

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Frank Biermann/Udo E. Simonis

Politikinnovation auf der globalen Ebene

Eine Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung

Matthias Buck/R. Andreas Kraemer/David Wilkinson

Der „Cardiff-Prozeß“ zur Integration von Umweltschutzbelangen in andere Sektorpolitiken

Alexander Carius/Ingmar von Homeyer/Stefani Bär

Die Osterweiterung der Europäischen Union:  
Herausforderung und Chance für eine  
gesamteuropäische Umweltpolitik

Alexandra Bültmann / Frank Wätzold

Die EG-Öko-Audit-Verordnung im verflixten  
siebten Jahr

Geschichte und Zukunft einer ungewöhnlichen Ehe zwischen staatlicher  
Regulierung und freiwilligem betrieblichen Umweltschutz

B 48/99

26. November 1999

Frank Biermann, Dr. phil., geb. 1967; Politologe und Völkerrechtler; John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge/Mass. – Veröffentlichungen u. a.: Saving the Atmosphere, Frankfurt am Main 1995; (Hrsg. zus. mit Sebastian Büttner und Carsten Helm) Zukunftsfähige Entwicklung, Festschrift für Udo E. Simonis zum 60. Geburtstag, Berlin 1997; Weltumweltpolitik zwischen Nord und Süd, Baden-Baden 1998.

Udo E. Simonis, Dr. sc. pol., geb. 1937; Professor für Umweltpolitik am Wissenschaftszentrum Berlin (WZB); Vorsitzender der Vereinigung Deutscher Wissenschaftler (VDW); Mitglied des Committee for Development Policy (CDP) der Vereinten Nationen. – Veröffentlichungen u. a.: Beyond Growth, Berlin 1990; (Hrsg.) Basiswissen Umweltpolitik, 2. Aufl., Berlin 1990; Globale Umweltpolitik, Mannheim 1996; (Hrsg.) Weltumweltpolitik, 2. Aufl., Berlin 1998; (Mithrsg.) Jahrbuch Ökologie 1992–2000, München 1991–1999.

Matthias Buck, Assessor jur., M.A., geb. 1967; Doktorand, International Relations Department, London School of Economics and Political Science. – Veröffentlichungen zu rechtlichen und ökonomischen Fragen der internationalen Umweltpolitik.

R. Andreas Kraemer, Dipl.-Ing., geb. 1958; Geschäftsführer und Projektleiter, Ecologic, Gesellschaft für Internationale und Europäische Umweltforschung, Berlin, und Sekretär der Foundation for European Environmental Policy, Amsterdam. – Veröffentlichungen zur Umweltpolitik der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten.

David Wilkinson, B.A., B. Phil., geb. 1949; 1977–1989 Senior Lecturer für Politics und Government an der University of Hartfordshire; seit 1989 Senior Fellow am Institute for European Environmental Policy (IEEP), London. – Zahlreiche Veröffentlichungen zu unterschiedlichen Aspekten Europäischer Umweltpolitik.

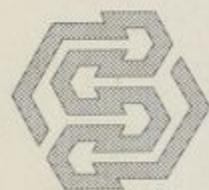
Alexander Carius, Dipl.-Pol., geb. 1964; Geschäftsführer und Projektleiter, Ecologic, Gesellschaft für Internationale und Europäische Umweltforschung, Berlin. – Zahlreiche Veröffentlichungen zur internationalen und europäischen Umweltpolitik und Osterweiterung der Europäischen Union.

Ingmar von Homeyer, Dipl.-Pol., geb. 1964; wissenschaftlicher Mitarbeiter, Ecologic, Gesellschaft für Internationale und Europäische Umweltforschung, Berlin. – Zahlreiche Veröffentlichungen zur europäischen Integration und Umweltpolitik sowie zur Osterweiterung der Europäischen Union.

Stefani Bär, RAin, M. A. E. S., geb. 1968; Projektleiterin, Ecologic, Gesellschaft für Internationale und Europäische Umweltforschung, Berlin. – Zahlreiche Veröffentlichungen zum europäischen Primärrecht, Umweltrecht und zur europäischen Integration.

Alexandra Bültmann, Diplomvolkswirtin, geb. 1971; seit 1998 wissenschaftliche Mitarbeiterin am UFZ-Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle (Abt. Ökologische Ökonomie und Umweltsociologie). – Veröffentlichungen u. a.: Produktökobilanzen und ihre Anwendung in deutschen Unternehmen, Berlin 1997; Die Förderung des Öko-Audit-Systems in Deutschland, Leipzig 1999.

Frank Wätzold, Dr. rer. pol., geb. 1965; seit 1997 Wissenschaftler am UFZ-Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle (Abt. Ökologische Ökonomie und Umweltsociologie). – Veröffentlichungen u. a.: Umweltökonomische Konzeptionen bei ökologischer Unsicherheit, Berlin 1998; Aufsätze zu den Themen Öko-Audit, Umweltabgaben sowie Ökonomie und Naturschutz.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn. Internet: <http://www.bpb.de>; E-Mail: [ag2@bpb.de](mailto:ag2@bpb.de)

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 7,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

# Politikinnovation auf der globalen Ebene

## Eine Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung

„Denkt man nur bis zum nächsten Jahr, muß man nicht radikal sein. Denkt man bis zum Jahr 2030, dann wird klar, daß radikale Änderungen notwendig sind.“  
Claude Fussler

### I. Erinnerungen

Die Hauptthese des Berichts der Nord-Süd-Kommission „Das Überleben sichern“ aus dem Jahr 1980 spiegelte sich schon in dessen Untertitel wider: „Gemeinsame Interessen der Industrie- und Entwicklungsländer“<sup>1</sup>. In seinen „Erinnerungen“ gesteht Willy Brandt, der Vorsitzende dieser Kommission, daß sich diese These nicht bestätigt habe: „Statistisch betrachtet, hat sich die ökonomische Verflechtung der Industrie- mit den Entwicklungsländern keineswegs verstärkt; im Gegenteil, beide haben sich weiter voneinander entfernt.“<sup>2</sup> Wie würde das Urteil heute lauten, wenn man nicht die Ökonomie, sondern die Ökologie vor Augen hätte?

Die Hauptthese des Berichts der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung aus dem Jahr 1987 spiegelte sich in dessen Titel wider: „Unsere Gemeinsame Zukunft“<sup>3</sup>. Das Adjektiv war groß geschrieben – und in ihrem Vorwort schrieb die Vorsitzende der Kommission, Gro Harlem Brundtland: „Wir leben in einer Ära der Geschichte der Nationen, in der es mehr als je zuvor der koordinierten politischen Aktion und der globalen Verantwortung bedarf.“<sup>4</sup> Wie steht es um Aktion und Verantwortung, wenn es nicht nur um internationale Wirtschafts-, sondern um Umweltpolitik ginge?

Ökologisch gesehen, waren Industrie- und Entwicklungsländer schon immer eng verflochten, und diese Verflechtung hat in den letzten zwei Jahr-

zehnten weiter zugenommen. Es gibt auch starke gemeinsame Interessen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, die aus der ökologischen Verflechtung, aus gravierenden transnationalen und globalen Umweltproblemen resultieren<sup>5</sup>. Zukunftsszenarien haben die Dringlichkeit des Handelns aufgezeigt und die Gefahren verdeutlicht, die Nicht-Handeln oder verspätetes Handeln heraufbeschwören<sup>6</sup>. Ohne einen ökologischen Umbau der Wirtschaft der Industrieländer und ohne eine ressourcen- und energiesparende Gestaltung der nachholenden Entwicklung in den Entwicklungsländern driftet die Welt in eine ökologische Sackgasse. Diese globale Problematik läßt sich durch lokale und nationale Initiativen mildern, doch nur in Verbindung mit globalen Politikansätzen wirklich lösen<sup>7</sup>.

Bislang reagierte die Politik hierauf mit dem Versuch einer verbesserten Koordination und Kooperation der Staaten: Eine wahre „Explosion von umweltvölkerrechtlichen Verträgen“ (Richard E. Benedick) ist festzustellen. Aber wurden diese Verträge auch umgesetzt, nutzten diese Rechtstexte der Umwelt? Und halten sich die Regierungen an das, was sie auf den großen internationalen Umwelt- und Entwicklungskonferenzen, wie 1972 in Stockholm, 1992 in Rio de Janeiro und 1997 in New York, beschlossen haben?

Manche Erfolge sind unbestreitbar. Im Verlauf der Umsetzung der Konvention über weitreichende grenzüberschreitende Luftverschmutzung (1979, seit 1983 in Kraft) konnten die Schwefelemissionen in Europa drastisch reduziert werden. Das Montrealer Protokoll zum Schutz der Ozonschicht (1987, in Kraft 1989) bewirkte in den Industrieländern, daß Fluorchlorkohlenwasserstoffe (FCKW) kaum noch hergestellt bzw. verbraucht werden. Die Klimarahmenkonvention (1992, seit 1994 in Kraft) war dagegen bislang wenig erfolgreich, weltweit

1 Bericht der Nord-Süd-Kommission, Das Überleben sichern – Gemeinsame Interessen der Industrie- und Entwicklungsländer (= Brandt-Bericht), Köln 1980.

2 Willy Brandt, Erinnerungen, Frankfurt am Main – Berlin 1993<sup>4</sup>, S. 384.

3 Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, Unsere Gemeinsame Zukunft (= Brundtland-Bericht), Greven 1987.

4 Ebd., S. X.

5 Vgl. Agenda 21, Programme of Action for Sustainable Development, New York 1992.

6 Vgl. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Climate Change 1995. Economic and Social Dimensions of Climate Change, Cambridge 1996.

7 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat Globale Umweltveränderungen (WBGU), Welt im Wandel. Wege zur Lösung globaler Umweltprobleme, Jahresgutachten 1995, Berlin – Heidelberg 1996.

werden heute mehr Treibhausgase freigesetzt als damals. Und ob die Biodiversitätskonvention (1992, seit 1993 in Kraft) das Artensterben seither aufhalten konnte, ist mehr als fraglich<sup>8</sup>.

Im folgenden soll daher ein Vorschlag zur Verbesserung der Umsetzung von internationalen Vereinbarungen unterbreitet werden, im Sinne der Markierung von Eckpunkten einer Reform des Institutionensystems der globalen Umwelt- und Entwicklungspolitik.

## II. Eine neue UN-Architektur

Gängig ist die Sichtweise, daß die bestehenden internationalen Organisationen zu schwerfällig seien und eine schlankere Form sowie effizientere Verfahren benötigten. Diese Sicht der Dinge soll hier nicht im Detail diskutiert werden<sup>9</sup>. Zweifels- ohne wäre viel gewonnen, wenn das Management des UN-Umweltprogramms (UNEP; vgl. Kasten 1) oder der UN-Kommission zur nachhaltigen Entwicklung (CSD, vgl. Kasten 2) effizienter würde. Ein Königsweg ist die *minimalistische* Strategie einer Effizienzsteigerung der vorhandenen Bausteine einer globalen Umwelt- und Entwicklungspolitik aber sicherlich nicht.

Häufig wird auch eine bessere Koordination zwischen diesen und den anderen Akteuren der internationalen Umweltpolitik gefordert, wie insbesondere der Globalen Umweltfazilität (GEF) von Weltbank, UNEP und UN-Entwicklungsprogramm (UNDP), den Vertragsstaatenkonferenzen zur Klimarahmenkonvention, zur Biodiversitätskonvention, zur Desertifikationskonvention, zum Montrealer Protokoll, zu den Konventionen über die Feuchtgebiete, den Schutz des Weltnaturerbes, den Schutz der weitwandernden Wildtiere und weiteren Verträgen, alle mit eigenen Sekretariaten und Wissenschaftlichen Beiräten. Zwischen fast all diesen Institutionen gibt es Überschneidungen im Aufgabenbereich; eine Abstimmung findet, wenn überhaupt, nur *ad hoc* statt, indem einzelne Vertragsstaatenkonferenzen mit UN-Organisationen oder untereinander Absprachen treffen<sup>10</sup>. Deshalb

8 Vgl. Udo E. Simonis et al., *Weltumweltpolitik. Grundriß und Bausteine eines neuen Politikfeldes*, Berlin 1998<sup>2</sup>.

9 Vgl. hierzu u. a. Ernst-Otto Czempel, *Die Reform der UNO*, München 1994; William Douglas, *The Specialized Agencies of the United Nations. The System in Crisis*, London 1987; Dennis C. Pirages, *Global Ecopolitics. The New Context for International Relations*, North Scituate/Mass. 1977.

10 Vgl. Frank Biermann, *Weltumweltpolitik zwischen Nord und Süd. Die neue Verhandlungsmacht der Entwicklungsländer*, Baden-Baden 1998.

### Kasten 1: Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP)

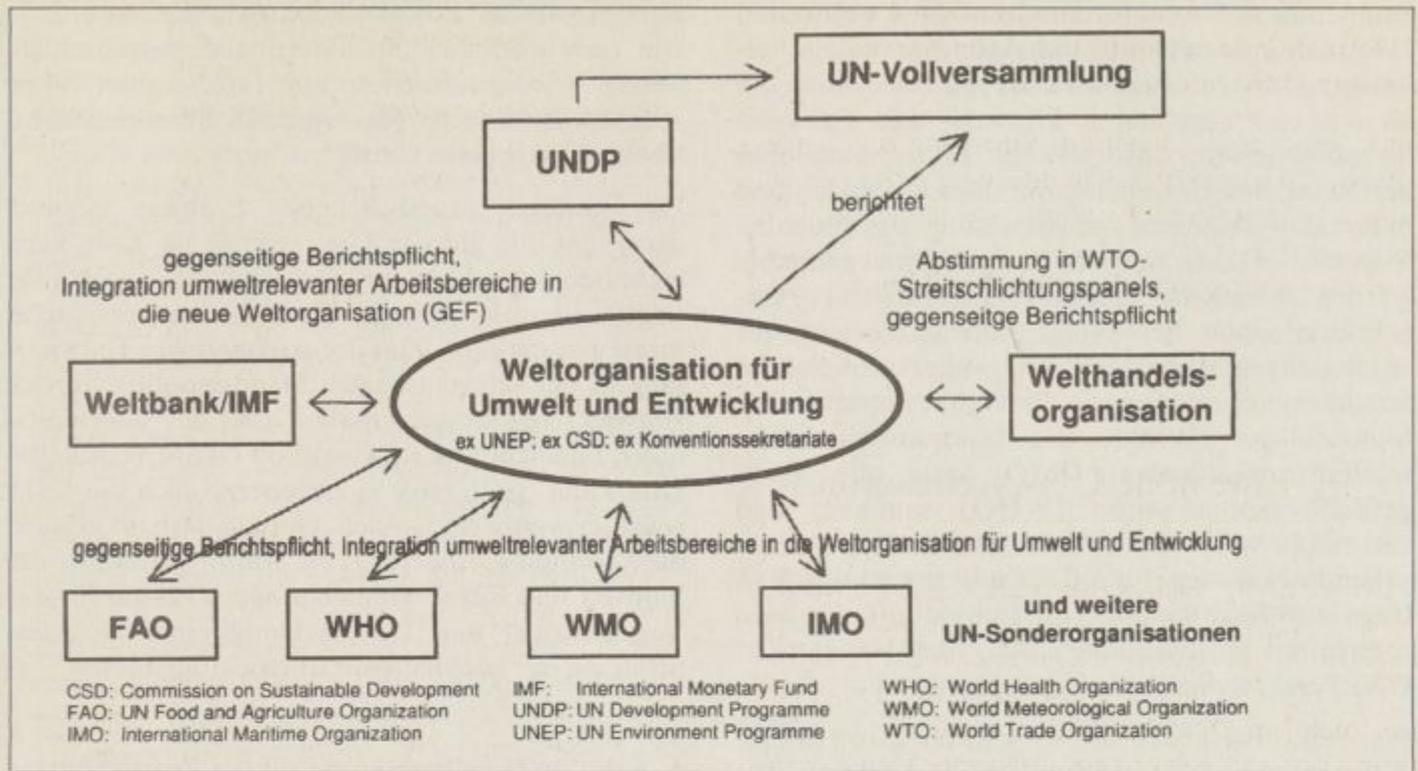
*Im Zuge der Stockholmer „Konferenz über die Umwelt des Menschen“ beschloß die UN-Vollversammlung 1972 die Einrichtung eines eigenständigen UN-Umweltprogramms (United Nations Environment Programme, UNEP). UNEP ist keine Sonderorganisation mit eigener Mitgliedschaft und Rechtspersönlichkeit, sondern lediglich ein Nebenorgan der UN-Vollversammlung. UNEP sollte im Gesamtsystem der Vereinten Nationen als „Umweltgewissen“ dienen, mit bescheidenen Finanzmitteln als „Katalysator“ zu Umweltschutzprojekten anderer Organe und Sonderorganisationen anregen und die UN-Umweltpolitik koordinieren. Während die Verwaltungskosten des Sekretariats und des Verwaltungsrates vom allgemeinen UN-Haushalt gedeckt werden, finanziert ein zusätzlicher, aus freiwilligen Beiträgen gespeister Umweltfonds einzelne Projekte. Dieses Programmbudget belief sich 1996/97 auf knapp 100 Millionen US-Dollar. Als Sitz des UNEP-Sekretariats wurde Nairobi gewählt, wodurch erstmals ein UN-Organ in einem Entwicklungsland angesiedelt wurde.*

### Kasten 2: Die UN-Kommission zur nachhaltigen Entwicklung (CSD)

*1992 wurde, im Zuge des „Erdgipfels“ von Rio de Janeiro, ein neues Gremium innerhalb der Vereinten Nationen geschaffen: die „Kommission zur nachhaltigen Entwicklung“ (Commission on Sustainable Development, CSD). Diese neue Kommission ist dem Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC), einem ihrer Hauptorgane, beigeordnet; ihre 53 Mitglieder werden auf regionaler Grundlage gewählt und sollten auf Ministerebene vertreten sein. Arbeitsgrundlage ist die Agenda 21, das umfangreiche, völkerrechtlich aber unverbindliche „Aktionsprogramm für eine nachhaltige Entwicklung“, das 1992 in Rio de Janeiro beschlossen worden war. Von den Verwaltungskosten abgesehen, verfügt die CSD über keine eigenen Finanzmittel.*

wäre eine bessere Vernetzung dieser Umwelt-Institutionen mit den anderen UN-Organisationen sowie mit Weltbank, Internationalem Währungsfonds (IMF) und Welthandelsorganisation (WTO) sicherlich ein wichtiges Element zur Optimierung der globalen Umwelt- und Entwicklungspolitik. Eine solche bessere Vernetzung wird allerdings ohne eine entsprechende institutionelle und finanzielle Stärkung keine ausreichenden Fortschritte

Abbildung: Modell der Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung



Quelle: Eigene Darstellung der Autoren, Berlin 1998.

bewirken – eine andere Architektur der integrierten internationalen Umwelt- und Entwicklungspolitik ist gefragt.

Eine neue Sonderorganisation der Vereinten Nationen – das Modell einer Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung (*World Environment and Development Organization*)<sup>11</sup> – sollte mindestens das UNEP, die CSD sowie die relevanten umweltpolitischen Konventionssekretariate integrieren, eventuell auch das UNDP. Eine enge Zusammenarbeit mit den Bretton-Woods-Organisationen, der WTO und den themenverwandten UN-Sonderorganisationen müßte darüber hinaus sichergestellt werden (vgl. hierzu *Abbildung*).

Eine Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung muß von der UN-Generalversammlung bzw. einer diplomatischen Konferenz beschlossen werden, und diese hätte Mandat, Budget, Finanzierungsschlüssel und Verfahrensfragen festzusetzen. Danach müßte das Gründungsdokument ratifiziert werden. Nicht alle Staaten der Welt müssen dabei mitmachen, und anders als bei einer Änderung der UN-Charta besitzen die ständigen Mitglieder des

11 Im Auftrage der Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF) haben Frank Biermann und Udo E. Simonis hierzu ein Modell entworfen. Vgl. Frank Biermann/Udo E. Simonis, Eine Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung. Funktionen, Chancen, Probleme, SEF-Policy Paper Nr. 9, Bonn 1998; auch in Englisch: A World Environment and Development Organization. Functions, Opportunities, Issues, SEF-Policy Paper No. 9, Bonn 1998.

UN-Sicherheitsrates bei einer solchen Reorganisation kein Vetorecht.

## 1. Funktionen einer Weltorganisation

Welche Funktionen sollten einer solchen neuen Weltorganisation im internationalen Institutionensystem aufgetragen werden? Im wesentlichen geht es wohl um

- den höheren *Stellenwert* für die Aufgaben der globalen Umwelt- und Entwicklungspolitik bei den nationalen Regierungen, internationalen Organisationen und privaten Akteuren, auch dadurch, daß dem Thema *nachhaltige Entwicklung* weltweit Aufmerksamkeit und Priorität eingeräumt wird;
- den raschen *Einsatz* der vorhandenen Instrumente der Umwelt- und Entwicklungspolitik sowie ein geeignetes *institutionelles Umfeld*, um akute internationale Probleme auf die Agenda setzen und detaillierte Ziele und Maßnahmen, auch neue Konventionen, verhandeln zu können;
- die Stärkung der *Handlungskapazität* der ärmeren Staaten Afrikas, Asiens, Ozeaniens und Lateinamerikas.

## 2. Höherer Stellenwert der globalen Umwelt- und Entwicklungspolitik

Die Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung sollte, wie es Aufgabe aller Sonderorganisa-

tionen der Vereinten Nationen ist, das spezifische Problembewußtsein fördern und den weltweiten Informationsstand als Entscheidungsgrundlage verbessern – die Information über das Erdsystem, die akuten und absehbaren Umwelt- und Entwicklungsprobleme ebenso wie die Information über den Stand der Umsetzung der internationalen und nationalen Politiken zur Steuerung des globalen Wandels<sup>12</sup>. Dabei muß das Rad nicht neu erfunden werden: Sämtliche globale Umweltverträge verpflichten schon heute ihre Vertragsparteien zur regelmäßigen Berichterstattung über ihre Politik; Sonderorganisationen wie die Weltorganisation für Meteorologie (WMO), die Internationale Seeschiffahrtsorganisation (IMO) oder die Weltgesundheitsorganisation (WHO) sammeln und verbreiten wertvolles Wissen und fördern weitergehende Forschung; die CSD leistet wichtige Beiträge zur Entwicklung von Indikatoren für eine nachhaltige Entwicklung; und nicht zuletzt ist UNEP auf all diesen Gebieten aktiv.

Was fehlt, ist jedoch die entscheidungsorientierte Aufbereitung, Weiterleitung und Umsetzung dieses Wissens. Was von den verschiedenen internationalen Akteuren erarbeitet wird, benötigt daher einen Fixpunkt im internationalen Institutionensystem. Das UNEP könnte dieser Fixpunkt sein, doch reichen die Ressourcen und Kompetenzen dieses der UN-Vollversammlung beigeordneten Programms bei weitem nicht aus. Viel eher wäre das möglich bei einer vertraglich abgesicherten, finanziell mit zusätzlichen Mitteln gestützten und institutionell eigenständigen Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung.

### 3. Besseres Umfeld zur Politikumsetzung

Globale Umwelt- und Entwicklungspolitik erfolgen über internationale Regime, in denen die Staaten sich auf gemeinsame Ziele und Maßnahmen einigen<sup>13</sup>. Die „Weltlegislative“ sitzt dabei in den diplomatischen Konferenzen, den Versammlungen und Ausschüssen der Vereinten Nationen, ihrer Sonderorganisationen und den Bretton-Woods-Organisationen. Doch auch hier fehlt die entsprechende Verknüpfung. Beispielsweise mangelt es an der Koordination der Klima- und Biodiversitätspolitik. So ist es wahrscheinlich, daß die Anrechnung von Treibhausgasen (wie Wälder) im Kyoto-Protokoll zur Klimarahmenkonvention Anreize in der Waldpolitik setzen wird, welche den Zielen

der Biodiversitätspolitik schlicht zuwiderlaufen, weil in diesem Protokoll faktisch das Abholzen von (artenreichen) Urwäldern und das anschließende Wiederaufforsten mit (artenarmen, aber schnellwachsenden) Plantagen als klimapolitische Maßnahme prämiert wird<sup>14</sup>.

Ein weiteres grundsätzliches Problem besteht darin, daß die globale Umweltkrise im Kern kein technisches Problem ist, das sich durch sektorale Politik allein lösen ließe: Nötig ist eine politische Strategie, die dem Ziel der nachhaltigen Entwicklung in der internationalen Handelspolitik, in der Entwicklungszusammenarbeit und der internationalen Finanzpolitik wirkungsvoll Gehör verschafft. Dies kann das UNEP nicht leisten; auch die CSD war hier wenig erfolgreich. Gerade deshalb könnte die Gründung einer starken Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung ein neues Forum für die Vereinbarung und Durchsetzung einer globalen Strategie der nachhaltigen Entwicklung bieten.

### 4. Erhöhte Handlungskapazität der Entwicklungsländer

Die Rio-Konferenz von 1992 hat explizit den Grundsatz der „gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und Fähigkeiten“ der Staaten in der globalen Umwelt- und Entwicklungspolitik anerkannt<sup>15</sup>. Hieraus ergab sich in mehreren der nachfolgenden Verträge eine Differenzierung der Pflichten: Entwicklungsländer müssen weniger für den Erhalt der globalen Ökologie leisten als Industrieländer; daraus folgt die Pflicht der Industrieländer, die Mehrkosten der Entwicklungsländer beim Schutz der globalen Umweltgüter zu finanzieren. Was die globale Ökologie betrifft, erklärte der Norden sich also bereit, den Süden in seinen Anstrengungen finanziell und technisch voll zu kompensieren.

Auch hier ist jedoch das internationale Institutionensystem von einem *Ad-hoc*-Ansatz gekennzeichnet, der den Erfordernissen der Transparenz, Effektivität und Beteiligung der Betroffenen bestenfalls zum Teil gerecht wird. Die GEF (vgl. *Kasten 3*) wird von vielen Entwicklungsländern weiterhin nicht als Finanzierungsmechanismus

12 Vgl. Peter M. Haas/Robert O. Keohane/Marc A. Levy (Hrsg.), *Institutions for the Earth. Sources of Effective International Environmental Protection*, Cambridge/Mass. 1993.

13 Vgl. Stephan D. Krasner (Hrsg.), *International Regimes*, Ithaca, N. Y. 1983; James M. Rosenau/Ernst-Otto Czempiel, *Governance without Government. Order and Change in World Politics*, Cambridge 1992.

14 Vgl. Andreas Gettkant/Udo E. Simonis/Jessica Suplie, *Biopolitik für die Zukunft. Kooperation und Konflikt zwischen Nord und Süd*, SEF-Policy Paper Nr. 4, Bonn 1997; Wissenschaftlicher Beirat Globale Umweltveränderungen (WBGU), *Die Anrechnung biologischer Quellen und Senken im Kyoto-Protokoll: Fortschritt oder Rückschlag für den globalen Umweltschutz? Sondergutachten 1998*, Bremerhaven 1998.

15 Vgl. Frank Biermann/Udo E. Simonis, *Institutionelles Lernen in der Weltumweltpolitik*, in: Horst Albach et al., *Organisationslernen – institutionelle und kulturelle Dimensionen*, WZB-Jahrbuch 1998, Berlin 1998, S. 289–308.

akzeptiert<sup>16</sup>, weil ihre Vergabekriterien zu wenig den unmittelbaren Interessen der Entwicklungsländer entsprechen.

### **Kasten 3: Die Globale Umweltfazilität (GEF)**

*Um die Forderung der Entwicklungsländer nach einem unabhängigen Klimafonds oder Weltumweltfonds abzuwehren, war auf deutsch-französische Initiative hin 1990 die Gründung einer „Globalen Umweltfazilität“ (Global Environment Facility, GEF) in der Weltbank beschlossen worden. Die Gelder der GEF sollen dem Schutz „globaler Umweltgüter“ dienen: dem Schutz des Klimas, der Ozonschicht, der internationalen Gewässer, der Biodiversität sowie des Bodens, soweit ein Zusammenhang mit den ersten vier Problemfeldern besteht. Dadurch werden Projekte mit lediglich lokaler Bedeutung für die Entwicklungsländer nicht gefördert, etwa die Sondermüllbeseitigung, der Trinkwasserschutz oder der Umgang mit gefährlichen Chemikalien. Das Finanzvolumen der GEF betrug bislang rund 700 Millionen US-Dollar pro Jahr. Die Weltbank verwaltet diese neue Fazilität gemeinsam mit UNDP und UNEP. 1994 wurde die GEF grundlegend umstrukturiert. Diese „GEF-II“ ist nun eine eigenständige Körperschaft mit Vollversammlung, Rat und Sekretariat. Von den 32 Sitzen im Rat werden 16 von Entwicklungsländern, zwei von Transformationsländern und 14 von OECD-Ländern eingenommen. Ist ein Konsens nicht erreichbar, wird mit qualifizierter Mehrheit entschieden, welche zugleich 60 Prozent der Gesamtzahl der GEF-Teilnehmer und 60 Prozent der gesamten Beitragszahlungen einschließen muß.*

Die Gründung einer Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung bietet daher eine neue Möglichkeit, die verschiedenen Finanzierungsmechanismen zur Realisierung synergetischer Effekte zusammenzuführen bzw. die Mittel der sektoralen Fonds zu übernehmen und treuhänderisch zu verwalten. Hierin könnten auch die Funktionen der GEF eingegliedert (und diese damit aufgelöst) werden. Für die finanziell betroffenen Industrieländer könnte dieser Vorschlag dadurch akzeptabel werden, daß die Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung ein der GEF entsprechendes Entscheidungsverfahren erhielte.

16 Neben der GEF gibt es ein Mosaik an separaten, nicht koordinierten Fonds: den Ozonfonds, die Fonds zum Schutz von Feuchtgebieten, zum Schutz des Welterbes, zum Schutz des Mittelmeeres, den geplanten „Clean Development Mechanism“ der Klimapolitik und so fort. Vgl. hierzu Marian A.L. Miller, *The Third World in Global Environmental Politics*, Boulder, Col. 1995.

## III. Institutionelle Maximalvorschläge

Die hier vorgeschlagene Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung soll im wesentlichen auf die genannten drei Kernfunktionen beschränkt bleiben. Es gibt hingegen eine Reihe von *maximalistischen* Vorschlägen, die deutlich weiter gehen und fundamentale Änderungen im internationalen Institutionensystem voraussetzen oder zur Folge haben<sup>17</sup>.

### 1. Umweltsicherheitsrat

Einige Vorschläge betonen die Notwendigkeit der Aufgabe von nationaler Souveränität, zum Beispiel durch Einsetzung eines „Weltumweltrates“ bzw. „Umweltsicherheitsrates“, der die Kompetenz zur Ausübung von Zwangsgewalt zur Durchsetzung von Mehrheitsentscheidungen in der Weltumweltpolitik erhalten müßte. Solche Vorschläge sind aber für die nahe und mittlere Zukunft eher unrealistisch, weil sie unter anderem eine Änderung der UN-Charta voraussetzen. Das kann nur mit Einwilligung von zwei Dritteln aller Staaten erfolgen, einschließlich der Stimmen der ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates (China, Frankreich, Großbritannien, Rußland und USA). Derzeit stemmen sich gerade die Entwicklungsländer (vor allem China) gegen jegliche Andeutung einer Souveränitätseinschränkung, aber auch die Industrieländer (vor allem die USA) wollen hier nicht sehr weit gehen.

### 2. Umwelttreuhandrat

Etwas anderes stellt sich das Problem dar bei dem Vorschlag, den bestehenden UN-Treuhandrat, der nun, nach der politischen Unabhängigkeit der letzten Treuhandgebiete, obsolet geworden ist, in einen „Weltumwelt-Treuhandrat“ umzuwandeln. Dieser Gedanke wurde von UN-Generalsekretär Kofi Annan in seinem Reformprogramm *Erneuerung der Vereinten Nationen* (1997) aufgegriffen, doch blieb der Generalsekretär eher vage hinsichtlich der Funktionen eines solchen Rates. Praktikabel erscheint eine treuhänderische Verwaltung seitens der Vereinten Nationen nur für staatsfreie

17 Vgl. Edith Brown-Weiss, *In Fairness to Future Generations. International Law, Common Patrimony, and Intergenerational Equity*, Tokio 1989; Wilhelm Hankel, *Die Finanzkrise zwischen Nord und Süd. Gründe, Lehren, Schlußfolgerungen*, in: Udo E. Simonis (Hrsg.), *Entwicklungsländer in der Finanzkrise. Probleme und Perspektiven*, Berlin 1983, S. 9–62; South-Commission (Süd-Kommission), *Die Herausforderung des Südens (= Nyerere-Bericht)*, Bonn 1991.

Gebiete, wobei aber selbst eine stärkere UN-Kontrolle über die Antarktis gegen den Widerstand der Parteien zum Antarktisvertrag kaum durchzusetzen sein dürfte. Zu erwägen wäre indes eine Treuhandfunktion der Vereinten Nationen für die Meere, vor allem jenseits der 200-Meilen-Zone, sowie für den Weltraum.

### 3. Umweltgerichtshof

Seit einiger Zeit ist auch ein „*Internationaler Umweltgerichtshof*“ in der Diskussion, vor allem bei Juristen, für die höchstrichterliche Entscheidungen die typische Lösung von gesellschaftlichen Konflikten darstellen. Aber auf die Weltumweltpolitik ist dieses Modell nicht ohne weiteres übertragbar. So darf der bestehende Internationale Gerichtshof (IGH) in Den Haag zwar über alle Fragen des Völkerrechts urteilen, also auch über die Auslegung und Umsetzung von internationalen Umweltverträgen; das Gericht darf aber nur richten, wenn Kläger und Beklagter mit seiner Anrufung einverstanden sind, und dies ist natürlich nur höchst selten der Fall. Zur Auslegung von Umweltverträgen wurde der IGH denn auch noch nie eingeschaltet.

### 4. Handelsbeschränkungen

Grundsätzlich könnte die Einhaltung von bestimmten Umweltstandards auch durch *handelsbeschränkende Maßnahmen* erzwungen werden<sup>18</sup>. Beim Montrealer Protokoll sind gegenüber Nichtvertragsstaaten Einschränkungen des Handels mit FCKW wie auch des Handels mit FCKW-haltigen Produkten vorgesehen<sup>19</sup>. Da das Protokoll anfangs nur von Industrieländern verhandelt worden war, sahen viele Entwicklungsländer in diesen Handelsrestriktionen einen Fall von „Öko-Kolonialismus“, weil auf diese Weise die strengen (und teuren) Umweltstandards des Nordens dem Süden über dessen Integration in den Welthandel aufgezwungen werden könnten.

Eine andere Art, das ökonomische Nord-Süd-Gefälle zur Förderung der Umweltpolitik in Entwicklungsländern zu nutzen, sind die Kampagnen von Umweltverbänden aus Industrieländern für die *Einführung von Umweltstandards in der Exportfinanzierung*, also etwa bei den Hermes-Bürgschaften. Hiermit soll verhindert werden, daß Industrieunternehmen des Nordens in Entwicklungsländern wesentlich niedrigere Standards anwenden als in Industrieländern, wenn sie eine

Exportbürgschaft erhalten wollen. Auch dies führt aber in der Tendenz dazu, daß Entwicklungsländer sich externem ökonomischen Druck beugen bzw. sich den umweltpolitischen Zielen der Industrieländer zumindest teilweise anpassen müßten.

Handelsbeschränkende Maßnahmen sind also ein zweiseitiges Schwert. Einerseits ist es zwar richtig, daß ein „*race to the bottom*“ bei den Umweltstandards vermieden werden muß, daß also die Konkurrenz der Standorte in Nord und Süd nicht zu einem Verzicht auf effektiven Umweltschutz führen darf. Andererseits darf bei den Umweltproblemen, die nur eine lokale oder regionale Bedeutung haben, nicht in die freie Entscheidung der Entwicklungsländer über die für sie optimale Umwelt- und Entwicklungspolitik eingegriffen werden. Was dagegen die globalen Umweltprobleme angeht, so sollen ja gerade international einvernehmlich verhandelte Konventionen – und die hier vorgeschlagene Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung – zu ökonomisch effizienten, sozial akzeptablen und ökologisch effektiven Lösungen beitragen. Die internationalen Verträge zu Klima, Biodiversität und Ozon bieten – dementsprechend – einen Kompromiß an, indem Entwicklungsländern für ihren Beitritt sowohl das Recht auf niedrigere Umweltstandards als auch die Erstattung derjenigen Mehrkosten zugesichert wurde, die ihnen durch ihren Beitritt zu den Verträgen entstehen.

---

## IV. Funktionsweise der Weltorganisation

---

### 1. Entscheidungsverfahren

A und O des Erfolges einer jeden politischen Institution sind die Verfahren, nach denen entschieden wird. Die jeweils besonderen Aufgaben und Probleme haben in den verschiedenen internationalen Organisationen zu recht unterschiedlichen Verfahren geführt<sup>20</sup>. Gewisse Elemente dieser unterschiedlichen Entscheidungsverfahren ließen sich für eine Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung kombinieren, um so ihre administrative Effektivität wie ihre politische Akzeptanz sicherzustellen.

Sinnvoll dürften vor allem solche Entscheidungsverfahren sein, die Nord und Süd eine *gleichberechtigte Stellung* einräumen. Dies würde gewährleisten, daß Entscheidungen der neuen Weltorganisation zu Strategie und Programm weder

18 Vgl. Daniel C. Esty, *Greening the GATT. Trade, Environment and the Future*, Harlow 1994.

19 Vgl. Richard E. Benedick, *Ozone Diplomacy. New Directions in Safeguarding the Planet*, enlarged edition, Cambridge/Mass. 1998.

20 Vgl. F. Biermann/U. E. Simonis (Anm. 11), S. 8 f.

den Interessen der Entwicklungsländer noch jener der Industrieländer zuwiderlaufen würden. Denn ohne Zustimmung der Mehrheit der Regierungen des Südens ist eine globale Umwelt- und Entwicklungspolitik nicht möglich. Aber auch ohne die Zustimmung der Mehrheit der Industrieländer kann eine globale Politik nicht gelingen. Nord-süd-paritätische Entscheidungsverfahren sind also im Ergebnis ein „dritter Weg“ zwischen dem südorientierten Entscheidungsverfahren der UN-Vollversammlung (*ein Land, eine Stimme*) und der nordorientierten Prozedur der Bretton-Woods-Organisationen (*ein Dollar, eine Stimme*).

Im Montrealer Protokoll (und für den Multilateralen Ozonfonds) wurde 1990 festgelegt, daß jegliche Entscheidung die Zustimmung von zwei Dritteln aller Vertragsparteien erfordert, wobei diese zwei Drittel zugleich die einfache Mehrheit der Entwicklungsländer und die einfache Mehrheit der Industrieländer einschließen müssen<sup>21</sup>. In der GEF erfordern die Entscheidungen des Verwaltungsrates seit 1994 ebenfalls eine Zweidrittelmehrheit, die hier 60 Prozent der an der Fazilität beteiligten Staaten und zugleich 60 Prozent der finanziellen Beiträge zur Fazilität repräsentieren muß. Auch dies ist im Ergebnis ein nord-süd-paritätisches Verfahren, das den Entwicklungsländern und den Industrieländern jeweils ein effektives Vetorecht einräumt. Beide genannten Ausgestaltungen des paritätischen Verfahrens kämen für die Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung in Betracht.

Problematisch bei strikt paritätischen Verfahren bleibt allerdings die Einigung auf die Gruppenzugehörigkeit. Singapur hat beispielsweise ein höheres Pro-Kopf-Einkommen als viele Industrieländer, gilt jedoch – als Mitglied der „Gruppe 77“ – weiterhin als Entwicklungsland. Im Ozonregime wird problemspezifisch eingeteilt: Wenn ein Entwicklungsland mehr als 300 Gramm FCKW pro Kopf und Jahr verbraucht, wird es automatisch als Industrieland eingestuft; es muß dann die schärferen Reduktionspflichten der Industrieländer erfüllen und wird bei der paritätischen Abstimmung zur Gruppe der Industrieländer gezählt.

Bei einer Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung scheidet eine solche problemspezifische Einteilung jedoch aus. Übrig bliebe daher als zweitbeste Lösung die Selbstdefinition der Staaten, wie das in der UNCTAD oder in der UN-Vollversammlung der Fall ist. Zumindest sollte zu erwarten sein, daß Entwicklungsländer, die der OECD beitreten (wie vor einiger Zeit Mexiko und Südkorea), automatisch die umweltpolitischen Pflichten der Industrieländer erfüllen müssen.

21 Vgl. R. E. Benedick (Anm. 19).

## 2. Beteiligung der Nichtregierungsorganisationen

In den internationalen Verhandlungen zur Umwelt- und Entwicklungspolitik hat die Bedeutung der über Staatsgrenzen hinweg agierenden Umwelt- und Entwicklungsorganisationen (NROs) deutlich zugenommen<sup>22</sup>. Solche transnationalen Vereinigungen liefern vielfältige Dienstleistungen im internationalen Institutionensystem: Sie leisten kostengünstige Forschung und Politikberatung durch qualifizierte Mitarbeiter, kontrollieren die gegenseitigen Verpflichtungen der Staaten, informieren Regierungen und Öffentlichkeit sowohl über die Handlungen der „eigenen“ Diplomaten als auch über die der anderen Verhandlungspartner – und erlauben so eine Rückkopplung der Regierungsvertreter auf diplomatischen Konferenzen mit der innenpolitischen Situation vor Ort.

Vor diesem Hintergrund mehrten sich die Stimmen, die den nichtstaatlichen Umwelt- und Entwicklungsorganisationen einen internationalen Rechtsstatus einräumen wollen. Ein möglicher Präzedenzfall hierbei ist das *Entscheidungsverfahren der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO)*, bei dem jeder Mitgliedstaat mit vier Stimmen vertreten ist, von denen *zwei* auf die Regierung und *je eine* auf die Arbeitgeberverbände und die Gewerkschaften entfallen.

Beim Übertragen eines solchen Entscheidungsverfahrens auf die globale Umwelt- und Entwicklungspolitik träten derzeit aber noch gewisse Probleme auf: Es gibt kaum Zusammenschlüsse von Umwelt- und Entwicklungsorganisationen, die ihre gesamte nationale Klientel überzeugend repräsentieren. Doch können sich solche Koalitionen in Zukunft sehr wohl herausbilden – ja, dieser Prozeß könnte dadurch gefördert werden, daß im Statut der Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung die Repräsentation von stimmberechtigten NROs aus beiden Interessenlagern förmlich festgelegt wird.

## 3. Finanzierung

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, die Aufgaben einer Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung zu finanzieren<sup>23</sup>. Zum einen erkennen die Industrieländer schon seit den sechziger Jahren und noch immer das politische Ziel an, 0,7 Prozent ihres Bruttosozialprodukts für Entwicklungshilfe

22 Vgl. United Nations, Agenda for Development, New York 1995.

23 Vgl. hierzu Peter Hayes/Kirk Smith (Hrsg.), *The Global Greenhouse Regime. Who Pays?*, Tokio 1993; Inge Kaul/Isabelle Grunberg/Marc A. Stern (Hrsg.), *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*, New York – Oxford 1999.

aufzubringen. Bislang haben allerdings nur die skandinavischen Staaten und die Niederlande dieses Ziel eingehalten; manche von ihnen überschritten zeitweise sogar die Ein-Prozent-Grenze. Die Erinnerung an diese Zahlungszusage der Industrieländer und deren Einhaltung wäre also eine Möglichkeit, die Aufgaben der Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung zu finanzieren.

Daneben hat die Schuldenkrise der Entwicklungsländer zu verschiedenen Vorschlägen geführt, die Lösung dieser Krise mit der Lösung umwelt- bzw. entwicklungspolitischer Probleme zu verknüpfen. Mitte der achtziger Jahre begannen US-amerikanische Umweltverbände, Schuldentitel von Entwicklungsländern auf dem Weltmarkt aufzukaufen und diese bei den jeweiligen Regierungen gegen bestimmte umweltpolitische Programme „einzutauschen“ (*debt for nature swaps*), wobei in der Regel Regenwaldgebiete unter Schutz bzw. pflegliche Nutzung gestellt wurden. Eine auf Umweltschutz zielende Schuldenstreichung oder -streckung stellt ohne Zweifel ein erhebliches Finanzierungspotential dar, wenn die Industrieländer öffentliche Schuldentitel von Entwicklungsländern an die Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung abtreten oder ihr die Rückflüsse aus diesen Krediten als „Anschubfinanzierung“ zur Verfügung stellen würden.

Ein Grundproblem aller multilateralen Finanzierungsmechanismen bleibt aber weiterhin, daß es keine verbindlichen, durchsetzbaren Verpflichtungen gibt. Selbst wo vertraglich festgelegte Mitgliedsbeiträge existieren – etwa für den Haushalt der Vereinten Nationen –, zeigt sich immer wieder, daß Zahlungen politisch instrumentalisiert oder von der Wirtschaftskonjunktur abhängig gemacht werden. Sinnvoll und realistisch erscheint daher die Einführung automatischer Finanzierungsquellen, das heißt einer Art indirekter Steuern zur Finanzierung globaler Gemeinschaftsaufgaben, die nicht vom Tagesgeschäft nationaler Finanzminister abhängen.

In der Wissenschaft, jüngst aber auch in der CSD, sind zwei Arten solcher Finanzierungsquellen intensiv diskutiert worden, die beide mit internationalen Transaktionen zu tun haben: eine *internationale Luftverkehrssteuer* und eine *Devisen- bzw. Börsenumsatzsteuer*<sup>24</sup>. Eine Steuer von fünf US-Dollar für jeden geflogenen „Passagiersektor“ würde jährlich globale Einkünfte von etwa 1,5 Milliarden US-Dollar erbringen. Da eine Steuer auf den Luftverkehr vergleichsweise leicht und mit

geringen Kosten eingetrieben werden kann, zum Beispiel zusammen mit der Erhebung der (üblichen) Flughafengebühr, ist ihre Praktikabilität als sehr hoch einzuschätzen.

Eine zweite gute Möglichkeit, die Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung zu finanzieren besteht in der Einführung einer internationalen Devisenumsatzsteuer (*Tobin-Steuer*). Dieser Vorschlag gewinnt in jüngster Zeit an Zustimmung, und zwar nicht nur wegen der dadurch möglichen „Abbremsung“ der ungesteuerten internationalen Devisentransaktionen, sondern auch und gerade wegen der Eleganz und Leichtigkeit der Erzielung zusätzlicher Steuereinnahmen für globale Umwelt- und Entwicklungsaufgaben. Eine Steuer von 0,5 Prozent auf die weltweiten Devisentransaktionen würde zwischen 150 und 200 Milliarden US-Dollar pro Jahr erbringen.

---

## V. Zusammenfassung und Ausblick

---

Mit der bevorstehenden Jahrhundertwende kommt auch die notwendige Reform der Vereinten Nationen – erneut – in den Blick<sup>25</sup>. Effizienzsteigerung und mehr Koordination sind wünschenswert, reichen allein aber nicht aus, um die Wirksamkeit des bestehenden Institutionensystems der internationalen Umwelt- und Entwicklungspolitik zu verbessern. Zusätzlich sollte daher – und möglichst noch im Jahr 2000 – eine Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung als weitere Sonderorganisation der Vereinten Nationen beschlossen und zügig eingerichtet werden, die den drängenden Aufgaben der globalen Umwelt- und Entwicklungspolitik einen höheren Stellenwert bei nationalen Regierungen, internationalen Organisationen und privaten Akteuren verschaffen, das institutionelle Umfeld für die Aushandlung und Umsetzung neuer Konventionen und Aktionsprogramme verbessern und die Handlungskapazität der ärmeren Staaten in Afrika, Asien, Ozeanien und Lateinamerika stärken sollte.

---

25 Generell hierzu Paul W. Kennedy, In Vorbereitung auf das 21. Jahrhundert, Frankfurt am Main 1993; Dirk Messner/Franz Nuscheler, Global Governance. Herausforderungen an die deutsche Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, SEF-Policy Paper Nr. 2, Bonn 1996; Paul P. Streeten, Global Institutions for an Interdependent World, in: World Development, 14 (1989) 9, S. 1349–1359; The Independent Working Group on the Future of the United Nations, The United Nations in its Second Half-Century (= Qureshi/von Weizsäcker-Bericht), New York 1995; Jan Tinbergen (Hrsg.), RIO-Reshaping the International Order, New York 1976.

24 Den Originalvorschlag zur sogenannten Tobin-Steuer von 1978 hat dessen Verfasser später noch einmal überarbeitet. Vgl. James Tobin, On the Efficiency of the Financial System, in: Lloyds Bank Review, July 1984.

Hinsichtlich der Entscheidungsverfahren wäre eine größtmögliche Akzeptanz der Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung durch Einführung nord-süd-paritätischer Entscheidungsverfahren nach dem Modell des Ozonregimes zu erzielen. Dabei hätte die Mehrheit der Entwicklungsländer und zugleich die Mehrheit der Industrieländer jeweils ein Gruppenvetorecht über die Entscheidungen. Zusätzlich sollten Repräsentanten der Umwelt- und Entwicklungsverbände und der Wirtschaft nach dem Modell der ILO stimmberechtigt sein.

Auch die Finanzierung der Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung ist realisierbar. Einmal würden durch die Integration der bestehenden Organisationen und Programme erhebliche Kosten eingespart. Darüber hinaus wäre eine Finanzierung zu sichern durch Erfüllung des 0,7-Prozent-Ziels der Industrieländer, durch Umwidmung von Schuldentiteln der Entwicklungsländer für die Aufgaben der Weltorganisation und durch Einführung automatischer Finanzierungsmechanismen, vor allem einer internationalen Luftverkehrssteuer oder einer Devisenumsatzsteuer.

# Der „Cardiff-Prozeß“ zur Integration von Umweltschutzbelangen in andere Sektorpolitiken

## I. Einführung

Seit die Bedrohung und Zerstörung unserer natürlichen Lebensgrundlagen zu einem „Politikum“ geworden ist, also seit fast 30 Jahren, gibt es in der Europäischen Union (EU)<sup>1</sup> und in den Parlamenten, Regierungen und Verwaltungen der EU-Mitgliedstaaten eine rege Tätigkeit zum Schutze der Umwelt. Trotz dieser Aktivitäten und trotz der in Europa vorhandenen technischen, finanziellen und administrativen Kapazitäten sind die bisherigen Erfolge von Umweltpolitik jedoch auf wenige überschaubare Gebiete beschränkt geblieben<sup>2</sup>. Die Belastung und Zerstörung von Ökosystemen und der Schwund von Artenvielfalt hat sich insgesamt betrachtet allenfalls verlangsamt – eine Umkehr dieser beunruhigenden Entwicklung ist derzeit nicht in Sicht<sup>3</sup>.

Worauf läßt sich diese enttäuschende Bilanz bisheriger Umweltpolitik zurückführen? Im Kern darauf, daß es ein eigenständiges Handlungsfeld „Umweltpolitik“ gar nicht gibt. Umweltpolitik ist *Energiepolitik, Verkehrspolitik, Agrarpolitik, Wirtschaftspolitik, Steuer- und Subventionspolitik* etc. Das Handlungsziel Umweltschutz wird deshalb oft als „Querschnittsaufgabe“ bezeichnet. Praktisch bedeutet dies, daß eine erfolversprechende Umweltpolitik darauf angewiesen ist, Belange des Umweltschutzes auf allen Handlungsebenen in Tätigkeitsfelder einzuführen, in denen dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen regelmäßig keine oder aber nur eine untergeordnete Bedeutung zukommt. Dieses Erfordernis zur Integration

von Umweltschutzbelangen in andere Sektorpolitiken wird in der wissenschaftlichen und politischen Fachdiskussion unter den Begriff der „Politikintegration“ gefaßt<sup>4</sup>. Maßnahmen zur Politikintegration aber stehen sowohl auf der Ebene der europäischen Institutionen wie auch in den EU-Mitgliedstaaten noch ganz am Anfang.

Bemühungen der Europäischen Umweltagentur, den Status quo von Politikintegration für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu *quantifizieren*, verdeutlichen die Dringlichkeit einer verbesserten Integration von Umweltschutzbelangen in andere Sektorpolitiken. So werden beispielsweise im Verkehrssektor, selbst bei sehr konservativen Annahmen über die mit dem Straßenverkehr verbundenen Kosten (Infrastrukturkosten; negative Umweltauswirkungen), im EU-Durchschnitt nur zirka 30 Prozent der tatsächlich entstehenden Kosten durch die Straßenverkehrsteilnehmer selbst in Form von KFZ-Steuern, Benzinsteuern, Straßenbenutzungsgebühren oder Parkgebühren getragen<sup>5</sup>. Falsche Preissignale über die Kosten von Mobilität aber tragen erheblich zur schleichenden Umweltzerstörung durch das „ganz normale“ Mobilitätsverhalten vieler einzelner bei.

In diesem Beitrag skizzieren wir zunächst einige typische Charakteristika, welche sich aus dem Handlungsziel Politikintegration für den Charakter politischer Steuerung ergeben. Sodann gehen wir auf Hintergrund und Stellenwert des sogenannten „Cardiff-Prozesses“ zur Integration von Umweltschutzbelangen in andere Sektorpolitiken ein. Der Schwerpunkt dieses Beitrags liegt auf einem Überblick über Ansatzpunkte, Strategien und Beispiele für Politikintegration in verschiedenen europäischen Staaten und der EU.

1 Wir verwenden den Begriff „Europäische Union“ immer dann, wenn auf die Europäischen Institutionen als *politischer Akteur* Bezug genommen wird. Ist hingegen eine Bestimmung der Europäischen Verträge oder des Europäischen Sekundärrechts von Bedeutung, so beziehen wir uns auf das jeweilige institutionelle Arrangement (Beispiel Europäische Gemeinschaft, Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik).

2 In Deutschland betrifft dies vor allem die Qualität von Binnengewässern (Rhein, Bodensee) und die Luftreinhaltung, international beispielsweise den Schutz der stratosphärischen Ozonschicht.

3 Siehe nur European Environment Agency, *Environment in the European Union at the turn of the century*, Luxembourg 1999. Zusammenfassung erhältlich über <http://www.eea.eu.int>.

4 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Partnerschaft für Integration: Eine Strategie zur Einbeziehung der Umweltbelange in die EU-Politik*, Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat vom 27. Mai 1998, KOM(1998)333 final; Michael Kraack/Heinrich Pehle/Petra Zimmermann-Steinhart, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 25–26/98, S. 26–33.

5 Dabei belegt die Bundesrepublik Deutschland Platz 11 unter den 15 EU-Mitgliedstaaten. Vgl. European Environment Agency, *Monitoring Progress Towards Integration – a contribution to the Global Assessment of the Fifth EAP*, Interim Report of 31 March 1999, Copenhagen 1999, S. 21 ff.

---

## II. Politikintegration als politisches Handlungsziel

---

In der Frühphase staatlicher Umweltpolitik ging es zunächst um die rasche Eindämmung besonders gravierender Umwelt- und Gesundheitsbelastungen. Umweltpolitische Steuerung war vor allem geprägt durch punktuelle Maßnahmen, die dort ansetzten, wo eine bestimmte Substanz in die Umwelt gelangte oder eine bestimmte Tätigkeit die Umwelt belastete<sup>6</sup>. Die der Umweltbelastung zugrundeliegenden Produktions- und Konsummuster (Energieverbrauch, Mobilitätsverhalten etc.) blieben jedoch weitgehend unverändert. Für eine Integration von Umweltschutzbelangen in Bereiche wie Industrie, Energie, Verkehr, Landwirtschaft und Tourismus<sup>7</sup> reicht die nur punktuelle Einschränkung umweltbelastender Tätigkeiten dagegen nicht aus. Nach einer von Christian Hey vorgeschlagenen Begriffsbestimmung erfordert Politikintegration vielmehr eine *frühe Koordination zwischen sektoralen Handlungszielen und Umweltschutzinteressen, damit bestehende Synergien zwischen diesen Zielsetzungen genutzt und falls erforderlich Prioritäten zugunsten des Umweltschutzes gesetzt werden können*<sup>8</sup>. Aus dem so verstandenen Handlungsziel Politikintegration ergeben sich verschiedene Konsequenzen für den Charakter (umwelt)politischer Steuerung:

1. In dem Maße, in dem die einer Umweltbelastung zugrundeliegenden Produktions- und Konsummuster beeinflusst werden sollen, muß eine *große Bandbreite von Tätigkeiten* und eine *große Vielfalt von Personen* in umweltpolitische Maßnahmen eingebunden werden.
2. Es werden Verhaltensanpassungen weit im Vorfeld einer Umweltbelastung erforderlich. Deshalb muß umweltpolitische Steuerung stärker *verhaltens- und tätigkeitsbezogen* erfolgen und kann selten an einem bestimmten Ergebnis anknüpfen.
3. Da zum Zeitpunkt staatlicher Intervention regelmäßig noch keine Umweltschädigung eingetreten ist, spielt der Gedanke der *Gefahren- und Risikovorsorge* eine erhebliche Rolle. Damit steigt

---

6 Beispielsweise: Verminderung von Schadstoffemissionen in der Abluft von Industrieanlagen durch den Einbau von Filtern; Katalysator in KFZ.

7 Dieses sind die „Zielsektoren“ für eine verbesserte Politikintegration im Fünften EU-Umweltaktionsprogramm (1992–1998).

8 Vgl. Christian Hey, *Why does Environmental Policy Integration in Europe fail? The case of Environmental Taxation for Heavy Goods Vehicles*, Manuskript vom 27. September 1998, vorgestellt bei der Sommerakademie des Europäischen Hochschulinstituts/Florenz, S. 2.

auch die *Argumentationslast für die Umweltpolitik*: Warum werden gerade hier und nicht an einer anderen Stelle Verhaltensänderungen eingefordert? Hinzu tritt, daß sich Entlastungen der Umwelt durch eine verbesserte Politikintegration kaum auf die Verhaltensänderungen einzelner Akteure zurückführen lassen und dementsprechend *Erfolge von Politikintegration nur schwer zurechenbar* sind.

4. Die Verschiebung des Ansatzpunktes staatlicher Intervention führt zu *Änderungen in der Art der verwendeten Regelungsinstrumente*. Neben den klassischen Instrumenten in Form gesetzlicher Ver- und Gebote wird ein *breiteres Spektrum an „weichen“ Steuerungsinstrumenten* eingesetzt (unter anderem Abgaben und Steuern, Subventionen, freiwillige Absprachen). Eine neue Herausforderung für politische Steuerung stellt sich damit in der *Wahl eines situationsangemessenen und kosteneffizienten Instrumentenmixes*.

5. Die Verlagerung von im Kern umweltpolitischen zu sektorpolitischen Maßnahmen erfordert auf politischer und administrativer Ebene eine *Überprüfung von Kompetenzkreisen* sowie eine *verbesserte Abstimmung zwischen Umwelt- und Fachressorts*.

Fortschritte bei der Politikintegration sind ohne Veränderungen in den Verfahren und Instrumenten politischer und administrativer Steuerung in den EU-Institutionen und innerhalb der EU-Mitgliedstaaten nicht vorstellbar. Mit anderen Worten, es besteht ein erheblicher Bedarf an *institutioneller Innovation*. Institutionelle Innovationen sind auf klare politische Richtungssignale und auf einen Fundus an Erfahrungen mit unterschiedlichen Ansätzen und Strategien zur Politikintegration angewiesen. In beiderlei Hinsicht enthält der sogenannte „Cardiff-Prozeß“ zur Politikintegration zukunftsweisende Elemente für die europäische Umweltpolitik. Auf diesen Prozeß sowie auf erkennbare Ansatzpunkte und Strategien für eine verbesserte Politikintegration gehen wir im folgenden vertieft ein.

---

## III. Der „Cardiff-Prozeß“ zur Politikintegration

---

### 1. Rechtlicher und politischer Hintergrund

„Politikintegration“ als Handlungsziel europäischer Umweltpolitik wurde erstmalig im Jahre 1987 durch die Einheitliche Europäische Akte in das Europäische Primärrecht aufgenommen und im Jahre 1992 durch den Vertrag von Maastricht in

seiner Bedeutung verstärkt. Das Fünfte EU-Umweltaktionsprogramm (1992–1998) hob die Bereiche Industrie, Energie, Verkehr, Landwirtschaft und Tourismus als Zielsektoren für eine verbesserte Integration von Umweltschutzbelangen hervor. Zuletzt hat das Handlungsziel Politikintegration durch das Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam<sup>9</sup> am 1. Mai 1999 eine weitere Aufwertung erfahren<sup>10</sup>. Durch den neuen Artikel 6 des Vertrags über die Europäische Gemeinschaft (EG-Vertrag) wird Politikintegration zu einem allgemeinen Handlungsziel der Europäischen Institutionen erhoben. Artikel 6 EG-Vertrag lautet: „Die Erfordernisse des Umweltschutzes müssen bei der Festlegung und Durchführung der in Artikel 3 genannten Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden.“

Artikel 3 EG-Vertrag listet als „Gemeinschaftspolitiken“ einen Katalog von Politikfeldern auf, der aus umweltpolitischer Sicht folgende wichtige Bereiche beinhaltet: gemeinsame Handelspolitik, Binnenmarkt, Landwirtschaft und Fischerei, Verkehr, Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, Forschung und Entwicklung, transeuropäische Netze, Entwicklungszusammenarbeit, Energie, Katastrophenschutz und Fremdenverkehr. Die nunmehr klare Verankerung des Handlungsziels Politikintegration in den rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union steht in einem deutlichen Gegensatz zu der oben beschriebenen enttäuschenden Bilanz bisheriger europäischer Umweltpolitik.

Vor diesem Hintergrund und auf Initiative der schwedischen Regierung forderte der Europäische Rat<sup>11</sup> in Luxemburg im Dezember 1997 die Europäische Kommission auf, eine Strategie zur Umsetzung von Artikel 6 EG-Vertrag zu erarbeiten<sup>12</sup>.

9 Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, unterzeichnet in Amsterdam am 2. Oktober 1997 (Amtsblatt EG C340, 10. November 1997, S. 1 ff.).

10 Ausführlich hierzu vgl. Stefani Bär/R. Andreas Kramer, *European Environmental Policy after Amsterdam*, in: *Journal of Environmental Law*, 10 (1998) 2, S. 315–330.

11 Im „Europäischen Rat“ kommen nach Artikel D des Vertrages über die Europäische Union (Maastricht-Vertrag) die Staats- und Regierungschefs der EU Mitgliedstaaten sowie der Präsident der Europäischen Kommission mindestens zweimal jährlich unter dem Vorsitz der jeweiligen Ratspräsidentschaft zusammen. Der „Rat“ der Europäischen Gemeinschaft hingegen besteht nach Artikel 146 EG-Vertrag aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaats auf Ministerebene. Je nach Ressortzugehörigkeit der im Rat versammelten Vertreter spricht man vom „Umweltministerrat“, dem „Landwirtschaftsministerrat“ etc.

12 Vgl. EU leaders urged forward on sustainability, in: *ENDS Daily* vom 11. Dezember 1997.

Die Kommission schlug daraufhin in einer Mitteilung an den Europäischen Rat in Cardiff im Juni 1998 verschiedene „Leitlinien für eine Partnerschaft zur Einbeziehung des Umweltschutzes in andere Politikbereiche“ vor<sup>13</sup>. Zwar blieben diese Leitlinien über weite Strecken vage und allgemein. Gleichwohl hervorzuheben ist die darin enthaltene Forderung nach einer Umweltfolgenabschätzung für wichtige politische Initiativen nebst Mechanismen um sicherzustellen, daß die Ergebnisse solcher Abschätzungen im politischen Entscheidungsprozeß von Relevanz sind. Weiterhin wird die Erarbeitung sektoraler Integrationsstrategien gefordert und angeregt, eine Bestandsaufnahme bisheriger Erfahrungen und der jeweils besten Praxis einzelner Mitgliedstaaten bei der Politikintegration („best practices“) vorzunehmen. Als Maßstab für künftige Fortschritte bei der Politikintegration sollen nach Auffassung der Kommission vorrangig die Bereiche Klimaschutz und Reform der EU-Agrarpolitik (Agenda 2000) herangezogen werden.

Basierend auf der Kommissionsmitteilung verpflichtete sich der Europäische Rat von Cardiff zu einer schnellen Umsetzung von Artikel 6 EG-Vertrag. Zugleich wurden die Fachministerräte für Verkehr, Landwirtschaft und Energie aufgefordert darzulegen, welche Maßnahmen in ihrem Bereich zur Integration von Umweltschutzbelangen unternommen werden. Der nachfolgende Europäische Rat von Wien im Dezember 1998 richtete eine solche Aufforderung zusätzlich an die Fachministerräte für Entwicklungspolitik, Binnenmarkt und Industrie. Entsprechend der Anregung in der Kommissionsmitteilung beauftragte der Europäische Rat von Cardiff die Europäische Kommission zudem damit, eine Bestandsaufnahme von „best practices“ in den Mitgliedstaaten durchzuführen. Die Ergebnisse dieser Bestandsaufnahme waren noch während der Deutschen Ratspräsidentschaft im Mai 1999 Gegenstand einer Expertenkonferenz in Bonn.

Als nächster Schritt im sogenannten „Cardiff-Prozess“ zur Politikintegration ist vorgesehen, daß bis zum Europäischen Rat von Helsinki im Dezember 1999 eine Evaluation der durch die einzelnen Fachministerräte vorgelegten sektoralen Integrationsstrategien erfolgt und letztere sodann zu einer europäischen Gesamtstrategie zur Politikintegration zusammengeführt werden.

13 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat: Partnerschaft für Integration. Eine Strategie zur Einbeziehung der Umweltbelange in die EU-Politik, KOM(1998)333 final vom 27. Mai 1998, S. 7 f.

## 2. Vorläufige Einschätzung der Ergebnisse

Die zwischenzeitlich durch verschiedene Fachministerräte vorgelegten Berichte über die Bemühungen einzelner Sektoren (Landwirtschaft, Industrie, Energie, Verkehr) zur Integration von Umweltschutzbelangen sind in den Augen von Umweltschutzverbänden und Umweltpolitikern weithin enttäuschend ausgefallen – vor allem, weil es in diesen Berichten an Aussagen zu zukunftsgerichteten Strategien für eine verbesserte Politikintegration fehlt<sup>14</sup>. Auch die stark schwankende Qualität der Antworten einzelner Mitgliedstaaten in den Kommissions-Fragebögen zu „best practices“ zeigt, daß die Dringlichkeit der Handlungsherausforderung Politikintegration in einigen EU-Mitgliedstaaten noch nicht ernst genommen wird.

Trotz dieser Zwischenbilanz sind verschiedene Aspekte des Cardiff-Prozesses zur Politikintegration erwähnenswert und markieren seine besondere Bedeutung für die europäische Umweltpolitik:

1. Es handelt sich um eine *mehrere Ratspräsidentenschaften überspannende Politikinitiative auf höchster politischer Ebene*, die vom Herbst 1997 über die luxemburgische, englische, österreichische, deutsche, finnische, portugiesische, französische bis zur schwedischen Ratspräsidentenschaft im Frühjahr 2001 angelegt ist<sup>15</sup>.

2. Der Cardiff-Prozeß führt auf nationaler und Europäischer Ebene zu einer *Überprüfung von lange etablierten Entscheidungspraktiken* in Politik und Verwaltung und damit zu einer Verschiebung der „Rechtfertigungs- und Argumentationslast“ für die Berücksichtigung von Umweltschutzaspekten in Entscheidungsprozessen von Umwelt- zu Fachressorts.

3. Dadurch, daß Politikintegration zum Handlungsziel Europäischer Umweltpolitik erhoben wird, rücken die *institutionellen Voraussetzungen effektiven Umweltschutzes* in das Zentrum des Interesses<sup>16</sup>.

14 Vgl. European Environmental Bureau, Memorandum to the German Presidency and the EU Member States, Brüssel, Januar 1999, S. 5–9; NGOs call for stronger EU policy integration, in: ENDS Daily vom 21. Juli 1999; Ritt Bjerregaard, Kommissarin für Umweltschutz bei der EU-Kommission, Redebeitrag bei der EEB/DNR Konferenz „Der Weg zu einem nachhaltigen Europa“, 17. Mai 1999 in Bonn, Konferenzdokumentation, S. 11–12.

15 Hierin zeichnet sich deutlich eine „Europäisierung von Politikmustern“ ab. Vgl. allgemein Beate Kohler-Koch/Markus Jachtenfuchs (Hrsg.), Europäische Integration, Opladen 1996.

16 Unter „institutionellen Voraussetzungen“ verstehen wir hier die Abgrenzung von Ressortkompetenzen, Abläufe von Entscheidungsverfahren in Politik und Verwaltung, den Kreis

4. Durch den im Cardiff-Prozeß angelegten *staatenübergreifenden Austausch über positive und negative Erfahrungen von Umwelt- und Fachressorts mit verschiedenen Ansätzen und Strategien zur Politikintegration* zeichnen sich die Stärken und Schwächen verschiedener institutioneller Arrangements zur Politikintegration in den EU-Institutionen und in den EU-Mitgliedstaaten deutlicher ab. Hieraus ergeben sich wichtige Argumentationshilfen in politischen Auseinandersetzungen, die dazu beitragen können, festgefahrene Positionen aufzubrechen und neue Wege für eine verbesserte Politikintegration zwischen Umwelt- und Fachressorts aufzuzeigen.

Neben dem Richtungssignal von höchster politischer Ebene, welches die europäischen Staats- und Regierungschefs in Cardiff gegeben haben, liegt das größte Entwicklungspotential des Cardiff-Prozesses nach unserer Auffassung in dem zuletzt genannten Aspekt des staatenübergreifenden Erfahrungsaustausches. Institutionelle Innovationen in Politik und Verwaltung werden erleichtert, treffsicherer und politisch besser vermittelbar, wenn auf einen breiten Fundus an positiven und negativen Erfahrungen mit unterschiedlichen Ansätzen und Strategien zur Politikintegration zurückgegriffen werden kann.

---

## IV. Ansätze und Strategien zur Politikintegration

---

Welche erfolgversprechenden Ansätze und Strategien gibt es in verschiedenen europäischen Staaten und den Europäischen Institutionen zur Überwindung von Hindernissen für eine verbesserte Politikintegration? Der folgende Überblick kann angesichts des knappen Raumes nur cursorisch sein<sup>17</sup>. Er sollte gleichwohl den Eindruck vermitteln, daß es in Europa nicht an den notwendigen „Werkzeugen“ für eine verbesserte Politikintegration

der Akteure, welche in Entscheidungsprozesse mit eingebunden werden, die Transparenz von Entscheidungsprozessen etc.

17 Die in diesem Abschnitt aufgeführten Beispiele stützen sich, wenn nicht anders gekennzeichnet, auf Informationen, welche die Verfasser bei unterstützenden Arbeiten im Zusammenhang mit der internationalen Expertenkonferenz „Best Practices for Integrating Environmental Protection Requirements into other Sector Policies“, 25.–26. Mai 1999 in Bonn, erlangten. Diese durch das deutsche Bundesumweltministerium und die Generaldirektion XI (Umwelt) der Europäischen Kommission veranstaltete Expertenkonferenz stellte einen Beitrag der Deutschen Ratspräsidentenschaft zum Cardiff-Prozeß dar. Die Auswahl und Bewertung der hier aufgeführten Beispiele erfolgte ausschließlich in unserer Verantwortung.

fehlt, sondern vor allem an dem politischen Willen, hergebrachte politische Frontlinien und fest in politischen Institutionen verankerte Spezialinteressen zu überprüfen und sich für zukunftsfähige Entwicklungspfade zu entscheiden.

### 1. Institutionelle Strategien zur Politikintegration

Politikintegration bedarf als *ressortübergreifendes Handlungsziel* der Unterstützung durch die jeweiligen politischen Führungsgremien. Vor diesem Hintergrund bemühen sich einzelne EU-Mitgliedstaaten um eine *Institutionalisierung von Koordinationsmechanismen zur Politikintegration auf allerhöchster politischer Ebene*. In Großbritannien beispielsweise wurde zur Koordination der britischen „Greening Government“-Initiative ein „Green Ministers Committee“ unter Beteiligung aller Fachressorts und mit Vorsitz des Umweltministers gegründet. Jährlich vorzulegende Tätigkeitsberichte dieses Komitees und die begleitende Bewertung der „Greening Government“-Initiative durch eine unabhängige Parlamentskommission machen Fortschritte und Mißerfolge von Politikintegration transparent. Ähnliche Bemühungen gibt es auch in Dänemark, Irland, Norwegen und Schweden.

Das Ziel einer *verbesserten Abstimmung zwischen Umwelt- und Fachressorts in der täglichen politischen und administrativen Praxis* läßt sich durch verschiedenste Ansätze verfolgen. In Portugal beispielsweise werden im Landwirtschaftsministerium und im Ministerium für Raumplanung „Umweltschutzinspektoren“ eingesetzt, welche auch ministeriumsinterne Prüfungen der Verfahren zur Politikintegration („Umweltaudits“) durchführen. Es bedurfte eines Zeitraums von fast zwei Jahren, bis die weitgehende Unkenntnis über Umweltschutzbelange und das bestehende Mißtrauen überwunden waren und es zu Verbesserungen bei der Integration von Umweltschutzbelangen in die portugiesische Landwirtschaftspolitik kam.

Bei komplexeren umweltpolitischen Aufgabenstellungen, die mehrere Fachressorts betreffen, wie beispielsweise die Erarbeitung von Maßnahmenbündeln zur Reduktion von Treibhausgasemissionen, hat sich die Einrichtung von *projektbezogenen Arbeitsgruppen mit Vertretern verschiedener Ministerien* als sinnvoll erwiesen.

Einzelne EU-Mitgliedstaaten haben versucht, durch einen *neuen Zuschnitt von Ressortkompetenzen* die Bedeutung von Umweltschutzbelangen in politischen Entscheidungsverfahren aufzuwerten. Für umweltpolitisch besonders bedeutsame Bereiche wie Verkehrspolitik und Energiepolitik kann ein solches Vorgehen sinnvoll sein. In Dänemark beispielsweise wurde vor einigen Jahren das Mini-

sterium für Energie mit dem Umweltministerium zusammengefaßt. Heute befindet sich die dänische Energiepolitik auf einem zukunftsfähigen Kurs<sup>18</sup>. In Großbritannien gab die Zusammenlegung von Verkehrs- und Umweltressort durch die Blair-Regierung neuen Bewegungsspielraum für die britische Verkehrspolitik. Im Juli 1998 legte die Regierung den Entwurf eines ambitionierten verkehrspolitischen Reformpakets mit wichtigen Weichenstellungen für eine umweltverträglichere Mobilität vor<sup>19</sup>.

Dem Ziel einer verbesserten Politikintegration dienen auch *externe Beratungsgremien*, welche in den meisten EU-Mitgliedstaaten geschaffen wurden. Im einzelnen gibt es allerdings erhebliche Unterschiede bei Zielen, Kompetenzen und Zusammensetzung solcher Gremien. Der deutsche Sachverständigenrat für Umweltfragen beispielsweise bemüht sich vor allem um die zeitnahe Aufbereitung wissenschaftlicher Erkenntnisse über komplexe ökologische, wirtschaftliche und soziale Zusammenhänge, um so eine verbesserte Informationsgrundlage für Entscheidungsträger in Politik und Wirtschaft zu schaffen. In anderen europäischen Staaten mit einer stärker konsensorientierten Verwaltungstradition (unter anderem Dänemark, Niederlande, Schweden) besteht eine wichtige Funktion externer Beratungsgremien in der Möglichkeit zu frühzeitigen Konsultationen zwischen Politik, Verwaltung und unterschiedlichen Interessenvertretern aus Wirtschaft und Gesellschaft.

Neben Veränderungen in den institutionellen Rahmenbedingungen politischen und administrativen Entscheidens ist ein Bündel weiterer Maßnahmen denkbar und erforderlich, um Fortschritte bei der Politikintegration auf eine tragfähige Grundlage zu stellen.

### 2. Klare Zielvorgaben: Nationale, regionale und lokale Umweltpläne

Klare umweltpolitische Zielvorgaben sind eine wesentliche Erfolgsbedingung für Politikintegration. Deshalb haben fast alle EU-Mitgliedstaaten sowie einzelne EU-Beitrittskandidaten nationale Umweltpläne beziehungsweise sogenannte nationale „Nachhaltigkeitsstrategien“ erarbeitet<sup>20</sup>. Im

18 Vgl. Denmark scores highly in the Green League, in: ENDS Daily vom 20. April 1999; Danish carbon dioxide emissions fall in 1998, in: ENDS Daily vom 21. April 1999.

19 Vgl. The Government's White Paper on the Future of Transport, A New Deal for Transport: Better for Everyone, London, July 1998.

20 Der Begriff der „nachhaltigen Entwicklung“ (englisch: sustainable development) gilt seit der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro als globales Leitbild für eine wirtschaftliche und soziale Ent-

einzelnen bestehen allerdings erhebliche Unterschiede in der Genauigkeit von Zielvorgaben und den zugrundegelegten Zeithorizonten.

Positiv hervorzuheben ist die nationale Nachhaltigkeitsstrategie von Schweden. Deren Ziel ist, die heute bekannten Umweltprobleme bis spätestens zum Jahr 2025 zu bewältigen und Schweden damit zu einem internationalen Vorreiter für eine nachhaltige Entwicklung zu machen. Vor dem Hintergrund eines detaillierten Katalogs von Umweltqualitätszielen (u. a. für die Bereiche Luft, Grundwasser, Küstenlandschaften, städtische Umwelt) erarbeiten die einzelnen Fachressorts sektorale Zielsetzungen sowie darauf bezogene jährliche Maßnahmenpläne. Im Jahre 1997/98 beinhalteten letztere 93 verschiedene Einzelmaßnahmen (u. a. Ökologieunterricht in Schulen, Umweltfolgenabschätzungen bei Infrastrukturinvestitionen, Umweltdialog mit der Industrie).

In den meisten europäischen Staaten gibt es nicht nur nationale, sondern auch regionale und lokale Nachhaltigkeitsstrategien; erarbeitet durch die jeweiligen Regionen und Gemeinden. Diese sogenannten „Lokale Agenda 21“-Initiativen werden teilweise durch regionale oder nationale Netzwerke und Koordinationsstellen unterstützt (so beispielsweise in Großbritannien, Irland, Norwegen, Schweden)<sup>21</sup>. In anderen Staaten, wie beispielsweise in Spanien oder den baltischen Staaten, bahnen „Lokale Agenda 21“-Initiativen dagegen politisch den Weg für nationale Nachhaltigkeitsstrategien.

### 3. Sichtbarkeit von Umweltschutzbelangen in Entscheidungsprozessen

Einer der wesentlichen Gründe für eine mangelhafte Politikintegration ist die Unkenntnis von Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung über die Umweltrelevanz ihres Handelns. Eine erhöhte Sichtbarkeit für Umweltschutzbelange in Entscheidungsprozessen wird vor allem durch strategische Umweltverträglichkeitsprüfungen und Indikatorensysteme erreicht.

Der Begriff „strategische Umweltverträglichkeitsprüfung“ (kurz: strategische UVP) wird für Verfahren verwendet, durch die während eines laufen-

wicklung, welche die maximalen Belastungsgrenzen von Ökosystemen respektiert. – Eine EU-Nachhaltigkeitsstrategie gibt es derzeit nicht, diese wird allerdings politisch diskutiert. Siehe Ministers call for sustainability plan by 2001, in: ENDS Daily vom 26. Juli 1999. Zur Umweltplanung vgl. Alexander Carius/Armin Sandhövel, *Umweltpolitikplanung auf nationaler und auf internationaler Ebene*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 50/98, S. 11–20.

<sup>21</sup> Wichtige unterstützende Funktionen leistet auch der International Council of Local Environmental Initiatives (ICLEI). Für Informationen siehe <<http://www.iclei.org>>.

den politischen und administrativen Entscheidungsprozesses die voraussichtlichen Umweltauswirkungen von Gesetzesentwürfen, politischen Programmen, Plänen sowie von möglichen Entscheidungsalternativen identifiziert und gewichtet werden.

Auf der Ebene der EU waren verschiedene Entwürfe der Europäischen Kommission zu einer Richtlinie über die gemeinschaftsweite Einführung einer strategischen UVP für Pläne und politische Programme in der Vergangenheit nicht konsensfähig. Im Gegensatz hierzu gibt es in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten wie Dänemark, Großbritannien, Niederlande, Norwegen und Schweden bereits langjährige Erfahrungen mit diesem Instrument.

In den Niederlanden beispielsweise obliegt die Durchführung der strategischen UVP dem jeweiligen Fachressort. Ein interministerielles Büro gibt – falls erforderlich – fachliche Hilfestellung und überprüft die Ergebnisse anhand einer vorgegebenen Checkliste. Andere Fachressorts können die Ergebnisse einer strategischen UVP kommentieren. Kommt es zu unterschiedlichen Bewertungen über die voraussichtlichen Umweltauswirkungen eines Vorhabens, so muß hierüber durch einen gemeinsamen Rat der Fachministerien kollektiv entschieden werden. Die Erfahrungen in den Niederlanden und in anderen EU-Mitgliedstaaten zeigen, daß die Wirksamkeit der strategischen UVP vor allem von einem *transparenten und offenen Bewertungsverfahren* abhängig ist. In dem Maße, in dem die Umweltauswirkungen eines Vorhabens für das Umweltressort und eine interessierte Öffentlichkeit sichtbar werden, steigt der Rechtfertigungsbedarf aus Sicht des federführenden Fachressorts. Die infolge einer strategischen UVP möglicherweise entstehenden Konflikte mit anderen Ressorts und mit der Öffentlichkeit sind in den Fachressorts unerwünscht. Deshalb wird meist bereits im Vorfeld einer strategischen UVP die weniger umweltbelastende Entscheidungsalternative gewählt.

Der für eine strategische UVP erforderliche administrative Aufwand läßt sich durch *möglichst klare umweltpolitische Zielvorgaben* sowie durch die *Einrichtung von Datenpools mit den Ergebnissen durchgeführter strategischer UVPs* erheblich verringern. Sind solche Datenpools öffentlich zugänglich, steigt zudem die Qualität der öffentlichen Diskussion und Kontrolle und damit auch der Selbstdisziplinierungseffekt innerhalb der einzelnen Fachressorts.

*Indikatorensysteme* sind der zweite wichtige Ansatz, um eine erhöhte Sichtbarkeit von Umweltschutzbelangen in Entscheidungsprozessen

zu erreichen<sup>22</sup>. Durch ihre Verwendung lassen sich umweltpolitische Zielsetzungen und tatsächliche Entwicklungen mit geringem Aufwand gegeneinander abgleichen. Umweltpolitische Erfolge, Mißerfolge und Entwicklungstrends werden so sichtbar und politisch besser kommunizierbar. Seit dem positiven Signal des Europäischen Rats in Cardiff für eine verbesserte Meßbarkeit der Ergebnisse von Umweltpolitik wurden rasche Fortschritte bei der Etablierung eines europäischen Systems von Umweltindikatoren ermöglicht.

In Schweden bemüht man sich derzeit um zukunftsweisende Wege bei der Einbindung von Indikatoren in politische Entscheidungsverfahren. Erstmals im Jahr 1999 wurden die im nationalen Haushaltsplan veranschlagten Ausgabenposten mit Umweltindikatoren unterlegt. Ziel dieser Maßnahme ist es, durch die größere Sichtbarkeit der Umweltrelevanz von Haushaltsentscheidungen ein „neues haushaltspolitisches Denken“ zu schaffen<sup>23</sup>. Auch in Norwegen und Irland sollen in Kürze integrierte Darstellungen von politischen Programmen und Umweltindikatoren Verwendung finden.

Insgesamt können strategische UVPs und Umweltindikatoren politisch notwendige Entscheidungen für oder gegen umweltbelastende Maßnahmen weder ersetzen noch erleichtern. Gleichwohl sind sie unverzichtbare Voraussetzung für eine verbesserte Politikintegration, da sie mögliche Synergien und Konflikte zwischen Umweltschutz- und Sektorinteressen erkennbar machen und so zusätzlichen Rechtfertigungsbedarf für politische und administrative Entscheidungen zu Lasten der Umwelt schaffen.

#### 4. Transparenz, Information und Beteiligung der Öffentlichkeit

Wie verschiedentlich deutlich wurde, besteht ein enger Zusammenhang zwischen der Transparenz von Entscheidungsprozessen und den Bemühungen von Entscheidungsträgern um eine verbesserte Politikintegration. Dieses deshalb, weil sich in einer besser informierten Öffentlichkeit leichter Koalitionen zugunsten von Umweltschutzziele und gegen die Verfolgung enger Gruppeninteressen auf Kosten der Allgemeinheit bilden lassen. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund gibt es in der Mehrzahl der EU-Staaten regelmäßige Konsulta-

tionen zwischen Umweltpolitikern, Mitarbeitern von Umweltverwaltungen und Vertretern von Umweltschutzverbänden.

Die Bedeutung einer umweltpolitisch gut informierten Öffentlichkeit wächst auch in dem Maße, in dem der Staat umweltpolitische Verantwortung auf den „aufgeklärten Verbraucher“ überträgt. Die Wirksamkeit von „weichen“ Regelungsinstrumenten wie Umweltkennzeichnungen von Produkten und Zertifikaten für Unternehmen mit Umweltmanagementsystemen<sup>24</sup> setzt nämlich voraus, daß Verbraucher ihr Verhalten auch tatsächlich an der Umweltbilanz von Produkten und Unternehmen orientieren und sich deshalb für besonders umweltfreundliche Produkte und Unternehmen ein Wettbewerbsvorteil am Markt ergibt. Der Einfluß, welcher den Präferenzen von Verbrauchern auf das Umweltverhalten von Unternehmen zukommen kann, zeigt sich beispielhaft in den freiwilligen Selbstverpflichtungen wichtiger europäischer Supermarktketten, keine Lebensmittel zu verkaufen, welche gentechnisch veränderte Organismen enthalten<sup>25</sup>. Einen innovativen Versuch, Unternehmen an ihrem „guten Ruf“ zu packen, unternimmt derzeit die britische Environment Agency, welche erstmalig eine Statistik der größten Umweltsünder unter den britischen Unternehmen (sog. „Hall of Shame“) veröffentlicht hat<sup>26</sup>.

#### 5. Umweltschutzbemühungen staatlicher Einrichtungen

Bei der Verwirklichung des Handlungsziels Politikintegration kommt staatlichen Einrichtungen und staatlichen Bediensteten eine wichtige *Vorbildfunktion* für weitere Teile von Wirtschaft und Gesellschaft zu. Wenn staatliche Stellen öffentlich fordern, verstärkt öffentliche Verkehrsmitteln zu nutzen, zugleich aber die Mehrzahl der Staatsbediensteten mit dem Auto zur Arbeitsstelle kommt, wird der Staat in seinem Bekenntnis zu mehr Umweltschutz unglaubwürdig. Vor diesem Hintergrund haben vor allem die Umweltministerien in den meisten europäischen Staaten damit begonnen, *staatliche Einrichtungen umweltbewußt auszustatten und zu betreiben und staatliche Bedienstete zu einem umweltbewußten Verhalten zu bewegen*. In der Schweiz beispielsweise wurden einzelne Verwaltungseinheiten des Umweltministeriums unter dem (eigentlich für Wirtschaftsunternehmen

22 Allgemein versteht man unter einem Indikator eine Kenngröße, die der Beschreibung des Zustands eines Systems dient. Vgl. Rainer Walz, Grundlagen für ein nationales Umweltindikatorensystem: Weiterentwicklung von Indikatorensystemen für die Umweltberichterstattung, UBA-FB 97-022, Berlin 1997, S. 6.

23 Vgl. Swedes link environmental, economic performance, in: ENDS Daily vom 14. April 1999.

24 Anmerkung der Redaktion: Siehe hierzu auch den Beitrag von Alexander Carius, Ingmar von Homeyer und Stefani Bär in diesem Heft.

25 Vgl. Sainsbury's, M&S in „GM-free“ retailer consortium, in: ENDS Report 290 vom März 1999, S. 33 f.

26 Vgl. Environment Agency shames polluting companies, in: ebd., S. 6.

konzipierten) Umweltmanagementsystem ISO 14 001 registriert. Die Einhaltung der entsprechenden Standards wird durch unabhängige Umweltgutachter zertifiziert.

Ein umweltbewußtes Management staatlicher Einrichtungen ist meist auch wirtschaftlich vorteilhaft. Das österreichische Umweltministerium beispielsweise beauftragte ein Umweltberatungsbüro damit, Maßnahmen zur Erhöhung der Energieeffizienz in den Räumlichkeiten des Ministeriums einzuführen. Die Entlohnung des Umweltberatungsbüros erfolgt aus den Kosteneinsparungen, welche in den ersten fünf Jahren erzielt werden.

Für die Integration von Umweltschutzbelangen in die Rahmenbedingungen wirtschaftlichen Handelns von großer Bedeutung ist zudem der *Nachfrageeffekt von ökologisch ausgerichteten staatlichen Beschaffungsstrategien auf die Märkte für Güter und Dienstleistungen*. In den westlichen Industriestaaten beläuft sich die Nachfrage des Staats nach Gütern und Dienstleistungen auf durchschnittlich 10 bis 15 Prozent des Bruttoinlandsprodukts<sup>27</sup>. Wird diese immense Kaufkraft verstärkt auf umweltfreundliche Güter und Dienstleistungen gelenkt, so entstehen neue „grüne“ Märkte. Anbieter wenig umweltfreundlicher Güter und Dienstleistungen müssen ihr Angebot entsprechend anpassen oder verlieren Marktanteile. Beispiele für „grüne“ Beschaffungsstrategien sind der Strombezug von Energieversorgern mit einem möglichst hohen Anteil regenerativer Energie in ihrem Energiemix oder der ausschließliche Einkauf ökologisch produzierter Nahrungsmittel durch öffentliche Kantinen.

Während es in der Mehrzahl der europäischen Staaten Bekenntnisse zu einer grünen Einkaufspolitik gibt, haben bislang nur wenige Staaten wirkungsvolle Maßnahmen ergriffen, um Staatsbedienstete bei der Auswahl „grüner“ Produkte und Dienstleistungen zu unterstützen. In Österreich und der Schweiz beispielsweise wurden zu diesem Zweck spezielle Informationszentren geschaffen. Die englische Regierung hat eine Internet-Seite eingerichtet, auf welcher „grüne Anbieter“ genannt werden. Spezielle Schulungen von Staatsbediensteten für die Umsetzung grüner Beschaffungsstrategien gibt es bis dato allein in Dänemark.

## 6. Marktgestützte Steuerungsinstrumente

Marktgestützte Instrumente wie Steuern, Abgaben oder Subventionen gelten als besonders elegante

und wirksame Instrumente zur Verfolgung umweltpolitischer Ziele und werden seit fast zwanzig Jahren politisch diskutiert<sup>28</sup>. Gleichwohl hat es bislang nur wenig Fortschritte bei der systematischen Integration von Umweltschutzbelangen in Steuer- und Subventionssysteme gegeben. Die deutschen Auseinandersetzungen um eine höhere Besteuerung von Energie sind typisch für eine auch in anderen europäischen Staaten vor allem in der Wirtschaft verbreitete defensive Haltung gegenüber marktgestützten Umweltschutzinstrumenten. Geflissentlich übersehen wird dabei, daß in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten (u. a. Dänemark, Belgien, Finnland, Großbritannien, Niederlande, Österreich und Schweden) marktgestützte Umweltschutzinstrumente bereits seit Jahren existieren.

Die jüngst in Großbritannien für das Jahr 2001 beschlossene Einführung einer Steuer auf industriellen Energieverbrauch könnte richtungsweisend für eine positivere Haltung der Wirtschaft gegenüber marktgestützten Umweltinstrumenten sein. Eine im Auftrag eines englischen Industrieverbandes durchgeführte Studie ergab, daß es durch die Verschiebung der Steuerlast von Arbeit zu Energie zu einer im europäischen Standortvergleich vorteilhaften Verbilligung des Faktors Arbeit kommt und außerdem Innovationsanreize geschaffen werden, welche die Wettbewerbsfähigkeit der britischen Industrie mittelfristig zusätzlich erhöhen. Nach letzten Umfragen wird die Einführung der genannten Energiesteuer durch zwei Drittel der britischen Industrie unterstützt.

Vor dem Hintergrund der eingangs erwähnten nur geringen Übernahme der tatsächlichen Kosten des Straßenverkehrs durch die Verkehrsteilnehmer ist die in der Schweiz durch Volksentscheid beschlossene Einführung einer leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe zum Jahr 2001 von großem Interesse. Die Abgabe basiert auf dem Verursacherprinzip und bemüht sich deshalb um eine volle Internalisierung der durch den Schwerlastverkehr entstehenden infrastrukturellen und ökologischen Kosten. Sie wird nach der zurückgelegten Distanz, dem höchstzulässigen Gesamtgewicht sowie einem Emissionsfaktor bestimmt. Im Jahr 2005 wird die durchschnittliche Abgabenhöhe 2,7 Schweizer Rappen (ca. 3,3 Pfennige) pro Kilometer und Tonne Zuladung betragen. Wollte man denselben Betrag durch eine Erhöhung der Steuer auf Dieseltreibstoff erbringen, so beliefe sich diese Steuer auf zirka 4 Schweizer Franken oder 5 DM pro Liter.

27 Vgl. Climate Technology Initiative, Enhancing Markets for Climate Friendly Technologies: Leadership Through Government Purchasing, Volume 1, Paris 1998, S. 5.

28 Vgl. OECD, Managing the Environment: The Use of Economic Instruments, Paris 1984.

Bei politischen Auseinandersetzungen um die Einführung und bestmögliche Ausgestaltung ökonomischer Steuerungsinstrumente bleibt ein aus Sicht von Politikintegration noch wichtigerer Bereich meist unerwähnt: die *Reform von Subventionen*. Wie eine Vielzahl von Untersuchungen gezeigt hat, gibt es in fast allen europäischen Staaten ein erhebliches ungenutztes Potential zur Reform sogenannter „perverser Subventionen“. Unter letzteren versteht man Subventionen, die ihren ursprünglichen sozialen Zweck verfehlen und zugleich umweltschädliches Verhalten fördern (Beispiel: Preisgarantien für bestimmte landwirtschaftliche Produkte; Steuerbefreiung für Flugbenzin). Durch Umgestaltung oder Abschaffung solcher Subventionen lassen sich staatliche Ausgaben einsparen und zugleich die Umwelt entlasten<sup>29</sup>.

---

## V. Schlußfolgerung und Ausblick

---

Die Integration von Umweltschutzbelangen in andere Sektorpolitiken ist eine zentrale Voraussetzung für Fortschritte in der europäischen und nationalen Umweltpolitik. Aus politikwissenschaftlicher Sicht wichtige Erfolgsbedingungen hierfür sind:

- ein deutliches politisches Bekenntnis der politischen Führungsgremien zu dem Handlungsziel Politikintegration;
- die Schaffung von institutionellen Voraussetzungen für eine bessere Abstimmung zwischen Umwelt- und Fachressorts;
- klare sektorenübergreifende und sektorale Umweltschutzziele sowie ausreichende Handlungskapazitäten zum Erreichen dieser Zielvorgaben;
- die Verwendung von strategischen UVPs und Indikatoren in Entscheidungsprozessen sowie die integrierte Darstellung von Indikatoren mit politischen Handlungsprogrammen;
- eine umweltbewußte Ausstattung staatlicher Einrichtungen und ein umweltbewußtes Verhalten von Staatsbediensteten;
- an ökologischen Kriterien orientierte staatliche Beschaffungsstrategien;

<sup>29</sup> Vgl. nur OECD, *Improving the Environment through Reducing Subsidies*, Paris 1998.

– eine große Transparenz und Offenheit politischer und administrativer Verfahren;

– Maßnahmen zur Information, Aufklärung und Beteiligung der Öffentlichkeit an politischen Entscheidungsprozessen.

Insgesamt betrachtet, liegt der Schwerpunkt der denkbaren Schritte auf dem Wege zu einer verbesserten Politikintegration auf „weichen“ Maßnahmen wie Information, Transparenz, Schulung und Vertrauensbildung.

Welcher Stellenwert kommt nun dem Cardiff-Prozeß vor diesem Hintergrund zu? Falsch wäre es nach unserer Auffassung, aufgrund der eingangs erwähnten schlechten bisherigen Bilanz Europäischer Umweltpolitik und des beobachtbaren erheblichen Widerstandes einzelner Fachressorts gegen das Handlungsziel Politikintegration dem Cardiff-Prozeß von vornherein wenig Aussicht auf Erfolg zu bescheinigen. Fortschritte in den Rahmenbedingungen für Politikintegration schlagen sich meist nur langsam in umweltpolitisch besseren Entscheidungen nieder. Einzelne EU-Mitgliedstaaten aber haben bereits wichtige Weichenstellungen für eine zukunftsfähige Entwicklung vorgenommen. Die sich in diesen Staaten abzeichnenden Synergieeffekte zwischen Maßnahmen zur Politikintegration, der Modernisierung von Staat und Verwaltung, der Aufwertung von Demokratie und Bürgerrechten, dem Gewinn an wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit in Zukunftsmärkten und der Sicherung von Arbeitsplätzen fordern zum Verlassen hergebrachter politischer Frontlinien gegen umweltpolitische Maßnahmen auf und stellen zunehmend die Legitimität von fest in politischen Institutionen verankerten Widerständen gegen Politikintegration in Frage.

Auf der Suche nach Ansätzen und Strategien für eine verbesserte Politikintegration bietet die politische, institutionelle und kulturelle Vielfalt in Europa vielfältige und fruchtbare Anstöße. Der im Cardiff-Prozeß angelegte staatenübergreifende Austausch über positive und negative Erfahrungen von Umwelt- und Fachressorts mit verschiedenen Ansätzen und Strategien zur Politikintegration eröffnet insofern ein erhebliches Fortschrittspotential. Wie weit dieses Potential sich in tatsächlichen Verbesserungen bei der Integration von Umweltschutzbelangen in andere Sektorpolitiken niederschlägt, hängt nicht zuletzt ab von dem Interesse der Öffentlichkeit für die wenig spektakuläre, aber überlebenswichtige „kleine Münze“ von Politikintegration in der täglichen politischen und administrativen Praxis.

# Die Osterweiterung der Europäischen Union: Herausforderung und Chance für eine gesamteuropäische Umweltpolitik

## I. Einleitung

Im Juni 1993 wurde auf dem Europäischen Gipfel in Kopenhagen beschlossen, daß die mit der Europäischen Union (EU) assoziierten mittel- und osteuropäischen Staaten (MOE-Staaten) grundsätzlich Mitglieder der EU werden können. Mit fünf der zehn MOE-Staaten, die in die intensivierte Heranführungsstrategie der EU einbezogen sind, wurden im März 1998 konkrete Beitrittsverhandlungen aufgenommen. Das umweltpolitische Kapitel wird seit November 1999 verhandelt<sup>1</sup>.

Die EU-Osterweiterung unterscheidet sich in wesentlichen Aspekten von vorherigen Beitritten:

– Mit zehn MOE-Staaten sowie Zypern und Malta ist die Zahl der Beitrittskandidaten ungleich höher und das wirtschaftliche Gefälle zwischen den Mitgliedstaaten und den Beitrittsstaaten größer als bei früheren Beitritten.

– Der *Acquis Communautaire*, der rechtliche Besitzstand der Union, der von den Beitrittsstaaten übernommen werden muß, ist besonders als Folge der Rechtsangleichung zur Schaffung des Binnenmarktes heute wesentlich umfangreicher als noch zum Zeitpunkt der Süderweiterung Mitte der achtziger Jahre.

– Gegenüber früheren Erweiterungen hat sich die Qualität des EG-Rechts verändert. So greift die Europäische Gemeinschaft (EG) im Umweltrecht verstärkt auf prozedurale Regeln zurück (beispielsweise Partizipations- und Informationspflichten), betont das Erfordernis einer integrierten Umweltpolitik und legt besonderes Gewicht auf die tatsächliche Durchsetzung der EG-Umweltpolitik.

1 Polen, Tschechische Republik, Ungarn, Slowenien und Estland sind sog. „pre-ins“, die nach Auffassung des Europäischen Rates bereits jetzt die grundsätzlichen Beitrittsvoraussetzungen erfüllen. Jedoch ist schon auf dem Europäischen Ratgipfel in Helsinki Ende 1999 mit der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Rumänien, Bulgarien, der Slowakei, Lettland, Litauen und Malta zu rechnen.

– Ein weiterer Unterschied zu bisherigen Erweiterungen besteht in der erforderlichen strukturellen Reform wesentlicher Handlungsfelder, Mechanismen und Instrumente der Gemeinschaft (z. B. die Reform der Organe und Entscheidungsmechanismen der EU, der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und der Struktur- und Kohäsionsfonds<sup>2</sup> sowie die Neuaushandlung der finanziellen Beiträge der Mitgliedstaaten)<sup>3</sup>.

– Die Beitrittsstaaten befinden sich in einem Prozeß der wirtschaftlichen und politischen Transformation. Neben der Übernahme des *Acquis* müssen sie gleichzeitig ihr gesamtes Rechts- und Wirtschaftssystem durch die Schaffung neuer Eigentumsregime, Privatisierungen, den Abbau von Subventionen etc. grundlegend reformieren.

– Schließlich ist der Prozeß der EU-Osterweiterung von hoher außen- und sicherheitspolitischer Dringlichkeit geprägt, die jungen mittel- und osteuropäischen Demokratien politisch, wirtschaftlich und gesellschaftlich zu stabilisieren.

Insgesamt vollzieht sich die Osterweiterung unter schwierigeren Bedingungen als vorangegangene Erweiterungen. Einerseits erhöhen die außenpolitischen Zielsetzungen den Druck, die Erweiterung in möglichst kurzer Zeit zu vollziehen. Andererseits spricht die hohe Zahl von Beitrittsstaaten, ihr wirtschaftlicher Entwicklungsrückstand, Umfang und Komplexität des *Acquis*, der Reformbedarf bestimmter Politiken der EU und der grundlegende wirtschaftliche, soziale und politische Transformationsprozeß in den Beitrittsstaaten für einen langfristigen Erweiterungsprozeß.

2 Die Gewährung hoher Ausgleichszahlungen aus den Strukturfonds wie im Fall der Süderweiterung erscheint somit ausgeschlossen. Dies ist gerade im Hinblick auf die Umweltpolitik von Bedeutung, da im Fall der Süderweiterung erst der nachträglich geschaffene Kohäsionsfonds eine hinreichende Implementation des EG-Umweltrechts in den südeuropäischen Beitrittsstaaten ermöglichen würde.

3 Vgl. Frazer Cameron, *Preparing for Enlargement: Policy and Institutional Reform in the EU*, European Commission, DG1a, Brüssel 1998; Renaud Dehousse, *Institutional Models for an Enlarged Union: Some Reflexions on a Non-Debate*, in: ders. (Hrsg.), *An Ever Larger Union? The Eastern Enlargement in Perspective*, Baden-Baden 1998, S. 146.

Vor diesem Hintergrund wird im folgenden der Frage nachgegangen, welche beitriffsbezogenen Probleme, Herausforderungen und Chancen sich für die europäische Umweltpolitik stellen<sup>4</sup>. Anlaß zur Skepsis gibt die Feststellung der Europäischen Kommission, daß im Bereich der Umweltpolitik von keinem Beitrittsstaat erwartet werden kann, „daß er dem *Acquis Communautaire* in naher Zukunft in vollem Maße entspricht“<sup>5</sup>. Eine vergleichbar pessimistische Aussage wird von der Kommission für keinen anderen Bereich des *Acquis* getroffen. Andererseits bietet die EU-Osterweiterung eine einmalige Chance, eine *gesamteuropäische* Umweltpolitik zu schaffen. So würde z. B. eine Reduktion der Umweltbelastungen in den Beitrittsstaaten aufgrund des dort im allgemeinen niedrigeren Umweltschutz- und Preisniveaus die Umweltqualität in Europa nachhaltiger verbessern als vergleichsweise teure Umweltschutzinvestitionen in den bisherigen Mitgliedstaaten.

## II. Die umweltpolitische Bedeutung des *Acquis Communautaire*

Die effektive Übernahme des gemeinschaftlichen Umweltrechts durch die MOE-Staaten wird angesichts gravierender Umweltprobleme sowohl in den Beitrittsstaaten als auch hinsichtlich grenzüberschreitender Umweltprobleme in den EU-Mitgliedstaaten grundsätzlich positive Wirkungen haben. Allerdings dürften zusätzliche Umweltentlastungseffekte für die Mitgliedstaaten aufgrund der bereits existierenden bi- und multilateralen sowie internationalen Umweltzusammenarbeit insbesondere bei weiträumigen und globalen Umweltproblemen eher begrenzt sein.

Die europäische Umweltpolitik wird im Kontext des Beitritts von Europäischer Kommission und Europäischem Parlament als Motor der Modernisierung von Staat und Wirtschaft in den Beitrittsstaaten begriffen<sup>6</sup>. Tatsächlich ist das Erfordernis der Übernahme und Umsetzung insbesondere des

umweltrechtlichen *Acquis* geeignet, aufgrund der überalterten Umweltgesetzgebung der MOE-Staaten das nationale Umweltrecht und die nationale Umweltpolitik generell zu modernisieren und wesentliche Bereiche der Umweltpolitik systematisch umzustrukturieren oder neu zu gestalten. Dies gilt zum Beispiel für die Aufstellung von Abfallwirtschafts- und Luftreinhalteplänen, die Ausweisung von Schutzgebieten, den Aufbau einer funktionierenden Wasserwirtschaftsverwaltung oder allgemein für eine strategische Ausrichtung der Umweltpolitik. Damit einher geht durch Lern- und Diffusionsprozesse auch eine Modernisierung der Umweltverwaltung bzw. der Verwaltung insgesamt, beispielsweise durch die Einführung dezentraler Verwaltungsstrukturen, moderner, transparenter Verwaltungspraktiken, der Implementierung von Berichtspflichten und ressortübergreifender Konsultations- und Entscheidungsmechanismen. Komplexe substantielle (Operationalisierung von Begriffen wie „Stand der Technik“ etc.) und prozedurale (Beteiligungs- und integrierte Genehmigungsverfahren) Regelungen müssen umgesetzt und angewendet, die erforderlichen Investitionen identifiziert, geplant, finanziert und durchgeführt werden.

Die effektive Umsetzung des umweltrechtlichen *Acquis* in den Beitrittsstaaten ist auch für die Akzeptanz des europäischen Umweltrechts in den Mitgliedstaaten von Bedeutung. Aufgrund der bestehenden Implementationsdefizite des gemeinschaftlichen Umweltrechts ist zu befürchten, daß eine langsame oder unvollständige Übernahme und Durchsetzung des europäischen Umweltrechts in den Beitrittsstaaten auch die Bereitschaft der Mitgliedstaaten weiter einschränken würde, umweltrechtliche Regelungen der Gemeinschaft effektiv zu implementieren<sup>7</sup>.

Der Prozeß einer effektiven Rechtsangleichung impliziert aber auch eine Modernisierung der wirtschaftlichen Strukturen in den Beitrittsstaaten. Der Beitritt kann nur vollzogen werden, wenn die Industrie dieser Staaten auf dem liberalisierten europäischen Binnenmarkt mit westeuropäischen Unternehmen konkurrieren kann. Einerseits sind die bereits heute exportorientierten Industrien der Beitrittsstaaten schon aus Gründen der Wahrung von Marktzugangschancen gezwungen, produktbezogene EG-Umweltstandards einzuhalten, andererseits erscheint es aber gerade im Zuge der fort-

4 Vgl. hierzu einen ausführlichen Überblick in Alexander Carius/Ingmar von Homeyer/Stefani Bär, Die Umweltpolitische Dimension der Osterweiterung der Europäischen Union: Herausforderungen und Chancen, Studie im Auftrag des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen, Ecologic – Gesellschaft für Internationale und Europäische Umweltforschung, Berlin, Juli 1999.

5 Europäische Kommission, Agenda 2000, Band I, KOM(97) 2000 vom 15. 6. 1997, S. 67.

6 Vgl. z. B. Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission: Beitrittsstrategien für die Umwelt: Die Erweiterung bewältigen mit den Kandidatenländern Mittel- und Osteuropas, KOM(98) 294 endg. vom 20. 5. 1998, S. 11, 18.

7 Vgl. z. B. Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission: Durchführung des Umweltrechts der Gemeinschaft, KOM(96) 500 endg. vom 22. 10. 1996; Ludwig Krämer, Adaptation to EC Environmental Rules: Options for Central and Eastern European States, in: Gerd Winter (Hrsg.), European Environmental Law. A Comparative Perspective, Dartmouth 1995, S. 427.

schreitenden Integration der Beitrittsstaaten in den Binnenmarkt und der zunehmenden Handelsverflechtung wichtig, auch die traditionell weniger stark auf den Export ausgerichteten Firmen in den Beitrittsstaaten auf den zunehmenden Wettbewerb und eine u. U. erforderliche stärkere Exportorientierung vorzubereiten. Auf diesem Weg stellt die Beseitigung unterschiedlicher Umweltstandards im Rahmen des Beitritts eine wichtige Erleichterung dar.

Viele Beitrittsstaaten sind traditionell stark von einer Energie- und rohstoffintensiven Wirtschaftsstruktur geprägt. Auch hier können Modernisierungseffekte als Folge höherer Umweltauflagen entstehen. Strengere Umweltauflagen schaffen Anreize zur Einsparung von Energie und Rohstoffen und führen zu Effizienzgewinnen und ökologischem Strukturwandel, der durch eine Abkehr von energie- und rohstoffintensiven Industrien und die Hinwendung zum modernen Dienstleistungssektor gekennzeichnet ist.

Umgekehrt werden durch die Übernahme gemeinschaftlicher Umweltstandards der Beitrittsstaaten und durch steigende Umweltkosten in den MOE-Staaten bisherige Wettbewerbsnachteile ausgeglichen und in den Beitrittsstaaten neue Absatzmärkte für die westeuropäische Umweltindustrie geschaffen<sup>8</sup>.

Mit der erwähnten pessimistischen Stellungnahme der Kommission zur rechtzeitigen Übernahme des umweltrechtlichen *Acquis* durch die Beitrittsstaaten wurde die Forderung nach einer vollständigen Umsetzung bereits zum Zeitpunkt des Beitritts allerdings schon im Vorfeld der Beitrittsverhandlungen aufgeweicht. Dadurch erhöht sich die Gefahr, daß der Umweltschutz in den eigentlichen Beitrittsverhandlungen als „Manövriermasse“ behandelt werden könnte<sup>9</sup>. Um so wichtiger erscheinen Maßnahmen, die die effektive Übernahme und Umsetzung des EG-Umweltrechts unabhängig vom konkreten Verhandlungsverlauf unterstützen. Die Heranführungsstrategie der EU ist hier ein besonders wichtiger Mechanismus.

8 Siehe z. B. Regional Environmental Center, *The Environmental Technology Market in Central and Eastern Europe. An Overview of the Czech Republic, Hungary, Poland, Slovakia and Slovenia*, Szentendre 1997.

9 Vgl. European Parliament (Committee on the Environment, Public Health and Consumer Protection), *Opinion for the Committee on Foreign Affairs, Security and Defence Policy on the Commission Communication „Agenda 2000“ – For a Stronger and Wider Union* (KOM [97]2000 – C4 – 0371/97), Brüssel 1997, S. 5.

### III. Die Beitrittsstrategie der Europäischen Union im Umweltbereich

Die Politik der EU gegenüber den Staaten Mittel- und Osteuropas hat sich seit den politischen Umwälzungen 1989 sukzessive fortentwickelt. Nach der anfänglichen Soforthilfe im Rahmen des PHARE-Programms zur Bewältigung der ökonomischen und sozialen Lasten des Transformationsprozesses wurde die Zusammenarbeit mit den MOE-Staaten durch die erwähnten Assoziierungsabkommen soweit intensiviert, daß sich ein EU-Beitritt zunehmend als reale Option darstellte. Seit dem Essener Gipfel der Staats- und Regierungschefs der EU im Dezember 1994 verfolgt die Europäische Union eine aktive Strategie der Heranführung der beitragswilligen MOE-Staaten. 1997 stellte die Kommission die Agenda 2000 vor, an der sich eine weiter intensiviert Heranführungsstrategie orientiert.

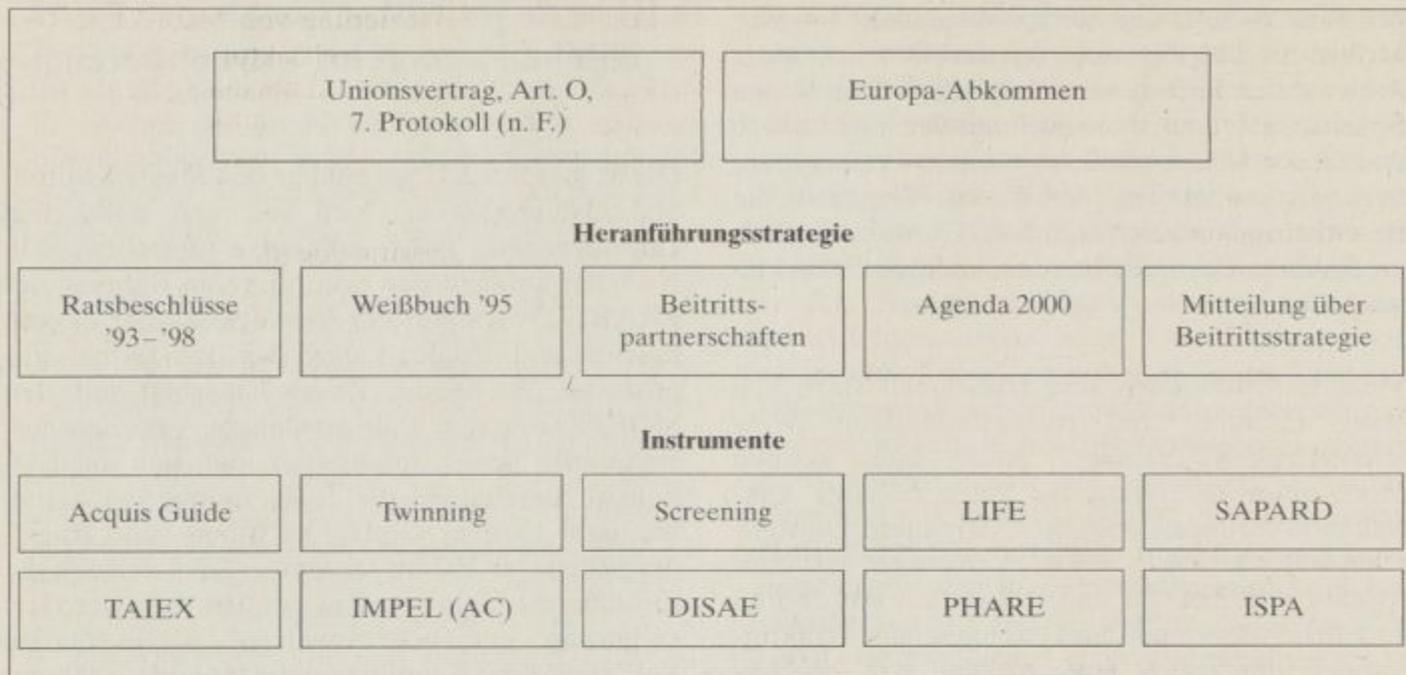
Die Abbildung gibt einen Überblick über die Beitrittsstrategie der EU. Die rechtlichen Grundlagen sind im Unionsvertrag und den Assoziationsabkommen mit den mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten zu finden. Im Weißbuch der Europäischen Kommission von 1995 werden die binnenmarktrelevanten Regelungen des *Acquis* als für den Beitritt vorrangig identifiziert. Im Umweltbereich fallen hierunter vor allem produktbezogene Vorschriften, die jedoch nur die Hälfte des umweltrechtlichen *Acquis* ausmachen. Nicht zuletzt aus diesem Grund hat die Kommission im Juni 1998 eine Mitteilung über Beitrittsstrategien für die Umwelt herausgegeben, die die besondere Bedeutung des Umweltschutzes in der Heranführungsstrategie betont und weitere Regelungsgebiete des umweltrechtlichen *Acquis* benennt, die vorrangig übernommen werden sollen.

Die inhaltlichen Schwerpunkte der in der Agenda 2000 vorgestellten intensivierten Heranführungsstrategie werden im Rahmen von bilateralen Beitrittspartnerschaften zwischen den einzelnen Beitrittsstaaten und der Kommission ausgehandelt. Die Beitrittspartnerschaften sehen die Erarbeitung nationaler Programme zur Übernahme des *Acquis Communautaire* (NPAAC) vor, in denen Prioritäten und detaillierte Strategien zur Umsetzung der Richtlinien entwickelt werden<sup>10</sup>.

Die Heranführungsstrategie der Kommission stützt sich auf finanzielle und technische Instrumente.

10 Vgl. z. B. Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission – Ungarn: Beitrittspartnerschaft*, 98/C202/04 vom 29. 6. 1998.

**Abbildung: Die Beitrittsstrategie der EU**



Quelle: Eigene Darstellung; zu den Instrumenten der Heranführungsstrategie vgl. die Erläuterungen im Text.

Unter letzteren wird die Bereitstellung von Informationen und Erfahrungen verstanden, die die Umsetzung des europäischen in nationales Recht und dessen effektive Anwendung in den Beitrittsstaaten gewährleisten soll. Die Kommission hat zudem Orientierungshilfen für die Beitrittsstaaten hinsichtlich der Übernahme des umweltrechtlichen *Acquis* entwickelt. So enthält der *Acquis Guide* der Kommission neben einer Darstellung von Inhalt und Implementationserfordernissen der wesentlichen umweltrechtlichen Vorschriften der Gemeinschaft Hinweise zur Erstellung von „Konkordanztabellen“, mit deren Hilfe Beitrittsstaaten und Kommission Fortschritte und Defizite bei der Angleichung an den *Acquis* festhalten<sup>11</sup>.

Im *Progress Monitoring Manual* werden weitere Berichtssysteme entwickelt, die es erlauben, Fortschritte bei der Übernahme des umweltrechtlichen *Acquis* zu beobachten. Ein noch in Vorbereitung befindliches Handbuch soll den Beitrittsstaaten bei der Implementation des umweltrechtlichen *Acquis* Hilfestellung leisten, indem Implementationspraktiken der Mitgliedstaaten vorgestellt und erläutert werden.

Das TAIEX-Büro der Kommission (*Technical Assistance and Information Exchange Office*) dient der Unterstützung der Beitrittskandidaten bei der Rechtsangleichung. TAIEX bietet u. a. den Verwaltungsfachleuten der Beitrittskandidaten Beratungs- und organisatorische Dienstleistungen an. Darüber hinaus wurde zur Entwicklung effektiver

Angleichungsstrategien im Bereich des gemeinschaftlichen Umweltrechts die DISAE-Fazilität der Kommission (*Development of Implementation Strategies for Approximation in Environment*) geschaffen.

In Anlehnung an das Implementationsnetzwerk der Kommission (*European Union Network for the Implementation and Enforcement of European Environmental Law*, IMPEL) wurde 1998 ein entsprechendes Gremium für die Beitrittsstaaten gegründet (IMPEL-AC), dessen Aufgabe in der Analyse der Monitoring- und Überwachungsstrukturen in den Beitrittsstaaten, im Erfahrungsaustausch und in der Weiterbildung von Beamten und Inspektoren der Beitrittsstaaten besteht.

Zur Vorbereitung auf die eigentlichen Beitrittsverhandlungen führt die Kommission seit April 1998 das „Screening“ der Gesetzgebung der Beitrittsstaaten im Hinblick auf die Angleichung an den *Acquis* durch. Das Screening dient der frühzeitigen Identifikation von Lücken in der Gesetzgebung und absehbaren Problemen bei der Implementation. Die Ergebnisse des Screenings erleichtern es der Kommission im Rahmen ihrer Initiativfunktion, einen Vorschlag für eine gemeinsame Position des Rates zu formulieren, auf dessen Grundlage dann die eigentlichen Beitrittsverhandlungen geführt werden können.

Im Rahmen der Heranführungsstrategie hat die Kommission im Hinblick auf den Beitritt verschiedene Finanzierungsinstrumente geschaffen. Aus dem PHARE-Programm, dem wichtigsten Finanzierungsinstrument, flossen von 1990 bis 1999 rund

11 Vgl. European Commission, Guide to the Approximation of European Union Environmental Legislation, SEC (97) 1608 vom 25. 8. 1997.

11 Mrd. € in die MOE-Staaten<sup>12</sup>. Für den Zeitraum 2000 – 2006 sind jährliche Ausgaben von 1,56 Mrd. € für PHARE veranschlagt. 70 Prozent der Mittel sollen für Investitionen und 30 Prozent (ca. 500 Mill. €) für den Aufbau der Verwaltungen in den Beitrittsstaaten zur Verfügung gestellt werden. Sogenannte „Twinning“-Projekte bilden das zentrale Instrument zum Verwaltungsaufbau. Sie konzentrieren sich zunächst auf die Sektoren Landwirtschaft, Umwelt, Finanzen sowie Innen- und Rechtspolitik. Im Mittelpunkt der Projekte steht die Entsendung von Langzeit- und Kurzzeitexperten der Behörden eines oder mehrerer Mitgliedstaaten in einen Beitrittsstaat<sup>13</sup>.

Für das Jahr 2000 ist die Einrichtung des *Instrument for Structural Pre-Accession Aid* (ISPA) beschlossen worden, das sich an Zielen und Funktionsweise des Kohäsionsfonds für die Mitgliedstaaten anlehnt. Für den Zeitraum 2000–2006 ist eine finanzielle Ausstattung von ISPA in Höhe von jährlich 1,04 Mrd. € vorgesehen. Für ISPA wird eine Aufteilung der zur Verfügung stehenden Mittel zu jeweils ca. 50 Prozent auf Investitionen in den Sektoren Umwelt und Verkehr angestrebt. Im Umweltbereich sollen Investitionen in den Bereichen Wasser- und Luftqualität sowie Abfallmanagement im Vordergrund stehen, da hier der Investitionsbedarf im Zuge des Beitritts besonders hoch ist. Die MOE-Staaten müssen 15 bis 25 Prozent der Projektsummen der ISPA-Projekte aus dem nationalen Haushalt oder extern über die Europäische Investitionsbank (EIB), die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) oder die Weltbank kofinanzieren<sup>14</sup>. Für den landwirtschaftlichen Bereich sind parallel zu ISPA Strukturhilfen durch das neue Programm *Special Aid for Pre-Accession in Agriculture and Rural Development* (SAPARD) vorgesehen. In diesem Rahmen können z. T. auch Maßnahmen im Umweltsektor gefördert werden<sup>15</sup>.

12 Bis Ende 1994 hat die EU den am PHARE-Programm beteiligten MOE-Staaten 4,284 Mrd. € zur Verfügung gestellt. Für den Zeitraum von 1995–1999 ist die Bereitstellung von Hilfen in Höhe von 6,7 Mrd. € geplant. Vgl. Europäische Kommission, PHARE Horizontal Large Scale Infrastructure Facility, o.J., S. 1; Alan Mayhew, *Recreating Europe. The European Union's Policy towards Central and Eastern Europe*, Cambridge 1998, S. 139.

13 Vgl. European Commission, *Preparing Candidate Countries for Accession to the EU. PHARE Institution Building. A Reference Manual on „Twinning projects“* vom 29. 4. 1999.

14 Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1267/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 über ein strukturpolitisches Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt (399R1267), Amtsblatt Nr. L 161 vom 26. 6. 1999, S. 73–86.

15 Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1268/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 über eine gemeinschaftliche Förderung für Maßnahmen in den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raumes zur Vorbereitung des Beitritts

Im Rahmen des LIFE-Programms, das ursprünglich allein der Finanzierung von Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Umweltsektor diente, können seit einiger Zeit ebenfalls Maßnahmen in den assoziierten MOE-Staaten finanziert werden. Das zweite LIFE-Programm von 1996 bis 1999 ist mit einem Budget von 450 Mio. € ausgestattet.

Die Heranführungsstrategie der EU wird durch die *Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa* (UN-ECE) und das *Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe* (REC) unterstützt. Unter dem Dach der UN-ECE befindet sich das Sekretariat des „Umwelt für Europa“-Prozesses, dessen wesentlicher Bestandteil das Umweltaktionsprogramm (EAP) für Mittel- und Osteuropa ist. Die MOE-Staaten haben in diesem Rahmen mehrjährige nationale Umweltaktionspläne (NEAPs) aufgestellt. Während der „Umwelt für Europa“-Prozeß im wesentlichen auf der Zusammenarbeit zwischen Regierungen fußt, versucht das REC durch Stärkung der zivilgesellschaftlichen Kräfte in den MOE-Staaten eine Verbesserung der Umweltsituation herbeizuführen. Zu seinen wesentlichen Aufgaben gehört die Information der MOE-Staaten über umweltpolitische Strategien und konkrete Lösungsansätze.

---

#### IV. Anpassungserfordernisse in den mittel- und osteuropäischen Staaten

---

Der Begriff „Transition“ ist im Fall der Beitrittsstaaten nicht nur für die politischen und wirtschaftlichen Bedingungen, sondern auch für die Umweltsituation kennzeichnend. Im Vergleich zu den Mitgliedstaaten besteht hier eine große Divergenz zwischen stark belasteten „hot spot“-Gebieten, wie z. B. dem sog. „Schwarzen Dreieck“ zwischen Polen, der Tschechischen Republik und Deutschland, und ausgedehnten, relativ naturbelassenen Räumen mit hoher Artenvielfalt<sup>16</sup>.

Die extremen Umweltbelastungen in den „hot spots“ sind jedoch aufgrund wirtschaftlicher Probleme, des Rückgangs der Industrieproduktion und damit auch der Schadstoffemissionen sowie durch bi- und multilaterale Hilfs- und Aktionspro-

---

der Bewerberländer in Mittel- und Osteuropa während des Heranführungszeitraums (399R1268), Amtsblatt Nr. L 161 vom 26. 6. 1999, S. 87–93.

16 Vgl. European Environment Agency, *Europe's Environment, The Second Assessment*, Luxemburg 1998, S. 149; Republic of Poland, *Agenda 21 in Poland – Progress Report*, Warschau 1998, S. 8; Regional Environmental Center, *Strategic Environmental Issues in Central and Eastern Europe*, Vol. 2, Szentendre 1994, S. 10.

gramme teilweise rückläufig. Umgekehrt werden Umweltbelastungen durch Wohlstandsgewinne, z. B. durch den zunehmenden Individual-, Transit- und Straßengüterverkehr, voraussichtlich deutlich zunehmen. Zusätzliche Probleme ergeben sich im Bereich des Gewässerschutzes durch die unzureichende Klärung von Abwässern bzw. Vorklärung industrieller Abwässer und durch geringe Anschlußraten an das öffentliche Kanalisationssystem vor allem in ländlichen Regionen. Weitere Gewässerbelastungen werden durch den Einsatz von Düngemitteln und Pestiziden in der Landwirtschaft verursacht<sup>17</sup>.

Für die besonders kostenintensiven Bereiche Luftreinhaltung, Abfallbeseitigung sowie Wasserversorgung und Abwasserentsorgung wird für die Übernahme des EG-Umweltrechts seitens der Kommission und des Europäischen Parlaments von einem Gesamtinvestitionsbedarf in den zehn Beitrittskandidaten von rund 120 Mrd. € ausgegangen (investive Kosten zuzügl. operativer Kosten über 20 Jahre). Die entsprechende Debatte über die Beitrittskosten ist allerdings durch eine Reihe von Unklarheiten gekennzeichnet. Erstens wäre es sinnvoll, nicht primär absolute Kosten zu diskutieren, sondern vielmehr die durch den Beitritt zusätzlich verursachten Kosten. Letztere sind in der Praxis jedoch oftmals kaum von den Kosten zu unterscheiden, die ohnehin entstanden wären (Problem des Baseline Szenarios)<sup>18</sup>. Zweitens hängen die tatsächlich entstehenden Kosten von so unterschiedlichen Parametern wie dem betrachteten Zeitraum, den verwendeten Technologien und Instrumenten und der wirtschaftlichen Entwicklung ab. Den Kosten des Beitritts sollte auch der durch ihn entstehende Nutzen gegenübergestellt werden; und zwar einerseits der rein ökonomische Nutzen – z. B. die oben dargestellten wirtschaftlichen Effizienz- und Modernisierungsgewinne – und andererseits auch die Wohlfahrtsgewinne, die Folge eines besseren Umweltschutzes sind. In den bisher vorliegenden Kostenschätzungen wird zudem nicht hinreichend zwischen unterschiedlichen Teilen der Gesellschaft differenziert, die für die jeweiligen Kosten aufkommen müssen. Es ist jedoch sowohl aus sozialen wie auch aus Gesichtspunkten der Kapitalbeschaffung durchaus relevant, ob Kosten primär vom Staat, von den Produ-

zenten oder den Konsumenten getragen werden müssen<sup>19</sup>. Schließlich leidet die Diskussion über die Beitrittskosten im Umweltbereich darunter, daß es bisher keine Schätzungen der Beitrittskosten für andere Sektoren bzw. der Gesamtkosten gibt, die mit den Kosten im Umweltsektor verglichen werden könnten.

Neben den hohen Investitionskosten stellen Rechtsangleichung und praktische Implementation des umweltrechtlichen *Acquis* erhebliche Anforderungen an die Umweltverwaltung in den Beitrittsstaaten. Unterentwickelte regionale und kommunale Verwaltungsstrukturen erschweren die Durchsetzung der Umweltgesetzgebung. Dies wird z. B. mit Blick auf die Erteilung von Genehmigungen und die Durchführung von Inspektionen im Rahmen der Richtlinie zur integrierten Vermeidung und Verminderung von Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie) der Fall sein<sup>20</sup>. Darüber hinaus besteht in allen Beitrittsstaaten ein Defizit an personellen und technischen Ressourcen im Bereich der Vollzugskontrolle. Die formale Rechtsangleichung wird zudem durch die Überlastung der mit der Formulierung und Verabschiedung entsprechender Regelungen befaßten Institutionen beeinträchtigt.

Nach offizieller Einschätzung der Kommission werden die Beitrittsstaaten den umweltrechtlichen *Acquis* trotz dieser Probleme mittelfristig zumindest rechtsförmlich übernehmen können<sup>21</sup>. Allerdings läßt die Kommission offen, ob sie damit – wie von den Beitrittsstaaten erklärt wird – eine rechtsförmliche Umsetzung bis zu den von den Beitrittsstaaten jeweils anvisierten Beitrittsterminen im Januar 2002 bzw. 2003 für wahrscheinlich hält. Noch größere Unsicherheit verursacht die oben genannte Erwartung der Kommission, daß die vollständige Implementation des EG-Umweltrechts in den Beitrittsstaaten nur langfristig – und damit wohl erst nach einem Beitritt – möglich sein wird. Tatsächlich hat das Screening im Umweltbereich gezeigt, daß die fünf Beitrittsstaaten Übergangsfristen insbesondere für die Implementation des wasserrechtlichen *Acquis*, der IVU-Richtlinie sowie im Bereich des Abfallmanagements beantragen werden. Hinsichtlich der Länge von möglichen Übergangsfristen besteht noch keine endgültige

17 Vgl. Sándor Kerekes/Károly Kiss, Hungary's Green Path to the EU – Summary and Progress Report 1997, Budapest 1997, S. 13–15.

18 Beispielsweise geht eine Studie des Ifo-Instituts davon aus, daß der weitaus größte Teil der Investitionen, die im Zuge des Beitritts im Bereich der Wasserbewirtschaftung entstehen, ohnehin getätigt werden müßten. Vgl. Ulrich Adler u. a., Environmental Standards and Legislation in Western and Eastern Europe Towards Harmonisation: Economic Costs and Benefits of Harmonisation, München 1994.

19 Für die großen Energieerzeuger ist es z. B. relativ einfach, hohe Umweltschutzinvestitionen zu günstigen Bedingungen über den Kapitalmarkt zu finanzieren.

20 Vgl. Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung von Umweltverschmutzung, Amtsblatt Nr. L 25 f. vom 10. 10. 96, S. 26.

21 Vgl. hierzu die jeweiligen Stellungnahmen der Europäischen Kommission zum Antrag auf Beitritt zur Europäischen Union.

Klarheit. Während im EU-Umweltministerrat eine Begrenzung von Übergangsfristen auf fünf Jahre diskutiert wurde<sup>22</sup>, erwägen einige Beitrittsstaaten beispielsweise für Teile der IVU-Richtlinie die Beantragung von Übergangsfristen, die den Fristen entsprechen, die für die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinie galten. Im genannten Fall wären dies bis zu elf Jahre<sup>23</sup>.

## V. Flexibilisierung und institutionelle Reformen auf EU-Ebene

Vor dem skizzierten Hintergrund wird ein Anpassungsbedarf insbesondere im institutionellen und finanziellen Bereich auch auf EU-Ebene offensichtlich. Die Notwendigkeit einer Reform der GAP, der Beitragszahlungen und der Strukturfonds wurde eingangs bereits als grundlegende Voraussetzung der Osterweiterung erwähnt. Im folgenden sollen mögliche institutionelle Implikationen und Flexibilisierungserfordernisse erörtert werden.

Die Kommission deutet in ihrer Mitteilung über umweltpolitische Beitrittsstrategien selbst die Möglichkeit einer Flexibilität bei der Übernahme des *Acquis* durch die Beitrittsstaaten an, insofern die „Konformität mit dem Besitzstand der Gemeinschaft [...] eine unerläßliche Voraussetzung für die Mitgliedschaft in der Union, aber kein Selbstzweck“ ist. Als Kriterien für die Auswahl von Prioritäten bei der Angleichung werden „die wichtigsten ökologischen Probleme und Prioritäten“ in den einzelnen Beitrittsstaaten sowie die „wirtschaftlichen Folgen – sowohl Auflagen als auch potentielle Anreize zu Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit“ genannt<sup>24</sup>. Damit schlägt die Kommission ein differenziertes Vorgehen bei der Rechtsangleichung vor, das den ökologischen Problemlagen, aber auch wirtschaftlichen Faktoren in den Beitrittsstaaten Rechnung tragen soll.

Die Argumentation der Kommission legt nahe, daß sich die Prioritätenbildung auf die zeitliche Reihenfolge bezieht, in der verschiedene Elemente des umweltrechtlichen *Acquis* von den Beitrittsstaaten übernommen werden sollen. Möglich wären demnach Übergangsfristen, aber keine dau-

erhaften Ausnahmen. Eine solche Vorgehensweise wurde im Prinzip bereits anlässlich der Süderweiterung der EG um Spanien und Portugal in Art. 8c der Einheitlichen Europäischen Akte verankert<sup>25</sup>. Hier ging es allerdings nicht um die Übernahme des *Acquis*, sondern um *neue* Maßnahmen zur Einführung des Binnenmarktes. Für diese Maßnahmen wurde die Möglichkeit zeitlich befristeter Ausnahmeregelungen für Mitgliedstaaten vorgesehen, die aufgrund relativer wirtschaftlicher Unterentwicklung bei der Einführung des Binnenmarktes besonders hohen Belastungen ausgesetzt sind.

Die Ausführungen der Kommission schließen jedoch auch weiter gehende Möglichkeiten nicht aus. Die oben angeführte Erklärung, daß die Übernahme des *Acquis* kein Selbstzweck sei, legt nahe, daß das EG-Umweltrecht von den Beitrittsstaaten nicht *per se* übernommen werden muß. Anlaß zur Übernahme besteht nur, wenn dies im Hinblick auf substantielle Gründe, wie den Umweltschutz oder den Europäischen Binnenmarkt, zweckdienlich ist. Eine selektive Übernahme des EG-Umweltrechts durch einzelne Beitrittsstaaten nach stark lokalisierten Kriterien der Zweckmäßigkeit wäre selbstverständlich kontraproduktiv. Dies müßte letztendlich zur Auflösung der einheitlichen EG-Umweltgesetzgebung führen. Dennoch stellt sich die Frage, ob es bezüglich bestimmter Gemeinsamkeiten der Beitrittsstaaten hinsichtlich der Umweltsituation und der Anpassungsprobleme sinnvoll sein könnte, die Beitrittsstaaten von der Übernahme bestimmter Teile des *Acquis* zu befreien. Beispielsweise ist die Verpflichtung zur vollständigen Implementierung des europäischen Wasserrechts gerade in dünn besiedelten Regionen einzelner Beitrittsstaaten unzumutbar, da die EG-Regelungen auf dichter besiedelte Gebiete zugeschnitten sind. Der durch eine strikte Anwendung des Wasserrechts erzielbare ökologische Nutzen rechtfertigt keineswegs die hohen Investitionen, z. B. für den Bau von Kanalisation und Kläranlagen<sup>26</sup>.

25 Vgl. Helen Wallace/W. Wallace, *Flying Together in a Larger and More Diverse European Union*, Netherlands Scientific Council for Government Policy, Working Documents W87, Den Haag 1995, S. 58.

26 Vor einer Befreiung der Beitrittsländer von bestimmten wasserrechtlichen Vorschriften muß allerdings sehr genau geprüft werden, ob (a) die Vorschriften nicht unter den in den betroffenen Regionen gegebenen Bedingungen auch wesentlich billigere Formen der Abwasserbehandlung zulassen und (b) entsprechende Techniken auch tatsächlich zur Verfügung stehen und einsetzbar sind. Tatsächlich enthält die Komunalabwasserrichtlinie (RL 91/271/EWG), die in diesem Zusammenhang von zentraler Bedeutung ist, in Art. 3, 4, 6, 8 Vorschriften, die geeignet sein könnten, den Investitionsbedarf in den Beitrittsländern zu verringern. Gegenwärtig scheint es jedoch kaum eine Diskussion über alternative Implementationsmöglichkeiten zu geben.

22 Vgl. ENDS, *Accession Countries warned on environment rules*, in: ENDS Daily vom 10. 5. 1999.

23 Für einen ausführlichen Überblick über voraussichtliche Übergangsfristen vgl. Ingmar von Homeyer/Anneke Klasing/Lena Kempmann, *EU Enlargement: Screening Results in the Environmental Sector*, in: Environmental Law Network International (ELNI), Newsletter (i. E.).

24 Vgl. Europäische Kommission (Anm. 6), S. 8.

Auf derartigen Überlegungen beruhende permanente Ausnahmeregelungen entsprächen Integrationskonzepten der „variablen Geometrie“. Diese sehen eine nach Ländergruppen differenzierte Integration vor<sup>27</sup>. Gegenwärtig kommt das durch den Vertrag von Amsterdam neu geschaffene Instrument der *Verstärkten Zusammenarbeit* dem Konzept der variablen Geometrie nahe. Danach kann sich eine Gruppe von Mitgliedstaaten auf gemeinsame Regelungen einigen, die über die sonstigen Regelungen der EU hinausgehen. Hierfür können sie den institutionellen Rahmen der EU nutzen, wenn kein Mitgliedstaat ein Veto gegen die verstärkte Kooperation einlegt und jeder Mitgliedstaat die Möglichkeit hat, dem neuen Regime später beizutreten. Fraglich ist, ob die *Verstärkte Zusammenarbeit* auch auf einzelne Richtlinien oder nur für ganze Politikbereiche anwendbar ist. Außerdem ist eine *Verstärkte Zusammenarbeit* nur bei neuen Maßnahmen oder bei solchen, die über die bisher auf EU-Ebene getroffenen Maßnahmen hinausgehen, möglich. „Negative“ Teilaufhebungen sind ausgeschlossen.

Das Konzept der variablen Geometrie bietet sich an, wenn wichtige und konstante Unterschiede zwischen Gruppen von Mitgliedstaaten dauerhaft unterschiedliche Regelungen sinnvoll erscheinen lassen. Hingegen sind Übergangsfristen, die dem Konzept der zeitlich differenzierten Integration entsprechen, eher geeignet, auf Probleme bei der Angleichung an den *Acquis* zu reagieren, die sich aus vorübergehenden Schwierigkeiten ergeben, wie z. B. einem kurz- oder mittelfristigen Kapitalmangel<sup>28</sup>.

Angesichts der mit der Erweiterung zunehmenden naturräumlichen und sozioökonomischen Diversität der EU kann davon ausgegangen werden, daß flexible Regulierungsstrategien an Bedeutung gewinnen werden<sup>29</sup>. Ansätze einer flexiblen Harmonisierungsstrategie weist z. B. die neue Richtlinie zur Qualität von Benzin und Dieseltreibstoffen auf, die einem Mitgliedstaat verlängerte Fristen bei der Einführung umweltfreundlicherer Treibstoffe einräumt, „wenn er (der Mitgliedstaat) nachweisen kann, daß es für seine Industrieunternehmen mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden wäre, (...) die erforderlichen Änderungen

vorzunehmen“<sup>30</sup>. Die Mitgliedstaaten können auch strengere Auflagen hinsichtlich der Qualität der Treibstoffe in Ballungsräumen oder ökologisch besonders empfindlichen Gebieten festlegen. Derartige Ausnahmen sind aber nur dann zulässig, wenn nachgewiesen wird, daß „die Umweltverschmutzung ein schwerwiegendes und wiederkehrendes Problem für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt darstellt oder nach vernünftigem Ermessen darstellen kann“<sup>31</sup>.

Flexible Regulierungsmechanismen sind bisher nur in Ansätzen institutionalisiert und kaum praktiziert worden. Eine stärkere Institutionalisierung könnte langfristig helfen, die Folgen der Osterweiterung mit Blick auf die wachsende Diversität der Europäischen Union besser aufzufangen und die Gefahr eines langfristigen Absinkens des Umweltschutzniveaus abzuwenden bzw. einer u. U. drohenden Auflösung eines einheitlichen Schutzniveaus entgegenzuwirken. Solche negativen Entwicklungen erscheinen möglich, da damit zu rechnen ist, daß die Beitrittsstaaten – ähnlich wie die Staaten, die der EG im Rahmen der Süderweiterung beitraten – eher zu den umweltpolitischen Nachzüglern unter den Mitgliedstaaten gehören werden. Sie verfügen weder über Traditionen einer durchsetzungsfähigen Umweltpolitik, noch werden diese Länder auf absehbare Zeit zu den wohlhabenderen Mitgliedstaaten gehören, die eher bereit sind, die Kosten eines hohen Schutzniveaus zu tragen.

Ohne flexiblere Umweltstandards können konkret zwei Probleme entstehen: Erstens wird es schwieriger werden, eine Harmonisierung auf hohem Umweltschutzniveau zu erreichen, da entsprechende Regelungen leicht von einigen Beitrittsstaaten und den umweltpolitischen „Nachzüglern“ unter den bisherigen Mitgliedstaaten im Ministerrat blockiert werden könnten. Zweitens kann es bei einer anhaltenden Blockade dazu kommen, daß einzelne Mitgliedstaaten, die ein höheres Schutzniveau wünschen, unter Berufung auf Art. 95 (4) bzw. (5) EGV, Art. 30 EGV oder in Ermangelung des Zustandekommens einer gemeinsamen Regelung auf EU-Ebene Maßnahmen auf nationaler Ebene ergreifen<sup>32</sup>. Im Extremfall könnte dies zu einer schrittweisen Auflösung eines

27 Vgl. H. Wallace/W. Wallace (Anm. 25), S. 56.

28 Für eine ähnliche Argumentation steht z. B. Katrin Forgó, Zwischen ‚Europe à la carte‘ und Einheit: Modelle differenzierter Integration, in: Fritz Breuss/Stefan Griller (Hrsg.), *Flexible Integration in Europa – Einheit oder ‚Europe à la carte‘*, Wien – New York 1998, S. 50 f.; vgl. auch Kristy Hughes, *The 1996 Intergovernmental Conference and EU Enlargement*, in: *International Affairs*, 72 (1996) 1, S. 4 f.

29 Vgl. K. Forgó, ebd., S. 49.

30 Richtlinie 98/70/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 1998 über die Qualität von Otto- und Dieseltreibstoffen, Amtsblatt Nr. L 350 vom 28. 12. 1998, S. 58–68, Art. 3 (4).

31 Ebd., Art. 6 (1).

32 Vgl. zu der Neuregelung des Art. 95 EGV: Silke Albin/Stefani Bär, *Nationale Alleingänge nach dem Vertrag von Amsterdam. Der neue Artikel 95 EGV: Fortschritt oder Rückschritt für den Umweltschutz?* in: *NUR*, 4 (1999) 21, S. 185 ff. (NUR = Natur und Recht).

einheitlichen Regelungsniveaus auf EU-Ebene führen.

Spätestens ein Jahr vor dem Zeitpunkt, zu dem die Zahl der Mitgliedstaaten der EU 20 überschreiten wird, muß nach den Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags eine Konferenz der Regierungsvertreter der Mitgliedstaaten einberufen werden, um über notwendige Reformen der EU-Organe zu beraten. Für die europäische Umweltpolitik dürfte besonders eine Veränderung der Abstimmungsregeln des Ministerrates von Bedeutung sein. Da mit der Osterweiterung und dem Beitritt Zyperns und Maltas weitere „Mini“- und „Mikrostaaten“ Mitglieder der EU werden, wird besonders über die Stimmgewichtung im Rat diskutiert. Durch eine stärkere Angleichung der Stimmgewichtung an die Einwohnerzahl soll verhindert werden, daß sich das Verhältnis von Stimmen im Rat zur Bevölkerungszahl noch weiter verschlechtert.

Zu prüfen wäre hier aus umweltpolitischer Sicht, welche Stimmgewichtung verhindern könnte, daß eine Gruppe von Mitgliedstaaten Fortschritte in der Umweltpolitik blockieren kann<sup>33</sup>. Geht man davon aus, daß die Beitrittsstaaten (inkl. Malta und Zypern) eine solche Gruppe bilden könnten<sup>34</sup>, würden diese bei einer Fortschreibung der jetzigen Stimmgewichtung eine knappe Sperrminorität im Ministerrat bilden können. Käme es zu einer Stimmverteilung, die linear proportional zur Einwohnerzahl ist, wäre diese Gruppe hingegen weit vom Erreichen einer Sperrminorität entfernt<sup>35</sup>. Natürlich bedürfen derartige Überlegungen einer weitaus differenzierteren Analyse unter Einbeziehung der bisherigen Mitgliedstaaten, die an dieser Stelle allerdings nicht geleistet werden kann.

---

## VI. Schlußfolgerungen

---

Eine den umweltpolitischen Herausforderungen im Zuge der EU-Osterweiterung genügende Bei-

33 Für eine informative Analyse der Entscheidungsmechanismen im Rat im Hinblick auf die Erweiterung, die die Bedeutung des Kriteriums der Sperrminorität betont, vgl. Bart Kerremans, *The Political and Institutional Consequences of Widening: Capacity and Control in an Enlarged Council*, in: Laurent Pierre-Henri/Marc Maresceau (Hrsg.), *The State of the European Union: Deepening and Widening*, Vol. 4, Boulder - London 1998, S. 101.

34 Vgl. R. Dehousse (Anm. 3), S. 147.

35 Für die jeweiligen Stimmenanteile vgl. F. Cameron (Anm. 3).

trittsstrategie muß kurz- und mittelfristig sowohl auf eine hohe finanzielle, technische und administrative Unterstützung der Beitrittsstaaten, wie sie in der intensivierten Heranführungsstrategie der EU bereits erkennbar ist, als auch auf Instrumente der flexiblen Integration und Regulierung zurückgreifen. Da die Beitrittsstaaten nur auf lange Frist in der Lage sein werden, das EG-Umweltrecht vollständig umzusetzen, muß dafür Sorge getragen werden, daß ihnen auch nach dem Auslaufen der Heranführungsstrategie hinreichende finanzielle Mittel zur Verfügung stehen. In diesem Zusammenhang wird die Reform der Kohäsions- und der Strukturfonds von besonderem Interesse sein. Vor dem Hintergrund niedrigerer marginaler Kosten des Umweltschutzes in den Beitrittsstaaten sind aus gesamteuropäischer Perspektive außerdem Umweltentlastungseffekte durch zusätzliche finanzielle Mittel für die Beitrittsstaaten im Sinne einer „joint implementation“ sinnvoller als vergleichsweise kostspielige Umweltinvestitionen in den Mitgliedstaaten mit wesentlich geringerem ökologischen Nutzen.

Aufgrund der begrenzten finanziellen Mittel, die zur Unterstützung der Beitrittsstaaten zur Verfügung gestellt werden können, und der Aussicht, daß diese Staaten eher zu den umweltpolitischen „Bremsern“ in der EU gehören könnten, ist mittel- und langfristig auch eine Anpassung der umweltpolitischen Integrationsstrategie und der Institutionen der EU erforderlich. Zu denken wäre hier z. B. an die Nutzung von Integrationskonzepten, die an das Konzept der variablen Geometrie anknüpfen.

Bei der Vereinbarung von Ausnahmeregelungen im Rahmen der Beitrittsverhandlungen sollte schließlich auch die Aushandlung von „Koppelgeschäften“ erwogen werden. Die Beitrittsstaaten könnten z. B. von der vollständigen Erfüllung bestimmter besonders kostenintensiver Vorschriften des EG-Wasserrechts ausgenommen werden. Eine solche Vereinbarung könnte an die Bedingung geknüpft werden, daß die Beitrittsstaaten besondere Regelungen zur dauerhaften Bewahrung der bedrohten Naturräume, über die sie gegenwärtig noch verfügen, beschließen. Diese Gebiete könnten so vor den Auswirkungen eines verstärkten Wirtschaftswachstums u. a. als Folge des Beitritts zur EU effektiv geschützt werden.

# Die EG-Öko-Audit-Verordnung im verflixten siebten Jahr

Geschichte und Zukunft einer ungewöhnlichen Ehe zwischen staatlicher Regulierung und freiwilligem betrieblichen Umweltschutz.

---

## I. Einleitung

---

Mit der EG-Öko-Audit-Verordnung (Verordnung [EWG] Nr. 1836/93 vom 29. Juni 1993) hat die Europäische Union einen gesetzlichen Rahmen für freiwilligen Umweltschutz der Wirtschaft geschaffen<sup>1</sup>. Diese auf den ersten Blick verblüffende Kombination aus staatlicher Regulierung und freiwilligem betrieblichen Umweltschutz befindet sich nun im siebten Jahr ihrer Existenz. Das siebte Jahr, das gemeinhin als Bewährungsprobe für viele Ehen gilt, wird auch für die weitere Entwicklung des Öko-Audit-Systems von großer Bedeutung sein. Im europäischen Vergleich haben in Deutschland bisher sehr viele Unternehmen an EMAS teilgenommen, doch ist in der letzten Zeit die Zahl der Neuzugänge rückläufig. Wichtige Gründe hierfür sind die Konkurrenz des von der privaten International Standardisation Organisation entwickelten Umweltmanagementstandards ISO 14001 und die Erfahrung vieler Unternehmen, daß sich der durch die Teilnahme am Öko-Audit erworbene Imagegewinn nur begrenzt in konkreten Vorteilen wie Umsatzsteigerungen oder einer verbesserten Kooperation mit Behörden niedergeschlagen hat. Alle genannten Aspekte spielen bei der aktuellen Diskussion um die anstehende Revision der Öko-Audit-Verordnung auf europäischer Ebene eine wichtige Rolle.

Ziel unseres Beitrages ist es, die bisherige Entwicklung des Öko-Audit-Systems in Deutschland nachzuzeichnen und die Gründe für die im Ver-

---

*Einige der vorgestellten Ergebnisse entstanden im Rahmen des von der EU geförderten Projektes (4. Rahmenprogramm Umwelt und Klima) „The Implementation of Environmental Policies: Efficiency Issues“.*

1 Wir sprechen von der Öko-Audit-Verordnung oder Verordnung, wenn wir uns auf das Gesetz selbst beziehen. Für das in der Verordnung beschriebene Umweltmanagement und -betriebsprüfungssystem (vgl. Kapitel 2) benutzen wir synonym die Ausdrücke Öko-Audit, Öko-Audit-System oder EMAS, die Abkürzung des englischen Begriffes Environmental Management and Audit Scheme, die sich auch in Deutschland eingebürgert hat.

gleich mit anderen Ländern hohen Teilnehmerzahlen zu analysieren. Darauf aufbauend diskutieren wir die aktuellen Probleme des Systems in Verbindung mit möglichen Lösungsansätzen.

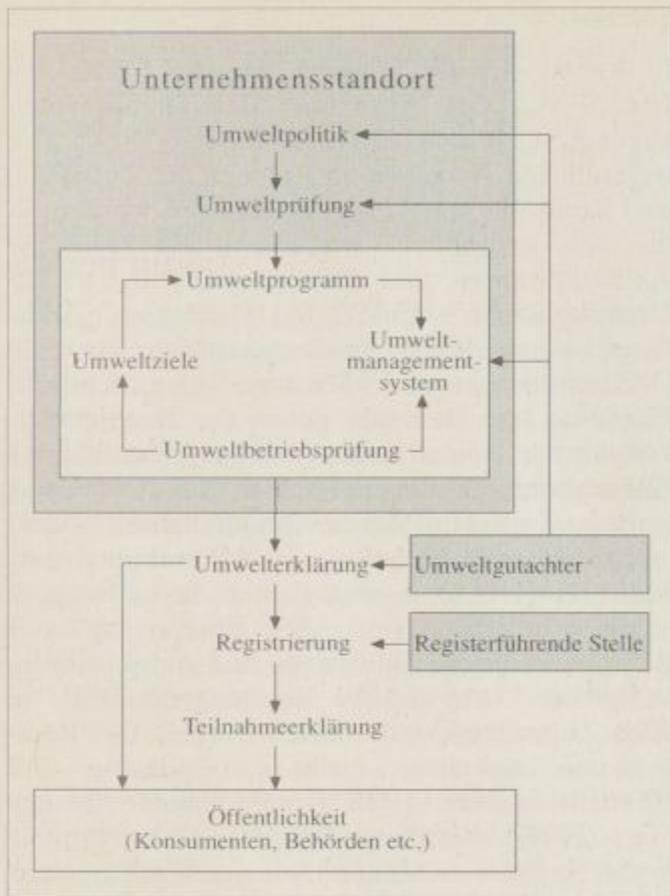
---

## II. Die Öko-Audit-Verordnung

---

Vereinfacht erklärt, ist die Öko-Audit-Verordnung ein Umweltmanagementstandard, der zusätzlich Vorschriften über ein Zertifizierungssystem mit unabhängigen Umweltgutachtern und Registrierungsstellen umfaßt. An dem Standard können sich alle Unternehmen beteiligen, die an einem oder mehreren Standorten eine gewerbliche Tätigkeit ausüben. Die Teilnahme an diesem Standard ist freiwillig, aber sobald sich ein Unternehmen zur Teilnahme entschließt, muß es die Anforderung der Verordnung erfüllen (siehe Abbildung 1). Zunächst wird eine betriebliche Umweltpolitik formuliert, in der umweltbezogene Gesamtziele und Handlungsgrundsätze festgelegt werden. Dies muß die Verpflichtungen einschließen, alle einschlägigen Umweltvorschriften einzuhalten und den betrieblichen Umweltschutz kontinuierlich zu verbessern. In einer ersten Umweltprüfung wird die aktuelle Situation des betrieblichen Umweltschutzes am Standort erhoben. Aufbauend auf den allgemeinen Zielen der betrieblichen Umweltpolitik und den Ergebnissen der Umweltprüfung wird ein Umweltprogramm erstellt. Das Programm enthält nicht nur konkrete Ziele, sondern auch getroffene oder geplante Maßnahmen zur Erreichung der Ziele und Fristen für die Durchführung der beschlossenen Maßnahmen. Weiterhin muß ein Umweltmanagementsystem geschaffen werden, das die Organisationsstruktur, Verantwortlichkeiten und Abläufe des betrieblichen Umweltschutzes festlegt. Nachdem das Umweltmanagementsystem in Kraft ist, wird eine Umweltbetriebsprüfung durchgeführt, die das bestehende Umweltmanagementsystem daraufhin untersucht, ob es geeignet ist, die firmeninternen und gesetzlichen Vorgaben und Ziele zu erreichen. Auf der Grundlage der

Abbildung 1: Prozeß der Öko-Audit-Teilnahme



Quelle: Eigene Darstellung.

Umweltbetriebsprüfung werden neue Ziele festgelegt und gegebenenfalls Korrekturmaßnahmen eingeleitet. Die Öffentlichkeit wird über den betrieblichen Umweltschutz in einer Umwelterklärung informiert. Diese muß alle für den betrieblichen Umweltschutz wichtigen Faktoren enthalten und, soweit sie in relevantem Umfang existieren, in einer Zusammenfassung quantitativer Kenngrößen (z. B. Schadstoffemissionen) darstellen. Schließlich muß das Unternehmen Umweltprogramm, Umweltmanagementsystem und Umweltbetriebsprüfung von einem unabhängigen Umweltgutachter prüfen und die Umwelterklärung validieren lassen.

Mit der anschließenden Aufnahme in ein offizielles Register ist das Unternehmen berechtigt, eine sogenannte Teilnahmeerklärung zu führen und diese für Werbezwecke einzusetzen. Eine Verwendung der Teilnahmeerklärung für die Produktwerbung ist allerdings nicht gestattet. Die Eintragung in das Register ist jeweils für drei Jahre gültig. Wenn das Unternehmen längerfristig im Register verbleiben möchte, muß es in einem dreijährigen Zyklus die Umweltbetriebsprüfung wiederholen, die Umwelterklärung aktualisieren und eine erneute Überprüfung und Validierung veranlassen.

Gemäß Artikel 1 der Öko-Audit-Verordnung werden die genannten Schritte mit dem Ziel durchge-

führt, den betrieblichen Umweltschutz zu verbessern<sup>2</sup>.

### III. Entstehung der Öko-Audit-Verordnung und ihre Umsetzung in Deutschland

#### 1. Entstehungsgeschichte der europäischen Verordnung

Die Idee, ein europäisches Öko-Audit-System zu schaffen, tauchte zu Beginn der neunziger Jahre in der Europäischen Kommission auf<sup>3</sup>. Im Dezember 1990 veröffentlichte die Kommission einen Vorschlag für ein obligatorisches Öko-Audit-System, der von der europäischen Wirtschaft vehement abgelehnt wurde. Zentraler Kritikpunkt war der verpflichtende Charakter des geplanten Audit-Systems. Die Kommission legte daraufhin im März 1992 einen erneuten Vorschlag vor, der nunmehr eine freiwillige Teilnahme am Öko-Audit vorsah. Daraufhin wurde die Einführung einer Verordnung nur noch von der deutschen Wirtschaft, ebenso wie von der Bundesregierung, abgelehnt.

Ein wichtiger Grund für die ablehnende Haltung der deutschen Unternehmen ist in ihrer traditionell technologieorientierten Auffassung von Umweltschutz zu sehen. Ein typisch deutsches Unternehmen, das mit einem Umweltproblem konfrontiert wurde, sah bislang die primäre Lösung in der Entwicklung und dem Einbau einer Reinigungstechnologie. Die mit der Öko-Audit-Verordnung verbundene managementorientierte Herangehensweise war den Unternehmen fremd. Zudem befürchtete die deutsche Wirtschaft, daß das in Deutschland zur damaligen Zeit hohe Umweltbewußtsein der Bevölkerung die Unternehmen zur Teilnahme zwingen könnte, die Verordnung also de facto ihren freiwilligen Charakter verlieren würde.

Auf dem Treffen des EU-Ministerrats im März 1993 wurde die Verordnung von allen Mitglieds-

2 Im Rahmen von Unternehmensbefragungen hat sich herausgestellt, daß die Unternehmen tatsächlich Verbesserungen des betrieblichen Umweltschutzes realisieren konnten. Vgl. z. B. Unternehmerinstitut e.V., Öko-Audit in der mittelständischen Praxis: Evaluierung und Ansätze für eine Effizienzsteigerung von Umweltmanagementsystemen in der Praxis, Bonn 1997; Kathrin Ankele/Klaus Fichter, Fachwissenschaftliche Untersuchung der Wirksamkeit der EG-Öko-Audit-Verordnung, in: Umweltwirtschaftsforum, 6 (1998) 4, S. 38-44.

3 Vgl. zum folgenden Abschnitt ausführlich Jürgen Franke/Frank Wätzold, Political Evolution of EMAS: Perspectives from the EU, National Governments and Industrial Groups, in: European Environment, 6 (1995) 5, S. 155-159.

staaten außer Deutschland unterstützt. Die Bundesregierung wußte, daß sie langfristig die Verordnung nicht verhindern konnte, da der sich bereits abzeichnende Vertrag von Maastricht für die Verabschiedung der Öko-Audit-Verordnung nicht mehr Einstimmigkeit fordern, sondern eine Mehrheitsregel vorsehen würde. Insofern akzeptierte Deutschland die Verordnung, so daß sie im Juni 1993 verabschiedet werden konnte.

## 2. Entwicklung des deutschen Zulassungs-, Aufsichts- und Registrierungssystems

Die Öko-Audit-Verordnung verlangt von den Mitgliedstaaten die Schaffung eines Systems zur Zulassung und Aufsicht von Umweltgutachtern sowie zur Registrierung von teilnehmenden Unternehmensstandorten.

Nachdem die Öko-Audit-Verordnung verabschiedet worden war, änderte die deutsche Wirtschaft ihre ablehnende Haltung, und ihre Verbände beteiligten sich intensiv an der Diskussion um die Ausgestaltung des Zulassungs-, Aufsichts- und Registrierungssystems. Die Auseinandersetzung hierüber fand in erster Linie zwischen Unternehmensverbänden und dem Bundesministerium für Wirtschaft auf der einen Seite sowie Umweltverbänden und dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) auf der anderen Seite statt<sup>4</sup>. Die „Wirtschaftsseite“ strebte ein System mit möglichst geringer Bedeutung staatlicher Stellen an und forderte, daß die Zulassungs-, Kontroll- und Registrierungsaufgaben von wirtschaftsnahen Organisationen vorgenommen werden sollten<sup>5</sup>. Die Wirtschaftsverbände vermuteten, daß ein starker staatlicher Einfluß zu zusätzlichen behördlichen Kontrollen und unnötigem bürokratischen Aufwand führen würde. Die Unternehmensvertreter argumentierten, daß angesichts des freiwilligen Charakters der Verordnung ein von der Mehrzahl der Unternehmen akzeptiertes System eine notwendige Bedingung für hohe Teilnehmerzahlen wäre. Die „Umweltseite“ forderte hingegen einen starken staatlichen Einfluß bei den Zulassungs-, Aufsichts- und Registrierungsaufgaben. In einem zu starken Einfluß von wirtschaftsnahen Organisationen wurde eine Gefahr für die Unabhängigkeit,

4 Eine ausführliche Darstellung dieser Auseinandersetzung findet sich in Alexandra Bültmann/Frank Wätzold, Die Implementation der Öko-Audit-Verordnung in Deutschland – Unter welchen Bedingungen kann Eigenkontrolle der Wirtschaft im Umweltschutz funktionieren, UFZ-Diskussionspapier, Leipzig (i. E.).

5 Die Vorschläge der verschiedenen Organisationen für ein Zulassungs-, Kontroll- und Sanktionssystem werden im Detail bei Siegfried Waskow, Betriebliches Umweltmanagement, Heidelberg 1997, S. 110–118, beschrieben.

Glaubwürdigkeit und Transparenz des Systems gesehen.

In Anbetracht der Tatsache, daß der Erfolg von EMAS von der Akzeptanz der Unternehmen abhängt, setzte sich die Wirtschaftsseite durch. Die wesentlichen Aufgaben im Rahmen der Zulassung und Kontrolle von Umweltgutachtern wurden an die neu gegründete wirtschaftsnahe Deutsche Akkreditierungs- und Zulassungsgesellschaft für Umweltgutachter mbH (DAU) delegiert. Allerdings ist dem BMU die Rechtsaufsicht über die DAU übertragen und um einige fachaufsichtliche Elemente (die Befugnis, neben der Rechtmäßigkeit auch die inhaltliche Richtigkeit bestimmter Aufsichtsentscheidungen zu überprüfen) erweitert worden. Ergänzend wurde ein pluralistisch zusammengesetzter Ausschuß – der Umweltgutachterausschuß (UGA) – eingerichtet. Seine wesentlichen Aufgaben sind die Erarbeitung von Richtlinien für die Zulassungs- und Aufsichtstätigkeiten der DAU und die Beratung des BMU in allen Zulassungs- und Aufsichtsfragen. Die Registrierungstätigkeiten wurden den Industrie- und Handelskammern (IHK) und Handwerkskammern (HwK) übertragen. Bevor sie einen Standort in das Register aufnehmen, müssen die Kammern allerdings die zuständigen Umweltbehörden informieren und ihnen die Möglichkeit einräumen, gegen die geplante Registrierung zu protestieren, falls der Registrierungskandidat nicht alle relevanten Umweltvorschriften einhält. Das deutsche Zulassungs-, Aufsichts- und Registrierungssystem wurde im Umweltauditgesetz (UAG) gesetzlich verankert.

## 3. Das Zulassungs-, Aufsichts- und Registrierungssystem in der Praxis

Die Durchführung der Zulassung und Aufsicht von Umweltgutachtern obliegt der DAU<sup>6</sup>. Im Rahmen der Zulassung ist sicherzustellen, daß die Antragsteller zuverlässig, unabhängig und fachkundig sind. Während die Prüfung der ersten beiden Kriterien anhand schriftlich eingereicherter Unterlagen erfolgt, wird die Fachkunde in einer mündlichen Prüfung festgestellt. Seit Ende 1996 liegt die Durchfallquote bei rund 60 Prozent, nachdem sie anfangs deutlich niedriger war.

Bei den Aufsichtsverfahren über die Umweltgutachter wird zwischen Regel- und Anlaßaufsicht unterschieden. Die Regelaufsicht erfolgt alle drei Jahre und kontrolliert sowohl das Fortbestehen der Zulassungsanforderungen als auch die Qualität der vorgenommenen Begutachtungen. Neben einer ausführlichen Prüfung der Begutachtungsun-

6 Vgl. dazu ausführlich A. Bültmann/F. Wätzold (Anm. 4).

terlagen (z. B. Niederschriften über Besuche auf dem Betriebsgelände) wird jeweils abwechselnd ein Witnessaudit (Begleitung des Umweltgutachters bei der Begutachtung eines Unternehmens) und ein Geschäftsstellenaudit (Kontrolle der Geschäftsräume des Umweltgutachters) durchgeführt. Eine Anlaßaufsicht erfolgt, wenn Anhaltspunkte für einen Pflichtenverstoß des Umweltgutachters vorliegen.

Bis September 1999 wurden etwa 110 Regelaufsichts- und 74 Anlaßaufsichtsverfahren durchgeführt bzw. eingeleitet. Die Anlaßaufsicht resultierte zumeist aus einer Vereinbarung zwischen den registerführenden Kammern und der DAU, die vorsieht, daß die DAU informiert wird, wenn es im Zuge der Registrierung Probleme gibt. Bei den gemeldeten Problemen handelte es sich i. d. R. um den Einwand einer Behörde, daß ein bereits begutachteter Standort gegen Umweltvorschriften verstoße. In einem solchen Fall wird automatisch ein Aufsichtsverfahren gegen den beteiligten Umweltgutachter eröffnet. Obwohl einige Aufsichtsverfahren eingestellt wurden, weil sich der Einwand der Behörde als unbegründet erwies, lag in den meisten Fällen ein Fehlverhalten des Umweltgutachters vor. Bisher hat die DAU sowohl im Rahmen der Regel- als auch der Anlaßaufsicht relativ milde Sanktionen ergriffen. In den meisten Fällen erfolgte ein Hinweis, der eher erläuternden Charakter hat, oder eine Verwarnung, die einen eher mahnenden Charakter aufweist. In einigen wenigen Fällen hat die DAU darüber hinaus eine erneute Begutachtung des Standortes angeordnet und durch ein Witnessaudit begleitet. In keinem Fall ist jedoch die Weiterführung der gutachterlichen Tätigkeit untersagt oder die Zulassung entzogen worden. Zu berücksichtigen ist allerdings, daß die DAU für die Aufsichtsmaßnahmen Gebühren verlangt, die ebenfalls als eine Art Sanktion wirken.

Im Rahmen des Registrierungsverfahrens werden von den registerführenden Kammern eine Reihe von Gegebenheiten und Unterlagen kontrolliert. Geprüft wird u. a., ob der Umweltgutachter für die entsprechenden Unternehmensbereiche zugelassen ist und ob die in der Öko-Audit-Verordnung enthaltenen Anforderungen an den Inhalt der Umwelterklärung vollständig erfüllt sind. Bei Beanstandungen der Kammern (bisher bei ca. fünf Prozent der Anträge) werden Nachbesserungen verlangt, und die Eintragung in das Register erfolgt erst, wenn diese erfüllt sind. Zeitgleich zu den Prüfungen der Kammern wird bei den zuständigen Umweltbehörden nachgefragt, ob ein Verstoß gegen einschlägige Umweltvorschriften vorliegt. Erhebt die Behörde Einspruch (bisher in ca. sechs Prozent der Anträge) und stellt sich heraus,

daß das Unternehmen tatsächlich gegen Umweltvorschriften verstößt, so verlangen die Behörden in der Regel einen Sanierungsplan, der sicherstellt, daß der Verstoß in einem absehbaren Zeitraum beseitigt ist. In den allermeisten Fällen gelingt es, eine Einigung zwischen Behörde und Unternehmen zu erzielen. Zu einer Verweigerung der Eintragung kam es bisher erst einmal, und aus dem Register gestrichen wurde noch kein Standort.

Als Gesamteindruck kristallisiert sich heraus, daß die am Zulassungs-, Aufsichts- und Registrierungssystem beteiligten Organisationen bisher zuverlässig arbeiten. Die wirtschaftsnahen Organisationen scheinen im Rahmen der Kontroll- und Registrierungsaufgaben Fehlverhalten von Umweltgutachtern und Unternehmen konsequent zu verfolgen, sie jedoch nicht allzu streng zu sanktionieren. Die Tatsache, daß das Fehlverhalten häufig eher auf Anfangsschwierigkeiten mit dem System und Problemen mit der Interpretation der Öko-Audit-Verordnung als auf „böse Absicht“ zurückzuführen war, läßt ein anfänglich mildes Vorgehen gerechtfertigt erscheinen. Die Gründe dafür, daß sich die Befürchtungen der Kritiker eines wirtschaftsnahen Systems bisher nicht erfüllt haben, dürften in einer für das Öko-Audit-System spezifischen Interessenkonstellation liegen. Ein unglaubliches Öko-Audit-System ist für die beteiligten Unternehmen und Wirtschaftsverbände nutzlos. Damit die EMAS-Teilnehmer positive Imageeffekte realisieren können, muß EMAS von der umweltorientierten Öffentlichkeit akzeptiert werden.

Es sollte allerdings nicht vergessen werden, daß ein Aufsichtssystem mit hoher Kontrolldichte nur die Wahrscheinlichkeit erhöht, daß der Umweltgutachter bei Fehlverhalten entdeckt wird. Kein Kontrollsystem ist in der Lage, Fehlverhalten hundertprozentig auszuschließen<sup>7</sup>.

---

#### IV. Zwischenbilanz – Gründe für die vergleichsweise hohen Teilnehmerzahlen in Deutschland

---

Am 24. April 1999 waren in Deutschland 2 020 Standorte registriert, dies entsprach 74,7 Prozent

7 Vgl. dazu z. B. Martin Müller, Der Umweltgutachter im Öko-Audit-System – eine entscheidungstheoretische Analyse von Determinanten der Prüfungsqualität, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, (1998) 2, S. 213–238. Müller zweifelt daran, daß die Umweltgutachter angesichts ihrer derzeitigen Anreizstrukturen eine strenge Prüfung durchführen. Kern des Problems ist, daß die Unternehmen aus einer Vielzahl von Umweltgutachtern auswählen und somit jeden „unbequemen“ Umweltgutachter ersetzen können.

aller 2 704 EU-weit registrierten Standorte. Berücksichtigt man, daß Deutschland als einziges EU-Mitgliedsland gegen die Öko-Audit-Verordnung opponiert hat, ist dies ein erstaunliches Ergebnis. Als Erklärungen für die positive Resonanz der Unternehmen sind die wirtschaftsnahe Ausgestaltung des Zulassungs-, Aufsichts- und Registrierungssystems sowie die Unterstützung der teilnehmenden Unternehmen mit Information, Beratung und finanziellen Mitteln zu nennen. Zudem lassen Umfragen, in denen registrierte Unternehmen nach dem Nutzen der Teilnahme am Öko-Audit gefragt wurden, erkennen, daß ein Nachholbedarf in Sachen Umweltmanagement besteht.

### 1. Nachholbedarf in Sachen Umweltmanagement

Abbildung 2 zeigt, welche Vorteile sich für deutsche Unternehmen durch die Teilnahme am Öko-Audit realisiert haben. Im Rahmen einer Befragung wurden die Unternehmen gebeten, auf einer Skala von 0 (trifft nicht zu) bis 10 (trifft voll zu) anzugeben, welche Nutzeneffekte sie durch die EMAS-Teilnahme erzielen konnten.

An erster Stelle der Nutzeneffekte steht die Verbesserung von Organisation und Dokumentation (7,7). Auch in bezug auf die Erhöhung der Rechtssicherheit (7,2), die Verbesserung des Firmenimage (6,9) und die Motivation der Mitarbeiter (6,6) konnten relativ große Wirkungen erzielt werden. Allerdings scheint sich die Imageverbesserung nur in geringem Maße in konkreten Vorteilen wie einer verbesserten Kooperation mit Behörden (4,8), positiven Markteffekten (4,2) oder günstigeren Versicherungen und Krediten (2,4) niederschlagen zu haben. Die Erzielung von Kosteneinsparungen rangiert ebenfalls relativ weit unten (4,2). Einer anderen Unternehmensbefragung zufolge amortisiert sich die Einführung eines Umweltmanagementsystems bei knapp der Hälfte der Unternehmen dennoch in durchschnittlich weniger als 1,5 Jahren<sup>8</sup>.

Die von den Unternehmen besonders herausgestellten Gebiete Organisation und Dokumentation sind originäre Bestandteile von (Umwelt-)Managementsystemen. Daß speziell in diesen Bereichen Verbesserungen erzielt werden konnten, läßt darauf schließen, daß viele deutsche Unternehmen in Sachen Umweltmanagement einen Nachholbedarf besaßen bzw. noch besitzen.

### 2. Förderung von Öko-Audit-Teilnehmern

Weitere Gründe für die hohen Teilnehmerzahlen sind in dem umfangreichen Informations- und

**Abbildung 2: Nutzeneffekte durch die Teilnahme am Öko-Audit**



Quelle: Vorläufige Ergebnisse einer vom UBA 1998 durchgeführten Erhebung (die Angaben beziehen sich auf 890 ausgewertete Fragebögen; die endgültigen Ergebnisse sind im Erscheinen).

Beratungsangebot sowie der finanziellen Unterstützung der am Öko-Audit teilnehmenden Unternehmen zu sehen. In Deutschland werden Fördermaßnahmen insbesondere von den Wirtschafts- und Umweltministerien der Länder sowie den HwK und IHK durchgeführt. Eine von den Autoren durchgeführte Umfrage hat ergeben, daß nahezu alle Kammern und Ministerien in irgendeiner Form in diesem Bereich tätig sind<sup>9</sup>. Während sich die Kammern grundsätzlich auf die Bereitstellung von Information und Beratung beschränken, sind die Ministerien zumeist in beiden Bereichen aktiv. Die finanzielle Förderung umfaßt sowohl die Unterstützung von Pilotprojekten als auch die Breitenförderung. Es kann vermutet werden, daß zwischen 30 und 60 Prozent aller EMAS-Teilnehmer finanzielle Unterstützung erhalten haben<sup>10</sup>.

### 3. Einfluß wirtschaftsnaher Organisationen

Die Öko-Audit-Verordnung dürfte nicht zuletzt durch die Einbeziehung von wirtschaftsnahen Organisationen in das Zulassungs-, Aufsichts- und Registrierungssystems auf eine positive Resonanz bei den Unternehmen gestoßen sein. Die Befürchtung der Unternehmen, daß ihre Teilnahme am Öko-Audit zu zusätzlichen behördlichen Kontrollen oder unnötigem administrativen Aufwand füh-

<sup>9</sup> Vgl. die ausführliche Darstellung der Umfrageergebnisse in: Alexandra Bültmann/Frank Wätzold, Die Förderung des Öko-Audit-Systems in Deutschland: Ergebnisse einer Befragung der Umwelt- und Wirtschaftsministerien der Länder sowie der Industrie- und Handelskammern und der Handwerkskammern, UFZ-Bericht 12/1999, Leipzig 1999.

<sup>10</sup> Vgl. ebd., S. 10f., und Unternehmerinstitut e.V. (Anm. 2), Anhang 1, Tabelle A 13.

<sup>8</sup> Vgl. Unternehmerinstitut e.V. (Anm. 2), S. 33.

ren könnte, wurde damit abgeschwächt. Außerdem haben die Wirtschaftsverbände ein Interesse daran, für ein System zu werben, in dem sie die Schlüsselpositionen besetzen. Ein besonderes Interesse an hohen Teilnehmerzahlen haben die IHK und HwK. Sie sind darauf angewiesen, die für die Registrierungstätigkeit anfallenden Kosten durch die Gebühren zu decken, die sie von den registrierten Standorten erheben. Nicht zuletzt damit kann das große Engagement der Kammern bei den Beratungs- und Informationsmaßnahmen erklärt werden, die so eine Nachfrage nach der angebotenen Dienstleistung „Registrierung“ zu erzeugen suchen.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß die Einbindung der Unternehmensverbände in das Zulassungs-, Kontroll- und Registrierungssystem von zentraler Bedeutung für die vergleichsweise hohen Teilnehmerzahlen in Deutschland ist. Dies hat nicht nur den Unternehmen Vertrauen in EMAS vermittelt, sondern auch die Kammern neben den Landesministerien zu einer umfassenden Fördertätigkeit veranlaßt. Ironischerweise dürfte auch die traditionelle Technologieorientierung deutscher Unternehmen, die ursprünglich mitverantwortlich für die Ablehnung der Öko-Audit-Verordnung war, zum Erfolg des Öko-Audits beigetragen haben. Die bisher wenig ausgeprägte Managementorientierung deutscher Unternehmen führt nun dazu, daß sie von der Beteiligung an einem Umweltmanagementstandard besonders profitieren können.

---

## V. Aktuelle Entwicklungen

---

### 1. Anzahl der Teilnehmer steigt langsamer

In den letzten Monaten zeichnete sich ab, daß sich die bisherige Erfolgsgeschichte von EMAS in Deutschland möglicherweise nicht fortsetzen wird. So wurden in den ersten vier Monaten des Jahres 1999 durchschnittlich ca. 50 zusätzliche EMAS-Teilnehmer pro Monat registriert, während der monatliche Zuwachs im Durchschnitt des Jahres 1998 noch bei ca. 65 Teilnehmern lag.

Wichtige Gründe für diese Entwicklung sind einerseits die Erfahrung vieler Unternehmen, daß ihre Teilnahme am Öko-Audit weder von Behörden, Kunden oder Versicherungen noch von der breiten Öffentlichkeit in dem erwarteten Maße honoriert wird, und andererseits die Konkurrenz des Umweltmanagementstandards ISO 14001.

### 2. Herausforderung durch die ISO 14001

Bei der Verabschiedung der Öko-Audit-Verordnung existierte noch kein international gültiger Umweltmanagementstandard; insofern war das Öko-Audit-System konkurrenzlos. Dies änderte sich im Oktober 1996, als die ISO-Norm 14001 für Umweltmanagementsysteme in Kraft trat. Inzwischen ist die ISO 14001 der welt- und europaweit meisteingesetzte Umweltmanagementstandard. In Deutschland waren am 24. April 1999 bereits 1 300 Unternehmen nach ISO 14001 zertifiziert, EU-weit betrug die Zahl 4 527<sup>11</sup>.

Für den relativen Erfolg der ISO-Norm gibt es eine Reihe von Gründen<sup>12</sup>. Zu nennen sind die weltweite Gültigkeit, die leichtverständliche Beschreibung des Umweltmanagementsystems und die dem Qualitätsmanagementstandard ISO 9001 verwandte Sprache und Struktur. Es ist anzunehmen, daß auch die vergleichsweise geringen Anforderungen der ISO 14001 für eine Reihe von Unternehmen als Pluspunkt gelten. Der ISO-Standard sieht weder die Veröffentlichung einer Umwelterklärung vor, noch ist die Einhaltung aller umweltrechtlichen Vorschriften und die kontinuierliche Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes unabdingbare Voraussetzung für eine Zertifizierung.

Im Zusammenhang mit der anstehenden Revision der Öko-Audit-Verordnung (EMAS II) wurde eine Reihe von Vorschlägen entwickelt, wie EMAS für die Unternehmen attraktiver werden und der Herausforderung durch die ISO 14001 standhalten könnte.

---

## VI. Revision der Öko-Audit-Verordnung

---

In Artikel 20 der Öko-Audit-Verordnung ist festgelegt, daß das Öko-Audit-System spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung anhand der gemachten Erfahrungen überprüft und gegebenenfalls geändert werden soll. Am 30. Oktober 1998 hat die Europäische Kommission einen entsprechenden Änderungsentwurf zur Beratung vor-

11 Aktuelle Zahlen zu den EMAS- und ISO-14001-Zertifizierungen werden auf der Internetseite des IWÖ-HSG (<http://www.iwoe.unisg.ch/News/index.html>) bereitgestellt.

12 Vgl. dazu auch Forschungsgruppe FEU, Vorläufige Untersuchungsergebnisse und Handlungsempfehlungen zum Forschungsprojekt „Evaluierung von Umweltmanagementsystemen zur Vorbereitung der 1998 vorgesehenen Überprüfung des gemeinschaftlichen Öko-Audit-Systems“, European Business School, Oestrich-Winkel 1998, S. 6 (FEU = Forschungsgruppe Evaluierung Umweltaudit).

gelegt. Nach den Stellungnahmen der zuständigen Ausschüsse und des Europäischen Parlaments hat der EU-Ministerrat am 24. Juni 1999 eine leicht veränderte Fassung des Entwurfs verabschiedet. Zur endgültigen Verabschiedung einer revidierten Öko-Audit-Verordnung ist es erforderlich, daß auch das Europäische Parlament dieser veränderten Fassung zustimmt. Zur Zeit (August 1999) steht die Zustimmung des Parlaments noch aus.

Angesichts der in Kapitel 5 beschriebenen Entwicklungen ist es ein wichtiges Ziel der Revision, die Attraktivität des Öko-Audits zu erhöhen. In bezug auf die ISO 14001 wird angestrebt, die Konkurrenzsituation, die sich zwischen den beiden Standards entwickelt hat, zu entschärfen. Zu diesem Zweck wird einerseits in organisatorischen Fragen wie der Ausgestaltung des Umweltmanagementsystems eine Annäherung an die ISO-Norm gesucht. Andererseits wird EMAS im Sinne einer „ökologischen Star Performance“<sup>13</sup> von der ISO-Norm abgegrenzt, indem die zusätzlichen Anforderungen der Öko-Audit-Verordnung betont werden<sup>14</sup>. Im folgenden werden wir ausgewählte Aspekte der geplanten Revision vorstellen und vor dem Hintergrund der in Deutschland gemachten Erfahrungen diskutieren<sup>15</sup>. Die vom Ministerrat gebilligte Fassung des Entwurfs bildet die Grundlage unserer Ausführungen.

### **1. Übernahme des Umweltmanagementsystems der ISO 14001**

Der Entwurf für eine revidierte Öko-Audit-Verordnung sieht vor, die in der Öko-Audit-Verordnung enthaltenen Vorschriften für Umweltmanagementsysteme durch die wörtliche Übernahme des entsprechenden Teils der ISO 14001 zu ersetzen. Die Einrichtung eines Umweltmanagementsystems dürfte durch die Übernahme der Vorschriften der ISO 14001 für viele Unternehmen einfacher und damit kostengünstiger werden. Bisher gibt es keine Anhaltspunkte dafür, daß die in der ISO 14001 und der Öko-Audit-Verordnung enthaltenen Vorschriften für Umweltmanagementsysteme den betrieblichen Umweltschutz

13 Von der Forschungsgruppe FEU geprägter Begriff, der die Positionierung von EMAS als Zertifikat für herausragende betriebliche Umweltschutzleistungen ausdrücken soll; vgl. Forschungsgruppe FEU (Anm. 12), S. 7.

14 Vgl. die Begründung zu dem von der Europäischen Kommission am 30. Oktober 1998 vorgelegten Vorschlag zu EMAS II.

15 Vgl. für einen ausführlichen Überblick über die geplanten Änderungen z.B. Stefan Lütke/Wolfgang Ewer, Schwerpunkte der bevorstehenden Revision der Umweltauditverordnung, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, (1999) 1, S. 19–26, und für eine Bewertung aus Sicht des BMU die Rede von Bundesumweltminister Jürgen Trittin, in: Umwelt, (1999) 3, S. 92–95.

nicht gleichermaßen fördern können. Insofern ist die Übernahme des Managementteils der ISO 14001 als effizienzsteigernde Maßnahme zu begrüßen. Ein weiterer positiver Effekt ist die erhöhte Kompatibilität der beiden Standards. Den Unternehmen wird es erleichtert, sich nach beiden Standards zertifizieren zu lassen oder zwischen ISO 14001 und EMAS zu wechseln.

### **2. Verbesserung des Bekanntheitsgrades von EMAS**

Im aktuellen Entwurf zu EMAS II finden sich drei Maßnahmen, mit deren Hilfe das Öko-Audit der Öffentlichkeit nähergebracht werden soll. Erstens werden die Mitgliedstaaten in Artikel 12 (1) nicht nur aufgefordert, die Öffentlichkeit über EMAS zu informieren, sondern es werden auch explizit die Mittel genannt, mit denen die Informationen transportiert werden sollen (Fachveröffentlichungen, Lokalzeitungen, Werbekampagnen oder andere geeignete Maßnahmen). Die Angabe konkreter Mittel geht über Artikel 15 der ursprünglichen Verordnung hinaus. Zweitens soll ein werbewirksames Logo geschaffen werden, das es den Unternehmen erleichtert, mit ihrer Teilnahme am Öko-Audit zu werben (Art. 8). Das Zeichen darf auf validierten Umwelterklärungen, eingetragenen Briefköpfen und anderen umweltbezogenen Informationsmaterialien verwendet werden. Das Aufdrucken auf Produkten oder Produktverpackungen ist nicht gestattet, um Verwechslungen mit produktbezogenen Umweltzeichen zu vermeiden. Drittens wird die Möglichkeit eröffnet, bestimmte Informationen aus der Umwelterklärung herauszugreifen und im Rahmen anderer umweltbezogener Veröffentlichungen zu verwenden.

Grundsätzlich sind alle drei Maßnahmen zu befürworten. Der vom Gesetzgeber intendierte Effekt, daß die Unternehmen von der allgemeinen Öffentlichkeit, Nachbarn oder Verbrauchern für die Teilnahme am Öko-Audit belohnt werden, kann nur dann zur Wirkung kommen, wenn das Öko-Audit bekannt und die Teilnahme leicht kommunizierbar ist. Die Maßnahmen zielen in diese Richtung. Damit tragen sie dazu bei, die Attraktivität des Öko-Audits, auch im Vergleich zu der weniger auf Öffentlichkeitswirkung setzenden ISO 14001, zu steigern.

### **3. Deregulierung / Substitution für Unternehmen mit Öko-Audit-Zertifikat**

Der EMAS-II-Entwurf enthält eine Aufforderung an die Mitgliedstaaten, die Teilnahme eines Unternehmens am Öko-Audit beim Vollzug von Umweltvorschriften in der Weise zu berücksichtigen, daß unnötige Doppelarbeit bei Unternehmen

und Überwachungsbehörden vermieden wird (Art. 10). Im Klartext heißt das, daß die Kontrollen durch den Umweltgutachter und die Veröffentlichung der Umwelterklärung dazu genutzt werden sollen, den registrierten Standorten Erleichterungen bei bestehenden Kontroll- und Berichtspflichten zu gewähren.

Unter den Stichworten Substitution und Deregulierung sind in Deutschland bereits Schritte in diese Richtung unternommen worden. Im Rahmen des „Umweltpakts Bayern“<sup>16</sup> hat Bayern als erstes Bundesland begonnen, Unternehmen mit Öko-Audit-Zertifikat entsprechende Erleichterungen einzuräumen. Inzwischen sind andere Bundesländer diesem Beispiel gefolgt. Um das Thema Substitution/Deregulierung ist in Deutschland eine hitzige Diskussion entbrannt. Die Befürworter argumentieren, daß die Kontrollen durch zugelassene Umweltgutachter in Verbindung mit dem unter staatlicher Letztkontrolle stehenden Zulassungs-, Aufsichts- und Registrierungssystem sowie der Verpflichtung, alle relevanten umweltrechtlichen Vorschriften einzuhalten, die behördliche Überwachung teilweise oder vollkommen überflüssig machten. Zudem seien die in der Umwelterklärung veröffentlichten und wiederum von Umweltgutachtern geprüften Umweltdaten geeignet, die Berichtspflichten an die Behörde zu ersetzen<sup>17</sup>. Die Gegner befürchten die Aushöhlung der Umweltgesetzgebung. Sie sind nicht davon überzeugt, daß das System der privaten, dem Wettbewerb unterliegenden Umweltgutachter eine der Behördenüberwachung adäquate Kontrolle garantieren kann<sup>18</sup>.

Aus unserer Sicht ist es sinnvoll, Berichtspflichten und behördliche Überwachung zu reduzieren, wenn im Rahmen der Öko-Audit-Teilnahme Vergleichbares geleistet wird. Doppelarbeiten sind nicht nur eine Verschwendung von Ressourcen, sondern dürften darüber hinaus für potentielle und tatsächliche EMAS-Teilnehmer demotivierend wirken. Die behördliche Überwachung darf aller-

dings nicht vollständig eingestellt werden. Müssen Unternehmen (und Umweltgutachter) nicht mit einer hinreichend großen Wahrscheinlichkeit mit der Aufdeckung von möglichen Rechtsverstößen rechnen, wird sich der Anreiz, Umweltvorschriften einzuhalten, reduzieren. Überspitzt formuliert, wäre dann das System, an dem einst Unternehmen teilgenommen haben, um sich als Umweltvorreiter zu profilieren, zu einem System geworden, an dem bevorzugt „schwarze Schafe“ teilnehmen, die der Kontrolle der Vollzugsbehörden entgehen wollen. Entsteht solch ein Bild von EMAS in der Öffentlichkeit, dürfte dies das Ende des Öko-Audits bedeuten<sup>19</sup>.

#### 4. Öffnung für nichtgewerbliche Bereiche

Während die EG-Öko-Audit-Verordnung bisher nur für Unternehmen des gewerblichen Sektors offensteht, sieht der Entwurf zu EMAS II die generelle Öffnung für alle nichtgewerblichen Bereiche vor (Art. 3)<sup>20</sup>. Bereits in der derzeit gültigen Öko-Audit-Verordnung wird den Mitgliedstaaten explizit die Möglichkeit eingeräumt, versuchsweise nichtgewerblichen Sektoren die Teilnahme am Öko-Audit zu ermöglichen. Mit der Erweiterungsverordnung vom 3. Februar 1998 hat Deutschland von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Am 20. Mai 1999 waren 249 nichtgewerbliche Standorte registriert.

Die respektablen Teilnehmerzahlen nichtgewerblicher Unternehmen in Deutschland zeigen, daß hier ein Potential an zusätzlichen Teilnehmern liegt, das durch die Öffnung der Verordnung erschlossen werden kann. Allerdings hat die Heterogenität der Teilnehmer kritische Stimmen laut werden lassen. Sie befürchten, daß die Öffentlichkeit den „ökologischen Wert“ der Teilnahme nicht mehr erkennen und damit auch nicht honorieren kann, wenn die Chemiefabrik das gleiche Logo führt wie die Stadtverwaltung. Dem ist entgegenzuhalten, daß durch den größeren Teilnehmerkreis mehr Menschen mit EMAS in Kontakt kommen. Dies trägt zur Bekanntheit von EMAS bei und erhöht die mit der Teilnahme verbundenen Imageeffekte auch für gewerbliche Unternehmen.

16 Vgl. zur Rezeptionsgeschichte und Konzeption Edeltraud Böhm-Amtmann, *Umweltpakt Bayern. Miteinander die Umwelt schützen. EG-Öko-Audit-Verordnung und Substitution von Ordnungsrecht*, in: *Zeitschrift für Umweltrecht*, (1997) 4.

17 Vgl. exemplarisch zur Argumentation der Befürworter dies., *EMAS – ISO – Substitution von Ordnungsrecht*, in: *Gewerbearchiv*, 43 (1997) 9, S. 355, und Hans-Olaf Henkel, *Die EMAS-Revision aus Sicht der Industrie. Rede auf einer Tagung zu EMAS II am 19. Januar 1999 in Brüssel*.

18 Vgl. zur Argumentation der Gegner z.B. Gertrude Lübke-Wolff, *Deregulierung im Umweltschutz*, in: *Mitbestimmung*, (1997) 12, S. 26–28, sowie Wolfgang Guhle, *Das taktische Verhältnis der Wirtschaftsverbände zum EG-Öko-Audit führt zu dessen gegenwärtiger Wirkungs- und Perspektivlosigkeit*, in: *WSI-Mitteilungen*, (1998) 8, S. 518–526.

19 Vgl. dazu auch Gertrude Lübke-Wolff, *Betriebstor zu für die Behörden. Wie man sich mit Hilfe des Öko-Audits die behördliche Umweltaufsicht vom Hals schaffen kann*, in: *WSI-Mitteilungen*, (1998) 8, S. 516f. Lübke-Wolff setzt sich kritisch mit dem Niedersächsischen Vollzugs erleichterungserlaß auseinander, der vorsieht, daß bei auditierten Betrieben immissionsschutz- und abfallrechtliche Betriebsprüfungen nur noch aus besonderem Anlaß erfolgen dürfen.

20 Gleichzeitig wurde die bisherige Standortorientierung durch eine Organisationsorientierung abgelöst (Art. 1 des Revisions-Entwurfs), vgl. ausführlich dazu S. Lütkes/W. Ewer (Anm. 15), S. 22f.

## 5. Höhere Anforderungen an EMAS-Teilnahme

Der Entwurf zu EMAS II enthält eine Reihe von Vorschlägen, die darauf abzielen, durch regelmäßige Kontrollen und Berichterstattung die Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes voranzutreiben bzw. die Glaubwürdigkeit des Öko-Audits zu erhöhen. Beispielsweise sieht EMAS II vor, die Aktualisierung und Validierung der Umwelterklärung nicht mehr alle drei Jahre, sondern jährlich vorzunehmen (Art. 3 [2b]).

Dieser Vorschlag ist kritisch zu beurteilen, da durch diese Verfahren Kosten verursacht werden, denen kein adäquater Nutzen gegenübersteht. Die jährliche Validierung würde kaum zu einer Erhöhung der Glaubwürdigkeit beitragen. Die Kritik an der Glaubwürdigkeit des Systems entzündet sich im Moment an dem unzulänglichen Anreiz des Umweltgutachters, strenge Kontrollen durchzuführen<sup>21</sup>. Wenn sich die Kritik aber auf die Validierung selbst konzentriert, führt es nicht zu einer Erhöhung der Glaubwürdigkeit des Systems, wenn diese häufiger durchgeführt wird.

Allgemein ist bei Maßnahmen zur Erhöhung der Glaubwürdigkeit respektive der Verbesserung des Umweltschutzes die folgende Problematik zu bedenken. Aktuell besteht die entscheidende Gefahr für das Öko-Audit-System in einer sinkenden Teilnahmebereitschaft. Da die Vorschläge zur Erhöhung der Glaubwürdigkeit von EMAS in der Regel mit höheren Kosten behaftet sind, führen sie tendenziell dazu, die Bereitschaft, an EMAS teilzunehmen, weiter zu verringern. Damit stehen den mit diesen Vorschlägen auf der Ebene des betrieblichen Umweltschutzes erreichten ökologischen Verbesserungen geringere Teilnehmerzahlen gegenüber. Insofern ist in der Summe für den Umweltschutz nicht unbedingt etwas gewonnen. Diese Analyse behält nicht ihre Gültigkeit, wenn EMAS in der Zukunft in eine Glaubwürdigkeitskrise gerät. Dann sind höhere Anforderungen an eine EMAS-Teilnahme möglicherweise die richtige Antwort.

21 Vgl. M. Müller (Anm. 7).

## VII. Die Zukunft des Öko-Audits

Zur Zeit geht die größte Bedrohung für die Zukunft des Öko-Audits von der abnehmenden Teilnahmebereitschaft der Unternehmen aus. Diese ist sowohl auf die mangelnde Attraktivität des Öko-Audits als auch auf die Konkurrenz des ISO-Standards 14001 zurückzuführen. Dementsprechend enthält der Entwurf zu EMAS II eine Reihe von Änderungsvorschlägen, die an diesen beiden Punkten ansetzen.

Unserer Ansicht nach ist die gegenüber der ISO-Norm verfolgte Strategie, EMAS als den anspruchsvolleren Standard zu positionieren, der von besonders umweltengagierten Unternehmen gewählt werden kann, die einzig erfolversprechende. Es ist unwahrscheinlich, daß es auf Dauer Platz für zwei gleichwertige Systeme gibt, und ein Kräftemessen auf der gleichen Ebene würde unweigerlich zugunsten des ISO-Standards ausgehen. Die ISO 14001 bietet Vorteile, z. B. weltweite Gültigkeit, bei denen EMAS per definitionem nicht mithalten kann.

Auch die zur Steigerung der Attraktivität des Öko-Audits vorgeschlagenen Maßnahmen sind grundsätzlich zu begrüßen. Das gilt um so mehr, als sie darauf gerichtet sind, gerade aus den Zusatzanforderungen der Öko-Audit-Verordnung Nutzen zu ziehen und so aus Unternehmenssicht gegenüber der ISO-Norm bestehende Nachteile in Vorteile zu verwandeln. Dennoch sei an dieser Stelle noch einmal betont, daß insbesondere im Zusammenhang mit Vollzugserleichterungen die Glaubwürdigkeit des Öko-Audits nicht aus dem Blickfeld geraten darf. Der Ruf, der Standard für besonders umweltbewußte Unternehmen zu sein, ist schnell verspielt. Insgesamt wird die Zukunft des Öko-Audits davon abhängen, inwieweit es gelingt, die Attraktivität von EMAS für die Unternehmen zu erhöhen, ohne die Glaubwürdigkeit des Öko-Audits zu gefährden. Ob die im Rahmen von EMAS II geplanten Maßnahmen dies erreichen können, werden die folgenden Monate zeigen.

## **Frank Biermann/Udo E. Simonis: Politikinnovation auf der globalen Ebene. Eine Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/99, S. 3–11

Mit dem Ziel, die Wirksamkeit der globalen Umwelt- und Entwicklungspolitik zu verbessern, wird im Beitrag für die Gründung einer neuen Sonderorganisation der Vereinten Nationen plädiert: einer Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung. Hierin sollten einige der bestehenden Programme und Institutionen integriert werden, vor allem das UN-Umweltprogramm, die UN-Kommission zur nachhaltigen Entwicklung sowie die Sekretariate der internationalen Umwelt-Konventionen. Die neue Weltorganisation könnte den drängenden Aufgaben der globalen Umwelt- und Entwicklungspolitik einen höheren Stellenwert verschaffen, das institutionelle Umfeld für die Aushandlung und Umsetzung neuer Aktionsprogramme verbessern und zudem die Handlungskapazität der Entwicklungsländer substantiell stärken. Die Akzeptanz der neuen Organisation könnte durch Übernahme nord-süd-paritätischer Entscheidungsverfahren und durch Beteiligung von Nicht-Regierungsorganisationen gefördert werden. Die Finanzierung der neuen Organisation scheint ebenfalls realisierbar; insbesondere durch Einführung automatischer Finanzierungsmechanismen, wie einer internationalen Luftverkehrssteuer oder einer Devisenumsatzsteuer.

## **Matthias Buck/R. Andreas Kraemer/David Wilkinson: Der „Cardiff-Prozeß“ zur Integration von Umweltschutzbelangen in andere Sektorpolitiken**

Aus Politik und Zeitgeschichte, 48/99, S. 12–20

Eine erfolgreiche Umweltpolitik setzt voraus, daß Umweltschutzbelange auf allen Handlungsebenen in Tätigkeitsfelder eingeführt werden, in denen dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen regelmäßig keine oder nur eine untergeordnete Bedeutung zukommt (Energiepolitik, Verkehrspolitik, Wirtschaftspolitik etc.). In der Fachdiskussion wird dieses Erfordernis zur Integration von Umweltschutzbelangen in andere Sektorpolitiken unter den Begriff der „Politikintegration“ gefaßt. Durch den neuen Artikel 6 EG-Vertrag wird Politikintegration nunmehr zu einem allgemeinen Handlungsziel der EU erhoben. Vor diesem Hintergrund verpflichtete sich der Europäische Rat in Cardiff im Juni 1998 zu einer schnellen Umsetzung von Artikel 6 EG-Vertrag.

Der sogenannte „Cardiff-Prozeß“ zur Politikintegration stellt eine mehrere Ratspräsidenschaften überspannende Politikinitiative auf höchster politischer Ebene dar. Sein größtes Entwicklungspotential besteht in dem staatenübergreifenden Austausch über positive und negative Erfahrungen von Umwelt- und Fachressorts mit unterschiedlichen Ansätzen und Strategien zur Politikintegration.

Der Beitrag benennt anhand von Beispielen aus einzelnen europäischen Staaten verschiedene zukunftsweisende Praktiken für eine bessere Integration von Umweltschutzbelangen in andere Sektorpolitiken. Insgesamt betrachtet fehlt es in Europa nicht an den notwendigen „Werkzeugen“ für eine verbesserte Politikintegration, sondern vor allem an dem politischen Willen, hergebrachte politische Frontlinien und fest in politischen Institutionen verankerte Widerstände zu überprüfen und sich für zukunftsfähige Entwicklungspfade zu entscheiden. Inwieweit die durch den Cardiff-Prozeß eröffneten zusätzlichen Handlungsspielräume genutzt werden, hängt nicht zuletzt ab von dem Interesse der Öffentlichkeit für die wenig spektakuläre, aber überlebenswichtige „kleine Münze“ von Politikintegration in der täglichen und administrativen Praxis.

## **Alexander Carius/Ingmar von Homeyer/Stefani Bär: Die Osterweiterung der Europäischen Union: Herausforderung und Chance für eine gesamteuropäische Umweltpolitik**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/99, S. 21–30

Die Osterweiterung der Europäischen Union (EU) stellt sowohl die EU als auch die Beitrittsländer vor ungleich höhere Anforderungen, als dies bei vorangegangenen Erweiterungen der Fall war. Dies schlägt sich auch auf die Chancen und Probleme nieder, die sich mit dem Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten (MOE-Staaten) für die europäische Umweltpolitik ergeben. Dabei sind vor allem drei Faktoren von Bedeutung: Erstens verfügen die Beitrittsländer nicht über die für eine Durchsetzung der europäischen Umweltnormen notwendigen administrativen Voraussetzungen; zweitens fehlt es ihnen an finanziellen Mitteln für diese Aufgabe. Schließlich zeichnet sich die Umweltsituation in den MOE-Staaten durch extrem hochbelastete „hot-spot“ Gebiete aus, denen ausgedehnte, relativ unberührte Naturräume gegenüberstehen.

Die Europäische Kommission versucht zwar, den besonderen Aspekten der Osterweiterung durch eine spezielle Heranführungsstrategie Rechnung zu tragen. Die Dimension der Anpassungserfordernisse im Umweltsektor und die Begrenztheit finanzieller und personeller Ressourcen auf Seiten der Beitrittsstaaten und der EU machen es jedoch erforderlich, den Beitritt durch weitere Maßnahmen zu flankieren. So wird es während der Beitrittsverhandlungen bezüglich bestimmter Umweltrichtlinien, deren Übernahme durch die Beitrittsländer mit besonderen Problemen verbunden ist, zur Aushandlung von mehrjährigen Übergangsvereinbarungen kommen. Es stellt sich jedoch auch die Frage, inwieweit die Harmonisierungsstrategie und die Institutionen der EU selbst aufgrund der Osterweiterung mittel- bzw. langfristig angepaßt werden müssen. Eine Änderung der Abstimmungsregeln im Ministerrat könnte dazu beitragen, die Gefahr zunehmender Entscheidungsblockaden als Folge der Osterweiterung abzuwenden. Daneben ist an eine Flexibilisierung der Harmonisierungsstrategie zu denken, die u. a. an das Integrationskonzept der „variablen Geometrie“ anknüpfen kann.

## **Alexandra Bültmann/Frank Wätzold: Die EG-Öko-Audit-Verordnung im verfluchten siebten Jahr. Geschichte und Zukunft einer ungewöhnlichen Ehe zwischen staatlicher Regulierung und freiwilligem betrieblichen Umweltschutz**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/99, S. 31–39

Mit der EG-Öko-Audit-Verordnung hat die Europäische Union einen gesetzlichen Rahmen für freiwilligen betrieblichen Umweltschutz geschaffen. Vereinfacht erklärt, ist die Öko-Audit-Verordnung ein Umweltmanagementstandard, der zusätzlich Vorschriften über ein Zertifizierungssystem mit unabhängigen Umweltgutachtern und Registrierungsstellen enthält.

In Deutschland wurde nach langen Diskussionen ein System geschaffen, in dem die Schlüsselfunktionen, d. h. die Zulassung und Kontrolle von Umweltgutachtern und die Registrierung teilnehmender Unternehmen, von wirtschaftsnahen Organisationen wahrgenommen werden. Nicht zuletzt deshalb ist die Zahl der teilnehmenden Unternehmen in Deutschland vergleichsweise hoch. Allerdings ist die Anzahl der Neuzugänge seit einigen Monaten rückläufig. Wichtige Gründe hierfür sind die Konkurrenz der privaten Umweltmanagementnorm ISO 14001 und die Erfahrung vieler Unternehmen, daß sich der durch die Teilnahme am Öko-Audit erworbene Imagegewinn nur begrenzt in konkreten Vorteilen wie Umsatzsteigerung, günstigen Versicherungskonditionen oder einer verbesserten Kooperation mit Behörden niederschlagen hat.

Dementsprechend wurden im Rahmen der anstehenden Revision der Öko-Audit-Verordnung eine Reihe von Änderungen erarbeitet, die an diesen beiden Punkten ansetzen. Der Herausforderung der ISO 14001 soll dadurch begegnet werden, daß einerseits in organisatorischen Fragen eine Annäherung gesucht und andererseits das Öko-Audit als Auszeichnung für ökologische Höchstleistungen von der ISO-Norm abgesetzt wird. Um das Öko-Audit für die Unternehmen attraktiver zu machen, will man insbesondere auf die verstärkte Information der Öffentlichkeit und Vollzugserleichterungen für teilnehmende Unternehmen setzen.