

Die europäische Umweltpolitik und ihre Umsetzung in Deutschland:

Europa gestaltet Umwelt

Die europäische Umweltpolitik ist eine der bedeutendsten Gemeinschaftspolitiken. Am Anfang noch belächelt, ist sie spätestens seit der Einheitlichen Europäischen Akte zu einem wichtigen Bestandteil der Gemeinschaft geworden. Umweltverschmutzungen und -belastungen machen nicht vor Staatsgrenzen halt, weshalb grenzüberschreitende Antworten für die Bekämpfung bestehender Belastungen als auch zu ihrer Vorbeugung notwendig sind. Dies kann etwa durch Wasser- und Luftreinhaltungsmaßnahmen, die Senkung der Treibhausgase, nachhaltige Entwicklung der Land- und Forstwirtschaft sowie durch Bodenschutz- und Abfallvorschriften geschehen.

Ein Beitrag von
Doreen Seltner

In den Römischen Verträgen von 1957 fanden sich noch keine umweltpolitischen Vorschriften. Das hinderte die europäischen Institutionen jedoch nicht daran, bereits Ende der 1960-er Jahre die ersten Vorschriften mit umweltpolitischer Zielrichtung zu erlassen. Die eigentliche Geburtsstunde europäischer Umweltpolitik erfolgte nach der ersten Umweltkonferenz der Vereinten Nationen (UN) 1972, als der Europäische Rat die Europäische Kommission aufforderte, ein Umweltaktionsprogramm (UAP) zu entwickeln. Das erste UAP aus dem Jahr 1973 legte erstmals Leitlinien zur Entwicklung einer gemeinschaftlichen Umweltpolitik fest. Die Einrichtung der Generaldirektion „Umwelt, nukleare Sicherheit und Katastrophenschutz“ stellte im Jahr 1981 einen institutionellen Fortschritt dar.

Nachdem bereits vereinzelt Richtlinien und umweltpolitische Maßnahmen beschlossen wurden, folgte die primärrechtliche Aufnahme einer umweltpolitischen Kompetenz der Europäischen Gemeinschaft (EG) jedoch erst mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) im Jahr 1987. Damit wurden auch die Prinzipien der Vorbeugung, der Verursachung und des Ursprungs vertraglich festgehalten. Mit dem Maastrichter Vertrag von 1993 folgten noch weitere Prinzipien, wie das der Vorsorge und des Verursachers, und die erstmalige Anführung in den **Tätigkeitsbereichen der EG**.



Die Umweltpolitik ist zu einem der bedeutendsten Politikfelder in der Europäischen Union geworden

Solange die Umweltpolitik noch nicht im europäischen Primärrecht verankert war, stützte die Kommission ihre Richtlinienvorschläge entweder auf die Harmonisierungskompetenz im Binnenmarkt in ex-Artikel 100, jetzt Artikel 95 EG-Vertrag (EGV) oder die Vertragsabrundungskompetenz in ex-Artikel 235, jetzt Artikel 308 EGV. Aber auch nach der Aufnahme einer umweltpolitischen Kompetenz für die EG mit der Einheitlichen Europäischen Akte erwies sich die Vertragsgrundlage alles andere als eindeutig. Die neue Möglichkeit, umweltpolitische Rechtsakte entweder auf den Artikel 100 EGV oder das neue Kapitel über Umweltpolitik (ex-Artikel 130 r-t, jetzt Artikel 174 bis 176 EGV) zu stützen, lud zu den so genannten „treaty base games“ ein.

Mit der Wahl der Rechtsgrundlage konnte die Kommission auch das Verfahren weitgehend bestimmen: Während Artikel 95 EGV die

Zur Autorin:

Doreen Seltner war Praktikantin im Europabüro des Deutschen Städtetages.

Abstimmung im Rat mit qualifizierter Mehrheit und die Beteiligung des Parlaments nach dem Mitentscheidungsverfahren vorsieht, ist nach Artikel 175 EGV für wichtige Bereiche das Einstimmigkeitsprinzip und lediglich die Anhörung des Parlaments vorgesehen. Wenig überraschend drängte das Parlament in der Vergangenheit häufig darauf, umweltpolitische Maßnahmen auf der Binnenmarktkompetenz zu rechtfertigen, während der Rat eher Maßnahmen auf der Grundlage von Artikel 175 EGV bevorzugte. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat diesen Konflikt entschärft, indem er auf den „Hauptzweck“ der strittigen Maßnahme abhob. Wenn das Ziel der Maßnahme der Verwirklichung des Binnenmarktes gilt und der Umweltschutz „nur“ als ein Gesichtspunkt zu berücksichtigen ist, so ist auf Artikel 95 EGV als Rechtsgrundlage abzustellen. Überwiegt dagegen das Interesse des Umweltschutzes, ist das Verfahren nach Artikel 175 EGV zu wählen.

Mit den Verträgen von Maastricht und Amsterdam wurde das Mitentscheidungsverfahren zunehmend zur Regel auch für Gesetzgebungsvorschläge, die auf Artikel 175 EGV gestützt waren. Außerdem wurde im Vertrag von Amsterdam das Nachhaltigkeitsprinzip festgeschrieben und ein hohes Umweltschutzniveau in die Zieldefinition der EU aufgenommen. Durch den Artikel 6 EGV wird der Umweltschutz in alle anderen Politiken der EG einbezogen (Querschnittsprinzip). Auf dieser Basis wurde 2001 die Strategie zur nachhaltigen Entwicklung von den Staats- und Regierungschefs der EU verabschiedet, die jedoch nicht nur umweltpolitische Ziele umfasst, sondern auch eine wirtschafts- und eine sozialpolitische Säule aufweist. Als Informations- und Dokumentationszentrum dient seit 1994 die  **Europäische Umweltagentur**, die die Aufgabe hat, umweltpolitische Entscheidungsträger und die interessierte Öffentlichkeit mit wissenschaftlichen Daten und dem Stand der Forschung zu relevanten Themen zu versorgen.

Europäische Umweltpolitik hat seit etwa 1970 einen wichtigen Bedeutungswandel durchlaufen. Während es zunächst um die Abwehr gesundheitlicher Gefahren und die Beseitigung von schlimmen Umweltschäden ging, folgte spätestens mit dem vierten Umweltaktionsprogramm ein Strategiewechsel, der die Vorsorge vor neuen Schäden in den Vordergrund stellte. Damit gingen eine Abkehr von emissionsseitigen und ordnungsrechtlichen Maßnahmen und die Hinwendung zu stärker verfahrens- und qualitätsorientierten Rechtsakten einher. Außerdem hat im



Die Europäische Umweltagentur informiert auf ihrer Internetseite über die Umweltpolitik der Gemeinschaft

Verlauf der Zeit die Frage der Integration von umweltpolitischen Zielen in andere Politikbereiche zunehmend an Bedeutung gewonnen. So ist heute unbestritten, dass auch Sektoren wie Verkehr und Landwirtschaft Umweltschäden zu vermeiden und zu einer hohen Umweltqualität beizutragen haben. Bis zur Umsetzung dieses Grundsatzes ist es jedoch noch ein weiter Weg.

Die Umweltaktionsprogramme der Kommission

1973 wurde das erste Umweltaktionsprogramm (UAP) verabschiedet und hatte einen Geltungszeitraum von 1973 bis 1976. Es legte besonderen Wert auf das Vorsorgeprinzip, dass Umweltschäden besser vermieden werden sollten, anstatt sie im Nachhinein zu bekämpfen. Das zweite UAP wurde im Mai 1977 beschlossen und schrieb die Ziele des ersten UAP bis 1981 fort. Vorrang wurde dem Gewässerschutz und dem Kampf gegen Lärm und Luftverschmutzung eingeräumt.

Im dritten UAP (1982 bis 1986) wurden die schonende Nutzung von natürlichen Ressourcen und die Verbesserung der Lebensqualität als Aufgabe der Gemeinschaft verankert. Beispielsweise auf folgenden Gebieten sollten demnach Gemeinschaftsaktionen durchgeführt werden: Bekämpfung der Luft- und Gewässer- sowie grenzüberschreitenden Verschmutzung, Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern in Umweltfragen sowie Förderung umweltfreundlicher Technologien. Vor allem aber traten mit diesem Aktionsprogramm erstmalig die Bemühungen in den Vordergrund, umweltpolitische Belange in andere Politikfelder zu integrieren und entsprechende Wechselwirkungen in den Blick zu nehmen. Außerdem kam die schonende Nutzung natürlicher Ressourcen als neues Ziel europäischer Umweltpolitik hinzu.

Mit dem vierten UAP (1987 bis 1992) wurde die bis heute gültige Hierarchie der

Abfallbewirtschaftung vorgedacht, die später in der Abfallrahmenrichtlinie verankert wurde: Abfallvermeidung vor Abfallverwertung vor Abfallbeseitigung. Vor allem aber deutete sich in diesem Programm eine Paradigmenwechsel europäischer Umweltpolitik ab: Während bis dahin eher emissionsseitige, ordnungsrechtliche Maßnahmen im Mittelpunkt standen, die an den Verschmutzungsquellen ansetzten, rückten nunmehr immissionsseitige Maßnahmen in den Vordergrund, die weniger auf Vermeidung von Umweltverschmutzung, sondern auf die Sicherung einer gewissen Umweltqualität ausgerichtet waren. Damit korrespondierte etwa die Festlegung europäischer Grenzwerte zur Definition einer guten Umweltqualität.

Das fünfte UAP (1993 bis 2000) wurde maßgeblich von der Rio-Deklaration und der Agenda 21 geprägt. Unter dem Titel „Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung“ wurden unter anderem folgende Schwerpunkte festgelegt: dauerhafte und umweltgerechte Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen, Maßnahmen zur Abfallvermeidung sowie Verringerung des Verbrauchs nichterneuerbarer Energien.

Zurzeit ist das  **sechste Umweltaktionsprogramm** mit einer Gesamtlaufzeit von zehn Jahren in Kraft (2002 bis 2012). Es trägt den Titel „Umwelt 2010: Unsere Zukunft liegt in unserer Hand“. Das Programm baut auf der 2001 verabschiedeten Strategie für nachhaltige Entwicklung auf und umfasst vier Aktionsschwerpunkte: Klimawandel, Natur und biologische Vielfalt, Umwelt, Gesundheit und Lebensqualität sowie natürliche Ressourcen und Abfall. Der Klimawandel stellt die größte Herausforderung in dem Aktionszeitraum dar. Daher sollen als kurzfristiges Ziel die Vereinbarungen des Kyoto-Protokolls umgesetzt werden und die Treibhausgasemissionen längerfristig um 20 bis 40 Prozent gesenkt werden. Neben diesen vier inhaltlichen Schwerpunkten legt das Programm auch neue strategische Ansätze fest. Diese Ansätze umfassen die bessere Anwendung bestehender europäischer Rechtsvorschriften, die Integration von Umweltbelangen in andere Politikfelder, die stärkere Nutzung von Marktkräften, die stärkere Einbeziehung der Bürger sowie die Berücksichtigung von Umweltbelangen in der Flächennutzungsplanung.

Als ein weiteres innovatives Element sieht das Aktionsprogramm das neue Instrument der thematischen Strategie vor. Dieses Instrument soll langfristige Politikziele für themenübergreifende Umweltbereiche oder -probleme definieren und damit die kleinteil-

lige Fokussierung auf einzelne Schadstoffe und Wirtschaftstätigkeiten überwinden.

Bisher wurden sieben solcher thematischen Strategien verabschiedet: Luftverschmutzung, Abfallvermeidung und Recycling, Schutz und Erhaltung der Meeresumwelt, Bodenschutz, nachhaltige Nutzung von Pestiziden, nachhaltige Nutzung der Ressourcen und städtische Umwelt.

Prinzipien europäischer Umweltpolitik

Die zentralen Prinzipien der europäischen Umweltpolitik sind in Artikel 174 Absatz 2 EGV niedergelegt und umfassen die Vorsorge und Vorbeugung, das Ursprungsprinzip, das Verursacherprinzip sowie das Nachhaltigkeitsprinzip. Daneben gibt es weitere Grundsätze wie das Subsidiaritäts-, Integrations-, Verhältnismäßigkeits- und Kooperationsprinzip.

Das Vorbeugeprinzip ist auf Vermeidung jeglicher Umweltschäden ausgerichtet, damit diese nicht erst nachträglich bekämpft werden müssen. Das Vorsorgeprinzip zielt auf die langfristige Vermeidung umweltgefährdender Aktionen ab und wirkt somit durch vorausschauendes Handeln möglichen, realen Umweltbeeinträchtigungen entgegen. Dabei genügt es, dass bestimmte Tätigkeiten negative Auswirkungen haben könnten. Die letzte Gewissheit ist nicht nötig. Beide Prinzipien kommen vor allem in der Umweltverträglichkeitsprüfung und der strategischen Umweltprüfung zum Ausdruck, die dazu dienen sollen, bereits im Vorfeld einer Maßnahme, eines Projekts oder einer Planaufstellung, mögliche Umweltfolgen zu identifizieren, abzuschätzen und somit eine Entscheidungsgrundlage für Gegen- oder Ausgleichsmaßnahmen bereitzustellen. Gemeinhin werden Vorbeuge- und Vorsorgeprinzip synonym nebeneinander verwendet.



Unter dem Titel „Umwelt 2010: Unsere Zukunft liegt in unserer Hand“ ist zurzeit das sechste Umweltaktionsprogramm in Kraft

EU-Umweltpolitik

Thematische Strategien der europäischen Umweltpolitik

-  **Luftverschmutzung**
-  **Abfallvermeidung und Recycling**
-  **Schutz und Erhaltung der Meeresumwelt**
-  **Bodenschutz**
-  **nachhaltige Nutzung von Pestiziden**
-  **nachhaltige Nutzung der Ressourcen**
-  **städtische Umwelt**

Das Ursprungsprinzip, welches bereits im dritten Umweltaktionsprogramm erwähnt wird, besagt, dass umweltschützende Maßnahmen möglichst nah an dem Ort, wo die Umweltverschmutzung auftritt und nicht erst an der Stelle, an der die Umweltverschmutzung auf Menschen, Tiere oder Pflanzen einwirkt („end of the pipe“), angewandt werden müssen. Es soll demnach der örtlichen Ausbreitung der Umweltverschmutzung entgegengewirkt werden, da diese sich nicht hat verhindern lassen. Der Ursprungsgrundsatz verlangt etwa eine Emissionsverhinderung anstatt einer Emissionsminderung. Den Emissionsnormen wird dadurch (eigentlich) ein Vorrang vor den immissionsseitigen Qualitätsnormen eingeräumt.

Gemäß dem ersten UAP ist Verursacher, „wer die Umwelt direkt oder indirekt belastet, oder eine Bedingung für die Umweltbelastung setzt“. Das Verhalten des Verursachers muss jedoch nicht illegal sein. Das Verursacherprinzip beinhaltet, dass der Verursacher die Kosten für die Beseitigung der Schäden und die Kosten zur Vorbeugung solcher Schäden zu tragen und sich der materiellen Verantwortlichkeit zu stellen hat. Dies bedeutet eine direkte Einschränkung seiner umweltschädigenden Tätigkeiten (Auflagen, Verbote,...), aber auch eine indirekte Einschränkung zum Beispiel durch Abgaben.

Seit dem Vertrag von Amsterdam bildet das Nachhaltigkeitsprinzip das Leitprinzip der europäischen Politik im Allgemeinen (so wollen es zumindest die europäischen Verträge) und der europäischen Umweltpolitik im Besonderen. Der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung strebt die dauerhafte Verbindung von Umweltschutz, Wirtschaft und Sozialem an, in der die Rechte künftiger Generationen berücksichtigt werden sollten. Dahinter verbirgt sich unter anderem die Bewahrung des Gleichgewichts und des Wertes natürlicher Ressourcen oder ein generationengerechter Ausgleich zwischen kurz- und langfristigen Zielen und Kosten-Nutzen-Abwägungen.

Instrumente europäischer Umweltpolitik

Traditionell ist der umweltpolitische Instrumentenkasten sehr rechtslastig. Zu den „klassischen“ Instrumenten der europäischen Umweltpolitik gehören in erster Linie in Verordnungen und Richtlinien verankerte Ge- und Verbote, Genehmigungsvorbehalte für umweltverschmutzende Tätigkeiten, europaweite Grenzwerte beziehungsweise die Verpflichtung an die Mitgliedstaaten,

entsprechende Grenzwerte zu setzen, oder Überwachungs- und Kontrollvorgaben für die Mitgliedstaaten. Zahlreiche Richtlinien legen Umweltqualitätsziele fest, die von den Mitgliedstaaten zu erreichen sind, lassen ihnen jedoch freie Hand darin, wie diese Ziele zu erreichen sind. Daneben gibt es jedoch auch einige Richtlinien, die lediglich prozedurale Vorgaben machen und das anzustrebende Ergebnis unberührt lassen, wie etwa die UVP-Richtlinie oder die Hochwasserrichtlinie. In jüngerer Zeit hat sich auch ein europäisches Umweltstrafrecht etablieren können, in dem den Mitgliedstaaten vorgegeben wird, für bestimmte Vergehen strafrechtliche Sanktionen vorzusehen. Als ebenfalls jüngeres Instrument zur integrativen Bearbeitung eines übergreifenden Umweltproblems wären schließlich die thematischen Strategien zu nennen, die jedoch keine rechtliche Bindungswirkung erzielen und daher zu den „weichen“ Instrumenten gehören.

Neben diesen eher rechtlichen Instrumenten finden auch ökonomische Instrumente zunehmend Verwendung. Dazu gehören zum einen Maßnahmen, die die Preisbildung auf den Märkten direkt beeinflussen, wie etwa Mindestvorgaben für die Besteuerung von Kraftstoffen oder des Kraftstoffverbrauchs von Pkw, sowie mengenmäßige Maßnahmen, die, wie der Emissionsrechtehandel, ein Gut künstlich verknappen und damit einen Preisbildungsmechanismus überhaupt erst ermöglichen. Eine gewisse Rolle spielen schließlich noch gemeinschaftliche Finanzierungsprogramme. Dies gilt zunächst für das LIFE-Programm, das mittlerweile in der dritten Generation umweltpolitische Projekte unterstützt, aber finanziell eher schwach ausgestattet ist. Besser unterfüttert sind dagegen die Strukturfonds, die insbesondere in den Ziel 1-Regionen für Investitionen in umweltbezogene Infrastrukturen verwendet werden. Inwieweit die Gemeinsame Agrarpolitik in Zukunft stärker für umweltpolitische Anliegen herangezogen werden, muss sich erst noch erweisen.

Umsetzungsprobleme in Deutschland

Deutschland sieht sich gerne in der Rolle eines umweltpolitischen Vorreiters in Europa. Diese Selbsteinschätzung, die hinsichtlich der in Deutschland erreichten Standards auch berechtigt sein mag, kann jedoch nicht verdecken, dass die Bundesrepublik seit den 1990-er Jahren zunehmende Probleme hat, europäisches Umweltrecht rechtzeitig



Mit dem EU-Umweltzeichen werden besonders umweltfreundliche Produkte in der Europäischen Union gekennzeichnet

und korrekt in nationales Recht umzusetzen. So wurde etwa die Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) mit zweijähriger Verspätung und zudem unvollständig umgesetzt, sodass Deutschland 1997 vom EuGH verurteilt wurde. Auch im Fall der Umweltinformationsrichtlinie und der IVU-Richtlinie gelang die Umsetzung erst lange nachdem die Umsetzungsfrist verstrichen war. Die Umsetzung der FFH-Richtlinie gelang sogar erst vier Jahre nach Ende der Umsetzungsfrist. Im neuen Jahrtausend hat sich die Situation etwas gebessert, aber auch jetzt muss die Kommission noch regelmäßig Vertragsverletzungsverfahren einleiten.

Die Gründe für diese durchwachsene Bilanz liegen vordergründig im deutschen Bundesstaat verankert, in dem die Zuständigkeiten für Umweltpolitik zwischen Bund und Ländern aufgeteilt sind. Die Bundesregierung ist bei der Umsetzung europäischer Umweltvorschriften regelmäßig auf die Zustimmung des Bundesrates angewiesen, die nicht immer einfach zu erhalten ist. Diesem Problem liegt jedoch ein umweltpolitischer Paradigmenwechsel auf europäischer Ebene zu Grunde. Während frühe europäische Rechtsakte eher dem deutschen ordnungsrechtlichen Ansatz folgten, setzt die Kommission seit Mitte der 1980-er Jahre verstärkt auf qualitätsorientierte Ansätze und verfahrensorientierte Normen. Damit greifen EU-Normen nicht nur tief in Länderkompetenzen ein, sondern stellen die deutsche Umweltgesetzgebung zudem vor das Problem, Normen umsetzen zu müssen, die konzeptionell nicht ins deutsche Umweltrecht passen. Die Bundesregierung hat regelmäßig viel Zeit gebraucht, bis sie in der Lage war, den formellen Gesetzgebungsprozess zu starten. Die Unwilligkeit der Länder, Eingriffe in ihre Kompetenz und konzeptionelle Brüche hinzunehmen, führte zu weiteren Verzögerungen und unvollständigen Umsetzungen. Verschärft wurde dieses Problem jedoch auch noch durch ungeschickte Verhandlungsführung der jeweiligen Bundesregierungen. So hatte die Bundesregierung 1997 einer Änderung der UVP-Richtlinie zugestimmt, obwohl es bis dahin nicht gelungen war, die alte Richtlinie vollständig ins deutsche Recht umzusetzen.

EU-Umweltpolitik und die Kommunen

Wie kaum ein europäisches Rechtsgebiet hat das europäische Umweltrecht unmittel-

bare Auswirkungen auf die Kommunen in Deutschland. Diese Auswirkungen können Positives mit sich bringen, wenn etwa Europa dazu beiträgt, die Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger zu erhöhen und neue umweltpolitische Impulse zu setzen. Sie können aber auch negativ sein, sobald Europa mit einem Federstrich bewährte Systeme über den Haufen wirft oder hohe Kosten verursacht. Insbesondere das Abfallrecht und damit die Bedingungen, unter denen die Städte und Kreise ihre Verantwortung für die Hausmüllentsorgung wahrnehmen, sind beinahe vollständig europäisiert. Ebenso groß ist der europäische Einfluss auf die Wasserwirtschaft. Auch wenn die EU bisher noch keinen Ordnungsrahmen für die Wasserwirtschaft vorgibt, so sind doch ein Großteil der Vorschriften, die die kommunale Wasserwirtschaft einzuhalten hat, europäischen Ursprungs. Rechtsakte wie die Wasserrahmen- oder die Hochwasserrichtlinie betreffen zudem direkt die kommunale Bauleitplanung. Die Einhaltung der in den europäischen Luftreinhaltungsrichtlinien enthaltenen Feinstaubgrenzwerte bereitet in fast allen deutschen Ballungsräumen Kopfzerbrechen. Dieser Befund dürfte sich durch den im Jahr 2010 neu in Kraft tretenden Grenzwert für Stickstoffdioxid nicht verbessern. Die Umgebungslärmrichtlinie sieht schließlich die Aufstellung von Lärmkarten und Lärmaktionsplänen vor, die im Umsetzungsprozess die Kommunen zu erstellen haben. Diese Liste ließe sich beliebig verlängern. In den folgenden Beiträgen werden einige dieser europäischen Rechtsakte genauer „unter die Lupe genommen“.

Infos

Tätigkeitsbereiche der EU im Bereich Umwelt:

☞ http://europa.eu/pol/env/index_de.htm

Zusammenfassung der europäischen Umweltgesetzgebung:

☞ http://europa.eu/legislation_summaries/environment/index_de.htm

Sechstes Umweltaktionsprogramm (UAP):

☞ http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/6eapbooklet_de.pdf

Europäische Umweltagentur:

☞ <http://www.eea.europa.eu/de>

Generaldirektion Umwelt der Europäischen Kommission:

☞ http://ec.europa.eu/dgs/environment/index_en.htm

Auswärtiges Amt zur Umsetzung der EU-Umweltpolitik:

☞ <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Aufgaben/Umwelt-Umsetzung.html>

Bundesumweltministerium zum Thema „Europa und Umwelt“:

☞ <http://www.bmu.de/europa/und/umwelt/aktuell/1238.php>