

V.

Horizontale Gesetzgebung: Instrumente zur Umsetzung umweltpolitischer Ziele

V.1 Einführung

V.2 Öffentliche Beteiligung bei der umweltpolitischen Entscheidungsfindung

V.3 Umweltmaßnahmen zu Produktion, Planung und Management

V.4 Produktpolitik

V.1 Einführung

von *Stefan Scheuer*²⁰⁹

Die europäische Umweltpolitik basiert auf dem allgemeinen Ziel der EU, ein „*hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität*“ zu erreichen und die generellen umweltpolitischen Prinzipien *Integration der Umweltbelange in alle Politikfelder, Vorsorge, Vorbeugung, Umweltbeeinträchtigung mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen und das Verursacherprinzip*.²¹⁰ In Kapitel IV dieses Handbuchs sind verschiedene quantitative und qualitative Ziele für Luft, Naturschutz und Wasserschutz aufgeführt, die den „*hohen Schutzgrad*“ spezifizieren und anwendbar gestalten. Ziele für den Bodenschutz fehlen jedoch noch immer und werden in der Luft-, Wasser-, Natur- und Abfallgesetzgebung nur wenig berücksichtigt. Darüber hinaus wurden zur Umsetzung der allgemeinen Prinzipien spezifische Ziele und Kontrollmechanismen eingeführt. Diese beinhalten bestimmte Ziele und Standards für die Umweltmedien (Luft, Wasser etc.), sektorspezifische Emissionskontrollen – insbesondere für Luft- und Wasserverschmutzung, sowie Managementvorschriften – insbesondere für die Abfallbewirtschaftung. Diese werden in Kapitel IV erläutert.

Das anhaltende Wirtschaftswachstum und der steigende Lebensstandard, den die EU in den vergangenen 50 Jahren erlebt hat, hat zu den allseits bekannten umweltpolitischen Problemen geführt. Die Emission von Treibhausgasen und anderen Luftschadstoffen steigt nach wie vor. Zudem wird die EU aller Voraussicht nach ihre Kyoto-Ziele bzw. andere Vereinbarungen zur Luftqualität nur schwer oder gar nicht einhalten können. Gleichzeitig ist die Artenvielfalt und die Nahrungskette durch immer stärkere Fragmentierung von Lebensräumen, gefährliche Chemikalien, mangelhafte Landnutzungsplanung und ineffizienten Schutz von Wasserwegen und Meeren bedroht. Zudem wachsen Probleme bei der Entsorgung kommunaler Abfälle, deren Umfang um ca. 3% jedes Jahr steigt. Der Globale Materialaufwand (GMA, Total Material Requirement – TMA) in der EU liegt bei ungefähr 50 t pro Kopf, von denen 88% aus nicht erneuerbaren Ressourcen kommen und ein Drittel aus Importen von Nicht-EU-Ländern besteht (*Bringezu, Moll und Schütz 2003*).

Daher hat trotz einer umfangreichen Umweltgesetzgebung die EU keines der grundlegenden umweltpolitischen Ziele erreicht. Das liegt zu großen Teilen am Versagen der Mitgliedstaaten, rechtzeitig die richtigen Maßnahmen zu ergreifen, aber auch daran, dass die EU Maßnahmen unterstützt, die umweltpolitischen Zielen zuwiderlaufen. Die „Umweltmanagement“-Prinzipien – vor allem das im EU-Vertrag stipulierte Integrationsprinzip – wurden im Wesentlichen nicht angewandt. Das Wirtschaftswachstum basierend auf steigendem Verbrauch von Materialien und natürlichen Ressourcen hebt umweltpolitische Effizienzgewinne in allen Bereichen auf bzw. übersteigt diese.

Umweltpolitische Maßnahmen konzentrieren sich daher zunehmend auf die Festlegung allgemeiner umweltpolitischer Standards für Produkte, Produktion, Planung und Management, die auf viele Produkte und Branchen anwendbar sind. Daher können sie als horizontale umweltpolitische Instrumente bezeichnet werden. Einige folgen marktorientierten Ansätzen, wie Emissionshandel oder Umwelthaftung, andere verlangen allgemeine Genehmigungen für die Produktion oder die Produkte, wie die IVU-Richtlinie oder die Richtlinie über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln. Einige sind freiwillig, wie das EU-Ökosiegel „Blume“, andere sind verbindlich für Planungsprozesse, wie die strategische Umweltverträglichkeitsprüfung.

Generell ist diese Entwicklung zu begrüßen, aber i) ist sie noch längst nicht abgeschlossen und ii) lässt sie Zweifel aufkommen über die Gewaltenteilung innerhalb der EU und die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips. Das stärkste „horizontale Instrument“ ist die Steuer- und Subventionspolitik, die, wenn sie tatsächlich die Ressource Arbeit verbilligt und gleichzeitig die Nutzung natürlicher Ressourcen

²⁰⁹ Politischer Direktor, Europäisches Umweltbüro

²¹⁰ EG-Vertrag, Artikel 2, 6 und 174

verteuert, Wirtschaftswachstum, Wohlstand und Umweltschutz fördern könnte (Jørgensen 2003). EU weite Steuern oder Abgaben können jedoch nur einstimmig beschlossen werden. Bis heute existieren keine EU-weit harmonisierten Ökosteuern oder -abgaben auf der Basis von Umweltzielen. Zwar gibt es in Einzelfällen umweltrelevante Vorgaben für Mindest-Steuersätze, die für internen Marktzwecke eingeführt wurden (bspw. Besteuerung von Kraftstoffen)²¹¹, aber dies sind Ausnahmen.

Das durch den EU-Vertrag eingeführte Subsidiaritätsprinzip schlägt vor, dass die EU nur dann tätig wird, wenn die Mitgliedstaaten die EU-Ziele verfehlen, und dass Entscheidungen so nahe wie möglich auf Ebene der Bürgerinnen und Bürger getroffen werden. Da ein Großteil der „horizontalen Instrumente“ direkt die kleinste - lokale - Entscheidungsebene anspricht, gibt es zahlreiche Komplikationen, die den nationalen Widerstand gegen die wahrgenommene Brüsseler „bürokratische Überregulierung“ verstärken. Nichtsdestotrotz haben die Mitgliedstaaten offensichtlich ihre Ziele nicht erreicht, sodass sie entweder stärkere Anstrengungen unternehmen oder eine Einmischung aus Brüssel akzeptieren müssen. Ökologische Qualitätsstandards können nicht zurückgezogen werden, nur weil man sie nicht erreicht! Zuvor muss bewiesen sein, dass alle nur möglichen Anstrengungen unternommen wurden.

Die folgenden Kapitel beschäftigen sich mit ausgewählten „horizontalen Instrumenten“, beurteilen ihre Stärken und Schwächen und machen Vorschläge, wie diese Instrumente optimal angewendet bzw. die Umweltziele erreicht werden können. Es wurde besonderes auf notwendige Querverweise geachtet sowie auf die Verbindung zu den ökologischen Zielen, die in Kapitel IV beschrieben sind. Um den Zugang zu den verschiedenen „horizontalen Instrumenten“ zu erleichtern, sind sie in zwei Kategorien unterteilt: i) Maßnahmen für Produktion, Planung und Management und ii) Produktpolitik.

Das Kapitel beginnt mit dem wichtigsten Instrument – Öffentliche Beteiligung an der umweltpolitischen Entscheidungsfindung. Obwohl es speziell um Umwelt geht, sind die drei Säulen der Partizipation - öffentliche Beteiligung, Zugang zu Information sowie Zugang zu Gerichten – Teil eines größeren Rahmens. Sie unterstützen die Gründungsprinzipien der EU: Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit.

BIBLIOGRAPHIE UND WEITERFÜHRENDE LITERATUR

Bringezu, S. und Schütz, H. (2003): Zero Study: Resource Use in European Countries - An estimate of materials and waste streams in the Community, including imports and exports using the instrument of material flow analysis. März 2003.

Jørgensen, C.E. (2003): Environmental Fiscal Reform: Perspectives for Progress in the European Union. EEB, Juni 2003.

²¹¹ Anmerkung: Es gibt keine Steuern auf Brennstoffe als solche, lediglich eine harmonisierte Palette für Steuern auf Brennstoffe. Es obliegt nach wie vor allein den Mitgliedstaaten zu entscheiden, ob sie solche Steuern einführen möchten oder nicht.