

Die Umweltpolitik der EG im Spannungsfeld zwischen Harmonisierungszwang und Subsidiaritätsprinzip

Hans-A. Wegner*

Mit Maastricht ist auch die Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft ins Gerede gekommen. Das überrascht nicht. Denn der Anlaß hierfür, nämlich der Antagonismus zwischen den Harmonisierungsmaßnahmen der EG einerseits und der Einforderung des Subsidiaritätsprinzips durch die deutschen Länder andererseits, ist praktisch so alt wie die europäische Umweltpolitik.

Zuständigkeiten – Entwicklung einer EG-gemeinsamen Umweltpolitik

Hier ist zunächst festzuhalten, daß eine Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft für die Umweltpolitik in den Gründungsverträgen von 1957 nicht vorgesehen war. Auf die zunehmend bewußt werdende Umweltbelastung reagierten daher die Mitgliedstaaten anfänglich mit unterschiedlich wirkenden einzelstaatlichen Maßnahmen. Bald stellte sich jedoch heraus, daß Umweltbelastungen als vielfach grenzüberschreitende Probleme durch nationale Politik allein nicht wirksam bekämpft werden können. Da sich außerdem die umweltpolitischen Maßnahmen und die umweltrelevanten Produktnormen der Mitgliedstaaten zunehmend als Handelshemmnisse erwiesen und somit den wirtschaftspolitischen Zielen der Gemeinschaft zuwiderliefen, wurde der Ruf nach gemeinschaftlichem umweltpolitischen Handeln laut.

Umweltpolitisches Aktionsprogramm

So kam es, daß unter dem Eindruck der ersten Umweltkonferenz der Vereinten Nationen im Jahr 1972, der im Juni 1992 in Rio de Janeiro die zweite Umweltkonferenz gefolgt ist, die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten die Kommission aufforderten, ein umweltpolitisches Aktionsprogramm mit genauem Zeitplan auszuarbeiten. Damit war klagelöst, daß die Mitgliedstaaten auch den Umweltschutz als eine Aufgabe der Gemeinschaft ansahen. Die formale Rechtfertigung für diese neue Zuständigkeit fand sich in einer dynamischen Auslegung des EWG-Vertrages, wonach sich der in der Präambel niedergelegte Vorsatz, eine stetige Verbesserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen innerhalb der Gemeinschaft anzustreben, nur unter Berücksichtigung eines wirksamen Umweltschutzes verwirklichen läßt.

Die grundsätzliche Notwendigkeit und Legitimität gemeinschaftlicher Umweltpolitik war somit zu Beginn der 70er Jahre anerkannt und wurde auch vom Europäischen Gerichtshof bestätigt. In

der Zeit von 1973 bis 1987 wurden 4 mehrjährige Aktionsprogramme für den Umweltschutz vom Rat verabschiedet. Über das 5. Umweltaktionsprogramm hat der Rat im Dezember 1992 beschlossen. Diesen Programmen kommt zwar keine Rechtswirkung zu, sie haben aber dazu beigetragen, daß mit etwa 200 verbindlichen Rechtsakten ein europäisches Umweltrecht entstanden ist, das sich wie ein eng geknüpft Netz meist in Gestalt von Richtlinien über das nationale Umweltrecht der Mitgliedstaaten legt.

Die Gemeinschaftsregelungen betreffen vor allem die Bereiche Gewässerschutz, Luftreinhaltung, Chemikalien, Gentechnik, Schutz der Pflanzen- und Tierwelt, Lärmbekämpfung und Abfallentsorgung. Nach den Erfahrungen mit den Dioxinfässern von Seveso, die quer durch Europa geschickt wurden, erließ die Gemeinschaft beispielsweise 1982 eine Richtlinie über die Gefahren schwerer Unfälle bei bestimmten Industrietätigkeiten und 1984 eine Richtlinie über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle. Wer denkt außerdem bei der Benutzung eines Rasenmähers daran, daß auch dieser Lebensbereich in Form von Lärmgrenzwerten durch EG-Recht geregelt ist.

Einheitliche Europäische Akte (1.7.1987)

Mit der Änderung der Gründungsverträge von Rom durch die Einheitliche Europäische Akte, die am 1. Juli 1987 in Kraft getreten ist, erhielt die Gemeinschaft schließlich eine ausdrückliche umweltpolitische Kompetenz. Es gehört nun auch vertraglich zu ihren Aufgaben, die Umwelt zu erhalten und zu schützen, zum Schutz der menschlichen Gesundheit beizutragen sowie eine umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen zu gewährleisten.

Leitlinien

Festgeschrieben wurden außerdem die längst praktizierten Leitlinien gemeinsamer Umweltpolitik, nämlich der Grundsatz des *vorbeugenden Umweltschutzes*, das *Verursacherprinzip* und der Grundsatz vorrangiger Korrektur von Umweltbeeinträchtigungen *an der Quelle*.

Umweltschutz ist Querschnittsaufgabe

Neu ist die vertragliche Festlegung, daß die Erfordernisse des Umweltschutzes bei allen anderen politischen Maßnahmen berücksichtigt werden müssen. Damit wurde der Tatsache Rechnung getragen, daß der Umweltschutz eine Querschnittsaufgabe ist, die in andere Politikbereiche, wie die Agrarpolitik, die Verkehrspolitik oder die Energiepolitik hineinreicht.

* Vortrag beim ANL-Seminar am 18./19. Mai 1993 in Eching „Europa – von Bayern aus gesehen! Was bringt Europa derzeit und künftig für den Naturschutz?“

Einstimmigkeitsprinzip

Gleichsam als Bremse gegen eine zu fortschrittliche Umweltpolitik wurde allerdings am Einstimmigkeitsprinzip festgehalten, wodurch in der Tat auch eine zu forsche Gangart, wie schon bisher, verhindert werden konnte.

Bewertung

Eine Bewertung der bisherigen Umweltpolitik der Gemeinschaft und ihrer Auswirkungen auf die Bundesrepublik Deutschland muß aus heutiger Sicht zwiespältig ausfallen.

Auf der einen Seite hat die deutsche Umweltpolitik sicherlich wichtige Denkanstöße von der Gemeinschaft erhalten. Ich erinnere beispielhaft an die Vogelschutz-Richtlinie von 1979, die Trinkwasser-Richtlinie von 1980, oder die 1991 beschlossene Nitrat-Richtlinie, mit welcher der zunehmenden Grundwasserverschmutzung durch landwirtschaftliche Bewirtschaftungsmethoden entgegengewirkt werden soll.

Globale Umweltprobleme

Unbestritten ist auch, daß globale Umweltprobleme wie die drohende Zerstörung der Ozonschicht oder der Treibhauseffekt nur durch gemeinsame Maßnahmen wirksam bewältigt werden können. Auf der anderen Seite stellt sich die Frage, ob sich aus dem Gemeinschaftsrecht nicht eher Sperrwirkungen und Hindernisse für umweltpolitische Fortschritte bei uns ergeben.

Kritikpunkte

Hauptkritikpunkt ist hierbei, daß die Harmonisierungsmaßnahmen der EG eine fortschrittliche nationale Umweltpolitik bei uns behindern und wegen der Neigung der EG, eher Unwesentliches bis ins letzte Detail zu regeln, Ergebnisse herauskommen, die manchmal schon kurios anmuten. Der Entwurf einer Richtlinie zur Festlegung von Mindestnormen zur Haltung von Tieren in Zoos, der wegen artenschutzrechtlicher Aspekte auch den Umweltbereich tangiert, ist ein Beispiel für ein solches Kuriosum, bei dem sich in der Tat die Frage nach der Notwendigkeit einer Gemeinschaftsregelung geradezu aufdrängt.

Welche Hindernisse im übrigen das Gemeinschaftsrecht für umweltpolitische Fortschritte bei uns zu errichten vermag, ist vor allem bei dem zähen Ringen um den Drei-Wege-Katalysator deutlich geworden, als mit dem Luxemburger Kompromiß von 1985 die europaweite Einführung der Katalysatortechnik bei Kraftfahrzeugen und des dazu benötigten bleifreien Benzins mit der Folge blockiert wurde, daß erst ab Mitte 1993 – also mit einer Verzögerung von rd. 8 Jahren – alle neu zugelassenen Pkw Schadstoffgrenzwerte einhalten müssen, die nur mit dem Drei-Wege-Katalysator erreicht werden können.

Damit war für weitergehende Maßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland Mitte der 80er Jahre der Weg versperrt. Der Bundesregierung und dem Bundesgesetzgeber verblieb nur die Möglichkeit, durch steuerliche Fördermaßnahmen, die auf EG-Ebene zunächst heftig umstritten waren, einen Anreiz für den Kauf schadstoffarmer Pkw zu geben.

Dieser Fall ist exemplarisch für den ständigen Widerspruch in der Gemeinschaft zwischen den umweltpolitischen Notwendigkeiten einerseits und den wirtschaftlichen Zwängen andererseits, der letztlich zu einer Harmonisierung auf niedrigem Niveau führt. Außerdem macht er deutlich, daß innerhalb der Gemeinschaft ein auffälliges umweltpolitisches Bewußtseins- und Regelungsgefälle besteht.

Die Bundesrepublik Deutschland gehört zu denjenigen Mitgliedstaaten, die seit dem Beginn der 70er Jahre eine eigenständige Umweltpolitik und ein umfangreiches umweltrechtliches Regelwerk geschaffen haben. Im Vergleich zu den umweltrechtlichen Anforderungen bei uns stellen Rechtsakte der EG häufig geringere Anforderungen in zeitlicher, inhaltlicher oder finanzieller Sicht.

Rückschritte

So wurden beispielsweise bei uns im Vollzug der Großfeuerungsanlagen-Verordnung von 1983 zur Rauchgasreinigung von Heizkraftwerken rd. 10 Mrd. DM investiert. Demgegenüber beziehen sich die Reduktionsziele der Großfeuerungsanlagen-Richtlinie von 1988 in ihrer Endstufe auf das Jahr 2003 mit der Folge, daß die deutsche Wirtschaft im europäischen Wettbewerb zumindest auf mittlerer Sicht höhere Lasten zu tragen haben wird. Auch der zur Zeit von der Kommission beratene Entwurf einer Verpackungsrichtlinie bedeutet beispielsweise bei der Festlegung von Mehrwegquoten einen Rückschritt gegenüber den Regelungen der deutschen Verpackungsverordnung.

Die meisten anderen Mitgliedstaaten befinden sich in keiner vergleichbaren Lage. Ihre Situation ist dadurch gekennzeichnet, daß sie bisher keine eigene nationale Umweltpolitik entwickelt haben und deshalb keine nationalen Umweltregelungen besitzen, die in Konflikt mit EG-Umweltrecht geraten können. Ihre Umweltpolitik ergibt sich deshalb nicht aus einer Vorreiterrolle gegenüber der Gemeinschaft sondern umgekehrt lediglich als Reaktion auf die umweltrechtlichen Vorgaben der EG.

Diese Zustandsbeschreibung trifft nach Mitteilung der Kommission immerhin auf mindest 7 der insgesamt 12 Mitgliedstaaten zu; selbst Großbritannien ist erst seit kurzer Zeit dabei, das nationale Umweltrecht zu kodifizieren.

Hieran wird sich in absehbarer Zeit nicht viel ändern. Deshalb werden wir auch in der nächsten Zukunft mit Harmonisierungsmaßnahmen der Gemeinschaft leben müssen, die unseren Standard in vielen Fällen nicht erreichen. Das Pochen auf die Vertragsverpflichtung zur Einhaltung eines hohen Umweltschutzniveaus nach Art. 100a Abs. 3 des EWG-Vertrages wird in diesen Fällen nicht weiterhelfen, weil es sich für die Mehrheit der Mitgliedstaaten aus den dargelegten Gründen meistens auch dann um ein hohes Niveau handelt, wenn das unsere unterschritten wird.

Verfahrensrechtliche Regelungen

Weil es der EG – wie ausgeführt – wegen der wirtschaftlichen Zwänge und der unterschiedlichen Ausgangslage in den Mitgliedstaaten so schwer fällt oder manchmal schlichtweg unmög-

lich ist, verbindliche Standards für die verschiedenen Umweltmedien auf hohem Niveau festzulegen – beispielsweise fehlt bis heute ein EG-weites Regelwerk wie die TA Luft –, ist sie zunehmend dazu übergegangen, verfahrensrechtliche Regelungen zu erlassen.

Dies widerspricht in krasser Weise dem Subsidiaritätsprinzip; der Bundesrat hat diese Vorgehensweise auch immer wieder kritisiert. Aber im Gegensatz zu den Versuchen, materielle Anforderungen festzulegen, die auf schärfsten Widerstand aus den Reihen der Mitgliedstaaten gestoßen sind, treffen Kommission und Rat bei verfahrensrechtlichen Regelungen in der Mehrheit der Mitgliedstaaten auf keine ernsthaften Bedenken. Kein Wunder, wenn diese Mitgliedstaaten keine konkurrierenden nationalen Vorschriften haben und vielfach nicht einmal eine Umweltverwaltung nach unserem Verständnis existiert. Und so gehen dann Kommission und Rat den Weg des geringsten Widerstandes.

IPC-Direktive

Auf diese Art und Weise sind die Umweltverträglichkeitsrichtlinie von 1985 und die Umweltinformationsrichtlinie von 1990 entstanden. Der Entwurf einer Richtlinie über ein EG-weites Zulassungsverfahren für bestimmte Industrieanlagen, die sog. IPC-Direktive – entfernt vergleichbar mit unserem immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren – ist auf dem gleichen Wege dahin, sollte dieser Entwurf nicht noch in letzter Minute gestoppt werden können.

Die sog. **IPC-Direktive** ist ein Musterbeispiel für einen **Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip**. Mit der Richtlinie sollen an sich die EG-rechtlichen Voraussetzungen für materielle Anforderungen an bestimmte Industrieanlagen geschaffen und das Vewaltungsverfahren für ihre Zulassung geregelt werden.

Der Entwurf zeichnet sich jedoch dadurch aus, daß sich keine konkreten materiellen Vorgaben für Anlagen und Standorte finden. Stattdessen wird mit nicht zu übersehender Freude am Detail das Zulassungsverfahren für Industrieanlagen geregelt. Selbst die verwaltungsinterne Zusammenarbeit und Koordinierung wird nicht vergessen, die nach deutschem Verwaltungsverständnis Gegenstand von Ministerialerlassen ist. Vorgesehen ist außerdem eine undifferenzierte umfassende und regelmäßige Überprüfung aller Genehmigungen nach Ablauf von 10 Jahren. Ein solches Vorgehen hindert nicht nur das Setzen vernünftiger und angesichts finanzieller und personeller Kapazitäten auch das Setzen nötiger Prioritäten bei der Genehmigungsüberprüfung. Es ist außerdem ein Verwaltungsaufwand zu gewärtigen, der den aller laufenden Genehmigungsverfahren weit übersteigen wird. Daß dadurch die von der Genehmigung vermittelte Investitionssicherheit leidet, ergibt sich zwangsläufig. Außerdem werden sämtliche Bemühungen, zu einer Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren zu gelangen, auf den Kopf gestellt.

Vollends auf den Kopf gestellt wird das Subsidiaritätsprinzip, wenn Kommissar Van Miert auf eine schriftliche Kritik von Staatsminister Dr. Gau-

weiler den Verzicht auf die Festlegung gemeinschaftsweiter materieller Umweltstandards mit dem Subsidiaritätsgedanken begründet. Gerade die unterschiedlichen Umweltschutzanforderungen und nicht in erster Linie die Verfahren sind es doch, die immer wieder die Klage der Wettbewerbsverzerrung auslösen. Außerdem zeigt die Reaktion des Kommissars sehr deutlich, was wir schon immer vermutet haben, daß nämlich die Vertreter der EG mit dem Subsidiaritätsprinzip eigentlich gar nichts rechtes anfangen können. In ihren Augen ist dieses Prinzip, zu dem sie sich zwangsweise und aus politischen Gründen immer wieder bekennen müssen, letztlich nur eine deutsche Marotte oder eine Art Wolperdinger.

Unterschiedliche Umweltstandards – Beispiele

Was die unterschiedlichen Umweltstandards in den Mitgliedstaaten betrifft, die auch eine IPC-Direktive nicht abbauen wird, so sind die Fakten offenkundig.

→ Gewässerbelastung

Beispielsweise beträgt der Anschlußgrad an die öffentliche Abwasserbeseitigung in der Bundesrepublik Deutschland, bezogen auf die alten Bundesländer, rund 90 %, in Spanien und Italien rund 30 % und in Portugal schließlich gerade 15 %. Brüssel, die Hauptstadt Europas, hat einen Anschlußgrad von Null, weil bis heute eine Kläranlage fehlt. Auch Florenz hat keine Kläranlage; sämtliche Abwässer werden ungefiltert in den Arno als Vorfluter eingeleitet. Daß schließlich auch Mailand keine Kläranlage besitzt, dürfte spätestens seit der Algenpest in der Adria bekannt sein.

Diese Unterschiede schlagen sich in der Gewässerbelastung deutlich nieder. Während z.B. die Bleibelastung der Donau am Jochenstein in Bayern nur 2,6 Mikrogramm pro Liter beträgt, liegen die entsprechenden Wert für den Guadalquivir in Spanien bei 28 Mikrogramm pro Liter und für die Seine sogar bei 40 Mikrogramm pro Liter; das ist das 10-15fache der bayerischen Werte.

→ Abfallentsorgung

Was für die Gewässerbelastung gilt, trifft vergleichbar auch auf die Abfallentsorgungsinfrastuktur in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten zu. Vor allem in Griechenland und Portugal wandern Abfälle wegen fehlender Entsorgungsanlagen immer noch auf wilde Deponien.

Der zu Beginn dieses Jahres wirksam gewordene Binnenmarkt und die damit garantierte Niederlassungsfreiheit kann so gesehen durchaus zu einem Umweltdumping führen, nämlich zu einer Abwanderung der Wirtschaft in solche Gebiete der Gemeinschaft, in denen die Umweltgesetzgebung nicht gleichermaßen ausgeprägt ist wie bei uns. Die Sinnhaftigkeit unserer strengen Anforderungen ist vor diesem Hintergrund unserer heimischen Wirtschaft, die sich dem europaweiten Wettbewerb stellen muß, begreiflicherweise nur schwer zu vermitteln.

Vertragsverletzungsverfahren

Dieses strenge, geschlossene Regelwerk, das im Gegensatz zur Praxis anderer Mitgliedstaaten

auch durchgesetzt wird, schützt uns gleichwohl nicht davor, von der Kommission meistens aus formalistischen Gründen mit Vertragsverletzungsverfahren überzogen zu werden. Der Europäische Gerichtshof hat die Bundesrepublik Deutschland z.B. mehrmals verurteilt, weil die TA Luft nur eine Allgemeine Verwaltungsvorschrift und keine formelle Rechtsnorm ist. Die tatsächliche Verbesserung der Luftqualität, die mit eben diesem Regelwerk erreicht werden konnte, hat in diesen Verfahren keine Rolle gespielt.

Zweifel

Ob der in Maastricht beschlossene Übergang vom bisherigen Einstimmigkeitsprinzip zur grundsätzlichen Mehrheitsentscheidung im Rat eine aktivere Umweltpolitik der Gemeinschaft ermöglicht, kann nicht mit Sicherheit vorhergesagt werden. Aus meiner Sicht sind eher Zweifel angebracht angesichts des sich im gemeinsamen Binnenmarkt verstärkenden Wettbewerbs. Dieser könnte einige Mitgliedstaaten durchaus veranlassen, noch stärker als bisher den Umweltschutz als Standortargument ins Feld zu führen und deshalb auf Gemeinschaftsebene gegen strengere Umweltstandards zu votieren. Immerhin reichen bei Mehrheitsentscheidungen bereits 23 der insgesamt 76 Stimmen im Rat für eine Sperrminorität. Das bedeutet, daß beispielsweise ein großer Mitgliedstaat wie Großbritannien oder Frankreich gemeinsam mit Portugal und Spanien strengere Umweltnormen verhindern kann.

Auch die in Maastricht beschlossene befristete Ausnahmeklausel für die Umsetzung von EG-Umweltrecht in den wirtschaftlich schwächeren Mitgliedstaaten Spanien, Portugal, Griechenland und Irland wird eher dazu angetan sein, daß in wesentlich stärkerem Maße als bisher versucht wird, Ausnahmen bei Umweltrichtlinien durchzusetzen. Auch dadurch wird das bestehende Umweltgefälle in der Gemeinschaft eher noch verstärkt. Durch den Binnenmarkt können außerdem die nationalen Umweltstandards unter Druck geraten. So besteht bei uns seit Anfang 1991 ein Anwendungsverbot für atrazinhaltige Pflanzenschutzmittel wegen ihrer grundwasserschädlichen Eigenschaften. Wenn es nicht gelingt, ein EG-weites Verbot dieser Pflanzenschutzmittel durchzusetzen, kann durchaus der Fall eintreten, daß diese Mittel bei uns wieder zugelassen werden müssen.

Das gleiche Problem stellt sich bei der Bestrahlung von Lebensmitteln zu Konservierungszwecken, die vor allem in Holland, Frankreich und Italien praktiziert wird, bei uns aber nicht zugelassen ist. Ein EG-weites Verbot ist nicht in Sicht. Eher

ist zu erwarten, daß mit dem gemeinsamen Binnenmarkt auch bei uns bestrahlte Lebensmittel auf den Markt kommen und es nur noch darum geht, ob sie gekennzeichnet werden können oder EG-Recht dies verbietet.

Schluß

Niemand bezweifelt, daß eine Umweltpolitik der EG notwendig ist. Sie ist sogar wichtiger als je zuvor, denn das globale Ausmaß der drohenden Zerstörung unserer Lebensgrundlagen macht ein schnelles und wirksames Handeln auf allen Ebenen unerlässlich. Aber es muß die richtige Umweltpolitik sein. Das heißt:

1. Die EG darf keine **Verfahrensregelungen** erlassen. Dies ist Angelegenheit der Mitgliedstaaten. Bei uns müssen sie, wie das Grundgesetz es vorsieht, auf der unteren Ebene getroffen werden, die aufgrund ihrer Sach- und Bürgernähe zu einer den konkreten Verhältnissen angemessenen Lösung findet.
2. Die EG muß die Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten respektieren, die auf den **unterschiedlichen naturräumlichen und strukturellen Gegebenheiten** beruhen; sie muß erkennen, daß es für Umweltprobleme keine Einheits-Patentlösungen gibt, die von Kopenhagen bis Palermo Geltung beanspruchen können.
3. Solange das Umweltschutzniveau in den einzelnen Mitgliedstaaten so weit auseinanderklafft, muß die EG die **umweltpolitische Vorreiterrolle der weiterentwickelten Mitgliedstaaten** akzeptieren; auch auf Kosten des Primats des Binnenmarktes. Das Gelingen der europäischen Integration wird langfristig viel mehr von der Erhaltung unserer natürlichen Lebensgrundlagen abhängen als vom freien Warenverkehr.

Noch immer scheint den Verantwortlichen in Brüssel nicht klar zu sein, daß sich die europäische Integration als Postulat totläuft, wenn sie den Menschen nicht mehr vermittelt werden kann. Die Kritik am gegenwärtigen Erscheinungsbild der EG ist daher keine Ablehnung der Idee Europa, sondern sollte als Beitrag zu ihrer Therapie verstanden werden.

Anschrift des Verfassers:

Ltd. Ministerialrat Hans-A. Wegner
Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung
und Umweltfragen – Ref. 32
Postfach 81 01 40
D-81901 München

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Berichte der Bayerischen Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege \(ANL\)](#)

Jahr/Year: 1993

Band/Volume: [17_1993](#)

Autor(en)/Author(s): Wegner Hans-A.

Artikel/Article: [Die Umweltpolitik der EG im Spannungsfeld zwischen Harmonisierungszwang und Subsidiaritätsprinzip 97-100](#)