

Klemmer, Paul

**Article — Digitized Version**

## Harmonisierung der Umweltpolitik in der EG

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Klemmer, Paul (1991) : Harmonisierung der Umweltpolitik in der EG, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 71, Iss. 5, pp. 262-268

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136759>

**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.*

Paul Klemmer\*

## Harmonisierung der Umweltpolitik in der EG

*Die Umweltfolgen der europäischen Integration lassen in jüngerer Zeit verstärkt Forderungen nach einer eigenständigen EG-Umweltpolitik aufkommen. Professor Paul Klemmer unterzieht die Bestrebungen nach einer Harmonisierung der Umweltpolitik in der EG einer kritischen Prüfung.*

Die europäische Integration schreitet voran. Getragen vom Art. 8 a Abs. 2 EWG-Vertrag<sup>1</sup> und getrieben vom Fahrplan des sogenannten Weißbuches der EG-Kommission aus dem Jahre 1985 soll bis zum 31. Dezember 1992 der gemeinsame Binnenmarkt mit einem freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital realisiert sein. Gleichzeitig versuchen Rat und Kommission, immer mehr Politikfelder im Sinne der Gemeinschaft zu beeinflussen. Beides berührt die Umweltpolitik in mannigfacher Hinsicht.

So läßt der Wegfall der Binnengrenzen erkennen, daß der Güterwettbewerb innerhalb der Gemeinschaft nicht nur durch die nationalen Unterschiede bei den Löhnen, Ressourcenpreisen, Transportkosten oder den Faktorproduktivitäten beeinflußt, sondern auch durch divergierende Produktnormen (z. B. Zulassungsbedingungen), Produktionsauflagen (z. B. bezüglich mindestens einzuhaltender Emissionsgrenzwerte) oder Umweltabgaben bzw. -steuern geprägt wird. Die verständliche Befürchtung wird laut, daß es unter diesen Bedingungen zu einem Verdrängungswettbewerb durch weniger Umweltschutz kommen könnte, bei dem Anbieter aus Ländern mit harten Umweltvorgaben auf ausländischen Gütermärkten benachteiligt würden<sup>2</sup>. Weiter rücken die grenzüberschreitenden Emissions-Immissions-Zusammenhänge in den Vordergrund, die deutlich machen, daß die Produktions- und Konsumtionsaktivitäten der einzelnen Mitgliedsländer Nachbarationen durchaus belasten und großräumige Ökosysteme (etwa Nordsee) schädigen können. So sind z. B. nahezu 60% der Schwefeldioxidpositionen in der Bundesrepublik importiert<sup>3</sup>. Hinzu treten die nicht auszuschließenden negativen Umwelteffekte einer das wirtschaftliche Wachstum steigernden und die Deregulierung fördernden europäischen Integration, d.h.

Tatbestände, auf die vor allem der innerhalb der EG-Kommission umstrittene „Task Force Report“ einer von der Kommission selbst eingesetzten Arbeitsgruppe verweist<sup>4</sup>.

Diese Umweltimplikationen der europäischen Integration bzw. der grenzüberschreitenden externen Effekte lassen daher die Forderung nach einer eigenständigen EG-Umweltpolitik bzw. einer stärkeren Harmonisierung der nationalen Umweltvorschriften aufkommen. Selbst die Bundesregierung hat sich dieser Überlegung angeschlossen, wenn sie die Auffassung vertritt, daß der freie Warenverkehr „für den Umweltbereich grundsätzlich eine Harmonisierung der produktbezogenen Umweltnormen“ voraussetzt und nach ihrer Ansicht auch bei anlagenbezogenen Umwelanforderungen „ein Harmonisierungsbedarf“ besteht<sup>5</sup>, gleichzeitig aber betont wird, daß eine derartige Harmonisierung nicht zu Lasten des Umwelt- und Gesundheitsschutzes gehen dürfe. Damit wird deutlich, daß die Beantwortung der Frage nach dem effektiv bestehenden Harmonisierungsbedarf bzw. nach den Harmonisierungskompetenzen, die man zu diesem Zweck der Gemeinschaft übertragen muß, durchaus zu unterschiedlichen Ergebnissen führen kann. Wo einige noch einen dringenden Harmonisierungsbedarf sehen,

\* Vortrag gehalten auf dem Kongreß „Umweltpolitik in der Marktwirtschaft“ der Universität Trier vom 21./22. Februar 1991 in Trier.

<sup>1</sup> Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957 (BGBl. II S. 766), zuletzt geändert durch die Einheitliche Europäische Akte vom 17./28. 2. 1986 (BGBl. II S. 1004).

<sup>2</sup> Vgl. etwa G. Schneider, R. U. Sprenger: Mehr Umweltschutz in der EG – aber wie?, in: ifo-Schnelldienst, 43. Jg., 1990, H. 16-17, S. 15 ff.; R. U. Sprenger: Die EG muß auch eine Umweltschutzgemeinschaft werden, in: ifo-Schnelldienst, 43. Jg., 1990, H. 5-6, S. 31 ff.; H. Krägenau: Binnenmarktstrategie – vom Weißbuch bis heute, in: O.-G. Mayer, H.-E. Scharrer, H.-J. Schmahl (Hrsg.): Der Europäische Binnenmarkt. Perspektiven und Probleme, Hamburg 1989, S. 15 ff.; C. Hey: Die Gefahren des „freien Binnenmarktes 1992“, in: Öko-Mitteilungen, 1987, H. 4, S. 10 ff.

<sup>3</sup> Vgl. Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Umweltbericht 1990, Bundesanzeiger, Bonn 1990, S. 102.

<sup>4</sup> Vgl. G. Schneider et al.: „1992“. The Environmental Dimension, Task Force Report on the Environment and the Internal Market, Bonn 1990.

<sup>5</sup> Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Umweltbericht 1990, a.a.O., S. 61.

*Prof. Dr. Paul Klemmer, 55, ist Präsident des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI) in Essen und Ordinarius für Volkswirtschaftslehre am Seminar für Wirtschafts- und Finanzpolitik der Ruhr-Universität Bochum.*

befürchten andere bereits eine Harmonisierungsideologie zum Nachteil umweltpolitischer oder föderaler Prinzipien. Insofern erscheint es sinnvoll, die neuerdings verstärkt vorgetragene Forderung nach einer Harmonisierung der Umweltpolitik in der EG einer kritischen Prüfung zu unterziehen. Zu diesem Zweck wird in einem ersten Abschnitt kurz auf die Harmonisierungskompetenzen der Gemeinschaft bzw. die Grundzüge der bisherigen EG-Umweltpolitik und dann vor allem auf die kritische Würdigung des vielfach unterstellten Harmonisierungsbedarfs auf diesem Gebiet eingegangen.

### Umweltpolitische Kompetenz der Gemeinschaft

Beim Abschluß der Römischen Verträge befand sich die umweltpolitische Diskussion noch in den ersten Anfängen und spielte insofern noch keine politisch relevante Rolle. Insofern verwundert es nicht, wenn man rückblickend feststellen muß, daß der EWG-Vertrag von 1957 zunächst noch keine Vorstellungen von einer gemeinsamen Umweltpolitik enthielt, den EG-Organen noch keine Rechtsetzungskompetenz für eine EG-Umweltschutzgesetzgebung gab und demzufolge auch keine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zu einer Koordination oder Harmonisierung ihrer nationalen Politiken auf diesem Gebiet vorsah<sup>6</sup>. Trotz des weitgehenden Fehlens expliziter Umweltregelungen in den Gemeinschaftsverträgen kam es jedoch bereits recht bald zu zahlreichen umweltpolitischen Aktivitäten, die in Richtung auf eine stärkere Koordination bzw. Harmonisierung der von den Mitgliedstaaten verfolgten Umweltpolitiken hinausliefen. Diese Harmonisierungsaktivitäten beruhten vor allem auf den Artikeln 100 sowie insbesondere 235 EWGV. Art. 100 EWGV gab z.B. der Gemeinschaft die Kompetenz zum Erlaß von Richtlinien für die Rechtsangleichung solcher Tatbestände, die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes beziehen<sup>7</sup>. Diese Rechtsnorm zielte insbesondere darauf ab, Wettbewerbs- und Handelshemmnisse zwischen den Mitgliedstaaten zu beseitigen, d.h. solche Bereiche zu harmonisieren, die dem wirtschaftlichen Integrationsanliegen im Wege stehen.

Eine weitere Grundlage für die vor allem Anfang der siebziger Jahre einsetzenden Umweltaktivitäten der Gemeinschaft lieferten die in Art. 2 der Römischen Verträge genannten Aufgaben, die eine harmonische Entwicklung

des Wirtschaftslebens, eine beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung, eine Hebung des Lebensstandards und engere Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten beinhalten. Diese Ziele lassen sich nämlich ebenso wie das in der Präambel genannte Ziel einer „stetige(n) Besserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen“ ohne eine Erhaltung oder Verbesserung des Umweltzustandes kaum erreichen. Solche Schlußfolgerungen gestatteten es dem Rat – wovon er auch großzügig Gebrauch machte –, unter Bezug auf die Generalermächtigung des Art. 235 EWGV umweltpolitisch tätig zu werden.

Mit dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte am 1. Juli 1987, die nicht nur die Verwirklichung des Binnenmarktes bis Ende 1992, sondern auch die Errichtung einer Europäischen Union (Art. 1 Abs. 1 EEA) zum Ziel erhob, erfuhr die EG-Umweltpolitik eine Änderung ihrer rechtlichen Basis sowie eine deutliche Aufwertung. Dies geschah insbesondere mit der Einfügung der Artikel 130 r bis 130 t bzw. des Art. 100 a in den Vertragstext. Während Art. 130 r Abs. 1-3 EWGV in allgemeiner Form die Inhalte der EG-Umweltpolitik beschreibt, legt Art. 130 s Abs. 1 EWGV das Verfahren zum Erlaß umweltschützender Vorschriften fest<sup>8</sup>. In Verbindung mit Art. 100 a EWGV stehen der Gemeinschaft danach zwei Möglichkeiten zum Erlaß umweltschützender Normen offen. Handelt es sich um einen mit der Verwirklichung des Binnenmarktes verknüpften Aspekt – etwa Beseitigung von Handelshemmnissen –, können die EG-Organe zwecks Harmonisierung divergierender nationaler Rechtsvorschriften auf Art. 100 a EWGV zurückgreifen, geht es hingegen um einen selbständigen Aspekt des Umweltschutzes, bieten die Art. 130 r-t EWGV die Harmonisierungsgrundlage. Im ersteren Fall erläßt der Rat die als notwendig erachteten Vorschriften auf Vorschlag der Kommission in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses mit qualifizierter Mehrheit, im zweiten Fall hängt das umweltpolitische Tätigwerden der Gemeinschaft von einstimmigen Ratsbeschlüssen (Art. 130 s EWGV) ab, in denen auch festzulegen ist, ob in den jeweils angesprochenen Tätigkeitsbereichen Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit erlaubt sind. Eine Entscheidung darüber, ob eine gemeinschaftliche Umweltpolitik im Einzelfall einer solchen auf nationaler Ebene vorzuziehen ist, muß vom Rat somit einstimmig beschlossen werden. Nach Art. 130 t EWGV

<sup>6</sup> Auf die umweltpolitischen Elemente des EGKS-Vertrags von 1952 wie auch des EURATOM-Vertrags von 1957 soll hier nicht näher eingegangen werden.

<sup>7</sup> Vgl. etwa G. Ress: Europäische Gemeinschaften, in: O. Kimminich, H. Freiherr v. Lersner, P.-C. Storm (Hrsg.): Handwörterbuch des Umweltrechts, Bd. I, Berlin 1986, Sp. 449 ff.; sowie die Auflistung der einzelnen Regelungen bei M. Kloepfer unter Mitarbeit von K. Messerschmidt: Umweltrecht, München 1989, S. 307 f.

<sup>8</sup> Zur nachfolgenden Darstellung vgl. G. Molkenbur: Umweltschutz in der Europäischen Gemeinschaft – Eine Bestandsaufnahme der Rechtsgrundlagen und Zielsetzungen –, Deutsches Verwaltungsblatt, 1990, S. 677 ff.; J. Wagner: Die planbezogene Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem Entwurf der EG-Richtlinie „Fauna, Flora, Habitat“, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 135, Münster 1990, S. 6 ff.

sind schärfere einzelstaatliche Schutzmaßnahmen dann zulässig, wenn sie handels- und wirtschaftspolitisch mit den Überlegungen des EWG-Vertrages vereinbar sind.

Es fand somit – was im Zusammenhang mit dem hier gestellten Thema wichtig ist – noch keine pauschale Ermächtigung für eine EG-Umweltpolitik statt, vielmehr wurde die gemeinschaftliche Umweltpolitik nach Art. 130 r Abs. 4 EWGV zunächst auf jene Bereiche beschränkt, in denen die eben genannten Umweltziele auf der Ebene der Gemeinschaft besser als auf der Ebene der Nationalstaaten verwirklicht werden können. Genauere Kriterien, woran dies zu beurteilen ist, wurden jedoch nicht genannt.

Die so mögliche Harmonisierung divergierender Umweltvorschriften und -regelungen der einzelnen Mitgliedsländer kann über Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen, Empfehlungen, Stellungnahmen usw. erfolgen, wobei in der Praxis den Richtlinien primäre Bedeutung zukommt. Im Gegensatz zu Verordnungen, die in allen ihren Teilen verbindlich sind und unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gelten, überlassen die Richtlinien den Mitgliedsländern einen gewissen Anpassungsspielraum. Sie setzen ein faktisch einstimmig vom Rat vorgegebenes Ziel, das die Mitgliedstaaten innerhalb eines gewissen Zeitraums – bei grundsätzlicher Freiheit der Form und Mittel – durch nationale Gesetzgebung zu übernehmen bzw. zu erreichen haben<sup>9</sup>. Da es bei umweltpolitischen Anliegen häufig um die Einhaltung vorgegebener Grenzwerte oder Definitionen geht, ist der faktische Spielraum der nationalen Gesetzgeber jedoch vielfach erheblich eingeengt. Richtlinien verbieten insbesondere entgegenstehende einzelstaatliche Vorschriften und entfalten eine Sperrwirkung bezüglich der künftigen Abänderung der angepaßten Vorschriften durch einzelne Staaten.

#### Vier Aktionsprogramme

Nach ersten umweltschutzrelevanten, aber weitgehend der Gewährleistung freien Warenverkehrs dienenden Richtlinien, beispielsweise über den zulässigen Geräuschpegel und die Auspuffvorrichtungen von Kraftfahrzeugen, die Luftverschmutzung durch Abgase aus Kraftfahrzeugen mit Fremdzündung (beide 1970), die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Detergentien (1973) und die Rußemissionen von Dieselmotoren, markierte vor allem das erste Aktionsprogramm

der Gemeinschaften für den Umweltschutz von 1973 den eigentlichen Beginn gemeinschaftlicher Umweltpolitik<sup>10</sup>. Wie seine Nachfolger beschränkte es sich nicht nur auf die Bewältigung grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen, vielmehr enthielt es bereits Leitlinien und Prinzipien einer komplexen und integrierten EG-Umweltpolitik<sup>11</sup>. Sie verstanden sich aber zunächst primär als politische Absichtserklärungen und freiwillige Selbstbindung des Rates sowie der Mitgliedstaaten.

Im Programm finden sich vorwiegend allgemeine Ziele und Grundsätze und eine allgemeine Beschreibung der erforderlichen Aktionen. Angesprochen wurde u.a. eine gemeinsame Ressourcenbewirtschaftung, eine verstärkte Berücksichtigung von Umweltaspekten bei Strukturplanung und Raumordnung, eine Zusammenarbeit mit nicht zur EG gehörenden Staaten und internationalen Organisationen, eine Anerkennung des Verursacher- und Vorsorgeprinzips usw. Umweltpolitische Aktionen sollten nach den Vorstellungen des Aktionsprogramms jeweils auf den Ebenen durchgeführt werden, die der Art der Belastungen und der zu schützenden Region am besten angepaßt erscheinen, eine Konkretisierung dieses wichtigen Prinzips unterblieb hingegen, gleichzeitig sollte aber von einer isoliert geplanten und realisierten Umweltpolitik in den Mitgliedstaaten Abstand genommen sowie das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes nicht behindert werden. Die intendierten Aktionen bezogen sich zum einen auf die Festlegung von Immissionsnormen, zum anderen auf die Setzung von Produktnormen. Als besonders relevante Gebiete wurden Wasser und Abfall genannt. Da im Vordergrund des Interesses zunächst drängende Umweltprobleme standen, kam eine eindeutige Präferenz für ordnungsrechtliche Instrumente zum Vorschein.

Das zweite Programm von 1977 setzte die nicht abgeschlossenen Vorhaben des ersten Programms fort und legte besondere Betonung auf den Schutz von Fauna und Flora, die rationelle Nutzung der natürlichen Ressourcen und das Recycling. Neben dem Gewässerschutz wurde vor allem der Lärmbekämpfung Priorität zugemessen. Unter instrumentalen Gesichtspunkten wurde betont, daß die angestrebte Verbesserung der Lebensqualität zu den geringstmöglichen Kosten für die Allgemeinheit erfolgen sollte, ohne daß man aus diesen Überlegungen bereits eine Präferenz ökonomischer Instrumente herauslesen konnte. Besonderes Gewicht wurde auch auf die Verstärkung der Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern auf umweltpolitischem Gebiet gelegt.

<sup>9</sup> Vgl. etwa M. Kloepfer unter Mitarbeit von K. Messerschmidt, a.a.O., S. 298 f.; bzw. G. Molkenbur: Gemeinschaftsrecht und Normenharmonisierung im Baurecht. Zur Umsetzung der EG-Bauproduktenrichtlinie (89/106/EWG), Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 136, Münster 1991, S. 18 ff.

<sup>10</sup> Vgl. G. Röss, a.a.O., Sp. 461 f.

<sup>11</sup> So M. Kloepfer unter Mitarbeit von K. Messerschmidt, a.a.O., S. 301.

Das dritte Programm von 1982 bemühte sich neben einer besseren Information und Koordination zwischen den Mitgliedstaaten vor allem um eine stärkere Berücksichtigung von Umweltanliegen in den anderen Gemeinschaftspolitiken. Die bisher genannten Prinzipien wurden um das Prinzip der Wiederherstellung ergänzt und die Umweltverträglichkeitsprüfung als Instrument zur Einbeziehung von Umweltanliegen in Planungs- und Entscheidungsverfahren anderer Fachpolitiken zur Norm erhoben.

Das vierte Aktionsprogramm stellte stärker die Frage nach den geeigneten Instrumenten für eine EG-Umweltpolitik in den Vordergrund und betonte hierbei, daß die Eignung umweltpolitischer Instrumente von der Art des Umweltproblems und den gegebenen wirtschaftlichen, rechtlichen und administrativen Rahmenbedingungen abhängig sei. Es unterschied zwischen regulativen und ökonomischen Instrumenten. Die Kommission setzte sich u. a. die Ziele, Leitlinien für die Anwendung ökonomischer Instrumente zu entwickeln, Kriterien für die Überprüfung der Zulässigkeit von staatlichen Finanzhilfen für privatwirtschaftliche Umweltschutzmaßnahmen zu erarbeiten, die Notwendigkeit eines erweiterten Umwelthaftungsrechts zu prüfen und instrumentelle Möglichkeiten zur Lösung bedeutender grenzüberschreitender Umweltbelastungen aufzuzeigen.

### Grundzüge der Umweltpolitik

Versucht man, die in den bisherigen Richtlinien bzw. in diesen vier Aktionsprogrammen enthaltenen Grundzüge einer EG-Umweltpolitik auf einen knappen Nenner zu bringen, kann man bezüglich deren Ziele, Prinzipien, Instrumente und Kompetenzaufteilung folgende Grundzüge erkennen:

□ Bezüglich der zu verfolgenden Ziele bzw. der von den Mitgliedsländern mindestens einzuhaltenden Standards hat die Gemeinschaft eine Präferenz für die Festlegung von Mindest-Produktnormen zum Schutze der Bürger und Verbraucher. In medialer Hinsicht beobachtet man jedoch eine divergierende Regulierungsdichte sowie unterschiedliche Standards. Schwerpunktmäßig befaßte sich die Gemeinschaft bislang mit Umweltschutzmaßnahmen im Gewässerbereich. Das ist einmal in dem Umstand begründet, daß sich frühzeitig eine Vielzahl von Mitgliedstaaten an internationalen Gewässerschutzkonventionen beteiligte und demzufolge die Gefahr uneinheitlicher oder widersprüchlicher Verpflichtungen bestand. Andererseits ist aber nicht zu übersehen, daß es sich hier – etwa im Gegensatz zur Luftreinhaltepolitik – teilweise um Gestaltungsbereiche mit unterdurchschnittlichen Auswirkungen auf die Wettbewerbsbedingungen im innergemeinschaftlichen Güterausaustausch handelt. Recht anspruchsvolle

Wasserqualitätsziele sind insbesondere in Richtlinien enthalten, die die Qualität von Oberflächengewässern für die Trinkwassergewinnung, von Badegewässern, von für den Fischereibestand geeignetem Süßwasser, von Muschelzuchtgewässern und von Wasser für den menschlichen Gebrauch bestimmen. In den Richtlinien sind hinsichtlich bestimmter Parameter Leitwerte und zwingende Grenzwerte festgesetzt, wobei die Mitgliedstaaten auch strengere Normen vorgeben können. Ähnliches gilt hinsichtlich des Schutzes der Gewässer vor den Einleitungen bestimmter gefährlicher Stoffe. Im Bereich der Luftreinhaltepolitik sind die gemeinschaftlichen Aktivitäten – etwa im Vergleich zu den Aktivitäten in der Bundesrepublik – bisher eher bescheiden ausgefallen und stießen auch häufig auf divergierende und darum bremsend wirkende Interessenpositionen der Mitglieder. Ähnliches gilt für den Boden- und Naturschutz, der überall dort, wo er sich intensiver mit der landwirtschaftlichen Bodennutzung hätte auseinandersetzen müssen, Zurückhaltung erkennen läßt.

□ Hinsichtlich der Prinzipien der Umweltpolitik folgt die EG-Umweltpolitik weitgehend der Diskussion in den einzelnen Mitgliedsländern. Betont werden das Verursacher- und Vorsorgeprinzip. Prägende Vorstöße gab es aber bei der Integration umweltpolitischer Anliegen in die anderen Politikbereiche. Dies gilt vor allem für die Umweltverträglichkeitsprüfung, die – was ihre inhaltliche Ausgestaltung angeht – teilweise über die Vorstellungen bestimmter Mitgliedsländer (etwa der Bundesrepublik) hinausging und auch Präferenzen der EG-Kommission für eine selektiv wirkende (Industrie-) Strukturpolitik erkennen läßt.

□ Obwohl in den Aktionsprogrammen auch ökonomische Instrumente zur Zielerreichung genannt werden, orientiert sich die Gemeinschaft bisher vorwiegend an ordnungsrechtlichen Instrumenten, die ihren Niederschlag in Zulassungsgenehmigungen, Emissionsgrenzwerten, Verboten u.a. finden. Allerdings ist in einigen Richtlinien der Einsatz ökonomischer Anreizinstrumente entweder ausdrücklich zugelassen (z. B. Altöl- und Großfeuerungsanlagen-Richtlinie), oder die Mitgliedstaaten haben im Rahmen der Richtlinienausführung die Möglichkeit zur Anwendung derartiger Instrumente. Möglicherweise wird die Gemeinschaft vor allem im Bereich der Luftreinhaltepolitik künftig stärker auf ökonomische Anreizinstrumente setzen.

□ Die Frage nach der Aufteilung umweltpolitischer Kompetenzen auf die verschiedenen politischen Entscheidungsebenen wird in fast allen Aktionsprogrammen zwar angesprochen, eine klare Festlegung von Kriterien für eine zentrale oder dezentrale Organisation der EG-Umweltpolitik unterblieb jedoch. Das bedeutet insbeson-

dere, daß die Frage, auf welchen Gebieten ein zwingend notwendiger Harmonisierungsbedarf besteht und wo nicht, noch keine abschließende Antwort findet. Aus einem Harmonisierungsbedarf wird manchmal eine Harmonisierungsideologie zwecks Stärkung zentraler Entscheidungsbefugnis. Hierauf soll nachfolgend jedoch näher eingegangen werden.

### Analyse des Harmonisierungsbedarfs

Versucht man im Rahmen einer kritischen Analyse des immer wieder betonten Harmonisierungsbedarfs der Umweltpolitik im Rahmen der EG zunächst einmal die Argumente aufzulisten, die für eine stärkere Harmonisierung bzw. Stärkung der umweltpolitischen Kompetenzen der übernationalen Ebene vorgetragen werden, stößt man zunächst auf folgende Begründungsversuche:

- Abbau von umweltpolitisch bedingten Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Mitgliedern der Europäischen Gemeinschaft,
- Verhinderung einer unzumutbaren Belastung anderer Nationen durch grenzüberschreitende Schadstofffrachten,
- Durchsetzung eines Mindestschutzes für alle Bürger einer Gemeinschaft und
- Erhöhung der umweltpolitischen Durchsetzungskraft innerhalb der EG und gegenüber anderen Nationen.

Die mit diesen Begründungsversuchen verknüpfte Harmonisierungsforderung trifft, was ihren Stellenwert erhöht, auf eine erstaunlich hohe Akzeptanz bei Bürgern, Bürokraten und Politikern. In ihr kommt ein normatives Grundmuster zum Ausdruck, das nach einer möglichst ausgeprägten Gleichbehandlung von Menschen bzw. von Anlagenbetreibern verlangt und diese Gleichbehandlung möglichst zentral geregelt sehen möchte. Dies macht deutlich, daß sich der viel gepriesene Föderalismus in Europa nur bedingter Wertschätzung erfreut und viele Bürger verkappte Zentralisten sind. Sobald Bildungsabschlüsse, Zulassungsbedingungen und Zuweisungen von Ressourcennutzungsspielräumen angesprochen werden, taucht durchweg die Forderung nach Gleichbehandlung bzw. nach gleichen Rechten und Pflichten auf. Dies paart sich mit einer analogen Haltung von Bürokraten bzw. Bürokratien, die – schon um der Erleichterung ihrer Arbeit willen – normierte Genehmigungsprozesse mit möglichst geringer Differenzierung bevorzugen und kraft ihrer juristischen Ausbildung eine hohe Präferenz für Gleichbehandlungsgrundsätze erkennen lassen. Damit ist der Boden für eine Harmonisierungsphilosophie bereitet, die von zentralen Instanzen zu ihren Gunsten ausgenutzt werden kann. Recht schnell wird dann aus einem Harmonisierungsbedarf eine föderalismusfeindliche Har-

monisierungsideologie. Insofern ist es einmal gerechtfertigt, die eben genannten Argumente für eine stärkere Koordination der nationalen Umweltpolitiken von einer eher skeptischen Distanz aus anzugehen.

Analysiert man unter diesem Blickwinkel die oben vorgestellten Argumente für eine stärkere Harmonisierung divergierender nationaler Umweltpolitiken, so ist zunächst zuzugeben, daß bestehende nationale Vorgaben der Umweltpolitik in manchen Sektoren durchaus einen gravierend negativen Einfluß auf die Ertragslage von Unternehmen haben und – falls wichtige ausländische Konkurrenten nicht ähnlich „belastet“ werden – ein „Aus“ für bestimmte Produktionsbereiche nach sich ziehen können. Ein typisches Beispiel, welches auch der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen in seinem Umweltgutachten 1987 zitiert, ist der Raffineriesektor, wo bereits Mitte der achtziger Jahre die Umweltschutzkosten der deutschen Raffinerien um mehr als 5 DM/t über denen der anderen EG-Länder lagen und darum von der Gefahr der Abwanderung der Raffinerien in Länder mit geringeren Umweltschutzanforderungen gesprochen wurde<sup>12</sup>. Die Betroffenen schlußfolgerten hieraus noch kürzlich: „Wir fordern die Bundesregierung ... auf, ihre Vorreiterrolle im Umweltschutz dort aufzugeben, wo es zu existenzgefährdenden Wettbewerbsverzerrungen kommt, und erwarten, daß sie sich stärker als bisher für die Harmonisierung der Umweltvorschriften in Europa einsetzt.“<sup>13</sup>

Was ist von diesem Begründungsansatz, und zwar losgelöst von der Frage, ob die jeweils behaupteten Belastungsaufgaben zutreffen und im Sinne einer Verschlechterung der standortgebundenen Ertragslage wirken oder nicht, zu halten? Versucht man hierauf eine Antwort zu geben, so ist die Möglichkeit einer die Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigenden Rentabilitätsminderung nicht grundsätzlich zu verwerfen, muß aber hinsichtlich ihrer Bedeutung für die Harmonisierungsforderung relativiert werden. Insbesondere muß daran erinnert werden, daß voneinander abweichende nationale Umweltvorschriften auch Folge divergierender nationaler Immissionsgegebenheiten bzw. Ressourcenbeanspruchungen sein können.

Niemand würde z. B. daran Anstoß nehmen, daß infolge unterschiedlicher Grundstücksnachfrage die Grundstückspreise von Standort zu Standort auseinanderklaffen und darum bestimmte Flächen aus Rentabili-

<sup>12</sup> Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen: Umweltgutachten 1987, S. 76 (Ziffer 201). Zu den Zahlenangaben siehe H. Dehmel: Der Einfluß ökologischer Vorgaben auf den Bestand und die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Raffinerien, in: G. R. Wagner (Hrsg.): Unternehmung und ökologische Umwelt, München 1990, S. 149 ff.

<sup>13</sup> H. Dehmel, a.a.O., S. 155.

tätsgründen für gewisse Nutzungen nicht mehr in Frage kommen. Ein Anwachsen der Grundstückspreise in den Ballungskernen führt dort z. B. zu laufenden Substitutionsprozessen, bei denen flächenintensive Betriebe sukzessive ausgelagert werden. Gleiches trifft für räumliche Entlohnungsunterschiede zu. Sind sie Spiegelbild divergierender Produktivitäten und können sie – etwa aufgrund der Preiskonkurrenz auswärtiger Produzenten, die eine Güterversorgung zu günstigeren Preisen beinhaltet – nicht in die Preise überwältigt werden, führen sie zwangsläufig zum Niedergang bestimmter nationaler Produktionsbereiche, d.h. zu einer neuen allokativen Anordnung der Güterproduktion im Raum. Aus der Sicht der betroffenen Branchen und Unternehmen ist dies jeweils ein schmerzhafter Anpassungsvorgang, aus volkswirtschaftlicher Perspektive hingegen ein Anpassungsprozeß, den man um der Effizienz willen nicht stoppen sollte.

In diesem Sinne sollte man darum dort, wo eine hohe räumliche Verdichtung sozio-ökonomischer Aktivitäten Immissionseffekte auslöst, die unter Wirkungsgesichtspunkten nicht hingenommen werden können, auch strengere Produktionsauflagen fordern und im Extremfall den Niedergang bestimmter Branchen hinnehmen. Umgekehrt gibt es unter Immissions- und Wirkungsüberlegungen keinen sachlichen Grund dafür, daß in wirtschaftlich unterdurchschnittlich entwickelten Gebieten mit bisher geringer Emissionstätigkeit und noch nicht ausgelasteter natürlicher Selbstreinigungskapazität der Umweltmedien die Anlagenbetreiber die gleichen Emissionsminderungsanforderungen wie in hoch verdichteten Gebieten erfüllen müssen. Damit würde man diesen Räumen nämlich von vornherein verbieten, ihre natürlichen und siedlungsstrukturellen Standort- und Wettbewerbsvorteile wahrzunehmen, d.h. sie über hohe Produktionsstandards zu ökonomischer Rückständigkeit zu verdammen. Was sollte denn außer den niedrigeren Löhnen, günstigeren Grundstückspreisen, der geringeren Regelungsdichte und eventuell den weniger anspruchsvollen Anlagenanforderungen potentielle Investoren veranlassen, in solche Räume mit unterdurchschnittlicher Einwohnerdichte, fehlender Kaufkraft, defizitärer Infrastruktur, peripherer Lage usw. zu gehen?

### Belastungen Dritter

Die Forderung nach Harmonisierung der Anlagenanforderungen auf hohem Niveau ist darum höchstens dort zulässig, wo sie dem Schutz der Bürger dient und darum den Charakter von Produkt- bzw. Immissionsnormen hat<sup>14</sup>. Aber auch hier kann es nur um Mindestnormen gehen. Unterstellt man nämlich, daß die intensive umweltpolitische Diskussion, die Medienberichterstattung über Umweltrisiken und die Umwelterziehung auch zu einer

wachsenden Umweltsensibilisierung der Käufer führten, kann die Umweltqualität von Produkten auch zu einem Wettbewerbsfaktor werden, der sich in Marketingstrategien offensiv einsetzen läßt. Selbst wenn man gegenwärtig noch nicht von einer stark ausgeprägten umweltschutzbezogenen Zahlungsbereitschaft der Konsumenten sprechen kann, lassen erste Untersuchungen doch bereits erkennen, daß die ökologieorientierte Wettbewerbsintensität in vielen Bereichen einen zunehmenden Stellenwert erhält und zu einer wettbewerbsstrategischen Notwendigkeit wird<sup>15</sup>. Es gibt Unternehmen, z. B. der Entsorgungswirtschaft, die unter diesem Blickwinkel der Herausbildung des gemeinsamen Binnenmarktes mit größter Zuversicht entgegensehen und davon ausgehen, daß dieser beachtliche Chancen für einen Wettbewerb um die höchste Umweltqualität beinhaltet<sup>16</sup>.

Neben dem Mindestschutz der Bürger und die Verhinderung ungerechtfertigter Wettbewerbsverzerrungen tritt als weiterer Grund für eine Abstimmung der Umweltpolitik im Rahmen der EG die Belastung durch grenzüberschreitende Schadstofffrachten. Räumliche Emissions-Immissions-Verflechtungskomplexe machen nicht an den Landesgrenzen halt, sondern führen zu Belastungen unbeteiligter Dritter, d.h. in diesem Falle von Bürgern oder Schutzgütern anderer Mitgliedsländer der EG bzw. von umfassenden Ökosystemen (etwa Nordsee). Nutznießerkreis und Kostenträgerkreis eines unterlassenen Umweltschutzes können räumlich auseinanderfallen und darum zu problematischen Verteilungseffekten führen. Denkbar sind auch Fälle, in denen sich mehrere räumliche Emissions-Immissions-Verflechtungskomplexe so überschneiden, daß selbst gleiche EG-Anforderungen an Anlagenbetreiber (etwa gleiche Emissionsgrenzwerte) nicht ausreichen, um das Überschreiten kritischer Immissionswerte im Überschneidungsbereich zu verhindern. Solche Probleme lassen sich zwar grundsätzlich auch in bilateralen Verhandlungen zwischen den involvierten Nationen lösen, effizienter erscheinen jedoch Verfahren, bei denen in einer umfassenderen Nationengemeinschaft gemeinsame Regeln (etwa bezüglich gebiets- oder ökosystembezogener maximaler bezogener Emissionsmengen oder von Schadensersatzforderungen an die Verursacher) vereinbart werden, deren Einhaltung auch vor einem internationalen Gerichtshof eingeklagt und von internationalen Behörden auch durchgesetzt werden

<sup>14</sup> Denkbar sind unter Umständen auch regionale Mindestnormen bezüglich der zu schützenden naturnahen Umwelt.

<sup>15</sup> Vgl. H. Meffert: Strategisches Marketing und Umweltschutz – Bericht aus einem Forschungsprojekt, in: Unternehmung und ökologische Umwelt, a.a.O., S. 82 bzw. 94.

<sup>16</sup> Vgl. etwa N. Rethmann: Konsequenzen der TA Sonderabfall für das Innovationsverhalten der Entsorgungsunternehmen, in: Unternehmung und ökologische Umwelt, a.a.O., S. 190.

können. Diese Durchsetzungskraft kann sich auch bei internationalen Vereinbarungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und anderen Ländern bzw. Ländergruppen – etwa wenn sie sich mit ökonomischen Sanktionsmechanismen verbinden läßt – als umweltpolitisch sinnvoll erweisen.

Läßt man einmal das Argument der stärkeren Durchsetzungskraft, welches innerhalb der Gemeinschaft unterstellt, daß größere nationale Vollzugsdefizite unterbleiben und gegenüber Nicht-EG-Ländern ausreichende Sanktions- oder Anreizmechanismen zur Durchsetzung globaler Emissionsminderungs- oder Umweltschutzanliegen bestehen, außer acht, sind die Argumente, die für eine stärkere Harmonisierung der Umweltpolitik im Rahmen der EG vorgetragen werden, nicht immer voll überzeugend. Vielmehr existieren eine Reihe von Überlegungen, die eher eine föderale Konzeption nahelegen.

Da ist zum ersten das bereits erwähnte Problem der pauschalen Behandlung differenziert anzugehender Tatbestände zu nennen. Gemeint sind damit nicht nur die eben angesprochenen (regionalen) Immissionsbelastungen, die in räumlicher Hinsicht unterschiedliche Anstrengungen bezüglich der Emissionsminderung verlangen, gedacht ist auch an die divergierenden Präferenzen der Bürger bzw. die unterschiedlichen naturraumspezifischen Schutz- oder Entwicklungsziele. So ist im europäischen Raum nicht nur von unterschiedlichen Vorstellungen von der zu schützenden Kulturlandschaft oder vom zumutbaren Lärm auszugehen, sondern auch von einer divergierenden Funktions- oder Nutzungsfähigkeit des Naturhaushaltes bzw. der Naturgüter (etwa hinsichtlich der Bodenfunktionen), von einer Vielfalt von Pflanzen- und Tierwelten und einer bunten Fülle von Landschaftseigenarten und -schönheiten. Will man darum hinsichtlich der Bürgerpräferenzen einer problematischen Uniformierung vorbeugen und gleichzeitig eine optimale Informa-

tion über regionale und kleinräumige Gegebenheiten gewährleisten, muß man sich um eine föderale Organisation des umweltpolitischen Planungs- und Entscheidungsprozesses bemühen.

Folgt man den klassischen Prinzipien der ökonomische Theorie des Föderalismus, impliziert dies keineswegs eine maximale Dezentralisierung, sondern möglichst eine Ansiedlung der Planungs- und Entscheidungskompetenzen auf jener Ebene, auf der eine möglichst weitgehende räumliche Deckung des Kostenträger- und Nutznießerkreises erreicht werden kann (fiskalisches Äquivalenzprinzip). Dies verlangt eine weitgehende Berücksichtigung der bereits oben erwähnten (effektiven oder potentiellen) Emissions-Immissions-Verflechtungen und damit auch natürlicher Gegebenheiten – etwa im hydrogeographischen Bereich. Die zentrale Ebene kann hierbei hinsichtlich des Arten- und Biotopschutzes gewisse naturschutzpolitische Mindestflächenansprüche<sup>17</sup> bzw. mindestens einzuhaltende Immissionsstandards vorgeben, die von regionalen Entscheidungsträgern aber durchaus restriktiver ausgestaltet werden können. Ziel ist letztlich auch hier ein System umweltpolitisch konkurrierender Regionen, in dem einzelne Teilgebiete eine Vorreiterrolle übernehmen können, die andere zur Imitation veranlaßt. So wie der Wettbewerb die Suche nach besseren Lösungen im Produktionsbereich bzw. nach einer schnelleren Anpassung an sich ändernde Rahmenbedingungen erleichtert, könnte auch ein solches „Wettbewerbssystem“ umweltinnovatorische Leistungen erbringen. Dies ist vor allem dann zu erwarten, wenn die regionale Umweltqualität neben der regionalen Infrastruktur-, Dienstleistungs- und Humankapitalausstattung zu einem Imagefaktor wird, der Standortentscheidungen von Investoren und hochqualifizierten Fachkräften mitprägt, und der Erhalt bzw. die Pflege besonders schutzwürdiger bzw. gefährdeter Biotoptypen im Rahmen eines Finanzausgleichssystems (etwa über Ausgleichszahlungen) Berücksichtigung fände.

<sup>17</sup> Etwa der häufig geforderte 10 bis 14% Schutzflächenanteil.

**HERAUSGEBER:** HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Präsident: Prof. Dr. Erhard Kantzenbach, Vizepräsident: Prof. Dr. Hans-Jürgen Schmahl)  
**Geschäftsführend:** Dr. Otto G. Mayer

**REDAKTION:**

Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Wiebke Bruderhausen, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Dipl.-Vw. Christoph Kreienbaum, Dipl.-Vw. Ira Lanz, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A.

**Anschrift der Redaktion:** Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (040) 3562306/307

**VERLAG UND VERTRIEB:**

**Verlag Weltarchiv GmbH,** Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (040) 3562500

**Bezugspreise:** Einzelheft: DM 9,-, Jahresabonnement DM 106,- (Studenten: DM 53,-) zuzüglich Porto

**Anzeigenpreisliste:** Nr. 13 vom 1. 1. 1983

**Erscheinungsweise:** monatlich

**Druck:** AMS Wünsch Offset-Druck GmbH, 8430 Neumarkt/Opf.

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages Weltarchiv GmbH ist es nicht gestattet, die Zeitschrift oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) oder auf eine andere Art zu vervielfältigen. Für unverlangt eingereichte Manuskripte und Besprechungsexemplare wird keine Haftung übernommen. Beiträge werden nur zur Alleinveröffentlichung angenommen. Die Redaktion behält sich bei zur Veröffentlichung vorgesehenen Aufsätzen eine Bearbeitung vor. Das Copyright liegt beim Verlag Weltarchiv GmbH.