrie, die im Ergebnis nach rund zehn Jahren zu einer Schadstoffminderungstechnologie führte, nämlich dem geregelten Drei-Wege-Katalysator, mit der sich die ursprünglichen Ziele – die 90-Prozent-Reduktion der Schadstoffe – erfüllen ließen. Die vom Kongreß 1970 festgelegten Standards traten schließlich ab dem Modelljahr 1983 in Kraft. Die Grenzwerte[119] erfordern in jedem Fall den Einsatz eines geregelten Drei-Wege-Katalysators. Sie werden anhand eines von der *Environmental Protection Agency* entwickelten und seit 1975 eingesetzten Fahrzyklus, dem FTP-75, gemessen. Diese »US-83-Standards« waren der Referenzpunkt der deutschen Initiative und der nachfolgenden politischen Diskussion in der EG.

Die deutsche Automobilindustrie trat schon recht frühzeitig für den Einsatz von Katalysatoren als technisch beste Lösung zur Reduktion der Autoabgase ein. Forschungsprogramme der Bundesregierung zur Analyse der Umweltwirkungen der Autoabgase wurden von der Automobilindustrie finanziell mitgetragen[120], der Beitrag der Autoabgase zum Waldsterben wurde zwar »heruntergerechnet«, aber grundsätzlich anerkannt.[121] Nach einer Diskussion möglicher technischer Lösungen kommt der VDA in seinem Jahresbericht 1982/83 zu dem Schluß: »Deshalb ist derzeit der Weg über bleifreies Benzin zum katalytischen Abgasreinigungssystem, wie es in den USA in vielen Millionen Exemplaren eingebaut ist, der einzige, der rasch deutliche Abgasverbesserungen bei Neufahrzeugen ermöglichen kann.«[122] Die deutsche Autoindustrie war deshalb grundsätzlich zur Einführung des Katalysatorautos bereit und formulierte bereits Anfang 1983 detaillierte Vorstellungen über die Bedingungen der Ein-

118 Einen Überblick über die zeitliche Abfolge der Grenzwerte und die verwendeten Testverfahren geben White 1982, S. 15, und: Checks on Vehicles in Use. New vehicle regulation and emissions of in-use vehicles: The Unites States of America experience, Arbeitsdokument der GRPE, Juli 1983, S. 17.

119 Sie verlangen Emissionen von nicht mehr als 0,41 Gramm pro Meile HC, 3,4 Gramm pro Meile CO und 0,4 Gramm pro Meile NO_x und sind mit den Werten der ECE-Regelungen insofern unvergleichbar, als die letzteren in Gramm pro Test gemessen werden und als der zugrundeliegende Fahrzyklus, der Europa-Test, andere Betriebszustände abbildet.

120 Vgl. VDA: Auto 1982/83, S. 47.

121 Vgl. VDA: Auto 1982/83, S. 48.

122 VDA: Auto 1982/83, S. 50.

führung. Im März 1983 unternahm BMW einen »Vorstoß für umweltfreundlicheres Benzin«: In einer Pressemitteilung wird die Einführung bleifreien Benzins gefordert, um den Einsatz von Katalysatoren zu ermöglichen. Die Voraussetzungen dafür seien:

- bleifreies Benzin muß in ganz Europa, möglichst unter Einschluß der RGW-Länder angeboten werden;
- die neuen Abgasvorschriften müssen europäisch harmonisiert und ohne Zwischenschritte festgesetzt werden;
- die Oktanzahl des bleifreien Benzins muß der des gegenwärtig verwendeten entsprechen;
- auch Importfahrzeuge aus Ländern, die die neuen Vorschriften aus Ländern nicht anwenden, müssen diese Grenzwerte erfüllen.[123]

Außerdem wird wegen der steigenden Kostenbelastung für den Autofahrer eine Entlastung bei der Kfz-Steuer und eine Ermäßigung der Mineralölsteuer für bleifreies Benzin empfohlen. Unter diesen Voraussetzungen sei innerhalb von drei bis vier Jahren eine völlige Umstellung der Modellpalette von BMW möglich.

Diese Vorstellungen, die später in das politische Konzept der Bundesregierung übernommen wurden, zeigen deutlich die Interessenlage der deutschen Autoindustrie. Grundsätzlich bestand Interesse an der Umrüstung auf Katalysatoren, besonders da die deutsche Industrie gegenüber den europäischen Konkurrenten hier einen Wettbewerbsvorsprung hatte. Ein weiterer Grund war wohl die Sorge vor einem Akzeptanzverlust des PKW in der deutschen Bevölkerung. Eine solche Entwicklung deutete sich durch die ab 1983 erneut geführte Diskussion um die Einführung eines generellen Tempolimits an. Das Pochen auf die europäische Lösung hatte mehrere Gründe:

- Falls bleifreies Benzin nicht in ganz Europa angeboten worden wäre, wäre es um den Absatz der neuen, abgasarmen Kfz schlecht bestellt gewesen. Denn dann wäre für die Deutschen das Reisen mit den neuen Katalysatorautos in Europa beinahe unmöglich geworden.
- Die europaweit einheitliche Regelung der Oktanzahlen war deshalb wichtig, weil veränderte Oktanzahlen eine Veränderung der Motorverdichtung erfordern.

123 BMW-Presse-Info vom 28.3.1983: BMW kündigt Vorstoß für umweltfreundlicheres Benzin an.

- Ein nationaler Alleingang hätte die schon angesprochenen Probleme mit sich gebracht: Wären die Standards auf alle in Deutschland in Verkehr gebrachten Kfz angewendet worden, hätte mit Importrestriktionen für deutsche Kraftfahrzeuge in anderen Ländern gerechnet werden müssen.[124]
- Wären die Standards aber nur auf die Modelle deutscher Hersteller angewendet worden, hätte dies einen Wettbewerbsnachteil gegen über den Importfahrzeugen bedeutet.[125] Außerdem hätten die deutschen Hersteller für den deutschen Markt andere Modelle produzieren müssen als für das restliche Europa, was sich negativ auf die Stückkostendegression ausgewirkt hätte.

Die vorgeschlagene Steuererleichterung für bleifreies Benzin konnte dazu beitragen, bewußte Fehlbetankungen[126] zu vermeiden. Der Steuernachlaß für die Käufer von Katalysatorautos konnte der Automobilindustrie die Überwälzung der Kosten der neuen Abgastechnologie erheblich erleichtern. Da bei einer Befreiung von der Kfz-Steuer die Preissteigerung nicht von den Käufern, sondern von der Allgemeinheit getragen wird, konnte sie sich nicht absatzhemmend auswirken.

Am 27. April 1983 führte Bundesinnenminister Friedrich Zimmermann ein Gespräch mit den Spitzenvertretern der deutschen Automobilindustrie und der deutschen Mineralölwirtschaft zur Verminderung der Emissionen aus Kraftfahrzeugen. Er forderte die Auto- und Mineralölindustrie auf, Bedingungen und

124 Vgl. Abschnitt 4.2.3.2 und VDA: Auto 1982/83, S. 53.

125 Ferdinand Beickler, der Vorstandsvorsitzende der Adam Opel AG, äußerte zu einem möglichen deutschen Alleingang: »entsprechend der EG-Gesetzgebung besteht für Import-Fahrzeuge keinerlei Verpflichtung, von 1986 an den neuen deutschen Abgasgesetzen zu entsprechen. Deshalb befürchten wir, daß der Absatz dieser vergleichsweise billigen Importfahrzeuge ohne Katalysator-Systeme dramatisch zunehmen wird. Um die Wirksamkeit der Gesetzgebung nicht durch Fahrzeuge zu mindern, die diesen neuen Vorschriften nicht entsprechen, und um die heimische Automobil-Industrie mit ihren Hunderttausenden von Arbeitsplätzen zu verteidigen, könnte die Bundesrepublik Deutschland versucht sein, ihren Markt vor derartigen Importen zu schützen [indem sie die neuen Standards für alle Kfz fordert, d.V.]. Das aber müßte geradezu zwangsläufig zu Gegenmaßnahmen der betroffenen Länder führen« (Vortrag von Ferdinand Beickler zum Thema: Auto und Umwelt - Polemik und Fakten vor dem Wirtschaftsrat der CDU am 9.2.1984 in Frankfurt, unv. Ms.).

126 Da in den USA bleifreies Benzin teurer angeboten wurde als verbleites, wurden Katalysatorfahrzeuge in großem Umfang mit verbleitem Benzin betankt und damit unwirksam gemacht. Die amerikanische Environmental Protection Agency schätzt, daß etwa 12 bis 13 Prozent der Katalysatorautos so oft mit bleihaltigem Benzin betankt wurden, daß die Katalysatoren irreparabel beschädigt wurden. Vgl. Checks on Vehicles in Use. New vehicle regulation and emissions of in-use vehicles: The Unites States of America experience, Arbeitsdokument der GRPE, Juli 1983, S. 11; vgl. auch Berg 1982, S. V; Westheide 1987, S. 3.

Konzepte für die Einführung der neuen Technologien vorzulegen. Die Mineralölindustrie erklärte, sie sei bereit und in der Lage, verhältnismäßig kurzfristig unverbleites Benzin anzubieten. Auch die Automobilindustrie sicherte ihre grundsätzliche Unterstützung zu, betonte aber erneut, daß die Neuregelungen im Abgasbereich europaweit einheitlich eingeführt werden müßten. Zimmermann sicherte zu, sich für eine internationale Lösung einzusetzen, obwohl bei den Verhandlungen in Brüssel erhebliche Schwierigkeiten zu erwarten seien.[127] Das Memorandum der Bundesrepublik an den Umweltministerrat vom 16. Juni 1983 ist als Ausfluß dieses Gespräches anzusehen. In der Pressemitteilung zur Tagung des Umweltministerrats betont das BMI nochmals, daß ein nationaler Alleingang nicht im deutschen Interesse liege.[128]

Im Juli schließlich legte sich die Bundesregierung auf ein politisches Ziel fest. Das Kabinett beschloß am 21. Juli 1983 die Einführung bleifreien Benzins und die Pflicht zum Einbau von Abgaskatalysatoren bei allen Neufahrzeugen ab dem 1. Januar 1986.[129] Dieser Beschluß implizierte eine Alleingangsdrohung an die anderen Mitgliedstaaten der EG. Zwar wurde erklärt, daß der Bundesregierung primär an einer EG-einheitlichen Regelung gelegen sei, doch sah Zimmermann »es als notwendig an, daß Bonn eine ›Schrittmacherfunktion‹ übernimmt«. Der VDA kritisierte daran den vorgesehenen Katalysatorzwang: Bisher seien stets Abgasgrenzwerte festgelegt worden, die dem Hersteller die Wahl der technischen Mittel freigestellt hätten.[130]

In der Regierungserklärung zur Umweltpolitik vom 15. September 1983 wurde das Ziel dann in der Einführung von Grenzwerten, nicht mehr in der Einführung einer Technologie gesehen:

> »Ziel ist es, die Schadstoffe von Kfz-Abgasen um bis zu 90 Prozent zu verringern. Um dies zu erreichen, ist im wesentlichen folgendes erforderlich: Festlegung der Benzinqualität für bleifreies Benzin, Prüfung, ob steuerliche Regelungen zur Einführung bleifreien Benzins erforderlich und geeignet sind, Einführung von Abgasgrenzwerten, die nach der heutigen Technik im wesentlichen nur mit der Katalysatortechnologie eingehalten werden können.«[131]

127 Vgl. Pressemitteilung des BMI vom 28.4.1983; MWV aktuell Nr. 04/83 vom 28.4.1983; VDA: Auto 1982/83, S. 53.

128 Pressemitteilung des BMI vom 14.6.1983.

129 Laut Kabinettbeschluß vom 21.7.1983 beabsichtigt die Bundesregierung »die Schaffung gesetzlicher Grundlagen zur Einführung bleifreien Benzins ab 1. Januar 1986 in der Bundesrepublik Deutschland. Gleichzeitig soll auch der Einbau von Katalysatoren in Neufahrzeugen vorgeschrieben werden.«

130 MVW aktuell 07/83 vom 3.8.1983; VDA: Auto 1982/83, S. 53.

131 BT – Stenographischer Bericht, 22. Sitzung vom 15.9.1983, S. 1431 ff.

Zimmermann bestätigte erneut den Willen zur europäischen Harmonisierung, aber auch die »Pilotfunktion« der Bundesrepublik. Die Harmonisierung müsse auf dem von der Bundesrepublik vorgeschlagenen Niveau stattfinden:

> »Im übrigen erwartet die Bundesregierung, daß die Kommission der Europäischen Gemeinschaften dieser Linie folgt. Wir werden mit allem Nachdruck dafür eintreten, daß sich die Europäische Gemeinschaft nicht mit geringfügigen Verbesserungen begnügt. Die Bundesregierung fordert, daß sich die für April 1984 zugesagten Vorschläge der EG-Kommission ebenfalls an den jetzt von uns vorgegebenen Abgasgrenzwerten und ihrer Technologie orientieren.«[132]

Am 26. Oktober faßte das Kabinett dann jenen Beschluß zur Übernahme der amerikanischen Grenzwerte und des amerikanischen Testverfahrens, der zur Grundlage der Mitteilung an die Kommission wurde. Bei den Plänen zur steuerlichen Erleichterung der Einführung schadstoffarmer Kfz kristallisierte sich allmählich ein Konzept heraus, nach dem sowohl die Mineralölsteuer auf bleifreies Benzin gesenkt werden sollte[133], als auch an eine Begünstigung abgasarmer Autos bei der Kfz-Steuer gedacht wurde.[134] Am 27. Oktober 1983 debattierte das Bundestagsplenum über die Ergebnisse eines Hearing zum Thema Autoabgase[135] und über den Kabinettbeschluß vom Vortag. Trotz erheblicher Polemik waren sich die Parteien weitgehend darin einig, daß möglichst bald, und das hieß zum 1. Januar 1986, bleifreies Benzin und die US-Standards eingeführt werden sollten.[136]

4.3.2.2 Ein vorsichtiger Entwurf: Der Richtlinienvorschlag der Kommission von 1984

Bei den Sitzungen des Umweltministerrates im Mai und im November 1983 war die Kommission aufgefordert worden, Vorschläge zum Bleigehalt im Benzin und zur Senkung der Kraftfahrzeugabgase zu machen. Obwohl in beiden

132 BT – Stenographischer Bericht, 22. Sitzung vom 15.9.1983, S. 1431 ff.

133 Dagegen sperrte sich die Mineralölwirtschaft anfänglich: vgl. MWV aktuell, Nr. 09/83 vom 27.9.1983.

134 Pressemitteilung des BMI vom 12.9.1983.

135 Aufgrund von Anträgen der Fraktionen der SPD und der GRÜNEN setzte der Innenausschuß des Deutschen Bundestags für den 24. und 25.10.1983 eine öffentliche Anhörung zum Thema Waldsterben und Luftverunreinigungen an. Experten und Verbandsvertreter wurden zum Schadensumfang, zu den Schadensursachen und zu Maßnahmen zur Schadensminderung befragt (BT: Innenausschuß, Protokoll 10/8 und 10/9, genauere Angabe siehe Quellenverzeichnis).

136 BT – Stenographischer Bericht, 31. Sitzung vom 27.10.1983, S. 2015 ff.

Fällen Ziele des Umwelt- und Gesundheitsschutzes verfolgt wurden, lag die Federführung nicht bei der *GD XI: Umweltschutz*, sondern bei der *GD III: Binnenmarkt und gewerbliche Wirtschaft*. Die Ursache für die dienststellenmäßige Zuordnung liegt darin, daß die Richtlinien zur technischen Harmonisierung im Kraftfahrzeugbereich – und damit auch die Abgasrichtlinie 70/220/EWG und ihre Änderungsrichtlinien – stets bei der GD III bearbeitet worden waren. Die Abgasrichtlinien zielten ja zu Beginn eher auf technische Harmonisierung als auf Umweltschutz. Anders waren die Zuständigkeiten dagegen auf der politischen Ebene verteilt: Die Autoabgasrichtlinien wurden im Rat der Umweltminister behandelt, und auch innerhalb der Kommission lag die Zuständigkeit nicht beim Binnenmarkts-, sondern beim Umweltkommissar. Diese Kompetenzverteilung ist für die Entstehung der neuen Abgasrichtlinien insofern relevant, als die Binnenmarktabteilung, anders als die Umweltabteilung, nicht primär auf Umweltschutzziele hin orientiert ist. Für die betroffenen Mitarbeiter der GD III spielen aufgrund ihrer traditionellen Kontakte zur Automobil- und Mineralölindustrie deren Ziele und Interessen eine größere Rolle als Umweltschutzmotivationen. Wie sich zeigen wird, haben Umwelt- und Binnenmarktsabteilung in der Abgasfrage stets unterschiedliche Haltungen eingenommen. Da die Federführung aber bei der GD III lag, konnte diese ihre Position überwiegend durchsetzen.

Die Richtlinienentwürfe mußten Antworten bieten auf die Forderungen von Mitgliedstaaten, Europäischem Parlament und Umweltschützern nach der Einführung von bleifreiem Benzin und nach der weiteren Reduktion der gasförmigen Schadstoffe aus Kfz, besonders der Stickoxide. Auf der Basis der Arbeit der Expertengruppen ERGA I und II entwickelten sich dazu bis zum Frühjahr 1984 folgende Positionen in der Binnenmarktabteilung:[137]

Für die Änderung der Benzin-Blei-Richtlinie wurden zwei Lösungen diskutiert: zum einen die Herabsetzung des Bleigehalts auf 0,15 Gramm pro Liter, zum anderen der völlige Verzicht auf Bleizusätze zum Kraftstoff. Hochoktaniges, schwach bleihaltiges Benzin ermögliche Schichtladung[138] und andere Magerkonzepte, erlaube aber keine Drei-Wege-Katalysatoren; bleifreies Benzin ermögliche Drei-Wege-Katalysatoren, schließe aber wegen der geringen Oktanzahl die Magerkonzepte aus. Falls die Senkung der NO_x-Emissionen Priorität habe, müßten Drei-Wege-Katalysatoren eingesetzt werden, was die vollständige Entfernung des Bleis aus dem Benzin erfordere. Die Möglichkeit, daß in kurzer Zeit hochoktaniges bleifreies Benzin angeboten werden könne, wurde –

137 Die folgenden Angaben basieren auf Einsichtnahme in die Akten der Binnenmarktsabteilung.

138 Das sind Magermotoren mit inhomogenem Gemisch; vgl. Abschnitt 4.2.3.3.

aufgrund der Studie von CONCAWE – ausgeschlossen. Dennoch wurde bleifreies Benzin offensichtlich bereits als die endgültige Zielgröße behandelt. Die Reduktion auf 0,15 Gramm pro Liter wurde als Zwischenstufe erwogen.

Auch für die Abgastechnologien wurden zwei konkurrierende Optionen gegenübergestellt und bewertet. Die erste Option bestand in der Übernahme der US-83-Standards und damit dem Einsatz des Drei-Wege-Katalysators.[139] Mit dieser Technik sei zwar zunächst die Einhaltung der Grenzwerte möglich, jedoch sei die Dauerhaltbarkeit eng begrenzt. Bereits nach 30 000 bis 50 000 Kilometern gehe die Wirksamkeit des Katalysators um die Hälfte zurück – eine äußerst pessimistische Annahme (vgl. Abschnitt 4.2.3.3). Dieselfahrzeuge könnten die Standards nicht einhalten und müßten daher ausgenommen werden. Der Mehrverbrauch durch den Katalysator betrage bis zu 10 Prozent; durch die Verwendung niederoktanigen bleifreien Benzins erhöhe sich der Verbrauch um weitere 7 Prozent und außerdem würde auf eine potentielle Kraftstoffeinsparung durch den Magermotor von 10 bis 15 Prozent verzichtet. Die Fahrzeugpreise würden um 4,5 Prozent bei größeren Wagen ansteigen und um bis zu 22 Prozent bei Kleinwagen.[140] Hinzu kämen Betriebsmehrkosten aufgrund des Mehrverbrauchs, höherer Preise für bleifreies Benzin und der Kosten für den Ersatz des Katalysators. Die Gesamtkosten der Einführung dieser Technik in der EG wurden von ERGA I mit etwa zehn Milliarden ECU angegeben. Ein weiterer Nachteil liege darin, daß von der optionalen Harmonisierung abgewichen werden müsse, um der neuen Richtlinie tatsächlich EG-weite Geltung zu verschaffen, da unter den gegebenen Umständen davon auszugehen sei, daß die meisten Hersteller auf weniger strenge nationale Regelungen ausweichen würden. Es müßte daher zur totalen Harmonisierung übergegangen werden.

Die zweite Option bestand in der Festlegung von Standards, die einerseits eine Reduktion der Schadstoffe und andererseits die Senkung des Kraftstoffverbrauchs erlauben – die also mit Hilfe der Magertechnologie erfüllt werden könnten. Die Grenzwerte müßten so festgelegt werden, daß die Wahl der Technologie den Herstellern überlassen bleibe. Es solle ein für alle Fahrzeugklassen einheitlicher Grenzwert angestrebt werden, der es den Autoherstellern ermögliche, bei kleinen und mittleren Wagen die Standards ohne Katalysator einzuhalten, der aber für die oberen Fahrzeugklassen einen Katalysator erzwinge (in

139 Bei Verwendung der Katalysatortechnologie müßten die Grenzwerte jedoch etwas höher angesetzt werden als die US-Standards, da Katalysatorfahrzeuge im ECE-Zyklus höhere Meßwerte aufwiesen als im US-Zyklus.

140 Wegen der notwendigen Ausrüstung mit Einspritzanlagen seien die Kosten bei Kleinfahrzeugen absolut und relativ höher.

dieser Klasse sollten die Hersteller also doch nicht frei in der Wahl der Technik sein). Der technische Hintergrund dieser Lösung sei die Tatsache, daß kleinere und mittlere Fahrzeuge absolut weniger Schadstoffe ausstießen als große Wagen und deshalb auch strengere Grenzwerte einhalten könnten. Der höhere technische Aufwand und die absolut höheren Mehrkosten durch Katalysatoreinbau bei der oberen Fahrzeugklasse sei durch den absolut höheren Schadstoffausstoß, den höheren Benzinverbrauch und die größeren Fahrleistungen gerechtfertigt. Bei dieser Lösung sei die Verringerung der Emissionen kalkulierbar und stabil, da die Schadstoffemissionen bei den technischen Lösungen ohne Katalysator über die Lebensdauer der Fahrzeuge konstant blieben; der Wirkungsabfall bei den wenigen Katalysatorfahrzeugen könne kalkuliert werden. Soweit keine Katalysatoren zum Einsatz kämen (bei etwa 80 Prozent der Pkw), könne bei den neuen Technologien mit Verbrauchssenkungen um 10 bis 15 Prozent gerechnet werden, wovon der Mehrverbrauch der Katalysatorwagen (10 Prozent) abgezogen werden müsse. Aufgrund der freien Wahl der Technologie sei die zu erwartende relative Kostenerhöhung über alle Fahrzeugklassen einheitlich mit 5 bis 7 Prozent anzusetzen. Eine Änderung des optionalen Charakters der Richtlinie sei nicht notwendig, da die Richtlinie für die gesamte europäische Autoindustrie annehmbar sei.

Die Bewertung der beiden Optionen durch die GD III im Lichte aller aufgeführten Argumente impliziert eine Bevorzugung der Strategie der »freien Wahl der Technologie«. Deutlich wird, daß ab diesem Zeitpunkt nach einer Lösung gesucht wurde, die es ermöglichte, Kfz unterschiedlicher Größenklassen mit verschiedenen Technologien zu reinigen. Erfahrungen mit der Katalysatortechnologie lagen vor allem mit größeren Modellen vor. Gegen die Anwendung dieser Technik in den oberen Fahrzeugklassen (betroffen waren hauptsächlich Daimler Benz, Audi, Porsche und Reanault) gab es wegen des niedrigeren Entwicklungsaufwands und der geringeren relativen Mehrkosten weniger Widerstand als bei den Herstellern von Kleinwagen.

Die GD III wies auch auf einige negative gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Katalysatortechnologie hin. Es sei mit einem Anstieg der Rohöleinfuhren zu rechnen, der auf den Mehrverbrauch von Benzin und den höheren Rohöleinsatz in den Raffinerien zurückzuführen sei. Dies war kurz nach der zweiten Ölkrise ein gewichtiges Argument. Außerdem müsse mit einer Verdoppelung der Platineinfuhren gerechnet werden, was wegen der Hauptlieferanten Südafrika und UdSSR ein politisches Problem sei. Da japanische und amerikanische Autohersteller über ausreichend Erfahrungen mit der Katalysatortechnologie verfügten, würde bei Einführung der US-Standards die Wettbewerbsposition der europäischen Hersteller geschwächt. Außerdem bestehe die Gefahr von

»Wettbewerbsverzerrungen« zwischen den europäischen Herstellern. Gemeint waren die Wettbewerbsvorteile einiger deutscher Hersteller.

Bei einem Vergleich dieser Argumentation der GD III mit den von den Automobilverbänden CCMC und CLCA 1983 und 1984 in verschiedenen Papieren vertretenen Positionen zeigt sich eine deutliche und in Einzelfällen auffallende[141] Übereinstimmung, wenn auch die Zahlenangaben abweichen. Nach Ansicht der Verbände war bei einer Entscheidung der EG für die Einführung der US-83-Standards mit einer Reihe von negativen Konsequenzen zu rechnen.[142] Etwa 30 Prozent der europäischen Modelle könnten ohne umfangreiche Karosserieänderungen nicht mit einem Katalysator ausgerüstet werden. Nur 10 bis 15 Prozent der Modelle seien so konstruiert, daß sie die US-Standards erfüllen könnten. Die US-Standards könnten nicht unmittelbar übernommen werden, da sich der ECE-Test vom US-Test unterscheide. Eine Übernahme des US-Tests sei abzulehnen, da dieser die europäischen Fahrbedingungen nicht richtig wiedergebe. Hinsichtlich der Dauerhaltbarkeit der Katalysatoren wird auf amerikanische Untersuchungen verwiesen, denen zufolge 45 Prozent der Fahrzeuge aus dem Modelljahr 1980 nach 20 000 Meilen die Grenzwerte nicht mehr einhalten konnten.[143] Für die Autoindustrie bedeute die Festlegung auf den Katalysator zusätzliche Investitionen in Höhe von einer Milliarde ECU sowie rund 30 000 Mann-Jahre für die Entwicklungsanstrengungen. In der oberen Fahrzeugklasse seien Preissteigerungen um 5 Prozent zu erwarten, für die kleinen und mittleren Fahrzeuge zwischen 10 und 15 Prozent. Die gesamten Kosten für die EG bezifferte der CCMC auf 15 Milliarden ECU. Bleibe den Herstellern die Wahl der Abgastechnologie freigestellt, so sei dagegen nur mit Preissteigerungen von 5 Prozent in allen Klassen zu rechnen. Katalysatoren und bleifreies Benzin führten zu einem Mehrverbrauch von fünf bis zehn Prozent, von denen 3 bis 4 Prozent auf den Katalysa-

141 Von der GD III wurde z.B. eine sonst nirgends geäußerte Befürchtung des CCMC übernommen, der Verzicht auf Bleizusätze zum Benzin könne zu einem Anstieg der kanzerogenen Emissionen führen: »Additionally, the increase in octane boosters replacing lead is likely. Subsequent emissions might prove more toxic for the environment than the alleged toxicity of the current lead level« (CCMC-Position Paper on Lead in Petrol, Ref: AE/42/83 und AE/43/83, Mai 1983, S. II).

142 Die Argumente des CCMC sind den folgenden Papieren entnommen: CCMC-CLCA Position on the Problems Related to the Use of Catalysts in Europe, Ref: AE/41/83, April 1983; CCMC Position Paper on Lead in Petrol, Ref: AE/43/83, Mai 1983; Assessment of the Technical and Economic Implications of the Reduction and Elimination of Lead in Petrol, Ref: 16/84, Januar 1983; Emission Standards and Catalysts, Ref: 126/84 vom 10.4.1984.

143 Vgl. zur Dauerhaltbarkeit die Angaben in Abschnitt 4.2.3.3. Die vom CCMC angeführte Untersuchung bezieht sich auf die ersten Modelljahrgänge in den USA, als die Katalysatortechnik noch nicht ausgereift war und häufige Fehlbetankungen vorkamen.

tor zurückzuführen seien. Potentielle zukünftige Verbrauchssenkungen von 10 bis 15 Prozent würden durch den Verzicht auf Einsatz von Magerkonzepten verhindert.

Auch der CCMC legte Wert darauf, nicht nur die Folgen für die Automobilindustrie, sondern auch die gesamtwirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Katalysatortechnologie aufzuzeigen. Wegen der Preissteigerungen müsse mit einem Nachfrageeinbruch bei Automobilen von etwa 10 Prozent und mit den entsprechenden Auswirkungen auf die Beschäftigung gerechnet werden. Der Katalysatorzwang führe zu Wettbewerbsverzerrungen, da die Hersteller außerhalb der EG bereits Erfahrungen mit dieser Technik und außerdem eine größere Preis- und Kostenflexibilität hätten. Daß dieses Argument von der GD III übernommen wurde, zeigt, wie sehr sie sich mit der europäischen Autoindustrie identifizierte. Wenn hier überhaupt von Wettbewerbsverzerrung gesprochen werden kann, dann hatte seit Einführung der strengen Abgaswerte in USA und Japan Wettbewerbsverzerrung zugunsten der europäischen Hersteller vorgelegen. Außerdem sorgte sich der CCMC um negative Effekte auf die Handelsbilanz der EG: Sie resultiere aus den erhöhten Rohöleinfuhren, den erhöhten Platineinfuhren, dem steigenden Marktanteil von außereuropäischen (das heißt japanischen) Autoherstellern und einem Anstieg des Imports von Kfz-Komponenten, den Katalysatorkomponenten. Schließlich beklagte der CCMC die sozialen Auswirkungen: Die relativ höheren Kosten der Katalysatortechnologie bei den Kleinfahrzeugen würden diejenigen treffen, die individuell am wenigsten zur Luftverschmutzung beitrügen und die sich eine aufwendige Technik am wenigsten leisten könnten. Der CCMC betont aber, daß das Ausmaß der negativen Konsequenzen für die Automobilindustrie und die Allgemeinheit stark von dem zeitlichen Rahmen abhänge, innerhalb dessen die neuen Grenzwerte eingeführt werden sollten.

Die beratende Beteiligung der GD XI hatte offenbar keinen großen Einfluß auf die Entwicklung des Richtlinienvorschlags. Die GD XI schätzte die technologischen Alternativen anders ein. Die gesamten Kosten für die Katalysatortechnologie hätten nach ihrer Ansicht nur rund sechs Milliarden ECU betragen. Sie betonte auch, daß die gesamten NO_x-Emissionen bei der Katalysatorlösung nur etwa halb so hoch seien wie bei den Magerkonzepten und daß als Folge die Ozon- und Säurebildung niedriger sei, während sie bei Verwendung der Magertechnologie ansteige. Die GD XI und der Umweltkommissar Narjes traten deshalb für die Einführung der Katalysatortechnologie ein, der Binnenmarktkommissar Davignon für die freie Wahl der Technologie bzw. für den Einsatz der Magerkonzepte in der unteren und mittleren Fahrzeugklasse. Die Umweltabteilung konnte sich jedoch innerhalb der Kommission nicht durch-

setzen. Der Richtlinienentwurf entsprach dann auch im wesentlichen der Ansicht, die sich die Binnenmarktsabteilung gebildet hatte.

Der Entwurf KOM (84) 226 wurde am 6. Juni 1984 dem Rat vorgelegt.[144] In der Begründung der Vorlage heißt es, in Anbetracht des technischen Entwicklungsstandes in der Automobilindustrie sei eine erneute Herabsetzung der Grenzwerte möglich. Die neuen Grenzwerte sollten – auf europäische Verhältnisse übertragen – den in Japan und den USA gelten Normen entsprechen. Hier findet sich erstmals der Gedanke der US-Äquivalenz der Standards, der in der späteren Diskussion eine große Rolle spielte. Zur Realisierung dieser Zielsetzung wurde ein Zwei-Stufen-Modell vorgeschlagen:

- Ab 1989 sollten neue Grenzwerte eingeführt werden, die gegenüber den Werten der ECE R 15/04 zwar herabgesetzt waren, aber den US-Standards keineswegs entsprachen. Die Menge an CO pro Prüfung sollte 45 Gramm nicht übersteigen, die Gesamtmenge an HC + NO_x 15 Gramm, der NO_x-Grenzwert betrug 6 Gramm (abgekürzt 45/15/6). Die Grenzwerte sollten für neue Modelle ab 1. Oktober 1989[145] gelten, für Neufahrzeuge ab 1. Oktober 1991.
- Außerdem wurde bestimmt, daß ab 1989 alle Pkw für den Betrieb mit bleifreiem Benzin ausgelegt sein müssen.
- Für neue Modelle und Neufahrzeuge, die diese Grenzwerte bereits zu einem früheren Zeitpunkt einhielten, durfte ab dem 1. Januar 1986 die Zulassung nicht verweigert werden. Damit sollte die freiwillige frühere Umstellung auf abgasarme Pkw von Herstellern, die dazu bereit waren, ermöglicht werden, ohne daß sie Zulassungsschwierigkeiten in anderen Mitgliedstaaten befürchten mußten.
- Nicht erlaubt waren Alleingänge: Bis Oktober 1989 bzw. 1991 durfte Fahrzeugen, die die neuen Grenzwerte nicht erfüllten, die Genehmigung nicht verweigert werden.
- Ab 1. Oktober 1995 sollten sowohl für neue Modelle als auch für Neufahrzeuge die Grenzwerte erneut verschärft werden. Die neuen Werte sollte der Rat spätestens bis zum 31. Dezember 1988 festlegen.

Die Grenzwerte der ersten Phase waren für einen Großteil aller Pkw ohne technische Änderungen erfüllbar. Nach Angaben des CCMC wäre für etwa 15 Pro-

144 Dok. KOM (84) 226 endg., ABl. C 178 vom 6.7.1984.

145 Die Termine im Herbst ergeben sich aus der Tradition der ECE-Regelungen und sind darauf zurückzuführen, daß der Modellwechsel in der Automobilindustrie stets nach den Werksferien, in denen die Umstellung der Anlagen vorgenommen wird, stattfindet.

zent aller Pkw, nämlich für die Modelle der oberen Klasse, der Einsatz von Katalysatoren notwendig geworden.[146] US-äquivalente Werte waren erst ab 1995 vorgesehen. Damit wurde die Forderung der Automobilindustrie nach einem möglichst weit gesteckten zeitlichen Rahmen erfüllt. Ihr wären bei dieser Lösung zehn Jahre Zeit verblieben, um sich entweder allmählich auf die Katalysatortechnologie umzustellen oder um die Magerkonzepte so weit zu entwickeln, daß sie die US-Grenzwerte erfüllen konnten.

Gleichzeitig legte die Kommission ihren Vorschlag zur Änderung der Benzin-Blei-Richtlinie vor:

- Ab dem 1. Juli 1989 sollte für verbleites Benzin der zulässige Höchstgehalt an Bleiverbindungen auf 0,15 Gramm pro Liter abgesenkt werden.[147]
- Ebenfalls ab dem 1. Juli 1989 sollten die Mitgliedstaaten sicherstellen, daß überall in ihrem Hoheitsgebiet sowohl bleifreies als auch bleihaltiges Benzin angeboten wird. Auf eine Zwischenstufe vor der Einführung bleifreien Benzins mit 0,15 Gramm pro Liter wurde verzichtet.[148]
- Die freiwillige Einführung bleifreien Benzins wurde ab dem 1. Januar 1986 erlaubt; ab diesem Zeitpunkt sollte auch kein Verbot des Angebots von bleifreiem Benzin mehr möglich sein. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, die Verwendung von unverbleitem Benzin vor 1989 zu fördern und mittels Steuerdifferenzierung dafür zu sorgen, daß die Preise für bleifreies Benzin unter denen für bleihaltiges liegen.
- Die Festlegung von Oktanzahlen für bleifreies Super- und Normalbenzin unterblieb in diesem Vorschlag vom Juni 1984. Die Kommission verpflichtete sich jedoch, einen diesbezüglichen Vorschlag bis 30. September nachzureichen. Dort wurde dann die Mindestoktanzahl auf 95 ROZ für Super bleifrei festgelegt; das Angebot von Normalbenzin mit niedrigeren Oktanzahlen müsse erlaubt werden.[149]

146 Vgl. z.B. CCMC/CLCA: Implications of the Commission's Emission Proposal for 1989/91, Ref: 365/84 vom 10.10.1984.

147 Es wurde jedoch die Möglichkeit befristeter Ausnahmegenehmigungen für einzelne Mitgliedstaaten eingeräumt, einen Höchstgehalt von 0,4 Gramm pro Liter zuzulassen.

148 Damit kam die Kommission den Wünschen der Mineralölindustie entgegen, für die eine Zwischenstufe die mehrfache Umstellung der Produktionsanlagen bedeutet hätte. Eine Umstellung auf 0,15 Gramm pro Liter hätte überdies eine Umstellung der Produktionsanlagen von einem Tag auf den anderen bedeutet, da der komplette europäische Fahrzeugpark mit diesem leicht verbleiten Benzin hätte fahren können. Die Einführung unverbleiten Benzins erforderte dagegen von der Mineralölwirtschaft nur eine allmähliche Umstellung, da nur ein Teil der Pkw für bleifreies Benzin ausgelegt war und die Nachfrage daher erst allmählich ansteigen würde; vgl. Roqueplo 1988, S. 270 f.

149 KOM (84) 532 endg., ABl. C 291 vom 31.10.1984.

Beide Vorschläge wurden beim Rat der Umweltminister am 28. und 29. Juni 1984 behandelt. In der Frage der Einführung von bleifreiem Benzin wurde grundsätzliche Übereinstimmung erreicht, auch der Einführungstermin 1989 wurde allgemein akzeptiert, wobei aber einige Staaten[150] für ein früheres Datum votierten. Die weiteren Vorschläge der Kommission und die Stellungnahme des Parlaments mußten jedoch noch abgewartet werden. In der Frage der Senkung der Abgasnormen beschränkte sich die Übereinstimmung darauf, daß die Gemeinschaft sich bemühen solle, eine weitere Reduktion der Emissionen zu erreichen. Dabei sollten aber grundlegende Ziele der Gemeinschaft, wie die Einheit des Gemeinsamen Marktes und Energiesparziele, nicht aus den Augen verloren werden.[151] Die Kommission wurde beauftragt, ihren Vorschlag hinsichtlich der Grenzwerte für die zweite Phase bis zum Herbst zu konkretisieren. Der Richtlinienentwurf wurde daraufhin von der Kommission am 25. Oktober ergänzt.[152] Das Datum, bis zu dem der Rat über die Grenzwerte von 1995 entscheiden sollte, wurde um zwei Jahre auf den 31. Dezember 1986 vorgezogen. Für die festzulegenden Grenzwerte wurde eine Marge vorgegeben: CO zwischen 10 und 35 Gramm pro Prüfung, HC + NO_x zwischen 2,6 und 8,2 Gramm pro Prüfung und NO_x zwischen 1,1 und 4 Gramm pro Prüfung.

4.3.2.3 Ablehnung von beiden Seiten: Die Reaktion der Interessenverbände

Die Kommissionsvorschläge vom Juni, September und Oktober 1984 zu bleifreiem Benzin und den Pkw-Abgasen wurden nicht nur von den Umweltschützern kritisiert, denen sie nicht weit genug gingen, sondern auch von den Verbänden der Automobilindustrie, obwohl die Vorschläge den Interessen der europäischen Hersteller ja weitgehend entgegenkamen. Am Bleifrei-Entwurf kritisierte der CCMC die Möglichkeit der freiwilligen früheren Einführung bleifreien Benzins ab 1986. Gefordert wurde die einheitliche und gleichzeitige Einführung, möglichst nicht nur innerhalb der EG, sondern in ganz Europa. Wert legte der CCMC darauf, daß sowohl bleifreies Super- als auch Normalbenzin erhältlich sei. Für Super sei eine Mindestoktanzahl von 96 ROZ erforderlich, für

150 Deutschland, Dänemark, Luxemburg und die Niederlande.

151 Vgl. Pressemitteilung des Rates 8129/84 (Presse 114) vom 28./29.6.1984.

152 KOM (84) 564 endg., ABl. C 318 vom 29.11.1984.

Normal von 92 ROZ.[153] Gegen die Fixierung der Oktanzahl für Super auf 95 ROZ statt auf die geforderten 96 ROZ in der Ergänzung des Kommissionsentwurfs vom September protestierte der CCMC scharf.[154]

Die Grenzwerte der ersten Phase der Reduktion der Abgase ab 1989 wurden vom CCMC voll akzeptiert. Die zu erwartenden Kosten-, Preis- und Verbrauchssteigerungen wurden jedoch betont und nochmals neu abgeschätzt. Rund 85 Prozent der Fahrzeuge könnten diese Grenzwerte mittels Magertechnologie, Abgasrückführung, Sekundärluftzuführung oder anderer motorischer Maßnahmen erfüllen; für die restlichen 15 Prozent sei entweder ein Oxidations- oder ein Drei-Wege-Katalysator erforderlich. Für die erste Gruppe von Pkw sei mit Preissteigerungen von 2 bis 4 Prozent und einem Mehrverbrauch von 5 Prozent zu rechnen, für die zweite Gruppe mit 3 bis 6 Prozent Preiserhöhung und 4 Prozent Mehrverbrauch. Bei den Katalysatorfahrzeugen kämen wegen des nötigen Austauschs des Katalysators (fünfjährlich) und der Lambda-Sonde (zweijährlich) zusätzliche Kosten hinzu, ein Austauschrythmus, der viel zu hoch angesetzt war.[155]

Die Einführung der zweiten Phase mit US-vergleichbaren Standards ab 1995 wurde vom CCMC als nicht akzeptabel bezeichnet. Es seien nicht alle relevanten umweltpolitischen, technischen und ökonomischen Faktoren mit der nötigen Seriosität berücksichtigt worden. Die Einführung US-äquivalenter Standards impliziere den Einsatz von Drei-Wege-Katalysatoren für den gesamten Fuhrpark mit den entsprechenden Kosten- und Preissteigerungen, Nachfragerückgängen und Verschiebungen in der Handelsbilanz. Ohne weitere Forschungen zu den Ursachen des »sauren Regens«, anderen Emissionsquellen und technischen und ökonomischen Auswirkungen könne der CCMC die zweite Phase daher nicht akzeptieren. Gleichzeitig erklärte der CCMC seine Bereitschaft, die nötigen Studien in Zusammenarbeit mit der Kommission durchzuführen. Daß die Forderung nach weiterer Forschung eine Verzögerungstaktik sein könne, wies der CCMC prophylaktisch von sich.[156]

153 Vgl. zur CCMC-Position z.B. CCMC: Position on Two-Grade Structure for Non-leaded Gasoline Introduction in Europe, Ref: FL 728/84 vom 16.7.1984; CCMC: Position of the CCMC Board of Directors Regarding the EEC Commission's Antipollution Proposals for Motor Vehicles vom 8.6.1984.

154 CCMC: Commission Proposals on Car Emissions, Schreiben an Binnenmarktkommissar Davignon, Ref: 387/84 vom 23.10.1984.

155 Vgl. z.B. CCMC: Implications of the Commission's Proposal for 1989/91, Ref: 365/84 vom 10.10.1984; CCMC: Position of the CCMC Board of Directors Regarding the EEC Commission's Antipollution Proposals for Motor Vehicles vom 8.6.1984.

156 Vgl. CCMC: Commission Proposals on Car Emissions, Ref: 387/84 vom 23.10.1984; CCMC: Position of the CCMC Board of Directors vom 8.6.1984; CCMC: Unleaded Petrol and Automotive Emission Standards, Ref: 3/85 vom 2.1.1985.

Inzwischen begann sich der CCMC dem Problem der US-Äquivalenz der neuen Standards zu nähern, indem er – unter der Überschrift einer Untersuchung über die Umweltwirkungen der ersten Phase – die bisher erreichte Emissionsreduktion und die Luftqualität in Europa und den USA verglich: Die Emissionsreduktionen, die in Europa seit den siebziger Jahren erreicht worden seien, lägen in derselben Größenordnung, wie die im selben Zeitraum in den USA erzielte Minderung. Beziehe man die angestrebten Grenzwerte mit ein, so werde 1989 bei CO eine Minderung um 80 Prozent und bei HC + NO_x um 64 Prozent erreicht. Für die USA ermittelte der CCMC bis 1982 bei CO eine Reduktion von 60 bis 80 Prozent, bei HC + NO_x von 70 bis 80 Prozent. Die Luftqualitätssituation sei 1982 in den USA und in Europa vergleichbar gewesen. Für Europa seien aber 1982 die Auswirkungen der ECE R 15/03 nicht voll und der ECE R 15/04 noch gar nicht zu spüren gewesen, die Luftqualitätssituation würde sich also auch ohne neue Maßnahmen noch verbessern. In den USA dagegen sei nach sieben Jahren Einsatz von Katalysatoren erst dieser selbe Luftqualitätszustand erreicht worden. Es sei zu erwarten, daß die Luftqualität in Europa in den nächsten Jahren der in den USA vergleichbar sein werde, auch ohne daß die teure Katalysatortechnologie für die Masse der Pkw eingesetzt werden müsse.[157] – Diese Ergebnisse des CCMC suggerieren Gleichwertigkeit der bisherigen europäischen Abgasnormen mit denen der USA. Ohne daß dies explizit angesprochen würde, wird hier die Frage der US-Äquivalenz der Standards *immissionsbezogen* angegangen: Eine Gleichwertigkeit der Standards ist nach dieser Argumentation und nach diesen Berechnungen schon mit der Grenzwerten der ersten Phase gegeben, da mit Hilfe dieser Grenzwerte eine vergleichbare Luftqualität erreichbar sei. Die politische Forderung nach Einführung der US-Standards war aber stets *emissionsbezogen* gestellt worden und war auf die Anwendung des Standes der Technik gerichtet.

Die Beschlüsse über die genannten Positionen und Forderungen wurden im CCMC einstimmig gefaßt; sie wurden also auch von den deutschen Mitgliedern des CCMC und insbesondere von Eberhard von Kuenheim, dem damaligen CCMC-Präsidenten und Vorstandsvorsitzenden von BMW, mit unterstützt. Die Positionen und politischen Forderungen, die vom Verband der Automobilindustrie VDA in Deutschland vorgetragen wurden, weichen von denen des CCMC jedoch in einigen Punkten deutlich ab. Während auf der europäischen Ebene eine Strategie verfolgt wurde, die sich gegen die verbindliche Einführung der Katalysatortechnologie wandte, erklärte sich die Automobilindustrie in

157 Vgl. CCMC: Implications of Phase I on Car Emissions and Air Quality, Ref: 322/84 vom 7.9.1984.

Deutschland dazu bereit, allerdings nicht zu dem von der Bundesregierung angestrebten Termin 1986, sondern erst ab 1989.[158] Die deutsche Autoindustrie akzeptiere jede in Brüssel vereinbarte Lösung der Abgasfrage, aber: »Die Bundesregierung sollte versuchen, im EG-Ministerrat die verbindliche, EG-weite Einführung von Abgasvorschriften analog zu der 49-Staaten-Regelung in den USA (1983) bereits zum 1.10.1989 für neue Fahrzeuge herbeizuführen.«[159] Die deutsche Autoindustrie sei dann bereit, die Regelung freiwillig früher zu erfüllen. Wichtig sei ein einheitliches europäisches Vorgehen.[160] Man solle die europäischen Partner nicht »unnötig verprellen«: daß die EG-Kommission und die anderen europäischen Hersteller und Regierungen das amerikanische Regelwerk ablehnen, sei bekannt. Schließlich forderte der VDA eine verbindliche Entscheidung bis Ende 1984. Die Bundesregierung solle endlich Klarheit schaffen, um den Markt nicht länger zu verunsichern. Die Hersteller bräuchten klare Vorgaben für die Modell- und Mengenplanung, und die Verunsicherung der Käufer führe zu Kaufzurückhaltung.[161]

Die tatsächlichen Ziele und Positionen der deutschen Automobilindustrie bleiben aufgrund ihres zwiespältigen Verhaltens – einerseits Unterstützung der Forderungen des europäischen Verbandes in Brüssel, andererseits geradezu ein Bedrängen der Bundesregierung in Richtung US-Normen – unklar. Wollte die deutsche Autoindustrie durch Eintreten für die US-Normen ihr Umweltimage in den Augen der umweltbewußten deutschen Öffentlichkeit verbessern, wohl wissend, daß die Bundesregierung die geforderte europäische Einigung auf US-Standards nicht würde durchsetzen können? Oder waren die deutschen Hersteller tatsächlich willens, die Katalysatortechnologie auf breiter Front einzuführen, wollten aber die anderen europäischen Hersteller, mit denen sie ja im CCMC beständig zusammenarbeiten mußten, ihrerseits durch die Enthüllung der eigenen Position nicht »verprellen«? In Anbetracht des technologischen Vorsprungs der deutschen Hersteller erscheint die zweite Alternative wahrscheinlicher. Die deutsche Autoindustrie hatte Interesse an der Einführung von US-Standards bzw. Katalysatoren, wollte aber gleichzeitig eine EG-einheitliche Regelung, um den eigenen Wettbewerbsvorsprung nutzen zu können, ohne Retorsionsmaßnahmen befürchten zu müssen.

158 Vgl. VDA: Auto 83/84, S. 55 ff.

159 VDA: Auto 83/84, S. 57.

160 VDA: Auto 83/84, S. 56.

161 Tatsächlich war die Pkw-Nachfrage in der Bundesrepublik 1984 geringer als im Vorjahr, obwohl angesichts der konjunkturellen Entwicklung eher ein deutlicher Anstieg zu erwarten gewesen wäre. Vgl. zum Zusammenhang zwischen Pkw-Nachfrage und Katalysatordiskussion im Jahre 1984: Hild 1985, S. 4 f.

Das Europäische Umweltschutzbüro EUB bezeichnete den Kommissionsentwurf KOM (84) 226 als »absolut unzureichend«[162]. Aus den Entwürfen der Kommission gehe nicht hervor, daß sie sich der ernsten Lage hinsichtlich Versauerung und Waldsterben bewußt sei. Der Zeitraum, den die Kommission in ihrem Vorschlag zur Einführung bleifreien Benzins vorsehe, sei zu lang bemessen. Erst 1991 die Zulassung von Modellen zu verbieten, die nur mit bleihaltigem Benzin betrieben werden können, sei viel zu spät und übersteige die Frist von fünf Jahren, die der langsamste der Automobilproduzenten gefordert hätte. Selbst rein auf den europäischen Markt orientierte Hersteller, wie Peugeot, hätten erklärt, daß die Produktion innerhalb von ein bis drei Jahren auf Motoren umgestellt werden könne, die kein verbleites Benzin benötigen. Auch die Mineralölwirtschaft benötige nicht mehr als drei Jahre für die Umstellung. Die Grenzwertvorschläge der Kommission für 1989/91 hielt das EUB für »völlig inadäquat und unzureichend«. Die Frist bis zum Inkrafttreten sei zu lang, und die Emissionsnormen selbst seien zu hoch angesetzt. Mit diesen Werten seien kaum Emissionsminderungen zu erreichen. Um Prozesse der Versauerung und Ozonschäden aufzuhalten, müßten die Stickoxid- und Kohlenwasserstoffemissionen auf ein Viertel reduziert werden. Diese Reduktion sollte auch im Verkehrssektor erreicht werden. Außerdem blieben die Grenzwertvorschläge weit hinter dem Stand der Technik zurück.

In einer gemeinsamen Pressemitteilung[163] stellten EUB und die europäische Verbraucherschutzorganisation BEUC die folgenden Forderungen auf:

- sofortige Verabschiedung der Benzin-Blei-Richtlinie mit verpflichtender Einführung bleifreien Benzins ab 1986;[164]
- für alle Neufahrzeuge sollten ab dem 1. Januar 1990 Normen gelten, die den US-83-Standards äquivalent sein müßten;
- zwischen neuen Modellen und Neufahrzeugen sollte nicht unterschieden werden;
- den Mitgliedstaaten sollte erlaubt werden, die Verwendung von bleifreiem Benzin und den Kauf von Pkw, die die US-Standards erfüllten, mit Hilfe von Steuererleichterungen zu fördern;
- die Autohersteller sollten in der Wahl der Technologie frei sein.

162 Vgl. EUB-Pressemitteilung, Nr. C 183/D/84 vom 7.9.1984.

163 Vgl. Pressemitteilung von EUB und BEUC, Nr. 85/8 vom 18.3.1985: BEUC and the EUB Urge the Environmental Council to Adopt a Plan to Reduce Car Pollution.

164 Der BEUC hatte schon im Dezember die Verabschiedung dieser Richtlinie dringend gefordert, hatte dabei aber die Terminvorstellungen der Kommission unterstützt: verpflichtende Einführung ab 1989, freiwillige ab 1986 (vgl. VWD-Europa vom 5.12.1984).

Zur Begründung der Forderungen gab das EUB an, daß die EG hinsichtlich der Abgasnormen für Pkw bereits jetzt zehn Jahre gegenüber den USA und Japan im Verzug sei, obwohl die Techniken für das Angebot abgasarmer Autos existierten. Dieses Zurückfallen hinter den Stand der Technik hätte nicht nur negative Umweltwirkungen, sondern schwäche auch die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Automobilindustrie. Bemerkenswert ist, daß auch das EUB – wie die Autoindustrie, die sich auf Allgemeininteressen berief – nicht nur mit dem Umweltinteresse argumentierte, sondern auch mit Interessen des politischen Gegners (Wettbewerbsschwäche der Autoindustrie). Weiterhin fällt auf, daß das EUB, anders als die vom EUB als umweltpolitischer Vorreiter gelobte Bundesrepublik[165], nicht die direkte Übernahme der US-Standards forderte, sondern sich auf die Formel von der »US-Äquivalenz« einließ und für einen, wenn auch modifizierten, europäischen Testzyklus eintrat.

4.3.2.4 Ein Sieg der Umweltschützer: Die Stellungnahme des Europäischen Parlaments

Die beiden Richtlinienentwürfe der Kommission waren auf Art. 100 EWGV abgestützt, und der Rat war daher zur Konsultation des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses verpflichtet. Das Parlament wurde am 21. Juni 1984 offiziell durch den Rat zu den beiden Kommissionsvorschlägen konsultiert.[166] Am 24. Juli überwies das Parlament die Vorlagen in die Ausschüsse. Die Federführung hatte der *Ausschuß für Umweltfragen*, beratend beteiligt wurden der *Verkehrsausschuß*, der *Ausschuß für Wirtschaft, Währung und Industriepolitik* und der *Energieausschuß*. Der Umweltausschuß benannte am 20. September den konservativen britischen Abgeordneten Sherlock als Berichterstatter.

Die Arbeit des Umweltausschusses[167] zeigt, daß sich in der Frage der Automobilabgase zunächst auch die Abgeordneten des Europäischen Parlaments von den nationalen Interessen leiten ließen. Die Einigungsprobleme bestanden zwischen den nationalen Gruppen innerhalb der Fraktionen, nicht zwischen den Fraktionen. So beinhalteten etwa die Vorstellungen der deutschen Gruppe der

165 Vgl. Pressemitteilung des EUB, Nr. C 208/84 vom 26.10.1984: Praise for Germany, Blame for Davignon.

166 Schreiben des Rates vom 21.6.1984 (EP-Dok. 1-351/84).

167 Die folgenden Angaben beruhen auf Einsicht in die Akten der damaligen Vorsitzenden des Umweltausschusses, Beate Weber, und der stellvertretenden Vorsitzenden des Umweltausschusses, Ursula Schleicher.

Sozialistischen Fraktion ein Vorziehen der obligatorischen Einführung von bleifreiem Benzin auf 1986, die grundsätzliche Anwendung von auf den ECE-Test umgerechneten US-Normen ab 1. September 1986, die Möglichkeit von Ausnahmegenehmigungen für Pkw unter 1800 Kubikzentimeter Hubraum bis 1. September 1987, die Aufforderung zur steuerlichen Förderung für abgasarme Pkw, die eine Ausnahmegenehmigung nicht in Anspruch nehmen, bis 1987. Die französische Gruppe stimmte dem Zwei-Phasen-Plan der Kommission zu, zeigte sich aber bereit, die zweite Phase auf 1992 vorzuziehen. Die italienische Gruppe formulierte keine konkrete Position, stimmte aber einem Vorziehen der Einführungsdaten für bleifreies Benzin und US-äquivalenten Standards zu. Eine Einigung innerhalb der sozialistischen Fraktion konnte bis Ende November 1984 nicht erreicht werden. Ähnliche Schwierigkeiten hatte die EVP-Fraktion.

Abgeordnete gleicher Nationalität gelangten quer durch die Fraktionen zu ähnlichen Positionen. Der Berichterstatter Sherlock erklärte bereits im Oktober 1984 in einer gemeinsamen Sitzung von Umwelt- und Energieausschuß, er sei zwar mit dem Kommissionsvorschlag größtenteils einverstanden, halte aber die Erstellung seines Berichtes bis Anfang Dezember, dem Termin für die nächste Ratssitzung, auf der die Vorlagen behandelt werden sollten, für nicht realisierbar. Dies wurde von den deutschen Mitgliedern des Umweltausschusses, sowohl der EVP- als auch der Sozialistischen Fraktion, als Verzögerungstaktik gewertet. Aber der sozialistische britische Abgeordnete Collins schloß sich dieser Verzögerungstaktik an, indem er versäumte, in den Arbeitsgruppensitzungen seiner Fraktion die Position der britischen Gruppe einzubringen. Auch die deutschen Abgeordneten verfolgten quer durch die Fraktionen und die beteiligten Ausschüsse ähnliche Ziele.[168] Sie arbeiteten zusammen und warben um Verbündete bei den Abgeordneten anderer Mitgliedstaaten. Die deutschen Abgeordneten wollten in jedem Fall eine EG-einheitliche Lösung erreichen. Mit der in der Stellungnahme des Europaparlaments vorgeschlagenen Abgasregelung sollten einerseits die Umweltziele, welche die Bundesrepublik anstrebte, verwirklicht werden, andererseits sollten die Interessen der anderen Staaten

168 Dies gilt nicht für die Regenbogenfraktion, für die die deutsche Abgeordnete der *Grünen*, Bloch von Blottnitz, wesentlich schärfere Abgaswerte forderte: Nicht die US-Standards von 1983 sollten eingeführt werden, sondern die in den USA für 1986 geplanten Grenzwerte. Außerdem wurde eine einheitliche Geschwindigkeitsbegrenzung in der EG von 80 Stundenkilometer auf Landstraßen und 100 Stundenkilometer auf Autobahnen gefordert (vgl. VWD-Europa vom 3.10.1984). Vgl. zu den Zielen der christdemokratischen Abgeordneten z.B. den Entschließungsantrag der EVP-Fraktion vom 18.9.1984 zu den beiden Richtlinienvorschlägen (Dok. EP 2-563/84; PE 91.985). Die sozialdemokratischen Abgeordneten setzten sich durch Kritik gegenüber dem europapolitisch unsensiblen Vorgehen der Bundesregierung von der Haltung der Christdemokraten ab (vgl. z.B. die Argumentation von Beate Weber in: Weber 1989, S. 82 f.).

Berücksichtigung finden. Denn nur so konnte im Parlament eine Mehrheit für einen Vorschlag erzielt werden, der eine umweltpolitisch fortschrittliche Gegenposition zu den Entwürfen der Kommission und den Vorstellungen des Ministerrats darstellte.

Der Berichtsentwurf von Sherlock[169], der am 13. November 1984 im Umweltausschuß debattiert wurde, spiegelt deutlich die britischen Interessen wider. Der Berichtsentwurf weist im Vorspann auf die Umweltprobleme durch Kfz und auf den Rückstand der EG gegenüber den USA und Japan bezüglich der Abgasgrenzwerte hin, betont aber auch die Kosten, die durch Emissionsminderung entstehen, sowie die notwendigen Umstellungsfristen für Auto und Mineralölindustrie. Der Zeitpunkt der Herabsetzung des Bleigehalts von 0,4 Gramm pro Liter auf 0,15 Gramm pro Liter solle vom 1. Juli 1989 auf den 1. Juli 1986 vorgezogen werden. Der Zeitpunkt der obligatorischen Einführung von unverbleitem Benzin (Juli 1989) wurde gebilligt, ebenso der Abgasvorschlag der Kommission. Daß er die Wahl der Technologie offen lasse, sei zu begrüßen. Außerdem wies Sherlock auf die Bedeutung der weiteren Erforschung anderer Abgastechnologien als den kostenungünstigen Katalysator und auf die Vorteile des Magermotors hin. Die für die erste Phase vorgesehenen Grenzwerte wurden akzeptiert, nicht jedoch die Grenzwertbereiche für die zweite Phase. Unannehmbar sei, daß diese Werte zwangsläufig die Verwendung von Katalysatoren erforderten. Außerdem werden die Mitgliedstaaten dringend aufgefordert, die Einführung von Geschwindigkeitsbegrenzungen in Erwägung zu ziehen, da dies eine Verringerung der Schadstoffemissionen von Kfz bedeute. Diese Aufforderung zur Einführung von Tempolimits richtete sich allein an Deutschland, das als einziges Land der EG keine generelle Geschwindigkeitsbegrenzung auf Autobahnen vorsieht.

Die Umweltziele des Berichtsentwurfs von Sherlock waren also rückständiger als der Kommissionsentwurf. Dem Umweltausschuß lagen neben diesem Entwurf noch die Stellungnahmen der beratend beteiligten Ausschüsse vor, die sich wesentlich umweltfreundlicher gaben.[170] Einflußreich wurde vor allem die Stellungnahme des Wirtschaftsausschusses[171], in der sehr konkrete Vorschläge

169 Dok. PE 93.326 vom 7.11.1984.

170 Vgl. Dok. PE 91.062 endg.: Verkehrsausschuß: Stellungnahme für den Ausschuß für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherschutz zum Vorschlag der Kommission zur Änderung der EWG-Richtlinien über den Bleigehalt des Benzins und die Emissionen der Kraftfahrzeuge (KOM (84) 226 endg.) vom 30.10.1984.

171 Vgl. Dok. PE 92.551/endg.: Ausschuß für Wirtschaft, Währung und Industriepolitik: Stellungnahme für den Ausschuß für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherschutz zu den Vorschlägen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat (KOM (84) 226 endg.) vom 5.11.1984.

gemacht wurden. Der deutsche konservative Berichterstatter von Wogau empfahl dem Umweltausschuß eine Reihe von Änderungvorschlägen zu den Kommissionsentwürfen. Die Termine für die obligatorische Einführung bleifreien Benzins und die neuen Grenzwerte sollten um drei Jahre vorgezogen werden. Der Zwei-Phasen-Plan der Kommission wurde abgelehnt, die neuen Grenzwerte sollten in einer Stufe erreicht werden. Als Grenzwerte schlug von Wogau Werte vor, die beinahe den US-Standards entsprachen: für CO 5 Gramm pro Meile, für HC 0,5 Gramm pro Meile und für NO_x 1 Gramm pro Meile. Es sei eine Ausnahmegenehmigung für Hersteller vorzusehen, die diese Werte aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen nicht erfüllen könnten. Für Pkw unter 1,8 Litern Hubraum sollten Steuererleichterungen gewährt werden, wenn sie die neuen Werte bereits ab 1986 erfüllten. Auch von Wogau weist auf die Notwendigkeit der Erforschung alternativer Abgasreinigungstechnologien und auf die möglichen Wirkungen von Geschwindigkeitsbegrenzungen hin.

Unter Zeitdruck verabschiedete der Umweltausschuß am 13. November 1984 schließlich Sherlocks Bericht in der obigen Form und leitete ihn mit insgesamt 157 Änderungsanträgen an das Plenum des Parlaments weiter. Die Debatte im Plenum am 15. November wurde von den nationalen Gegensätzen dominiert. Britische und französische Abgeordnete wehrten sich gegen den Katalysatorzwang: Sie verwiesen auf die Kostenerhöhung und die zweifelhafte Wirksamkeit von Katalysatoren und plädierten für die Magertechnologie. Die Franzosen signalisierten Entgegenkommen, indem sie ein Vorziehen der zweiten Phase auf 1992 vorschlugen. Die Italiener hielten sich stärker im Hintergrund, schlossen sich aber der britisch-französischen Front an. Die deutschen Abgeordneten warfen vor allem den Briten umweltpolitisch unverantwortliche Verzögerungstaktik vor (VWD-Europa vom 16.11.1984).

Die offensichtliche Uneinigkeit im Umweltausschuß über den Sherlock-Bericht bewog das Plenum, die Debatte zu vertagen und die Angelegenheit nochmals in den Ausschuß zurückzuverweisen. Nach heftigen Debatten im Umweltausschuß wurden schließlich eine Reihe von Änderungsanträgen übernommen, so daß die endgültige Fassung des Berichts[172] in den Kernpunkten weitgehend den Vorschlägen in der Stellungnahme des Wirtschaftsausschusses entsprach.[173] Das Plenum des Parlaments debattierte den zweiten Bericht Sherlocks am 12. Dezember 1984, eine Woche nach der Ratssitzung am 6. Dezem-

172 Dok. EP 2-1149/84.

173 Vgl. Nachrichten aus Europa, Deutsche Gruppe in der Fraktion der EVP des Europäischen Parlaments: »Siegbert Alber, MdEP: Umweltausschuß erzielte ersten Durchbruch bei der Abgasentgiftung«, Pressemitteilung Nr. 137 vom 29.11.1984; VWD-Europa vom 29.11.1984.

ber, zu der die Stellungnahme eigentlich hätte vorgelegen haben sollen. Auch im Plenum wurde nochmals eine große Zahl von Änderungsanträgen zu beiden Richtlinienentwürfen und zur Parlamentsentschließung diskutiert und angenommen.[174] Die Entschließung wurde mit überraschend großer Mehrheit angenommen: Von 248 Abstimmenden stimmten 168 mit »ja«, 51 mit »nein«, 29 enthielten sich der Stimme.[175]

Das Parlament forderte den Rat auf, eine rasche Entscheidung zu treffen und die vorgesehenen Fristen zu verkürzen. Im einzelnen machte es die folgenden Vorschläge:

- Bei verbleitem Benzin solle der zulässige Höchstgehalt ab dem 1. Juli 1986 0,15 Gramm pro Liter betragen; Ausnahmen von der Anwendung des neuen Höchstgehalts für verbleites Benzin sollten nicht gestattet werden;
- bleifreies Benzin mit 95 ROZ solle ab dem 1. Juli 1986 obligatorisch eingeführt werden;
- für die Senkung der Abgasemissionen von Pkw sollten lediglich Normen vorgeschrieben werden, die Wahl der Technologie solle den Herstellern überlassen bleiben;
- der zeitliche Rahmen zur Erreichung der amerikanischen Abgaswerte solle verkürzt werden; sowohl für neue Modelle als auch für Neufahrzeuge sollten die Mitgliedstaaten ab dem 1. Oktober 1986 die Zulassung verweigern dürfen, wenn diese nicht den neuen Grenzwerten entsprechen;
- die Grenzwerte wurden auf 5 Gramm pro Meile bei CO, 0,5 Gramm pro Meile bei HC und 1 Gramm pro Meile bei NO_x festgelegt; gemessen werden sollte nach dem US-Testzyklus;
- Hersteller mit Sitz in der EG sollten eine befristete Ausnahmegenehmigung bis 1. September 1989 beantragen können (*waiver*-Klausel); sie müßten nachweisen, daß sie technisch oder wirtschaftlich nicht in der Lage sind, die neuen Grenzwerte zu erfüllen; die Bestimmungen der ECE R 15/04 müßten in jedem Fall ab 1. Oktober 1986 eingehalten werden; die Kommission solle die Hubraumgrenzen festlegen, innerhalb derer die Ausnahmegenehmigungen beantragt werden können;
- die Mitgliedstaaten sollten steuerliche Vergünstigungen zur Förderung des Absatzes umweltfreundlicher Pkw anbieten;

174 Sitzungsprotokoll vom 12.12.1984 und Entschließung zur Konsultation des Europäischen Parlaments, ABL. C 12 vom 14.1.1985.

175 Ablehnungen und Enthaltungen kamen von den britischen Konservativen und Sozialisten, den Gaullisten, einem Teil der Liberalen und den Kommunisten; vgl. VWD-Europa vom 13.12.1984.

- die Kommission solle die Entwicklung von Alternativen zum Katalysator, insbesondere von Magermotoren, fördern, um kostengünstigere und verbrauchsärmere und damit energiesparendere Lösungen in der Zukunft zu ermöglichen;
- die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, die Einführung von Geschwindigkeitsbegrenzungen zu erwägen; die Kommission solle zum Zusammenhang von Geschwindigkeit und Schadstoffemissionen Forschungsarbeiten durchführen.

Damit hatte das Europäische Parlament eine Lösung gefunden, die den umweltpolitischen Zielvorstellungen der Bundesrepublik Deutschland und der Umweltschutzverbände voll entsprach. Ab 1986 wäre dann die Anwendung von Standards möglich gewesen, die den amerikanischen nahe kamen.[176] Gleichzeitig wären über die *waiver*-Klausel die Interessen der anderen automobilproduzierenden Mitgliedstaaten gewahrt worden. Soweit sie sich nicht in der Lage fühlten, ab Herbst 1986 Katalysatormodelle anzubieten, konnten sie einen dreijährigen Aufschub in Anspruch nehmen. Die Kommission hätte über die Hubraumregelung definiert, welche Modelle ab 1986 den US-Standards genügen mußten, und damit die oberen Hubraumklassen von der Befreiungsmöglichkeit ausgenommen. Dies hätte vor allem die deutschen Hersteller betroffen. Gleichzeitig kam das Parlament in einem anderen Punkt den Interessen der Automobilindustrie entgegen: Die Ausnahmeregelung war auf Hersteller mit Sitz in der EG beschränkt, das heißt, die japanischen Produzenten, von denen man annahm, daß sie die neuen Standards erfüllen konnten, wären nicht in den Genuß der Regelung gekommen.[177]

Obwohl also in den Ausschuß- und Plenumsverhandlungen die jeweiligen nationalen Interessen für die Abgeordneten offensichtlich eine große Rolle spielten, gelang es dem Parlament schließlich, die nationalen Konflikte mit einem umweltpolitisch beachtenswert fortschrittlichen Kompromiß zu überwinden. Für diese Haltung wurde das Europäische Parlament sehr gelobt: »Das zweite direkt gewählte Europäische Parlament hat in der Dezembersitzung mit einer großen Mehrheit bewiesen, daß es den Namen Parlament verdient und die

176 Die Grenzwerte für CO und HC wurden etwas höher angesetzt als bei den US-83-Standards: CO: 5 Gramm pro Meile statt 3,4 Gramm pro Meile, HC: 0,5 Gramm pro Meile statt 0,41 Gramm pro Meile, möglicherweise, um den Herstellern mehr Flexibilität bei CO und HC zu gewähren, da der Hauptakzent auf die NO_x-Grenzwerte gesetzt wurde.

177 Die Ausgrenzung der Japaner wurde in den Ausschußverhandlungen ziemlich unverblümt angesprochen: Einer GATT-Klage Japans könne man ruhig entgegensehen, da diese Verfahren lange Zeit in Anspruch nähmen, die *waiver*-Regelung aber nur bis 1989 gelten solle.

europäischen Prioritäten über nationale Egoismen hinweg erkennt.«[178] Da dem Parlament jedoch nur beratende Funktion zukam, konnte von diesem Beschluß nur eine Signalwirkung ausgehen. Ein echter Einfluß auf die Entscheidung des Ministerrats war nicht zu erwarten.

4.3.2.5 Unterstützung der Kommission durch den Wirtschafts- und Sozialausschuß

Gemäß Art. 100 EWGV konsultierte der Rat auch den Wirtschafts- und Sozialausschuß. Die Entwürfe wurden am 3. Juli 1984 zur Stellungnahme an die *Fachgruppe IND: Industrie, Handel, Handwerk und Dienstleistungen* verwiesen, die *Fachgruppe ENV: Umweltschutz* wurde beratend beteiligt. Bei der Befassung der Ausschüsse orientierte sich der Wirtschafts- und Sozialausschuß damit wie üblich an der Zuständigkeit der Kommissionsdienststellen. Am 22. November 1984 – rechtzeitig zur Ratssitzung am 6. Dezember – wurde die Stellungnahme des Wirtschafts– und Sozialausschusses im Plenum verabschiedet. In der Stellungnahme[179] werden die Entwürfe der Kommission als Vorsorgemaßnahmen begrüßt, was darauf hindeutet, daß Einigkeit über die umweltpolitische Notwendigkeit der Maßnahmen bestand. Umweltbelastungen und Kosten werden vorsichtig abgewogen, wobei die Kostenangaben der Kommission bzw. des CCMC zugrundegelegt werden. Die Stellungnahme weist auf mögliche Schwierigkeiten im Reiseverkehr bei nicht abgestimmter Umsetzung beider Richtlinien hin. Daß die Kommissionsvorschläge die Wahl der Technologie offenlassen, wird begrüßt. Wie alle beteiligten Akteure drängt auch der Wirtschafts- und Sozialausschuß den Rat, die Entscheidung über die beiden Entwürfe noch vor Ende 1984 zu treffen.

Zu den beiden Richtlinien macht der Ausschuß folgende Änderungsvorschläge:

- Die obligatorische Einführung bleifreien Benzins und die Herabsetzung des Höchstgehalts von verbleitem Benzin auf 0,15 Gramm pro Liter solle vom 1. Juli 1989 auf 1. Januar 1986 vorgezogen werden;
- für Pkw größerer Hubraumklassen sollten bereits ab 1988 für neue Modelle und ab 1990 für Neuwagen Grenzwerte eingeführt werden, die den US-Standards entsprechen;

178 VWD-Europa vom 14.12.1984; vgl. auch Weber 1987, S. 85; Corcelle 1985, S. 261.

179 Stellungnahme zu den Vorschlägen über die Änderung der EWG-Richtlinien über den Bleigehalt des Benzins und die Abgase aus Kraftfahrzeugen, ABl. C 25 vom 28.1.1985, S. 46 ff.

- für alle anderen Pkw sollten die von der Kommission vorgeschlagenen Grenzwerte bereits ab 1988/90 angewendet werden, statt ab 1989/91;
- die Abgrenzung der oberen Hubraumklasse solle anhand »objektiver Kriterien« noch vorgenommen werden.

Diese Regelung führe zu besseren Resultaten als die Abgaspolitik in den USA und habe geringere Kosten zur Folge, als die sofortige generelle Einführung der US-Standards. Den Mitgliedstaaten solle erlaubt werden, die vorzeitige Befolgung der US-Standards zu fördern; allerdings dürfe die Einheit des europäischen Marktes nicht gefährdet werden. Schließlich wird die Kommission aufgefordert, Forschung über Abgastechnologien und über den Zusammenhang von Abgasemission und gefahrenen Geschwindigkeiten zu betreiben und darüber zu berichten.

Diese Stellungnahme, die mit 58 Ja- und 8 Nein-Stimmen bei 21 Enthaltungen verabschiedet wurde, geht also umweltpolitisch immerhin weiter als der Kommissionsvorschlag, wenn auch nicht so weit wie das Modell des Parlaments. Noch stärker als das Parlament berücksichtigt die Lösung des Wirtschafts- und Sozialausschusses die Interessen der Automobilproduzenten aus Frankreich, Italien und Großbritannien. Auch bei diesem Vorschlag hätten vorwiegend die deutschen Produzenten US-Standards erfüllen müssen; für die anderen Hersteller hätten auch langfristig nur die recht weichen Werte des Kommissionsvorschlags Gültigkeit gehabt. Sowohl das Votum des Europäischen Parlaments als auch das des Wirtschafts- und Sozialausschusses suchten einen Kompromiß zu finden, der den deutschen Interessen und Möglichkeiten entgegenkam und den anderen betroffenen Mitgliedsländern nicht zuviel abforderte, der aber gleichzeitig im Sinne des Umweltschutzes bessere Resultate bewirkt hätte. Ein zentraler Gedanke beider Lösungsmodelle, die Unterscheidung nach Größenklassen, fand später auch Eingang in die Entscheidung des Rates. Allerdings brauchte der Rat die Stellungnahmen beider Gremien nicht zu berücksichtigen und hat dies auch nicht in der Form getan, daß er konkrete Vorschläge übernommen hätte.

4.3.2.6 Konflikte und Drohungen: Die Mitgliedstaaten

In ihrer Reaktion auf die Vorschläge der Kommission zur Einführung bleifreien Benzins und neuen Abgasgrenzwerten teilten sich die Mitgliedstaaten in zwei Gruppen: Auf der einen Seite standen Deutschland, die Niederlande und

Dänemark, die eine Beschleunigung der Einführung wünschten, auf der anderen Seite Frankreich, Großbritannien und Italien, die Vorbehalte besonders gegen die von der Kommission vorgesehene zweite Phase anmeldeten. Deutschland, Dänemark, Luxemburg und die Niederlande waren der Meinung, das Datum der obligatorischen Einführung bleifreien Benzins solle vorgezogen werden.[180] Frankreich, Großbritannien, Italien, Belgien und Irland stimmten dem von der Kommission vorgeschlagenen Datum 1. Juli 1989 zu. Griechenland erhob Einwände gegen die Möglichkeit der freiwilligen Einführung ab 1. Januar 1986, da es nachteilige Auswirkungen auf den Tourismus befürchtete. Tatsächlich waren im Fall Griechenlands besonders gravierende Auswirkungen zu erwarten, falls nicht auch im Transitland Jugoslawien bleifreies Benzin angeboten würde.

Deutschland, Dänemark und die Niederlande traten für eine einstufige Verschärfung der Abgasgrenzwerte ein, die zweite Phase solle entfallen. Deutschland und Dänemark wollten ein Inkrafttreten der neuen Grenzwerte sobald als möglich, am besten ab 1986. Die Niederlande machten dagegen den Vorschlag, die neuen Werte ab dem 1. Oktober 1990 für neue Modelle, ab 1992 für Neuwagen einzuführen. Nach den Vorstellungen dieser drei Länder sollten die neuen Grenzwerte den amerikanischen Standards entsprechen. Die Niederlande votierten außerdem für die Abschaffung des Summengrenzwertes HC + NO_x. Frankreich und Großbritannien hielten dagegen eine Anpassung an die amerikanischen Normen nicht für notwendig. Außerdem solle nicht jetzt schon über die Werte der zweiten Phase 1995 entschieden werden, da damit technologischen Entwicklungen vorgegriffen werde. Über die Grenzwerte könne erst dann sinnvoll entschieden werden, wenn über die anzuwendenden Testverfahren Klarheit herrscht. Frankreich und Großbritannien wandten sich auch gegen die im Kommissionsentwurf vorgesehene Möglichkeit der vorzeitigen Einführung der neuen Grenzwerte in den Mitgliedstaaten. Dadurch würden Handelshemmnisse entstehen, die Einheit des Marktes wäre gefährdet. Italien, das sich zunächst zurückhaltend geäußert hatte, schloß sich im Herbst diesen beiden Positionen Frankreichs und Englands an.

Die europäische Diskussion wurde 1984 hauptsächlich durch die Vorgänge und Entscheidungen in der Bundesrepublik Deutschland bestimmt. Die politischen Ziele der Bundesregierung umfaßten im Frühjahr 1984 die Einführung von bleifreiem Normal- und Superbenzin ab 1. Januar 1986 und die Anwen-

180 Laut VWD-Europa vom 29.6.1984 erklärten diese vier Mitgliedstaaten, daß sie bereit seien, ab 1.1.1986 bleifreies Benzin anzubieten.

dung der US-Standards und der amerikanischen Prüfverfahren für Abgase ebenfalls ab 1. Januar 1986. Die Vorschläge der EG-Kommission hielt das Innenministerium für »unzureichend«.[181] Die Bundesregierung werde bei den Ratsverhandlungen alles ihr Mögliche tun, um ein Vorziehen des Termins zu erreichen, und werde außerdem die Möglichkeiten der freiwilligen früheren Einführung voll ausschöpfen.[182] Vor der für September geplanten Beschlußfassung des Kabinetts versuchte Staatssekretär Spranger in Frankreich für die deutschen Entscheidungen um Verständnis zu werben (vgl. VWD-Europa vom 5.9.1984). Er betonte, daß die Bundesrepublik nach wie vor das Ziel verfolge, ab 1. Januar 1986 US-Grenzwerte einzuführen und den Termin 1995 nicht akzeptiere. Spranger versuchte zu erreichen, daß Frankreich ebenfalls ab 1986 bleifreies Benzin zur Verfügung stelle. Mit diesen Vorstellungen stieß er vor allem im Industrieministerium auf Ablehnung. Für Frankreich seien die Vorschläge der Kommission maßgebend; außerdem sei das Problem der Luftverschmutzung in Frankreich nicht so groß. Umweltministerin Bourchardeau dagegen begrüßte die »Pilotfunktion«, die von der Bundesrepublik übernommen worden sei. Auch innerhalb der französischen Regierung gab es also unterschiedliche Positionen in der Abgasfrage, wobei aber das Umweltministerium weniger Durchsetzungsvermögen zeigte.

Mit dem Kabinettbeschluß vom 19. September 1984 legte die Bundesregierung ihr endgültiges »Konzept zur Einführung bleifreien Benzins und des umweltfreundlichen Autos« vor. In einem ersten Schritt sollte ab 1985 ein finanzieller Anreiz geschaffen werden, in einem zweiten Schritt war dann ab 1988/89 die obligatorische Einführung der US-Standards vorgesehen. Der Beschluß enthielt die folgenden Regelungen:[183]

- Die Mineralölsteuer sollte ab 1. Juli 1985 bis 31. Dezember 1991 für unverbleites Benzin um zwei Pfennig pro Liter gesenkt, für verbleites Benzin um zwei Pfennig erhöht werden.

181 Vgl. zur Begründung Pressemitteilung des BMI vom 17.5.1984; Umweltbundesamt, Kurzinformation Nr. 13/1984 vom 15.8.1984.

182 Rede von Bundesinnenminister Zimmermann in der umweltpolitischen Debatte des Deutschen Bundestages am 9.2.1984; vgl. Pressemitteilung des BMI vom 22.2.1984 und vom 9.2.1984.

183 Vgl. z.B. Bulletin der Bundesregierung Nr. 107 vom 21.9.1984; Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik Nr. 67/1984 vom 26.9.1984: Das Konzept der Bundesregierung zur Einführung bleifreien Benzins und des umweltfreundlichen Autos; VWD-Europa vom 18.9.1984.

- Ab dem 1. Januar 1988 sollte für Pkw über zwei Liter Hubraum, ab dem 1. Januar 1989 für alle Pkw die Einhaltung der US-Standards verbindlich vorgeschrieben werden. »Im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften werden die Voraussetzungen dafür zu schaffen sein« (Wortlaut des Beschlusses).
- Die finanzielle Förderung umweltfreundlicher Pkw sollte durch Befreiung von der Kraftfahrzeugsteuer verwirklicht werden. Die Förderung sollte ab 1. Juli 1985 in Kraft treten für die Zulassungsjahrgänge bis 1987 bei Pkw über zwei Litern, bis 1988 für allen anderen Pkw. Die Befreiungsdauer betrug je nach Hubraumgröße zwischen vier und zehn Jahren, so daß der gesamte Steuervorteil für die Zulassungsjahrgänge 1985/86 jeweils etwa 3 000 DM ausmachte. Für spätere Zulassungsjahrgänge nahm der Steuervorteil ab.
- Für herkömmliche, also nicht umweltfreundliche Kraftfahrzeuge sollte sich der Steuersatz ab 1. Januar 1986 von 14,40 DM pro 100 Kubikzentimeter Hubraum bei Neuzulassungen ab dem 1. Januar 1986 auf 21,60 DM, bei Altfahrzeugen auf 16 DM erhöhen. Damit hoffte man über einen Zeitraum von zehn Jahren Aufkommensneutralität zu erreichen.
- Vor dem 1. Juli 1985 zugelassene umweltfreundliche Pkw und umgerüstete Altfahrzeuge sollten in die Förderung miteinbezogen werden, ebenso Dieselfahrzeuge, welche die US-Standards für gasförmige Emissionen und Partikel einhalten konnten.

Die in diesem Konzept vorgenommene neue Fristsetzung für die verbindliche Einführung der US-Standards muß als Entgegenkommen an die EG gewertet werden. Auf direkte Kaufbeihilfen wurde verzichtet, um nicht Anlaß zu einem Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 92 EWGV (Verbot der Beihilfegewährung) zu geben. Als Maßstab für den »umweltfreundlichen Pkw« hatte man zu diesem Zeitpunkt noch die US-Standards im Auge, auch wenn im Regierungsbeschluß davon nicht explizit die Rede ist.

Das neue Konzept der Bundesregierung, das zwar immer noch auf eine möglichst rasche Einführung der Katalysatortechnologie zielte, aber doch auch bemüht war, die EG-Partner nicht zu verprellen, fand die prinzipielle Zustimmung der Automobil- und Mineralölindustrie (vgl. VWD-Europa vom 19.9.1984). Kritisiert wurde die Ausgestaltung der finanziellen Anreize vom ADAC.[184] Dieser war seit 1983 vehement für die Einführung bleifreien Benzins

184 Vgl. z.B. ADAC-Motorwelt Nr. 11/84: Steuer sparen mit dem Katalysator; Nachrichten der ADAC-Pressestelle Nr. SD 540/84 vom 18.2.1985: Kfz-Steuer-Vorschlag muß modifiziert werden; ADAC-Motorwelt Nr. 2/85: »Katy« im Steuer-Clinch.

und des Katalysatorautos eingetreten.[185] Er befürwortete jedoch direkte Beihilfen für die Käufer von Katalysatorautos[186] und wandte sich vor allem gegen jede Erhöhung der Kfz- und Mineralölsteuer, da sie eine »Doppelbelastung« für die Autofahrer bedeute.[187] Er vertrat also konsequent das Interesse des Konsumenten, dem es natürlich mehr entspricht, sich umweltfreundliches Verhalten von der Allgemeinheit subventionieren zu lassen, als für umweltschädliches Verhalten in Form höherer Steuern für verbleites Benzin und Pkw mit hohem Schadstoffausstoß zu bezahlen.

Während die Pläne der Bundesregierung in Deutschland auf breite Unterstützung auch der Länder[188] und kaum auf Kritik stießen[189], waren die Reaktionen aus anderen Mitgliedstaaten und der europäischen Institutionen sehr viel schärfer (vgl. zum folgenden VWD-Europa vom 19.9.1984, 10.9.1984 und 21.9.1984). Bereits vor dem Kabinettbeschluß vom 19. September hatte der französische Ministerpräsident Fabius ein Schreiben an Kanzler Kohl gerichtet, in dem er darum bat, bei allen nationalen Maßnahmen die Belange der EG-Partner zu berücksichtigen. Die französische Regierung lehne einseitige Beschlüsse ab. Auch Umweltministerin Bourchardeau forderte eine Einigung auf europäischer Ebene. Nach Bekanntwerden des Beschlusses protestierte die französische Autoindustrie gegen »das einseitige deutsche Vorgehen«, das gegen die EG-Verträge verstoße. Die französische Industrie drohte mit einer Anrufung des EuGH wegen des deutschen Vorstoßes. Zwar beherrsche man auch

185 Vgl. z.B. den ersten Bleifrei-Test in Berlin, der vom ADAC durchgeführt wurde (Berliner Morgenpost vom 23.6.1983, Bild Berlin vom 23.6.1983); Nachrichten der ADAC-Pressestelle SD 509/83 vom 15.7.1983: »Bleifreies Benzin: ADAC unterstützt Bemühungen um besseren Umweltschutz«, AD 145/83 vom September 1983: Informationen zum sauberen Auto; Schwerpunktthema der ADAC-Motorwelt Nr. 9/83 war das »saubere Auto«. In einem offenen Brief an Innenminister Zimmermann vom 19.12.1983 drängte der ADAC auf baldige Entscheidung und riet zu »deutlich spürbaren« finanziellen Erleichterungen für Autofahrer; Nachrichten der ADAC-Pressestelle Nr. SD 513/84 vom 17.5.1984: EG verzögert Umweltschutz; regelmäßiges Merkblatt Autoabgas und Umweltschutz, z.B. Nr. 19/10-1984, Nr. 35/12-1986, Nr. 11/03-1987.

186 Vgl. ADAC-Motorwelt Nr. 8/84: Etappensieg für saubere Autos; Nachrichten der ADAC-Pressestelle Nr. SD 519/84 vom 30.8.1984: ADAC fordert direkte Katalysator-Kaufhilfe.

187 Vgl. Nachrichten der ADAC-Pressestelle Nr. SD 509/84 vom 29.3.1984: Hände weg von der Mineralölsteuer und Nr. SD 518/84 vom 27.8.1984: Steuererhöhungen für Autofahrer, die sich nicht sofort ein umweltfreundliches Auto kaufen, lehnt der ADAC ab.

188 Entschließung des Bundesrates zur Einführung umweltfreundlicher Kraftfahrzeuge, BRats-Drs. 341/84 vom 14.9.1984; vgl. auch VWD-Europa vom 14.9.1984.

189 Grundsätzliche Kritik am Regierungskonzept kam nur von ökonomischer Seite, wobei besonders die mangelnde Übereinstimmung der Maßnahmen mit dem Verursacherprinzip, die nicht ausreichende Anreizwirkung und die mangelnde Durchschaubarkeit betont wurden (vgl. z.B. Suntum 1984).

in Frankreich die Katalysatortechnologie, man sehe aber von ihrer Anwendung solange ab, bis eine gemeinsame europäische Regelung gefunden sei. Wenn es nicht zu einer Harmonisierung komme, seien eine Zersplitterung des Marktes und in deren Gefolge Absatz- und Beschäftigungseinbußen zu erwarten (vgl. VWD-Europa vom 29.11.1984).

Die italienische Industrie vermeldete dagegen lediglich, daß sie sich in der Lage sehe, Katalysatorautos zu produzieren. Technische Schwierigkeiten seien nicht zu befürchten, da seit Jahren Erfahrungen mit US-Exporten vorlägen. Zwar pochte sie auf die gemeinsame europäische Lösung und bedauerte das wettbewerbsverzerrende Vorpreschen eines einzelnen Landes, doch hatte sie nicht die Absicht, eine Klage gegen den deutschen Vorstoß bei der EG anzustrengen. Fiat könne ab 1985 mit der Lieferung von Katalysatormodellen beginnen und bis 1989 alle Typen mit Katalysator ausrüsten. Problematisch sei aber die Kostenfrage bei Katalysatoren für kleine Modelle (vgl. VWD-Europa vom 13.11.1984).

Großbritannien reagierte desinteressiert:[190] Die britische Regierung stelle gegenwärtig keine Überlegungen zur Einführung abgasarmer Autos an, sondern wolle eine Entscheidung auf EG-Ebene abwarten. Außerdem wurde wieder auf das Magerkonzept verwiesen: Zur Zeit werde ein Motor entwickelt, der wenig Benzin verbrauche und abgasarm sei. Anfang Oktober sprach sich der britische Handelsminister Shannon auf einer Sitzung des Binnenmarktrates gegen die Festlegung auf den Drei-Wege-Katalysator aus. Der Katalysator stelle in den Augen der Briten keine wirksame und kostengünstige Lösung dar. Bei der Festlegung der Einführungsfristen für schadstoffarme Autos dürften nicht nur die deutschen Umweltbesorgnisse gesehen, sondern es müßten auch Kosten und Benzinverbrauch berücksichtigt werden (vgl. VWD-Europa vom 9.10.1984).

Der politische Dachverband der europäischen Autohersteller CLCA legte bei der Kommission eine Beschwerde gegen die Beschlüsse der Bundesregierung ein. Die einseitige deutsche Aktion verstoße gegen den EWG-Vertrag und führe zur Entstehung von Handelsbarrieren und Wettbewerbsverzerrungen. Die steuerliche Förderung abgasarmer Pkw stelle eine versteckte Subvention dar. Der CLCA wandte sich besonders gegen die Erhöhung der Kfz-Steuer für Pkw, die nicht den neuen Abgasgrenzwerten entsprechen. Die Kommission reagierte zunächst zurückhaltend. Sie könne erst handeln, wenn der Kabinettsbeschluß rechtskräftig geworden sei.

190 Die britische Autoindustrie war ja durch die deutschen Beschlüsse kaum betroffen, da sie nur wenig in die Bundesrepublik exportiert; vgl. Abschnitt 4.2.3.2.

Am 22. und 23. Oktober 1984 unternahm Innenminister Zimmermann eine Reise nach Paris, London und Rom mit dem Ziel der »Verdeutlichung der Beschlüsse der Bundesregierung vom 19. September«.[191] Im Gepäck hatte er die Alleingangsdrohung: »Ich werde deshalb meinen Kollegen den Ernst der Umweltlage in Deutschland, aber auch in anderen Ländern verdeutlichen und keinen Zweifel daran bestehen lassen, daß die Bundesrepublik im äußersten Falle auch eine Ausnahmegenehmigung [nach Art. 36 EWGV] für die Einführung des umweltfreundlichen Autos in Anspruch nehmen muß.« Bei dieser Reise erzielte Zimmermann immerhin einige Ergebnisse, die sich vor allem auf das vorzeitige Angebot bleifreien Benzins bezogen.[192] Frankreich sagte zu, bereits vor 1989 entsprechend dem Bedarf an den Hauptverkehrsstraßen und in den Ferienzentren bleifreies Benzin anzubieten. Auch in Großbritannien und Italien werde vor 1989 (in Italien »spätestens 1987«) bleifreies Benzin zur Verfügung gestellt. Italien signalisierte darüber hinaus Kompromißbereitschaft bei der Verkürzung der Fristen für die Einführung neuer Abgasgrenzwerte. Einen echten Fortschritt bildete das Zugeständnis Frankreichs, für Pkw über zwei Liter Hubraum bereits ab 1989 Grenzwerte einzuführen, die den Katalysatoreinbau erfordern. In den Pressemitteilungen über die Erfolge der Zimmermann-Reise wurde die altbekannte britische Fixierung auf das Magerkonzept ebenfalls als Entgegenkommen interpretiert: »Erstmals verbindet Großbritannien seinen Vorschlag für das abgasarme Magerkonzept bei Benzinmotoren mit einem später nachzuschaltenden Oxidations-Katalysator. Hiermit nähert sich die britische Regierung den deutschen Vorstellungen.« Da das Magerkonzept ohnehin nur in Verbindung mit einem Oxidationskatalysator akzeptable Abgaswerte versprach und auch dann keinesfalls die mit Drei-Wege-Katalysator erreichbaren Werte erzielte, ist jedoch in der Position Großbritanniens keine Veränderung zu sehen. Daß der Oxidationskatalysator als Annäherung an deutsche Vorstellungen gewertet werden konnte, ist ein Indiz dafür, wie sehr sich die Diskussion in der deutschen Öffentlichkeit auf die Alternative »Katalysator: ja oder nein« verengt hatte. Dem eigentlichen Ziel der Bundesregierung, nämlich möglichst schnell eine dem Stand der Technik entsprechende Senkung der Grenzwerte zu erreichen, war man nicht näher gekommen, doch konnte über das Stichwort Katalysator der Eindruck eines Verhandlungserfolgs vermittelt werden.

Kurz vor der Sitzung des Umweltministerrats am 6. Dezember 1984 zeichneten sich dann weitere Annäherungen der Positionen ab (vgl. VWD-Europa

191 Vgl. Pressemitteilung des BMI vom 19.10.1984.

192 Vgl. Pressemitteilung des BMI vom 24.10.1984 und VWD-Europa vom 24.10.1984.

vom 5.12.1984). Der italienische Umweltminister Biondi kündigte an, sich für eine rasche Verpflichtung zum Katalysatoreinbau einzusetzen. Ab 1988 sollten Pkw mit großem Hubraum, ab 1989 Pkw mit mittlerem Hubraum und ab 1995 Fahrzeuge mit kleinem Hubraum mit Katalysatoren ausgestattet werden. Auch Frankreich und Großbritannien zeigten sich hinsichtlich des Termins 1989 in den oberen Hubraumklassen kompromißbereit, sofern für Kleinwagen noch eine Übergangsfrist bis mindestens 1992 vorgesehen werde.

4.3.2.7 Allmähliche Annäherung: Die Verhandlungen im Umweltministerrat

Die beiden Kommissionsvorschläge in KOM (84) 226 waren nach der ersten Beratung im Umweltministerrat am 28. und 29. Juni 1984 zur Verhandlung an den *Ausschuß der Ständigen Vertreter* und von diesem an die Ad-hoc-Gruppe *Bleigehalt des Benzins und Luftverunreinigung durch Autoabgase* verwiesen worden. Die Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten wurden über bilaterale Kontakte, in verschiedenen Kommissions- und Ratsarbeitsgruppen, im AStV und im Rat der Minister selbst fortgeführt, bis im Juni 1985 eine Einigung erreicht werden konnte. Die Annäherung erfolgte in mehreren Stufen: Ein erster Schritt zu einer Lösung war der Gedanke der Hubraumklasseneinteilung, wobei man sich aber bis zum Frühjahr 1985 über die genauen Modalitäten nicht einigen konnte. Bei der Ratssitzung im Dezember 1984 kam man aber immerhin in der Frage der Einführung des bleifreien Benzins zu einem grundsätzlichen Kompromiß. Auf Arbeitsgruppenebene wurde im Januar und Februar 1985 weiter nach Lösungen für die Einteilung in Hubraumklassen und nach einer Definition für die US-Gleichwertigkeit der Normen gesucht. In dieser Phase drohten die Konflikte zwischen den Mitgliedstaaten zu eskalieren. Zwar scheiterten die Ratsverhandlungen am 7. März, doch konnte auf einer Sondertagung am 21. März eine Grundsatzeinigung über das System der Hubraumklassen und die Einführungstermine für die neuen Grenzwerte erzielt werden. Die Festlegung der Grenzwerte selbst gelang erst bei der nächsten Ratssitzung am 28. Juni 1985.

Die niederländische Delegation hatte im Rahmen der Ad-hoc-Arbeitsgruppe im Juli 1984 einen Kompromißvorschlag[193] vorgelegt, nach dem in einer Stufe, nämlich am 1. Oktober 1990, für neue Modelle und am 1. Oktober 1992

193 Basis war eine Studie über Emissions- und Verbrauchsverhalten von Pkw mit verschiedenen Abgasreinigungssystemen: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer: Demonstration programme clean and fuel efficient cars, Publikatiereeks Lucht 44, 's-Gravenhage, April 1985.

für Neuwagen Grenzwerte eingeführt werden sollten, die den amerikanischen oder japanischen Normen vergleichbar, aber an europäische Verkehrbedingungen angepaßt sein sollten. Dies sollte mit einem neuen europäischen Testverfahren erreicht werden, das neben dem Stadt- auch einen Hochgeschwindigkeitszyklus enthalten sollte. Eine echte Vergleichbarkeit der vorgeschlagenen Grenzwerte (für CO 30 Gramm pro Test, für HC 3 Gramm pro Test und für NO_x 4 Gramm pro Test) mit den US-83-Standards war allerdings nicht gegeben. Der Einführungszeitpunkt wurde von der deutschen Delegation als zu spät, von Italien und Großbritannien als zu früh angesehen. Briten und Franzosen beharrten auch auf der zweiphasigen Verschärfung der Normen. Dennoch wurde der niederländische Vorschlag zumindest von Italien und Frankreich als Basis für einen Kompromiß betrachtet; vor allem der Gedanke eines neu definierten Europa-Zyklus stieß auf Interesse bei Frankreich – möglicherweise wegen der damit verbundenen Verzögerung, denn die Entwicklung eines neuen Zyklus würde natürlich einige Zeit in Anspruch nehmen.

Die Frage des bleifreien Benzins und der Autoabgase wurde am 15. Oktober 1984 auf einer informellen Tagung der Wirtschafts- und Industrieminister behandelt, obwohl der Binnenmarktrat eigentlich nicht zuständig war. Zu diesem Industrieministertreffen steuerte Deutschland erneut ein Memorandum bei[194], in dem die Anwendung der US-Standards ab 1. Januar 1988 für Pkw mit über zwei Litern Hubraum und ab 1. Januar 1989 für alle anderen Pkw gefordert wurde. Auf Anregung des Kommissar Davignon leiteten die Industrieminister die Einsetzung einer neuen Ratsarbeitsgruppe auf hoher Ebene ein.[195] Diese *High Level Working Party* wurde am 25. Oktober formell vom AStV installiert und ersetzte bis zum Frühjahr 1985 die Ad-hoc-Arbeitsgruppe.

Als die High Level Working Party am 5. November 1984 ihre Arbeit aufnahm, hatten sich die Positionen der Mitgliedstaaten im Vergleich zum Sommer kaum verändert: Luxemburg hatte sich der Haltung Deutschlands und Dänemarks angeschlossen, daß sobald wie möglich die US-Grenzwerte eingeführt werden sollten. Belgien, Griechenland und Irland bezogen keine spezifische Position, bejahten aber mit Frankreich, Italien und Großbritannien die erste Phase des Kommissionsvorschlags. Griechenland, Irland und Italien zeigten sich auch gegenüber dem Vorschlag der Kommission für die zweite Phase auf-

194 Memorandum der Bundesrepublik Deutschland vom 9.10.1984.

195 Kommissar Davignon schlug bei dieser Gelegenheit auch vor, die Abgasfrage auf einem vereinigten Binnenmarkts- und Umweltministerrat am 6.12.1984 zu behandeln, eine Anregung, die aber nicht verwirklicht wurde. Das EUB kritisiert Davignon wegen dieser Vorschläge: »Thus, yet another attempt to ›kill‹ the car-emissions-proposal before it has even reached the Environment Council!« Vgl. EUB-Pressemitteilung Nr. C 208/84 vom 26.10.1984.

geschlossen. Die Grenzwerte der zweiten Phase sollten nach Meinung Großbritanniens dagegen vorerst überhaupt nicht fixiert werden, und Frankreich regte an, eine Arbeitsgruppe einzusetzen, die die Definition der US-Äquivalenz der neuen Grenzwerte übernehmen sollte. Die von der Kommission in der Ergänzung zum Richtlinienentwurf vom Oktober vorgeschlagenen Werte fanden bei keiner Delegation Unterstützung, da Deutschland die Marge als »zu weit« bezeichnete.

Im Verlauf des November wurden erste Annäherungen der Standpunkte der Mitgliedstaaten erreicht, indem eine Differenzierung der Einführungszeitpunkte nach Hubraumklassen ins Auge gefaßt wurde. Die technisch unterschiedliche Behandlung verschiedener Größenklassen wurde ja schon durch den Kommissionsvorschlag angestrebt, der für Pkw höherer Hubraumklassen die Abgasreinigung mittels Drei-Wege-Katalysator erfordert hätte, während für kleinere Wagen auch andere Abgastechnologien eingesetzt werden konnten. Auch in den Vorschlägen des Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses war das Element der Unterscheidung nach Größenklassen enthalten. Die Kommission hatte sich bereits seit dem Frühjahr 1984 bemüht, Daten über die Zusammensetzung des Fahrzeugparks in der EG nach Hubraum zu ermitteln. Tabelle 4.7 zeigt die Ergebnisse dieser Ermittlungen, die als Grundlage für die Einigung im März 1985 dienten.

Tabelle 4.7: Benzinfahrzeuge nach Hubraumklassen, für die vier großen autoproduzierenden Mitgliedstaaten, in Prozent, 1983

	Hubraumklasse					
	bis 1,4 l		1,4 – 2 l		über 2 l	
	Erst-zulassung	Produktion	Erst-zulassung	Produktion	Erst-zulassung	Produktion
Deutschland	37	31	51	52	12	17
Frankreich	67	71	30	27	3	2
Großbritannien	50	61	42	34	8	5
Italien	84	74	15	25	1	1
EG 12	57	54	36	37	7	9

Quellen: Angaben der nationalen Automobilherstellerverbände.

Zur Begründung der Differenzierung nach Hubraum zog die Kommission folgende Überlegungen heran: Bei Fahrzeugen mit über zwei Litern Hubraum seien die Gewinnspannen der Hersteller zufriedenstellend und die Fahrzeuge technisch relativ leicht und kostengünstig auf Katalysatorsysteme umstellbar. Außerdem würden viele Modelle in US-Versionen hergestellt. Wegen der hohen durchschnittlichen Fahrleistung, die überwiegend im außerstädtischen Verkehr erbracht wird (bei höheren Geschwindigkeiten steigen die NO_x-Emissionen), sei auch der Beitrag dieser Klasse zur Luftverunreinigung überdurchschnittlich hoch. Bei den kleinen Fahrzeugen seien die Gewinnspannen gering, die Anpassung an strenge Abgasbestimmungen sehr kostspielig und außerdem der Beitrag zur Luftverunreinigung relativ niedriger (geringere durchschnittliche Fahrleistungen, vorwiegend im Stadtverkehr). Bei der mittleren Klasse seien die Gewinnspannen befriedigend, und strenge Abgasbestimmungen könnten rascher erfüllt werden als bei den Kleinwagen, da in dieser Klasse zur Zeit bereits der Übergang zu elektronischen Gemischbildungs- und Zündsystemen beginne und hier am ehesten Magermotoren einsetzbar seien. Der Beitrag dieser Klasse zur Luftverunreinigung liege im Durchschnitt. Für die obere Hubraumklasse sei daher die baldige Einführung von US-gleichwertigen Grenzwerten gerechtfertigt, ebenso für die mittlere Klasse ein Vorziehen gegenüber dem ursprünglichen Termin 1995, während für die Kleinwagen zunächst nur die Werte der ersten Phase gefordert werden könnten.

Damit kam man den Interessen der Mitgliedstaaten entgegen: Wenn man US-Standards zunächst nur für die obere Hubraumklasse forderte, waren die Hersteller in Frankreich und Italien, die überwiegend Kleinwagen produzieren, nur in geringem Umfang betroffen. Gleichzeitig konnte in Deutschland, wo der Marktanteil dieser Klasse überdurchschnittlich hoch ist, immerhin eine substantielle Luftverbesserung erzielt werden. Die deutschen Hersteller in dieser Klasse hatten kaum Probleme mit der Umstellung auf Katalysatormodelle. Die Einführung von US-Standards für die mittlere Klasse mit einigen Jahren Verzögerung gab Großbritannien, wo diese Klasse überdurchschnittlich hergestellt und gefahren wird, Zeit zur Weiterentwicklung der Magerkonzepte.

Bei der Diskussion in der High Level Working Party war allerdings zunächst noch nicht klar, ob zwei oder drei Hubraumklassen unterschieden werden und wo die Grenzen zwischen den Klassen gezogen werden sollten. Obwohl die Ständigen Vertreter in ihrem Bericht an den Rat davon ausgingen, daß die Meinungsverschiedenheiten zwischen den Delegationen zu diesem Zeitpunkt kaum beizulegen seien, ergaben sich bei der Sitzung des AStV am 21. November 1984 einige Weiterentwicklungen (vgl. SZ vom 15.2.1985):

- Zur oberen Hubraumklasse sollten Fahrzeuge mit einem Hubraum von 2 000 Kubikzentimetern und mehr zählen; lediglich Deutschland votierte noch für eine Untergrenze von 1 800 Kubikzentimetern. Hinsichtlich des Einführungszeitpunktes wurde als Kompromiß der 1. Oktober 1988 für neue Modelle und der 1. Oktober 1990 für neue Fahrzeuge in Aussicht genommen. Die genaue Festlegung der Grenzwerte wurde noch nicht diskutiert; sie sollten im Rahmen der von der Kommission vorgeschlagenen zweiten Stufe liegen.
- Bei den Kleinfahrzeugen konnte man sich über die Obergrenze noch nicht einigen: Der Hubraum sollte in jedem Fall weniger als 1 500 Kubikzentimeter betragen. 1 300 Kubikzentimeter wurden anvisiert, jedoch von einigen Delegationen als zu hoch, von anderen als zu niedrig angesehen. Deutschland und Dänemark wollten für diese Klasse die Grenzwerte der zweiten Phase ab 1989 anwenden, alle anderen Delegationen hielten dies für unrealistisch. Die meisten Delegationen erklärten sich jedoch bereit, zu einem früheren Zeitpunkt als 1995 strengere Grenzwerte als die der ersten Phase zu akzeptieren, sofern bei der Festlegung der Grenzwerte neue Techniken berücksichtigt würden. Das heißt, die Standards sollten nicht so streng sein, daß sie den Einbau von Drei-Wege-Katalysatoren erforderten.
- Für die Mittelklasse bestand weitgehend Unklarheit, hinsichtlich der Ober- und Untergrenze, aber auch hinsichtlich der Notwendigkeit dieser Kategorie, die von einigen Delegationen nicht gesehen wurde. Die Delegationen, die für die Mittelklasse eintraten (Großbritannien, Frankreich, Italien), stellten für diese Klasse als Ziel in Aussicht, die Grenzwerte der zweiten Stufe früher als 1995 in Kraft zu setzen.

Die Kommission versuchte zur Ratssitzung diese Positionen zu einem geschlossenen Einführungskonzept zu integrieren: In der oberen Hubraumklasse sollten die Grenzwerte der zweiten Phase ab 1988 oder 1989 für neue Modelle Anwendung finden, ab 1990 für alle Neufahrzeuge. Für die Mittelklasse lauteten die entsprechenden Daten 1992 und 1994. Für die Kleinwagen sollten ab 1988 und 1990 die Werte der ersten Phase eingeführt werden. Vorschläge über eine weitere Herabsetzung der Grenzwerte für Kleinfahrzeuge machte die Kommission nicht.

Daß der Umweltministerrat bei seiner Sitzung am 6. Dezember 1984 noch keine Entscheidung in der Abgasfrage treffen würde, ergab sich erstens aus dem Fehlen der Stellungnahme des Parlaments und zweitens daraus, daß die Annäherung der nationalen Delegationen nicht weit genug gediehen war. Der Rat erreichte jedoch einen gemeinsamen Standpunkt in der Frage des bleifreien

Benzins, so daß über diese Richtlinie nach Vorliegen der Parlamentsstellungnahme bei der nächsten Ratssitzung entschieden werden konnte.[196] Die Mitgliedstaaten einigten sich auf die folgende Regelung:

- Ab dem 1. Oktober 1989 mußten die Mitgliedstaaten die Versorgung mit unverbleitem Benzin in ausgewogener Streuung auf ihrem Hoheitsgebiet sicherstellen. Die freiwillige Einführung von bleifreiem Benzin zu einem früheren Zeitpunkt war erlaubt. Ab 1989 mußte unverbleites Superbenzin mit einer Mindestoktanzahl von 95 ROZ zur Verfügung gestellt werden; fakultativ konnte auch Normalbenzin auf den Markt gebracht werden.
- Die Mitgliedstaaten mußten jedoch auch Sorge dafür tragen, daß verbleites Benzin mit einem Bleigehalt zwischen 0,4 und 0,15 Gramm pro Liter in ausgewogener Streuung zur Verfügung gestellt wird. Die Senkung des Bleigehalts auf 0,15 Gramm pro Liter konnten die Mitgliedstaaten vornehmen, sobald sie es für angezeigt hielten.
- Die Mitgliedstaaten konnten für den Zeitraum von vier Monaten Ausnahmegenehmigungen bei der Kommission beantragen, wenn sie die Versorgung mit bleifreiem Benzin nicht sicherstellen können und wenn der Höchstwert des Bleigehalts bei verbleiten Benzin nicht eingehalten werden kann.

Bezüglich der Kraftfahrzeugemissionen beschränkte sich der Konsens auf Absichtserklärungen und auf einige Prinzipien, denen die europäische Lösung genügen sollte. Alle Delegationen zeigten sich »very concerned by environment problems« und waren sich einig über die Notwendigkeit »to tackle urgently the threats to the European environment«.[197] Außerdem zeigten sich alle Mitgliedstaaten stark an einer gemeinsamen europäischen Lösung der Probleme der Kraftfahrzeugemissionen interessiert. Diese Lösung sollte folgenden Bedingungen genügen:

- Es solle eine substantielle Verringerung der Autoabgase erreicht werden;
- der Zeitraum dafür solle so kurz als möglich sein;
- die EG-Verträge und die Einheit des Marktes sollten nicht verletzt werden; damit wurden Alleingänge ausgeschlossen;
- hinsichtlich der technischen Mittel solle Offenheit bestehen, und die Lösung solle sich am Stand der Technik orientieren, dabei aber Produktions-

196 Vgl. Pressemitteilung des Rates Nr. 11161/84 (Presse 206) vom 6./7.12.1984; VWD-Europa vom 6.12.1984.

197 Pressemitteilung des Rates Nr. 11161/84 (Presse 206) vom 6./7.12.1984.

und Energiekosten und die europäischen Verkehrsbedingungen berücksichtigen;
- als Basis für die weitere Überprüfung wurde die Differenzierung zwischen großen Pkw und anderen Pkw akzeptiert.

Die Formeln »substantielle Reduktion« oder »so kurz als möglich« waren interpretationsbedürftig und interpretationsfähig, ebenso die Bindung an den Stand der Technik unter Berücksichtigung der Kosten. Auch der Verzicht auf Alleingänge war keineswegs eindeutig, da Deutschland für diesem Fall beabsichtigte, sich auf Art. 36 EWGV zu berufen. Erreicht wurde eigentlich nur eine Festlegung auf ein europäisches Testverfahren und die Zustimmung zu einer Lösung auf dem Weg über die Differenzierung nach Hubraumklassen. Der Rat setzte sich das Ziel, auf der nächsten Sitzung des Umweltministerrats, die für Anfang März 1985 ins Auge gefaßt wurde, eine Entscheidung über die Regelung der Kraftfahrzeugemissionen zu treffen. Die High Level Working Party wurde beauftragt, bis Ende Januar einen Bericht zur Hubraumdifferenzierung sowie zu den Einführungsdaten und den Grenzwerten zu erarbeiten. Die Kommission wurde aufgefordert, zu zusätzlichen Maßnahmen der Emissionskontrolle im Verkehrsbereich Untersuchungen anzustellen: zu Partikelemissionen von Dieselfahrzeugen, zu gasförmigen Emissionen von Fahrzeugen über 3,5 Tonnen Gewicht und zu Geschwindigkeitsbegrenzungen.

Im Januar 1985 nahm die Kommissionsarbeitsgruppe *Motor Vehicle Emissions Group (MVEG)* bei der GD III ihre Arbeit auf. Sie hatte und hat die Aufgabe, die technischen Vorarbeiten für die Arbeit der Kommission in der Frage der Autoabgase zu leisten und die notwendigen Informationen zu sammeln. An den Sitzungen der MVEG nehmen neben Vertretern der Kommission auch Mitarbeiter der zuständigen nationalen Behörden und Vertreter der Automobil- und Mineralölindustrie teil. Im Rahmen der MVEG werden die technischen Aufgaben definiert und den Delegationen zugeteilt. Außerdem bringen alle Teilnehmer zu den für sie wichtigen Fragen relevante Informationen bei und versuchen auf diese Weise, die Diskussion zu beeinflussen. Die MVEG ist für die Interessenvertreter der Ort, an dem sie am frühesten, am direktesten und im Detail Einfluß auf die konkrete Entwicklung der Richtlinien nehmen können. Im ersten Halbjahr 1985 leistete die MVEG die technischen Vorarbeiten zur Abgrenzung der Hubraumklassen und zur Fixierung der neuen Grenzwerte. Von den Automobilproduzenten, dem CCMC und nationalen Einrichtungen wie dem Umweltbundesamt, der französischen Behörde UTAC und dem niederländischen TNO-Institut wurden verschiedene Untersuchungen und Tests durchgeführt, deren Ergebnisse der MVEG in Form von Positionspapieren vorgelegt wurden.

Die Ergebnisse der Arbeiten der MVEG wurden über die Kommissionsvertreter in die Diskussion der High Level Working Party und des AStV eingebracht. Unterstützt von der MVEG erarbeitete die High Level Working Party (in drei Sitzungen am 19.12.1984, 10. und 29.1.1985) einen Vorschlag, der in einer Reihe von Einzelheiten weitere Klarheit brachte, in dem aber grundlegende Differenzen vor allem zwischen Großbritannien und den anderen Mitgliedstaaten hinsichtlich der anzuwendenden Normen und der Einführungszeitpunkte nicht beigelegt werden konnten (vgl. VWD-Europa vom 30.1.1985). Der Bericht der Gruppe an den AStV enthält vor allem noch keine zahlenmäßig fixierten Grenzwertvorschläge für die einzelnen Klassen. Während die meisten Staaten davon ausgingen, daß in jeder Hubraumklasse unterschiedliche Normen Anwendung finden würden, strebte Deutschland im Januar 1985 noch einheitliche Werte für alle Klassen an, so daß die Differenzierung sich nur auf die Einführungszeitpunkte bezogen hätte.

Immerhin aber reduzierte sich hinsichtlich der Hubraumklassen, Einführungsdaten und Normen die Vielzahl der Alternativen. In der Hubraumklasse über zwei Liter sollten US-gleichwertige europäische Normen für neue Modelle ab dem 1. Oktober 1988 oder 1989, für Neuwagen ab 1. Oktober 1989 oder 1990 eingeführt werden. Deutschland und Dänemark forderten, daß der Einführungstermin in Staaten, die besonders drängende Luftqualitätsprobleme hätten, auf 1. Januar 1988 vorgezogen werden könne. Großbritannien und später Belgien schlugen den 1. Oktober 1991 als Einführungstermin für Neuwagen vor. Frankreich, Italien und Großbritannien forderten, daß die in Deutschland angekündigten Steuererleichterungen sich auf die neuen europäischen Normen beziehen müßten. Die US-äquivalenten Grenzwerte für diese Klasse sollten möglichst rasch festgelegt werden. Typzulassungen auf der Grundlage der amerikanischen Normen und Testverfahren sollten für eine Übergangsphase akzeptiert werden. Der bisherige ECE-Test sollte um einen Außer-Orts-Zyklus ergänzt werden.

Für die beiden Fahrzeugklassen unter zwei Litern Hubraum lagen zwei grundsätzlich verschiedene Optionen vor. Option 1 wurde von neun Delegationen unterstützt, Option 2 war die Forderung Großbritanniens. Die Abgrenzung der beiden Klassen sollte nach Meinung Deutschlands bei 1 100 Kubikzentimetern, nach Ansicht der anderen Delegationen bei 1 400 Kubikzentimetern liegen. Nach Option 1 sollten für die mittlere Hubraumklasse ab 1. Januar 1989 (Deutschland) oder 1. Oktober 1992 Grenzwerte angewendet werden, die denen der USA äquivalent sind. Frankreich schien das Datum 1992 noch zu früh.[198]

198 Außerdem forderte Frankreich nicht »US-äquivalente« (équivalentes), sondern »US-vergleichbare« (comparables) Standards.

Die meisten Delegationen votierten für einen um zwei Jahre verschobenen Anwendungstermin für Neuwagen gegenüber neuen Modellen. Für die Kleinwagen sollten in einer ersten Phase ab 1. Oktober 1989 die Werte der ersten Phase des Kommissionsvorschlags gelten. Für die zweite Phase sollte der Rat bis spätestens 31. Dezember 1987 auf Vorschlag der Kommission entscheiden, ab welchem Zeitpunkt US-äquivalente Werte anzuwenden seien. Nach der britischen Option 2 sollten für die Mittelklasse ab dem 1. Oktober 1989 die Werte der ersten Phase des Kommissionsvorschlags angewendet werden, spätestens ab 1. Oktober 1994 strengere Grenzwerte, die im Bereich zwischen 30 bis 35 Gramm pro Test bei CO, 3 bis 6 Gramm pro Test bei HC und 4 bis 6 Gramm pro Test bei NO_x liegen sollten. Diese Werte entsprachen keineswegs den US-Normen, waren aber mit einer fortgeschrittenen Magertechnologie erzielbar. Für die Kleinwagen sollten ebenfalls ab 1. Oktober 1989 die Werte der ersten Phase gelten; spätestens ab 1. Oktober 1994 sollten neue Normen in Kraft treten, die eine »wesentliche Verringerung der Emissionen« zur Folge hätten.

Im Januar und Februar 1985 spitzten sich die Konflikte zwischen den Mitgliedstaaten zu. Die deutsche Entscheidung vom September 1984, ab 1988/89 US-Standards und steuerliche Anreize einzuführen, und der Beschluß der Bundesregierung vom 23. Januar 1985, in die steuerliche Förderung auch umgerüstete Altfahrzeuge einzubeziehen,[199] stießen auf Widerstand der Kommission und anderer Mitgliedstaaten. Die Bundesregierung hatte die Kommission im Rahmen des *Informations- und Stillhalteabkommens* über ihre Entscheidung informiert und mußte ihre Maßnahmen bis zu 31. Januar aussetzen. Innerhalb dieser Frist konnten die Mitgliedstaaten oder die Kommission Einspruch gegen die deutschen Pläne erheben, was für Deutschland eine weitere Wartezeit von drei Monaten bedeutete – zur Klärung der Stichhaltigkeit der Einsprüche. Da sowohl Frankreich als auch Großbritannien Einspruch gegen die deutschen Vorhaben erhoben,[200] wurde ein Ausschuß ins Leben gerufen, der die Berechtigung der Einsprüche zu prüfen hatte. Frankreich argumentierte, daß die deutschen Steuerpläne einer Subvention für die japanischen Importeure gleichkämen, da diese die Katalysatortechnik bereits seit langem anwen-

199 Vgl. Pressemitteilung des BMI vom 17.1.1985 und vom 24.1.1985: Rede von Bundesinnenminister Zimmermann in der Debatte des Deutschen Bundestags zum umweltfreundlichen Auto am 24.1.1985.

200 Vgl. zum französischen Einspruch: Handelsblatt vom 2.2.1985; FAZ vom 14.2.1985; Neue Zürcher Zeitung vom 6.2.1985; zum britischen Einspruch: Die Welt vom 6.3.1985; Handelsblatt vom 6.3.1985; Financial Times vom 6.3.1985.

den.[201] Allgemein wurde der französische Einspruch als ein Versuch gewertet, politischen Druck auszuüben.[202] Großbritannien forderte die Kommission formell auf, gegen die Bundesrepublik ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten, da die Steuervergünstigung eine Subvention für die Autoindustrie sei und deshalb einen Verstoß gegen Art. 92 EWGV (Subventionsverbot) darstelle (vgl. VWD-Europa vom 5.3.1985). Die Voraussetzungen für ein solches Verfahren waren jedoch nicht gegeben, obwohl hierzu innerhalb der Kommission unterschiedliche Meinungen bestanden. Der Juristische Dienst und die GD IV: Wettbewerb vertraten die Ansicht, daß die deutschen Steuererleichterungen zwar als staatliche Beihilfe einzustufen seien. Sie seien aber in ihrer Wirkung neutral und würden keine Wettbewerbsverzerrung nach sich ziehen. Die GD III dagegen hielt die deutschen Steuererleichterungen aufgrund der spezifischen Marktbedingungen für diskriminierende Maßnahmen, die deutsche und japanische Hersteller stärker begünstigten, und schloß sich damit der französischen Position an.[203]

Im Februar fanden einige bilaterale Gespräche statt, um Lösungsmöglichkeiten für die Abgasfrage zu sondieren. Innenminister Zimmermann traf mit dem Fiat-Präsidenten Agnelli zusammen. Bei diesem Gespräch signalisierten beide Seiten bei den Einführungsterminen und bei der Einbeziehung von Kleinwagen Kompromißbereitschaft (vgl. VWD-Europa vom 6.2.1985). Italien äußerte sich in dieser Phase ohnehin sehr zurückhaltend. Denn da Italien im ersten Halbjahr 1985 den Ratsvorsitz innehatte, war Umweltminister Biondi an einer Einigung gelegen. Auch beim deutsch-französischen Gipfeltreffen am 28. Februar wurde die Autoabgasfrage angesprochen.[204] Trotz dieser bilateralen Kompromißsuche drohte die Bundesregierung drei Tage vor der Umweltmini-

201 VWD-Europa vom 22.2.1985: »Nach Ansicht von Fachleuten handelt es sich hierbei jedoch um eine reine Schutzbehauptung, denn japanische Anbieter haben zwar Erfahrung auf dem Gebiet der Katalysator-Technik, aber nur für Fahrzeuge mit limitierten Geschwindigkeiten. ›Vollgasfeste‹ Abgasreinigungsanlagen müssen die Japaner erst einmal genauso entwickeln wie die übrigen Fahrzeughersteller auch.« Diese Einschätzung hat sich später bestätigt: Die Japaner benötigten sogar deutlich länger als die europäischen Hersteller, bis sie Katalysatorfahrzeuge für Europa auf den Markt brachten (vgl. z.B. die Angaben bei Westheide 1987, S. 125).

202 Nach Ansicht des VDA war er lediglich ein Akt »formeller Rechtswahrung«: Bei Zustandekommen eines politischen Kompromisses würden die Franzosen ihren Einspruch zurückziehen; vgl. VWD-Europa vom 13.2.1985.

203 In der juristischen Literatur wurde überwiegend die Meinung vertreten, daß die gemeinschaftsweite Regelung der Abgase die nationale Subventionierung umweltfreundlicher Pkw nicht ausschließe und daß das deutsche Steuerkonzept nicht gegen das Subventionsverbot verstoße (vgl. Seidel 1989, S. 448).

204 Vgl. VWD-Europa vom 13.2.1985 und 4.3.1985; Die Welt vom 22.2.1985; Handelsblatt vom 21.2.1985.

sterratssitzung wieder mit dem in den Ratsverhandlungen längst ausgeschlossenen Alleingang. Regierungssprecher Boenisch erklärte, die Regierung sei auch zu einen einseitigen Vorgehen bereit, falls eine Verständigung mit den EG-Partnern nicht gelinge (vgl. VWD-Europa vom 5.3.1985).

Von französischer Seite wurde wiederholt angedeutet, daß Vergeltungsmaßnahmen ergriffen werden könnten, falls Deutschland unilateral strengere Normen einführe. Von der Kommission wurden diese Drohungen als Verhandlungstaktik eingeschätzt, eine offene Verletzung der Verträge hielt man für unwahrscheinlich. Möglich sei aber, daß ohne offene Vertragsverletzung der deutschen Seite einiger Schaden zugefügt werde, etwa über Verzögerungen bei der Typzulassung. Eine weitere französische Drohung bildete die immer wieder vorgebrachte Forderung nach einer gemeinschaftsweiten Regelung der generellen Höchstgeschwindigkeit (vgl. VWD-Europa vom 5.3.1985). Um hier Bereitwilligkeit zu signalisieren und diesem Druckmittel politisch zu begegnen, war in Deutschland im Herbst 1984 der »Großversuch Tempo 100« eingeleitet worden.

Von Großbritannien war zu befürchten, daß es einen Kompromiß im Ministerrat blockieren würde (vgl. VWD-Europa vom 5.3.1985). Da die angestrebte Richtlinie auf dem Prinzip der optionalen Harmonisierung basierte und anzunehmen war, daß Großbritannien den dadurch gegebenen Spielraum nutzen werde, war diese harte Haltung nicht ganz verständlich. Als Grund für die Ablehnung wurden die hohen Kosten für Konsumenten und Autoindustrie angegeben. Hätte Großbritannien aber die Möglichkeit der optionalen Harmonisierung genutzt und eine weniger strenge nationale Regelung angewendet, so wären diese Kosten für die Austin Rover Group nicht allzu hoch gewesen. Für beinahe 80 Prozent der Produktion wären dann die nationalen Normen maßgebend gewesen. Ein Großteil der 20 Prozent der exportierten Fahrzeuge gehörte zu der Hubraumklasse unter 1,4 Litern. Nach dem Diskussionsstand vom Frühjahr 1985 wäre für diese Fahrzeuge in den nächsten fünf bis zehn Jahren ebenfalls keine substantielle Verschärfung der Normen erfolgt. Für Großbritannien gab es deshalb keinen überzeugenden Grund, die Regelung zu blockieren. Dennoch war Großbritannien nicht bereit, für die EG-Regelung in der Mittelklasse und bei den Kleinwagen Grenzwerte zu akzeptieren, die nicht mit der Magertechnologie erreichbar waren. Hier dürfte sich der Einfluß der englischen Ford zeigen, deren Hoffnung, bei dieser Technologie zum Marktführer zu werden, durch eine europäische Abgasregelung, die Magermotoren ausschloß, zunichte gemacht worden wäre.

Unter diesen Umständen war vorauszusehen, daß bei der Sitzung des Umweltministerrats am 7. März 1985 keine Einigung erzielt werden würde. In

diesem Sinne äußerten sich auch der neue britische Umweltkommissar Stanley Clinton Davis und Alfredo Biondi, der amtierende Präsident des Umweltministerrats, in den Tagen vor der Sitzung (vgl. VWD-Europa vom 4.3.1985 und 5.3.1985). In einer neunzehnstündigen Sitzung am 7. und 8. März bestätigten Frankreich und Großbritannien ihre Vorbehalte gegen das deutsche System der steuerlichen Anreize, denen sich nunmehr auch Italien anschloß. Der britische Delegationsleiter William Waldgrave argumentierte erneut gegen eine Festlegung auf die Katalysatortechnologie und betonte die geringeren Kosten und den niedrigeren Verbrauch bei der Magerverbrennung. Außerdem wurden die mit diesen Technologien verbundenen wirtschaftlichen Interessen aufgegriffen: Motiv für das deutsche Drängen auf die Anwendung der US-Standards seien das Monopol von Bosch für die elektronische Regelung und das (nach italienischer und französischer Darstellung) »Europa-Monopol« der Degussa für Katalysatoren. Andererseits wurde den Briten vorgeworfen, Ford strebe eine ähnliche Vormachtstellung bei der Magertechnologie an (vgl. VWD-Europa vom 7.3.1985 und 8.3.1985).

Lediglich für die obere Hubraumklasse ließen sich die Termin- und Grenzwertvorstellungen Deutschlands halten. Für Mittelklasse und Kleinwagen zeigte sich, daß der von den Deutschen gewünschte Einführungstermin 1989 wie auch die US-Grenzwerte für die Mittelklasse und die zweite Phase der Kleinwagen nicht durchsetzbar waren. Während die Bundesrepublik bei der Abgrenzung zwischen Mittelklasse und Kleinwagen nachgab, das heißt die Abgrenzung bei 1 400 Kubikzentimetern akzeptierte, zeigte Großbritannien keinerlei Bewegung (vgl. VWD-Europa vom 8.3.1985). Wenn die neuen europäischen Normen für die drei Klassen auf unterschiedlichen Niveaus fixiert werden sollten, mußte das Konzept der US-Äquivalenz uminterpretiert werden, weil die von Deutschland gewünschte echte Übernahme der US-Standards die Anwendung der gleichen Normen für alle Fahrzeuge bedeutet hätte.

Die Kommission hatte erkannt, daß die deutsche Regierung sich nur dann mit einem Kompromiß zufriedengeben konnte, wenn ihr ermöglicht würde, diesen Kompromiß in Deutschland als Erfolg darzustellen. Durch das große öffentliche Interesse am Waldsterben und an der Abgasthematik und wegen der schon erfolgten Ankündigungen stand die deutsche Delegation unter erheblichem politischen Druck, eine EG-Lösung zu erreichen, die als Durchsetzung des eigenen Ziels, der schnellstmöglichen Einführung von US-Standards in Deutschland, betrachtet werden konnte. Die Kommission sah daher eine Kompromißmöglichkeit zum einen in langen Einführungsfristen für die neuen Normen, wobei aber für Deutschland die vorgezogene Einführung ermöglicht werden sollte, zum anderen in einer weitgefaßten Interpretation der US-Standards.

Die US-Äquivalenz wurde jetzt auf die Gesamtemission definiert: Die Umweltwirkungen der neuen Normen in Europa sollten den sich aus den US-Standards in den USA ergebenden Auswirkungen gleichwertig sein.

Am Ende der Ratssitzung schlug die Kommission einen neuen Gesamtkompromiß vor, der diesen Überlegungen genügte. Er basierte auf der neuen Interpretation der US-Gleichwertigkeit, nach Hubraumklassen differenzierten, noch zu fixierenden neuen Grenzwerten, der Hinausschiebung der Einführungstermine für kleine und mittlere Pkw gegenüber dem von Deutschland gewünschten Termin 1989 und der Möglichkeit der Gewährung finanzieller Anreize für die vorzeitige Einhaltung der neuen Standards. Auf diesen Vorschlag konnten sich aber die Delegationen noch nicht endgültig einigen. Es bestand eine Reihe spezifischer Vorbehalte vor allem Großbritanniens, das den Terminvorschlag der Kommission für die Mittelklasse nicht akzeptierte (vgl. VWD-Europa vom 18.3.1985), aber auch Belgiens, Dänemarks und Griechenlands. Für den 20. März 1985 wurde deshalb eine Sondertagung des Umweltministerrates anberaumt, bei der nur die Abgasfrage behandelt werden sollte.[205]

Bei der Sitzung vom 20. und 21. März 1985 wurde schließlich die Richtlinie über den Bleigehalt des Benzins angenommen[206] und eine grundsätzliche Einigung über die Verschärfung der Abgasemissionen erreicht.[207] Die Verabschiedung der Bleifrei-Richtlinie erbrachte gegenüber dem Gemeinsamen Standpunkt vom Dezember-Rat keine Veränderungen mehr. Die Modalitäten der neuen Abgasrichtlinie wurden – bis auf die konkrete Fixierung der Grenzwerte – festgelegt:

- Die Richtlinie sollte den Charakter der optionalen Harmonisierung beibehalten.
- Als Einführungsdaten wurden für die Klasse über zwei Liter Hubraum der 1. Oktober 1988 für neue Modelle, 1989 für Neufahrzeuge festgelegt, für die Klasse zwischen 1,4 und zwei Litern der 1. Oktober 1991 bzw. 1993 und für

205 In der Presse wurde die Sitzung vom 7.3.1985 teilweise als Erfolg gewertet, da immerhin über die obere Hubraumklasse und über das bleifreies Benzin weitgehende Einigkeit erreicht wurde (Les Echos vom 8.3.1985; Le Monde vom 8.3.1985; Le Matin vom 8.3.1985), teils als Sieg der »Bremser« (Le matin vom 7.3.1985) oder als Scheitern (Daily Telegraph vom 9.3.1985; 24 Ore vom 9.3.1985).

206 RL 85/210/EWG vom 20.3.1985, ABl. L 96 vom 3.4.1985.

207 Vgl. zu den Ergebnissen der Ratstagung: Pressemitteilung des Rates Nr. 5606/85 (Presse 36) vom 20./21.3.1985; VWD-Europa vom 21.3.1985; Le Soir vom 22.3.1985; The Guardian vom 22.3.1985; Financial Times vom 22.3.1985; Daily Telegraph vom 22.3.1985; La Republicca vom 23.3.1985; vgl. auch Corcelle 1985, S. 261 ff.

die Klasse unter 1,4 Liter der 1. Oktober 1990 bzw. 1991 für die erste und 1993 bzw. 1994 für die zweite Phase.
- Die Grenzwerte sollten nach Hubraumklassen abgestuft werden, so daß die Umweltwirkungen insgesamt den Wirkungen bei Anwendung der US-Standards vergleichbar seien. Die konkreten Werte sollten bis 30. Juni 1985 festgelegt werden. Die Werte der ersten Phase für Kleinwagen sollten mindestens so streng sein wie die von der Kommission 1984 vorgeschlagenen Werte 45/15/6.
- Für die Grenzwerte wurde die Vorgabe gemacht, daß sie mit vertretbaren Kosten und mit verschiedenen technischen Mitteln erreichbar sein sollten. Die Werte für die Mittelklasse sollten auch durch einfache Magerverbrennungsverfahren mit Oxidationskatalysator zu erfüllen sein.
- Fahrzeugen, die bereits eine Betriebserlaubnis nach dem US-Testverfahren erhalten haben, sollte die EG-Betriebserlaubnis nicht verweigert werden.
- Eine steuerliche Förderung abgasarmer Fahrzeuge vor dem Inkrafttreten der europäischen Regelung sollte sich auf die zukünftigen europäischen Normen beziehen. Sie sollte also nicht mit Bezug auf die US-Standards gewährt werden, sondern nur für Fahrzeuge, die die europäischen Normen vorzeitig erfüllten.
- Der europäische Prüfzyklus sollte bis 1987 durch einen Außerortszyklus erweitert werden.
- Bis Ende 1985 solle die Kommission Vorschläge über die Partikelemissionen von Dieseln, die Emissionen von Fahrzeugen über 3,5 Tonnen und über eine europäische Geschwindigkeitsbegrenzung unterbreiten.

Zur Gewährung der steuerlichen Förderung gaben die Mitgliedstaaten eine Erklärung ab, in der die weiteren Bedingungen für ein Fördersystem festgelegt war (vgl. Le Monde vom 22.3.1985): Die Förderung durfte danach frühestens am 1. Juli 1985 beginnen, und der Ausgleichsbetrag mußte deutlich unter den zusätzlichen Kosten der Abgasreinigungsanlage liegen; Kleinwagen durften in der ersten Phase mit maximal 750 DM gefördert werden, wenn sie die Grenzwerte der ersten Phase um mindestens 15 Prozent unterschritten. In bezug auf die drei Hubraumklassen sollte die Förderung neutral sein, keine Kategorie sollte relativ begünstigt oder benachteiligt werden. Nachdem im Ministerrat im März eine Einigung über die Modalitäten eines Systems finanzieller Anreize für abgasarme Autos erzielt worden war, genehmigte der Kommissionsausschuß, der zur Beurteilung der geplanten deutschen Steuererleichterungen im Rahmen des *Informations- und Stillhalteabkommens* gebildet worden war, am 2. April 1985 das entsprechend geänderte deutsche Steuer-

konzept.[208] Das neue Steuerkonzept wurde noch im April vom Bundeskabinett und vom Bundestag verabschiedet (vgl. VWD-Europa vom 10.4.1985 und 18.4.1985).

Dem nun erreichten Kompromiß stimmte Griechenland nur ad referendum zu. Dänemark legte unter Hinweis auf die erforderliche Zustimmung im Folketing einen grundsätzlichen Vorbehalt ein. Großbritannien erklärte, daß es seinen Standpunkt in bezug auf den Einführungstermin für die Mittelklasse noch überprüfen werde, wenn die Grenzwerte festgelegt seien. Die französische Delegation akzeptierte die Anerkennung der US-Zulassung nur unter dem Vorbehalt, daß sie sich nicht auf die steuerlichen Anreize auswirke. Die Niederlande wiesen darauf hin, daß die Gegenseitigkeit der Betriebserlaubnis zwischen der EG und den USA nicht ausgeschlossen werden solle. Trotz dieser noch bestehenden Vorbehalte wurde der Kompromiß von Kommissar Clinton Davis und dem Ratspräsidenten Biondi als »entscheidender Durchbruch« gewertet (VWD-Europa vom 21.3.1985). Enttäuscht zeigten sich dagegen die Europa-Parlamentarier. Im Ministerrat seien wieder einmal vorrangig nicht europäische, sondern nationale Interessen vertreten worden.[209] Beate Weber, die Vorsitzende des Umweltausschusses, bezeichnete den Kompromiß als eine »umweltpolitische Mogelpackung« (1989, S. 85 f.). Die Behauptung, daß die angestrebten neuen europäischen Normen den amerikanischen gleichwertig seien, sei »schlicht falsch«, meinte der Abgeordnete Fritz Gautier.[210] Auch das EUB kritisierte die Entscheidung des Umweltministerrats scharf als »too late and too little«.[211] In Italien und Frankreich wurden von der Autoindustrie die hohen Kosten der Entscheidung betont; die deutsche Autoindustrie begrüßte die Entscheidung, weil sie der Unsicherheit ein Ende mache (vgl. Financial Times vom 22.3.1985).

---

208 Vgl. Pressemitteilung des BMI vom 2.4.1985; Erklärung der Bundesregierung über die Ergebnisse des EG-Umweltrates in Brüssel, Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung Nr. 36 vom 29.3.1985, S. 302. Die Zeitdauer der Steuerbefreiung für Pkw über 1,4 Liter Hubraum wurde von zehn auf sieben Jahre mit einem Höchstbetrag von nunmehr 2 200 statt 3 000 DM herabgesetzt, um den Anforderungen der Ratsentscheidung zu genügen. Kleinfahrzeuge konnten nur mit 750 DM bei Unterschreitung der Grenzwerte der ersten Phase um 15 Prozent gefördert werden.

209 So der christdemokratische Vizepräsident Siegbert Alber und Rudi Arndt, der Vorsitzende der sozialistischen Fraktion; vgl. VWD-Europa vom 21.1.1985.

210 VWD-Europa vom 18.4.1985; vgl. zur US-Gleichwertigkeit der neuen Normen den nächsten Abschnitt.

211 95 Prozent der neuen Modelle bzw. Neuwagen müßten erst nach 1990 die neuen Standards erfüllen, »not to mention the old ones«; vgl. Pressemitteilung des EUB vom 21.3.1985.

Die Kommission war nun gehalten, bis Ende Juni ihren ursprünglichen Richtlinienvorschlag vom Juni 1984 an das Ergebnis der Ratsverhandlungen anzupassen und präzise Grenzwertvorschläge für die obere und mittlere Klasse zu machen. Am 5. Juni 1985 legte die Kommission ihren neuen Vorschlag KOM 85 (228) zur Senkung der Kraftfahrzeugabgase vor.[212] Eine neue Formel für die US-Äquivalenz wurde eingearbeitet, wie auch die differenzierte Lösung nach Hubraumklassen, die Freiheit der Wahl der Technologie und die Bindung an »vernünftige Kosten«. Grundlage der »US-Äquivalenz« waren die geschätzten gesamten NO_x-Emissionen der US-amerikanischen bzw. europäischen Flotte.[213] Wenn die NO_x-Gesamtemission in den USA unter den Standards von 1983 und in Europa unter den neuen Grenzwerten gleich hoch seien, sei die US-Äquivalenz gegeben. Die Anpassung des ECE-Tests durch einen Außerortszyklus müsse bis 1987 erfolgen. Bis zur Anwendung des überarbeiteten ECE-Zyklus solle die Zulassung nach dem US-Verfahren anerkannt werden.[214] Die Einführungsdaten für die neuen Grenzwerte wurden gemäß dem Ratsbeschluß festgelegt. Die Grenzwertvorschläge lauteten für die Oberklasse für CO: 25 Gramm pro Test, für HC + NO_x: 6,5 Gramm pro Test und für NO_x: 3,5 Gramm pro Test, für die Mittelklasse für CO: 30 Gramm pro Test, für HC + NO_x: 8 Gramm pro Test und für NO_x: 4 Gramm pro Test und für die erste Phase der Kleinwagen – wie gehabt – für CO: 45 Gramm pro Test, für HC + NO_x: 15 Gramm pro Test und für NO_x: 6 Gramm pro Test. Nach Angaben von Kommissar Clinton Davis würden diese Grenzwerte zu einer Verringerung der Stickoxidemissionen um 50 Prozent führen (vgl. VWD-Europa vom 5.6.1985). Das EUB bezeichnete die von der Kommission vorgeschlagenen Standards als »far too lenient« und »totally inadequate«.[215] Erstmals setzte das EUB der Kommission einen eigenen Grenzwertvorschlag entgegen, der eine Umrechnung der US-Standards auf den ECE-Test darstellte. Die Umrechnung hatte Michael P. Walsh vorgenommen, ein amerikanischer Consultant und Experte für Autoabgasemissionen.[216] Er gelangte mit seinen Berechnungen zu Werten, die wesent-

212 KOM (85) 228, ABl. C 245 vom 26.9.1985. Der Vorschlag wurde in Deutschland negativ aufgenommen (vgl. z.B. Die Welt vom 6.6.1985), in England und Frankreich als ein »Mittelweg« eher positiv (vgl. z.B. The Times vom 6.6.1985; Financial Times vom 6.6.1985; Le Tribune de l'Economie vom 6.6.1985).

213 Einzelheiten zu diesen Berechnungen geben Henssler/Gospage 1987, S. 74 ff.; zur Bewertung dieses Ansatzes vgl. den nächsten Abschnitt.

214 In Anhang III A des Richtlinienvorschlags werden die Modalitäten des US-Verfahrens fixiert.

215 Pressemitteilung des EUB, Nr. C/PR/48/85 vom 10.6.1985.

216 Als stellvertretender Leiter der amerikanischen Environmental Protection Agency war Walsh für die Automobilemissionsgesetzgebung zuständig gewesen.

lich niedriger waren als der neue Kommissionsvorschlag für die Oberklasse, aber noch innerhalb des Intervalls lagen, das die Kommission ursprünglich für die zweite Phase anvisiert hatte (vgl. Übersicht 4.2).

Obwohl die Regelung für die Oberklasse, wonach die Grenzwerte einen Drei-Wege-Katalysator erforderlich machen sollten, zwischen den Mitgliedstaaten kaum noch umstritten war, legten bei den Ratsverhandlungen doch nahezu alle Staaten einen eigenen Grenzwertvorschlag vor. Trotz der erheblichen Diskrepanzen der Vorschläge war die Einigung auf den Kommissionsvorschlag nicht schwer. Bei den betroffenen Modellen, die zum größten Teil schon in US-Katalysatorversionen angeboten wurden, waren zwar kleinere technische Änderungen nötig, doch schien der Zeitraum bis Herbst 1988 hierfür ausreichend. Für die Staaten, die für strengere Werte eintraten, bot die Möglichkeit, bis zur Verabschiedung des neuen ECE-Tests Neuwagen auch nach dem US-Verfahren zulassen zu können, einen Ausgleich.

Schärfere Gegensätze enthielten die Positionen der Mitgliedstaaten bezüglich der Mittelklasse. Deutschland forderte gleiche Werte für die großen und die mittleren Wagen. Die Niederlande und Luxemburg votierten ebenfalls für niedrigere Grenzwerte. Zum einen wurde argumentiert, daß auch mit elaborierten Magertechnologien mit elektronischer Regelung US-vergleichbare Werte erzielbar seien, zum anderen wurde auf die niedrigen NO_x-Emissionen bisheriger Modelle hingewiesen. Eine Untersuchung des Umweltbundesamts über die NO_x-Emissionen von derzeit im Verkehr befindlichen Fahrzeugen (Zulassungsjahrgänge 1979 bis 1982) ergab, daß 50 Prozent der Fahrzeuge unter 6,3 Gramm pro Test lagen, 44 Prozent unter den von den Briten geforderten 6 Gramm und 15 Prozent unter dem Kommissionsvorschlag 4 Gramm pro Test. Unter 6 Gramm lagen 89 Prozent der italienischen und 65 Prozent der französischen Fahrzeuge. In der Ratsarbeitsgruppe bezog man sich dagegen auf Testergebnisse, nach denen 92 Prozent der Fahrzeuge nicht in der Lage seien, die Kommissionswerte der ersten Phase (45/15/6) zu erfüllen. Sowohl Deutschland als auch die Niederlande ließen aber kurz vor der letzten Sitzung des AStV am 26. Juni Kompromißbereitschaft erkennen.

Als zu streng wurde der Grenzwertvorschlag der Kommission für die Mittelklasse von Großbritannien, Frankreich, Italien und Belgien gewertet. Die strikteste Ablehnung kam von Großbritannien, das auf den Werten CO: 35 Gramm pro Test, HC: 6 Gramm pro Test und NO_x: 6 Gramm pro Test bestand.[217] Ein Summengrenzwert von 11 Gramm pro Test würde maximal akzeptiert, falls

217 Weil die 30/8 mit der Magertechnik nicht erreichbar schienen: vgl. Financial Times vom 18.6.1985.

für NO_x keine Obergrenze festgelegt werde. Frankreich und Italien zielten auf Werte, welche die Verwendung von Magerkonzepten mit Vergasern ermöglichten, was bedeutete, daß der NO_x-Wert höher liegen mußte als 4 Gramm pro Test. Irland schließlich nahm keine spezifische Position ein, sondern war bereit, sich der Mehrheit anzuschließen.

Völlig außerhalb des Konsenses befand sich Dänemark, das für alle Klassen US-Standards forderte. Die Forderungen der Dänen (vgl. Abschnitt 4.3.3.1) hatten im Rat keinerlei Durchsetzungschance und waren durch die Entscheidung vom 21. März 1985 praktisch ausgeschlossen. Auch die Forderungen Griechenlands drohten den Konsens zu sprengen. Griechenland trat für strengere Grenzwerte bei Kleinwagen bereits in der ersten Phase ein, da die hohe Abgasbelastung in griechischen Städten vor allem von Kleinwagen verursacht wird. Daß über die neuen Kleinwagennormen erst 1987 entschieden werden sollte und bis dahin die Kommissionswerte der ersten Phase gelten sollten, war jedoch Basis des Kompromisses vom 21. März und wurde von allen anderen Staaten akzeptiert. Um ein griechisches Veto wegen der Kleinwagen zu vermeiden, wurde nach einer Lösung gesucht, die es Griechenland ermöglichte, die Abgasemissionen in Athen mit anderen Mitteln zu senken. Die Kommission verpflichtete sich, die besonderen Probleme mit der Luftverschmutzung in Griechenland (Athen) zu prüfen und gegebenenfalls im Einvernehmen mit der griechischen Regierung dem Rat Sondermaßnahmen vorzuschlagen oder im Rahmen ihrer eigenen Befugnisse zu unternehmen.[218]

Trotz dieser erheblichen Differenzen konnte der Rat der Umweltminister bei seiner Sitzung am 28. und 29. Juni 1985 eine Einigung über die Grenzwerte für die obere und mittlere Hubraumklasse erzielen.[219] Die Hubraumklasseneinteilung und die Modalitäten der Richtlinie bezüglich der Testverfahren wurden so beibehalten, wie vom Rat im März beschlossen. Für die obere Hubraumklasse wurden die Werte des Kommissionsvorschlags akzeptiert. Auch für die mittlere Hubraumklasse einigte man sich nahe an den Werten des Kommissionsvorschlags. Im Gegensatz zum Vorschlag verzichtete man aber auf einen separaten Wert für die NO_x-Emissionen, legte also nur den CO-Wert mit 30 Gramm pro Test und den Summengrenzwert HC + NO_x mit 8 Gramm pro Test fest. Dies

218 Das Problem Griechenlands wurde später durch eine Regelung gelöst, nach der bei Smog-Situationen in täglich wechselndem Turnus jeweils nur Kraftfahrzeuge mit gerader bzw. ungerader Endstelle in der Kennzeichennummer benutzt werden durften.

219 Vgl. zu den Ergebnissen des Umweltministerrates Pressemitteilung des Rates Nr. 7803/85 (Presse 108) vom 28.6.1985; VWD-Europa vom 28.6.1985; La Tribune de l'Economie vom 30.6.1985; Corriere della Sera vom 29.6.1985; 24 Ore vom 29.6.1985; De Volkskrant vom 28. und 29.6.1985.

ermöglichte eine größere Flexibilität, falls es mit den Magerkonzepten tatsächlich nicht gelang, unter vier Gramm pro Test zu bleiben. Der Verzicht auf den separaten NO_x-Grenzwert war ein Zugeständnis an die Briten, entsprach aber nicht den deutschen Wünschen, die hauptsächlich auf eine Senkung der NO_x-Emissionen zielten. Im Gegenzug wurde der Einführungstermin für die Werte der zweiten Phase bei den Kleinwagen um ein Jahr auf 1992/93 statt 1993/94 vorgezogen. Außerdem gab Großbritannien die Zusage, die zwischenzeitlich eingeleiteten rechtlichen Maßnahmen gegen das deutsche Steuerkonzept nicht weiter zu verfolgen (vgl. VWD-Europa vom 28.6.1985). Als Grenzwerte für die erste Phase bei den Kleinwagen wurden endgültig die von der Kommission ursprünglich vorgeschlagenen Werte bestätigt. Einführungszeitpunkte und Grenzwerte nach dem Luxemburger Kompromiß gibt Übersicht 4.1 wieder.

Als Entgegenkommen an Deutschland muß eine Erklärung der Mitgliedstaaten gewertet werden, daß sie sich bemühen würden, für eine rasche Einführung und allgemeine Verfügbarkeit von bleifreiem Benzin zu sorgen. Dagegen verzichtete Deutschland bei der Gewährung der steuerlichen Anreize auf die Anwendung eines Partikelgrenzwertes für Dieselfahrzeuge.[220] Gegen diese Einigung bestand ein grundsätzlicher dänischer Vorbehalt, Großbritannien stimmte zunächst nur ad referendum zu. Der Beschluß des Umweltministerrates konnte deshalb formell nicht verabschiedet werden.

Übersicht 4.1: Europäische Abgasgrenzwerte nach dem Ministerratsbeschluß vom 28. Juni 1985 (Luxemburger Kompromiß)

	Grenzwerte				
	Einführungszeitpunkt		Emissionen in Gramm pro ECE-Test		
Hubraumklasse	Neue Modelle	Neuwagen	CO	$HC + NO_x$	NO_x
über 2 l	1.10.88	1.10.89	25	6,5	3,5
1,4 l – 2 l	1.10.91	1.10.93	30	8	–
bis 1,4 l 1. Stufe	1.10.90	1.10.91	45	15	6
2. Stufe	1.10.92	1.10.93		[a]	

a »Der europäische Standard und der Zeitpunkt seiner Einführung werden 1987 festgelegt, wobei letztere nicht später als 1992/93 erfolgen darf.«

Quelle: RL 88/76/EWG vom 3. Dezember 1987.

220 Der finanzielle Ausgleich durfte auch für Diesel gewährt werden, wobei allerdings Dieselfahrzeuge mit einem Hubraum über zwei Liter wie Fahrzeuge der Mittelklasse behandelt werden mußten, da sie die strengen Grenzwerte der Oberklasse angeblich nicht einhalten konnten.

4.3.2.8 Der Luxemburger Kompromiß: Kleinster gemeinsamer Nenner?

Das durch die Luxemburger Beschlüsse vom 21. März und 28. Juni 1985 bestimmte Ergebnis der Verhandlungen um das abgasarme Auto war – gemessen an den Zielen der deutschen und dänischen Regierung, des EUB oder auch des Europäischen Parlaments – ziemlich unbefriedigend. Das ursprüngliche Ziel der deutschen Regierung lautete: Übernahme der US-Standards von 1983 für alle Pkw ab Januar 1986, später ab 1988 für neue Modelle bzw. 1989 für Neuwagen. Nach den Luxemburger Beschlüssen war die Einhaltung von Grenzwerten, die tatsächlich den US-Standards entsprachen, erst ab Oktober 1989 für Neuwagen mit über zwei Litern Hubraum erforderlich, das heißt nur für etwa sieben Prozent der Neuzulassungen. Die Standards für die Mittelklasse und die Kleinwagen traten außerdem erst mit einigen Jahren Verzögerung in Kraft und waren auch keineswegs als den amerikanischen Normen gleichwertig zu betrachten. Trotz der erforderlichen Einstimmigkeit konnten die umweltpolitisch fortschrittlichen Länder nicht mehr erreichen, da das Zustandekommen einer Einigung zumindest für Deutschland vorteilhafter war als ein Scheitern der Verhandlungen, was einen Alleingang und damit verbunden voraussichtlich ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH und Widerstand der nationalen Autoindustrie nach sich gezogen hätte. Der Kompromiß wurde von den deutschen Automobilherstellern schließlich auch als »zufriedenstellend« (VW) oder sogar als »halbherzig« (Daimler) bezeichnet (vgl. Handelsblatt vom 4. und 5.7.1985). Von der französischen und britischen Industrie wurden dagegen die negativen Konsequenzen für die Verbraucher betont: Die Preise würden deutlich steigen.[221]

Andererseits wurde die Entscheidung auch nicht auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner getroffen. Es war nicht das »langsamste Schiff«, in diesem Fall Großbritannien, das seine Ziele durchsetzte. Die ursprüngliche britische Position, gegenüber der ECE R 15/04 überhaupt keine Verschärfungen einzuführen, war ebensowenig haltbar wie der spätere Vorschlag, für die zweite Phase ab 1995 die Werte 30 bis 35/4 bis 6/3 bis 6 einzuführen. Schließlich konnte sich Großbritannien auch bei der Mittelklasse, die für die englische Autoindustrie die wichtigste Rolle spielte, mit seinen Vorstellungen nicht völlig durchsetzen. Statt der gewünschten 35/6/6 wurde der Grenzwert auf 30/8 festgelegt.

Die Entscheidung kam vielmehr den Interessen Frankreichs und Italiens am nächsten, die zwar auch der Gruppe der Bremser angehörten, aber sich doch kompromißbereiter zeigten als Großbritannien. Die Vorstellungen dieser bei-

221 Vgl. Daily Telegraph vom 29.6.1985; Les Echos vom 1.7.1985; Le Soir vom 4.7.1985.

den Länder scheinen die Haltung der Kommission (GD III) am stärksten beeinflußt zu haben: Die Vorschläge der Kommission repräsentieren geradezu die französischen und italienischen Positionen. Die Übersicht 4.2 zu den verschiedenen Grenzwertvorschlägen zeigt, daß die Entscheidung über die konkreten Zahlen der Grenzwerte in der Mitte getroffen wurde: Bei der oberen Hubraumklasse lagen die Grenzwerte den deutschen und dänischen Vorstellungen näher, bei der Mittelklasse den britischen. Beide Male trafen sie sich jedoch ziemlich

Übersicht 4.2: Überblick über Grenzwerte und Grenzwertvorschläge im Vorfeld des Luxemburger Kompromisses, 1984 und 1985

	Grenzwert/Vorschlag			
	CO	HC + NO_x	HC	NO_x
• ECE 15/04[a,c]	58 – 110	19 – 28	-	-
• KOM 84 (226)[a,d]				
1. Phase	45	15	-	6
2. Phase	10 – 35	2,6 – 8,2		1,1 – 4
• US-83-Standards[b]	3,4	-	1,0	0,41
• Europäisches Parlament, Dezember 1984[b]	5	-	1,0	0,5
• Niederlande, September 1984[a]	30	-	4	3 – 4
• Großbritannien, Mai 1985[a]	35	-	6	6
• Michael Walsh[a,e]	16	4,6	2,2	2,4
• KOM 85 (228)[a]				
Oberklasse	25	6,5	-	3,5
Mittelklasse	30	8	-	4
Kleinwagen, 1. Phase	45	15	-	6
• Luxemburger Kompromiß v. 28.6.1985[a]				
Oberklasse	25	6,5	-	3,5
Mittelklasse	30	8	-	-
Kleinwagen, 1. Phase	45	15	-	6

a In Gramm pro Test, gemessen im ECE-Test.

b In Gramm pro Meile, gemessen im FTP 75-Test.

c Je nach Gewichtsklasse.

d Intervall für Umrechnung der US-83-Standards.

e Umrechnung der US-83-Standards.

Quellen: RL 83/351/EWG vom 16.6.1983, Abl. L 197 vom 20.7.1983; KOM 84 (226), Abl. C 178 vom 6.6.1984; KOM 84 (564), Abl. C 318 vom 29.11.1984; KOM 85 (228), Abl. C 245 vom 26.9.1985; EP: Stellungnahme vom 12.12.1984, Abl. C 12 vom 14.1.1985; Pressemitteilung des EUB, Ref. C/PR/51/85 vom 13.6.1985; Pressemitteilung des Rates 7803/85 (Presse 108) vom 28.6.1985; EG-Kommission.

genau mit den französischen und italienischen Wünschen. Die Entscheidung realisierte damit zwar nicht den kleinsten gemeinsamen Nenner, doch lag sie insgesamt den Zielen der Briten wesentlich näher als denen der Deutschen, da die Oberklasse ja nur einen geringen Prozentsatz der Fahrzeuge ausmacht. Dasselbe gilt für die Einführungsfristen, die an die deutschen Wünsche nur bei der Oberklasse herankamen, wobei aber Großbritannien, Frankreich und Italien gemessen an ihren ursprünglichen Zeitvorstellungen bei der Mittelklasse und den Kleinwagen ebenfalls Zugeständnisse machen mußten.

Wie stand es nun mit der Zielvorstellung US-Standards? Das Konzept der »US-Gleichwertigkeit« in den Luxemburger Beschlüssen hatte mit der von der Bundesrepublik angestrebten, am Stand der Technik orientierten Anwendung der US-Standards kaum mehr gemeinsam als den Bezug auf die USA (vgl. Prittwitz 1987, S. 185). Die Formulierung, daß die Umweltwirkungen der neuen Standards den Wirkungen der in den USA gültigen Standards gleichwertig sein müßten, ließ viel Spielraum zur Interpretation. Gleichwertigkeit könnte vorliegen, wenn die gleiche Emissionsminderungstechnik eingesetzt wird (dies entsprach dem deutschen Verständnis), wenn die gesamte Emissionsmenge um den gleichen Prozentsatz verringert wird oder wenn die gleichen Immissionskonzentrationen gemessen würden. Der Bezug auf die »Umweltauswirkungen« erforderte eigentlich die Anwendung des Immissionsansatzes. Die Kommission dagegen machte einen, wie Becker (1988, S. 10) formuliert, »etwas abenteuerlichen Ansatz«.

Nach Ansicht der Kommission war Gleichwertigkeit der Abgasgrenzwerte in den USA und in Europa dann gegeben, wenn die NO_x-Emissionen der gesamten Fahrzeugflotte unter den neuen europäischen Grenzwerten ebenso groß sind wie in den USA unter den US-83-Standards (vgl. Henssler/Gospage 1987, S. 74). Verglichen wurden jeweils die Zeitpunkte, zu denen die gesamte Fahrzeugflotte die Grenzwerte einhält, wobei man für die USA mit 1995 und für die EG mit 2005 rechnete. Zur Schätzung der NO_x-Emissionen ging man von den Emissionsfaktoren[222] für jede der drei Hubraumklassen aus. Aus den Angaben zum Fahrzeugbestand und zur durchschnittlichen jährlichen Fahrleistung nach Straßentyp und Hubraumklasse ermittelte man dann die gesamten jährlichen NO_x-Emissionen.[223] Fahrzeugbestand und jährliche Fahrleistung wurden im betrachteten Zeitraum als konstant angenommen. Für die USA wurde analog berechnet. Auf diese Weise errechnete die Kommission für die USA ab 1995 eine jährliche Stickoxidemission von 1,48 Millionen Tonnen, für Europa im

222 Das sind durchschnittlichen NO_x-Emissionen der Fahrzeuge je Fahrkilometer.

223 Für Einzelheiten zum Schätzverfahren der Kommission vgl. Henssler/Gospage 187, S. 74 ff.

Jahr 2005 1,56 Millionen Tonnen auf der Basis der Luxemburger Beschlüsse, und 1,41 Millionen Tonnen im Fall eines Stickoxidgrenzwertes für die zweite Phase der Kleinwagen von 5 Gramm pro Test (vgl. Tabelle 4.8). Damit sei Vergleichbarkeit der US-83-Standards mit den Grenzwerten der Luxemburger Beschlüsse gegeben.

Der Ansatz der Kommission wurde an verschiedenen Punkten angegriffen.[224] Das wichtigste Argument richtete sich gegen die Gleichwertigkeitsdefinition der Kommission. Beim Vergleich der Gesamtemission wird vernachlässigt, daß sich diese in den USA auf eine wesentlich größere Fläche verteilt als in Europa. Immissionsseitig war also keine Gleichwertigkeit gegeben. Da Fahrzeugbestand und durchschnittliche Fahrleistung – und damit die Gesamtfahrleistung – in den USA ebenfalls höher sind als in Europa, folgt aus dem Kommissionsansatz, daß Fahrzeugen in Europa wesentlich höhere Emissionen pro Fahrkilometer erlaubt waren als Fahrzeugen in den USA. Auch das Schätzmodell selbst wurde in verschiedenen Punkten der Kritik unterzogen. Das ursprüngliche Umrechnungskonzept der Kommission für die US-Standards hatte vorgesehen, eine repräsentative Anzahl von Fahrzeugen, die die Zulassung nach dem US-Testverfahren erhalten hatten, im ECE-Verfahren zu testen und daraus die Grenzwerte im ECE-Test festzustellen.[225] Michael P. Walsh wandte ein solches Verfahren an, indem er auf der Basis vorhandener Testdaten Regressionsanalysen zur Umrechnung durchführte. Danach hätten US-gleichwertige ECE-Grenzwerte bei 16 Gramm pro Test für CO, 2,2 Gramm pro Test für HC und 2,4 Gramm pro Test für NO_x festgesetzt werden müssen, in jedem Fall aber in dem Intervall zwischen 15 und 20 Gramm pro Test für CO und zwischen 1,5 und 2,5 Gramm pro Test für HC und für NO_x.[226] Grenzwerte auf diesem Niveau für Europa wurden nur von Dänemark und vom EUB gefordert; auch die Werte der Luxemburger Beschlüsse für die obere Hubraumklasse waren weniger streng. Letztlich spielte aber die Frage der US-Äquivalenz bei der Festlegung der Grenzwerte keine Rolle. Die Grenzwerte wurden in einem Kompromiß zwischen nationalen Interessen entlang der technischen Machbarkeit festgelegt, nicht als Umsetzung der US-Gesetzgebung. Die Berechnungen der Kommission hatten eher den Charakter eines Feigenblatts für die deutsche Regierung, die ihrer Bevölkerung ja die Einführung der US-Standards angekündigt

224 So z. B. bei Becker 1988, S. 10 f.; Pressemitteilung des EUB, Ref. C/PR/51/85 vom 13.6.1985; Walsh 1985: Auswirkungen der Vorschläge für die KFZ-Grenzwerte, Juni 1985.

225 Das Europäische Parlament verabschiedete am 13.6.1985 eine Entschließung, in der es auf der Anwendung eines solchen Verfahrens bestand: Entschließung zur Festlegung der europäischen Abgasnormen vom 13.6.1985, ABl. C 175 vom 15.7.1985.

226 Vgl. Walsh 1985: Emissions Standards For Europe, April 1985, S. 13 ff.; vgl. auch Übersicht 4.2.

hatte. Das soll nicht heißen, daß die deutsche Regierung nicht an einer wirklichen Einführung der US-Standards interessiert gewesen wäre; diese waren jedoch nicht durchsetzbar.

Welche Emissionsminderung konnte nun mit den neuen europäischen Normen im Vergleich mit dem Status quo einerseits, mit der Anwendung der US-Standards andererseits erreicht werden? Die Berechnungen der Kommission zur US-Äquivalenz enthalten eine NO_x-Emissionsprognose für Europa und einige Mitgliedstaaten. Eine zweite Prognose zur Entwicklung der Autoabgasemissionen für Europa stammt von Michael P. Walsh, der für alle drei Schadstoffe verschiedene Szenarien rechnete. Weitere Prognosen wurden für Gesamteuropa nicht erstellt. Da die politische Initiative zur erneuten Verschärfung der Regelung der Kraftfahrzeugabgase in erster Linie auf die Reduktion der Stickoxide zielte und sich auch auf die Kommission eine Stickoxidprognose beschränkte, werden hier nur die Ergebnisse für die NO_x-Entwicklung verglichen.

Tabelle 4.8 gibt die Ergebnisse der Kommissionsberechnungen wieder. Als Referenzsituation gegenüber der neuen Regelung benutzt die Kommission die NO_x-Emissionen aus dem Pkw-Verkehr[227] im Jahr 1990. Dann seien alle Pkw so ausgestattet, daß sie die seit 1984 geltende Regelung ECE R 15/04 erfüllten. Auf der Basis der Grenzwerte dieser Regelung werden mit dem oben erwähnten Schätzmodell für 1990 3,01 Millionen Tonnen Stickoxidemissionen errechnet. Unter Berücksichtigung der Auswirkungen der Luxemburger Beschlüsse würden sich die Stickoxidemissionen auf 1,84 Millionen Tonnen im Jahr 2000 verringern. Im Jahr 2005, wenn der gesamte Fahrzeugbestand die neuen Grenzwerte erfüllen werde, hätte sich die Gesamtemission auf 52 Prozent des Ausgangszustandes (1,56 Millionen Tonnen) reduziert. Beziehe man noch den Kleinwagengrenzwert der zweiten Phase mit angenommenen 5 Gramm pro Test mit ein, so werde eine Verringerung auf 47 Prozent des Ausgangsniveaus (1,41 Millionen Tonnen) erreicht. Die Kommission berechnet die Emissionsminderung auch getrennt nach Hubraumklassen und für die vier großen Mitgliedstaaten. Danach ist die Minderung am größten, nämlich beinahe 80 Prozent, in der Klasse über zwei Liter, bei den Kleinwagen macht sie dagegen nur 30 Prozent aus. Die Reduktion ist mit 55 Prozent am größten in Deutschland, am geringsten in Italien mit 37 Prozent. Zu einer so hohen Minderungsrate von insgesamt rund 50 Prozent kommt die Prognose von Walsh nicht.

Walsh berechnet die Entwicklung der NO_x-Emissionen für vier Szenarien: Einhaltung der ECE R 15/04 (Szenario A), Einführung der US-Standards ab 1989 (B), US-Standards gestaffelt nach dem EG-Zeitplan (C) und EG-Grenz-

227 Die Kommission bezieht nur Benzinfahrzeuge ein.

Tabelle 4.8: Jährliche NO_x-Emissionen aus Pkw mit Benzinmotoren für verschiedene Grenzwert-Szenarien, EG-Mitgliedstaaten und USA, in Millionen Tonnen und als Index der Veränderung (1990 = 100), 1990 bis 2005 (Prognose der EG-Kommission)

	1990 ECE R 15/04, EG-Grenzwerte von 1985		1995 US-83-Standards	2000 EG-Grenzwerte von 1985		2005 EG-Grenzwerte von 1985	
	Mio. t	Index	Mio. t	Mio. t	Index	Mio. t	Index
USA 1995			1,48				
• EG-gesamt							
– Szenario A[a]	3,01	100		1,84	61	1,56	52
– Szenario B[b]	3,01	100		1,77	59	1,41	47
• davon[a]							
– Deutschland	0,86	100				0,39	45
– Frankreich	0,62	100				0,35	56
– Italien	0,47	100				0,30	63
– Großbritannien	0,65	100				0,33	50
• davon[a]							
– über 2 l	0,38	100		0,11	30	0,08	22
– 1,4 bis 2 l	1,32	100		0,74	57	0,55	42
– unter 1,4 l	1,33	100		0,99	75	0,93	70

a Ohne Einbeziehung des Grenzwerts für die zweite Phase der Kleinwagen.

b Annahme eines NO_x-Grenzwerts von 5 Gramm pro Test für Kleinwagen ab 1993/94.

Quelle: EG-Kommission.

werte und Zeitplan nach den Luxemburger Beschlüssen (D).[228] Seine Modellannahmen sind ähnlich konservativ wie die der Kommision (vgl. Walsh 1985, S. 3 ff.). Basis seiner Berechnungen sind die Grenzwerte, nicht die tatsächlichen Emissionen auf der Straße. Auch eine Verschlechterung des Emissionsverhaltens der Fahrzeuge über ihre Lebensdauer wird nicht berücksichtigt. Die gesamten Fahrleistungen werden über den Zeitraum als konstant angenommen. Der Einfluß steuerlicher Anreize und die damit mögliche vorzeitige Erfüllung der Grenzwerte werden ausgeklammert.

228 Die Studie von Walsh wurde im Auftrag des europäischen Verbands der Katalysatorhersteller AECC erstellt, der im Mai 1985 ins Leben gerufen wurde; vgl. Pressemitteilung des AECC vom 18.6.1985: Autoabgasgrenzwerte und Emissionen.

Tabelle 4.9: NO_x-Emissionen aus Kfz für verschiedene Grenzwert-Szenarien,[a] EG-Mitgliedstaaten, in Millionen Tonnen und als Index der Veränderung (1985 = 100), 1985 bis 2010 (Prognose von Michael P. Walsh)

Jahr	Szenario A[b], ECE R 15/04 Status quo		Szenario B US-Standards 1983 deutscher Zeitplan		Szenario C US-Standards 1983 EG-Zeitplan		Szenario D EG-Grenzwerte u. Zeitplan 1985	
	Mio t	Index	Mio t	Index	Mio t	Index	Mio t	Index
1985	2,98	100	2,98	100	2,98	100	2,98	100
1986	2,98	100	2,98	100	2,98	100	2,98	100
1987	2,98	100	2,98	100	2,98	100	2,98	100
1988	2,98	100	2,98	100	2,98	100	2,98	100
1989	2,98	100	2,64	88,6	2,94	98,4	2,94	98,7
1990	2,98	100	2,36	79,2	2,90	97,3	2,91	97,7
1991	2,98	100	2,12	71,1	2,87	96,3	2,89	97,0
1992	2,98	100	1,90	63,8	2,84	95,3	2,87	96,3
1993	2,98	100	1,72	57,7	2,67	89,6	2,75	92,3
1994	2,98	100	1,55	52,0	2,38	79,9	2,61	87,6
1995	2,98	100	1,40	47,0	2,13	71,5	2,50	83,9
2000	2,98	100	0,79	26,5	1,26	42,3	2,09	70,1
2005	2,98	100	0,69	23,2	0,74	24,8	1,85	62,1
2010	2,98	100	0,69	23,2	0,69	23,2	1,84	61,7

a Die Szenarios berücksichtigen nicht: den Einfluß steuerlicher Anreize, die Zunahme der Fahrleistungen, die Veränderung von Emissionen während der Lebensdauer der Kfz, Lücken bei der Überwachung der Grenzwerte.

b Bei weniger restriktiven Annahmen wäre eine Steigerung der Emissionen zu erwarten.

Quelle: Walsh 1985: Auswirkungen der Vorschläge für die Kfz-Grenzwerte der EG-Kommission vom 5.6.1985 auf die Umwelt Europas (unv. Ms.).

Gemäß dieser Annahmen kommt Walsh für das Szenario A zu einem ähnlichen Ergebnis wie die Kommission: Bei Einhaltung der ECE R 15/04 werden gleichbleibend jährlich 2,98 Millionen Tonnen Stickoxide emittiert (vgl. Tabelle 4.9). Bei Einführung der US-Standards ab 1989 würden die Emissionen bis zum Jahr 2005 auf 0,69 Millionen Tonnen bzw. auf 23 Prozent des Ausgangsniveaus gesenkt. Bei Anwendung von US-Standards innerhalb des Zeitplans, wie er im

März 1985 vom Umweltministerrat beschlossen wurde, würde die Senkung auf 0,69 Millionen Tonnen ebenfalls, jedoch erst im Jahr 2010 erreicht. Bei Verwirklichung von Szenario D (Luxemburger Beschlüsse) käme dagegen bis 2010 lediglich eine Minderung der NO_x-Emissionen auf 62 Prozent bzw. auf 1,84 Millionen Tonnen zustande. Nach Walsh konnte mit den Luxemburger Beschlüssen also allenfalls eine Stickoxidminderung um 38 Prozent erreicht werden, nicht aber um 48 Prozent, wie die Kommission ermittelt hatte. Bei Anwendung der US-Standards wäre dagegen eine Minderung um 77 Prozent möglich gewesen.

Die Prognosen gehen davon aus, daß die neuen Grenzwerte auch tatsächlich in allen Mitgliedstaaten angewendet werden. Das ist aber keineswegs notwendig der Fall, da die Richtlinie 70/220/EWG zu den Kfz-Abgasen dem Konzept der optionalen Harmonisierung folgte. Die Automobilhersteller konnten bei der Zulassung neuer Modelle optieren, ob sie eine weniger strenge nationale Betriebserlaubnis oder die EWG-Betriebserlaubnis erwerben wollten. Strengere nationale Regelungen waren innerhalb dieses Konzepts nicht durchsetzbar, da jeder Staat die EG-Betriebserlaubnis akzeptieren mußte. Für die britischen Hersteller mit einer Automobilexportquote von 22,9 Prozent in 1985 und einer EG-Exportquote von nur 12,3 Prozent war es lohnend, die Modelle für den heimischen Markt nach einer weniger strengen britischen Regelung zuzulassen und nur für die 12 Prozent für den europäischen Markt die EWG-Betriebserlaubnis zu erwerben. Großbritannien und andere Staaten planten deshalb, von dieser Möglichkeit im Rahmen der optionalen Harmonisierung Gebrauch zu machen. Die Reduktion der Gesamtemission der europäischen Fahrzeugflotte mußte sich dementsprechend verringern. Gleichzeitig veränderte sich damit die Verteilung der Emissionsminderung auf die Mitgliedstaaten. In Ländern, welche die EG-Richtlinie nicht in eine gleichlautende nationale Bestimmung umsetzten, war mit einer geringeren Emissionssenkung zu rechnen als in den anderen Mitgliedstaaten. Zur unterschiedlichen Wirkung der Kraftfahrzeugrichtlinie in den einzelnen Mitgliedstaaten trug außerdem die Erlaubnis bei, die Einhaltung der neuen EG-Normen vor dem Zeitpunkt der verpflichtenden Einführung durch steuerliche Erleichterungen zu fördern.

Ein weiteres Element der Renationalisierung ergab sich aus der Einteilung nach Hubraumklassen. Hierbei handelt es sich nicht um die Eröffnung eines Anwendungsspielraums für die Mitgliedstaaten, sondern um eine versteckt vorgenommene unterschiedliche Behandlung. Ohne diese versteckte Renationalisierung wäre allerdings eine Einigung nicht möglich gewesen. Die unterschiedliche Behandlung nach Hubraumklassen entsprach genau den Interessen der vier autoproduzierenden Mitgliedstaaten (vgl. Abschnitt 4.3.2.7). Die Re-

nationalisierung ist im Fall der Einteilung in Hubraumklassen zwar nicht perfekt, da sie den Zielen der Mitgliedstaaten jeweils nur für einen Teil der Fahrzeugflotte entsprach. Das Beispiel ist aber insofern interessant, als es zeigt, daß eine Einigung in der EG nicht möglich ist, ohne daß den nationalen Belangen in der einen oder anderen Form entgegengekommen wird. Bei einer Produktnorm, bei der es bei der Implementation wenig Ausweichmöglichkeiten gibt, müssen die renationalisierenden Elemente eben schon in die Richtlinie selbst eingebaut werden.

Betrachtet man diese drei Aspekte – nach Hubraumklassen unterschiedene Grenzwerte, optionale Harmonisierung und Möglichkeit der Steuererleichterung –, dann war zu erwarten, daß die neue Regelung in den einzelnen Mitgliedstaaten zu sehr unterschiedlichen Umweltwirkungen führen würde: Die an einer schnellen Einführung der US-Standards interessierten Länder – Deutschland, Niederlande und Dänemark und vielleicht auch Luxemburg und Griechenland – würden die EG-Richtlinie in eine nationale Regelung umsetzen und mit Hilfe von Subventionen eventuell auch für die vorzeitige Erfüllung der Standards sorgen. Großbritannien und vermutlich auch Irland, denen eine Verschärfung der Grenzwerte als zu kostspielig erschien, würden national weiterhin eine weniger strenge Regelung anwenden und damit eine wesentlich geringere Emissionssenkung erzielen als die oben genannten Staaten. Andere Staaten (Frankreich, Italien und wohl auch Belgien) würden zwar die EG-Richtlinie übernehmen, da ihre Automobilindustrie einen substantiellen Teil der Produktion in die EG-Staaten exportiert, würden aber vermutlich den gegebenen Zeitrahmen voll ausschöpfen (vgl. Abschnitt 4.4.1.1).

Wenn nun schon eine solche national differenzierte Situation entsteht, so liegt es nahe, die in der Einleitung gestellte Frage zu wiederholen, ob für die Umwelt nicht ohne die Existenz einer EG-Regelung mehr erreicht worden wäre. Hätten lediglich Deutschland, Dänemark und die Niederlande US-Standards eingeführt, wäre davon 1989 ein Markt von insgesamt 36,5 Millionen Pkw bzw. jährliche Zulassungen von 3,4 Millionen Pkw betroffen gewesen. Nach der europäischen Regelung wurden nur für die Pkw mit über zwei Litern Hubraum US-Standards ab 1989 eingeführt, das sind 7 Prozent des gesamten europäischen Bestandes von rund 126 Millionen Pkw bzw. der Neuzulassungen von 12,2 Millionen Pkw. Damit betraf die Regelung 1989 einen Teilmarkt von 8,8 Millionen Pkw und Neuzulassungen von 854 000 Fahrzeugen. Das entspricht etwa einem Viertel des Marktes der an den US-Standards interessierten Staaten. Darüber hinaus wären die US-Standards in einigen Ländern schon vor 1989 eingeführt worden. Doch darf nicht vergessen werden, daß die EG-Regelung auch für die Mittelklasse ab 1991 eine Verschärfung der Grenzwerte

brachte, was 43 Prozent des europäischen Bestandes (54 Millionen Pkw) bzw. der Neuzulassungen (5,2 Millionen Pkw) betraf. Da die Grenzwerte aber nicht den US-Standards entsprachen, ist ein Vergleich nicht mehr möglich.

Mit Hilfe der Prognosen von Walsh läßt sich ein Vergleich auf der Ebene der Emissionsmenge anstellen.[229] Für Europa im Jahr 2010 ermittelt Walsh bei Anwendung der US-Standards eine Minderung von 2,3 Millionen Tonnen NO_x, bei Anwendung der Luxemburger Beschlüsse eine Senkung um 1,5 Millionen Tonnen NO_x. Für Deutschland prognostiziert Walsh bei Anwendung der US-Standards eine Verringerung um 0,65 Millionen Tonnen NO_x, bei Anwendung der neuen EG-Grenzwerte eine Minderung um 0,27 Millionen Tonnen NO_x. Die Anwendung der US-Standards nur in Deutschland hätte nach diesen Berechnungen 43 Prozent der NO_x-Senkung erbracht, die mit der Anwendung der EG-Grenzwerte in ganz Europa erzielt werden konnten. Nach der Prognose von Walsh hätte also die EG-Lösung bis zum Jahr 2010 immerhin zu einer größeren Verringerung der Schadstoffe geführt als der deutsche Alleingang. Für Dänemark und die Niederlande existieren keine Prognosen: Da diese Märkte aber im Vergleich zu Deutschland sehr klein sind, dürfte sich dieses Ergebnis nur geringfügig verbessern.

Dabei ist allerdings das Verhalten der anderen europäischen Staaten bei der Existenz einiger nationaler »Vorreiter«-Regelungen – und bei Nicht-Existenz der EG – nicht berücksichtigt. Andere europäische Hersteller, die nach Deutschland, den Niederlanden oder Dänemark exportieren, wären gezwungen gewesen, Katalysatormodelle zu entwickeln, um keine Marktanteile zu verlieren. In Ländern, in denen das Umweltbewußtsein der Bevölkerung einen ausreichend hohen Stand erreicht hat, so daß Umweltschutzargumente erfolgreich in der Werbung eingesetzt werden können, wäre ein Anreiz entstanden, die nun schon entwickelte Technik auch auf dem heimischen Markt einzuführen und eventuell hier den eigenen Marktanteil zu vergrößern. Daneben hätte auch ein Interesse an technischer Harmonisierung in einem größeren Markt bestanden, um die Modellvielfalt gering zu halten. Es ist also denkbar, daß zumindest die Mitgliedstaaten, in denen umweltpolitischer Handlungsdruck bestand und/oder in denen die Mehrkosten der neuen Technik für Autoindustrie und Käufer als tolerabel betrachtet werden konnten, mit entsprechenden nationalen Regelungen nachgezogen hätten. Dies ist zum Beispiel im Fall Italiens denkbar, aber auch bei den nicht-autoproduzierenden Staaten Luxemburg, Griechenland und

229 Walsh 1985: Auswirkungen der Vorschläge für die KFZ-Grenzwerte, Juni 1985; der Vergleich ist nur mit den Berechnungen von Walsh möglich, da keine weitere Prognose die Entwicklung für Deutschland und Europa berechnet.

Belgien. Andere Staaten dagegen, wie Großbritannien, hätten aber vermutlich sehr lange nicht nachgezogen. Daß eine solche Überlegung nicht unrealistisch ist, zeigt die rasche Reaktion der italienischen und französischen Hersteller auf die Luxemburger Beschlüsse und das deutsche Einführungskonzept: Bereits 1985 wurden die ersten italienischen und französischen Katalysatormodelle in Deutschland angeboten; die ersten britischen Modelle kamen erst 1989 auf den Markt (vgl. Abschnitt 4.4.2.2 und Westheide 1987, S. 104 ff.). Diese kontrafaktischen Überlegungen enthalten jedoch zu viele Unwägbarkeiten und bleiben zwangsläufig spekulativ. Welches Ergebnis tatsächlich ohne die EG-Regelung erzielt worden wäre, ist nicht zu beantworten. Immerhin scheint es aber nicht unwahrscheinlich, daß das Ergebnis nicht viel schlechter gewesen wäre, als das, was der Luxemburger Kompromiß versprach.

4.3.3 Blockadephase: Das dänische Veto und der Neuanlauf mit veränderter Rechtsgrundlage

4.3.3.1 Das dänische Veto: Kein Implementationshindernis

Vorerst aber konnte der Luxemburger Kompromiß wegen der dänischen und britischen Vorbehalte noch nicht verabschiedet werden. Zunächst nahm man an, daß das dänische Veto in den nächsten Tagen von der dänischen Regierung aufgehoben werden würde (vgl. VWD-Europa vom 28.6.1985). Das war jedoch nicht der Fall. Während die Briten dem Luxemburger Kompromiß am 7. Juli zustimmten (vgl. SZ vom 8.7.1985; VWD-Europa vom 8.7.1985), gab die dänische Regierung bekannt, daß sie ihren grundsätzlichen Vorbehalt aufrecht erhalten wolle (vgl. Aldinger-Tziovas 1985, S.7; VWD-Europa vom 5.7.1985). Die dänischen Forderungen zeigen, wie weit der erreichte Kompromiß vom ursprünglichen Ziel entfernt war, eine Regelung einzuführen, die der amerikanischen entsprach:

- Die US-Standards sollten zusammen mit dem amerikanischen FTP-75-Test direkt übernommen werden;
- ein europäisches Testverfahren werde nur akzeptiert, wenn die Grenzwerte am unteren Ende des von der Kommission vorgeschlagenen Intervalls lägen (d. h. etwa bei 15 bis 20/1,5 bis 2,5/1,5 bis 2,5);
- die Grenzwerte sollten für alle Hubraumgrößen gleich sein;
- der Summengrenzwert für HC + NO_x solle abgeschafft werden;

- beim Typzulassungstest und beim Test für die Konformität der Produktion sollten dieselben Grenzwerte verwendet werden;[230]
- die Kommission solle ein Verfahren zur Überwachung der Fahrzeuge (in-use-test) im Verkehr entwickeln
- die Möglichkeit der Steuererleichterung für saubere Autos solle weniger restriktiv gehandhabt werden: Dänemark war nicht damit einverstanden, daß die Subventionen nicht höher sein durften als die zusätzlichen Kosten.

Der dänische Umweltminister Christian Christensen bezeichnete den Luxemburger Kompromiß als ein »Geschenk an die Industrie«. Die EG bleibe deutlich hinter den Standards zurück, die im Rahmen der EFTA geplant seien (vgl. DIE ZEIT vom 30.12.1988; VWD-Europa 5.7.1985). Tatsächlich war ein Motiv für die dänische Haltung die geographische und politische Nähe zu Schweden und Norwegen, die sich zur Einführung der US-Standards entschlossen hatten. Am 5. Juli hatte Dänemark bei einer Umweltkonferenz in Stockholm zusammen mit Norwegen, Schweden, der Schweiz, Finnland, Österreich und Liechtenstein (dem später sogenannten »Stockholmer Club«) eine Absichtserklärung unterzeichnet, die US-Standards einzuführen. Ein Versuch von Kommissar Clinton Davis, Dänemark von dieser Erklärung abzuhalten, scheiterte. Deutschland und die Niederlande stimmten der Erklärung wegen des Widerspruchs zum Luxemburger Kompromiß nicht zu (vgl. VWD-Europa vom 30.7.1985).

Bedeutsamer war jedoch die innenpolitische Situation, aus der heraus die dänische Regierung diese harte Haltung vertrat. Die konservative-liberale Minderheitsregierung Schlüter[231] hätte für ein Einschwenken auf den europäischen Kompromiß nicht die Unterstützung des Parlaments gefunden. Die strikte Haltung von Umweltminister Christensen stieß zwar im Kabinett auf Widerstand[232] und wäre unter den normalen Umständen einer parlamentarischen Mehrheitsregierung nicht zu halten gewesen, hatte aber die Unterstützung der sozialdemokratischen bzw. linken Oppositionsparteien. Aufgrund des hohen Umweltbewußtseins der dänischen Bürger und des großen öffentlichen Interesses an der Frage der Automobilabgase mußte die Regierung Schlüter beim Abrücken von der Vetoposition mit ihrem Sturz rechnen. Diese Situation blieb auf Dauer

230 Die europäische Regelung sah im Gegensatz zur amerikanischen stets Serienstandards (sogenannte COP-Standards: control of production) vor, die 20 bis 25 Prozent über den Typzulassungswerten lagen).

231 Die Regierungskoalition verfügte lediglich über 76 der 175 Parlamentssitze; vgl. Archiv der Gegenwart vom 26.1.1984, S. 27320.

232 Vgl. EUB-Pressemitteilung C 38/PR/85 vom 20.5.1985: Support for Danish point of view regarding car-emissions.

bestehen. Eine harte Haltung bei EG-Verhandlungen war auch deshalb populär, weil Skepsis gegenüber der EG in Dänemark ohnehin verbreitet ist.[233]

Da der Art. 100 EWGV als Rechtsgrundlage für die Kfz-Abgasrichtlinien Einstimmigkeit verlangt, konnte der Luxemburger Kompromiß formell nicht verabschiedet und in Kraft gesetzt werden. Für die politische Umsetzung der Richtlinie hatte das aber keinerlei Folgen (vgl. Corcelle 1986, S. 130). Die obligatorischen Einführungsdaten lagen drei bis sechs Jahre in der Zukunft, und die meisten Länder hatten kein Interesse an einer vorgezogenen Einführung der abgasarmen Autos. Insofern änderte der Ministerratsbeschluß hier zunächst nichts. Die Länder, die eine freiwillige frühere Einführung anstrebten (Deutschland, Dänemark und Niederlande), konnten das aufgrund des Beschlusses tun, auch wenn keine formale Rechtsgrundlage vorlag. Von Dänemark, dem der Beschluß umweltpolitisch nicht weit genug ging, war eine Behinderung über das Vehikel des EG-Wettbewerbsrechts ja nicht zu befürchten – was bei einem britischen Veto anders gewesen wäre. Der Ratsbeschluß wurde von den Mitgliedstaaten als Konsens bzw. als »Richtlinien« betrachtet, unabhängig von einer formalen Einigung. Das EUB kritisierte die geringe faktische Bedeutung des dänischen Vetos: »when a German Minister for Agriculture uses his veto on grain-prices everybody agrees that there is no agreement, but when a Danish Minister for the Environment expresses a reserve regarding proposed standards and dates ... everybody ignores this and talks about a consensus«.[234]

Nachdem bei der Sitzung des Umweltministerrats im November 1985 das dänische Veto aufrechterhalten wurde und ein Veto Griechenlands hinzukam (vgl. Financial Times vom 30.11.1985), konnte eine Änderung der Situation nur noch von der Einführung der Einheitlichen Europäischen Akte erwartet werden, mit der eine Änderung der Beschlußfassungsmodalität verbunden war. Die Kommission wies bereits im April 1986 darauf hin, daß eine Ausräumung des dänischen Vetos wahrscheinlich von der Revision des Vertrags abhängig sei.[235] Die Einheitliche Akte führte mit Art. 100a EWGV für binnenmarktrelevante Umweltnormen die Abstimmung im Rat mit qualifizierter Mehrheit ein. Wenn die Kfz-Abgasrichtlinien zukünftig auf Art. 100a EWGV gegründet wurden, konnte der Luxemburger Kompromiß ohne Rücksicht auf die Vorbehalte

233 So erreichte die Volksbewegung gegen die EG bei den Europawahlen 1984 und 1989 je um 20 Prozent der Stimmen. Ihre kritische Haltung gegenüber der EG haben die Dänen auch bei der Volksabstimmung über die Maastrichter Verträge unter Beweis gestellt: 50,7 Prozent der Wähler lehnten das Vertragswerk ab (SZ vom 4.6.1992).

234 Pressemitteilung des EUB, Ref. C/PR/54/85 vom 1.7.1985.

235 In ihrer Antwort auf die Anfrage des MdEP Linkohr, Dok. PE 102.410; vgl. auch Corcelle 1986, S. 131.

Dänemarks und Griechenlands verabschiedet werden. Nachdem die Einheitliche Europäische Akte am 1. Juli 1987 in Kraft getreten war, machte dies auch den Weg frei für die Verabschiedung des Luxemburger Kompromisses.

4.3.3.2 Umsetzung der Ratsbeschlüsse: Der überarbeitete Kommissionsvorschlag

Da die Einigung am 28. Juni 1985 in Luxemburg von dem vorliegenden Kommissionsvorschlag erheblich abwich, mußte die Kommission ihren Vorschlag zunächst so reformulieren, daß er bei der nächsten Sitzung des Umweltministerrates im November als Abstimmungsgrundlage dienen konnte – zu diesem Zeitpunkt hoffte man noch auf eine Rücknahme des dänischen Vetos. Der neue Richtlinienvorschlag[236], den die Kommission im September vorlegte, enthielt die Bestimmungen des Luxemburger Kompromisses sowie Vorschläge zu einigen technischen Problemen, die bei der Grundsatzeinigung im Juni ungelöst geblieben waren. Diese Probleme betrafen in erster Linie die genaue Gestaltung der europäischen Version des amerikanischen Zulassungsverfahrens. Außerdem wurde für bestimmte Fahrzeugtypen, nämlich Diesel, Diesel-Einspritzer, Automatikfahrzeuge und leichte Nutzfahrzeuge, nach Sonderregelungen gesucht. Schließlich bestand auch keine Einigkeit über den Termin, ab dem die Mitgliedstaaten bei der Zulassung fordern durften, daß die Fahrzeuge auf Betrieb mit bleifreiem Benzin ausgelegt sein müssen. Für diese technischen Probleme wurde in den Sitzungen der MVEG von April bis Juni nach Lösungen gesucht. Die sich hierauf beziehenden Vorschläge der Kommission waren aber zwischen den Mitgliedstaaten weiterhin strittig. Erst in der Sitzung des Umweltministerrats am 28. November 1985 konnten schließlich auch diese Probleme noch gelöst werden (vgl. Henssler/Gospage 1987, S. 80 ff.).

Die Ratstagung brachte damit die endgültige Klärung der Form der neuen Pkw-Abgasrichtlinie, nicht aber deren Verabschiedung, da das dänische Veto weiter bestand.[237] Die Richtlinie ließ eine Reihe von Problemen offen. Der Rat definierte deshalb die Aufgabenstellung für die Kommission im Bereich der Kfz-Abgase für die nächsten Jahre. Neue Vorschläge sollten erarbeitet werden für die zweite Stufe der Normen für Kleinwagen, für den neuen europäischen Außerorts-Test, für die Verdunstungsemissionen und für eine Dauerhaltbarkeitsprüfung, für die Partikelemissionen von Dieseln, für die gasförmigen Emissio-

236 Dok. KOM (85) 288, ABl. C 245 vom 26.9.1985.

237 Vgl. Pressemitteilung des Rates 10709/85 (Presse 181) vom 28.11.1985.

nen von Lkw und schließlich für eine europäische Lösung der Geschwindigkeitsbegrenzung. Diese neuen Aufgaben wurden von der Kommission ab dem Sommer 1985 in Angriff genommen.

Bei den Beratungen in der Kommission konnte über ein Verbot bleihaltigen Normalbenzins Einigung erzielt werden, und die GD XI: Umweltschutz legte im März 1986 einen Vorschlag für eine entsprechende Änderung der Benzin-Blei-Richtlinie vor. Die März-Tagung 1986 der Umweltminister brachte außerdem eine grundsätzliche Einigung über den Vorschlag zu den gasförmigen Emissionen der Lkw, die nach längeren Querelen schließlich im Februar 1988 vom Ministerrat verabschiedet werden konnte. Bei der Frage zur Einführung von europaweiten Geschwindigkeitsbeschränkungen (Tempo 100 auf Autobahnen) war es offensichtlich, daß hier Druck auf Deutschland ausgeübt werden sollte, da es als einziges EG-Land kein generelles Tempolimit kennt. Zur Entlastung wurde daher aufgrund eines Beschlusses der Bundesregierung vom 3. Oktober 1984 ein »Großversuch zum Tempo 100« auf Autobahnen durchgeführt, um die angeblich noch bestehenden Erkenntnislücken über die Auswirkungen von Geschwindigkeitsbegrenzungen auf den Schadstoffausstoß zu untersuchen. Tatsächlich hatte dieser Versuch wohl primär legitimatorischen Charakter, und zwar sowohl gegenüber der deutschen Bevölkerung als auch gegenüber der EG. Er erbrachte denn auch, ein Tempolimit werde eine jährliche NO_x-Minderung von nur 30 000 Tonnen ergeben. Im Oktober 1985 legte die EG-Kommission ein Arbeitsdokument zur Einführung europaweiter Geschwindigkeitsbeschränkungen vor, das aber bald nicht mehr weiter verfolgt wurde, weil nach dem Luxemburger Kompromiß seine politische Funktion entfallen war.

4.3.3.3 Neuanlauf zur förmlichen Verabschiedung des Luxemburger Kompromisses

Erst bei der Märztagung 1987 wurde das Thema der Pkw-Richtlinie wieder aufgenommen. Der Rat gab eine Erklärung ab, in der auf den Luxemburger Kompromiß und auf die Tatsache, daß dieser »bedeutsamste« Teil des Gesamtpaketes zur Verringerung der Schadstoffemissionen von Kraftfahrzeugen noch immer nicht verabschiedet werden konnte, Bezug genommen wurde.[238] Es war

238 Vgl. Pressemitteilung des Rates 5453/87 (Presse 42) vom 19./20.3.1987. Das EP hatte in einer Entschließung zur Lage der Automobilindustrie in der Gemeinschaft vom 24.1.1987 erneut die baldige Verabschiedung der Pkw-Richtlinie gefordert.

zu diesem Zeitpunkt abzusehen, daß die Einheitliche Europäische Akte zum 1. Juli 1987 in Kraft treten werde. Dänemark, das ab dem 1. Juli 1987 die EG-Präsidentschaft innehatte, bekundete sofort seine Absicht, die seit zwei Jahren blockierte Entscheidung über die Pkw-Abgase zum Abschluß zu bringen. Für den 21. Juli wurde eine Sondersitzung des Umweltministerrats anberaumt, die das Ziel hatte, dieses Problem zu lösen.[239]

Im Juni 1987 unternahm die Kommission eine erneute Überarbeitung ihres Vorschlags für die Pkw-Abgasrichtlinie.[240] Diese Überarbeitung war notwendig geworden, weil sich gegenüber dem Vorschlag KOM (85) 228 vom Herbst 1985 durch die Beschlüsse des Umweltministerrats vom 28. November 1985 noch einige Änderungen ergeben hatten. Außerdem waren einige Anpassungen technischer Art erforderlich, da im Laufe der Zeit einige Bestimmungen obsolet geworden waren. So wurde beispielsweise der ursprüngliche Termin für die freiwillige Einführung der schadstoffarmen Pkw, der auf den 1. Januar 1986 lautete, in den 1. Januar 1988 verwandelt. Am 7. Juli legte die Kommission den neuen Vorschlag KOM (87) 303 vor, der eine buchstäbliche Übernahme der Beschlüsse vom November 1985 darstellte, sowie den Vorschlag KOM (87) 303/2, der die nötigen technischen Anpassungen enthielt. Die Ad-hoc-Arbeitsgruppe des Rates »Autoabgase« und der AStV konnten in mehreren Sitzungen im Juli schließlich auch über diese technischen Änderungen Einvernehmen erzielen.[241]

Bedeutsamer als die technischen Anpassungen war die Änderung der Rechtsgrundlage: Die Richtlinie wurde jetzt nicht mehr auf Art. 100, sondern auf Art. 100a EWGV gestützt. Dies führte zu erneuten Diskussionen, da Großbritannien, Italien und Spanien gegenüber dieser Rechtsgrundlage Zweifel anmeldeten. Seitens der Kommission wurde die Pkw-Richtlinie eindeutig als eine Materie eingestuft, die auf den neuen Binnenmarktartikel 100a zu gründen war. Der Vorschlag befand sich mit auf der »Delors-Liste«, auf der diejenigen in der Diskussion befindlichen Richtlinien standen, die nach der neuen Rechtsgrundlage verabschiedet werden sollten.[242] Die Begründung auf Art. 100a EWGV implizierte die Verabschiedung mit qualifizierter Mehrheit im Rat und nach

239 Vgl. VWD-Europa vom 3.7.1987; AECC-Newsletter vom 14.7.1987.

240 Vgl. AECC-Newsletter vom 20.6.1987.

241 Die Schwierigkeiten betrafen das Zulassungsverfahren für leichte Nutzfahrzeuge; Änderungswünsche hatte besonders die britische Regierung.

242 Diese Liste wurde dem Rat im Januar 1987 vom Kommissionspräsidenten übermittelt; vgl. Roelants du Vivier, Francois/Hannequart, Jean-Pierre 1988: Une nouvelle stratégie européenne pour l'environment dans le cadre de l'Acte unique, in: Revue du Marché Commun (1988), S. 229-231.

dem neuen Verfahren der Zusammenarbeit mit dem Parlament. Für Dänemark bot die neue Rechtsgrundlage die Möglichkeit, einerseits aus der Position des Verursachers der Blockade herauszukommen, andererseits aber die nationalen Interessen nicht aufgeben zu müssen, da nach Art. 100a (4) nationale Alleingänge möglich sind,[243] falls sie kein Mittel zur Diskriminierung und Handelsbeschränkung darstellen. Damit konnte Dänemark an seiner Zielsetzung festhalten, die US-Standards einzuführen. Allerdings war zu befürchten, daß die Kommission und/oder andere Mitgliedstaaten einer dänischen Sonderregelung nicht zustimmen würden und deshalb eine Auseinandersetzung vor dem EuGH folgen würde.[244] Großbritannien vertrat zunächst die Auffassung, daß Richtlinien mit primärem Umweltschutzziel auf Art. 130s gegründet werden müßten – was einstimmige Entscheidung bedeutet hätte. Die Briten befürchteten, daß ein Präzedenzfall für die Abstützung von Umweltnormen auf den Harmonisierungsartikel 100a geschaffen würde, so daß es auf diese Weise in Zukunft häufig zu einer Art Mindestharmonisierung im Umweltbereich käme, die dann mit qualifizierter Mehrheit auch gegen den Willen Großbritanniens verabschiedet werden könnte. Großbritannien drohte deshalb damit, seine Zustimmung zur Pkw-Richtlinie zu verweigern, rückte jedoch einen Tag vor der Ratssitzung von dieser Position ab.[245]

Bei der Sitzung des Umweltministerats am 21. Juli 1987 konnte durch zwei Protokollerklärungen des Rates und Großbritanniens über diesen Punkt Einvernehmen hergestellt werden, in denen bestätigt wurde, daß als Rechtsgrundlage für überwiegend umweltschutzbedingte Regelungen in der Regel der Art. 130s EWGV herangezogen werden solle. Die Frage, ob Dänemark in der Folge unter Berufung auf Art. 100a (4) US-Standards einführen wolle, wurde bei der Ratssitzung vorsichtig vermieden.[246] Der Rat konnte damit gegen die Stimmen Dänemarks und Griechenlands zu einem Gemeinsamen Standpunkt bezüglich der

243 Vgl. hierzu Kapitel 3.1; Bongaerts/Büttner 1988, S. 186. In Deutschland wurde die Bundesregierung von der Opposition dafür kritisiert, daß sie sich nicht der dänischen Position anschloß. Die Regierung brachte dagegen vor, daß Deutschland ein Automobilexportland sei und die Berufung auf den Art. 100a sicherlich Gegenreaktionen der anderen Mitgliedstaaten und Klagen vor dem EuGH zur Folge hätte (vgl. Pressemitteilung des BMU vom 22.7.1987). Diesem Argument widersprach die SPD mit dem Hinweis, daß eine Unterstützung der dänischen Position bzw. die Verweigerung der Zustimmung zum Luxemburger Kompromiß die Möglichkeit geboten hätte, eine bessere Lösung zu finden. Erst danach stelle sich die Frage einer Berufung auf Art. 100a (vgl. Service der SPD für Presse, Funk, TV. Europapolitik 598/87 vom 22.7.1987).

244 Vgl. VWD-Europa vom 3.7.1987, vom 5.7.1987 und VWD-Tagesreport vom 21.7.1987.

245 Vgl. VWD-Europa vom 21.7.197 und vom 22.7.1987.

246 Dänemark kündigte jedoch kurz darauf an, daß es die US-Standards einführen wolle; vgl. AECC-Newsletter vom 27.8.1987.

Pkw-Richtlinie gelangen. Der Gemeinsame Standpunkt des Rates zur Pkw-Richtlinie konnte aber immer noch nicht formell verabschiedet werden, da einige Formulierungen in der Richtlinie strittig waren. Die Kommission nahm nach der Einigung die entsprechende Überarbeitung der Richtlinie vor, die dann schließlich in ihrer endgültigen Form veröffentlicht wurde.[247] Zwischen dem 27. August und dem 7. September 1987 wurde der Gemeinsame Standpunkt schließlich im Wege des schriftlichen Verfahrens von allen Mitgliedstaaten bestätigt und dem Europäischen Parlament zugeleitet.

4.3.3.4 Europäisches Parlament ohne Zähne: Die Zweite Lesung

Am 10. September 1987 übermittelte das Generalsekretariat des Rates dem Präsidenten des Europäischen Parlaments den Gemeinsamen Standpunkt des Rates.[248] In Art. 149 EWGV wird eine Begründung des Standpunktes des Rates und ein Standpunkt der Kommission gefordert. Die Kommission erklärte in ihrer Mitteilung an das Parlament, daß ihr Standpunkt in allen Einzelheiten mit dem Standpunkt des Rates übereinstimme, da der Gemeinsame Standpunkt dem Vorschlag der Kommission entspreche. Zur Begründung des Gemeinsamen Standpunktes verwies die Kommission auf die im Richtlinienvorschlag gegebene Begründung. Diese Dokumente wurden dem Parlament in seiner Sitzung am 15. September vorgelegt.[249] Da es sich bei der Pkw-Richtlinie um die erste Entscheidung nach dem Verfahren der Zusammenarbeit handelte, wurden zunächst einige Verfahrensprobleme diskutiert.

Der erste Punkt betraf die Frage, ob die Behandlung des Richtlinienvorschlags im Parlament die Erste Lesung oder bereits die Zweite Lesung darstellen sollte. Rat und Kommission vertraten die Auffassung, daß die Stellungnahme des Parlaments zum Kommissionsvorschlag KOM (84) 226 bereits als Erste Lesung zu verstehen sei, da der Vorschlag von 1984 sich nicht substantiell vom jetzigen Vorschlag KOM (87) 303 unterscheide. Es handle sich also nicht um einen neuen Vorschlag, der noch einmal in Erster Lesung behandelt werden müsse. Betrachtet man die Unterschiede zwischen den Vorschlägen KOM (84) 226 und KOM (87) 303, so war diese Argumentation zwar nicht überzeugend; das Parlament widersprach hier jedoch nicht – vermutlich weil ihm daran gelegen war, daß die Pkw-Richtlinie möglichst bald in Kraft treten

247 Dok. KOM (87) 303 endg. vom 7.7.1987, ABl. C 257 vom 1.9.1987.

248 Vgl. Dok. EP A2-0184/87 vom 27.10.1987.

249 Vgl. Dok. EP C2-142/87 vom 15.9.1987.

konnte. Dasselbe Interesse des Parlaments führte dazu, daß auch die unterschiedlichen Vorstellungen zwischen Rat und Parlament über die in Art. 149 EWGV festgelegten Entscheidungszeiträume nicht zu einem Machtkampf führten. Nach Auffassung des Rates hätte das Parlament die Zweite Lesung Ende November beendet haben müssen. Nach Auffassung des Parlaments[250] beginnen die Fristen an dem Tag, an dem alle erforderlichen Dokumente zum Gemeinsamen Standpunkt zusammen in einer Plenarsitzung vorgelegt werden. Da der Gemeinsame Standpunkt zur Pkw-Richtlinie dem Parlament am 15. September vorlag, hätte es danach bis 15. Dezember 1987 Zeit gehabt. Dieser Zeitraum kann um einen Monat verlängert werden. Anschließend steht der Kommission ein Monat zur Überarbeitung zur Verfügung und dem Rat wiederum drei Monate mit Verlängerungsmöglichkeit um einen Monat zum Beschluß. Die Verabschiedung der Richtlinie hätte also bis zum 15. Juni 1988 verzögert werden können. Vom juristischen Dienst des Parlaments und vom Umweltausschuß wurde darüber hinaus zunächst die Auffassung vertreten, daß der Beginn der Frist am 15. September 1987 zwar bei der Plenumssitzung verkündet worden war, jedoch nicht rechtsgültig sein könne, weil die Begründung des Gemeinsamen Standpunktes durch den Rat nicht als ausreichend im Sinne des Art. 149 EWGV betrachtet werden könne. Gefordert sei eine Darlegung der Gründe »in allen Einzelheiten« und mit Bezugnahme auf die Stellungnahme des Parlaments in Erster Lesung. Rechtliche Konsequenz der fehlenden detaillierten Begründung könne nur sein, daß die Fristen noch nicht begonnen hätten.

Das Aufgreifen der Terminfragen und der Frage der Begründung muß vor allem als Versuch des Parlaments gewertet werden, sich nicht die ihm durch das Kooperationsverfahren neu zugewachsene Macht bereits bei der ersten Entscheidung schmälern zu lassen. Um keinen Präzedenzfall zu schaffen, pochte das Parlament auf seine Interpretation der Terminbestimmungen und verlangte nach einer ausführlichen Begründung, um den Rat in Zukunft zu zwingen, die Stellungnahme des Parlaments bereits in Erster Lesung zu berücksichtigen. Im Fall der Pkw-Richtlinie ließ das Parlament es jedoch nicht auf eine Machtprobe ankommen. Die Richtlinie wurde, wie vom Rat gewünscht, in der November-Sitzung behandelt, und hinsichtlich der Begründung gab sich das Parlament damit zufrieden, daß ein Vertreter der Kommission eine detaillierte Begründung vor dem Umweltausschuß abgab.[251]

250 Laut Geschäftsordnung des EP, Art. 45.

251 Vgl. Presseerklärung der EVP-Fraktion vom 1.10.1987. Bei der Sitzung des Umweltauschusses am 30.9.1987 gab der Vertreter der Kommission seine Begründung ab.

Am 15. September 1987 überwies das Parlamentsplenum den Gemeinsamen Standpunkt zur Prüfung an den Umweltausschuß und mitberatend an den Verkehrs- und dem Wirtschaftsausschuß. Berichterstatter im Umweltausschuß war, wie bei der Ersten Lesung, der britische Abgeordnete Sherlock. Der Ausschuß beriet in zwei Sitzungen am 30. September und am 20. Oktober.[252] Grundsätzlich wurde die Billigung des Gemeinsamen Standpunktes empfohlen[253], doch wurden im Ausschuß insgesamt zwölf Änderungsanträge von den dänischen Mitgliedern des Umweltauschusses, Gredal und Iversen, und von dem deutschen Abgeordneten Vittinghoff formuliert.[254] Die Dänen forderten, daß bei den Erwägungsgründen der Bezug auf die Verwirklichung des Binnenmarkts gestrichen werde und daß die US-Grenzwerte exakt übernommen werden müßten. Die Änderungsanträge Vittinghoffs zielten auf eine Vorverlegung der Einführungstermine für Mittelklasse und Kleinwagen um ein bis zwei Jahre und auf die Einführung eines getrennten NO_x-Wertes bei der mittleren Hubraumklasse. Diese Änderungsanträge Vittinghoffs waren streng genommen nicht zulässig, da sich das Parlament für die Zweite Lesung eine Selbstbeschränkung auferlegt hatte, keine Änderungen vorzuschlagen, die nicht schon in der Ersten Lesung beantragt worden waren (vgl. Abschnitt 3.2.4). Außerdem stellte Vittinghoff einen Änderungsantrag zum Beschluß-Text des Parlaments, der sich auf die fehlende Begründung des Rates bezog: Das Parlament solle sich eine Klage wegen Nichtigkeit dieser Befassung vorbehalten, da formale Vorschriften verletzt worden seien.

In der Plenarsitzung am 17. November 1987 wurden nach der Vorstellung des Sherlock-Berichts und nach der Verteidigung des Standpunkts der Kommission durch Clinton Davis zwei weitere Änderungsanträge vom Abgeordneten von Wogau (Berichterstatter für den Wirtschaftsausschuß) und ein Vorschlag für die Ablehnung des Gemeinsamen Standpunkts von den dänischen Abgeordneten eingebracht. In der Debatte wurde jedoch klar, daß die erforderliche absolute Mehrheit von 260 Stimmen im Plenum für die Änderungsanträge nicht zu erhalten war. In einer Sitzung des Umweltausschusses am Nachmittag des 17. November einigten sich die großen Fraktionen auf folgenden Kompromiß: Von Wogau und Vittinghoff zogen ihre Änderungsanträge zurück, im Gegenzug unterstützten der Berichterstatter Sherlock und die EVP-Fraktion den Bericht Vittinghoff zu den gasförmigen Emissionen von Lkw, für den sich in der EVP-Fraktion vorher keine Mehrheit gefunden hat-

252 Vgl. Dok. EP A2-0184/87 vom 27.10.1987.

253 Vgl. Dok. PE 116.250 vom 25.9.1987 und Dok. EP A2-0184/87 vom 27.10.1987.

254 Vgl. Dok. PE 116.250/ÄA 1-12 vom 13.10.1987.

te.[255] Der dänische Antrag auf Ablehnung fand im Ausschuß keine Unterstützung. In den Beschluß des Parlaments aufgenommen wurde lediglich der rechtliche Vorbehalt. Der Ablehnungsantrag und die übrigen Änderungsanträge zum Sherlock-Bericht wurden allerdings von der kommunistischen und der Regenbogen-Fraktion im Plenum wieder eingebracht. Vittinghoff empfahl der Sozialistischen Fraktion, bei diesen Änderungsanträgen mit Enthaltung zu votieren. Bei der Endabstimmung im Plenum wurde der Ablehnungsantrag mit großer Mehrheit zurückgewiesen. Die Änderungsanträge wurden en bloc abgestimmt: Bei 142 Enthaltungen votierten 40 Mitglieder dafür, 160 dagegen.[256] Damit war der Gemeinsame Standpunkt des Rates mit der erforderlichen einfachen Mehrheit angenommen.[257]

4.3.3.5 Formsache: Die Verabschiedung der Richtlinie 88/76/EWG im Ministerrat

Nachdem das Parlament den Gemeinsamen Standpunkt ohne Änderungen genehmigt hatte, bestand für die Kommission kein Grund, eine nochmalige Überprüfung vorzunehmen. Die neue Pkw-Richtlinie konnte also bei der Tagung der Umweltminister am 3. Dezember 1987 formell verabschiedet werden, und sie wurde als Richtlinie 88/76/EWG im Februar 1988 im Amtsblatt veröffentlicht.[258] Dänemark und Griechenland erhielten ihre Vorbehalte aufrecht. Die dänische Delegation erklärte, daß sie strengere einzelstaatliche Normen in Betracht ziehe, teilte jedoch nicht mit Bestimmtheit mit, daß sie dies unter Berufung auf Art. 100a (4) tatsächlich tun würde. Die Kommission behielt sich ihren Standpunkt zu dieser Frage vor. Die Niederlande mahnten erneut die Vorschläge zu den Kleinwagenemissionen und zum neuen europäischen Testzyklus an.[259]Auf Antrag der deutschen Delegation wurde eine Erklärung ins Ratsprotokoll aufgenommen, daß darauf hinzuwirken sei, möglichst rasch eine analoge Regelung durch die ECE zu schaffen. Tatsächlich hatte die EG sich mit dieser

255 Kurt Vittinghoff war Berichterstatter für die Erste Lesung der Lkw- und der Partikel-Vorschläge der Kommission (vgl. Dok. EP C2-63/86 vom 9.7.1986 und Dok. PE 112.438 vom 8.4.1987) sowie für den Gemeinsamen Standpunkt zu den Lkw-Abgasen, der gleichzeitig mit der Pkw-Richtlinie zur Verhandlung anstand (vgl. Dok. EP C2-141/87 vom 15.9.1987 und Dok. PE 116.249 vom 25.6.1987).

256 341 Abgeordnete waren anwesend; vgl. ABl. C 345 vom 21.12.1987.

257 Vgl. ABl. EP, Nr. 2–385 Verhandlungen des EP vom 17./18.11.1987, S. 35 ff. und S. 161 f.

258 RL 88/76/EWG vom 3.12.1987, ABl. L 36 vom 9.2.1988.

259 Vgl. Pressemitteilung des Rates 10042/87 (Presse 206) vom 3.12.1987.

Richtlinie erstmals von den Regelungen der ECE abkoppelt. Zwar wurde die Richtlinie von der ECE als R 15/05 übernommen, doch wurde sie außer von der EG nur von wenigen Staaten signiert.

4.3.3.6 Institutionell bedingte Defizite des Entscheidungsprozesses

Die meisten der in Kapitel 2 angesprochenen Defizite der Umweltpolitik der EG und deren in Kapitel 3 herausgearbeitete institutionelle Ursachen treffen auch auf den Entscheidungsprozeß zu den Pkw-Abgasen vom Herbst 1983 bis zum Dezember 1987 zu – soweit sie auf einen einzelnen Entscheidungsprozeß angewandt werden können. Die Dominanz der Mitgliedstaaten im Entscheidungsprozeß und die größere Durchsetzungschance handels- und industriepolitischer gegenüber umweltpolitischen Interessen hat sich in verschiedener Form gezeigt. Der Einfluß der europäischen Institutionen Kommission, Europäisches Parlament sowie Wirtschafts- und Sozialausschuß auf das Ergebnis des analysierten Politikformulierungsprozesses blieb gering. Entscheidend für den Output war allein der Kompromiß zwischen den divergierenden Interessen der Mitgliedstaaten, so wie er in den Institutionen des Umweltministerrates gefunden wurde. Diese Interessengegensätze wiederum waren primär ökonomischer Natur, d. h. die Haltung der Regierungen wurde sehr stark von den Wünschen der Automobilindustrie bestimmt. Zwar waren umweltpolitische Motive bestimmend für die deutsche Initiative und die Position der Niederlande und Dänemarks im Entscheidungsprozeß, doch waren dies entweder Staaten ohne Automobilindustrie oder mit einer Automobilindustrie, für die sich die umweltpolitisch fortschrittliche Lösung als Wettbewerbsvorteil gegenüber den europäischen Konkurrenten auswirken konnte.

Die Schwäche der europäischen Institutionen gegenüber den Mitgliedstaaten zeigte sich beispielsweise daran, wie der endgültige Kommissionsvorschlag KOM (87) 303 entstand, und an der geringen Bedeutung, die den Stellungnahmen der anderen Organe zukam. Bereits die ursprüngliche Version der verschiedenen Stadien der auf die Pkw-Richtlinie bezogenen Kommissionsvorschläge[260] kam als Versuch der Kommission zustande, einen Kompromiß zwischen den in der Kommissionsarbeitsgruppe vorgetragenen Standpunkten nationaler Experten zu formulieren. Bei den nachfolgenden Stadien der Vorschläge, vor allem KOM (85) 228 und KOM (87) 303, handelt es sich um exakte Anpassungen an die im Rat gefundenen Lösungen. Die Entscheidung über die

260 KOM (84) 226, KOM (84) 564, KOM (85) 228 und KOM (87) 303/1-3.

Ausgestaltung der Richtlinie lag in allen Einzelheiten beim Umweltministerrat. Selbst winzige technische Details, wie beim Übergang von KOM (85) 228 zu KOM (87) 303/1, 303/2, und sogar die Formulierungsfragen bei der endgültigen Version KOM (87) 303/3 wurden in den Institutionen des Rates, den Arbeitsgruppen und dem AStV, diskutiert und entschieden. Die Entscheidung lag also allein beim Rat.

Die Stellungnahme des Parlaments von 1984, die auf deutlich schärfere Regelungen zielte als der Kommissionsvorschlag, und die des Wirtschafts- und Sozialausschusses, die zwar den Kommissionsvorschlag unterstützte, aber die Möglichkeit strikterer Grenzwerte immerhin andeutete, spielten für die Diskussion bei den Ratsinstitutionen keinerlei Rolle. Selbst als nach dem Verfahren der Zusammenarbeit das Parlament in Zweiter Lesung gehört werden mußte, ging der Rat offensichtlich zunächst davon aus, daß er sich mit der Stellungnahme des Parlaments nicht auseinanderzusetzen brauche. Da das Parlament tatsächlich nicht die für eine Durchsetzung des eigenen Standpunkts erforderliche absolute Mehrheit zustandebrachte, war der Einfluß des Parlaments auf die Pkw-Richtlinie beschränkt auf eine »moralisch-politische« Unterstützung derjenigen Mitgliedstaaten, die US-Standards einführen wollten. Das demokratische Defizit wirkte sich hier zuungunsten des Umweltschutzes aus.

Der EuGH spielte als Drohpotential im Verhandlungsprozeß zwischen den Mitgliedstaaten, aber auch zwischen den europäischen Organen eine Rolle. Die deutschen Alleingangsdrohungen und das Subventionskonzept lösten Ankündigungen Frankreichs, Italiens und Großbritanniens aus, wegen Vertragsverletzung beim EuGH Klage zu erheben. Auch die Kommission nutzte dieses Instrument: In der Frage der deutschen Subventionen und der angekündigten dänischen Berufung auf Art. 100a (4) behielt sie sich den Gang zum Gerichtshof vor. Schließlich pochte auch das Parlament wegen der fehlenden Begründung des Gemeinsamen Standpunkts durch den Rat in seiner Entschließung zur Pkw-Richtlinie auf die Möglichkeit einer Nichtigkeitsklage. Es kam jedoch in keinem dieser Fälle tatsächlich zu einer Klage (vgl. Sönnichsen 1989, S. 123).

Die Diskussion der Richtlinie in den Ratsarbeitsgruppen wurde von Kosten- und Wettbewerbsargumenten dominiert. Entwicklungs- und Produktionskosten der schadstoffmindernden Techniken für die Automobilindustrie, ein möglicher Nachfragerückgang wegen steigender Preise, ein möglicher Energiemehrverbrauch, die Kosten der Einführung bleifreien Benzins usw. dienten ebenso als Argumente wie die Behauptung der Wettbewerbsverzerrung. Der Vorwurf an die deutsche Regierung, die Forderung nach US-Standards nur zu stellen, um der eigenen Automobilindustrie zu einem Wettbewerbsvorteil zu verhelfen, spielte in der Argumentation anderer Mitgliedstaaten eine große Rol-

le, vor allem der Frankreichs und Großbritanniens, die wiederum ihre notleidende Autoindustrie vor zusätzlichen Kosten bewahren wollten. Die Auseinandersetzung um die Richtlinie fand hauptsächlich zwischen den Mitgliedstaaten statt, die über eine eigene Automobilindustrie verfügen. Die Umweltwirkungen der Maßnahmen spielten dagegen während der Verhandlungen eine geringere Rolle. Untersuchungen dazu wurden von der beratend beteiligten Umweltgeneraldirektion beigetragen sowie von den an US-Standards interessierten Staaten und Organisationen. Erst in der Endphase, als eine Definition für die den Kompromiß ermöglichende Formel von der »US-Äquivalenz« gefunden werden mußte, stellte auch die GD III: Binnenmarkt entsprechende Berechnungen an. Verhandelt aber wurde über Kosten- und Wettbewerbsprobleme, nicht über Umweltprobleme.

Einen Beitrag zu dieser Orientierung an ökonomischen Fragen leistete unter anderem die Tatsache, daß nicht die GD XI: Umweltschutz, sondern die GD III: Binnenmarkt federführend den Vorschlag vorbereitete. Die Nähe der betroffenen Abteilung zur Automobilindustrie sorgte dafür, daß deren Interessen bei der ersten Formulierung des Kommissionsvorschlags sehr stark berücksichtigt wurden. Dieser Vorschlag zeigte ja eine große Übereinstimmung mit den Forderungen des CCMC. Auch die organisatorische Beteiligung der Interessengruppen war asymmetrisch. Während die Verbände der Automobil- und der Mineralölindustrie in den Arbeitsgruppen ERGA und MVEG von Beginn an beteiligt wurden, arbeiteten Vertreter des Umweltschutzinteresses an den Kommissionsvorschlägen zu dieser Richtlinie nicht mit.

Da sich gezeigt hat, daß im Fall der Kraftfahrzeugabgase vor Existenz der Einheitlichen Europäischen Akte der Rat das alleinige Entscheidungszentrum war, stellt sich die Frage, wie sich die Abstimmungsregel Einstimmigkeit in diesem Fall ausgewirkt hat. Als unmittelbare Auswirkung dieser Regel in einem Entscheidungsprozeß, bei dem die Interessen der großen Mitgliedstaaten derart weit auseinandergingen, kann die Tatsache gewertet werden, daß zunächst nur eine Teilentscheidung getroffen wurde. Ein substantieller Teil des Anwendungsbereichs der Richtlinie wurde ja beim Luxemburger Kompromiß ausgeklammert: die Kleinwagen, die den größten Teil des Pkw-Bestandes in der EG ausmachen. Daß hier eine sogenannte »erste Stufe der Grenzwerte« eingeführt wurde, während die eigentliche Grenzwertsenkung als »zweite Stufe« auf später verschoben wurde, kann als Nicht-Einigung interpretiert werden. Vermutlich wäre aber auch bei qualifizierter Mehrheit eine Entscheidung über die Kleinwagen im Sinne strengerer Normen nicht möglich gewesen, da ja gerade diese für die Gegner strengerer Normen – Frankreich, Großbritannien und Italien – der wichtigste Teil des Anwendungsbereichs waren. Möglich ist sogar,

daß bei qualifizierter Mehrheit diejenigen Staaten, die sich für US-Standards stark machten, überstimmt worden wären. Die Lösung über die Einteilung in Hubraumklassen führte immerhin dazu, daß wenigstens für einen Teil der Pkw Katalysatoren zur Pflicht wurden und für die Autoindustrie damit Anreize gesetzt wurden. Durch die Möglichkeit eines Vetos des großen Mitgliedstaates und Automarktes Deutschland und durch die Alleingangsdrohung ist vielleicht bei den Verhandlungen mehr erreicht worden, als unter den Bedingungen der qualifizierten Mehrheit hätte erreicht werden können – es sei denn, alle vier Staaten, die für die US-Standards eintraten, wären hart geblieben und hätten zusammen eine Sperrminorität bilden können. Die Behauptung, daß das Einstimmigkeitserfordernis zu Entscheidungen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner führe, kann jedenfalls mit dem Ergebnis dieser Entscheidung nicht bestätigt werden, wie oben bei der inhaltlichen Bewertung des Luxemburger Kompromisses gezeigt wurde. Die britische Position konnte sich ebensowenig durchsetzen wie die deutsche und die dänische.

Eine weitere Auswirkung der Einstimmigkeit war die Blockade der formellen Verabschiedung der Richtlinie aufgrund des dänischen Vetos. Das Veto hatte aber keine praktische Auswirkung auf die anlaufende Implementation der zukünftigen Richtlinie. Obwohl dadurch die Verabschiedung der Richtlinie erst unter der neuen Rechtsgrundlage erfolgen konnte, hatte dies auf den Inhalt der Richtlinie ebenfalls keine Auswirkung. Die reine Veränderung der Abstimmungsregel von Einstimmigkeit zu qualifizierter Mehrheit führte nicht zu einer Neuaufnahme der Verhandlungen im Rat. Der Luxemburger Kompromiß wurde als Entscheidungsgrundlage beibehalten, obwohl vier Staaten, die zusammen über eine Sperrminorität verfügten, mit diesem Kompromiß unzufrieden waren. Daß diese vier (Deutschland, die Niederlande, Dänemark und Griechenland) nicht versuchten, einen erneuten Vorstoß in Richtung US-Standards zu unternehmen, hat wohl vor allem damit zu tun, daß in Deutschland die Implementation mit Hilfe des Steuerkonzepts bereits angelaufen war. Die deutsche Regierung wollte die Autoindustrie und die Käufer, die sich auf die Grenzwerte, Techniken und Subventionen, so wie sie sich aus dem Luxemburger Kompromiß ergaben, eingestellt hatten, nicht erneut verunsichern.

Betrachtet man den Zeitraum von der ersten deutschen Initiative im Umweltministerrat im Frühjahr 1983 bis zu der Einigung auf den Luxemburger Kompromiß im Juni 1985, so ist die Dauer dieses Entscheidungsprozesses mit zwei Jahren weit unterdurchschnittlich. Die Kommission benötigte nach dem Auftrag des Rates im Herbst 1983 neun Monate bis zur Vorlage des ersten Richtlinienentwurfs; ein Jahr später hatte der Umweltministerrat bereits über die Grundlinien der Richtlinie entschieden, und nach einem weiteren halben

Jahr waren auch die Details geregelt, so daß die Richtlinie eigentlich hätte verabschiedet werden können. Daß die Einigung so rasch zustande kam, ist aus der großen öffentlichen Anteilnahme an der Frage der Pkw-Abgase und aus dem daraus resultierenden Druck besonders auf die deutsche Regierung zurückzuführen. Die Zeit der Blockade durch das dänische Veto und der Zeitbedarf für die Neuformulierung und die Zweite Lesung entsprangen einer Sondersituation durch die Einheitliche Europäische Akte. Die Mitgliedstaaten konnten davon ausgehen, daß die Richtlinie unter der neuen Rechtsgrundlage demnächst verabschiedet werden könne. Falls nicht damit zu rechnen gewesen wäre, so wäre wegen der dänischen Haltung sicher eine längere Verhandlungszeit notwendig gewesen, da die Dänen aufgrund der nationalen politischen Verhältnisse nur schwer hätten nachgeben können. So dauerte es bis zur endgültigen Verabschiedung etwas über vier Jahre, ein Zeitraum, der im Rahmen des bei umweltpolitischen Vorlagen Üblichen liegt (vgl. Abschnitt 3.3.1).

4.3.4 Ein Sieg des Europäischen Parlaments: Die Kleinwagenentscheidung

4.3.4.1 »Greening«: Veränderte Rahmenbedingungen in den Mitgliedstaaten

In einigen Mitgliedstaaten nahmen in den Jahren nach 1985 das Umweltbewußtsein der Bürger und die Bereitschaft, Umweltparteien zu wählen, deutlich zu. Dies zeigen die Wahlergebnisse bei nationalen Parlamentswahlen und bei den Europa-Wahlen 1989 (vgl. die Angaben in Abschnitt 4.2.2.2). In Belgien erzielten *Agalev* in Flandern bei den Wahlen zur Kammer 1987 4,5 Prozent (1985 3,6 Prozent), die *Ecolo-verts* in Wallonien 2,6 Prozent (1985 2,5 Prozent). Bei den Europa-Wahlen 1989 erzielten beide Parteien zusammen 13,9 Prozent gegenüber 8,2 Prozent in 1984. In Frankreich läßt sich aufgrund des Wahlboykotts von *Les Verts* über einen Anstieg bei den Parlamentswahlen 1988 nichts aussagen. Bei den Europa-Wahlen war aber mit 10,6 Prozent für *Les Verts* gegenüber 6,7 Prozent in 1984 (*Les Verts* und *ERE* zusammen) ein Anstieg um 4 Prozent zu verbuchen. Bei den französischen Kommunalwahlen im Frühjahr 1989 bekamen die Grünen in einigen Regionen über 20 Prozent der Stimmen (vgl. SPIEGEL, Nr. 16 vom 17.4.1989). Besonders deutlich nimmt sich der Anstieg der Stimmen für die *Green Party* bei den Wahlen zum Europäischen Parlament in Großbritannien aus: 14,5 Prozent in 1989 gegenüber

0,5 Prozent in 1984. Dem korrespondiert jedoch kein ähnliches Ergebnis bei den nationalen Wahlen 1987: Daß landesweit nur 0,3 Prozent erzielt wurden, ist auf das Mehrheitswahlrecht zurückzuführen, und grüne Wahlkreisbewerber haben dabei ohnehin keine Chance. Bei den Europa-Wahlen zeigten sich die Briten offensichtlich eher bereit, ihre Stimme in diesem Sinne »zu verschenken«. Auch für andere Mitgliedstaaten dürfte gelten, daß die höheren Ergebnisse grüner Parteien bei europäischen Wahlen im Vergleich zu nationalen Wahlen zum Teil auf den Charakter der EP-Wahl als »Denkzettelwahl«, die keinen unmittelbaren Einfluß auf die Politik daheim hat, zurückzuführen sind. In Irland, wo ebenfalls nach Mehrheitswahlrecht gewählt wird, konnte die grüne Partei mit 3,7 Prozent bei den EP-Wahlen 1989 und rund 2,5 Prozent bei den Wahlen zum Abgeordnetenhaus 1989 erste Erfolge erringen. In Italien ist ebenfalls eine, wenn auch geringere, Zunahme der Stimmen für Umweltparteien zu verzeichnen: Bei den Europa-Wahlen steigerten sich die grünen Parteien von 4,8 Prozent in 1984 auf 6,2 Prozent in 1989; bei den nationalen Wahlen erhielt die *Federazione delle Liste Verdi* im Juni 1987 2,5 Prozent, die *Verdi Arcobaleno*-Parteien konnten sich gegenüber 1983 leicht steigern. Bei denjenigen Ländern, in denen grüne Parteien schon seit Anfang der achtziger Jahre Anteile von um 5 Prozent oder mehr erzielen, nämlich Deutschland, den Niederlanden und Luxemburg, ist nach 1985 kein vergleichbarer Anstieg zu bemerken. Im umweltbewußten Dänemark, wo grüne Programmpunkte stärker von den etablierten Parteien vertreten werden, konnten *De Gronne* die Zwei-Prozent-Klausel bisher nicht überspringen. In den »Südstaaten« Griechenland, Portugal und Spanien konnten grüne Parteien auch Ende der achtziger Jahre noch keine nennenswerten Ergebnisse erzielen.

Ein weiterer Indikator für das »Greeening« in Italien, Frankreich und Großbritannien (vgl. auch Boehmer-Christiansen 1990, S. 20; VWD-Europa vom 23.3.1989) seit Mitte der achtziger Jahre ist die Gründung bzw. das Wachstum von Umweltverbänden wie *Greenpeace* oder *Friends of the Earth* besonders 1988/89 in Großbritannien[261] oder *Italia Nostra* und *Lega per l'Ambiente* in Italien.[262] In Oberitalien führten die Verschmutzung der Adria und des Mittelmeers und die damit verbundene Gefährdung für den Tourismus zu steigendem Umweltbewußtsein. Der Umweltpolitik wurde in Italien, Frankreich und Groß-

261 Vgl. hierzu DIE ZEIT Nr. 21 vom 26.5.1989: »Verrückt nach Grün. Umweltbewußtsein ist in England der letzte Schrei: In England grassiert die deutsche Krankheit. 20 000 Briten treten jeden Monat einer Umweltorganisation bei, rechnet die ›Times‹. Grüne Gruppen schießen aus dem Boden.«

262 Vgl. Leonore Lichnowsky: Das Umfeld der ökologischen Bewegung in Italien, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen, Februar 1984 (unv. Ms.).

britannien seither ein höherer Stellenwert eingeräumt, und der Anstieg des umweltpolitischen Handlungsdrucks schlug sich in Regierungsaktivitäten nieder: 1988 wurde in Italien ein Umweltministerium gegründet, in Großbritannien fühlte sich Premierministerin Thatcher erstmals veranlaßt, eine Umweltkonferenz des *inner circle* ihres Kabinetts mit Umwelt- und Energiewissenschaftlern abzuhalten[263], und in Frankreich wurde der Parteichef der *Entente Radicale Ecologiste*, Brice Lalonde, zum Umweltminister berufen.

Der Widerstand der Automobilindustrie in Italien, Frankreich und Großbritannien gegen die Einführung strengerer Abgasnormen, die den Einbau von Katalysatoren erfordern, ließ ab 1987/88 nach. Hierzu trug die positive Produktions- und Absatzentwicklung in den Jahren 1986 bis 1988 bei. Die gesamte Pkw-Produktion der EG nahm zwischen 1985 und 1988 um 16,9 Prozent zu, wobei vor allem Italien mit 35,6 Prozent, Frankreich (22,5 Prozent) und Spanien (21,8 Prozent) hohe Zuwachsraten zu verzeichnen hatten, aber auch Großbritannen mit 17,1 Prozent. Am geringsten war das Wachstum in Deutschland mit 4,3 Prozent (vgl. Tabelle 4.5 in Abschnitt 4.2.3.2). Bei der Entwicklung der Pkw-Zulassungen in den Mitgliedstaaten für die Jahre 1985 bis 1988 ist EG-weit sogar ein Wachstum von 23,5 Prozent zu verzeichnen. Am größten waren die Zuwächse in Portugal (104,3 Prozent) und Spanien (85,0 Prozent), also Ländern, die bislang einen vergleichsweise geringen Motorisierungsgrad aufwiesen. Aber auch in den entwickelten Staaten Italien (25,1 Prozent), Frankreich (25,5 Prozent) und Großbritannien (20,9 Prozent) war der Zuwachs beträchtlich. In Deutschland und Belgien/Luxemburg lag das Wachstum mit rund 18 Prozent etwas darunter. Lediglich auf den kleinen Märkten Dänemark und Griechenland war die Entwicklung deutlich rückläufig, und in den Niederlanden und Irland kann von einer Stagnation gesprochen werden. In den Jahren 1987 und 1988, als die Diskussion um die neuen Grenzwerte für die Kleinwagen geführt wurde, war die Stimmung in der Automobilindustrie also durchaus positiv. Zwar wurden für 1988 und 1989 Verkaufsrückgänge prognostiziert,[264] diese Befürchtungen trafen dann jedoch nicht ein (vgl. Tabelle 4.5 in Abschnitt 4.2.3.2).

Außerdem hatten sich seit 1985 hinsichtlich der Abgasvermeidungstechnologien einige Änderungen ergeben. Ausgelöst durch die Luxemburger Beschlüsse, die Steuererleichterungen sowie das Käuferverhalten in Deutschland, den Niederlanden und in Dänemark hatte sich auf dem Markt ein Trend in

263 Vgl. AECC-Newsletter vom 16.5.1989; SPIEGEL vom 17.4.1989.

264 So beispielsweise vom CCMC in: Emission Standards for below 1,4 Litre Passenger Cars. The Main Issues According to the European Industry, Ref: 202/88 vom 25.5.1988, S. 7.

Richtung Katalysatorauto durchgesetzt. Auf dem deutschen Markt hatte die Automobilindustrie ihr Angebot an Katalysator-Modellen erstaunlich rasch ausgeweitet. Die deutschen Hersteller von Fahrzeugen in den oberen Hubraumklassen (Audi, BMW, Mercedes, Porsche) hatten bereits Mitte 1985 ein breites Angebot von Katalysatormodellen, das bei Porsche bereits alle Modelle umfaßte, bei den anderen Herstellern mindestens ein Modell in jeder Reihe. Außer BMW hatten diese Hersteller ab Herbst 1986 nahezu alle Modelle serienmäßig mit Katalysator ausgerüstet. Bei den Massenproduzenten VW, Ford und Opel und bei den ausländischen Anbietern setzte diese Entwicklung später ein. Sie alle hatten Mitte 1985 nur einige wenige Katalysatormodelle im Angebot. Einige Hersteller, wozu Opel, VW, Fiat, Renault und auch Peugeot gehörten, holten jedoch sehr schnell auf, so daß auch sie mindestens ein Modell pro Reihe mit Katalysator anboten. Bei VW dauerte es wegen der großen Modellvielfalt länger, bis für alle Modelle Katalysatoren entwickelt waren. Am längsten brauchten Ford und Citroen, um sich auf die deutsche Katalysator-Nachfrage einzustellen (vgl. Westheide 1987, S. 104 ff.; Prospektmaterial der Firmen).

Nach Angaben des Verbands der Importeure von Kraftfahrzeugen betrug der Anteil der Katalysatorfahrzeuge an den importierten Pkw 1987 12 Prozent, 1988 22 Prozent und 1989 30 Prozent.[265] Insgesamt gab es in Deutschland Ende 1986 bereits mehr als hundert Katalysatormodelle (vgl. Searles 1987, S. 37). Die Mehrpreise für Katalysatormodelle betrugen 1985 noch zwischen 2 000 und 3 000 DM, in einigen Fällen sogar bis zu 5 000 DM, lagen aber bis Ende 1986 in der Regel schon unter 2 000 DM. Bei den Herstellern von Mittel- und Oberklassefahrzeugen waren die Preise nicht nur relativ, sondern auch absolut geringer; so betrug etwa bei BMW der Mehrpreis bei allen Modellen nur 950 DM. Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, daß diese Pkw zumeist schon mit elektronischen Einspritzanlagen ausgerüstet waren, zum anderen auf den scharfen Wettbewerb der Hersteller in diesem Marktsegment.

Der Trend zum Katalysator wurde außerdem dadurch verstärkt, daß sich die Hoffnungen der britischen und französischen Hersteller auf eine rasche Weiterentwicklung der Magertechnik nicht erfüllten. Da sich das Problem der Laufunruhe nicht lösen ließ, konnten auch in den Jahren 1985 bis 1988 keine Magermotoren zur Serienreife entwickelt werden. Allmählich setzte sich bei den meisten Herstellern die Einsicht durch, daß sie an der Katalysatortechnologie nicht vorbeikamen, ohne in technologischen Rückstand zu geraten. Fiat kündigte im Frühjahr 1989 an, in Zukunft nur noch Modelle mit geregeltem Drei-Wege-

265 Vgl. VDIK-Informationen vom 29.5.1989 und vom 16.2.1989.

Katalysator anzubieten.[266] Auch die kaum nach Deutschland exportierende und daher von der deutschen Nachfrage unbeeinflußte britische Industrie stellte sich ab 1988 um: Austin Rover stellte das erste britische Katalysatormodell im Herbst 1988 vor und kündigte für 1989 je ein Modell pro Serie an.[267] Im Frühjahr 1989 gab schließlich auch Vauxhall Pläne bekannt, innerhalb der nächsten drei Jahre die gesamte Modellpalette auf Katalysatoren umzustellen.[268] Renault hatte ebenfalls umgesattelt: Unter ihrem neuen Präsidenten Raymond Levy versuchte die Firma durch die Bildung eines »grünen Images« den Konkurrenten Peugeot aus dem Felde zu schlagen (vgl. Boehmer-Christiansen 1990, S. 15). Die Werbung wurde auf Umweltargumente gestützt und mit der entsprechenden ikonischen Symbolik versehen.[269] Nachdem bereits 1986 die Hälfte und 1988 nahezu alle Modelle für den deutschen Markt mit Katalysator erhältlich waren, begann Renault im Mai 1988 auch auf dem heimischen Markt serienmäßig Modelle mit Katalysator anzubieten.[270] Lediglich PSA setzte (und setzt) unter der Parole »Abgasverhinderung statt Abgasreinigung« weiterhin auf den Magermotor, langfristig auf den Elektroantrieb und den Wasserstoffmotor.[271] Durch die Konzentration der Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen auf diese Schwerpunkte, die begleitet wurde von dem Versuch, die generelle Einführung der Katalysatortechnik auf politischem Wege zu verhindern, geriet PSA beim Angebot von Katalysatormodellen gegenüber Renault, Fiat und den deutschen Herstellern zunächst ins Hintertreffen. Im Jahr 1989 waren erst jeweils rund 20 Citroen- und Peugeot-Modelle mit geregeltem Katalysator auf dem Markt, 1990 waren dann jedoch alle Benziner mit geregeltem Katalysator erhältlich.

Aufgrund des zunehmenden umweltpolitischen Handlungsdrucks und des abnehmenden Widerstands der Automobilindustrie wuchs seit Ende 1988 die Bereitschaft der Regierungen Italiens, Frankreichs und Großbritanniens, strengere Abgasnormen zu akzeptieren. Während der Phase der Vorbereitung der

266 Vgl. VWD-Europa vom 24.4.1989; Fiat-Presseinformation F 6/89: Fiat setzt auf den Voll-Kat, März 1989.

267 Vgl. Austin Rover News vom 30.5.1989.

268 Vgl. AECC-Newsletter vom 16.5.1989.

269 So wurde beispielsweise der Slogan »Renault. Autos zum Leben« entwickelt und Bäume (z.B. in der Renault-Raute oder als »Modell-Baum«) in den Spots eingesetzt; im März 1989 wurden Aktionswochen »Umwelt hat Vorfahrt« veranstaltet.

270 Vgl. Renault Presse Aktuell vom 23.5.1988.

271 Vgl. die Broschüren PSA: Strategie für den Schutz der Umwelt, PSA: Der Benzinmotor, PSA: Das Elektrofahrzeug und weitere Forschungsschwerpunkte, Paris o.J. (1990); VWD-Europa vom 3.8.1989.

Kleinwagenentscheidung bei der Kommission und der Verhandlungen im Ministerrat 1987 und 1988 traten diese Staaten jedoch noch gegen eine substantielle Verschärfung der Grenzwerte für die Kleinwagen auf. Zu den entschiedenen Gegnern strenger Normen gehörte außerdem Spanien. Dänemark, die Niederlande, Griechenland und Deutschland strebten nach wie vor die Einführung von US-Standards an und versuchten, dies für die Kleinwagen zu erreichen. Eine mittlere Position nahmen Belgien, Portugal und Luxemburg ein, während Irland wiederum bereit war, jede Entscheidung mitzutragen.

4.3.4.2 Die Positionen der Interessengruppen: »38/12« versus »20/5«

Die Kleinwagenrichtlinie hatte nur die Aufgabe, die Grenzwerte der zweiten Stufe für die Hubraumklasse unter 1,4 Litern festzulegen, da alle anderen Einzelheiten bereits in der Richtlinie 88/76/EWG geregelt waren. Auch die Einführungstermine für die zweite Stufe wurden dort bereits vorgegeben. Die Vorbereitung und Diskussion der Kleinwagenrichtlinie konzentrierte sich daher nahezu ausschließlich auf die Frage, welche Grenzwerte für die Kleinwagen technisch machbar und ökonomisch tragbar seien. Im Rahmen der Motor Vehicle Emissions Group (MVEG) legten die Interessengruppen technische Studien vor, die ihre jeweilige Position unterstützten. Der CCMC wurde von der MVEG beauftragt, Informationen über die Kosten der verschiedenen für die Kleinwagen in Frage kommenden Abgasvermeidungstechnologien bereitzustellen. Er erstellte daraufhin eine Studie, in der für elf verschiedene technische Lösungen Angaben zur Emissionsreduktion, zum Anstieg des Verkaufspreises, zum Benzinverbrauch und zum Fahrverhalten gemacht wurden.[272] Diese Angaben sind in Übersicht 4.3 zusammengestellt.

Die Angaben zur Emissionsreduktion beruhen nicht auf Messungen,[273] sondern wurden auf der Basis verschiedener Grenzwert-Annahmen berechnet. Die prozentuale Emissionsreduktion (Spalte 2 in Übersicht 4.3) gibt an, in welchem Verhältnis ein mit der jeweiligen technischen Lösung einzuhaltender Grenzwert zu den Grenzwerten der ECE-Regelung R 15/04[274] steht. Bei den Grenzwerten unterscheidet der CCMC nur drei Paare:

---

272 CCMC: Impact of more Stringent Emission Standards on Vehicles with an Engine Displacement below 1,4 l, Ref: AE/104/87, Oktober 1987.

273 Im folgenden Abschnitt wird auf andere Studien Bezug genommen, denen Messungen zugrundelagen.

274 CO: 58 Gramm pro Test, HC + NO_x: 19 Gramm pro Test.

Übersicht 4.3: Eigenschaften von Abgasvermeidungstechnologien für Kleinwagen,[a] Ergebnisse der CCMC-Studie, 1987

Technologien	Einzuhaltende Grenzwerte g/Test	Emissionsreduktion i.v.H.	Anstieg des Verkaufspreises i.v.H.	Verhältnis Emissions-/Preisänderung[b]	Benzinmehrverbrauch[c] i.v.H.	Fahrverhalten
Konventioneller Motor[d]	40/15	22	0,5	44,0	+ 2,0	gut
Magermotor + Vergaser + konventionelle Zündung	45/15	22[f]	1,0	22,0	- 2,0	gut
Konventioneller Motor[e]	38/12,8	34	1,5	22,7	+ 3,5	eingeschränkt
Sekundärluft + Abgasrückführung	38/12,8	34	4,5	7,6	+ 3,0	eingeschränkt
Magermotor + Vergaser + geregelte Zündung	38/12,8	34[f]	2,0	17,0	+ 1,0	mittel
Konventioneller Motor + elektronische Einspritzung	38/12,8	34	8,0	4,3	+ 2,0	gut
Magermotor + elektronische Einspritzung	38/12,8	34[f]	9,0	3,8	- 7,0	gut
Magermotor + Oxidationskatalysator	30/8	53[f]	4,5	11,8	- 3,0	mittel
Ungeregelter Drei-Wege-Katalysator + Vergaser	30/8	53[f]	4,1	12,9	+ 2,0	gut
Magermotor + elektronisch geregelte Einspritzung + Oxidationskatalysator	30/8[g]	ca. 60[f]	15	ca. 4,0	- 7,0	gut
Geregelter Drei-Wege-Katalysator + Einspritzung	30/8[g]	73	13	5,6	+ 3,0	gut

a Im Vergleich zu einem Fahrzeug, das die Grenzwerte der ECE R 15/04 einhält (1,4 Liter, konventioneller Motor + Vergaser).

b = Emissionsreduktion in von Hundert durch Preisanstieg in von Hundert.

c Durchschnitt des Verbrauchs bei 90/120 Stundenkilometern und im Stadtverkehr.

d Ausgelegt auf die »Luxemburger« Grenzwerte der ersten Stufe (Davignon-Werte).

e Ausgelegt auf die Anforderungen für Steuererleichterungen in den Niederlanden und in Deutschland (Stufe C) = Davignon-Werte – 15 Prozent.

f Diese Technologien befinden sich nach der Angabe des CCMC erst in einem frühen Entwicklungsstadium.

g Diese Technologien können strengere Grenzwerte einhalten als vom CCMC angegeben, z.B. die von Deutschland und den Niederlanden geforderten 20/5.

Quelle: CCMC: Impact of More Stringent Emission Standards on Vehicles with an Engine Displacement below 1,4 l, Ref: AE/104/87, Oktober 1987.

- Die Grenzwerte der ersten Stufe für Kleinwagen, die sogenannten *Davignon-Werte* (45/15), die einer Emissionsreduktion von 22 Prozent entsprechen.
- Die »*Davignon minus 15 Prozent*«-Werte für Kleinwagen (38/12,8); dies sind die Werte, für die in Deutschland und den Niederlanden Steuererleichterungen gewährt wurden. Die Emissionsreduktion beträgt hier 34 Prozent.
- Die Davignon-Werte für die Mittelklasse (30/8) mit einer Emissionsreduktion von 53 Prozent.

Ein weiteres Grenzwert-Paar, das in der Kleinwagendiskussion eine große Rolle spielen sollte, nämlich die vom Europäischen Parlament in seiner Stellungnahme zum Kommissionsvorschlag KOM (84) 226 als US-gleichwertig eingeführten Grenzwerte 20/5, wurde in der Studie des CCMC nicht betrachtet. Die technischen Lösungen, mit denen diese Grenzwerte zu erfüllen waren, d. h. der geregelte Drei-Wege-Katalysator und elaborierte Magerkonzepte mit elektronischer Einspritzung und Oxidationskatalysator, wurden vom CCMC in die Gruppe der technischen Lösungen eingereiht, mit denen die Mittelklassewerte eingehalten werden konnten. Immerhin wurde diesen Techniken aber eine höhere Emissionsminderung (60 und 73 Prozent) zugeschrieben. Auch nach Meinung des CCMC waren übrigens alle Techniken, die auf dem Magermotor beruhen, als technisch noch nicht ausgereift anzusehen (vgl. die Angaben in Spalte 2 von Übersicht 4.3).

Für konventionelle Motoren und Magermotoren, die nicht mit Add-on-Techniken wie Katalysatoren oder Abgasrückführung ausgerüstet sind, prognostizierte der CCMC einen geringen Preisanstieg von 1 bis 2 Prozent; falls Katalysatoren oder andere Add-on-Techniken zusätzlich benötigt werden, betrage der Preisanstieg rund 4 Prozent, bei Motoren mit elektronisch geregelter Einspritzung 8 bis 9 Prozent und schließlich bei den Konzepten mit elektronischer Einspritzung und Katalysator 13 bis 15 Prozent. Insbesondere bei den elaborierten Magerkonzepten mit elektronischer Einspritzung ermittelte der CCMC beträchtliche Einsparungen beim Benzinverbrauch (bis 7 Prozent). Bei allen anderen Konzepten, die mit Add-on-Technologien oder mit Einspritzung arbeiten, mache der Mehrverbrauch rund 3 Prozent aus. Die Fahreigenschaften wurden bei den meisten Techniken als gut beurteilt, als mittelmäßig bei Magermotoren ohne Elektronik und als eingeschränkt bei Abgasrückführung und konventionellen Motoren, die die »Davignon minus 15 Prozent«-Werte einhalten.

Aufgrund dieser Ergebnisse und insbesondere aufgrund der Abwägung des zugeschriebenen Emissionsminderungspotentials mit dem vermuteten Preisanstieg votiert der CCMC für die Einführung der Grenzwertkombination 38/12,8,

das mittlere der drei vom CCMC betrachteten Grenzwertpaare. Mit anderen Worten: Der CCMC trat für die – unter den diskutierten Varianten – geringstmögliche Verschärfung der Kleinwagenstandards ein, da die erste Stufe der Kleinwagenstandards ja bereits das Grenzwertpaar 45/15 erforderte. Indem er einerseits die Grenzwerte 45/15 in seine Studie mit aufnahm, andererseits die Grenzwerte 20/5 nicht, erscheint diese geringstmögliche Verschärfung der Standards optisch als eine Mittelposition. Zur Begründung seiner Haltung brachte der CCMC vor, daß die Grenzwerte 38/12,8 völlig den Vorgaben der Richtlinie 88/76/EWG und damit des Luxemburger Kompromisses entsprächen.[275] In Relation zu der mit diesen Werten erzielbaren Emissionsreduktion seien die Mehrkosten der entsprechenden Techniken tragbar. Damit sei die Forderung erfüllt, daß die Emissionsminderung zu »vernünftigen Kosten« erfolgen müsse. Ebenfalls erfüllt sei die Vorgabe, daß die Umweltwirkungen der neuen Standards in Europa denen der US-83-Standards in den USA entsprechen müßten. Der CCMC bezieht sich dabei auf die Berechnungen der Kommission, die die US-Äquivalenz über die Gesamtmenge der NO_x-Emissionen definiert hatte. Die Gesamtemission in den USA betrage nach Wirksamwerden der Standards von 1983 1,5 Millionen Tonnen NO_x, die Gesamtemission in der EG sinke durch die Umsetzung der Luxemburg-Standards von 3,2 auf 1,6 Millionen Tonnen NO_x. Bei einer Verschärfung der Kleinwagenstandards um 15 Prozent würde das NO_x-Ziel von 1,5 Millionen Tonnen klar unterschritten. Selbst wenn man bis zum Jahr 2000 eine Zunahme der Pkw um 15 bis 20 Prozent und der Fahrleistungen um 7 bis 8 Prozent annehme, könne dieses Ziel eingehalten werden. Schließlich stehe das Grenzwertpaar 38/12,8 auch im Einklang mit der Einteilung in drei Hubraumklassen: Die Werte 30/8 befänden sich im Widerspruch zum Luxemburger Kompromiß, da auf diese Weise Kleinwagen und Mittelklasse gleich behandelt würden.

Für den Fall, daß die Entscheidung zugunsten schärferer Grenzwerte falle, setzte der CCMC das übliche Beschäftigungsargument ein: In nächsten Jahren sei in nahezu allen Ländern der Gemeinschaft – außer Griechenland, Portugal und Spanien – mit einer rückläufigen Automobilnachfrage zu rechnen, so daß Preissteigerungen über die Inflationsrate hinaus ohne Absatzverluste nicht möglich seien. Im Kleinwagensegment sei die Nachfrage besonders preisreagibel, da man es hier mit Zweitwagenkäufern oder mit Low-budget-Konsumenten zu tun habe. Ein Preisanstieg um 5 Prozent hätte daher einen Absatzrückgang um 5 Prozent und ein entsprechendes Beschäftigungsrisiko zur Fol-

275 Vgl. zu den folgenden Argumenten CCMC: Emission Standards for below 1,4 Litre Passenger Cars. The Main Issues According to the European Industry, Ref: 202/88 vom 25.5.1988 und CCMC: Car Exhaust Emission: 2nd Step, Ref: 161/88 vom 18.4.1988.

ge.[276] Außerdem werde die Einführung von Grenzwerten, die den US-83-Standards entsprechen, für die Kleinwagen zu einer bedeutenden Einschränkung der Modellpalette führen. Diese Behauptung wurde auf den Rückgang des Modellangebots in der Schweiz gestützt, die seit 1986 die US-Standards anwendete. Von insgesamt 65 Modellen der Kleinwagenklasse, die in den EG-Staaten erhältlich seien, würden auf dem Schweizer Markt – also mit Drei-Wege-Katalysator ausgerüstet – nur 15 angeboten. Eine ähnliche Entwicklung auf dem EG-Markt werde das Kaufverhalten empfindlich stören und zu negativen Auswirkungen auf Produktion und Beschäftigung führen.[277] Dieses Argument scheint ziemlich absurd: Daß in der Schweiz ein Jahr nach Einführung der US-Standards erst 15 Katalysatormodelle in der Kleinwagenklasse angeboten wurden, bedeutete natürlich nicht, daß dies längerfristig so bleiben muß, oder gar, daß eine ähnliche Entwicklung zu erwarten wäre, wenn auf dem großen Markt der EG US-Standards eingeführt würden.[278]

Seit dem Frühjahr 1987 war auch das Europäische Umweltbüro EUB in der MVEG vertreten. Da das EUB selbst jedoch über keine Daten oder spezifische technische Expertise verfügte, wurde es von der MVEG nicht direkt in die vorbereitenden Arbeiten miteinbezogen. Das EUB legte der MVEG jedoch zwei Papiere vor, eine von Michael P. Walsh ausgearbeitete Studie zu den künftigen Kleinwagengrenzwerten[279] und einen Bericht über ein Seminar zum Thema »Pkw-Abgase in Europa«, das vom EUB im März 1987 in London veranstaltet worden war.[280] Bei diesem Seminar wurde auch zur Frage der neuen Kleinwagenstandards Stellung genommen (so in Henssler 1987; Walsh 1987; Searles 1987; Beckhoven 1987). Das EUB[281] kritisierte die Luxemburger Standards wegen ihrer geringen Auswirkungen auf die Umweltqualität. Mit diesen

276 Vgl. CCMC: Emission Standards for below 1,4 Litre Passenger Cars, Ref: 202/88 vom 25.5.1988; Pressemitteilung des CCMC vom 27.5.1988 zum Treffen der europäischen Automobilindustrie mit dem EG-Ratspräsidenten Töpfer.

277 Vgl. CCMC: Emission Standards for below 1,4 Litre Passenger Cars, Ref: 202/88 vom 25.5.1988; CCMC: Impact of US Emission Standards on Model Availability, Ref: 181/88 vom 5.5.1988.

278 Nach Angaben des EUB wurden zum selben Zeitpunkt auf dem europäischen Markt bereits 26 Katalysatormodelle in der Kleinwagenklasse angeboten – in Deutschland, der Schweiz und Österreich; EUB-Pressemitteilung C/96/88 vom 13.6.1988.

279 EUB: General Observations Regarding Stage 2 Standards for Small Cars and Modifications to the Driving Cycle, Anhang zur EUB-Pressemitteilung C/128/87 vom 28.10.1987.

280 International Seminar »The Clean Car, A Challenge for Europe« in London am 12.3.1987, veranstaltet vom EUB in Zusammenarbeit mit Friends of the Earth Ltd.; Seminarbericht siehe: Taschner 1987.

281 Vgl. zur folgenden Argumentation »General Observations Regarding Stage 2 Standards for Small Cars«, Anhang zur Pressemitteilung des EUB C/128/87 vom 28.10.1987 und Walsh 1987.

Grenzwerten sei eine Herabsetzung der verkehrsbedingten NO_x-Emissionen um maximal 50 Prozent zu erreichen. Dies sei sogar noch eine Überschätzung, da dabei die Zunahme der Pkw bzw. der Fahrleistungen nicht berücksichtigt werde. Beziehe man das Wachstum mit ein, so ergebe sich eine NO_x-Reduktion um 35 Prozent.[282] Da die Richtlinie dem Konzept der optionalen Harmonisierung folge, sei überdies noch damit zu rechnen, daß ein Teil der Mitgliedstaaten niedrigere Standards anwendet (vgl. Walsh 1987, S. 23). Die Unangemessenheit der Luxemburger Standards werde besonders dadurch deutlich, daß das Beispiel Deutschlands, der Niederlande und vieler Nicht-EG-Staaten – Österreich, Schweden, Schweiz, USA, Kanada, Japan, Australien und Südkorea – zeige, daß wesentlich strengere Normen technisch realisierbar seien. Vermieden werden müsse ein »Europa der zwei Geschwindigkeiten«, in dem die EFTA-Staaten die US-Standards anwenden und die EG-Länder mit einem niedrigeren Standard hinterherhinken.[283] »Hochleistungsmodelle von Porsche, ebenso wie kleine, preisgünstige Modelle von Fiat, haben gezeigt, daß niedrige Abgaswerte bei allen Autotypen möglich sind.«[284] Das EUB setzte interessanterweise das Argument der Wettbewerbsfähigkeit ein:

> »Es besteht ein deutlicher Zusammenhang zwischen der marktwirtschaftlichen Stellung eines Automobilunternehmens und seinem Bemühen um umweltfreundliche Technik, wie z.B. bei Daimler Benz, Volvo, VW, Saab, BMW und auch den japanischen Herstellerfirmen ... Das EUB hat deshalb den Eindruck, daß eine protektionistische Philosophie die kurzfristig festgesetzten schwachen Abgaswerte dazu benutzen will, langfristig die Wettbewerbsfähigkeit einiger europäischer Hersteller auf dem Weltmarkt zu zerstören. Das Europäische Umweltbüro ... fordert die Gemeinschaft dazu auf, ... den Stand der Technik für die erforderlichen Abgaswerte anzuwenden, und dies nicht nur zum Schutz der Umwelt, sondern auch damit die europäische Industrie wieder ihren vorherrschenden Platz auf dem Weltautomobilmarkt einnehmen kann.«[285]

Wähle man jetzt striktere Normen für die zweite Stufe der Kleinwagenklasse, so könnten die NO_x-Emissionen beträchtlich gesenkt werden, wenn auch nicht das Niveau erreicht werde, das bei Verwendung der besten Technologie zu

282 Vgl. »General Observations«, Abbildung 2.

283 Vgl. EUB Pressemitteilung C/90/88 vom 3.6.1988 und Walsh 1987, S. 23.

284 Das EUB betonte, daß die meisten europäischen Hersteller auch in der Klasse bis 1,4 Liter bereits Katalysatormodelle entwickelt hatten, die sie aber vorwiegend außerhalb der EG-Staaten anboten. Listen von Katalysatormodellen wurden regelmäßig veröffentlicht; vgl. EUB-Pressemitteilung C/39/88 vom 7.3.1988; EUB-Pressemitteilung C/90/88 vom 3.6.1988; Metamorphose. Das Umweltinformationsblatt Nr. 1/88.

285 Vgl. EUB-Pressemitteilung C/39/88 vom 7.3.1988.

erzielen sei. Die optimale Lösung für die Abgasgrenzwerte bestehe in der Anwendung der besten verfügbaren Technologie für sämtliche Hubraumklassen. Kleinwagen hätten in Europa einen Anteil von rund 60 Prozent, erbrächten rund 50 Prozent der Fahrleistung und seien unter den Bedingungen der ECE R 15/04 für mehr als 45 Prozent der NO_x-Emissionen verantwortlich. Nach Anwendung der neuen Luxemburger Standards für die Kleinwagen (erste Stufe) steige dieser Anteil jedoch auf rund 60 Prozent.[286] Die Kleinwagengrenzwerte sollten deshalb so festgesetzt werden, daß sich der Anteil dieser Klasse an der NO_x-Emission zu den Anteilen der beiden anderen Klassen im selben Verhältnis befindet wie bei der Anwendung der ECE-Regelung R 15/04, daß also der Kleinwagenanteil wieder von 60 Prozent auf 45 Prozent absinkt.[287] Damit lasse sich auch eine signifikante Reduktion der Gesamtemissionen erreichen, nämlich eine Reduktion der NO_x-Emissionen auf 36 Prozent der Emissionen bei Anwendung der R 15/04.[288] Um dieses Ziel zu erreichen, müßte für die Kleinwagen ein NO_x-Grenzwert von nicht mehr als 2,7 Gramm pro Test festgesetzt werden. Analog berechnet, müsse der CO-Grenzwert 20 und der HC-Grenzwert 2,3 Gramm pro Test betragen.[289] Aus dieser Berechnung ergibt sich die Forderung des EUB nach dem Grenzwertpaar 20/5 für Kleinwagen. Diese Werte erfordern den Einsatz von Drei-Wege-Katalysatoren und sind insofern in ihrer Auswirkung den US-Standards äquivalent. Die Werte selbst sind jedoch weniger streng.[290]

Auch das EUB verglich verschiedene technische Lösungen hinsichtlich der zusätzlichen Kosten, der Emissionsreduktion und des Benzinverbrauchs, wenn auch weniger systematisch als der CCMC, wie Übersicht 4.4 zeigt. Für motorische Maßnahmen gab das EUB eine Verteuerung um 25 bis 50 ECU an, für Magermotoren mit Oxidationskatalysator und Drei-Wege-Katalysatoren um 125 bis 150 ECU, eine sehr niedrige Schätzung.[291] Der Benzinverbrauch werde bei motorischen Maßnahmen um etwa fünf bis zehn Prozent steigen, bei Ma-

286 Vgl. »General Observations«, Abbildung 11.

287 Vgl. auch AECC-Newsletter vom 27.8.1987.

288 Vgl. die graphische Darstellung in Walsh 1987, S. 26, und in »General Observations«, Abbildung 13.

289 Vgl. Walsh 1987, S. 25; in den General Observations wird ein Summengrenzwert HC + NO_x von 4,5 Gramm pro Test genannt.

290 Walsh ermittelt als US-Umrechnung für CO 16 Gramm pro Test, für NO_x 2,4 und für HC 2,2 Gramm pro Test; die niederländische Regierung gibt für CO 12 Gramm pro Test, für NO_x 2,18 und für HC 2,36 Gramm pro Test an; vgl. Searles 1987, S. 39; Walsh 1987, S. 23; Beckhoven 1987, S. 56.

291 Vgl. die Angaben zu den Mehrpreisen bei Searles 1987, S. 37, und bei Westheide 1987, S. 104 ff.

Übersicht 4.4: Eigenschaften von Vermeidungstechnologien für Kleinwagen, Europäisches Umweltbüro, 1988

Technologie	Mehrkosten[a]	Emissionsreduktion im ECE-Test	Emissionsreduktion, hohe Geschwindigkeit	Benzinverbrauch
Motorische Maßnahmen	25–50 ECU	NO_x: 10–20 % HC: 25–40 %	0 0	+ (5–10) %
Ungeregelter Drei-Wege-Katalysator	–	50–60 %	NO_x: 10–12 %	0
Magermotor + Oxidationskatalysator	150 ECU	CO: sehr hoch HC: sehr hoch	NO_x: sehr niedrig	– (5–10) %
Geregelter Drei-Wege-Katalysator	125–150 ECU	90 % NO_x: 1 g/Test HC: 1 g/Test		sehr hoch – (5–10) %

a Herstellungskosten, nicht Anstieg der Verkaufskosten.

Quelle: EUB-Pressemitteilung: »Technical Possibilities to Reduce Exhaust Emissions from Small Cars«, Februar 1988.

gerkonzepten und bei Katalysatoren in derselben Größenordnung sinken.[292] Das Emissionsminderungspotential wird nach Schadstoffen getrennt angegeben und beim Drei-Wege-Katalysator mit 90 Prozent sehr hoch eingeschätzt. Wichtig ist die Unterscheidung nach Emissionen im ECE-Test und Emissionen bei hohen Geschwindigkeiten: Die Auswertung von Messungen durch Walsh hatten ergeben, daß Fahrzeuge, die die Davignon-Standards im ECE-Test einhielten, bei höheren Geschwindigkeiten bzw. im FTP-75-Test zum Teil sehr hohe Emissionen aufwiesen und die Grenzwerte daher nicht mehr einhalten konnten (vgl. Walsh 1987, S. 28 f.). Ähnliches ließ sich bei Katalysatorfahrzeugen nicht beobachten.

Die Katalysatorindustrie nahm zugunsten möglichst strenger Grenzwerte für Kleinwagen Stellung und befürwortete die allgemeine Einführung der Katalysatortechnik. Allerdings blieb die direkte Einflußnahme auf die Vorbereitung der Kleinwagenrichtlinie gering. Die Aktivitäten des Brüsseler Verbandes

292 Die behauptete Verbrauchssenkung bei Katalysatoren steht im Widerspruch zu der Angabe des CCMC, der von einem Mehrverbrauch von 3 Prozent ausgeht. Ein Vertreter des Katalysatorherstellers Johnson Matthey gibt eine Verbrauchssenkung von 1,2 Prozent an: vgl. Searles 1987, S. 37.

AECC beschränkten sich zunächst vorwiegend auf die Information der betroffenen Firmen mittels eines monatlichen *Newsletter*. Erst ab Januar 1988 nahm regelmäßig ein Vertreter des AECC an den MVEG-Sitzungen teil. Zu diesem Zeitpunkt waren die Beratungen innerhalb der MVEG zur Kleinwagenfrage jedoch im wesentlichen beendet. Die Haltung des AECC läßt sich etwa folgendermaßen zusammenfassen[293]: Bei der Festsetzung von Standards für Autoabgase müsse man sich an den Bevölkerungsgruppen orientieren, die am stärksten gefährdet seien, also Kranke, Alte und Neugeborene. Um diese Gruppen zu schützen und einen ausreichenden Sicherheitsspielraum zu haben, müßten möglichst strenge Grenzwerte festgelegt werden. Unter Bezugnahme auf die Studien vom TÜV Rheinland, von Walsh und Untersuchungen im Auftrag von Johnson Matthey[294] wurden die Luxemburger Standards kritisiert, da die mit ihnen erreichbare NO_x-Reduktion, gemessen am Stand der Technik, zu gering sei. Dazu trage insbesondere die Kleinwagenregelung bei. Die Kleinwagengrenzwerte müßten deshalb drastisch gesenkt werden. Ideal wäre die Einführung der US-Standards für alle Pkw-Klassen. Ökonomisch sei eine solche Regelung vertretbar. Bei allen Marken und in allen Größenklassen seien mittlerweile Modelle erhältlich, die den Stand der Technik, geregelte Drei-Wege-Katalysatoren, verwirklichen. Der Anstieg des Verkaufspreises liege in jedem Fall unter 2 000 DM, in vielen Fällen deutlich darunter.[295]

4.3.4.3 Der Kleinwagenentwurf der Kommission: Eine Mittelposition?

Der Luxemburger Kompromiß hatte vorgesehen, daß der Rat über die zweite Stufe der Kleinwagengrenzwerte bis Ende 1987 entscheiden sollte. Nachdem die Richtlinie selbst jedoch – wegen der längeren Prozeduren durch die Begründung auf Art. 100a EWGV – erst im Dezember 1987 verabschiedet werden konnte, war dieser Zeitplan nicht mehr realistisch. Doch verpflichtete sich die Kommission, den Kleinwagenvorschlag bis Ende 1987 vorzulegen. Im Januar 1986 wurde der Arbeitsplan der MVEG für die dritte Phase ihrer Arbeit festge-

293 Vgl. Gerhard Vollheim: The Exhaust Gas Regulations of the EC and the State of Technology, Vortrag bei einer Konferenz des AECC, (unv. Ms.) März 1988.

294 Diese Analysen wurden vom Warren Spring Laboratoy und von Ricardo Consulting Engineers durchgeführt.

295 Im Anhang wird für 13 Modelle der Mehrpreis Ende 1987 angegeben, wobei am niedrigsten die BMW-Modelle und der Fiat Uno mit 950 DM liegen, am höchsten Modelle von Citroen und VW mit rund 1 900 DM.

legt.[296] Um der Industrie Zeit zu geben, Erfahrungen mit der ersten Stufe der Kleinwagengrenzwerte zu sammeln, wurde hierbei der Beginn der Arbeiten für die Kleinwagenstandards auf die zweite Jahreshälfte verschoben. Erst in der September-Sitzung 1986 nahm die MVEG auf Drängen des Kommissionsvertreters die Kleinwagenproblematik wieder auf.[297] Die Kommission forderte eine Analyse der Emissionsdaten von Kleinwagen, die die ECE R 15/04 oder schon die Davignon-Standards erfüllten. Es wurde beschlossen, daß die Zulassungsbehörden aller Mitgliedstaaten ihre Testdaten an die französische Behörde UTAC übermitteln sollten, damit diese sie aufbereiten könne. Der deutsche Vertreter wurde aufgefordert, Emissionsdaten zu solchen Kleinwagen beizubringen, die steuerlich gefördert wurden, weil sie die Davignon-Standards übererfüllten (bedingt schadstoffarm Stufe C bzw. »Davignon minus 15 Prozent«). Die niederländische Delegation bot an, die Ergebnisse eines Forschungsprogramms der TNO zu den Kleinwagenemissionen zur Verfügung zu stellen. Auf der Basis dieser Daten sollte dann die Diskussion in der MVEG fortgesetzt werden.

In mehreren MVEG-Sitzungen während des ersten Halbjahres 1987 wurden die Ergebnisse dieser Analysen präsentiert und ergänzende Analysen durchgeführt.[298] Aufgrund der Forderung Großbritanniens, wegen des hohen Wettbewerbsdrucks auf dem Kleinwagenmarkt müßten die Kosten der verschiedenen Emissionsminderungstechniken besondere Beachtung finden, wurde im April der CCMC beauftragt, Informationen über die Kosten und den Benzinverbrauch möglicher technischer Konzepte zusammenzustellen. Mit der Fertigstellung dieser Untersuchung, deren Ergebnisse im letzten Abschnitt vorgestellt wurden, ließ sich die Autoindustrie Zeit. Die Hersteller wollten offensichtlich die endgültige Entscheidung über die Luxemburger Beschlüsse abwarten, ehe sie bereit waren, über die zweite Stufe der Grenzwerte zu sprechen. Nachdem die Kommission in der Juli-Sitzung der MVEG auf den Zeitdruck hinwies, versprach der CCMC aber, die Studie bis Mitte Oktober 1987 fertigzustellen.

Die vom französischen Institut UTAC gesammelten Zulassungsdaten aus den Mitgliedstaaten bezogen sich auf die Emissionen, die bei der Zulassung nach der Richtlinie 83/351/EWG, das heißt nach ECE R 15/04, gemessen wurden. Die Daten gaben also einen Überblick über das bisherige Emissionsverhalten von Kleinwagen. Die bei diesen Fahrzeugen verwendeten Abgastechnologien beschränkten sich auf verbesserte Gemischbildungs- und Zündsysteme,

296 10. Sitzung der MVEG am 24.1.1986.

297 13. Sitzung der MVEG am 26.9.1986.

298 16. bis 19. Sitzung der MVEG am 9./10.2.1987, 2.4.1987 und 2.7.1987.

Abgasrückführung und Sekundärluftzuführung. Katalysatormodelle oder Kleinwagen, die bereits auf die Erfüllung der Grenzwerte der Luxemburger Beschlüsse ausgelegt waren, wurden nicht berücksichtigt. Daten zu den Emissionen solcher Fahrzeuge wurden aber in den Beiträgen der Niederlande und Deutschlands präsentiert. Ein Großteil der in Deutschland zugelassenen neuen Kleinwagenmodelle erreichte Abgaswerte, die um 40 Prozent unter den Davignon-Standards der ersten Stufe (45/15/6) lagen. Die deutsche Delegation argumentierte daher, wenn man die Kleinwagen denselben Bedingungen unterwerfen wolle wie die Mittelklasse, so müßten Grenzwerte festgelegt werden, die unter denen der Mittelklassewerte (30/8) lägen. Diese Argumentation wurde von den Niederlanden unterstützt: Niederländische Zulassungsdaten hätten ergeben, daß Kleinwagen in jedem Fall weniger emittierten als die Mittelklasse, nämlich im Durchschnitt 13 Prozent weniger CO und 17 Prozent weniger HC + NO_x. Wende man dieses Ergebnis auf die Mittelklassestandards an, so ergebe sich für die Kleinwagen das Grenzwertpaar 26/6,6 (vgl. Beckhoven 1987, S. 54). Die niederländische Delegation legte der MVEG eine Zusammenfassung der Ergebnisse dreier Meßprogramme zu den Möglichkeiten für Kleinwagengrenzwerte vor.[299] Aus diesen Daten[300] zog die niederländische Delegation den Schluß, daß Grenzwerte zwischen 20 und 30 Gramm CO und 6 bis 7 Gramm HC + NO_x für Kleinwagen vertretbar und mit verschiedenen technischen Lösungen machbar seien (vgl. Beckhoven 1987, S 54, 57). Mit allen getesteten Technologien ließen sich bei entsprechender Optimierung diese Werte erreichen. Mit Einsatz des geregelten Drei-Wege-Katalysators seien jedoch auch die nach niederländischen Berechnungen den US-83-Standards äquivalenten Werte 12 Gramm CO, 2,36 Gramm HC und 2,18 Gramm NOx einzuhalten (vgl. Beckhoven 1987, S. 56). Deutschland und die Niederlande traten auf der Basis dieser Daten politisch für neue Kleinwagengrenzwerte von 20 Gramm CO und 5 Gramm HC + NO_x ein.

Da die Zeit mittlerweile drängte, sollte bei der MVEG-Sitzung am 12. und 13. Oktober 1987 bezüglich der Kleinwagenfrage eine Empfehlung an die Kommission verabschiedet werden. Weil aber in dieser Sitzung auch der neue Testzyklus, die Verdunstungsemissionen und die Dauerhaltbarkeit auf dem Ar-

299 Es handelt sich dabei um eine Studie des niederländischen Forschungsinstitutes TNO, um Untersuchungen der Firma Porsche und um die Ergebnisse einer Studie des Katalysatorherstellers Johnson Matthey. Vgl. zu den Ergebnissen der Studien Beckhoven 1987 und TNO: Demonstration Programme Clean/Fuel Efficient Cars: Vehicles with an Engine Swept Volume of Less than 1,4 Litre, September 1987.

300 Die tatsächlich gemessenen Emissionen wurden von Beckhoven mit dem Faktor 1,33 – als Sicherheitsspielraum – multipliziert, so daß die Zahlen nunmehr potentielle Grenzwerte darstellen.

beitsplan standen und eine Reihe von neuen Papieren zu den Kleinwagen vorgelegt wurde[301], gelang es nicht, in der Kleinwagenfrage zu einem Ergebnis zu kommen. Einige nationale Delegationen wollten sich auch noch nicht auf einen Grenzwertvorschlag festlegen. Für den 28. Oktober wurde deshalb eine Sondersitzung einberufen, die sich nur mit den neuen Kleinwagengrenzwerten beschäftigen sollte. Bei diesem Sondertreffen zeigte sich, daß eine Annäherung der Positionen der Mitgliedstaaten und Interessengruppen auf Expertenebene nicht möglich schien. Man begnügte sich damit, in einem Bericht an den Rat die verschiedenen Positionen und Argumente darzulegen.[302] Die Mitgliedstaaten teilten sich hinsichtlich der Grenzwerte schließlich in zwei Lager: Deutschland, Dänemark und die Niederlande traten für den niederländischen Vorschlag 20/5 ein, die Mehrheit der Staaten für den britischen Vorschlag 35/12. Der britische Vorschlag kann als die politische Version der Forderung nach den »Davignon minus 15 Prozent«-Werten bzw. der Forderung der Automobilindustrie (38/12,8) betrachtet werden. Der Vorschlag wurde von Frankreich, Italien, Spanien, Portugal und Belgien unterstützt. Die Haltung Griechenlands, Irlands und Luxemburgs blieb offen, da ihre Delegationen fehlten. Allerdings war damit zu rechnen, daß zumindest Griechenland, vielleicht auch Luxemburg, sich dem niederländischen Vorschlag anschließen würde.[303]

Die deutsche und die niederländische Delegation begründeten ihre Forderung damit, daß die notwendigen Emissionsreduktionen nur möglich seien, wenn die Kleinwagenstandards deutlich verschärft würden. Da die Kleinwagen 60 Prozent des Kraftfahrzeugparks der Gemeinschaft ausmachten, seien strenge Werte für diese Klasse besonders wichtig. Die Niederländer argumentierten wie das EUB mit dem Anstieg des Pkw-Bestandes und der Fahrleistungen, welche die durch den Luxemburger Kompromiß zu erwartende Reduktion der Gesamtemissionen schmälere.[304] Dies verlange den Einsatz der besten verfügbaren Technologie. Die seit den Luxemburger Beschlüssen erreichten technischen Fortschritte und Kostensenkungen ermöglichten die Einhaltung der vorgeschlagenen Grenzwerte. Die Forderung befinde sich im Einklang mit der »Luxemburger Philosophie«: Die Werte könnten mit verschiedenen Technologien und zu vernünftigen Kosten erfüllt werden. Die dänische Delegation be-

301 So z.B. die CCMC-Studie, die TNO-Studie, das EUB-Papier »General Observations« und ein britisches Positionspapier.

302 20. Sitzung der MVEG am 12., 13. und 28.10.1987.

303 Vgl. AECC-Newsletter vom 19.11.1987.

304 Die Ziele des niederländischen Umweltprogramms von 1984 könnten nur erreicht werden, wenn die Schadstoffe aus mobilen Quellen stärker verringert würden; vgl. AECC-Newsletter vom 23.10.1987.

tonte, daß Dänemark nicht auf dem Boden des Luxemburger Kompromisses stehe und nach wie vor die Einführung der US-Standards für die beste Lösung halte. Dänemark trat außerdem als einziger Staat dafür ein, den Summengrenzwert aufzugeben und wieder separate HC- und NO_x-Standards (2,5 Gramm) anzuwenden.[305] Weiter forderte Dänemark, daß die Unterscheidung in Zulassungs- und Serienstandards aufgehoben werden sollte. Die von beiden Seiten vorgeschlagenen Werte waren als Zulassungsstandards zu verstehen. Verhandlungen über die Standards für die Serienproduktion (COP) wurden auf später verschoben. Die Briten schlugen COP-Toleranzen von – wie üblich – 20 bis 25 Prozent vor.

Der britische Vorschlag wurde mit der besonderen »Kosten-Empfindlichkeit« des Kleinwagenmarktes begründet. Briten und Franzosen vertraten die Ansicht, daß Standards, die niedriger lägen als die Grenzwerte für die Mittelklasse, sich in absolutem Widerspruch zu den Luxemburger Beschlüssen befänden. Die »Luxemburger Philosophie« verlange für Kleinwagen weniger strenge Standards als für die Mittelklasse. Für die italienische Delegation schloß die »Luxemburger Philosophie« außerdem den Grundsatz ein, daß die neuen Grenzwerte in jeder Hubraumklasse zu gleichen prozentualen Preiserhöhungen führen müßten. Bei überproportionalen Preissteigerungen in der Kleinwagenklasse bestehe die Gefahr der Verlagerung der Nachfrage in Richtung Mittelklasse. Spanien stimmte dem Vorschlag 35/12 nur unter dem Vorbehalt zu, daß die anvisierten Termine keinesfalls vorgezogen werden. Ursprünglich hatte Spanien noch schwächere Werte in der Größenordnung von 43/14 ins Auge gefaßt.[306]

Nach der abschließenden Diskussion des Berichts an den Rat[307] waren die Beratungen der MVEG zur Kleinwagenproblematik abgeschlossen. Nun war es an der Kommission, in ihrem Vorschlag einen Weg zwischen den noch sehr divergierenden Standpunkten der Experten aus den Mitgliedstaaten und den Interessengruppen zu finden. Beim Umweltministerrat vom 3. Dezember 1987 berichtete die Kommission über den Stand der Arbeiten zu den neuen Kleinwagengrenzwerten und präsentierte den Bericht der MVEG. Den bis Ende 1987 versprochenen Vorschlag konnte sie noch nicht vorlegen[308], kündigte jedoch

305 Dem widersprach besonders Großbritannien, das weiterhin auf den Magermotor setzte: Für diese Konzepte bereiten gerade die NO_x-Standards Schwierigkeiten.

306 Vgl. AECC-Newsletter vom 19.11.1987.

307 21. Sitzung der MVEG am 26.11.1987.

308 Der AECC hatte den Vorschlag schon mehrfach angemahnt: AECC-Newsletter vom 19.11.1987, 11.12.1987 und 15.2.1987; zur Verzögerung auch FAZ vom 3.2.1988; Die Welt vom 4.2.1988.

an, dies so bald als möglich nachzuholen. Der Richtlinienentwurf konnte dem Rat schließlich am 15. Februar 1988 übermittelt werden.[309] Die Kommission übernahm für die zweite Stufe der Kleinwagengrenzwerte diejenigen Werte, die mit der Richtlinie 88/76/EWG für die Mittelklasse eingeführt worden waren. Die Zulassungsgrenzwerte lagen bei 30 Gramm CO und 8 Gramm HC + NO_x pro Test; als Seriengrenzwert wurde 36/10 festgelegt.[310]

In den Erläuterungen zum Entwurf begründet die Kommission ihre Entscheidung.[311] Durch den Luxemburger Kompromiß seien drei Grundprinzipien festgelegt worden, denen die neuen Normen genügen müßten: Die Auswirkungen der Normen auf die Umwelt müßten die gleichen sein wie bei den amerikanischen Standards, und die Grenzwerte sollten mit vertretbaren Kosten und mit unterschiedlichen technischen Mitteln zu erfüllen sein. Im Rahmen der Arbeit der MVEG hätten sich drei Gruppen unterschiedlicher Techniken herauskristallisiert, mit denen jeweils bestimmte Emissionsreduktionen, Preissteigerungen und Auswirkungen auf den Benzinverbrauch korreliert seien. Die Kommission orientierte sich bei dieser Einteilung nicht an technischen Gegebenheiten, sondern am Emissionsreduktionspotential, so wie es vom CCMC bestimmt wurde (vgl. Übersicht 4.3): Die erste Gruppe bilden Techniken, welche die »Davignon minus 15 Prozent«-Werte einhalten können, die zweite Gruppe kann die Mittelklassestandards und die dritte Gruppe strengere Standards bis hin zu den US-Normen einhalten. Übersicht 4.5 zeigt, welches Emissionsreduktionspotential, welchen Mehrpreis und welche Verbrauchsänderung die Kommission den drei Gruppen zuordnete. Zum Vergleich sind die Angaben des Umweltbundesamtes zu denselben Gruppen von Techniken danebengestellt.

Die Angaben der Kommission entsprechen weitgehend den Angaben des CCMC zu den hier zusammengefaßten Techniken,[312] während das Umweltbundesamt in einigen Punkten deutlich abweicht. Das Emissionsreduktionspotential der geregelten Katalysatoren wird mit 90 Prozent deutlich höher angegeben als von der Kommission (75 Prozent), der zu erwartende Preisanstieg erheblich niedriger (4 bis 5 Prozent gegenüber 13 bis 15 Prozent). Während Kommission und CCMC beim Drei-Wege-Katalysator einen Benzinmehrverbrauch von

309 KOM (87) 706 endg., Abl. C 56 vom 27.2.1988; vgl. FAZ vom 3.2.1988; Die Welt vom 4.2.1988.

310 Vgl. AECC-Newsletter vom 15.2.1988; Pressemitteilung der Kommission P-12 vom 3.2.1988: »Abgase von Kleinwagen um über 50 Prozent herabgesetzt. Europäische Kommission schlägt noch strengere Normen vor.«

311 Vgl. zum folgenden Dok. KOM (87) 706 endg. vom 10.2.1988.

312 Mit Ausnahme der Mehrkosten für verbesserte konventionelle Motoren, die die KOM mit rund zwei Prozent annimmt, während der CCMC hier eine Marge von 0,5 bis 9 Prozent angibt.

Übersicht 4.5: Eigenschaften von Vermeidungstechnologien für Kleinwagen, EG-Kommission und Umweltbundesamt, 1988

Technologien	Emissionsreduktion[a] KOM	UBA	Mehrkosten KOM[b]	UBA[c]	Benzinverbrauch KOM	UBA
Verbesserte konventionelle Motorend	20–35 %	10–40 %	+ 2 %	50–100 DM	+ (1–3,5) %	+ (5–10) %[e]
Ungeregelte Katalysatoren oder Magermotoren + Oxidationskatalysator, ohne Elektronik	50–60 %	50–60 %	+ (4–5) %	+ (3–4) %[b] 100–150 DM	+ 2 % – 3 %[f]	± 0 %
Geregelte Drei-Wege-Katalysatoren oder Magerkonzepte mit elektronischer Steuerung + Oxidationskatalysator	65–75 %	über 90 %[g] NO_x: 45 %[f]	+ (13–15) %	+ (4–10) %[b] 250–300 DM	+ 3 % – 7 %[f]	– (5–10) %

a Gegenüber ECE R 15/04.

b Anstieg der Verkaufspreise (Listenpreise).

c Herstellungsmehrkosten.

d Mit Sekundärluftzuführung, Abgasrückführung oder Magermotoren mit Vergaser.

e Erfahrungswerte USA, Schweden, Schweiz.

f Bei Magerkonzepten.

g Bei geregeltem Drei-Wege-Katalysator.

Quellen: EG-Kommission: Dok. KOM (87) 706 endg., 10.2.1988; Umweltbundesamt.

3 Prozent angeben, geht das Umweltbundesamt sogar von einer Verbrauchssenkung um 5 bis 10 Prozent aus. Bei den anderen Techniken sind die Einschätzungen nicht so unterschiedlich. Die Kommission entschied sich für die mittlere der drei Gruppen: Diese Techniken könnten den Mittelklassestandard 30/8 erfüllen, sie führten zu einer moderaten (und nach den Kommissionsangaben mittleren) Preiserhöhung der Fahrzeuge und teils zu geringen Verbrauchssenkungen, teils zu einem geringen Mehrverbrauch.

In ihren Erläuterungen zum Entwurf begründete die Kommission ihren Grenzwertvorschlag jedoch nicht mit diesen Argumenten, sondern sie deduzierte ihn aus zwei Erfordernissen: Es müsse sichergestellt werden, daß einerseits die neuen Grenzwerte dem Konzept der US-Äquivalenz entsprechen und daß andererseits die Kleinwagen einen angemessenen Beitrag zur Emissionsreduktion leisten. Die Kleinwagen machten etwa 60 Prozent des Pkw-Bestandes

der Gemeinschaft aus, erbrächten jedoch nur 53 Prozent der Fahrleistungen insgesamt und nur etwa 36 Prozent der Fahrleistungen auf Autobahnen, wo die meisten NO_x emittiert werden. Unter den Bedingungen der Gültigkeit der ECE R 15/04 seien die Kleinwagen für 45 Prozent der NO_x-Emissionen verantwortlich gewesen. Unter den Bedingungen der ersten Stufe der Kleinwagennormen der Richtlinie 88/76/EWG würde dieser Anteil auf etwa 60 Prozent steigen, die Kleinwagen würden also einen unterproportionalen Beitrag zur Emissionsminderung leisten. Deshalb müßten in der zweiten Stufe die Grenzwerte so verschärft werden, daß der Anteil der Kleinwagen am NO_x-Ausstoß wieder bei ungefähr 50 Prozent liege.[313] Hier übernimmt die Kommission das Argument von Walsh und des EUB, die dieselben Ausgangszahlen verwenden, aber eine andere Grenzwertforderung ableiten. Um den Anteil der Kleinwagen an den gesamten Emissionen von 50 Prozent zu erhalten, müßten die derzeitigen Kleinwagenemissionen um rund 54 Prozent gesenkt werden. Dies werde mit einem Summengrenzwert $HC + NO_x$ von acht Gramm pro Test erreicht.[314] Durch die Senkung der Kleinwagenemissionen um 54 Prozent würden die Gesamtemissionen von 1,67 Millionen Tonnen NO_x in der EG nach vollständiger Implementation der Luxemburger Standards der ersten Stufe auf 1,33 Millionen Tonnen verringert. Damit liege man unter den amerikanischen Gesamtemissionen – nach vollständiger Implementation der US-83-Standards – von 1,53 Millionen Tonnen.[315] Diese Marge sei notwendig, um den Anstieg der Emissionen aufgrund der Zunahme von Pkw und Fahrleistungen auszugleichen. Notwendig sei sie auch wegen der gasförmigen Emissionen der Dieselfahrzeuge, die in der obigen Berechnung nicht enthalten sind.

Diese Ziele seien mit den vorgeschlagenen Grenzwerten 30/8 erreichbar. Exakt bedeuteten diese Werte eine Senkung der $HC + NO_x$-Emissionen um 58 Prozent und der CO-Emissionen um 48 Prozent. Die Übernahme der Werte der Mittelklasse auch für die Kleinwagen schließe ein, daß für 90 Prozent der Automobilproduktion einheitliche Normen gelten und daß die gleichen kostengünstigen Techniken in beiden Klassen eingesetzt werden können. Mit diesem Argument dachte die Kommission im Interesse der Industrie,[316] obwohl die Autohersteller selbst dieses Argument nie öffentlich vorgebracht hatten. Der CCMC und die Mitgliedstaaten Großbritannien, Frankreich und Italien hatten

313 Vgl. die Erläuterungen zum Richtlinienentwurf, Dok. KOM (87) 706 endg.

314 In den Berechnungen wird von 4 Gramm NO_x ausgegangen, obwohl kein separater NO_x-Grenzwert vorgeschlagen wird.

315 Die Kommission verwendet dasselbe Berechnungsverfahren wie 1985.

316 Vgl. VWD-Europa vom 3.2.1988: »Damit sollen Anpassungsprobleme der Produzenten erleichtert werden«.

im Gegenteil in der Übernahme der Mittelklassewerte für die Kleinwagen einen Verstoß gegen den »Geist von Luxemburg« gesehen, da die Einteilung in drei Hubraumklassen ein essentieller Bestandteil der damaligen Einigung gewesen sei. Außerdem betonte die Kommission noch, daß die zu erwartenden Preissteigerungen von 4 bis 5 Prozent sich in das »ERGA-Konzept gleicher Grenzkosten« einfügen, das heißt, daß die relativen Preissteigerungen bei allen drei Klassen gleich hoch seien – eine Forderung, die Italien in der MVEG erhoben hatte. Der Verzicht auf einen separaten NO_x-Grenzwert wird damit begründet, daß nur dann auch Dieselfahrzeuge diese Normen einhalten könnten. Außerdem werde mit diesen Grenzwerten verhindert, daß vollständig von der Vergaser- auf die Einspritztechnologie umgestellt werden müsse.[317] Der Vorschlag 30/8 werde also allen drei Prinzipien des Luxemburger Kompromisses gerecht: Gleichwertigkeit mit den US-Normen, vertretbare Kosten und Pluralität der Techniken.

Während die Kommission ihren Vorschlag offiziell mit den drei Grundprinzipien von Luxemburg begründete, dürfte das tatsächliche Kalkül etwas anders ausgesehen haben. Die Kommission versuchte einen Vorschlag einzubringen, auf den sich eine Mehrheit der Mitgliedstaaten einigen konnte. Sie wählte die mittlere der drei Optionen, die im Raum standen. Denn obwohl bei den MVEG-Diskussionen nur die zwei Standpunkte 35/12 und 20/5 vertreten wurden, diskutierte man doch auch über die Mittelklassewerte. In der GD III hatte man den Eindruck gewonnen, daß die britischen und italienischen Automobilhersteller wie auch Renault durchaus mit 30/8 leben konnten, da sie die entsprechenden technischen Lösungen für die Mittelklasse bereits entwickelten und für die Kleinwagen übernehmen konnten. Lediglich die harte Haltung von Peugeot hatte den CCMC bewogen, eine Präferenz für 38/12,8 auszudrücken.[318] Es war also damit zu rechnen, daß die britische, die italienische und die französische Regierung die Grenzwerte 30/8 akzeptieren konnten. Darüber hinaus hatte auch die Bundesrepublik, bevor die Niederlande den Vorschlag 20/5 eingebracht hatten, signalisiert, daß sie sich mit den Mittelklassewerten einverstanden erklären könnte. Mit diesem Vorschlag war daher am ehesten eine Mehrheit im Rat zu gewinnen.

Betrachtet man den Vorschlag und die Begründung der Kommission, so zeigt sich, daß auch bei der Kleinwagenentscheidung die Argumente der Automobilindustrie wiederum eine größere Rolle spielten als die der Umweltschüt-

317 Dieses Argument ist vermutlich auf eine Intervention des größten europäischen Vergaserherstellers WEBER zurückzuführen, der der KOM den drohenden Verlust von Arbeitsplätzen vorrechnete.

318 Vertrauliche Mitteilung.

zer. Zwar war das EUB bei den MVEG-Sitzungen vertreten und hatte auch ein Expertengutachten vorgelegt, doch wurde von der Kommission lediglich ein Argument aufgenommen, nämlich jenes, daß der Beitrag der Kleinwagen zur Emissionsminderung sich gegenüber der ECE R 15/04 nicht verringern solle. Die Kommission ging jedoch nicht so weit, daraus dieselben Folgerungen zu ziehen wie die Umweltschützer. Die Daten und Argumente der Automobilindustrie gingen in die Überlegungen der Kommission sehr viel stärker ein, wie ein Vergleich der Übersichten 4.3, 4.4 und 4.5 zeigt, in denen die Angaben von CCMC, EUB, Kommission und Umweltbundesamt zu Emissionsminderung, Mehrkosten und Benzinverbrauch der verschiedenen technischen Lösungen zusammengestellt sind. In der Begründung ihrer Entscheidung antwortet die Kommission an mehreren Stellen auf die Argumente der Autoindustrie, wobei sie sich nur in einem Punkt im Widerspruch zu ihr befindet, nämlich in der Frage, ob die drei Hubraumklassen erhalten bleiben müßten. Die Kommission spricht diesen Punkt nur indirekt an, indem sie auf die Größenvorteile des Zusammenfallens der Kleinwagen- mit der Mittelklasse verweist. Zwar scheint es, als ob die Kommission mit dem Vorschlag 30/8 eine Mittelposition zwischen den Forderungen der Automobilindustrie und der Umweltschützer eingenommen hätte. Zieht man aber die Einschätzung der Kommission mit in Betracht, daß die Industrie mit den Mittelklassenormen leben könne, dann erscheint der Gegensatz zwischen Kommissionsvorschlag und Autoindustrie nicht mehr so groß.

4.3.4.4 Dominanz ökonomischer Interessen: Die Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß wurde am 26. Februar 1988 vom Ministerrat um eine Stellungnahme zum Kommissionsentwurf ersucht. Bereits am 26. Januar hatte das Präsidium des Ausschusses beschlossen, die *Fachgruppe IND* (Industrie, Handel, Handwerk und Dienstleistungen) mit der Berichterstattung zum Kleinwagenvorschlag zu beauftragen. Über diese Entscheidung kam es im Wirtschafts- und Sozialausschuß zunächst zu Diskussionen, da die *Fachgruppe UMW* (Umweltschutz, Gesundheitswesen und Verbrauch) der Meinung war, daß diese Vorlage ebensogut auch ihr hätte zugewiesen werden können, da sie sich in der Vergangenheit bereits mit Richtlinien zu Kfz-Abgasen beschäftigt hatte.[319] Der Vorstand der Fachgruppe Umweltschutz schlug deshalb dem

319 Hier war die RL 83/351/EWG betroffen; alle anderen Stellungnahmen zu Änderungsrichtlinien der RL 70/220/EWG wurden von der Fachgruppe Industrie erarbeitet.

Präsidenten des Wirtschafts- und Sozialausschusses vor, die Fachgruppe Umweltschutz solle den Richtlinienvorschlag in Gegenwart des Berichterstatters der Fachgruppe Industrie in ihrer nächsten Sitzung erörtern. Diese Erörterung solle ins Protokoll aufgenommen werden. Auf diese Weise könne der Standpunkt der Fachgruppe Umweltschutz deutlich gemacht werden, ohne daß das Präsidium seine Entscheidung rückgängig machen müsse.[320]

Am 1. März 1988 wurde diese Sitzung der Fachgruppe Umweltschutz abgehalten.[321] Nach der Vorstellung des Richtlinienentwurfs durch den Vertreter der Kommission kritisierte der einzige Vertreter eines Umweltschutzverbandes im Wirtschafts- und Sozialausschuß, Klaus Boisserée (Gruppe III), den Entwurf, weil das von der Einheitlichen Europäischen Akte geforderte »hohe Schutzniveau« damit nicht erreicht werde. Zwischen dem ursprünglichen Ziel der US-Standards für die EG und der von der Kommission behaupteten Gleichwertigkeit mit den amerikanischen Normen bestehe eine große Differenz. Seit den Luxemburger Beschlüssen sei ein beträchtlicher technischer Fortschritt zu verzeichnen gewesen. Der Vorschlag der Kommission sanktioniere die Technik von heute oder gestern, statt die Technik von morgen zu fördern – die tatsächlich schon erhältlich sei. Der Standpunkt von Boisserée, daß der Kommissionsvorschlag zu konservativ sei, wurde von mehreren Fachgruppenmitgliedern unterstützt. Die Expertin für die Gruppe III (vom EUB) meldete Zweifel an den von der Kommission durchgeführten Berechnungen zur Gleichwertigkeit des Grenzwertvorschlags mit den amerikanischen Normen an. Herr Pearson (Gruppe I) brachte das Argument ins Spiel, daß die Industrie rechtzeitig wissen müsse, auf welche Normen sie sich einzustellen habe, da sie normalerweise fünf Jahre Entwicklungszeit benötige. Deshalb solle die Richtlinie möglichst rasch verabschiedet werden. Weitere Fortschritte seien später möglich. Auf dieses Argument kam auch Herr Perrin-Pelletier (Gruppe I), Geschäftsführer des CCMC und Mitglied sowohl in der Fachgruppe Umweltschutz als auch in der Fachgruppe Industrie, zu sprechen. Von der Industrie könne nicht erwartet werden, sich auf ein bewegliches Ziel hin zu orientieren. Außerdem kritisierte Perrin-Pelletier die Smog-Regelungen in einigen deutschen Bundesländern, die bei Smog-Situationen ein Fahrverbot für nicht mit Katalysatoren ausgerüstete Pkw vorsahen. Dieses Thema spielte während der späteren Diskussion noch eine größere Rolle.

320 Vgl. Dok.-WSA DI 15/88 vom 24.2.1988: Diskussionspapier der Fachgruppe UMW zum Thema »Abgase von Kraftfahrzeugen«.

321 Dok.-WSA CES 266/88, Appendix II to the Minutes of the 112th Meeting of the Section for Protection of the Environment, Public Health and Consumer Affairs held at the Committee Building, Brussels on 1 March 1988 on the Subject of Car-Gas Emissions.

Die Fachgruppe Industrie benannte Herrn Pearson als Berichterstatter. Sein Bericht bezeichnet den Kommissionsvorschlag als einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung, wenn auch die Ziele noch etwas ehrgeiziger hätten sein können. Allerdings müßten die Vorgaben des Luxemburger Kompromisses berücksichtigt werden, daß die europäischen Normen mit vertretbaren Kosten und mit Hilfe unterschiedlicher technischer Mittel verwirklicht werden sollten. Die jetzigen Beschlüsse dürften jedoch weitere Fortschritte bei der Schadstoffminderung nicht hemmen, zumal in einigen europäischen Normen schon strengere Normen gelten. Die Kommission solle so schnell wie möglich als weiteren Schritt Normen ausarbeiten, die mit den Grenzwerten in diesen Ländern im Einklang stehen. Gleichzeitig wird die Beibehaltung der Einteilung in drei Hubraumklassen, die Ausweitung des Angebots von bleifreiem Benzin und die Einführung von Verfahren zur Überprüfung der Fahrzeuge im Verkehr gefordert.[322]

Der Pearson-Bericht wurde in der Plenartagung des Wirtschafts- und Sozialausschusses am 2. Juni 1988 beraten und abgestimmt.[323] Ein von sieben Ausschußmitgliedern[324] unterstützter Änderungsantrag sah vor, die Kommission aufzufordern, die Werte vorzuschreiben, die in der Schweiz, Österreich und Skandinavien bereits gelten. Diese Werte wurden auf 20/5 beziffert. Der Stand der Technik ermögliche dies. Dieser Änderungsantrag wurde mit 46 gegen 35 Stimmen bei sieben Enthaltungen abgelehnt, wobei die Ablehnung hauptsächlich von den französischen, italienischen und britischen Mitgliedern getragen wurde. Die Stellungnahme wurde mit 86 gegen zehn Stimmen bei elf Enthaltungen angenommen.[325]

Im Anschluß an die Abstimmung gab die Interessengruppe »Verbraucher«, dieselben Personen, die den Änderungsantrag gestellt hatten, eine von Klaus Boisserée vorbereitete Minderheitserklärung ab.[326] Die Gruppe erklärte sich mit der Stellungnahme des Ausschusses nicht einverstanden. Dafür wurden drei Gründe angegeben: Erstens habe die Kommission den Stand der Technik nicht fortschrittlich genug definiert. Auf dem europäischen Markt gebe es derzeit bereits 28 Modelle der Kleinwagenklasse, die den geforderten Werten genügen

322 Insgesamt zeichnet sich der endgültige Bericht durch Unklarheiten und Widersprüchlichkeiten aus; vgl. Dok.-WSA CES 587/88 vom 2.6.1988.

323 Vgl. Dok.-WSA CES 618/88 vom 9.6.1988, Bericht über die Beratungen des WSA, 256. Plenartagung vom 1., 2. und 3. Juni 1988, Punkt 10 der Tagesordnung.

324 Mitglieder aus Deutschland, Dänemark und den Niederlanden.

325 Vgl. ABl. C 208 vom 8.8.1988.

326 Vgl. Abl. C 208 vom 8.8.1988.

könnten.[327] Zweitens rechne die Kommission mit einem Mehrpreis für Katalysatormodelle von 13 bis 15 Prozent und halte das für unzumutbar für die Verbraucher. Die Verbraucher seien jedoch bereit, diese Opfer zu bringen, da sie erkannt hätten, daß auch Umweltschäden ihren Preis haben. Außerdem sei anzunehmen, daß in Zukunft durch Größenvorteile bei der Produktion die Verkaufspreise sinken würden. Drittens schließlich hätte eine Spaltung des europäischen Marktes in EG und EFTA negative Folgen für die Industrie. Im übrigen sei nicht einzusehen, daß Bevölkerung und Vegetation in Schweden, der Schweiz usw. besser geschützt werden müßten als im Bereich der EG. Die Gruppe sei deshalb der Auffassung, daß die Kommission ab 1992/93 die Werte 20/5 vorschreiben solle.

4.3.4.5 Ignorierte Beratung: Die Erste Lesung im Europäischen Parlament

Da der Kleinwagenentwurf als Folgerichtlinie zur Richtlinie 88/76/EWG wieder auf Art. 100a EWGV gegründet war, wurde im Verfahren der Zusammenarbeit entschieden. Mit Schreiben vom 29. Februar 1988 wurde das Parlament vom Rat konsultiert. Für die Erste Lesung bestand keine zeitliche Begrenzung, denn der Rat hatte dem Parlament bei der Verabschiedung der Richtlinie 88/76/EWG einen »angemessenen Zeitraum« für die Diskussion des Kleinwagenvorschlags zugesichert.[328] Parlament sowie Wirtschafts- und Sozialausschuß wurden vom Rat aufgefordert, ihre Stellungnahmen bis Mitte des Jahres 1988 abzugeben. Das Parlament ließ sich jedoch Zeit bis nach der Sommerpause. Seine Entschließung zur Kleinwagenrichtline wurde erst am 14. September 1988 verabschiedet.

Am 7. März 1988 überwies der Parlamentspräsident die Vorlage in den Umweltausschuß als federführendes Gemium und in den Wirtschafts- und den Verkehrssauschuß als beratende Instanzen. Als Berichterstatter benannte der Umweltausschuß Kurt Vittinghoff. Der Ausschuß diskutierte den Kommissionsentwurf und den Vittinghoff-Bericht in drei Sitzungen am 20. April, 24. Mai und 21. Juni. Vittinghoff legte am 24. Mai einen ersten Berichtsent-

327 Diese Angabe dürfte auf die Beratung durch das EUB zurückzuführen sein, das diese Zahl im Mai veröffentlicht hatte.

328 Vgl. AECC-Newsletter vom 3.3.1988.

wurf vor[329], der zunächst vier Änderungsvorschläge enthielt, die den Kommissionsentwurf und die »Luxemburger Philosophie« grundsätzlich in Frage stellten. Nach der Sitzung am 24. Mai wurden von Vittinghoff und Sherlock sechs weitere Änderungsanträge eingebracht, so daß in der letzten Sitzung des Ausschusses am 21. Juni über folgende zehn Anträge entschieden werden mußte:

- In Änderungsantrag Nr. 1 erweiterte Vittinghoff in den Erwägungsgründen den Geltungsbereich der Richtlinie von den Kleinwagen auf alle Hubraumklassen. Er forderte damit die Abschaffung der Einteilung in drei Hubraumklassen und stellte den Luxemburger Kompromiß in Frage. Diese Forderung eröffnete sozusagen die gesamte Diskussion um die Pkw-Abgaswerte neu. In den Änderungsanträgen Nr. 3 und 4 wurde der Artikel 2 des Entwurfs so geändert, daß alle drei Hubraumklassen aufgenommen wurden.
- Im 2. Änderungsantrag ersetzte Vittinghoff den Grenzwertvorschlag der Kommission durch 20 Gramm pro Test CO und 5 Gramm pro Test HC + NO_x. Für die Seriengrenzwerte schlug er 22/5,5 vor. Mit anderen Worten, er forderte die Einführung des Drei-Wege-Katalysators für alle Pkw.
- In Änderungsvorschlag Nr. 8 übernahm er einen Gedanken aus der Stellungnahme des Parlaments zur Kommissionsvorlage zu den Pkw-Abgasen von 1984, die *waiver*-Regelung: Die Hersteller sollten eine auf zwei Jahre befristete Ausnahme beantragen können, falls sie sich aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen nicht in der Lage sehen, die Grenzwerte zu den vorgegebenen Terminen zu erfüllen.
- Jene Pkw, die zwar eine Ausnahme beantragen könnten, die neuen Grenzwerte aber vorzeitig erfüllen, sollten von den Mitgliedstaaten steuerlich gefördert werden (Änderungsantrag Nr. 9).
- Die Mitgliedstaaten sollten ein Anreizsystem entwickeln, das Fahrzeughalter dazu veranlaßt, Altwagen, die 12 Jahre oder länger im Verkehr sind, der Verschrottung zuzuführen. Die Kommission sollte einen Vorschlag für eine EG-weite Regelung vorlegen (Änderungsantrag Nr. 10).[330]
- Sherlock wollte zwei weitere Erwägungsgründe angefügt sehen: »in der Erwägung, daß der Vielfalt der lokalen und nationalen Bestimmungen unbedingt ein Ende gesetzt werden muß, da ihr Weiterbestehen die Gemeinschaft

329 Dok. PE 123.187 vom 3.5.1988. Die Struktur der Ausschußberichte hatte sich durch das Kooperationsverfahren geändert. Sie enthielten jetzt nicht mehr – im Gegensatz zu den früheren Berichten bei Konsultationsverfahren – eine allgemeine Stellungnahme, sondern konkrete Änderungsvorschläge zur Kommissionsvorlage mit anschließender Begründung.

330 Für diesen Gedanken dürften die speziellen Probleme Athens Pate gestanden haben, wo die Abgasprobleme unter anderem auf das hohe Alter des Kfz-Bestandes zurückzuführen sind.

an der Verwirklichung eines echten Binnenmarktes hindern würde« (Änderungsantrag Nr. 5).
- Der zweite Erwägungsgrund lautet: »in der Erwägung, daß die Industrie für einen Zeitraum von vier oder fünf Jahren Stabilität bei diesen Vorschriften braucht« (Änderungsantrag Nr. 6). Hier wurde versucht, den Zeitraum bis zu einer weiteren Verschärfungsstufe festzulegen.[331]
- Schließlich machte Sherlock ebenfalls einen Grenzwertvorschlag: Er forderte 38/12,8 als Zulassungsstandard und 45/15 als Seriengrenzwert. Dies entspricht exakt dem Vorschlag des CCMC.

Der CCMC versuchte offensichtlich, vor allem auf die konservativen Abgeordneten Einfluß zu nehmen[332], was aber bei den deutschen konservativen Mitgliedern des Umweltausschusses keinen Erfolg zeigte. Die Vorschläge des Abgeordneten Sherlock weisen jedoch eine große Nähe zu den Forderungen einzelner Automobilhersteller auf. Die Präferenz des CCMC für die 38/12,8 war auf die harte Haltung Peugeots zurückzuführen. Die fünfjährige Wartezeit vor einer weiteren Verschärfung der Kleinwagengrenzwerte wurde zur Bedingung Frankreichs, nachdem es sich im Juli von der gemeinsamen Position des Rates wieder zurückgezogen hatte (vgl. nächsten Abschnitt). Die Erwähnung der »Vielfalt der lokalen und nationalen Bestimmungen«, welche die Einheit des Binnenmarktes stören, bezog sich auf die Smog-Regelungen in Deutschland und Griechenland und auf die Subventionsprogramme in den Niederlanden und Dänemark, Regelungen, die besonders von Frankreich kritisiert wurden.

Von den genannten zehn Änderungsanträgen wurden in der Sitzung des Umweltausschusses am 21. Juni acht angenommen. Abgelehnt wurden die beiden Anträge Sherlocks zu den Grenzwerten 38/12,8 und zur Fünfjahresfrist vor einer weiteren Verschärfung der Werte. Sämtliche Anträge Vittinghoffs wurden dagegen akzeptiert. Inzwischen hatte Vittinghoff dem Bericht eine Begründung beigefügt. Die Grenzwerte des Kommissionsvorschlags seien nicht ausreichend, um die Umweltziele der Luxemburger Beschlüsse zu erreichen. Das Konzept der Kommission zur US-Äquivalenz bedeute keine echte Gleichwertigkeit. Außerdem sei der Zuwachs des Kraftfahrzeugverkehrs nicht berücksichtigt. Die vorgeschlagenen Grenzwerte 20/5 seien technisch und kostenmäßig kein Problem, wie die Beispiele in den EFTA-Staaten zeigten. Es werden also dieselben Argumente verwendet, wie sie vom EUB bzw. in der Minder-

331 Zu diesem Zeitpunkt (die Anträge datieren vom 8. Juni) wurde eine dritte Verschärfungsstufe als Kompromißlösung vom Rat bereits anvisiert.

332 Er sandte diesen Abgeordneten diverse Positionspapiere zu.

heitserklärung der Interessengruppe »Verbraucher« des WSA formuliert wurden, auf die Vittinghoff auch verweist. Der Ausschuß nahm den so veränderten Berichtsentwurf mit 16 zu zehn Stimmen[333] an. Die Nein-Stimmen kamen sowohl von Mitgliedern, denen die Vorschläge nicht weit genug gingen, als auch von solchen, denen sie zu weit gingen.[334]

Die Plenumsaussprache zur Kleinwagenrichtlinie fand am 13. September 1988 statt.[335] Vittinghoff präsentierte und begründete seinen Bericht. Er fand volle Unterstützung durch die Sprecher der Sozialisten, der EVP-Fraktion, der Sozialdemokraten und der Liberalen. Einige Abgeordnete sprachen sich klarer, andere eher gemäßigt für den Vittinghoff-Bericht aus. Abgeordnete der Kommunisten und der Regenbogenfraktion forderten weitergehende Maßnahmen, unterstützten aber dennoch seinen Vorschlag. Explizit gegen den Bericht äußerte sich lediglich der britische Abgeordnete Fitzsimons von den Europäischen Demokraten. In mehreren Beiträgen wurde der Rat kritisiert, weil er das Parlament mißachte: Er hatte keinen Vertreter zu der Aussprache entsandt und hatte bereits im Juni zu einer gemeinsamen Position gefunden, ohne die Stellungnahme des Parlaments in Erster Lesung zu kennen. Am 14. September 1988 stimmte das Parlament über die Vorlage ab.[336] Sämtliche Änderungen des Vittinghoff-Berichts wurden angenommen, und der so geänderte Vorschlag der Kommission wurde vom Parlament gebilligt. Von 320 anwesenden Abgeordneten stimmten 243 für den Vorschlag, 63 dagegen, 14 enthielten sich der Stimme.[337]

Der Kommissar Clinton Davis wies mit einer einzigen Ausnahme alle Änderungsanträge zurück. Diese eine Ausnahme war der Änderungsantrag Sherlocks, der forderte, daß der Vielfalt der nationalen und lokalen Bestimmungen ein Ende gesetzt werden müsse. Die Kommission sehe ebenfalls eine Notwendigkeit für einheitliche, gemeinschaftsweite Standards. Die Grenzwerte 20/5 stünden jedoch im Widerspruch zu den Grundprinzipien der Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen Technologien und der vertretbaren Kosten.[338] Daß die Kommission so wenig auf die Änderungswünsche des Parlaments einging, hängt vermutlich mit einer Fehleinschätzung des Parlamentsverhaltens zusam-

333 Dok. Pe 125.603; ABl. C 262 vom 10.10.1988, S. 86 ff.

334 Änderungsanträge, Begründung, Legislative Entschließung und Abstimmungsergebnisse finden sich in Dok. EP A2-0132/88 vom 29.6.1988.

335 Vgl. ABl. EP, Nr. 2-368 vom 13.9.1988, S. 91 ff.

336 Im Plenum wurden sechs weitere Änderungsanträge eingebracht, die aber teils wieder zurückgezogen, teils abgelehnt wurden; vgl. ABl. C 262 vom 10.10.1988, S. 58.

337 Vgl. Abl. C 262 vom 10.10.1988, S. 35, 58 und 86 ff.; vgl. auch EUB-Pressemitteilung C/182/88 vom 2.11.1988, Anhang.

338 Vgl. ABl. EP, Nr. 2-368 vom 13.9.1988, S. 98 ff.

men: Es bestand tatsächlich gute Aussicht, daß sich der Rat auf den Kommissionsvorschlag einigen würde. Allerdings konnte die Kommission nicht damit rechnen, daß die erforderliche Einstimmigkeit zur Zurückweisung von Änderungsanträgen des Parlaments je erreicht werden könnte. Zumindest die Dänen hätten nicht zugestimmt. Die Kommssion glaubte jedoch nicht, daß es zur Machtprobe zwischen Parlament und Rat kommen würde. Sie ging davon aus, daß der Vittinghoff-Bericht zwar in der Ersten Lesung von einer Mehrheit akzeptiert werde, glaubte jedoch nicht daran, daß in der Zweiten Lesung eine absolute Mehrheit erreicht werden könnte.[339] Sie glaubte also wohl, die Änderungen nicht berücksichtigen zu müssen, zumal auch in der Ersten Lesung die Zahl der Ja-Stimmen für die absolute Mehrheit (260 Stimmen) nicht ausgereicht hätte. Wie sich später zeigte, unterschätzte sie hier aber den Machtwillen des Parlaments. Auch der Rat berücksichtigte die Parlamentswünsche bei seinen weiteren Verhandlungen nicht. In den Gemeinsamen Standpunkt, der im November gefunden wurde, gingen die Änderungsanträge in keiner Weise ein (vgl. Arp 1991, S. 32; Corcelle 1989, S. 552).

4.3.4.6 Eine Paketlösung: Der Gemeinsame Standpunkt des Umweltministerrats

Die ersten Diskussionen der Kommissionsvorlage in der Ratsarbeitsgruppe »Kraftfahrzeugemissionen« Anfang März[340] brachten gegenüber den Verhandlungen in der MVEG kaum Veränderungen. Der Kommissionsvorschlag wurde lediglich von Belgien explizit unterstützt. Fünf Delegationen, nämlich Frankreich, Italien, Großbritannien, Spanien und Portugal, erklärten, die Grenzwerte des Kommissionsvorschlags seien zu streng. Großbritannien, unterstützt von Spanien und Portugal, trat weiterhin für seinen Grenzwertvorschlag 35/12 ein, Frankreich und Italien nannten in diesem Stadium keine Zahlen. Die Niederlande, Deutschland, Dänemark und Griechenland bezeichneten dagegen den Kommissionsvorschlag als unzureichend, da es technische Möglichkeiten gebe, mit denen ein besserer Schutz der Umwelt erreicht werden könne.

In der darauffolgenden Sitzung des AStV[341] wurden diese Haltungen nur zur Kenntnis genommen und als Bericht an den Rat weitergegeben. Ziel dieser

339 Immerhin hatten frühere weitergehende Vorschläge des Abgeordneten Vittinghoff im Abgasbereich (1987) diese absolute Mehrheit ebenfalls nicht erzielen können.

340 Die folgenden Positionen wurden bei der Sitzung der Ad-hoc-Arbeitsgruppe am 7.3.1988 eingenommen.

341 Sitzung des AStV am 11.3.1988.

ersten Verhandlungsrunde war jedoch lediglich, die Positionen soweit zu klären, daß beim bevorstehenden Treffen des Umweltministerrates am 21. März 1988 eine erste politische Orientierung erfolgen konnte. Da sich bei den bisherigen Diskussionen auf Kommissions- und Ratsebene zwei unvereinbare und relativ kompromißlos vertretene Positionen herausgebildet hatten, erhoffte man sich von der Ministerrunde politische Anstöße. Weil die Stellungnahmen des Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses abgewartet werden mußten, war eine Einigung der Mitgliedstaaten vor dem Juni-Rat unnötig.

Beim Treffen der Umweltminister am 21. März 1988 kam es deshalb lediglich zu einem ersten Meinungsaustausch.[342] Der Kommissar begründete die Richtlinie vor dem Rat als die einzige vor dem Hintergrund des Luxemburger Kompromisses tragbare Lösung. Er wies darauf hin, wie schwierig und kontrovers die bisherigen Diskussionen der Kleinwagenfrage verlaufen seien. Darin liege auch die Verzögerung der Kommissionsvorlage begründet. Die Verzögerungen im gemeinschaftlichen Entscheidungsprozeß seien dafür verantwortlich, daß nun zwischen EG und Drittstaaten Unterschiede in der Emissionsgesetzgebung bestünden. Fortschritte im Emissionsverhalten der Fahrzeuge in der EG seit 1984 seien bisher nur auf freiwilliger Basis erfolgt. Nach Ansicht der Kommission sei es daher wichtiger, möglichst rasch eine Entscheidung zu fällen, als eine Entscheidung zu finden, die jede Delegation völlig zufriedenstelle.

Die Positionen der Mitgliedstaaten blieben mit geringen Änderungen dieselben. Luxemburg schloß sich mit Belgien und Irland dem Kommissionsvorschlag an. Die Niederlande, Griechenland und Dänemark räumten ein, daß die von ihnen gewünschten Grenzwerte 20/5 (bzw. 20/2, 5/2,5) nur mit Hilfe geregelter Drei-Wege-Katalysatoren erreicht werden könnten, und befanden, die damit verbundenen Preiserhöhungen seien für die Verbraucher akzeptabel. Damit verließen sie in der Frage der Wahlfreiheit bei den Technologien offen den Luxemburger Kompromiß – was bisher nur Dänemark offensiv vertreten hatte. Deutschland konnte sich zu diesem Schritt nicht entschließen und behielt den Standpunkt bei, daß die Werte 20/5 auch mit einfacheren Technologien erfüllt werden könnten. In dieser Haltung zeigt sich paradoxerweise die größere Kompromißbereitschaft der deutschen Regierung. Die größte Rolle bei der Ratsdiskussion spielten die wirtschaftlichen Aspekte, die von den Befürwortern der 35/12 ins Feld geführt wurden: die technischen Schwierigkeiten der Automobilindustrie, die für die Kleinwagenkäufer unverhältnismäßig hohen Kosten und die befürchteten Nachfragewirkungen (vgl. Corcelle 1989, S. 521). Der Rat beschloß deshalb auf Vorschlag der Niederlande, daß die Präsidentschaft vor der

342 Vgl. Pressemitteilung des Rates 5050/88 (Presse 34) vom 21.3.1988.

nächsten Ratstagung ein Treffen mit den Spitzen der europäischen Automobilindustrie anberaumen solle. Schließlich wurde das Dossier an den AStV zurückverwiesen mit der Maßgabe, die Verhandlungen so rasch weiterzuführen, daß bei der nächsten Tagung im Juni eine Entscheidung getroffen werden könne. Man rechnete damit, daß bis dahin die Stellungnahme des Parlaments vorliegen werde.[343]

Der amtierende Ratspräsident, Bundesumweltminister Klaus Töpfer, lud daraufhin Vertreter der Automobilindustrie zu einem Gespräch ein. Dieses Treffen fand am 26. Mai statt. Anwesend waren der Generalsekretär des CCMC, die Präsidenten der Hersteller Fiat, Peugeot, Rover, Volkswagen und der Generalsekretär von Renault.[344] Es waren also vor allem diejenigen Hersteller vertreten, die gegen strenge Grenzwerte auftraten. Ein greifbares Ergebnis brachte dieses Treffen nicht. Die Repräsentanten der Industrie trugen ihre Daten und Argumente für die Grenzwerte 38/12,8 vor, so wie sie in Abschnitt 4.3.4.2 dargestellt sind.[345] Indirekt wurden damit die Zahlen und Argumente des Kommissionsvorschlags bestätigt. Agnelli fügte hinzu, daß es notwendig sei, der Vielfalt lokaler Regelungen, insbesondere bei den Anti-Smog-Bestimmungen und der steuerlichen Förderung abgasarmer Pkw, ein Ende zu setzen, da sie die Einheit des Marktes gefährde.[346] Hier tauchte erstmals diese Forderung auf, die später als Änderungsantrag von Sherlock in die Parlamentsstellungnahme einging und von der Kommission übernommen wurde (vgl. den vorhergehenden Abschnitt). Sie sollte noch eine gewichtige Rolle in der französischen Argumentation spielen.

Auch bei den Verhandlungen der Ratsarbeitsgruppe im April 1988[347] konnten keine Fortschritte erzielt werden. Man beschäftigte sich mit zwei Fragen, nämlich den zu erwartenden Preissteigerungen und den Umweltauswirkungen des Kommissionsvorschlags. Griechenland, Dänemark und die Niederlande erklärten, die von der Kommission angegebenen 13 bis 15 Prozent Preissteigerung bei geregelten Drei-Wege-Katalysatoren seien tolerabel.[348] Großbritannien und Italien meinten jedoch, daß Preissteigerungen in dieser Höhe gegen

343 Vgl. Pressemitteilung des Rates 5050/88 (Presse 34) vom 21.3.1988.

344 Vgl. Pressemitteilung des CCMC vom 27.5.1988.

345 Vgl. das für dieses Treffen vorbereitete Papier des CCMC: Emission Standards for below 1,4 Litre Passenger Cars. The Main Issues According to the European Industry, Ref: 202/88 vom 25.5.1988.

346 Vgl. Pressemitteilung des CCMC vom 27.5.1988.

347 Sitzung der Arbeitsgruppe am 20.4.1988.

348 Deutschland beharrte auf dem Standpunkt, die 20/5 seien auch mit anderen Techniken einzuhalten; man rechne deshalb mit einer Kostensteigerung von nur 4 bis 5 Prozent.

den Luxemburger Kompromiß verstießen und zu Nachfragerückgängen führen müßten. Frankreich und Spanien zeigten sich in der Einschätzung der negativen Wirkungen dieses Preisanstiegs etwas zurückhaltender, betonten dafür aber den Aspekt des Mehrverbrauchs durch bestimmte Abgastechnologien.[349] Von Deutschland und den Niederlanden wurde das Konzept der US-Äquivalenz der Kommission erneut heftig kritisiert.[350] Die Kommission räumte ein, daß es mindestens ein halbes Dutzend möglicher Definitionen von US-Äquivalenz gebe, daß aber die von der Kommission verwendete den Vorzug habe, daß sie als Basis für den Luxemburger Kompromiß gedient hatte.

Erst Ende Mai kam Bewegung in die Diskussion in der Ratsarbeitsgruppe, wobei die Konzessionen zunächst von deutscher Seite gemacht wurden.[351] Die deutsche Delegation machte als Ratspräsidentschaft einen Vermittlungsversuch: Sie schlug vor, den Kommissionsentwurf als Zwischenlösung zu akzeptieren und später eine dritte Stufe der Normen für Kleinwagen einzuführen, wobei die Grenzwerte dann 20/5 betragen sollten. Der Zeitpunkt dafür müsse noch festgelegt werden. Diese dritte Stufe sollten die Mitgliedstaaten mit Hilfe von steuerlichen Anreizen vorzeitig einführen dürfen. Außerdem solle eine zweite Stufe der Grenzwerte für die Mittelklasse anvisiert werden, die zusammen mit dem neuen Testverfahren eingeführt werden solle. Bei diesen Normen solle man sich dann an der besten verfügbaren Technologie orientieren. Am 8. Juni fand die den Umweltministerrat vom 16. Juni vorbereitende Sitzung des AStV statt.[352] Die Delegationen gaben ihre Haltung zum deutschen Kompromißvorschlag bekannt. Dänemark lehnte den Kompromiß ab, Deutschland, Griechenland und die Niederlande zeigten sich bereit, ihn zu prüfen. Frankreich, Großbritannien, Italien und Spanien hatten jedoch starke Reserven gegen die von den Deutschen geforderte Möglichkeit der vorzeitigen Einführung der Normen der dritten Stufe mittels Steuererleichterungen sowie gegen die zweite Stufe für die Mittelklasse. Man solle nicht versuchen, die Grenzwerte zu präjudizieren, die mit dem neuen Test eingeführt werden müßten. Die Kommission und Belgien hielten am Kommissionsentwurf fest, die drei übrigen Staaten äußerten sich nicht.

Bei der Sitzung des Umweltministerrats am 16. und 17. Juni 1988 wurde die deutsche Initiative vom Umweltkommissar begrüßt. Sie sei geeignet, die derzeitige Sackgasse zu überwinden, obwohl die gestellten Bedingungen teil-

349 Portugal, Irland und Luxemburg äußerten sich zu dieser Frage nicht.

350 Vorgetragen wurden in etwa die gleichen Argumente wie früher schon: vgl. Abschnitt 4.3.2.8.

351 Sitzung der Arbeitsgruppe am 30.5.1988.

352 Sitzung des AStV vom 8.6.1988.

weise jenseits des Luxemburger Kompromisses lägen. Clinton Davis drängte die Delegationen, sich in der Diskussion auf den Kommissionsentwurf zu konzentrieren. Überraschenderweise sprachen sich nun die Mitgliedstaaten, die bisher für die »Davignon minus 15 Prozent«-Werte eingetreten waren, sowie Portugal für den Kommissionsvorschlag aus. Sie taten das unter der Bedingung, daß es bei der Anwendung dieser Werte keine nationalen oder regionalen Ausnahmen gebe. Diese Bedingung bezog sich auf die geplanten Steuererleichterungen und Smog-Regelungen. Mit Ausnahme Dänemarks, Deutschlands, Griechenlands und der Niederlande standen jetzt alle Delegationen hinter dem Kommissionsvorschlag. Die notwendige qualifizierte Mehrheit war damit aber nicht erreicht. Deutschland erklärte sich nur unter den oben genannten Bedingungen zur Zustimmung bereit. Da die anderen Staaten aber nicht bereit waren, einerseits bereits jetzt über eine dritte Stufe der Grenzwerte zu entscheiden, und andererseits die Möglichkeit der Steuererleichterungen für diese neuen Grenzwerte einzuräumen, konnte eine Einigung nicht erzielt werden.[353]

Die Einigung sollte jedoch möglichst rasch gefunden werden, damit sofort ein Gemeinsamer Standpunkt formuliert werden konnte, sobald die Stellungnahme des Parlaments vorlag. Für den 28. und 29. Juni 1988 wurde deshalb eine Sondertagung des Rates einberufen, bei der vorwiegend die beiden Richtlinien zu den Kleinwagen und den Großfeuerungsanlagen zur Sprache kamen. In beiden Fällen gelangte man schließlich zu einer Einigung. Bei den Kleinwagen wurde über die deutschen Bedingungen verhandelt, von denen schließlich nicht viel übrig blieb. Eine Festlegung auf die Grenzwerte 20/5 in der dritten Stufe erfolgte nicht. Allerdings wurde in den Richtlinienentwurf ein zusätzlicher Artikel aufgenommen, in dem der Rat sich verpflichtet, auf Vorschlag der Kommission bis Ende 1991 eine erneute Senkung der Grenzwerte zu prüfen. Die Kommission verpflichtete sich, bis Ende 1990 einen Bericht vorzulegen, der die Auswirkungen der Luxemburger Maßnahmen evaluieren und eine Empfehlung für die dritte Stufe der Kleinwagengrenzwerte enthalten sollte.[354] In der Erklärung der Kommission wurden die fünf Gramm pro Test für $HC + NO_x$ immerhin ausdrücklich erwähnt. Auch aus der angestrebten Steuererleichterung für Pkw, die weitergehende Normen erfüllten, wurde nichts. Im Gegenteil, die neun Delegationen, die dem Entwurf schließlich zustimmten, verpflichteten sich sogar, keine weiteren steuerlichen Anreize einzuführen. Diese Frage solle

353 Vgl. zu den Vorgängen bei dieser Tagung Pressemitteilung des Rates 6895/88 (Presse 90) vom 16./17.6.1988 und AECC-Newsletter vom 8.7.1988.

354 Nach der Interpretation der Bundesrepublik bezog sich dies auf alle Hubraumklassen, nicht nur auf die Kleinwagen (vgl. BMU-Pressemitteilung 57/88 vom 29.6.1988); so auch der AECC-Newsletter vom 8.7.1988; der Wortlaut der Kommissionserklärung spricht dagegen.

aber bei der Entscheidung über die dritte Stufe der Grenzwerte erneut diskutiert werden. Gleichzeitig erklärte die Kommission, daß sie die notwendigen Maßnahmen ergreifen werde, um die Einheit des Binnenmarktes auf der Grundlage des Luxemburger Kompromisses zu wahren. Dies bedeutete, daß die Kommission gegen die von den Niederlanden und Dänemark geplanten Subventionen Vertragsverletzungsverfahren einleiten wollte. Dieser Kompromiß wurde von Dänemark, Griechenland und den Niederlanden abgelehnt, Frankreich, Italien und Deutschland gaben ihre Zustimmung nur ad referendum.[355] Während Italien seine Zustimmung am 4. Juli bestätigte, zog Frankreich die Zustimung zurück, und die Bundesrepublik tat weder das eine noch das andere (vgl. SZ vom 24.11.1988; Handelsblatt vom 24.11.1988).

Es stellt sich die Frage, warum die Bundesrepublik Deutschland, der es doch seit 1983 darum zu tun war, die US-Standards bzw. den Katalystor einzuführen, diesem Kompromiß nicht nur »zähneknirschend« (so auch Stuttgarter Zeitung vom 24.11.1988) zustimmte, sondern den Kompromißvorschlag sogar selbst einbrachte.[356] Da die Bundesrepublik zusammen mit Dänemark, Griechenland und den Niederlanden eine Sperrminorität besaß, hätte sie die Einigung auf die Mittelklassewerte ja verhindern können. Zwar schien eine Mehrheit für die 20/5 zu diesem Zeitpunkt nicht möglich, doch hätte man bei einer etwas härteren Gangart beispielsweise an einen Kompromiß in der Größenordnung der oberen Hubraumklasse (25/6,5) denken können. Es ist verwunderlich, daß die Bundesrepublik so schnell nachgab.[357]

Hier ist zunächst einmal die Rolle Töpfers als Ratspräsident zu beachten. Als Präsidentschaft und Verhandlungsführer hatte die deutsche Delegation die Verpflichtung, die Funktion des Mittlers zu übernehmen (so auch Stuttgarter Zeitung 24.11.1988). Bemerkenswert ist immerhin, daß der Vorschlag von der deutschen Delegation eingebracht wurde, die dann in der AStV-Sitzung zu-

355 Vgl. zur Ratstagung am 28./29.6.1988: Pressemitteilung des Rates 7216/88 (Presse 105); AECC-Newsletter vom 8.7.1988; BMU-Pressemitteilung 57/88 vom 29.6.1988.

356 Diese Frage stellte auch der ehemalige Innenminister Baum in einem Interview mit der Frankfurter Rundschau: »Ich frage zunächst, was die Bundesregierung veranlaßt hat, sich nicht so zu verhalten, wie es Dänemark, die Niederlande und Griechenland verlangt hatten?« (FR vom 26.11.1988) Interessanterweise wird diese Frage in der bundesdeutschen Presse kaum aufgeworfen, sondern lediglich berichtet, Minister Töpfer hätte eigentlich mehr gewollt, sich dem Druck der EG-Partner aber beugen müssen.

357 Das Einschwenken Töpfers auf den Grenzwertvorschlag der Kommission wurde in der deutschen Öffentlichkeit viel kritisiert, vgl. z.B. SZ vom 25.11.1988; SZ vom 28.11.1988; Sozialdemokraten für Europa. Service der SPD für Presse, Funk, TV vom 24.11.1988; Die Tageszeitung vom 26.11.1988; SZ vom 26.11.1988; FR vom 26.11.1988: »FDP rügt EG-Abgaskompromiß«; Stuttgarter Zeitung vom 24.11.1988; Die Tageszeitung vom 25.11.1988.

nächst angab, ihn prüfen zu müssen, und dann dem schließlich gefundenen Kompromiß nur ad referendum zustimmte. Andererseits gab es bei den Kommissionsdienststellen aber schon im Vorfeld den Eindruck, die Deutschen könnten sich eventuell auch mit den Mittelklassewerten abfinden. Außerdem lag dem Rats-präsidenten Töpfer daran, noch in der Zeit seiner Präsidentschaft diese gerade für die deutsche Öffentlichkeit so bedeutsame Frage einer Lösung zuzuführen, die er als Erfolg verbuchen konnte. Auf dieses Motiv deutet die so rasch anberaumte Sondertagung hin.[358]

Das entscheidende Motiv für das Nachgeben Deutschlands in dieser Frage lag jedoch in der Möglichkeit, bei einem anderen Dauerverhandlungsgegenstand, der Großfeuerungsanlagenrichtlinie, eine Einigung herbeizuführen.[359] Die Großfeuerungsanlagenrichtlinie war seit der Vorlage des Kommissionsentwurfs 1983 stets parallel zu den Autoabgasentwürfen verhandelt worden. Beides waren Initiativen der deutschen Regierung, die während der deutschen Präsidentschaft im ersten Halbjahr 1983 eingebracht worden waren. Darüber hinaus besteht zwischen den beiden Richtlinien auch ein inhaltlicher Zusammenhang, denn beide sollten einen Beitrag zur Bekämpfung des sauren Regens und des Waldsterbens leisten und beide waren vom Europäischen Rat im Juni 1983 angefordert worden (vgl. Johnson/Corcelle 1989, S. 139).

Der ursprüngliche Kommissionsvorschlag[360] zu den Großfeuerungsanlagen sah vor, für Neuanlagen ab 50 Megawatt Kapazität Emissionsgrenzwerte für Schwefeldioxid, Stickoxide und für Staub zu fixieren. Die Emissionen aller Anlagen sollten – jeweils gegenüber den Emissionen im Jahr 1980 – bis Ende 1995 bei Schwefeldioxid um 60 Prozent und bei Staub und NO_x um 40 Prozent reduziert werden. Da der Entwurf ungewöhnlich scharfe Grenzwerte für einen der bedeutendsten Sektoren, die Energiewirtschaft, enthielt und hohe Investitionskosten implizierte, wurde er zu einem der konfliktreichsten Dossiers in der bisherigen Geschichte der europäischen Umweltpolitik. Nachdem über zwei Jahre keine Einigung erzielt werden konnte, legten die Niederlande während

358 Töpfer versucht denn auch in seiner Pressemitteilung in Deutschland das Brüsseler Ergebnis möglichst positiv zu interpretieren: »Bundesumweltminister Töpfer bezeichnete es als einen wesentlichen Fortschritt, daß darüber hinaus eine generelle Überprüfung des Luxemburger Beschlusses von 1985 festgeschrieben wurde, mit dem Ziel, für alle Autos aller Größenklassen eine Senkung der Abgaswerte festzulegen.« Als »besonders bedeutsam« wurde außerdem herausgehoben: die Senkung des Summengrenzwertes von 15 auf 8 Gramm, die Festschreibung der Notwendigkeit einer dritten Stufe und die erstmalige Bezugnahme der Kommission auf den Summengrenzwert 5 Gramm (BMU-Pressemitteilung 57/88 vom 29.6.1988).

359 Eine ausführliche Darstellung des Entscheidungsprozesses zur Grofeuerungsanlagenrichtlinie gibt Bennett 1992, S. 92-132.

360 Dok. KOM (83) 704 endg. vom 19.12.1983, ABl. C 49 vom 21.2.1984.

der Zeit ihrer Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 1986 einen Kompromißvorschlag vor: Die Emissionsreduktion solle in zwei Phasen, zunächst bis 1995, dann bis 2005 geschehen. SO_2 solle in der ersten Phase um 45 Prozent und in der zweiten um 60 Prozent, NO_x in der zweiten Phase um 40 Prozent reduziert werden. Ein Reduktionssatz für die erste Phase wurde nicht vorgeschlagen. Dies kam einem Aufschub um zehn Jahre gleich. Der zweite Kern des niederländischen Vorschlags war die Idee, die Reduktionssätze nach Mitgliedstaaten zu differenzieren.[361] Auf Basis des niederländischen Vorschlags wurde weiterverhandelt. Zunächst brachten die Briten während ihrer Präsidentschaft einen neuen Kompromißvorschlag ein, der eine dreistufige Reduzierung vorsah, aber auf wenig Entgegenkommen bei den anderen Staaten stieß. Die belgische Präsidentschaft kehrte zum niederländischen Vorschlag zurück, die Dänen kombinierten Elemente des niederländischen mit dem Drei-Stufen-Modell des britischen Vorschlags. Inzwischen hatten die Briten gefordert, der Schwellenwert für die Grenzwerte für Neuanlagen müsse auf 100 Megawatt heraufgesetzt werden. Dem schlossen sich Spanien, Griechenland und Irland an.

Im ersten Halbjahr 1988 übernahm dann Deutschland wieder die Ratspräsidentschaft und sah sich noch immer mit einem Entwurf konfrontiert, den es bereits fünf Jahre zuvor eingebracht hatte. Das Ziel, in der Frage der Großfeuerungsanlagen eine Einigung herbeizuführen, gehörte zu den höchsten politischen Prioritäten Töpfers während seiner Amtszeit. Während der Verhandlungen im Frühjahr wurden die Termine erneut hinausgeschoben und die einzelnen Reduktionsziele gesenkt. Dennoch stand die Vorlage im März 1988 kurz vor der Blockade. Hauptblockierer waren Großbritannien und Spanien.[362] Die Briten beharrten auf dem Schwellenwert von 100 Megawatt. Die Spanier wünschten eine weitreichende Ausnahmeregelung bei der Entschwefelung – sie wollten nur zu 60 Prozent entschwefeln, und zwar für heimische Kohle unbefristet, für Importkohle bis 1999. Sie verwiesen auf ihren Nachholbedarf bei den Kraftwerkskapazitäten. Italien wünschte, daß die erste Reduktionsstufe statt ab 1993 erst ab 1995 gelten solle. Für die dritte Phase sollten nur Richtwerte statt Grenzwerten gelten. Frankreich hatte ebenfalls Probleme mit den Grenzwerten für Neuanlagen: Wegen des hohen Kernenergieanteils verfeuert Frankreich Kohle vorwiegend zum Ausgleich bei Spitzenbelastungen. Solche Ersatzkapa-

361 Dies ist ein weiteres Beispiel für die Renationalisierungstendenzen in der europäischen Umweltpolitik.

362 Vgl. EUB-Pressemitteilung C/90/88 vom 3.6.1988. Der britische Widerstand erklärt sich auch daraus, daß Großbritannien zwei Drittel seiner SO_2-Emissionen exportiert und kaum SO_2 importiert.

zitäten mit Entschwefelungsanlagen auszurüsten ist relativ teuer. Deshalb wünschten die Franzosen hier eine Sonderregelung.

Eine grundsätzliche Einigung konnte schließlich beim Umweltministerrat am 16. und 17. Juni 1988 erreicht werden (vgl. Johnson/Corcelle 1989, S. 141). Der deutsche Umweltminister brauchte den politischen Erfolg zu Hause und wußte, daß von den folgenden Präsidentschaften (Griechenland und Spanien) wenig Einsatz für diese Richtlinie zu erwarten war. In Großbritannien sollte die Energiewirtschaft privatisiert werden, deshalb war auch für die Briten eine noch längere Unsicherheit nicht wünschenswert. Die Briten stimmten nun einem Schwellenwert für die Anwendung von 50 Megawatt zu. Dafür wurde das SO_2-Reduktionsziel für Altanlagen in der dritten Phase, das für die anderen großen Mitgliedstaaten 70 Prozent betrug, für Großbritannien auf 60 Prozent gesenkt, und das NO_x-Ziel für die zweite Phase wurde von 40 Prozent auf 30 Prozent reduziert. Den Italienern wurde die Hinausschiebung der ersten Phase um zwei Jahre bewilligt, nicht jedoch ihr Wunsch nach Richtwerten in der dritten Phase. Spanien wurde eine Ausnahme bei der Neuanlagen-Entschwefelung zugestanden. Frankreich, Großbritannien, Italien, Portugal und Dänemark meldeten Vorbehalte an. Die Verhandlungen wurden auf den 28. Juni vertagt.

Immerhin war man durch diese Kompromisse einer Verabschiedung nahegekommen. Daß die »volle Übereinstimmung« erst nach dem Treffen am 28. und 29. Juni festgestellt wurde[363], lag daran, daß sie vom Ergebnis der Verhandlungen über den Kleinwagenentwurf abhängig gemacht wurde. Frankreich und Großbritannien wußten, daß für Töpfer die Großfeuerungsanlagenregelung Priorität hatte. Während die anderen Staaten ihre Vorbehalte zurücknahmen, stellte Frankreich »wegen des Sachzusammenhangs« ein Junktim zwischen der Großfeuerungsanlagenrichtlinie und dem Kleinwagendossier her.[364] Eine Zustimmung Frankreichs zum Entwurf zu den Großfeuerungsanlagen war nur zu erhalten, wenn eine Einigung in der Kleinwagenfrage gelang. Diese Einigung war aber nur möglich, wenn Deutschland dem Vorschlag der Kommission zustimmte. Nachdem die Sitzung vom Ratspräsidenten Töpfer mehrfach beinahe abgebrochen worden wäre und Frankreich damit gedroht hatte, das Thema Geschwindigkeitsbegrenzung miteinzubeziehen, ließ Töpfer sich nach scharfen Angriffen von Clinton Davis, der auf eine Verabschiedung drängte, die Zustimmung ad referendum abringen. Daraufhin stimmte auch Frankreich beiden Ent-

363 Vgl. Pressemitteilung des Rates 7216/88 (Presse 105) vom 28./29.6.1988.

364 Formell stellte nur Frankreich diese Verknüpfung her, es wurde aber von Großbritannien unterstützt. Über diesen »deal« berichtet auch Bennett 1992, S. 129.

würfen ad referendum zu, und Töpfer konnte am Ende seiner Präsidentschaft mit der Erfolgsmeldung aufwarten, daß der Rat sich über diese zwei hartnäckigen Problem-Dossiers geeinigt hatte. Hätte Töpfer dagegen dem Kommissionsvorschlag für die Kleinwagen nicht zugestimmt, hätte er keine der beiden Richtlinien »mit nach Hause bringen« können.[365] Die Großfeuerungsanlagenrichtlinie konnte bei der nächsten Ratssitzung am 24. November 1988, bei der auch ein Gemeinsamer Standpunkt zum Kleinwagenentwurf gefunden wurde, verabschiedet werden.[366]

Dagegen zog die französische Regierung ihre ad referendum gegebene Zustimmung zum Kleinwagenkompromiß bei der Tagung des AStV am 20. Juli 1988 zurück. Sie erklärte, daß der Kompromiß zwei Anforderungen nicht gerecht werde, nämlich der Notwendigkeit, der Industrie klare Vorgaben zu geben, und der Notwendigkeit, die Einheit des Binnenmarktes zu erhalten. Die Ankündigung einer dritten Grenzwertstufe nehme der Industrie die Planungssicherheit und damit dem Kommissionsvorschlag einen Teil seiner positiven Auswirkungen für die Industrie. Die Zusicherung, die Einheit des Marktes wiederherzustellen, gelte nicht umfassend, da sie nicht von allen Staaten gegeben worden sei, die Maßnahmen ergriffen hätten, die zur Aufsplitterung des Marktes führten. Damit bezog sich Frankreich auf die bestehenden und geplanten steuerlichen Anreizsysteme in Dänemark und den Niederlanden. Die drei Staaten, die den Kompromiß nicht mittrugen, hatten sich ja nicht verpflichtet, keine neuen Subventionen mehr einzuführen. Die Unzulänglichkeit des Kompromisses werde durch die im Juli von den Niederlanden der Kommission angezeigten neuen steuerlichen Maßnahmen bestätigt, nach denen Kleinwagen, die den US-Normen genügen, höher gefördert werden sollten als solche, die die Euro-Norm erfüllen. Die französische Regierung könne ihre Zustimmung zu der gemeinsamen Orientierung vom Juni nur unter der Bedingung geben, daß Kommission und Mitgliedstaaten sich in einer konkreteren Weise auf die Einheit des Marktes festlegten. Außerdem müßten die neu beschlossenen Grenzwerte über einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren gelten.[367] Der französische Rückzug hatte zur Folge, daß kein Gemeinsamer Standpunkt verabschiedet werden konnte, da Frankreich zusammen mit Griechenland, Dänemark und den Niederlanden über 23 Stimmen, also eine Sperrminorität, verfügte.

365 Frankreich verhandelte hier sehr geschickt: Es bekam die Mittelklassewerte für die Kleinwagen, während Deutschland lediglich die Verabschiedung der beiden Richtlinien, aber keine inhaltliche Gegenleistung erhielt. Bennet 1992, S. 130: »The price having been paid by Töpfer«.

366 RL 88/609/EWG vom 24.11.1988, ABl. L 336 vom 7.12.1988.

367 Vgl. VWD-Europa vom 21.7.1988 und vom 22.7.1988; FAZ vom 22.7.1988 und 25.7.1988.

Als Auslöser des französischen Rückzugs wurde allgemein eine Intervention des Präsidenten der PSA, Jaques Calvet, gesehen.[368] Während der Staatskonzern Renault den Kompromiß vom Juni ausdrücklich als »akzeptabel« bezeichnete, hatte Calvet die Regelung als »demagogisch« (vgl. Le Parisien libér vom 24.11.1988) und als das »Schlechtestmögliche« bezeichnet. Der Beschluß bedeute »Preissteigerungen, Verkaufsverluste und den Verlust von mehreren tausend Arbeitsplätzen in Frankreich«. Der Rückzug der Regierung wurde begrüßt.[369] Daß die Intervention Calvets so erfolgreich war, ist erstaunlich[370] und auch auf interministerielle Konflikte in Frankreich zurückzuführen. Calvet war es offensichtlich gelungen, mit seinen Vorstellungen im Außenministerium Gehör zu finden. Umweltminister Brice Lalonde dagegen war bereit, seine im Juni gegebene Zustimmung zum Kompromiß aufrechtzuerhalten. Er stellte sich gegen Calvet: »Wenn man den Generaldirektor dieser Firma so hört, hat man den Eindruck, daß Dreck eine französische Tugend und Sauberkeit ein germanisches Übel ist.«[371] Die damalige Außenministerin, Edith Cresson, konnte sich jedoch in Abwesenheit des Premierministers im Kabinett durchsetzen. Da der Rückzug Frankreichs so rasch und unabgestimmt erfolgte, war es auch nicht sehr schwierig, Frankreich wieder in den Kompromiß einzubinden. Bei der französischen Automobilausstellung im Oktober 1988 sprach sich Präsident Mitterrand dafür aus, den Kommissionsvorschlag zu akzeptieren.[372] Allerdings mußten Frankreich als »Feigenblatt« Zugeständnisse angeboten werden.

Bei der Tagung des Umweltministerrates am 24. November 1988 gelang dann die erneute Einigung auf die sogenannte »gemeinsame Orientierung« vom Juni. Der Kommissar betonte bei dieser Sitzung die Frage der Einheit des Marktes. Die Kommission trage diesem Anliegen einiger Mitgliedstaaten voll Rechnung, indem sie gegen die behaupteten Vertragsverletzungen bereits die

368 Vgl. zu den folgenden Zitaten und Angaben: VWD-Europa vom 21.7.1988 und 22.7.1988; FAZ vom 26.7.1988; EUB-Pressemitteilung C/129/88 vom 29.7.1988; Die ZEIT vom 30.12.1988 (Dossier).

369 Die Deutsche Renault AG bedauerte dagegen den Schritt der französischen Regierung ausdrücklich. Sie mußte wegen der französischen Haltung in Deutschland mit Absatzeinbußen rechnen und verwahrte sich gegen den Vorwurf, zu den Bremsern zu gehören; vgl. Renault Presse Aktuell vom 26.7.1988: Renault-Katalysatoren für 1,4-Liter-Motoren; Renault Presse Aktuell vom 13.12.1988: Das Angebot umweltfreundlicher Pkw in Deutschland: Deutsche Renault protestiert gegen Diskriminierung. Auch unter 1,4 Liter abgasentgiftet für echte US 83; vgl. auch VWD-Europa vom 22.7.1988.

370 Vgl. FAZ vom 26.7.1988: »Selbst hartnäckige Lobbyisten in Bonn reiben sich die Augen, daß die französische Regierung ihre ursprüngliche Zustimmung zu den Abgasnormen im Ministerrat auf Drängen Calvets widerrufen hat.«

371 Zitiert nach: Abl. EP, Nr. 2-36 vom 13.9.1988, S. 97 (Roelants du Vivier, Regenbogenfraktion).

372 Vgl. Affaires vom 5.10.1988: »François Mitterrand plaide pour la voiture propre européenne«.

angemessenen Maßnahmen ergriffen habe. Damit bezog sich der Kommissar auf die bereits eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren gegen die Niederlande und Deutschland. Außerdem verwies der Kommissar auf den Änderungsvorschlag des Parlaments, der von der Kommission übernommen worden war und der sich auf die Notwendigkeit bezog, die Vielfalt von nationalen und regionalen Maßnahmen abzuschaffen. Diese Änderung in der Kommissionsvorlage wurde aber vom Rat nicht diskutiert und deshalb auch nicht angenommen.[373] Der am 21. Dezember 1988 förmlich verabschiedete Gemeinsame Standpunkt enthielt diese Änderung nicht mehr.

Der Rat fügte dem Kompromiß vom Juni einige zusätzliche Erklärungen an.[374] Der Kern der Einigung bestand aus den Grenzwerten 30/8 für Kleinwagen, der späteren Einführung einer dritten Grenzwertstufe und den Erklärungen der Kommission zu den Vorschlägen für den neuen Test, die dritte Grenzwertstufe und zu den steuerlichen Anreizen. Den französischen Bedenken hinsichtlich der dritten Stufe wurde durch eine einseitige Erklärung Frankreichs Rechnung getragen, daß die in der Richtlinie festgelegten Werte mindestens fünf Jahre Gültigkeit haben müßten. Dieser Erklärung schloß sich Spanien an. In der Frage der Steuererleichterungen kam man Frankreich durch eine Erklärung der Kommission entgegen, mit der sie sich verpflichtete, bei einem etwaigen Urteil des EuGH zu dieser Problematik ihrer Rolle als Hüterin der Verträge nachzukommen. Falls der Gerichtshof also im Sinne Frankreichs gegen die Zulässigkeit solcher Maßnahmen, wie sie die Niederlande und Dänemark bereits anstrebten, aber auch Deutschland wünschte, entscheiden würde, verpflichtete sich die Kommission, auch tatsächlich Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten. Auf Wunsch der deutschen Delegation verpflichtete sich die Kommission außerdem, so bald als möglich ein Urteil des Gerichtshof in dieser Frage zu erwirken, d. h., das Verfahren gegen die Niederlande bis zum Stadium des Gangs vor den EuGH fortzuführen. Deutschland gab ebenfalls eine einseitige Erklärung zu Protokoll, in der es heißt, falls der EuGH die steuerlichen Anreize für zulässig erkläre, gehe die deutsche Delegation davon aus, daß die Mitgliedstaaten diese Möglichkeit auch nutzen könnten. Mit anderen Worten: Unter diesen Umständen wollte Deutschland ebenfalls Steuererleichterungen für mit US-Standards ausgerüstete Pkw gewähren (vgl. auch Die Tageszeitung vom 27.1.1989). Sowohl Frankreich als auch Deutschland bestanden also auf einem

373 Dies beruhte auf einem rein prozeduralen Versehen.

374 Vgl. zur Ratstagung am 24.11.1988: AECC-Newsletter vom 15.12.1988; Bulletin der Bundesregierung, Nr. 165 vom 29.11.1988, S. 1475; SZ vom 25.11.1988; SZ vom 28.11.1988; Côté Desfosses vom 25.11.1988; Libération vom 25.11.1988 und vom 26.11.1988; La Croix vom 26.11.1988; European Report vom 26.11.1988; Le Quotidien de Paris vom 26.11.1988.

Verfahren gegen die Niederlande, jeweils in der Hoffnung, daß der Gerichtshof in ihrem Sinne entscheiden werde. Die Niederlande spielten die »Rolle des Versuchskaninchens« (Handelsblatt vom 6.2.1989). Obwohl also eine Klage sicher schien, verfolgte der niederländische Umweltminister Nijpels seinen Kurs unbeirrt. Er zeigte sich zuversichtlich, daß der EuGH im Sinne der Niederlande entscheiden werde (vgl. Die Tageszeitung vom 27.1.1989; FR vom 3.2.1989).

Am 19. Juli 1988 hatten die Niederlande bei der Kommission im Rahmen des *Informations- und Stillhalteabkommens* ihren Plan notifiziert. Am 26. September meldeten sie freiwillig die geplante Steuererleichterung bei der Kommission an, damit diese die in Art. 93 EWGV vorgesehene Prüfung durchführen konnte, ob es sich bei dieser Maßnahme um eine unstatthafte Beihilfe handelt. Die Kommission hatte zunächst nur ein Verfahren nach Art. 30 EWGV erwogen, das heißt, sie wollte die Maßnahme als eine Einschränkung des freien Warenverkehrs verfolgen. Im Juli hatte sie die Niederlande ersucht, die Maßnahme für ein halbes Jahr auszusetzen (vgl. VWD-Europa vom 12.12.1988). Als Handelsdiskriminierung und Wettbewerbsverzerrung wurde das niederländische Vorhaben ja auch von Frankreich und den übrigen Gegnern betrachtet, die darin eine Begünstigung japanischer Hersteller sahen (vgl. Corcelle 1989, S. 521). Nijpels bestritt, daß es sich dabei um einen Akt der Diskriminierung handle, da jedermann in den Niederlanden frei sei, ein Auto mit oder ohne Katalysator zu kaufen (Dietz/van der Straaten/van der Velde 1991, S. 73). Nach der niederländischen Anmeldung unter dem Beihilfe-Artikel reagierte die Kommission mit einem Verfahren auf dieser Basis und eröffnete am 18. Oktober ein Verfahren nach Art. 93 EWGV.[375] Die Niederlande waren nun gezwungen, die Einführung der Maßnahme solange auszusetzen, bis die Kommission ihren Standpunkt zu dieser Frage mitteilte.[376]

Die niederländische Regierung hatte die geplante Steuerbegünstigung nicht als Beihilfe betrachtet, da es sich um eine aufkommensneutrale und nicht diskriminierende Maßnahme handle (vgl. Handelsblatt vom 6.5.1989; Dietz /van der Straaten/van der Velde 1991, S. 73). Niemand werde durch die Maßnahme gestützt. Dabei finde lediglich ein Transfer zwischen Käufern von Pkw mit oder ohne Katalysator statt. Die Steuerbefreiung bestand in einer Senkung der besonderen Verbrauchssteuer für Kraftfahrzeuge. Nach der bisherigen Regelung war für Pkw, welche die europäischen Normen vorzeitig erfüllten, die Steuer um

375 Auf Beschluß der Kommission vom 12.10.1988; vgl. VWD-Europa vom 14.10.1988.

376 Art. 93, Abs. 3. Die von der Kommission bestimmte Aussetzungsfrist betrug drei Monate, genauer bis zum 17. Januar 1989: vgl. European Report vom 1.2.1989; Libération vom 26.1.1989.

850 Hfl gesenkt worden. In Zukunft sollte für alle Pkw, von denen die US-Standards erfüllt wurden, ein Steuernachlaß von 1 700 Hfl gewährt werden; dies galt ebenfalls für Pkw über zwei Litern Hubraum. Käufer von Pkw der unteren und mittleren Hubraumklasse, welche den Europa-Normen vorzeitig genügten, erhielten jedoch weiterhin nur 850 Hfl Steuersenkung (vgl. Sevenster 1989, S. 558; VWD-Europa vom 12.12.1988). Die Regelung sollte so bald als möglich in Kraft treten. Finanziert wurden die Steuernachlässe durch eine allgemeine Anhebung der besonderen Verbrauchssteuer für alle neuen Autos.[377] Beide Argumente waren durchaus stichhaltig, und die Wahrscheinlichkeit, daß die Niederlande sich damit beim EuGH hätten durchsetzen können, war nicht gering (vgl. zu einer juristischen Beurteilung dieser Frage Sevester 1989, S. 559 ff.). Die Niederlande wollten sich deshalb nicht auf Art. 100a (4) EWGV berufen. Nijpels wollte bewußt keine Ausnahme beantragen: Das »Anliegen der Niederländer sollte als Normalfall verstanden werden« (Handelsblatt vom 6.2.1989).

Der Gesetzgebungsprozeß in den Niederlanden wurde über den Winter 1988/89 weiter vorangetrieben. Im Dezember wurde der Gesetzesentwurf vorgelegt.[378] Am 19. Januar 1989, unmittelbar nach dem Ablaufen der Aussetzungsfrist, stimmte die Zweite Kammer einstimmig dem Entwurf zu (vgl. European Report vom 21.1.1989), am 31. Januar nahm auch der Senat, der sonst Konfrontationen mit der EG nicht forcierte, den Gesetzentwurf einstimmig an.[379] Die Kommission hatte in einem Schreiben vom 26. Januar erklärt, daß das Inkraftsetzen der Regelung weiter ausgesetzt werden müsse. Falls die niederländische Regierung nicht einverstanden sei, sehe sich die Kommission genötigt, zum 30. Januar die Prozedur nach Art. 93 EWGV einzuleiten. Das hieß, das Inkraftsetzen der Regelung wurde den Niederlanden untersagt.[380] Dabei ging die Kommission allerdings davon aus, daß die Niederlande ihre Regelung doch verabschieden und in Kraft setzen würden, so daß dann das Verfahren vor dem EuGH eingeleitet werden konnte (vgl. FR vom 26.1.1989; Die Tageszeitung vom 27.1.1989). Um nicht durch das Verbot der Kommission erneut an der Einführung der Regelung gehindert zu werden, reichte Nijpels am 31. Januar

377 »De maatregel is dus voor de overheid budgetneutral: het kost niets maar levert de overheid ook geen financiel voordeel op« (Ministrie van Volkshuivesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer: Nieuwe stimuleringsregeling voor de schoonste auto, Faltblatt, Februar 1989).

378 Vgl. VWD-Europa vom 12.12.1988; AECC-Newsletter vom 15.12.1988.

379 Vgl. VWD-Europa vom 31.1.1989; AECC-Newsletter vom 15.2.1989; European Report vom 1.2.1989; Herald Tribune vom 2.2.1989.

380 Vgl. European Report vom 28.1.1989; VWD-Europa vom 31.1.1989; AECC-Newsletter vom 15.2.1989.

beim EuGH Klage gegen das Vorgehen der Kommission ein.[381] Die Kommission wurde auf Unterlassung ihrer Maßnahme verklagt. Er beantragte eine einstweilige Anordnung des Gerichtshofs, damit die Niederlande nicht zu einem Aufschub der Steuervergünstigung gezwungen wären (vgl. Handelsblatt vom 6.2.1989; De Volksrant vom 2.2.1988). Die niederländische Regierung war mittlerweile seitens der Autoimporteure unter Druck geraten. Diese hatten im Hinblick auf die Regelung, die ab 1. Februar gelten sollte, schon eine große Zahl Katalysatorautos geordert. Nun mußten sie befürchten, falls die Steuervergünstigung nicht angewendet werden durfte, diese nicht verkaufen zu können. Es war anzunehmen, daß viele Käufer bei Entfallen der Steuervergünstigung auf Pkw umsteigen würden, die lediglich die Euro-Normen erfüllten. Die Importeure drohten der Regierung bereits mit Schadensersatzforderungen (vgl. Sevenster 1989, S. 561; FR vom 3.2.1989; Stuttgarter Zeitung vom 3.2.1989).

Im Februar und März kam es jedoch zu überraschenden Veränderungen in der Haltung der Kommission (vgl. zu den Gründen Abschnitt 4.3.4.8). Bei der Sitzung der Kommission am 8. März 1988 argumentierte der neue Umweltkommissar Ripa di Meana in der Kleinwagenfrage mit dem Auseinanderfallen des Binnenmarktes. Er verwies auf die geplanten Regelungen in Dänemark, auf die harte Haltung der Niederlande und auf die geplanten deutschen Smog-Regelungen. Er spitzte das Problem auf zwei Alternativen zu: »Entweder geht man gegen diese aus Umweltüberlegungen inspirierte Fehlentwicklung mit den juristischen Waffen des Wettbewerbs vor. Oder man kommt zur gemeinsamen Position zurück und stellt fest, daß das von den Herstellern akzeptierte Niveau nicht ausreicht. Andernfalls bricht der Binnenmarkt auseinander.«[382] Offenbar war es Ripa di Meana gelungen, die anderen Kommissare zu überzeugen, daß die »juristischen Waffen des Wettbewerbs« nicht scharf genug waren. Er plädierte für verschärfte Abgasgrenzwerte und stieß bei den anderen Kommissaren auf »zustimmendes Interesse« (VWD-Europa vom 9.3.1989). Die Kommission beschloß jedenfalls, das Verfahren nach Art. 93 EWGV gegen die Niederlande fallen zu lassen. Damit erledigte sich der Aufschub, und die Niederlande konnten ihre Steuervergünstigung in Kraft setzen.[383]

Kommissionspräsident Delors begründete diese Entscheidung damit, daß die Kommission zu der Ansicht gelangt sei, sie könne die Niederlande nicht an der Einführung ihrer steuerlichen Maßnahmen hindern (vgl. VWD-Europa vom

381 Vgl. VWD-Europa vom 31.1.1989; AECC-Newsletter vom 15.2.1989; FR vom 1.2.1988.

382 Zitiert nach VWD-Europa vom 9.3.1989; vgl. auch Echo de la Bourse vom 10.3.1989: »Coup de théâtre à la Commission Européenne: Toutes les normes européennes sur les gaz d'échappement remises en cause«.

383 Vgl. AECC-Newsletter vom 6.4.1989; VWD-Europa vom 9.3.1989.

13.3.1989). Etwas deutlicher wurde Binnenmarktkommissar Bangemann vor dem Europäischen Parlament: Die Kommission habe beschlossen, das Verfahren nicht fortzusetzen, »weil es sich offensichtlich nicht um eine Beihilfe im Sinne dieses Artikels handelt. Mit diesem Beschluß ist auch der Suspensiveffekt weggefallen, den die Einleitung dieses Verfahrens hatte, so daß nunmehr diese Maßnahmen in Kraft treten können.«[384] Hintergrund dürfte – neben einem tatsächlichen Wandel in der umweltpolitischen Haltung – die Einsicht der Kommission gewesen sein, daß kaum Aussicht bestand, daß diese Klage beim EuGH zugunsten der Kommission entschieden werden würde. Der niederländische Steuernachlaß für Katalysatorautos wäre sicherlich nicht als Beihilfe eingestuft worden. Außerdem hatte der Gerichtshof im *Pfandflaschenurteil* die Berechtigung umweltpolitisch motivierter Einschränkungen des freien Warenverkehrs grundsätzlich anerkannt.[385]

Neben den Niederlanden plante auch Dänemark von der gemeinschaftlichen Regelung nach oben abzuweichen. Die Dänen hatten ja bereits nach der Verabschiedung des Luxemburger Kompromisses im Dezember 1987 angekündigt, sie wollten unter Berufung auf Art. 100a (4) die US-Standards einführen.[386] Mit ihren Erklärungen zum Ratsprotokoll im November hatte sich die Kommission implizit verpflichtet, gegen Dänemark ebenfalls ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten.[387] Da Dänemark jedoch nur ein sehr kleiner Automobilmarkt ist, war das Interesse der anderen Mitgliedstaaten an diesem Verfahren nicht sonderlich groß. Außerdem mußte die Kommission zunächst konkrete Maßnahmen der Dänen abwarten. Die Beratungen im dänischen Parlament über die Einführung der von der Stockholmer Gruppe angestrebten US-87-Standards ab 1. Oktober 1989 begannen im Februar 1988.[388] Gleichzeitig wurde ein Steuerprogramm entwickelt, das vorsah, für Pkw, die der schwedischen A12-Verordnung und damit den neuen US-87-Standards entsprachen, ab 1. April 1989 die Zulassungsteuer um 11 000 DKr zu senken. Dies entsprach in etwa einer Befreiung der zusätzlichen Kosten durch das katalytische Abgasreinigungssystem von der Zulassungssteuer. Die Mehrkosten der Reinigungstechnologie vor Steuern mußten also vom Konsumenten getragen werden.[389] Zu einer Entscheidung über die Einführung der neuen Standards und der Steuerer-

384 Vgl. Abl. EP vom 15.3.1989.

385 Urteil des EuGH vom 20.9.1988, Rs 302/86: KOM vs Dänemark.

386 Vgl. AECC-Newsletter vom 14.7.1987, 27.8.1987 und 11.12.1987.

387 Vgl. auch AECC-Newsletter vom 15.12.1988.

388 Vgl. AECC-Newsletter vom 3.3.1988.

389 Mitteilung des dänischen Umweltministeriums vom 24.8.1990.

mäßigung kam es jedoch erst im Frühjahr 1989. Am 17. März entschied sich das Parlament mit 82 von 97 abgegebenen Stimmen für die verpflichtende Einführung der Normen der Stockholmer Gruppe ab 1. Oktober 1990. Am 29. März beschloß es mit 112 von 131 Stimmen die oben angesprochene Steuerermäßigung für die Zeitspanne bis zum Oktober 1990.[390] Zu einem Vertragsverletzungsverfahren gegen Dänemark kam es nicht mehr, weil sich zu diesem Zeitpunkt bereits herauskristallisiert hatte, daß die Kleinwagengrenzwerte in der EG nun doch auf einem Niveau festgelegt werden würden, das den Einsatz von geregelten Drei-Wege-Katalysatoren erforderte. Die dänische Einführung der US-Standards erfolgte zwar zu einem früheren Zeitpunkt und entsprach nicht der neuen Kleinwagenrichtlinie, die jetzt dem Konzept der totalen Harmonisierung folgte. Die Kommission strengte jedoch zunächst kein Verfahren an, da nun ohnehin eine Revision des gesamten Luxemburger Pakets erfolgen mußte und damit die Möglichkeit bestand, daß Dänemark sich der allgemeinen Position wieder anschließen konnte. Außerdem hatte Dänemark die Kommission auch nicht offiziell informiert, was den formellen Hintergrund für das Nicht-Einschreiten der Kommission bildete.[391]

4.3.4.7 Machtdemonstration des Europäischen Parlaments: Die Zweite Lesung

Der Gemeinsame Standpunkt des Rates vom 24. November wurde formell am 21. Dezember 1988 verabschiedet. Zusammen mit der Begründung des Rates und dem Standpunkt der Kommission wurde er am 18. Januar dem Parlament übermittelt.[392] Das Parlament hatte nun drei bzw. vier Monate Zeit für die Zweite Lesung, so daß die Vorlage entweder in der Sitzungswoche im April 1989 (oder im Verlängerungsfall im Mai) abgestimmt werden mußte (vgl. VWD-Europa vom 13.3.1989). Die Kleinwagenrichtlinie konnte also in jedem Fall bei der Umweltministerratssitzung im Juni 1989 verabschiedet werden. Von einer detaillierten Begründung des Rates konnte auch diesmal wieder nicht die Rede sein: Sie war mit einer halben Seite an Kürze kaum zu überbieten. Der Standpunkt der Kommission war demgegenüber etwas ausführlicher.[393] Die

390 Vgl. AECC-Newsletter vom 6.4.1989 und 30.4.1989; ABl. EP, Nr. 2-377 vom 11.4.1989, S. 106.

391 Vgl. AECC-Newsletter vom 20.9.1989 und Ripa di Meana in: ABl. EP, Nr. 2-377 vom 11.4.1989, S. 110.

392 Dok. EP C2-269/88 vom 18.1.1989.

393 Dok. SEK (88) 2043-SYN 115 vom 11.1.1989.

Kommission erläuterte Vorgeschichte, Inhalt und Rechtsgrundlage des Vorschlags und ging dann auf den Standpunkt des Parlaments in der Ersten Lesung ein. Sie wiederholte, daß sie von den Änderungsvorschlägen des Parlaments nur einen einzigen habe übernehmen wollen, da alle anderen auf eine grundsätzliche Änderung des Vorschlags zielten und den Luxemburger Beschlüssen widersprächen. Der Gemeinsame Standpunkt des Rates weiche nur im Anvisieren einer dritten Grenzwertstufe vom Kommissionsvorschlag ab, was die Kommission unterstütze.

Bei der Plenumssitzung des Parlaments am 18. Januar 1989 wurde die Vorlage wieder in den Umweltausschuß als federführenden und den Wirtschaftsausschuß als beratenden Ausschuß überwiesen. Der Wirtschaftsausschuß gab diesmal keine Stellungnahme ab. Der Umweltausschuß beriet in drei Sitzungen am 23. und 24. Januar, am 21. bis 23. Februar und am 20. bis 22. März.[394] Bei der ersten Sitzung wurde von der Ausschußvorsitzenden Weber heftige Kritik am Rat geübt, weil er wiederum nur eine so kurze und lapidare Begründung seines Standpunktes gegeben und auch keinen Vertreter zum Parlament entsandt hatte, um weitere Erläuterungen zu geben. Der Berichterstatter Vittinghoff erklärte, daß er im wesentlichen wieder die Änderungsanträge aus der Ersten Lesung einbringen wolle. Außerdem schlug er vor, zu prüfen, ob sich im Parlament nicht eine Mehrheit dafür finden lasse, diese Vorlage gänzlich abzulehnen. Die britischen Konservativen erklärten, sie würden nicht für den Vorschlag des Berichterstatters stimmen und auch eine Ablehnung des Gemeinsamen Standpunkts nicht unterstützen. Das EUB richtete einen Brief an sämtliche Abgeordnete mit der Aufforderung, die ursprüngliche Position der Ersten Lesung weiterhin aufrechtzuhalten. Die Kommission solle aufgefordert werden, einen neuen Entwurf vorzulegen. Dann hätte der Rat die Gelegenheit, seine Entscheidung neu zu überdenken. Damit forderte das EUB indirekt zur Ablehnung des Gemeinsamen Standpunkts auf.[395]

In der Folge arbeitete Vittinghoff die Änderungsvorschläge um. Zwei der neun vom Parlament in Erster Lesung angenommenen Anträge wurden nicht mehr eingebracht, nämlich der Antrag Sherlock zur Vielfalt der nationalen Bestimmungen und der Antrag Vittinghoff zu den Steuererleichterungen für das vorzeitige Erfüllen der Grenzwerte. Leicht verändert wurde der Vorschlag, die Mitgliedstaaten sollten finanzielle Anreize für die Verschrottung von Altwagen einführen. Der Kern der Änderungsanträge wurde jedoch übernommen: die Forderung für alle Hubraumklassen die Zulassungsgrenzwerte 20/5 und die

394 Dok. EP A2-26/89/Teil A vom 28.3.1989.

395 Vgl. EUB: Brief an die MdEP vom 22.1.1989 (Ref. C/08/89).

Seriengrenzwerte 22/5,5 einzuführen, die Einführungstermine und die *waiver*-Regelung.[396] Die einzige bedeutsame Änderung betraf das Harmonisierungkonzept: Die Formulierung der betreffenden Artikel wurde so verändert, daß die Richtlinie nun nicht mehr dem Prinzip der optionalen, sondern dem der totalen Harmonisierung folgte. Die Mitgliedstaaten sollten also keine von der EG-Richtlinie abweichende nationale Regelung mehr aufrechterhalten dürfen. Die Kommission stand diesem Vorschlag durchaus positiv gegenüber. In der Vergangenheit hatte man mit der optionalen Harmonisierung keine großen Probleme gehabt, da die Staaten in der Regel keine von der EG-Regelung abweichenden Standards angewendet hatten. In der jüngsten Zeit waren aber derart starke Divergenzen bezüglich der Abgasregelung aufgetreten, daß für die Zukunft Abweichungen befürchtet wurden. Die Kommission war sich aber auch darüber im klaren, daß allein durch einen Wechsel von optionaler zu totaler Harmonisierung die umweltpolitischen Divergenzen nicht überbrückt werden konnten.

Die entscheidende Sitzung des Umweltausschusses fand vom 20. bis 22. März in Heidelberg statt. Die von Vittinghoff vorbereiteten Änderungsanträge sowie die *Legislative Entschließung* wurden mit 24 Stimmen bei einer Gegenstimme angenommen, die von einem britischen Konservativen stammte (vgl. VWD-Europa vom 23.3.1989). Der Umweltausschuß bestätigte also den Berichterstatter und die Beschlüsse der Ersten Lesung mit einem sehr klaren Votum. In der Begründung zu seiner Beschlußempfehlung verweist Vittinghoff auf die Stellungnahme des Parlaments in der Ersten Lesung.[397] Dem Gemeinsamen Standpunkt von Rat und Kommission könne sich das Parlament nicht anschließen, weil die Einschätzung, daß damit die Ziele des Luxemburger Beschlusses eingehalten würden, falsch sei. Mit den neuen Normen würden lediglich jetzt schon erreichte Abgaswerte festgeschrieben. Die Umweltbelastungen aus Pkw würden deshalb weiter ansteigen. Die Behauptung der US-Äquivalenz sei nicht zutreffend. Die strengeren Werte seien technisch und wirtschaftlich längst machbar und gesundheits- und umweltpolitisch dringend erforderlich. Der Ausschuß empfehle deshalb dem Parlament, in gleicher Weise wie im September 1988 zu beschließen und somit den Gemeinsamen Standpunkt zu verändern.

Die Kommission hatte sich bisher nicht bereit gezeigt, ihren Entwurf im Sinne des Parlaments zu ändern. Der Kommissionsvertreter, der bei der Sitzung

396 Vgl. Berichtsentwurf Vittinghoff, Dok. PE 128.253 vom 19.1.1989 und PE 128.253/Änd. 1-7.

397 Vgl. Dok. EP A2-26/89/Teil B: Begründung vom 28.3.1989; vgl. auch Sozialdemokratischer Pressedienst EUROPA 14, 9. Jahrgang, vom 6.4.1989.

anwesend war, räumte aber ein, daß die Grenzwertvorschläge des Parlaments für die Umwelt besser seien als die des Ratsstandpunktes und daß es keine prinzipiellen technischen Probleme gebe, diese Standards einzuhalten.[398] Vittinghoff drohte erneut mit der Ablehnung des Vorschlags: »Ich bin zuversichtlich, daß sich die EG-Kommission eines Besseren besinnt und unsere Position übernimmt. Andernfalls müßte das Parlament den Vorschlag insgesamt ablehnen.«[399] Diese Drohung wurde mittlerweile sehr ernst genommen, denn es galt als sicher, daß das Plenum sich dem Votum des Ausschusses anschließen würde (vgl. VWD-Europa vom 23.3.1989).

Falls das Parlament den Vorschlag ablehnte, so konnte der Rat seinen Gemeinsamen Standpunkt nur einstimmig verabschieden. Einstimmigkeit war aber im Rat nicht zu erreichen, da zumindest von Dänemark und den Niederlanden erwartet werden konnte, daß sie an ihrer Ablehnung des Gemeinsamen Standpunkts festhielten. Änderte das Parlament den Gemeinsamen Standpunkt und schloß sich die Kommission diesen Änderungen an, so war im Rat ebenfalls Einstimmigkeit erforderlich, um den Gemeinsamen Standpunkt beibehalten zu können. Der Rat konnte sich aber mit qualifizierter Mehrheit der Position der beiden anderen Organe anschließen. Übernahm die Kommission die Änderungen des Parlaments nicht und unterstützte weiterhin den Rat, so genügte zur Verabschiedung ebenfalls die qualifizierte Mehrheit. Für diesen Fall aber drohte das Parlament mit Ablehnung. Bevor das Parlament im Plenum sein Votum abgab, wollte es daher die Kommission auf ihre Reaktion festlegen: Sagte diese zu, die Änderungen zu übernehmen, so sollte der Gemeinsame Standpunkt lediglich geändert werden; sagte die Kommission dies jedoch nicht zu, sollte die Vorlage abgelehnt werden. Die Kommission stand nun vor der Wahl, entweder dem Parlament entgegenzukommen und damit dem Rat in der Zweiten Lesung eine grundlegend geänderte Richtlinie zu präsentieren oder das Risiko der Ablehnung und des Neubeginns der Verhandlungen einzugehen, in der Hoffnung, daß das Parlament vielleicht nicht die nötige absolute Mehrheit von 260 Stimmen zustandebringen werde.

Mittlerweile war aber klar geworden, daß diese Chance gering war. Das Parlament hatte es auf eine Machtdemonstration abgesehen. Im Juni 1989 standen Parlamentswahlen bevor, und das Parlament wollte seine neuen Kompetenzen nutzen, um der Wählerschaft Erfolge vorzuweisen. In Anbetracht des stei-

398 Vgl. Pressemitteilung des EP vom 22.3.1989.

399 Pressemitteilung des EP (Informationsbüro Bonn) vom 22.3.1989; vgl. auch AECC-Newsletter vom 30.4.1989; Sozialdemokratischer Pressedienst EUROPA vom 6.4.1989: Kraftprobe über europäische Abgasnormen.

genden Umweltbewußtseins der Wähler eignete sich eine Entscheidung in diesem Politikbereich hervorragend (Corcelle 1989, S. 522; Arp 1991, S. 34): Dem Wähler wurde erstens vorgeführt, daß das Parlament keine machtlose und überflüssige Institution ist, sondern sehr wohl den anderen Organen seinen Willen aufzwingen kann; zweitens wurde ihm demonstriert, daß für das Parlament der europäische Umweltschutz Vorrang vor nationalen Wirtschaftsinteressen hat. Pressemitteilungen aus dem Parlament, nachdem die Entscheidung gefallen war, belegen diesen Zusammenhang:

> »Das ist nicht nur ein Sieg für den europäischen Umweltschutz, sondern vor allem ein Beweis neuer Stärke des Europa-Parlaments ... In der Tat: das Parlament hat mehr Kompetenzen, als die meisten glauben ... Den Kampf um die Erweiterung seiner Rechte kann das Europa-Parlament freilich nur bei einer hohen Wahlbeteiligung am 18. Juni erfolgreich fortsetzen.«[400]

Zwar sollte die Rolle des Abgeordneten Vittinghoff nicht unterschätzt werden, der unter sehr hohem persönlichen Einsatz für die Umweltziele seiner Beschlußempfehlung warb und nicht nur den Umweltausschuß, die sozialistischen und die deutschen, dänischen und niederländischen Abgeordneten, sondern schließlich auch die große Mehrheit des Plenums überzeugte. Daß ihm das aber gelang, dürfte nicht nur mit der Sache, sondern sehr stark mit den angesprochenen wahltaktischen Überlegungen der Abgeordneten zu tun gehabt haben. Die offene Mißachtung der Stellungnahme des Parlaments in der Ersten Lesung durch Kommission und Rat dürfte ebenfalls von Gewicht gewesen sein.

4.3.4.8 Kehrtwendung der Kommission: Der überarbeitete Vorschlag

Bereits seit Anfang März, als sich die Kommissare entschlossen, das Beihilfeverfahren gegen die Niederlande nicht mehr weiter zu verfolgen, hatte sich eine veränderte Haltung der Kommission abgezeichnet. Ausschlaggebend hierfür dürften zwei Faktoren gewesen sein: zum einen ein neues Umweltimage der Kommission, zum anderen der neue Umweltkommissar Ripa di Meana. Zunächst hatte Kommissionspräsident Delors am 16. März 1989 vor dem Europäischen Parlament die Umweltpolitik als neue Priorität der Europäischen Ge-

400 EG-Nachrichten (Europäisches Parlament, Informationsbüro Bonn) Nr. 18 vom 9.5.1989. Ganz ähnlich äußerten sich Abgeordnete aller Fraktionen, z.B. Siegbert Alber, Vizepräsident des EP, in: Europa im Blickfeld. Aus der Arbeit der EVP-Fraktion 5/1989 vom 30.4.1989; Vittinghoff in: Sozialdemokratischer Pressedienst EUROPA 16, 9. Jahrgang, vom 20.4.1989.

meinschaft apostrophiert.[401] Daraus wurde in der Presse eine veränderte Hierarchie der EG-Rechtsgüter gefolgert: Die Umweltziele stünden nun gleichberechtigt neben den Freihandelszielen. Wenn auch eine solche Umbewertung der Ziele weder explizit vorgenommen wurde noch auch für die Praxis so schnell zu erwarten war, so gab es doch Anzeichen in dieser Richtung. Das EuGH-Urteil zum dänischen Flaschenpfand implizierte immerhin, daß in bestimmten Fällen Umweltschutz höher rangieren kann als der Freihandel. Auch der Rat hatte mit einer überraschend schnell gefundenen Einigung über die Reduktion von FCKW[402] ein Signal gesetzt. Ein verbessertes Umweltimage auch der Kommission schien im Hinblick auf das in einigen Mitgliedstaaten rasch wachsende Umweltbewußtsein notwendig. Nicht zuletzt war aus Experten- und Umweltschützerkreisen Kritik an den Umweltwirkungen des Binnenmarktprogramms geäußert worden.[403] Nun mußten konkrete Signale gesetzt werden, und dazu eignete sich die Kleinwagenrichtlinie, die auf großes öffentliches Interesse stieß, sehr gut. Das Kleinwagendossier wurde deshalb in den nächsten Wochen zur Chefsache.

Dazu kam das überraschend starke Auftreten des neuen Umweltkommissars. Sein Amtsantritt zum Jahresbeginn 1989 war von Zweifeln begleitet worden, »ob denn der Journalist, Literat und kultivierte Schöngeist Carlo Ripa di Meana der richtige Mann für dieses dornige Ressort« sei (vgl. VWD-Europa vom 9.3.1989). Der bisherige Umweltkommissar Clinton Davis wurde, vermutlich, weil er in der letzten Zeit eine umweltpolitisch härtere Gangart eingeschlagen hatte[404], durch ein scheinbares umweltpolitisches Leichtgewicht aus Italien ersetzt. Der aus Ligurien stammende Ripa di Meana war alles andere als ein ausgewiesener Umweltaktivist.[405] In der Vergangenheit hatte er sich als Herausgeber von Literatur betätigt und verschiedene Posten im kulturellen Le-

401 Vgl. ABl. EP, Nr. 2-377 vom 11.4.1989, S. 100; VWD-Europa vom 9.3.1989: Umweltpolitik wird zur Binnenmarkt-Priorität; vgl. zum »greening« der EG-Politik auch Financial Times vom 10.3.1989. Ein anderes Signal war die Ankündigung Delors', daß die EG in Zukunft bei der Berechnung des Sozialproduktes Umweltfaktoren berücksichtigen wolle (vgl. VWD-Europa vom 16.5.1989).

402 Wiener Übereinkommen und Montrealer Protokoll zum Schutz der Ozonschicht, VO 88/540/EWG, ABl. L 297 vom 31.10.1988; vgl. VWD-Europa vom 9.3.1989.

403 Vgl. z.B. Hey/Jahns-Boehm 1889 oder die Konferenz des nordrhein-westfälischen Umweltministeriums im Februar 1989: »EG-Binnenmarkt: Eine Herausforderung für den Umweltschutz« (MURL 1990).

404 Vertrauliche Mitteilung.

405 »Von einem harmlosen Leichtgewicht war die Rede, einem Jetsetter, einem Fachmann allein für das Dolce Vita, bei dem Birkenstock-Schuhe oder selbstgestrickte Krawatten nicht zum Inventar gehörten« (SZ vom 11.5.1992).

ben Italiens innegehabt, bevor er 1979 Europa-Abgeordneter wurde. Seit 1985 war er Mitglied der Kommission, zunächst als Kulturkommissar, wo er »wenig Spuren« (SZ vom 11.5.1992) hinterließ. Dieser Ruf änderte sich aber bald, nachdem er 1989 zum Umweltkommissar ernannt worden war.[406] Ripa di Meana wurde zum Unruheherd in der Kommission, zuletzt mit seinem Vorschlag einer CO_2-Steuer und damit, daß er dem Umwelt-Gipfel in Rio im Juni 1992 demonstrativ fernblieb.[407]

Dieser neue Mann überraschte im dritten Monat seiner Amtszeit die Kommission anläßlich der Diskussion über das Verfahren gegen die Niederlande am 8. März 1989 mit einem engagierten Plädoyer für die Verschärfung der Abgasgrenzwerte, genauer für die Übernahme der US-Standards.[408] Zwar wurde über diese Frage nicht abgestimmt, aber auch kein Widerspruch artikuliert. Von diesem Zeitpunkt an erschien es möglich, daß die Kommission sich der Haltung des Parlaments anschließen könnte[409], auch wenn besonders die französischen Kommissare noch Einwände hatten (vgl. Financial Times vom 10.3.1989; VWD-Europa vom 9.3.1989). Aber auch der Binnenmarktkommissar Bangemann äußerte sich im März im Parlament noch ziemlich konservativ. Er betonte den hohen Stellenwert des Umweltschutzes, aber auch des einheitlichen Binnenmarktes, und hielt die Fahne des Gemeinsamen Standpunkts weiterhin hoch. Für ehrgeizigere Vorschläge finde sich derzeit keine qualifizierte Mehrheit im Rat. Die anvisierte dritte Stufe der Abgasgrenzwerte werde aber selbstverständlich dem zwischenzeitlich in der Gemeinschaft erhöhten Umweltbewußtsein Rechnung tragen.[410] Delors hielt es zu diesem Zeitpunkt für »denkbar«, daß die Kommission ihre Position überprüft und auf die Linie des Parlaments einschwenkt. Die Kommission werde sich entscheiden, wenn das Parlament im April seine Stellungnahme abgegeben habe. Er halte aber die Einführung der US-Normen für nicht nötig (vgl. VWD-Europa vom 13.3.1989).

Nach dem klaren Votum des Umweltausschusses des Parlaments am 22. März wurde deutlich, daß eine Ablehnung des Vorschlags durch das Plenum

406 »Als Umweltkommissar entwickelte er sich dann aber zum Kämpfer« (SZ vom 11.5.1992); »Carlo Ripa di Meana scheut keinen Konflikt, wenn es um die Umwelt geht« (Umwelt-Magazin 1/2, Februar 1990, S. 21).

407 Kurz nach dieser Affäre schied Ripa di Meana aus dem Amt des Umweltkommissars aus, da er zum Umweltminister ins italienische Kabinett berufen wurde (vgl. SPIEGEL, Nr. 29 vom 13.7.1992).

408 Vgl. Echo de la Bourse vom 10.3.1989; VWD-Europa vom 9.3.1989; Financial Times vom 10.3.1989.

409 Vgl. VWD-Europa vom 9.3.1989; laut AECC-Newsletter vom 30.4.1989 wurde jetzt eine »Tendenz zu einem grundlegenden Wandel zu strengeren Umweltschutzmaßnahmen deutlich«.

410 Abl. EP vom 15.3.1989.

drohte, falls die Kommission sich dem Parlament nicht annäherte. Wenn die Kommission nicht das Risiko des Scheiterns der Kleinwagenvorlage eingehen wollte, war sie gezwungen, sich vor der endgültigen Abstimmung des Parlaments zu entscheiden. Nur wenn sie bei der Aussprache im Plenum ihre Haltung zu den Änderungsvorschlägen bekanntgab, konnte sie die Entscheidung des Parlaments – Änderung oder Ablehnung – noch beeinflussen. Die Abstimmung war für die Sitzungswoche im April angesetzt. In Sondersitzungen der Kabinettschefs am 22. März und 4. April wurde über Möglichkeiten diskutiert, dem Parlament entgegenzukommen. Bei diesen Sitzungen überwog bereits die Einstellung, daß wegen des gestiegenen Umweltbewußtseins bzw. wegen der Publikumswirksamkeit in diesem Fall die Umweltpolitik Vorrang vor der Binnenmarktpolitik haben müsse.

In Sitzung am 5. April faßte dann die Kommission einstimmig den Beschluß, der die Kehrtwendung einleitete.[411] Beschlossen wurde:

(1) ab 1. Januar 1991 die in dem gemeinsamen Standpunkt enthaltenen Werte (CO: 30; HC + NO_x: 8) zwingend vorzuschreiben,
(2) strengere europäische Normen vorzuschlagen, die am 1. Januar 1993 zwingend vorgeschrieben werden sollen,
(3) die freie Verkehrsfähigkeit sämtlicher Fahrzeuge zu gewährleisten, die in dem Übergangszeitraum vom 1. Januar 1991 bis 1. Januar 1993 den Gemeinschaftsrichtlinien entsprechen.[412]

Dies bedeutete zunächst ein Vorziehen des Einführungstermins für die Grenzwerte des Gemeinsamen Standpunkts um 18 Monate vom 1. Oktober 1992 auf den 1. Januar 1991 und die Einführung einer dritten Grenzwertstufe bereits ab 1. Januar 1993, wobei über die Höhe der Grenzwerte keine Aussage gemacht wurde. Unklar blieb, ob es sich bei den genannten Terminen um die Typgenehmigung oder um die Zulassung von Neuwagen handelte. Unklar blieb ebenfalls, ob die neuen, strengeren Normen nur für Kleinwagen oder für alle Klassen gelten sollten.[413] Diese Unklarheiten zeigen erstens, daß es sich um eine mit heißer Nadel gestrickte Entscheidung auf der politischen Ebene handelte.

411 Vgl. AECC-Newsletter vom 30.4.1989; VWD-Europa vom 6.4.1989.

412 Pressemitteilung der KOM IP (89) 224 vom 6.4.1989.

413 Diese Unklarheit spiegelt sich auch im Preesseecho, wo einmal von schärferen Werten für Kleinwagen die Rede ist, dann wieder von allen Hubraumklassen, dann von Übernahme der US-Normen für die dritte Stufe, schließlich auch von der Schaffung gleichwertiger Standards, die auch die Anwendung der Magertechnologie erlauben: vgl. VWD-Europa vom 6.4.1989 und vom 7.4.1989; AECC-Newsletter vom 6.4.1989 und 30.4.1989; EUB-Pressemitteilung vom 7.4.1989; FAZ vom 7.4.1989; Handelsblatt vom 7.4.1989.

Zweitens könnte dahinter stecken, daß die Kommission in ihrer Gesamtheit noch nicht bereit war, den Standpunkt des Parlaments zu übernehmen. Der Vorschlag versucht, eine möglichst offene Mittelposition einzunehmen.[414]

In ihrer Pressemitteilung vom 6. April versuchte die Kommission die Entscheidung als Kompromiß zwischen den Anliegen aller Akteure darzustellen. Sie wollte mit den etwas unklaren Beschlüssen wohl tatsächlich allen gerecht werden. Dem Rat kam sie entgegen, indem sie das Konzept des Gemeinsamen Standpunkts (zunächst 30/8 und dann eine dritte Stufe) übernahm, und dem Parlament, indem sie dieses Konzept um einige Jahre vorzog. Die Formulierung »zwingend vorschreiben« bedeutete, daß die Kommission von der optionalen zur totalen Harmonisierung wechseln wollte. Dies entsprach den Änderungsanträgen des Parlaments. In der Interpretation der Kommission wurde darauf verwiesen, daß die Umweltdimension definitiv in die Überlegungen der Kommission Eingang gefunden hätte. Dies sei ein »bemerkenswerter Wendepunkt«, hob Ripa di Meana hervor. Und schließlich bekam auch die Industrie ihr Trostpflästerchen: Die Kommission habe sich bemüht, ihr durch »die Klarheit ihrer Leitvorstellungen ... eine deutliche Sicht in die Zukunft zu ermöglichen«.[415] Während das Presseecho[416] und auch die Reaktion von Bundesumweltminister Töpfer (VWD-Europa vom 6.4.1989; Stuttgarter Zeitung vom 7.4.1989) auf die Ankündigung der Kommission überwiegend positiv waren, weil sie auf der Basis von Informationen aus Kommissionsdienststellen so interpretiert wurden, daß ab 1. Januar 1993 nun die US-Normen eingeführt werden sollten, bezeichnete das EUB die Vorschläge als »nicht ausreichend«. Es fordert das Europäische Parlament auf, dafür Sorge zu tragen, daß zumindest die US-83-Normen eingeführt und Steuerermäßigungen für das vorzeitige Einführen zugelassen werden.[417] Die Autoindustrie zeigte sich von der »Klarheit der Leitvorstellungen« der Kommission eher verunsichert.[418]

Bei der Aussprache im Plenum des Parlaments am 11. April bezog Umweltkommissar Ripa di Meana Position.[419] Nach der Begründung seiner Empfeh-

414 Die Abgeordnete Bloch von Blottnitz sagte während der Aussprache im Parlament dazu: »Die Kommission hat in altbewährter Manier mal wieder Nebelkerzen geworfen.«

415 Pressemitteilung der KOM IP (89) 224 vom 6.4.1989.

416 Vgl. Stuttgarter Zeitung vom 7.4.1989; VWD-Europa vom 6.4.1989 und vom 7.4.1989; AECC-Newsletter vom 6.4.1989 und vom 30.4.1989; EUB-Pressemitteilung vom 7.4.1989; FAZ vom 7.4.1989; Handelsblatt vom 7.4.1989; kritisch: Stuttgarter Zeitung vom 7.4.1989 (Kommentar); Financial Times vom 7.4.1989.

417 Pressemitteilung des EUB vom 7.4.1989.

418 Financial Times vom 7.4.1989: »Confusion in EC car industry over exhaust emission controls«.

419 Vgl. ABl. EP, Nr. 2-377 vom 11.4.1989.

lung fragte der Berichterstatter Vittinghoff den Kommissar, welche Normen die Kommission ab 1993 vorschlagen werde, wann sie dies tun werde, wie sich das Kollegium der Kommission und der Rat verhalten würden, und schließlich, ob die Kommission bereit sei, die Änderungsvorschläge des Parlaments zu übernehmen. Ripa di Meana erläuterte den neuen Standpunkt der Kommission. Die Grenzwerte 30/8 aus dem Gemeinsamen Standpunkt sollten auf den 1. Januar 1991 vorgezogen werden. Die nächste Verschärfungsstufe ab 1. Januar 1993 solle nur für Kleinwagen gelten. Zu den neuen strengeren Werten äußerte er: »Wir verstehen darunter, daß diese Normen zumindest ebenso streng sein müssen wie die Normen, die in den Vereinigten Staaten auf Bundesebene gelten und wie die Normen, die vom Ausschuß für Umweltschutz des Europäischen Parlaments vorgeschlagen wurden.«[420] Damit legte sich Ripa di Meana auf 20/5 fest. Hiermit ging er wohl etwas weiter, als durch den Beschluß der Kommission gedeckt wurde (so auch Arp 1991, S. 33) (der Abgeordnete Sherlock warf ihm sogar vor, innerhalb der Kommission allein zu stehen). Schließlich kündigte Ripa di Meana an, die Kommission werde bis Ende 1989 einen neuen Vorschlag vorlegen, in dem auf der Basis des neuen Testzyklus die Grenzwerte für alle drei Hubraumklassen harmonisiert werden sollten. Damit war klar, daß die strengeren Werte den US-Normen entsprechen und daß sie zunächst nur für die Kleinwagen eingeführt, später aber auch auf die anderen Hubraumklassen ausgeweitet werden sollten.

Das Parlament wollte sich aber mit diesen immer noch recht offenen Aussagen noch nicht zufriedengeben und verlangte eine klare Festlegung auf Zahlen sowie eine klare Äußerung zu den einzelnen parlamentarischen Änderungsanträgen.[421] Die meisten Abgeordneten sprachen sich für die Änderungen des Vittinghoff-Berichts aus, einige wenige äußerten sich skeptisch.[422] Der britische Konservative Sherlock verwies erneut mit den alten Argumenten auf die Magertechnologie.[423] Der portugiesische Liberale Pimenta entgegnete, daß man auf die angekündigten Magertechnologien noch immer warte. Vizepräsident Alber und Vittinghoff drohten schließlich mit der Ablehnung der Vorlage, wenn der Kommissar sich nicht konkret dazu äußere.

In seiner Antwort nahm Ripa di Meana Punkt für Punkt zu den Änderungsanträgen Stellung. Die Anträge zu den mitgliedstaatlichen Anreizen zur Ver-

420 ABl. EP, Nr. 2-377 vom 11.4.1989, S. 100.

421 Vgl. SZ vom 13.4.1989. Diese Aufforderung wurde in nahezu allen Redebeiträgen formuliert.

422 So die Abgeordneten Bombard (SOZ, Frankreich), Hugot (RDE, Frankreich) und Poulsen (ED, Dänemark).

423 Vgl. auch die Äußerungen Sherlocks in der Pressemitteilung »News from the EP«. Conservatives in the European Parliament. The European Democratic Group vom 11.4.1989.

schrottung und die *waiver*-Regelung könne die Kommission aus den schon im Herbst dargelegten Gründen nicht akzeptieren. Das Kernstück der Änderungen aber, nämlich die Ausweitung der Regelung auf alle Hubraumklassen, die vom Parlament vorgeschlagenen Grenzwerte und der Umstieg auf das Konzept der totalen Harmonisierung würden von der Kommission übernommen werden. Es solle aber bei der von der Kommission vorgeschlagenen Übergangsphase mit den Grenzwerten 30/5 bleiben. Für die Verschärfungsphase würden im Grundsatz die Werte des Parlaments akzeptiert. Er könne sich jedoch nicht auf eine genaue Zahl festlegen, da die Ergebnisse zum neuen Testzyklus noch nicht vorlägen. Die Werte könnten für CO zwischen 19 und 21 Gramm schwanken, für den Summengrenzwert zwischen 4,8 und 5,2 Gramm.[424] Den Seriengrenzwert wolle die Kommission erst prüfen, da die vom Parlament vorgesehene Toleranz von 10 Prozent zu gering erscheine. Zunächst sollten die neuen Werte aus Verfahrensgründen nur in die Kleinwagenrichtlinie Eingang finden; die beiden anderen Hubraumklassen sollten dann in der neuen Richtlinie angepaßt werden.[425]

Nachdem sich der Berichterstatter am Vormittag des Abstimmungstages auf Drängen des Kommissar[426] mit den Zusagen der Kommission einverstanden erklärt hatte (vgl. VWD-Europa vom 12.4.1989), stimmte das Plenum am 12. April 1989 ab. Die beiden Änderungsanträge zur Verschrottung und zur *waiver*-Regelung wurden abgelehnt, alle anderen mit großen Mehrheiten angenommen. Die absolute Mehrheit von 260 Stimmen wurde in jedem Fall erreicht. Die entscheidende Änderung, nämlich der Grenzwertvorschlag 20/5, wurde mit 311 Stimmen bei fünf Gegenstimmen und fünf Enthaltungen angenommen.[427]

Die Kommission hatte vom Tag der Abstimmung im Parlament an vier Wochen Zeit, ihren Vorschlag zu überarbeiten. Die Mitarbeiter der GD III waren durch das Vorpreschen des Umweltkommissars ziemlich überrascht und verprellt worden. Dadurch, daß das Kleinwagen-Dossier zur Chefsache wurde, also die Lösungen auf der Ebene der Kommissare und Kabinettschefs gesucht wurden, war die Initiative in dieser Phase stärker auf die GD XI übergegangen, die ihren Kommissar in ihrem Sinne vorbereitete. Das Ausformulieren des

424 Vgl. VWD-Europa vom 12.4.1989; Sozialdemokratischer Pressedienst EUROPA 16, 9. Jg., vom 20.4.1989.

425 Vgl. ABl. EP, Nr. 2-377 vom 11.4.1989; Pressemitteilung der KOM IP (89) 240 vom 12.4.1989; SZ vom 13.4.1989; VWD-Europa vom 12.4.1989; AECC-Newsletter vom 30.4.1989.

426 Vgl. Europe Bulletin vom 13.4.1989 und 14.4.1989.

427 Vgl. ABl. C 120 vom 16.5.1989, S. 47; Sozialdemokratischer Pressedienst EUROPA 16, 9. Jg., vom 30.4.1989.

überprüften Richtlinienvorschlags gemäß den Versprechungen, die der Kommissar im Parlament gemacht hatte, war nun wieder Sache der GD III. Die Erläuterungen und Begründungen zum Vorschlag tragen jedoch deutlich auch die Handschrift der Umweltabteilung. Die Kommission legte den überprüften Kleinwagenvorschlag am 11. Mai 1989 vor.[428] Der Richtlinienentwurf enthielt gegenüber dem Gemeinsamen Standpunkt folgende Änderungen:

- Es wurde ein zusätzlicher Erwägungsgrund eingefügt, in dem anerkannt wird, daß der Automobilindustrie in der Gemeinschaft Technologien zur Verfügung stehen, die eine weitere Senkung der Grenzwerte in allen Hubraumklassen ermöglichen.
- Für eine Übergangszeit bis Ende 1992 wurden die Zulassungsgrenzwerte 30/8 und die Seriengrenzwerte 36/10 festgelegt. Sie sollten für neue Modelle ab 1. Januar, für Neuwagen ab 1. Oktober 1991 gelten.
- Die neuen strengeren Grenzwerte lauteten 19/5 für den Zulassungsstandard und 22/5,8 für den Seriengrenzwert. Sie traten für neue Modelle am 1. Januar und für Neuwagen am 1. Oktober 1993 in Kraft.
- Für beide Phasen wurde das Konzept der totalen Harmonisierung angewendet.

In ihren Erläuterungen erklärte sich die Kommission bereit, die Forderung des Parlaments, daß die neuen Grenzwerte auch auf die anderen Hubraumklassen ausgedehnt werden müßten, im wesentlichen zu übernehmen. Sie verpflichtete sich, bis Ende 1989 den Entwurf einer »konsolidierten« Richtlinie vorzulegen, in dem Grenzwerte und Einführungstermine für alle Hubraumklassen harmonisiert werden. Die Kleinwagenvorlage auf die mittlere und obere Hubraumklasse auszuweiten, war aus juristischen Gründen nicht möglich: Die Kleinwagenvorlage hatte die Zweite Lesung im Parlament passiert, ein Vorschlag für die anderen Hubraumklassen hätte erst von Rat und Parlament in Erster Lesung behandelt werden müssen. Außerdem waren die Arbeiten an dem neuen Testzyklus noch nicht abgeschlossen. Eine Revision der Grenzwerte auf der Grundlage des neuen Zyklus wäre in jedem Fall notwendig geworden. Zur Begründung der Übergangslösung von 1991 bis 1993 verwies sie auf Sachzwänge in der Industrie, die es nicht realistisch erscheinen ließen, schon vor 1993 strengere Normen anzuwenden. Die neuen strengen Normen könnten vorläufig nur durch den Einsatz von geregelten Drei-Wege-Katalysatoren eingehalten werden; die

428 Dok. KOM (89) 257 vom 11.5.1989, ABl. C 134 vom 31.5.1989; vgl. AECC-Newsletter vom 16.5.1989; Pressemitteilung der KOM IP (89) 338 vom 10.5.1989.

Richtlinie schließe die Entwicklung alternativer Technologien jedoch nicht aus. Die europäische Autoindustrie habe bewiesen, daß sie die erforderliche Technik beherrscht, und beliefere bereits zahlreiche Märkte mit dieser Technik.[429] Da die Richtlinien zu Kraftfahrzeugabgasen bisher dem Konzept der optionalen Harmonisierung gefolgt seien, hätte nur ein Teil der Mitgliedstaaten die EG-Regelungen im nationalen Bereich angewandt. Damit sei der Nutzen der Regelung weiten Teilen der Bevölkerung vorenthalten worden, und der Markt sei hinsichtlich der Emissionsvorschriften äußerst zerstückelt. Für einen wirkungsvolleren Gesundheits- und Umweltschutz und für die Einheit des Marktes sei es daher nötig, zum System der totalen Harmonisierung zu wechseln. Der gegenwärtige Zustand sei den Umweltwirkungen abträglich, zwinge außerdem die Industrie zu zusätzlichen Investitionen und führe zu einer beträchtlichen Kostenprogression. Die Umweltabteilung versprach sich von der totalen Harmonisierung ein besseres Ergebnis für die Umwelt, da die EG-Bestimmungen nicht mehr durch schwächere nationale Bestimmungen unterlaufen werden konnten.[430]

4.3.4.9 Konflikte im Detail: Die Zweite Lesung im Ministerrat

Nachdem die Kommission im wesentlichen auf den Standpunkt des Parlaments eingeschwenkt war, hatte der Ministerrat die Möglichkeit, entweder die gemeinsame Vorlage mit qualifizierter Mehrheit anzunehmen oder sie einstimmig im Sinne des Gemeinsamen Standpunkts abzuändern. An Einstimmigkeit für eine Abänderung des Kommissionsentwurfs war nicht zu denken, da Dänemark, die Niederlande und Griechenland den Gemeinsamen Standpunkt nicht mittrugen und auch Deutschland den neuen Kommissionsentwurf dem Ratsstandpunkt vom November 1988 vorzog (vgl. auch SPIEGEL, Nr. 16 vom 17.4.1998). Der Rat hatte also nur die Wahl, den gemeinsamen Standpunkt von Parlament und Kommission zu akzeptieren oder die gesamte Vorlage scheitern zu lassen, indem er sie nicht innerhalb der in Art. 149 EWGV vorgesehenen Frist von drei bzw. vier Monaten[431] verabschiedete.

Ein Scheitern hätte bedeutet, daß weiterhin die Grenzwerte der Richtlinie 88/76/EWG gültig gewesen wären. Da diese Richtlinie noch dem Konzept der optionalen Harmonisierung folgte, waren abweichende nationale Regelungen

429 Dieses vorher vom EUB, vom EP und im Rahmen der Minderheitsposition im WSA vorgetragene Argument dürfte ein Beitrag der GD XI sein.

430 Daß die totale Harmonisierung nicht unbedingt die beste umweltpolitische Lösung ist, wurde in Abschnitt 2.3.1.4 diskutiert.

431 In diesem Fall hieß das, die Entscheidung mußte bis zum 17. August 1989 getroffen werden.

zulässig. In der jetzigen Situation war zu befürchten, daß bei einem Scheitern der Kleinwagenvorlage solche nationalen Regelungen getroffen worden wären, und zwar nicht nur in Dänemark, den Niederlanden und Griechenland, sondern möglicherweise auch in Deutschland. Zwar konnten die Hersteller optieren, das heißt, es mußten auch die Pkw zugelassen werden, die den EG-Normen genügten. Doch war auf der Nachfrageseite zumindest in Deutschland und den Niederlanden durch die Subventionen der Trend zum Katalysatorauto mittlerweile so stark geworden, daß sich die Hersteller auf diesen Märkten die Option für die EWG-Betriebserlaubnis nicht leisten konnten. Sie hätten dann also den nationalen Standards – vermutlich den US-83-Standards, vielleicht aber auch den noch strengeren kalifornischen Werten in Deutschland und den Niederlanden sowie den EFTA-Standards in Dänemark – genügen müssen. Die Folge wäre eine zunehmende Uneinheitlichkeit bei den Abgasstandards innerhalb Europas mit entsprechend vielen Modellvarianten gewesen. Die Grenzwerte der zweiten Stufe für Kleinwagen hätten dann zusammen mit der Neudefinition aller Grenzwerte in der konsolidierten Richtlinie geregelt werden müssen. Es bestand die Möglichkeit, daß das Parlament dann für noch strengere Grenzwerte, etwa die kalifornischen, plädierte. Einigte man sich dagegen auf die jetzt von der Kommission vorgeschlagenen Werte 19/5, so waren damit die Werte für alle Hubraumklassen in der neuen Richtlinie präjudiziert.

Der Rat war also gezwungen, sich zumindest im Kern auf den Kommissionsvorschlag zu einigen. Tatsächlich stellte die Einigung auf die Grenzwerte 19/5 zwischen den Mitgliedstaaten bei den Ratsverhandlungen kein Problem mehr dar. Die große Mehrheit der Staaten äußerte sich bereits in der Ad-hoc-Arbeitsgruppe Kraftfahrzeuge zustimmend. Hierbei spielte eine bedeutsame Rolle, daß die Autoindustrie sich zwischenzeitlich darauf eingestellt hatte, daß vorerst am Katalysatorfahrzeug kein Weg vorbeiführte (vgl. SZ vom 9.6.1989). Im Frühjahr 1989 hatte Fiat angekündigt, die gesamte Modellpalette auf Katalysator umzustellen, und auch die britischen Hersteller begannen Katalysatormodelle zu produzieren. Widerstand kam lediglich noch von PSA und Ford GB.[432] Portugal, Irland und Luxemburg vertraten keine dezidierte Position, und lediglich Dänemark beharrte auf Einführung der US-Normen[433] und getrennten HC- und NO_x-Werten. Die Kommission wurde veranlaßt, den Artikel 4 des überprüften Vorschlags präziser zu formulieren, so daß klar daraus hervorging, daß die strengeren Normen in der zukünftigen konsolidierten Richtlinie auf alle

432 Vgl. die Angaben oben in Abschnitt 4.3.4.1; vgl. auch La Stampa vom 21.3.1989: »Arrivano le Fiat ecologiche«, wo ein Überblick über Fiat-, Lancia- und Alfa Romeo-Modelle mit Katalysator gegeben wird.

433 Die Gleichwertigkeit der 19/5 mit den US-83-Normen wurde von Dänemark bezweifelt.

Hubraumklassen ausgedehnt werden sollten. Auch die Einigung auf die totale Harmonisierung bereitete keine Schwierigkeiten. Ebenfalls einig waren sich die Mehrheit der Mitgliedstaaten aber in der Ablehnung der von der Kommission vorgeschlagenen Zwischenphase mit den Grenzwerten 30/8. Die Automobilindustrie hatte sich einhellig gegen eine Zwischenstufe ausgesprochen, da der betriebs- und volkswirtschaftliche Aufwand für die zweijährige Zwischenphase in keinem Verhältnis zum Nutzen für die Umwelt stehe. Fiat-Präsident Agnelli hatte diesen Zwischenschritt sogar als »Desaster für die europäische Automobilindustrie« bezeichnet.[434]

Die Diskussionen im Rat konzentrierten sich deshalb auf die Fragen, zu welchem Termin die Grenzwerte 19/5 eingeführt werden sollten und ob ein Vorziehen der Einführung mittels nationaler Maßnahmen gestattet werden sollte. Italien und Großbritannien traten dafür ein, die neuen Normen zum 1. Januar 1993 in Kraft zu setzen. Frankreich plädierte für die von der Kommission vorgeschlagenen Termine.[435] Die drei Länder argumentierten, daß die Autoindustrie nicht in der Lage sei, vor 1993 Katalysatormodelle in Massenproduktion anzubieten (vgl. SZ vom 9.6.1989). Irland, Portugal und Luxemburg waren offensichtlich bereit, jeden Termin zu unterstützen. Spanien prüfte den Vorschlag noch. Die anderen Staaten wünschten ein Vorziehen des Einführungszeitpunkts: Belgien und Griechenland so bald wie möglich, die Niederlande zum 1. Januar 1991 und Deutschland zum 1. Oktober 1991. Dänemark plädierte für die schnellstmögliche Einführung der amerikanischen Normen: Die Einführung komme drei Jahre zu spät.[436] Die Kommission sprach sich zunächst noch gegen ein Vorziehen des Einführungstermins für die strengen Normen aus, da die Industrie nicht in Lage sei, die gesamte Produktion so schnell umzustellen, und machte sich damit das Argument der französischen und britischen Autoindustrie (vgl. auch SZ vom 10.6.1989) zu eigen.

Nach der Entscheidung des Parlaments und der Kehrtwendung der Kommission im April drohte Deutschland erneut mit einem Alleingang bei der Einführung des Katalysators. In seiner Regierungserklärung vom 27. April 1989

434 Vgl. Echo de la Bourse vom 17.4.1989: »Normes anti-pollution: pas de ›periode transitoire‹. Declare le président de Fiat«. Der VDA hatte bereits im April den Vorschlag der Kommission begrüßt, den Zwischenschritt abgelehnt und konkrete Forderungen für die konsolidierte Richtlinie aufgestellt (vgl. VDA: Auto 88/89, S. 57).

435 Januar 1993 für neuen Modelle, Oktober 1993 für Neuwagen.

436 Außerdem gehe der Kommissionsvorschlag nicht weit genug: Es fehlten Regelungen für die Verdunstungsemissionen, für die Dauerhaltbarkeit der Abgastechnologien, einige Fahrzeuggruppen seien durch die Richtlinie nicht abgedeckt. Damit waren die N1-Fahrzeuge (Kleinbusse usw.) gemeint.

kündigte Bundeskanzler Kohl an, auch Klein- und Mittelklassewagen in denselben Umfang steuerlich zu fördern, wie dies bisher in der oberen Hubraumklasse der Fall war. Man wolle in der EG durchsetzen, daß ab 1. Oktober 1991 alle neu zugelassenen Pkw mit einem geregelten Drei-Wege-Katalysator ausgerüstet sein müssen. »Notfalls werden wir nationale Regelungen erlassen.«[437] Auch unmittelbar vor der Tagung des Umweltministerrats am 8. und 9. Juni beharrte Töpfer sowohl auf dem Plan zur steuerlichen Förderung als auch darauf, den Katalysator ab Oktober 1991 mit Hilfe einer nationalen Regelung zur Pflicht zu machen (vgl. SZ vom 9.6.1989; VWD-Europa vom 7.6.1989). Die Alleingangsdrohung dürfte zum einen den Zweck verfolgt haben, auf die anderen Mitgliedstaaten Druck auszuüben, um ein Scheitern der Ratsverhandlungen zu verhindern. Die deutsche Regierung wollte deutlich machen, daß im Falle des Scheiterns tatsächlich auch in Deutschland mit der Einführung der US-Normen gerechnet werden mußte. Zum zweiten dürfte in einer Phase zurückgehender Popularität der Regierung diese Drohung sehr stark auf die deutsche Öffentlichkeit hin berechnet gewesen sein, da die Wahrscheinlichkeit, erneut an den anderen Mitgliedstaaten zu scheitern, nunmehr gering war. Die Alleingangsdrohungen der Bundesrepublik wurden in Frankreich scharf kritisiert. Italien hielt sich bedeckt, wohl deshalb, weil Fiat inzwischen die Umstellung auf die Katalysatortechnik weitgehend vollzogen hatte (vgl. VWD-Europa vom 24.4.1989; FR vom 25.4.1989). Neben Deutschland wollten auch die Niederlande, Dänemark und Griechenland die Möglichkeit von erweiterten Steuererleichterungen zugestanden bekommen, um die Einführung des Katalysators zu beschleunigen. Frankreich, Italien und Großbritannien lehnten jede Regelung ab, die die Einheit des Marktes gefährden konnte. Das heißt, sie verwahrten sich sowohl gegen das obligatorische Vorziehen des Termins in einzelnen Mitgliedstaaten als auch gegen die Gewährung von Subventionen im Vorgriff auf die zukünftigen Normen. Die Kommission schlug später als Kompromißmöglichkeit vor, daß die Mitgliedstaaten zwar den Verzicht auf die vorzeitige obligatorische Einführung der neuen Standards erklären, sie dafür aber Steuererleichterungen ermöglichen sollten.

Von französischer Seite wurde während der Ratsverhandlungen die Frage der CO_2-Emissionen der Kraftfahrzeuge aufgeworfen. Frankreich nützte den neu entdeckten Zusammenhang von Kraftfahrzeugabgasen und Treibhauseffekt, auf den unter anderem in der Stellungnahme des Parlaments hingewiesen worden war, verhandlungstaktisch aus. Zunächst wurde der potentielle Einfluß von Magermotoren bei der Verminderung der CO_2-Emissionen hervorgehoben.

437 Vgl. AECC-Newsletter vom 16.5.1989.

Da das Minderungspotential gegenüber herkömmlichen Pkw jedoch nur auf etwa zehn Prozent geschätzt wurde, trug dieses Argument nicht sehr weit. Mit der möglichen CO_2-Reduktion begründete Frankreich im Anschluß jedoch seine erneute Forderung nach einer gemeinschaftsweiten Geschwindigkeitsbegrenzung, ein Argument, das offenbar immer wieder dann benutzt werden konnte, wenn es galt, den Deutschen etwas abzuhandeln.

Bei der Tagung des Ministerrats am 8. und 9. Juni 1989 fand der Rat schließlich mit qualifizierter Mehrheit – gegen die Stimmen Dänemarks und Griechenlands – zu einem Kompromiß.[438] Es bedurfte dazu langer und zäher Verhandlungen, die zu einem großen Teil bilateral, mit der Präsidentschaft oder in geschlossenen Sitzungen geführt wurden, am 8. Juni von Mittag bis nach Mitternacht dauerten und erst am Nachmittag des 9. Juni abgeschlossen werden konnten. Diese lange Verhandlungszeit über Details einer Regelung, über die man sich im Grundsatz einig war, verweist auf ein prinzipielles Problem: Statt auf höchster politischer Ebene lediglich die grundsätzlichen politischen Entscheidungen zu treffen, verhandeln die Minister über Einzelheiten und Fomulierungen. Zu den Grundsatzentscheidungen wäre im Fall der Kleinwagenrichtlinieallenfalls noch die Frage der Steuererleichterungen zu rechnen gewesen. Die diversen zusätzlichen Erklärungen und neuen Bestimmungen, welche die eigentlichen Inhalte der Richtlinie nur am Rande berühren, sind als Ausfluß des Verhandlungsprozesses zu sehen, bei dem zunächst starke Positionen formuliert und Konzessionen dann mit Hilfe optischer Beschönigungen bemäntelt werden.

Der Kompromiß des Rates sah den Fortfall der Zwischenstufe vor. Als Einführungstermine für die neuen Grenzwerte wurden der 1. Juli 1992 für neue Modelle und der 31. Dezember 1992 für alle Neuwagen vorgesehen. Töpfer hatte als Kompromiß zunächst den 1. Oktober 1992 angestrebt, was genau in der Mitte zwischen dem Kommissionsvorschlag und dem deutschen Wunschdatum lag (vgl. SZ vom 10.6.1989). Mit dem Datum 31. Dezember 1992, das wohl aus kosmetischen Gründen nicht 1. Januar 1993 lautete, hatte Töpfer nochmals drei Monate zugegeben. Das heißt, daß sich Italien und Großbritannien mit ihrer Terminvorstellung durchgesetzt hatten. Auf Drängen der deutschen Delegation gab die Kommission eine Protokollerklärung ab, die bestätigte, daß zu diesem Datum tatsächlich alle in Verkehr gebrachten Pkw den neuen Normen genügen müssen.

Dafür hatte sich Töpfer jedoch mit der Forderung nach der Zulässigkeit von steuerlichen Anreizen durchsetzen können. Steuererleichterungen wurden in

438 Vgl. Pressemitteilung des Rates 7087/89 (Presse 102) vom 8./9.6.1989; VWD-Europa vom 8.6.1989; AECC-Newsletter vom 7.7.1989; Neue Zürcher Zeitung vom 11./12.6.1989.

Artikel 3 der Richtlinie unter vier Bedingungen erlaubt: Sie müssen der Kommission notifiziert werden, sie müssen für alle einheimischen und importierten Kfz gelten, sie müssen beim Inkraftreten der obligatorischen Regelung am 31. Dezember 1992 auslaufen, und sie müssen substantiell unter den Kosten der Abgasvermeidungstechnik liegen.[439] Um die britische Zustimmung zu dieser Regelung zu erhalten, erklärte die Kommission, was sie unter »deutlich geringer« versteht: Die Subvention müsse um 15 bis 20 Prozent unter den Anschaffungsmehrkosten liegen (vgl. VWD-Europa vom 9.6.1989). Der geplante deutsche Förderbetrag von 1 100 DM erfülle diese Bedingung. Der niederländischen Delegation wurde von der Kommission versichert, daß der dort geplante Betrag von 1 700 Hfl ebenfalls als den Bedingungen gemäß eingestuft werde. Damit wurde nach niederländischer Ansicht die Klage der Kommission gegen die Niederlande gegenstandslos.

Als ein Entgegenkommen an Frankreich muß die Aufnahme eines neuen Artikels 6 in den Entwurf verstanden werden, in dem sich der Rat verpflichtet, auf Vorschlag der Kommission Maßnahmen zur Begrenzung der CO_2-Emissionen von Kraftfahrzeugen zu beschließen.[440] In den Erwägungsgründen der Richtlinie wurde die notwendige Verringerung der CO_2-Emissionen nunmehr ebenfalls erwähnt. Einer weiteren Forderung Frankreichs wurde dadurch Rechnung getragen, daß der Rat sich auf »besondere Anstrengungen« festlegte, saubere Technologien bei Kfz im Rahmen der EG-Forschungsprogramme zu fördern. Die Kommission erklärte, daß sie so bald wie möglich Vorschläge für gemeinschaftsweite Geschwindigkeitsbegrenzungen und für saubere Lkw vorlegen wolle. Außerdem sollten die jetzt genehmigten wie auch die in der konsolidierten Richtlinie noch festzulegenden Grenzwerte nach ihrer Auffassung eine Geltungsdauer von mindestens fünf Jahren haben. All dies waren französische Wünsche bei den Verhandlungen gewesen.

Schließlich wurde in Artikel 5 der Richtlinie das weitere Programm festgelegt: Der Rat verpflichtete sich, bis Ende 1990 über die konsolidierte Richtlinie zu beschließen. In der neuen Richtlinie sollten auf der Grundlage des erweiterten Testverfahrens die Grenzwerte und Termine für die beiden oberen Hubraumklassen angepaßt und die Kleinwagengrenzwerte, dem neuen Test entspre-

439 Vgl. Pressemitteilung des Rates 7087/89 (Presse 102) vom 8./9.6.1989.

440 Diese Forderung Frankreichs war zwar auf das Tempolimit und die Magermotorentwicklung gerichtet, sie stieß jedoch bei den anderen Mitgliedstaaten nicht auf Widerstand. Deutschland hatte zu dieser Ratssitzung ein Memorandum eingebracht, in dem eine emissionsbezogene Besteuerung von Kraftfahrzeugen vorgeschlagen wurde. Neben den Schadstoffemissionen (HC, CO, NO_x, Partikel) sollte auch der Benzinverbrauch als Bemessungsgrundlage herangezogen werden, um einen Beitrag zur CO_2-Reduktion zu leisten.

chend, umgesetzt werden. Nach einer noch notwendigen sprachlichen Überarbeitung des Entwurfs konnte die Richtlinie bei der Ratstagung am 18. Juli 1989 als A-Punkt verabschiedet werden.[441]

4.3.5 US-Standards für alle Pkw: Die konsolidierte Richtlinie

Da die konsolidierte Richtlinie den vorläufigen Endpunkt der mit der deutschen Initiative von 1983 angestrebten Verschärfung der europäischen Abgasnormen darstellt, soll ihre Geschichte abschließend kurz dargestellt werden.[442] Aufgrund der Vorgaben durch die Luxemburger Beschlüsse von 1985 und die Kleinwagenrichtlinie mußten mit der konsolidierten Richtlinie folgende Aufgaben gelöst werden[443]:

- Der neue europäische Prüfzyklus, der außerstädtische Betriebsweisen berücksichtigt, mußte fertiggestellt werden.
- Die in der Kleinwagenrichtlinie beschlossenen Grenzwerte 19/5 mußten auf der Basis dieses Testzyklus neu ermittelt und für alle Hubraumklassen festgelegt werden.
- Zusätzlich sollte ein Dauerhaltbarkeitstest für die emissionsmindernden Anlagen eingeführt werden.
- Meßverfahren und Grenzwerte für die Verdunstungsemissionen von Pkw mußten entwickelt werden.
- Schließlich sollten die Partikelemissionen von Diesel-Pkw, für die eine zweite Stufe noch ausstand, im Rahmen derselben Richtlinie geregelt werden.

Die Kommission verabschiedete den Vorschlag für die konsolidierte Richtlinie am 20. Dezember 1989, nachdem Differenzen zwischen den GD III und XI über die Höhe der Grenzwerte und zwischen GD III und *GD XVII: Energie* über die Testbedingungen für die Verdunstungsemissionen beigelegt worden waren.[444] Sie entschied sich für einen CO-Standard von 2,72 Gramm pro Kilome-

441 RL 89/458/EWG vom 18.7.1989, ABl. L 226 vom 3.8.1989; vgl. Pressemitteilung des Rates 7970/89 (Presse 134) vom 18.7.1989.

442 Ausführlich wird sich mit diesen neueren Entwicklungen im Bereich der Abgasvorschriften die im Entstehen begriffene Studie von Henning A. Arp befassen.

443 Vgl. z.B. AECC-Newsletter vom 7.7.1989 und 20.9.1989.

444 Dok. KOM (89) 662 endg. vom 2.2.1990, ABl. C 81 vom 30.3.1990; vgl. Pressemitteilung der Kommission, P-86 vom 20.12.1989; AECC-Newsletter vom 22.12.1989; EUB-Pressemitteilung C/140/90, Juni 1990.

ter, einen Summengrenzwert von 0,97 Gramm pro Kilometer und einen Partikelstandard von 0,19 Gramm pro Kilometer.[445] Die in der Kleinwagenrichtlinie vorgesehenen Einführungstermine wurden übernommen. Die Kommission sah vor, daß – alternativ zum neuen europäischen Testverfahren – bis Ende 1995 der amerikanische FTP-75-Test anwendbar bleiben sollte.[446] Dies wurde sowohl von der Autoindustrie[447] und von einigen nationalen Delegationen[448] als auch vom EUB[449] und vom Europäischen Parlament gefordert. Für den Dauerhaltbarkeitstest für emissionsmindernde Anlagen schlug die Kommission drei Alternativen als Option für die Hersteller vor: Erstens übernahm sie den amerikanischen Dauerhaltbarkeitstest für 80 000 Kilometer (50 000 Meilen); zweitens entwarf sie einen europäischen Dauerhaltbarkeitstest über 30 000 Kilometer;[450] drittens sah sie die Möglichkeit vor, bestimmte Verschlechterungsfaktoren für die Grenzwerte zu benutzen.[451] Zur Einschränkung der Verdunstungsemissionen aus Motor und Kurbelgehäuse wurde das amerikanische Prüfverfahren übernommen und an die europäischen Bedingungen angepaßt.[452] Der Grenzwert für die Emission flüchtiger organischer Verbindungen wurde auf 2 Gramm pro Test festgelegt. Dies erfordert den Einbau eines Aktivkohlefilters. Die Kommission verpflichtete sich außerdem, einen Vorschlag zur Minderung von Verdunstungsemissionen bei Verteilung und Lagerung von Benzin vorzulegen.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß gab am 5. Juli 1990 eine im wesentlichen zustimmende Stellungnahme zum Kommissionsentwurf ab.[453] Im Europäischen Parlament wurde der Entwurf wiederum federführend im Umweltausschuß und mitberatend im Verkehrsausschuß behandelt. Während der Verkehrs-

445 Vgl. Dok. KOM (89) 662 endg. vom 2.2.1990, S. 4.

446 Bei den Luxemburger Beschlüssen hatte man sich auf die Beendigung dieser Option bei Einführung des neuen europäischen Testverfahrens geeeinigt. Deshalb schlug die Kommission hier eine Übergangsperiode vor.

447 Vgl. CCMC: New consolidated directive on emission standards for passenger cars, Ref: 537/89 vom 2.11.1989.

448 Deutschland, Dänemark und die Niederlande waren ja weiterhin an der Zulassung nach US-Standards interessiert.

449 EUB: Draft Position on Commission Proposals to Reduce Car Exhausts vom 2.5.1990.

450 Dies war ein Vorschlag der französischen Regierung, der zum Ziel hatte, die hohen Testkosten zu vermindern.

451 Einige Delegationen, z.B. die der Niederlande, hätten eine Regelung der Überwachung der Fahrzeuge im Verkehr dem Dauerhaltbarkeitstest vorgezogen.

452 Vgl. Dok. KOM (89) 662, S. 7; CCMC: Evaporative Emissions Test Program, Ref: AE/51/89 vom 16.6.1989.

453 Abl. C 225 vom 10.9.1990.

ausschuß den Kommissionsentwurf billigte[454], brachte der Umweltauschuß auf Vorschlag seines Berichterstatters Vittinghoff über 30 Änderungsanträge ein[455], die vom Plenum überwiegend gebilligt wurden.[456] Die wichtigsten Änderungsvorschläge betrafen folgende Forderungen:[457]

- Das Parlament schlug niedrigere Grenzwerte vor als die Kommission, und es führte eine weitere Verschärfungstufe ab 1995 ein, während die Kommission die Grenzwerte für mindestens fünf Jahre fixiert sehen wollte.[458] Die Grenzwertvorschläge des Parlaments orientierten sich an den zukünftigen amerikanischen Grenzwerten.
- Der Serienstandard sollte abgeschafft werden. Die Kommission sollte sich verpflichten, die Grenzwerte alle zwei Jahre an die technische Entwicklung anzupassen.
- Die Option auf den Dauerlauftest über 30 000 Kilometer sollte entfallen, die Verschlechterungsfaktoren wurden härter definiert. Außerdem sprach sich das Parlament gegen einen speziellen Testlauf für schwachmotorisierte Fahrzeuge aus. Der FTP-75-Test sollte als Alternative weiterhin bestehen bleiben.
- Unter bestimmten Bedingungen sollten steuerliche Anreize auch noch nach dem 31. Dezember 1992 gewährt werden können.

Nach Abgabe der Stellungnahme des Europäischen Parlaments änderte die Kommission im November 1990 ihren Vorschlag. Das Parlament konnte hier vor allem zwei Erfolge erringen: Die Kommission stimmte dem Wegfall der Option auf den Dauerlauftest über 30 000 Kilometer zu, und sie verschärfte den Partikelgrenzwert von 0,19 Gramm pro Kilometer auf 0,14 Gramm pro Kilometer. Das Parlament hatte allerdings 0,10 Gramm pro Kilometer gefordert. Auch die Möglichkeit, steuerliche Anreize auch noch nach 1992 zu gewähren, wurde von der Kommission in die Erwägungsgründe der Richtlinie aufgenommen. Außerdem übernahm die Kommission eine Reihe weiterer Änderungsanträge des Parlaments, die aber keine einschneidenden Änderungen bedeuteten.[459]

454 Vgl. Dok. PE 140.222 endg. vom 30.5.1990.

455 Vgl. Dok. PE 141.312 endg. vom 24.7.1990.

456 Vgl. Abl. C 260 vom 15.10.1990, S. 93 ff.

457 Vgl. die Stellungnahme des EUB und des VDA zu den parlamentarischen Änderungswünschen: EUB-Pressemitteilung KT/lob-C/183/90, Juli 1990; VDA: Stellungnahme zu den von Kurt Vittinghoff vorgelegten Änderungsanträgen zum Vorschlag der Kommission, Frankfurt, unv. Ms. vom 11.7.1990.

458 Dies war ein Ausfluß der französischen Forderung bei der Kleinwagenrichtlinie.

459 Dok. KOM (90) 493 endg., ABl. C 281 vom 9.11.1990.

Der Umweltministerrat beschäftigte sich erstmals am 22. und 23. März 1990 mit dem Vorschlag, wobei die Kernpunkte des Entwurfs, die neuen Grenzwerte für alle Klassen, »positiv aufgenommen« wurden.[460] In einer Orientierungsaussprache wurden die Differenzen festgestellt. Einige Delegationen traten wieder für einen separaten NO_x-Grenzwert ein[461], andere favorisierten einen strengeren Partikelgrenzwert.[462] Hinsichtlich der Beibehaltung des FTP-75-Tests als Option waren die Mitgliedstaaten geteilter Meinung: Während sich Deutschland und Großbritannien dafür aussprachen, wollten Frankreich und die Niederlande diese Möglichkeit abschaffen. Gegenstand der Diskussion waren außerdem wieder die Möglichkeit finanzieller Anreize und die Bedingungen[463] dafür sowie die Frage, ob man das System der totalen Harmonisierung beibehalten solle. Bei der Ratssitzung vom 6. bis 8. Juni 1990 ergaben sich keine neuen Gesichtspunkte. Da die Stellungnahme des Parlaments noch fehlte, beschloß der Rat, es um ein Dringlichkeitsverfahren zu bitten. Er wolle den Gemeinsamen Standpunkt bei der nächsten Tagung im Oktober verabschieden.[464] Bei der Tagung am 29. und 30. Oktober konnte der Rat jedoch nicht zu einer Einigung finden, da die Differenzen hinsichtlich der Grenzwerte und in der Frage des Zeitraums bis zu einer neuen Verschärfung noch nicht beigelegt waren.[465]

Auf der Basis des geänderten Kommissionsvorschlags fand der Rat dann in der Sitzung vom 20. und 21. Dezember 1990 zu einem Gemeinsamen Standpunkt. Grenzwerte und Einführungstermine für die gasförmigem Emissionen wurden – wie im Kommissionsentwurf festgelegt – beibehalten, ebenso der von der Kommission gesenkte Partikelgrenzwert. Auf den Dauerlauftest über 30 000 Kilometer wurde verzichtet. Außerdem einigte man sich darauf, daß der Rat vor Ende 1993 zu einem Beschluß über eine erneute Senkung der Grenzwerte kommen muß. Die neuen Werte sollten aber nicht vor dem 1. Januar 1996 in Kraft treten. Ein freiwilliges Vorziehen der Einführung mit Hilfe steuerlicher Anreize solle vom Zeitpunkt des Beschlusses der Werte an erlaubt sein.[466] Das Parlament hatte sich mit seinen Grenzwertvorschlägen für die nächste Verschärfungsstufe an den amerikanischen Normen von 1993 orientiert. Der Rat

460 Pressemitteilung des Rates 5329/90 vom 22./23.3.1990; vgl. AECC-Newsletter vom 16.4.1990.

461 Deutschland, Dänemark und die Niederlande.

462 Deutschland, Dänemark und Griechenland.

463 Frankreich forderte hier eine größere Disziplin der Mitgliedstaaten.

464 Vgl. Pressemitteilung des Rates 6715/90 (Presse 81) vom 7.6.1990.

465 Vgl. Pressemitteilung des Rates 9582/90 (Presse 168) vom 29./30.10.1990.

466 Vgl. Pressemitteilung des Rates 11030/90 (Presse 240) vom 20./21.12.1990.

legte sich jedoch nicht fest. Der Umweltkommissar deutete aber in der Zweiten Lesung vor dem Parlament an, daß die Kommission die auf das europäische Testverfahren übertragenen US-Standards vorschlagen werde.[467]

Das Europäische Parlament befand am 12. Juni 1991 in Zweiter Lesung über den Gemeinsamen Standpunkt.[468] Von den 24 Änderungsanträgen des Berichterstatters zum Gemeinsamen Standpunkt, die im wesentlichen die Änderungsanträge aus der Ersten Lesung wieder aufnahmen, erreichten nur drei die erforderliche absolute Mehrheit im Parlament, bei allen anderen lag die Zahl der Ja-Stimmen mehr oder weniger knapp darunter.[469] Bei nur einem der drei angenommenen Änderungsanträge, der sich auf die Forschungsförderung bezog, hatte die Kommission erklärt, sie könne ihn akzeptieren. Diese marginale Änderung wurde in die Richtlinie übernommen. Ansonsten entsprach die Richtlinie dem Gemeinsamen Standpunkt des Rates. Der Rat konnte die Richtlinie schließlich am 26. Juni 1991 verabschieden.[470]

4.3.6 Die abgaspolitische Wende 1989

Die in der Kleinwagenrichtlinie festgelegten Grenzwerte 19/5 kamen den US-Standards von 1983, dem ursprünglichen Ziel der deutschen Initiative von 1983, immerhin ziemlich nahe.[471] Sie konnten in der Regel nur durch den Einsatz eines elektronisch geregelten Drei-Wege-Katalystors erfüllt werden. Die Kleinwagenstandards präjudizierten die Werte für die beiden anderen Pkw-Klassen, so daß die US-Standards ab 1993 verbindlich wurden: mit siebenjähriger Verspätung gegenüber der ursprünglichen deutschen Forderung, aber gegen die Wünsche der Mehrzahl der automobilproduzierenden Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft. Was waren die Ursachen für diese überraschende

467 ABl. EP, Nr. 3-406 vom 11.6.1991, S. 135.

468 ABl. C 183 vom 15.7.1991, S. 143.

469 Die Stimmen für die Änderungen waren bei den meisten Anträgen etwa vier- bis fünfmal so viele wie die Gegenstimmen; vgl. ABl. C 183 vom 15.7.1991, S. 103 ff.

470 RL 91/441/EWG vom 26.6.1991, ABl. L 242 vom 30.8.1991.

471 Vom SPIEGEL wurden die Beschlüsse als »politisches Windei« kritisiert. Die Grenzwerte seien entgegen der Behauptung längst nicht so streng wie die US-Normen und erforderten keinen geregelten Katalysator (SPIEGEL vom 12.6.1989). Tatsächlich entsprachen die Grenzwerte – auch nach Meinung Dänemarks – nicht ganz den US-Standards, die von Walsh mit 16/4,5 und in den Niederlanden mit 12/4,5 angegeben worden waren. Das Bundesumweltministerium trat den Behauptungen des SPIEGEL unter Bezugnahme auf die europäischen Institutionen entgegen; vgl. Pressemitteilung des BMU vom 19.6.1989.

Wende in der EG-Abgaspolitik, die schon als »the 1989 miracle« (Dietz/van der Straaten/van der Velde 1991, S. 71) bezeichnet wurde?

Das Ergebnis der Kleinwagenentscheidung ist mit Sicherheit keine Lösung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Sie entspricht, was die technische Lösung betrifft, den Forderungen der »Vorreiter«-Staaten Deutschland und Niederlande. Der Grenzwert selbst ist mit 19/5 sogar noch etwas strenger als die von diesen Staaten geforderten Werte 20/5. Hinzu kommt, daß auch die von diesen Staaten geforderten Steuererleichterungen durchgesetzt wurden. Die ursprüngliche Grenzwertforderung der »Bremser«-Staaten Frankreich, Großbritannien und Italien betrug 35/12. Auf beiden Seiten gab es jeweils noch weitergehende Forderungen: einerseits Dänemark mit dem Wunsch nach Übernahme der US-Standards und US-Testprozeduren sowie einem separaten NO_x-Wert und andererseits Spanien mit der Forderung 43/14.

Die Lösung im Sinne der umweltpolitisch fortschrittlichen Länder wurde jedoch nicht im Ministerrat gefunden. Der Gemeinsame Standpunkt vom November 1988 mit den Grenzwerten 30/8 kann zwar ebenfalls nicht als kleinster gemeinsamer Nenner bezeichnet werden, lag diesem aber deutlich näher als der Position der »Vorreiter«-Länder. Obwohl diese Staaten über eine Sperrminorität verfügten, nutzten sie die neue Möglichkeit, mit qualifizierter Mehrheit zu entscheiden, nicht zur Durchsetzung ihrer Forderung. Die Paketlösung mit der Großfeuerungsanlagenrichtlinie veranlaßte die Bundesrepublik zu dieser weitreichenden Konzession an die »Bremser«-Staaten. Die durch die Einheitliche Europäische Akte und die Begründung der Abgasrichtlinien auf Art. 100a EWGV erfolgte Veränderung der Entscheidungsregeln im Ministerrat von Einstimmigkeit zu qualifizierter Mehrheit hatte also nicht die abgaspolitische Wende bewirkt. Die Sperrminorität, über die die »Vorreiter«-Staaten verfügten, hatte keinen anderen Einfluß, als es das Vetorecht jedes Mitgliedstaats auch zuvor schon gehabt hatte. Denkbar wäre sogar, daß unter den Bedingungen der Einstimmigkeit der Rat in der Kleinwagenfrage zu schärferen Normen gefunden hätte, da neben Dänemark auch die Niederlande und Griechenland eine kompromißlose Position einnahmen. Der Widerstand dieser drei Staaten hätte – anders als beim dänischen Veto zu den Luxemburger Beschlüssen – nicht einfach übergangen werden können. Die qualifizierte Mehrheit dürfte sich im Vergleich mit der Einstimmigkeit erst dann für die Umwelt positiv auswirken, wenn die umweltpolitischen »Vorreiter« über die qualifizierte Mehrheit der Stimmen verfügen. Dies würde eine deutliche Veränderung der Präferenzen in den Mitgliedstaaten voraussetzen.

Dennoch wurde die Veränderung der institutionellen Bedingungen durch die Einheitliche Europäische Akte entscheidend für die abgaspolitische Wende

in der EG. Voraussetzung für diese Wende war das Kooperationsverfahren, also die veränderte Kompetenzverteilung zwischen den europäischen Organen. Damit das Europäische Parlament seinen umweltpolitisch fortschrittlichen Standpunkt durchsetzen kann, müssen zwei Bedingungen erfüllt sein: Erstens darf im Rat keine Einstimmigkeit erreichbar sein; zweitens muß sich die Kommission dem Votum des Parlaments anschließen. Außerdem ist es erforderlich, daß das Parlament über nationale und parteipolitische Differenzen hinweg große Einigkeit zeigt, das heißt, daß es den Willen hat, sich gegen den Rat durchzusetzen. Im Falle der Kleinwagenrichtlinie waren alle diese Bedingungen gegeben. Der Wille zur Demonstration der neu erlangten Macht des Parlaments wurde unterstützt durch die bevorstehenden Europawahlen. Zu einem anderen Zeitpunkt wäre die Einigung über Nationen und Fraktionen hinweg wohl nicht so leicht möglich gewesen. Der Rat war in dieser Frage tatsächlich sehr uneins; es war schon schwierig genug gewesen, eine qualifizierte Mehrheit für den Kommissionsvorschlag zustande zu bringen. In jedem Fall konnte das Parlament damit rechnen, daß Dänemark dem Gemeinsamen Standpunkt nicht zustimmen würde, wahrscheinlich auch nicht die Niederlande und Griechenland. Daß die Kommission sich auf die Seite des Parlaments stellte, lag zum einen an dem befürchteten Scheitern der Vorlage, zum anderen aber an einem plötzlichen »greening« der Kommission.

Daß sich der Rat dann auf die Grenzwerte im überprüften Kommissionsvorschlag so verhältnismäßig leicht einigen konnte – es wäre ja auch ein Scheitern der Vorlage denkbar gewesen –, verweist auf Veränderungen außerhalb der institutionellen Bedingungen. Das Umweltbewußtsein war gerade in den Ländern, die in diesem Fall die umweltpolitischen »Bremser« repräsentierten, schlagartig gestiegen. Hinzu kam, daß sich in denselben Mitgliedstaaten auch der Widerstand seitens der Automobilindustrie deutlich abgeschwächt hatte. Zu den Veränderungen der institutionellen Bedingungen kamen also Veränderungen bei den Interessenlagen bzw. Präferenzen der Mitgliedstaaten. Zur abgaspolitischen Wende in der EG 1989 trug somit eine ganze Reihe von Faktoren bei (vgl. auch Arp 1991, S. 34).

Während also die zentrale Aussage der Geleitzughypothese, die umweltpolitischen Entscheidungen der EG würden stets auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner getroffen, in diesem Fall nicht zutrifft, so zeigte sich doch bei der Kleinwagenentscheidung an einigen Beispielen deutlich, daß Mitgliedstaaten, die freiwillig mehr tun möchten, von der EG daran gehindert werden. Dänemark und den Niederlanden, die beide ankündigten, die US-Normen und/oder Steuererleichterungen mit Bezug auf die US-Normen einführen zu wollen, wurde sofort mit Vertragsverletzungsverfahren und dem Gang zum EuGH gedroht.

Grund für das Vorgehen der Kommission waren die von einigen Mitgliedstaaten befürchteten Wettbewerbsnachteile. Im Falle Dänemarks wurde die Drohung nicht realisiert, weil die politische Entscheidung dort erst fiel, nachdem sich in der EG die Wende hin zu den US-Standards abzeichnete. Außerdem war Dänemark als Automarkt zu unbedeutend, als daß die anderen Mitgliedstaaten ein großes Interesse an der gerichtlichen Verfolgung gehabt hätten. Das Verfahren gegen die Niederlande wurde jedoch eingeleitet. Erst die Umorientierung der EG auf die US-Normen und die Erlaubnis von Steuererleichterungen in einem festgesetzten Rahmen führte zur Einstellung des Verfahrens.

Der Zeitbedarf für die Kleinwagenentscheidung war mit zweieinhalb Jahren erheblich für eine Entscheidung, deren Grundlinien durch den Luxemburger Kompromiß bereits festgelegt waren. Es ging lediglich um die Fixierung der Grenzwerte der zweiten Stufe für die untere Hubraumklasse. Alle anderen Aspekte einschließlich des Einführungstermins waren bereits entschieden worden. Die Beratungen in der MVEG begannen im Frühjahr 1987, doch konnte die Richtlinie erst im Juli 1989 verabschiedet werden. Ein Jahr dieses Zeitraums entfällt auf die Vorbereitung der Richtlinie durch die Kommission, ein weiteres Jahr auf die Beratungen im Rat, bis ein Gemeinsamer Standpunkt gefunden werden konnte. Zwar brauchte auch das Parlament für die Erste Lesung fast neun Monate, doch verzögerte dies nicht das Verfahren, da der Rat erst Ende 1988 zu einer Einigung gelangte. Durch das Kooperationsverfahren und die Zweite Lesung verlängerte sich die Entscheidungdauer lediglich um ein halbes Jahr. Die lange Dauer erklärt sich daraus, daß während der Verhandlungen in der MVEG und in der Ratsarbeitsgruppe einige Mitgliedstaaten versuchten, den Luxemburger Kompromiß bei der Kleinwagenregelung erneut in Frage zu stellen, indem sie wieder die US-Standards forderten. Dies hatte den Widerstand anderer Mitgliedstaaten zur Folge, weshalb die Einigung in der Arbeitsgruppe der Kommission und im Rat sehr langwierig war. Die eigentliche Wende im Frühjahr 1989 hin zu den US-Normen ging dann sehr rasch vonstatten.

4.4 Implementation und Outcome

4.4.1 Implementation in den Mitgliedstaaten

4.4.1.1 Die Umsetzung der Abgasrichtlinien

Zum Abschluß dieses Kapitels soll noch ein Blick auf die Umsetzung der Abgasrichtlinien und – soweit möglich – auf das Resultat der Umsetzung, den umweltpolitischen Outcome, geworfen werden. Die Implementationsprozesse in den Mitgliedstaaten selbst sind nicht Gegenstand der Arbeit, doch soll ein Überblick über die Umsetzung der Abgasrichtlinien in nationales Recht und über die von der Kommission in diesem Zusammenhang eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren gegeben werden. Dies erlaubt, den dritten Teil der Geleitzughypothese – daß Mitgliedstaaten, die dem gemeinschaftlich beschlossenen umweltpolitischen Tempo nicht folgen können oder wollen, nicht daran gehindert werden können – zumindest in einem Aspekt zu beleuchten. Die von der Kommission durchgeführte Kontrolle der Umsetzung und Implementation gibt Aufschluß über Abweichungen der nationalen Umsetzungsakte von den EG-Richtlinien nach unten oder nach oben. Abweichungen sind grundsätzlich möglich durch in den Richtlinien vorgesehene Abweichungsspielräume, durch unrichtige Umsetzung und durch systematische mangelhafte Anwendung. Im Falle der Abgasrichtlinien boten die Bestimmungen zu den Steuererleichterungen, die von den Mitgliedstaaten unterschiedlich interpretiert wurden und gegen die auch bewußt verstoßen wurde, einigen Anlaß zum Nachhaken der Kommission. Die folgenden Übersichten geben Auskunft über die Umsetzung der hier behandelten Abgasrichtlinien 88/76/EWG und 89/458/EWG, über Verzögerungen bei der Umsetzung und über die von der Kommission eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren.

Übersicht 4.6 zeigt, daß die Mitteilung über die Umsetzung des Luxemburger Kompromisses (Richtlinie 88/76/EWG) durch die meisten Mitgliedstaaten mit deutlicher Verspätung erfolgte. Das bedeutete in den meisten Fällen auch, daß die Richtlinie, die zum 1. Juli 1988 in Kraft trat, verspätet umgesetzt worden war. Rechtzeitig in Kraft gesetzt wurde die Richtlinie lediglich in Deutschland, Frankreich und Großbritannien. Im Januar 1989 erhielten Italien, Luxemburg und die Niederlande eine informelle Aufforderung, die Umsetzung mitzuteilen. Da in Griechenland offensichtlich keine Umsetzung betrieben wurde, sandte die Kommission im August 1989 ein Fristsetzungsschreiben und im Mai 1990 eine mit Gründen versehene Stellungnahme. Die Kommission verzichtete

Übersicht 4.6: Umsetzung der Richtlinie 88/76/EWG in den Mitgliedstaaten, Umsetzungsfrist: 1. Juli 1988

	Mitteilung der Umsetzung	Fristsetzungsschreiben		Mit Gründen versehene Stellungnahme		Gerichtshof
		Datum	Grund	Datum	Grund	
Belgien	10/88					
Dänemark	10/88					
Deutschland	o.D.					
Frankreich	o.D.					
Griechenland	11/91	8/89	NÜ	5/90, VE	NM	
Großbritannien	7/88					
Irland	3/89					
Italien	11/88			1/89[a]	NM	
Luxemburg	4/89			1/89[a]	NM	
Niederlande	2/89			1/89[a]	NM	
Portugal	11/89					
Spanien	4/89					

o.D.: ohne Datum
VE: Verfahren eingestellt
NM: Nicht-Mitteilung der Umsetzung
NÜ: Nicht-Übereinstimmung mit der Richtlinie
a Informelles Schreiben.
Quelle: EG-Kommission.

aber zunächst auf einen Gang zum Gerichtshof. Erst im November 1991 teilte Griechenland schließlich mit, daß es habe die Richtlinie 88/76/EWG gleichzeitig mit der Kleinwagenrichtlinie in nationales Recht transformiert.

Die Umsetzungsfrist für die Kleinwagenrichtlinie lief bis zum 1. Januar 1990. Bis dahin hatten lediglich Dänemark, Deutschland, Großbritannien und Portugal die Umsetzung gemeldet. Im Verlauf des Frühjahrs 1990 wurde die Umsetzung dann noch von Frankreich, Irland, Spanien und Belgien mitgeteilt. Griechenland, Italien, Luxemburg und die Niederlande erhielten im Juni 1990 ein Fristsetzungschreiben wegen nicht erfolgter Notifizierung. Die Umsetzungsmaßnahmen wurden von diesen Ländern in der zweiten Jahreshälfte

Übersicht 4.7: Umsetzung der Richtlinie 89/458/EWG in den Mitgliedstaaten, Umsetzungsfrist: 1. Januar 1990

	Mitteilung der Umsetzung	Fristsetzungsschreiben		mit Gründen versehene Stellungnahme		Gerichtshof
		Datum	Grund	Datum	Grund	
Belgien	6/90					
Dänemark	12/89a					
Deutschland	12/89					
Frankreich	1/90					
Griechenland	11/91	6/90	NM			
Großbritannien	12/89a					
Irland	1/90					
Italien	8/90	6/90	NM			
Luxemburg	7/90	6/90	NM			
Niederlande	9/90	6/90	NM			
Portugal	11/89					
Spanien	4/90					

o.D.: ohne Datum
VE: Verfahren eingestellt
NM: Nicht-Mitteilung der Umsetzung
NÜ: Nicht-Übereinstimmung mit der Richtlinie
a partielle Nicht-Übereinstimmung, da optionale Harmonisierung
Quelle: EG-Kommission.

1990, im Fall Griechenlands erst im November 1991 mitgeteilt. In einigen Mitgliedstaaten war die Richtlinie nicht im Sinne des Konzepts der totalen Harmonisierung transformiert worden, sondern weiterhin in optionaler Weise. Zunächst setzte sich die Kommission auf informellem Wege mit diesen Staaten in Verbindung, wodurch dieses Problem teilweise ausgeräumt werden konnte. Bei den verbleibenden Mitgliedstaaten, nämlich Dänemark, Großbritannien, Irland und Luxemburg, verzichtete sie jedoch auf die Einleitung formeller Verfahren wegen Nicht-Übereinstimmung, da die Richtlinie in absehbarer Zeit durch die konsolidierte Richtlinie ersetzt werden sollte, die in jedem Fall eine Neuformulierung der Pkw-Abgas-Rechtsakte erforderlich machte.

4.4.1.2 Abweichungen von Mitgliedstaaten »nach oben«

Die Abgasrichtlinien eröffneten formell gesehen in zweierlei Weise die Möglichkeit, national weitergehenden Umweltschutz zu betreiben, als dies die EG-Richtlinien erforderten. Die Richtlinie 88/76/EWG folgte noch dem Konzept der optionalen Harmonisierung. Jeder Mitgliedstaat hätte also demnach neben der EG-Betriebserlaubnis für Kraftfahrzeuge ein nationales Zulassungsverfahren etablieren können, das strengere Grenzwerte einführte. Da aber die Wahl zwischen beiden Verfahren bei den in- und ausländischen Herstellern lag, war diese Möglichkeit nicht sonderlich wirksam. Nur wenn sich die Hersteller freiwillig der strengeren Anforderung unterwarfen, war auf diese Weise weitergehender Umweltschutz möglich. Dies war insofern unwahrscheinlich, als der bessere Umweltschutz höhere Kosten verursachte, die sich nicht auf die Konsumenten überwälzen ließen. Eine freiwillige Übererfüllung der EG-Norm war deshalb nur mit Hilfe einer Subvention zu bewerkstelligen, die Hersteller und Käufer von den Mehrkosten des höheren Umweltschutzniveaus entlasteten. Die Gewährung von Subventionen war die zweite und in beiden Abgasrichtlinien vorgesehene Möglichkeit für weitergehenden Umweltschutz in den Mitgliedstaaten. Da die Automobilindustrie und einige Mitgliedstaaten befürchteten, daß durch die Subventionen vorwiegend die deutschen und japanischen Hersteller begünstigt würden, die über die größere Erfahrung bei der Produktion von Katalysatormodellen verfügten, wurde diese Möglichkeit jedoch engen Beschränkungen unterworfen. Vor allem mußten die Subventionen auf die zukünftigen EG-Normen bezogen werden, und sie durften nicht strengere Grenzwerte, wie die US-Standards, zugrundelegen. Erlaubt war also nur ein vorzeitiges Einführen der EG-Standards auf freiwilliger Basis.

Von der Möglichkeit der Steuererleichterung machten insgesamt sechs Mitgliedstaaten Gebrauch. Bereits seit den Luxemburger Beschlüssen von 1985 wurden steuerliche Anreize für schadstoffarme Pkw in Deutschland und in den Niederlanden gewährt. Zwischen Herbst 1988 und Frühjahr 1989 entschieden sich auch Luxemburg, Dänemark und Griechenland für die Einführung von Steuererleichterungen, Anfang 1990 schließlich auch Belgien. Die deutschen und die niederländischen Subventionen wurden in dieser Phase nochmals verändert. Die Subventionskonzepte in diesen Ländern sprengten zum Teil die Bedingungen, auf die man sich im Ministerrat geeinigt hatte. Die Kommission überwachte die Einführung steuerlicher Anreize 1989 und 1990 streng, zumal die Verabschiedung der konsolidierten Richtlinie wegen der Vorwürfe Frankreichs an die beihilfegewährenden Staaten erschwert wurde.

In der Bundesrepublik Deutschland trat ab dem 1. Januar 1990 ein neues steuerliches Fördersystem in Kraft, das bis Ende 1992 galt. Der Förderbetrag für Kleinwagen bei Einhaltung der US-Normen bzw. der neuen europäischen Grenzwerte wurde von zuvor 375 auf 1 100 DM angehoben, denselben Betrag, der zuvor schon für die Mittel- und Oberklasse gewährt worden war. Die frühere unterschiedliche Behandlung von Kleinwagen und den beiden anderen Klassen ergab sich aus den Luxemburger Beschlüssen, nach denen Kleinwagen, die die US-Grenzwerte einhielten, nicht stärker gefördert werden durften, als diejenigen, die als »schadstoffarm Stufe C« anerkannt wurden.[472] Während Kleinwagen und Mittelklasse nun bei Einhaltung der US-Norm oder der neuen Kleinwagenwerte aus der Richtlinie 89/458/EWG einen Steuernachlaß erhielten, wurde für Pkw der Oberklasse bei Erstzulassung nach dem 1. Oktober 1988 nichts mehr bezahlt. Denn für diese Gruppe waren nach der deutschen Regelung die Grenzwerte der Luxemburger Beschlüsse, die den Einbau eines geregelten Drei-Wege-Katalysators notwendig machten, obligatorisch geworden. Allerdings wird die Nachrüstung von Pkw *aller* Klassen mit geregelten Katalysatoren ebenfalls mit 1 100 DM gefördert, die Nachrüstung von ungeregelten Katalysatoren in der unteren und mittleren Hubraumklasse mit 550 DM.[473] Ursprünglich war vorgesehen, Kleinwagen nur mit dem höheren Betrag zu fördern, wenn sie dem Anhang IIIA oder der Anlage XXIII genügten, also den US-Standards und dem US-Zertifikationsverfahren, nicht aber, wenn sie die Kleinwagennormen nach der Richtlinie 89/458/EWG einhielten. Da dies den Bestimmungen der Richtlinie widersprach, intervenierte die Kommission. Die Höhe der Förderung wurde von der Kommission jedoch nicht beanstandet.

In den Niederlanden war seit März 1989 das oben beschriebene Fördersystem in Kraft, nach dem Pkw mit über zwei Litern Hubraum mit 1 700 Hfl gefördert wurden, Pkw unter zwei Litern mit 1 700 Hfl, falls sie den US-83-Normen genügten, und mit 850 Hfl, falls sie nur die Euro-Normen erfüllten (vgl. Abschnitt 4.3.4.6; VWD-Europa vom 12.12.1988). Das im Herbst 1988 eingeleitete Verfahren wegen dieser Subvention wurde im November 1989 endgültig eingestellt. Die Kommission monierte jedoch, daß Pkw der oberen Hubraumklasse auch jetzt noch gefördert werden sollten, obwohl nach der niederländischen Umsetzung der Richtlinie 88/76/EWG für diese Gruppe inzwischen

472 Diese Regelung war bereits von deutschen Verwaltungsgerichten als nicht verfassungkonform bewertet worden; so durch ein Urteil des Verwaltungsgerichts Braunschweig vom 16.5.1988, Aktenzeichen 4 a 134/87.

473 Vgl. BMU: Pressemitteilung 79/89 vom 30.8.1989; ADAC: Mitteilungen der Abteilung Fahrzeugtechnik, Merkblatt 16/09-1989: Abgasgrenzwerte und steuerliche Förderung schadstoffarmer Pkw; BT-Drs. 11/5676 vom 14.11.1989.

die US-äquivalente Euro-Norm bereits obligatorisch geworden war. Die Höhe der Förderung wurde – wie im deutschen und dänischen Fall – als akzeptabel bezeichnet. Der Kommission schien ein Betrag von 600 bis 900 ECU mit den Bedingungen der Richtlinie 89/458/EWG vereinbar. Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Steuern beim Autokauf ermittelte die Kommission, daß die Förderbeträge in Deutschland, Dänemark und den Niederlanden jeweils etwa 420 bis 460 ECU entsprachen.

Das dänische System wurde zwar nicht wegen der Höhe der Förderung beanstandet, wohl aber, weil es sich ausschließlich auf die US-Standards (in der Form der schwedischen A12-Verordnung) und nicht auf europäische Normen bezog (vgl. Abschnitt 4.3.4.6). Die Kommission versuchte zwar zu intervenieren, leitete jedoch kein Vertragsverletzungsverfahren ein. Griechenland plante seit Herbst 1988 ebenfalls eine Steuererleichterung, die im Mai 1989 in Kraft trat. Das Beihilfeniveau entsprach etwa 4 000 DM und lag auch bei Berücksichtigung der Steuern über dem von der Kommission als akzeptabel angesehenen Satz (vgl. VWD-vom Europa 9.6.1989). Die Förderung war nach Hubraumklassen gestaffelt und differenzierte nicht zwischen den europäischen und den amerikanischen Normen, weshalb sie auch von der Kommission geduldet wurde, zumal das Förderkonzept der Kommission nicht offziell mitgeteilt worden war.[474] Seit 1988 gab es finanzielle Anreize beim Kauf von Pkw mit geregeltem Katalysator auch in Luxemburg.[475] In Belgien trat ab Juni 1990 ebenfalls eine Regelung in Kraft, nach der beim Kauf von Pkw mit geregelten Katalysatoren eine Steuererleichterung von 16 000 Bfr gewährt wird (vgl. VWD-Europa vom 12.12.1989).

Die Möglichkeit der freiwilligen Beschleunigung des umweltpolitischen Tempos gegenüber der EG-Regelung wurde also von einem Teil der Mitgliedstaaten genutzt, allerdings in den meisten Fällen zu einen relativ späten Zeitpunkt, nämlich 1988 und 1989. Lediglich Deutschland und die Niederlande nutzten diese Möglichkeit schon nach den Luxemburger Beschlüssen. Sobald ein Mitgliedstaat aber über den von der EG gesteckten engen Rahmen freiwilliger Übererfüllung hinausgehen wollte, bemühte sich die Kommission auf informellem Wege oder über die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens, solche Maßnahmen zu verhindern. Ein schnelleres abgaspolitisches Tempo wurde also nur in einem geringen, genau festgelegten Maß zugelassen.

474 Allerdings wurde von einer anderen Generaldirektion ein Vertragsverletzungsverfahren auf der Basis von Art. 95 EWGV eingeleitet, weil ein Unterschied zwischen Importfahrzeugen und den in Griechenland montierten Pkw gemacht wurde.

475 Vgl. EUB, Ref. L/396/88 vom 14.11.1988.

4.4.1.3 Abweichungen von Mitgliedstaaten »nach unten«

Wie sah es nun mit schwächeren Regelungen in den Mitgliedstaaten aus? Solange die Abgasrichtlinien dem Konzept der optionalen Harmonisierung folgten, waren schwächere nationale Regelungen zulässig, die Gemeinschaft konnte sie also nicht verhindern. Nach dem Übergang zur totalen Harmonisierung mußten die nationalen Umsetzungsakte der EG-Regelung genau entsprechen. Abweichungen nach unten werden von der Kommission als Nicht-Übereinstimmung mit der Richtlinie und damit als Vertragsverletzung verfolgt. Die Einführung schwächerer nationaler Abgasgrenzwerte war also nur noch bei der Richtlinie 88/76/EWG möglich. Tatsächlich wurden aber langfristig in keinem Mitgliedstaat schwächere nationale Regelungen aufrechterhalten oder eingeführt. Die beim Luxemburger Kompromiß festgelegten Grenzwerte haben die Mitgliedstaaten auch für die nationalen Zulassungsverfahren übernommen. Dies ist auf das technische Harmonisierungsinteresse der Automobilindustrie zurückzuführen, da sich eine Vielzahl verschiedener Standards letztlich negativ auf die *economies of scale* auswirkt. Allerdings führten einige Staaten die neuen Normen zu einem späteren Zeitpunkt verpflichtend ein, als in der Richtlinie 88/76/EWG vorgesehen war.

Belgien schob die Einführungstermine der neuen Grenzwerte für die Neuwagen in allen drei Hubraumklassen um je drei Monate hinaus, so daß sie nicht am 1. Oktober 1988, sondern am 1. Januar 1989 in Kraft traten. Die Einführungstermine für neue Modelle wurden aber beibehalten. Spanien schob die Einführungstermine sowohl bei neuen Modellen als auch bei Neuwagen jeweils um ein Jahr hinaus. Italien verlegte die Einführungszeitpunkte für Neuwagen um zwei Jahre nach hinten; für neue Modelle behielt es die Termine der Richtlinie aber bei. In mehreren Staaten wurde außerdem der Einführungszeitpunkt für die neuen Modelle in der oberen Hubraumklasse noch zusätzlich hinausgeschoben. In dieser Klasse waren die Normen am schärfsten und der Termin (1. Oktober 1988) war der früheste. Belgien verschob diesen Termin um ein Jahr, Spanien um zwei Jahre, Frankreich und Italien um ein Jahr. Großbritannien, das – wie Frankreich – alle anderen Termine wie in der Richtlinie vorgesehen übernahm, zögerte in der Oberklasse sowohl bei neuen Modellen als auch bei Neuwagen die Einführung um drei Jahre hinaus. In diese Staaten konnten daher die Hersteller ihre älteren Modelle, die den neuen EG-Bestimmungen nicht genügten, noch länger verkaufen. Der Verzögerung wurden aber durch die spätere abgaspolitische Entwicklung Grenzen gesetzt. Nach Verabschiedung der Kleinwagen- und der konsolidierten Richtlinie müssen nunmehr ab 1. Januar 1993 alle neuzugelassenen Pkw mit geregeltem Katalysator ausge-

rüstet sein. Da diese beiden Richtlinien totale Harmonisierung vorsehen, sind die Termine bindend.

4.4.2 Die Auswirkungen auf die Umwelt

4.4.2.1 Die Versorgung mit bleifreiem Benzin

Der umweltpolitische Outcome der beiden EG-Richtlinien zu den Pkw-Abgasen von 1987 und 1989 ist vorerst nur sehr schwer abzuschätzen. Zum einem begann die Implementationsfrist erst ab Oktober 1988 zu laufen: zunächst für die obere Hubraumklasse, dann für die erste Stufe der Kleinwagennormen und für die Mittelklasse; für die US-äquivalenten Kleinwagennormen bzw. die neuen Normen der konsolidierten Richtlinie begann die Implementation erst ab Januar 1993. Soweit nicht Maßnahmen zur vorzeitigen Einführung der Grenzwerte ergriffen wurden, kann eine Auswirkung der beiden Richtlinien noch gar nicht erwartet werden. Zum anderen ist die Datenlage außerordentlich schlecht. Soweit überhaupt Daten zu den relevanten Emissionen oder Umweltschäden vorliegen, ist das neueste Jahr 1989, in Einzelfällen 1990. Als Indikatoren für die Wirkungen der Richtlinien kann die Versorgung mit bleifreiem Benzin und die Zulassung schadstoffarmer Pkw herangezogen werden. Während die Versorgung mit bleifreiem Benzin in Europa einigermaßen gut dokumentiert ist, liegen Zulassungsdaten zu Kraftfahrzeugen, die nach Schadstoffarmut differenzieren, nur für die Bundesrepublik Deutschland und die Niederlande vor. Eine Beurteilung des Outcome ist also nur sehr begrenzt möglich.

Zur Förderung des Absatzes von bleifreiem Benzin führten zunächst einige, später dann alle Staaten die differenzierte Besteuerung von bleifreiem und verbleitem Benzin ein. Nach der Verabschiedung der Richtlinie 85/210/EWG zum Bleigehalt von Benzin 1985 hatten zunächst Deutschland, Dänemark und die Niederlande zu diesem Instrument gegriffen; 1988 schlossen sich Großbritannien und Luxemburg an, 1989 Belgien und Irland.[476] Die restlichen Mitgliedstaaten zogen schließlich 1990 und 1991 nach, nachdem die Kommission bereits 1989 einen Vorschlag für eine feste Steuerdifferenz zwischen beiden Benzinsorten gemacht hatte.[477] Die Höhe der Steuerdifferenz schwankte zwischen den Mitgliedstaaten und auch im Zeitablauf. So wurde in der Bundesrepublik

476 Vgl. zu diesen Ausgaben KOM: Der Zustand der Umwelt, 1992; vgl. VWD-Europa vom 1.12.1989.

477 Erstmals hatte die Kommission bereits 1987 im Rahmen der Harmonisierung der Mineralölsteuer einen solchen Vorschlag gemacht; vgl. VWD-Europa vom 20.8.1987.

die Steuerspreizung mehrfach verändert, da sie anfangs nicht die gewünschte Wirkung erzielte. Die Spreizung wurde von anfangs vier Pfennigen pro Liter 1986 auf sieben Pfennig erhöht und sollte bis 1989 schrittweise wieder auf fünf Pfennig abgesenkt werden. Da aber der Bleifreiabsatz immer noch hinter den Erwartungen der Bundesregierung zurückblieb, wurde 1989 die Steuerdifferenz erneut auf sieben Pfennig angehoben.[478]

Die Gewährung eines erniedrigten Steuersatzes bedeutete jedoch noch nicht notwendig einen Preisvorteil für das bleifreie Benzin. Da dieses wegen der geringeren Klopffestigkeit höhere Herstellungskosten verursachte, war es teurer als das verbleite Benzin. Um einen Preisvorteil für bleifreies Benzin zu erreichen, mußten die höheren Herstellungskosten kompensiert werden. 1987 bestand ein Preisvorteil für Super bleifrei nur in Dänemark, Deutschland und den Niederlanden bestand. In den anderen Staaten, die zu diesem Zeitpunkt noch keine Steuerdifferenzierung eingeführt hatten, war das verbleite Superbenzin billiger. Sobald jedoch die Steuer für bleifreies Benzin gesenkt wurde, gaben die Mineralölgesellschaften diesen Vorteil an die Tankstellen weiter: Nach Einführung der Steuerspreizung in Großbritannien und Luxemburg wurde auch dort das bleifreie Benzin billiger angeboten. 1990 war lediglich noch in Spanien und teilweise in Frankreich das verbleite Superbenzin teurer als das bleifreie.[479]

Wie die Tabelle 4.10 zeigt, entwickelte sich das Angebot bleifreien Benzins an den Tankstellen in den meisten Mitgliedstaaten sehr schleppend. Spitzenreiter waren auch hier wieder Dänemark, Deutschland und die Niederlande. Hinsichtlich der Benzinsorten Super oder Normal setzten die Mitgliedstaaten unterschiedliche Prioritäten. In den meisten Staaten wurde vor allem das Angebot von Super bleifrei forciert, in Deutschland und anfangs auch in den Niederlanden Normal bleifrei. Ursache für die unterschiedlichen Prioritäten war zum einen der Kleinwagenanteil am nationalen Kraftfahrzeugpark, zum anderen die Tatsache, daß zunächst überwiegend Normal bleifrei zur Verfügung stand, da dessen Produktion technisch einfacher ist. Staaten, die sehr rasch auf bleifreies Benzin umstellen wollten, waren also zunächst auf Normal angewiesen.

In Deutschland boten bereits 1985 knapp 30 Prozent der Tankstellen bleifreies Normalbenzin an, gut 15 Prozent Super bleifrei. Ab Anfang 1988 waren dann alle Tankstellen mit einer Normal-bleifrei-Säule ausgerüstet, über drei

478 Vgl. zur Steuerspreizung in Deutschland und zur Preisentwicklung Westheide 1987, S. 50 ff.; MWV-Aktuell 09/85 vom 27.9.1985; MWV-Aktuell 02/88 vom 8.2.1988.

479 Vgl. VWD-Europa vom 6.7.1987; BMU-Pressemitteilungen 48/90 vom 29.3.1990 und 41/90 vom 17.5.1988.

Tabelle 4.10: Zahl der mit Bleifrei-Säulen ausgestatteten Tankstellen in den EG-Mitgliedstaaten, Anzahl und als Anteil an allen Tankstellen, 1986 bis 1990[a]

	1986[b]	1987[b]	1988[b]		1989[c]		1989[d]		1990[e]	
			abs.	v.H.	abs.	v.H.	abs.	v.H.	abs.	v.H.
Belgien	50	105	700	15	3 706	69,8	4 000	76,2	4 000	76,2
Dänemark	900	2 000	2 930	90	2 500	71,4	3 253	100,0	3 253	100,0
Deutschland	13 000	19 200	18 658	100	18 928	100,0	18 928	100,0	18 271	100,0
Frankreich	89	330	1 200	4	1 200	4,1	6 000	21,4	8 000	29,1
Griechenland	50	215	215	4	172	3,0	227	4,0	400	7,3
Großbritannien	174	715	4 157	21	8 500	42,5	10 000	50,0	18 173	92,0
Irland	0	30	400	13	400	12,7	220	7,0	500	17,1
Italien	72	1 258	5 120	15	6 000	20,0	6 000	17,5	16 000	51,6
Luxemburg	21	179	375	94	391	90,7	391	90,7	431	100,0
Niederlande	7 500	7 500	7 300	100	1 894[f]	100,0	7 600	100,0	7 573	100,0
Portugal	0	35	50	3	46	2,7	35	2,0	58	3,4
Spanien	65	82	98	2	127	3,5	213	4,5	196	4,3

a 1986 bis 1988 nach Angaben der EG-Kommission; 1989 und 1990 nach Angaben des BMU.

b Jeweils am Jahresende.

c Im Mai.

d Im August.

e Im März.

f Die Angabe ist offensichtlich fehlerhaft.

Quellen: KOM: Der Zustand der Umwelt, 1992; BMU-Pressemitteilungen 57/89 vom 27.6.1989, 77/89 vom 21.8.1989, 48/90 vom 29.3.1990.

Viertel boten auch bleifreies Superbenzin an. Bis Ende 1990 wuchs diese Zahl auf 95 Prozent. Diese fast vollständige Versorgung mit beiden Benzinsorten wurde duch das Verbot von bleihaltigem Normalbenzin ab Februar 1988 begünstigt. Auf diese Weise wurde den Tankstellenbetreibern erspart, eine zusätzliche Säule aufzustellen. Eine bereits vorhandene Bleifrei-Säule konnte damit für das Angebot von Super bleifrei genutzt werden. In Dänemark war nach Angaben des ADAC sogar schon 1986 das Angebot von bleifreiem Benzin flächendeckend.[480] Mit Super bleifrei waren laut ADAC ab 1987 alle Tankstellen ausgerüstet; laut Angaben der EG-Kommission waren es aber erst 1988 100 Prozent, laut Angaben des Bundesumweltministeriums sogar erst 1989. Die Versorgung mit Normal und Super Plus war auch 1991 noch nicht flächendeckend. Die Niederlande hatten bereits 1985 ein flächendeckendes, 1986 ein hundertprozentiges Angebot von Normal bleifrei und bauten bis 1988 sukzessive das Angebot von Super bleifrei aus. 1989 stellten die Niederlande auf Super um: Nun wurde an allen Tankstellen Super bleifrei angeboten; die Versorgung mit Normal bleifrei und Super Plus ist dagegen auch heute noch nicht flächendeckend. Sehr rasch stellte sich auch Luxemburg um: Schon 1986 gab es ein flächendeckendes Angebot von Super bleifrei, was allerdings angesichts der geringen Größe des Landes nicht allzu schwierig war. Ab 1988 boten über 90 Prozent aller Tankstellen bleifreies Benzin an. Inzwischen sind es 100 Prozent.

In allen anderen Mitgliedstaaten wurde die flächendeckende Versorgung mit bleifreiem Superbenzin erst ab 1990 erreicht, in Spanien, Portugal und Griechenland sogar erst 1991. Wie diese drei Staaten boten Italien, Frankreich und Belgien bleifreies Benzin zunächst nur an touristischen Reiserouten an. Mit Einführung der Steuerdifferenzierung 1989 kam in Italien, Frankreich und Belgien der Umschwung. In Großbritannien vollzog sich die Umstellung auf bleifreies Benzin nur unwesentlich schneller als in Frankreich und Italien. 1986 beschränkte sich das Bleifrei-Angebot auf den Großraum London. 1987 und 1988 wurde es allmählich ausgeweitet. Ab 1989 entwickelte sich dann das Bleifrei-Angebot in Großbritannien ganz besonders rasch. Die Versorgung war spätestens ab Ende 1989 flächendeckend, und 1990 boten bereits 92 Prozent aller Tankstellen bleifreies Superbenzin an. Irland hat mit einjähriger Verspätung gegenüber Großbritannien zwar die flächendeckende Versorgung erreicht, doch waren auch 1990 erst 17 Prozent der Tankstellen mit Bleifrei-Säulen ausgerüstet. Griechenland, Portugal und Spanien erreichten erst im Laufe des Jah-

480 Unter flächendeckend verstand der ADAC, daß im Umkreis von 30 Kilometern eine Bleifrei-Tankstelle zu finden war.

res 1991 die flächendeckende Versorgung mit Super bleifrei. 1990 lag der Anteil der Tankstellen mit Bleifrei-Angebot in allen drei Staaten noch unter 10 Prozent. Die Beschleunigung im Jahre 1991 dürfte auch hier auf die Einführung der Steuerdifferenz zurückzuführen sein, die (außer im Falle Spaniens) auch einen Preisvorteil für das bleifreie Benzin zur Folge hatte. Daß die sprunghafte Ausweitung des Bleifrei-Angebots in allen Mitgliedstaaten eng mit der Einführungen der Steuerdifferenz korreliert, macht die Wirksamkeit dieses Instruments deutlich.

Während die flächendeckende Versorgung mit bleifreiem Benzin in Westeuropa nun sichergestellt ist, hält sich der Anteil des Absatzes an bleifreiem Benzin am Gesamtabsatz immer noch in recht engen Grenzen. Tabelle 4.11 zeigt die Absatzentwicklung seit 1987. Am schnellsten gestiegen ist der Absatz in Deutschland, wo bereits 1987 ein Viertel des verkauften Benzins bleifrei war. 1989 wurde die Fünfzigprozentmarke überschritten, und 1990 betrug der Bleifrei-Anteil bereits 68 Prozent. Dänemark und die Niederlande folgen mit 57 bzw. 42 Prozent Bleifrei-Anteil 1990 auf Platz zwei und drei. Deutlich darunter liegen Großbritannien mit 34 und Luxemburg mit 30 Prozent. Ein Viertel macht der Bleifrei-Absatz in Belgien aus. Frankreich und Irland liegen unter 20 Prozent, in Italien sind es gar nur 5 Prozent. Die Schlußlichter mit nicht erwähnenswerten Anteilen bilden Griechenland, Portugal und Spanien.

Die Spitzenposition beim Absatz bleifreien Benzins nehmen wiederum die Staaten ein, die frühzeitig die Steuerdifferenzierung einführten und/oder die vorzeitige Einführung von Katalysatorautos förderten. Da diese Pkw auf bleifreies Benzin angewiesen sind, erhöhte sich der Absatz von bleifreiem Benzin. Weil aber die Katalysatorautos im Bestand nur einen geringen Anteil ausmachten, war dies jedoch nicht der Hauptfaktor. Das zeigt das Beispiel von Dänemark, wo – gemessen an den Niederlanden und Deutschland – der Katalysatoranteil bis 1989 bzw. 1990, als die US-Standards obligatorisch wurden, recht gering war, der Bleifrei-Absatz aber mit am höchsten. Am erstaunlichsten ist die rasche Entwicklung in Großbritannien, wo der Bleifrei-Anteil am Benzinverbrauch 1988 nur ein Prozent betrug, 1990 aber schon 34 Prozent. Hierbei spielten Katalysatorautos mit Sicherheit keine Rolle[481], da die Briten ja die verpflichtende Einführung der Richtlinie 88/76/EWG auf nationaler Ebene und damit die Einführung von Katalysatorautos in der oberen Hubraumklasse um drei Jahre hinausgeschoben hatten. Die Ursache für den raschen Anstieg des

481 Vgl. Boehmer-Christiansen 1991, S. 17: »Nevertheless, as of late 1989, the green car in Britain remained one which is run on unleaded petrol, and not one equipped with a three way catalytic converter.«

Tabelle 4.11: Absatz bleifreien Benzins in den EG-Mitgliedstaaten, in 1000 Tonnen und als Anteil am Gesamtabsatz von Benzin, 1987 bis 1990

	1987		1988		1989		1990	
	1 000 t	v.H.	1 000 t	v.H.	1 000 t	v.H.	1 000 t	v.H.
Belgien	k.A.	-	14	0,5	442	15,4	670	24,5
Dänemark	444	29,0	499	32,1	613	40,1	910	56,6
Deutschland	6 393	25,1	11 570	43,7	15 197	57,5	18 517	67,8
Frankreich	k.A.	-	48	0,3	442	2,4	2 640	14,5
Griechenland	k.A.	-	1	0,1	2	0,2	k.A.	-
Großbritannien	14	0,1	259	1,1	4 648	19,4	8 256	34,0
Irland	k.A.	-	11	1,0	56	6,4	166	18,8
Italien	k.A.	-	89	0,7	270	2,1	704	5,2
Luxemburg	k.A.	-	33	10,0	77	20,4	123	29,9
Niederlande	688	16,8	870	22,2	1 283	32,3	1 682	42,2
Portugal	k.A.	-	2	0,1	2	0,1	k.A.	-
Spanien	4	0,1	13	0,2	28	0,4	70	0,9

Quelle: KOM: Der Zustand der Umwelt, 1992; BMU-Pressemitteilungen 57/89 vom 27.6.1989.

Bleifrei-Absatzes innerhalb von zwei Jahren dürfte vielmehr in der besonderen Sensibilität der britischen Bevölkerung gegenüber den Bleiemissionen zu suchen sein. Die vergleichsweise langsame Zunahme des Absatzes von bleifreien Kraftstoffen in den anderen Staaten läßt sich wahrscheinlich auf Befürchtungen der Besitzer zurückführen, daß das bleifreie Benzin ihren Motoren schade. Tatsächlich konnte aber ein Großteil der seit Ende der siebziger Jahre gebauten Pkw zumindest überwiegend[482] mit bleifreiem Benzin betrieben werden, so daß das Potential für den Bleifrei-Verbrauch selbst in Deutschland erheblich größer gewesen wäre als der faktische Absatz.[483]

482 Beispielsweise genügte es bei vielen Modellen, bei jeder vierten Tankfüllung verbleites Benzin zu tanken.

483 Vgl. z.B. MWV-Aktuell 08/89 vom 4.10.1989. Das Bundesumweltministerium startete deshalb 1988 eine »Bleifrei-Aufklärungsaktion«, die vom Mineralölwirtschaftsverband und den Mineralölfirmen unterstützt wurde; vgl. z.B. BMU-Pressemitteilung 77/88 vom 12.9.1988; MWV-Aktuell 01/86 vom 3.2.1986, 07/86 vom 1.8.1986, 09/88 vom 3.10.1988; MWV-Presseinformation vom 14.3.1986 und 7.2.1989; ARAL AG: Das neue Aral Super Plus. Die ARAL Bleifrei-Information: Chefbroschüre – alles auf einen Blick, 1988.

4.4.2.2 Zulassung schadstoffarmer Kraftfahrzeuge

Zur Zulassung schadstoffarmer Kraftfahrzeuge gibt es nicht annähernd so vollständige Daten wie zur Einführung des bleifreien Benzins. Lediglich für die Bundesrepublik Deutschland und für die Niederlande liegen Zulassungsdaten vor, die nach Schadstoffarmut unterscheiden. Für Deutschland schlüsselt das Kraftfahrtbundesamt die Zulassungs- und Bestandsdaten detailliert nach Schadstoffarmut und Hubraumklassen auf; für die Niederlande veröffentlichte das Umweltministerium eine Statistik nach verwendeten Vermeidungstechniken. Die statistischen Jahrbücher der anderen Mitgliedstaaten weisen Daten zu Zulassung und Bestand von Kfz nach anderen Kriterien aus, etwa nach Größenklassen, nach Regionen und anderen Merkmalen. Auch von den Automobilverbänden waren hierzu keine Daten zu erhalten.

Für die EG insgesamt liegt nur eine Prognose vor, die 1986 im Rahmen einer Studie für die Kommission erstellt wurde. Prognostiziert wurde der Anteil schadstoffarmer Pkw an den Verkäufen bzw. Neuzulassungen (vgl. Tabelle 4.12) und am Bestand[484], und zwar jeweils für die drei Hubraumklassen. Als schadstoffarme Pkw werden dabei solche Autos definiert, die den europäischen Normen genügen, die 1985 beim Luxemburger Kompromiß verabschiedet wurden. Die Prognose beruht auf den 1985 beschlossenen Einführungsdaten und auf Annahmen über den Pkw-Zuwachs und die Ersatznachfrage in der Gemeinschaft. Alle Dieselfahrzeuge werden als schadstoffarm eingestuft; der Dieselanteil an den Neuzulassungen steigt nach dieser Prognose von rund 15 Prozent in 1984 auf 25 Prozent im Jahr 2000. Erst im Jahr 2000 wären gemäß der Prognose alle Neuzulassungen schadstoffarm, 1995 werde der Anteil aber schon 99 Prozent betragen, 1990 immerhin 75 Prozent. Diese Prognose entspricht nicht mehr den Gegebenheiten nach der Verabschiedung der Kleinwagenregelung und der konsolidierten Richtlinie, nach der ab Januar 1993 alle in der EG neu zugelassenen Pkw schadstoffarm sein müssen. Sie kann deshalb sinnvoll nur bis zum Jahr 1990 betrachtet werden, dem Zeitpunkt, ab dem sich die neuen Beschlüsse auf das Käuferverhalten auswirken mußten. Außerdem schließt der Begriff »schadstoffarm nach EG-Norm« inzwischen ja die neuen US-äquivalenten Grenzwerte ein, während zur Zeit der Erstellung der Prognose damit die für die mittlere und untere Hubraumklasse relativ laxen Normen bezeichnet wurden. Die Auswirkungen auf die Umwelt werden also ganz andere sein. Ab 1993 werden alle neu zugelassenen Pkw einen Drei-Wege-Katalysator haben, während bis dahin nur bei den Pkw der oberen Hubraumklasse mit Sicherheit

484 Auf Angaben zum Bestand wird hier verzichtet.

Tabelle 4.12: Anteil schadstoffarmer Pkw an den Verkäufen in der Europäischen Gemeinschaft,[a] in 1 000 und in von Hundert der gesamten Neuzulassungen, 1984 bis 2000 (Prognose von DRI Europe)

Verkäufe Jahr	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1995	2000
Schadstoffarm EG-Norm	1 328,7	1 719,4	2 542,1	3 368,5	4 437,4	5 983,8	7 565,5	8 617,2	10 097,3	10 520,0
v.H.	18,5	27,1	35,4	45,9	60,4	75,5	86,1	99,6	100	14,8
darunter mit										
– Ottomotor[b]	6,0	111,7	605,1	1 359,0	2 388,2	3 867,3	5 395,0	6 420,9	7 803,7	7 943,7
v.H. der Otto-Pkw	0,1	1,5	8,1	18,1	31,3	49,7	68,8	82,2	99,4	100
v.H.	0,06	1,2	6,4	14,3	24,7	39,0	53,8	64,1	77,0	75,5
– bis 1,4 l	0	23,0	134,5	484,3	1 214,9	2 460,5	3 690,0	4 400,8	4 870,8	5 125,6
v.H. dieser Klasse	0	0,5	3,0	10,7	26,4	52,3	77,7	93,0	100	100
v.H.	0	0,3	1,4	5,1	12,6	24,8	36,8	44,0	48,0	48,7
– 1,4 l - 2,0 l	5,3	66,4	379,8	710,4	931,2	1 105,7	1 343,5	1 634,8	2 516,6	2 439,8
v.H. dieser Klasse	0,2	2,5	14,8	27,3	35,3	41,1	49,9	61,5	98,3	100
v.H.	0,06	0,7	4,1	7,5	9,6	11,2	13,4	16,3	24,8	23,2
– über 2,0 l	0,7	21,9	92,2	163,4	243,9	302,1	358,4	385,1	416,7	378,3
v.H. dieser Klasse	0,2	5,3	23,8	43,7	63,8	77,6	89,1	91,9	100	100
v.H.	0,00	0,2	0,9	1,7	2,5	3,0	3,6	3,8	4,2	3,6
– Dieselmotor[c]	1 322,7	1 607,7	1 936,9	2 009,5	2 049,2	2 116,4	2 170,4	2 196,3	2 293,5	2 576,3
v.H. der Diesel-Pkw	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
v.H.	14,7	17,3	20,7	21,1	21,2	21,4	21,7	22,0	22,6	24,5
Verkäufe insgesamt	9 004,3	9 277,0	9 372,6	9 511,7	9 671,6	9 900,6	10 014,2	10 005,5	10 141,2	10 520,0
v.H.	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
– Ottomotor	7 681,6	7 669,3	7 435,7	7 502,2	7 622,4	7 784,2	7 843,8	7 809,23	7 847,7	7 943,7
v.H.	85,3	82,7	79,3	78,9	78,8	78,6	78,3	78,0	77,4	75,5
– Dieselmotor[c]	1 322,7	1 607,7	1 936,9	2 009,5	2 049,2	2 116,4	2 170,4	2 196,3	2 293,5	2 576,3
v.H.	14,7	17,3	20,7	21,1	21,2	21,4	21,7	22,0	22,6	24,5

a »Schadstoffarm«: nach den europäischen Normen, die im Juni 1985 in Luxemburg beschlossen wurden.

b Ungenauigkeiten ergeben sich durch Rundung der Anteile in der Quelle.

c Alle Diesel werden als »schadstoffarm« eingestuft.

Quellen: DRI Europe 1986: European Emissions Control; eigene Berechnungen.

anzunehmen ist, daß sie mit geregelten Katalysatoren ausgerüstet werden konnten.

Im Jahr 1985 wären nach dieser Prognose 1,5 Prozent aller neu zugelassenen Pkw mit Ottomotor schadstoffarm gewesen, 1990 aber schon 69 Prozent. Diese Zahlen zeigen, daß von einer freiwilligen früheren Einführung in beträchtlichem Ausmaß ausgegangen wird, da die Richtlinie 88/76/EWG ab 1988 ja zunächst nur für neue Modelle der oberen Hubraumklasse die Einhaltung der Normen fordert. Der Anteil der schadstoffarmen Fahrzeuge in dieser Klasse wird für 1985 mit 5,3 und für 1990 mit 89 Prozent angenommen.[485] Nur 3,6 Prozent aller Pkw wären danach mit geregeltem Katalysator bestückt gewesen. Die Neuzulassungen in der Mittelklasse sollten 1985 zu 2,5 Prozent schadstoffarm sein und 1990 zu 50 Prozent. Kurz vor dem Einführungstermin 1991/92 sollten, also bereits etwa die Hälfte der neu zugelassenen Fahrzeuge schadstoffarm sein.[486] Bei den Kleinwagen habe der Anteil der schadstoffarmen Pkw an den Verkäufen 1985 nur 0,5 Prozent betragen, 1990 aber bereits 78 Prozent.[487]

Diese Prognose für die gesamte EG mutet recht optimistisch an. Der Verband der Automobilindustrie hatte für Deutschland 1985 ebenfalls eine Prognose des Anteils der schadstoffarmen und bedingt schadstoffarmen Pkw nach Hubraumklassen erstellt.[488] Der VDA prognostizierte in der oberen Hubraumklasse für 1985 einen Anteil von 28 Prozent schadstoffreduzierten Fahrzeugen und für 1990 von 100 Prozent. Er lag damit für 1985 sechsmal so hoch wie DRI Europe; bis 1990 nähern sich die Prognosen aber weitgehend aneinander an. Für die Mittelklasse sagte der VDA für 1985 einen schadstoffarmen Anteil von 46 Prozent und für 1990 von 94 Prozent vorher. Hier liegt der VDA deutlich über den Angaben von DRI Europe. Anders verhält es sich bei den Kleinwagen: Der VDA prognostiziert zwar für 1985 mit 3,1 Prozent mehr schadstoffarme Fahrzeuge als DRI Europe, für 1990 aber weniger, nämlich 68 Prozent. Dies ist darauf zurückzuführen, daß in Deutschland die Kleinwagen, die die 45/15/6 erfüllten, nicht zu den schadstoffreduzierten Pkw gezählt wurden. Ab 1991 wären nach der VDA-Prognose alle in Deutschland zugelassenen Pkw schadstoffreduziert gewesen. Die VDA-Prognose bezieht sich auf Deutschland, ein

485 Das bedeutet, es wird davon ausgegangen, daß auch 1990 noch nicht alle großen Pkw der Richtlinie entsprechen, weil Gebrauch von der Möglichkeit gemacht wird, national schwächere Regelungen aufrechtzuerhalten.

486 Das heißt: die Grenzwerte 30/8 erfüllen.

487 Schadstoffarm bedeutet hier, daß die Grenzwerte 45/15/6 eingehalten werden.

488 Vgl. VDA; TÜV Rheinland: Abgas-Emissionsszenario, 1985, S. 15.

Land, in dem erstens die Autohersteller bereits in beträchtlichen Umfang Katalysatormodelle anboten und diese Entwicklung forcierten, zweitens die Öffentlichkeit voll hinter dem Katalysatorauto stand und drittens der Kauf schadstoffarmer Pkw steuerlich gefördert wurde. Eine ähnliche Situation bestand allenfalls noch in den Niederlanden, sonst in keinem weiteren Mitgliedstaat. Vor diesem Hintergrund erscheint die DRI Europe-Prognose, verglichen mit der des VDA, tatsächlich sehr optimistisch, denn eine vorzeitige Erfüllung der europäischen Normen war nur in diesen beiden Staaten in nennenswerten Ausmaß zu erwarten.

Die Entwicklung in der Bundesrepublik übertraf aber die Prognose des VDA. Tabelle 4.13 zeigt den Anteil der schadstoffreduzierten Fahrzeuge an den Neuzulassungen in Deutschland von 1986 bis 1990. Als »schadstoffarm« werden hier Pkw mit Ottomotor bezeichnet, die den europäischen Standards der oberen und mittleren Hubraumklasse oder den US-Normen entsprechen, als »bedingt schadstoffarm« solche, die ebenfalls eine Steuererleichterung wegen verbesserter Abgaswerte erhalten, obwohl sie die europäischen Normen für die Mittel- und Oberklasse nicht einhalten können, sowie Kleinwagen, die die »Davignon minus 15 Prozent«-Standards erfüllen. Beide Gruppen zusammen sind »schadstoffreduzierte« Fahrzeuge. Die schadstoffarmen Pkw in Tabelle 4.13 entsprechen außer bei den Kleinwagen den schadstoffarmen in der Prognose von DRI Europe. Laut Tabelle 4.13 waren 1986 21,4 Prozent aller Neuzulassungen in Deutschland schadstoffarm (DRI Europe: 27,1 Prozent), 1990 schon 94,9 Prozent (75,5 Prozent). Damit liegt die deutsche Entwicklung zwar deutlich über der DRI Europe-Prognose, weil aber in zehn anderen Mitgliedstaaten die Anteile schadstoffarmer Neuzulassungen wohl beträchtlich unter den deutschen Werten liegen, kann davon ausgegangen werden, daß die Prognose den Trend zum sauberen Auto überschätzt.

In Tabelle 4.13 werden jeweils die Anteile an den gesamten Neuzulassungen mit Ottomotor angegeben; aus der Aufteilung nach Hubraumklassen lassen sich aber die Anteile der schadstoffarmen Pkw an ihrer Klasse ermitteln. Danach waren in der oberen Hubraumklasse 1986 38,3 Prozent schadstoffarm und 12,5 Prozent bedingt schadstoffarm; 1990 waren 99,2 Prozent schadstoffarm und ein geringer Rest bedingt schadstoffarm. In der Mittelklasse waren 1986 bereits 33,3 Prozent schadstoffarm und 6,9 Prozent bedingt schadstoffarm; 1990 waren 99,3 Prozent schadstoffarm und wiederum nur wenige Autos bedingt schadstoffarm. Bei den Kleinwagen gab es 1986 immerhin schon 38 Prozent bedingt schadstoffarme Pkw, wobei zu berücksichtigen ist, daß bis 1989 alle Kleinwagen nur als bedingt schadstoffarm anerkannt werden konnten, auch wenn sie strengere Grenzwerte erfüllten. Insofern gibt hier die Statistik kein

Tabelle 4.13: Anteil der schadstoffarmen Pkw mit Ottomotor an den Neuzulassungen in der Bundesrepublik Deutschland, nach Hubraumklassen, absolut und in von Hundert der gesamten Neuzulassungen, 1986[a] bis 1990

Hubraumklasse	1986		1987		1988		1989		1990	
	abs.	v.H.	abs.	v.H.	abs.	v.H.	abs.	v.H.	abs.	v.H.
Schadstoffarme Pkw[b]										
mit Hubraum	438 695	21,4	1 160 101	49,4	1 554 125	64,1	1 732 277	68,3	2 564 319[c]	94,9[c]
– bis 1399 cm³	–		–		–		–		684 300	25,3
– 1400 - 1999 cm³	339 201	16,5	947 043	40,3	1 262 270	52,1	1 414 456	55,8	1 553 291	57,5
– 2000 cm³ und mehr	99 494	4,9	213 058	9,1	291 855	12,0	317 821	12,5	326 728	12,1
Bedingt schadstoffarme Pkw[b]										
mit Hubraum	396 860	19,3	688 983	29,4	715 638	29,5	738 215	29,1	110 729	4,1
– bis 1399 cm³	294 031	14,3	650 381	27,7	709 560	29,2	736 992	29,1	110 660	4,1
– 1400 - 1999 cm³	69 716	3,4	28 099	1,2	4 470	0,2	340	0	38	0
– 2000 cm³ und mehr	33 113	1,6	10 503	0,5	1 608	0,1	883	0	31	0
Schadstoffreduzierte Pkw[b]										
insgesamt	835 555	40,7	1 849 084	78,8	2 269 763	93,6	2 470 492	97,4	2 675 048	99,0
Pkw-Zulassungen insgesamt[b]										
mit Hubraum	2 052 837	100	2 347 396	100	2 425 123	100	2 537 009	100	2 702 516	100
– bis 1399 cm³	772 316	37,6	800 844	34,1	750 901	31,0	756 317	29,8	806 860	29,9
– 1400 - 1999 cm³	1 017 440	49,6	1 261 583	53,8	1 349 687	55,6	1 448 284	57,1	1 565 981	57,9
– 2000 cm³ und mehr	263 081	12,8	284 969	12,1	324 535	13,4	332 408	13,1	329 675	12,2

a Für 1985 weist das KBA noch nicht nach Hubraumklassen aus.

b Mit Ottomotor.

c Inklusive »schadstoffarm E1«.

Quellen: Kraftfahrtbundesamt: Statistische Mitteilungen, 31. bis 36. Jahrgang, 1985 bis 1991; Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1986 bis 1990.

zutreffendes Bild. Nachdem die Regelung 1990 geändert wurde, zeigte sich die tatsächliche Verteilung auch in der Statistik: 84,6 Prozent der Neuzulassungen bei Kleinwagen waren schadstoffarm und nur 13,7 Prozent bedingt schadstoffarm. Der VDA hatte also die Entwicklung für die obere Hubraumklasse in etwa richtig eingeschätzt, für die Mittelklasse hatte er sie zunächst über- und dann unterschätzt, für die Kleinwagen schließlich hatte er sie deutlich unterschätzt. Bei den Kleinwagen war allerdings ab 1989/90 ein neuer Impuls durch die Kleinwagenrichtlinie und die neuen Steuererleichterungen gegeben worden, was der VDA nicht voraussehen konnte. Insgesamt wurde die Geschwindigkeit der Entwicklung in Deutschland also selbst vom VDA unterschätzt.

In Tabelle 4.14 ist die Zulassungsstatistik des Kraftfahrtbundesamtes nach Schadstoffgruppen zusammengefaßt. Danach wurden 1985 2,1 Prozent der Otto-Pkw nach der US-Norm zugelassen und waren mithin in jedem Fall mit einem geregelten Katalysator ausgerüstet. 1990 lag der Anteil jedoch schon bei 82 Prozent. Die neu zugelassenen Otto-Pkw mit anderen Vermeidungstechniken – in der Tabelle die Summe der unter Europa-Norm und unter den verschiedenen Gruppen »bedingt schadstoffarm« angegebenen Anteile – machten 1985 erst 0,7 Prozent aus, 1988 dann aber schon 48,4 Prozent. Bis 1990 sank die Zahl der nach Euro-Norm oder als »bedingt schadstoffarm« zugelassenen Otto-Pkw dann schlagartig auf nur noch 6,2 Prozent. Dies war die Auswirkung der Kleinwagenrichtlinie und der 1989 beschlossenen neuen Steuererleichterungen für mit Katalysator ausgerüstete Pkw, was insbesondere in der Kleinwagenkategorie zu einer Umorientierung führte.

Den Löwenanteil der schadstoffarmen Fahrzeuge machten 1985 noch die Dieselfahrzeuge aus, die überwiegend ohne technische Änderungen den US- oder Euro-Normen genügten. Drei Viertel der insgesamt 11,3 Prozent schadstoffarmen Pkw unter den Neuzulassungen waren Diesel, ein Viertel Otto-Pkw. 1988 betrug der Dieselanteil an der schadstoffarmen Fahrzeugen noch knapp 14 Prozent (bei 93,7 Prozent schadstoffarmen Neuzulassungen), 1990 nur noch 10 Prozent (von insgesamt 97,9 Prozent). Dies hängt einerseits damit zusammen, daß Otto-Pkw damals erst zunehmend mit schadstoffvermeidenden Techniken ausgerüstet wurden, während der Diesel sozusagen schon schadstoffarm war. Zum anderen liegt es am oben beschriebenen Rückgang des Dieselanteils an den Zulassungen.

Der Umschwung von den anderen schadstoffmindernden Techniken zum geregelten Katalysator in Deutschland vollzog sich vor allem zwischen in der zweiten Jahreshälfte 1989 und 1990. Bis zur Verabschiedung der Kleinwagenrichtlinie hatten ja nur Pkw der oberen Hubraumklasse zur Einhaltung der Euro- oder US-Norm einen geregelten Katalysator benötigt. Während im vier-

Tabelle 4.14: Anteil der schadstoffarmen Pkw an den Neuzulassungen in der Bundesrepublik Deutschland, nach Schadstoffgruppen, absolut und in von Hundert der gesamten Neuzulassungen, 1985 bis 1990

Schadstoffgruppe	1985		1986		1987		1988		1989		1990	
	abs.	v.H.	abs.	v.H.	abs.	v.H.	abs.	v.H.	abs.	v.H.	abs.	v.H.
Anlage XXIII (US-Norm)	131 013	5,5	502 944	17,8	755 366	25,9	1 025 105	36,5	1 362 053	48,1	2 624 917	86,3
darunter mit[a]												
– Ottomotor	50 638	2,1	292 390	10,3	608 100	20,9	912 177	32,5	1 271 015	44,9	2 488 289	81,8
– Dieselmotor	80 374	3,4	210 554	7,5	147 170	5,0	112 759	4,0	90 645	3,2	136 628	4,5
Anlage XXV (Europa-Norm)	118 874	5,0	665 255	23,5	941 161	32,3	878 477	31,3	632 456	22,3	238 685[c]	7,8[c]
darunter mit[a]												
– Ottomotor	1 935	0,1	146 287	5,2	552 001	18,9	641 947	22,9	46 262	16,3	76 468	2,5
– Dieselmotor	116 936	4,9	518 949	18,3	389 152	13,4	236 515	8,4	171 178	6,0	162 217	5,3
Anlage XXIV (bedingt schadstoffarm)												
– Stufe A	8 164	0,3	91 648	3,2	42 215	1,4	15 870	0,6	3 709	0,1	1 326	0,1
darunter mit[a]												
– Ottomotor	6 087	0,2	81 061	2,9	32 732	1,1	5 832	0,2	1 196	0	63	0
– Dieselmotor	2 062	0,1	9 709	0,3	8 960	0,3	9 915	0,4	2 441	0,1	1 263	0,1
– Stufe B	4 618	0,2	21 760	0,8	5 870	0,2	246	0	28	0	8	0
darunter mit[a]												
– Ottomotor	4 616	0,2	21 755	0,8	5 870	0,2	246	0	27	0	8	0
– Dieselmotor	1 024	0,1	6 493	0,2	6 456	0,2	2 633	0,1	3 291	0,1	1 056	0

Tabelle 4.14: Fortsetzung

Schadstoffgruppe	1985 abs.	1985 v.H.	1986 abs.	1986 v.H.	1987 abs.	1987 v.H.	1988 abs.	1988 v.H.	1989 abs.	1989 v.H.	1990 abs.	1990 v.H.
– Stufe C[b]	5 991	0,3	300 524	10,6	656 938	22,5	712 195	25,4	740 308	26,1	111 715	3,7
darunter mit[a]												
– Ottomotor	4 967	0,2	294 030	10,4	650 380	22,3	709 560	25,3	736 992	26,0	110 659	3,7
– Dieselmotor	1 024	0,1	6 493	0,2	6 456	0,2	2 633	0,1	3 291	0,1	1 056	0
Insgesamt schadstoffarm	268 660	11,3	1 582 131	55,9	2 401 550	82,3	2 631 893	93,7	2 738 554	96,6	2 976 651[d]	97,9
darunter mit[a]												
– Ottomotor	68 243	2,9	835 523	29,5	1 849 083	63,4	2 269 762	80,8	2 470 492	87,2	2 675 487	88,0
– Dieselmotor	200 398	8,4	745 710	26,4	551 738	18,9	361 822	12,9	267 555	9,4	301 164	9,9
Pkw-Neuzulassungen insgesamt	2 379 261	100	2 829 438	100	2 915 654	100	2 807 939	100	2 831 740	100	3 040 783	100
darunter mit												
– Ottomotor	1 848 013	77,7	2 052 837	72,6	2 347 396	80,5	2 425 123	86,4	2 537 009	89,6	2 702 516	88,9
– Dieselmotor	530 762	22,3	775 637	27,4	567 511	19,5	382 497	13,6	294 157	10,4	337 640	11,1

a Der Rest (unter 0,1 Prozent) entfällt auf andere Antriebsarten.

b Für Pkw unter 1,4 Litern Hubraum.

c Inklusive »schadstoffarm E1«.

d Darunter mit geregeltem Katalysator: 242 688 = 80,1 Prozent der Neuzulassungen.

Quellen: Kraftfahrtbundesamt: Statistische Mitteilungen, 31. bis 36. Jahrgang, 1985 bis 1991; Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1986 bis 1990.

ten Quartal 1988 der Anteil der mit geregeltem Drei-Wege-Katalysator ausgerüsteten Pkw an allen Neuzulassungen noch 55 Prozent betrug, waren es im vierten Quartal 1989 schon 79 Prozent, und für das Gesamtjahr 1990 waren es schließlich 80,1 Prozent.[489] Importfahrzeuge waren deutlich seltener mit einem geregelten Katalysator ausgerüstet als die deutschen Marken. Der Anteil der Katalysatorfahrzeuge unter den neu zugelassenen ausländischen Pkw betrug 1987 12 Prozent (alle Marken: 20,9 Prozent), 1988 22 Prozent (32,5 Prozent) und im ersten Quartal 1989 schließlich 30 Prozent (60 Prozent). Dabei ist allerdings zu beachten, daß der Kleinwagenanteil bei den Importfahrzeugen mit 38 Prozent erheblich höher lag als bei den deutschen Marken (22 Prozent).[490]

Außer für die Bundesrepublik liegen nur noch für die Niederlande statistische Angaben zu den Anteilen schadstoffarmer Pkw vor. In Tabelle 4.15 werden die zwischen 1986 und 1990 zugelassenen Pkw nach verwendeten Vermeidungstechniken aufgeschlüsselt. 1986 waren insgesamt 26 Prozent der in den Niederlanden verkauften Pkw in irgendeiner Form schadstoffarm, 1990 waren es bereits 97 Prozent. Es fand also eine ähnliche Entwicklung wie in Deutschland statt. Mit geregeltem Drei-Wege-Katalysator waren jedoch 1987[491] erst 1 Prozent der Neufahrzeuge ausgerüstet, 1988 dann 3 Prozent, 1989 49 Prozent und 1990 schließlich 71 Prozent. Diese langsamere Entwicklung als in Deutschland hängt damit zusammen, daß die Steuererleichterung später einsetzte. Offensichtlich brachte erst der 1988 gefaßte Plan, die Einhaltung der US-Standards stärker zu fördern als die EG-Normen, sowie die Verabschiedung der Kleinwagenrichtlinie die Wende hin zum Katalysatorfahrzeug. Mit anderen Schadstofftechniken ausgerüstet – in der Tabelle die Katagorien »schadstoffarm« und »ungeregelter Katalysator« – waren 1986 14 Prozent der Verkäufe, 1988 aber schon 68 Prozent und 1990 dann nur noch 19 Prozent, also auch hier eine ähnliche Entwicklung wie in Deutschland. Der Katalysatoranteil lag 1990 noch um 10 Prozent unter dem deutschen, doch dürfte dieser Rückstand bald aufgeholt sein.[492]

In Dänemark war zumindest der Absatz von Pkw, die den US-Normen genügten, bis 1990 sehr niedrig. Der Anteil dieser Fahrzeuge lag in der ersten Jahreshälfte 1990 noch bei 2 Prozent, schnellte dann aber im Juli 1990, kurz vor

489 Vgl. zu der sprunghaften Entwicklung ab Sommer 1989 die BMU-Pressemitteilungen 68/89 vom 27.7.1989, 114/89 vom 30.10.1989 und 15/90 vom 30.1.1990; Statistische Mitteilungen des Kraftfahrt-Bundesamtes, 36. Jahrgang, Heft 12, Dezember 1990.

490 Vgl. VDIK-Information vom 16.2.1989 und vom 29.5.1989.

491 1986: weniger als ein Prozent.

492 Detaillierte Daten zur Entwicklung der Verkäufe schadstoffarmer Pkw in den Niederlanden gibt Schrama 1994.

Tabelle 4.15: Anteil schadstoffarmer Pkw an den Verkäufen in den Niederlanden,[a,b] in von Hundert, 1986 bis 1990

Fahrzeugtyp	1986	1987	1988	1989	1990
Konventionell[c]	74	37	15	5,5	3
Diesel	12	14	14	13	10
Schadstoffarm[d]	13	34	37	16,5	2
Ungeregelter Katalysator[e]	1[f]	14	31	22	14
Geregelter Katalysator[g]		1	3	43	71
Insgesamt	100	100	100	100	100

a Die Anteile mußten aus Balkengrafiken zurückgerechnet werden, sind also nicht ganz exakt.

b Jeweils gemessen an den Verkäufen im Juni des Jahres.

c Gemäß den Abgasnormen der ECE-Regelung R 15/04.

d Gemäß den Abgasnormen der RL 88/76/EWG (1,4 bis zwei Liter).

e RL 88/76/EWG (über zwei Liter).

f 1986: Kfz mit geregelten und ungeregelten Katalysatoren werden zusammen ausgewiesen.

g US-Norm 1983.

Quellen: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening Milieubeheer; Environmental Program, Progress Report 1988/91, S. 55.

der verpflichtenden Einführung der US-Standards, auf 70 Prozent und müßte ab Oktober 1990, als die schwedische Regelung für Dänemark in Kraft trat, 100 Prozent betragen haben.[493] Für alle anderen Mitgliedstaaten ist anzunehmen, daß der Anteil schadstoffarmer Fahrzeuge sehr niedrig lag. Ab Oktober 1989 mußten nach der Richtlinie 88/76/EWG alle neuzugelassenen Pkw der oberen Hubraumklasse den neuen Normen genügen, also mit einem geregelten Katalysator ausgerüstet sein. Für die Mittelklasse traten die neuen US-äquivalenten Normen erst ab 1993 in Kraft. Die Kleinwagen müssen seit Oktober 1991 den Davignon-Standards genügen, und nach 1993 gelten auch für sie die US-äquivalenten Normen. Der Anteil der oberen Hubraumklasse an den Verkäufen beträgt gemeinschaftsweit etwa 7 Prozent (vgl. Tabelle 4.7 in Abschnitt 4.3.2.7). Da die ab 1989 geltenden Standards für diese Klasse nicht total harmonisiert sind und einige Mitgliedstaaten die nationale, verpflichtende Einfüh-

493 Briefliche Mitteilung des dänischen Umweltministeriums vom August 1990.

rung hinausgeschoben haben, ist damit zu rechnen, daß nicht alle neuzugelassenen Pkw dieser Gruppe in der EG über Drei-Wege-Katalysatoren verfügen. Andererseits dürfte aber in den beiden anderen Klassen zumindest ein kleiner Anteil Pkw zugelassen worden sein, deren Besitzer freiwillig ein Katalysatorfahrzeug gekauft hatten. Insgesamt ist wohl davon auszugehen, daß der Anteil der mit geregeltem Katalysator ausgerüsteten Fahrzeuge an den Neuzulassungen in den neun Mitgliedstaaten, aus denen keinerlei Angaben vorliegen, vor 1991 die Zehnprozentmarke nicht überstieg.

4.4.2.3 Die Schadstoffemissionen

Es ist kaum zu erwarten, daß dieser geringe Anteil schadstoffarmer Kfz bis 1990 zu einer nennenswerten Verbesserung der Schadstoffsituation geführt hat. Die Emission der Schadstoffe NO_x, HC, CO und Blei aus Kraftfahrzeugen dürfte aufgrund der Abgasrichtlinien der EG zwischen 1985 und 1990 allenfalls in der Bundesrepublik und den Niederlanden zurückgegangen sein. Aus einigen Mitgliedstaaten liegen inzwischen Emissionsdaten vor, die bis 1988, teilweise auch bis 1989 reichen, so daß zumindest erste Anhaltspunkte zur Emissionsentwicklung zu gewinnen sind.[494] So gut wie keine Angaben gibt es jedoch zur Immission und zur Verringerung von Umweltschäden durch das Kfz sowie zu den Waldschäden in der EG. Abgesehen davon, daß es wegen der Wirkungsverzögerung noch zu früh ist, als daß Umweltwirkungen der Maßnahmen überhaupt festgestellt werden könnten, wäre bei Veränderungen von Immission und Umweltschäden auch der Beitrag der Abgasbegrenzung bei Pkw nur unter Schwierigkeiten zu isolieren.

Die meisten Informationen liegen zu dem im Zusammenhang mit den Abgasrichtlinien der achtziger Jahre wichtigsten Schadstoff vor, dem NO_x. Tabelle 4.16 zeigt die Entwicklung der NO_x-Emissionen aus dem Verkehr in den Mitgliedstaaten bis 1989, soweit Daten hierzu vorliegen. In Dänemark stieg die Emission von Stickoxiden zwischen 1985 und 1987 leicht an, stabilisierte sich dann jedoch 1988. Der Anteil des Verkehrs steigerte sich kontinuierlich und lag 1988 um 3 Prozent höher als 1985. In Deutschland verlief die Entwicklung ähnlich: Die Emissionen stiegen bis 1987 um 6 Prozent und schienen sich 1988 und 1989 zu stabilisieren. Der Verkehrsanteil stieg zwischen 1985 und 1989 um

494 Nicht verwendet wurden die Angaben zu 1990 und 1991, die dem neuesten OECD-Bericht (OECD: Environmental Data Compendium, 1993) zu entnehmen sind. Die Angaben weichen von den bisher verwendeten Zeitreihen der OECD erheblich ab und stimmen auch nicht mit neueren, noch unveröffentlichten Daten für Deutschland und die Niederlande überein.

Tabelle 4.16: NO_x-Emissionen in den EG-Mitgliedstaaten, mobile Quellen, in 1000 Tonnen NO_2 und in von Hundert der gesamten NO_x-Emissionen, 1980 bis 1989

	1980		1985		1986		1987		1988		1989	
	1 000 t	v.H.	1 000 t	v.H.	1 000 t	v.H.	1 000 t	v.H.	1 000 t	v.H.	1 000 t	v.H.
Belgien	120	37,9										
Dänemark	76	31,5	85	32,8	90	33,7	91	34,7	89	35,7		
Deutschland	1 604	53,8	1 730	58,5	1 818	60,4	1 830	62,5	1 849	64,7	1 837	67,9
Frankreich	1 033	56,3	1 093	69,2	1 146	72,3	1 188	74,0	1 260	76,1	1 342	76,0
Griechenland	137	63,1										
Großbritannien	1 056	43,2	1 160	48,3	1 199	48,4	1 289	50,0	1 378	52,0	1 460	54,3
Irland	20	29,8	19	27,9			54	47,0				
Italien	753	47,5	793	50,9	810	51,6	843	51,1	890	52,2		
Luxemburg	12	52,2	14	63,6								
Niederlande	340	60,9	335	61,2	345	61,1	350	60,5	365	62,4	346	62,9
Portugal	106	63,8	57	59,4	63	57,3	71	61,2	77	63,1		
Spanien	501	52,7	440	53,3								

Quelle: KOM: Der Zustand der Umwelt, 1992.

fast 10 Prozent. In den Niederlanden ergab sich zwischen 1985 und 1988 ein Anstieg der NO_x-Emissionen um rund 10 Prozent, 1989 dann ein Rückgang um etwa 5 Prozent. Auch hier vergrößerte sich der Verkehrsanteil, allerdings um nur 1,7 Prozent. In den drei Staaten, die am meisten für die Implementation verschärfter Abgasgrenzwerte getan hatten, gelang es also allenfalls, den Anstieg der Emissionen zu stoppen. Eine Minderung gegenüber dem Niveau von 1985 ist in keinem Staat erreicht worden. In Dänemark betrug der Anstieg gegenüber 1985 knapp 5 Prozent, in Deutschland 6 Prozent und in den Niederlanden 3 Prozent. In allen anderen Mitgliedstaaten stiegen die NO_x-Emissionen aus mobilen Quellen bis 1988 oder 1989 noch stärker und kontinuierlich an: bis 1989 in Frankreich um 23 Prozent und in Großbritannien um 26 Prozent, bis 1988 in Italien um 12 Prozent und in Portugal sogar um 35 Prozent. Auch der Anteil der verkehrsbedingten Stickoxidemissionen an den gesamten Emissionen erhöhte sich in allen diesen Ländern.

Tabelle 4.17 gibt die Entwicklung der CO-Emissionen aus dem Verkehr von 1985 bis 1989 wieder. Die Begrenzung der CO-Emissionen war das Hauptanliegen der Abgasrichtlinien bis 1983 gewesen. Zumindest in Deutschland, Frankreich und den Niederlanden waren zwischen 1970 und 1985 auch tatsächlich einige Erfolge erzielt worden. Nach 1985 blieben die CO-Emissionen jedoch auch in diesen Staaten etwa auf dem gleichen Niveau, in anderen großen Staaten wie Großbritannien und Italien stiegen sie weiter an. Zu einer spürbaren Verringerung der Emissionen 1989 gegenüber 1985 kam es nur in Deutschland: 1989 lagen sie um 3 Prozent unter dem Niveau von 1985. Auch hier waren die Emissionen aber zunächst angestiegen und erst ab 1988 wieder gesunken. Das gleiche gilt für den Anteil der verkehrsbedingten Emissionen an den gesamten CO-Emissionen. Anders verhielt es sich in den Niederlanden: Hier kam es zunächst zu einer leichten Senkung der CO-Emissionen, ab 1988 wieder zu einer Zunahme, so daß das Niveau von 1989 beinahe wieder dem von 1985 entsprach. In Irland sanken die verkehrsbedingten CO-Emissionen und der Verkehrsanteil zwischen 1985 und 1987. In allen anderen EG-Staaten wuchsen die CO-Emissionen an: zwischen 1985 und 1987 in Dänemark um 2,5 Prozent und in Frankreich um 1,5 Prozent, in Großbritannien zwischen 1985 und 1989 um 30 Prozent und in Italien zwischen 1985 und 1988 um 7 Prozent. Lediglich der Rückgang in Deutschland im Jahre 1989 dürfte auf die neuen EG-Regelungen zurückzuführen sein. Vergleichbare Minderungen sollten in den Niederlanden und in Dänemark ab 1990, in den anderen Staaten ab 1993 eintreten.

Ganz ähnlich verlief die Entwicklung der HC-Emissionen aus mobilen Quellen nach 1985 (vgl. Tabelle 4.18), obwohl hier in keinem Staat eine Sen-

Tabelle 4.17: CO-Emissionen in den EG-Mitgliedstaaten, mobile Quellen, in 1000 Tonnen und in von Hundert der gesamten CO-Emissionen, 1980 bis 1989

	1980		1985		1986		1987		1988		1989	
	1 000 t	v.H.	1 000 t	v.H.	1 000 t	v.H.	1 000 t	v.H.	1 000 t	v.H.	1 000 t	v.H.
Belgien												
Dänemark[a]	577		578		583		593					
Deutschland	8 813	73,4	6314	70,9	6 599	73,2	6 539	74,5	6 477	74,6	6 100	73,7
Frankreich	4 136	62,5	4 303	68,4	4 437	68,9	4 380	70,6				
Griechenland												
Großbritannien	3 896	80,7	4 431	83,3	4 658	84,2	5 074	86,1	5 355	87,2	5 792	88,8
Irland	420	84,5	355	76,8			338	73,9				
Italien	4 990	90,9	4 942	91,2	5 049	90,6	5 065	90,6	5 292	90,8		
Luxemburg			58	24,2								
Niederlande	1 043	73,9	806	69,3	780	68,8	765	68,5	768	68,2	795	69,0
Portugal	511	95,8	249[b]	93,3								
Spanien	3 748	99,1	1675	91,9								

a Keine Angaben zu den gesamten Emissionen.

b 1983.

Quelle: KOM: Der Zustand der Umwelt, 1992.

Tabelle 4.18: HC-Emissionen in den EG-Mitgliedstaaten, mobile Quellen, in 1000 Tonnen und in von Hundert der gesamten HC-Emissionen, 1980 bis 1989

Mitgliedstaat	1980		1985		1986		1987		1988		1989	
	1 000 t	v.H.	1 000 t	v.H.	1 000 t	v.H.	1 000 t	v.H.	1 000 t	v.H.	1 000 t	v.H.
Belgien	138	40,7										
Dänemark	52	26,4	57	39,0	59	k.A.	62	k.A.				
Deutschland	1 310	47,6	1 269	48,4	1 322	49,7	1 329	50,5	1 334	51,2	1 273	50,2
Frankreich	1 134	57,5										
Griechenland	62	47,6										
Großbritannien	606	32,1	646	33,5	664	33,9	697	35,1	729	36,2	788	38,1
Irland	37	59,7	32	50,0			65	60,2				
Italien	599	86,1	644	87,4	668	87,1	685	87,2	725	87,7		
Luxemburg			8	40,0								
Niederlande	236	47,0	203	48,8	202	50,0	202	50,7	207	52,3	213	53,4
Portugal	51	92,7	53	39,5	59	40,7	58	38,9	62	39,7		
Spanien	276	32,7										

Quelle:KOM: Der Zustand der Umwelt, 1992.

kung der Emissionen gegenüber 1985 erreicht wurde. In Deutschland stiegen bis 1988 die Emissionen kontinuierlich um insgesamt 5 Prozent an, sanken dann aber 1989 fast wieder auf das Niveau von 1985. Hier könnte sich – ebenso wie bei den CO-Emissionen – bereits die neue EG-Regelung bemerkbar gemacht haben. Der Verkehrsanteil an den gesamten Emissionen sank allerdings nicht wieder auf den Stand von 1985. Bei anderen Quellen wurden also offensichtlich größere Erfolge erzielt. In den Niederlanden blieben die HC-Emissionen aus dem Verkehr zwischen 1985 und 1987 konstant, stiegen aber ab 1988 an, so daß sie 1989 um 5 Prozent über dem Niveau von 1985 lagen. Der Verkehrsanteil lag ebenfalls fast 5 Prozent höher als 1985. Alle anderen Staaten haben wiederum kontinuierliche Steigerungen zu verzeichnen: Zwischen 1985 und 1987 stiegen die HC-Emissionen in Dänemark um 8 Prozent und in Irland um über 50 Prozent an.[495] In Großbritannien und Italien verlief die Entwicklung sehr ähnlich: Großbritannien hatte zwischen 1985 und 1989 einen HC-Anstieg von 22 Prozent zu verzeichnen, Italien zwischen 1985 und 1988 von 13 Prozent. Auch in Portugal stiegen die HC-Emissionen kontinuierlich: insgesamt um 17 Prozent zwischen 1985 und 1988.

Wieweit die Entwicklung beim Verbrauch bleifreien Benzins zu einer Verringerung der Bleiemissionen in den Mitgliedstaaten geführt hat, läßt sich leider kaum feststellen, da entsprechende Zeitreihen nur für vier EG-Staaten zur Verfügung stehen. Für diese vier Staaten nahmen allerdings die Bleiemissionen zwischen 1970 und 1989 beträchtlich ab, wie Tabelle 4.19 zeigt. Zwischen 1970 und 1980 sanken die Bleiemissionen in Dänemark um 40 Prozent, in den Niederlanden um 20 Prozent, zwischen 1980 und 1985 sanken sie in Dänemark um 60 Prozent, in den Niederlanden um 10 Prozent, in Irland um 55 Prozent und in Großbritannien um 15 Prozent. Zwischen 1985 und 1989 ergab sich für Dänemark nochmals eine Minderungsrate von 40 Prozent, für die Niederlande von 75 Prozent, für Großbritannien um 60 Prozent und für Irland um 65 Prozent. Die hohe Reduktion in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre in Großbritannien und Irland ist wohl auch noch auf die Implementation der Benzin-Blei-Richtlinie von 1978 zurückzuführen, mit der der zulässige Bleigehalt auf 0,4 Gramm

495 Da sich in Irland nach diesen Angaben auch der Verkehrsanteil um 10 Prozent erhöhte, erscheinen Zweifel an den Zahlen berechtigt: Die Angabe steht im Widerspruch zu der Entwicklung bei den CO-Emissionen und zur rückläufigen Motorisierung, entspricht aber andererseits den Angaben zur NO_x-Entwicklung. Möglich ist, daß die EG-Abgasrichtlinien aus den siebziger Jahren, durch die hauptsächlich das CO begrenzt wurde, in Irland erst jetzt Wirkung zeigten, während HC und NO_x noch weiter anstiegen. Aufgrund der Entwicklung bei den Fahrleistungen wäre ein Anstieg jedoch nicht zu erwarten. Immerhin aber stieg der Pkw-Bestand seit 1985 wieder leicht an, was aber keine Erhöhung der HC-Emissionen um 50 Prozent in zwei Jahren erklären kann.

Tabelle 4.19: Bleiemissionen von Kraftfahrzeugen mit Benzinmotor in einigen Mitgliedstaaten, in Tonnen, 1970 bis 1989

	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Dänemark	861	864	505	404	354	308	203	209	187	145	141	122
Großbritannien			7500	6700	6800	6900	7200	6500	2900	3000	3100	2600
Irland			1035	884	859	505	480	456	170	167	166	160
Niederlande	1700	2600	1330	1260	1240	1250	1270	1190	800	340	340	290

Quelle: KOM: Der Zustand der Umwelt, 1992.

pro Liter beschränkt worden war. Insbesondere in Irland war diese Richtlinie aufgrund einer Ausnahmeregelung verspätet implementiert worden. Auswirkungen der Einführung des bleifreien Benzins können sich in diesen Ländern noch nicht gezeigt haben, immerhin aber Auswirkungen der weiteren Begrenzung des Bleigehalts auf 0,15 Gramm pro Liter durch die Anwendung der Richtlinie 85/210/EWG. In Dänemark zeigten sich die Auswirkungen der Richtlinie von 1978 bereits in der ersten Hälfte der achtziger Jahre; die neuerliche Reduktionsrate nach 1985 dürfte Ergebnis der raschen Einführung des bleifreien Benzins gewesen sein. Bei der hohen Minderungsrate seit 1985 in den Niederlanden summieren sich die Auswirkungen der Richtlinien von 1978 und 1985.

Da die Abgasrichtlinien der EG aus den achtziger Jahren bisher so gut wie keine Auswirkungen auf die Emissionen hatten, ist eine Auswirkung auf die Waldschäden jedenfalls noch nicht zu erwarten. Für die EG liegt bisher nur eine systematische Waldschadenserhebung aus dem Jahre 1988 vor (vgl. Tabelle 4.1 in Abschnitt 4.2.1.1). Zeitreihen, anhand derer man eine Entwicklung verfolgen könnte, sind nicht vorhanden. Lediglich eine von der Generaldirektion Landwirtschaft durchgeführte Stichprobenerhebung in den Jahren 1987 und 1988 bietet Daten über zwei Jahre.[496] Danach waren 1988 insgesamt 42,3 Prozent der Stichprobenbäume geschädigt, gegenüber 41,3 Prozent in 1987. Die Zahl der schwach geschädigten Bäume war 1988 um rund 3 Prozent größer als 1987, die der mittelstark geschädigten um 2 Prozent geringer; die Zahl der abgestorbenen Bäume hatte sich zugleich verdreifacht. Diese Zahlen sagen aber wenig mehr

496 Vgl. KOM: Bericht über den Gesundheitszustand der Wälder in der EG 1987 bis 1988, Generaldirektion Landwirtschaft, Luxemburg 1989.

aus, als daß die Waldschäden EG-weit leicht zugenommen haben. Für Deutschland ist seit 1986 ein Stillstand des Waldsterbens zu verzeichnen. Die gesamten Schäden betreffen etwa 52 Prozent des Baumbestands (Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1991). Während die Zahl der schwach geschädigten sowie die der stark geschädigten und toten Bäume noch zunimmt, geht die Zahl der mittelstark geschädigten Bäume zurück. Hier zeigt sich eine Parallelität zu der Stichprobenerhebung der Generaldirektion Landwirtschaft. Eine Zuordnung zur angestrebten Senkung der Kraftfahrzeugabgase durch die EG-Regelungen ist aber nicht möglich.

Da die Katalysatorautos nur in drei Staaten vorzeitig eingeführt wurden und auch in ihnen forciert erst ab 1989, kann sich bei den Emissionen vorerst noch keine Wirkung zeigen und daher auch erst recht nicht bei den durch sie verursachten Umweltschäden. Immerhin zeigen die Emissionsdaten aber, daß es in Deutschland, wo der Umschwung zum Katalysator am schnellsten einsetzte, schon 1989 eine klare Tendenz zur Verringerung der spezifischen Emissionen gab. Dies stimmt optimistisch für die Zukunft, da ja ab 1993 alle neu zugelassenen Pkw mit Drei-Wege-Katalysator ausgerüstet sein müssen. Etwa im Jahr 2005 wird der Bestand der Pkw vollständig erneuert sein und damit der gesamte Pkw-Park in der Gemeinschaft über die Katalysatortechnologie verfügen. Ob die Emissionen dadurch tatsächlich gesenkt werden können, wird aber von der Entwicklung der Fahrleistungen abhängen.

4.5 Zwischenbilanz 2: Defizite der Abgasrichtlinien und deren Ursachen

In dieser abschließenden Bewertung der EG-Entscheidungsprozesse zu den Pkw-Abgasen soll wieder auf die in der Einleitung und in den beiden ersten Kapiteln aufgeworfenen Fragen und Hypothesen Bezug genommen werden: Bestätigt dieser Fall die Behauptung, die EG sei ein »umweltpolitischer Geleitzug«? Wurden die Entscheidungen über die neuen Abgasgrenzwerte auf dem »kleinsten gemeinsamen Nenner« getroffen? Wurden Mitgliedstaaten, die schärfere Bestimmungen einführen wollten, daran gehindert? Konnten andere Mitgliedstaaten, die schwächere Regelungen vorgezogen hätten, daran gehindert werden, diese auf der nationalen Ebene anzuwenden? Wäre für die Umwelt vielleicht mehr erreicht worden, wenn nicht auf EG-Ebene entschieden worden wäre, sondern jeder Staat die von ihm gewünschten Regelungen hätte einführen können? Finden sich die in Kapitel 2 diagnostizierten und für die Umweltpolitik

der EG typischen Programm- und Prozeßdefizite auch bei den Pkw-Abgasrichtlinien wieder? Wie haben sich die in Kapitel 3 herausgearbeiteten institutionellen Probleme auf diesen Fall einer umweltpolitischen Entscheidung ausgewirkt? Die Ergebnisse der einzelnen Phasen des Entscheidungsprozesses und die jeweils relevanten institutionellen Aspekte wurden bereits im Anschluß an die Darstellung dieser Phasen des Prozesses analysiert und bewertet.[497] Hier sollen die verschiedenen Punkte noch einmal systematisch zusammengefaßt werden.

Sowohl für die Richtlinie 88/76/EWG als auch für die Richtlinie 89/458/EWG hat sich die Vermutung, daß die Grenzwerte auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner verabschiedet würden, zumindest nicht in einem strengen Sinne bestätigt. In beiden Fällen wurde nicht die Position der britischen oder französischen Regierung verwirklicht, die für die schwächsten Grenzwerte und den längsten Zeithorizont eintraten, sondern eine Mittelposition zwischen den Forderungen dieser Regierungen und denen der Mitgliedstaaten, in welchen die strengsten Grenzwertvorstellungen herrschten. Im Falle der Richtlinie 88/76/EWG lag das Ergebnis der Position der »Bremser«-Staaten sehr viel näher als der Position der umweltpolitischen »Vorreiter«. Im Fall der Kleinwagenrichtlinie aber realisierten die Grenzwerte eher den »größten gemeinsamen Nenner«, wenn auch eine noch weitergehende Forderung Dänemarks im Raum stand. Daß dieser »größte gemeinsame Nenner« verwirklicht werden konnte, wurde jedoch nicht durch eine Einigung im Umweltministerrat ermöglicht, sondern durch das mit der Einheitlichen Europäischen Akte neu eingeführte Kooperationsverfahren, mit dem die Kompetenzen der EG-Organe neu verteilt und die Gewichte zugunsten von Parlament und Kommission verschoben wurden. Daß mit diesem Verfahren gleichzeitig die qualifizierte Mehrheit als Abstimmungsregel im Ministerrat verbunden ist, hatte nicht zu der Wende in der Abgaspolitik geführt. Denn der Gemeinsame Standpunkt des Rates entsprach, ähnlich wie bei der Richtlinie 88/76/EWG, zwar ebenfalls nicht dem kleinsten gemeinsamen Nenner, kam diesem aber sehr nahe. Entscheidend wurden die umweltpolitisch fortschrittliche Haltung des Europäischen Parlaments, das im Wahljahr gerne seine neue Macht unter Beweis stellen wollte, sowie eine Umorientierung zugunsten von mehr Umweltschutz innerhalb der Kommission. Das Tempo des »umweltpolitischen Geleitzugs« EG orientierte sich jedenfalls nicht am langsamsten Mitgliedstaat.

Allerdings hat sich an einigen Beispielen gezeigt, daß sowohl von seiten der EG-Organe als auch der Mitgliedstaaten versucht wurde, solche Mitglieder,

497 Vgl. die Abschnitte 4.3.2.8 und 4.3.3.6 zum Luxemburger Kompromiß sowie 4.3.6 zur Kleinwagenentscheidung.

die im Alleingang eine weitergehende Abgasregelung einführen wollten, daran zu hindern. Die deutschen Alleingangsankündigungen im Vorfeld des Luxemburger Kompromisses wurden von einigen Mitgliedstaaten durch Drohungen mit dem Europäischen Gerichtshof, aber auch durch Drohungen mit nationalen Retorsionsmaßnahmen beantwortet. Die Ankündigungen Dänemarks und der Niederlande, die US-Standards einzuführen bzw. die Erfüllung der US-Standards höher zu subventionieren als die Erfüllung der europäischen Normen, führten zur Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens durch die Kommission. Den Möglichkeiten, im Rahmen der europäischen Regelung durch steuerliche Förderung umweltpolitisch mehr als andere Mitgliedstaaten zu tun, wurden enge Grenzen gesteckt. Wer also schneller fahren wollte, als die EG vorsah, konnte das ungehindert nur in einem sehr engen Rahmen tun.

Dagegen konnten Mitgliedstaaten, die schwächere nationale Regelungen einführen wollten, von der EG nicht daran gehindert werden, solange die Abgasrichtlinien dem Konzept der optionalen Harmonisierung folgten. Die Wahrnehmung dieser Möglichkeit, die für die Richtlinie 88/76/EWG noch bestand, beschränkte sich aber auf das Hinausschieben der obligatorischen Einführungstermine für die neuen Grenzwerte durch einige Mitgliedstaaten im nationalen Bereich um ein bis drei Jahre. Für die Kleinwagenrichtlinie, die Totalharmonisierung vorsah, bestand eine solche Möglichkeit nicht mehr. Da die Abgasrichtlinien das Ziel der technischen Harmonisierung verfolgen, das im Interesse der Automobilindustrie liegt, bieten sie ansonsten kaum Interpretations- und Abweichungsspielräume. Die Möglichkeiten, langsamer zu fahren, beschränken sich nach der Wende zur totalen Harmonisierung daher auf echte Anwendungsmängel in den Mitgliedstaaten, wie etwa eine großzügige Handhabung der Typgenehmigung. Hier gilt allerdings grundsätzlich, daß wegen der Kontroll- und Sanktionsschwäche der EG die Mitgliedstaaten kaum dazu veranlaßt werden können, »aufzuschließen«, wenn sie dies nicht wollen.

Die kontrafaktische Frage, ob ohne die Aktivität der EG auf dem Gebiet der Autoabgase nicht mehr für die Umwelt erreicht worden wäre, ob also die Einführung des Katalysatorautos schneller hätte erfolgen können, wenn jeder Staat für sich entschieden hätte, läßt sich empirisch nicht beantworten. Die Möglichkeit ist jedoch nicht von der Hand zu weisen, daß sich bei rein nationalen Entscheidungen die Automobilhersteller aus marktlichen bzw. Wettbewerbsgründen rascher auf die allgemeine Produktion von Katalysatorautos umgestellt hätten. Nicht unwahrscheinlich ist, daß die politische Ebene EG den umweltpolitischen und technischen Fortschritt verzögerte, weil sie Teilen der Industrie ermöglicht hat, sich auf politischem Wege der marktlich erforderten Anpassung an den Fortschritt zu entziehen. Ohne die Existenz der EG wären in

Deutschland, den Niederlanden, Dänemark und Griechenland die US-Standards wahrscheinlich etwa drei bis fünf Jahre vor dem EG-Termin obligatorisch geworden. Da Deutschland den größten Automobilmarkt in der EG darstellt und da außerdem die US-Standards oder vergleichbare Werte in der Schweiz, in Österreich, Schweden, Japan, den USA und anderen Märkten eingeführt worden waren, hätten die Hersteller in jedem Fall so rasch wie möglich Katalysatormodelle entwickeln müssen, wenn sie in diesen Staaten keine Marktanteile verlieren wollten. In Ländern, die zwar keine US-Standards einführten, in denen aber das Umweltbewußtsein der Bevölkerung wuchs, hätte sich die Beherrschung der Katalysatortechnik als Wettbewerbsvorteil gegenüber Konkurrenten erweisen können. Hinzu kommt der Harmonisierungsvorteil, der langfristig schwerer wiegt als die geringeren Kosten einer weniger elaborierten Abgasvermeidungstechnologie. Daß diese Kräfte schneller zum Durchbruch des Katalysatorautos geführt hätten als die politische Regelung auf EG-Ebene, kann selbstverständlich nicht mit Sicherheit behauptet werden.

Neben dem zentralen Element der in Kapitel 2 dargestellten typischen Programmdefizite der EG-Umweltpolitik, der These vom kleinsten gemeinsamen Nenner, treten auch einige andere typische Mängel des Richtlinienoutputs bei den Abgasrichtlinien nicht auf. Die Regelungen sind so abgefaßt, daß wenig Spielraum für Abweichung und Interpretation besteht. Die Normen sind keine Richtwerte, sondern echte Grenzwerte, die nach einem exakt definierten Testverfahren ermittelt werden. Unbestimmte Rechtsbegriffe und Ausnahmeregelungen wurden vermieden, und interpretationsfähige Begriffe finden sich lediglich in den Erwägungsgründen zur Richtlinie, etwa wenn es darum geht festzulegen, wann der Rat über eine erneute Verschärfung der Grenzwerte befindet und welches Niveau der Werte in Zukunft angestrebt werden soll. Da jedoch die Ursache dafür, daß im Verlauf der Verhandlungen in die Richtlinien üblicherweise Abweichungsspielräume eingebaut werden, nämlich die divergierenden nationalen Positionen, auch in diesem Fall bestand, wurden Renationalisierungsmöglichkeiten in der Richtlinie selbst geregelt. Die Einteilung in drei Hubraumklassen ermöglichte es der deutschen Regierung, wenigstens für einen Teil der Pkw das daheim gegebene Katalysator-Versprechen einzulösen, und zwar für den Teil, der in bezug auf Produktion und Konsumtion relativ am bedeutendsten in Deutschland war. Die Mittelklassenormen ermöglichten den Briten, weiterhin auf den Magermotor zu setzen, und die Verzögerung bei den Kleinwagen bewahrte französische und italienische Hersteller in diesem für sie wichtigsten Sektor zunächst vor kostspieligen Investitionen. Andere Möglichkeiten der Abweichung nach oben oder unten wurden den Mitgliedstaaten durch die optionale Harmonisierung bei der Richtlinie 88/76/EWG und

durch die Möglichkeit der steuerlichen Förderung gewährt. Als bei der Kleinwagenrichtlinie die totale Harmonisierung eingeführt und die Bedingungen für steuerliche Anreizsysteme genau fixiert wurden, zeigte sich jedoch eine Tendenz zur weiteren Einschränkung des nationalen Entscheidungsspielraums. Die Abgasrichtlinien sind als Richtlinien, die Produktstandards für eine international operierende und oligopolistisch strukturierte Industrie setzen, hinsichtlich der Abweichungsspielräume sicherlich keine typischen Umweltrichtlinien. Die wettbewerbsbeschränkende Wirkung einer totalen Harmonisierung in der EG und einer beinahe verordnungsgleichen Regelung liegt im Interesse der betroffenen Industrie, weshalb dieser Typus von Programmdefizit hier kaum auftritt.

Dafür findet sich ein anderes bei Umweltrichtlinien übliches Programmdefizit auch in den Abgasrichtlinien: die Festlegung sehr langer Anpassungsfristen. Die Beschlüsse von 1985, die später in die Richtlinie 88/76/EWG eingingen, sahen Anpassungsfristen von drei bis acht Jahren vor. Ab Oktober 1988 sollten lediglich die neuen Modelle mit über zwei Litern Hubraum den Vorschriften genügen, ab Oktober 1989 alle Neufahrzeuge dieser Gruppe. Für die Mittelklasse betrug der Zeitraum sechs bzw. acht Jahre. Die Kleinfahrzeuge – und damit der größte Teil aller Pkw – sollten erst nach dieser Zeit strengeren Anforderungen genügen. Bei der Kleinwagenrichtlinie war die Anpassungsfrist nicht mehr ganz so lang. Nach dem Beschluß vom Juni 1989 sollte die Frist bis zur Einführung drei bzw. dreieinhalb Jahre betragen. Allerdings waren seit Beginn der Diskussion vier Jahre verstrichen, und die Hersteller hatten ausreichend Zeit gehabt, sich auf neue Techniken einzustellen, so daß eine erneute Anpassungsfrist sicherlich noch kürzer hätte ausfallen können. Die meisten Kleinwagenhersteller hatten bereits ab 1986 Katalysatormodelle angeboten und wären 1989 in der Lage gewesen, die gesamte Palette umzustellen. Die Einführung der US-Standards in den EG-Staaten erfolgte auf breiter Front ab 1993, über ein Jahrzehnt nach der Einführung in den USA und Japan und sieben Jahre nach der Einführung in der Schweiz und Österreich.

Diese Verzögerung ist zum Teil auch auf die langwierigen Entscheidungsprozesse zurückzuführen, einem weiteren Defizit der Umweltpolitik der EG. Betrachtet man den gesamten Prozeß von der ersten Initiative der Bundesrepublik Deutschland zur Einführung der US-Standards bis zur Verabschiedung US-äquivalenter Werte für alle Pkw in der konsolidierten Richtlinie 1991, so trifft der Vorwurf der Langwierigkeit auch auf diesen Fall zu. Die gesamte Entscheidungszeit betrug immerhin acht Jahre. Zwar war die grundsätzliche Einigung auf den Luxemburger Kompromiß mit weniger als zwei Jahren recht schnell möglich gewesen, doch wurde die Verabschiedung durch das dänische Veto

anschließend zwei Jahre lang blockiert. Die Entscheidungszeit für die Kleinwagenrichtlinie war dann mit zweieinhalb Jahren wieder recht lang, wenn man bedenkt, daß es sich lediglich um eine Folgeentscheidung zur Richtlinie 88/76/EWG handelte. Nur zum geringen Teil war die Entscheidungsdauer auf das Verfahren der Zusammenarbeit zurückzuführen, der Hauptteil der Zeit entfiel auf die Vorbereitung in der Kommission und die Ratsverhandlungen.

Auch bei den Abgasrichtlinien hat sich gezeigt, daß Fristüberschreitungen bei der Umsetzung von Umweltrichtlinien eher die Regel als die Ausnahme sind. Mehr als die Hälfte der Mitgliedstaaten hat die Richtlinien verspätet umgesetzt, Griechenland ließ sich sogar drei Jahre Zeit. Probleme mit der mangelhaften Umsetzung gab es weniger. Dies hängt wiederum mit dem technischen Charakter und den geringen Abweichungsmöglichkeiten zusammen. Schwierigkeiten ergaben sich in einigen Staaten bei den steuerlichen Anreizen und beim Wechsel von der optionalen zur totalen Harmonisierung, der nicht sogleich von allen Staaten mitvollzogen wurde. Verfahren wegen Anwendungsmängeln wurden bisher keine eingeleitet, was bei den Abgasrichtlinien auch kaum zu erwarten sein dürfte.

Die Defizite der europäischen Umweltpolitik wurden in Kapitel 3 auf das institutionelle System zurückgeführt, wobei die Probleme zu zwei primären Ursachen zusammengefaßt wurden: Erstens sind die Entscheidungsprozesse dominiert durch nationale Interessengegensätze; zweitens begünstigen die Institutionen den Einfluß ökonomischer Interessen. Haben sich diese beiden Tendenzen im Fall der Kraftfahrzeugabgase ebenfalls gezeigt? Konnten die Automobil- und Mineralölindustrie einen größeren Einfluß auf die Entscheidungen der Organe ausüben als die Umweltschutzverbände? Haben sich die für das gesamteuropäische Interesse stehenden Organe Kommission und Europäisches Parlament schwächer gezeigt als die Mitgliedstaaten bzw. der Umweltministerrat als Verhandlungsgremium der Mitgliedstaaten?

Die beiden primär betroffenen Branchen konnten ihren Einfluß hauptsächlich über die Kommission und die federführende Generaldirektion Binnenmarkt sowie über die nationalen Regierungen geltend machen. Die europäischen Verbände der Auto- und der Mineralölindustrie, CCMC, CLCA und CONCAWE, waren von Beginn an in den zum Thema Abgasgrenzwerte ins Leben gerufenen Kommisionsarbeitsgruppen ERGA und MVEG vertreten. Dort brachten sie ihre Positionen und ihre Expertise recht erfolgreich ein. Der Vergleich der ursprünglichen Kommissionsvorschläge zu den beiden Abgasrichtlinien mit den Positionspapieren der Verbände hat gezeigt, daß hier große Übereinstimmung bestand. Besonders die Argumente der Autoindustrie fanden sich stets auch in der Argumentation der Kommission wieder.

Die Kompetenzverteilung innerhalb der Kommissionsdienststellen war für die große Übereinstimmung zwischen Kommissionsvorschlag und Forderungen der Autoindustrie sicher mit verantwortlich. Federführend war die Generaldirektion Binnenmarkt, die allgemein für mit der Autoindustrie zusammenhängende Fragen zuständig ist und traditionell gute Beziehungen zu dieser Branche hat. Die beratend beteiligte Generaldirektion Umweltschutz vertrat zumeist eine umweltfreundlichere Position, doch blieb ihr Einfluß offensichtlich gering. Dies änderte sich erst in der letzten Phase der Entscheidung über die Kleinwagenrichtlinie, als die Prioritäten in der Kommission sich in Richtung Umweltschutz verschoben und sich der neue Kommissar Ripa di Meana auf die Seite des Parlaments stellte. Da für die Abgasrichtlinien nicht die Umweltabteilung, sondern die Binnenmarktsabteilung zuständig war, handelt es sich hierbei um eine Sondersituation, die keine Folgerungen hinsichtlich des Einflusses von Wirtschaftsinteressen auf die Umweltabteilung zuläßt. Andererseits ist diese Sondersituation, daß die Zuständigkeit für umweltrelevante Entscheidungen nicht bei der Umweltabteilung liegt, keineswegs allzu selten. Außerdem treffen Umweltinteressen immer spätestens dann auf gegensätzliche Interessen, wenn sich eine Vorlage von der Dienststellenebene zur Kommissionsebene bewegt. Es bleibt festzuhalten, daß sich – außer im Frühjahr 1989 – bei den Abgasentscheidungen weder die GD XI gegen die GD III, noch der Umweltkommissar in der Kommission gegen den Binnenmarktkommissar durchsetzen konnte.

Noch stärker gelang es offensichtlich den einzelnen Automobilherstellern, die nationalen Regierungen für ihre Ziele einzunehmen. Das beginnt mit Deutschland, wo einer der Anstöße für die Initiative von 1983 darin gesehen werden muß, daß ein Teil der deutschen Automobilhersteller signalisiert hatte, er wäre zur Einführung von Katalysatorautos bereit. Der englischen Ford und den notleidenden British-Leyland-Unternehmen gelang es offenbar, die britische Regierung von den Vorteilen der Magertechnologie und den zu hohen Kosten der Katalysatortechnologie zu überzeugen, so daß diese in Brüssel eine harte Haltung gegen strengere Grenzwerte einnahm. Die Haltung der italienischen Regierung in der Abgasfrage entsprach stets dem Stand der Entwicklung der Katalysatortechnik bei Fiat. Während Italien 1985 eindeutig zur »Bremser«-Fraktion gehörte, hielt es sich bei der Kleinwagenentscheidung stärker zurück. Zu diesem Zeitpunkt hatte Fiat die Katalysatortechnik voll adaptiert und beabsichtigte, nur noch Katalysatorautos zu produzieren.[498] Ein weiteres

498 Die italienische Haltung wurde daneben auch vom wachsenden Umweltbewußtsein beeinflußt. Auch die Person des neuen Umweltministers Giorgio Ruffolo könnte hier einiges beigetragen haben.

Beispiel für den Einfluß der Automobilproduzenten auf ihre Regierung war der französische Rückzug vom Gemeinsamen Standpunkt zur Kleinwagenrichtlinie im Juli 1988, der offensichtlich auf eine Intervention des Präsidenten von PSA zurückzuführen war.

Die institutionalisierte Vertretung der gesellschaftlichen Interessen bei der EG, der Wirtschafts- und Sozialausschuß, zeigte sich ebenfalls aufgeschlossener gegenüber den Belangen der Automobilindustrie als gegenüber Umweltschutzbedenken. Der Ausschuß bestätigte in beiden Fällen die Kommissionsentwürfe, wobei in der Stellungnahe von 1985 immerhin die Möglichkeit strenger Standards und einer schnelleren Einführung angedeutet wurde. Bei der Kleinwagenrichtlinie veröffentlichten einige Ausschußmitglieder eine Minderheitserklärung, weil ihnen die offizielle Stellungnahme zu wirtschaftsfreundlich war. Der Einfluß der Automobilindustrie auf das Europäische Parlament blieb demgegenüber gering. Zwar versuchten der CCMC und die Hersteller, Einfluß auf die Abgeordneten und besonders die Berichterstatter zu nehmen, was ihnen auch bei einzelnen Abgeordneten gelang. Insgesamt ließ sich das Parlament jedoch kaum von der Industrie beeinflussen. Sämtliche Stellungnahmen und Entschließungen des Parlaments zu den beiden Abgasrichtlinien forderten die Übernahme der US-Standards.

Weit weniger Einfluß auf die europäischen Institutionen konnten die Umweltverbände geltend machen. Das EUB hatte erst spät und vergleichsweise wenig Zugang zur Vorbereitung der Richtlinien in den Kommissionsdienststellen. Erst ab 1987 nahm es regelmäßig an den MVEG-Sitzungen teil. Auf die Entwürfe für die Richtlinie 88/76/EWG konnte es deshalb auf diesem Wege gar keinen Einfluß nehmen. Aber auch der erste Entwurf für die Kleinwagenrichtlinie spiegelt fast keine Vorstellungen des EUB wider. Das Defizit des EUB an technischer Expertise wurde ausgeglichen durch die Unterstützung des AECC und des Experten Michael Walsh, floß jedoch kaum in die MVEG-Verhandlungen ein. Gering war auch die Wirkung des EUB auf den Wirtschafts- und Sozialausschuß, obwohl die zuständige EUB-Vertreterin bei der Vorbereitung der Stellungnahme zum Kleinwagenentwurf in der Fachgruppe Umweltschutz als Expertin beteiligt war. Da im Ausschuß nur wenige Mitglieder als Vertreter von Umweltinteressen agieren, beschränkte sich der Erfolg auf die Minderheitserklärung der »Gruppe Verbraucher«, die von sieben Mitgliedern getragen wurde. Stärker war dagegen der Einfluß von Umweltschutzinteressen auf das Europäische Parlament. Die umweltfreundliche Ausrichtung des Parlaments ist allerdings eher als Ergebnis des wachsenden Umweltbewußtseins der europäischen Wählerschaft zu verstehen, auf das die Parlamentarier reagierten, denn als Erfolg der Arbeit des EUB. Doch arbeitete des EUB mit dem Umweltaus-

schuß des Parlaments und mit umweltfreundlichen Abgeordneten aus Dänemark, Deutschland und Griechenland gut zusammen.

Auch in den Mitgliedstaaten ist das Aufgreifen von Umweltschutzbelangen in die Haltung der Regierungen eher das Ergebnis eines Umschwungs in der öffentlichen Meinung und des steigenden Umweltbewußtseins gewesen als eine Reaktion auf die gezielte Tätigkeit von Umweltverbänden in der Abgasfrage. Dies gilt beispielsweise für die deutsche Initiative zur Einführung der US-Standards, die ja eine Antwort auf die Waldsterbens-Debatte darstellte, es gilt aber auch für die Veränderung in der Haltung der italienischen und der britischen Regierung während des Entscheidungsprozesses zu den Kleinwagen, für die neben dem abnehmenden Widerstand der Autoindustrie auch das zunehmende Umweltbewußtsein in diesen Ländern verantwortlich war. Eine der Automobil- und anfangs der Mineralölindustrie vergleichbare konkrete Einflußnahme auf die europäischen Institutionen und die nationalen Regierungen war für die Umweltschutzverbände nicht möglich. Umweltschutzinteressen gingen aber dennoch in die Entscheidungen ein – auf dem Weg über das Umweltbewußtsein der nationalen Wählerschaften und damit der Europaparlamentarier, der Regierungen der Mitgliedstaaten und schließlich auch der Kommission.

Die Kommission hat sich im Falle der Abgasrichtlinien als eine Institution erwiesen, die neben dem Ausgleich der gesellschaftlichen Interessen vor allem den Ausgleich der nationalen Konflikte betrieb. Die Verhandlungen in der MVEG dienten der Kommissionsdienststelle – abgesehen von der Beschaffung technischer Informationen – besonders dazu, die jeweiligen nationalen Positionen zu ermitteln und auszuloten, auf welche Weise ein Kompromiß möglich sein könnte. Damit war die MVEG tatsächlich so etwas wie eine Clearing-Stelle, wenn auch grundsätzliche Divergenzen in diesem Rahmen praktisch nicht beseitigt wurden. Dies geschah erst auf der Ebene der Ratsarbeitsgruppen. Die zuständigen Kommissionsbeamten verstanden sich als Mittler zwischen den nationalen Positionen: Die ursprünglichen Kommissionsvorschläge vor dem Luxemburger Kompromiß und zu den Kleinwagen nahmen stets eine Mittelposition zwischen den Forderungen der Mitgliedstaaten ein. Das Bestreben der Kommission ging sowohl 1984/85 als auch 1988 dahin, ihrem Vorschlag die notwendige Mehrheit im Rat zu verschaffen. Als sich bei den Ratsverhandlungen von 1984 und 1985 zeigte, daß der Kommissionsvorschlag so keine Durchsetzungschance hatte, paßte sie den Vorschlag dem Verhandlungsgang entsprechend an. Andererseits legte die Kommission durchaus Wert darauf, einem Vorschlag, der Aussicht auf Erfolg im Ministerrat hatte, zum Durchbruch zu verhelfen. So bedrängte etwa Umweltkommissar Clinton Davis bei der Rats-

tagung im Juni 1988 Umweltminister Töpfer heftig, der Kommissionsvorlage für Kleinwagen im Rahmen der Paketlösung mit der Großfeuerungsanlagenrichtlinie zuzustimmen. Oberste Maxime der Kommission ist jeweils die Durchsetzbarkeit im Rat, was unter anderem mit dazu beigetragen haben könnte, daß die Position der Generaldirektion XI so wenig Eingang in die konkreten Vorschläge fand. Als aber 1989 das Europäische Parlament die absolute Mehrheit für eine Änderung des Gemeinsamen Standpunktes zum Kleinwagenentwurf erreichte und mit Ablehnung drohte, sprang die Kommission auf diesen Zug auf und änderte ihren Vorschlag, da anders eine Entscheidung nicht zu haben war. Die Generaldirektion XI und der neue Umweltkommissar ergriffen die Chance, ihre Vorstellungen gegen Ministerrat und Mitgliedstaaten durchzusetzen. Da eine solche Situation aber nur selten – und vor Einführung des Kooperationsverfahrens gar nicht – vorkommt, ist die Kommission im allgemeinen gezwungen, in ihrem Entwurf einen möglichen Ratskompromiß zu antizipieren. Dies gelang bei der Kleinwagenrichtlinie besser als vor den Luxemburger Beschlüssen.

Während sich die Kommission als eine vorwiegend auf die Beilegung der nationalen Konflikte ausgerichtete Institution zeigte, verhielt sich das Parlament sehr viel stärker gesamteuropäisch. Über die nationalen Grenzen und Interessenkonflikte hinweg verabschiedete es Stellungnahmen und Beschlüsse im Kooperationsverfahren, die primär dem Umweltschutzinteresse verpflichtet waren. Aufgrund seiner eng begrenzten Kompetenzen im Konsultationsverfahren blieb sein Einfluß auf den Luxemburger Kompromiß und die Richtlinie 88/76/EWG jedoch denkbar gering. Die Stellungnahme des Parlaments zum Kommissionsvorschlag von 1984 wurde von Kommission und Rat praktisch ignoriert. Da die Verabschiedung der Richtlinie 1987 bereits nach den Regeln des Kooperationsverfahrens vor sich ging, hätte das Parlament hier die Chance gehabt, die Richtlinie noch einmal zu ändern. Die notwendige absolute Mehrheit dafür war jedoch nicht vorhanden, und die Abgeordneten wollten die Verabschiedung der so lange blockierten Richtlinie nicht weiter verzögern. Das Projekt, Rat und Mitgliedstaaten doch noch die US-Standards aufzuzwingen, wurde auf die Kleinwagenrichtlinie verschoben. Das Parlament nutzte hier seine ihm durch die Einheitliche Europäische Akte neu zugewachsene Kompetenz und änderte den Gemeinsamen Standpunkt in seinem Sinne ab. Die Veränderung der Kompetenzverteilung zwischen den EG-Organen, genauer die Verringerung des demokratischen Defizits, hatte bei der Kleinwagenentscheidung 1989 tatsächlich ein wesentlich verbessertes umweltpolitisches Ergebnis zur Folge, nämlich den Übergang zu den US-Standards. Dieser Sieg des Parlaments war aber auf eine Sondersituation zurückzuführen: Das Parlament war verär-

gert wegen der Nichtbeachtung seiner Vorschläge und wollte im Jahr der Europa-Wahlen seine Macht unter Beweis stellen, die Kommission und einige Mitgliedstaten orientierten sich umweltpolitisch um, und der Widerstand der Automobilindustrie hatte sich stark verringert. Das Parlament konnte bereits bei der konsolidierten Richtlinie diesen Erfolg nicht wiederholen: Eine absolute Mehrheit für die Verschärfung der Richtlinie war nicht zu gewinnen.

Der Verhandlungsprozeß im Ministerrat stellte sich erwartungsgemäß als ein Prozeß der Kompromißsuche zwischen den verschiedenen Positionen der Mitgliedstaaten dar. Dabei ist die Zahl der Positionen immerhin geringer gewesen als die Zahl der Mitgliedstaaten, da nicht alle Staaten dezidiert eine eigene Position verfochten (etwa Irland) und jeweils einige Staaten als Gruppe auftraten (Frankreich, Italien und Großbritannien gegen Deutschland, Niederlande und Dänemark). Während vor den Luxemburger Beschlüssen die meisten Staaten eigene Grenzwertvorstellungen formulierten, reduzierten sich bei der Kleinwagenentscheidung die Positionen bezüglich der Grenzwerte auf zwei bzw. drei, wenn man den Kommissionsvorschlag einbezieht. Da die Grenzwertpositionen im Grunde die Forderung nach einer bestimmten Technik implizierten, wurde tatsächlich nicht über ein Kontinuum zwischen den extremen Grenzwertforderungen verhandelt, sondern über die grundsätzlichen technischen Alternativen: motorische Maßnahmen, Magermotor, ungeregelter Katalysator oder geregelter Katalysator.

Diese Verhandlungsalternativen waren – insbesondere unter den Bedingungen der Einstimmigkeit beim Luxemburger Kompromiß – offenbar zu gering an der Zahl, da die Entscheidung für die eine oder andere technische Alternative den konzessionslosen Sieg einer der verschiedenen Gruppen von Mitgliedstaaten bedeutet hätte. Der Verhandlungsgegenstand wurde also weiter aufgespalten, um Konzessionen auf jeder Seite zu erreichen. Zunächst wurde die Aufteilung in drei Hubraumklassen geschaffen. Für diese Klassen wurden dann außer unterschiedlichen Einführungsterminen auch noch unterschiedliche Grenzwerte anvisiert. Auf diese Weise hatte man die Zahl der Alternativen wesentlich erhöht. Das erleichterte die Kompromißfindung, da es die Konzessionsschritte sozusagen »verkleinerte«. Es mußte nicht von einer Seite eine große Konzession mit entsprechendem Gesichtsverlust gemacht werden, sondern jede Seite konnte sich in kleinen Schritten auf die anderen zubewegen.

Soweit eine Seite doch gezwungen war, größere Konzessionen zu machen, wurde der Versuch gemacht, durch entsprechende Umdefinitionen nach außen und vor der eigenen Bevölkerung das Gesicht zu wahren. Hierbei wurde der Verlierer durch die Gewinner unterstützt, in deren Interesse es ja lag, dem Verlierer die Konzession so leicht wie möglich zu machen. Ein Beispiel für einen

solchen Versuch der Gesichtswahrung war das von der Kommission entwickelte Konzept der »US-Äquivalenz«, das es dem deutschen Umweltminister Zimmermann erleichtern sollte, sein Nachgeben vor der nationalen Wählerschaft zu verkaufen. Ein anderes Beispiel war das Festlegen auf die fünfjährige Stabilität der Kleinwagengrenzwerte, das es Frankreich ermöglichte, nach seinem spektakulären Rückzug im Juli 1988 im November desselben Jahres wieder zum Gemeinsamen Standpunkt zurückzukehren. Dem Verlierer für seine Konzession ein »Feigenblatt« anzubieten, ist Bestandteil der regelmäßigen Verhandlungstaktiken.

Zur Förderung der Kompromißbereitschaft der Gegenseite wurden verschiedene Drohungen eingesetzt, deren wichtigste die Drohung mit dem Gang zum Gerichtshof war. Obwohl dem EUGH keine Sanktionsmacht zusteht, erwies sich dies immer wieder als wirksames Mittel, weil die Mitgliedstaaten sich davor scheuen, durch ein negatives Gerichtsurteil als vertragsbrüchig an den Pranger gestellt zu werden. Andere Drohungen bezogen sich auf Alleingänge oder entsprechende Gegenmaßnahmen. Eine Drohung, die immer wieder von Frankreich aus der Tasche gezogen wurde, wenn die Verhandlungen steckenzubleiben drohten, war die, eine gemeinschaftsweite Regelung der Geschwindigkeitsbegrenzung anzustreben. Dieses Drohung schien, zumindest anfangs, ihre Wirkung auf die deutsche Regierung nie zu verfehlen.

Eine weitere Möglichkeit, bei steckengebliebenen Verhandlungen doch noch zu einer Einigung zu kommen, ist die Paketlösung. Auch dieses Verfahren wurde bei den hier untersuchten Entscheidungsprozessen eingesetzt. Als die Verhandlungen über die neuen Kleinwagengrenzwerte im Juni 1988 erneut zu scheitern drohten, wurde der Ratspräsident Töpfer, der vor Ablauf seiner Amtszeit gerne eine Einigung über die Großfeuerungsanlagenrichtlinie und die Kleinwagenrichtlinie zustandegebracht hätte, durch ein Junktim mit der Großfeuerungsanlagenrichtlinie veranlaßt, dem Kommissionsvorschlag mit den Grenzwerten 30/8 zuzustimmen.

5. Umweltpolitische Entscheidungsprozesse in der EG: Ein spieltheoretisches Modell

5.1 Funktion der Modellbetrachtung

Zu Beginn dieser Arbeit wurden zwei Fragen zur umweltpolitischen Problemlösungskapazität der EG aufgeworfen: (1) Trifft der Hauptvorwurf an die europäische Umweltpolitik zu, daß die EG ein umweltpolitischer Geleitzug sei, in dem Entscheidungen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner getroffen werden und in dem einige Mitgliedstaaten am umweltpolitischen Fortschritt gehindert werden, während andere Länder nicht zum Aufschließen veranlaßt werden können? (2) Könnte es sein, daß Umweltpolitik auf der Ebene der Mitgliedstaaten insgesamt zu besseren Resultaten führt als die Umweltpolitik der EG? Nachdem bisher versucht wurde, sich einer Antwort auf diese Fragen auf empirischem Wege zu nähern, sollen in diesem Kapitel einige theoretische Überlegungen dazu angestellt werden. In den Kapiteln 2 und 3 wurde ein Überblick über die Probleme der europäischen Umweltpolitik und über deren in der institutionellen Ausgestaltung des EG-Systems liegende Ursachen gegeben. Die meisten Hypothesen zu den institutionellen Ursachen haben sich auch für den Fall der Kraftfahrzeugabgase bestätigt. Nicht bestätigt hat dieser Fall jedoch die Vermutung, die umweltpolitischen Entscheidungen in der EG würden auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner getroffen. Im folgenden Abschnitt werden auf der Ebene eines spieltheoretischen Modells Überlegungen angestellt, ob und inwieweit die »Orientierung umweltpolitischer Entscheidungen am Tempo des Langsamsten« bei den in der EG geltenden Entscheidungsregeln überhaupt erwartet werden kann.

Eine Antwort auf die zweite Frage, ob ohne die umweltpolitische Tätigkeit (dieser) EG nicht bessere Ergebnisse für die Umwelt erzielt werden könnten, ist empirisch grundsätzlich nicht möglich, da es den Referenzzustand ohne Aktivität der EG nicht gibt. Ein empirischer Vergleich des umweltpolitischen Output der EG mit dem Output anderer politischer Systeme ist deshalb schwierig, weil der Output sowohl auf umweltpolitische Präferenzen der Akteure als auch auf institutionelle Gegebenheiten zurückzuführen ist. Die Isolierung der Wirkungen der institutionellen Merkmale auf das umweltpolitische Ergebnis ist empirisch kaum zu leisten. Deshalb sollen im folgenden die Outputs verschiedener politischer Systeme auf Modellebene verglichen werden. In Abschnitt 5.2 werden daher Modelle des umweltpolitischen Entscheidens in den Regimen *Wohlmeinender Diktator*, *Direkte Demokratie* und *Interessengruppendemokratie*

entwickelt. Die umweltpolitischen Outputs dieser Modell-Regime werden dem Output im Modell *Europäische Gemeinschaft* in Abschnitt 5.3 gegenübergestellt. Unter Output wird dabei die Entscheidung für eine bestimmte umweltpolitische Maßnahme verstanden. Ziel ist es, den Einfluß institutioneller Regelungen auf das Politikergebnis zu erfassen.

Die folgenden Modelle sind als erste Überlegungen dazu zu verstehen, wie EG-Entscheidungsprozesse mit Hilfe von spieltheoretischen Begriffen analytisch erfaßt werden können. Da die Annahmen stark vereinfachen müssen (und manchmal auch arbiträr erscheinen mögen), ist die Realitätsadäquanz zwangsläufig beschränkt. Diese Begrenztheit ist nur teilweise dem spieltheoretischen Ansatz zuzuschreiben. Die Spieltheorie würde durchaus Möglichkeiten bieten, die EG-Entscheidungsprozesse vollständiger, differenzierter und/oder realitätsnäher zu beschreiben. So könnten etwa innerhalb des Modells der *Entscheidung im Umweltministerrat* Paketlösungen modelliert werden, wodurch dann auf die unrealistische Annahme von zwischen den Mitgliedstaaten vollständig transferierbaren Nutzen verzichtet werden könnte. Hier sollen jedoch nur verschiedene mögliche Lösungsansätze diskutiert werden, die geeignet scheinen, Antworten auf die Leitfragen der Arbeit zu geben. Eine weitere Vertiefung scheint aus Gründen des Umfangs und der Komplexität nicht angezeigt.

5.2 Umweltpolitische Entscheidungen unter verschiedenen Regimen

5.2.1 Wohlmeinender Diktator

Das politische Regime des *Wohlmeinenden Diktators* ist sehr einfach strukturiert. Die Merkmale des Regimes beziehen sich allein auf den Diktator:

- Er ist entscheidungsmächtig, d.h. er kann die Entscheidung über eine umweltpolitische Maßnahme alleine treffen. Er ist hierbei von niemand abhängig.[1]
- Er ist wohlmeinend, d.h. er verfolgt das Ziel, den Nutzen für das Kollektiv der Bürger zu maximieren.
- Er ist allwissend, d.h. er verfügt über vollkommene Information. Er ist vollständig informiert über die Umweltschäden und ihre Kosten sowie über die

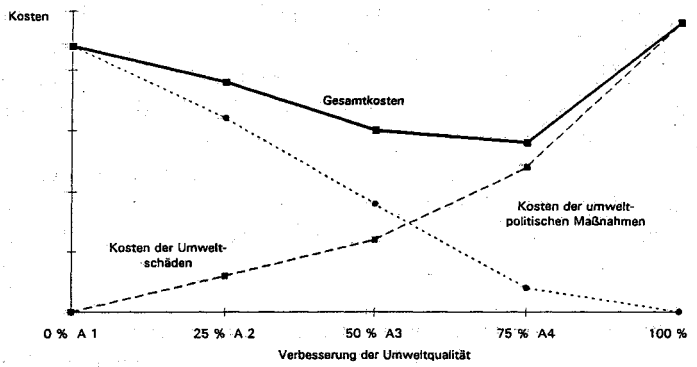
1 Für alle folgenden Modelle wird vorausgesetzt, daß die Regierung bzw. der Entscheidungsträger in der Lage ist, die Implementation einer Entscheidung politisch durchzusetzen.

technischen und nicht-technischen Möglichkeiten zur Vermeidung dieser Schäden und über die Vermeidungskosten.

Für die Entscheidungen, die in den verschiedenen Modellen umweltpolitischer Regime getroffen werden müssen, soll im folgenden stets dieselbe Situation zugrunde gelegt werden. Die Entscheidungsträger sind mit einem bestimmten umweltschädigenden Verhalten konfrontiert, z.B. der Verschmutzung der Luft durch Kraftfahrzeugabgase, und können darauf mit fünf Handlungsalternativen reagieren. Die fünf Alternativen implizieren jeweils unterschiedliche Grade der Verbesserung der Umweltqualität gegenüber der Ausgangssituation, sie verursachen aber auch unterschiedliche Kosten. Die Handlungsalternative A1 ist die Beibehaltung des Status quo: Es wird gegenüber dem Ist-Zustand keine Verbesserung der Umweltqualität erreicht, es entstehen aber auch keine zusätzlichen Kosten. Die Alternative A5 bringt eine Verbesserung der Umweltqualiät bzw. einen Reinigungsgrad von 100 Prozent mit sich, die Umweltschäden sind dann also gleich Null. Die Kosten dieser Maßnahme sind jedoch sehr hoch – entweder durch teure Techniken oder durch den gänzlichen Verzicht auf die umweltschädigende Aktivität. Die Alternativen A2, A3 und A4 entsprechen jeweils einem Reinigungsgrad von 25, 50 und 75 Prozent. Ins Beispiel der Kraftfahrzeugabgase übersetzt, könnte man sich unter A1 die Reinigung mittels motorischer Maßnahmen vorstellen, A2 entspräche dem Einsatz diverser einfacher Techniken, wie dem ungeregelten Katalysator oder einfachen Magerkonzepten bei Vergasermotoren, A3 könnte durch Magermotoren mit Einspritzung realisiert werden und A4 durch den geregelten Katalysator. A5 schließlich, die hundertprozentige Vermeidung der Kraftfahrzeugabgase, wäre nur durch ein generelles Fahrverbot erreichbar. Für diese beispielhafte Situation soll vorausgesetzt werden, daß eine eindeutige Zuordnung einer bestimmten umweltpolitischen Maßnahme (Output) zu einer bestimmten erreichbaren Umweltqualität (Outcome) existiert, Implementationsprobleme werden also vernachlässigt.

Welche umweltpolitische Entscheidung wird der Wohlmeinende Diktator in dieser Situation treffen? Welche der fünf Alternativen wird er wählen? Er wird sich für diejenige Alternative entscheiden, bei der die gesamten Kosten der Umweltschäden und der Vermeidungsmaßnahmen für die von ihm vertretene Gesellschaft minimal sind. Da der Diktator über vollkommene Information verfügt, ist es ihm möglich, sämtliche Schadens- und Vermeidungskosten zu erfassen – von Gesundheitsschäden bei den Bürgern über Schäden an Tier- und Pflanzenwelt, an Gebäuden usw. bis zu den Kosten der Reinigungstechniken. Abbildung 5.1 veranschaulicht diese Entscheidungssituation. Eingetragen sind für die fünf Alternativen die Kosten aller Umweltschäden und die Kosten der

Abbildung 5.1: Die umweltpolitische Entscheidung des Wohlmeinenden Diktators



Durchführung der umweltpolitischen Maßnahmen.[2] Diese beiden Kostenarten addieren sich zu den Gesamtkosten der verschiedenen Alternativen. Bei dem angenommenen Kostenverlauf in der Abbildung haben die Gesamtkosten ihr Minimum bei der Alternative A4. Der Wohlmeinende Diktator wird sich also für A4, im Beispiel für die Einführung des geregelten Katalysators, entscheiden, da sie den höchsten Nutzen für die Gesellschaft verwirklicht. Dieses Ergebnis entspricht dem *Umweltoptimum* im ökonomischen Modell: Die optimale Allokation aller Umweltnutzungen ist erreicht, wenn die Grenzschadenskosten gleich den Grenzvermeidungskosten sind (vgl. z. B. Möller/Osterkamp/Schneider 1981, S. 35 ff.; Siebert 1976, S. 25; Wicke 1979, S. 7).

Das Modell Wohlmeinender Diktator dient hier als Referenzpunkt, als Maßstab dafür, wie eine optimale Umweltpolitik aussehen müßte. Diese optimale Umweltpolitik ist nicht verwirklichbar, weil die Bedingung der vollkommenen Information nie erfüllt ist. Deshalb wird diese Voraussetzung in den folgenden Modellen fallengelassen. Der Diktator entscheidet paternalistisch: allwissend und wohlmeinend, nicht gebunden an die geäußerten Präferenzen

2 In der Abbildung sind die Veränderung der Umweltqualität aufgrund einer bestimmten Maßnahme bzw. die Kosten als Kontinuum angegeben. Um Vergleichbarkeit des Modells zur späteren Betrachtungsweise (politische Anbieter entscheiden über Handlungsalternativen) herzustellen, wird das Kontinuum in fünf diskrete Alternativen zerlegt. Daß die Kurven durchgezeichnet sind, ist für diesen Fall also nicht korrekt, erhöht aber die Anschaulichkeit. Dies gilt auch für alle folgenden Abbildungen, in denen statt der eingezeichneten Kurven stets nur Punkte stehen dürften.

seiner Bürger. In einem demokratischen System können jedoch nur die Präferenzen der Bürger Maßstab der politischen Ziele und Maßstab für das politische Ergebnis sein. In den nachfolgenden Modellen orientieren sich die Regierungen daher an den Wählerpräferenzen. Umweltpolitische Entscheidungen im Sinne der individuellen Präferenzen der Bürger werden jedoch nur dann zu einem optimalen Ergebnis führen, wenn die einzelnen Bürger in demselben Sinne wie der Diktator allwissend und wohlmeinend sind. Wenn die Bürger aber nicht über vollkommene Information über Umweltschäden und Kosten umweltpolitischer Maßnahmen verfügen und wenn sie in ihren Präferenzen nicht auch die Folgen umweltpolitischer Entscheidungen für die anderen Bürger berücksichtigen, dann wird eine Regierung, die sich an den Wählerpräferenzen orientiert, sich höchstens zufällig für eine optimale Maßnahme entscheiden.

Regierungen, die rein nach den Wählerwünschen entscheiden, wie die Regierung im folgenden Modell der *Direkten Demokratie*, betreiben »Gefälligkeitspolitik«. Dem setzt das Modell Wohlmeinender Diktator einen »Wert« entgegen, der von den Wählerwünschen abweichen kann. Die Präferenzen nicht vollständig informierter und nicht am kollektiven Wohl, sondern am individuellen Nutzen orientierter Bürger sind demgegenüber »verzerrt«. Zu einer weiteren »Verzerrung« kann der Aggregationsmechanismus der individuellen Präferenzen führen: Wenn die Entscheidungen von gewählten und durch Interessengruppen beeinflußte Regierungen getroffen werden, haben die Ausgestaltung des Wahlsystems und die Möglichkeiten der Einflußnahme von Interessengruppen Auswirkungen auf das Ergebnis der Entscheidung. Eine nochmalige »Verzerrung« findet statt durch das bei europäischen umweltpolitischen Entscheidungen noch darüber gelagerte EG-System, in dem nationale Regierungen auf dem Verhandlungsweg entscheiden. Die Frage ist, ob diese »Verzerrungen« sich gegenseitig in einer bestimmten Richtung verstärken oder sich eher aufheben. Diese durch Präferenzen und institutionelle Regelungen bedingten »Verzerrungen« werden in den Modellen mit Hilfe vereinfachender Annahmen schrittweise erfaßt.

5.2.2 Direkte Demokratie

Das Regime der *Direkten Demokratie* zeichnet sich dadurch aus, daß alle Bürger über jedes politische Problem unmittelbar abstimmen. Alle Entscheidungen werden in diesem Regime von den Wählern getroffen. Abstimmungsregel ist die relative Mehrheit. Die Wähler stimmen in einem Durchgang über die fünf

umweltpolitischen Alternativen ab; ausgeführt wird diejenige Alternative, die die meisten Stimmen auf sich vereinigt. Eine Regierung ist nur zur Durchführung der Wählerentscheidungen nötig, d.h. die Regierung in diesem Regime ist eine »Exekutive« im echten Wortsinn, sie hat keine eigene Entscheidungsmacht. Im Modell soll dieses Merkmal der Direkten Demokratie etwas anders formuliert werden, was aber keinen Einfluß auf die Ergebnisse hat: Die Regierung wählt zwischen den Handlungsalternativen, sie ist in ihrer Wahl aber an die Wünsche der Wähler gebunden, über die sie vollständig informiert ist. Hält die Regierung sich nicht an die Wünsche der Wählermehrheit, wird sie abgesetzt. Die Akteure in der Direkten Demokratie, die Wähler und die Regierung, sind deshalb mit den folgenden Merkmalen ausgestattet:

(1) Die Regierung in der Direkten Demokratie

- Sie ist nicht wohlmeinend: Sie maximiert den individuellen Nutzen, indem sie sich an ihrem eigenen Ziel, dem Machterhalt, orientiert. Sie möchte im Amt bleiben, da sie aus der Ausübung dieser Tätigkeit Einkommen bezieht.
- Sie ist nicht allwissend: Sie ist nicht über die Kosten der Umweltschäden und der umweltpolitischen Maßnahmen vollständig informiert, weiß also nicht, welche der fünf Handlungsalternativen optimal wäre. Sie ist allerdings vollständig informiert über die für sie relevante Größe, nämlich die Verteilung der Wählerpräferenzen über die fünf umweltpolitischen Alternativen.
- Sie ist nicht entscheidungsmächtig, da sie von den Wählern abhängt. Sie kann zu jedem Zeitpunkt mit relativer Mehrheit abgewählt werden, wenn sie nämlich eine Handlungsalternative wählt, die von der Alternative abweicht, die die relative Mehrheit der Wähler bevorzugt.

Die Regierung hat also bezüglich ihrer Entscheidungen keinerlei Handlungsspielraum. Da es ihr Ziel ist, im Amt zu bleiben, wird sie sich bei jeder anstehenden Entscheidung an den Wünschen der Wählermehrheit orientieren. Die Abwahl könnte man sich als »konstruktive Abwahl« vorstellen: Weicht die Regierung von den Wünschen der relativen Wählermehrheit ab, so kann diese Mehrheit eine alternative Regierung ins Amt setzen, die bereit ist, die angestrebte Alternative zu realisieren. Durch das Konzept der »konstruktiven Abwahl« wird ein Problem vermieden, das die Abstimmungsregel relative Mehrheit mit sich bringt: Die Gesellschaft der Direkten Demokratie kann sich für eine Alternative entscheiden, die zwar von der relativen Mehrheit, aber insgesamt nur von einer Minderheit der Wähler angestrebt wird. Die Regierung kann

in unserem Modell nicht von einer negativen Mehrheit gestürzt werden, da keine der potentiellen alternativen Regierungen allein über eine relative Mehrheit verfügt. Eine Koalition der Minderheiten ist aber in unserem Modell nicht möglich, da jede alternative Regierung sich für eine einzige Handlungsalternative entscheiden muß. Kompromißlösungen zwischen den verschiedenen Alternativen sind (bisher) nicht zugelassen, da sie als technische Alternativen definiert sind, also nur die eine oder die andere Alternative durchgeführt werden kann.[3]

(2) Die Wähler in der Direkten Demokratie

- Sie sind entscheidungsmächtig, insofern sie alle politischen Entscheidungen treffen und ihre Regierung vollständig kontrollieren und gegebenenfalls abwählen können.
- Sie sind individuell rational: Sie entscheiden sich für diejenige umweltpolitische Maßnahme, von der sie glauben, daß sie ihnen die geringsten Kosten bzw. den höchsten Nutzen bringt. Ihre Nutzenfunktion kann rein eigensüchtig sein oder auch wohlmeinend, d.h. es gibt auch Wähler, die für eine Umweltpolitik votieren, die sie für kollektiv rational halten. Die Wähler stimmen nicht strategisch ab; zweite und dritte Präferenzen werden bei der Mehrheitsabstimmung nicht berücksichtigt.
- Sie sind nicht allwissend: Zwar sind sie vollständig über die Handlungen ihrer Regierung informiert, nicht aber hinsichtlich der Schadens- und Vermeidungskosten der umweltpolitischen Alternativen. Hier haben sie Informationsdefizite.

Zu den typischen Informationsproblemen im Bereich der Umweltpolitik gehören erstens Informationsdefizite naturwissenschaftlicher und ökonomischer Art. Naturwissenschaftliche Informationsdefizite ergeben sich aus den *time lags* zwischen umweltschädigenden Aktivitäten und dem Schadenseintritt[4], aus der Tatsache, daß umweltschädliche Substanzen und deren Folgen nicht immer

3 Negative Mehrheiten könnten auch vermieden werden, indem als Abstimmungsregel die absolute Mehrheit eingeführt wird. Dann müßten allerdings mehrere Wahlgänge zugelassen oder ein System mit paarweisem Abstimmen der Alternativen eingeführt werden. Dies würde (a) das Modell unnötig komplizieren und (b) die Lösung, daß die Entscheidung für die Alternative im Modal der Wählerverteilung fällt, verändern. Das ist deshalb nicht wünschenswert, weil die Wählerverteilungen in den späteren Modellen als Nutzenfunktionen fungieren. Der Modal der Wählerverteilung entspricht dann dem Nutzenmaximum.

4 So im Fall der Schädigung der Ozonschicht, wo zwischen Ursache und Wirkung etwa ein Zeitraum von 20 Jahren anzusetzen ist.

unmittelbar sinnlich wahrnehmbar sind[5], oder daraus, daß die Zusammenhänge zwischen bestimmten Aktivitäten und den daraus resultierenden Umweltschäden oft (noch) nicht erkannt sind. Ökonomische Informationsdefizite liegen darin, daß die Schadenskosten sehr schwer einschätzbar und monetarisierbar sind, oder darin, daß nicht genügend Wissen über die Kosten der Vermeidungsmaßnahmen vorliegt. Ein zweites Informationsproblem besteht darin, daß die Informationskosten für den einzelnen Wähler sehr hoch sind. Sich bei einem konkreten Umweltproblem vollständig (soweit das die eben genannten Informationsdefizite überhaupt zulassen) über die für ihn oder die Gesellschaft damit verbundenen Schäden und über die Kosten und Nutzen umweltpolitischer Maßnahmen zu informieren, bedeutet für den einzelnen Wähler einen so hohen Aufwand, daß er ihn im allgemeinen nicht betreiben wird. Dies führt zu individuellen Fehleinschätzungen der Umweltprobleme und der damit verbundenen Kosten und Nutzen. Als Folge dieser Fehleinschätzungen werden die geäußerten Präferenzen der Wähler oft »falsch« sein, in dem Sinne, daß die Wähler sich bei vollständiger Information anders entschieden hätten.

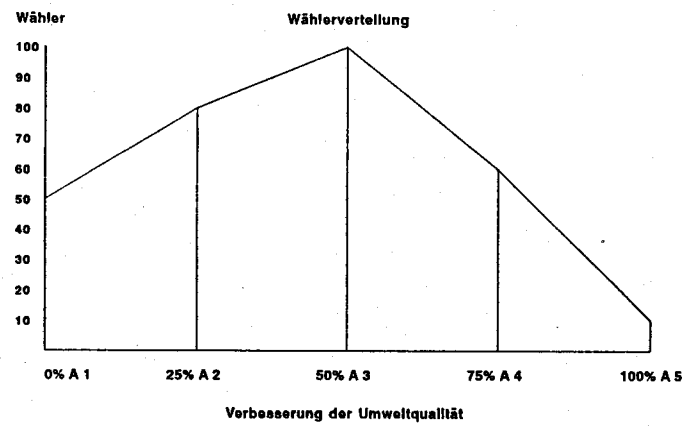
Welche umweltpolitische Maßnahme wird nun in der Direkten Demokratie ergriffen? Da die Regierung zu jedem Zeitpunkt abgewählt werden kann, wird sie jede politische Entscheidung so treffen, daß sie damit die Zustimmung der relativen Mehrheit der Wähler erhält. Die Zustimmung der Wähler verteilt sich wiederum über fünf diskrete umweltpolitische Alternativen. Die Form der Wählerverteilung soll durch zwei Annahmen eingeschränkt werden: Es werden nur eingipfelige Verteilungen zugelassen[6], es handelt sich also – in der anstehenden umweltpolitischen Frage – nicht um eine polarisierte Gesellschaft. Außerdem soll der Gipfel der Wählerverteilung nicht über den beiden extremen Alternativen liegen, die Wähler sprechen sich also weder mehrheitlich für die Beibehaltung des Status quo aus noch für die sehr teure hundertprozentige Vermeidung von Umweltschäden. Eine Wählerverteilung, die diesen Bedingungen genügt, ist in Abbildung 5.2 veranschaulicht.[7] Die Regierung wird diejenige umweltpolitische Handlungsalternative wählen, bei der der Gipfel der Wählerverteilung liegt. In Abbildung 5.2 ist das die Alternative A3. Daß relative Mehrheit gefordert ist, führt im Verein mit der gleichzeitigen Abstimmung

5 So bei Radioaktivität oder bei geruchlosen Gasen.

6 Die Annahme der Eingipfeligkeit verhindert bei den folgenden Modellen das Problem zyklischer Mehrheiten, das sogenannte Condorcet-Paradox; vgl. zum Condorcet-Paradox z.B. Frey 1981, S. 132 f.; Bernholz/Breyer 1984, S. 256 ff.; daß bei Eingipfeligkeit der Präferenzordnungen das Paradox vermieden wird, wird nachgewiesen bei Black 1958; vgl. auch Frey 1977, S. 99 ff.

7 Auch hier ist die Kurve nur als Verbindungslinie zu interpretieren, da die Wähler sich ja über diskrete Alternativen verteilen.

Abbildung 5.2: Die umweltpolitische Entscheidung in der Direkten Demokratie



über fünf Alternativen dazu, daß die Regierung im Modal der Wählerverteilung anbietet.[8]

Bei welcher umweltpolitischen Handlungsalternative wird der Wählermodal liegen? Die Bewertung umweltpolitischer Maßnahmen durch einen Wähler richtet sich nach seiner Betroffenheit durch eine spezifische Umweltbeeinträchtigung bzw. durch die Vermeidungsmaßnahmen. Aufgrund der Informationsdefizite und hoher Informationsbeschaffungskosten kommt es zu Fehlein-

8 Im Modell eines Zwei-Parteien-Systems würde diejenige Alternative angeboten, die der Medianwähler bevorzugt. Der Medianwähler ist der mittlere Wähler, wenn man die Wähler auf der Skala der umweltpolitischen Alternativen anordnet und durchnumeriert (vgl. für das politische Angebot in einem Modell eines Zwei-Parteien-Systems Bernholz/Breyer 1984, S. 268-278). Auch bei paarweisem Abstimmen der Wähler über die fünf Alternativen würde sich bei eingipfeliger Verteilung und bei einfacher (in diesem Fall gleich absoluter) Mehrheit stets die vom Medianwähler bevorzugte Alternative durchsetzen (vgl. Frey 1981, S. 302). Weiter unten wird als erste Annäherung an die Verhandlungen im Ministerrat der EG ein Modell mit binärem Abstimmungsverfahren verwendet, in dem gezeigt wird, wie dieses Ergebnis zustandekommt. Das Modell der Direkten Demokratie weicht im Ergebnis also von den üblichen Modellen zum politischen Angebot in der direkten Demokratie oder im Zwei-Parteien-System ab. Das Modell, das zu der Alternative im Modal der Wählerverteilung führt, wurde gewählt, weil die Wählerverteilung sich für das spätere Modell der Entscheidung im EG-Ministerrat in die Nutzenfunktion der nationalen Regierungen verwandelt. Für diesen Zweck ist ein Modell, bei dem sich die Regierung für das Angebot im Wählermaximum entscheidet, besser geeignet als ein Medianwähler-Modell.

schätzungen der individuellen Schadens- und der Vermeidungskosten. Die Fehleinschätzungen können in verschiedene Richtungen wirken: Es wird Wähler geben, die die Schadenskosten unterschätzen und/oder die Vermeidungskosten überschätzen, und solche, die die Schadenskosten überschätzen und/oder die Vermeidungskosten unterschätzen, aber auch solche, die die Kosten (vielleicht zufällig) korrekt einschätzen. Die erste Gruppe wird für eine weniger wirkungsvolle (und weniger teure) umweltpolitische Maßnahme eintreten als die zweite Gruppe.

Die Art der oben angeführten naturwissenschaftlichen und ökonomischen Informationsdefizite läßt erwarten, daß die überwiegende Zahl der Wähler zur Unterschätzung der Schadenskosten neigt. Die Vermeidungskosten sind leichter bezifferbar und werden deshalb eher korrekt eingeschätzt. Wenn von der Mehrheit der Wähler die Schadenskosten unterschätzt werden, wird der Gipfel der Wählerverteilung jedenfalls über einer Alternative liegen, die links von der Alternative liegt, die der Wohlmeinende Diktator gewählt hätte, in unserem Beispiel also bei A3 oder A2. Das heißt, die in der Direkten Demokratie gewählte umweltpolitische Maßnahme ist suboptimal; sie verwirklicht ein geringeres Maß an Umweltschutz, als realisiert werden müßte, wenn die gesamten Kosten von Umweltschäden und Umweltschutz minimiert werden sollen.

5.2.3 Demokratie mit Interessengruppeneinfluß

Das im folgenden kurz als *Interessengruppendemokratie* bezeichnete Modellregime unterscheidet sich von der Direkten Demokratie durch die Einführung einer festen Wahlperiode und von Interessengruppen. Die Interessengruppendemokratie ist eine »Diktatur auf Zeit«: Innerhalb einer festen Wahlperiode verfügt die Regierung über die alleinige Entscheidungsmacht. Sie hat deshalb gegenüber den Wählern einen Handlungsspielraum, den sie zur Verfolgung ihrer eigenen Ziele nutzen kann. Neben den individuellen Wählern und der Regierung gibt es als weitere politische Akteure konkurrierende Interessengruppen, die versuchen, sowohl die Wähler als auch die Regierung in ihrem Sinne zu beeinflussen. Keiner der Akteure verfügt über vollkommene Information bezüglich der Schadens- und Vermeidungskosten der umweltpolitischen Maßnahmen. Die institutionellen Merkmale der Akteure im Regime Interessengruppendemokratie sind:

(1) Die Regierung in der Interessengruppendemokratie

- Sie ist nicht allein entscheidungsmächtig, aber mächtiger als in der Direkten Demokratie. Innerhalb der Wahlperiode kann sie ihre Entscheidungen frei treffen. Am Ende der Wahlperiode kann die Regierung abgewählt werden, wenn die Wähler mit ihrer Politik nicht zufrieden waren.
- Sie ist nicht allwissend, aber gut informiert: Sie weiß zwar nicht Bescheid über die Präferenzen des einzelnen Wählers bei jeder Entscheidung, sie ist aber vollständig informiert über die Wählerpräferenzverteilungen bei jeder einzelnen anstehenden Entscheidung.
- Sie ist eigensüchtig: Den Handlungsspielraum, den ihr dieses System beläßt, nutzt sie zur Verfolgung ihrer eigenen Ziele. Die Ziele der Regierung sind Einkommensziele. Einkommen erhält sie primär durch Regierungstätigkeit, zusätzlich aber auch durch Zuwendungen von Interessengruppen. Die Regierung strebt in erster Linie an, im Amt zu bleiben. Soweit dieses Ziel dadurch nicht beeinträchtigt wird, versucht sie, ihr Einkommen durch Zuwendungen von Verbänden »aufzubessern«.

Direkte Zuwendungen von Interessengruppen an die Regierung sind in demokratischen Systemen nicht legitim. Als indirekte Zuwendungen an die Regierung können jedoch beispielsweise Parteispenden betrachtet werden, aber auch andere Angebote an Regierungsmitglieder. Im Modell sollen alle Möglichkeiten der Verbände, durch materielle Anreize Einfluß auszuüben, durch die Zuwendungen an die Regierung repräsentiert werden, alle anderen Möglichkeiten, Druck auf die Entscheidungsträger auszuüben (z.B. öffentlichkeitswirksame Aktionen, Wahlempfehlungen oder das bewährte Arbeitsplatzargument), durch Wählerbeeinflussung. Tatsächlich verfügen Interessenverbände natürlich über sehr viel mehr und auch subtilere Einflußmöglichkeiten (vgl. dazu Abschnitt 3.2.7).

Die Regierung ist im Regime der Interessengruppendemokratie wie in der Direkten Demokratie von der Wählerzustimmung abhängig. Im Gegensatz zur Direkten Demokratie muß sie nicht jede einzelne Entscheidung so treffen, daß sie die Zustimmung der Mehrheit der Wähler hat, sie braucht aber die Zustimmung der Mehrheit der Wähler zu der »Summe« der in der Wahlperiode getroffenen Entscheidungen. Hinsichtlich der einzelnen Entscheidung hat sie daher einen Handlungsspielraum. Das Kalkül der Regierung kann man sich so vorstellen, daß sie *Wähler-Plus-Punkte* (WPP) sammelt: Einen WPP erhält sie, wenn ein Wähler einer Entscheidung der Regierung zustimmt. Ein Wähler wird die Regierung wiederwählen, wenn er überwiegend mit ihrer Politik einver-

standen war, d.h. wenn er ihren Entscheidungen überwiegend zugestimmt hat. Ansonsten wird er die Regierung abwählen.[9]

Aufgrund ihrer Informationssituation weiß die Regierung, mit welcher Alternative sie bei einer anstehenden Entscheidung die meisten WPP sammeln kann. Sie weiß aber nicht, wieviele WPP sie benötigt, damit sie die Zustimmung der Mehrheit der Wähler bei der nächsten Wahl erlangt. Die Regierung braucht bei ihren Entscheidungen keineswegs immer so zu handeln, daß ihr die Mehrheit der Wähler zustimmt, d.h. sie muß nicht das Maximum der WPP anstreben. Sie kann bei einem Teil der Entscheidungen vom Mehrheitswunsch abweichen. Dies soll anhand eines kleinen Beispiels verdeutlicht werden. In einem Staat, in dem es drei Wähler gibt, hat die Regierung im Lauf der Wahlperiode drei politische Entscheidungen zu treffen, wobei sie jeweils zwischen drei Handlungsalternativen wählen kann. Die Präferenzen der Wähler veranschaulicht Tabelle 5.1. Bei der Entscheidung 1 bevorzugen alle drei Wähler die Alternative A3, die Regierung erhält also je 1 WPP, wenn sie sich für A3 entscheidet. Bei den beiden anderen Entscheidungen bevorzugen zwei Wähler die gleiche Alternative, der dritte eine andere. Die Regierung kennt die Präferenzen der einzelnen Wähler nicht, sie kennt nur die in der Summenzeile angegebene gesamte Wählerverteilung über die Alternativen. Wenn die Regierung die WPP maximiert, wird sie die nächste Wahl mit Sicherheit gewinnen. Sie wählt dann die Alternativen A3, A2 und A1. Auf diese Weise erhält sie von Wähler W1 3 WPP, von Wähler W2 und W3 jeweils 2 WPP, also insgesamt 7 WPP. Alle drei Wähler waren überwiegend mit der Politik der Regierung einverstanden, da bei mindestens zwei der drei Entscheidungen in ihrem Sinne entschieden wurde. Alle drei Wähler werden die Regierung also wiederwählen. Zur Wiederwahl benötigt die Regierung jedoch nur zwei von den drei Wählerstimmen. Angenommen, die Regierung erhält Zuwendungen von einer Interessengruppe, wenn sie sich bei Entscheidung 3 für A2 statt A1 entscheidet. Dann erhält sie von W1 nur 2 WPP, von W2 jetzt 3 WPP und von W3 nur 1 WPP, insgesamt also 6 WPP. Die Regierung wird wiedergewählt, denn W1 und W2 werden wieder für sie stimmen, W3 allerdings nicht. Die Regierung kann also bei Entscheidung 3 vom Mehrheitswunsch abweichen, wird aber trotzdem wiedergewählt. In diesem Beispiel kann sie sogar zusätzlich noch bei Entscheidung 2 abweichen: Wählt sie hier A3, so erhält sie von W1 zwar nur 1 WPP, von W2

9 Dies braucht nicht genauer spezifiert zu werden, da es hier nicht um die Wiederwahl von Regierungen geht, sondern nur das Kalkül der Regierung bei einer einzelnen Entscheidung von Interesse ist. Auch ideologische Bindungen und Wählerloyalitäten brauchen nicht berücksichtigt zu werden, da es hier lediglich um die Entscheidungsfindung der Regierung geht, nicht aber um Parteienkonkurrenz.

Tabelle 5.1: Wähler-Plus-Punkte und Wiederwahl in der Interessengruppendemokratie

Entscheidung 1			
Alternative	A 1	A 2	A 3
Wähler W 1	0	0	1
W 2	0	0	1
W 3	0	0	1
Wählerverteilung	0	0	3
Entscheidung 2			
Alternative	A 1	A 2	A 3
Wähler W 1	0	1	0
W 2	0	1	0
W 3	0	0	1
Wählerverteilung	0	2	1
Entscheidung 3			
Alternative	A 1	A 2	A 3
Wähler W 1	1	0	0
W 2	0	1	0
W 3	1	0	0
Wählerverteilung	2	1	0

und W3 aber nach wie vor 2 WPP und damit insgesamt 5 WPP. W2 und W3 werden die Regierung wieder wählen.

Die Regierung weiß jedoch nicht, wie oft und bei welchen Entscheidungen sie sich das leisten kann, weil sie nur die Wählerverteilung kennt, nicht die Präferenzen der einzelnen Wähler. Sie kann deshalb keine »Minimal-Strategie« fahren, sie muß aber auch nicht maximieren. Nur eine extrem risikoscheue Regierung, die lediglich das Ziel verfolgt, wiedergewählt zu werden, wird maximieren. Alle anderen Regierungen werden versuchen, nur ein gewisses Si-

cherheitspolster über das Minimum hinaus zu erreichen. So könnte sich eine Regierung z.B. bei mindestens der Hälfte aller Entscheidungen für die Alternative beim Gipfel der Wählerverteilung entscheiden und dabei jeweils die Entscheidungen auswählen, bei denen das Maximum relativ hoch ist.

(2) Die Interessenverbände in der Interessengruppendemokratie

Für die Zwecke des Modells sollen zwei Typen von Interessenverbänden unterschieden werden: einerseits die Umweltschutzverbände und andererseits Verbände, die bei einer konkreten umweltpolitischen Entscheidung als Gegner der Umweltschutzverbände auftreten. Da diese Rolle des »Umweltschutzgegners« je nach anstehender Entscheidung von sehr unterschiedlichen Verbänden übernommen werden kann, sollen sie hier einfach als *Gegenverbände* bezeichnet werden. Die Besetzung beider Funktionen durch reale Gruppen kann wechseln, die Umweltschutzverbände werden jedoch meistens Verbände sein, deren Hauptzweck die Vertretung von Umweltschutzinteressen ist, während die Gegenverbände keine Organisationen mit diesem Hauptzweck sind, sondern je nach Betroffenheit z.B. Wirtschaftsverbände bestimmter Branchen, Verbraucherverbände oder Arbeitnehmerverbände sein können. Die Umweltschutzverbände treten stets für eine weitgehende Umweltschutzpolitik ein; sie votieren für Alternativen, die auf der Skala der Verbesserung der Umweltqualität weit rechts liegen. Die Gegenverbände sprechen sich gegen eine Ausweitung des Umweltschutzes aus; sie treten für die Beibehaltung des Status quo oder zumindest für solche Alternativen ein, die auf der Skala der umweltpolitischen Handlungsalternativen weit links liegen.

Das Einflußpotential der Umweltschutzverbände wird durch einige strukturelle Merkmale geschwächt (vgl. zum Einflußpotential der Verbände Abschnitt 3.2.7.2): Sie vertreten ein sekundäres Interesse[10], die vertretenen Bürger bilden eine latente Gruppe, die Bildung der Organisation wird durch *free-rider*-Probleme erschwert, sie verfügen kaum über entscheidungsrelevante Informationen und haben weniger Zugang zu den politischen Entscheidungsträgern als die Gegenverbände. Die Gegenverbände sind häufig Wirtschaftsverbände, die ein primäres Interesse vertreten, deren Mitglieder eine kleine und leicht organisierbare Gruppe bilden, die über traditionell gute Kontakte zu den Entschei-

10 Umweltschutzbelange werden wie Verbraucherinteressen von den Betroffenen im allgemeinen nicht als primär begriffen; primäre Interessen betreffen den Arbeitsplatz und das Einkommen; vgl. zum Konzept der primären und sekundären Interessen: Carl Christian von Weizsäcker: Staatliche Regulierung - Positive und normative Theorie, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 118 (1982), S. 325-343.

dungsträgern und über wichtige Informationen verfügen, die sie diesen anbieten können. Im Modell soll dieses ungleiche Einflußpotential der beiden Typen von Verbänden dadurch repräsentiert werden, daß die Umweltschutzverbände als finanzschwach und die Gegenverbände als finanzstark angenommen werden. Die unterschiedliche Finanzkraft der Verbände hat eine unterschiedliche Struktur ihrer Aktivitäten zur Folge.

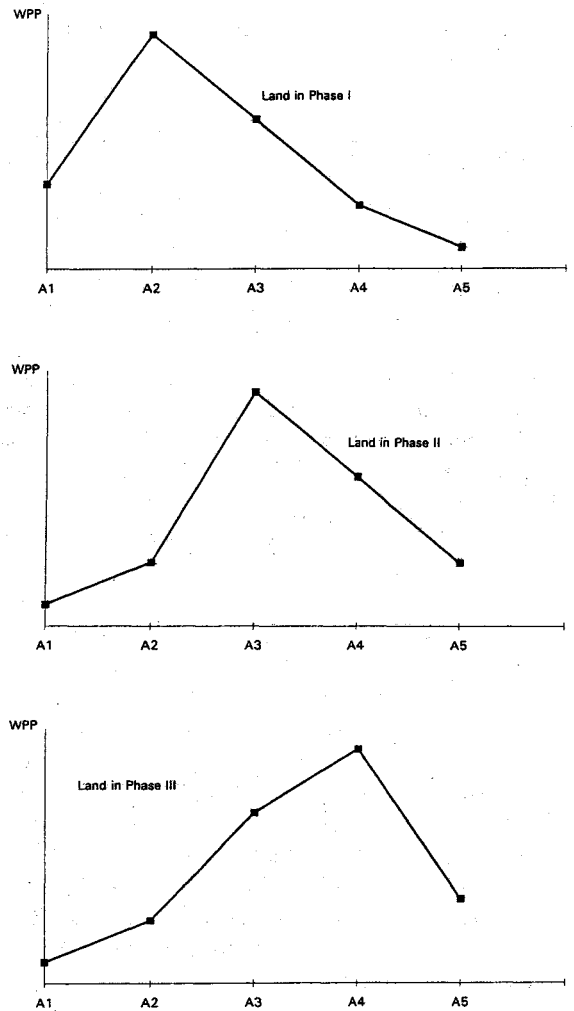
Die Interessenverbände können auf zwei Wegen versuchen, ihre Anliegen durchzusetzen: indem sie die Regierung direkt beeinflussen und indem sie Einfluß auf die Wähler nehmen. Die Wählerbeeinflussung geschieht durch Öffentlichkeitsarbeit: Informationen und Appelle sollen dazu führen, daß die Wählerpräferenzen sich verändern. Ziel der Verbände ist es, den Gipfel der Wählerverteilung in Richtung der von ihnen gewünschten Alternative zu verschieben. Je nach Stärke der Umweltschutzverbände bzw. ihrer Gegenverbände verschiebt sich der Gipfel der Wählerpräferenzen um keine, eine oder mehrere Alternativen nach rechts bzw. links.[11] Bei gleichgewichtigem Einfluß der Verbände bleibt der Modal bei derselben Alternative wie ohne Verbandseinfluß.

Die relative Stärke der Umweltschutzverbände hängt unter anderem davon ab, in welcher umweltpolitischen Phase sich ein Land befindet. Umweltverbände sind ja ein neueres Phänomen; sie werden gegründet, wenn sich allmählich in der Bevölkerung ein Bewußtsein der Betroffenheit durch Umweltschäden und ein Bedürfnis nach Verbesserung der Umweltqualität bilden. Dies setzt in der Regel Umweltschäden in substantiellem Ausmaß einerseits und ein Mindestmaß an Wohlstand andererseits voraus. In der Gründungs- und Anfangsphase der Umweltschutzverbände wird ihr Einfluß auf die Wählerpräferenzen noch gering sein. Später wird sich der Umweltgedanke allmählich durchsetzen, so daß der Einfluß der Umweltschutzverbände auf die Wähler den Einfluß der Gegenverbände sogar übersteigt. Nach der relativen Stärke der beiden Typen von Verbänden sollen drei umweltpolitische Phasen unterschieden werden. Abbildung 5.3 illustriert diese drei Phasen.

- Phase I: In dieser Phase gibt es noch keine Umweltschutzverbände, oder sie befinden sich noch in der Anfangszeit ihrer Aktivität. Die Gegenverbände jedoch sind stark, und sie agieren gegen eine weitgehende Umweltpolitik. In dieser Phase kommt es gegenüber der Entscheidung in der Direkten Demokratie zu einer Linksverschiebung des Wählermodals.

11 Da angenommen wurde, daß die Alternativen technisch bedingt sind, findet die Verschiebung im Modell immer um eine Alternative statt, Zwischenlösungen sind nicht möglich.

Abbildung 5.3: Die umweltpolitische Entscheidung in Interessengruppendemokratien unter verschiedenen ökologischen und politischen Bedingungen



- Phase II: In dieser Phase ist der Einfluß beider Verbandstypen gleichgewichtig. Der Gipfel der Wählerverteilung wird sich gegenüber der Direkten Demokratie nicht verschieben.
- Phase III: Die steigende Sensibilität gegenüber Umweltproblemen führt dazu, daß die Umweltschutzverbände inzwischen einen größeren Einfluß auf die Wähler ausüben als die Gegenverbände. Es kommt also zur Rechtsverschiebung des Wählermodals.

Neben die Wählerbeeinflussung tritt aber die direkte Beeinflussung der Regierung durch die Interessengruppen. Die Interessenverbände versuchen, die Regierung durch materielle Anreize dazu zu bewegen, sich nicht am Modal der Wählerverteilung zu orientieren, sondern die von ihnen gewünschte Alternative zu wählen, zumindest aber eine Alternative, die ihrer Position näher liegt als die von den meisten Wählern gewünschte. Dieser Weg der Einflußnahme ist jedoch durch eine Asymmetrie bei den Interessengruppen gekennzeichnet:

- Da die Umweltschutzverbände finanzschwach sind und sich an eine sehr große Gruppe wenden, geben sie die vorhandenen finanziellen Ressourcen vollständig für die Beeinflussung der Wähler aus. Die Beeinflussung der Regierung durch materielle Anreize ist für sie nicht möglich.
- Die Gegenverbände sind dagegen aufgrund ihrer Finanzstärke in der Lage, neben den Mitteln für die Wählerbeeinflussung auch Mittel für die Regierungsbeeinflussung aufzubringen.

Die Regierung kann durch ein Abweichen von der von den meisten Wählern gewünschten Alternative in die vom Gegenverband gewünschte Richtung ihre Situation verbessern. Sie wird das dann tun, wenn sie das zusätzliche Einkommen höher bewertet als den damit verbundenen Verlust an Wähler-Plus-Punkten. Die Angebote der Interessenverbände bestehen aus geldwerten Zuwendungen, können also in Geldeinheiten (GE) ausgedrückt werden. Die Geldeinheiten stehen in einem bestimmten Verhältnis zu den WPP (1 WPP = a GE). Für einen bestimmten Zuwendungsbetrag ist die Regierung zu einem Verzicht auf die Zustimmung einer bestimmten Zahl von Wählern bereit. Dieser »Kurs« ist beweglich (Faktor a ist veränderlich), da sich die Bewertung der Regierung je nach Situation ändert. Die Bewertung hängt davon ab, wieviele WPP die Regierung schon »gesammelt« zu haben glaubt (wie hoch sie ihre Popularität einschätzt) und zu welchem Zeitpunkt der Wahlperiode die Entscheidung ansteht. Eine Regierung, die kurz vor dem Ende der Wahlperiode noch viele WPP benötigt (also nicht hoch in der Wählergunst steht), wird die Zuwendungen der

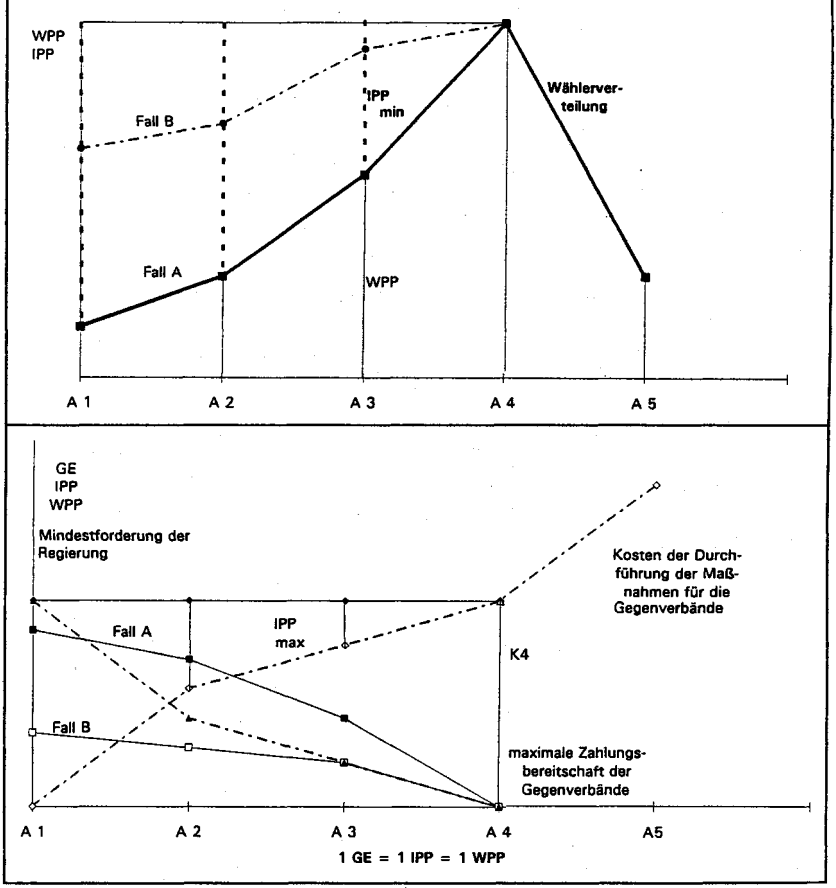
Interessengruppen weniger hoch bewerten (also eher dazu neigen, eine populäre Entscheidung zu treffen) als eine Regierung, die ihre Mehrheit schon gesichert glaubt. Die Geldeinheiten der Zuwendungsbeträge lassen sich also in WPP ausdrücken. Zur Unterscheidung sollen die Zuwendungseinheiten von Verbänden als *Interessengruppen-Plus-Punkte* (IPP) bezeichnet werden. 1 IPP entspricht stets 1 WPP, aber a GE.

In Abbildung 5.4 wird das Verhältnis von Geldeinheiten und Interessengruppen-Plus-Punkten der Einfachheit halber mit 1:1 angenommen (also a = 1). Der obere Teil der Figur zeigt die Mindestforderung nach Zuwendungen, die die Regierung stellen wird, wenn sie vom Wählermodal abweichen und sich für eine andere Alternative entscheiden soll. Die Mindestforderung der Regierung ergibt sich aus der Differenz zwischen den mit der Handlungsalternative im Modal (A4) erreichbaren WPP und den mit den anderen Alternativen erzielbaren WPP. Die Gegenverbände bevorzugen die Alternativen A1 bis A3 gegenüber A4, weiter rechts liegende Alternativen spielen für den Kalkül keine Rolle. Damit die Regierung sich statt für A4 für A3 entscheidet, müssen ihr Zuwendungen mindestens in Höhe von IPP_{min} angeboten werden. In der Abbildung sind zwei unterschiedliche Verläufe der Wählerverteilung eingezeichnet: In Fall A ist es für die Gegenverbände relativ teuer, die Regierung zum Abweichen vom Modal zu veranlassen, beim flacheren Verlauf in Fall B muß weniger aufgewendet werden.

Wieviel werden die Gegenverbände nun bereit sein, für eine Bewegung der Regierung zu bezahlen? Die Zahlungsbereitschaft der Verbände hängt ab von den Kosten, die die Durchführung der verschiedenen umweltpolitischen Maßnahmen für die Gegenverbände bzw. ihre Klientel verursachen würde. Diese Kosten sind im unteren Teil der Figur eingezeichnet. Sie betragen Null bei A1 (was ja der Beibehaltung des Status quo entspricht) und steigen für die weiter rechts liegenden Alternativen allmählich an. Entscheidet sich die Regierung für A4, so betragen die Kosten für die Gegenverbände K4. Für die Verwirklichung weiter links liegender Alternativen sind die Gegenverbände maximal bereit, so hohe Zuwendungen an die Regierung zu bezahlen, daß ihre gesamten Kosten (die Kosten der umweltpolitischen Maßnahmen plus die Zuwendungen) K4 nicht übersteigen. Andernfalls wäre die Alternative A4 ja die billigere Lösung. Für die Verwirklichung von A3 zahlen die Verbände also höchstens IPP_{max} an die Regierung.

Die maximale Zahlungsbereitschaft der Verbände für die Alternativen A1 bis A4 ist im unteren Teil der Figur als Kurve eingetragen, ebenso die aus dem oberen Teil übertragene Mindestforderung der Regierung für die beiden Fälle A und B. Im Fall A liegt die Mindestforderung der Regierung bei den Alternati-

Abbildung 5.4: Kalkül der Regierung und der Gegenverbände in der Interessengruppendemokratie



ven A3 und A2 über der maximalen Zahlungsbereitschaft der Verbände. Lediglich für die Beibehaltung des Status quo wären die Verbände bereit, mehr zu zahlen, als die Regierung fordert. In Fall B liegt die Zahlungsbereitschaft der Verbände für A1 und A2 über der Forderung der Regierung, in A3 sind Zahlungsbereitschaft und Forderung gleich hoch. Wenn die Regierung geschickt verhandelt und es ihr gelingt, die Zahlungsbereitschaft der Verbände voll aus-

zuschöpfen, wird sie in beiden Fällen A1 verwirklichen, da hier ihr Nutzenmaximum liegt. Wenn ihr das nicht gelingt, scheint zumindest im Fall B die Entscheidung für A1 oder A2 immer noch möglich.

Als Ergebnis dieser Überlegungen ist festzuhalten, daß die Regierung im Modell der Interessengruppendemokratie

- niemals eine Alternative wählen wird, die rechts vom Modal der Wählerverteilung liegt, weil die Umweltschutzverbände kein Geld für Zuwendungen an die Regierung erübrigen können, und daß sie
- immer dann vom Modal nach links abweichen wird, wenn die Zahlungsbereitschaft der Gegenverbände die Mindestforderung der Regierung übersteigt.

Dieses Ergebnis folgt aus der Annahme über die ungleiche Finanzstärke der konkurrierenden Verbände, die das ungleiche politische Einflußpotential der Verbände repräsentiert. Das bedeutet jedoch nicht, daß die Umweltverbände gar keinen Einfluß haben, denn sie können zur Verschiebung der Wählerpräferenzen beitragen. Die Regierung wird sich so verhalten, weil sie in unserem Modell lediglich Einkommensziele verfolgt. Hätte die Regierung eine eigene Ideologie, so könnte diese so (umweltschützerisch) beschaffen sein, daß sie Anreize bietet, vom Modal der Wählerverteilung nach rechts abzuweichen. Auch wenn die Regierung nicht eigensüchtig, sondern wohlmeinend wäre und ein wenig von der vollkommenen Information des Wohlmeinenden Diktators hätte, würde sie zumindest manchmal Alternativen rechts vom Gipfel der Wählerverteilung wählen. Ohne diese Eigenschaften aber wird in der Interessengruppendemokratie nur selten diejenige umweltpolitische Alternative gewählt werden, die der Wohlmeinende Diktator verwirklicht: nämlich dann,

- wenn es aufgrund reger Aktivität der Umweltschutzverbände gelingt, die typischen Wahrnehmungs- und Informationsprobleme bezüglich Umweltschäden und Vermeidungskosten zu beseitigen, so daß der Gipfel der Wählerverteilung bei dieser Alternative liegt, *und*
- wenn die Zahlungsbereitschaft der Gegenverbände nicht ausreichend ist für die Kompensation des WPP-Verlustes der Regierung bei Abweichung von dieser Alternative.

5.3 Umweltpolitische Entscheidungen in der Europäischen Gemeinschaft

5.3.1 Die EG als präföderalistisches Verhandlungssystem

Die bisherigen Überlegungen hatten Gültigkeit für jeden Mitgliedstaat der EG, soweit er nach dem Modell der Interessengruppendemokratie organisiert ist. Sie hätten auch Gültigkeit für das Gebiet der EG, wenn ein politisches System im Sinne der Interessengruppendemokratie installiert würde. Das politische System der EG ist jedoch anders strukturiert. Es handelt sich um eine Vorform des Föderalismus: Es entscheidet nicht eine zentrale Regierung frei innerhalb der dem Gesamtstaat übertragenen Kompetenzen. Umweltpolitische Entscheidungen wurden zumindest bis zur Einheitlichen Europäischen Akte allein vom Rat der Umweltminister getroffen, einem Verhandlungsgremium aus Vertretern souveräner Regierungen der Mitgliedstaaten. Wie wird sich nun die Tatsache, daß ein Teil der umweltpolitischen Entscheidungen innerhalb des Gebietes der EG durch das politische System des Präföderalismus getroffen wird, auf das umweltpolitische Ergebnis auswirken?

Der zentrale Teil der Geleitzugshypothese, die These vom kleinsten gemeinsamen Nenner, hält eine eindeutige Antwort auf diese Frage parat: Es wird diejenige Alternative gewählt, die unter allen von den Regierungen der Mitgliedstaaten präferierten Alternativen am weitesten links auf der Skala der möglichen umweltpolitischen Maßnahmen liegt. Diese Vorstellung impliziert eine Diktatur desjenigen Mitgliedstaats, der die am weitesten links liegende Alternative anstrebt. Das ist nicht unplausibel: Bei Einstimmigkeit verfügt jeder Mitgliedstaat über ein Vetorecht. Die am weitesten links liegende Alternative entspricht entweder dem Status quo, oder sie ist zumindest die ihm zunächst liegende Maßnahme. Wegen dieser Nähe hat der Mitgliedstaat, der die am weitesten links liegende Alternative bevorzugt, den geringsten Schaden beim Scheitern der Verhandlungen. Er kann deshalb sein Vetorecht bedenkenlos gebrauchen. Ein Mitgliedstaat, der für eine weiter rechts liegende Alternative eintritt, kann eventuell mit Nachgeben mehr erreichen als mit der Ausübung des Vetorechts.

Unter diesen Umständen wäre das Ergebnis der umweltpolitischen Entscheidungen der EG in der Regel schlechter als ohne EG, da dann alle Mitgliedstaaten die umweltpolitische Alternative ergreifen würden, die sie präferieren. Es würden also in Teilgebieten auch Alternativen realisiert, die weiter rechts auf der Skala liegen und somit dem Optimum näher sind. Das Gesamtergebnis wäre somit positiver zu bewerten. Eine Ausnahme bildet der Fall, daß alle Mitglied-

staaten die gleiche Alternative vorziehen. Unter diesen Umständen wäre in jedem politischen System eine Entscheidung für diese Alternative zu erwarten. Das Ergebnis der EG-Umweltpolitik wäre – unter diesen Umständen – in der Regel auch schlechter als dann, wenn die EG wie eine Interessengruppendemokratie strukturiert wäre, da die Wählerpräferenzen und der Verbändeeinfluß keineswegs notwendig zu der am weitesten links liegenden Alternative führen müßten. Bei gleichen Präferenzen der Mitgliedstaaten wäre es wahrscheinlich, wenn auch nicht notwendig so, daß die EG-Regierung in der Interessengruppendemokratie sich ebenfalls für die von allen Teilgebieten präferierte Alternative entschiede. Je mehr Mitgliedstaaten die ganz links liegende Alternative anstreben, um so größer wäre die Wahrscheinlichkeit, daß auch die EG-Regierung in der Interessengruppendemokratie diese Alternative gewählt hätte. Da jedoch verschiedenste Kombinationen von Wählerverteilungen und Verbandseinflüssen in den Mitgliedstaaten denkbar sind, besteht immer die Möglichkeit, daß die EG-Regierung in der Interessengruppendemokratie sich anders entscheiden würde.

Ist beim politischen System der EG nun tatsächlich eine Entscheidung im Sinne der Geleitzugshypothese zu erwarten? Um diese Frage zu beantworten, müssen zunächst die strukturellen Merkmale des Regimes des *Präföderalismus* betrachtet werden. Entscheidungsträger sind die Mitglieder des Verhandlungsgremiums Umweltministerrat, nach Einführung der Einheitlichen Europäischen Akte auch die Kommission und das Europäische Parlament. Die Eigenschaften der beiden letztgenannten Entscheidungsträger sollen erst beim Modell zum Kooperationsverfahren in Abschnitt 5.3.3 festgelegt werden.

(1) Die Mitglieder des Umweltministerrats

- Die nationalen Regierungen sind eigensüchtig: Sie orientieren sich nicht am Wohl der gesamten EG-Wählerschaft, sondern an ihren eigenen Zielen. Diese sind wie in der Interessengruppendemokratie Wiederwahl und zusätzliches Einkommen. Ihre Zielfunktion enthält also auch bei EG-Verhandlungen die nationalen WPP und IPP.
- Sie sind nicht allmächtig: Wie in der Interessengruppendemokratie sind sie von den nationalen Wählern abhängig, verfügen ihnen gegenüber aber über einen Handlungsspielraum. Bei Entscheidungen auf EG-Ebene werden sie außerdem von ihren Gegenspielern im Ministerrat beschränkt. Seit der Einheitlichen Europäischen Akte haben auch die Kommission und das Europäische Parlament eigene Entscheidungsmacht, die die Macht des Umweltministerrats schmälert.

- Die nationalen Regierungen sind nicht allwissend: Sie verfügen über Wissen über die nationale Wählerverteilung, nicht aber über die Präferenzen der einzelnen Wähler. Das Wissen über die Präferenzen (Nutzenfunktionen) der Mitspieler im Ministerat wird erst im Lauf der Verhandlungen erworben.

(2) Entscheidungsregeln im Ministerrat

- Vor der Einheitlichen Europäischen Akte war bei umweltpolitischen Entscheidungen im Ministerrat stets Einstimmigkeit erforderlich. Kommission und Parlament hatten nur beratende Funktion, sie verfügten über keine Entscheidungsmacht.
- Seit der Einheitlichen Europäischen Akte ist bei Entscheidungen auf der Basis von Art. 130r-t Einstimmigkeit gefordert. In diesem Fall werden Kommission und Europäisches Parlament nicht beteiligt. Bei Entscheidungen auf der Basis von Art. 100a wird mit qualifizierter Mehrheit entschieden. In diesem Fall wird das Verfahren der Zusammenarbeit mit der Kommission und dem Parlament angewendet, das diesen Organen einen Teil der Entscheidungsmacht zubilligt (vgl. für Einzelheiten Abschnitt 3.2.4.1).
- Für die Berechnung der qualifizierten Mehrheit werden die Stimmen der Mitglieder gewichtet.[12] Bei Beschlüssen auf Vorschlag der Kommission sind 54 der 76 Stimmen erforderlich, in allen anderen Fällen sind 54 Stimmen nötig, die die Zustimmung von mindestens acht Mitgliedstaaten umfassen (Art. 148, Abs. 2). Stimmenthaltung steht dem Zustandekommen von Ratsbeschlüssen, für die Einstimmigkeit gefordert ist, nicht entgegen (Art. 148, Abs. 3).

5.3.2 Die Verhandlungen im Umweltministerrat

5.3.2.1 Modell 1: Binäres Abstimmungsverfahren

Der erste Schritt der Modellierung des umweltpolitischen Entscheidungsprozesses in der EG beschränkt sich zunächst auf die Verhandlung im Umweltministerrat. Die Beteiligung des Europäischen Parlaments und der Kommission im Kooperationsverfahren wird noch nicht berücksichtigt. Die Modelle 1 bis 3 entsprechen den umweltpolitischen Entscheidungen der EG vor Einführung der Einheitlichen Europäischen Akte bzw. jetzt den Entscheidungen unter

12 Die jeweilige Zahl der Stimmen ist Tabelle 5.1 zu entnehmen.

Art. 130r-t EWGV und der ersten Stufe des Prozesses im Verfahren der Zusammenarbeit (bei Art. 100a EWGV). Die Modelle 1 bis 3 gehen auf unterschiedlichen Vereinfachungsniveaus zunächst der Frage nach, zu welchem Ergebnis der Entscheidungsprozeß im Umweltministerrat führen wird. Verglichen werden jeweils die Ergebnisse bei drei verschiedenen Abstimmungsregeln: Einstimmigkeit, qualifizierte Mehrheit und einfache Mehrheit als eine zukünftige Alternative, die im Vertrag von Maastricht für einen Teil der umweltpolitischen Entscheidungen vorgesehen ist.

Das einfachste Modell der Abstimmung im Ministerrat ist das *binäre Abstimmungsverfahren*. Jede der im Ministerrat vertretenen Regierungen der zwölf Mitgliedstaaten bevorzugt eine der fünf umweltpolitischen Handlungsalternativen. Wie bei den vorhergehenden Modellen sind diese Alternativen A1 bis A5 auf einer Kardinalskala (Verbesserung der Umweltqualität um X Prozent) anzuordnen. In Abbildung 5.5 sind vier Beispiele möglicher Verteilungen der Mitgliedstaaten über die Alternativen eingezeichnet. Beim binären Abstimmungsverfahren stimmen die Mitgliedstaaten systematisch paarweise über benachbarte Alternativen ab. Dieses Verfahren vermeidet die Probleme der absoluten und der relativen Mehrheit: Bei relativer Mehrheit ist es möglich, daß für eine Alternative entschieden wird, die insgesamt nur von einer Minderheit der Abstimmenden gewünscht wird; bei absoluter Mehrheit kommt oft keine Entscheidung zustande, besonders dann, wenn die Zahl der Alternativen sehr groß ist. So würde bei den Verteilungen in Abbildung 5.5 die absolute Mehrheit nur in Beispiel 4 erreicht werden können. Beim binären Verfahren wird dagegen die Alternative gewählt, die tatsächlich von einer Mehrheit jeder anderen Alternative vorgezogen wird.[13] Die Vorstellung des binären Abstimmens mag etwas ungewöhnlich erscheinen, doch können die Verhandlungen im Umweltministerrat als »laufende Abstimmung« gedeutet werden.

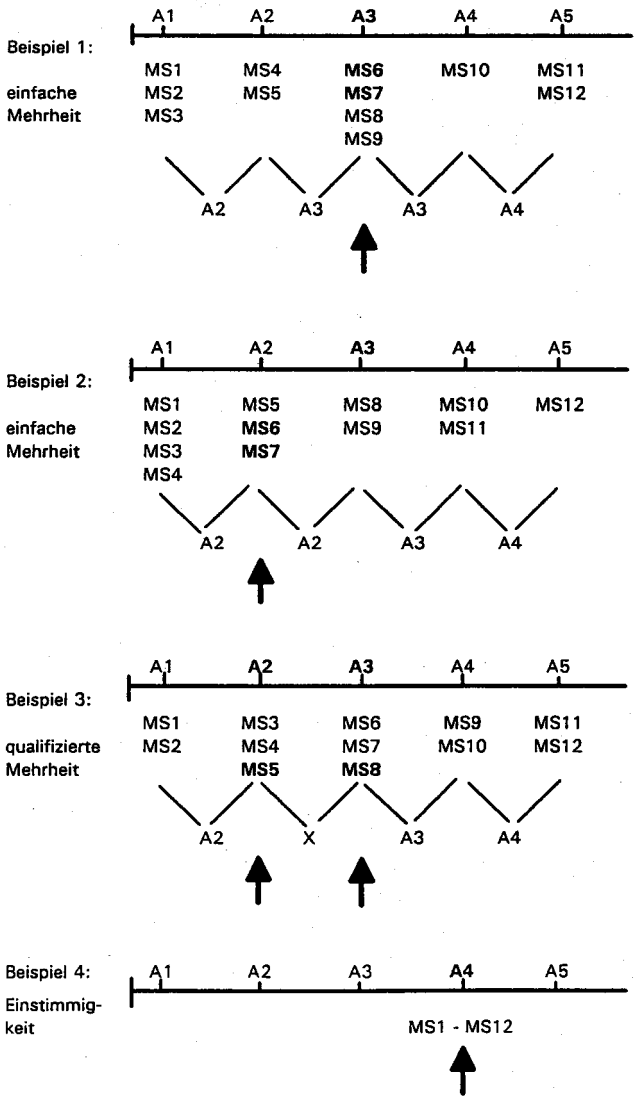
Für das Modell des binären Abstimmens gelten die folgenden Voraussetzungen:

- Jeder Mitgliedstaat hat zunächst eine Stimme; die in der EG geltende Stimmgewichtung wird erst später eingeführt.
- Die Mitgliedstaaten stimmen nicht strategisch ab: Jeder gibt seine Stimme nach seinen tatsächlichen Präferenzen ab.
- Präferenzintensitäten können bei Mehrheitsabstimmungen nie zur Geltung gebracht werden.[14] Jede Mitgliedstaatsregierung gibt ihre Stimme für die

13 Vgl. zu den Vor- und Nachteilen der verschiedenen Abstimmungsregeln z.B. Frey 1981, S. 132.

14 Vgl. auch Frey 1981, S. 133; Präferenzintensitäten werden in Modell 3 eingeführt.

Abbildung 5.5: Binäres Abstimmungsverfahren im Umweltministerrat



Alternative ab, bei der sie den höchsten Nutzen erzielt. Der Nutzen wird in WPP gemessen.[15]

- Die Nutzenfunktionen der Regierung der Mitgliedstaaten sind eingipfelig. Dies ergibt sich bereits aus der Eingipfeligkeit der Wählerverteilungen, wie sie für die bisherigen Modelle angenomen wurde.

Welches Ergebnis ergibt sich nun bei der Abstimmung mit einfacher Mehrheit? Werden in Beispiel 1 in Abbildung 5.5 die Alternativen A1 und A2 gegeneinander abgestimmt, so werden sich MS_1 bis MS_3 für A1 aussprechen, MS_4 bis MS_{12} für A2. Denn den MS_6 bis MS_{12} ist A2 in jedem Fall lieber als A1. Es wird sich also A2 durchsetzen. Bei der Abstimmung von A2 gegen A3 gewinnt A3, bei A3 gegen A4 gewinnt wieder A3, bei A4 gegen A5 gewinnt A4. Nach der Durchführung einer vollständigen Abstimmungsrunde geht die Alternative A3 als Gewinner hervor. Nach der Durchführung einer vollständigen Abstimmungsrunde bei der Verteilung der Mitgliedstaaten in Beispiel 2 gewinnt die Alternative A2.

Das allgemeine Ergebnis für die Entscheidung durch binäres Abstimmen mit einfacher Mehrheit lautet: Es setzt sich jeweils die Alternative durch, die der Mitgliedstaat im Median der Verteilung bevorzugt.[16] Da es sich bei der EG um eine gerade Zahl von Mitgliedstaaten handelt, befinden sich zwei Mitgliedstaaten im Median, nämlich MS_6 und MS_7. In den beiden Beispielen bevorzugen diese zwei Staaten jeweils die gleiche Alternative. Falls sie zwei benachbarte Alternativen bevorzugen, ergibt sich ein Patt zwischen diesen beiden Alternativen. In der Regel wird sich also bei der Anwendung des binären Abstimmungsverfahrens nicht die Alternative durchsetzen, die den kleinsten gemeinsamen Nenner repräsentiert (in unseren Beispielen A1), sondern eine mittlere Alternative. Lediglich in dem Fall, daß die Mitgliedstaaten MS_1 bis MS_7 alle die gleiche Alternative präferieren, wird sich diese Alternative durchsetzen, die dann aber nicht mehr sinnvoll als der kleinste gemeinsame Nenner bezeichnet werden kann.

Welche Alternative wird sich in diesem Modell bei Einstimmigkeit und qualifizierter Mehrheit durchsetzen? Das Ergebnis bei einfacher Mehrheit beruht darauf, daß der Mitgliedstaat im Median der Mehrheitsbeschaffer ist. Der

15 Die Interessengruppenzuwendungen brauchen hier nicht eigens berücksichtigt zu werden. Wie sich das Nutzenmaximum der Regierung ergibt, ist für die Ergebnisse des Abstimmungsmodells ohne Bedeutung.

16 Vgl. zu diesem Ergebnis die Medianwähler-Modelle bei Bernholz/Breyer 1984, S. 272 ff., oder bei Frey 1981, S. 302; wegen der angenommenen Eingipfeligkeit der Nutzenfunktionen entsteht in diesem Modell nicht das Problem zyklischer Mehrheiten; vgl. Frey 1977, S. 111.

Mehrheitsbeschaffer wird in der Spieltheorie üblicherweise als derjenige Spieler bezeichnet, der sich in der *Pivot-Position* befindet. Auch bei qualifizierter Mehrheit kann sich nur die Alternative durchsetzen, die der Mehrheitsbeschaffer bevorzugt. Allerdings ergibt sich bei qualifizierter Mehrheit ein Problem: Je nachdem, ob von rechts oder von links her gezählt wird, gibt es rechts oder links vom Mitgliedstaat im Median je einen Mehrheitsbeschaffer. Wenn die qualifizierte Mehrheit mit acht Stimmen erreicht ist, ist bei der Zählung von links MS_8 der Mehrheitsbeschaffer, bei der Zählung von rechts MS_5. Dies ist im Beispiel 3 in der Abbildung veranschaulicht.

In Beispiel 3 setzt sich beim paarweisen Abstimmen A4 gegenüber A5 durch, A3 gegenüber A4 und ebenso A2 gegenüber A1. Bei der Abstimmung von A2 gegen A3 gewinnt jedoch keine der beiden Alternativen, da für A2 fünf Mitgliedstaaten eintreten und für A3 sieben. Keine Alternative erreicht die erforderlichen acht Stimmen. Das Beispiel zeigt, daß beim paarweisen Abstimmen in einigen Fällen eine der beiden Alternativen eine qualifizierte Mehrheit erzielen kann, daß es aber auch Fälle gibt, in denen keine der beiden Alternativen gewinnt. In Beispiel 3 scheitert nicht nur das Abstimmen von A2 gegen A3, sondern die gesamte Abstimmung, wenn alle Alternativen systematisch gegeneinander abgestimmt werden. *Systematisch* bedeutet, daß zunächst über alle benachbarten Alternativen abgestimmt wird und die Gewinner sodann wieder gegen den benachbarten Gewinner abgestimmt werden. Da bei einem solchen systematischen Verfahren am Ende der Abstimmung im Beispiel immer A2 gegen A3 steht, wird die Abstimmung insgesamt scheitern. Es besteht aber die Gefahr, daß die Abstimmung vorher abgebrochen wird, etwa in dem Moment, wenn im zweiten Durchlauf A3 gegen A4 gewinnt. Genauso gut könnte aber das Verfahren beendet werden, wenn A4 gegen A5 gewonnen hat.

Je nach der Verteilung der Mitgliedstaaten über die Alternativen gibt es verschiedene Konstellationen, die zum Scheitern oder zu Irrationalitäten führen:

- Es gibt Konstellationen, in denen das paarweise Abstimmen aller Alternativen insgesamt scheitert, weil sich für keine Alternative eine qualifizierte Mehrheit findet.
- In den meisten Fällen scheitert das *systematische* binäre Abstimmen aller Alternativen, auch wenn einzelne Alternativen eine qualifizierte Mehrheit erreichen können.
- Es besteht die Gefahr, daß das systematische Abstimmen abgebrochen wird, wenn eine Alternative gewinnt. Das führt zu Irrationalität, da bei anderer Reihenfolge des Abstimmens eine andere Alternative gewonnen hätte. Das

heißt, bei qualifizierter Mehrheit entsteht in den meisten Fällen das Problem *zyklischer Mehrheiten*, weil der Mehrheitsbeschaffer an verschiedenen Positionen der Alternativenskala stehen kann.
- Eine konsistente Mehrheit ergibt sich nur dann, wenn acht Mitgliedstaaten die gleiche Alternative bevorzugen, wobei diese Alternative an jeder Stelle der Skala liegen kann.

Falls MS_1 bis MS_8 die gleiche Alternative präferieren, wird konsistenterweise auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner entschieden. In allen anderen Fällen scheitern die Abstimmungen, oder sie bringen inkonsistente Ergebnisse, bei denen in der Regel mittlere Alternativen gewinnen. Allerdings könnte durch zufälligen Abbruch die Entscheidung auch für den kleinsten gemeinsamen Nenner fallen.

Bei der Abstimmungsregel Einstimmigkeit wird jeder Mitgliedstaat zum Mehrheitsbeschaffer. Bei den Annahmen dieses Modells – kein strategisches Verhalten, keine Paketlösungen – wird jeder Abstimmungsversuch scheitern, solange die Mitgliedstaaten verschiedene Alternativen präferieren. Die Abstimmungsregel Einstimmigkeit bevorzugt also den Status quo. Nur in dem Fall, daß alle Mitgliedstaaten dieselbe Alternative bevorzugen, gelingt die Einigung. Auch in diesem Fall ist das Wort vom kleinsten gemeinsamen Nenner nicht mehr sinnvoll – es gibt nur eine Alternative, die zur Entscheidung ansteht, und sie ist notwendig diejenige, die am weitesten links auf der Skala liegt, auch wenn sie auf der Skala der theoretisch denkbaren Alternativen sehr weit rechts liegen sollte, wie in Beispiel 4 in der Abbildung. Dieser Fall ist aber entscheidungstechnisch und politisch ausgesprochen uninteressant.

Die EG-Mitgliedstaaten haben aufgrund ihrer unterschiedlichen Größe eine unterschiedliche Zahl von Stimmen. Im nächsten Schritt soll deshalb die *Stimmgewichtung* eingeführt werden. Wie wirkt sich die Gewichtung auf das Ergebnis im binären Abstimmungsverfahren aus? Bei der einfachen Mehrheit gewinnt nicht mehr die Alternative, die der Mitgliedstaat im Median bevorzugt, sondern diejenige, die der Mehrheitsbeschaffer präferiert. Der Mitgliedstaat in der Pivot-Position ist bei Stimmgewichtung nicht notwendig identisch mit dem Mitgliedstaat im Median. Ansonsten gelten die gleichen Folgerungen wie im Modell ohne Stimmgewichtung: Der kleinste gemeinsame Nenner setzt sich nur dann durch, wenn die MS_1 bis MS_{Pivot} alle dieselbe, am weitesten links liegende Alternative wünschen. Bei qualifizierter Mehrheit und bei Einstimmigkeit ergeben sich dieselben Probleme wie ohne Stimmgewichtung.

Bei Stimmgewichtung besteht jedoch ein gravierender Unterschied zwischen Einstimmigkeit und allen anderen Abstimmungsregeln. Bei Einstimmig-

keit hat die Gewichtung keinerlei Einfluß auf das Ergebnis – jeder Mitgliedstaat hat die gleiche Chance, Mehrheitsbeschaffer zu sein, da es auf jede Stimme ankommt. Mit oder ohne Stimmgewichtung hat jeder Mitgliedstaat die gleiche Macht. Bei einfacher oder qualifizierter Mehrheit haben die Mitgliedstaaten je nach ihrer Stimmenzahl unterschiedlich oft die Chance, der Mehrheitsbeschaffer zu sein. Abhängig von der Stimmverteilung und der verwendeten Abstimmungsregel können der Stimmenanteil eines Mitgliedstaats und sein Anteil an der Zahl der möglichen Pivot-Positionen voneinander abweichen.

5.3.2.2 Modell 2: Der Shapley-Shubik-Machtindex

Die Chance eines Mitgliedstaats, sich in der Position des Mehrheitsbeschaffers zu befinden, kann als seine »A-priori-Abstimmungsstärke« gedeutet werden. Gemessen wird sie durch einen spezifischen Machtindex, den *Shapley-Shubik-Index*, der für jedes Mitglied die Zahl seiner möglichen Pivot-Positionen zählt.[17] Berücksichtigt werden alle Permutationen, d.h. alle möglichen Koalitionen aller Mitglieder in allen Reihenfolgen.[18] Der Anteil jedes Mitglieds an allen Pivot-Positionen drückt seine Abstimmungsmacht aus. Stimmenanteil und Machtanteil eines Mitglieds können voneinander abweichen. So hatte in der Sechser-EG z.B. Luxemburg zwar eine Stimme, aber keine Macht im Sinne des Shapley-Shubik-Indexes, denn Luxemburg konnte mit dieser Stimme nie ausschlaggebend sein für eine Gewinnkoalition.[19] Bei der Stimmverteilung in der jetzigen Zwölfer-EG sind die Abweichungen nicht so dramatisch, wie Tabelle 5.2 zeigt.

In dieser Tabelle werden die Größe der Mitgliedstaaten, gemessen am Bevölkerungsanteil, die Stimmenzahl im Ministerrat, der Stimmenanteil und der Machtanteil nach dem Shapley-Shubik-Index für verschiedene geltende und hypothetische Abstimmungsregeln verglichen.[20] Die kleinen Länder mit zwei, drei oder fünf Stimmen sind in ihrem Stimmenanteil gegenüber dem Bevölkerungsanteil überrepräsentiert, die großen Länder mit acht und zehn Stimmen

17 Andere Machtindices sind der *Banzhaf-Index*, der *Deegan-Packel-Index* oder der *Public-Good-Index*. Sie werden dargestellt bei Holler/Illing 1991, S. 299-326.

18 Die Matrix aller möglichen Koalitionen in der Zwölfer-EG zeigt Tabelle M.0 im Anhang.

19 Der Shapley-Shubik-Index für die Sechser-EG wurde ermittelt von Weiersmüller 1971, S. 467; vgl. auch Borrmann 1991, S. 149; Borrmann ermittelt außerdem für die Zwölfer-EG den Coleman-Banzhaf-Index (S. 148-152).

20 Ich danke Rudolf Matzka für die Implementierung des Programms zur Ermittlung des Indexes in PASCAL.

Tabelle 5.2: Größen-, Stimmen- und Machtverteilung nach dem Shapley-Shubik-Index, bei verschiedenen Abstimmungsregeln, EG-Mitgliedstaaten

	Bevölkerungsanteil[a] v.H.	Stimmen im Ministerrat	Stimmenanteil v.H.	Machtanteil Einstimmigkeit 76 Stimmen v.H.	Index[d]	Machtanteil qualifizierte Mehrheit 54 Stimmen[b] v.H.	Index[d]	Machtanteil einfache Mehrheit 8 Mitglieder[c] v.H.	Index[d]	39 Stimmen v.H.	Index[d]
Belgien	3,06	5	6,58	8,33	1,27	6,37	0,97	6,57	1,00	6,31	0,96
Dänemark	1,59	3	3,95	8,33	2,11	4,26	1,08	4,62	1,17	3,82	0,97
Deutschland	18,95	10	13,16	8,33	0,63	13,42	1,02	13,01	0,99	13,55	1,03
Frankreich	17,13	10	13,16	8,33	0,63	13,42	1,02	13,01	0,99	13,55	1,03
Griechenland	3,09	5	6,58	8,33	1,27	6,37	0,97	6,57	1,00	6,31	0,96
Großbritannien	17,58	10	13,16	8,33	0,63	13,42	1,02	13,01	0,99	13,55	1,03
Irland	1,10	3	3,95	8,33	2,11	4,26	1,08	4,62	1,17	3,82	0,97
Italien	17,75	10	13,16	8,33	0,63	13,42	1,02	13,01	0,99	13,55	1,03
Luxemburg	0,11	2	2,63	8,33	3,17	1,18	0,45	1,59	0,60	2,27	0,86
Niederlande	4,50	5	6,58	8,33	1,27	6,37	0,97	6,57	1,00	6,31	0,96
Portugal	3,15	5	6,58	8,33	1,27	6,37	0,97	6,57	1,00	6,31	0,96
Spanien	11,99	8	10,53	8,33	0,79	11,13	1,07	10,88	1,03	10,68	1,01

a 1985; auf der Basis von EUROSTAT: Statistische Grundzahlen, 20.-27. Ausgabe, 1983-1990

b 54 Stimmen: bei Beschlüssen »auf Vorschlag der Kommission«

c 54 Stimmen von mindestens 8 Mitgliedstaaten: bei allen anderen Ratsbeschlüssen

d Verhältnis Machtanteil zu Stimmenanteil

Quelle: eigene Berechnungen.

sind dagegen unterrepräsentiert. Diese Verzerrungen werden beim Machtanteil je nach Abstimmungsregel teils verstärkt, teils korrigiert. Bei Einstimmigkeit hat jeder Mitgliedstaat die gleiche Macht, bei zwölf Staaten 8,33 Prozent. Das bedeutet, jeder Mitgliedstaat hat die Chance, sich in 8,33 Prozent aller Abstimmungen durchzusetzen. Die kleinen Staaten werden also noch stärker überrepräsentiert als bei der Stimmenverteilung, die großen Staaten noch stärker unterrepräsentiert. Bei der qualifizierten Mehrheit unterscheidet der EG-Vertrag zwei Modi: Bei allen Beschlüssen auf Vorschlag der Kommission genügen zur Verabschiedung 54 Stimmen. Bei allen anderen Ratsbeschlüssen müssen die 54 Stimmen von mindestens acht Mitgliedstaaten kommen. In diesem zweiten Fall deckt sich der Shapley-Shubik-Index am ehesten mit dem Stimmenanteil, lediglich bei den Staaten mit drei Stimmen, Dänemark und Irland, liegt der Index noch deutlich über 1. Entscheidungen in der Umweltpolitik sind in aller Regel Beschlüsse auf Vorschlag der Kommission. Bei dieser Abstimmungsregel sind die kleinen Staaten mit fünf Stimmen und vor allem Luxemburg in der Abstimmungsmacht gegenüber ihrem Stimmenanteil unterrepräsentiert, alle anderen Staaten liegen leicht über der 1. Verglichen mit ihrem Bevölkerungsanteil sind aber auch die kleinen Staaten noch überrepräsentiert. Wollte man in der EG die einfache Mehrheit einführen, so wären dabei, gemessen am Stimmenanteil, wieder die großen Staaten mit acht und zehn Stimmen überrepräsentiert, die kleinen unterrepräsentiert. Lediglich für Luxemburg ergäbe sich im Vergleich zur qualifizierten Mehrheit ein Anstieg der Abstimmungsmacht. Im Vergleich mit dem Bevölkerungsanteil bleibt es aber auch bei einfacher Mehrheit bei der Überrepräsentation der kleinen und der Unterrepräsentation der großen Staaten. Anders als bei der Sechser-EG sind heute die Verzerrungen zwischen Stimmenanteil und Machtanteil nicht mehr gravierend. Die Verzerrung findet primär durch die Stimmverteilung statt.

Der Shapley-Shubik-Index kann als Prognose des Abstimmungsergebnisses gedeutet werden (vgl. Straffin 1988; Holler/Illing 1991, S. 331). Nach dem bisherigen Modell (binäres Abstimmungsverfahren, ohne strategisches Verhalten und ohne Kompensationsmöglichkeiten wie Stimmentausch) setzt sich, soweit die Abstimmung nicht scheitert, immer die Alternative des Mehrheitsbeschaffers durch. Die »A-priori-Abstimmungsstärke« gibt an, wie oft ein Staat in der Rolle des Mehrheitsbeschaffers ist, beinhaltet also eine Prognose darüber, wie oft ein Mitgliedstaat sich mit der von ihm gewünschten Alternative durchsetzen kann. Damit ist allerdings noch nichts darüber ausgesagt, welche umweltpolitischen Alternativen sich im Entscheidungsprozeß durchsetzen werden. Wenn z.B. Deutschland bei qualifizierter Mehrheit einen Machtanteil von 13,4 hat, bedeutet das, daß es sich voraussichtlich in 13,4 Prozent aller Abstim-

mungen mit seiner Position durchsetzen wird. Nur wenn Deutschland immer oder typischerweise eine Position weit links (oder weit rechts) auf der Skala der Alternativen anstrebt, kann gefolgert werden, daß sich in rund 13,4 Prozent aller Entscheidungsprozesse die Alternative weit links (oder rechts) durchsetzen wird.

Tatsächlich zeigen die EG-Mitgliedstaaten ein solches typisches Verhalten bei Entscheidungen über Umweltprobleme. Sie lassen sich in drei Gruppen einteilen: in die umweltpolitischen »Vorreiter«, die »Bremser« und in das »Mittelfeld« oder – in der wertneutraleren Terminologie des *Geleitzugs* – in die

- *Vorhut*: Dänemark, Niederlande, Deutschland, die zusammen über 18 Stimmen verfügen, die
- *Nachhut*: Großbritannien, Irland, Griechenland, Portugal und Spanien mit zusammen 31 Stimmen und den
- *Konvoi*: Frankreich, Belgien, Luxemburg und Italien mit 27 Stimmen.

Diese Koalitionen sind in der umweltpolitischen Realität der EG[21] allerdings nicht ganz fix; je nach Problem und Betroffenheit eines Mitgliedstaats bilden sich auch andere Koalitionen. So stand beim Fall der Pkw-Abgase Griechenland auf seiten der Vorhut, Frankreich dagegen auf der Seite der Nachhut.

Berechnet man den Shapley-Shubik-Index für diese drei Ländergruppen als quasi fixe Koalitionen (oder je ein Spieler), so ergibt sich die in Tabelle 5.3 wiedergegebene Machtverteilung. Bevölkerungsanteil und Stimmenanteil entsprechen sich bei der Vorhut, die Konvoi-Staaten sind leicht unterrepräsentiert, die Nachhut ist überrepräsentiert. Der Machtanteil bei Einstimmigkeit beträgt für jede Ländergruppe ein Drittel. Das gleiche gilt für die einfache Mehrheit. Bei diesen beiden Abstimmungsregeln ist die Vorhut deutlich überrepräsentiert. Der Machtanteil bei qualifizierter Mehrheit beträgt für die Vorhut Null und für Konvoi und Nachhut je 0,5. Besonders der Konvoi ist in seiner Abstimmungsstärke also überrepräsentiert, aber auch die Nachhut.

Bei der gegebenen Konstellation und Präferenzverteilung zwischen den Mitgliedstaaten kann sich also a priori die umweltpolitische Vorhut bei Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit nie durchsetzen. Bei Einstimmigkeit und bei einfacher Mehrheit hat sie dagegen die gleiche Durchsetzungschance wie die beiden anderen Ländergruppen. Die mit der Einheitlichen Europäischen Akte eingeführte Möglichkeit, umweltpolitische Entscheidungen mit

21 Vgl. zu dieser empirischen Kategorisierung Abschnitt 3.2.1 und Weinstock 1983, S. 34 ff.; Strübel 1987, S. 20; Johnson/Corcelle 1989, S. 8 f.

Tabelle 5.3: Größen-, Stimmen- und Machtverteilung nach dem Shapley-Shubik-Index, bei verschiedenen Abstimmungsregeln, nach Ländergruppen

Ländergruppe	Bevölkerungsanteil[a] v.H.	Stimmen im Ministerrat	Stimmenanteil v.H.	Machtanteil Einstimmigkeit 76 Stimmen v.H.	Index	Machtanteil qualifizierte Mehrheit 54 Stimmen[b] v.H.	Index	Machtanteil einfache Mehrheit 39 Stimmen v.H.	Index
Vorhut (D, DK, NL)	24,95	18	23,68	33,3	1,41	0,00	0,00	33,3	1,41
Konvoi (F, I, B, L)	38,05	27	35,53	33,3	0,94	50,0	1,41	33,3	0,94
Nachhut (GR, GB, IRL, P, SP)	36,91	31	40,79	33,3	0,82	50,0	1,23	33,3	0,82

a 1985; Angaben nach EUROSTAT: Statistische Grundzahlen, 20.-27. Ausgabe, 1983-1990

b In der Umweltpolitik wird der Rat in der Regel »auf Vorschlag der Kommission« tätig.

Quelle: eigene Berechnungen.

qualifizierter Mehrheit zu treffen, ist also bei der gegebenen Konstellation im Sinne des umweltpolitischen Fortschritts zunächst keineswegs positiv zu beurteilen. Das gilt zumindest für die Entscheidungen im Umweltministerrat. In welche Richtung sich das Verfahren der Zusammenarbeit auswirkt, hängt vom Verhalten des Europäischen Parlaments ab (vgl. hierzu das Modell 4 in Abschnitt 5.3.3). Die These vom kleinsten gemeinsamen Nenner bezieht sich aber regelmäßig auf die Vergangenheit, also auf Zeiten, in denen einstimmig entschieden wurde. Von der qualifizierten Mehrheit erhoffte man umweltpolitische Entscheidungen, die nicht mehr den kleinsten gemeinsamen Nenner widerspiegeln. Das scheint nach den bisher behandelten Modellen aber nicht der Fall zu sein.

Die bisherigen Modelle haben dagegen bei Einstimmigkeit nur dann nicht zum Scheitern der Abstimmung geführt, wenn alle Mitglieder die gleichen Präferenzen hatten. In der Geschichte der EG-Umweltpolitik haben sich aber die Mitgliedstaaten bei Einstimmigkeit und bei unterschiedlichen Präferenzen durchaus häufig einigen können. Vollständiges Scheitern kam zwar vor, aber

eher selten (vgl. hierzu Kapitel 2). Die bisherigen Modelle zu den Entscheidungen im Umweltministerrat zeichneten sich dadurch aus, daß keine Präferenzintensitäten zur Geltung gebracht werden können. Das gilt auch für den Shapley-Shubik-Index, da dieses Berechnungsverfahren, indem es einfach die Gewinnkoalitionen zählt (vgl. Tabelle M.0. im Anhang), den Wert einer Koalition auf 1 bei der Gewinnkoalition und auf Null bei der Verlustkoalition normiert. Das drückt aus, daß bei der Abstimmung keine Präferenzintensitäten zur Geltung gebracht werden können. Da es in der politischen Realität bei Verhandlungsverfahren mit abschließender Abstimmung aber möglich ist, Präferenzintensitäten auszudrücken, werden bei den folgenden Modellen Präferenzintensitäten eingeführt und Strategien zugelassen, diese zur Geltung zu bringen.

5.3.2.3 Präferenzintensitäten und Nutzenfunktionen der Spieler im Umweltministerrat

Mit dem Shapley-Shubik-Index wurde erstmals explizit ein spieltheoretisches Modell zur Lösung von Koalitionsspielen eingeführt. Auch die vorher behandelten Modelle können jedoch spieltheoretisch klassifiziert werden. In der Sprache der Spieltheorie sind die ersten Modelle vom Wohlmeinenden Diktator bis zur Interessengruppendemokratie mit dem etwas unglücklich gewählten üblichen Ausdruck *Spiele gegen die Natur* bezeichnet worden. Es handelt sich um Ein-Personen-Spiele ohne bewußt handelnde Gegenspieler, die Gegenstand der Entscheidungstheorie, nicht aber der Spieltheorie im engeren Sinne sind.[22] Der Wohlmeinende Diktator und die Regierungen in den Demokratie-Modellen stehen vor einem einfachen Entscheidungsproblem: Die Kosten der Umweltschäden und der umweltpolitischen Maßnahmen, die Wählerverteilung und die Angebote der Interessengruppen sind nicht-beeinflußbare Größen, die die »Natur« ausgewählt hat. Sie bilden die Umwelt, in der sich die Regierungen zwischen den Handlungsalternativen entscheiden.

Das binäre Abstimmungsverfahren im Umweltministerrat ist ein *Abstimmungsspiel*. Abstimmungsspiele werden normalerweise zu den *kooperativen Spielen* gerechnet, da sie Verhandlungs- und *Koalitionsspiele* sind, d.h. da kommuniziert wird und »bindende Koalitionsverträge« geschlossen werden können. Beim binären Abstimmen, so wie es oben formuliert wurde, handelt es sich aber nicht um ein kooperatives Spiel; zwar gibt es Kommunikation, aber es gibt

22 Vgl. zu Spielen gegen die Natur Krelle 1968, S. 121 ff.; zum Begriff Spohn 1982, S. 239 ff.; zur Abgrenzung Bamberg/Coenenberg 1980.

keine bindenden Absprachen. Das Abstimmen entspricht der Enthüllung der Präferenzen, verhandelt – mit dem Ziel der Koalitionsbildung – wird nicht. Die Gewinnkoalition ergibt sich aus der Bekanntgabe der Präferenzen. In unserem Modell ist das binäre Abstimmungsverfahren also ein nicht-kooperatives Abstimmungsspiel.

Der Shapley-Shubik-Index setzt nicht notwendig Kooperation voraus, aber Wiederholung: Wird der Shapley-Shubik-Index als Prognose über die Wahrscheinlichkeit bestimmter Lösungen verstanden, so impliziert das die Vorstellung des *wiederholten Spiels*. Der Index ist eine Aussage über die Ergebnisse bei wiederholter Anwendung einer bestimmten Abstimmungsregel. Ein einmaliges Abstimmungsspiel zwischen drei Spielern, die je unterschiedliche Alternativen bevorzugen, muß – ohne Kooperation – unter jeder der drei Abstimmungsregeln scheitern. Bei wiederholten Spielen sieht das anders aus: Ein beständiges Scheitern der umweltpolitischen Verhandlungen der EG wegen unterschiedlicher Präferenzen ergäbe keinen Sinn. Kooperation entsteht in wiederholten Spielen, falls

- der Zeithorizont der Spieler unendlich ist[23] (*Superspiel*) oder falls
- die Spieler bis zur vorletzten Wiederholung aus strategischen Gründen auf *Reputation* bedacht sind (vgl. Holler/Illing 1991, S. 21 ff. und 139 ff.).

Die Verhandlungen im Umweltministerrat sind wiederholte Spiele: Die gleichen Spieler, die Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, treffen unter denselben Regeln laufend umweltpolitische Entscheidungen. Sie sind auch Superspiele, bezogen auf die Perzeption und den Zeithorizont der Spieler, da eine letztmalige Wiederholung nicht abzusehen ist. Die Mitgliedstaaten wollen langfristig in der EG kooperieren. Auch wenn ein Mitgliedstaat an Austritt dächte, würde er bis zum vorletzten »Entscheidungsspiel« auf Reputation bedacht sein. Anders als beim binären Abstimmungsverfahren müssen die Entscheidungsprozesse im Umweltministerrat also als kooperative Abstimmungsspiele modelliert werden.

Bei einem kooperativen Abstimmungsspiel mit drei Spielern unter Einstimmigkeit wäre die Shapley-Shubik-Lösung möglich, wenn die Spieler nicht wissen, für welche umweltpolitische Alternative sie in der Zukunft jeweils eintreten werden. In diesem Fall wäre die Shapley-Shubik-Lösung eine *faire Lösung*: Jeder Spieler würde in einem Drittel der Fälle mit der von ihm gewünschten Alternative zum Zuge kommen. Falls aber die Spieler, wie oben angenom-

23 Das heißt, wenn die Spieler nicht wissen, wann die letzte Wiederholung stattfindet.

men, immer dieselbe umweltpolitische Präferenz haben, also die Rollen der »Bremser«, der »Vorreiter« und des »Mittelfelds« übernehmen, wäre auch unter den Bedingungen der Wiederholung nicht mit Kooperation zu rechnen, sondern es käme zu den Entscheidungen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Bei Einstimmigkeit würde sich in jedem Fall die Alternative des »Bremsers« durchsetzen: Strebt dieser die Beibehaltung des Status quo an, so kann er allein durch sein Veto dieses Ziel erreichen. Strebt er eine andere Alternative an, so ist es – so wie seine Präferenzen spezifiziert sind – diejenige von den drei angestrebten Alternativen, die dem Status quo am nächsten liegt. Da die beiden anderen Spieler diese Alternative höher schätzen als den Status quo, der bei Scheitern der Abstimmung entstünde, werden sie seiner Alternative zustimmen. Dieses Ergebnis resultiert aus dem Eigeninteresse jedes Spielers und entspricht dem *Gleichgewicht im strategischen Spiel ohne Nutzenaustauschmöglichkeit.*

Wenn die Regierungen in der EG nur umweltpolitische Entscheidungen träfen und die umweltpolitischen Präferenzen derart starr verteilt wären, so würde sich stets der Status-quo-Spieler durchsetzen. Das heißt, dieser Spieler hätte die gesamte Macht. Damit käme man der These vom kleinsten gemeinsamen Nenner schon sehr nahe. Dieses Ergebnis beruht darauf, daß der unkooperative Status-quo-Spieler auch bei endlichen oder unendlichen Wiederholungen des Spiels Sanktionen seiner Mitspieler nicht zu fürchten hätte. Es wiederholt sich ja immer dieselbe Konstellation. Es ist allerdings nicht einzusehen, warum die anderen Mitgliedstaaten in dieser Situation ohne Zwang oder andere Anreize auf die Dauer mitspielen sollten. Sie könnten ja auf der nationalen Ebene eine Umweltpolitik verwirklichen, die ihren Präferenzen entspräche. Mit anderen Worten, in dieser Situation käme es zur Renationalisierung, das System der »EG« würde zerbrechen.

Da aber die Regierungen der Mitgliedstaaten im Rahmen der EG über verschiedene Politikfelder verhandeln, werden sie auch in der Umweltpolitik kooperieren: Im Zuge des »tit for tat« hätten sie bei unkooperativem Verhalten Sanktionen in anderen Politikbereichen zu erwarten. Außerdem wünschen die Mitgliedstaaten die von ihnen angestrebte Alternative mit unterschiedlicher Intensität. Diese unterschiedlichen Intensitäten ermöglichen Tauschgeschäfte und Kompensationen. Führt man in das bisherige Modell eine Möglichkeit des Ausdrucks von *Präferenzintensitäten* ein und läßt eine – wie auch immer geartete – Möglichkeit des *Nutzenaustauschs* zwischen den Spielern zu, ist das Status-quo-Ergebnis nicht mehr so wahrscheinlich. Hat z.B. MS_1 eine nur schwache Präferenz für Alternative A1, MS_2 eine sehr starke Präferenz für A2 und MS_3 eine starke Präferenz für A3, so können MS_2 und MS_3 versuchen, MS_1

zur Zustimmung zu A2 zu bewegen, indem sie die ihm entstehenden »Verluste« aus ihren »Gewinnen« durch die Entscheidung für A2 statt A1 auszugleichen.[24] Voraussetzung dafür ist, daß der Nutzen zwischen den Regierungen transferierbar ist.

Das im nächsten Abschnitt vorgestellte dritte Modell der Entscheidung im Umweltministerrat ist mit den folgenden Grundmerkmalen ausgestattet:

- Die umweltpolitische Entscheidung in der »EG« fällt in einem kooperativen Abstimmungsspiel oder Koalitionsspiel. Die Spieler können bindende Verträge schließen mit dem Ziel, Gewinnkoalitionen zu bilden.
- Die Spieler, die Regierungen der Mitgliedstaaten, haben je nach Größe des vertretenen Mitgliedstaats verschiedene Stimmgewichte.
- Präferenzintensitäten können zur Geltung gebracht werden: Die Spieler haben kardinale Nutzenfunktionen. Die Nutzen sind vollständig transferierbar.

Im Modell werden wiederum drei verschiedene Abstimmungsregeln verglichen: Einstimmigkeit, qualifizierte Mehrheit und einfache Mehrheit. Die qualifizierte Mehrheit ist erreicht, wenn 70 Prozent der Stimmen auf eine Alternative abgegeben werden. Dies entspricht dem Mehrheitserfordernis in der EG: 54 von 76 Stimmen sind rund 71 Prozent. Die einfache Mehrheit fällt hier mit der absoluten Mehrheit zusammen (50 Prozent plus 1 Stimme), da nur »Ja«- oder »Nein«-Stimmen möglich sind. Bindende Verträge zwischen den abstimmenden Mitgliedstaaten sind eigentlich in der EG nicht vorgesehen: Es gibt keine Instanz, die solche Abmachungen durchsetzen würde. Insofern haften der Bildung von Abstimmungskoalitionen in der EG-Realität Elemente strategischer Spiele an. Da es sich aber um wiederholte und Reputationsspiele handelt, soll für das Modell die Annahme der Kooperation gelten.

Für Modellzwecke wird das Stimmgewicht jedes Mitgliedstaats an seine Größe, genauer: an die Zahl der Wähler, gekoppelt. Der Stimmenanteil eines Mitgliedstaats entspricht also genau seinem Wähleranteil an der Gesamtzahl der Wähler in der »EG«. In der realen EG ist das nicht so. Wie oben in Tabelle 5.2 schon gezeigt wurde, repräsentieren die Stimmgewichte den Bevölkerungsanteil nur ungefähr. In der realen EG gehen die Wählerpräferenzen dreifach verzerrt in die Entscheidung ein. Den ersten Verzerrungsfaktor bildet das Prinzip der repräsentativen Demokratie: Die Regierung repräsentiert mit ihrer Position bei EG-Verhandlungen nur einen Teil, eventuell sogar nur eine Minderheit der nationalen Wähler. Zweitens führt die nicht-proportionale Repräsentation

24 Hierbei wird nach wie vor eine eingipfelige Nutzenverteilung vorausgesetzt.

der Bevölkerung im Stimmenanteil des jeweiligen Mitgliedstaats zur Verzerrung, drittens der nochmals davon abweichende Machtanteil. Die einzelnen Verzerrungsfaktoren können dabei auch gegenläufig wirken.

Die Nutzenfunktionen der Regierungen der Mitgliedstaaten ergeben sich im Hinblick auf die Ziele Wiederwahl und Einkommen aus der Wählerzustimmung und den Zuwendungen der Interessengruppen. Die Nutzenfunktionen der Mitgliedstaatsregierungen enthalten also WPP und IPP. Sie aggregieren die »gesellschaftlichen Präferenzen«, denn sie ergeben sich ja aus der Wählerpräferenzverteilung und den Präferenzen der Interessengruppen. Die Nutzenfunktion einer Regierung ordnet jeder umweltpolitischen Handlungsalternative einen Wert zu. Da wir nur fünf diskrete technische Alternativen zugelassen haben, handelt es sich nicht um eine stetige Funktion, sondern um eine »Nutzenverteilung über fünf Alternativen«, die für alle beteiligten Mitgliedstaaten in einer Auszahlungsmatrix dargestellt werden kann. Die Regierungen können im Umweltministerrat für jede der fünf Alternativen stimmen. Das Eintreten für eine bestimmte Alternative entspricht der Wahl einer *Strategie*.

Die Bedingung der *vollständig transferierbaren Nutzen* ist zunächst nicht erfüllt. Wähler-Plus-Punkte lassen sich nicht zwischen den Mitgliedstaaten transferieren. Außerdem hat 1 WPP (oder auch 1 IPP) in den verschiedenen Mitgliedstaaten jeweils unterschiedlichen Wert: Wenn die Staaten verschieden groß sind, ist für die Wiederwahl in jedem Staat eine andere Anzahl WPP nötig. Angenommen, es gibt bei einer Entscheidung im gesamten Gebiet der »EG« maximal 300 WPP zu gewinnen, das heißt, es gibt 300 Wähler. Wenn davon in MS_1 180 leben, in MS_2 50 und in MS_3 70, dann entsprechen sich die jeweils maximal erzielbaren WPP in allen drei Staaten in ihrem Wert. Für MS_1 haben 180 WPP denselben Wert wie für MS_2 50 WPP usw.

Da für die Lösungskonzepte des Modells 3 transferierbare Nutzen Voraussetzung sind und Nutzentransfer auch in der EG-Realität über verschiedene Strategien möglich ist, muß durch eine entsprechende Interpretation bzw. Umrechnung eine linear transformierbare Nutzeneinheit ermittelt werden. Zwar lassen sich WPP nicht direkt transferieren, doch können andere (Geldwerte) Leistungen transferiert werden, deren Wert sich in WPP ausdrücken läßt. Da die Regierungen vom Gipfel der Wählerverteilung abweichen können und das zur Verwirklichung ihrer Einkommensziele auch tun, ist Nutzentransfer grundsätzlich möglich. Mitgliedstaaten, die für ihre Abweichung von der Alternative, bei der ihr Nutzenmaximum liegt, kompensiert werden sollen, erhalten dafür Leistungen anderer Mitgliedstaaten mindestens in Höhe des Verlusts, der durch die Abweichung entsteht. Die nationalen WPP (sowie die einen gleichen Wert ausdrückenden nationalen IPP) können in eine »Eurowährung« umgerechnet wer-

den, die *Transfer-Plus-Punkte* (TPP). Im obigen Beispiel entspricht 1 TPP 0,60 WPP (MS_1), 0,17 WPP (MS_2) und 0,23 WPP (MS_3). Damit erhält man eine linear transformierbare Nutzeneinheit, in der dann die Nutzenfunktionen ausgedrückt werden können.

Tatsächlich ist in der EG kein expliziter Nutzentransfer zwischen den Mitgliedstaaten in Form von Zahlungen möglich. Das Konzept der TPP repräsentiert im folgenden Modell verschiedene, in der EG-Realität genutzte Strategien des Nutzentransfers: implizite Kompensationszahlungen, Paketlösungen und Kompromißfindung durch Einführung neuer Alternativen (vgl. Abschnitt 5.3.2.5). Zweck des Modells ist es, für eine Reihe repräsentativer situativer Bedingungen jeweils das umweltpolitische Ergebnis vorauszusagen. Das ist mit Hilfe der stark vereinfachenden Annahme vollständig transferierbarer Nutzen leichter möglich als bei der Modellierung von Paket- oder Kompromißlösungen, da sich dabei die Zahl der nötigen Annahmen über situative Bedingungen drastisch erhöhen würde.

5.3.2.4 Modell 3: Koalitionsspiel im Umweltministerrat

Die Ergebnisse der Koalitionsspiele im Umweltministerrat sind abhängig von der Verteilung der Stimmgewichte auf die Mitgliedstaaten, also von ihrer Größe, und von der Form der Nutzenfunktionen, also den Wählerverteilungen und den Zuwendungen der Interessengruppen. Bei zwölf Mitgliedstaaten ergibt sich aus der Zahl der möglichen Größenkombinationen der Mitgliedstaaten, der möglichen Formen der Nutzenfunktion eines Mitgliedstaats, der Kombinationen der Nutzenfunktionen und der Kombinationen aus Größenverteilungen und Nutzenfunktionen eine zwar endliche, aber unüberschaubare Zahl von Fällen, die untersucht werden müßten. Für das Modell werden daher einige praktische Einschränkungen vorgenommen:

(1) Zahl der Spieler

Bei zwölf Mitgliedstaaten sind insgesamt 4 096 Koalitionen denkbar (vgl. Tabelle M.0 im Anhang; vgl. auch Borrmann 1991, S. 144), für die bei gegebenen Nutzenfunktionen der Mitgliedstaaten jeweils die Auszahlungen berechnet werden müßten. Dann müßte der *Kern* derjenigen Koalitionen gesucht werden, die zugleich das jeweilige Mehrheitserfordernis erfüllen und individuell und kollektiv rational sind. Da das nicht zu leisten ist, wird zunächst die Zahl der Spieler auf drei reduziert.

(2) Form der Auszahlungsfunktionen

Die möglichen Formen der Nutzenfunktionen sind schon eingeschränkt durch die Annahme der Eingipfeligkeit der Wählerverteilung in den Mitgliedstaaten und durch die Annahme, daß die Gipfel nicht über den extremen Alternativen liegen sollen.

(3) Kombinationen der Auszahlungsfunktionen

Eine weitere Einschränkung ergibt sich dadurch, daß die drei Mitgliedstaaten in ihren Präferenzen festgelegt werden sollen. Diese Einschränkung orientiert sich – wie schon oben beim Shapley-Shubik-Index – an der Vorstellung vom Geleitzug und verwendet die Gruppierung der Länder zu den drei fixen Koalitionen der »Bremser«, der »Vorreiter« und dem »Mittelfeld«. Je einer der drei Spieler vertritt die umweltpolitische Vorhut (MS_V), die Nachhut (MS_N) und den Konvoi (MS_K). Das Nutzenmaximum eines Mitgliedstaats liegt ohne Einflußnahme der Interessengruppen also immer bei derselben Alternative.

Diese Einschränkung läßt sich durch die Vorstellung rechtfertigen, daß in einem geographischen Gebiet wie der EG die Wählerpräferenzen bezüglich Umweltschutz nicht gleichmäßig verteilt sind. Es gibt räumliche Konzentrationen der umweltschützerisch gesinnten Wähler (z.B. weil in diesem Teilgebiet die Industrie hochentwickelt ist, die Belastungen besonders hoch sind oder die Umweltverbände besonders stark sind), ebenso wie Konzentrationen der eher gegen Umweltschutz eingestellten Wähler (z.B. in Gebieten mit niedrigem wirtschaftlichen Entwicklungsstand, niedrigen Belastungen usw.) und schließlich Gebiete mit Wählern, deren Umweltbewußtsein auf mittlerem Niveau liegt. Analytisch ist die Dreiteilung sinnvoll, auch wenn empirisch die Mitgliedstaaten eher auf einer Skala anzuordnen sind und nicht bei jeder umweltpolitischen Entscheidung denselben Platz auf der Skala einnehmen.

Damit ist immer noch eine große Zahl von verschiedenen Formen der Auszahlungsfunktionen und deren Kombinationen möglich. Es sind Normal- und Schiefverteilungen, flache und steile Verteilungen denkbar. Die untere Grenze für den Verlauf der Nutzenfunktion liegt bei der Gleichverteilung des Nutzens über die Alternativen; die obere Grenze ist erreicht, wenn der gesamte Nutzen bei einer Alternative anfällt. Bei den hier durchgespielten Fall-Beispielen werden repräsentative Fälle möglicher Nutzenfunktionsverläufe behandelt werden. Bei den Beispielen mit flachen Auszahlungsfunktionen wird rund ein Drittel der gesamten WPP beim Nutzenmaximum erzielt, bei den Beispielen mit steilen Auszahlungsfunktionen mindestens etwa die Hälfte.

(4) Kombinationen der Stimmenanteile

Auch bei nur drei Mitgliedstaaten ist eine zwar endliche, aber sehr große Zahl von Größenkombinationen möglich. Die möglichen Größenverhältnisse sollen einerseits nicht auf den empirisch gegebenen Fall reduziert werden, um die Allgemeinheit der Aussagen nicht allzu sehr einzuschränken. Andererseits können nur einige repräsentative Fälle von Stimmverteilungen behandelt werden. Betrachtet man einen Mitgliedstaat MS_i, so sind bei den drei untersuchten Abstimmungsregeln für die Möglichkeiten der Durchsetzung der eigenen Präferenzen und der Koalitionsbildung sieben Fälle von Stimmgewichtsverteilung relevant:

- MS_i ist im Besitz der qualifizierten Mehrheit.
- MS_i verfügt über die absolute, aber nicht über die qualifizierte Mehrheit.
- MS_i verfügt über genau die Hälfte der Stimmen (Patt).
- MS_i verfügt nicht über die einfache Mehrheit, aber über eine Sperrminorität bezüglich der qualifizierten Mehrheit.
- MS_i verfügt nicht allein über eine Sperrminorität.
- MS_i verfügt über alle Stimmen.
- MS_i hat keine Stimme.

Die beiden letzten Fälle sind Grenzfälle, die wegen der Koppelung der Stimmenanteile an die Größe bedeuten würden, daß MS_i gar nicht existiert bzw. daß MS_j und MS_k nicht existieren. Diese Fälle sind aufgrund unserer vorherigen Annahmen ausgeschlossen. Für alle anderen Fälle soll jeweils ein Beispiel gerechnet werden. Für die Fall-Beispiele soll das betrachtete Land MS_i der Mitgliedstaat sein, der die umweltpolitische Vorhut bildet, also MS_V. Insgesamt werden 19 Fall-Beispiele gerechnet. Die Ergebnisse sind in Übersicht 5.1 zusammengestellt; die jedem Fall zugrundeliegenden Annahmen über die Größenverteilung, die Form der Auszahlungsfunktionen, den Interessengruppeneinfluß und die Auszahlungen selbst werden in den Tabellen M.1 bis M.19 im Anhang wiedergegeben. Folgende Fälle werden repräsentativ behandelt:

- der vollständig symmetrische Fall mit drei gleich großen Mitgliedstaaten, mit normal verteilten Auszahlungen und ohne Interessengruppeneinfluß;
- fünf Fälle unterschiedlicher Größenverteilungen der Mitgliedstaaten wie oben angegeben, mit steilen Auszahlungsfunktionen und ohne Interessengruppeneinfluß;

- sieben Fälle mit unterschiedlichen Kombinationen von flachen und steilen Auszahlungsfunktionen und ohne Interessengruppeneinfluß, die auf der Größenverteilung beruhen, die die realen Verhältnisse in der EG widerspiegelt (MS_i verfügt nicht allein über eine Sperrminorität);
- sechs Fälle mit Interessengruppeneinfluß zu unterschiedlichen Zeitpunkten in der Wahlperiode, mit steilen oder flachen Auszahlungsfunktionen, die wiederum auf der Größenverteilung beruhen, die die realen Verhältnisse in der EG widerspiegelt.

Die Lösung der Spiele besteht in der Entscheidung des Umweltministerrats für eine der fünf umweltpolitischen Alternativen. Das Verfahren soll anhand von Fall-Beispiel 6 vorgeführt werden. Dieser Fall entspricht hinsichtlich der Größenverteilung den Realitäten in der EG: MS_V hat 25 Prozent der Wähler und der Stimmen, MS_K hat 35 Prozent, und MS_N hat 40 Prozent. Die umweltpolitischen »Vorreiter« verfügen in der EG über 18, das »Mittelfeld« über 27 und der Block der »Bremser« über 31 Stimmen. Das entspricht einem Anteil 23,7 Prozent, 35,5 Prozent und 40,8 Prozent (vgl. Tabelle 5.3.). Für den Grund-Fall soll von steilen Auszahlungsfunktionen, d.h. von einer klaren Präferenz für die jeweils angestrebte Alternative, ausgegangen werden. Der Einfluß von Interessengruppen wird zunächst noch ausgeklammert. Für die qualifizierte Mehrheit sind wie in der EG 70 Prozent der Stimmen erforderlich, für die einfache Mehrheit 50 Prozent plus 1 Stimme. Die Gesamtheit der Wähler und damit der insgesamt erzielbaren WPP in der »EG« wird mit 300 angenommen.[25]

Zunächst wird für jeden Fall eine Auszahlungsmatrix für die drei Mitgliedstaaten und die fünf Alternativen festgelegt, in der die Annahmen über die Stimmgewichte und über die Nutzenfunktionen der Mitgliedstaaten ihren Niederschlag finden. Angegeben sind die Auszahlungen, die ein Mitgliedstaat erhält, falls für die Alternative A_i entschieden wird, ohne Transferzahlungen. Die Alternative A1 entspricht der Beibehaltung des Status quo; bei Scheitern der Verhandlungen erhalten die Mitgliedstaaten die Auszahlungen für A1. A1 entspricht also dem *Konfliktpunkt* oder *Drohpunkt* in Verhandlungsspielen.[26]

In Tabelle 5.4 ist die Auszahlungsmatrix für Fall-Beispiel 6 wiedergegeben. Von den 300 in der »EG« erzielbaren WPP entfallen 75 (= 25 Prozent) auf MS_V, 105 (= 35 Prozent) auf MS_K und 120 (= 40 Prozent) auf MS_N. MS_V hat

25 Die absolute Höhe dieser Zahl ist für die Ergebnisse vollkommen irrelevant, da die Auszahlungen stets eine Aufteilung dieser Gesamtzahl bilden.

26 Beispielsweise im klassischen Zwei-Personen-Zwei-Güter-Modell der Edgeworth-Box; vgl. Holler/Illing 1991, S. 272 und S. 26.

Tabelle 5.4: Fall-Beispiel 6: Auszahlungsmatrix der Spieler →

	Prozent	AF	IG:	LV	WP	IPP:	A 1	A 2	A 3
MS_V	25	s		n					
MS_K	35	s		n					
MS_N	45	s		n					
»EG«	100	f		n					

	A 1	A 2	A 3	A 4	A 5	Summe WPP	IPP
MS_V	0	10	20	40	5	75	0
MS_K	10	25	50	15	5	105	0
MS_N	15	70	20	10	5	120	0
»EG«	25	105	90	65	15	300	0

	A 1	A 2	A 3	A 4	A 5	Summe TPP	IPP
MS_V	0	40	80	160	20	300	0
MS_K	29	71	143	43	14	300	0
MS_N	38	175	50	25	12	300	0
»EG«	25	105	90	65	15	300	0

Prozent	Stimmenanteil	s	steil
AF	Form der Auszahlungsfunktion	f	flach
IG	Interessengruppenaktivität	j	ja
LV	Linksverschiebung der Regierungsposition	n	nein
WP	Zeitpunkt in der Wahlperiode	M	Mitte
IPP	Interessengruppen-Plus-Punkte	E	Ende
WPP	Wähler-Plus-Punkte	A	Anfang
TPP	Transfer-Plus-Punkte		

das Nutzenmaximum mit 40 WPP bei A4, MS_K mit 50 WPP bei A3 und MS_N mit 70 WPP bei A2. Die Verteilungen sind steil, auf das Nutzenmaximum entfallen jeweils rund die Hälfte der in einem Land erzielbaren WPP. Die für die gesamte »EG« resultierende Verteilung ist jedoch flach.[27] Das Nutzenmaximum für die »EG« liegt bei A2 mit 105 WPP. Im oberen Teil der Tabelle werden die Auszahlungen in WPP angegeben, im unteren Teil werden sie in Transfer-Plus-Punkte (TPP) umgerechnet. Die 75 WPP von MS_V entsprechen ja in ihrem Wert für die Regierung den 300 WPP für die »EG«, der »Kurs« lautet also 1:4. Falls die Entscheidung für A4 fiele, würde die Regierung von MS_V eine Auszahlung von 160 TPP erhalten, die Regierung von MS_K erhielte 143 TPP bei der Entscheidung für A3 und die Regierung von MS_N 175 TPP bei der Entscheidung für A2.

Durch die jeweilige Abstimmungsregel und das Gewicht der Mitgliedstaaten werden die Koalitionsmöglichkeiten festgelegt. Abhängig von dieser Konstellation sind unterschiedlich viele Koalitionen mit unterschiedlichen Mitgliederzahlen möglich:

- In manchen Fällen ist nur die große Koalition aller drei Mitgliedstaaten möglich. Das ist stets der Fall bei der Abstimmungsregel Einstimmigkeit; bei qualifizierter Mehrheit dann, wenn keine Koalition aus zwei Mitgliedstaaten die erforderlichen 70 Prozent der Stimmen erreicht. Ein Beispiel dafür ist der Fall 1, in dem jeder Mitgliedstaat über ein Drittel der Stimmen verfügt.
- Die Einer-Koalition genügt dann, wenn ein Staat »Diktator« ist, wenn er also über die jeweils erforderliche einfache oder qualifizierte Mehrheit alleine verfügt (Fall-Beispiele 3 und 2).
- In allen anderen Fällen sind Koalitionen aus zwei Mitgliedstaaten nötig. Bei qualifizierter Mehrheit ist in vielen Fällen *nur eine* ganz bestimmte Zweier-Koalition möglich. In den Fall-Beispielen 6 bis 19 (mit der »realistischen« Größenverteilung) ist dies die Koalition aus MS_K und MS_N. Häufig sind aber bei qualifizierter Mehrheit auch *zwei verschiedene* Zweier-Koalitionen möglich, so in Fall-Beispiel 3. Bei einfacher Mehrheit sind zwei Zweier-Koalitionen nur in der Patt-Situation möglich, nämlich dann, wenn ein Mitgliedstaat über genau 50 Prozent der Stimmen verfügt (Fall-Beispiel 4). *Drei verschiedene* Zweier-Koalitionen gibt es bei qualifizierter Mehrheit nie, bei einfacher Mehrheit dagegen in der Regel.

27 Das ist in allen Beispielen so und würde sich lediglich ändern, wenn eine sehr ungleiche Größenverteilung und für das größte Land eine sehr steile Nutzenfunktion angenommen würde.

Im Fall-Beispiel 6 sind die große Koalition (bei Einstimmigkeit), nur die Koalition aus MS_K und MS_N bei qualifizierter Mehrheit und alle drei Zweier-Koalitionen bei einfacher Mehrheit möglich. MS_V und MS_K haben zusammen 60 Prozent der Stimmen, MS_V und MS_N 65 Prozent und MS_K und MS_N 75 Prozent.

Die Lösung der Verhandlungsspiele im Ministerrat soll den folgenden Anforderungen genügen (vgl. Holler/Illing 1992, S. 27):

- Sie soll *koalitionsrational* und *pareto-optimal* sein.
- Sie soll *individuell rational* sein.
- Die Auszahlung soll zwischen den Koalitionsmitgliedern *fair* aufgeteilt werden.
- Die Gewinnkoalition sollte nicht von einer anderen Koalition *blockiert* werden können.[28]

Da in unserem Fall jedes der zwei oder drei Mitglieder einer möglichen Gewinnkoalition eine andere Alternative bevorzugt, stellt sich für die Koalition das Problem der Auswahl. Bei der Wahl der Alternative verhält sie sich koalitionsrational: Sie wählt diejenige Alternative, die für die Koalitionsmitglieder den höchsten Gesamtnutzen erbringt.[29] Da vollständige Transferierbarkeit des Nutzens annahmegemäß gegeben ist, können die Koalitionsmitglieder die gesamte Auszahlung unter sich aufteilen. Sie entscheiden sich also zunächst für die Alternative, bei der der »Kuchen am größten« ist. Bei der Aufteilung der gesamten Auszahlung verhält sich die Koalition ebenfalls kollektiv rational: Sie wählt eine Gewinnaufteilung, die pareto-optimal ist, also auf der Nutzengrenze liegt. Das heißt, die gesamte Auszahlungssumme wird verteilt, es wird nichts »verschenkt«. Es kann kein Koalitionsmitglied mehr vom Kuchen erhalten, ohne daß ein anderes Koalitionsmitglied weniger erhält.

Bei der Aufteilung des Gewinns verhalten sich die Koalitionsmitglieder außerdem auch individuell rational: Sie wählen eine Aufteilung, die für jedes Mitglied eine höhere Auszahlung erbringt als die Auszahlung beim Konfliktpunkt. Falls nämlich keine Koalition zustande kommt und die Abstimmung

28 Diese Bedingung, nämlich daß der Kern des Spiels nicht leer sein darf, ist sehr stark und – wie sich unten zeigen wird – auch in unserem Modell für drei Mitgliedstaaten nicht stets erfüllbar.

29 Dies entspricht dem Erfordernis der Pareto-Optimalität: Die Koalitionsmitglieder entscheiden sich für die Alternative, deren Nutzengrenze weiter rechts liegt. Insofern sind Koalitionsrationalität und Pareto-Optimalität eigentlich zweimal dieselbe Bedingung. Es sollte hier nur unterschieden werden zwischen den zwei Anwendungen: der Auswahl der Alternative einerseits und der Aufteilung des Gewinns andererseits.

insgesamt scheitert, erhält jeder Mitgliedstaat die Auszahlung beim Status quo, der im Modell durch die Alternative A1 realisiert wird. Ein Mitgliedstaat wird deshalb keine Koalition eingehen, bei der er weniger erhält als diese Konfliktauszahlung. Zwischen den Koalitionsmitgliedern wird deshalb nicht die gesamte Auszahlung aufgeteilt, sondern lediglich der *Koalitionsgewinn*. Der Koalitionsgewinn ist die über die Konfliktauszahlung hinausgehende Auszahlung bei einer Alternative, die durch die Koalition realisiert werden kann.[30] Die Aufteilung des Koalitionsgewinns soll außerdem fair sein. Bei zwei Koalitionsmitgliedern wird der Koalitionsgewinn halbiert, bei drei Mitgliedern wird er gedrittelt. Die faire Lösung entspricht der *Nash-Lösung in individualistisch-kooperativen Verhandlungsspielen* zwischen zwei Personen (vgl. Holler/Illing 1992, S. 189 ff.). Sie entspricht auch dem *Shapley-Wert*, da dieser auch so interpretiert werden kann, daß er die Gewinnaufteilung angibt (vgl. Holler/Illing 1992, S. 311 ff.). Da die Aufteilung des Koalitionsgewinns in der Regel zu einem anderen Auszahlungsergebnis führt als die Auszahlungen bei der gewählten Alternative, wird der Unterschied durch *Transferzahlungen* zwischen den Koalitionsmitgliedern ausgeglichen.

Da bei einfacher und qualifizierter Mehrheit häufig mehrere Gewinnkoalitionen möglich sind, stellt sich nun die Frage, welche der möglichen Koalitionen tatsächlich gebildet wird. Die Wahl der Koalition erfolgt nach individueller Rationalität: Ein Mitgliedstaat, der zwischen verschiedenen Koalitionen wählen kann, wählt diejenige, bei der er die höchste Auszahlung erhält. Bei nur zwei möglichen Gewinnkoalitionen ist einer der drei Staaten in beiden potentiellen Koalitionen Mitglied. Dieser Staat hat dann die Macht, zu entscheiden, welche der beiden Koalitionen gebildet wird. Falls aber drei Koalitionen möglich sind, was bei einfacher Mehrheit die Regel ist, hat jeder Mitgliedstaat die Wahl zwischen zwei potentiellen Koalitionen. Jeder der drei möglichen Koalitionen ist ein Auszahlungsvektor zugeordnet, der sich aus der Wahl der Alternative und der Gewinnaufteilung bei jeder Koalition ergibt. Realisiert sich für zwei Mitgliedstaaten ihre höchste Auszahlung bei derselben Koalition, so wird diese Koalition gebildet. Erhalten die drei Mitgliedstaaten ihre höchste Auszahlung aber jeweils bei einer anderen Koalition, so gibt es keine stabile Lösung. Der *Kern des Spiels ist leer*, jede mögliche Koalition kann durch eine andere blockiert werden.[31] Die vierte der oben geforderten Bedingungen für eine Lö-

30 Der Koalitionsgewinn ist stets bei der Alternative am größten, die den größten Gesamtnutzen für die Koalition erbringt.

31 Diese Möglichkeit ließe sich nur dann verhindern, wenn nicht alle potentiellen Koalitionen zugelassen werden, etwa wenn die Koalition zwischen den »Vorreitern« und den »Bremsern« ausgeschlossen wird. Eine derart weitgehende Einschränkung soll aber nicht gemacht werden.

sung ist dann nicht erfüllt. Bei den 19 hier berechneten Beispielen kommt dieser Fall nicht vor.

Das Lösungsverfahren soll für das Fall-Beispiel 6 vorgeführt werden. Zunächst soll das Ergebnis bei Einstimmigkeit ermittelt werden. Einstimmigkeit erfordert die große Koalition aller drei Mitgliedstaaten. Der Gesamtnutzen in TPP für alle Koalitionsmitglieder beträgt bei

A1	=	67
A2	=	286
A3	=	273
A4	=	228
A5	=	46

Die höchste Gesamtauszahlung wird mit A2 erzielt, die Koalitionsmitglieder werden sich also für A2 entscheiden. Damit ist das umweltpolitische Ergebnis bei Einstimmigkeit bestimmt. Die Aufteilung des Koalitionsgewinns zwischen den Mitgliedstaaten ist für die hier verfolgte Fragestellung, die allein darauf zielt, welche umweltpolitische Alternative gewählt wird, eigentlich irrelevant. Sie soll jedoch ebenfalls durchgeführt werden, da für den Fall, daß mehrere Koalitionen möglich sind, die Gewinnaufteilung darüber entscheidet, welche Koalition gebildet wird. Der Koalitionsgewinn bei A2 ergibt sich als Differenz zwischen den Auszahlungen bei A2 und A1, der Alternative des Status quo. Er beträgt für:

MS_V:	40 – 0	=	40
MS_K:	71 – 29	=	42
MS_N:	175 – 39	=	137
insgesamt		=	219
pro MS		=	219 : 3 = 73

Da der Koalitionsgewinn von MS_N das Soll von 73 übersteigt, der von MS_V und MS_K darunter liegt, muß MS_N Transferzahlungen an die beiden anderen Staaten leisten:

MS_V:	40 + 33	=	73	
MS_K:	42 + 31	=	73	$MS_N -> MS_V$: 33
MS_N:	137 – 64	=	73	$MS_N -> MS_K$: 31

Als Gesamtergebnis erhalten die drei Mitgliedstaaten folgende Auszahlung:

MS_V:	40 + 33	=	73
MS_K:	71 + 31	=	102
MS_N:	175 – 64	=	111
Gesamtnutzen (K)		=	286
Gesamtnutzen (MS)		=	286

Bei der Abstimmungsregel qualifizierte Mehrheit ist bei den Größenverhältnissen der Länder in Fall-Beispiel 6 nur eine Koalition möglich, die von MS_K und MS_N. Der Gesamtnutzen für die beiden Koalitionsmitglieder beträgt bei:

A1 = 67
A2 = 246
A3 = 193
A4 = 68
A5 = 26

Wie bei der Einstimmigkeit würde also bei qualifizierter Mehrheit für die Alternative A2 entschieden. Die Aufteilung des Koalitionsgewinns und die Auszahlungen an die drei Mitgliedstaaten sind hier jedoch anders. Der Koalitionsgewinn beträgt:

MS_K:	71 – 29	=	42
MS_N:	175 – 39	=	137
insgesamt		=	179
pro MS		=	179 : 2 = 89,5

Um diesen Koalitionsgewinn für beide Mitglieder zu realisieren, muß MS_N an MS_K Tranferzahlungen leisten:

MS_K:	42 + 47,5	=	89,5	
MS_N:	137 – 47,5	=	89,5	$MS_N -> MS_K$: 47,5

Die drei Mitgliedstaaten erhalten folgende Auszahlungen:

MS_V:	=	40
MS_K:	71 + 47,5 =	118,5
MS_N:	175 – 47,5 =	127,5
Gesamtnutzen (K)	=	246
Gesamtnutzen (MS)	=	286

Für den MS_V wäre in dieser Situation die Lösung bei Einstimmigkeit wünschenswerter als die bei qualifizierter Mehrheit, weil er dann höhere Auszahlungen erhielte. Für ihn besteht also ein Anreiz, die anderen Staaten zur einstimmigen Lösung zu veranlassen. Die beiden anderen Staaten erhalten jedoch bei qualifizierter Mehrheit höhere Auszahlungen als bei Einstimmigkeit, sie werden also an einer großen Koalition nicht interessiert sein. Da die qualifizierte Mehrheit ausreicht, werden sie MS_V von ihrer Koalition ausschließen. Der zusätzliche Gewinn von MS_V bei Einstimmigkeit reicht nicht aus, um die bei-

den anderen Staaten zur großen Koalition zu bewegen. Bereits dann, wenn sie durch Seitenzahlungen von MS_V nur ebenso große Auszahlungen erhalten wie bei qualifizierter Mehrheit, ist der zusätzliche Gewinn von MS_V aufgezehrt. Ein Wechsel zur großen Koalition lohnt also für keine Seite.

Bei einfacher Mehrheit sind drei verschiedene Koalitionen aus zwei Mitgliedern möglich: die Koalition aus MS_V und MS_K, die Koalition aus MS_V und MS_N und die Koalition aus MS_K und MS_N, für die das umweltpolitische Ergebnis und die Gewinnaufteilung eben schon berechnet wurden. Die Berechnung muß nur noch für die beiden anderen Koalitionen durchgeführt werden, zunächst für MS_V und MS_K. Der Gesamtnutzen für die beiden Mitglieder beträgt bei:

A1	=	29
A2	=	11
A3	=	223
A4	=	203
A5	=	34

Die gesamte Auszahlung ist am höchsten bei Alternative A3. Der Koalitionsgewinn für die Mitglieder bei A3 beträgt für:

MS_V:	80 – 0	=	80
MS_K:	143 – 20	=	114
insgesamt		=	194
pro MS		=	194 : 2 = 97

Diesmal muß MS_K an MS_V Transferzahlungen leisten:

MS_V:	80 + 17	=	97	
MS_K:	114 – 17	=	97	$MS_K -> MS_V$: 17

Die Auszahlungen für die drei Mitgliedstaaten betragen im Fall der Bildung dieser Koalition:

MS_V:	80 + 17	=	97
MS_K:	143 – 17	=	126
MS_N:		=	50
Gesamtnutzen (K)		=	223
Gesamtnutzen (MS)		=	273

Die zweite mögliche Koalition bei einfacher Mehrheit ist die zwischen Vorreitern und Bremsern, MS_V und MS_N. Der Gesamtnutzen für die Koalitionsmitglieder beträgt für:

A1 = 38
A2 = 215
A3 = 130
A4 = 185
A5 = 32

Diese Koalition würde sich also wieder für die Alternative A2 entscheiden. Der Koalitionsgewinn beträgt für die beiden Mitglieder:

MS_V: 40 – 0 = 40
MS_N: 175 – 38 = 137
insgesamt = 177
pro MS = 177 : 2 = 88,5

In diesem Fall muß MS_N an MS_V Transferzahlungen leisten, da er bei A2 eine wesentlich höhere Auszahlung erhält als MS_V.

MS_V: 40 + 48,5 = 88,5
MS_N: 137 – 48,5 = 88,5 $MS_N -> MS_V$: 48,5

Falls sich diese Koalition bildet, betragen die Auszahlungen an die drei Mitgliedstaaten:

MS_V: 40 + 48,5 = 88,5
MS_K: = 71
MS_N: 175 – 48,5 = 126,5
Gesamtnutzen (K) = 215
Gesamtnutzen (MS) = 286

Welche der drei bei einfacher Mehrheit möglichen Koalitionen wird sich nun bilden? Jeder Mitgliedstaat strebt diejenige Koalition an, bei der er die höchste Auszahlung erhält. Die Auszahlungen bei den drei Koalitionen betragen:

Tabelle 5.5: Fall-Beispiel 6: Auszahlungsmatrix der möglichen Koalitionen

	$MS_V + MS_K$	$MS_V + MS_N$	$MS_K + MS_N$
MS_V	97	88,5	40
MS_K	126	71	118,5
MS_N	50	126,5	127,5
Gesamtnutzen	273	286	286

Da sowohl MS_V als auch MS_K die höchste Auszahlung erhalten, wenn sie miteinander koalieren, wird die Koalition aus MS_V und MS_K gebildet. Diese Koalition entscheidet sich für die Alternative A3. Unter der Bedingung der fairen Gewinnaufteilung wird bei einfacher Mehrheit also für A3 entschieden.

MS_N, der seine höchste Auszahlung bei der Koalition $MS_K + MS_N$ erhält, könnte allerdings versuchen, MS_K zu dieser Koalition zu bewegen, indem er ihm eine Seitenzahlung mindestens in Höhe der Differenz von (126 – 118,5 = 7,5) anbietet. Da MS_N bei $MS_K + MS_N$ einen zusätzlichen Gewinn von (127,5 – 50 = 77,5) macht, wird er dazu bereit sein, Seitenzahlungen bis maximal zu dieser Höhe zu erbringen. Um zu verhindern, daß MS_N den MS_K gewinnt, wird MS_V ebenfalls Angebote machen, und zwar bis zur maximalen Höhe von (97 - 40 = 57). Wenn MS_K geschickt verhandelt, kann er (fast) den gesamten zusätzlichen Gewinn desjenigen Mitgliedstaats abschöpfen, der ein höheres Angebot vorlegen kann. Da in unserem Beispiel der gesamte Mehrgewinn von MS_V (57) und von MS_K (7,5) bei $MS_V + MS_K$ gegenüber $MS_K + MS_N$ (64,5) kleiner ist als der Mehrgewinn von MS_N bei $MS_K + MS_N$ gegenüber $MS_V + MS_K$ (77,5), besteht die Möglichkeit, daß die Koalition $MS_K + MS_N$ sich bildet. MS_V ist nun zwar nicht in der Lage, MS_K von einer Koalition mit MS_N abzuhalten, MS_V wird aber versuchen, MS_N zu veranlassen, mit ihm die Koalition $MS_V + MS_N$ einzugehen: MS_V hätte dann eine Mehrauszahlung von 48,5 gegenüber seiner Auszahlung, wenn $MS_K + MS_N$ gebildet wird. MS_V wird also bereit sein, Seitenzahlungen an MS_N bis maximal 48,5 zu machen. MS_K wird ebenfalls zu Zahlungen an MS_N bereit sein, da die Koalition $MS_K + MS_N$ für MS_K einen Mehrgewinn von 47,5 bedeutet. MS_N erhält in der Koalition mit MS_V 126,5, in der mit MS_K 127,5. Wenn MS_N geschickt verhandelt, d.h. die Zahlungsbereitschaft des potentiellen Koalitionspartners voll ausschöpft, kann er in beiden Fällen auf eine Auszahlung von 175 kommen. MS_N ist dann indifferent zwischen beiden Koalitionen. Es gibt keine stabile Lösung.

Dieses Verfahren impliziert allerdings die Abweichung von der oben gestellten Bedingung der fairen Gewinnaufteilung. Die Seitenzahlungen führen ja zu einen neuen Gewinnaufteilung zwischen den Koalitionsmitgliedern, die nicht mehr fair ist. Da MS_N von beiden anderen Mitgliedstaaten umworben wird, kann er sich (fast) den gesamten Koalitionsgewinn aneignen. In diesem Beispiel spielt das für die umweltpolitische Entscheidung keine Rolle, da sich beide Koalitionen für A2 entscheiden würden. Grundsätzlich aber kann sich bei unfairer Gewinnaufteilung die gewählte Alternative ändern: Je nach der relativen Intensität der Präferenzen, also der Höhe der jeweiligen TPP, kann die unfaire Aufteilung zur Bildung einer anderen Koalition führen als die faire Lösung. Wenn diese Koalition sich für eine andere Alternative entscheidet als

die faire Koalition, ändert sich auch das umweltpolitische Ergebnis. Beides ist in Beispiel 6 gegeben. In Übersicht 5.1 sind in der letzten Spalte diejenigen der 19 Fälle angegeben, bei denen unfaire Lösungen tatsächlich zu einem anderen umweltpolitischen Ergebnis führen als faire. Neben den Beispielen 5, 6 und 12 ist das das Beispiel 1 mit der völlig symmetrischen Größen- und Wählerverteilung. Bei einfacher Mehrheit ist dieser Fall sowohl bei fairer als auch bei unfairer Gewinnaufteilung durch Indifferenz zwischen den drei Alternativen A2, A3 und A4 gekennzeichnet.

Durch unfaire Gewinnaufteilungen können zunächst auch die oben angesprochenen Ungleichgewichte vermieden werden. Wird die Regel der fairen Gewinnaufteilung verfolgt und hat bei drei möglichen Koalitionen jeder Mitgliedstaat seine maximale Auszahlung bei einer anderen Koalition, so gibt es ja keine stabile Lösung. Sind aber unfaire Gewinnaufteilungen zugelassen, kann durch entsprechende Seitenzahlungen eine stabile Lösung erreicht werden. Wird die Einschränkung der Fairneß aber nicht gemacht, so können sich ebenfalls Instabilitäten ergeben, wie das obige Beispiel zeigt. Immer dann, wenn der Gesamtnutzen für alle Mitgliedstaaten bei verschiedenen Koalitionen gleich groß ist, gibt es keine stabilen Lösungen.[32] Sind die Gesamtnutzen bei allen möglichen Koalitionen dagegen unterschiedlich groß und Seitenzahlungen in jeder Höhe erlaubt, wird sich diejenige Koalition bilden, bei der der größte Gesamtnutzen erzielt wird. Das ist die pareto-optimale Lösung. Sowohl unter den Bedingungen der fairen als auch unter den Bedingungen der unfairen Gewinnaufteilung sind also nicht immer Gleichgewichtslösungen zu erwarten.

Im Fall-Beispiel 6 wird bei den Verhandlungen im Umweltministerrat unter der Bedingung der Einstimmigkeit und der qualifizierten Mehrheit für die Alternative A2 entschieden, bei einfacher Mehrheit und fairer Gewinnaufteilung resultiert A3, bei unfairer Gewinnaufteilung wieder A2. Wäre die EG nach dem Modell der Interessengruppendemokratie organisiert, so würde sie diejenige Alternative verwirklichen, die die höchste Auszahlung in TPP erbringt. In Beispiel 6 ist dies die Alternative A2. Auch der maximale »politische Nutzen«, der höchste Gesamtnutzen für die beteiligten Regierungen, wird durch A2 realisiert.

In Übersicht 5.1 sind die Ergebnisse für die 19 Fall-Beispiele zusammengestellt. Angegeben werden zunächst die Annahmen zu den einzelnen Fällen:

32 Im Beispiel 6 ist die Unentscheidbarkeit zwischen $MS_V + MS_N$ und $MS_K + MS_N$ darauf zurückzuführen, daß bei der Bildung beider Koalitionen der Gesamtnutzen für alle Mitgliedstaaten gleich hoch ist, nämlich 286. Die Wahl zwischen den beiden Koalitionen ist rein redistributiv, ein Null-Summen-Spiel. Wie bereits Luce/Raiffa (1957, S. 193 ff.) gezeigt haben, gibt es für solche Spiele keinen Kern.

Übersicht 5.1: Umweltpolitische Verhandlungen in der EG: Ergebnisse der Fall-Beispiele 1 bis 19

Bsp. Nr.	Stimmenanteil i.v.H.			Form der Auszahlungsfunktion			Interessen-gruppen		Maximaler "politischer Nutzen"	Ein-stimmig-keit	quali-fizierte Mehrheit	ein-fache Mehrheit	EG als Interes-sengruppen-demokratie	unfaire Gewinnauf-teilung
	MS_V	MS_K	MS_N	MS_V	MS_K	MS_N	LV	WP						
1	33	33	33	s	s	s	-	-	A3	A3	A3	{A2, A3, A4}	A3	{A2, A3, A4}
2	75	10	15	s	s	s	-	-	A3	A3	A4	A4	A4	
3	55	25	20	s	s	s	-	-	A3	A3	A3	A4	A4	
4	50	30	20	s	s	s	-	-	A3	A3	A3	A3	A4	
5	40	30	30	s	s	s	-	-	A3	A3	A4	A4	A4	A3
6	25	35	40	s	s	s	-	-	A2	A2	A2	A3	A2	A2
7	25	35	40	f	f	f	-	-	A3	A3	A2	A4	A3	
8	25	35	40	s	f	f	-	-	A4	A4	A2	A4	A4	
9	25	35	40	f	s	s	-	-	A2	A2	A2	A2	A2	
10	25	35	40	s	s	f	-	-	A3	A3	A3	A3	A3	
11	25	35	40	f	f	s	-	-	A2	A2	A2	A2	A2	
12	25	35	40	s	f	s	-	-	A2	A2	A2	A4	A2	A2
13	25	35	40	f	s	f	-	-	A3	A3	A3	A3	A3	
14	25	35	40	s	s	s	n	M	A2	A2	A2	A2	A2	
15	25	35	40	s	s	s	j	A	A2	A2	A2	A2	A2	
16	25	35	40	s	s	s	n	E	A2	A2	A2	A2	A2	
17	25	35	40	f	f	f	j	M	A2	A2	A2	A2	A2	
18	25	35	40	f	f	f	j	A	A1	A1	A1	A1	A1	
19	25	35	40	f	f	f	n	E	A3	A3	A2	A3	A2	

MS_V: Mitgliedstaat: »Vorhut«
MS_K: Mitgliedstaat: »Konvoi«
MS_N: Mitgliedstaat: »Nachhut«

s: steil
f: flach
n: nein
j: ja
LV: Linksverschiebung der Regierungsposition

WP: Wahlperiode
A: Anfang der WP
M: Mitte der WP
E: Ende der WP

die Größenverteilung der drei Mitgliedstaaten, die Form und Kombination der Auszahlungsfunktionen und der Interessengruppeneinfluß. In der ersten Ergebnis-Spalte wird angegeben, bei welcher Alternative der maximale »politische Nutzen« für die Regierungen der drei Mitgliedstaaten entsteht. In den folgenden Spalten stehen die Ergebnisse der Verhandlungen bei den drei Mehrheitserfordernissen und das Ergebnis für den Fall, daß die »EG« wie im Modell der Interessengruppendemokratie strukturiert ist.

Bei Einstimmigkeit fällt die Entscheidung stets für die Alternative, die auch den maximalen »politischen Nutzen« für die Regierung realisiert. Das ist nicht weiter verwunderlich, da das Ergebnis von einstimmigen Entscheidungen stets pareto-optimal ist und damit den maximal erreichbaren Nutzen verwirklicht.[33] Bei Abstimmungen mit anderen Mehrheitserfordernissen können dagegen auch nicht pareto-optimale Alternativen resultieren. Die Pareto-Optimalität der einstimmigen Entscheidung sagt in unserem Modell jedoch nichts über die umweltpolitische Qualität der Entscheidung aus. Maximiert wird der »politische Nutzen« für die Regierungen, also die Auszahlungen an die Regierungen in Form von Wählerzustimmung, Zuwendungen von Interessengruppen und Transferleistungen der anderen Staaten, nicht jedoch der Nutzen der umweltpolitischen Entscheidung für die Gesamtheit der Bürger im Gebiet der »EG«. Anders gesagt: Die Alternative, die den maximalen »politischen Nutzen« realisiert und die auch bei Einstimmigkeit beschlossen wird, muß keineswegs der Alternative entsprechen, die der Wohlmeinende Diktator gewählt hätte.

Der Blick auf die Fall-Beispiele 1 bis 6 ergibt für einen betrachteten Mitgliedstaat, in unserem Fall MS_V, zunächst ein recht triviales Ergebnis: Unter allen Mehrheitserfordernissen gilt, daß MS_V seine Alternative A4 um so eher durchsetzen kann, je größer sein Stimmenanteil ist. In Beispiel 2 ist MS_V bei einfacher und qualifizierter Mehrheit »Diktator«, d.h. er kann seine Alternative immer durchsetzen. In Beispiel 3 gilt das für die einfache Mehrheit. Bei qualifizierter Mehrheit oder in der Patt-Situation in Beispiel 4 gelingt ihm das nicht mehr. In den Fällen 6 bis 19, in denen MS_V nur über 25 Prozent der Stimmen verfügt, also über weniger als die Sperrminorität, kann er seine Alternative A4 nur noch in Ausnahmefällen durchsetzen.

In Beispiel 5, in dem MS_V zwar immer noch der größte Mitgliedstaat ist, aber nicht mehr allein über die notwendige qualifizierte oder einfache Mehrheit

33 Wenn alle Mitspieler einer Entscheidung zustimmen müssen, wird die Entscheidung nur für eine pareto-optimale Alternative fallen: Es werden nur die Spieler zustimmen, die durch eine Alternative nicht schlechter gestellt werden als bei einer anderen vorgeschlagenen Alternative; vgl. Frey 1977, S. 107 f.; Frey 1981, S. 130; Bernholz/Breyer 1984, S. 262 ff.

verfügt, kann er sich trotzdem bei diesen beiden Mehrheitserfordernissen durchsetzen. Das liegt in diesem Fall daran, daß seine Auszahlungsfunktion sehr steil verläuft, die der beiden anderen Staaten deutlich flacher. Damit ist die zweite Determinante des Ergebnisses angesprochen: die relative Intensität der Präferenz für eine bestimmte Alternative. Die Auswirkung der Präferenzintensität zeigt sich am deutlichsten in Fall 8[34]: Außer bei qualifizierter Mehrheit gewinnt stets die Alternative A4, obwohl MS_V nicht einmal über die Sperrminorität verfügt. In diesem Fall hat MS_V ein steil verlaufende Auszahlungsfunktion, während die beiden anderen Staaten flache Nutzenfunktionen haben. Im umgekehrten Fall in Beispiel 9 setzt sich dagegen stets die Alternative A2 des MS_N durch. Das Durchsetzungspotential eines Mitgliedstaats hängt also ab von seinem Stimmenanteil und von der relativen Intensität seiner Präferenzen.[35]

Legt man die »realistischen« Verhältnisse der Stimmenanteile zugrunde, wie in den Beispielen 6 bis 19, in denen die »Vorreiter« nicht über eine Sperrminorität verfügen, so zeigt sich, daß bei qualifizierter Mehrheit nie eine umweltpolitisch fortschrittlichere (weiter rechts liegende) Alternative gewinnt als bei Einstimmigkeit, in einigen Fällen sogar eine weiter links liegende. Bei einfacher Mehrheit setzt sich häufig eine weiter rechts liegende Alternative durch als bei qualifizierter Mehrheit, nie jedoch eine weiter links liegende. Die einfache Mehrheit führt ebenfalls nie zu einer weiter links liegenden Alternative als die Einstimmigkeit, in manchen Fällen aber zu einer weiter rechts liegenden. Daraus läßt sich die Folgerung ziehen, daß bei der derzeitigen Konstellation in der EG, d.h. bei der derzeitigen Verteilung der Stimmen auf umweltpolitische »Vorreiter«, »Mitläufer« und »Bremser«, unter den Gesichtspunkten eines möglichst weitgehenden Umweltschutzes die einfache Mehrheit die beste Abstimmungsregel wäre.

In den Beispielen, in denen MS_V über den größten Stimmenanteil verfügt (Beispiele 2 bis 5), setzt sich bei der Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit in zwei von vier Fällen eine weiter rechts liegende Alternative durch als bei Einstimmigkeit, bei einfacher Mehrheit in drei von vier Fällen. Bei den Beispielen, die die »realistischen« Stimmenverhältnisse in der EG widerspiegeln, führt die qualifizierte Mehrheit mehrfach zu weiter links liegenden, also um-

34 Die Fälle 8 bis 13 benutzen die Auszahlungsvektoren der Fälle 6 und 7 und kombinieren sie anders.

35 Anders gesagt: Ob ein Mitgliedstaat seine Alternative durchsetzen kann, hängt davon ab, ob und für wieviele Koalitionen er Pivot-Spieler ist und wie hoch sein Gewinn bei seiner bevorzugten Alternative ist. Kann er seine Alternative durchsetzen, muß er aber in der Regel seinen Koalitionspartner durch Transferzahlungen kompensieren.

weltpolitisch weniger wünschenswerten Alternativen als die Einstimmigkeit. Bei der gegenwärtigen Konstellation in der EG ist deshalb aus dem Blickwinkel des Umweltschützers die Entscheidung mit Einstimmigkeit der Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit vorzuziehen. Dies gilt allerdings vorerst nur für die Verhandlungen im Umweltministerrat: Die qualifizierte Mehrheit wird nur im Kooperationsverfahren angewendet, und es muß für diese Abstimmungsregel deshalb noch untersucht werden, wie sich der Einfluß des Europäischen Parlaments und der Kommission auswirkt.

Bei Einstimmigkeit wird in den Fall-Beispielen tendenziell für die mittlere Alternative A3 entschieden, da sie meistens den höchsten Gesamtnutzen verwirklicht. Das liegt an der Annahme eingipfeliger Nutzenfunktionen und der Festlegung der Mitgliedstaaten auf die drei mittleren Alternativen und ändert sich bei Interessengruppeneinfluß, durch den sich die Nutzenmaxima nach links verschieben. Insbesondere bei Interessengruppeneinfluß gewinnt denn auch A2. Im einzelnen sind Stimmgewicht sowie Form und Kombination der Auszahlungsfunktionen ausschlaggebend. Die Beispiele erlauben jedoch die Folgerung, daß bei Einstimmigkeit keineswegs immer auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner entschieden wird. Häufiger kommt es unter den Bedingungen der qualifizierten Mehrheit zu den Ergebnissen des kleinsten gemeinsamen Nenners, nämlich A2 oder bei Interessengruppeneinfluß sogar A1. Bei einem höheren Stimmenanteil der Vorreiter wäre weder bei Einstimmigkeit noch bei qualifizierter Mehrheit der kleinste gemeinsame Nenner zu erwarten.

In der vorletzten Spalte von Übersicht 5.1 ist die Alternative angegeben, für die entschieden würde, wenn die »EG« kein Verhandlungssystem souveräner Regierungen, sondern nach dem Modell der Interessengruppendemokratie organisiert wäre. Die Regierung der »EG« würde sich für die Alternative entscheiden, bei der sie die höchste Wählerzustimmung erhielte, bzw. für die Alternative, bei der die Summe aus Wählerzustimmung und Zuwendungen der Interessengruppen am höchsten wäre. In den Fall-Beispielen, in denen MS_V über den größten Stimmenanteil verfügt, würde sich die »EG« als Interessengruppendemokratie stets für die Alternative A4 entscheiden. Auf der Grundlage der »realistischen« Stimmenverhältnisse ergibt sich fast immer das Ergebnis bei Einstimmigkeit, also die Alternative, die den »politischen Nutzen« maximiert. Lediglich im Fall 19 würde eine Alternative gewählt, die weiter links liegt als bei Einstimmigkeit. Verglichen mit dem jetzigen Entscheidungssystem, bei dem teils mit Einstimmigkeit, teils mit qualifizierter Mehrheit beschlossen wird, würde eine als Interessengruppendemokratie strukturierte »EG« tendenziell bessere umweltpolitische Ergebnisse bringen. Die Interessengruppendemokratie mit einer von der Gesamtheit der »EG«-Wähler abhän-

gigen Regierung reagiert offensichtlich sensibler auf die Veränderung der Wählerpräferenzen[36] als das Verhandlungssystem. Sie reagiert jedoch mindestens ebenso sensibel auf die Zuwendungen von Interessengruppen. Würde im »EG«-Verhandlungssystem jedoch mit einfacher Mehrheit entschieden, läßt sich eine umweltpolitische Überlegenheit der Interessengruppendemokratie nicht mehr feststellen. In den Fall-Beispielen wird mit einfacher Mehrheit in vier Fällen für eine weiter rechts liegende umweltpolitische Alternative entschieden als in der Interessengruppendemokratie, in einem Fall für eine weiter links liegende Alternative.

Im folgenden sollen noch jene Fall-Beispiele näher betrachtet werden, in denen der Einfluß von Interessengruppen berücksichtigt wird. Dies sind die Beispiele 14 bis 19. Basis für die Auszahlungsmatrizen dieser Fälle sind wieder die Fall-Beispiele 6 und 7, denen die »realistische« Verteilung der Stimmen zugrunde liegt. Den Beispielen 14 bis 16 liegen die steilen Auszahlungsfunktionen aus Beispiel 6 zugrunde, den Beispielen 17 bis 19 die flachen Auszahlungsfunktionen aus Fall 7. Die Regierungen der Mitgliedstaaten bewerten die monetär gleich hohen Zuwendungen der Interessengruppen zu unterschiedlichen Zeitpunkten innerhalb der Wahlperiode verschieden. Deshalb wird für die flache und für die steile Verteilung je ein Beispiel in der Mitte, am Anfang und am Ende der Wahlperiode berechnet. Je nach Form der Auszahlungsfunktion und nach dem Zeitpunkt in der Wahlperiode gelingt es den Interessengruppen entweder, die Regierung ihres Landes zu einer Linksverschiebung ihrer Position zu bewegen, oder es gelingt ihnen nicht.

Für das Modell der Interessengruppendemokratie wurde die Annahme gemacht, daß nur die Gegenverbände Einfluß über Zuwendungen an die Regierung ausüben. Zahlungen von Interessengruppen können also nur zu einer Linksverschiebung der Regierungsposition führen. Die Zahlungsbereitschaft der Gegenverbände hängt ab von den Kosten, die die umweltpolitischen Handlungsalternativen für die Gegenverbände bzw. deren Klientel verursachen. Die Verbände sind maximal bereit, Zahlungen an die Regierung in Höhe der Differenz zwischen den Kosten der von der Regierung aufgrund der Wählerwünsche angestrebten Alternative und den Kosten weiter links liegender Alternativen zu leisten (vgl. Abbildung 5.4 in Abschitt 5.2.3).

Ausgangspunkt der Annahmen über die Zahlungsbereitschaft der Gegenverbände in den Fall-Beispielen 14 bis 19 ist eine Annahme über die zusätzli-

36 So muß die Variation der Stimmenanteile für den Fall der Entscheidung in einer zentral regierten »EG« gedeutet werden. Ein höherer Stimmenanteil von MS_V im Verhandlungsmodell ist gleichbedeutend mit einer Verschiebung der Wählerpräferenzen in Richtung mehr Umweltschutz im Modell der Interessengruppendemokratie.

Tabelle 5.6: Kosten der umweltpolitischen Handlungsalternativen A1 bis A5 für die »Gegenverbände«, in Geldeinheiten

	MS_V	MS_K	MS_N	»EG«
A1	0	0	0	0
A2	5	7	8	20
A3	12,5	17,5	20	50
A4	22,5	31,5	36	90
A5	30	42	48	120

chen Kosten durch die geplante umweltpolitische Maßnahme für die Gegenverbände. Angegeben werden die Kosten für die fünf umweltpolitischen Alternativen, bezogen auf das Gesamtgebiet der »EG«. Die zusätzlichen Kosten für A1 betragen Null, da A1 die Beibehaltung des Status quo bedeutet. Für die Alternativen A2 bis A5 wird ein nahezu linearer Anstieg der Kosten vorausgesetzt. Der Einfachheit halber soll angenommen werden, daß diese Kosten sich proportional auf die drei Mitgliedstaaten verteilen.[37] Auf die Gegenverbände in MS_V entfallen daher 25 Prozent der Kosten, auf MS_K 35 Prozent und auf MS_N 40 Prozent. Die in Geldeinheiten angegebenen Zahlen sind Tabelle 5.6 zu entnehmen.

Die Zahlungsbereitschaft der Gegenverbände läßt sich aus der Differenz zwischen den Kosten der Alternativen in einem Mitgliedstaat ermitteln. Die Regierung im Mitgliedstaat MS_V zeichnet sich dadurch aus, daß sie die Alternative A4 bevorzugt. Die Gegenverbände in MS_V sind in unserem Kostenbeispiel in Tabelle 5.6 bereit, für die Verschiebung der Regierungsposition von A4 nach A1: 22,5 – 0 = 22,5 Geldeinheiten zu bezahlen, für die Verschiebung nach A2: 22,5 – 5 = 17,5 und für die Verschiebung nach A3: 22,5 – 12,5 = 10 Geldeinheiten. Analog lassen sich die Zahlungsbereitschaft der Verbände in den anderen Mitgliedstaaten und die der »EG«-Verbände im Fall der »EG« als Interessengruppendemokratie ermitteln. Während die Regierungen der Mitgliedstaaten annahmegemäß jeweils eine bestimmte Alternative bevorzugen, präferiert die »EG«-Regierung in Fall-Beispiel 6 die Alternative A2, in Beispiel 7 dage-

37 Diese Annahme ist nicht sehr realistisch, doch würde jede andere Aufteilung denselben Grad an Willkür beinhalten.

Tabelle 5.7: Zahlungsbereitschaft der Gegenverbände für eine »Linksverschiebung« der von der Regierung gewünschten Alternative, zu verschiedenen Zeitpunkten in der Wahlperiode, Bewertung der Regierung in IPP

Verschiebung der Regierungsposition	MS_V M	A	E	MS_K M	A	E	MS_N M	A	E	»EG« M	A	E	»EG« M	A	E
	von A4			von A3			von A2			von A3			von A2		
auf A1	22,5	67,5	7,5	21	63	7	8	24	2,6	50	150	16,6	20	60	6,6
A2	17,5	52,5	5,8	10,5	31,5	3,5				30	90	10			
A3	10	30	3,3												

A = Anfang der Wahlperiode
M = Mitte der Wahlperiode
E = Ende der Wahlperiode

gen A3, die Zahlungsbereitschaft der »EG«-Verbände ist für diese beiden Fälle also unterschiedlich. In Tabelle 5.7 sind die maximalen Zuwendungen der Gegenverbände zusammengestellt.

In Tabelle 5.7 ist die Zahlungsbereitschaft nicht mehr in Geldeinheiten angegeben, sondern in IPP. Das heißt, die Geldeinheiten wurden bereits der Bewertung durch die Regierung unterzogen. Abhängig vom Zeitpunkt in der Wahlperiode bewertet die Regierung die Zuwendungen der Verbände ja unterschiedlich. Am Ende der Wahlperiode – also kurz vor der nächsten Wahl – achtet die Regierung vor allem auf die Wünsche der Wähler. Die Zuwendungen der Interessengruppen bedeuten ihr in dieser Phase weniger. Am Anfang der Wahlperiode nimmt die Regierung auf die Wählermeinung weniger Rücksicht; sie vertraut auf das schlechte Gedächtnis der Wähler. Zuwendungen von Interessengruppen bewertet sie jetzt höher. Im Modell wird das durch einen unterschiedlichen »Kurs« der Zuwendungen repräsentiert: In der Mitte der Wahlperiode hat 1 Geldeinheit von den Verbänden den gleichen Wert wie 1 WPP. Am Ende der Wahlperiode ist 1 Geldeinheit der Verbände für die Regierung nur noch $^1/_3$ WPP wert. Am Anfang der Wahlperiode entspricht 1 Geldeinheit der Verbände sogar 3 WPP. In Tabelle 5.7 wird die von der Regierung bewertete Zahlungsbereitschaft der Gegenverbände für die drei Zeitpunkte wiedergegeben.

Um die Auszahlungsmatrizen für die Beispiele 14 bis 19 zu erhalten, müssen nun die in IPP ausgedrückten Zuwendungen der Interessenverbände zu den

WPP aus den Beispielen 6 und 7 addiert werden. Schließlich müssen die Auszahlungen wieder in TPP umgerechnet werden, so daß sie zwischen den Mitgliedstaaten und für das Gesamtgebiet vergleichbar sind. Die Auszahlungsmatrizen für die sechs Beispiele mit Aktivität von Interessengruppen finden sich in den Tabellen M.14 bis M.19 im Anhang. Je nachdem, ob die zugrundeliegende Auszahlungsfunktion flach oder steil ist und ob sich die Regierungen am Anfang, in der Mitte oder am Ende der Wahlperiode befinden, führen die Zuwendungen der Gegenverbände zu einer Linksverschiebung der Regierungsposition oder nicht.

Das weitere Lösungsverfahren erfolgt wieder wie oben. Die Ergebnisse der Entscheidungsprozesse sind Übersicht 5.1 zu entnehmen. Auffällig ist zunächst, daß relativ unabhängig von der Form der zugrundeliegenden Auszahlungsfunktion, vom Entscheidungssystem und von der verwendeten Abstimmungsregel die Entscheidung in den meisten Fällen für die Alternative A2 erfolgt. Hier muß allerdings beachtet werden, daß das den Fall-Beispielen 14 bis 16 zugrundeliegende Beispiel 6 auch ohne die Aktivität von Interessengruppen in der Regel zu A2 führt. Lediglich bei einfacher Mehrheit hat der Einfluß der Verbände also zu einem umweltpolitischen Ergebnis geführt, das weiter links auf der Skala der möglichen Alternativen liegt. In den Beispielen 17 bis 19, also bei flachen Auszahlungsfunktionen, kommt es überwiegend zur Linksverschiebung des umweltpolitischen Ergebnisses. In der Mitte der Wahlperiode (Fall 17) verschiebt sich das Ergebnis bei Einstimmigkeit und in der Interessengruppendemokratie um eine Position nach links, bei einfacher Mehrheit sogar um zwei. Am Ende der Wahlperiode (Fall 19), wenn die Zahlungen der Interessengruppen von den Regierungen sehr niedrig bewertet werden, ergibt sich eine Linksverschiebung lediglich bei einfacher Mehrheit und in der Interessengruppendemokratie. Am Anfang der Wahlperiode (Fall 18) aber wird bei beiden Entscheidungssystemen und allen drei Abstimmungsregeln für A1, den Status quo, entschieden. Das heißt, die am weitesten links liegende und umweltpolitisch wenig wünschenswerte Alternative wird dann gewählt, wenn die Wähler ziemlich indifferent sind (flache Wählerverteilung) und wenn die Regierung die Zuwendungen der Interessengruppen besonders hoch bewertet, die Gegenverbände also sehr einflußreich sind.

Auch wenn man den Einfluß von Interessengruppen berücksichtigt und diesen so modelliert, daß er nur zu einer Verschiebung in Richtung weniger Umweltschutz führen kann[38], werden die Entscheidungen in der EG nicht not-

38 Der asymmetrische Einfluß der Umweltschutz- und der Gegenverbände wurde durch die Annahme unterschiedlicher Finanzausstattung erreicht; vgl. Abschnitt 5.2.3.

wendig auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner getroffen. Dies zeigen die Beispiele 15 und 17: Hier würde der kleinste gemeinsame Nenner durch A1 realisiert, die Entscheidung wird aber für A2 getroffen. In den Beispielen 14, 16 und 18 fällt allerdings die Entscheidung tatsächlich für den kleinsten gemeinsamen Nenner: A2 bei 14 und 16, A1 bei Fall 18. In Fall 19 führen qualifizierte Mehrheit und Interessengruppendemokratie zum kleinsten gemeinsamen Nenner, nicht aber Einstimmigkeit und einfache Mehrheit.

5.3.2.5 Nutzentransfer in der EG-Realität: Kompensationsstrategien

Das Modell des Koalitionsspiels im Umweltministerrat beruht auf der Annahme linearer und vollständig transferierbarer Nutzen. Tatsächlich gibt es aber in der EG keine vollständig transferierbaren Nutzen: Die Wählergunst ist nicht übertragbar, und Transferzahlungen zwischen den Mitgliedstaaten zum Ausgleich von Nachteilen, die einem Mitgliedstaat aus einer EG-Regelung entstehen, sind nicht vorgesehen. Dennoch existiert in der EG so etwas wie Nutzentransfer zwischen den Mitgliedstaaten, wenn es auch keine kardinalen Nutzeneinheiten und keinen offenen Tausch gibt. Vorteile oder Nachteile, die einem Mitgliedstaat aus einer EG-Entscheidung entstehen, werden auf andere Weise ausgeglichen, um diesen Mitgliedstaat zur Zustimmung zu der Regelung zu veranlassen. Da die unterschiedliche Intensität, mit der die Mitgliedstaaten jeweils eine bestimmte umweltpolitische Alternative anstreben, durch das Abstimmungsverfahren alleine nicht zum Ausdruck gebracht werden kann – aber zum Ausdruck gebracht werden soll und in der Praxis durch das Verhandlungsgebaren auch ausgedrückt wird –, werden andere Verfahren des Nutzentransfers angewendet. Die hauptsächlichen Verfahren sind implizite Kompensationszahlungen, die Paketlösung, d.h. das Schnüren von Abstimmungspaketen, und der Kompromiß, d.h. die Suche nach neuen Alternativen.

(1) Implizite Kompensationszahlungen

Tatsächlich gibt es in der EG Kompensationszahlungen für Nachteile, die einem Land aus einer umweltpolitischen Regelung entstehen. Es handelt sich um Zahlungen aus Fonds der EG, beispielsweise Umweltfonds oder Regionalentwicklungsfonds, die für ein Land gewährt oder erhöht werden, weil durch eine spezifische umweltpolitische Regelung der EG diesem Land eine Last aufgebürdet wird. Ich bezeichne diese Kompensationen als implizit, weil sie normalerweise weder in den Regelungen und Verträgen selbst noch in der

Öffentlichkeit explizit mit der umweltpolitischen Regelung in Verbindung gebracht werden, die für den Staat, der die Kompensation erhält, ökonomische Nachteile mit sich bringt. Da die Zustimmung dieses Landes zu der in Frage stehenden Regelung anders nicht zu bekommen wäre, wird ein finanzieller Ausgleich angeboten. Diese impliziten Kompensationszahlungen haben formal gesehen den Charakter von Paketlösungen, da offiziell zwei verschiedene und unabhängige Rechtsakte verabschiedet werden.

(2) Paketlösungen

Schnüren von Abstimmungspaketen aus umweltpolitischen Regelungen und aus Regelungen anderer Politikfelder kommt in der EG-Umweltpolitik nur selten vor, da es auf Ebene der Regierungschefs geschehen müßte, die aber kaum mit umweltpolitischen Problemen behelligt werden (vgl. Abschnitt 3.2.2). Paketlösungen zwischen verschiedenen umweltpolitischen Regelungen sind dagegen sehr wahrscheinlich, da ja laufend dieselben Minister am Verhandlungstisch sitzen und oft über Jahre hin bestimmte Projekte parallel verhandeln. Allerdings sind Paketlösungen schwer nachzuweisen, weil sie nicht offen eingestanden werden. Sie sind weder den Presseverlautbarungen noch den offiziellen Verhandlungsprotokollen zu entnehmen. Außerdem gibt es neben dem expliziten Junktim zweier oder mehrerer umweltpolitischer Regelungen, wie im Fall der Kleinwagenentscheidung und der Großfeuerungsanlagen-Richtlinie (vgl. Abschnitt 4.3.4.6), auch implizite Pakete, bei denen einfach ein Nachgeben einer Delegation in einer Angelegenheit A durch ein Nachgeben einer anderen Delegation in Angelegenheit B beantwortet wird.

Wenn der Nutzentransfer über Stimmentausch erreicht wird, bedeutet das, daß die Alternative, auf die eine Koalition sich verständigen wird, davon abhängt, welcher Mitgliedstaat gerade welchem anderen in einer anderen Frage eine ungefähr gleichwertige Gegenleistung anbieten kann. In dem hier verwendeten Modell mit drei Mitgliedstaaten, die jeweils auf eine andere Alternative festgelegt sind, kommt es ohne die Möglichkeit des Nutzentransfers zu keiner Lösung. In vielen Fällen wird zum selben Zeitpunkt gar keine Angelegenheit B existieren, die für eine Paketlösung geeignet wäre. Falls es allerdings eine Angelegenheit B gibt, so daß sich eine Gewinnkoalition für die Angelegenheiten A und B bilden kann, kann sich diese grundsätzlich für zwei Alternativenpaare entscheiden: Entweder gibt MS_i in A nach und MS_j in B, oder es gibt MS_i in B nach und MS_j in A. Zu einer Einigung kommt es nur, wenn beide Koalitionspartner dasselbe Alternativenpaar bevorzugen. Nur dann ist die Lösung sowohl individuell als auch koalitionsrational. Ob diese Bedingung gegeben ist, hängt

von der konkreten Gestalt der Auszahlungsmatrizes beider Angelegenheiten ab. Ein Paket aus A und B kann auch mehrere Gewinnkoalitionen ermöglichen. Bei zwei möglichen Gewinnkoalitionen ist einer der drei Mitgliedstaaten in der Pivot-Position. Er wird dann die Koalition (und das Alternativenpaar) wählen, bei dem sich sein höchster Gesamtnutzen realisiert. Bei drei möglichen Koalitionen kann es wieder zu Instabilitäten kommen, die eine Paketlösung unmöglich machen.

Auf die beispielhafte Modellierung von Paketlösungen kann im Hinblick auf die Fragestellung verzichtet werden. Je nach den sich für ein Paket anbietenden anderen Angelegenheiten kann die Entscheidung für jede der umweltpolitischen Alternativen A1 bis A4 fallen[39]: Findet sich keine Paketlösung, so kann keine Entscheidung gefällt werden, der Status quo (A1) setzt sich durch. Findet sich eine geeignete Angelegenheit B, so wird je nach den konkreten Bedingungen für A2, A3 oder A4 entschieden. Es kann nicht erwartet werden, daß die Entscheidungen regelmäßig auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner getroffen werden oder daß die Ergebnisse in einer systematischen Beziehung zum umweltpolitischen Optimum (des Wohlmeinenden Diktators) stehen. Welche Alternative gewählt wird, kann nicht allgemein vorausgesagt werden.

Mit dem Stimmentausch wird zwar in jedem Fall der Nutzen der Koalitionsmitglieder gegenüber einem Scheitern der das Paket bildenden Vorlagen erhöht. Der am Tausch nicht beteiligte – in den beiden Abstimmungen die Minorität bildende – Mitgliedstaat erleidet aber einen Verlust, weil sich die Koalition in beiden Angelegenheiten für von ihm nicht präferierte Alternativen entscheidet. Dieser Verlust kann insgesamt größer sein als die Nutzensteigerung, die die Koalitionsmitglieder durch die Paketlösung erfahren. Der für die Koalitionsmitglieder individuell rationale Stimmentausch kann für die Gesamtheit der Mitgliedstaaten irrational sein.[40] Da sich die nicht erfüllte Forderung der Pareto-Optimalität auf den »politischen Nutzen« der Regierungen der Mitgliedstaaten bezieht, bedeutet das nicht, daß das umweltpolitische Ergebnis durch Paketlösungen stärker vom Optimum abweicht als ohne Paketlösungen. In bezug auf den »politischen Nutzen« suboptimale Entscheidungen sind jedoch insofern nicht wünschenswert, als der »politische Nutzen« in unserem Modell darin besteht, die Wünsche von Wählern und Interessengruppen zu erfüllen. Suboptimalität bedeutet deshalb auch Abweichung von den Präferenzen der Bevölkerung.

39 Da kein Mitgliedstaat A5 bevorzugt, fällt diese Alternative aus.

40 Dieses *Stimmentauschparadoxon* wird z.B. bei Frey 1977 (S. 102 ff.) beschrieben.

(3) Kompromißsuche

Am häufigsten wird ein Lösung in der EG-Umweltpolitik wohl durch Kompromißsuche gefunden. Hier liegt eigentlich nicht mehr Nutzentransfer vor, eher könnte von Nutzenausgleich gesprochen werden. Die Suche nach einem Kompromiß bedeutet die Suche nach einer Lösung, die so gestaltet ist, daß die damit verbundene Nutzenaufteilung einen anschließenden Nutzentransfer überflüssig macht. Die Mitglieder einer Gewinnkoalition suchen nach einer Alternative, die eine akzeptable Nutzenaufteilung gewährleistet. Hierzu machen sie Konzessionen, die aber nicht wie oben im Überlassen von Nutzeneinheiten bestehen, sondern im Abrücken von der bevorzugten Alternative auf eine neue. Da im Modell jedes der Koalitionsmitglieder eine andere Alternative bevorzugt, bedeutet beispielsweise in der Zweier-Koalition von MS_i und MS_j ein Abrücken des MS_i von A_i gleichzeitig die Zustimmung zu A_j. Die Aufteilung des Koalitionsgewinns würde dann so aussehen, daß MS_j den gesamten Koalitionsgewinn erhält, MS_i dagegen nichts. Zu einer so weitgehenden Konzession wird MS_i nicht bereit sein, ebensowenig MS_j. Um kleinere Konzessionsschritte zu ermöglichen, muß nach neuen, zwischen A_i und A_j liegenden Alternativen gesucht werden. Um das Verfahren der Kompromißsuche im Modell repräsentieren zu können, müßte also die Annahme aufgegeben werden, daß nur fünf technisch gegebene Alternativen existieren.

Die Suche nach neuen Alternativen ist in der Realität der Ministerratsverhandlungen kein grundsätzliches Problem, denn neue Alternativen können auch bei einer begrenzten Zahl von technischen Möglichkeiten immer gefunden werden: beispielsweise indem der geographische Anwendungsbereich für die Alternativen geteilt wird. Das könnte im Extremfall so aussehen, daß in der EG-Regelung für jeden Mitgliedstaat diejenige Alternative vorgesehen wird, die er bevorzugt: das wäre die perfekte Renationalisierung. Die Existenz der politischen Entscheidungsebene EG wäre dann allerdings überflüssig. In der Praxis wird weniger perfekt renationalisiert, nämlich jeweils so weit, daß eine Entscheidung zustande kommt.[41] Neben der Aufspaltung des Anwendungsbereiches können weitere neue Alternativen durch die Einführung weiterer Dimensionen gefunden werden, z.B. durch variable Einführungszeitpunkte oder durch generelle oder individuelle Ausnahmeregelungen. Auch interpretationsbedürftige Rechtsbegriffe stellen neue Alternativen dar, Lösungen mit eingebautem »Joker« sozusagen. Dank Kombinatorik ergibt sich bald eine sehr große Zahl neuer Alternativen: Der Alternativenraum kann im Grunde beliebig

41 Ein Beispiel für die Suche nach neuen Alternativen mit renationalisierender Wirkung war die Einteilung in Hubraumklassen bei den Pkw-Abgasen.

erweitert werden. Die Suche nach solchen – auch praktisch verwirklichbaren – neuen Alternativen ist die Hauptarbeit bei den Ratsverhandlungen.

Die nationalen Delegationen haben bei den Verhandlungen immer das Ziel, Alternativen zu finden, die *marginale Konzessionen* darstellen. Damit kann das Scheitern verhindert werden, ohne daß allzu viel aufgegeben wird. Die nächste Konzession macht immer der Mitgliedstaat, dessen Risikogrenze oder Kampfneigung niedriger ist. Die Risikogrenze ergibt sich aus dem Verhältnis des Nutzenverlusts bei Eingehen auf den Vorschlag des Gegenspielers zum Nutzenverlust bei Scheitern der Verhandlungen (Zeuthen-Prinzip).[42] Mit anderen Worten: Derjenige Mitgliedstaat, dessen bevorzugte Alternative näher am Status quo liegt, ist in der besseren Verhandlungsposition; er muß weniger Konzessionen machen.

Die umweltpolitische Maßnahme, für die sich die Gewinnkoalition schließlich entscheidet, liegt irgendwo zwischen den Alternativen, die die Koalitionsmitglieder anstreben. Wo die Lösungsalternative genau liegt, läßt sich erst sagen, wenn die Nutzenfunktionen für die Koalitionsmitglieder über die neuen Alternativen auf dem Teilstück, über das verhandelt wird, spezifiziert sind. Wenn die Lösung des Spiels wie oben den Anforderungen der Koalitionsrationalität, der individuellen Rationalität, der Pareto-Optimalität und der fairen Gewinnaufteilung genügt, so ergibt sich für den Kompromiß durch die Suche nach neuen Alternativen, daß die Lösung nur in extremen Fällen dem kleinsten gemeinsamen Nenner entspricht, nämlich dann, wenn (a) der Mitgliedstaat, der die am weitesten links liegende Alternative vorzieht, Mitglied der Gewinnkoalition ist, (b) sein Nutzen bei dieser Alternative so hoch ist, daß er zu keiner Konzession bereit ist, und (c) die anderen Koalitionsmitglieder diese Alternative dem Scheitern der Verhandlungen vorziehen, so daß sie zur maximalen Konzession bereit sind. In der Regel wird bei diesem Verfahren der Kompromißsuche nicht auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner entschieden werden.

Der Nachteil des Verfahrens liegt eher in der Ausgestaltung der neuen Alternativen. Dieses Verfahren erhöht durch die Aufspaltung der Alternativen in manchmal mehrere Dimensionen die Komplexität und die Undurchschaubarkeit der Regelungen in der EG. Die Einführung von Ausnahmen und »Jokern« als neue Alternativen führt zur »Verwässerung« der Regelungen, was wiederum die Implementationskontrolle erschwert und Abweichungsspielräume eröffnet.

42 Das Verhandlungsspiel kann - für zwei Spieler oder Koalitionsmitglieder – auch mit Hilfe des behaviouristischen Modells von Zeuthen-Harshanyi beschrieben werden. Die Lösung im Zeuthen-Harshanyi-Spiel entspricht der Nash-Lösung, d.h. die Spieler enden bei einer fairen Gewinnaufteilung. Vgl. hierzu Holler/Illing 1992, S. 237 ff.

Außerdem ist in diesem Verfahren ein Grund für die lange Verhandlungsdauer zu sehen.

Die negativen Begleiterscheinungen von Paket- und Kompromißlösungen könnten vermieden werden, wenn der Nutzentransfer zwischen den EG-Mitgliedstaaten auf direktere Weise ermöglicht würde. Die umweltpolitischen Ergebnisse würden dann denen des Modells Koalitionsspiel entsprechen. Der Nutzentransfer könnte innerhalb der EG dadurch realisiert werden, daß Mitgliedstaaten, denen durch umweltpolitische Entscheidungen große ökonomische Nachteile entstehen, Kompensationszahlungen von den Mitgliedstaaten erhalten, die diese Entscheidung durchgesetzt haben. Allerdings stellt sich bei einer solchen Regelung das Problem des strategischen Informierens über die eigenen Präferenzen: Eine angestrebte umweltpolitische Maßnahme wird massiv abgelehnt und deren Kosten werden stark übertrieben, um in den Genuß einer Kompensationszahlung zu kommen. Es darf aber nicht übersehen werden, daß das strategische Informieren als Verhandlungstechnik auch dann eingesetzt wird, wenn die Entscheidungen mit Hilfe der Verfahren des Stimmentauschs und der Kompromißsuche getroffen werden.

5.3.3 Modell 4: Das Kooperationsverfahren als strategisches Spiel

Seit Einführung der Einheitlichen Europäischen Akte steht für den binnenmarktrelevanten Teil der umweltpolitischen Maßnahmen mit der Entscheidung im Umweltministerrat das Ergebnis noch nicht fest. Der Umweltministerrat entscheidet nicht mehr alleine, im Verfahren der Zusammenarbeit haben Parlament und Kommission Mitentscheidungsrechte. Der Umweltministerrat entscheidet mit qualifizierter Mehrheit; das Europäische Parlament kann die Entscheidung mit absoluter Mehrheit ablehnen oder ändern oder mit einfacher Mehrheit annehmen; die Kommission kann die Änderungen des Parlaments übernehmen oder nicht oder eigene Änderungen vornehmen; schließlich kann der Umweltministerrat den Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit annehmen oder einstimmig ablehnen, einstimmig Vorschläge des Parlaments gegen die Kommission übernehmen oder einen vom Parlament abgelehnten Ratsbeschluß einstimmig annehmen (vgl. Abschnitt 3.2.4).

Zunächst müssen die Merkmale der beiden anderen Entscheidungsträger in der EG, nämlich der Kommission und des Europäischen Parlaments, die zu Beginn des Kapitels 5.3 noch ausgespart wurden, nachgetragen werden:

(1) Die Kommission

- Sie verfügt nur über geringe Entscheidungsmacht. Sie ist keine von den Wählern ins Amt gesetzte Regierung, ist also nicht abhängig von Wählern oder den Parlamentariern. Sie ist jedoch abhängig vom Rat, der sie für eine Amtsperiode beruft. Entscheidungsmacht hat sie nur im Rahmen des Verfahrens der Zusammenarbeit unter bestimmten Bedingungen.
- Sie ist nicht wohlmeinend: Ihre Hauptaufgabe ist es, die Vorschläge für umweltpolitische Maßnahmen vorzubereiten. Ziel der Kommission ist es, die Einigung im Ministerrat zu ermöglichen. Sie versucht deshalb, ihre Vorschläge so zu gestalten, daß diese eine Durchsetzungschance im Umweltministerrat haben. Vor allem versucht sie, das Scheitern der Verhandlungen zu vermeiden, da eine Neuverhandlung mit erhöhtem Zeitbedarf und damit mit Kosten für die Kommission verbunden ist.
- Die Kommission ist nicht allwissend: Sie hat keine vollkommene Information über Kosten und Nutzen der umweltpolitischen Handlungsalternativen. Im Verlauf der Vorbereitung eines Vorschlags erwirbt sie aber Wissen über die Präferenzen bzw. Nutzenfunktionen der Mitgliedstaaten.

(2) Das Europäische Parlament

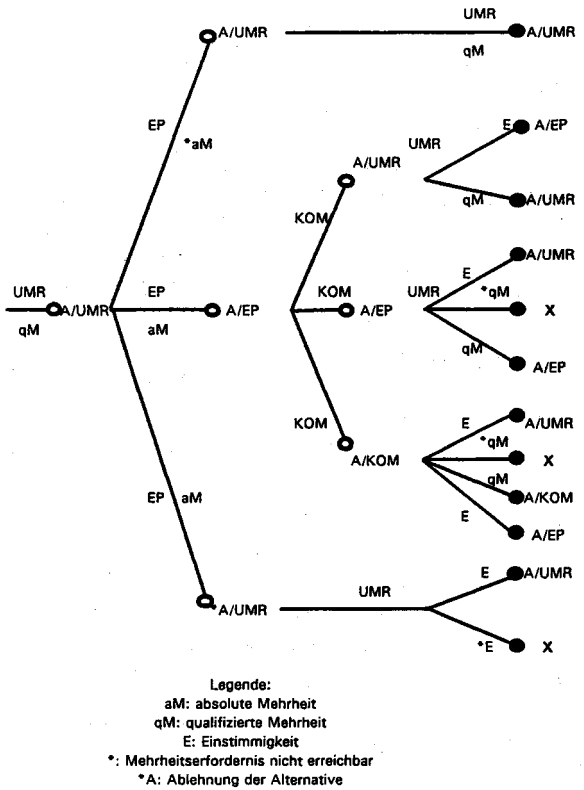
- Das Parlament verfügt ebenfalls nur über geringe Entscheidungsmacht im Verfahren der Zusammenarbeit. Das Parlament verfolgt das Ziel, diese Macht voll zu nutzen. Die Parlamentarier sind abhängig von ihren Wählern im Herkunftsland. Da die Europa-Abgeordneten durch die Wähler kaum kontrolliert werden, verfügen sie aber gegenüber ihren nationalen Wählern über einen beträchtlichen Handlungsspielraum (vgl. Abschnitt 3.2.4).
- Auch die Parlamentarier sind nicht rein wohlmeinend: Sie verfolgen neben dem Machtziel der Institution auch Einkommensziele und wollen wiedergewählt werden. Die Abgeordneten sind jedoch teilweise wohlmeinend bzw. paternalistisch: Sie orientieren ihr Abstimmungsverhalten im Europäischen Parlament am vermuteten kollektiven Nutzen der umweltpolitischen Maßnahmen für die Bürger der Europäischen Gemeinschaft. Sie nutzen ihren Handlungsspielraum, um in diesem Sinne von den Wünschen ihrer Wählerschaft abzuweichen. Diese Annahme repräsentiert die bisher vom Parlament gezeigte »Umweltfreundlichkeit« (vgl. Abschnitt 3.2.4.2).
- Die Abgeordneten sind jedoch nicht allwissend: Sie verfügen nicht über vollkommene Information über die Kosten und Nutzen der Umweltpolitik für die europäischen Bürger; sie müssen sich also am vermuteten Nutzen

orientieren. Sie verfügen aber über Wissen über die Wählerverteilung in ihrem Herkunftsland.

Spieltheoretisch gesehen handelt es sich beim Kooperationsverfahren nicht um ein kooperatives, sondern um ein strategisches Spiel, bei dem jeder der drei Spieler – Umweltministerrat, Europäisches Parlament und Kommission – unabhängig zieht. Die Spieler können jeweils zwischen mehreren Strategien wählen. Die vergangenen Züge der anderen Spieler sind vollständig beobachtbar. Außerdem sind die Spieler über die Präferenzen aller Spieler bezüglich der umweltpolitischen Alternativen informiert.

Die Abbildung 5.6 gibt einen Überblick über mögliche Spielverläufe. Diese Darstellung kann nicht als *extensive Form eines Spiels* verstanden werden, sondern eher als »Rahmen«, innerhalb dessen konkrete Spiele stattfinden. Es handelt sich also nicht um ein lösbares Spiel. Bei einem Spiel in extensiver Form entscheiden die Spieler allein aufgrund strategischer Überlegungen, sie sind in ihrer Entscheidung nicht restringiert durch Mehrheitserfordernisse. In dieser Darstellung des Kooperationsverfahrens sind die Spieler jedoch kollektive Akteure, die nicht frei sind in der Wahl einer Strategie. Bestimmte Strategien können nur gewählt werden, wenn interne Mehrheitserfordernisse erfüllt sind. Die Äste in der Abbildung geben einerseits *verschiedene Fälle* wieder, andererseits unter bestimmten Umständen wählbare *Strategien*. Der Rat wird sich in der Regel nicht »frei entscheiden« können, ob Einstimmigkeit erreicht wird oder nicht. Dies ist abhängig von der Position, die die Ratsmitglieder zu den vorliegenden politischen Alternativen einnehmen. Die Äste geben also unterschiedliche Fälle wieder. Falls jedoch in der Zielfunktion des Rates nicht nur die politisch-inhaltlichen Ziele der Mitglieder eine Rolle spielen, sondern auch institutionenpolitische Überlegungen (etwa, sich nicht vom Parlament schlagen zu lassen), kann die Entscheidung zwischen zwei Ästen auch als strategische Entscheidung interpretiert werden. Falls das Parlament keine absolute Mehrheit für einen eigenen Vorschlag erzielen kann, hat es nur die Wahl, den Umweltministerrat zu unterstützen. Kann es aber eine absolute Mehrheit gegen den Vorschlag des Ministerrats mobilisieren, so kann es zwischen Ablehnung dieses Vorschlags und Vorlage einer eigenen Alternative wählen. In diesem Fall wird die Entscheidung durch strategische Überlegungen bedingt sein. Eine Lösung des Kooperationsspieles ist nur dann möglich, wenn diese Ambiguitäten für ein konkretes Spiel aufgelöst werden. Dafür müßten entweder die Fallbedingungen genau festgelegt werden (für welche umweltpolitischen Alternativen gibt es welche Mehrheiten bei den einzelnen Akteuren?), oder es müßten weitere Spieler unterschieden werden (etwa jeweils Majorität und Minorität in Rat, Kommission und Parlament).

Abbildung 5.6 : Spielbaum für das Kooperationsverfahren



aM: absolute Mehrheit
qM: qualifizierte Mehrheit
E: Einstimmigkeit
*: Mehrheitserfordernis nicht erreichbar
*A: Ablehnung der Alternative

Zunächst soll der Spielverlauf beschrieben werden. Den ersten Zug macht der Umweltministerrat, der sich in Erster Lesung mit dem Gemeinsamen Standpunkt für eine beliebige Alternative A/UMR entscheidet. Das Parlament kann im zweiten Zug zwischen drei Möglichkeiten wählen: Entweder es bestätigt mit einfacher Mehrheit die Alternative A/UMR, oder es lehnt mit absoluter Mehrheit die Alternative A/UMR des Rats ab, oder es ändert ebenfalls mit absoluter

Mehrheit den Vorschlag des Rats, entscheidet sich also für eine eigene Alternative A/EP. Den dritten Zug macht die Kommission, die, falls das Parlament eine eigene Alternative A/EP vorgelegt hat, wiederum zwischen drei Möglichkeiten wählen kann: Entweder sie entscheidet sich für die Beibehaltung des ursprünglichen Ratsvorschlags A/UMR, oder sie übernimmt den Vorschlag des Parlaments A/EP, oder sie ändert einen der beiden Vorschläge ab und legt somit einen eigenen Vorschlag A/KOM vor. Im vierten Zug kann der Umweltministerrat zwischen den jeweils vorliegenden Alternativen A/UMR, A/EP, A/KOM oder Scheitern (X) entscheiden.

Falls das Parlament den Ratsvorschlag bestätigt hat, kann die Kommission die Alternative A/UMR nicht mehr ändern. In diesem Fall kann der Umweltministerrat die Alternative A/UMR mit qualifizierter Mehrheit verabschieden. Hat das Parlament eine Alternative A/EP vorgelegt, unterstützt aber die Kommission nach wie vor die Alternative A/UMR, so kann der Rat sich einstimmig gegen die Kommission (und sich selbst im ersten Zug) für A/EP entscheiden oder mit qualifizierter Mehrheit gegen das Parlament für A/UMR. Unterstützt dagegen die Kommission den Parlamentsvorschlag A/EP, so kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit diese Alternative verabschieden. Findet sich dafür keine qualifizierte Mehrheit, ist die Vorlage gescheitert. Gelingt es ihm aber, Einstimmigkeit zu erreichen, so kann er gegen Parlament und Kommission seinen ursprünglichen Vorschlag A/UMR verabschieden. Legt die Kommission schließlich einen eigenen Vorschlag A/KOM vor, kann der Rat diesen mit qualifizierter Mehrheit akzeptieren. Erreicht er die qualifizierte Mehrheit nicht, scheitert das Vorhaben. Ist er aber zu einstimmiger Beschlußfassung in der Lage, kann er wiederum gegen Kommission (und Parlament) seine Alternative A/UMR durchsetzen oder gegen die Kommission (und sich selbst im ersten Zug) die Alternative A/EP. Falls das Parlament den Gemeinsamen Standpunkt ablehnt, kann der Rat A/UMR nur einstimmig verabschieden. Erreicht er die Einstimmigkeit nicht, ist die Vorlage gescheitert.

Bei fünf von insgesamt zwölf Fällen kann also der Umweltministerrat seine Alternative durchsetzen, in drei Fällen scheitert die Vorlage, in drei Fällen gewinnt die Alternative des Parlaments und in einem Fall die der Kommission. Falls im Umweltministerrat Einstimmigkeit erreichbar ist, verfügt der Rat über die gesamte Macht. Er allein kann die Alternative auswählen, denn Gegenvorschläge von Parlament oder Kommission kann er überstimmen. Falls also der Gemeinsame Standpunkt einstimmig angenommen wurde, werden Parlament und Kommission die Alternative A/UMR bestätigen. Falls aber der Gemeinsame Standpunkt mit qualifizierter Mehrheit verabschiedet wurde und die unterlegenen Mitgliedstaaten eine hohe Präferenz für eine andere Alternative zeigen,

kann das Parlament A/UMR ablehnen oder ändern, falls es eine absolute Mehrheit erreicht. Wenn das nicht der Fall ist, setzt sich wieder der Rat durch. Eine Ablehnung von A/UMR durch das Parlament führt zum Scheitern der Vorlage. Das Parlament wird in der Regel eine Änderung bevorzugen. Schlägt sich die Kommission auf die Seite des Parlaments, kann es mit hoher Wahrscheinlichkeit seine Alternative A/EP durchsetzen. Schlägt sich die Kommission aber auf die Seite des Rates, gewinnt A/UMR. Legt die Kommission einen eigenen Vorschlag A/KOM vor, so gewinnt mit hoher Wahrscheinlichkeit diese Alternative. Für A/EP und A/KOM besteht jedoch immer auch die Möglichkeit, daß sich im Rat keine qualifizierte Mehrheit dafür findet.

Bei der Entscheidung zwischen Änderung und Ablehnung ist es für das Parlament interessant zu wissen, wie die Kommission sich entscheiden wird. Wie das Beispiel der Kleinwagenentscheidung gezeigt hat, versucht das Parlament in der Praxis, die Kommission festzulegen, bevor es seine Entscheidung trifft. Wenn sich die Kommission festlegen läßt, wird aus dem strategischen ein kooperatives Spiel. Die Kommission, die in jedem Fall das Scheitern der Vorlage vermeiden will, wird kooperieren, falls der Parlamentsvorschlag A/EP für den Rat annehmbarer ist als das gänzliche Scheitern des Vorhabens. Dann gewinnt A/EP, während bei nicht-kooperativem Verhalten der Kommission mit Scheitern zu rechnen ist. Falls die Kommission die Lage so einschätzt, daß sich für A/EP im Rat keine Mehrheit findet, wird sie nicht kooperieren. Entweder lehnt das Parlament dann A/UMR ab, oder es schlägt trotz nicht-kooperativen Verhaltens der Kommission A/EP vor. Im zweiten Fall wird die Kommission den Ratsvorschlag A/UMR unterstützen. Einen eigenen Vorschlag A/KOM wird die Kommission nur dann machen, wenn die qualifizierte Mehrheit für A/UMR im Rat sehr instabil ist und damit gerechnet werden kann, daß zu diesem Zeitpunkt eine Änderung von A/UMR in A/KOM im Rat eher die qualifizierte Mehrheit erreicht als A/UMR.

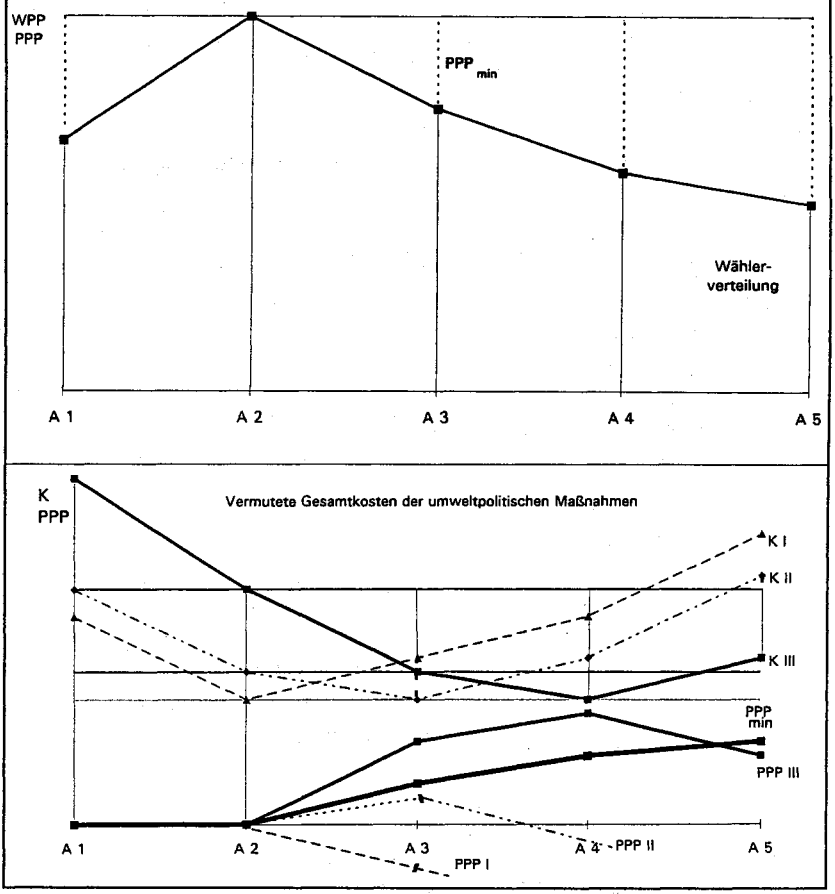
Anhand eines Fall-Beispiels soll nun vorgeführt werden, zu welchem umweltpolitischen Ergebnis das Kooperationsverfahren führt. Die Annahmen des Beispiels beruhen auf den Fall-Beispielen 7 und 17 bis 19. Für diese Fälle kann das Ergebnis beim Kooperationsverfahren mit den Ergebnissen ohne Kooperationsverfahren verglichen werden. Im ersten Schritt müssen für die beiden neu hinzugekommenen Entscheidungsträger Europäisches Parlament und Kommission Auszahlungsfunktionen über die fünf umweltpolitischen Alternativen festgelegt werden. Worin besteht nun der Nutzen einer Alternative für Parlament und Kommission?

Die Europa-Abgeordneten orientieren sich bei ihren Entscheidungen wie die Regierungen der Mitgliedstaaten an der Wählerzustimmung. Ihr Nutzen

bei einer bestimmten umweltpolitischen Handlungsalternative ergibt sich deshalb zunächst aus den im gesamten Gebiet der »EG« für diese Alternative erzielbaren WPP (oder TPP). Die Europa-Abgeordneten verfügen jedoch über einen großen Abweichungsspielraum gegenüber den Wählerwünschen, weil sie von ihren Wählern kaum kontrolliert werden. Dies liegt wiederum an der geringen Entscheidungskompetenz des Europäischen Parlaments. Die Abgeordneten sind aber auch wohlmeinend: Sie ziehen *ideellen Nutzen* daraus, für die Wähler das Beste zu wollen. Deshalb orientieren sie sich in ihren umweltpolitischen Präferenzen außer an den Wählerwünschen auch noch an den vermuteten Gesamtkosten der umweltpolitischen Alternativen. Das Maximum ihres idellen Nutzens liegt beim Minimum der vermuteten Gesamtkosten. Der ideelle Nutzen soll (der Einheitlichkeit halber) in *Parlamentarier-Plus-Punkten* (PPP) gemessen werden, die in ihrem Wert den WPP bzw. den Geldeinheiten entsprechen. Die Auszahlungen für die Parlamentarier bestehen also aus der Summe der WPP und der PPP, aus Wählerzustimung und ideellem Nutzen.

In Abbildung 5.7 wird das politische Kalkül der Parlamentarier dargestellt. Im oberen Teil der Figur ist eine Wählerverteilung über die fünf umweltpolitischen Alternativen in der »EG« angegeben. Das Maximum der WPP können die Parlamentarier danach mit Eintreten für die Alternative A2 gewinnen. Ein Parlamentarier wird nur dann für A3 eintreten, wenn er dadurch mindestens einen ideellen Nutzen in Höhe von PPP_{min} erhält. Sein ideeller Nutzen hängt ab von den von ihm vermuteten gesamten gesellschaftlichen Kosten. Diese vermuteten Gesamtkosten der umweltpolitischen Alternativen sind im unteren Teil der Figur eingezeichnet. Da die Parlamentarier anders als der Wohlmeinende Diktator aber nicht allwissend sind, kennen sie den tatsächlichen Verlauf der gesamten Kosten nicht. Je nach umweltpolitischem Typ werden sie über den Kostenverlauf unterschiedliche Vermutungen anstellen. Es sollen drei Typen von Parlamentariern unterschieden werden: Typ I hält A2 für die kostenminimale Alternative, Typ II A3 und Typ III A4. Ein Parlamentarier des Typs I könnte beispielsweise aus einen Herkunftsland stammen, das sich in der umweltpolitischen Phase I befindet, also zu den »Bremsern« (MS_N im Modell) gehört. Da die Parlamentarier aber gesamteuropäisch denken und gegenüber ihren Wählern über einen Abweichungsspielraum verfügen, orientieren sie sich keineswegs strikt an den Präferenzen im Herkunftsland. Die Verteilung der drei Typen im Europäischen Parlament korreliert also nicht mit der Zahl der Sitze (mit der relativen Größe) der drei Mitgliedstaaten MS_V, MS_K und MS_N. Die Strategie des Parlaments im Kooperationsverfahren wird aber davon abhängen, welcher Typ über die absolute Mehrheit verfügt.

Abbildung 5.7: Kalkül der Abgeordneten des »Europäischen Parlaments«



Der ideelle Nutzen eines Parlamentariers ergibt sich aus der Differenz der von ihm perzipierten Gesamtkosten der von den Wählern bevorzugten Alternative A2 zu derjenigen Alternative, die er für die kostenminimale hält. Sein Nutzen besteht darin, daß er den Bürgern der »EG« Kosten in Höhe dieser Differenz erspart, wenn es gelingt, die Entscheidung so zu beeinflussen, daß die von ihm gewünschte Alternative resultiert. In der Abbildung gibt die Kurve PPP für die

Tabelle 5.8: Ideeller Nutzen für die Abgeordneten des »Europäischen Parlaments«

Alternative	Parlamentarier Typ I	Typ II	Typ III
A1	0	–10	–20
A2	10	0	0
A3	0	10	10
A4	–10	0	20
A5	–20	–10	10

drei Typen I, II und III die vermutete gesellschaftliche Ersparnis bzw. den ideellen Nutzen der jeweiligen Parlamentarier an. Da der Nutzen des Parlamentariers aber nicht nur aus dem ideellen Nutzen besteht, sondern auch aus der Wählergunst, wird er vom Maximum der WPP nur dann abweichen, wenn der durch die Abweichung zu gewinnende ideelle Nutzen größer ist als der damit verbundene Verlust an WPP. In Abbildung 5.7 ist das nur für Typ III der Fall: Falls es diesen Parlamentariern gelingt, die Alternativen A3 oder A4 durchzusetzen, liegt ihr Gewinn an PPP über dem erforderlichen Minimum, um den WPP-Verlust auszugleichen (PPP liegt über PPP_{min}). Bei Typ I und II reicht der ideelle Nutzen nicht aus, um sie zu einer Abweichung von der von den Wählern bevorzugten Alternative zu bewegen. Der ideelle Nutzen einiger Alternativen ist sogar negativ, so bei Typ I, der A2 für die kostenminimale Alternative hält. Alle anderen Alternativen sind für ihn mit ideellen Kosten verbunden.

Für welche Alternative das Europäische Parlament eintritt, hängt davon ab, ob einer der drei Typen über die absolute Mehrheit verfügt, und gegebenenfalls, welcher der Typen das ist. In Tabelle 5.8 wird beispielhaft eine Annahme über den ideellen Nutzen der drei Parlamentarier-Typen gemacht. Für Typ I liegt das Maximum des ideellen Nutzens bei A2; bei A3 und A4 hat er ideelle Kosten, weil er die beiden Alternativen gesamtgesellschaftlich für zu teuer hält. Typ II hat sein Nutzenmaximum bei A3, für ihn sind A1 und A2 die am wenigsten wünschenswerten Alternativen. Typ III schließlich bevorzugt A4, aber auch A3 und A5 erbringen für ihn noch ideellen Nutzen, zu ideellen Kosten führt für ihn nur A1.

Nun muß noch die Nutzenfunktion der Kommission spezifiziert werden. Für die Kommission ist das schlechteste aller Ergebnisse das Scheitern der

Verhandlungen. Sie bewertet also diejenigen Alternativen als schlecht, denen sie keine Chance auf Durchsetzung einräumt. Zwischen allen anderen umweltpolitischen Alternativen ist sie indifferent. Zwar könnte man annehmen, daß die Generaldirektion Umweltschutz Alternativen, die weiter rechts liegen, also ein höheres Umweltschutzniveau verwirklichen, den Alternativen vorzieht, die ein niedrigeres Umweltschutzniveau implizieren, doch findet sie Gegenspieler in anderen Generaldirektionen. Im Kooperationsverfahren wird die Kommission vor allem darauf sehen, daß das Vorhaben nicht mehr scheitert, und deshalb jede Alternative unterstützen, von der sie glaubt, daß sie eine Chance zur Verabschiedung hat.

Es genügt daher, für die Kommission zwei verschiedene Nutzenniveaus anzunehmen: ein niedriges Nutzenniveau für Alternativen, die von vornherein keine Durchsetzungschance haben, und ein hohes Nutzenniveau für alle anderen Alternativen. Da im Kooperationsverfahren keine Nutzentransfers zwischen den Spielern Umweltministerrat, Europäisches Parlament und Kommission stattfinden, braucht auch nicht die gleiche Skala verwendet zu werden. Es kann deshalb einfach angenommen werden, daß Alternativen, für die kein anderer Spieler eintritt und die also keine Durchsetzungschance haben – in unseren Beispielen A1 und A5 –, für die Kommission einen Nutzen von 0 erbringen, alle anderen Alternativen – A2 bis A4 – einen Nutzen von 100.

Der Einfluß der Kommission kommt in diesem Modell wohl etwas zu kurz, da das Modell lediglich auf die Entscheidungsmacht abstellt. Tatsächlich hat die Kommission wenig Macht im Kooperationsverfahren, also dann, wenn es um die Entscheidung zwischen den Handlungsalternativen geht. Auch daß das primäre Ziel der Kommission darin besteht, überhaupt eine Entscheidung herbeizuführen bzw. ein Scheitern der Verhandlungen zu verhindern, ist keine unplausible Annahme. Das hat sich etwa beim Fall der Pkw-Abgase darin gezeigt, daß sie ihren Vorschlag stets wieder an die Ergebnisse der Verhandlungen im Rat angepaßt hat. Bei den tatsächlichen Entscheidungsprozessen in der EG übt die Kommission Einfluß hauptsächlich vor dem Beginn der eigentlichen Verhandlungen im Ministerrat aus. Sie formuliert den ersten Vorschlag, in dem sie »definiert«, was die Handlungsalternativen sind, und eine Wahl trifft. Im Verlauf der Verhandlungen besteht ihr Beitrag darin, neue Alternativen zu suchen, falls über die bisherigen Alternativen keine Einigung erzielt werden kann. Die Kommission übt also vorwiegend über die Festlegung des Alternativenraums Einfluß aus.

In Tabelle 5.9 sind die Auszahlungen für die drei Entscheidungsträger unter verschiedenen Bedingungen angegeben. Die Auszahlungen basieren auf den Annahmen aus den Fall-Beispielen 7 und 17 bis 19, in denen unterstellt ist, daß

Tabelle 5.9: Auszahlungsmatrix für das Kooperationsverfahren, Fall-Beispiele 7, 18, 17 und 19

	A1	A2	A3	A4	A5	Summe TPP	PPP IPP
»EG«	45	70	75	70	40	300	0
EP I	45	80	75	60	20	300	–20
EP II	35	70	85	70	30	300	10
EP III	25	70	85	90	50	300	20
KOM	0	100	100	100	0	0	0
UMR 1[a]	124	199	228	221	128	900	0
UMR 2[b]	634	499	348	221	128	900	930
UMR 3[b]	294	299	268	221	128	900	310
UMR 4[b]	180,5	232	241	221	128	900	102,5

a Gesamtnutzen der Alternativen für alle drei MS ohne Interessengruppeneinfluß (Fall-Beispiel 7)

b Gesamtnutzen mit Interessengruppeneinfluß zu drei Zeitpunkten der Wahlperiode, Linksverschiebung bei allen MS (Fall-Beispiele 18, 17 und 19)

der MS_V über weniger Stimmen als die Sperrminorität verfügt. Die Auszahlungsfunktionen der Mitgliedstaaten sind flach. In der ersten Zeile ist die Verteilung der Wähler in der »EG« angegeben. Das Maximum der WPP liegt bei A3. In den nächsten drei Zeilen wurden für die drei Typen von Parlamentariern zu diesen WPP die in Tabelle 5.8 angenommenen PPP addiert. Falls Typ I im Parlament über die absolute Mehrheit verfügt, liegt das Nutzenmaximum des Parlaments bei A2; falls Typ II die Mehrheit stellt, tritt das Parlament für A3 ein; falls die Mehrheit aus Parlamentariern des Typs III besteht, wird es A4 fordern. Die Kommission ist indifferent zwischen A2, A3 und A4, sie wird aber A1 und A5 nicht unterstützen. Die nächsten vier Zeilen geben für den Umweltministerrat den Gesamtnutzen für die drei Mitgliedstaaten in TPP an. Bei UMR 1 handelt es sich nur um Wählerzustimmung ohne Interessengruppeneinfluß. Dieser Zeile liegen die Zahlen aus Fall-Beispiel 7 zugrunde. Bei UMR 2 bis UMR 4 handelt

es sich um die Auszahlungen mit Interessengruppeneinfluß aus den Fallbeispielen 18, 17 und 19, die ja ebenfalls auf den Annahmen von Beispiel 7 basieren. Die Auszahlungsmatrizes für diese Fallbeispiele finden sich im Anhang.

Beim Kooperationsverfahren entscheidet der Umweltministerrat mit qualifizierter Mehrheit. Im Fall-Beispiel 7 fällt die Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit für A2 (vgl. Übersicht 5.1). Die Gewinnkoalition besteht aus MS_K und MS_N. Sollte der Umweltministerrat zu einer einstimmigen Entscheidung finden, so kann er seine Alternative (A3) in jedem Fall auch im Kooperationsverfahren durchsetzen. Interessant ist aber der Fall, daß tatsächlich nur die qualifizierte Mehrheit erreicht wird. Wir wollen annehmen, daß der in Beispiel 7 unterlegene MS_V nicht bereit ist, die Alternative A2 zu unterstützen. Wenn die Mehrheit der Parlamentarier Typ I angehört, kann keine absolute Mehrheit für die Ablehnung oder Änderung der Alternative des Rats erreicht werden. Das Parlament wird also in diesem Fall die Alternative A2 unterstützen, der Rat kann sie mit qualifizierter Mehrheit verabschieden. Auch wenn keine der drei Parlamentarier-Gruppen über eine absolute Mehrheit verfügt, kann das Parlament nur die Alternative A/UMR bestätigen. Falls aber die Parlamentarier vom Typ II oder III über die absolute Mehrheit verfügen, können sie die Alternative des Rats ablehnen oder ändern. Bei einer Mehrheit von Typ II lautet der Alternativvorschlag des Parlaments A3, bei einer Mehrheit von Typ III A4. Da MS_V nicht bereit ist, die Alternative des Rats (A2) zu unterstützen, wird bei einer Ablehnung durch das Parlament die Vorlage scheitern. Scheitern bedeutet, daß sich die Alternative des Status quo, nämlich A1, realisiert. Da A1, für die Kommission zu einer Auszahlung von Null führt, wird sie es vorziehen, sich dem Parlament gegenüber zu verpflichten, die Alternative A/EP (A3 oder A4) zu unterstützen. In diesem Fall besteht eine Chance, daß der Rat die Alternative A/EP verabschiedet. Für die Kommission bedeutet dies keinen Nutzenverlust gegenüber der A/UMR. Wenn die Kommission sich verpflichtet hat, den Parlamentsvorschlag zu unterstützen, wird das Parlament den Vorschlag ändern, so daß nun A3 (oder A4) an die Kommission weitergeleitet wird. Die Kommission hat keinen Anreiz, ihre Selbstverpflichtung zu brechen, indem sie nun eine andere Alternative unterstützt, da sie zwischen A2, A3 und A4 indifferent ist. Außerdem muß sie auf lange Sicht mit dem Parlament zusammenarbeiten, und ein Bruch des Versprechens würde für die Zukunft unkooperatives Verhalten des Parlaments nach sich ziehen. Die Kommission unterstützt also A/EP, und der Rat hat nun die Wahl, den Vorschlag des Parlaments zu akzeptieren oder die Vorlage scheitern zu lassen. Die einstimmige Annahme von A2 ist ausgeschlossen, weil MS_V dazu nicht bereit ist. In diesem Fall-Beispiel wird der Rat die Vorlage nicht scheitern lassen, weil der Gesamtnutzen sowohl bei A3 als auch bei A4 wesentlich höher

ist als bei A1, der Alternative »Scheiterns«. Der individuelle Nutzen von MS_V und von MS_K ist ebenfalls bei A3 und bei A4 höher als bei A1. Bei MS_N liegt der Nutzen von A3 und der von A4 jedoch unter dem von A1 (vgl. Tabelle M.7 im Anhang). Die qualifizierte Mehrheit kann ohne MS_N, der über 40 Prozent der Stimmen verfügt, aber nicht erreicht werden. Für alle drei Mitgliedstaaten ist es jedoch vorteilhafter, den Verlust von MS_N durch Transferzahlungen auszugleichen, als die Vorlage scheitern zu lassen.[43] Im Fall-Beispiel 7 sind also je nach Mehrheitsverhältnissen im Parlament drei verschiedene Ergebnisse möglich: Verfügen die Parlamentarier vom Typ I (oder keine der drei Gruppen) über die absolute Mehrheit, so wird für die umweltpolitische Alternative A2, die auch die Alternative des Gemeinsamen Standpunkts ist, entschieden. Verfügen aber Typ II oder Typ III über die absolute Mehrheit, dann wird der Rat gezwungen, sich der Alternative A3 oder A4 anzuschließen.

Für das Fall-Beispiel 18 (mit Interessengruppeneinfluß) sieht die Situation anders aus. Der Umweltministerrat entscheidet sich sowohl bei Einstimmigkeit als auch bei qualifizierter Mehrheit für die Alternative A1, also für die Beibehaltung des Status quo. Verfügt im Parlament keiner der drei Typen über die absolute Mehrheit, so kann der Rat diese Alternative durchsetzen. Verfügt aber eine der drei Gruppen über die absolute Mehrheit, wird das Parlament mit Ablehnung oder Änderung zu A2, A3 oder A4 drohen. Für die Kommission macht es nun keinen Unterschied, ob sie die Änderung des Parlaments unterstützt oder nicht. Ob das Parlament die Alternative des Rats ablehnt oder einen eigenen Vorschlag macht, ob die Kommission den Ratsvorschlag oder den Parlamentsvorschlag unterstützt oder ob sie einen eigenen Vorschlag macht, das Ergebnis bleibt immer das gleiche: Der Umweltministerrat wird einstimmig die Alternative A1 verabschieden. Da sowohl die gesamte Auszahlung für den Umweltministerrat als auch die Auszahlungen für jeden Mitgliedstaat (vgl. Tabelle M.18 im Anhang) bei A1 ihr Maximum haben, kann Einstimmigkeit erreicht werden. Damit kann der Rat seine Alternative A1 in jeder Situation durchsetzen. Unter diesen Umständen wäre es allerdings unwahrscheinlich, daß ein Entscheidungsprozeß überhaupt in Gang käme. Es wäre höchstens denkbar, daß die Kommission in Fehleinschätzung der mitgliedstaatlichen Positionen einen Vorschlag unterbreitet.

In Fall-Beispiel 17 wird der Ministerrat, falls das Parlament die von ihm (einstimmig oder mit qualifizierter Mehrheit) gewünschte Alternative A2 ablehnt oder A3 oder A4 vorschlägt, die Verhandlungen scheitern lassen. Denn

43 Auf die Berechnung der Transferzahlungen kann hier verzichtet werden; das Verfahren entspricht dem oben in Abschnitt 5.3.2.4 verwendeten.

der Gesamtnutzen für die drei Mitgliedstaaten ist bei A1 höher als bei A3 oder A4. Zwar zieht der in Erster Lesung unterlegene MS_V A3 (aber nicht A4) gegenüber A1 vor, die beiden Mitglieder der Gewinnkoalition bevorzugen aber A1 gegenüber A3 (vgl. Tabelle M.17 im Anhang). Die qualifizierte Mehrheit für A3 ist nicht zu erreichen, die Einstimmigkeit für A2 ebenfalls nicht. Die Verhandlungen werden also scheitern, ob die Kommision nun das Parlament unterstützt oder nicht. Da aber für die Parlamentarier aller drei Typen A2 gegenüber A1 vorzuziehen ist, wird das Parlament in dieser Situation die Alternative A2 des Umweltministerrats unterstützen, unabhängig von den Mehrheitsverhältnissen. Sollte es dennoch den Vorschlag des Rats auf A3 oder A4 abändern, wird die Kommission die Alternative des Rats (A2) unterstützen. Diese kann der Rat dann wie in Erster Lesung mit qualifizierter Mehrheit verabschieden. Der Ministerrat kann also auch hier seine Alternative A2 durchsetzen.

Auch im Fall-Beispiel 19 entscheidet sich der Rat in Erster Lesung mit qualifizierter Mehrheit für A2 (vgl. Übersicht 5.1). Schlägt das Parlament A3 oder A4 vor und droht mit der Ablehnung von A2, so wird die Kommission sich dafür entscheiden, das Parlament zu unterstützen. Denn beide Alternativen erbringen für den Rat einen höheren Gesamtnutzen als A1 bei Scheitern. Lehnt das Parlament A2 ab, würden die Verhandlungen scheitern, weil MS_V nicht bereit ist, A2 zu unterstützen. Unterstützt die Kommission A3 (oder A4), werden MS_K und MS_N es vorziehen, diese Alternative zu akzeptieren. Für MS_K erbringt A3 (und auch A4) ohnehin eine größere Auszahlung als A1; MS_N erleidet zwar einen Verlust, der aber durch Transferzahlungen der anderen Mitgliedstaaten ausgeglichen werden kann (vgl. Tabelle M.19 im Anhang). In diesem Fall kann also wieder das Parlament dem Rat seine Alternative aufzwingen, wenn Typ II oder Typ III über eine absolute Mehrheit verfügen. Ist das nicht der Fall, lautet das Ergebnis wieder A2. Bei Einstimmigkeit im Rat würde für A3 entschieden (vgl. Übersicht 5.1). Dies wäre dann auch das Ergebnis, da sich der Rat einstimmig ja immer durchsetzen kann.

Bereits aus diesen vier Beispielen läßt sich folgern, daß im Kooperationsverfahren keineswegs notwendig für eine unter Umweltschutzgesichtspunkten wünschenswertere (weiter rechts auf der Skala liegende) Alternative entschieden werden muß. Bei den meisten Konstellationen kann der Rat sich mit seinem Vorschlag durchsetzen; manchmal – wie möglicherweise in Beispiel 19 – ist das Ergebnis sogar schlechter als bei Einstimmigkeit, weil die qualifizierte Mehrheit eine Entscheidung des Ministerrats bedingt, die weiter links auf der Skala liegt. Wenn der Rat sie dann gegen das Parlament durchsetzen kann, wäre die Entscheidung unter Einstimmigkeit vorzuziehen gewesen. Außerdem wird die Drohung des Parlaments mit der Ablehnung des Gemeinsamen Standpunk-

tes häufig nicht überzeugend sein, da das Parlament in den meisten Fällen die vom Rat vorgeschlagene Alternative dem Scheitern der Verhandlungen vorzieht. Nur wenn die Ablehnung selbst für das Parlament einen Wert darstellt, wie das bei der Kleinwagenentscheidung 1989 der Fall war, wenn also die Auszahlung für die Alternative A1 steigt, weil das Parlament Nutzen aus der reinen Machtausübung zieht, wird das Parlament A1 den anderen Alternativen vorziehen. Und nur dann wird die Kommission bereit sein, sich auf die Alternative des Parlaments zu verpflichten.

Die Entscheidung nach dem Kooperationsverfahren (nach Art. 149 EWGV) bringt unter Umweltschutzgesichtspunkten also nur dann bessere Ergebnisse als die Entscheidung unter Einstimmigkeit,

- wenn im Umweltministerrat in der Zweiten Lesung keine Einstimmigkeit für die mit qualifizierter Mehrheit in Erster Lesung beschlossene Alternative erreichbar ist und
- wenn die umweltfreundlichen Abgeordneten im Europäischen Parlament über die absolute Mehrheit verfügen (diejenigen Abgeordneten, die eine weiter rechts liegende Alternative anstreben als der Rat, im Modell in der Regel Typ II oder Typ III) und
- wenn das Parlament überzeugend mit der Ablehnung der Alternative des Rats drohen kann und
- wenn die vom Parlament vorgeschlagene Alternative für den Rat in seiner Gesamtheit einen höheren Nutzen erbringt als das Scheitern der Vorlage.

5.4 Zwischenbilanz 3: Ergebnisse der Modellbetrachtung

Die in diesem Kapitel entwickelte Reihe von Modellen politischen Entscheidens in der EG und in anderen Regimen hatte sich zum Ziel gesteckt, Antworten auf zwei Fragen zu finden:

- Kann oder muß vielleicht sogar erwartet werden, daß die umweltpolitischen Entscheidungen der EG regelmäßig auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner getroffen werden?
- Fallen die umweltpolitischen Entscheidungen im präföderalistischen System der EG auf einem niedrigeren Umweltschutzniveau als unter anderen politischen Regimen?

Implementationsprobleme werden in den Modellen nicht berücksichtigt: Betrachtet wird nur der Entscheidungsoutput, die vollständige Durchsetzbarkeit wird für alle Modelle vorausgesetzt. Das hypothetische Modell Wohlmeinender Diktator dient als Maßstab für die optimale umweltpolitische Entscheidung. Der umweltpolitische Output in der Direkten Demokratie ist suboptimal in dem Sinne, daß die Entscheidungen regelmäßig auf einem niedrigeren Umweltschutzniveau fallen als im Regime Wohlmeinender Diktator. Ursache für dieses Ergebnis ist die Annahme, daß die Informationsdefizite der Abstimmenden in der Direkten Demokratie so strukturiert sind, daß typischerweise die Umweltschäden unterschätzt werden und deshalb in zu geringem Umfang Umweltschutzpolitik betrieben wird.

Das Ergebnis in der Interessengruppendemokratie hängt davon ab, welche Interessengruppen sich im politischen Prozeß besser durchsetzen können und in welcher Phase der gesellschaftlichen Bewußtwerdung umweltpolitischer Probleme ein Land sich befindet. In einer Phase, in der die Aktivität von Umweltschutzverbänden bereits einen großen Umfang angenommen hat, kann es gelingen, die Informationsdefizite so weit zu beseitigen, daß von den Wählern umweltpolitische Entscheidungen angestrebt werden, die dem Optimum entsprechen. Da aber die Verbände von gesellschaftlichen Gruppen, die von der Umweltschutzpolitik negativ betroffen sind, in der Regel Organisations- und finanzielle Vorteile haben, gelingt es diesen eher, einen unmittelbaren Einfluß auf die Regierungsentscheidung auszuüben. In aller Regel werden also die umweltpolitischen Entscheidungen in der Interessengruppendemokratie ebenfalls auf einem niedrigeren Umweltschutzniveau fallen als im Regime des Wohlmeinenden Diktators.

Im präföderalistischen Regime der EG fallen die umweltpolitischen Entscheidungen je nach Konstellation (Stimmgewichte und Präferenzen der Regierungen der Mitgliedstaaten) und verwendeter Abstimmungsregel auf einem niedrigeren oder höheren Niveau als in der hypothetischen Situation, in der die Entscheidungen in der EG von einer Zentralregierung im Regime der Interessengruppendemokratie getroffen werden. In der derzeitig realistischen Konstellation in der EG, in der die an weitergehendem Umweltschutz interessierten Staaten zusammen nicht einmal über eine Sperrminorität verfügen, fallen die Entscheidungen im präföderalistischen Verhandlungssystem in der Regel auf dem gleichen oder auf einem niedrigeren Niveau des Umweltschutzes als in einer Interessengruppendemokratie. Ein höheres Niveau wird lediglich in manchen Fällen erreicht, wenn mit einfacher Mehrheit abgestimmt wird. Auch wenn die umweltpolitischen »Vorreiterländer« über ein größeres Stimmgewicht verfügen, werden im Rahmen der präföderalistischen EG Entscheidun-

gen getroffen, die ein niedrigeres Umweltschutzniveau verwirklichen, als beim Regime der Interessengruppendemokratie erreicht worden wäre.

Sowohl bei den einfacheren Modellen, wie dem binären Abstimmungsverfahren, als auch bei den komplexeren, wie dem Koalitionsspiel, hat sich gezeigt, daß die Vorstellung, in der EG würden die umweltpolitischen Entscheidungen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner getroffen, im Regelfall nicht zutrifft. Daß auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner entschieden wird, muß nur für Sonder- bzw. Extremfälle erwartet werden, nämlich dann, wenn eine durchsetzungsfähige Mehrheit der Mitgliedstaaten diese Position vertritt und wenn die Präferenzen für diese Position ganz besonders intensiv sind. Bei sehr intensiven Präferenzen kann auch eine Minderheit (etwa bei Einstimmigkeit) den kleinsten gemeinsamen Nenner durchsetzen. In den meisten Fällen wird sich jedoch nicht eine extreme, sondern eine mittlere der von den Beteiligten vertretenen Positionen durchsetzen.

Bezüglich der im Umweltministerrat verwendeten Abstimmungsregeln hat sich gezeigt, daß bei der derzeitigen Konstellation, in der die »Vorreiterländer« bei qualifizierter Mehrheit nicht über die Sperrminorität verfügen, unter Umweltschutzgesichtspunkten die Einstimmigkeit die bessere Abstimmungsregel ist. Zu diesem Ergebnis führt schon der Shapley-Shubik-Index, nach dem jede der drei Ländergruppen ihre Position bei Einstimmigkeit in einem Drittel aller Entscheidungen durchsetzen kann, bei qualifizierter Mehrheit aber die »Bremser« und das »Mittelfeld« je zur Hälfte gewinnen, während die »Vorreiter« sich nie durchsetzen können. Auch bei den Koalitionsspielen hat sich gezeigt, daß die Entscheidung im Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit häufig zu einem schlechteren umweltpolitischen Ergebnis führt als die Entscheidung unter Einstimmigkeit. Zu besseren Ergebnissen führt in den Modell-Beispielen die einfache Mehrheit, die es aber vorerst für umweltpolitische Entscheidungen in der EG nicht gibt.

Nur beim Kooperationsverfahren werden umweltpolitische Enscheidungen im Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit getroffen. Doch auch der Einfluß des Europäischen Parlaments und der Kommission bei diesem Verfahren führt nicht grundsätzlich dazu, daß die Entscheidungen auf einem höheren Umweltschutzniveau getroffen werden. Zwar kann das Parlament dem Rat tatsächlich in manchen Situationen eine umweltpolitisch wünschenswertere Alternative aufzwingen, doch ist dies an das Zusammentreffen so vieler Bedingungen geknüpft, daß solche Situationen selten bleiben werden. Insofern kann in der Konsequenz Rehbinder zugestimmt werden, der es vorerst für die bessere Lösung hält, umweltpolitische Vorhaben in der EG auf den Art. 130r-t EWGV anstatt auf Art. 100a EWGV abzustützen. Rehbinder fordert dies allerdings mit

Blick auf die Möglichkeiten nationaler Alleingänge im Umweltschutz, die im Rahmen von Art. 130r-t EWGV grundsätzlich möglich sind. Dafür müsse man die »Kröte der Einstimmigkeitsregelung des 130s schlucken« (Rehbinder 1990, S. 80). Nach den hier vorgeführten Überlegungen ist der Art. 100a EWGV nicht nur hinsichtlich der Alleingangsmöglichkeiten die schlechtere Lösung, sondern auch deshalb, weil die »Kröte der qualifizierten Mehrheit« geschluckt werden muß.

6. Bilanz: Politische Konsequenzen für die Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft

6.1 Reform des umweltpolitischen Entscheidungssystems der EG

Der in der Einleitung zitierte Hauptvorwurf an die Umweltpolitik der EG, sie sei eine »Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners«, wird durch die hier durchgeführten Analysen nicht bestätigt. Gerade im Zusammenhang mit den Entscheidungen über die Verringerung der Kraftfahrzeugabgase war dieser Vorwurf häufig erhoben worden. In der Fallstudie hat sich jedoch gezeigt, daß das Ergebnis keineswegs den Interessen derjenigen Mitgliedstaaten entsprach, die am wenigsten zu einer Reduktion der Abgase bereit waren. Im Fall der Kleinwagenrichtlinie konnten sogar die umweltpolitisch fortschrittlicheren Mitgliedstaaten im Verein mit dem Europäischen Parlament ihre Position durchsetzen. Auch die Analyse der umweltpolitischen Entscheidungsprozesse der EG mit Hilfe von spieltheoretischen Modellen hat ergeben, daß bei den verwendeten Entscheidungsverfahren und Abstimmungsregeln Entscheidungen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner nicht regelmäßig, sondern nur in Sonderfällen zu erwarten sind.

Die Fallstudie hat aber auch deutlich gemacht, daß die umweltpolitischen Entscheidungsprozesse in der EG und deren Ergebnisse durch eine ganze Reihe von Mängeln gekennzeichnet sind. Zwar wurde nicht der kleinste gemeinsame Nenner verwirklicht, doch lagen die Entscheidungen von 1985 den Wünschen der umweltpolitischen »Bremser« deutlich näher als denen der fortschrittlicheren Staaten. Die Interessen der betroffenen Wirtschaftszweige flossen sehr viel stärker in den Entscheidungsprozeß ein als das Umweltschutzinteresse. Der Dissens zwischen den Mitgliedstaaten wurde mittels renationalisierender Bestimmungen, einmal auch mittels einer Paketlösung überwunden. Bis schließlich die Wende zur Einführung des Katalysatorautos erfolgte, vergingen mehr als fünf Jahre. Unter Umweltschutzgesichtspunkten hätte eine rasche und klare Entscheidung für den Katalysator erfolgen müssen, so wie sie etwa in der Schweiz, in Österreich oder in den EFTA-Staaten getroffen wurde. Mit der umweltpolitischen Problemlösungskapazität der EG ist es also einerseits nicht ganz so schlecht bestellt, wie die massive Kritik der letzten Jahre glauben macht. Andererseits scheint eine Erhöhung der Problemlösungskapazität durch eine Reform des Entscheidungssystems möglich und nötig.

Eine Reform des umweltpolitischen Entscheidungssystems der EG kann verschiedene »Änderungstiefen« annehmen: So sind manche institutionelle Änderungen im Rahmen der bestehenden Rechtsgrundlage möglich, andere erfordern die Schaffung neuer Rechtsgrundlagen. Die im folgenden vorgelegten Vorschläge zur Erhöhung der umweltpolitischen Problemlösungskapazität zielen eher auf kurz- und mittelfristig möglich erscheinende Umorientierungen als auf grundsätzliche konstitutionelle Änderungen. Sie sind zum Teil auf der Basis der bestehenden Rechtsgrundlage zu verwirklichen, zum Teil würden sie eine Änderung der Bestimmungen zur Umweltpolitik in den Verträgen nötig machen. Die Vorschläge orientieren sich an den konkreten strukturtypischen Defiziten bei den Entscheidungsträgern der EG-Umweltpolitik, so wie sie in den vergangenen Kapiteln festgestellt wurden. Die möglichen Auswirkungen einschneidender konstitutioneller Veränderungen der EG werden dagegen nicht erwogen, da eine grundsätzliche Reform der EG-Organe nicht allein unter dem Blickwinkel und den Zielsetzungen einer gemeinschaftlichen Umweltpolitik betrachtet werden kann. Thema des Buches ist das umweltpolitische Problemlösungspotential der jetzigen EG, nicht aber die Reform der EG-Organe.

6.2 Abgrenzung der politischen Handlungsebenen in der Umweltpolitik

Ein grundlegendes Problem der Umweltpolitik der EG ist die Tendenz zur Renationalisierung. Zwar wird einerseits eine gemeinschaftliche Regelung angestrebt, doch ist andererseits der Dissens über die Ausgestaltung der Regelung zwischen den Mitgliedstaaten oft so groß, daß nur Scheineinigungen erzielt werden. Die Lösung dieses Problems besteht oft darin, die Regelung zu »verwässern«, so daß ausreichend Interpretations- und Abweichungsspielräume bestehen.[1] Die Umsetzung und Implementation wird dann im Sinne der nationalen Bedürfnisse durchgeführt. Wegen der nur schwach ausgeprägten Kontroll- und Sanktionsbefugnisse der Gemeinschaft sind auch offene Vertragsverletzungen nicht selten. Ein anderer Weg zur Renationalisierung sind die nationalen Alleingänge, bei denen ein Mitgliedstaat aus der Bindung durch gemeinschaftliches Umweltrecht ausbricht, um auf nationaler Ebene weitergehenden Umweltschutz zu realisieren. Die Tendenz zur Renationalisierung verweist auf die

1 Vgl. die Liste der Defizite beim umweltpolitischen Output in Kapitel 2 und die renationalisierende Einteilung in Hubraumklassen bei den Pkw-Abgasen.

unterschiedlichen umweltpolitischen Bedürfnisse der Mitgliedstaaten, die es zunächst einmal zu akzeptieren gilt. Wenn in der EG eine Einigung über die Lösung eines bestimmten Umweltproblems herbeigeführt werden muß, obwohl ein Teil der Mitgliedstaaten gar kein Interesse an einer einheitlichen Lösung hat oder aber eine bestimmte Lösung des Problems nicht zu akzeptieren bereit ist, dann ist eine Einigung nur schwer möglich und der Anreiz zum späteren Ausbrechen groß. Aus dieser Überlegung folgt, daß eine einheitliche Lösung von Umweltproblemen auf der politischen Ebene der EG nur dann angestrebt werden sollte, wenn dies aus ökologischen Gründen zwingend ist. Mit verzögerten Scheineinigungen auf niedrigem Umweltschutzniveau, »verwässerten« Regelungen und späteren Abweichungen der Mitgliedstaaten nach unten ist der Umwelt wenig gedient. Diese Probleme können zumindest etwas gemildert werden, wenn die EG-Ebene nur sehr vorsichtig Kompetenzen an sich zieht und gemeinschaftsweit harmonisiert. Die Umweltpolitik der EG sollte sich deshalb an den folgenden drei Maximen orientieren:

(1) Beachtung des Subsidiaritätsprinzips

Wichtig wäre zunächst, daß das bisher in Art. 130r (4) EWGV und nunmehr in Art. 36 des EU-Vertrages festgeschriebene Subsidiaritätsprinzip ernstgenommen wird. Bei der Zuweisung umweltpolitischer Kompetenzen an die EG ist Zurückhaltung angebracht: Es sollten nur solche Umweltprobleme auf EG-Ebene angegangen werden, die nicht besser durch die Mitgliedstaaten oder deren Regionen gelöst werden können. Die Kompetenzentscheidung muß von der Art der Umweltprobleme her getroffen werden, wirtschaftspolitische oder andere Gesichtspunkte dürfen bei der Wahl zwischen zentraler und dezentraler Entscheidung keine Rolle spielen. Das heißt, daß nur globale oder innerhalb Europas grenzüberschreitende Umweltprobleme auf EG-Ebene behandelt werden sollten.

Dies betrifft allerdings inzwischen einen großen Teil aller Umweltprobleme.[2] Zu den grenzüberschreitenden Problemen in Europa gehören die industrielle Luftverschmutzung, die Verschmutzung der europäischen Binnenmeere und -gewässer, zu den globalen Problemen die Kohlendioxidemissionen oder der Artenschutz. Abfall- und Lärmprobleme sind zunächst lokaler oder regionaler Natur, können aber – etwa bei grenzüberschreitenden Mülltransporten –

2 Schneider/Sprenger (1990, S. 4) bezeichnen für lediglich eines aus einer Liste von elf Umweltproblemen als problemadäquate Handlungsebene ausschließlich die nationale oder regionale Ebene; in allen anderen Fällen halten sie gemeinschaftsweite Mindestanforderungen für geboten.

ebenfalls zum europäischen Problem werden. Auf die gemeinschaftsweit einheitliche Festlegung von Lärmimmissionstandards kann jedoch verzichtet werden. Hierüber können die Bürger bzw. zuständigen Institutionen auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene besser entscheiden.[3]

(2) Ermöglichung national weitergehender Maßnahmen

Soweit Umweltschutz auf der Ebene der EG betrieben wird, sollte er als ein System von Mindestanforderungen ausgestaltet sein. Weitergehende nationale Maßnahmen sollten in größerem Umfang als bisher erlaubt sein. Konkretisiert werden könnte dies durch die bevorzugte Verwendung des Konzepts der Mindestharmonisierung bei umweltpolitischen Regelungen. Dieses Konzept erlaubt den Mitgliedstaaten die Anwendung nationaler Regelungen, wenn sie ein höheres Umweltschutzniveau vorschreiben als die EG-Norm, nicht aber, wenn sie ein niedrigeres Schutzniveau realisieren (vgl. Schneider/Sprenger 1990, S. 25 ff.).

Für die Fälle, in denen die Mindestharmonisierung kein geeignetes Konzept ist, also etwa bei Produktnormen, sollten nationale Regelungen, die über das gemeinschaftliche Harmonisierungsniveau hinausgehen, im Umweltschutz grundsätzlich erlaubt sein. Die Erlaubnis nationaler Alleingänge aus Gründen des Umwelt- und Gesundheitsschutzes sollte großzügiger als bisher gehandhabt werden. Daß durch Umweltschutzanforderungen an Produkte Handelshemmnisse entstehen können, müßte im Sinne des Umweltschutzes akzeptiert werden. Die dadurch entstehenden Effizienzverluste müssen gegen die erzielte Verbesserung der Umweltqualität aufgewogen werden. Höhere Umweltschutzanforderungen an Produkte gehen in der Regel zu Lasten sowohl der ausländischen als auch der inländischen Anbieter, Diskriminierung muß damit keineswegs verbunden sein. Klage wegen der entstehenden Handelshemmnisse führen meist die Staaten, die ihre Industrie vor zusätzlichen Umweltschutzkosten schützen wollen. Das Recht auf den umweltpolitischen Alleingang sollte deshalb so wenig wie möglich aus Wettbewerbsgründen eingeschränkt werden. Im Rahmen der bisherigen Rechtsgrundlage eröffnete Art. 130t einen größeren Spielraum für strengere nationale Anforderungen als der an der Verwirklichung des Binnenmarkts orientierte Art. 100a. Mit Blick auf die Möglichkeit nationaler Alleingänge war deshalb die Abstützung von Umweltschutzregelungen auf Art. 130r-t der Abstützung auf den Binnenmarktartikel vorzuziehen.

3 Auch die europäischen Umweltverbände fordern den Vorrang der regionalen oder kommunalen Regelung; vgl. Konzepte für eine Umweltgemeinschaft 1991, S. 9; vgl. auch Schneider/Sprenger 1990, S. 21 ff.; Caspari 1991, S. 16.

Ein Vorteil des gemeinschaftlichen Systems der Mindestanforderungen besteht in seiner Dynamik: Höhere Anforderungen einzelner Mitgliedstaaten können Anstoßwirkung auf andere Mitgliedstaaten oder auch auf die EG-Ebene ausüben, so daß eventuell die Mindestnorm heraufgesetzt wird. Bei der optionalen oder totalen Harmonisierung kann eine Verschärfung nur über den Verhandlungsweg erreicht werden. Die allmähliche Einführung strengerer Regelungen in einzelnen Mitgliedstaaten ist nicht zulässig. Außer der politischen Entscheidung für eine strengere Norm können bei der Mindestharmonisierung auch die Marktkräfte eine Dynamik in Richtung auf mehr Umweltschutz entfalten. Führt ein Mitgliedstaat eine strengere als die gemeinschaftliche Norm für ein Produkt ein, bei dem der nationale Markt einen substantiellen Anteil des europäischen Marktes ausmacht, so kann es aufgrund von Skalenvorteilen für die europäischen Anbieter insgesamt lohnend sein, das Angebot auf allen Teilmärkten auf die höhere Anforderung umzustellen.

(3) Verzicht auf die vollständige Harmonisierung von Umweltnormen

Die gemeinschaftsweite Harmonisierung von Umweltqualitätsnormen ist weder ökologisch noch ökonomisch und politisch sinnvoll. Das Ziel der Angleichung der Lebensbedingungen der europäischen Bürger des EWG-Vertrags kann nicht so interpretiert werden, daß eine vollständige Nivellierung der Umweltqualität angestrebt werden soll. Neben Belastungsräumen müssen ökologische Ausgleichsgebiete bestehen. Eine einheitliche Behandlung von Regionen, die sich durch ökologische Vielfalt, unterschiedliche wirtschaftliche Bedingungen und unterschiedliche Bedürfnisse der Bürger auszeichnen, würde im übrigen keineswegs zu einheitlichen Umweltqualitäten führen. Erforderlich sind also regional differenzierte Umweltqualitätsnormen, die je nach ökologischen Gegebenheiten, Schutzbedürfnis, ökonomischer Leistungsfähigkeit und Präferenzen der Bürger abgestuft werden müßten. Abgestufte Qualitätsstandards würden dann in der Regel auch abgestufte Emissionsnormen nach sich ziehen.

Eine an den ökologischen Erfordernissen orientierte »positive Regionalisierung«[4] der Umweltstandards wäre gegenüber der »wilden Nationalisierung«, die als Folge der nationalen Abweichungen von gemeinschaftlichen Regelungen nach unten oder oben entsteht, jedenfalls vorzuziehen. Die unkontrollierte nationale Differenzierung muß ja keineswegs zu ökologisch oder politisch wünschenswerten Ergebnissen führen. Eine in den Regelungen vorgese-

4 Überlegungen zu einem Konzept der »positiven Regionalisierung« werden in jüngster Zeit auch in der Umweltabteilung der EG-Kommission angestellt; vgl. Schneider/Sprenger 1990, S. 25 ff.

hene und an den ökologischen, ökonomischen und politischen Bedürfnissen orientierte regionale Differenzierung der Normen könnte die Verhandlungen im Ministerrat wesentlich erleichtern und den Anreiz zu Abweichungen in der Implementationsphase verringern.

6.3 Institutionelle Verbesserungen bei den umweltpolitischen Entscheidungsträgern in der EG

6.3.1 Verhandlungen im Umweltministerrat

Unter den gegebenen Entscheidungsregeln gibt es bei den Verhandlungen im Ministerrat große Schwierigkeiten, überhaupt zu einer Einigung zu gelangen. Dies hat eine lange Dauer der Entscheidungsprozesse zur Folge. Um zu einem Kompromiß zu kommen, müssen die Regelungen in eine große Zahl von Teilregelungen aufgespalten und mit Ausnahmeklauseln versehen werden, die zur »Verwässerung« der Bestimmungen beitragen. Manchmal sind Einigungen auch nur über Paketlösungen mit anderen umweltpolitischen Regelungen möglich. Man einigt sich schließlich auf Normen, die zwar in der Regel nicht den kleinsten gemeinsamen Nenner verwirklichen, aber doch eher auf einem niedrigen Umweltschutzniveau liegen. Die umweltpolitischen »Vorreiterstaaten« haben bei den gegebenen Abstimmungsregeln keine große Chance, ihre Position durchzusetzen. Eine Änderung der Verhandlungsregeln könnte im Sinne des Umweltschutzes zu Verbesserungen führen.

(1) Einfache Mehrheit für umweltpolitische Entscheidungen

In der Umweltpolitik sollte man im Rat – auch in Anbetracht der bevorstehenden Erweiterung der Gemeinschaft – langfristig vom Einstimmigkeitserfordernis und von der qualifizierten Mehrheit abgehen. Entscheidungen mit einfacher Mehrheit sollten der Regelfall sein. Die Modellbetrachtung in Kapitel 5 hat gezeigt, daß bei Einstimmigkeit zwar die »Vorreiter« über Vetomacht verfügen, daß aber die »Bremser« eine größere Chance haben, ihre Position durchzusetzen, weil sie bei einem Scheitern der Verhandlungen weniger zu verlieren haben. Bei der qualifizierten Mehrheit können die wenigen »Vorreiterländer« von den »Bremsern« und »Mitläufern« leicht überstimmt werden. Nur wenn es den typischen »Vorreitern« gelingt, einen weiteren Mitgliedstaat auf ihre Seite zu

ziehen, verfügen sie über die Sperrminorität und somit über die gleiche Macht wie die typischen »Bremserstaaten«.

Bei einfacher Mehrheit hätten dagegen bei den derzeit eingenommenen umweltpolitischen Positionen der Mitgliedstaaten »Vorreiter«, »Bremser« und »Mitläufer« jeweils die gleiche Chance, ihre Position durchzusetzen. Es wäre jedenfalls leichter, für eine fortschrittliche umweltpolitische Position eine einfache Mehrheit zustande zu bringen als die qualifizierte Mehrheit oder gar Einstimmigkeit. Daß die Präferenzen der Mitgliedstaaten sich in absehbarer Zeit so verändern, daß der überwiegende Teil der Mitgliedstaaten zu den »Vorreitern« zu zählen ist und sich somit die qualifizierte Mehrheit für eine fortschrittliche Umweltpolitik regelmäßig erreichen läßt, ist wohl wenig realistisch. Bei den Fall-Beispielen in Kapitel 5 hatte aber – unabhängig davon, über welchen Stimmenanteil die »Vorreiter« verfügten – die einfache Mehrheit eher zu umweltpolitisch fortschrittlichen Entscheidungen geführt.

Darüber hinaus könnte bei einfacher Mehrheit die Verhandlungsdauer im Rat verkürzt werden. Die Gewinnkoalition benötigt weniger Mitglieder und deshalb weniger Verhandlungszeit. Negativ schlagen bei der einfachen Mehrheit die externen Kosten für die unterlegenen Mitgliedstaaten zu Buche. Bei Einstimmigkeit wird die Entscheidung ja so getroffen, daß sie für alle Staaten noch akzeptabel ist. Bei der Abstimmungsregel einfache Mehrheit werden dagegen die negativen Auswirkungen einer Entscheidung für die überstimmte Minderheit nicht berücksichtigt.

(2) Besser Einstimmigkeit als qualifizierte Mehrheit

Die Einführung der einfachen Mehrheit für die Umweltpolitik der EG würde allerdings eine Vertragsänderung voraussetzen. Im Rahmen der geltenden Verträge besteht für die Umweltpolitik nur die Möglichkeit, im Ministerrat einstimmig oder mit qualifizierter Mehrheit zu entscheiden.

Die Analyse der umweltpolitischen Entscheidungssituation in der EG auf der Ebene der Modelle hat gezeigt, daß bei der gegebenen Konstellation, bei der die »Vorreiterländer« zusammen nicht einmal über die Sperrminorität verfügen, die Entscheidung unter Einstimmigkeit im Ministerrat eher zu umweltpolitisch fortschrittlichen Ergebnissen führt als die Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit. Dieses Ergebnis der Analyse befindet sich im Widerspruch zu den üblichen Forderungen, in der Umweltpolitik solle in Zukunft die qualifizierte Mehrheit verwendet werden.[5] Dem liegt die Vorstellung zugrunde, daß

5 So z.B. Konzepte für eine Umweltgemeinschaft 1991, S. 9: »Bei Maßnahmen nach Art. 130 EWGV ist das abgeschwächte Einstimmigkeitsprinzip zugunsten der qualifizierten Mehrheit aufzuheben.«

bei qualifizierter Mehrheit die Blockade durch einzelne Bremserstaaten gebrochen werden könne (vgl. auch Rehbinder 1990, S. 79). Die Analyse hat aber gezeigt, daß bei qualifizierter Mehrheit in der Regel nicht die »Bremser«, sondern die »Vorreiter« überstimmt werden.

Diese Situation würde sich nur dann ändern, wenn die Koalition der »Vorreiter« (Dänemark, Deutschland, Niederlande) regelmäßig durch einen weiteren Mitgliedstaat verstärkt würde, so daß diese Koalition eine Sperrminorität hätte. Unter diesen Umständen hätten »Bremser« und »Vorreiter« in gleicher Weise die Chance, sich mit dem Mittelfeld zu verbünden. Die größte Chance, die eigene Position durchzusetzen, hätte dann das Mittelfeld. Solange dies nicht der Fall ist, wäre die Einstimmigkeitsregel im Rat vorzuziehen, da sie umweltpolitisch fortschrittlichen Mitgliedstaaten höhere Chancen zur Durchsetzung ihrer Positionen einräumt. Denn das Vetorecht der Vorreiter unter Einstimmigkeit bringt umweltpolitisch mehr als die qualifizierte Mehrheit. Dies zeigen auch die Fall-Beispiele in Kapitel 5, die bei qualifizierter Mehrheit häufig zu schlechteren umweltpolitischen Ergebnissen führen.

(3) Geregelte Kompensation der »Verlierer«

Zur Beseitigung des umweltpolitischen Dissenses zwischen den Mitgliedstaaten werden bei den Ratsverhandlungen Strategien eingesetzt, die unerwünschte Nebenwirkungen haben: Die Kompromißfindung über die Suche nach neuen Alternativen führt häufig zur »Verwässerung« und zum Einbau von Bestimmungen mit renationalisierender Wirkung; außerdem trägt dieser Prozeß zur langen Verhandlungsdauer bei; implizite Kompensationen und Paketlösungen müssen keineswegs zu einem gerechten Ausgleich der mit einer umweltpolitischen Entscheidung für ein Land verbundenen Nachteile führen; Paketlösungen können zu Lasten dritter Mitgliedstaaten gehen und kollektiv irrational sein. Eine Möglichkeit zur offenen und geregelten finanziellen Kompensation, die Gegenstand der Ratsverhandlungen wäre, könnte zumindest diese Nebenwirkungen vermeiden.

Als »Verlierer«, die ein Recht auf Kompensation haben, würden dabei nicht alle in einer Abstimmung unterlegenen Mitgliedstaaten zu betrachten sein, sondern nur diejenigen, für die die beschlossene Regelung derart große wirtschaftliche Nachteile mit sich bringt, daß sie in Anbetracht der ökonomischen Situation dieses Landes als nicht zumutbar erscheinen. Eine solche Regelung wäre im Verein mit der Abstimmungsregel einfache Mehrheit besonders sinnvoll. Wenn es gelingt, mit einfacher Mehrheit eine strikte Umweltpolitik durchzusetzen, werden diejenigen Länder paternalisiert, die an einer solchen Politik aus

ökonomischen oder politischen Gründen nicht interessiert sind. Erscheint es der Mehrheit der Staaten aus ökologischen Gründen nötig, diese strikte Umweltpolitik auch den Staaten aufzuerlegen, die sich diese nicht leisten können oder wollen, so ist es gerechtfertigt, für die ökonomischen Opfer, die den »Verlierern« abverlangt werden, einen Ausgleich anzubieten.

Bei der Kompensationslösung entsteht allerdings in besonderem Maße das Problem des strategischen Informierens über die eigene Position. Die Kompensation sollte daher nach festgelegten Regeln erfolgen, so daß wenig Anreiz besteht, durch Einnehmen einer harten Haltung eine möglichst hohe Kompensation zu erreichen. So könnte beispielsweise das Recht auf Kompensation grundsätzlich an das Sozialprodukt pro Kopf und an andere wirtschaftspolitische Indikatoren wie Wachstum oder Arbeitslosigkeit gekoppelt werden. Falls reiche Mitgliedstaaten bei einer konkreten Regelung zu den »Verlierern« gehören, sollten sie kein Recht auf finanzielle Kompensation haben. Auf diese Weise könnten die durch eine europäische Umweltpolitik entstehenden Verteilungsprobleme zwischen den Mitgliedstaaten etwas entschärft werden. Die Kompensation sollte außerdem an konkrete wirtschaftliche Nachteile gebunden werden, für die ein Nachweis erbracht werden müßte. Für die Kompensationszahlungen sollte kein gemeinschaftlicher Fonds eingerichtet werden. Ein solcher aus dem Haushalt der EG – und damit durch die Konsumenten der Mitgliedstaaten – finanzierter Fonds würde sicherlich falsche Anreize setzen, da über die Zahlung und Höhe von Kompensationen dann auf bürokratischem Weg entschieden werden müßte. Die Kompensationen sollten zwar an einige Grundregeln gebunden werden, ihre Höhe sollte aber im konkreten Einzelfall zwischen den »Verlierern« und den »Gewinnerländern« ausgehandelt werden. Die »Gewinner« müßten die Kompensation dann aus den nationalen Haushalten finanzieren. Dieses System würde einen Anreiz zum Widerstand gegen überhöhte Kompensationsforderungen beinhalten.

(4) Erhöhung der Transparenz der Verhandlungen im Umweltministerrat

Daß Verhandlungsstrategien wie Paketlösungen und implizite Kompensation im Ministerrat eingesetzt werden können, hängt unter anderem damit zusammen, daß hinter verschlossenen Türen verhandelt wird. Dies begünstigt auch andere politische Taktiken, etwa das Vorschieben der EG, wenn eine Regierung kein Interesse daran hat, von der nationalen Wählerschaft gewünschte Regelungen tatsächlich einzuführen. Die Transparenz der Verhandlungen im Ministerrat könnte entscheidend erhöht werden, wenn Verlaufsprotokolle der Verhandlungen in den Amtsblättern veröffentlicht würden. Dies ist in Anbetracht der

jetzigen Entscheidungsprozesse im Ministerrat der EG, die eher wie Entscheidungsprozesse in Kabinetten oder wie Verhandlungen von Diplomaten verstanden werden und daher der Geheimhaltung der Exekutive unterliegen, eine sehr weitgehende Forderung. Soll das politische System der EG aber in eine Richtung weiterentwickelt werden, in der der Ministerrat die Stelle einer zweiten Kammer einnimmt, so würde die Öffentlichkeit seiner Verhandlungen eine selbstverständliche Forderung sein. Die Veröffentlichung der Protokolle würde in jedem Fall einen Beitrag zur Beseitigung des demokratischen Defizits leisten. In der augenblicklichen Situation wäre allerdings zu befürchten, daß eine solche Regelung dazu führen würde, daß die eigentlichen Verhandlungen außerhalb der Ministerratssitzungen stattfinden.

6.3.2 Einflußnahme gesellschaftlicher Interessen

Da Umweltgüter häufig öffentliche Güter sind, können Umweltprobleme nicht marktlich, sondern müssen politisch gelöst werden. Wahrnehmungs- und Informationsprobleme und die Schwierigkeiten mit der Organisierbarkeit sekundärer Interessen einer Vielzahl von Betroffenen führen dazu, daß Umweltschutzinteressen im politischen Entscheidungsprozeß unterrepräsentiert sind. Dieses politikfeldtypische Problem der Umweltpolitik hat sich auch auf der Ebene der EG gezeigt. Da Umweltschutz ein öffentliches Gut ist, sollte die asymmetrische Repräsentation gesellschaftlicher Interessen durch staatliche bzw. EG-Organe ausgeglichen werden.

(1) Bereitstellung von Umweltinformationen

Die in Kapitel 5 geschilderten Informations- und Wahrnehmungsprobleme in der Umweltpolitik können durch staatliche Organe zumindest teilweise beseitigt werden. Hierzu gehören staatlich finanzierte Umweltforschung, Aufklärung der Öffentlichkeit über Umweltprobleme und die Bereitstellung von Informationen. Der Überblick über die Tätigkeit der EG im Umweltschutz in Kapitel 2 hat gezeigt, daß Programme zur Umweltforschung und zur Förderung des Umweltbewußtseins auf der EG-Ebene durchaus durchgeführt werden, wenn auch in geringerem Maß als in umweltbewußten Mitgliedstaaten. Probleme ergeben sich aber mit der Zugänglichkeit von umweltrelevanten Daten und Informationen für die Bürger und die europäischen Umweltschutzverbände. Die bei der zukünftigen *Europäischen Umweltagentur* gesammelten Daten

sollten deshalb Interessierten und Verbänden offenstehen (vgl. Konzepte für eine Umweltgemeinschaft 1991, S. 7).

(2) Finanzielle Unterstützung der europäischen Umweltverbände

Die Verbände, die sich politisch für Umweltschutz einsetzen, vertreten ein öffentliches Interesse, das privat schwer organisierbar ist. Dies führt zu einer im Vergleich zu den konkurrierenden Interessen geringen Finanzausstattung der Verbände, die ihre Durchsetzungsfähigkeit im politischen Prozeß schmälert. Die asymmetrische Repräsentation von Wirtschafts- und Umweltinteressen im politischen Prozeß sollte durch eine vermehrte Unterstützung der europäischen Umweltverbände aus Mitteln des EG-Haushalts ausgeglichen werden (so auch Caspari 1991, S. 15). Zwar wird das EUB auch bisher schon mit einer geringen Summe von der EG-Kommission unterstützt (vgl. Abschnitt 3.2.7.2), doch sollten diese Mittel aufgestockt werden. Ein echter Ausgleich der finanziellen Überlegenheit von Wirtschaftsverbänden wird sich aber kaum erreichen lassen.

(3) Bessere institutionelle Einbindung der europäischen Umweltverbände

Das höhere Durchsetzungspotential der Wirtschaftsverbände speist sich allerdings nicht nur aus der überlegenen finanziellen Ausstattung. Diese Verbände haben in der Regel einen besseren Zugang zu den Kommissionsdienststellen, und sie sind die besten Lieferanten für Informationen, die ihre Branche betreffen. Am Beispiel der Kraftfahrzeugabgase hat sich der größere Einfluß der Verbände der Automobil- und der Mineralölindustrie auf die Richtlinien deutlich gezeigt. Der Einfluß des EUB ist wegen verspäteter Beteiligung und der mangelnden Möglichkeit, der Kommission Informationsdienstleistungen zu erbringen, minimal geblieben. Die Informationsüberlegenheit von Branchenverbänden gegenüber den Umweltverbänden kann wohl kaum ausgeglichen werden. Die Beteiligung der Umweltverbände an der Vorbereitung von Rechtsakten läßt sich jedoch noch erheblich verbessern. Die Umweltverbände sollten an allen »Beratenden Ausschüssen« der Umweltabteilung der Kommission beteiligt werden.[6]

Auch die Repräsentation von Umweltschutzinteressen im Wirtschafts- und Sozialausschuß müßte erhöht werden. Bisher war das gesellschaftliche Interesse des Umweltschutzes ja nur durch einen einzigen Vertreter einer Umwelt-

6 Auch dies ist eine Forderung der Umweltverbände: Konzepte für eine Umweltgemeinschaft 1991, S. 9.

schutzorganisation repräsentiert (vgl. Abschnitt 3.2.5). Da die Mitglieder des Wirtschafts- und Sozialausschusses vom Rat ernannt werden, sind die umweltpolitisch fortschrittlichen Mitgliedstaaten Dänemark, Deutschland und die Niederlande aufgerufen, dem Rat mehr Vertreter von Umweltverbänden vorzuschlagen. Ein größerer Block von umweltpolitisch engagierten Mitgliedern könnte den Wirtschafts- und Sozialausschuß hin und wieder zur stärkeren Berücksichtigung von Umweltgesichtspunkten in den Stellungnahmen veranlassen. Die Auswirkungen dürfen aber nicht überschätzt werden, da die Stellungnahmen kaum einen Einfluß auf die Entscheidungen des Umweltministerrats ausüben.

6.3.3 Ressourcen und Kompetenzen der Kommissionsdienststelle Umweltschutz

Am Beispiel der Fallstudie hat sich gezeigt, wie schwer es Umweltschutzinteressen auch innerhalb der Kommission haben, sich durchzusetzen. Dies gilt sowohl auf der Ebene der Kommissare als auch auf der Ebene der Generaldirektionen. In der Kommission selbst kann ein engagierter Umweltkommissar zwar in Einzelfällen seine Position gegen die Interessen anderer Politikbereiche durchsetzen, doch kann er nicht allzu stark gegen die Kommissarskollegen und den Rat auftreten. Wichtiger ist aber noch die Frage der Zuständigkeiten innerhalb der Kommissionsdienststellen. Auf die Ausgestaltung der Abgasrichtlinien konnte die beratend beteiligte Generaldirektion Umweltschutz nur wenig Einfluß nehmen. Deren Kompetenzen und Ressourcen sollten deshalb gestärkt werden.

(1) Erweiterung der Zuständigkeiten der Generaldirektion Umweltschutz

Bei umweltrelevanten Regelungsvorhaben der EG sind in aller Regel mehrere Generaldirektionen beteiligt. Selbst bei Regelungen mit eindeutigen Umweltschutzzielen liegt die Federführung keineswegs immer bei der Generaldirektion Umweltschutz. Das war zum Beispiel bei den Autoabgasen der Fall. Bei Regelungen, die primär andere Politikbereiche betreffen, die aber Umweltauswirkungen haben, ist sie ohnehin nur beratend beteiligt. Das Prinzip der Integration des Umweltschutzes in andere Politikbereiche, das sowohl Bestandteil der Umweltbestimmungen der Einheitlichen Europäischen Akte als auch des Vertrags von Maastricht ist, kommt auf diese Weise kaum zum Tragen.

Von den europäischen Umweltverbänden wird gefordert, zur Verwirklichung des Integrationsprinzips in jeder Generaldirektion eine Fachabteilung für Umweltschutz einzurichten (vgl. Konzepte für eine Umweltgemeinschaft 1991, S. 8). Die Wirksamkeit einer solchen Lösung darf bezweifelt werden, da hier lediglich neue Einheiten geschaffen werden, die sich in ihrer Umgebung wiederum nur schwer durchsetzen können. Wirksamer wäre die folgende Lösung, deren Realisierung aber sicherlich weit mehr Widerstände entgegengesetzt würden als der Schaffung weiterer Verwaltungseinheiten: Umweltschutzinteressen sind im politischen Entscheidungssystem zu schwach repräsentiert, so daß das kollektive Interesse am Umweltschutz immer wieder gegen partikulare ökonomische Interessen unterliegt. Für einen solchen Politikbereich könnte hinsichtlich der Ansiedlung der Zuständigkeiten eine Grundregel verwendet werden, die auf den Ausgleich dieses Repräsentationsdefizits zielt. Immer dann nämlich, wenn die Generaldirektion Umweltschutz an einem gemeinschaftlichen Regelungsvorhaben interessiert ist, wenn es also Umweltschutzgesichtspunkte berührt, sollte die Federführung für diese Angelegenheit bei der Umweltabteilung liegen. Wann die Generaldirektion Umweltschutz interessiert ist, bestimmt sie selbst. Diese Regel zur Zuteilung der Kompetenzen ist zwar sehr weitgehend und wäre schwer durchsetzbar, doch könnte sie die Integration des Umweltschutzes in die anderen Politiken der Gemeinschaft erheblich verbessern. Da in der Umweltabteilung das Fachwissen zu Regelungsvorhaben in anderen Politikbereichen nicht im erforderlichen Ausmaß vorhanden sein dürfte, bedingt das eine enge Zusammenarbeit mit derjenigen beratend beteiligten Generaldirektion, die das primär betroffene Ressort vertritt. Im jetzigen System dagegen, in dem die primär betroffene Generaldirektion die Federführung hat und die Umweltabteilung nur beratend beteiligt ist, gibt es keine Notwendigkeit für eine enge Zusammenarbeit. Die federführende Generaldirektion produziert den Vorschlag für den Rechtsakt, der Einfluß der Umweltabteilung beschränkt sich auf Appelle.

(2) Aufstockung der personellen und finanziellen Ressourcen

Soll die Generaldirektion Umweltschutz diese zusätzlichen Aufgaben adäquat wahrnehmen, so müssen ihre geringen Personal- und Verwaltungsmittel sowie auch die operationellen Mittel erhöht werden (vgl. Konzepte für eine Umweltgemeinschaft 1991, S. 8). Hier ist das Europäische Parlament aufgefordert, seine Kompetenzen im Haushaltsverfahren voll zugunsten des Umweltschutzes zu nutzen.

(3) Stärkung der Befugnisse bei der Überwachung der Implementation

Der Überblick über die Implementationsdefizite der europäischen Umweltpolitik im zweiten Kapitel hat gezeigt, daß es um die Umsetzung des europäischen Umweltrechts in nationales Recht und um den Vollzug der EG-Umweltrichtlinien schlecht bestellt ist (vgl. Abschnitt 2.3.2). Hier könnte eine Stärkung der Durchsetzungsbefugnisse der Kommission zur Verbesserung beitragen. Bei denjenigen Umweltproblemen, für die der EG die Kompetenz zuerkannt worden ist, sollte sie auch eine effektive Politik betreiben können. Bisher fehlen der Generaldirektion Umweltschutz die personellen und finanziellen Ressourcen, um eine effektive Umsetzungs- und Anwendungskontrolle betreiben zu können. Im Bereich der Anwendungskontrolle ist sie deshalb vor allem auf Individualbeschwerden aus dem Mitgliedstaaten angewiesen (vgl. Abschnitt 3.2.3.3).

Erforderlich wären also auch hier eine Verstärkung des Personals, das für die Umsetzungskontrolle zuständig ist, sowie die Aufstockung der Finanzmittel, so daß die Kommission in größerem Umfang als bisher Gutachten über die Umsetzung des EG-Umweltrechts in den Mitgliedstaaten erstellen könnte. Außerdem könnten institutionalisierte Möglichkeiten der Anwendungskontrolle geschaffen werden, wie die von der Kommission im 4. Aktionsprogramm geforderten »Umweltinspektoren«[7]. Diese sollten in Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden für eine effektive und gemeinschaftsweit einheitliche Anwendung der Umweltrichtlinien sorgen. Auch an eine unabhängige Institution zur Implementationskontrolle könnte gedacht werden (vgl. Caspari 1991, S. 15 f.). Da die Mitgliedstaaten jedoch ein Interesse an möglichst großen Anwendungsspielräumen haben, werden sie auch an einer effektiveren Kontrolle durch die Kommission wenig interessiert sein. Das Instrument der »Umweltinspektoren« dürfte deshalb im Ministerrat kaum auf Zustimmung stoßen.

(4) Verordnungen als Rechtsform in der Umweltpolitik der EG

Eine bessere Umsetzung des EG-Umweltrechts könnte durch den verstärkten Einsatz von Verordnungen erreicht werden. Da diese in den Mitgliedstaaten unmittelbar geltendes Recht sind, würde die Umsetzung in nationales Recht entfallen. Abweichungen in den Umsetzungsakten würden vermieden, und die Kommission könnte ihre Kontrollkapazität auf die Anwendung konzentrieren. Ein Teil der Umweltrichtlinien hat ohnehin verordnungsgleichen Charakter, da sie sehr detaillierte Regelungen enthalten, wie Emissionsgrenzwerte oder Stan-

7 4. Aktionsprogramm, Ziffer 2.2.7., ABl. C 70 vom 18.3.1987.

dards für Produktzusammensetzungen (vgl. Rehbinder/Stewart 1985, S. 35). Hierzu gehören auch die Abgasrichtlinien. Vor Einführung der Einheitlichen Europäischen Akte ergab sich jedoch der Vorrang der Richtlinie als gemeinschaftlicher Rechtsform in der Umweltpolitik aus den Rechtsgrundlagen Art. 100 und 235 EWGV (vgl Rehbinder/Stewart 1985, S. 35 ff.). Seither hat sich die Situation insofern nicht geändert, als auch Art. 130r (4) Satz 2 der einheitlichen Akte und Art. 130s (4) des Vertrages von Maastricht bestimmen, daß in der Regel die Mitgliedstaaten für die Durchführung der Maßnahmen Sorge tragen. Da »Durchführung« sowohl die Umsetzung als auch den Verwaltungsvollzug bezeichnet, ist davon auszugehen, daß nach wie vor die Richtlinie das Hauptinstrument der Umweltpolitik der EG ist (so auch Schrenk 1990, S. 395). Eine regelmäßige Verwendung der Verordnung als Rechtsform würde wohl eine Vertragsänderung erforderlich machen. Problematisch dabei wäre, daß das demokratische Defizit durch den Rückgriff auf Verordnungen erhöht würde: Die nationalen Parlamente würden wiederum ein Stück Souveränität verlieren, da sie den EG-Verordnungen nicht eigens zustimmen müssen. Der Einsatz von Verordnungen in der Umweltpolitik könnte deshalb an erweiterte Kompetenzen des Europäischen Parlaments gekoppelt werden, dem etwa ein Vetorecht gegen deren Erlaß eingeräumt werden könnte.

6.3.4 Rechtsprechung durch den EuGH

(1) Stärkere Berücksichtigung von Umweltzielen bei Urteilen zu nationalen Alleingängen

Die umweltrelevanten Urteile des EuGH stellen eine Auslegung der Verträge dar und sind Vorgabe und Einschränkung bei der Entwicklung neuen Umweltrechts der Gemeinschaft. In der Rechtsprechung des EuGH wurde den Freihandelszielen der Gemeinschaft lange Zeit Vorrang gegenüber den Umweltzielen eingeräumt. Das Urteil zum dänischen Pfandflaschensystem hat hier eine Änderung erkennen lassen, die auf die mit der Einheitlichen Europäischen Akte neu in den Vertrag aufgenommenen Umweltziele zurückgeführt werden muß. Soll der Umweltschutz der EG in Zukunft als Mindestschutz ausgestaltet werden, so wäre an den EuGH zu appellieren, in seiner Auslegung der Verträge die Umweltschutzziele dann höher zu bewerten als die Binnenmarktziele, wenn ein Mitgliedstaat höhere als die gemeinschaftlichen Mindestnormen verwirklichen will. Eine positive Haltung des Gerichtshofs gegenüber nationalen Alleingängen aus Umweltschutzgründen würde auf die Verhandlungen des Ministerrats zu-

rückwirken: Die Drohung der Mitgliedstaaten mit den »juristischen Waffen des Wettbewerbs« (Ripa di Meana) wäre dann stumpf geworden. Eine umweltfreundliche Haltung würde dem Gerichtshof durch eine weitergehende Vertragsänderung erleichtert. Hier wäre eine Erweiterung der Aufgaben der Gemeinschaft um Umweltschutzziele oder eine Modifizierung des Wachstumsziels in Art. 2 EWGV im Sinne des qualitativen oder umweltverträglichen Wachstums zu fordern.[8]

(2) Sanktionsrecht für den Gerichtshof

Die Durchsetzbarkeit des EG-Umweltrechts in den Mitgliedstaaten könnte durch ein Sanktionsrecht der EG bei Vertragsverletzungen verbessert werden. Stellt der EuGH eine Vertragsverletzung fest, so ist der betroffene Mitgliedstaat zwar verpflichtet, dem Urteil nachzukommen, doch gibt es keine Möglichkeit, diese Verpflichtung durchzusetzen. Der Gerichtshof kann eine vom EG-Recht abweichende Regelung eines Mitgliedstaats nicht aufheben, ein Urteil kann nicht vollstreckt werden. Die Einführung eines Sanktionsrechts[9] könnte verhindern, daß sich Mitgliedstaaten über die Urteile des Gerichtshofs hinwegsetzen.

6.3.5 Kompetenzen des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament hat in der Vergangenheit häufig die Rolle des Initiators in der Umweltpolitik übernommen. Die Stellungnahmen und Entscheidungen des Parlaments zu umweltrelevanten Vorhaben der EG waren im allgemeinen sehr umweltfreundlich. Im Sinne des Umweltschutzes sollte deshalb der Einfluß des Parlaments auf die umweltpolitischen Entscheidungen in der EG gestärkt werden. Durch den oben gemachten Vorschlag, über umweltpolitische Vorhaben nach Möglichkeit einstimmig zu entscheiden, wird dagegen die Rolle des Parlaments in der Umweltpolitik geschwächt. Denn der Vorschlag läuft darauf hinaus, die mit dem Verfahren der Zusammenarbeit neu erworbene Macht des Parlaments nicht anzuwenden. Immerhin hatte das Parlament im Fall der Kleinwagenrichtlinie diese neue Macht ja dazu nutzen können, eine Wende in der gemeinschaftlichen Abgaspolitik herbeizuführen. Andererseits hatte sich aber gezeigt, daß dieser Erfolg an das Zusammentreffen mehrerer begünstigen-

8 Dies fordern auch die europäischen Umweltverbände: Konzepte für eine Umweltgemeinschaft 1991, S. 8; vgl. auch Caspari 1991, S. 16.

9 Caspari (1991, S. 16) schlägt hier eine Geldstrafe vor.

der Faktoren geknüpft war und daß sich das Parlament in anderen Fällen nicht durchzusetzen vermochte. Die Modellbetrachtung hat zu dem Ergebnis geführt, daß eine ganze Reihe von Bedingungen erfüllt sein müssen, damit das Parlament im Verfahren der Zusammenarbeit tatsächlich seine umweltfreundliche Position durchsetzen kann.

Hier könnte nun zunächst ein Appell an die Abgeordneten des Parlaments gerichtet werden, in Umweltfragen gesamteuropäisch zu denken und sich über nationale umweltpolitische Positionen hinwegzusetzen und außerdem Machtwillen gegenüber dem Rat zu bezeugen. Nur wenn die absolute Mehrheit erreichbar ist, können umweltfreundliche Positionen sich gegenüber Rat und Kommission durchsetzen. Auch da reicht es jedoch noch nicht aus, wenn der Rat die Chance hat, für seinen Standpunkt Einstimmigkeit zu erreichen. Wirksamer wäre also eine Erweiterung der Kompetenz des Parlaments im Umweltschutz.

(1) Vetorecht für das Europäische Parlament im Umweltschutz

Das Kooperationsverfahren würde dann zu umweltpolitisch wünschenswerteren Ergebnissen führen, wenn die Macht des Parlaments in diesem Verfahren noch weiter gestärkt würde. Daß es seine Position auch hier nur selten durchzusetzen vermag, liegt ja (unter anderem) daran, daß es vom Rat einstimmig überstimmt werden kann. In fünf von zwölf möglichen Fällen gewinnt im Kooperationsverfahren die vom Rat gewünschte Alternative (vgl. Abschnitt 5.3.3). Bei der Entscheidung über Umweltschutzregelungen könnte deshalb ein nicht überstimmbares Vetorecht des Parlaments eingeführt werden. Auf diese Weise wäre der Rat gezwungen, die Position des Parlaments zu berücksichtigen. Die Begründung für eine solche Sonderregelung im Umweltschutz könnte wieder darin liegen, daß Umweltgüter öffentliche Güter und Umweltprobleme grenzüberschreitend sind und daß die kollektiven europäischen Umweltinteressen im europäischen politischen Prozeß unterrepräsentiert sind. Diese Unterrepräsentation läßt sich dadurch ausgleichen, daß dem Parlament als Vertretung der europäischen Bürger in diesem Politikbereich mehr Rechte eingeräumt werden.

(2) Verstärkte Nutzung der Haushaltsbefugnisse des Parlaments

Einen weiteren Ansatzpunkt für eine Verbesserung der Ergebnisse in der Umweltpolitik der Gemeinschaft durch das Parlament bietet das Haushaltsrecht. Schon in der Vergangenheit hat das Parlament seine Rechte im Haushaltsver-

fahren dahingehend genutzt, die Umweltschutzausgaben gegenüber den Vorstellungen des Rats zu erhöhen (vgl. Abschnitt 3.2.4.2). Als eine Notwendigkeit für eine gegenüber den anderen politischen Akteuren besser durchsetzbare und effektiver implementierbare Umweltpolitik wurde oben die bessere Ausstattung der Generaldirektion Umweltschutz mit Finanzmitteln und Personal genannt. Das Parlament sollte in Zusammenarbeit mit der Kommission verstärkt versuchen, höhere Umweltschutzausgaben durchzusetzen.

6.4 Neuregelung der Umweltpolitik im Vertrag von Maastricht

Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Union, der am 7. Februar 1992 in Maastricht unterzeichnet wurde und am 3. November 1993 in Kraft trat, sieht einige neue Bestimmungen für die gemeinschaftliche Umweltpolitik sowie eine Reihe institutioneller Neuerungen vor, die auch die umweltpolitischen Entscheidungsprozesse betreffen. Diese Veränderungen sollen abschließend kurz dargestellt und daraufhin geprüft werden, inwieweit sie den oben ausgesprochenen Empfehlungen zur Reform des umweltpolitischen Entscheidungssystens der EG entsprechen.

6.4.1 Ziele und Prinzipien der Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft

(1) Umweltgerechtes Wachstum als Aufgabe der Gemeinschaft

Mit dem Vertrag von Maastricht werden die in Art. 2 EU-Vertrag genannten Aufgaben der Gemeinschaft erweitert. Zwar werden keine Umweltschutzziele eingefügt, das Wachstumsziel wird aber gegenüber dem EWG-Vertrag modifiziert: Aufgabe der Gemeinschaft ist nach dem neuen Vertragstext, »umweltverträgliches Wachstum« zu fördern. Die Tätigkeit der Gemeinschaft umfaßt nach Art. 3 EU-Vertrag nun auch »eine Politik auf dem Gebiet der Umwelt«. Auf der Basis der so veränderten Aufgabenstellung der Gemeinschaft dürften Umweltschutzziele in der zukünftigen Rechtsprechung des EuGH ein größeres Gewicht gegenüber den Wettbewerbs- und Freihandelszielen erhalten.

(2) Hohes Schutzniveau der gemeinschaftlichen Umweltpolitik

Die in Art. 130r genannten Ziele der gemeinschaftlichen Umweltpolitik wurden um »die Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme« erweitert. Außerdem wird die Umweltpolitik der Gemeinschaft auf ein hohes Schutzniveau verpflichtet. Damit beseitigt der neue Vertrag ein vielkritisiertes juristisches Defizit der Einheitlichen Europäischen Akte. Bisher war ja die Kommission lediglich bei umweltpolitischen Vorhaben auf der Basis von Art. 100a EWGV verpflichtet, in ihren Vorlagen auf ein hohes Schutzniveau zu zielen. Im neuen Vertrag wird das hohe Schutzniveau auch für Vorhaben auf der Basis von Art. 130r gefordert. Außerdem wird nicht nur die Kommission in die Pflicht genommen, sondern die »Umweltpolitik der Gemeinschaft«.

(3) Regionalisierung der gemeinschaftlichen Umweltpolitik

Das hohe Schutzniveau wird an die unterschiedlichen ökologischen und ökonomischen Bedingungen innerhalb der EG gebunden: »Die Umweltpolitik der Gemeinschaft zielt unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Gemeinschaft auf ein hohes Schutzniveau ab.« Diese Bestimmung kann die Basis bilden für einen bewußten Verzicht auf vollständige Harmonisierung der Umweltschutznormen bzw. eine gezielte Regionalisierung, wie sie oben gefordert wurde.

(4) Integration des Umweltschutzes in die anderen Politiken

Zusätzlich zum Vorsorge-, Quellen- und Verursacherprinzip wird im neuen Vertrag das Integrationsprinzip formuliert: »Die Erfordernisse des Umweltschutzes müssen bei der Festlegung und Durchführung anderer Gemeinschaftspolitiken einbezogen werden.« Diese Bestimmung kann der Generaldirektion Umweltschutz den Rücken stärken für eine verstärkte Einmischung bei umweltrelevanten Vorhaben in anderen Politikbereichen der Gemeinschaft. Wünschenswert wäre jedoch, daß die Regelung ihren Niederschlag in der Geschäftsordnung der Kommission findet, beispielsweise im Sinne des oben gemachten Vorschlags, bei allen umweltrelevanten Vorhaben die Federführung dem Umweltkommissar zu übertragen.

(5) Subsidiaritätsprinzip

Durch den Vertrag von Maastricht wird das für die Umweltpolitik formulierte Subsidiaritätsprinzip aus Art. 130r entfernt. Dieses Prinzip findet sich nunmehr als Grundregel für das Tätigwerden der EU in Art. 3b des EU-Vertrages. Inwieweit die damit verbundene grundsätzliche Aufwertung des Subsidiaritätsprinzips als Kompetenzzuweisungsregel Auswirkungen auf die Praxis der gemeinschaftlichen Umweltpolitik hat, bleibt abzuwarten. Die Auslegung und die praktische Bedeutung der Subsidiarität hängen in starkem Maße von der politischen Großwetterlage ab. Die in jüngerer Zeit sich verstärkende Diskussion über die Subsidiarität, und zwar gerade auch im Bereich der Umweltpolitik, läßt erwarten, daß die Mitgliedstaaten in Zukunft bei der Übertragung von umweltpolitischen Kompetenzen an die EU zurückhaltender sein werden. Das muß jedoch nicht besagen, daß die Kompetenzentscheidungen in der Weise ökologisch sinnvoll getroffen werden oder daß die EU primär bei globalen und grenzüberschreitenden Umweltbelastungen tätig wird, während lokale Probleme innerhalb auf mitgliedstaatlicher Ebene gelöst werden.

6.4.2 Institutionelle Neuregelungen mit Auswirkung auf die Umweltpolitik

(1) Neue Beschlußverfahren in der Umweltpolitik

Umweltpolitische Entscheidungen auf der Basis des Art. 130r werden nach dem neuen Art. 130s grundsätzlich im Kooperationsverfahren entschieden, d.h. mit qualifizierter Mehrheit im Rat und unter Mitwirkung von Parlament und Kommission. Für einige Bereiche ist jedoch weiterhin das Konsultationsverfahren und damit Einstimmigkeit im Rat vorgesehen, nämlich immer dann, wenn die Maßnahmen überwiegend steuerlicher Art sind, sowie in den Bereichen Raumordnung, Bodennutzung, Bewirtschaftung der Wasserressourcen und Energieversorgung. Auch für diese Bereiche kann der Rat aber im Kooperationsverfahren die Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit vorsehen. Über allgemeine Aktionsprogramme in der Umweltpolitik wird nach dem neueingeführten *Verfahren der gemeinsamen Entscheidung* (Kodezisionsverfahren) beschlossen. Das Kodezisionsverfahren findet auch bei binnenmarktrelevanten umweltpolitischen Vorhaben Anwendung: Alle Entscheidungen auf der Basis von Art. 100a werden in Zukunft nach diesem Verfahren getroffen. Auch beim Kodezisionsverfahren entscheidet der Rat mit qualifizierter Mehrheit. Ein

Übergang zur einfachen Mehrheit ist im neuen Vertragswerk an keiner Stelle vorgesehen.

Von einigen Ausnahmen abgesehen, wird also der Rat in Zukunft in der Umweltpolitik mit qualifizierter Mehrheit entscheiden. Daß diese Entscheidungsregel angesichts der derzeitigen umweltpolitischen Positionen der Mitgliedstaaten und der aktuellen Stimmgewichtung keineswegs zu Entscheidungen auf höherem Umweltschutzniveau führt, als dies bei Einstimmigkeit der Fall ist, wurde gezeigt. Das Problem, daß die umweltpolitisch fortschrittlichen Länder nicht über eine Sperrminorität verfügen, wird zumindest in den nächsten Jahren weiter bestehen. Eine Änderung könnte möglicherweise nach dem Beitritt der skandinavischen Länder eintreten. Schweden und Norwegen – als Staaten mit einem traditionell hohen Umweltschutzniveau – dürften sich in der Regel den »Vorreiter«-Staaten anschließen. Inwieweit sich eine größere Zahl von »Vorreiter«-Staaten wird durchsetzen können, wird von der dann neu anzupassenden Stimmverteilung im Ministerrat abhängen.

(2) Verfahren der gemeinsamen Entscheidung

Das Kodezisionsverfahren entspricht in seinen ersten Schritten dem Kooperationsverfahren. Droht das Parlament jedoch mit Ablehnung des Gemeinsamen Standpunkts oder schlägt es Änderungen vor, für die sich im Rat keine Mehrheit findet, *kann* ein *Vermittlungsausschuß* einberufen werden. Der Vermittlungsausschuß, der aus den Mitgliedern des Rats und einer gleichen Anzahl von Parlamentsmitgliedern besteht, hat die Aufgabe, eine Einigung über einen *Gemeinsamen Entwurf* zu erzielen. Die Ratsvertreter im Vermittlungsausschuß entscheiden mit qualifizierter, die Parlamentarier mit absoluter Mehrheit. Wird nach einer Ablehnungsdrohung des Parlaments der Vermittlungsausschuß nicht einberufen und bestätigt das Parlament die Ablehnung mit absoluter Mehrheit, so ist die Vorlage gescheitert. Ändert das Parlament den Gemeinsamen Standpunkt mit absoluter Mehrheit, so gibt die Kommission eine Stellungnahme zu den Änderungen ab. Ist diese Stellungnahme positiv, so kann der Rat den so geänderten Gemeinsamen Standpunkt mit qualifizierter Mehrheit verabschieden. Gibt die Kommission eine ablehnende Stellungnahme ab, so benötigt der Rat Einstimmigkeit für die Verabschiedung des geänderten Gemeinsamen Standpunkts. Wenn es dem Rat nicht gelingt, eine Einigung zu erzielen, *muß* der Vermittlungsausschuß einberufen werden.

Der Vermittlungsausschuß erarbeitet innerhalb von sechs Wochen einen Gemeinsamen Entwurf, der vom Rat mit qualifizierter Mehrheit, vom Parlament mit absoluter Mehrheit gebilligt werden muß. Nimmt eines der beiden

Organe den Gemeinsamen Entwurf nicht an, so ist die Vorlage gescheitert. Billigt der Vermittlungsausschuß keinen Gemeinsamen Entwurf, so ist die Vorlage ebenfalls gescheitert. Der Rat kann aber in diesem Fall innerhalb von sechs Wochen entweder den Gemeinsamen Standpunkt oder den vom Parlament geänderten Gemeinsamen Standpunkt mit qualifizierter Mehrheit verabschieden. Das Parlament wiederum kann binnen sechs Wochen die Vorlage mit absoluter Mehrheit ablehnen.

Gegenüber dem Kooperationsverfahren schwächt das Kodezisionsverfahren die Mitwirkung der Kommission wieder ab. Die Kommission kann lediglich dann – durch eine ablehnende Stellungnahme zu Änderungen des Parlaments – die Einberufung des Vermittlungsausschusses erzwingen, wenn im Rat keine Einstimmigkeit (aber möglicherweise eine qualifizierte Mehrheit) für den Parlamentsvorschlag zu erzielen ist. Im Vermittlungsausschuß hat die Kommission keine Stimme, sie ist verpflichtet, auf eine Annäherung der Standpunkte von Rat und Parlament hinzuwirken.

Die Position des Parlaments wird im Kodezisionsverfahren allerdings deutlich verbessert. Zu drei Zeitpunkten im Verlauf des Beschlußverfahrens hat das Parlament nun die Möglichkeit, durch sein Veto eine Vorlage zum Scheitern zu bringen: Erstens kann es den Gemeinsamen Standpunkt ablehnen, ohne daß der Vermittlungsausschuß einberufen wurde. Allerdings dürfte der Rat den Ausschuß sofort einberufen, wenn das Parlament mit Ablehnung droht. Zweitens kann es den Gemeinsamen Entwurf des Vermittlungsausschusses endgültig zu Fall bringen. Da aber diese Möglichkeit dem Rat ebenfalls zusteht, ist in der Regel zu erwarten, daß ein Gemeinsamer Entwurf so ausgestaltet wird, daß ihm beide Organe zustimmen. Drittens kann das Parlament sich durchsetzen, falls ein Gemeinsamer Entwurf nicht gefunden werden konnte und der Rat nun seinen ursprünglichen Gemeinsamen Standpunkt verabschiedet. Diese letztere Möglichkeit ist effektiv, das heißt, falls der Vermittlungsausschuß keinen Erfolg hat, wird das Parlament seine Veränderungen des Gemeinsamen Standpunktes durchsetzen können.

Das bedeutet, daß das Parlament in diesem Verfahren ein echtes Vetorecht gegen Ratsbeschlüsse hat, wenn es ihm gelingt, dauerhaft die absolute Mehrheit für seine eigene Position aufrechtzuerhalten. Der Rat kann im Kodezisionsverfahren, d.h. immer dann, wenn es sich um Rechstakte auf der Basis von Art. 100a handelt, das Parlament nicht mehr einstimmig überstimmen. Bei allen binnenmarktrelevanten umweltpolitischen Entscheidungen muß der Rat also die Position des Parlaments berücksichtigen. Das entspricht der oben ausgesprochenen Empfehlung – wenn auch nur für einen Teil der umweltpolitischen Rechtsakte. Diese Stärkung des Parlaments ist nicht nur im Hinblick auf

die gemeinschaftliche Umweltpolitik wünschenswert, sondern auch ein Beitrag zu Abbau des demokratischen Defizits in der EU. Als ein Beitrag zur erhöhten Transparenz der EU-Entscheidungsprozesse kann das zusätzliche neue Verfahren allerdings nicht gewertet werden.

(3) Geregelte Kompensationsmöglichkeit

Art. 130s des neuen Vertrags sieht eine Kompensationsmöglichkeit vor, sofern eine umweltpolitische Maßnahme, über die im Kooperationsverfahren entschieden wurde, »mit unverhältnismäßig hohen Kosten für die Behörden eines Mitgliedstaats« verbunden ist. Interessant ist die Beschränkung auf Kosten, die den Behörden entstehen. Kosten, die die Adressaten der Regelungen zusätzlich tragen müssen, sollen offensichtlich nicht berücksichtigt werden. Oft sind es aber gerade die Kosten, die in den durch die umweltpolitische Regelung betroffenen Wirtschaftsbereichen auflaufen, die in den Mitgliedstaaten zu Widerständen gegen eine Regelung führen.

Macht ein Mitgliedstaat unverhältnismäßig hohe Kosten geltend, kann der Rat beschließen, daß diesem Mitgliedstaat entweder eine vorübergehende Ausnahmeregelung oder eine finanzielle Unterstützung zugestanden wird. Von Ausnahmeregelungen wurde ja auch ohne vertragliche Grundlage häufig Gebrauch gemacht; diese Möglichkeit bringt also nichts substantiell Neues. Neu ist daran nur, daß das Verlangen nach Ausnahmen nun explizit mit den Kosten der vorgesehenen umweltpolitischen Maßnahme begründet werden kann.

Interessanter ist die Möglichkeit der finanziellen Unterstützung, über deren Höhe dann jeweils verhandelt werden muß. Diese Unterstützung soll durch einen eigens einzurichtenden Fonds, den *Kohäsionsfonds*, finanziert werden. Oben wurde argumentiert, daß durch die Möglichkeit einer expliziten finanziellen Kompensation, über die offen und geregelt verhandelt wird, einige negative Begleiterscheinungen der umweltpolitischen Entscheidungsprozesse vermieden werden könnten: die lange Verhandlungsdauer, Verwässerung der Rechtsakte, unerwünschte renationalisierende Bestimmungen und kollektiv irrationale Paketlösungen. Insofern ist die vorgesehene Kompensationsmöglichkeit sicherlich ein Schritt in die richtige Richtung. Es wurde aber ebenfalls darauf hingewiesen, daß über die finanzielle Entschädigung ein Anreiz für die Mitgliedstaaten entsteht, durch das Einnehmen einer harten Haltung eine möglichst hohe Kompensation zu erhalten. Deshalb sollte die Kompensation gerade nicht aus einem von allen Mitgliedstaaten nach dem üblichen Schlüssel finanzierten Fonds bezahlt werden, sondern zwischen den Befürworter- und Gegnerstaaten der fraglichen Regelung im Einzelfall ausgehandelt werden. Die Befür-

worterstaaten hätten dann ihrerseits einen Anreiz, allzu hohen Ausgleichsforderungen zu begegnen.

(4) Recht zur Anregung von gemeinschaftlichen Rechtsakten für das Europäische Parlament

Das Europäische Parlament wird durch den Maastrichter Vertrag nicht nur über das neue Verfahren der gemeinschaftlichen Entscheidung gestärkt, sondern auch dadurch, daß ihm das Recht zugestanden wird, gemeinschaftliche Rechtsetzungsprozesse anzustoßen. Das Parlament erhält zwar kein formelles Initiativrecht, das heißt, es kann nach wie vor keine Vorschläge für Rechtsakte vorlegen. Nach Art. 138b kann es aber in Zukunft mit absoluter Mehrheit die Kommission auffordern, einen Vorschlag zu unterbreiten. Das Parlament hat bereits in der Vergangenheit immer wieder Vorstöße im Bereich des Umweltschutzes unternommen. Es steht daher zu erwarten, daß die Parlamentarier das neu gewonnene Recht gerade in diesem Politikbereich stark nutzen werden. Das Anregungsrecht bietet einen Ansatzpunkt für die verstärkte Zusammenarbeit des Parlaments mit der Generaldirektion Umweltschutz.

(5) Verhängung von Zwangsgeldern gegen Mitgliedstaaten

Die Durchsetzbarkeit des EU-Rechts in den Mitgliedstaaten wurde durch den Maastrichter Vertrag ebenfalls verbessert. Hatte der EuGH bisher eine Vertragsverletzung festgestellt, so war der betroffene Mitgliedstaat zwar verpflichtet, dem Urteil nachzukommen. Es gab jedoch keine Möglichkeit, diese Verpflichtung durchzusetzen. Nach Art. 171 des neuen Vertrags kann die Kommission nun den Gerichtshof anrufen, falls ein Mitgliedstaat die Maßnahmen nicht ergreift, die sich aus einem Urteil des Gerichtshofs ergeben. Die Kommission schlägt dabei ein Zwangsgeld oder einen von dem Mitgliedstaat zu zahlenden Pauschalbetrag vor. Stellt der Gerichtshof fest, daß der Mitgliedstaat dem Urteil tatsächlich nicht nachgekommen ist, so kann er die Zahlung des Zwangsgelds verhängen. Dieses Instrument könnte sich als sehr wirksam erweisen, da die Mitgliedstaaten das negative öffentliche Image, das mit der Verhängung eines Zwangsgelds verbunden wäre, sicherlich scheuen werden. Die Möglichkeit eines Zwangsgelds könnte also einen Beitrag dazu leisten, die Defizite bei der Umsetzung des EU-Umweltrechts zu verringern.

6.5 Überwindung der Geleitzugsproblematik

Die Hypothese vom umweltpolitischen Geleitzug EG hat sich zumindest in ihrem zentralen Teil, der Annahme, in der Umweltpolitik der EG würde man sich stets auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner einigen, nicht bestätigt. Es setzen sich keineswegs immer diejenigen Mitgliedstaaten durch, die am wenigsten zum Umweltschutz bereit sind. Dennoch verwirklichen die schließlich gefundenen Lösungen in den meisten Fällen kein sehr hohes Umweltschutzniveau. Die umweltpolitische Problemlösungskapazität der EG könnte durchaus noch erhöht werden. Um Entscheidungen auf einem höheren Schutzniveau zu erhalten, müssen vor allem die Entscheidungsprozeduren im Umweltministerrat verändert werden. Langfristig würde die Abstimmungsregel einfache Mehrheit zu besseren umweltpolitischen Ergebnissen führen. Für die kurzfristige Perspektive hat sich überraschenderweise gezeigt, daß die umweltpolitisch fortschrittlichen Mitgliedstaaten bei Einstimmigkeit eine größere Chance haben, ihre Position durchzusetzen, als bei qualifizierter Mehrheit, wo sie regelmäßig unterliegen. Da nach dem Vertrag von Maastricht zukünftig in der Umweltpolitik überwiegend mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden wird, sind fortschrittlichere umweltpolitische Ergebnisse auch auf der Basis des neuen Vertrags kaum zu erwarten. Eine Veränderung könnte jedoch die in den nächsten Jahren vorgesehene Erweiterung der Union um die skandinavischen Länder bringen: Sie dürfte zu einer Erhöhung der Abstimmungsstärke der umweltpolitischen »Vorreiterländer« führen. Erste Schritte auf dem Weg zu einer Umweltpolitik auf höherem Schutzniveau könnten aber auch die nunmehr vorgesehene geregelte Kompensationsmöglichkeit und die durch das Anregungsrecht und das Kodezisionsverfahren gestärkte Position des Europäischen Parlaments sein.

Die zweite Teilthese der Geleitzugshypothese, daß Mitgliedstaaten, die vom gemeinschaftlichen Regelungsniveau nach oben abweichen wollen, aus Wettbewerbsgründen daran gehindert werden, hat sich zumindest für den Fall der Kraftfahrzeugabgase bestätigt. Besonders bei Produktnormen waren Abweichungen von Mitgliedstaaten nach oben bisher nur schwer möglich. Diese umweltpolitisch unerwünschte Funktion könnte beseitigt werden, indem der gemeinschaftliche Umweltschutz in Zukunft auf Mindestanforderungen aufbaut. Nationale Alleingänge aus Gründen des Umweltschutzes sollten erleichtert werden, Handelsbeschränkungen in Kauf genommen. Der Vertrag von Maastricht hat mit seinen Bestimmungen zum hohen Schutzniveau der gemeinschaftlichen Umweltpolitik, zur Regionalisierung der Umweltnormen und mit der erneuten Betonung des Subsidiaritätsprinzips die Grundlage gelegt für eine Umbewertung der Ziele der Gemeinschaft auch in der politischen Praxis.

Der Spielraum für Abweichungen vom gemeinschaftlichen Regelungsniveau nach unten ist in der Vergangenheit relativ groß gewesen. Dazu beigetragen haben im Verlauf der Verhandlungen »verwässerte« Regelungen einerseits und Implementationsdefizite andererseits. Veränderte Abstimmungsregeln und die Kompensationsmöglichkeit könnten dazu führen, daß der Zwang, zu einer Einigung zu kommen, nicht mehr in diesem Ausmaß zur »Verwässerung« der Rechtsakte führt. Den Implementationsdefiziten könnte abgeholfen werden, indem in größerem Umfang Verordnungen in der Umweltpolitik eingesetzt und die Ressourcen der Kommission zur Umsetzungs- und Anwendungskontrolle erhöht sowie neue Kontrollinstitutionen geschaffen werden. Auch ein Sanktionsrecht des EuGH könnte sicherlich einiges bewirken, die Realisierungschance scheint aber vorerst gering. Immerhin dürfte die neue Zwangsgeldregelung einen Beitrag zur Überwindung der Geleitzugsproblematik leisten.

Literaturverzeichnis

»1992«: The Environmental Dimension. Task Force Report on the Environment and the Internal Market. Bonn: Economica

Agnelli, Giovanni (1984): »Die Haltung Deutschlands ist überheblich. Spiegel-Gespräch mit dem Fiat-Chef über das abgasarme Auto.« In: Vahrenholt 1984, S. 177-180

Alber, Siegbert (1987): »Europa nach Tschernobyl: Jetzt auf grenzüberschreitende Zusammenarbeit umschalten.« In: *Umweltschutz über Grenzen hinweg 1987,* S. 20-24

Aldinger-Tziovas, Mareile (1985): *Darstellung des politischen Hergangs zur Einführung von bleifreiem Benzin und schadstoffarmer Pkw (Katalysatortechnik) in den Mitgliedstaaten der EG.* Unv. Ms. Luxemburg, August 1985

Arnold, Volker (1984): »Umweltschutz als international öffentliches Gut: Komparative Kostenvorteile und Verhandlungsgewinne.« In: *ZWS,* 104, S. 111-129

Arp, Henning A. (1992): *The European Parliament in European Community Environmental Policy.* EUI Working Paper EPU Nr. 92/13, Europäisches Hochschulinstitut: Badia Fiesolana

Bamberg, Günther/Coenenberg, Adolf G. (1980): »Entscheidungstheorie.« In: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften,* Bd. 2, S. 377-388

Battis, Ulrich (1989): »Vereinheitlichung des Umweltrechts im europäischen Binnenmarkt?« In: *Natur + Recht,* 11, S. 365-369

Baum, Herbert (1983): *Wettbewerbspolitik auf dem Treibstoffmarkt.* Baden-Baden: Nomos

Baum, Herbert (1988): Treibstoffmarkt.« In: Peter Oberender (Hg.): *Marktökonomie. Marktstruktur und Wettbewerb in ausgewählten Branchen der Bundesrepublik Deutschland.* München: Vahlen, S. 167-213

Becker, Klaus (1984): »Die Einführung bleifreien Benzins als notwendige Voraussetzung für eine deutliche Minderung der Verkehrsemissionen.« In: *Phoenix International,* 4, S. 6-9

Becker, Klaus (1984a): *Bemühungen der Bundesrepublik Deutschland zur Verminderung der Schadstoffemissionen von Kraftfahrzeugen.* Unv. Ms. Berlin: Umweltbundesamt, Oktober 1984

Becker, Klaus (1987): *Reduzierung der Schadstoffe im Abgas von Kraftfahrzeugen.* Unv. Ms. Berlin: Umweltbundesamt, März 1987

Becker, Klaus (1987a): *Schadstoffemissionen aus Autos und deren Verminderung.* Unv. Ms. Umweltbundesamt: Berlin, August 1987

Becker, Klaus (1988): *Der weite Weg nach Luxemburg. Bemühungen der Bundesrepublik Deutschland zur Verminderung der Schadstoffemissionen von Personenkraftwagen.* Unv. Ms. Berlin: Umweltbundesamt, Juli 1988

Beckhoven, Leon C. van (1987): »Standards for Cars below 1,4 Liter and Representative Test Cycles.« In: Taschner 1987, S. 51-62

Beckhoven, Leon C. van/Korte, Volker/Richter, Herwig (1989): *Actual Driving Conditions in Europe and the Proposed EEC Extra Urban Driving Cycle.* SAE Technical Paper Series Nr. 890585. Warrendale: Society of Automotive Engineers

Beckhoven, Leon C. van/Rijkeboer, Rudolf C. (1989): Emissions *Performance of Abatement Technologies Over the Proposed EEC Extra-Urban Driving Cycle.* SAE Technical Paper Series Nr. 890586. Warrendale: Society of Automotive Engineers

Behrens, Fritz (1977): »Umweltschutzsubventionen, Verursacherprinzip und Europäisches Gemeinschaftsrecht.« In: *Europarecht,* 12, S. 240-258

Bennett, Graham (1992): *Dilemmas. Coping with Environmental Problems.* London: Earthscan publications

Berg, Hartmut (1984): »Automobilindustrie.« In: Oberender 1984, S. 169-215

Berg, Wolfgang (1982): *Aufwand und Probleme für Gesetzgeber und Automobilindustrie bei der Kontrolle von Schadstoffemissionen von Personenkraftwagen mit Otto- und Diesel-Motoren, dargestellt am Beispiel ausgewählter Exportländer.* Dissertation (maschinenschriftlich). Braunschweig: TU Carolo-Wilhelmina

Berg, Wolfgang (1983): »Abgasreinigung von PKW mit Otto- und Dieselmotoren unter Beachtung von Betriebsstoffeigenschaften, Vortrag, gehalten auf der Technischen Arbeitstagung Hohenheim am 10. März 1983.« In: *Mineralöltechnik*, 5, S. 1-27

Berg, Wolfgang (1985): *Evolution of Motor Vehicle Emission Control Legislation in Europe - Leading to the Catalyst car? SAE Technical Paper Series Nr. 850384.* Warrendale: Society of Automotive Engineers

Bernecker, Walther L. (1990): »Spanien und Portugal zwischen Regime-Übergang und stabilisierter Demokratie.« In: *Aus Politik und Zeitgeschichte,* Beilage zur Wochenzeitung DAS PARLAMENT B 51/90, S. 15-28

Bernhardt, Winfried (1988): »Forschungsanstrengungen der Automobilindustrie unter dem Einfluß der Umweltgesetzgebung.« In: *Zeitschrift für angewandte Umweltforschung,* 1, S. 16-20

Bernholz, Peter/Breyer, Friedrich (1984): *Grundlagen der Politischen Ökonomie.* 2., völlig neu gestaltete Aufl. Tübingen: Mohr

Beyerlin, Ulrich (1989): »Die ›neue‹ Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaften - Möglichkeiten und Grenzen der Kompetenzausschöpfung.« In: *Umwelt- und Planungsrecht,* 9, S. 361-364

Beyme, Klaus von (1982): *Parteien in westlichen Demokratien.* München: Piper

Bieber, Roland (1974): *Organe der erweiterten Europäischen Gemeinschaften: Das Parlament.* Baden-Baden: Nomos

Bieber, Roland (1984): »Europäisches Parlament.« In: *Pipers Wörterbuch zur Politik,* Bd. 3, S. 339-346

Billand, Frank (1984): *Der Kraftfahrzeugmarkt der Europäischen Gemeinschaften im Spannungsfeld zwischen binnenwirtschaftlicher und weltwirtschaftlicher Integration.* Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster 103. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht

Black, Duncan (1958): *The Theory of Committees and Elections.* Cambridge: The University Press

Bleckmann, Albert (1984): »Europäischer Gerichtshof.« In: *Pipers Wörterbuch zur Politik,* Bd. 3, S. 319-323

Bleckmann, Albert (1984): »Zur unmittelbaren Anwendbarkeit der EG-Richtlinien.« In: *Recht der internationalen Wirtschaft,* 30, S. 774-777

Bloch von Blottnitz, Undine-Uta (1987): »Perspektiven für eine alternative Energiepolitik der EG.« In: *Umweltschutz über Grenzen hinweg 1987,* S. 26-28

Bloch von Blottnitz, Undine-Uta (1989): »Lehren aus Tschernobyl: Die kurze Halbwertzeit der Betroffenheits-Parolen.« In: Keller/Löffler 1989, S. 71-74

Boehmer-Christiansen, Sonja/Weidner, Helmut (1992): *Catalyst vs Lean-Burn. A Comparative Analysis of Environmental Policy in the Federal Republic of Germany and Great Britain with Reference to Exhaust Emission Policy for Passenger Cars 1970-1990.* Discussion paper FS II 92-304. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

Boehmer-Christiansen, Sonja (1990): »Vehicle Emission Regulation in Europe - The Demise of Leanburn Engines, The Polluter Pays Principle ... and the Small Car?« In: *Energy & Environment,* 1, S. 1-25

Boettcher, Winfried u.a. (1987): »Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft.« In: *Europäische Themen im Unterricht 1987,* S. 145-174

Bohle, Hermann (1976): »EG-Gewässerschutz: Vorbeugen wäre besser als heilen.« In: *Beratende Ingenieure,* 1976, S. 43-44

Boisserée, Klaus (1988): »Perspektiven für das Europäische Umweltrecht im Vierten Aktionsprogramm für den Umweltschutz. Eine rechtspolitische Analyse.« In: *Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts,* UTR Bd. 5. Düsseldorf: Werner, S. 385-400

Bongaerts, Jan C. (1989): »Die Entwicklung der europäischen Umweltpolitik.« In: *WSI-Mitteilungen,* H. 10, S. 575-584

Bongaerts, Jan C./Büttner, Sebastian (1988): »Umweltschutzpolitik.« In: Weidenfeld/Wessels 1987/88, S. 185-195

Bongaerts, Jan C./Heinrichs, Dirk (1987): »Umweltschutzpolitik.« In: Weidenfeld/Wessels 1986/87, S. 182-189

Bonus, Holger (1984): »Kaufbeihilfen für das Katalysator-Auto?« In: *Wirtschaftsdienst*, 64, S. 382-385

Borrmann, Christine (1991): »Verhandlungsspiele und EG-Entscheidungen.« In: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 36. Tübingen: Mohr, S. 135-153

Bourdet, Ives (1987): *International Integration, Market Structure and Prices. A Case Study of the West-European Passenger Car Industry and Markets.* Lund Economic Studies 40. Lund: Studentlitteratur

Brackley, Peter G. (1987): *Acid Deposition and Vehicle Emissions: European Environmental Pressures on Britain.* Hants-Vermont: Gower Publishing Company

Brammer, Silke (1988): *Die Kompetenzen der EG im Bereich Binnenmarkt nach der Einheitlichen Europäischen Akte.* EUI Working Paper Nr. 88/365. Badia Fiesolana: Europäisches Hochschulinstitut

Braun, Herbert (1988): »Chemiepolitik - Für wen?« In: Gündling/Weber 1988, S. 173-200

Breuer, Rüdiger (1990): »EG-Richtlinien und deutsches Wasserrecht.« In: *Wirtschaft und Verwaltung 1990*, S. 79-117

Brinkhorst, Laurens-Jan (1988): »Das Europäische Umweltjahr (1987): Möglichkeiten und Chancen der Kooperation mit den östlichen Nachbarländern.« In: *Umweltschutz, Fremdenverkehr und Denkmalpflege.* Kongreß aus Anlaß des Europäischen Umweltjahres 1987 in Coburg vom 27. bis 29.7.1987. Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr, Reihe Tagungsberichte, Bd. 4. München 1988, S. 30-43

Brüske, Hans-Günther (1984): »Wirtschafts- und Sozialausschuß der Europäischen Gemeinschaften.« In: *Pipers Wörterbuch zur Politik*, Bd. 3, S. 416-418

Buchanan, James M. /Tullock, Gordon (1962): *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy.* Ann Arbor: The University of Michigan Press

Bundesländer und Europäische Gemeinschaft (1988), Berlin: Duncker + Humblot

Bungarten, Harald H. (1978): *Umweltpolitik in Westeuropa, EG. Internationale Organisationen und nationale Umweltpolitiken.* Bonn: Europa Union

Burckhardt, Barbara/Schumann, Wolfgang (1983): *Agrarverbände in der EG. Das agrarpolitische Entscheidungsgefüge in Brüssel und in den EG-Mitgliedstaaten.* Schriftenreihe Europa-Forschung Bd. 5. Kehl, Straßburg: Engel

Burhenne, Wolfgang E./Hauser, H. (1972): »Auswirkungen der Umweltpolitik auf den Wettbewerb.« In: *Umweltpolitik in Europa 1972*, S. 151-166

Calließ, Jörg/Lob, Reinhold E. (Hg.) (1987): *Handbuch Praxis der Umwelt- und Friedenserziehung*, Bd. 1: Grundlagen. Düsseldorf: Schwann

Caspari, Stefan (1991): *Environmental Policy in the EEC: A Critical Review and Proposals for an Improvement.* Unv. Ms. Kiel: Institut für Weltwirtschaft

Christ, Hubertus (1984): »Die Umweltverantwortung der Automobilindustrie.« In: *ZfU*, 7, S. 1-13

Cohrs, Hans-Jürgen (1986): *Der Automobilkonflikt zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Japan.* Spardorf: Wilfer

Corbett, Richard (1989): »The Growing Influence of the European Parliament on EC Legislation.« In: *European Affairs*, 1989, S. 26-29

Corcelle, Guy (1985): »L'introduction de la ›voiture propre‹ en Europe.« In: *Revue du Marché Commun*, 1985, S. 258-263

Corcelle, Guy (1986): »L'introduction de la ›voiture propre‹ en Europe: suite et fin?« In: *Revue du Marché Commun*, 1986, S. 125-131

Corcelle, Guy (1989): »La ›voiture propre‹ en Europe: le bout du tunnel est en vue!« In: *Revue du Marché Commun,* 1989, S. 513-526

Cupei, Jürgen (1988): »Umweltverträglichkeitsprüfung.« In: *Europäisches Umweltrecht und europäische Umweltpolitik 1988,* S. 27-55

Didzoleit, Werner (1984): »Den Kuchen essen und aufbewahren. Bonner Eiertänze um Katalysator und Tempolimit.« In: Vahrenholt 1984, S. 123-136

Diekmann, Achim (1984): »Wege zu einer rationalen Lösung des Abgasproblems.« In: *Wirtschaftsdienst,* 64, S. 378-382

Dierkes, Meinolf (1981): »Umweltschutz als internationales Problem.« In: *ZfU,* 4, S. 357-370

Dietz, Frank/van der Straaten, Jan/van der Velde, Menno (1991): The European Common Market and the environment: the case of the emission of NOx by motor cars.« In: *Review of Political Economy,* 3, S. 62-78

Donat, Marcell von (1987): *Das ist der Gipfel! Die EG-Regierungschefs unter sich.* Baden-Baden: Nomos

Donkers, H.H. (1988): »Die niederländische Regierung und die EG-Umweltpolitik. Das Beispiel der EG-Politik zur Bekämpfung der Versäuerung.« In: Tudyka 1988, S. 213-227

Downs, Anthony (1957): *Ökonomische Theorie der Demokratie.* Hrsg. von Rudolf Wildenmann. Tübingen: Mohr

DRI Europe (1986): *European Emissions Control and Automotive Fuel Use. The impact on the automotive and oil industries.* Unv. Gutachten, Februar 1986

Drüke, Helmut (1986): *Italien. Grundwissen-Länderkunde: Politik - Gesellschaft - Wirtschaft.* Opladen: Leske + Budrich

Ebbing, Reinhold (1985): *Die Umweltpolitik der EG und ihre Auswirkungen auf die Bundesrepublik Deutschland im Hinblick auf die Verabschiedung des Chemikaliengesetzes, die Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung und die Diskussion um das schadstoffarme Auto.* Werkstattberichte des Institutes für Landschaftsökonomie der TU Berlin, H. 8. Berlin

Ehlermann, Claus-Dieter (1986): Die Reform der Organe.« In: *Integration,* H. 3, S. 101-107

Ehlermann, Claus Dieter (1990): »Commission lacks Power in 1992 Process.« In: *European Affairs,* 1, S. 65-73

Engler, Bernd H: (1988): »Katalysatoren zur Reduzierung von Schadstoffen in Autoabgasen.« In: *Luftreinhaltung,* 6, S. 22-28

Europäische Gemeinschaft (Beutler, Bengt u.a.) (1987): *Die Europäische Gemeinschaft. Rechtsordnung und Politik.* Baden-Baden: Nomos

Europäische Themen im Unterricht (1987): *Ökonomie/Ökologie/Frieden/Sicherheit/Neue Technologien.* Schriftenreihe Bd. 254. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung

Europäisches Umweltrecht und europäische Umweltpolitik (1988): *Referate und Diskussionsberichte der Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration e.V. in Osnabrück,* vom 5. bis 7. Februar 1987, hrsg. von Hans-Werner Rengeling. Köln, Berlin, Bonn, München: Heymanns

European Environmental Yearbook (1987): *Nature Conservation, Protection of the Environment, Town and Country Planning in Belgium, Denmark, the Federal Republic of Germany, France, Greece, Ireland, Italy, Luxembourg, The Netherlands, Portugal, Spain and the United Kingdom, with a special survey of USA policy.* London: DOCTER Institute for Environmental Studies Milan, DocTer International U.K.

Feldman, Allan (1980): *Welfare Economics and Social Choice Theory.* Boston, Den Haag, London: Martinus Nijhoff

Fich, Ove (1988): »Kranke Meere - Die Europäische Wasserverschmutzer-Gemeinschaft (EWG).« In: Gündling/Weber 1988, S. 129-142

Fiedler, Klaus P. (1990): »Zur Umsetzung von EG-Richtlinien im Umweltbereich.« In: *Der Städtetag,* 43, S. 563-567

Fietkau, Hans Joachim u.a. (1986): *Waldsterben. Urteilsgewohnheiten und Kommunikationsprozesse. Ein Erfahrungsbericht.* Report des internationalen Instituts für Umwelt und Gesellschaft, IIUG rep 86-6. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin

Förster, Horst (1991): »Umweltprobleme und Umweltpolitik in Osteuropa.« In: *Aus Politik und Zeitgeschichte,* Beilage zur Wochenzeitung DAS PARLAMENT B10/91, S. 13-25

Fransen, J.T.J. (1988): »Umweltorganisationen und die EG-Umweltpolititk: Fiasko der EG-Politik zur Bekämpfung der Versäuerung.« In: Tudyka 1988, S. 229-247

Freestone David A.C./Davidson, Scott J. (1988): *The institutional framework of the European Communities.* New York, London: Croom Helm

Frey, Bruno S. (1968): Eine spieltheoretische Analyse der Machtverteilung im Schweizerischen Bundesrat.« In: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik,* 104, S. 155-169

Frey, Bruno S. (1977): *Moderne Politische Ökonomie. Die Beziehungen zwischen Wirtschaft und Politik.* München, Zürich: Piper

Frey, Bruno S. (1981): *Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik.* München: Vahlen

Frey, Bruno S. (1990): »Entscheidungsanomalien: Die Sicht der Ökonomie.« In: *Psychologische Rundschau,* 41, S. 67-83

Friedrich, Axel (1984): »Technische und politische Möglichkeiten der Abgas-Reduzierung bei Kraftfahrzeugen.« In: Zimmermann/Hucke 1984, S. 70-75

Friedrich, Axel (1987): »In Use Cars.« In: Taschner 1987, S. 85-101

Fritsche, Uwe/Schebek, Lilo/Schubert, Christian (1985): *Rettung für den Wald. Strategien und Aktionen.* Frankfurt a.M.: Fischer

Fülgraff, Georges (1988): »Forschung für die Umwelt.« In: Gündling/Weber 1988, S. 95-116

Ganslandt, Herbert R. (1990): »Politische Kultur und politisches System in Griechenland.« In: *Aus Politik und Zeitgeschichte,* Beilage zur Wochenzeitung DAS PARLAMENT B 51/90, S. 29-38

Gärtner, Edgar (1984): *Waldsterben und Umweltpolitik in der Bundesrepublik.* Informationsbericht Nr. 39. Frankfurt a.M.: Institut für marxistische Studien und Forschungen e.V.

Gawel, Erik (1991): *Umweltpolitik durch gemischten Instrumenteneinsatz. Allokative Effekte instrumentell diversifizierter Lenkungsstrategien für Umweltgüter.* Berlin: Duncker & Humblot

Glaesner, Hans-Joachim (1988): »Umwelt als Gegenstand einer Gemeinschaftspolitik.« In: *Europäisches Umweltrecht und europäische Umweltpolitik 1988,* S. 1-11

Glatz, Hans R. (1985): Die Verträglichkeit nationaler umweltpolitischer Initiativen mit dem EWG-Vertrag: Das Beispiel der PKW-Schadstoffbegrenzung.« In: Schwarze/Bieber 1985, S. 161-182

Glück, K./Krasser, G./Koppen, G.-F. (1982): *Bewertung von Abgasimmissionen des Straßenverkehrs.* Forschungsberichte aus dem Forschungsprogramm des Bundesministers für Verkehr und der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e.V., H. 357. Bonn

Grabitz, Eberhard/Zacker, Christian (1989): »Die neuen Umweltkompetenzen der EWG.« In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht,* 8, H. 4, S. 297-303

Grenzüberschreitender Umweltschutz in Europa (1984): *Rechtsfragen und Rechtstatsachen.* Deutsche Sektion der Internationalen Juristen-Kommission. Vorträge und Diskussionsbeiträge auf der Arbeitstagung vom 14.-15.10.83 in Münster. Heidelberg: C.F. Müller

Gröner, Helmut (1981): »Umweltschutzbedingte Produktnormen als wettbewerbspolitisches Störpotential.« In: Gutzler 1981, S. 143-162

Gündling, Lothar (1988): »Umweltschutz in einer übernationalen Wirtschaftsgemeinschaft.« In: Gündling/Weber 1988, S. 21-40

Gündling, Lothar (1989): »Umweltschutzpolitik.« In: Weidenfeld/Wessels 1988/89, S. 161-166

Gündling, Lothar/Weber, Beate (Hg.) (1988): *Dicke Luft in Europa. Aufgaben und Probleme der europäischen Umweltpolitik.* Heidelberg: C.F. Müller

Gündling, Lothar/Weber, Beate (1988a): »Durch kritische Einmischung zu einer anderen Umweltpolitik.« In: Gündling/Weber 1988, S. 227-234

Gutzler, Helmut (Hg.) (1981): *Umweltpolitik und Wettbewerb.* Baden-Baden: Nomos

Habbel, Wolfgang R. (1985): *Autoindustrie in der Krise?* Kieler Vorträge N.F. 107. Kiel: Institut für Weltwirtschaft

Haigh, Nigel (1988): »Was lange währt ... Die Umweltverträglichkeitsprüfung.« In: Gündling/Weber 1988, S. 117-128

Hailbronner, Kay (1989): »Der ›nationale Alleingang‹ im Gemeinschaftsrecht am Beispiel der Abgasstandards für Pkw.« In: *Europäische Grundrechte Zeitschrift,* 16, S. 101-122

Hartwich, Hans-Hermann (Hg.) (1985): *Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland. Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft.* Opladen: Westdeutscher Verlag

Heaton, George R./Maxwell, James (1984): »Patterns of Automobil Regulation: an International Comparison.« In: *ZfU,* 7, S. 15-40

Heck, Edgar u.a. (1989): »Motorkonzept mit Oxidationskatalysator.« In: *Motortechnische Zeitschrift,* 50, S. 101-108

Hennecke, Frank (1988): »Aufgabenverflechtung zwischen Europäischer Gemeinschaft, Bund und Ländern, dargestellt am Beispiel des Umweltschutzes.« In: *Bundesländer und Europäische Gemeinschaft 1988,* S. 217-231

Henssler, Herbert/Gospage, S. (1987): *The Exhaust Emission Standards of the European Community.* SAE Technical Paper Series Nr. 871080. Warrendale: Society of Automotive Engineers

Henssler, Herbert (1987): »The Problems Involved in Preparing and Upholding Uniform Exhaust-Gas Standards within the Common Market.« In: Taschner 1987, S. 4-17

Hey, Christian/Jahns-Boehm, Jutta (1989): *Ökologie und Freier Binenmarkt. Die Gefahren des neuen Harmonisierungsansatzes, das Prinzip der Gleichwertigkeit und Chancen für verbesserte Umweltstandards in der EG.* Studie für das Europäische Umweltbüro. Freiburg, Frankfurt a.M.: ÖKO-Institut Freiburg

Hild, Reinhard (1985): »Pkw-Markt: Katalysator verzögert den Aufschwung.« In: *Ifo-Schnelldienst,* 7, S. 3-5

Hohmann, Harald (1989): »Die Entwicklung der internationalen Umweltpolitik und des Umweltrechts durch internationale und europäische Organisationen.« In: *Aus Politik und Zeitgeschichte,* Beilage zur Wochenzeitung DAS PARLAMENT B 47-48/89, S. 29-45

Holcombe, Randall G. (1989): »Non-optimal unanimous agreement under majority rule: Reply.« In: *PC,* 62, S. 89-92

Holler, Manfred J./Illing, Gerhard (1992): *Einführung in die Spieltheorie.* Berlin, Heidelberg, New York: Springer

Holler, Manfred J. (1985): *Ökonomische Theorie der Verhandlungen. Eine Einführung.* München, Wien: Oldenbourg

Holler, Manfred J. (1989): »Komplexe Entscheidungen in sozialen Institutionen.« In: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie,* 8, S. 219-228

Holm, Karin (1984): »Das Autoabgasproblem - eine erweiterte Betrachtung.« In: *Wirtschaftsdienst,* 64, S. 495-500

Holzapfel, Helmut (1985): »Umweltschädigungen des Verkehrs - Eine Übersicht über die wichtigsten Schadensarten.« In: *Verkehr und Umwelt 1985,* S. 3-15

Holzapfel, Helmut/Traube, Klaus/Ullrich, Otto (1985): *Autoverkehr 2000. Wege zu einem ökologisch und sozial verträglichen Straßenverkehr.* 2., durchgesehene Auflage. Karlsruhe: C.F. Müller

Holzinger, Katharina (1987): *Umweltpolitische Instrumente aus der Sicht der staatlichen Bürokratie. Versuch einer Anwendung der »Ökonomischen Theorie der Bürokratie«.* Ifo-Studien zur Umweltökonomie 6. München

Holzinger, Katharina (1991): »Does Legal Harmonization Really ›Harmonize‹ the Quality of the Environment in the European Community?« In: *The Nation-State versus Continental Integration. Canada in North America - Germany in Europe.* Hrsg. von Leslie A. Pal und Rainer-Olaf Schultze. Bochum: Brockmeyer, S. 297-313

Holzinger, Katharina (1994): »A Surprising Success in EC Environmental Policy: The Small Car Exhaust Emission Directive of 1989.« In: Jänicke/Weidner 1994

Höpfner, Ulrich (1984): »›Langsamer fahren, Schadstoffe sparen‹. Was bringt ein Tempolimit für den Wald?« In: Vahrenholt 1984, S. 37-58

Höpfner, Ulrich (1984a): Spiel auf Zeit. Der Großversuch der Regierung.« In: Vahrenholt 1984, S. 113-122

Höpfner, Ulrich (1985): *Minderung der Schadstoffe aus dem Pkw-Verkehr.* Vortrag auf der 2. Internationalen Aktionskonferenz gegen Waldsterben und Luftverschmutzung vom 7.-9.6.1985 in Straßburg. Unv. Ms. Heidelberg, Juni 1985

Hoppe, Werner (unter Mitarbeit von Pascale Kromarek und Ralf Bleicher) (1984): *Die wirtschaftliche Vertretbarkeit im Umweltschutzrecht. Eine Bestandsaufnahme im Recht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.* Köln, Berlin, Bonn, München: Heymanns

Hrbek, Rudolf (1984): »Rat der Europäischen Gemeinschaften (Ministerrat).« In: *Pipers Wörterbuch zur Politik,* Bd. 3, S. 392-398

Ipsen, Hans Peter (1981): »Die Europäische Gemeinschaft und das Meer.« In: Vitzthum, Wolfgang Graf (Hg.): *Die Plünderung der Meere. Ein gemeinsames Erbe wird zerstückelt.* Frankfurt a.M.: Fischer, S. 300-323

Jacobs, Francis G. (1988): »The protection of the environment under the Single European Act.« In: Schwarze/Schermers 1988, S. 117-122

Jäger, Wolfgang/Mühleisen, Hans-Otto (Hg.) (1976): *Umweltschutz als politischer Prozeß.* München: Ernst Vögel

Jänicke, Martin (1990): »Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik im internationalen Vergleich.« In: *ZfU,* 13, S. 213-232

Jänicke, Martin/Weidner, Helmut (Hg.) (1994): *Successful Environmental Policy.* Berlin: edition sigma

Jankowski, Hans Georg (1988): »Die Umweltverträglichkeitsprüfungsrichtlinie der EG.« In: *Europäisches Umweltrecht und europäische Umweltpolitik 1988,* S. 15-26

Jans, Jan H. (1988): »Article 7 EEC and a Non-Discriminatory Transfrontier Environmental Policy.« In: *Legal Issues of European Integration,* 1988, S. 21-33

Jarass, H.D. (1991): »Die Vorgaben des Europäischen Gentechnikrechts für das deutsche Recht.« In: *Natur + Recht,* 13, S. 49-56

Jarre, Jan/Zimmermann, Klaus (1980): »Wettbewerbsverzerrende Wirkungen der Umweltpolitik? Der Fall des Benzinbleigesetzes.« In: *ZWS,* 100, S. 63-82

Jarre, Jan (1978): Ökonomische Interdependenzen zwischen Umweltschutz und Wettbewerb.« In: *ZfU,* 1, S. 71-94

Johnson, Stanley P./Corcelle, Guy (1989): *The Environmental Policy of the European Communities.* London: Graham & Trotman

Jordan, Grant/McLaughlin, Andrew (1992): *The Rationality of Lobbying In Europe: Why are Euro Groups so Numerous and so Weak? Some Evidence from the Car Industry.* Unv. Ms., o.O.

Jürgensen, Harald (1984): »Mineralölindustrie.« In: Oberender 1984, S. 139-168

Kabelitz, Klaus Robert (1977): »Umweltstrategie der europäischen Industrie.« In: *Umwelt,* 7, S. 172-175

Keller, Horst/Löffler, Klaus (Hg.) (1989): *Kopf hoch, Europa.* Mit Beiträgen von 28 deutschen Europa-Abgeordneten. Bonn: Europa Union

Kirchner, Emil/Schwaiger, Konrad (1981): *Die Rolle der Europäischen Interessenverbände. Eine Bestandsaufnahme der europäischen Verbandswirklichkeit.* Baden-Baden: Nomos

Klatte, Ernst R. (1988): »Vom Statisten zum Akteur - Die Rolle der Umweltverbände.« In: Gündling/Weber 1988, S. 219-223

Klingenberg, H./Lincke, W. (1977): *Analyse der in Europa und in den USA gesetzlich vorgeschriebenen Prüfmethoden und Meßverfahren für Automobilabgase.* Abschlußbericht zu einem Forschungsprojekt des Volkswagenwerks in Zusammmenarbeit mit dem Umweltbundesamt. Wolfsburg

Klöpfer, Michael (1984): »Grenzüberschreitende Umweltbelastungen als Rechtsproblem.« In: *Grenzüberschreitender Umweltschutz in Europa 1984,* S. 41-68

Koberstein, Edgar (1984): »Katalysatoren zur Reinigung von Autoabgasen.« In: *Chemie in unserer Zeit,* 18, S. 37-45

Kolo, Hans (1988): »Beispiele für Konfliktzonen zwischen Landespolitik und Gemeinschaftsrecht - Umweltpolitik.« In: Landesparlamente 1988, S. 89-101

Konzepte für eine Umweltgemeinschaft (1991): *Weißbuch der europäischen Umweltverbände zum EG-Binnenmarkt. Politische Ökologie,* 9, Sonderheft 3

Koppen, Ida Johanne (1988): *The European Community's Environment Policy. From the Summit in Paris, 1972, to the Single European Act, 1987.* EUI Working Paper Nr. 88/328. Badia Fiesolana: Europäisches Hochschulinstitut

Körner, Josef (1985): »Katalysator: Weniger Schadstoffe - mehr Steuern?« In: *Ifo-Schnelldienst,* 7, S. 6-13

Kortzfleisch, Gerd von (Hg.) (1985): *Waldschäden. Theorie und Praxis auf der Suche nach Antworten.* München, Wien: Oldenburg

Koziczinski, Christine (1989): *Mehr »Macht« der Kommission? Die legislativen Kompetenzen der Kommission bei Untätigkeit des Rates.* EUI Working Paper Nr. 89/380. Badia Fiesolana: Europäisches Hochschulinstitut

Krämer, Ludwig (1988): »Keine Absichtserklärungen, sondern durchsetzbares Recht. Die Kontrolle der Anwendung von EWG-Umweltrichtlinien.« In: Gündling/Weber 1988, S. 201-223

Krämer, Ludwig (1988a): »Überlegungen zu einigen neuen Bestimmungen im Gemeinschaftsrecht.« In: *Europäisches Umweltrecht und europäische Umweltpolitik 1988,* S. 137-162

Krämer, Ludwig (1988b): »Aufgabenverflechtung zwischen Europäischer Gemeinschaft, Bund und Ländern, dargestellt am Beispiel des Umweltschutzes.« In: *Bundesländer und Europäische Gemeinschaft 1988,* S. 189-216

Krämer, Ludwig (1989): EEC *Treaty and Environmental Protection. Explanatory Notes to Articles 130r-130t of the EEC Treaty.* Unv. Ms. Brüssel

Krämer, Ludwig (1990): »Zur innerstaatlichen Wirkung von Umwelt-Richtlinien der EWG.« In: *Wirtschaft und Verwaltung,* 1990, S. 138-161

Krause-Junk, Gerold (1989): »Probleme einer europäischen Harmonisierung umweltorientierter Finanzpolitik.« In: *Öffentliche Finanzen und Umweltpolitik,* Bd. II. Hrsg. von Kurt Schmidt. Berlin: Duncker & Humblot: Berlin, S. 77-103

Krelle, Wilhelm (unter Mitarbeit von Dieter Coenen) (1968): *Präferenz- und Entscheidungstheorie.* Tübingen: Mohr

Kreutzberger, Robert (1986): »Der Umweltschutz als Aufgabe der Europäischen Gemeinschaften - gleichzeitig eine Besprechung der Urteile des EuGH vom 7. Februar 1985 in den Rs 173 und 240/83.« In: *ZfU,* 9, S. 169-181

Kromarek, Pascale (1985): »Umweltschutzpolitik.« In: Weidenfeld/Wessels 1984, S. 177-182

Kromarek, Pascale (1987): *Vergleichende Untersuchung über die Umsetzung der EG-Richtlinien Abfall und Wasser.* Forschungsbericht im Auftrag des Umweltbundesamts, Texte 9/87. Berlin

Kromarek, Pascale (1988): »Es geht auch erfolgreich - Die Richtlinien zum Schutz des Oberflächen- und Grundwassers.« In: Gündling/Weber 1988, S. 143-162

Kromarek, Pascale (1988a): »Oberflächen- und Grundwasserschutz.« In: *Europäisches Umweltrecht und europäische Umweltpolitik 1988,* S. 59-76

Kuenheim, Eberhard von (1984): »Das Mittelmaß wird Trumpf. Argumente gegen das Tempolimit.« In: Vahrenholt 1984, S. 181-188

Kuhlmann, Albert (1984): *Auto und Verkehr 2000.* Berlin u.a.: Springer, TÜV Rheinland

Kuhlmann, Albert (1988): »Auf dem Weg zum umweltschonenden Auto.« In: *Zeitschrift für angewandte Umweltforschung,* 1, S. 3-10

Landesparlamente (Die Landesparlamente im Spannungsfeld zwischen europäischer Integration und europäischem Regionalismus) (1988): *Referate und Diskussionsbeiträge eines Symposiums des Bayerischen Landtags am 9./10. Juni 1988 in München (Maximilianeum).* Beiträge zum Parlamentarismus Bd. 2, München: Bayerischer Landtag

Lausch, Hannelore (1986): *Europäische Umweltpolitik auf dem Gebiet des Gewässerschutzes. Rechtsgrundlagen der Europäischen Gemeinschaften zum Erlaß von Gewässerschutzvorschriften und Durchführung im innerstaatlichen Bereich am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland.* Steinbacher Wissenschaftliche Reihe, Bd. 7. Steinbach/Ts.: Apelt

Lee, Dwight R. (1989): »Less than unanimous agreeement on the reason for agreeement: Comment.« In: *PC,* 62, S. 83-87

Lehner, Franz (1981): *Einführung in die Neue Politische Ökonomie.* Königstein/Ts.: Athenäum

Leonard, Dick (1989): *Das EG-Handbuch.* Frankfurt a.M.: Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH Informationsdienste

Liberatore, Angela (1989): *EC Environmental Research and EC Environmental Policy. A Study in the utilization of knowledge for regulatory purposes.* EUI Working Paper Nr. 89/407. Badia Fiesolana: Europäisches Hochschulinstitut

Lietzmann, Kurt (1988): »Die neuen Umweltbestimmungen im EWG-Vertrag.« In: *Europäisches Umweltrecht und europäische Umweltpolitik 1988,* S. 163-181

Lohse, Siegbert (1989): *Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaften auf dem Gebiet des Umweltschutzes (Stand 1. Dezember 1988).* Texte 7/89. Berlin: Umweltbundesamt

Long, Ngo van/Siebert, Horst (1991): »Institutional Competition versus ex-ante Harmonization: the Case of Environmental Policy.« In: *Journal of Institutional and Theoretical Economics,* 147, S. 296-311

Lutz, Robert A. (1985): »Strukturpolitische Probleme der Kfz-Industrie aus der Sicht eines in Europa in mehreren Ländern tätigen Konzerns.« In: Röper 1985, S. 13-52

Mackie, T.T./Craig, F.W.S. (1985): *Europe Votes 2. European Parliamentary Election Results 1979-1984.* Parliamentary Research Services. Chichester: Unwin

Mager, Norbert (1981): *Kraftfahrzeug und Umwelt - auch ein ökonomisches Problem.* Materialien zur Sicherung einer gesamtwirtschaftlich rationalen Verkehrs- und Wirtschaftspolitik, Schriftenreihe des VDA Nr. 35. Frankfurt a.M., September 1981

»Magermotor vs. Katalysator. Ein Konflikt zwischen England und der Bundesrepublik.« In: *WZB-Mitteilungen,* 54, Dezember 1991, S. 12-16

Matthes, Dieter (1988): »Einheitliche europäische Vorschriften für die Fahrzeugtechnik.« In: *Zeitschrift für Verkehrssicherheit,* 34, S. 26-33

Matzka, Rudolf (1982): *Struktur und Interpretation der elementaren Nutzen- und Verhandlungstheorie. Eine metaökonomische Analyse.* Dissertation. Berlin: Günter Marchal und Hans-Jochen Matzenbacher Wissenschaftsverlag

Mayer-Tasch, Peter Cornelius (Hg.) (1986): *Die Luft hat keine Grenzen. Internationale Umweltpolitik: Fakten und Trends.* Frankfurt a.M.: Fischer

McLoughlin, J. (Hg.) (1982): *The Law and Practice Relating to Pollution Control in the Member States of the European Communities.* Länderbände, 2. Aufl. London: Graham & Trotman

McLoughlin, J. (Hg.) (1986): *The Law and Practice Relating to Pollution Control in the Member States of the European Communities: Recent Developments.* London: Graham & Trotman

Meessen, Karl Matthias (Hg.) (1980): *Verbände und europäische Integration.* Baden-Baden: Nomos

Mehr Umweltschutz für weniger Geld. Einsatzmöglichkeiten und Erfolgschancen ökonomischer Anreizsysteme in der Umweltpolitik, hrsg. von Gunter Schneider und Rolf-Ulrich Sprenger. Ifo-Studien zur Umweltökonomie 4. München

Mentz, Ulrich (1985): »The Luxemburg compromise: A death warrant for Europe's forests?« In: *Forum-Council of Europe*, H. 3, S. VII

Mertens, Meinolf (1987): »Ökologische Impulse für die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik.« In: *Umweltschutz über Grenzen hinweg 1987*, S. 30-33

Metz, Norbert (1984): »Personenwagen-Abgasemissionen im Spurenbereich.« In: *Automobiltechnische Zeitschrift*, 86, S. 425-430

Meyer, Heino von (1983): »Wirkungslose Umweltpolitik - umweltwirksame Agrarpolitik. Überlegungen zum Verhältnis beider Politiken in der Europäischen Gemeinschaft.« In: *ZfU*, 6, S. 363-387

Möller, Hans/Osterkamp, Rigmar/Schneider, Wolfgang (1981): *Umweltökonomik. Ein Überblick zur Einführung in die ökonomische Analyse von Umweltproblemen.* Königstein/Ts.: Athenäum

Moench, Christoph (1989): »Die Fahrverbotsregelungen der Smog-Verordnungen auf dem Prüfstand des EG-Rechts.« In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1989*, S. 335-338

Moltke, Heinrich von (1984): »Grenzüberschreitende Umweltbelastungen im Europäischen Gemeinschaftsrecht.« In: *Grenzüberschreitender Umweltschutz in Europa 1984*, S. 11-26

Moltke, Konrad von (1979): »Europäische Umweltpolitik.« In: *ZfU*, 2, S. 77-92

Moltke, Konrad von (1984): »Europäische Umweltpolitik.« In: *Pipers Wörterbuch zur Politik*, Bd. 3, S. 259-263

Moltke, Konrad von (1984a): »Umweltschutzpolitik.« In: Weidenfeld/Wessels 1983, S. 172-177

Mülder, Dietrich (1988): »Zur Waldschadenssituation.« In: *Die Waldschäden 1988*, S. 6-19

MURL (1990): *EG-Binnenmarkt: Eine Herausforderung für den Umweltschutz.* Fachkonferenz des Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen in Zusammenarbeit mit dem Ifo-Institut, München, am 27.2.1989 in Düsseldorf. Düsseldorf

Neumann, John von/Morgenstern, Oskar (unter Mitwirkung von F. Docquier) (1943): *Spieltheorie und wirtschaftliches Verhalten.* Hrsg. von F. Sommer, übersetzt von M. Leppig nach der 3. Aufl. von 1953. Würzburg 1961: Physica

Nicolaysen, Gert (1988): »Environmental policy before the Single European Act.« In: Schwarze/Schermers 1988, S. 11-115

Niederleithinger, Ernst (1985): »Struktur und Wettbewerb in der Automobilindustrie aus der Sicht des Bundeskartellamts.« In: Röper 1985, S. 129-184

Oberender, Peter (Hg.) (1984): *Marktstruktur und Wettbewerb in der Bundesrepublik Deutschland. Branchenstudien zur deutschen Volkswirtschaft.* München: Vahlen

Obländer, Kurt/Abthoff, Jörg/Schuster, Hans-Dieter (1984): *Der Dreiwegkatalysator - eine Abgasreinigungstechnologie für Kraftfahrzeuge mit Ottomotoren.* Unv. Ms. Untertürkheim, März 1984

Offermann-Clas, Christel (1981): »Das Abfallrecht der Europäischen Gemeinschaften.« In: *DVBL*, 96, S. 125-113

Offermann-Clas, Christel (1983): »Die Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaften im Umweltschutz.« In: *ZfU*, 1983, S. 47-64

Oliveira, Ulrich Jessurun d' (1988): »Single European Act (SEA) and environmental policy - some questions.« In: Schwarze/Schermers 1988, S. 123-125

Olschowy, Gerhard (1987): »Umweltschutz kennt keine Grenzen - Gedanken zum Europäischen Umweltjahr 1987.« In: *Schriftenreihe des Deutschen Rates für Landespflege*, H. 53, S. 206-211

Öser, Polat/Brandstetter, Walter (1984): »Grundlagen zur Abgasreinigung von Ottomotoren mit der Katalysatortechnik.« In: *Motortechnische Zeitschrift*, 45, S. 201-206

Peet, Gerard (1988): »Umweltpolitik zum Schutz der Nordsee: EG und andere Initiativen.« In: Tudyka 1988, S. 273-280

Pernice, Ingolf (1989): »Kompetenzordnung und Handlungsbefugnisse der Europäischen Gemeinschaften auf dem Gebiet des Umwelt- und Technikrechts.« In: *Umwelt- und Technikrecht 1989,* S. 9-64

Perrin-Pelletier, François (1989): »The European Automobile Industry in the Context of 1992.« In: *European Affairs,* 1989, S. 85-95

Petersen, Rudolf (1984): »Ein wirksamer, aber langwieriger Weg. Abgasverminderung durch Katalysatoren.« In: Vahrenholt 1984, S. 89-112

Pianowski, Marian/Stepniak, Andrzej (1988): »Die Koordinierung der Umweltpolitik der EG.« In: Tudyka 1988, S. 175-183

Platzer, Hans (1984): »Europäische Verbände.« In: *Pipers Wörterbuch zur Politik,* Bd. 3, S. 265-270

Prinz, Bernhard (1984): »Katastrophe nach Sonnenschein. Ozon aus dem Abgas - der neu entdeckte Waldkiller.« In: Vahrenholt 1984, S. 19-36

Prinz, Bernhard/Krause, G.H.-M./Stratmann, H. (1982): *Waldschäden in der Bundesrepublik.* LIS-Berichte Nr. 28. Essen: Landesanstalt für Immisssionsschutz des Landes Nordrhein-Westfalen

Prinz, Bernhard/Krause, G.H.M./Jung, K.-D (1985): »Untersuchungen der LIS Essen zur Problematik der Waldschäden.« In: Kortzfleisch 1985, S. 143-194

Prittwitz, Volker (1983): »Europäische Zusammenarbeit in der Luftreinhaltung.« In: *ZfU,* 6, S. 117-132

Prittwitz, Volker (1984): *Umweltaußenpolitik. Grenzüberschreitende Luftverschmutzung in Europa.* Frankfurt a.M., New York: Campus

Prittwitz, Volker (1986): »Die Luft hat keine Grenzen - das Problem der weiträumigen Luftverschmutzung.« In: Mayer-Tasch 1986, S. 61-70

Prittwitz, Volker (1986a): »Umweltschutzpolitik.« In: Weidenfeld/Wessels 1985, S. 183-191

Rehbinder, Eckard/Stewart, Richard (1985): *Environmental Protection Policy.* Vol. 2 of Integration Through Law. Europe and the American Federal Experience. Berlin, New York: Walter de Gruyter

Rehbinder, Eckard (1990): »Rechtliche Rahmenbedingungen der EG-Umweltpolitik: Korrektiv für die ökologischen Folgen des Binnenmarktes?« In: MURL 1990, S. 73-81

Rehfuess, Karl-Eugen (1988): »Übersicht über die bodenkundliche Forschung im Zusammenhang mit den neuartigen Waldschäden.« In: *Die Waldschäden 1988,* S. 20-45

Reichel, Peter (Hg.) (1984): *Politische Kultur in Westeuropa. Bürger und Staaten in der Europäischen Gemeinschaft.* Frankfurt a.M., New York: Campus

Reinalda, Bob (1988): »Gewerkschaften und Umweltpolitik in Westeuropa. Eine Bestandsaufnahme am Beispiel der niederländischen Gewerkschaftsbewegung und des Europäischen Gewerkschaftsbundes.« In: Tudyka 1988, S. 249-272

Renner, Günter (1987): »Umweltschutz in Europa am Beispiel Rhein, am Beispiel Katalysator. Unterrichtsmaterial für die Sekundarstufe II.« In: *Europäische Themen im Unterricht 1987,* S. 93-144

Reuter, Edzard (1985): »Kostenrelevante Wettbewerbsfaktoren der Automobilindustrie im internationalen Vergleich.« In: Röper 1985, S. 185-212

Robertshaw, Paul (1984): »Water Pollution Control - Problems of Harmonization in EEC States.« In: *Journal of Planning and Environmental Law,* 1974, S. 642-645

Roelants du Vivier, François (1988): »Gegner oder Partner: Agrarpolitik und Umweltschutz.« In: Gündling/Weber 1988, S. 43-54

Röper, Burkhardt (Hg.) (1985): *Strukturpolitische Probleme der Automobil-Industrie unter dem Aspekt des Wettbewerbs.* Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. 151. Berlin: Duncker & Humblot

Roqueplo, Philippe (1988): *Pluies acides: menaces pour l'Europe.* Paris: Economica
Sabais, Roland (1983): *Umweltökonomische Aspekte der Reduzierung von Schadstoffemissionen von Personenkraftwagen mit Verbrennungsmotoren.* Unv. Diplomarbeit. München
Salzwedel, Jürgen (1988): »Richtlinien der EG auf dem Gebiet des Gewässerschutzes und neuere Entwicklungen im deutschen Recht.« In: *Europäisches Umweltrecht und europäische Umweltpolitik 1988,* S. 77-97
Sasse, Christoph (1975): *Regierungen, Parlamente, Ministerrat. Entscheidungsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft.* Bonn: Europa Union
Scharpf, Fritz W. (1980): »Positive Regionalisierung der Grenzwerte und Kombination mit Emissionsabgabe.« In: *Informationen zur Raumentwicklung,* H. 9/10, S. 504 f.
Scharpf, Fritz W. (1985): »Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich.« In: *PVS,* 26, S. 323-356
Scharpf, Fritz W. (1988): »Inflation und Arbeitslosigkeit in Westeuropa. Eine spieltheoretische Interpretation.« In: *PVS,* 29, S. 6-41
Schrama, Geerten J.I. (1994): »Car Exhaust Gas Regulation in the Netherlands.« In: Jänicke/Weidner 1994
Scheuer, Hans (1982): »Aktuelle Probleme der Durchführung der EG-Gewässerschutzrichtlinien in den Mitliedstaaten der Gemeinschaft.« In: *ZfU,* 5, S. 65-84
Scheuing, Dieter H. (1989): »Umweltschutz auf der Grundlage der Einheitlichen Europäischen Akte.« In: *Europarecht,* 1989, S. 152-192
Schiffer, Hans-Wilhelm (1981): »Internationaler Vergleich von Mineralölmarktstrukturen und -politiken. Vergleich zwischen den Ölmärkten der Bundesrepublik Deutschland, Frankreichs, Großbritanniens und Italiens.« In: *Zeitschrift für Energiewirtschaft,* 1981, S. 12-29
Schleicher, Ursula (1987): »Risiken-Unfälle-Lösungen.« In: *Umweltschutz über Grenzen hinweg 1987,* S. 14-17
Schleicher, Ursula (1989): »Europa auf dem Weg zur Kultur des Umweltschutzes. Europäische Umweltpolitik für die neunziger Jahre.« In: *Politische Studien,* 40, H. 304, S. 166-176
Schleicher, Ursula (1989a): »Lebensmittel aus europäischen Landen - Die Angst ißt mit.« In: Keller/Löffler 1989, S. 75-80
Schlösser, Pierre (1972): »Eine europäische Umweltpolitik.« In: *Umweltpolitik in Europa 1972,* S. 259-274
Schmid, Gerhard (1987): »Das umweltfreundliche Auto: Auf der ›Achterbahn‹ nationaler Interessen.« In: *Umweltschutz über Grenzen hinweg 1987,* S. 36-39
Schmitt von Sydow, Helmut (unter Mitarbeit von Georg Rosenbach) (1980): *Organe der erweiterten Europäischen Gemeinschaften - Die Kommission.* Baden-Baden: Nomos
Schmitt, Peter A. (1986): *Lexikon der Katalysatortechnik. Abgasreinigung in Kraftfahrzeugen.* Wiesbaden: Brandstetter
Schneider, Gunter/Sprenger, Rolf-Ulrich (1990): »Mehr Umweltschutz in der EG - aber wie? Überlegungen zu einer neuen Strategie der Gemeinschaft beim Einsatz umweltpolitischer Instrumente.« In: *Ifo-Schnelldienst,* 43, H. 16/17, S. 15-32
Schneider, Gunter (1983): »Umweltpolitik in der Europäischen Gemeinschaft.« In: Günter Kunz (Hg.): *Die ökologische Wende. Industrie und Ökologie - Feinde für immer?* München: dtv, S. 226-246
Schneider, Gunter (1984): »Die europäische Umweltpolitik steht noch vor der Bewährung: Von der Reglementierung über die Implementation zur tatsächlichen Umweltverbesserung.« In: *Mehr Umweltschutz für weniger Geld 1984,* S. 601-642
Schneider, Gunter (1984a): »›Mehr Umweltschutz für weniger Geld‹ - Überlegungen der EG-Kommission zum Seminarthema.« In: *Mehr Umweltschutz für weniger Geld 1984,* S. 9-22
Schneider, Gunter (1985): »Environmental protection and employment policy.« In: *Forum-Council of Europe,* H. 3, S. XV-XVI

Schneider, Gunter (1987): »Natur- und Umweltschutz als grenzüberschreitendes Problem - Festansprache.« In: *Schriftenreihe des Deutschen Rates für Landespflege,* H. 53, S. 193-198

Schrenk, Gundolf (1990): »Mitgliedstatliche und gemeinschaftliche Handlungsebene in der europäischen Umweltpolitik.« In: *Natur + Recht,* 12, S. 391-395

Schroeder, Meinhard (1986): »Waldschäden als Problem des internationalen und europäischen Rechts.« In: *DVBl,* 101, S. 1173-1180

Schröder, Meinhard (1989): »Instrumente zur Bekämpfung der neuartigen Waldschäden nach deutschem und europäischem Gemeinschaftsrecht.« In: *Umwelt- und Planungsrecht,* 1989, S. 49-59

Schröder, Meinhard (1990): »Grundfragen des europäischen Abfallrechts.« In: *Wirtschaft und Verwaltung,* 1990, S. 118-137

Schultze, Rainer-Olaf (1983): »Föderalismus.« In: *Pipers Wörterbuch zur Politik,* Bd. 2, S. 93-106

Schwarze, Jürgen/Bieber, Roland (1985): *Das europäische Wirtschaftsrecht vor den Herausforderungen der Zukunft.* Beiträge zu einem wirtschaftsrechtlichem Symposium des Instituts für Integrationsforschung der Stiftung Europa-Kolleg Hamburg am 7./8.6.1985. Baden-Baden: Nomos

Schwarze, Jürgen/Schermers, Henry G. (1988): *Structure and Dimensions of European Community Policy. Structure et dimensions des politiques communautaires.* Baden-Baden: Nomos

Schweikl, Rüdiger (1984): »Bleifreies Benzin: Erfahrungsbericht vom Modellversuch München.« In: Zimmermann/Hucke 1984, S. 76-82

Schweitzer, Michael/Hummer, Waldemar (1980): *Europarecht. Das institutionelle Recht der Europäischen Gemeinschaften.* Das materielle Recht der EWG. Frankfurt a.M.: Alfred Metzner

Searles, Robert A. (1987): »The Application of Autocatalysts for Emission Control for Small Cars and at Higher Speeds.« In: Taschner 1987, S. 34-50

Seeberger, Jürgen/Teufel, Dieter (1986): *Wirksamkeitsanalyse emissionsmindernder Maßnahmen. Schwefeldioxid - Stickoxide.* IFEU-Bericht Nr. 40, 1.-3. Aufl. Heidelberg, Mai 1985-Januar 1986

Seidel, Martin (1989): »Umweltrecht der EG: Träger oder Hemmnis des Fortschritts?« In: *DVBl,* 104, S. 441-448

Selten, Reinhard (1971): »Anwendungen der Spieltheorie auf die politische Wissenschaft.« In: Hans Maier/Klaus Ritter/Ulrich Matz (Hg.): *Politik und Wissenschaft.* München: Beck, S. 287-320

Sevenster, H.G. (1989): »Van schone auto's en EEG-dingen, die voorbij gaan.« In: *Nederlands Juristenblad,* 1989, S. 556-561

Shapley, Lloyd S. (1953): »A value for n-person games.« In: *The Shapley Value 1988,* S. 31-40

Shapley, Lloyd S./Shubik, Martin (1954): »A method for evaluating the distribution of power in a committe system.« In: *The Shapley Value 1988,* S. 41-48

(The) Shapley Value (1988): *Essays in honor of Lloyd S. Shapley.* Hrsg. von Alvin E. Roth. Cambridge, New York, New Rochelle: Cambridge University Press

Sheate, W.R./Macrory, R.B. (1989): »Agriculture and the EC Environmental Assessment Directive: Lessons for Community Policy Making.« In: *Journal of Common Market Studies,* 28, S. 68-81

Siebert, Horst (unter Mitarbeit von Wolfgang Vogt) (1976): *Analyse der Instrumente der Umweltpolitik.* Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel Bd. 80. Göttingen: Otto Schwarz & Co

Simons, Jos (1988): »Gesellschaftliche Interessen und und Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft (EG). Zum Stand der wissenschaftlichen Diskussion.« In: Tudyka 1988, S. 185-201

Sinclair, Stuart W. (1983): *The World Car.* New York: Facts on File Publications

Soell, H. (1990): »Überlegungen zum europäischen Umweltrecht.« In: *Natur + Recht,* 12, S. 155-161

Sönnichsen, Ferdinand (1989): »Umweltschutz als Gemeinschaftsaufgabe der EG - Konsequenzen für mitgliedstaatliche Eigenständigkeit.« In: *ZfU,* 12, S. 111-125

Spohn, Wolfgang (1982): »How to Make Sense of Game Theory.« In: Wolfgang Stegmüller/Wolfgang Balzer/Wolfgang Spohn (Hg.): *Studies in Contemporary Economics,* Vol. 2: Philosophy of Economics. Berlin, Heidelberg, New York: Springer, S. 239-270

Sprenger, Rolf-Ulrich (1990): »Die Vollendung des EG-Binnenmarktes aus der Sicht des Umweltschutzes.« In: MURL 1990, S. 25-65

Sprenger, Rolf-Ulrich (1990a): »Die EG muß auch eine Umweltschutzgemeinschaft werden. Zur ökologischen Dimension der Vollendung des Binnenmarkts.« In: *Ifo-Schnelldienst,* 43, H. 5/6, S. 31-51

Städtetag '87 (1987): *Städte für eine bessere Umwelt.* Vorträge, Aussprachen und Ergebnisse der 24. ordentlichen Hauptversammlung des Deutschen Städtetages vom 2. bis 4. Juli 1987 in Köln. Köln: Kohlhammer

Stammen, Theo (1988): »Das Phänomen des europäischen Regionalismus.« In: Landesparlamente 1988, S. 163-185

Stauffenberg, Franz Ludwig Graf (1989): »Defizite der Politischen Gemeinschaft.« In: *Politische Studien,* 40, H. 304, S. 200-208

Steierwald, G./Zackor, H./Herkt, S. (1982): *Energieeinsparung durch Begrenzung der Höchstgeschwindigkeit auf Autobahnen auf der Grundlage von Verkehrsdaten des Jahres 1980.* Gutachten im Auftrag der Daimler-Benz AG. Stuttgart, April 1982

Straffin, Philip D. Jr. (1988): »The Shapley-Shubik and Banzhaf power indices as probabilities.« In: The Shapley Value 1988, S. 71-82

Strübel, Michael (1988): »Umweltpolitik in Europa.« In: *Aus Politik und Zeitgeschichte,* Beilage zur Wochenzeitung DAS PARLAMENT B 27/88, S. 15-28

Suntum, Ulrich van (1984): »Das Autoabgasproblem - ein Plädoyer für eine ökonomische Lösung.« In: *Wirtschaftsdienst,* 64, S. 615-621

Suntum, Ulrich van (1985): »Tempo 100 - Umweltschutz auf Abwegen.« In: *Wirtschaftsdienst,* 65, S. 571-576

Taschner, Karola (Hg.) (1987): *Report of the International Seminar »The Clean Car, A Challenge for Europe«,* London, 12.3.1987, veranstaltet vom Europäischen Umweltbüro in Zusammenarbeit mit Friends of the Earth Ltd.

Taylor, D./Diprose, G./Duffy, M. (1986): »EC Environmental Policy and the Control of Water Pollution: The Implementation of Directive 76/464 in Perspective.« In: *Journal of Common Market Studies,* 24, S. 225-246

Teufel, Dieter (1984): *Wirksamkeitsanalyse stickoxidmindernder Maßnahmen.* IFEU-Bericht Nr. 35, 1. und 2. Aufl. Heidelberg, September und Oktober 1984

Teufel, Dieter (1988): »Versäumnisse der Bundesregierung.« In: *Zeitschrift für angewandte Umweltforschung,* 1, S. 10-16

Teunissen, P.J.M. (1988): »Die EG-Umweltpolitik aus der Sicht des Zentralverbandes Niederländischer Unternehmen.« In: Tudyka 1988, S. 203-211

Thiel, Elke (1989): *Die Europäische Gemeinschaft. Vom Gemeinsamen Markt zur Europäischen Union.* München: Bayerische Landeszentrale für Politische Bildungsarbeit

Traube, Klaus (1984): »Viel Gewinn mit wenig Aufwand. Auswirkungen eines Tempolimits auf den Menschen.« In: Vahrenholt 1984, S. 59-88

Traube, Klaus (1984a): »›Verkehr 2000‹. Eine konkrete Vision.« In: Vahrenholt 1984, S. 167-176

Tudyka, Kurt (Hg.) (1988): *Umweltpolitik in Ost- und Westeuropa.* Opladen: Leske + Budrich

Umwelt- und Technikrecht (1989): *Umwelt- und Technikrecht in den Europäischen Gemeinschaften - Antrieb oder Hemmnis?* 4. Trierer Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht vom 21.-23.9.1988. Umwelt- und Technikrecht, Bd. 7. Düsseldorf: Werner

Umweltpolitik in Europa (1972): *Referate und Seminarergebnisse des 2. Symposiums für wirtschaftliche und rechtliche Fragen des Umweltschutzes an der Hochschule St. Gallen*, 31.10. bis 2.11.1972. Hrsg. von Christopher Horn, Martin P. von Walterskirchen und Jörg Wolff. München, Bern: BLV

Umweltschutz über Grenzen hinweg (1987): *Initiativen des Europäischen Parlaments.* Hrsg. von Informationsbüro des Europäischen Parlaments. Bonn, September 1987

Uppenbrink, Martin/Hülsmann, Wulf (1985): »Umweltverträgliche Verkehrsstrukturen - Von Einzelmaßnahmen zum integrierten Umweltschutz.« In: *Verkehr und Umwelt 1985,* S. 17-26

Urff, Winfried von (1988): »Umweltschutz und europäische Agrarpolitik.« In: *Europäisches Umweltrecht und europäische Umweltpolitik 1988,* S. 103-124

Usher, John A. (1988): »The gradual widening of European Community policy on the basis of Articles 100 and 235 of the EEC Treaty.« In: Schwarze/Schermers 1988, S. 25-36

Vahrenholt, Fritz (Hg.) (1984): *Tempo 100 - Soforthilfe für den Wald? Spiegel-Buch.* Reinbek: Rowohlt

Vahrenholt, Fritz (1984a): »Tempo 100. Zeichen einer ökologischen Wende.« In: Vahrenholt 1984, S. 7-18

Verkehr und Umwelt (1985): *Mit Vollgas in die Sackgasse oder Verkehrspolitik in Verantwortung für die Schöpfung?* Tagung zum Themenkreis »Verkehr und Umwelt« vom 8.-10.2.1985 in der Evangelischen Akademie Tutzing. Tutzinger Materialien Nr. 18. Tutzing

Vittinghoff, Kurt (1987): »Neue Umwelttechnologien: Jobkiller oder Arbeitsplatz-Magnet?« In: *Umweltschutz über Grenzen hinweg 1987,* S. 42-45

Vorwerk, Axel (1990): *Die umweltpolitischen Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten nach Inkrafttreten der EEA.* Europarecht-Völkerrecht, Bd. 34. München: V. Florentz

Voss, Rüdiger von (1980): »Arbeitgeberverbände und Europäische Integration. Zur Vertretung wirtschaftlicher Interessen in Europa.« In: Meessen 1980, S. 87-102

Wagner, Jörg (1990): »Der Entwurf der Richtlinie ›Fauna, Flora, Habitat‹ der Europäischen Gemeinschaft (88/C 247/03) - gemeinschaftsrechtliche Vorgaben für den nationalen Habitat- und Artenschutz.« In: *Natur + Recht,* 12, S. 396-402

Wahlatlas Europa (1988): *Wahlen und Abstimmungen in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft.* Braunschweig: Höller und Zwick

Die Waldschäden (1988): Einführung in die Problematik, Blick in den Waldboden, Schadensentwicklung 1984-1987. Beiträge zur Lebensqualität, H. 20. Siegen: Wilhelm-Münker-Stiftung

Walsh, Michael P. (1983): *Die Vorteile der Verwendung von bleifreiem Benzin und Katalysatoren zur Kontrolle der Abgase von Fahrzeugen.* Unv. Ms. Arlington, Virginia, Oktober 1983

Walsh, Michael P. (1985): *Auswirkungen der Vorschläge für die KFZ-Grenzwerte der EG-Kommission vom 5.6.1985 auf die Umwelt Europas.* Unv. Ms. Arlington, Virginia, Juni 1985

Walsh, Michael P. (1985a): *Emission Standards for Europe.* Unv. Ms. Arlington, Virginia, April 1985

Walsh, Michael P. (1987): »Motor Vehicle Air Pollution Control in Europe: an Overview.« In: Taschner 1987, S. 18-33

Walsh, Michael P. [1989]: *Recommended Standards for Europe under the Combined Urban and Extra Urban Cycle (Cycle A).* Unv. Ms.: Arlington, Virginia, o.J. [1989]

Watson, Ann Y./Bates, Richard R./Kennedy, Donald (1988): *Air Pollution, the Automobile, and Public Health.* Washington, D.C.: National Academy Press

Weber, Beate (1985): »Umwelt und europäische Wirtschaft.« In: Schwarze/Bieber 1985, S. 135-160

Weber, Beate (1987): »Aktive Umweltpolitik - neues Markenzeichen für ein Europa der Bürger.« In: *Umweltschutz über Grenzen hinweg 1987,* S. 7-11

Weber, Beate (1988): »Die ungeliebte Gemeinschaft - Über den Umgang mit europäischer Umweltpolitik.« In: Gündling/Weber 1988, S. 3-20

Weber, Beate (1989): »Das umweltfreundliche Auto - im Zick-Zack-Kurs durch Europa.« In: Keller/Löffler 1989, S. 81-88

Weber, Beate (1990): »EG-Binnenmarkt und Umweltschutz aus der Sicht des Europäischen Parlaments.« In: MURL 1990, S. 67-72

Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.) (1984 ff.): *Jahrbuch der Europäischen Integration,* Jahrgänge 1983, 1984, 1985, 1986/87, 1987/88, 1988/89, 1989/90. Bonn: Europa Union

Weidner, Helmut/Knoepfel, Peter (1981): »Implementationschancen der EG-Richtlinie zur SO2-Luftreinhaltepolitik. Ein kritischer Beitrag zur Internationalisierung von Umweltpolitik.« In: *ZfU,* 4, S. 27-68

Weidner, Helmut (1989): *A Survey of Clean Air Policy in Europe.* Discussion paper FS II 89-301. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

Weidner, Helmut (1990): »Entwicklungstendenzen der EG-Umweltpolitik: Bilanz und Prognose aus politikwissenschaftlicher Sicht.« In: MURL 1990, S. 83-90

Weiersmüller, Rudolf (1971): »Zur Machtverteilung in den Gremien der EG.« In: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik,* 107, S. 463-469

Weimann, Joachim (1990): *Umweltökonomik. Eine theorieorientierte Einführung.* Berlin, Heidelberg, New York: Springer

Weinstock, Ulrich (1983): »Nur eine europäische Umwelt? Europäische Umweltpolitik im Spannungsverhältnis von ökologischer Vielfalt und ökonomischer Einheit.« In: *ZfU,* 6, S. 1-46

Weizsäcker, Ernst Ulrich von/Schreiber, Helmut (1988): »Luftreinhaltung - Der schwierige Konsens.« In: Gündling/Weber 1988, S. 163-172

Weizsäcker, Ernst Ulrich von (1987): »Europäische Umweltpolitik - Ansätze, Wege und Ziele.« In: Calließ/Lob 1987, S. 179-186

Wentzel, J.S. (1966): *Elemente der Spieltheorie.* Kleine Naturwissenschaftliche Bibliothek, Reihe Mathematik, Bd. 1. Leipzig: Teubner

Westheide, Eberhard (1987): *Die Einführung bleifreien Benzins und schadstoffarmer Pkw in der Bundesrepublik Deutschland mit Hilfe ökonomischer Anreize.* Umweltpolitische Effizienz sowie wettbewerbs- und außenhandelspolitische Implikationen der Umstellung der Märkte für Benzin und Personenkraftwagen. Luftreinhaltung in Forschung und Praxis Bd. 4. Berlin: Erich Schmidt

White, Lawrence J. (1982): *The Regulation of Air Pollutant Emissions from Motor Vehicles.* Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research

Wicke, Lutz (1982): »Ein beschäftigungswirksames Umweltprogramm für die Europäische Gemeinschaft?« In: *ZfU,* 5, S. 281-293

Windhoff-Héritier, Adrienne (1987): *Policy-Analyse. Eine Einführung.* Frankfurt a.M., New York: Campus

Winkler, Wolfgang (1988): »Umweltschutz, europäische Agrarpolitik und europäisches Agrarrecht.« In: *Europäisches Umweltrecht und europäische Umweltpolitik 1988,* S. 125-132

Winter, Gerd (1988): »Der Schutz der Nordsee als Problem internationaler Übereinkommen und EG-Richtlinien.« In: *Natur + Recht,* 6, S. 265-272

Winter, Gerd (1989): »Die Vereinbarkeit des Gesetzentwurfs der Bundesregierung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 29.6.1988 mit der EG-Richtlinie 85/337 und die Direktwirkung dieser Richtlinie.« In: *Natur + Recht,* 11, S. 197-204

Wolf, Dieter (1985): »Strukturpolitische Probleme in der Kfz-Industrie aus der Sicht des Bundesministeriums für Wirtschaft.« In: Röper 1985, S. 229-242

Wolf, Winfried (1986): *Auto-Krieg. Konzerne rüsten für die Zukunft.* Hamburg: Konkret Literatur Verlag

Woyke, Wichard (1984): »Kommission der Europäischen Gemeinschaften.« In: *Pipers Wörterbuch zur Politik,* Bd. 3, S. 363-369

Würtenberger, Thomas (1980): »Die Verbändeproblematik aus europarechtlicher und integrationstheoretischer Sicht.« In: Meessen 1980, S. 29-43

Zellentin, Gerda (1982): »Sozialökonomische Bedingungen einer ›harmonischen Entwicklung des Wirtschaftslebens‹ (Artikel 2, EWGV) in der Europäischen Gemeinschaft (EG).« In: *ZfU,* 5, S. 1-30

Zellentin, Gerda (1987): »Ökologie und Ökonomie in europäischer Dimension. Möglichkeiten und Grenzen einer Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft.« In: *Europäische Themen im Unterricht 1987,* S. 11-22

Zeller, Gerhard (1985): »Die steuerliche Förderung des schadstoffarmen Autos.« In: *Deutsche Steuer-Zeitung,* 73, S. 523-533

Zielinska-Glebocka, Anna (1988): »Umweltpolitik und ökonomische Anpassung in der Europäischen Gemeinschaft.« In: Tudyka 1988, S. 157-173

Zimmermann, Friedrich (1986): *Umweltpolitik in Wort und Tat.* Stuttgart: Kohlhammer

Zimmermann, Monika/Hucke, Jochen (Hg.) (1984): *Umweltschutz - was können Gemeinden tun?* Basel, Boston, Stuttgart: Birkhäuser

Quellenverzeichnis

Zitate und Verweise auf amtliche Dokumente, statistische Quellen, graue Literatur, Broschüren und ähnliches werden in den Anmerkungen mit der Abkürzung der herausgebenden Institution, Kurztitel und Jahr angegeben (z.B. KOM: 10 Jahre Umweltpolitik 1984, S. 30), in Einzelfällen auch nur mit Kurztitel. Im Quellenverzeichnis sind diese Veröffentlichungen in der Regel unter der herausgebenden Institution oder Organisation aufgeführt, in Einzelfällen auch alphabetisch unter dem Titel. Dokumenten-Reihen und Rechtsquellen werden im Quellenverzeichnis mit den vollständigen bibliographischen Angaben aufgeführt, in der Anmerkung abgekürzt (z.B. EP: Sitzungsdokumente, Dok. KOM (92) 23 endg.) mit Nummern und gegebenenfalls Fundstelle im Amtsblatt zitiert. Zeitungsartikel, Pressemitteilungen, kleinere Broschüren und Faltblätter, Aktenstücke von Behörden, Parlamenten und Verbänden werden in den Anmerkungen vollständig angegeben und nicht in das Quellenverzeichnis aufgenommen.

ADAC: ADAC und Umwelt. Dokumentation über Aktivitäten im ADAC, anläßlich der Hauptversammlung 1989 [München 1989]

ADAC: Verkehrs- und Unfallentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland 1970-1988, Abt. Straßenverkehr, Verkehr und Unfälle 12. 3., überarbeitete Aufl. München 1989

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Anhang Verhandlungen des Europäischen Parlaments, ABl. EP 1968 ff.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Fundstellennachweis des geltenden Gemeinschaftsrechts, Bd. I und Bd. II, 15. Ausgabe. Brüssel, Lxemburg 1990

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilungen und Bekanntmachungen, ABl. C 1968 ff.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Rechtsvorschriften, ABl. L 1968 ff.

ANEP 90: Jahrbuch der europäischen Erdölindustrie, 23. Ausgabe. Hamburg, Wien: Urban 1990

ARAL Aktiengesellschaft: Aral-Verkehrstaschenbuch 1989/90 und 1991/92. Bochum, Juni 1989 und 1991

ARAL Aktiengesellschaft: Geschäftsberichte 1984 bis 1989. Hamburg

Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen e.V.: 8. Umweltforum. Auto und Umwelt. Abschlußbericht über das 8. Umweltforum am 20. November 1980 in Mainz. Schriftenreihe »Das Umweltgespräch« Nr. 19. Bonn 1981

Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen e.V.: Umwelt Forum '80. Auto und Umwelt. Stenographisches Protokoll der Sitzung des 8. Umweltforums am 20. November 1980 in Mainz. Schriftenreihe »Das Umweltgespräch« Nr. 18. Bonn 1981

Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen: Umweltpolitik in Bayern '90: Fortschreibung des Umweltprogramms und Umweltbericht 1990 der Bayerischen Staatsregierung. München, April 1990

Bundesministerium für Forschung und Technologie: Umweltforschung zu Waldschäden. Erste Bilanz der Forschungsförderung. Hrsg. vom BMFT, Ref. Öffentlichkeitsarbeit. Bonn 1984

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Umwelt '90, 7 Bände. Bonn 1990

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hg.): Was Sie schon immer über Auto und Umwelt wissen wollten. 4., verbesserte Auflage. Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz: Kohlhammer 1987

Bundesministerium für Verkehr (Hg.): Verkehr in Zahlen 1988, 17. Jahrgang. Bonn, September 1988

Bundesstelle für Außenhandelsinformation: Spanien - Umweltschutz, von Ladislav Chlumsky, Reihe MI-B. Köln, April 1986

Bundesstelle für Außenhandelsinformation: Umweltschutz weltweit. [Köln] 1986

Deutsche Umweltaktion (Hg.) (1984): Auf dem Weg zum umweltfreundlichen Auto. Abgasminderung und Katalysator im internationalen Vergleich. Broschüre von Wolfgang Goldammer und Rudolf Rummel. Düsseldorf, Dezember 1984

Deutscher Bundestag, Finanzausschuß: Stenographisches Protokoll über die Öffentliche Anhörung des Finanzausschusses am 6.2.1986, 7. Ausschuß, Protokoll Nr. 32 (BT 0764 285)

Deutscher Bundestag, Innenausschuß: Protokoll über die öffentliche Anhörung zu Fragen des Umweltschutzes am 24.10.1983 und am 25.10.1983, Protokoll Nr. 8 und Nr. 9, Teil I und II (BT 234 1283)

Deutscher Bundestag, Innenausschuß: Stenografisches Protokoll über die öffentliche Anhörung zu Fragen des Umweltschutzes am 6.2.1984, Protokoll Nr. 20 (BT 0368 484)

Deutscher Bundestag, Umweltausschuß: Stenographisches Protokoll der 7. Sitzung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit am 29.9.1986, Öffentliche Anhörung von Sachverständigen, Protokoll Nr. 7 (BT 1736 1286)

Deutscher Bundestag: Vierter Immissionsschutzbericht der Bundesregierung, BT-Drs. 11/2714 vom 28.7.1988

Deutscher Städtetag (1984): Bleifreies Benzin und Abgaskatalysatoren, Reihe F: DST-Beiträge zur Wirtschafts- und Verkehrpolitik, H. 6. Köln: Deutscher Städtetag, 1984

Euro-Barometer: Die Öffentliche Meinung in der Europäischen Gemeinschaft, Generaldirektion Information, Kommunikation und Kultur, Nr. 30 (Dezember 1988), Nr. 31 (Juni 1989), Nr. 32 (Dezember 1989), Nr. 33 (Juni 1990). Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen, 1988 bis 1991

Euro-Barometer: Die Öffentliche Meinung in der Europäischen Gemeinschaft, Generaldirektion Information, Kommunikation und Kultur, Trends 1974-1990. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen, 1991

Europa-Recht. Verträge und Erklärungen zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften, Abkommen über gemeinsame Organe, Satzung des Europarates, Menschenrechtskonvention, Einheitliche Europäische Akte, Europawahl-Gesetz, Europaabgeordnetengesetz. Textausgabe mit ausführlichem Sachverzeichnis und einer Einführung von Ernst Steindorff. Beck-Texte. München: dtv

Europäische Dokumentation: Die EG-Kommission und die Verwaltung der Gemeinschaft, Zeitschrift 3/1989. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen, 1989

Europäische Dokumentation: Die Europäische Gemeinschaft und der Umweltschutz, Zeitschrift 3/1987. Brüssel, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen, 1987

Europäische Dokumentation: Der Haushalt der Europäischen Gemeinschaft, Zeitschrift 1/1986. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen, 1986

Europäische Dokumentation: Die Umweltpolitik in der Europäischen Gemeinschaft, Zeitschrift 5/1990. Brüssel, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen, 1990

Europäische Gemeinschaften: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, 1973 ff. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen, 1973 ff.

Europäische Gemeinschaften: Gesamthaushaltspläne der Europäischen Gemeinschaften für die Haushaltsjahre 1973 bis 1991, endgültige Feststellung durch das Europäische Parlament, ABl. L 1973ff

Europäische Gemeinschaften: Haushaltsvademecum der Gemeinschaft, Ausgabe 1989. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen, 1989

Europäisches Parlament, Generaldirektion Wissenschaft: Für Angelegenheiten der Europäischen Gemeinschaft zuständige Organe der Nationalen Parlamente. Sammlung Wissenschaft und Dokumentation, Serie »Nationale Parlamente« Nr. 3. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen, April 1989

Europäisches Parlament, Generaldirektion Wissenschaft: Ausgewählte Daten zur Situation der Umwelt in den Mitgliedstaaten der EG. Sammlung Wissenschaft und Dokumentation, Reihe Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherschutz Nr. 15. Luxemburg, Juli 1990

Europäisches Parlament, Generaldirektion Wissenschaft: Die Tätigkeit des Europäischen Parlaments, Juli 1988-Juni 1989, Dok. PE 133.100

Europäisches Parlament, Generaldirektion Wissenschaft: Das Europäische Parlament und die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaft. Kurzdarstellungen. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen, 1989 (Stand September 1988), Dok. PE 122.000

Europäisches Parlament, Generaldirektion Wissenschaft: Das Europäische Parlament und die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaft. Kurzdarstellungen. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen, 1987 (Stand September 1986), Dok. PE 100.200

Europäisches Parlament, Generaldirektion Wissenschaft: Das Europäische Parlament und die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaft. Kurzdarstellungen. [Luxemburg 1984] (Stand Dezember 1983), Dok. PE 83.000

Europäisches Parlament: Geschäftsordnung, Juni 1987, ergänzt durch die Änderung der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments vom 26.7.1989, 4. Auflage, September 1989

Europäisches Parlament, Generaldirektion Wissenschaft: Geschwindigkeit von Kraftfahrzeugen und deren Schadstoffausstoß - möglicher Zusammenhang, dargestellt anhand von dreizehn Untersuchungen. Unv. Ms. Luxemburg, Januar 1990

Europäisches Parlament: Mitgliederliste vom 12.2.1990. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen, 1990

Europäisches Parlament: Umweltschutz über Grenzen hinweg. Initiativen des Europäischen Parlaments. Bonn: Informationsbüro Bonn-Center, September 1987

Europäisches Parlament, Generaldirektion Wissenschaft: Zuständigkeiten und Befugnisse des Europäischen Parlaments. Sammlung Wissenschaft und Dokumentation, Reihe Politik Nr. 15. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen, Februar 1989

Europäisches Umweltbüro: Report of the International Seminar »The Clean Car, a Challenge for Europe« in London 12th March 1987, organized by the European Environmental Bureau in Association with Friends of the Earth Ltd. [Brüssel 1987]

Ford-Werke AG: Geschäftsberichte 1983 bis 1989. Köln, 1983-1989

Forschungsvereinigung Automobiltechnik e.V: Abgasemissions- und Kraftstoffverbrauchsprognosen für den PKW-Verkehr in der Bundesrepublik Deutschland im Zeitraum von 1970 bis 2000 auf der Basis verschiedener Grenzwertsituationen, Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes und der FAT, durchgeführt vom TÜV Rheinland (Verfasser: Horst Klingenberg und Dietrich Schürmann). FAT-Schriftenreihe Nr. 45. Frankfurt a.M., Juni 1985

Generalsekretariat des Rates: Leitfaden des Rates der Europäischen Gemeinschaften, II/1988. Brüssel, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 1988

IG Metall: Auto, Umwelt und Verkehr. Umsteuern, bevor es zu spät ist! Schriftenreihe der IG Metall Nr. 122. Frankfurt a.M. [1990]

Institut für Energie- und Umweltforschung: Die Entwicklung der Schadstoffemissionen aus dem Kfz-Verkehr. Eine Bilanz der Auswirkungen der EG-Beschlüsse und der steuerlichen Anreize zum schadstoffarmen Pkw. Studie im Auftrag des Ministers für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen. IFEU-Bericht Nr. 42. Heidelberg, November 1985

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: 10 Jahre Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft. Hrsg. von der Generaldirektion Umwelt, Verbraucherschutz und nukleare Sicherheit. [Brüssel], März 1984

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: The EC 92 Automobile Sector. Report by Ludvigsen Associates Ltd., Research on the »Cost of Non-Europe«, Basic Findings, Vol. 11. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen, 1988 (Cecchini-Report Bd. 11)

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Die Europäische Gemeinschaft: Bevölkerung, Karte. Hrsg. vom Amt für amtliche Veröffentlichungen. Luxemburg o.J.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Die Europäische Gemeinschaft: Wälder, Karte. Hrsg. vom Amt für amtliche Veröffentlichungen. Luxemburg o.J.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Die Europäer und ihre Umwelt. Studie über das Umweltbewußtsein der Bürger in der Gemeinschaft, im Auftrag der Generaldirektion Umwelt, Verbraucherschutz und nukleare Sicherheit. Unv. Dokument [Brüssel 1987]

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Die Gemeinschaft und ihre Automobilindustrie, Stichwort Europa 16/84. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen, Oktober 1984

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Gemeinschaftsrecht im Bereich des Umweltschutzes, 1967-1987, 4 Bände. Hrsg. von Cynthia Whitehead, Generaldirektion Umwelt, Verbraucherschutz und nukleare Sicherheit. Brüssel 1988

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft, Bd. XV (1981) bis Bd. XXIV (1990). Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen: 1982 ff.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Achter Jahresbericht an das Europäische Parlament über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts - 1990 (Dok. KOM (91) 321 endg., ABl. C 338 von 31.12.1991)

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Siebter Jahresbericht an das Europäische Parlament über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts - 1989 (Dok. KOM (90) 288 endg.; ABl. C 232 von 17.9.1990)

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Die Lage der Umwelt in der Europäischen Gemeinschaft 1986. Hrsg. von der Generaldirektion Umwelt, Verbraucherschutz und nukleare Sicherheit. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen, 1987

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission an den Rat über »Energie und Umwelt«, Dok. KOM (89) 369 endg. vom 8.2.1990

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Der Ölmarkt der Gemeinschaft, Ölraffinerien und Außenhandel mit Raffinerieprodukten. Arbeitsunterlage der Kommission vom 13.5.1986, Dok. KOM(86) 263 endg.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Organisationspläne der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Januar 1974 - September 1975. Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Sonderbeilagen Januar 1974, August 1974, April 1975, September 1975

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Organisationspläne der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Februar 1976 - September 1990. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 1976 ff.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Die Situation der Raffinerieindustrie und die Auswirkungen der Lieferungen von Erdölprodukten aus Drittländern. Mitteilung der Kommission an den Rat vom 1.3.1985, Dok. KOM (85) 32 endg.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Stellungnahme der Kommission zur europäischen Automobilindustrie: Struktur und Aussichten der europäischen Automobilindustrie 1981. Mitteilung der Kommission an den Rat vom 16.6.1981, Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 2/81. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen, 1981

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Verzeichnis der europäischen Verbände in der EG (Auflage 1990). Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen, 1990

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Vollendung des Binnenmarktes. Weißbuch der Kommission an den Rat, Juni 1985. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen, 1985

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Vorschlag für eine Entschließung des Rates der Europäischen Gemeinschaften über ein Programm der Europäischem Gemeinschaft für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung (Entschließung zum 5. Aktionsprogramm), Dok. KOM (92) 23 endg. von 3. April 1992, Vol. I

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung (5. Aktionsprogramm), Dok. KOM (92) 23 endg. von 3. April 1992, Vol. II

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Der Zustand der Umwelt in der Europäischen Gemeinschaft. Überblick, Dok. KOM (92) 23 endg. von 3. April 1992, Vol. III

Kraftfahrt-Bundesamt: Statistische Mitteilungen des Kraftfahrt-Bundesamtes und der Bundesanstalt für den Güterfernverkehr, 30. Jahrgang 1984 bis 37. Jahrgang 1991. Bonn-Bad Godesberg: Kirschbaum, 1984-1991

Mineralölwirtschaftsverband e.V.: Jahresberichte 1981 bis 1990. Hamburg 1981-1990

Mineralölwirtschaftsverband e.V.: Mineralöl und Umweltschutz, 3. überarbeitete Aufl. Hamburg, Dezember 1989

Mineralölwirtschaftsverband e.V.: Mineralölzahlen 1981 bis 1989. Hamburg 1981-1989

Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo: Medio Ambiente en España 1988, Umweltbericht. Hrsg. von der Dirección General del Medio Ambiente. Madrid 1988

Ministry of Housing, Physical Planning and Environment: Environmental Program 1988-1991. Progress Report, Umweltbericht. Hrsg. vom Central Department for Information and International Relations. Den Haag, Januar 1988

OECD: Environmental Data Compendium 1985. Paris 1985

OECD: Environmental Data Compendium 1987. Paris 1987

OECD: Environmental Data Compendium 1989. Paris 1989

OECD: Long Term Outlook for the World Automobile Industry. Paris 1983

OECD: The State of the Environment 1985. Umweltbericht der OECD. Paris 1985

OECD: The State of the Environment 1991. Umweltbericht der OECD. Paris 1991

Rat von Sachverständigen für Umweltfragen: Waldschäden und Luftverunreinigungen. Sondergutachten März 1983. Stuttgart, Mainz: Kohlhammer, 1983

Secretariat d'Etat auprès du Premier Ministre, Charge de l'Environnement et des Risques Technologiques et naturels majeurs: La Pollution Automobile. Service de l'Environnement Industriel, Juli 1989

Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften: Statistische Grundzahlen der Gemeinschaft. Vergleich mit verschiedenen europäischen Ländern, Kanada, den USA, Japan und der UdSSR. 20. Ausgabe 1983 bis 27. Ausgabe 1990. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen, 1983-1990

Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften: Umweltstatistik 1989. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen, 1990

Statistisches Bundesamt: Datenreport 1989. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland. Schriftenreihe Bd. 280. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1989

Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1982 bis 1990. Mainz, Stuttgart: Kohlhammer, 1983-1991

Touring Club Schweiz (1985): Die Wahrheit über den Katalysator. Projektleitung Daniel Burch und Peter Riedwyl. Technischer Informationsdienst des Touring Club der Schweiz, Emmen, 27. August 1985

TÜV Rheinland e.V./Bundesministerium für Forschung und Technologie: Abgasbelastungen durch den Kraftfahrzeugverkehr im Nahbereich verkehrsreicher Straßen. Kolloquiumsbericht vom 20. und 21.10.1981. Köln: Verlag TÜV Rheinland, 1982

TÜV Rheinland e.V.: Abgas-Emissionsszenario für den Pkw-Verkehr in der Bundesrepublik Deutschland unter Berücksichtigung der Beschlüsse der EG-Umweltministerkonferenz, von J. Brosthaus/D. Hassel/P. Jost/K.S. Sonnborn/H. Waldeyer. Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes. Köln, Oktober 1985

TÜV Rheinland e.V.: Das Abgasemissionsverhalten von Personenkraftwagen in der Bundesrepublik Deutschland im Bezugsjahr 1985, von D. Hassel/F. Dursbeck/J. Brosthaus u.a. Forschungsbericht im Auftrag des Umweltbundesamtes, Berichte 7/87. Berlin: Erich Schmidt, 1987

TÜV Rheinland e.V.: Scenarios concerning the evolution of the total exhaust gas emissions and the total fuel consumption for light duty vehicles in some EEC countries from 1970 to 2000. Final Report, von J. Brosthaus/P. Jost/K.S. Sonnborn. Forschungsbericht im Auftrag des Umweltbundesamtes. Berlin, April 1984

Umweltbundesamt: Abgasimmissionsbelastungen durch den Kfz-Verkehr. Fachgespräch am 24.2.1987 im Umweltbundesamt Berlin, Texte 9/88. Berlin, März 1988

Umweltbundesamt: Daten zur Umwelt 1984, 1986/87 und 1988/89. Berlin: Erich Schmidt, 1985, 1987 und 1989

Umweltbundesamt: Der Einfluß der Fahrgeschwindigkeit auf den Schadstoffausstoß von Kraftfahrzeugen. Unv. Ms. Berlin, September 1984

Umweltbundesamt: Ermittlung der durch Kfz-Emissionen verursachten Immissionsfelder verschiedener Straßentypen. Forschungsbericht im Auftrag des Umweltbundesamtes, durchgeführt von GEOMET - Umweltberatung und Regionalplanung, Texte 17/87. Berlin, Juli 1987

Umweltbundesamt: F + E - Report Waldschäden 1985 - 1989 der gemeinsamen Interministeriellen Arbeitsgruppe »Waldschäden/Luftverunreinigungen« des Bundes und der Länder, Texte 8/90. Berlin, März 1990

Umweltbundesamt: Jahresberichte 1983 bis 1989. Berlin, 1983-1989

Umweltbundesamt: Maßnahmen zur Minderung der NOx-Emissionen in der Bundesrepublik Deutschland 1985-1998. Bericht des Umweltbundesamtes an den Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Texte 12/89. Berlin, März 1989

Umweltbundesamt: Das umweltfreundliche Auto. 12 Argumente gegen die Einführung von Abgas-Katalysatoren und bleifreiem Benzin ... und was man davon zu halten hat. Hrsg. vom Fachgebiet »Aufklärung der Öffentlichkeit in Umweltfragen«. Berlin, August 1984

Umweltbundesamt: »Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre«. Beantwortung des Fragenkatalogs der Bundestags-Enquête-Kommission für die Öffentliche Anhörung zum Thema »Klimarelevante Emissionen und Energieeinsatz des Verkehrssektors sowie Maßnahmen zur Reduktion von Schadstoffen und Energieeinsatz«. Unv. Ms. Berlin, Juni 1989

UN Economic Commission for Europe: National Strategies and Policies for Air Pollution Abatement. Results of the 1986 major review prepared within the framework of the Convention on Long-range Transboundary Air Pollution (ECE/EB.AIR/14). New York: United Nations, 1987

UN Environmental Program: Environmental Data Report. New York: Basil Blackwell, 1987

UN Environmental Program: The State of the Environment, prepared by Essam El-Hinnawi and Manzur H. Hashmi. London u.a.: Butterworths, 1987

UN Environmental Program: Umwelt-Weltweit. Bericht des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) 1972-1982. Beiträge zur Umweltgestaltung Bd. A 88. Berlin: Erich Schmidt, 1983

Verband der Automobilindustrie e.V.: Auto 82/83 bis Auto 89/90. Jahresberichte des VDA. Frankfurt a.M., 1983-1990

Verband der Automobilindustrie e.V.: Fakten gegen Tempolimit auf Autobahnen. Frankfurt a.M. 1985

Verband der Automobilindustrie e.V.: Tatsachen und Zahlen aus der Kraftverkehrswirtschaft, 44. Folge (1980) bis 54. Folge (1990). Frankfurt a.M. 1980-1990

Verband der Importeure von Kraftfahrzeugen: Bericht 1986/87 und 1988/89. Bad Homburg 1987 und 1989

Wirtschafts- und Sozialausschuß der Europäischen Gemeinschaften: Die andere Versammlung der Gemeinschaft. Abteilung Öffentlichkeitsarbeit-Presse-Information. Veröffentlichung des WSA [Brüssel 1988]

Wirtschafts- und Sozialausschuß der Europäischen Gemeinschaften: Die beratenden Ausschüsse der Gemeinschaft mit sozioökonomischer Zusammensetzung. Die Einzelheiten der Befassung und der Beteiligung der wirtschaftlichen und sozialen Kreise an der Ausarbeitung der Gemeinschaftsentscheidungen. Baden-Baden: Nomos, 1979

Wirtschafts- und Sozialausschuß der Europäischen Gemeinschaften: Europäische Umweltpolitik. Luft, Wasser, Abfallwirtschaft. Dokumentation erstellt vom Generalsekretariat des WSA. Brüssel-Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen, 1987

Wirtschafts- und Sozialausschuß der Europäischen Gemeinschaften: Die Europäischen Interessenverbände und ihre Beziehungen zum Wirtschafts- und Sozialausschuß. Dokumentation - zusammengestellt vom Generalsekretariat des Wirtschafts- und Sozialausschusses der Europäischen Gemeinschaften. Baden-Baden: Nomos, 1980

Wirtschafts- und Sozialausschuß der Europäischen Gemeinschaften: Index 1989-1990, Teilausgabe [Brüssel 1990]

Tabelle M.0: Machtverteilung in der Zwölfer-Gemeinschaft, Anzahl der Koalitionen aus i Mitgliedern mit j Stimmen

j\i	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	Summe
0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
3	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5	0	4	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
6	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
7	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
8	0	1	8	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10
9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
10	0	4	7	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	19
11	0	0	2	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
12	0	0	4	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10
13	0	0	12	14	4	0	0	0	0	0	0	0	0	30
14	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
15	0	0	16	16	12	0	0	0	0	0	0	0	0	44
16	0	0	0	12	7	0	0	0	0	0	0	0	0	19
17	0	0	0	16	4	0	0	0	0	0	0	0	0	20
18	0	0	4	38	20	6	0	0	0	0	0	0	0	68
19	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	4
20	0	0	6	28	39	8	0	0	0	0	0	0	0	81
21	0	0	0	8	28	8	0	0	0	0	0	0	0	44
22	0	0	0	6	24	1	0	0	0	0	0	0	0	31
23	0	0	0	28	60	30	4	0	0	0	0	0	0	122
24	0	0	0	0	4	6	0	0	0	0	0	0	0	10
25	0	0	0	24	44	52	2	0	0	0	0	0	0	122
26	0	0	0	0	38	36	7	0	0	0	0	0	0	81
27	0	0	0	0	24	16	0	0	0	0	0	0	0	40
28	0	0	0	6	72	71	32	1	0	0	0	0	0	182
29	0	0	0	0	0	16	4	0	0	0	0	0	0	20
30	0	0	0	4	42	76	33	0	0	0	0	0	0	155
31	0	0	0	0	12	72	34	4	0	0	0	0	0	122
32	0	0	0	0	4	36	4	0	0	0	0	0	0	44
33	0	0	0	0	32	100	80	18	0	0	0	0	0	230
34	0	0	0	0	0	6	24	1	0	0	0	0	0	31
35	0	0	0	0	16	56	88	8	0	0	0	0	0	168
36	0	0	0	0	0	52	74	28	1	0	0	0	0	155
37	0	0	0	0	0	16	24	0	0	0	0	0	0	40
38	0	0	0	0	4	68	104	68	4	0	0	0	0	248
39	0	0	0	0	0	0	24	16	0	0	0	0	0	40
40	0	0	0	0	1	28	74	52	0	0	0	0	0	155
41	0	0	0	0	0	8	88	56	16	0	0	0	0	168
42	0	0	0	0	0	1	24	6	0	0	0	0	0	31
43	0	0	0	0	0	18	80	100	32	0	0	0	0	230
44	0	0	0	0	0	0	4	36	4	0	0	0	0	44
45	0	0	0	0	0	4	34	72	12	0	0	0	0	122
46	0	0	0	0	0	0	33	76	42	4	0	0	0	155
47	0	0	0	0	0	0	4	16	0	0	0	0	0	20
48	0	0	0	0	0	1	32	71	72	6	0	0	0	182
49	0	0	0	0	0	0	0	16	24	0	0	0	0	40
50	0	0	0	0	0	0	7	36	38	0	0	0	0	81
51	0	0	0	0	0	0	2	52	44	24	0	0	0	122
52	0	0	0	0	0	0	0	6	4	0	0	0	0	10
53	0	0	0	0	0	0	4	30	60	28	0	0	0	122
54	0	0	0	0	0	0	0	1	24	6	0	0	0	31
55	0	0	0	0	0	0	0	8	28	8	0	0	0	44
56	0	0	0	0	0	0	0	8	39	28	6	0	0	81
57	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	4
58	0	0	0	0	0	0	0	6	20	38	4	0	0	68
59	0	0	0	0	0	0	0	0	4	16	0	0	0	20
60	0	0	0	0	0	0	0	0	7	12	0	0	0	19
61	0	0	0	0	0	0	0	0	12	16	16	0	0	44
62	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
63	0	0	0	0	0	0	0	0	4	14	12	0	0	30
64	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	4	0	0	10
65	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	2	0	0	6
66	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	7	4	0	19
67	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
68	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	8	1	0	10
69	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	4
70	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
71	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	4	0	6
72	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
73	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	2
74	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
75	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
76	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Summe	1	12	66	220	495	792	924	792	495	220	66	12	1	4096

Tabelle M.1: Fall-Beispiel 1: Auszahlungsmatrix

	%	AF	IG:	LV	WP	IPP:	A 1	A 2	A 3
MS_V	33,3	s		n					
MS_K	33,3	s		n					
MS_N	33,3	s		n					
»EG«	100	f		n					

	A 1	A 2	A 3	A 4	A 5	Summe WPP	IPP
MS_V	0	0	25	50	25	100	0
MS_K	0	25	50	25	0	100	0
MS_N	25	50	25	0	0	100	0
»EG«	25	75	100	75	25	300	0

	A 1	A 2	A 3	A 4	A 5	Summe TPP	IPP
MS_V	0	0	75	150	75	300	0
MS_K	0	75	150	75	0	300	0
MS_N	75	150	75	0	0	300	0
»EG«	25	75	100	75	25	300	0

Legende (Tabelle M.1 bis M.19):

% Stimmenanteil
AF Form der Auszahlungsfunktion
IG Interessengruppenaktivität
LV Linksverschiebung der Regierungsposition
WP Zeitpunkt in der Wahlperiode
IPP Interessengruppen-Plus-Punkte
WPP Wähler-Plus-Punkte
TPP Transfer-Plus-Punkte
s steil
f flach
j ja
n nein
M Mitte
E Ende
A Anfang

Tabelle M.2: Fall-Beispiel 2: Auszahlungsmatrix

	%	AF	IG:	LV	WP	IPP:	A 1	A 2	A 3
MS_V	75	s		n					
MS_K	10	s		n					
MS_N	15	s		n					
»EG«	100	f		n					

	A 1	A 2	A 3	A 4	A 5	Summe WPP	IPP
MS_V	10	30	50	115	20	225	0
MS_K	3	5	15	5	2	30	0
MS_N	5	25	10	5	0	45	0
»EG«	18	60	75	125	22	300	0

	A 1	A 2	A 3	A 4	A 5	Summe TPP	IPP
MS_V	13	40	67	153	27	300	0
MS_K	30	50	150	50	20	300	0
MS_N	33	167	67	33	0	300	0
»EG«	18	60	75	125	22	300	0

Tabelle M.3: Fall-Beispiel 3: Auszahlungsmatrix

	%	AF	IG:	LV	WP	IPP:	A 1	A 2	A 3
MS_V	55	s		n					
MS_K	25	s		n					
MS_N	20	s		n					
»EG«	100	f		n					

	A 1	A 2	A 3	A 4	A 5	Summe WPP	IPP
MS_V	10	25	35	85	10	165	0
MS_K	5	15	40	10	5	75	0
MS_N	10	30	15	5	0	60	0
»EG«	25	70	90	100	15	300	0

	A 1	A 2	A 3	A 4	A 5	Summe TPP	IPP
MS_V	18	45	64	155	18	300	0
MS_K	20	60	160	40	20	300	0
MS_N	50	150	75	25	0	300	0
»EG«	25	70	90	100	15	300	0

Tabelle M.4: Fall-Beispiel 4: Auszahlungsmatrix

	%	AF	IG:	LV	WP	IPP:	A 1	A 2	A 3
MS_V	50	s		n					
MS_K	30	s		n					
MS_N	20	s		n					
»EG«	100	f		n					

	A 1	A 2	A 3	A 4	A 5	Summe WPP	IPP
MS_V	10	20	30	80	10	150	0
MS_K	5	15	50	15	5	90	0
MS_N	10	30	10	8	2	60	0
»EG«	25	65	90	103	17	300	0

	A 1	A 2	A 3	A 4	A 5	Summe TPP	IPP
MS_V	20	40	60	160	20	300	0
MS_K	17	50	166	50	17	300	0
MS_N	50	150	50	40	10	300	0
»EG«	25	65	90	103	17	300	0

Tabelle M.5: Fall-Beispiel 5: Auszahlungsmatrix

	%	AF	IG:	LV	WP	IPP:	A 1	A 2	A 3
MS_V	40	s		n					
MS_K	30	s		n					
MS_N	30	s		n					
»EG«	100	f		n					

	A 1	A 2	A 3	A 4	A 5	Summe WPP	IPP
MS_V	0	5	15	90	10	120	0
MS_K	5	10	60	10	5	90	0
MS_N	10	60	15	5	0	90	0
»EG«	15	75	90	105	15	300	0

	A 1	A 2	A 3	A 4	A 5	Summe TPP	IPP
MS_V	0	12	38	225	25	300	0
MS_K	17	33	200	33	17	300	0
MS_N	33	200	50	17	0	300	0
»EG«	15	75	90	105	15	300	0

Tabelle M.6: Fall-Beispiel 6: Auszahlungsmatrix

	%	AF	IG: LV	WP	IPP: A 1	A 2	A 3
MS_V	25	s	n				
MS_K	35	s	n				
MS_N	45	s	n				
»EG«	100	f	n				

	A 1	A 2	A 3	A 4	A 5	Summe WPP	IPP
MS_V	0	10	20	40	5	75	0
MS_K	10	25	50	15	5	105	0
MS_N	15	70	20	10	5	120	0
»EG«	25	105	90	65	15	300	0

	A 1	A 2	A 3	A 4	A 5	Summe TPP	IPP
MS_V	0	40	80	160	20	300	0
MS_K	29	71	143	43	14	300	0
MS_N	38	175	50	25	12	300	0
»EG«	25	105	90	65	15	300	0

Tabelle M.7: Fall-Beispiel 7: Auszahlungsmatrix

	%	AF	IG: LV	WP	IPP: A 1	A 2	A 3
MS_V	25	f	n				
MS_K	35	f	n				
MS_N	45	f	n				
»EG«	100	f	n				

	A 1	A 2	A 3	A 4	A 5	Summe WPP	IPP
MS_V	5	10	20	25	15	75	0
MS_K	10	25	30	25	15	105	0
MS_N	30	35	25	20	10	120	0
»EG«	45	70	75	70	40	300	0

	A 1	A 2	A 3	A 4	A 5	Summe TPP	IPP
MS_V	20	40	80	100	60	300	0
MS_K	29	71	86	71	43	300	0
MS_N	75	88	62	50	25	300	0
»EG«	45	70	75	70	40	300	0

Tabelle M.8: Fall-Beispiel 8: Auszahlungsmatrix

	%	AF	IG:	LV	WP	IPP:	A 1	A 2	A 3
MS_V	25	s		n					
MS_K	35	f		n					
MS_N	40	f		n					
»EG«	100	f		n					

	A 1	A 2	A 3	A 4	A 5	Summe WPP	IPP
MS_V	0	10	20	40	5	75	0
MS_K	10	25	30	25	15	105	0
MS_N	30	35	25	20	10	120	0
»EG«	40	70	75	85	30	300	0

	A 1	A 2	A 3	A 4	A 5	Summe TPP	IPP
MS_V	0	40	80	160	20	300	0
MS_K	29	71	86	71	43	300	0
MS_N	75	88	62	50	25	300	0
»EG«	40	70	75	85	30	300	0

Tabelle M.9: Fall-Beispiel 9: Auszahlungsmatrix

	%	AF	IG:	LV	WP	IPP:	A 1	A 2	A 3
MS_V	25	f		n					
MS_K	35	s		n					
MS_N	40	s		n					
»EG«	100	f		n					

	A 1	A 2	A 3	A 4	A 5	Summe WPP	IPP
MS_V	5	10	20	25	15	75	0
MS_K	10	25	50	15	5	105	0
MS_N	15	70	20	10	5	120	0
»EG«	30	105	90	50	25	300	0

	A 1	A 2	A 3	A 4	A 5	Summe TPP	IPP
MS_V	20	40	80	100	60	300	0
MS_K	29	71	143	43	14	300	0
MS_N	38	175	50	25	12	300	0
»EG«	30	105	90	50	25	300	0

Tabelle M.10: Fall-Beispiel 10: Auszahlungsmatrix

	%	AF	IG: LV	WP	IPP: A 1	A 2	A 3
MS_V	25	s	n				
MS_K	35	s	n				
MS_N	40	f	n				
»EG«	100	f	n				

	A 1	A 2	A 3	A 4	A 5	Summe WPP	IPP
MS_V	0	10	20	40	5	75	0
MS_K	10	25	50	15	5	105	0
MS_N	30	35	25	20	10	120	0
»EG«	40	70	95	75	20	300	0

	A 1	A 2	A 3	A 4	A 5	Summe TPP	IPP
MS_V	0	40	80	160	20	300	0
MS_K	29	71	143	43	14	300	0
MS_N	75	88	62	50	25	300	0
»EG«	40	70	95	75	20	300	0

Tabelle M.11: Fall-Beispiel 11: Auszahlungsmatrix

	%	AF	IG: LV	WP	IPP: A 1	A 2	A 3
MS_V	25	f	n				
MS_K	35	f	n				
MS_N	40	s	n				
»EG«	100	f	n				

	A 1	A 2	A 3	A 4	A 5	Summe WPP	IPP
MS_V	5	10	20	25	15	75	0
MS_K	10	25	30	25	15	105	0
MS_N	15	70	20	10	5	120	0
»EG«	30	105	70	60	35	300	0

	A 1	A 2	A 3	A 4	A 5	Summe TPP	IPP
MS_V	20	40	80	100	60	300	0
MS_K	29	71	86	71	43	300	0
MS_N	38	175	50	25	12	300	0
»EG«	30	105	70	60	35	300	0

Tabelle M.12: Fall-Beispiel 12: Auszahlungsmatrix

	%	AF	IG: LV	WP	IPP: A 1	A 2	A 3
MS_V	25	s	n				
MS_K	35	f	n				
MS_N	40	s	n				
»EG«	100	f	n				

	A 1	A 2	A 3	A 4	A 5	Summe WPP	IPP
MS_V	0	10	20	40	5	75	0
MS_K	10	25	30	25	15	105	0
MS_N	15	70	20	10	5	120	0
»EG«	25	105	70	75	25	300	0

	A 1	A 2	A 3	A 4	A 5	Summe TPP	IPP
MS_V	0	40	80	160	20	300	0
MS_K	29	71	86	71	43	300	0
MS_N	38	175	50	25	12	300	0
»EG«	25	105	70	75	25	300	0

Tabelle M.13: Fall-Beispiel 13: Auszahlungsmatrix

	%	AF	IG: LV	WP	IPP: A 1	A 2	A 3
MS_V	25	f	n				
MS_K	35	s	n				
MS_N	40	f	n				
»EG«	100	f	n				

	A 1	A 2	A 3	A 4	A 5	Summe WPP	IPP
MS_V	5	10	20	25	15	75	0
MS_K	10	25	50	15	5	105	0
MS_N	30	35	25	20	10	120	0
»EG«	45	70	95	60	30	300	0

	A 1	A 2	A 3	A 4	A 5	Summe TPP	IPP
MS_V	20	40	80	100	60	300	0
MS_K	29	71	143	43	14	300	0
MS_N	75	88	62	50	25	300	0
»EG«	45	70	95	60	30	300	0

Tabelle M.14: Fall-Beispiel 14: Auszahlungsmatrix

	%	AF	IG:	LV	WP	IPP:	A 1	A 2	A 3
MS_V	25	s		n	M		22,5	17,5	10
MS_K	35	s		n	M		21	10,5	
MS_N	40	s		n	M		8		
»EG«	100	f		n	M		20		

	A 1	A 2	A 3	A 4	A 5	Summe WPP	IPP
MS_V	22,5	27,5	30	40	5	75	50
MS_K	31	35,5	50	15	5	105	31,5
MS_N	23	70	20	10	5	120	8
»EG«	25	105	90	65	15	300	

	A 1	A 2	A 3	A 4	A 5	Summe TPP	IPP
MS_V	90	110	120	160	20	300	200
MS_K	89	101	143	43	14	300	90
MS_N	58	175	50	25	12	300	20
»EG«	45	105	90	65	15	300	20

Tabelle M.15: Fall-Beispiel 15: Auszahlungsmatrix

	%	AF	IG:	LV	WP	IPP:	A 1	A 2	A 3
MS_V	25	s		j	A		67,5	52,5	30
MS_K	35	s		j	A		63	31,5	
MS_N	40	s		n	A		24		
»EG«	100	f		n	A		60		

	A 1	A 2	A 3	A 4	A 5	Summe WPP	IPP
MS_V	67,5	62,5	50	40	5	75	150
MS_K	73	56,5	50	15	5	105	94,5
MS_N	39	70	20	10	5	120	24
»EG«	25	105	90	65	15	300	

	A 1	A 2	A 3	A 4	A 5	Summe TPP	IPP
MS_V	270	250	200	160	20	300	600
MS_K	209	161	143	43	14	300	270
MS_N	98	175	50	25	12	300	60
»EG«	85	105	90	65	15	300	60

Tabelle M.16: Fall-Beispiel 16: Auszahlungsmatrix

	%	AF	IG: LV	WP	IPP: A 1	A 2	A 3
MS_V	25	s	n	E	7,5	5,8	3,333
MS_K	35	s	n	E	7	3,5	
MS_N	40	s	n	E	2,666		
»EG«	100	f	n	E	6,666		

	A 1	A 2	A 3	A 4	A 5	Summe WPP	IPP
MS_V	7,5	15,8	23,333	40	5	75	16,666
MS_K	17	28,5	50	15	5	105	10,5
MS_N	17,666	70	20	10	5	120	2,666
»EG«	25	105	90	65	15	300	

	A 1	A 2	A 3	A 4	A 5	Summe TPP	IPP
MS_V	30	63	93	160	20	300	66
MS_K	49	81	143	43	14	300	30
MS_N	44,5	175	50	25	12	300	6,5
»EG«	31,666	105	90	65	15	300	6,666

Tabelle M.17: Fall-Beispiel 17: Auszahlungsmatrix

	%	AF	IG: LV	WP	IPP: A 1	A 2	A 3
MS_V	25	f	j	M	22,5	17,5	10
MS_K	35	f	j	M	21	10,5	
MS_N	40	f	j	M	8		
»EG«	100	f	j	M	50	30	

	A 1	A 2	A 3	A 4	A 5	Summe WPP	IPP
MS_V	27,5	27,5	30	25	15	75	50
MS_K	31	35,5	30	25	15	105	31,5
MS_N	38	35	25	20	10	120	8
»EG«	45	70	75	70	40	300	

	A 1	A 2	A 3	A 4	A 5	Summe TPP	IPP
MS_V	110	110	120	100	60	300	200
MS_K	89	101	86	71	43	300	90
MS_N	95	88	62	50	25	300	20
»EG«	95	100	75	70	40	300	80

Tabelle M.18: Fall-Beispiel 18: Auszahlungsmatrix

	%	AF	IG: LV	WP	IPP:	A 1	A 2	A 3
MS_V	25	f	j	A		67,5	52,5	30
MS_K	35	f	j	A		63	31,5	
MS_N	40	f	j	A		24		
»EG«	100	f	j	A		150	90	

	A 1	A 2	A 3	A 4	A 5	Summe WPP	IPP
MS_V	72,5	62,5	50	25	15	75	150
MS_K	73	56,5	30	25	15	105	94,5
MS_N	54	35	25	20	10	120	24
»EG«	45	70	75	70	40	300	

	A 1	A 2	A 3	A 4	A 5	Summe TPP	IPP
MS_V	290	250	200	100	60	300	600
MS_K	209	161	86	71	43	300	270
MS_N	135	88	62	50	25	300	60
»EG«	195	160	75	70	40	300	150

Tabelle M.19: Fall-Beispiel 19: Auszahlungsmatrix

	%	AF	IG: LV	WP	IPP:	A 1	A 2	A 3
MS_V	25	f	n	E		7,5	5,8	3,5
MS_K	35	f	n	E		7	3,5	
MS_N	40	f	n	E		2,666		
»EG«	100	f		E		16,666	10	

	A 1	A 2	A 3	A 4	A 5	Summe WPP	IPP
MS_V	12,5	15,8	20	25	15	75	16,666
MS_K	17	28,5	30	25	15	105	10,5
MS_N	32,666	35	25	20	10	120	2,666
»EG«	45	70	75	70	40	300	

	A 1	A 2	A 3	A 4	A 5	Summe TPP	IPP
MS_V	50	63	93	100	60	300	66
MS_K	49	81	86	71	43	300	30
MS_N	81,5	88	62	50	25	300	6,5
»EG«	61,6	80	75	70	40	300	10