

I. PERSPEKTIVEN

Christian Hey

Die europäische Umweltpolitik im Europa der 25

Für das erweiterte Europa stellt sich von neuem die große Frage, wie legitime und effektive Umweltpolitik möglich sein wird. Kann es eine Vision des europäischen Regierens zur Lösung der persistenten Umweltprobleme geben? Die hier vorgestellte Perspektive ist in dem Sinne konservativ, als sie dafür plädiert, sich bei der notwendigen Weiterentwicklung auf bewährte Mechanismen zu stützen. Sie ist aber radikal angesichts der Kräfte, die das bisherige Erfolgsmodell der europäischen Umweltpolitik in Frage stellen, ohne etwas Besseres anbieten zu können.

Verfehlt wäre eine Vision von Staatlichkeit in Europa, die versucht, sich einseitig auf eine der drei Säulen der Legitimation europäischer Entscheidungen stützen zu wollen. Jede dieser Säulen hat ihre spezifischen Grenzen. Gemeint ist die Vision einer europäischen parlamentarischen Demokratie, der Zwischenstaatlichkeit, wie sie in der offenen Koordinationsmethode angelegt ist, oder einer europäischen Zivilgesellschaft:

- Der föderalen europäischen parlamentarischen Demokratie fehlt noch die europäische Kommunikationsgemeinschaft und damit ein europäisches Solidargefühl, die Mehrheitsentscheidungen akzeptierbar machen lassen.
- Die zwischenstaatliche Koordination hat den Nachteil der indirekten Legitimation. Eine direkte Teilnahme gesellschaftlicher Akteure oder der Parlamente ist nicht möglich. Die mächtigen Akteure sind die Mitgliedstaaten mit ihren jeweiligen nationalen Interessen.
- Die von der EU-Kommission vorgetragene Idee der zivilgesellschaftlichen Steuerung bedeutet bei näherer Betrachtung nichts anderes als Politik durch Verbände, die von der europäischen

Kommission moderiert werden. Dass bestimmte in Verbänden organisierte Interessen besser organisiert sind als andere, ist weit hin bekannt. Zudem macht eine Legitimation über Verbände die EU-Kommission zum „lonely hero“, der die absehbaren Konflikte schlichtet und Wertentscheidungen trifft (EEAC 2003).

Kurz, es bedarf einer Balance der drei Legitimationsformen der europäischen Staatlichkeit. Es kann nicht um die einseitige Auflösung zugunsten einer der drei Säulen gehen, sondern nur um die Frage, wie im europäischen Mehrebenensystem und durch die Kombination der drei Legitimationsformen die europäische umweltpolitische Handlungsfähigkeit in Zukunft gestärkt werden kann.

Was ich zeigen will, ist Folgendes: Auf die so genannte Gemeinschaftsmethode, das heißt den Entscheidungsmechanismus für die Formulierung des europäischen Umweltrechts, sollte auch in Zukunft gesetzt werden. Der Kern der Gemeinschaftsmethode ist die gemeinsame Rechtssetzung durch das Europäische Parlament und den Ministerrat auf Vorschlag der Kommission. Diese Methode kombiniert parlamentarische, zwischenstaatliche und zivilgesellschaftliche Formen der Entscheidungsfindung. Doch gerade diese Methode ist in hohem Maße gefährdet. Ich möchte den Nachweis in drei Schritten führen:

Erstens: Es lässt sich zeigen, dass die Gemeinschaftsmethode erfolgreich war und dass es hierfür institutionelle Gründe gibt, die auch in einem Europa der 25 Bestand haben werden.

Zweitens: Eine effektive Umweltpolitik kann auf Staatlichkeit nicht verzichten. Auch dies läuft auf den notwendigen Einsatz der Gemeinschaftsmethode für zukünftige europäische Umweltpolitik hinaus.

Drittens: Wie auch schwerer zu lösende Umweltprobleme im erweiterten Europa mit Hilfe der Gemeinschaftsmethode angegangen werden können, soll anhand einiger Beispiele gezeigt werden.

Rückblick und Analyse

1. Die europäische Umweltpolitik der letzten Jahre war außerordentlich erfolgreich und innovativ.

Man muss sich kurz vor Augen führen, was in den letzten sieben Jahren alles geleistet wurde (siehe *Schaubild 1*).

Schaubild 1: Innovative Umweltrichtlinien 1996 – 2003

- Komplexe Rahmenrichtlinien mit integrativem Ansatz (WRRL, IVU-RL, LuftqualitätsRRL)
- Zielorientierter Umweltpolitikansatz (Emissionshandelsrichtlinie; National Emission Ceilings (NEC-RL))
- Vollendung, Revision oder Modernisierung vorhandener Richtlinien (TochterRL Luftqualität, Seveso-RL)
- Einführung neuer umweltpolitischer Instrumente (Altauto, Elektroschrott, Umwelthaftung, EH-RL, SUP)
- Neue Partizipations- und Informationsrechte (Aarhus-Paket, EPER)

Man kann viel Kritik an jeder dieser Richtlinien formulieren – eine jede hat ihre eigenen Unzulänglichkeiten. Das Gesamtbild ist jedoch beeindruckend – und alles andere als banal.

Immerhin ist es gelungen, dass sich 15 äußerst unterschiedliche Länder auf gemeinsame Maßnahmen, Maßstäbe und zahlreiche innovative Instrumente der Umweltpolitik haben einigen können. Wie unterschiedlich die Interessenlagen und Fähigkeiten dieser Länder sind, wird unmittelbar klar, wenn wir z.B. Schweden und Portugal oder Großbritannien und Griechenland miteinander vergleichen hinsichtlich:

- ihrer Wirtschaftsindikatoren
- des gesellschaftlichen Stellenwerts der Umwelt oder
- der drängendsten ökologischen Probleme.

Das aber ist erklärungsbedürftig – und die Erklärung gibt auch Hinweise darauf, ob die Erweiterung der EU auf 25 Mitgliedsstaaten wirklich eine fundamental neue Qualität darstellt. Ich möchte es bezweifeln.

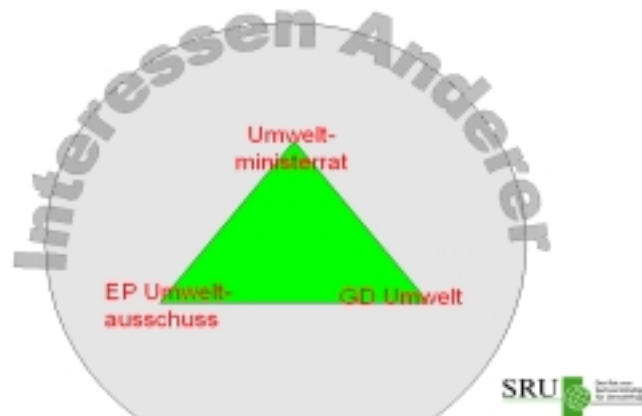
2. Institutionelle und situative Erfolgsfaktoren: Das Rechtssetzungsverfahren des Amsterdamer Vertrages eröffnete der Umweltpolitik große Chancen; hinzu kamen situativ günstige Mehrheitsverhältnisse im Europäischen Parlament und im Umweltministerrat.

Institutionell gesehen, verschafft das Regelwerk des Amsterdamer Vertrages der Umweltpolitik große Einflusschancen. Das „grüne Dreieck“ aus Kommission, Parlament und Rat kann im Rahmen der so genannten Gemeinschaftsmethode, dem Rechtssetzungsprozess, viel

bewegen und Blockadeversuche der Wirtschafts- und anderer Ressorts abwehren (siehe *Schaubild 2*).

Schaubild 2:

Das „grüne Dreieck“ als Treiber umweltpolitischer Innovationen



Der Einfluss dieses grünen Dreiecks stützt sich auf die folgenden institutionellen Ausgangsbedingungen:

Erstens: Die EU funktioniert als Institution zur Diffusion von Innovationen. Heritier sprach in ihrem Klassiker vom „regulativen Wettbewerb“ – und dieser ist paradoxerweise kein „race to the bottom“, sondern eher ein „race to the top“. Hilfreich ist dabei zunächst der Binnenmarktautomatismus. Potenziell handelshemmende nationale Maßnahmen kommen automatisch auf die europäische Politikbühne. Das ist in der Produkt- und Stoffpolitik offensichtlich. Vorreiterländer im Umweltschutz versuchen zudem aktiv, ihre Innovationen nach Brüssel zu tragen, schon alleine um diese ökonomisch und politisch vor Ort abzusichern. Hierfür gibt es viele Beispiele: Die Reform der europäischen Chemikalienpolitik ist aus Schweden angestoßen worden, die Emissionskontrolle für Kraftwerke und Autos insbesondere von Deutschland, die Wasserrahmenrichtlinie ist ein Hybrid aus britischen, französischen und deutschen Ansätzen des Gewässerschutzes, Vorreiter für die Strategische Umweltprüfung waren die Niederlande. Es gibt dabei einen „first mover advantage“. Das Land, das die Europäische Kommission, die ein Initiativmonopol hat, zuerst von der

Tragfähigkeit einer Maßnahme überzeugt, kann das Spiel europaweit prägen.

Zweitens: Das Mehrebenensystem der EU bietet zahlreiche Optionen, politische Anliegen durchzusetzen. Die Literatur spricht vom „venue shopping“: Ist etwas national blockiert, dann versucht man es mit Hilfe der EU-Kommission; ist etwas europäisch blockiert, dann gibt es nationale Vorreiterländer, die es national durchbringen. Oft wird es dann wieder eine europäische Angelegenheit. Deutsche Ministerialbeamte haben in den 1970er Jahren die UVP-Richtlinie nach Brüssel getragen, die sie vor Ort nicht durchsetzen konnten. Heute könnte Deutschland bei der in Brüssel blockierten Frage der Koexistenz in der Gentechnik Vorreiter sein – und damit wieder europäische Maßnahmen auslösen. Auch die verschiedenen Abstraktionsebenen europäischer Politik – von dem sich ändernden Vertrag/Verfassung über das Sekundärrecht bis zum Ausschusswesen – bieten sich an, um Anliegen unterzubringen. Lange versuchten z.B. Umweltverbände, das Klagerecht für Verbände im EU-Vertrag zu verankern – nun wird es auf der Ebene des Sekundärrechts versucht.

Drittens: Die Umweltpolitiker haben „Prozessführerschaft“ in den schwierigen Abstimmungsprozessen. Sie müssen zwar ihre Anliegen in den jeweiligen Kabinetten, Kollegien und Plenen gegenüber den anderen Ressorts durchsetzen, aber sie bestimmen die Argumente, den Zeitpunkt, die Verfahren – und sie können hierbei Vetos anderer Sektoren auch abwehren.

Viertens: Im Gegensatz zum deutschen Föderalismus ist das europäische Mehrebenensystem nicht parteipolitisch überlagert, sondern ergebnis- und konsensorientiert. Alle drei rechtsetzenden Institutionen – das Parlament, der Rat und die Kommission – haben intern und zwischen sich Verfahren und Techniken entwickelt, die einigungsförderlich sind. Man arbeitet eher technisch und eng am Text und vermeidet schwer lösbare ideologische Debatten – alles arbeitet so auf die Einigung hin. All diese institutionellen Faktoren bleiben auch im Europa der 25 und im Rahmen der neuen Verfassung umweltpolitisch nutzbar, wenn man die „Gemeinschaftsmethode“ weiter nutzen will (siehe *Schaubild 3*).

Hinzu kam aber auch die situativ günstige Konstellation in den letzten Jahren: Phasenweise haben in Brüssel fünf grüne und einige außerordentlich engagierte sozialdemokratische Umweltminister zusammengearbeitet. Im Europäischen Parlament gab es regelmäßig er-

Schaubild 3: Erfolgreiche Umweltpolitik



folgreiche Mehrheiten einer Ampelkoalition, der sich mancher umweltpolitisch aktive Konservative angeschlossen hat. Entsprechend günstige Chancen errechnete sich auch die Kommission für ihre zahlreichen Vorschläge.

Ob diese günstige Konstellation nach den Wahlen zum Europäischen Parlament und nach der Osterweiterung erhalten bleibt, steht jedoch in den Sternen. Aber die Erfahrung zeigt: Verluste in einem Land werden durch Gewinne in einem anderen ausgeglichen. Das heißt: Es wird vielleicht zu einer Verschiebung, aber nicht zu einem Umsturz der Kräfteverhältnisse kommen.

3. Nicht wegen seiner Funktionsdefizite, persistente Umweltprobleme zu lösen, sondern vielmehr wegen seines Erfolges steht das umweltpolitische Entscheidungssystem der EU zur Disposition.

Die europäische Umweltpolitik war innovativ und erfolgreich – und sie wird gerade wegen ihrer Erfolge angegriffen. Bekannt sind die Briefe von Bundeskanzler Schröder und seiner Kollegen an Kommissionspräsident Prodi – wegen der europäischen Chemikalienpolitik, der Klimaschutzpolitik oder der Alautos. Der wirtschaftsnahe Bundeskanzler und die für die Vertretung der Wirtschaftsinteressen in der deutschen Regierung zuständigen Minister haben die Niederlagen, die ihnen das „grüne Dreieck“ bereitet hat, nicht vergessen. Sie schla-

gen gelegentlich zurück. Es steht daher zu befürchten, dass dies die Haupttriebkraft zur Weiterentwicklung der Diskussion um neue Modelle eines „europäischen Regierens“ sind – weniger die Suche nach neuen Lösungsmodellen für persistente Umweltprobleme, die das bisherige Umweltrecht nicht in den Griff bekommen konnte.

4. Es lassen sich drei Strategien beobachten, den Einfluss der Umweltpolitik zu schwächen:

- horizontale Kompetenzverlagerung aus den umweltpolitischen in die wirtschaftspolitischen Fachgremien
- vertikale Kompetenzverlagerung aus der Rechtsetzung in Ausschüsse oder die industrielle Eigenverantwortung
- ein Impact Assessment, das nicht nur politische Entscheidungen rational auf seine Nebenfolgen prüft, sondern prinzipiell von einer Vorzugswürdigkeit nichtrechtlicher Maßnahmen ausgeht und dem Umweltrecht eine Beweislast aufbürdet

Horizontale Kompetenzverlagerung bedeutet, dass der Umweltpolitik die Federführung für umweltpolitische Maßnahmen aus der Hand genommen werden könnte. So befasst sich zurzeit der Wettbewerbsrat mit der Reform der Europäischen Chemikalienpolitik, und es finden harte Kämpfe darüber statt, welche Rolle der Wettbewerbsrat zukünftig beim Klimaschutz spielen soll. Dabei ist klar, unter welchem Blickwinkel die Politiken dann prioritär beleuchtet würden. Nun hat die Umweltpolitik von einem aufgeklärten Begriff der Wettbewerbsfähigkeit nichts zu fürchten – hier seien nur die Stichworte der aufgeklärten Debatte zum Thema genannt (vgl. SRU 2002): Innovation, Qualität, Kosteneinsparung durch Ressourceneffizienz und First-mover Advantage –, viel jedoch von einem Kampfbegriff, der mit jedem Cent Kostenerhöhung gleich eine „De-Industrialisierung“ befürchtet, wie sie die Regierungschefs auf dem letzten Brüsseler Gipfel vom März 2004 heraufbeschworen haben.

Subtiler sind Strategien der vertikalen Kompetenzverlagerung. Aus dem Europäischen Parlament hört man oft den Ruf nach „Rahmenrichtlinien“. Diese formulieren allgemeine Grundsätze, schön klingende Ziele und Arbeitsprogramme. Das Weitere geschieht dann in Ausschüssen und Arbeitsgruppen. Das ist alles notwendig, um komplexe Materien behandeln zu können. Brisant wird es aber, wenn die Umweltpolitik die Federführung in diesen Ausschüssen abgibt oder abgeben soll. Aus diesem Grunde müssen z.B. die Anstrengungen, die

Normung als das bessere Instrument der Umweltpolitik zu verankern, sehr kritisch beobachtet werden. Die Normung ist umweltrelevant und kann dabei je nach Fall nützlich oder schädlich sein. Aber sie als „Ersatz“ für direkt umweltrechtliche Maßnahmen zu betrachten, wäre gefährlich.

Als dritte Bremse der Gemeinschaftsmethode erweist sich zunehmend das Impact Assessment. Ursprünglich war dieses als eine erweiterte strategische Umweltprüfung aller Politiken angedacht; mittlerweile wendet sich das Instrument aber gegen die Umweltpolitik selbst: Zunächst muss diese den Nachweis erbringen, dass es nicht auch ohne rechtliche Maßnahmen geht. Wenn es nicht ohne Recht geht, dann erfolgt eine Gesamtprüfung der ökonomischen Folgen. Das Impact Assessment kann sinnvoll sein und zur Entwicklung eines effizienteren Instrumentariums beitragen; es kann aber auch als ein neues Instrument für Sperrfeuer eingesetzt werden. Jede sinnvolle Maßnahme kommt erst einmal in die Prüfschleife, wird vertagt und möglicherweise verhindert. Bei der Reform der Europäischen Chemikalienpolitik kann das möglicherweise noch kommen. Bisher scheint die Themenauswahl für Impact Assessments (und auch ihre methodische Ausrichtung) Schlagseite zu haben: Es geht primär um die Kosten für die Wirtschaft, weniger um den Nutzen für die Umwelt.

5. In Ergänzung oder sogar anstelle von Integration durch Recht versucht sich die Europäische Kommission als Manager überkomplexer Strategiekonzepte; ob dies eine neue Qualität der Umweltpolitik oder einfach Handlungsersatz darstellt, ist noch nicht entschieden.

Das 6. Umweltaktionsprogramm (2002–2012) muss in dieser Auseinandersetzung gesehen werden. Es ist ja eigentümlich ambivalent. Einerseits hat es den Anspruch, die schwerer zu lösenden (persistenten) Umweltprobleme anzupacken, andererseits gibt es eine nicht übersehbare Zurückhaltung bei Zielen und neuen Vorschlägen. Wir haben es hier mit einem Prozess zu tun, der dem Öffnen von „russischen Puppen“ vergleichbar ist. Jede Puppe ist nur die Verpackung für eine weitgehend identische andere. Außer der Verpackung gibt es keinen Inhalt. Dem 6. Umweltaktionsprogramm sollen thematische Strategien folgen, diesen Rahmenrichtlinien und diesen wiederum vielfältigste Aktivitäten, sei es Tochterrichtlinien oder Pläne mit Maßnahmenprogrammen oder noch weiter zu spezifizierenden Qualitätszielen, Leitfäden, Ausschussentscheidungen etc. Wie spezifisch

die thematischen Strategien tatsächlich werden, können wir für die nächste Zukunft erfahren. Es gibt mehr und mehr Stimmen, die behaupten, dass der auffällig lange Reflexionsprozess eher ein Handlungsersatz sei und nicht der Boden für einen neuen ambitionierten Anlauf der Umweltpolitik.

Auf jeden Fall wird eines deutlich: Hier entfaltet sich ein neues Rollenverständnis der Europäischen Kommission. Sie ist nunmehr hauptsächlich Moderator und Manager komplexer Strategien und Prozesse, weniger Initiator der EU-Rechtsetzung. Vom bisherigen Erfolgsmodell der europäischen Umweltpolitik soll zumindest weniger Gebrauch gemacht werden – das sehen die europäischen Umwelt- und Nachhaltigkeitsräte und auch der deutsche Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) als sehr problematisch an.

Anforderungen an europäische Staatlichkeit

6. Die zentrale Herausforderung für die EU 25 besteht darin, schwerer zu lösende Probleme mit mehr Teilnehmern und weiter auseinanderklaffenden Interessen und Ausgangsbedingungen anzugehen.

Persistente Probleme sind komplex, wenig offensichtlich, und für ihre Bewältigung gibt es keine einfachen technischen Lösungen. Man nehme nur die Beispiele Flächenverbrauch, Biodiversität oder den Klimaschutz. In der Diagnose der Herausforderung bin ich damit einig mit der Kommission: Wir haben viele der „niedrig hängenden Früchte“ geerntet.

Hinzu kommt, dass die neuen Beitrittsländer andere Prioritäten haben als die umweltpolitisch bisher aktiven Staaten: Vereinfacht gesagt, sie sind ökonomisch arm, aber ökologisch reich, ausgestattet mit erheblichen Naturschätzen. Dennoch bringt die EU-Erweiterung in meinen Augen keine grundsätzlich neue Qualität – lediglich mehr von dem, was wir jetzt schon haben. Auch die Erweiterung um die iberischen Länder, Griechenland und Irland konnte umweltpolitisch konstruktiv bewältigt werden.

Was ist angesichts dieser beiden Herausforderungen die geeignete Therapie? Wie schaffen wir Orientierung bei größerer Vielfalt? Wie gelingt uns das Management von Komplexität, wie die Überwindung der Sektorwiderstände bei der Umweltpolitikintegration?

7. Auf die europäische Kompetenz, umweltpolitisch zu regulieren, und die nationale Garantiefunktion für einen bestmöglichen Umweltschutz darf nicht verzichtet werden; die Ressourcen der Staaten sind für eine effektive Umweltpolitik unverzichtbar.

Der Staat bleibt zentraler Adressat und Akteur der Umweltpolitik. Der Staat in Form des Nationalstaates und des europäischen Netzwerkes der Staaten, das durch supranationale Elemente gestärkt und ergänzt ist: die EU-Kommission und das Europäische Parlament (Jänicke 2003).

Der Staat kann und soll intensiver kooperieren, sich dem Dialog mit Zivilgesellschaft und Verbänden öffnen. Aber er kann nicht ersetzt werden. Mit Eigenverantwortung und Selbststeuerung lassen sich persistente Umweltprobleme nicht ernsthaft angehen. Erst letztes Jahr hat die OECD eine vernichtende Bilanz der Selbstverpflichtungen der Industrie gezogen. Es ist auch illusorisch anzunehmen, die Umweltverbände könnten den Rückzug des Staates aus der Umweltpolitik kompensieren. Das überfordert diesen Sektor der Zivilgesellschaft.

Die Ressourcen des Staates sind vielmehr unverzichtbar: Recht, Geld, Koordination zwischen den Ebenen und Sektoren, Produzent allgemein verbindlicher Ergebnisse und Legitimation. Wer auf diese Ressourcen verzichten will oder sie abbaut, baut damit die Fähigkeit zur Bewältigung ökologischer Probleme ab. Andererseits werden die Ressourcen des Staates immer begrenzt sein. Deshalb muss man sie gezielt, strategisch, fokussiert einsetzen – und ihren Bedarf realistisch kalkulieren.

8. Ein Setzen auf Staatlichkeit bedeutet zugleich einen realistischen Umgang mit der Begrenztheit der Handlungskapazitäten: Prioritäten müssen gesetzt, Konflikte antizipiert, effektive Instrumente und ihre institutionelle Durchsetzbarkeit identifiziert werden.

Ich halte den Ganzheitlichkeitsanspruch vieler neuer Strategiekonzepte für problematisch. Vor lauter Anspruch verirrt sich die EU in einem Gestrüpp schön klingender Strategien: Cardiff, Göteborg, Lissabon usw. Zwischen diesen findet gerade ein wilder Kampf um die Hegemonie statt.

Auch die Integrierte Produktpolitik und andere neue Konzepte der Europäischen Kommission sind von einem Ganzheitlichkeitsanspruch geprägt, der zum Ziel hat, Problemverlagerungen zu verhin-

dern. Hierfür ist aber ein ganzheitlicher Politikansatz nicht nötig. Man benötigt lediglich einen Prüfmechanismus, der Zielkonflikte identifiziert, und einen Koordinationsmechanismus, der einen Ausgleich findet. Wer aber alles gleichzeitig anpacken will, alle Umweltdimensionen über alle Lebenszyklusphasen zahlreicher unterschiedlicher Produkte hinweg, bleibt philosophisch.

Es zeigt sich doch, dass jeder noch so kleine Fortschritt in der Umweltpolitik mühsam und manchmal zum Preis harter Konflikte errungen werden muss. Das erfordert die Bündelung beschränkter Kräfte und nicht ihre Dissipation. Die Gesetze der Thermodynamik gelten auch in der Politik: Als universal verteilte Wärme ist Energie nicht mehr nutzbar! Aus diesem Grunde sind manche ganzheitlich orientierten Politikansätze, so insbesondere die Integrierte Produktpolitik, zum Scheitern verurteilt.

Prioritäre Steuerungsmuster

Worauf soll sich aber dann die europäische Umweltpolitik der nächsten Jahre konzentrieren? Ich sehe drei wesentliche Ansatzpunkte, die alle Gebrauch machen von der Gemeinschaftsmethode, als einen harten Kern:

- das Risikomanagement
- den Zielbildungsprozess
- die Allianzbildung für die Umweltpolitikintegration.

9. An einer europäischen „Risikoverwaltung“ geht wegen des europäischen Binnenmarktes im Produktbereich kein Weg vorbei; das europäische Risikomanagement im Chemikalien-, Pestizid- oder Gentechnikrecht benötigt aber klare Maßstäbe für akzeptable und nicht akzeptable Risiken, bevor Zulassungsentscheidungen zentral gefällt werden oder an Ausschüsse delegiert werden können.

Hinsichtlich des Risikomanagements kontrovers diskutierter und unsicherer Risiken fällt eine erstaunliche Zurückhaltung des europäischen Gesetzgebers auf: Die EU hat Zulassungsverfahren für Pestizide, für genetisch manipulierte Organismen (GMOs) und bald auch für besonders gefährliche Chemikalien eingerichtet. Wir haben aufwändige Verfahren der Risikobewertung und Prüfung und richten neue europäische Behörden ein. Doch die EU und die Mitgliedsstaaten verzichten darauf, klar handhabbare Kriterien zu formulieren, wann denn eine Substanz akzeptabel erscheint und wann ihr Risiko

als nicht akzeptabel angesehen werden muss. Diese Entscheidung fällen Fachausschüsse, die unter maßgeblichem Einfluss der Europäischen Kommission stehen. Ist nun die Kommission unverdächtig, weil immer auf das Allgemeinwohl verpflichtet?

Ich glaube das nicht – auch die Europäische Kommission ist nicht immer nur dem Allgemeinwohl verpflichtet, im Falle der Gentechnik hat sie sich der Förderung dieser Technologie verschrieben. Hier muss daher nachgebessert werden. Wir brauchen Maßstäbe für nicht akzeptable Schäden und Risiken – und diese Maßstäbe sollten sich aus dem Vorsorgeprinzip ergeben.

Wenn diese Maßstäbe formuliert sind, dann kann eine Delegation vieler einzelner Entscheidungen tatsächlich an Fachausschüsse der Mitgliedsstaaten und der Kommission – das so genannte Komitologiesystem – erfolgen. So würde das europäische Risikomanagement leistungsfähig und ökologisch effektiv. Gleichzeitig könnte eine derart legitimere und effektivere Risikoverwaltung auch die Kapazitäten der noch schwachen Bewertungsbehörden der Beitrittsländer schonen.

10. Eine zielorientierte Umweltpolitik erlaubt nationale Differenzierung bei der Zielbildung mit einer gemeinsamen Stoßrichtung, ist Grundlage für Umweltpolitikintegration und eröffnet in der Umsetzung nationale und sektorale Freiräume.

Die EU sollte versuchen, die Erfahrungen mit der NEC-Richtlinie und der zum Treibhausgashandel auf andere Bereiche zu übertragen. Beide Richtlinien sind meiner Meinung nach modellhaft für ein Steuerungsmodell, das den oben angeführten Anforderungen entspricht. Was ist das Modellhafte?

Erstens: Es gibt europäische Ziele. Es wird klar, wohin die Reise geht und wie ehrgeizig das ist, was europaweit zu erreichen ist. Das verhindert Unverbindlichkeit oder den oft für die EU befürchteten Wettbewerb nach unten – das „race to the bottom“.

Zweitens: Es gibt ein „target sharing“ – nicht jedes Land muss denselben Beitrag zum gemeinsamen Ziel leisten. So kann der Vielfalt in der EU Rechnung getragen werden. Es gibt Spielraum für Vorreiter – und gleichzeitig können diese sich darauf verlassen, dass die anderen sich in eine ähnliche Richtung bewegen, dass sie sich also nicht abkoppeln. Dieses Denkmodell des „Gleitzuges“ ist zwar alt, aber dennoch höchst aktuell.

Drittens: Ziele richten sich nicht nur an die Umweltpolitik, sie sind auch Messlatte für die anderen Sektoren, der unverzichtbare Bei-

trag der Umweltpolitik und des Umweltrechts zur Sektorintegration. Der durch die Richtlinie zum Treibhausgashandel erforderliche Nationale Allokationsplan fordert auch etwas vom Verkehrssektor und im Gebäudebereich – insbesondere, wenn man die unter den Emissionshandel fallenden Industrien zu sehr schont. Wer das außer Acht lässt, verhält sich möglicherweise nicht EU-rechtskonform.

Viertens: Die Ziele können mit unterschiedlichen Instrumentenkombinationen erreicht werden. Hier kann ein neuer, ökologisch effektiver Wettbewerb um die besten nationalen Lösungen stattfinden; hier kann auf die jeweiligen Besonderheiten in den einzelnen Staaten Rücksicht genommen werden. Vielfalt in der Einheit also. Und die Vielfalt ermöglicht wiederum Lernprozesse und die Diffusion von Neuerungen.

Kurz: Eine zielorientierte Umweltpolitik ist ideal für das Europa der 25: Sie kann gemeinschaftsverträglich und dennoch autonomieschonend ausgestaltet werden. Die europäische Umweltpolitik hat aber hier auch etwas, was die weichen Zielbildungsansätze, zum Beispiel im Rahmen der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit, nicht haben: die Rechtsverbindlichkeit und die Möglichkeit zur zivilgesellschaftlichen Partizipation bei der Meinungsbildung um die Ziele.

11. Umweltpolitikintegration kommt nur im Bündnis mit mächtigen Dritten in offensichtlichen Win-win-Situationen oder extremen Krisensituationen wirklich voran; es gilt folglich, situative Handlungschancen zu nutzen und nicht nur auf die Architektur der europäischen Strategiebildungsprozesse zu setzen.

Die zunächst skeptisch stimmende Lektion ist: Oft ist die Umweltpolitik zu schwach, um andere Sektoren zur Trendwende zu bringen. Versucht wurden sowohl Strategien der horizontalen als auch der vertikalen Umweltpolitikintegration. Nachdem die Versuche der Umweltpolitik misslangen, horizontal die problemverursachenden Sektoren zu einem Kurswechsel zu bewegen, setzte man auf den „vertikalen“ Mechanismus (siehe *Schaubild 4*). Die Regierungschefs sollten den notwendigen Druck ausüben. Aber auch die großen „Strategien“ und Prozesse – von Cardiff bis Göteborg – bringen es nur begrenzt. Auf die Regierungschefs ist im Hinblick auf die Umweltpolitikintegration kein Verlass. Dennoch gelingen manchmal Durchbrüche und Veränderungen – sei es national in der Energiepolitik oder europäisch. Wichtig scheint immer wieder die Allianz mit Verbündeten und

Institutionen: den Finanzministern und den Maastricht-Kriterien, der WTO mit ihrem Antidiskriminierungsrecht oder der allgemeinen Öffentlichkeit, deren Vertrauen durch Krisen, Katastrophen und Unfälle gelegentlich sehr verunsichert ist. Solche Allianzen müssen stra-

Schabild 4: Mechanismen der Umweltpolitikintegration



tegisch antizipiert werden, die möglichen Reformvorhaben auf ihre Bündnisfähigkeit hin konzipiert werden.

Ausblick

Es gibt gute umweltpolitische Argumente zur Rettung der Gemeinschaftsmethode, des Rechtssetzungsprozesses im „grünen Dreieck“ zwischen Europäischem Parlament, Rat und EU-Kommission. Andere Steuerungsmodelle können diese zwar ergänzen, sie aber nicht ersetzen. Ein Abschied von der Gemeinschaftsmethode ohne Not würde einem Abschied von einer dynamischen und insgesamt erfolgreichen Phase europäischer Umweltpolitik gleichkommen.

Literaturhinweise

- Eichener, V. (2000):* Das Entscheidungssystem der Europäischen Union. Institutionelle Analyse und demokratietheoretische Bewertung, Opladen.
- European Environmental Advisory Councils (2003):* European Governance for the Environment. Statement and Background Study, Utrecht.
- Héritier, A./Mingers, S./Knill, C./Becka, M. (1994):* Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa. Ein regulativer Wettbewerb. Deutschland, Großbritannien und Frankreich in der Europäischen Union, Opladen.
- Jänicke, M. (2003):* Die Rolle des Nationalstaats in der globalen Umweltpolitik. Zehn Thesen. Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27, S. 6-11.
- Knill, Ch. (2003):* Europäische Umweltpolitik. Steuerungsprobleme und Regulierungsmuster im Mehrebenensystem, Opladen.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) (2004):* Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern. Umweltgutachten 2004, Baden-Baden.
- Scharpf, F.W. (1999):* Governing in Europe: Effective and democratic, New York.

„Europa muss sein Gewicht auf internationaler Ebene und im Rahmen der Vereinten Nationen in die Waagschale werfen, um den hegemonialen Unilateralismus der USA auszubalancieren.“

Jacques Derrida/Jürgen Habermas
