



Institute for International and
European Environmental Policy

Institut für Internationale und
Europäische Umweltpolitik

Ergebnisse des "Cardiff-Prozesses" – Bewertung des Zwischenstands zu Verkehr, Landwirtschaft, Energie und Industrie sowie Anderer Sektoren und Biodiversität

**Bericht an das Umweltbundesamt und das
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit**

GZ: Z 1.6 – 90 260-19/1 | FKZ: 299 19 120

R. Andreas Kraemer

Mit Beiträgen von

**Uwe Büsgen, Keya Choudhury, Anneke Klasing, Anne-Gabrielle Mazurek
Stefanie Pfahl und Dennis Tänzler**

**Ecologic, Pfalzburger Str. 43-44, 10717 Berlin, Deutschland
Tel. +49 30 86880-0; Fax: +49 30 86880-100; Kraemer@Ecologic.de**

Inhalt

	Seite
1 Zusammenfassung	4
1.1 Gesamtbewertung der Ergebnisse des Cardiff-Prozesses	4
1.2 Institutionalisierung und Analyse des Prozesses	7
1.3 Schlussfolgerungen und künftige Anforderungen	8
1.4 Institutionelle Stärkung und Koordination: "Artikel 6-Ausschuss"	9
2 Einführung	11
2.1 Hintergrund	11
2.2 Veranlassung	12
2.3 Vorgehen	12
2.4 Berichtsstruktur	14
3 Überblick über den Stand der Cardiff-Strategien	15
3.1 Erläuterungen zur Entwicklung des Cardiff-Prozesses	15
3.2 Tabellarische Zusammenfassung der Ergebnisse des Cardiff-Prozesses	19
3.2.1 "Erste Gruppe" (Cardiff): Verkehr, Energie, Landwirtschaft	19
3.2.2 "Zweite Gruppe" (Wien): Entwicklungspolitik, Binnenmarkt, Industrie	20
3.2.3 "Dritte Gruppe" (Köln): Allgemeine Angelegenheiten, Ecofin, Fischerei	21
3.2.4 Allgemeine und übergreifende Berichte, Indikatoren	22
4 Zusammenfassung der einzelnen Cardiff-Ergebnisse	23
4.1 Ergebnisse der "ersten Gruppe"	23
4.1.1 Verkehrspolitik	23
4.1.2 Energiepolitik	26
4.1.3 Landwirtschaftspolitik	27
4.2 Ergebnisse der "zweiten Gruppe"	30
4.2.1 Entwicklungspolitik	30
4.2.2 Binnenmarkt	32
4.2.3 Industrie	34
4.3 Ergebnisse der "dritten Gruppe" im Überblick	35
4.3.1 Allgemeine Angelegenheiten	35
4.3.2 Wirtschaft und Finanzen (Ecofin) und multilaterale Überwachung	35
4.3.3 Fischerei	38
5 Biodiversität in den bestehenden Cardiff-Strategien	40
5.1 Vorbemerkungen	40
5.2 Biologische Vielfalt im Cardiff-Prozess	41
6 Vergleichende Bewertung der sektoralen Cardiff-Strategien	43
6.1 Umweltprobleme, Tendenzen und bestehende Politikansätze	43
6.1.1 Tabelle: Problembewusstsein der Sektoren im Vergleich	44
6.1.2 Bewertung des Problembewusstseins der Sektoren	44
6.2 Zielvorgaben und Handlungsziele	45
6.2.1 Tabelle: Zielvorgaben der Sektoren im Vergleich	46
6.2.2 Bewertung der Zielsetzung in den Sektoren	47

6.3	Aktivitäten, Maßnahmen und Akteure	48
6.3.1	Tabelle: Maßnahmenpläne der Sektoren im Vergleich	49
6.3.2	Bewertung der Maßnahmenpläne und Aufgabenzuweisung	50
6.4	Entwicklung von Indikatoren zur Integration von Umwelt	51
6.4.1	Tabelle: Stand der Indikatorenentwicklung der Sektoren im Vergleich	51
6.4.2	Bewertung der Indikatorenentwicklung in den einzelnen Sektoren	52
6.5	Zeitpläne, Erfolgskontrolle und Strategieanpassung	53
6.5.1	Tabelle: Zeitpläne und geplante Follow-ups der Sektoren im Vergleich	54
6.5.2	Bewertung der Zeitpläne und Follow-ups	55
6.6	Verbindlichkeit und Stabilisierung des Strategieprozesses	56
6.6.1	Rechtliche und politische Verbindlichkeit	56
6.6.2	Kontinuität und Institutionalisierung	58
7	Synthese, Gesamtbewertung und Schlussfolgerungen	60
7.1	Synthese der Ergebnisse	60
7.1.1	Unterschiedlichkeit der Cardiff-Berichte und Strategien	60
7.1.2	Tabelle: Gesamtbewertung im systematischen Überblick	61
7.2	Analyse des Prozesses: Zusammenfassung der Ergebnisse	63
7.3	Schlussfolgerungen und künftige Anforderungen	64
8	Optionen und Anregungen	67
8.1	Fortsetzung und Verbesserung der begonnenen Strategien	67
8.2	Dialog zwischen den Ressorts und Ratsformationen verbessern	68
8.3	Querschnittsstrategien für ratsformationsübergreifende Probleme	69
8.4	Umsetzung des Cardiff-Prozesses in den Mitgliedstaaten	70
8.5	Institutionelle Stärkung und Koordination: "Artikel 6-Ausschuss"	71
9	Bibliographie: Dokumente der europäischen Institutionen	74

1 Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht analysiert und bewertet die bis Ende 2000 erreichten Ergebnisse des "Cardiff-Prozesses". Er wurde von Ecologic im Rahmen des Forschungs- und Entwicklungsvorhabens "Fortentwicklung der EU-Umweltpolitik – Elemente für eine Nachhaltigkeitsstrategie für die Jahre 2000-2010 unter besonderer Berücksichtigung der Integration von Umwelterfordernissen in die anderen Gemeinschaftspolitiken" (UBA FKZ 299 191 20) erstellt. Die Analyse und Bewertung ist als vorläufig zu betrachten, da die Entwicklung der Cardiff-Strategien noch im Gange ist.

Auf Beschluss des Europäischen Rates in Cardiff im Juni 1998 wurde unter britischer Präsidentschaft ein Prozess in Gang gesetzt, in dessen Rahmen verschiedene Formationen des Ministerrates jeweils eigene Strategien zur Berücksichtigung der Erfordernisse des Umweltschutzes in ihrem Tätigkeitsbereich erarbeiten. Damit sollten die Voraussetzungen für die Erfüllung der Verpflichtung aus Artikel 6 des EG-Vertrages zur Berücksichtigung der Erfordernisse des Umweltschutzes in allen Politikbereichen geschaffen werden. Der Ministerrat, und damit die einzelnen Ratsformationen, wurde gebeten, die Arbeiten an der Entwicklung von Integrationsstrategien zum Abschluss zu bringen und dem Europäischen Rat im Juni 2001 in Göteborg unter schwedischer Präsidentschaft umfassende Strategien vorzulegen.

Für Inhalt und Struktur der Cardiff-Strategien gibt es informelle Vorgaben, die unter finnischer Präsidentschaft vom Rat erarbeitet wurden. Danach sollen die Integrationsstrategien Umweltprobleme, Tendenzen und bestehende Politiken; Zielvorgaben und Handlungsziele; Aktivitäten, Maßnahmen, Akteure und Betroffene; Fristen und Zeitplan für Maßnahmenumsetzung; Indikatoren; Erfolgskontrolle und Strategieanpassung berücksichtigen.

Der Cardiff-Prozess besteht faktisch aus mehreren Teilprozessen, die untereinander zwar ähnlich sind, aber – gewissermaßen wie ein Kanon mit mehreren Stimmen – zeitversetzt ablaufen. Unter britischer Präsidentschaft forderte der Europäische Rat in Cardiff im Juni 1998 die Räte "Verkehr", "Energie" und "Landwirtschaft" auf, mit ihrer Strategieentwicklung zu beginnen. Eine zweite Gruppe von Ratsformationen wurde durch den Europäischen Rat von Wien im Dezember 1998 gebildet ("Entwicklung", "Binnenmarkt" und "Industrie"). Der Europäische Rat in Köln im Juni 1999 forderte dann den "Rat für Allgemeine Angelegenheiten", den "Ecofin-Rat" für wirtschaftliche und finanzielle Fragen und den Rat "Fischerei" auf, im Jahre 2000 jeweils einen Bericht über ihre Cardiff-Strategien vorzulegen. Im Oktober 1999 verabschiedete der Rat (Umwelt) Schlussfolgerungen über "Nachhaltige Entwicklung und Einbeziehung der Umweltbelange", in denen eine Reihe von Erfordernissen der Umweltpolitik und Anforderungen an die weitere Gestaltung des Cardiff-Prozesses formuliert sind.

1.1 Gesamtbewertung der Ergebnisse des Cardiff-Prozesses

Die Unterschiede zwischen den in den einzelnen Ratsformationen erreichten Ergebnissen und vorgelegten Dokumenten beziehen sich u.a. auf Vollständigkeit und thematische Breite; Vorhandensein, inhaltliche Ausrichtung und Anspruchsniveau der

formulierten Ziele; Detaillierungsgrad; Grad der Strategieentwicklung; Verstetigung und Institutionalisierung des Cardiff-Prozesses innerhalb der einzelnen Politiksektoren.

Ratsformation	Stufe	Kriterium	Bewertung
Verkehr	Strategie	Gesamtbewertung	Gut
	[11717/99]	Problembewusstsein Zielvorgaben Maßnahmenpläne Indikatorenentwicklung Zeitpläne & Follow-ups	Gut bis befriedigend Gut bis befriedigend Relativ gut Gut bis sehr gut Gut bis sehr gut
Energie	Strategie	Gesamtbewertung	Gut bis befriedigend
	[13773/99]	Problembewusstsein Zielvorgaben Maßnahmenpläne Indikatorenentwicklung Zeitpläne & Follow-ups	Befriedigend bis gut Gut bis befriedigend Relativ gut Befriedigend Gut bis sehr gut
Landwirtschaft	Strategie	Gesamtbewertung	Befriedigend
	[13078/99]	Problembewusstsein Zielvorgaben Maßnahmenpläne Indikatorenentwicklung Zeitpläne & Follow-ups	Befriedigend Befriedigend bis gut Ausreichend bis befriedigend Gut Ausreichend
Entwicklung	Bericht	Gesamtbewertung	Gut bis befriedigend
	[13644/99]	Problembewusstsein Zielvorgaben Maßnahmenpläne Indikatorenentwicklung Zeitpläne & Follow-ups	Befriedigend bis gut Gut Gut Gut bis befriedigend Befriedigend
Binnenmarkt	Bericht	Gesamtbewertung	Mangelhaft
	[13622/99]	Problembewusstsein Zielvorgaben Maßnahmenpläne Indikatorenentwicklung Zeitpläne & Follow-ups	Mangelhaft Mangelhaft Ausreichend Mangelhaft Ausreichend
Industrie	Bericht	Gesamtbewertung	Ausreichend
	[13549/1/99]	Problembewusstsein Zielvorgaben Maßnahmenpläne Indikatorenentwicklung Zeitpläne & Follow-ups	Befriedigend Ausreichend Ausreichend Ausreichend Ausreichend
Allg. Angelegenheiten	---	<i>Derzeit liegt weder ein Bericht noch eine Strategie vor.</i>	
Wirtschaft & Finanzen (Ecofin)	Bericht	Gesamtbewertung	Mangelhaft bis ausreichend
	[13054/1/00]	Problembewusstsein Zielvorgaben Maßnahmenpläne Indikatorenentwicklung Zeitpläne & Follow-ups	Mangelhaft Mangelhaft Mangelhaft Gut (aber problematisch) Ausreichend
Fischerei	Bericht	Gesamtbewertung	Ausreichend
	[9386/00]	Problembewusstsein Zielvorgaben Maßnahmenpläne Indikatorenentwicklung Zeitpläne & Follow-ups	Befriedigend Ausreichend Ausreichend Mangelhaft Befriedigend

[Zahlen in eckigen Klammern geben die Dokumentennummer des Ministerrates an.]

Anlass zur Sorge für das künftige Gelingen der umweltpolitischen Integration gibt die scheinbare Unfähigkeit oder der mangelnde Wille einzelner Ratsformationen, die Umweltfolgen ihres Handelns in der ganzen Breite zu erkennen, und die Neigung, nur Einzelthemen zu behandeln, in denen Lösungsmöglichkeiten auf der Hand liegen. In manchen Fällen wurde die Aufgabe der Strategieentwicklung ohne Analyse oder Würdigung der Umweltsrelevanz von Fachpolitiken angegangen und nicht als Chance für die Hinterfragung herkömmlicher Politikmuster und die Entwicklung einer zukunftsfähigen Vision für die einzelnen Ratsformationen begriffen. Statt dessen erschöpfen sich einige der Berichte und Strategien in Darlegungen der bisherigen Politik und des geltenden Rechts sowie von Politikinitiativen "in der pipeline".

In der Gesamtschau zeigt sich, dass die Ratsformationen, die bereits Strategien vorgelegt haben, in der Bewertung deutlich besser abschneiden, als diejenigen, die bisher lediglich Berichte erarbeitet haben.

Das Problembewusstsein der einzelnen Ratsformationen umfasst die ganze Bandbreite von weitgehender Problemerkennung bis zur Ignoranz der Notwendigkeit, Umweltschutz in die Sektorstrategie zu integrieren. Am besten schneiden dabei die Sektoren ab, deren Umweltsrelevanz offensichtlich ist, und die schon im Fünften Umweltaktionsprogramm als Zielsektoren genannt waren (Verkehr, Industrie, Landwirtschaft, Energie). Die Beschreibung der konkreten Integrationserfordernisse für die einzelnen Sektoren sind durchgehend ergänzungsbedürftig.

Zielvorgaben und (konkretere) Handlungsziele sollten sich folgerichtig aus einer vorherigen Problemanalyse ergeben, wobei jedoch mit Ausnahme der Strategie des Verkehrsministerrates keines der Cardiff-Dokumente (Berichte und Strategien) in diesem Sinne stringent aufgebaut ist. Insgesamt ist die Zielsetzung in allen Cardiff-Dokumenten unbefriedigend, in dem Sinne, dass in der Regel keine konkreten, quantifizierten und mit Zeitvorgaben versehenen Ziele festgelegt werden. Die Analyse der Ziele zeigt, dass die Berichte oder Strategien, welche die bestehenden Umweltprobleme in angemessener Form behandeln, auch in ihrer Zielformulierung weiter fortgeschritten sind als jene, die Probleme nur sehr allgemein oder gar nicht ansprechen.

Die vorgesehenen Aktivitäten und Maßnahmen sowie ihre Zuweisung an verantwortliche Akteure sind Schlüsselemente jeder Strategie, da sie ansonsten nicht umgesetzt werden kann. Die Maßnahmen im Verkehrs- und Energiebereich gehen detailliert auf die konstatierten Umweltprobleme ein und entsprechen den generellen Zielsetzungen. Im landwirtschaftlichen Bereich sind die geplanten Maßnahmen teilweise mit den Problemen und Zielen konsistent. In den Bereichen Energie, Entwicklung und Fischerei kann auf Programme, Regelungen und Aktivitäten verwiesen werden, in denen Maßnahmen und ihre Träger konkret benannt werden. In den anderen Berichten sind die Maßnahmen entweder nicht konkret genug oder eine Aufgabenverteilung auf die jeweiligen Verantwortlichen ist nicht gegeben. In den Berichten zur Binnenmarktpolitik und "Wirtschaft und Finanzen" werden Politikleitlinien oder Maßnahmen skizziert, die sich zu Lasten der Umweltpolitik auswirken dürften.

Jede Strategie, die auf kontinuierliche Verbesserungen von Abläufen, Zieldefinitionen oder Zielerreichung ausgerichtet ist, braucht Indikatoren als Messgrößen für das zu

lösende Problem und den Grad der Problemlösung. Andernfalls wäre weder eine Erfolgskontrolle noch eine darauf aufbauende Strategieanpassung möglich. Nur der Rat für Verkehr hat bisher spezielle Indikatoren für die Integration von Umweltschutz entwickelt. In den anderen Bereichen wird auf existierende Indikatoren verwiesen und in der Regel deren Weiterentwicklung empfohlen. Insgesamt ist die Entwicklung von geeigneten Indikatoren wie auch eine Einpassung von bestehenden und künftigen Indikatorensystemen in die Cardiff-Strategien noch nicht ausreichend fortgeschritten.

Teil der notwendigen Umsetzungsplanung ist die Festlegung von Zeitplänen für zu ergreifende Maßnahmen. Ohne Zeitpläne, deren Einhaltung überprüft werden kann, ist eine Kontrolle der Funktionalität des eigentlichen Prozesses und seine Anpassung an sich ändernde Umstände nicht möglich. Insgesamt ist dieser Bereich in den Cardiff-Berichten und –Strategien recht schlecht entwickelt. In der Regel werden Maßnahmen ohne Terminsetzung genannt. Ausnahmen gibt es hauptsächlich bei Arbeitsaufträgen an die Europäische Kommission, die in manchen Fällen mit Zeitvorgaben verbunden sind. Dabei handelt es sich jedoch in der Regel um prozedurale Zwischenschritte der Strategieentwicklung, die nur mittelbar Auswirkungen auf die Umwelt haben.

1.2 Institutionalisation und Analyse des Prozesses

Eine Reihe von Argumenten belegen eine insgesamt recht hohe Verbindlichkeit des Cardiff-Prozesses auf der Grundlage des Artikels 6 des EG-Vertrages. Dabei ist die rechtliche Verbindlichkeit indirekt, die politische dagegen stark ausgeprägt. Von großer Wichtigkeit sind dabei die Selbstverpflichtungen der Ratsformationen zur weiteren Konkretisierung der Strategien, wobei diese Aufgabe bisweilen an die Europäische Kommission oder besondere Arbeitsgruppen weitergegeben wurde.

Die Institutionalisation der Umweltintegration ist in der Verkehrspolitik und im Bereich Energie (und Klima) am weitesten fortgeschritten. Ansonsten fehlen entsprechende Überlegungen in den Cardiff-Strategien, oder es wird, wie zum Beispiel in der Entwicklungszusammenarbeit, behauptet, dass die bestehenden Verfahren und Strukturen ausreichen. Zum Teil ist der Prozess damit noch nicht fest verankert, zum Teil fand die Verankerung der Umweltintegrationspolitik nicht im Rat sondern eher in der Europäischen Kommission statt. Eine ratsformationsübergreifende Institutionalisation des Cardiff-Prozesses fehlt bisher völlig. Ob der Rat eine führende Rolle einnimmt, hängt zum großen Teil vom Agenda Setting und der Hintergrundarbeit der jeweiligen Präsidenschaften ab. Der Rat selber verfügt über keine angemessenen Strukturen und Verfahren, um die Integration von Umwelt sicherzustellen.

Es scheint eine Reihe von Faktoren zu geben, welche die Entwicklung von Strategien zur Integration von Umwelterfordernissen erleichtern oder beschleunigen: laufende Reformen (Landwirtschaft, Entwicklungspolitik); Politikkrisen (Fischerei, Verkehr, Landwirtschaft); internationale Verhandlungsprozesse (Klima/Energie). Zugleich können laufende Reformen aufgrund der von ihnen ausgehenden Dynamik Pfade und Rhythmen vorgeben, die eine Entwicklung von Cardiff-Strategien zwar beschleunigen aber zugleich auch einengen können.

Die Kooperation zwischen der Generaldirektion Umwelt und den Umweltministerien der Mitgliedstaaten auf der einen Seite und den Generaldirektionen und Fachministerien auf der anderen Seite war und ist unterschiedlich gut entwickelt. Sie verschlechterte sich anscheinend in mehreren Bereichen nach dem Europäischen Rat in Wien, ohne dass die Gründe für diese Entwicklung offensichtlich wären.

1.3 Schlussfolgerungen und künftige Anforderungen

Es wäre angesichts der bisherigen Dynamik nicht mehr möglich, den Cardiff-Prozess einzustellen. Vielmehr sollte dann versucht werden, in Kenntnis der bisher aufgetretenen Widerstände und Probleme, eine Anpassung des Cardiff-Prozesses vorzunehmen. Um die Kontinuität der bisherigen Arbeiten zu gewährleisten, sollten alle bereits aktiven Ratsformationen aufgefordert werden, die bisher vorgelegten Papiere zu vervollständigen. Dazu sollte auf der Grundlage der bestehenden informellen Gliederungsvorgabe eine detailliertere und präzisere Vorgabe (Lastenheft oder Terms of Reference) erarbeitet und wenn möglich durch einen Beschluss des Europäischen Rates verbindlich gemacht werden. Über die Terms of Reference sollte ein Mindestmaß an innerer Konsistenz der einzelnen Strategien gesichert werden.

Im Grunde sollten dadurch die Voraussetzungen für externe Evaluierungen der Cardiff-Strategien und ihrer Umsetzung ermöglicht werden. Für die Kontrolle der Zielerreichung über Kennzahlen könnte beispielsweise auf die Strukturen der Europäischen Umweltagentur zurückgegriffen werden. Für die Kontrolle der operationalen Funktionalität und politischen Wirksamkeit bietet sich ein formalisiertes System von Peer-Reviews, also gegenseitiger Bewertungen durch Experten der Mitgliedstaaten an. Hierfür müsste jedoch eine zentrale Stelle – ein Sekretariat oder ein Focal Point – eingerichtet werden, um die notwendigen Arbeiten zu koordinieren und logistisch zu unterstützen.

Teil des Cardiff-Prozesses müssen auch direkte Dialoge zwischen den für Umwelt-, Natur- und Ressourcenschutz Verantwortlichen in der "environmental policy community" und den anderen Politikbereichen sein, die über gemeinsame Ausschüsse, gemeinsame Ratssitzungen etc. organisiert werden können. Da die einzelnen Ratsformationen offensichtlich nicht in der Lage sind, die Erfordernisse des Umweltschutzes zu erfassen – und zwar selbst dann nicht, wenn die Erfordernisse in internationalen Übereinkommen festgelegt wurden oder etwa in Mitteilungen der Europäischen Kommission enthalten sind – müssen diese von der Seite der Umweltpolitik formal vorgegeben werden können. Die Schlussfolgerungen "Nachhaltige Entwicklung und Einbeziehung der Umweltbelange" vom Oktober 1999 sind in dieser Beziehung zwar ein Schritt in die richtige Richtung, aber noch zu unkonkret.

Durch das ressort- oder politikfeldbezogene, sektorale Vorgehen konnten jedoch eine Reihe von umweltpolitisch höchst relevanten Themen nicht oder nicht ausreichend bearbeitet werden (zum Beispiel Klimaschutz, Biodiversität, Ressourcenmanagement; Erweiterung der Europäischen Union, Subventionen). Zu diesen und möglicherweise weiteren Problembereichen sollten ratsformationsübergreifende Querschnittsstrategien erarbeitet werden, jeweils unter Beteiligung der am stärksten betroffenen Rats-

formationen und Generaldirektionen der Europäischen Kommission. Eine weitere Option wäre die Erarbeitung derartiger Strategien als "Thematische Strategien" im Rahmen des Sechsten Umweltaktionsprogramms.

Weiterhin sollte im Rahmen des Cardiff-Prozesses ein gesonderter Anstoß zur Umsetzung der einzelnen Sektorstrategien in den Mitgliedstaaten beziehungsweise für die Entwicklung von nationalen Integrationsprozessen erarbeitet werden. Ziel wäre es unter anderem die Einrichtung nationaler Spiegelprozesse anzuregen und zu unterstützen sowie ein harmonisiertes und den gegenseitigen Interessen entsprechendes Berichtswesen und andere Instrumente des Informationsaustausches aufzubauen. Die somit mögliche vergleichende Bewertungen (peer review, ähnlich Environmental Performance Review der OECD) kann als Grundlage einen Prozess des transnationalen Politiklernens mit gleichzeitigem Aufbau von Expertennetzwerken zu ermöglichen. Damit kann auch ein stetiger Lernprozess auf der europäischen Ebene etabliert werden, der dazu beiträgt, die Stabilisierung der Umweltintegrationspolitik in Mitgliedstaaten und ggf. anderen Ländern zu erleichtern.

Für diesen Teilprozess sollte ein Koordinations-Netzwerk bestehend aus der Generaldirektion Umwelt der Europäischen Kommission, der Europäischen Umweltagentur, den Umweltministerien der Mitgliedstaaten und einschlägigen Beratungsgremien (Umweltforum, Europäisches Netzwerk der Umwelträte) geschaffen werden. Dieses kann auf bestehenden Strukturen und Netzwerken aufbauen, vor allem auf der Environmental Policy Review Group (EPRG) und der Zusammenarbeit der EU-Koordinatoren in den Umweltministerien der Mitgliedstaaten.

1.4 Institutionelle Stärkung und Koordination: "Artikel 6-Ausschuss"

Um die Zusammenarbeit von Vertretern europäischer Institutionen und der Mitgliedstaaten über Landes- und Ressortgrenzen hinweg zu erleichtern, ist eine geeignete Form der Institutionalisierung erforderlich. Im Kern könnte ein neuer Ausschuss geschaffen werden, der im Rat angesiedelt und vom Generalsekretariat des Rates unterstützt wird (Geschäftsstelle oder Focal Point), und in welchem Vertreter der Staats- und Regierungschefs sowie Vertreter der Umweltministerien der Mitgliedstaaten zusammenkommen. Durch diese Zusammensetzung sollte gewährleistet sein, dass Kompetenzen in der ressortübergreifenden Koordination von Regierungsarbeit gepaart werden mit den für die Umweltintegrationspolitik so wesentlichen Kenntnissen der Belange des Umweltschutzes. Auch Vertreter des Europäischen Parlamentes, aus der Europäischen Kommission (Generalsekretariat und Generaldirektion Umwelt) sowie der Europäischen Umweltagentur sollten hinzugezogen werden. Aufgabe des Ausschusses könnte sein:

- über die Einhaltung der Verpflichtung aus Artikel 6 EG-Vertrag zu wachen (daher "Artikel 6-Ausschuss");
- alle diesbezüglichen Maßnahmen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten zu beobachten sowie zu bewerten, um auf dieser Grundlage zu berichten und zu beraten;

- "best practices" zu identifizieren, Arbeitsanleitungen zu erstellen und gegebenenfalls Mindestanforderungen für Integrationsprozesses, Berichte und Strategien etc. festzulegen
- in diesem Zusammenhang erforderliche Prüfaufträge zu vergeben, Berichte entgegenzunehmen, und Stellungnahmen von interessierten Kreisen einzuholen;
- dem Europäischen Rat, möglicherweise über den Rat – als Rat für Allgemeine Angelegenheiten (Horizontale und Institutionelle Angelegenheiten) oder als Umweltministerrat – regelmäßig Bericht zu erstatten;
- den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und mit anderen Staaten sowie zwischen den Ratsformationen zu fördern;
- die Erfahrungen mit der umweltpolitischen Integration zu dokumentieren und öffentlich bekannt zu machen;
- als Forum für andere, allgemeine oder strategische Fragen des Umwelt- und Naturschutzes sowie der Integration der Erfordernisse in andere Politikbereiche zu dienen.

Darüber hinaus hätte der Artikel 6-Ausschuss die Funktion, die weiteren Arbeiten an den einzelnen Cardiff-Strategien und der Entwicklung des gesamten Prozesses zu verstetigen und ihn etwas unabhängiger von sich ändernden politischen Prioritäten und der Themensetzung der einzelnen Ratspräsidentschaften zu machen. Daher wäre zu erwägen, den Vorsitz im Artikel 6-Ausschuss nicht von der Präsidentschaft im Rat übernehmen, sondern etwa alle 2 Jahre wechseln zu lassen.

2 Einführung

2.1 Hintergrund

Der vorliegende Bericht analysiert und bewertet die bis Ende 2000 erreichten Ergebnisse des sogenannten "Cardiff-Prozesses". Auf Beschluss des Europäischen Rates in Cardiff im Juni 1998 wurde unter britischer Präsidentschaft ein Prozess in Gang gesetzt, in dessen Rahmen verschiedene Formationen des Ministerrates jeweils eigene Strategien zur Berücksichtigung der Erfordernisse des Umweltschutzes in ihrem Tätigkeitsbereich erarbeiten. Damit sollten die Voraussetzungen für die Erfüllung der Verpflichtung aus Artikel 6 des EG-Vertrages zur Berücksichtigung der Erfordernisse des Umweltschutzes in allen Politikbereichen geschaffen werden. Der Impuls für diesen Cardiff-Prozess ist jedoch bereits auf dem Europäischen Rat von Luxemburg im Dezember 1997 zu verorten. Dadurch, dass seitdem die umweltpolitische Integrationsaufgabe Thema auf allen Europäischen Räten war, wird seine anhaltend hohe Bedeutung deutlich.

Der in den einzelnen Ratsformationen bisher erreichte Stand ist höchst unterschiedlich. So haben die Verkehrsminister nach einem Bericht eine verhältnismäßig detaillierte Strategie vorgelegt und zugleich Institutionen geschaffen, die künftig die Integration von Umwelterfordernissen in die Verkehrspolitik befördern können. Andere Ratsformationen, wie zum Beispiel der Rat für Allgemeine Angelegenheiten, der auf dem Europäischen Rat von Köln im Juni 1999 unter deutscher Präsidentschaft zur Ausarbeitung einer Cardiff-Strategie aufgefordert wurde, haben bisher noch keine Zwischenergebnisse vorgelegt.

Für Inhalt und Struktur der Cardiff-Strategien gibt es informelle Vorgaben, die unter finnischer Präsidentschaft vom Rat erarbeitet wurden. Danach sollen die Integrationsstrategien folgenden Aufbau – im Sinne einer Gliederung – haben:

- Umweltprobleme, Tendenzen und bestehende Politiken¹
- Zielvorgaben und Handlungsziele²
- Aktivitäten, Maßnahmen, Akteure und Betroffene³
- Fristen und Zeitplan für Maßnahmenumsetzung⁴
- Indikatoren
- Erfolgskontrolle und Strategieveränderung⁵

Der Europäische Rat von Helsinki im Dezember 1999 bekräftigte noch einmal die Verpflichtung aus Artikel 6 des EG-Vertrages zur Integration von Umweltbelangen in

¹ "Environmental problems, trends, and policy responses".

² "Objectives and targets".

³ "Actions, measures, actors and stakeholders".

⁴ "Timetable for measures".

⁵ "Monitoring and review".

andere Politikbereiche und unterstrich die Bedeutung einer nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union. Der Ministerrat, und damit die einzelnen Ratsformationen, wurde gebeten, die Arbeiten an der Entwicklung von Integrationsstrategien zum Abschluss zu bringen und dem Europäischen Rat im Juni 2001 in Göteborg unter schwedischer Präsidentschaft umfassende Strategien vorzulegen. Hierbei sollten nach Möglichkeit auch Zeitpläne für weitergehende Maßnahmen und Indikatoren zur Erfolgskontrolle in jedem der betreffenden Politiksektoren vorgegeben werden. Der Europäische Rat unterstrich, dass auf die Vollendung der Cardiff-Strategien ihre unverzügliche Umsetzung sowie regelmäßige Evaluierungen zur Erfolgskontrolle durch den Rat und die Europäische Kommission folgen sollen.

2.2 Veranlassung

Vor diesem Hintergrund baten das Umweltbundesamt und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit um eine bewertende Analyse des erreichten Standes in der Erarbeitung der unterschiedlichen Cardiff-Strategien. Die in diesem Fachbericht dokumentierte Analyse und Evaluierung der einzelnen Dokumente wurde von Ecologic im Rahmen des Forschungs- und Entwicklungsvorhabens "Fortentwicklung der EU-Umweltpolitik – Elemente für eine Nachhaltigkeitsstrategie für die Jahre 2000-2010 unter besonderer Berücksichtigung der Integration von Umwelterfordernissen in die anderen Gemeinschaftspolitiken" (UBA FKZ 299 191 20) vorgenommen.

Im Vordergrund standen dabei die Cardiff-Strategien der Formationen des Ministerrates, die zuerst aufgefordert wurden, ihre Strategien zu erarbeiten, und die demgemäß in der Entwicklung am weitesten fortgeschritten sind: Landwirtschaft, Energie und Verkehr. Hinzugekommen ist eine sogenannte "zweite Gruppe" der Ministerräte Entwicklung, Binnenmarkt und Industrie sowie eine dritte Gruppe Allgemeine Angelegenheiten, Wirtschaft und Finanzen (Ecofin) und Fischerei. Bis auf den Rat für Allgemeine Angelegenheiten haben bereits alle Ministerräte der zweiten und dritten Gruppe Berichte vorgelegt.

2.3 Vorgehen

Zur Analyse und Evaluierung der relevanten Dokumente des Cardiff-Prozesses wurde im Rahmen des Vorhabens ein strukturierter Ansatz erarbeitet. Dieses Vorgehen war erforderlich, weil die einzelnen Dokumente nicht einheitlich aufgebaut sind und damit eine direkte Einzelbewertung schwer und eine vergleichend synthetische Bewertung nicht möglich war. Als Zwischenschritt wurde ein einheitliches und auf alle Ratsformationen anwendbares Analyseraster entwickelt und im Zuge der weiteren Arbeiten verfeinert. Dieses Raster folgt einerseits den informellen Vorgaben für die Gliederung der Cardiff-Strategien (siehe oben) und andererseits dem OECD-Ansatz in der Umweltpolitikevaluation, der fünf Segmente des Politikzyklus unterscheidet:

- Zugrundliegende Gestaltungskräfte (driving forces)
- Umweltbelastungen (pressures [on the environment])

- Umweltzustand (state [of the environment])
- [Sozio-ökonomische] Auswirkungen (impact)
- Bestehende Politiken ([policy] response)

Mit Hilfe des auf oben beschriebene Art und Weise gewonnenen Analyserasters wurden zunächst die Inhalte der zum Teil in englischer Sprache vorliegenden Dokumente umgestellt und einheitlich strukturiert. Aufgeschlüsselt wurde dabei in:

- Umweltprobleme, Tendenzen und bestehende Politiken:
Zustandsbeschreibung (mit Bezug auf Gestaltungskräfte, Umweltbelastungen, Umweltzustand, Auswirkungen und bestehende Politiken);
Trendanalyse (mit Bezug auf Gestaltungskräfte, Umweltbelastungen, Umweltzustand, Auswirkungen und bestehende Politiken);
- Zielvorgaben und Handlungsziele:
Integrationserfordernisse (mit Bezug auf international-völkerrechtliche Verpflichtungen, allgemeine Ziele und ihre Festlegung, Einzelzielvorgaben, Verweis auf andere Dokumente):
- Aktivitäten, Maßnahmen, Akteure und Betroffene, sowie
- Fristen und Zeitplan für Maßnahmenumsetzung:
Arbeitsaufteilung und Arbeitsaufträge (an die Europäische Kommission, EUA, Eurostat, Ministerrat, andere Institutionen der Gemeinschaft, Mitgliedstaaten, andere);
- Indikatoren:
Indikatoren im Bereich Umwelt, Naturschutz und öffentliche Gesundheit (mit Bezug auf Gestaltungskräfte, Umweltbelastungen, Umweltzustand, Auswirkungen und Politikreaktion), wobei Verfahren zur kontinuierlichen Verbesserung oder Verfeinerung von Indikatoren berücksichtigt werden sollten;
- Erfolgskontrolle und Strategieanpassung:
Erfolgskontrolle und Strategieweiterentwicklung (Überwachung, Berichterstattung, Evaluierungsvorgaben, Verfahren zur Strategierevision);
- (Zusätzlich) Institutionalisierung, das heißt die Schaffung von Gremien etc. zur Verstetigung der Arbeiten an den Cardiff-Strategien und ihrer Umsetzung (in der Europäischen Kommission, im Ministerrat oder anderen Institutionen der Gemeinschaft, den Mitgliedstaaten oder anderswo).

Das entwickelte Raster eignete sich für die Analyse aller bisher vorliegenden Dokumente und wird auch bei der Bewertung weiterer Cardiff-Strategien nützlich sein. Die fortgeschrittensten Cardiff-Prozesse in den Ratsformationen Landwirtschaft, Energie und Verkehr konnten so im Detail analysiert, auf interne Konsistenz und Zielgenauigkeit überprüft und im Vergleich miteinander bewertet werden. Bezüglich der Integration der Erfordernisse des Umweltschutzes in die übrigen Ratsformationen war

dies, wegen des niedrigeren Entwicklungsstandes dieser Cardiff-Strategien, naturgemäß nur mit Abstrichen möglich.

Nur wenige der Cardiff-Strategien (oder deren Vorprodukte) befassen sich neben der "braunen" Umweltpolitik, d.h. der Bekämpfung von Umweltverschmutzung durch Schadstoffe, auch mit der "grünen" Umweltpolitik, also den Belangen des Naturschutzes, den Verpflichtungen aus der Biodiversitäts-Konvention und den Vorgaben aus der Biodiversitäts-Strategie der Europäischen Gemeinschaft. Die Erfordernisse des Natur- und Artenschutzes sowie des Erhalts der natürlichen biologischen Vielfalt sind Teil der nach Artikel 6 EG-Vertrag in anderen Politiken zu berücksichtigenden Umweltschutzbelange. Angesprochen sind damit im Wesentlichen die Bereiche Landwirtschaft und Entwicklungszusammenarbeit sowie Fischerei und künftig einzelne Teilstrategien aus dem Bereich Industrie, wie zum Beispiel die Primärindustrie, Rohstoffgewinnung und Nutzung von Naturressourcen. Um auch hier einen Überblick zu gewinnen, wurden die einschlägigen Dokumente noch einmal gemeinsam bezüglich der Berücksichtigung der Erfordernisse des Natur- und Artenschutzes sowie des Erhalts der natürlichen biologischen Vielfalt ausgewertet.

Auf dieser Grundlage wurde die nachfolgend wiedergegebene zusammenfassende Bewertung erarbeitet. Sie ist als vorläufig zu betrachten, da die Entwicklung der Cardiff-Strategien noch im Gange ist.

2.4 Berichtsstruktur

Dieser Einführung folgend wird zunächst ein Überblick über den bisherigen Cardiff-Prozess gegeben (Kapitel 3), und anschließend werden die Ergebnisse für die einzelnen Sektoren zusammengefasst (Kapitel 4). In Kapitel 5 wird sodann die sektorenübergreifende Analyse bezüglich des Natur- und Artenschutzes und des Erhalts der natürlichen biologischen Vielfalt vorgestellt. Darauf wird in Kapitel 6 eine direkte Gegenüberstellung und vergleichende Bewertung vorgenommen, die der informellen Gliederungsvorgabe für die Cardiff-Strategien folgt (Probleme, Ziele, Maßnahmen und Akteure, Zeitplan, Indikatoren, sowie schließlich Erfolgskontrolle und Strategieanpassung). Durch die gewählte Form der Darstellung in Tabellen wird sowohl eine Bewertung der einzelnen Strategien in sich, als auch die Verdeutlichung der jeweiligen Stärken und Schwächen sowie Lücken der sektoralen Strategien im direkten Vergleich miteinander möglich. In Kapitel 7 wird eine Gesamtbewertung vorgenommen und Schlussfolgerungen gezogen bevor in Kapitel 8 Optionen und Anregungen für die weitere Gestaltung des Cardiff-Prozesses dargelegt werden.

3 Überblick über den Stand der Cardiff-Strategien

3.1 Erläuterungen zur Entwicklung des Cardiff-Prozesses

Der Cardiff-Prozess zur Entwicklung von Strategien zur Integration von Umwelt und nachhaltiger Entwicklung in andere Politiken besteht faktisch aus mehreren Teilprozessen, die untereinander zwar ähnlich sind, aber – gewissermaßen wie ein Kanon mit mehreren Stimmen – zeitversetzt ablaufen. Vorbereitet wurde der Cardiff-Prozess schon durch entsprechende Formulierungen in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Luxemburg im Dezember 1997⁶. Die Europäische Kommission legte daraufhin in der Form einer Mitteilung, also mit Abstimmung zwischen den betroffenen Generaldirektionen, recht allgemein gehaltene Leitlinien für die Einbeziehung des Umweltschutzes in andere Politikbereiche vor⁷.

Grundlegend für die weitere Entwicklung des Prozesses war dann unter britischer Präsidentschaft der Europäische Rat in Cardiff im Juni 1998, der in seinen Beschlüssen⁸:

- An den Vertrag von Amsterdam und Verpflichtung zur Umweltintegration erinnert (Punkt 32);
- Alle betroffenen Fachräte ersucht, ihre eigenen Strategien für die Berücksichtigung der Belange der Umwelt und der nachhaltigen Entwicklung in ihrem jeweiligen Politikbereich zu entwerfen (Punkt 34);
- Insbesondere die Räte "Verkehr", "Energie" und "Landwirtschaft" auffordert, in dieser Beziehung voranzugehen (Punkt 34);
- Den Rat und die Kommission einlädt, ihre Organisationsstrukturen, die zur Verwirklichung der Integrationspolitik notwendig sind, zu überprüfen (Punkt 34);
- Die Notwendigkeit für Strategien unterstreicht, den Verpflichtungen aus dem Protokoll von Kyoto nachzukommen (Punkt 35).

Die drei genannten Ratsformationen bilden die "erste Gruppe", die mit der praktischen Arbeit an den Cardiff-Strategien relativ früh begann und den so entstandenen Vor-

⁶ Europäischer Rat (Luxemburg), 12. und 13. Dezember 1997, Schlussfolgerungen des Vorsitzes [SN400/97], Punkt 56: "Der Europäische Rat unterstreicht seine - in dem künftigen Artikel 6 des Vertrags zum Ausdruck kommende - Überzeugung, dass die Erfordernisse des Umweltschutzes in die Politiken und Maßnahmen der Gemeinschaft einbezogen werden müssen, insbesondere um eine nachhaltige Entwicklung zu fördern. Im Hinblick darauf ersucht er die Kommission, ihm vor seiner Tagung im Juni 1998 eine Strategie zur Erreichung dieses Ziels zu unterbreiten".

⁷ Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1998: *Mitteilung der Europäischen Kommission an den Europäischen Rat: Partnerschaft für Integration. Eine Strategie zur Einbeziehung der Umweltbelange in die EU-Politik*. KOM(98)333, 27. Mai 1998.

⁸ Europäischer Rat (Cardiff), 15. und 16. Juni 1998, Schlussfolgerungen des Vorsitzes [00150/98].

sprung gegenüber den späteren Gruppen bis heute gehalten hat⁹. Eine zweite Gruppe von Ratsformationen wurde durch den Europäischen Rat von Wien im Dezember 1998 gebildet, dem bereits Berichte der ersten Gruppe über deren Strategieentwicklung vorlagen. In seinen Beschlüssen¹⁰:

- Bekräftigt der Rat seine Zusage, die Belange der Umwelt und der nachhaltigen Entwicklung in alle Gemeinschaftspolitiken einzubeziehen (Punkt 66);
- Fordert der Rat, diese Arbeit insbesondere im Rahmen der Räte "Entwicklung", "Binnenmarkt" und "Industrie" fortzusetzen (Punkt 67);
- Unterstreicht der Rat Klimaänderungen, Umweltaspekte der Beschäftigung und EU-Erweiterung in ihrer Bedeutung als Querschnittsthemen (Punkt 67).

Dem Europäischen Rat in Köln im Juni 1999 lag dann ein Bericht der Europäischen Kommission "Einbeziehung von Umweltaspekten in alle relevante Politikbereiche" vor¹¹. Er forderte den Rat für Allgemeine Angelegenheiten, den Ecofin-Rat für wirtschaftliche und finanzielle Fragen und den Fischereirat auf, im Jahre 2000 jeweils einen Bericht über ihre Cardiff-Strategien vorzulegen¹².

Im Oktober 1999 verabschiedete der Rat (Umwelt) Schlussfolgerungen über "Nachhaltige Entwicklung und Einbeziehung der Umweltbelange"¹³, in denen eine Reihe von Erfordernissen der Umweltpolitik und Anforderungen an die weitere Gestaltung des Cardiff-Prozesses formuliert sind. Insbesondere wird die Notwendigkeit betont, "den Geist und die Bestimmungen des EG-Vertrages unter Vorgabe von lang- und kurzfristigen Zielen, Indikatoren und Zeitplänen für künftige Maßnahmen in konkretere politische Verpflichtungen umzusetzen [...]". Außerdem wird gefordert, "dass die Durchführung der Integrationsstrategien weiter verstärkt werden [...] und dass diese Strategien regelmäßig überprüft und erforderlichenfalls angepasst werden sollten". Dazu soll der "Europäische Rat auf der Grundlage von Berichten der Kommission die Umsetzung der Bestimmungen des EG-Vertrages über die Einbeziehung der Umweltbelange, insbesondere die Umsetzung der sektoralen Strategien, regelmäßig überwachen".

⁹ Buck, Matthias, R. Andreas Kraemer und David Wilkinson (1999): "Der 'Cardiff-Prozess' zur Integration von Umweltschutzbelangen in andere Sektorpolitiken." *Aus Politik und Zeitgeschichte* (B 48/99), 12-20.

¹⁰ Europäischer Rat (Wien), 11. und 12. Dezember 1998, Schlussfolgerungen des Vorsitzes [00300/1/98 REV].

¹¹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1999: *Arbeitspapier der Kommission für den Europäischen Rat: Bericht für den Kölner Gipfel: Einbeziehung der Umweltbelange. Mainstreaming der Umweltpolitik*. SEK(99)777, ohne Datum.

¹² Europäischer Rat (Köln), 3. und 4. Juni 1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes [150/99] Punkt 32: "Der Europäische Rat [...] fordert den Rat (Allgemeine Angelegenheiten, Wirtschaft und Finanzen sowie Fischerei) auf, ihm im Jahr 2000 über die Integration der Umweltbelange und der nachhaltigen Entwicklung in den jeweiligen Politikbereichen zu berichten".

¹³ 2207. Tagung des Rates (Umwelt) vom 12. Oktober 1999 [11654/99].

Eine weitere Bündelung des Cardiff-Prozesses erfolgte dann auf dem Europäischen Rat von Helsinki im Dezember 1999, dem fertige Strategien der ersten Gruppe und Berichte aller Formationen der zweiten Gruppe vorgelegt wurden. Angesichts des erreichten Fortschrittes forderte der Europäische Rat den Ministerrat auf, die angefangenen Arbeiten bis zum Europäischen Rat von Göteborg im Juni 2001 durch Vorlage umfassender Strategien zu einem Abschluss zu bringen¹⁴. Nach Möglichkeit sollten die Strategien Zeitpläne für weitere Maßnahmen und Indikatoren für die Berichterstattung enthalten. Die Europäische Kommission und der Rat wurden gebeten, die Datengrundlage und geeignete Instrumente für die Erfolgskontrolle der einzelnen Strategien zu schaffen¹⁵.

Der gesamte Cardiff-Prozess soll nach einem Beschluss des Europäischen Rates von Santa Maria da Feira im Juni 2000 – entsprechend auch den Schlussfolgerungen von Helsinki – auf seiner Tagung in Göteborg im Juni 2001 einer umfassenden Prüfung unterzogen werden¹⁶. Zugleich soll dann die künftige Strategie der Europäischen Union für Nachhaltige Entwicklung angenommen werden.

Der gesamte Prozess, der ursprünglich als reiner Ratsprozess angelegt war, wurde von der Europäischen Kommission nicht nur begleitet sondern auch entscheidend befruchtet und beschleunigt. So wurden nicht nur die oben genannten übergreifenden Mitteilungen und Berichte vorgelegt. Vielmehr haben fast alle betroffenen Generaldirektionen Mitteilungen über die Integration von Umwelt und nachhaltiger Entwicklung in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen erarbeitet. Die Ausnahmen sind die Generaldirektionen für Industrie und für Handel, deren Mitteilungsentwürfe soweit hinter den Erwartungen zurückblieben, dass eine Abstimmung innerhalb der Kommission nicht möglich war, sowie die Generaldirektionen, die für den Rat für Allgemeine Angelegenheiten arbeiten, der erst recht spät mit den Arbeiten an seiner Cardiff-Strategie begonnen hat. Hier liegen noch keine Mitteilungen der Kommission und auch kein Rats-Bericht vor.

Zusätzlich haben die Europäische Kommission und die Europäische Umweltagentur, wie auch einzelne Ratsformationen an der Ermittlung und Prüfung geeigneter Indikatoren für die Erfolgskontrolle des Cardiff-Prozesses gearbeitet.

Im Vorfeld des Europäischen Rates von Göteborg sollen alle Arbeiten zu einem (vorläufigen) Ende gebracht werden, so dass sich im ersten Halbjahr 2001 zahlreiche Ratsformationen mit der Umweltintegrationspolitik beschäftigen werden. Eine summarische Zusammenstellung des bisherigen und derzeit absehbaren Prozesses wird in den folgenden Tabellen gegeben.

Die Tabellen sind nach den einzelnen "Gruppen" von Ratsformationen gegliedert, die jeweils in Cardiff, Wien bzw. Köln zur Erstellung ihrer Cardiff-Strategien aufgefordert

¹⁴ Europäischer Rat (Helsinki), 10. und 11. Dezember 1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes [00300/1/99] Punkt 46.

¹⁵ Europäischer Rat (Helsinki), 10. und 11. Dezember 1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes [00300/1/99] Punkt 47.

¹⁶ Europäischer Rat (Santa Maria da Feira), 19. und 20. Juni 2000, Schlussfolgerungen des Vorsitzes [200/1/00] Punkt 48.

wurden (Spalte 1). Die Auswertung erfolgt zuerst hinsichtlich des Hauptoutputs der einzelnen Ratsformationen, das heißt es werden die wesentlichen vorgelegten Dokumente mit Datum (Spalte 2) und Kurzbeschreibung (Spalte 3) aufgelistet. In der darauffolgenden Spalte 4 wird dargelegt, ob der jeweilige Prozess vom Rat oder von der Kommission angestoßen oder hauptsächlich befördert wurde. In der Spalte 5 "Kooperation Kommission" wird die Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Generaldirektionen in der Europäischen Kommission und der Generaldirektion Umwelt bewertet. In der letzten Spalte 6 sind erläuternde Bemerkungen zu den einzelnen Vorgängen aufgelistet. In der letzten Tabelle 3.2.4 "Allgemeine und übergreifende Berichte, Indikatoren" werden im Cardiff-Prozess vorgenommene Formulierungen von Umweltaforderungen, Überblicksberichte und ähnliche Arbeitspapiere sowie ratsformationsübergreifende Dokumente zu Indikatoren aufgelistet. Zuletzt werden die Schlüsselbotschaften knapp zusammengefasst (siehe auch Abschnitt 7.2 "Analyse des Prozesses: Zusammenfassung der Ergebnisse").

Mit Hilfe dieser Übersicht kann ein detaillierter Überblick sowohl über den Stand in den einzelnen Ratsformationen oder Politikbereichen, als auch über deren Entwicklung und die wesentlichen Entwicklungsfaktoren gewonnen werden.

3.2 Tabellarische Zusammenfassung der Ergebnisse des Cardiff-Prozesses

3.2.1 "Erste Gruppe" (Cardiff): Verkehr, Energie, Landwirtschaft

Rats formation	Datum	Hauptoutput	Angestoßen von Rat / Kommission	Kooperation Kommission	Bemerkungen
Verkehr	6/98 12/98 Wien Helsinki 1/00 4/01 nzen, über Rindfleisch	Gem. Ratstreffen [9403/98] Mitteilung 98/716 Bericht des Rates [13811/98] Strategie des Rates 2y [11717/99] EEA/TERM Indikatoren bericht Mitteilung 00/422 [Entschließung des Rates] [Umfassend überarb. Strategie] [Entwicklung operationeller Teil] Verordnung Finanzierung von TERM [Überarbeitete Strategie?]	Gem. Rat (UK Präs.) & Kommission Kommission wird Prozess mit Mitteilungen befördern	Gut/Mäßig ¹⁷	Viel vorherige & laufende Arbeit (zitiert in der Strategie). Entscheidung zur Überprüfung der Strategie (bis 6/01). Gute Kooperation soll für Überprüfung fortgesetzt werden. Mitgliedstaaten sollen Rat bis Ende 2000 Strategien vorlegen. Expertengruppe Transport und Verkehr (EGTE) ¹⁸ (gebildet von der Kommission, aber begonnen im Rat). Mitteilung KOM(00)422 zu nachhaltigem Verkehr. Entwicklung von 27 Indikatoren (TERM) Testbericht 1/00. Gemeinsames Ratstreffen : innovativ und effektiv. "Kommissionsarbeit war "grüner", als Ratsarbeit" "Arbeit der EGTE war von großer Bedeutung für die Ratsstrategie"
Energie	Wien 10/98 Helsinki 5/01 5/01	Bericht des Rates [13805/98] Mitteilung 98/571 Strategie des Rates 3y [13773/99] [Entschließung des Rates] [Revidierte Strategie (langfristig)]	Rat (A Präs.) Später Kommission für den Rat	Gut/Mäßig ¹⁹	Viel vorherige & laufende Arbeit (zitiert in der Strategie). "GD Umwelt wurde durchgehend konsultiert." Kommission soll in Bezug auf Strategie & Aktionsprogramm handeln. Europäisches Programm zum Klimawandel (Expertenforen). Kommission soll über Maßnahmen nach 02 bis 12/00 ²⁰ berichten Mitteilung Langzeitstrategie für Sektor nach COP6. Bezug zu Kyoto & Erweiterung (in Überarbeitung), 2-jährige Berichte. Vorläufige Indikatoren (müssen überarbeitet werden). "Kommission ist fortschrittlicher als Rat."
Landwirtschaft	12/98 Wien 1/99 Helsinki 1/00 I-II/01? 4/01 2001?	Entschließung Forstw. [14127/98] Bericht des Rates [13091/98] Mitteilung 99/22 Strat. des Rates [5y] [13078/99] Mitteilung zu Indikatoren 00/20 [Mitteilung zu Daten] [Schlussfolgerung des Rates] [neue Mitteilung: Nachhaltigkeit?]	Rat, auf der Basis von Arbeiten der Kom. zur GAP Kommission übernimmt Leitung	Gut	Viel vorherige & laufende Arbeit (zitiert in der Strategie). GD Umwelt einbezogen (in Arbeit an Agenda 2000). Intergouvernementaler Charakter der Gemeinsamen Agrarpolitik. "Kommission arbeitet nun für den Rat." Erneute Überarbeitung der Gemeinsamen Agrarpolitik [Agenda 2007]. EUROSTAT soll Arbeit zu Daten und Indikatoren voranbringen. Mitteilung zu "Nachhaltigkeit" ohne Umwelt?

¹⁷ Die Kooperation wurde nach dem Europäischen Rat in Helsinki, wegen der Zusammenlegung GD Verkehr und GD Energie, schwieriger.

¹⁸ **Expert Group on Transport and Environment** (EGTE).

¹⁹ Die Kooperation wurde nach dem Europäischen Rat in Helsinki, wegen der Zusammenlegung GD Verkehr und GD Energie, schwieriger.

²⁰ Dieser Termin wurde nicht eingehalten und es ist unklar, wie der nächste Schritt aussehen wird (Papiere, Bericht, Mitteilung, etc.)

3.2.2 "Zweite Gruppe" (Wien): Entwicklungspolitik, Binnenmarkt, Industrie

Rats formation	Datum	Hauptoutput	Angestoßen von Rat / Kommission	Kooperation Kommission	Bemerkungen
Entwicklung	1997 10/99 11/99 Helsinki 5/00 11/00 11/00 [5/01] [5/01] [5/01]	Unabh. Evaluation der Entw. Pol Mitteilung 99/499 Fortschrittsbericht der Kommission Bericht des Rates [13644/99] Mitteilung 00/264 Verordnung 2493/00 (Allg.) Verordnung 2494/00 (Forsten) [Schlussfolg. des Rates/Strategie] 5/01 Mitteilung 01/XXX Umfassende Strategie des Rates	Kommission Mitgliedstaaten möchten beteiligt werden	Gut, auch mit GD Relex, Handel, SCR ²¹	"GD Entwicklung arbeitete eng mit GD Umwelt zusammen." 1997 unabhängige Umweltevaluation der Entwicklungspolitik. Laufende Überprüfung von Gesetzgebung und internen Verfahren Rat forderte Kommission auf bis 2001 eine Strategie zu entwickeln Mitgliedstaaten fordern Einrichtung von Expertengruppen. Informelle Treffen von Entwicklungs- & Umweltexperten. Entwicklungsp. soll Implementation von MEAs ²² unterstützen. Mitteilung 00/264 zu einer neuen Entwicklungspolitik. Kommission entwirft spezifische Strategie für die schwed. Präs.
Binnenmarkt	1999 Helsinki 6/01 2001? 2001? 2001?	Mitteilung 99/263 Bericht des Rates [13622/99] [Schlussfolgerungen des Rates] [Mittlg zu Beschaffungswesen] [Mitteilung zu Indikatoren] Empfehlung fin. Information	Rat (SF Präs.?) S Präs. Entwurf für Göteborg ER	Gut, aber sich ver-schlechternd	D, E und DK geben Stellungnahmen zum Bericht ab. Mitteilung zu Beschaffungswesen & Umwelt wird erwartet. Kommissionsbericht an den Rat zu Indikatoren erwartet.
Industrie	10/99 Helsinki 5/01 I-II/01	Arbeitsp. d. Kom. SEK 99/1729 Bericht des Rates [13549/1/99] [Schlussf. des Rates] [Aktionsplan 'Nachhaltige Ind. Pol.']	Kommission + Rat (S Präs.)	Gut; schlecht nach Helsinki ER: Interne Änderungen	Mitteilung blockiert von GD Umwelt (et alii). D & DK ²³ geben Stellungnahmen zum Bericht ab. Kommission legt Aktionsplan zu Industriepolitik vor. Kommissionsstudie zu Indikatoren (Politik & Leistung) I-II/01. GD Industrie fehlt der politische Wille, um Integration zu verfolgen.

²¹ Service Commun des Relations Extérieures (SCR).

²² Multilateral Environmental Agreements (MEA).

²³ Dänemarks Kommentare sind sehr kritisch.

3.2.3 "Dritte Gruppe" (Köln): Allgemeine Angelegenheiten, Ecofin, Fischerei

Rats formation	Datum	Hauptoutput	Angestoßen von Rat / Kommission	Kooperation Kommission	Bemerkungen
Allgemeine Angelegenheiten	4 oder 6/01	[Strategie des Rates (Göteborg?)]			GAC hat ein breites Aufgabenfeld und braucht getrennte Analysen.
• Relex	4/01	[Mitteilung erwartet]	Kommission/Rat	Gut, kürzlich	Kommissionsstudie zu Politikoptionen & Empfehlungen.
• Handel		[Mitteilung schlägt fehl]	Rat (S Präs.)	Keine	Mitteilung vom Generalsekretariat, GD Entwicklung und GD Umwelt blockiert. Intergouvernementale Natur der Gem. Handelspolitik (Art. 133-Kom.)
• Entwicklung		[s.o.]			
• Erweiterung					[bisher nicht thematisiert ²⁴]
Ecofin	11/00 Nizza Nizza Nizza	Mitteilung 00/576 Bericht des Rates [13054/1/00] Indikatorenbericht d. R. [13217/00] EPC Indikatorenbericht [13170/1/00] [Strategie des Rates (Göteborg?)]	Kommission Rat (F Präs.)	Gut	Regelmäßige Überwachung mit existierendem System, neue Indikatoren (z.T. in Entwicklung) Bericht des Rates (Ecofin) zu strukturellen Indikatoren (keine Umwelt). Basiert auf Bericht des Ausschusses für Wirtschaftspolitik (EPC) ²⁵ , wenig Umwelt ²⁶ ; nicht abgestimmt mit Umwelt.
Fischerei	6/00 [12/00] [12/00] 2/01? I-II/01	Mitteilung 99/363 Bericht des Rates [9386/00] [neue Mitteilung] [Grünbuch zu GFP] [Rat nimmt Mitteilung an] [Umfassende Strategie des Rates]	Kommission Rat (S Präs.) separater Prozess	Gut, aber: ? (unklar)	Mitteilung 99/363 ist "gemeinsam" v. GD Fischerei & Umwelt GD Fisch. entwirft Grünbuch zu GFP. GD Fisch. & Umwelt entwerfen neue Mitteilung, die Input für das Grünbuch zu Umweltintegration gibt; Indikatoren sollen später entwickelt werden Die schwedische Präsidentschaft entwirft in einem parallelen Prozess eine Strategie.

²⁴ Schlussfolgerungen des Rates für Allgemeine Angelegenheiten (4. Dezember 2000) "Complete Picture of the Enlargement Process": Umwelt wird nicht erwähnt.

²⁵ **Economic Policy Committee (EPC).**

²⁶ Der Bericht des Rates "Ecofin" an den Europäischen Rat in Nizza zu "Structural Indicators: An Instrument for Better Structural Policies" erwähnt keine Umweltaspekte; Der Bericht des Ausschusses für Wirtschaftspolitik enthält drei Umweltindikatoren: Aggregierte Emission von 6 Treibhausgasen (Klimawandel), Stickstoff (N) und Phosphor (P) in Flüsse (Wasserqualität), und industrielle Abfälle [kg/1000 USD BIP] (Abfall).

3.2.4 Allgemeine und übergreifende Berichte, Indikatoren

Inhalt	Datum	Hauptoutput	Titel/Inhalt
Umweltanforderungen	10/99	Schlussfolgerungen des Rates	"Nachhaltige Entwicklung und Einbeziehung der Umweltbelange"
Überblick	5/98	Mitteilung zu Cardiff 98/333	"Partnerschaft für Integration. Eine Strategie zur Einbeziehung der Umweltbelange in die EU-Politik"
	6/99	Arbeitsp. der Kom. SEK 99/777	"Bericht für den Kölner Gipfel: Einbeziehung der Umweltbelange. Mainstreaming der Umweltpolitik"
	11/99	Arbeitsp. der Kom. SEK 99/1941	"Von Cardiff bis Helsinki und darüber hinaus."
	10/99	Schlussfolg. des Rates [11873/99]	Schlussfolgerungen des Rates: "Nachhaltige Entwicklung und Einbeziehung der Umweltbelange" (12.10.99)
Indikatoren	11/99	Arbeitsp. der Kom. SEK 99/1942	"Umweltbericht für den Gipfel von Helsinki. Indikatoren für die Einbeziehung der Umweltbelange"
Schlüsselbotschaften aus der Analyse	<p>Der Cardiff-Prozess ist ursprünglich ein Ratsprozess; Der Rat wurde vom Europäischen Rat aufgefordert Berichte und Strategien vorzulegen. Kommission hat motiviert zum Prozess beizutragen; mit sektorenübergreifenden Papieren, und Mitteilungen, die es nun von fast allen relevanten GDs gibt. Insgesamt war die Kommission in Bezug auf den Inhalt der Strategien führend, der Rat eher zögerlich (auch wenn es Ausnahmen gibt). Im Allgemeinen hat die Kommission "grünere" Ansichten oder ist "fortschrittlicher", als der Rat. Eine führende Rolle des Rates hängt zum großen Teil vom Agenda Setting und der Hintergrundarbeit der Präsidenschaften ab. Einige engagierte Präsidenschaften haben im Rat und über den Rat wichtige Beiträge zum Cardiff-Prozess geleistet (oft im Hintergrund). Laufende Reformen (LWS, Entwicklung), Politikkrisen (Fischerei, Transport, Landwirtschaft), internat. Prozesse (Klima/Energie) erleichtern den Prozess. Der Rat selber scheint über keine angemessenen Strukturen und Verfahren zu verfügen, um die Integration von Umwelt sicherzustellen. Die formale Entwicklung der Strategien ist sehr unterschiedlich, wobei die "früheren" Ratsformationen führen. Die Arbeit an Indikatoren kann von anderen Arbeiten profitieren, z.B. OECD (Landwirtschaft, Entwicklung) oder EUA (Verkehr). Kooperation zwischen "Umwelt" und "anderen" ist unterschiedlich und verschlechterte sich in mehreren Bereichen nach dem ER in Wien. Kooperation scheint sich zu verschlechtern, wenn Strukturen und interne Hierarchien instabil werden. Die Arbeit an Indikatoren wächst an, ist jedoch ziemlich unkontrolliert; könnte zu inkonsistenten Ergebnissen führen. Möglichkeit ist gegeben, viele Indikatoren in die Überwachung der "Grundsätze der Wirtschaftspolitik" des Ecofin Rates zu integrieren (Lissabon-Prozess). Die künftige Nachhaltigkeitsstrategie der EU könnte zusätzliche Impulse/Orientierung geben.</p>		

4 Zusammenfassung der einzelnen Cardiff-Ergebnisse

Im Folgenden werden die Ergebnisse des Cardiff-Prozesses in den einzelnen Ratsformationen oder Politiken zusammengefasst, und zwar sowohl in Bezug auf die Dynamik der Strategieentwicklung als auch mit Blick auf die Strategieinhalte. Es wird, mit Stand Dezember 2000, ein Ausblick auf die wahrscheinliche und mögliche weitere Entwicklung gegeben, soweit diese derzeit überschaubar ist. Dabei werden die Ratsformationen der ersten Gruppe (Verkehr, Energie, Landwirtschaft) ausführlicher behandelt als die der zweiten Gruppe (Entwicklungspolitik, Binnenmarkt, Industrie), bei denen die Strategieentwicklung noch nicht so weit fortgeschritten ist. Die Politiken der dritten Gruppe (Allgemeine Angelegenheiten, Ecofin und Fischerei) werden in einem Abschnitt zusammengefasst.

4.1 Ergebnisse der "ersten Gruppe"

4.1.1 Verkehrspolitik

Der Verkehrsministerrat legte zunächst dem Europäischen Rat von Wien im Dezember 1998 einen Bericht²⁷ vor und berichtete dann dem Europäischen Rat in Helsinki im Dezember 1999 über seine Strategie zur Integration von Umwelt und nachhaltiger Entwicklung in die Verkehrspolitik²⁸. Diese deckt zunächst einen Zeitraum von zwei Jahren ab und soll schon zum Europäischen Rat in Göteborg im Juni 2001 auf der Grundlage von Berichten der Europäischen Kommission überprüft und fortgeschrieben werden. Die operationalen Teile der Strategie sollen dabei für die Jahre 2002 bis 2004 ausformuliert werden. Hierbei hätten auch die Umsetzungsstrategien herangezogen werden können, welche die Mitgliedstaaten bis Ende 2000 vorlegen sollten. Die Arbeiten der Kommission werden durch die Expertengruppe "Verkehr und Umwelt", in der Vertreter der Mitgliedstaaten aus beiden Ressorts zusammenarbeiten, unterstützt. Die ressortübergreifende Zusammenarbeit, wie auch die Zusammenarbeit zwischen Verkehrsministerrat und Europäischer Kommission ist relativ gut und eine solide Grundlage für die Überprüfung und Fortschreibung der Strategie. Positiv für die Entwicklung der Politikschnittstelle Verkehr-Umwelt dürfte sich vor allem die Zusammenführung des Umweltministerrates und des Verkehrsministerrates zu einer gemeinsamen Sitzung unter britischem Vorsitz im Juni 1998 ausgewirkt haben²⁹.

In der Strategie des Verkehrsministerrates wird in der Analyse der gegenwärtigen Lage zunächst festgestellt, dass "eine unbegrenzte Fortsetzung der derzeitigen Wachstumstrends beim privaten und gewerblichen Straßenverkehr und Luftverkehr [...] hinsichtlich

²⁷ Strategie des Rates zur Einbeziehung der Umweltbelange und der nachhaltigen Entwicklung in die Verkehrspolitik – Vorlage des Rates (Verkehr) für den Europäischen Rat (Helsinki) vom 11. Oktober 1999 [11717/99].

²⁸ Strategie des Rates (Verkehr) vom 11. Oktober 1999 [11717/99].

²⁹ Schlussfolgerungen über Verkehr/Umwelt der 2107. Ratssitzung Umwelt/Verkehr vom 17. Juni 1998 [09403/98].

der Umweltauswirkungen auf lokaler, regionaler und globaler Ebene auf Dauer nicht tragbar [ist]"³⁰. Es wird die Notwendigkeit gesehen, die Wirkung der wichtigsten Triebkräfte der Verkehrsnachfrage weiter zu analysieren. Dazu gehören Steuern, Abgaben und Subventionen, die Organisation von Produktion und Dienstleistungen inkl. Fremdenverkehr, allgemeine Verbrauchs- und Lebensgewohnheiten, und die Raumordnung³¹. Als wichtige Herausforderungen werden die Reduktion von Schadstoffemissionen und die Erreichung der Klimaschutzziele nach dem Kyoto-Protokoll³² sowie der EU-Erweiterungsprozess gesehen³³.

Gemäß der Zielsetzung in der Strategie sollen die Belange des Umweltschutzes bei der Konzipierung einer künftigen Verkehrspolitik zwar eine mit wirtschaftlichen und sozialen Faktoren gleichwertige Rolle spielen³⁴. Jedoch muss nach Auffassung des Verkehrsministerrates sichergestellt werden, "dass die Wirtschaft weiterhin wachsen kann, ohne dass dies zwangsläufig ein erhöhtes Verkehrsaufkommen mit einer Zunahme der negativen Auswirkungen des Verkehrs nach sich zieht. Gleichzeitig muss auch ein effizientes Funktionieren des Verkehrswesens insgesamt erleichtert und ein gleichberechtigter Zugang zu den Verkehrsdiensten geboten werden."³⁵ Konkrete Umweltziele werden nicht vorgegeben. Großen Raum in der Strategie nimmt dagegen die Beschreibung der bisherigen Fortschritte ein³⁶. Weitere Maßnahmen werden in folgenden Bereichen für erforderlich gehalten:

- CO₂-Emissionen im Verkehrssektor, besonders Straßen- und Luftverkehr;
- Schädliche Emissionen aller Verkehrsträger und ihre Auswirkungen auf die Gesundheit;
- Wachstum des Verkehrsaufkommens, besonders auf der Straße und namentlich als Folge der EU-Erweiterung;
- Aufteilung des Verkehrs auf verschiedene Verkehrsträger und Tendenzen;
- Lärmemissionen im Straßen-, Schienen- und Luftverkehr³⁷.

Um weitere Fortschritte zu erzielen, sollen unter anderem die Umweltkosten des Verkehrs in die Preisgestaltung einfließen (Internalisierung), der Mobilitätsbedarf durch eine nachhaltige Raumordnung, Verkehrsplanung, Telekommunikation und Verkehrstelematik verringert und zugleich umweltfreundliche Verkehrsträger begünstigt und die bestehende Verkehrsinfrastruktur instand gehalten werden. Öffentliche Verkehrsmittel und vergleichsweise umweltfreundliche Verkehrsträger sollen durch eine Reihe angebotsseitiger Maßnahmen gefördert werden. Die künftige Forschung und techno-

³⁰ Strategie des Rates (Verkehr) vom 11. Oktober 1999 [11717/99] Punkt 6.

³¹ Strategie des Rates (Verkehr) vom 11. Oktober 1999 [11717/99] Punkt 8.

³² Strategie des Rates (Verkehr) vom 11. Oktober 1999 [11717/99] Punkte 6, 12a.

³³ Strategie des Rates (Verkehr) vom 11. Oktober 1999 [11717/99] Punkt 9.

³⁴ Strategie des Rates (Verkehr) vom 11. Oktober 1999 [11717/99] Punkt 10.

³⁵ Strategie des Rates (Verkehr) vom 11. Oktober 1999 [11717/99] Punkt 11.

³⁶ Strategie des Rates (Verkehr) vom 11. Oktober 1999 [11717/99] Punkt 13 (a-l).

³⁷ Strategie des Rates (Verkehr) vom 11. Oktober 1999 [11717/99] Punkt 14 (a-e).

logische Entwicklung soll sich vorwiegend mit technischen Verbesserungen der Verkehrssysteme und daneben "verhaltensabhängige Aspekte bei der Verkehrsträgerwahl" einschließen³⁸.

Bezüglich der für die Überwachung der Strategieumsetzung notwendigen Indikatoren wird auf das Projekt "Berichtswesen über Verkehr und Umwelt" (TERM³⁹) der Europäischen Umweltagentur verwiesen⁴⁰, das Anfang 2000 bereits einen auf 31 Indikatoren aufbauenden Bericht vorgelegt hat⁴¹.

In der Strategie des Verkehrsministerrates werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, dem Rat bis 2000 "integrierte Strategien auf der Grundlage mittel- und langfristiger Umweltziele zur Förderung einer zukunftsfähigen Verkehrsentwicklung" zu unterbreiten⁴². Die Kommission wird ersucht, die Arbeiten an ihrem Aktionsprogramm zur Umsetzung der Strategie fortzusetzen und eine Reihe von Mitteilungen, Vorschlägen und Berichten vorzulegen, Prüfungen vorzunehmen und Tätigkeiten auszuführen⁴³. Der Verkehrsministerrat kündigt an, laufende Arbeiten im Sinne der Strategie fortzusetzen und – auf der Grundlage von Berichten der Kommission – die umsetzungsbezogenen Teile der Strategie in den Jahren 2000 bis 2004 auszugestalten sowie die Strategie regelmäßig und erstmalig im Juni 2001 zu überprüfen⁴⁴.

In ihrer Bewertung der Cardiff-Strategie des Verkehrsministerrates kommt die Europäische Kommission zu folgendem Ergebnis: "Die gegenwärtige Ratsstrategie ist bezüglich verschiedener Maßnahmen gut entwickelt, nicht jedoch bezüglich der Definition von nachhaltigem Verkehr und den langfristigen Umweltzielen, die es zu erreichen gilt"⁴⁵. Zu vertiefen gilt es danach:

- Lang- und mittelfristige Handlungsziele;
- Das künftige Verhältnis von Verkehrs- und Umweltverwaltung;
- Den Austausch über "best practices", einschließlich institutioneller Fragen.

³⁸ Strategie des Rates (Verkehr) vom 11. Oktober 1999 [11717/99] Punkt 16 (a-c).

³⁹ **T**ransport and **E**nvironment **R**eporting **M**echanism (TERM).

⁴⁰ Strategie des Rates (Verkehr) vom 11. Oktober 1999 [11717/99] Punkt 17.

⁴¹ European Environment Agency (EEA) 2000: *Are We Moving in the Right Direction? Indicators on Transport and Environment Integration in the EU*. Copenhagen: EEA.

⁴² Strategie des Rates (Verkehr) vom 11. Oktober 1999 [11717/99] Punkt 18b.

⁴³ Strategie des Rates (Verkehr) vom 11. Oktober 1999 [11717/99] Punkte 20 (a-m) und 21 (a-b).

⁴⁴ Strategie des Rates (Verkehr) vom 11. Oktober 1999 [11717/99] Punkt 23.

⁴⁵ Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1999: *Arbeitsdokument der Kommission von Cardiff bis Helsinki und darüber hinaus. Bericht an den Europäischen Rat über die Einbeziehung der Umweltbelange und der nachhaltigen Entwicklung in die Gemeinschaftspolitik*. SEK(99)1941 endg., 24. November 1999, Annex I, S. 8.

4.1.2 Energiepolitik

Der Energieministerrat legte dem Europäischen Rat in Wien einen Bericht⁴⁶ und dem Europäischen Rat in Helsinki seine Strategie für einen Zeitraum von zunächst drei Jahren vor⁴⁷; er konnte dabei auf einer Mitteilung der Europäischen Kommission aufbauen⁴⁸. Die Erarbeitung der Strategie wurde von der österreichischen Präsidentschaft befördert; die Europäische Kommission hat hier formal wohl nicht die treibende Rolle in der Strategieentwicklung gespielt, war im Ergebnis aber "umweltfreundlicher" als der Ministerrat.

In der Strategie des Energieministerrates wird keine eigene Problemanalyse vorgenommen. Nach Verweisen auf frühere Debatten, Entschlüsse und Dokumente⁴⁹, werden sofort Ziele (und Rahmenbedingungen) der Strategie festgelegt, und zwar konkret: Versorgungssicherheit, Wettbewerbsfähigkeit und Umweltschutz⁵⁰. Das Subsidiaritätsprinzip, die Rolle der Mitgliedstaaten und nationaler Prioritäten werden als Kontextfaktoren identifiziert⁵¹, bevor zwei Grundtendenzen als "politischer Rahmen" genannt werden:

- Ein ständiges Streben nach Energieeffizienz und –einsparung;
- Der Ausbau der Nutzung sicherer Energiequellen mit niedrigen bzw. ohne CO₂-Emissionen im Rahmen der Energiepolitiken der Mitgliedstaaten⁵².

Vor diesem Hintergrund werden sodann eine Anzahl spezifischer Aktionsbereiche genannt, die vom Ausbau des Energiebinnenmarktes (an erster Stelle) bis zu flexiblen Mechanismen zur Erreichung der Ziele des Kyoto-Protokolls ein weites Spektrum umfassen⁵³. Für die Jahre 1999-2002 wird ein Aktionsprogramm skizziert, das überwiegend aus bereits angelaufenen energiepolitischen Programmen besteht⁵⁴. Diese enthalten konkrete Maßnahmen mit Zeitplänen. Neue Elemente sind eine mögliche EG-Richtlinie über den Zugang von Elektrizität aus erneuerbaren Energiequellen⁵⁵ und einige allgemein gehaltene "koordinierte Maßnahmen", die zusammen mit den Mit-

⁴⁶ Bericht an den Europäischen Rat über die Strategie für die Einbeziehung der Belange der Umwelt und der nachhaltigen Entwicklung in die Energiepolitik - Bericht des Rates (Energie) an den Europäischen Rat (Helsinki) vom 3. Dezember 1999 [13773/99].

⁴⁷ Strategie für die Einbeziehung der Belange der Umwelt und der nachhaltigen Entwicklung in die Energiepolitik – Bericht des Rates (Energie) an den Europäischen Rat (Helsinki) vom 3. Dezember 1999 [13773/99].

⁴⁸ Commission of the European Communities 1998: *Communication from the Commission: Strengthening Environmental Integration within Community Energy Policy*. COM(98)571,14 October 1998.

⁴⁹ Strategie des Rates (Energie) vom 3. Dezember 1999 [13773/99] Punkte 2 und 4.

⁵⁰ Strategie des Rates (Energie) vom 3. Dezember 1999 [13773/99] Punkt 6.

⁵¹ Strategie des Rates (Energie) vom 3. Dezember 1999 [13773/99] Punkte 7 bis 9.

⁵² Strategie des Rates (Energie) vom 3. Dezember 1999 [13773/99] Punkt 10.

⁵³ Strategie des Rates (Energie) vom 3. Dezember 1999 [13773/99] Punkte 11, 12 & 20.

⁵⁴ Strategie des Rates (Energie) vom 3. Dezember 1999 [13773/99] Punkt 13.

⁵⁵ Strategie des Rates (Energie) vom 3. Dezember 1999 [13773/99] Punkt 15.

gliedstaaten umgesetzt werden sollen⁵⁶. Die Kommission wird ersucht, vor allem in den Bereichen Energieeffizienz weitere Maßnahmen vorzulegen und die Verwirklichung eines Handels mit CO₂-Emissionszertifikaten im Binnenmarkt zu prüfen⁵⁷.

Für den Zeitraum nach 2002 sollte die Kommission, nach umfassenden Konsultationen mit den Beteiligten, bis Herbst 2000 einen Überblick über die Strategie mit Blick auf neue politische Initiativen vorlegen⁵⁸. Dabei soll die EU-Erweiterung berücksichtigt werden.

Die so umrissene Strategie will der Energieministerrat in ihrer Umsetzung überwachen, und zwar mit Hilfe von Indikatoren, die "energiepolitische Kernfragen widerspiegeln und auf zuverlässigen, relevanten und vergleichbaren Informationsquellen beruhen". Der Strategie ist als Anlage ein vorläufiges System von Indikatorengruppen und Indikatoren beigefügt, das Preise, Emissionen, Energieträger und –verbräuche sowie Effizienzindikatoren umfasst. Die Strategie wie auch das Indikatorensystem sollen alle zwei Jahre überprüft und erforderlichenfalls angepasst werden⁵⁹.

Eine Überprüfung der Cardiff-Strategie zur Energiepolitik, die insbesondere die Fragen des Klimaschutzes und der EU-Erweiterung berücksichtigen soll, ist bis zum Europäischen Rat in Göteborg vorgesehen und könnte im Mai 2001 erfolgen.

4.1.3 Landwirtschaftspolitik

Wie die anderen Ratsformationen der "ersten Gruppe" legte auch der Landwirtschaftsministerrat dem Europäischen Rat von Wien einen Bericht⁶⁰ und dem europäischen Rat von Helsinki eine Strategie vor⁶¹. Das Ergebnis der Agenda 2000-Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) ist Grundlage für die Cardiff-Strategie des Landwirtschaftsministerrates, deren relativ lange Laufzeit von fünf Jahren den Zeitraum bis zur nächsten GAP-Reform in der "Agenda 2007" abdeckt. Durch die Agenda 2000 war es bei der Integration von Umweltbelangen in die Agrarpolitik bereits zu Fortschritten gekommen, die sich in der Cardiff-Strategie niederschlagen konnten.

Die Strategie des Landwirtschaftsministerrates beruht auf dem "Modell der europäischen Landwirtschaft", das Multifunktionalität⁶² und Wettbewerbsfähigkeit vereint und

⁵⁶ Strategie des Rates (Energie) vom 3. Dezember 1999 [13773/99] Punkt 16.

⁵⁷ Strategie des Rates (Energie) vom 3. Dezember 1999 [13773/99] Punkte 17 bis 19.

⁵⁸ Strategie des Rates (Energie) vom 3. Dezember 1999 [13773/99] Punkte 21 und 22.

⁵⁹ Strategie des Rates (Energie) vom 3. Dezember 1999 [13773/99] Punkte 23 und 24.

⁶⁰ Strategie des Rates zur Integrierung der Belange der Umwelt und der nachhaltigen Entwicklung in die gemeinsame Agrarpolitik – Bericht des Rates (Landwirtschaft) an den Europäischen Rat (Helsinki) vom 15. November 1999 [13078/99].

⁶¹ Strategie des Rates zur Integrierung der Belange der Umwelt und der nachhaltigen Entwicklung in die gemeinsame Agrarpolitik – Bericht des Rates (Landwirtschaft) an den Europäischen Rat (Helsinki) vom 15. November 1999 [13078/99].

⁶² Eine "multifunktionale Landwirtschaft" umfasst die Erzeugung von Lebensmitteln und erneuerbaren Rohstoffen, die Gestaltung der ländlichen Landschaften, den Erhalt der

wurde vor dem Hintergrund beginnender WTO-Verhandlungen, einschlägiger OECD-Arbeiten zu Indikatoren und der kommenden EU-Erweiterung erarbeitet⁶³. Der Rat stellte außerdem fest, dass die Umweltauswirkungen der Landwirtschaft durch eine Reihe von EG-Richtlinien kontrolliert werden.

Die Cardiff-Strategie zur Landwirtschaft enthält allgemeine Ziele und spezifische Umweltziele. Zu den allgemeinen Zielen gehören neben den EG-vertraglichen Zielen auch die Sicherung der Beschäftigung im ländlichen Raum und den der Landwirtschaft nachgelagerten Branchen⁶⁴. Grundsätzlich baut die Strategie auf der Forderung auf, dass die "gute fachliche Praxis der Landwirtschaft" in "allen landwirtschaftlichen Gebieten der EU" eingehalten werden soll, und dass darüber hinausgehende Leistungen zur Berücksichtigung von Umweltbelangen "angemessen entgolten werden sollten". Dabei wird anerkannt, dass ökologischer Landbau, integrierte Produktion, traditioneller Landbau und typisch lokale Produktionen umweltbezogen, sozial und wirtschaftlich von Vorteil sind⁶⁵.

Spezifische Umweltziele, die jedoch ebenfalls nicht quantifiziert sind, werden für die Bereiche Wasser (Gewässerschutz, vor allem Nährstoffe; Folgen der Bewässerung), Agrochemikalien (Pestizide in Umwelt und Lebensmitteln), genetisch veränderte Organismen (Vorsorgeprinzip bei Genehmigungsverfahren), Land- und Bodennutzung (Vermeidung von Bodenschädigungen und Erosion), Klimaänderung und Luftqualität (Methan-, N₂O-, und Ammoniakemissionen; CO₂-Bindung in Wäldern und Erzeugung von Biomasse und Biokraftstoffen)⁶⁶. Die gewachsenen offenen (Kultur-)Landschaften mit natürlichen und halbnatürlichen Elementen – sowie die von ihnen abhängige biologische Vielfalt – sollen vor allem in bedrohten Grenzertragsgebieten und im Rahmen des Naturschutzes (Natura 2000) wie auch durch Agrarumweltmaßnahmen und die Einrichtung von Genbanken für Nutzpflanzen und Haustiere erhalten werden⁶⁷. Erzeugungsmethoden sollen ethisch vertretbar sein und den Tierschutz beachten⁶⁸. In der Forstwirtschaft sollen die Vorgaben der EntschlieÙung zur Forststrategie⁶⁹ und des internationalen Prozesses beachtet werden⁷⁰.

Lebensfähigkeit ländlicher Gebiete und Umweltschutz. Siehe Strategie des Rates (Landwirtschaft) vom 15. November 1999 [13078/99] Punkte 8 und 14.

⁶³ Strategie des Rates (Landwirtschaft) vom 15. November 1999 [13078/99] Punkte 2, 8, 39 und 40.

⁶⁴ Strategie des Rates (Landwirtschaft) vom 15. November 1999 [13078/99] Punkte 9 bis 13, und 46.

⁶⁵ Strategie des Rates (Landwirtschaft) vom 15. November 1999 [13078/99] Punkte 14, 41 und 43.

⁶⁶ Strategie des Rates (Landwirtschaft) vom 15. November 1999 [13078/99] Punkte 16 bis 25, 27 und 28 sowie 38.

⁶⁷ Strategie des Rates (Landwirtschaft) vom 15. November 1999 [13078/99] Punkte 29 bis 35.

⁶⁸ Strategie des Rates (Landwirtschaft) vom 15. November 1999 [13078/99] Punkte 36 und 37.

⁶⁹ Forststrategie für die Europäische Union EntschlieÙung der 2151. Ratssitzung Landwirtschaft vom 14. Dezember 1998 [14127/98].

⁷⁰ Strategie des Rates (Landwirtschaft) vom 15. November 1999 [13078/99] Punkt 38.

Bezüglich der Maßnahmen wird in der Cardiff-Strategie zur Landwirtschaft vor allem auf die Grundsätze der GAP-Reform von 1999 (Agenda 2000) verwiesen⁷¹, wie auch auf einzelne Regelungen:

- über Beihilfen im Rahmen der Marktorganisation, die mit Umweltauflagen verknüpft werden können⁷²;
- über die Entwicklung des ländlichen Raumes, welche einen Rahmen schafft für die Berücksichtigung von Umweltbelangen vor allem bei Agrarumweltmaßnahmen, Ausgleichszulagen in benachteiligten Gebieten und in der Forstwirtschaft⁷³;
- sowie im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für die Landwirtschaft Regelungen zur Erzeugung von Kulturpflanzen, über Rindfleisch- und Milch- und Weinerzeugung⁷⁴.

Die Europäische Kommission hat eine Mitteilung über Agrarumweltindikatoren vorgelegt⁷⁵ und eine weitere über Datenbedarf und Datenverfügbarkeit angekündigt. Die Arbeiten der Kommission (Eurostat) können auf Vorarbeiten der OECD und in den Mitgliedstaaten, sowie auf Erfahrungen bei Indikatoren für die Forstwirtschaft zurückgreifen. Angestrebt wird eine regelmäßige Berichterstattung mit Kennzahlen, die auch die Bereiche Multifunktionalität und nachhaltige Entwicklung abdecken sollen⁷⁶.

Die Umsetzung der Cardiff-Strategie in der Landwirtschaftspolitik soll sich insgesamt zugunsten der Entwicklung des ländlichen Raumes – als zweiter Grundpfeiler der GAP – auswirken und nicht auf den landwirtschaftlichen Sektor im engeren Sinne beschränkt sein. Die Europäische Kommission wird sich im Rahmen der Cardiff-Strategie weiterhin mit der Nachhaltigkeit der Landwirtschaftspolitik befassen und dürfte die Mitteilung "Wegweiser zur nachhaltigen Landwirtschaft"⁷⁷ aus dem Jahre 1999 überarbeiten.

Die Evaluierung der Cardiff-Strategie zur Landwirtschaftspolitik, die regelmäßig durchgeführt werden soll, kann in die Festlegung der Agenda 2007 zur Gemeinsamen Agrarpolitik einfließen.

⁷¹ Strategie des Rates (Landwirtschaft) vom 15. November 1999 [13078/99] Punkt 47 bis 55.

⁷² Strategie des Rates (Landwirtschaft) vom 15. November 1999 [13078/99] Punkt 56.

⁷³ Strategie des Rates (Landwirtschaft) vom 15. November 1999 [13078/99] Punkte 57 bis 75.

⁷⁴ Strategie des Rates (Landwirtschaft) vom 15. November 1999 [13078/99] Punkte 76 bis 85.

⁷⁵ Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000: *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Indikatoren für die Integration von Umweltbelangen in die Gemeinsame Agrarpolitik*. KOM(00)20 endg., 26. Januar 2000.

⁷⁶ Strategie des Rates (Landwirtschaft) vom 15. November 1999 [13078/99] Punkte 87 bis 90.

⁷⁷ Commission of the European Communities 1999: *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Directions Towards Sustainable Agriculture*. COM(99)22 final, 27 January 1999.

4.2 Ergebnisse der "zweiten Gruppe"

Die "zweite Gruppe" von Ratsformationen – bestehend aus Entwicklung, Binnenmarkt und Industrie – wurde auf dem Europäischen Rat von Wien im Dezember 1998 explizit zur Erstellung von Cardiff-Strategien aufgefordert. Insgesamt sind die Arbeiten hier nicht so weit fortgeschritten, sollten jedoch bis Juni 2001 zum Abschluss gebracht werden können. Alle drei Ratsformationen haben bereits Berichte vorgelegt.

4.2.1 Entwicklungspolitik

Der Ministerrat für Entwicklung hat dem Europäischen Rat von Helsinki einen Bericht⁷⁸ unterbreitet. Parallel zum Cardiff-Prozess wurde für den Bereich der Entwicklungszusammenarbeit zwei verbindliche Verordnungen zur Einbeziehung der Umweltaspekte in den Entwicklungsprozess⁷⁹ und die Waldwirtschaft in Entwicklungsländern verabschiedet⁸⁰. Ähnlich wie auch im Bereich der Landwirtschaftspolitik mit ihrer Agenda 2000 wurde die Strategieentwicklung durch einen gleichzeitigen Entscheidungsprozess zugleich befördert und kanalisiert.

In dem Bericht des Entwicklungsministerrates, der entsprechend seinem Titel Elemente einer umfassenden Strategie enthält, gibt es weder eine explizite Darstellung von Umweltproblemen in der Entwicklungszusammenarbeit noch von Trends, und nur recht allgemein gehaltene Zielvorgaben sowie entwicklungspolitische Prinzipien⁸¹. Verwiesen wird jedoch auf die Ergebnisse einer 1997 durchgeführten unabhängigen Evaluierung von Umweltfolgen der gemeinschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit. Diese identifizierte das begrenzte Umweltbewusstsein und die niedrige Kompetenz in Umweltfragen bei den entscheidenden Regierungsvertretern der Partnerstaaten und das deswegen geringe Interesse an einer Zusammenarbeit im Umweltbereich. Der Personaleinsatz in der Kommission zur Förderung der Umsetzung von Umweltpolitiken und Leitlinien stellte sich als nicht adäquat heraus⁸². Im Evaluierungsbericht werden

⁷⁸ Development Council Report including Elements of a Comprehensive Strategy on the Integration of Environment and Sustainable Development into EC Economic and Development Co-operation vom 2. Dezember 1999 [13644/99].

⁷⁹ Europäisches Parlament und Rat 2000: Verordnung (EG) Nr. 2493/00 über Maßnahmen zur Förderung der vollen Einbeziehung der Umweltaspekte in den Entwicklungsprozess der Entwicklungsländer. ABI. L 288/1, 7. November 2000.

⁸⁰ Europäisches Parlament und Rat 2000: Verordnung (EG) NR. 2494/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. November 2000 über Maßnahmen zur Förderung der Erhaltung und nachhaltigen Bewirtschaftung tropischer und anderer Wälder in Entwicklungsländern. ABI. L288/6, 15. November 2000.

⁸¹ Development Council Report vom 2. Dezember 1999 [13644/99], Kapitel 1 und 2.

⁸² "According to the evaluation, the major factors hindering the integration of the environment in the co-operation included the limited environmental awareness and capacity and thus low demand for environmental co-operation by the key representatives of the partner governments. The staff resources allocated by the Commission Services to promote the implementation of the environmental policies and guidelines were found to be inadequate. The small environmental staff also had limited opportunities to influence the country

zur Lösung der Probleme Maßnahmen zur Verbesserung interner Abläufe, der Organisationsentwicklung, praktische Arbeitshilfen und Weiterbildung innerhalb der Kommission sowie mehr technische Hilfe für Kompetenzaufbau in Umwelteinrichtungen und für die Zusammenarbeit mit Nicht-Regierungsorganisationen und Kommunen in den Partnerstaaten vorgeschlagen⁸³.

Detailliert ist die Beschreibung des (a) in der Politikentwicklung und ihrer Umsetzung auf (b) der Programmebene und (c) in der Institutionenentwicklung bisher schon Erreichten, wobei sich hier die Folgen der früheren Evaluierung schon niedergeschlagen haben, zum Teil in Rechtsakten⁸⁴. Für alle drei Bereiche werden auch Vorgaben für die weitere Integration von Umweltbelangen in die Entwicklungspolitik gemacht⁸⁵. Zur Erfolgskontrolle können zum großen Teil die vom OECD Development Assistance Committee entwickelten Indikatoren herangezogen werden. Die Europäische Kommission wird aufgefordert, spezifische Zielvorgaben, Handlungsziele und Indikatoren zu erarbeiten und zur Grundlage regelmäßiger Evaluierungen der Entwicklungspolitik zu machen⁸⁶.

Im Mai 2000 forderte der Entwicklungsmisterrat die Kommission auf, "im Benehmen mit den Mitgliedstaaten eine spezifische Strategie im Hinblick auf die Tagung des Rates (Entwicklung) im Mai 2001 auszuarbeiten". Diese Strategie sollte umfassend und realistisch sein und sollte unter anderem einen Zeitplan und Leistungskriterien enthalten, die eine laufende Überwachung ermöglichen. Damit soll die Grundlage für die Integrationsstrategie des Entwicklungsrates geschaffen werden, die auf der Tagung des Europäischen Rates in Göteborg im Juni 2001 vorgelegt werden soll⁸⁷.

programming and project quality assurance. Furthermore, the environmental concerns raised by Member States were unlikely to result in improved project design." Council Report (Development) vom 2. Dezember 1999 [13644/99], Nr. 3.1.2.

⁸³ "The Evaluation recommended a number of measures to improve and institutionalise the integration of the environment into the internal procedures, organisational development, practical guidance and staff training. The evaluation also recommended increased technical assistance for strengthening the management and organisational capabilities of environmental institutions and for increasing co-operation and consultation with non-governmental organisations and local communities of the partner countries." Council Report (Development) vom 2. Dezember 1999 [13644/99], Nr. 3.1.3.

⁸⁴ Council Report (Development) vom 2. Dezember 1999 [13644/99], Kapitel 3.

⁸⁵ Council Report (Development) vom 2. Dezember 1999 [13644/99], Kapitel 4.

⁸⁶ Council Report (Development) vom 2. Dezember 1999 [13644/99], Kapitel 5.

⁸⁷ Einbeziehung der Umweltbelange und der nachhaltigen Entwicklung in die Entwicklungspolitik der Gemeinschaft – Strategische Schlussfolgerungen des 2263. Rat – Entwicklung vom 18. Mai 2000 [8571/00]; siehe auch Development Council Report vom 2. Dezember 1999 [13644/99], Punkt 6.6.

4.2.2 Binnenmarkt

Der Ministerrat für Binnenmarkt erstattete dem Europäischen Rat von Helsinki einen Bericht⁸⁸ über den Stand der Entwicklung seiner Cardiff-Strategie. Demnach ist eine Strategie zu erwarten, die Schwerpunkte auf den freien Warenverkehr, das öffentliche Beschaffungswesen und die europäische Normung legt. Grundlage für die weiteren konzeptionellen Arbeiten ist die Mitteilung der Europäischen Kommission über den Binnenmarkt und die Umwelt⁸⁹.

Im Cardiff-Bericht zur Binnenmarktpolitik gibt es keine Darstellung ihrer Auswirkungen auf Umweltpolitik und Umweltschutz. Ohne Würdigung der Probleme werden "Ziele der Einbeziehung in den Bereich des Binnenmarktes" festgelegt, wobei der Inhalt des Artikel 6 EG-Vertrag falsch wiedergegeben und eine Zielhierarchie geschaffen wird⁹⁰: An erster Stelle steht danach der Binnenmarkt; die umweltpolitische Integration ist eine Randbedingung neben anderen⁹¹. Somit muss "die Einbeziehung der Belange der Umwelt und der nachhaltigen Entwicklung [...] innerhalb eines breiten Spektrums politischer Ziele angegangen werden, für die wiederum der freie Verkehr (die "vier Freiheiten") den Gesamtrahmen bildet"⁹². Die im Bericht genannten Maßnahmen zur Zielerreichung sind noch recht allgemein gehalten; wobei auch hier der freie Warenverkehr im Mittelpunkt stehen soll⁹³.

Ausführlicher wird der Stand der Arbeiten und die bisher ergriffenen Maßnahmen beschrieben, und zwar in folgenden Bereichen:

- Harmonisierungsmaßnahmen, wobei bestätigt wird, dass die Mitgliedstaaten nach Artikel 96 (4 bis 9) und Artikel 176 EG-Vertrag nationale Maßnahmen mit strengeren Umweltschutzanforderungen als auf der Gemeinschaftsebene einführen und auch in nicht harmonisierten Bereichen Maßnahmen ergreifen können, wenn diese "mit dem Vertrag vereinbar sind", also das Funktionieren des Binnenmarktes nicht wesentlich stören⁹⁴;

⁸⁸ Bericht des Rates (Binnenmarkt) über die Einbeziehung der Belange der Umwelt und der nachhaltigen Entwicklung in die Binnenmarktpolitik an den Europäischen Rat (Helsinki) vom 30. November 1999 [13622/99].

⁸⁹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1999: *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Binnenmarkt und Umwelt*. KOM(99)263, 10. Juni 1999.

⁹⁰ Bericht des Rates (Binnenmarkt) vom 30. November 1999 [13622/99] Punkte 4 bis 10.

⁹¹ Weitere Ziele im EG-Vertrag: Ein hohes Beschäftigungsniveau, ein hohes Gesundheitsschutzniveau, Verbraucherschutz, Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie und Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts; externe Aspekte: WTO-Rahmen, multilaterale Umweltübereinkünfte, EU-Erweiterung, Europa-Mittelmeer-Partnerschaft sowie die Zusammenarbeit im Ostseeraum (siehe Bericht des Rates (Binnenmarkt) vom 30. November 1999 [13622/99] Punkte 7 und 8.

⁹² Bericht des Rates (Binnenmarkt) vom 30. November 1999 [13622/99] Punkt 9.

⁹³ Bericht des Rates (Binnenmarkt) vom 30. November 1999 [13622/99] Punkte 11 bis 15.

⁹⁴ Bericht des Rates (Binnenmarkt) vom 30. November 1999 [13622/99] Punkte 16 bis 18.

- Normung als freiwilliges Instrument, wobei die Umweltgremien an der Normung beteiligt werden sollen⁹⁵;
- Öffentliches Auftragswesen, bei dem Umweltaspekte nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führen dürfen⁹⁶;
- Das Umweltzeichen der Gemeinschaft⁹⁷;
- Steuerwesen, wobei hier der den Mitgliedstaaten belassene Spielraum für Umweltsteuern und –gebühren betont und zugleich unterstrichen wird, dass derartige Instrumente erhebliche Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarktes haben können und daher vom Rat "Binnenmarkt" genau beobachtet werden sollen⁹⁸.

Künftige Prioritäten⁹⁹ sollen in der effektiven Anwendung der Umweltvorschriften, einer Verbesserung des "ordnungspolitischen Umfeldes"¹⁰⁰ und des Rahmens staatlicher Beihilfen für Umweltschutzmaßnahmen unter Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen, in der Anwendung von (freiwilligen) Umweltvereinbarungen und marktorientierten Maßnahmen¹⁰¹ sowie in der Integrierten Produktpolitik liegen. Von letzterer können "die Wettbewerbsfähigkeit, das Funktionieren des Binnenmarktes und die Erreichung einer nachhaltigen Entwicklung" berührt werden, weswegen sich der Rat "Binnenmarkt" mit der Entwicklung dieses Konzeptes und gegebenenfalls seiner künftigen Anwendung intensiv befassen wird¹⁰².

Bezüglich der Bewertung der Einbeziehung von Umwelterwägungen in den gesamten Binnenmarkt soll auf die Indikatoren für die Sektoren Verkehr, Energie, Landwirtschaft und Industrie zurückgegriffen werden. Hierzu verfasst die Kommission einen Bericht an den Rat. Die etablierten Methoden und Verfahren der Binnenmarktpolitik (Richtlinie 98/34 über die Prüfung notifizierter nationaler Gesetzesentwürfe), die Testgruppe europäischer Unternehmen, der Anzeiger über die Umsetzung der Richtlinien und die laufenden Verfahren wegen Zuwiderhandlung könnten weiterentwickelt werden¹⁰³.

Drei Mitgliedstaaten haben einseitige Erklärungen zu diesem Bericht abgegeben: Deutschland zu Steuerermäßigungen im Rahmen der ökologischen Steuerreform und zu staatlichen Beihilfen; Spanien zu staatlichen Beihilfen; Dänemark zur Festlegung spezifischer Ziele, Instrumente, Indikatoren und Zeitpläne in der Strategie, zur Entkoppelung des Wirtschaftswachstum von Ressourcenverbrauch und Umwelt-

⁹⁵ Bericht des Rates (Binnenmarkt) vom 30. November 1999 [13622/99] Punkte 19 bis 21.

⁹⁶ Bericht des Rates (Binnenmarkt) vom 30. November 1999 [13622/99] Punkte 22 und 23.

⁹⁷ Bericht des Rates (Binnenmarkt) vom 30. November 1999 [13622/99] Punkte 24 und 25.

⁹⁸ Bericht des Rates (Binnenmarkt) vom 30. November 1999 [13622/99] Punkte 26 und 27.

⁹⁹ Bericht des Rates (Binnenmarkt) vom 30. November 1999 [13622/99] Punkte 28 bis 38.

¹⁰⁰ Gemeint sind Regelungen zur Beseitigung von Hindernissen für den freien Warenverkehr.

¹⁰¹ Umweltberichterstattung in Geschäftsberichten von Unternehmen; Umweltmanagementsysteme.

¹⁰² Bericht des Rates (Binnenmarkt) vom 30. November 1999 [13622/99] Punkt 38.

¹⁰³ Bericht des Rates (Binnenmarkt) vom 30. November 1999 [13622/99] Punkt 39 bis 41.

verschmutzung und zur Langfristigkeit, Berechenbarkeit und Realisierbarkeit einer konkreten Strategie.

Für 2001 wird eine Mitteilung der Kommission über die Berücksichtigung von Umweltbelangen im öffentlichen Beschaffungswesen sowie ein Bericht der Kommission an den Rat über geeignete Indikatoren erwartet. Die schwedische Präsidentschaft arbeitet zudem an einer umfassenden Cardiff-Strategie, die dem Europäischen Rat in Göteborg im Juni 2001 vorgelegt werden soll.

4.2.3 Industrie

Der Ministerrat für Industrie hat dem Europäischen Rat in Helsinki einen Bericht¹⁰⁴ vorgelegt, der sich insofern grundsätzlich von anderen unterscheidet, als dass es hier um die Integration von "nachhaltiger Entwicklung" im Sinne einer parallelen Förderung von wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Belangen geht. Die Konzeption des Industrieministerrates folgt daher nicht dem Wortlaut des Artikel 6 des EG-Vertrages, auf den sich der Europäische Rat in Cardiff und in Wien berufen hat.

Im Bericht des Industrieministerrates werden zunächst einige übergreifende Themen identifiziert (Produktions- und Verbrauchsmuster und ihre Veränderung, Verbrauchergewohnheiten, Integrierte Produktpolitik (IPP), Öko-Effizienz, Ressourcenproduktivität, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung und EU-Erweiterung)¹⁰⁵, bevor speziell auf Klimaveränderungen eingegangen wird¹⁰⁶. Hier wird die Bedeutung der Kyoto-Ziele unterstrichen und betont, dass die CO₂-Emissionen aus der Industrie rückläufig sind. Weitere Fortschritte, auch in Bezug auf andere Umweltziele, sollen vor allem durch marktorientierte und freiwillige Maßnahmen erreicht werden. Unter der Überschrift "Akteure und Instrumente" wird eine Abkehr von sektoralen Instrumenten und eine Regelung über ("horizontale") Instrumente zur Gestaltung von Rahmenbedingungen gefordert. Dazu gehören eine Förderung für kleine und mittlere Unternehmen, handelbare Rechte, Abbau von nicht nachhaltigen Subventionen und Förderung vor allem für alternative Energiequellen¹⁰⁷. Unter "Maßnahmen der Gemeinschaft"¹⁰⁸ werden schließlich überwiegend bereits laufende Aktivitäten genannt.

Bezüglich der Indikatoren zur Integration von Umweltbelangen in die Industriepolitik wird festgestellt, dass Kennzahlen für die betriebliche und unternehmerische Ebene bereits vorliegen, jedoch nicht für ganze Industriebranchen¹⁰⁹. Die Kommission hat daraufhin eine Studie in Auftrag gegeben, mit der Indikatoren zur Messung von Politikerfolgen und tatsächlichen Umweltleistungen identifiziert werden sollen. Ergebnisse werden jetzt für die erste Jahreshälfte 2001 erwartet. Die Kommission wird

¹⁰⁴ Report from the Industry Council to the European Council on the integration of sustainable development into European Union industry policy, vom 9. November 1999 [13549/1/99].

¹⁰⁵ Council Report (Industry) vom 9. November 1999 [13549/1/99] Abschnitt III.

¹⁰⁶ Council Report (Industry) vom 9. November 1999 [13549/1/99] Abschnitt IV.

¹⁰⁷ Council Report (Industry) vom 9. November 1999 [13549/1/99] Abschnitt V.

¹⁰⁸ Council Report (Industry) vom 9. November 1999 [13549/1/99] Abschnitt VI.

¹⁰⁹ Council Report (Industry) Council vom 9. November 1999 [13549/1/99] Abschnitt VII.

aufgefordert, ein Aktionsprogramm zur nachhaltigen Industriepolitik vorzulegen. Die Arbeiten an der Cardiff-Strategie sollen bis Juni 2001 abgeschlossen sein, die operativen Teile bis Ende 2004 weiter ausgestaltet werden.

Zwei Mitgliedstaaten haben einseitige Erklärungen zu diesem Bericht abgegeben: Deutschland zu Steuerermäßigungen im Rahmen der ökologischen Steuerreform; Dänemark zur Festlegung spezifischer Ziele, Instrumente, Indikatoren und Zeitpläne in der Strategie, zur Entkoppelung des Wirtschaftswachstum von Ressourcenverbrauch und Umweltverschmutzung und zur Langfristigkeit, Berechenbarkeit und Realisierbarkeit einer konkreten Strategie.

4.3 Ergebnisse der "dritten Gruppe" im Überblick

Die Ratsformationen für Allgemeine Angelegenheiten, Wirtschaft und Finanzen (Ecofin) sowie Fischerei wurden auf dem Europäischen Rat von Köln im Juni 1999 ausdrücklich gebeten, Cardiff-Strategien zu erarbeiten und vorzulegen. Die in dieser Gruppe erreichten Arbeitsfortschritte sind höchst unterschiedlich.

4.3.1 Allgemeine Angelegenheiten

Der Rat für Allgemeine Angelegenheiten hatte bis Ende 2000 noch nicht mit der Strategieentwicklung begonnen; seitdem arbeitet die schwedische Präsidentschaft an einem Entwurf, der dem Europäischen Rat in Göteborg im Juni 2001 vorgelegt werden soll. Die Generaldirektionen, die dem Rat für Allgemeine Angelegenheiten zuarbeiten, haben ihrerseits mit Vorbereitungen begonnen, die in der Vorlage von Mitteilungen enden sollten. Ein entsprechender Entwurf der Generaldirektion Handel fand noch nicht die Zustimmung der anderen Kommissionsdienststellen und die Generaldirektion Außenbeziehungen dürfte erst im Laufe des ersten Halbjahres 2001 einen Entwurf fertig stellen¹¹⁰.

4.3.2 Wirtschaft und Finanzen (Ecofin) und multilaterale Überwachung

Der Rat "Wirtschaft und Finanzen" (Ecofin) hat auf der Grundlage einer Mitteilung der Kommission¹¹¹ dem Europäischen Rat in Nizza sowohl einen Bericht über die Integration von Umweltbelangen¹¹² in seine Arbeit als auch einen Bericht über den Stand der Arbeiten an Indikatoren für die strukturelle Leistungsfähigkeit als Instrument

¹¹⁰ Die Generaldirektion Entwicklung hat dem Ministerrat für Entwicklung zugearbeitet; die anderen relevanten Dienststellen der Kommission – das Amt für humanitäre Hilfe (ECHO) und der Gemeinsame Dienst für Außenbeziehungen – werden wohl keine eigenen Vorlagen erarbeiten.

¹¹¹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000: *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Unsere Bedürfnisse mit unserer Verantwortung in Einklang Bringen. Einbeziehung des Umweltschutzes in die Wirtschaftspolitik*. KOM(2000) 576 endg., 20. September 2000.

¹¹² Bericht des Rates "Wirtschaft und Finanzen" über Umwelt und nachhaltige Entwicklung für den Europäischen Rat (Nizza) vom 28. November 2000 [13054/1/00].

für verbesserte Strukturpolitiken vorgelegt¹¹³. Letzterer baut wiederum auf einer ausführlicheren Vorlage des Ausschusses für Wirtschaftspolitik¹¹⁴ auf¹¹⁵. Diese Indikatorenberichte sind weder im Rahmen des Cardiff-Prozesses konzipiert worden, noch berücksichtigen sie die Verpflichtung zur Integration von Umwelterfordernissen. Der Ecofin-Rat nimmt im Cardiff-Bericht keine Würdigung der Auswirkungen wirtschafts- und finanzpolitischer Entscheidungen auf die Umweltpolitik und der dadurch entstehenden Probleme vor, und in der Zielsetzung werden in der Tendenz die Ziele der Wirtschaftspolitik denen der Umweltpolitik vorgezogen. Der Abschnitt zur Integration von Wirtschafts- und Umweltpolitik, das Kapitel über die verfügbaren Instrumente, wie auch große Teile des Kapitels über die Grundzüge künftiger Politik sind eine wirtschaftswissenschaftlich-theoretische Abhandlung fast ohne praktikable Programmaussagen. Ein inhaltlicher Fokus des Berichtes des Ecofin-Rates liegt auf der Schaffung eines geeigneten Rahmens für die Energiebesteuerung auf europäischer Ebene.

Der Ecofin-Rat hält es für wichtig, die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen von Umweltschäden und umweltpolitischen Maßnahmen zu bewerten und nachteilige Auswirkungen der Umweltpolitik auf Beschäftigung und Produktivität durch klare ökologische Ziele, angemessene Instrumente und internationale Zusammenarbeit so weit wie möglich zu vermeiden¹¹⁶. Gemäß drei "Leitlinien" sollen a) marktwirtschaftliche Instrumente¹¹⁷ in der Umweltpolitik eingesetzt, b) ökologische bedenkliche Subventionen und Steuerbefreiungen überdacht und c) ein angemessener Rahmen für die Energiebesteuerung auf europäischer Ebene geschaffen werden. Die Überwachung der Umsetzung dieser Leitlinien wird ab dem nächsten Jahr im Rahmen der multilateralen Überwachung der Politiken der Mitgliedstaaten durchgeführt¹¹⁸.

Der Ecofin-Rat betrachtet die "Grundzüge der Wirtschaftspolitik"¹¹⁹ als zentrales Element der Koordinierung der Wirtschaftspolitik, in welche die umweltpolitische Integration eingepasst werden soll.¹²⁰ Er ersucht daher die Kommission, Umweltfragen

¹¹³ Bericht des Rates (Wirtschaft und Finanzen) an den europäischen Rat (Nizza) zum Thema "Strukturleistungsindikatoren: ein Instrument für eine bessere Strukturpolitik" vom 27. November 2000 [13217/00].

¹¹⁴ **Economic Policy Committee (EPC).**

¹¹⁵ Report by the Economic Policy Committee of the Ecofin Council on "Structural Indicators: An Instrument for Better Structural Policies" vom 26. Oktober 2000 [13170/1/00].

¹¹⁶ Der Ecofin-Rat will auch künftig "im Vorfeld tätig werden, um die Instrumente und makroökonomische Auswirkungen neuer und wichtiger umweltpolitischer Maßnahmen [...] sorgfältig zu prüfen".

¹¹⁷ Steuern, Nutzungsgebühren, Versicherungs- und Haftungssysteme, handelbare Lizenzen.

¹¹⁸ Die multilaterale Überwachung findet aufgrund Artikel 99 (3) EG-Vertrag statt.

¹¹⁹ Empfehlung des Rates (2000/517/EG) vom 19. Juni betreffend die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft. Abl. L 210 vom 21. August 2000, S. 1-40. In den "Grundzügen" werden die "Leitlinien" zur Umweltpolitik festgelegt, die im späteren Cardiff-Bericht des Ecofin-Rates dann wiedergegeben werden.

¹²⁰ "The Broad Economic Policy Guidelines, which are at the centre of economic policy co-ordination, are well placed to develop a comprehensive, transparent and credible Community framework for improving the integration of environmental and sustainable

und Fragen der Nachhaltigkeit in ihrem künftigen Bericht über die Umsetzung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik, besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Der Ausschuss für Wirtschaftspolitik, der regelmäßige länderbezogene Prüfungen in Bezug auf die Strukturreformen durchführt, wird ersucht, die Prüfung der Umweltauswirkungen der bestehenden Politiken und Marktstrukturen in einem der kommenden Jahre in die länderbezogene Prüfung einzubeziehen.

Dabei soll "Energieintensität der Wirtschaft" als einer von sieben Indikatoren des gesamtwirtschaftlichen Hintergrundes, die im Frühjahr 2001 in den Synthesebericht des Rates "Wirtschaft und Finanzen" aufgenommen werden¹²¹. Diese sieben Indikatoren sollen den Fokus für die politischen Erörterungen des Europäischen Rates darstellen. Weiterhin wird ein erster Satz (der zweiten Ebene) von 28 Indikatoren vorgeschlagen, jeweils sieben für jeden der folgenden vier Bereiche: I. Beschäftigung; II. Innovation und Forschung; III. Wirtschaftsreform; IV. Sozialer Zusammenhalt¹²². Von diesen ist keiner direkt umweltrelevant. Der Vorsitz des Rates "Wirtschaft und Finanzen" am 7. November 2000 hat in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten und der Kommission zusätzlich einen Satz von zwölf Indikatoren ausgewählt, um die öffentliche Diskussion auf die Kernfragen auszurichten¹²³. Hierunter ist kein umweltbezogener Indikator. Der Wirtschaftspolitische Ausschuss (EPC) ist mit der Erarbeitung weiterer Indikatoren beauftragt und hat einen Bericht über seine bisherigen Beratungen vorgelegt¹²⁴. Zusätzlich zu den sieben Indikatoren des gesamtwirtschaftlichen Hintergrundes soll es 13 weitere geben, die vor allem im Rahmen der multilateralen Überwachung der Anwendung der "Grundzüge der Wirtschaftspolitik" (Broad Economic Policy Guidelines¹²⁵) eingesetzt werden sollen, darunter drei Umweltindikatoren¹²⁶. Für

development issues with economic policy. [...] The guidelines should ultimately include concrete objectives, timetables and mechanisms for monitoring progress in [the area of environmental policy]. The Ecofin Council also intends to better integrate environmental and sustainability related issues in the multilateral surveillance process. To this end, it will promote the development of appropriate statistics, including environmental accounts" siehe Bericht des Rates (Wirtschaft und Finanzen) vom 27. November 2000 [13217/00] vor Abschnitt 1.

¹²¹ Bericht des Rates (Wirtschaft und Finanzen) an den europäischen Rat (Nizza) zum Thema "Strukturleistungsindikatoren: ein Instrument für eine bessere Strukturpolitik" vom 27. November 2000 [13217/00] Anlage I.

¹²² Bericht des Rates (Wirtschaft und Finanzen) an den europäischen Rat (Nizza) zum Thema "Strukturleistungsindikatoren: ein Instrument für eine bessere Strukturpolitik" vom 27. November 2000 [13217/00] Anlage I.

¹²³ Bericht des Rates (Wirtschaft und Finanzen) an den europäischen Rat (Nizza) zum Thema "Strukturleistungsindikatoren: ein Instrument für eine bessere Strukturpolitik" vom 27. November 2000 [13217/00] Anlage II.

¹²⁴ Report by the Economic Policy Committee of the Ecofin Council on "Structural Indicators: An Instrument for Better Structural Policies" vom 26. Oktober 2000 [13170/1/00].

¹²⁵ Empfehlung des Rates (2000/517/EG) vom 19. Juni betreffend die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft. Amtsblatt EG L 210 vom 21. August 2000, S. 1-40.

¹²⁶ Es sind dies: aggregierte Emissionen von 6 Treibhausgasen, Stickstoff (N) und Phosphor (P) in Flüssen und der Anfall von Industrieabfällen [in kg/1000 US\$ BSP].

weitere Zwecke, auch in der Verantwortung anderer Ratsformationen, sollen 43 zusätzliche Indikatoren entwickelt werden, darunter wiederum zwei Umweltindikatoren¹²⁷. Insgesamt ist damit die gegenwärtige und künftig absehbare Zahl von umweltbezogenen Indikatoren und damit das Gewicht von ökologischen Zielen deutlich geringer, als es bei einer gleichwertigen Behandlung der "drei Dimensionen" nachhaltiger Entwicklung sein müsste.

4.3.3 Fischerei

Der Fischerei-Rat hat seinen Cardiff-Bericht¹²⁸ dem Europäischen Rat in Santa Maria da Feira im Juni 2000 vorgelegt, und konnte dabei auf der Kommissionsmitteilung über Fischerei und Meeresnaturschutz aufbauen¹²⁹. Seitdem laufen zwei parallele Prozesse der Strategieentwicklung. Erstens arbeitet die Kommission an einer Mitteilung über die Integration von Umweltbelangen in die Gemeinsame Fischereipolitik (GFP), die ein wesentlicher Beitrag zum kommenden Grünbuch über die Zukunft der GFP sein und die Integration von Umweltbelangen behandeln soll. Zweitens entwickelt der Fischerei-Rat – über die schwedische Präsidentschaft – eine Cardiff-Strategie. Beide Prozesse sollen bis spätestens Juni 2001 abgeschlossen sein und können damit noch im Vorfeld des Europäischen Rates in Göteborg zusammengeführt werden.

Der Bericht des Fischereirates enthält keine Darstellung und Würdigung der Umweltauswirkungen der Fischerei, unterstreicht hingegen die Berücksichtigung von Umweltzielen in den Rechtsakten der GFP¹³⁰ sowie in internationalen Fischereiabkommen. Die bestehenden Instrumente der GFP werden ausführlich beschrieben¹³¹. Die damit bisher erzielten Ergebnisse – und zwar ausschließlich in Bezug auf Fischbestände und Fangfolge der Fischereiwirtschaft und nicht bezüglich des Umwelt- und Naturschutzes – werden widersprüchlich bewertet. Einerseits wird gesagt, dass Fangquotenregelungen greifbare Ergebnisse erzielt und zu einer Erholung der Bestände einiger Arten in der Nordsee geführt haben¹³². Andererseits wird festgestellt, dass weiterhin erhebliche Probleme bestehen und eine Reihe von Instrumenten der

¹²⁷ Müllrecycling, Biodiversität; an anderer Stelle wird auch Landnutzung (land use) erwähnt.

¹²⁸ Report to the European Council at Santa Maria da Feira on integrating environmental issues and sustainable development into the Common Fisheries Policy, vom 16. Juni 2000 [9386/00].

¹²⁹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1999: *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Bestandsbewirtschaftung und Schutz der Meeresumwelt*. KOM(99)363 endg., 14. Juli 1999.

¹³⁰ "The requirements of environmental protection and of the conservation of marine resources, and the sustainable exploitation of those resources, are already firmly enshrined in the objectives of the Common Fisheries Policy (CFP) as formulated in the relevant Community legislative acts [...]." Council Report (Fisheries) vom 16. Juni 2000 [9386/00] Punkt 5.

¹³¹ Council Report (Fisheries) vom 16. Juni 2000 [9386/00] Punkte 10 bis 27.

¹³² Council Report (Fisheries) vom 16. Juni 2000 [9386/00] Punkt 29.

GFP selbst dann nicht zum Einsatz kommen, wenn sich die Fangquoten als ineffektiv erweisen¹³³.

In der Schlussfolgerung des Berichts wird dann festgestellt, dass zentrale Politikziele bisher nicht erreicht wurden (Erhalt der Fangraten bei Zielarten, Schutz des Meeresgrundes und bestimmter Ökosysteme einschließlich solcher ohne direkte Relevanz für die Fischerei)¹³⁴. Daraus wird gefolgert, dass die Anstrengungen zur Integration von Umweltschutzerfordernissen in die Fischereipolitik fortgesetzt und verstärkt werden müssen¹³⁵, ohne dass gesagt würde, welche Umweltziele (nicht fischereipolitische Ziele) erreicht werden sollen und wie das bisher unwirksame Instrumentarium verbessert werden soll.

¹³³ Council Report (Fisheries) vom 16. Juni 2000 [9386/00] Punkt 30.

¹³⁴ Council Report (Fisheries) vom 16. Juni 2000 [9386/00] Punkt 46.

¹³⁵ Council Report (Fisheries) vom 16. Juni 2000 [9386/00] Punkt 47.

5 Biodiversität in den bestehenden Cardiff-Strategien

In diesem Kapitel wird die Einbeziehung der Erfordernisse des Schutzes der natürlichen biologischen Vielfalt (Biodiversität) in den bestehenden Cardiff-Berichten oder Strategien untersucht. Dabei wird zuerst beschrieben, warum diese erforderlich ist, sowie im Weiteren, wie die Einbeziehung von Biodiversität in die Strategien vorgenommen wurde und wie sie zu bewerten ist.

5.1 Vorbemerkungen

Das sektorale Vorgehen bei der Analyse von Cardiff-Strategien, wie im Grunde auch das sektorale Vorgehen bei ihrer Erarbeitung durch die einzelnen Formationen des Ministerrates, versperrt den Blick auf die Erfordernisse des Umweltschutzes, die nur sektorenübergreifend gefasst und behandelt werden können. Hierzu zählen neben Klima und Biodiversität auch Fragen des Verbrauchs an fossilen, mineralischen oder erneuerbaren Ressourcen oder Fragen der Osterweiterung der Europäischen Union.

Ein großer Teil der umweltpolitischen Diskussion ist immer noch vom "Verschmutzungsparadigma" dominiert. Dagegen spielen Natur- und Artenschutz sowie der Erhalt der natürlichen Biodiversität eine vergleichsweise untergeordnete Rolle. Dies gilt insbesondere für die Diskussion über die Umweltrelevanz anderer Politikbereiche, was am Beispiel der Cardiff-Strategie zur Verkehrspolitik deutlich wird. Hier werden Schadstoffausstoß, Lärmbelastung und Klimarelevanz offen thematisiert, Fragen des Flächenverbrauchs oder der Zerschneidung von Ökosystemen durch lineare Verkehrsinfrastruktur hingegen nicht. Dieser Befund ist insofern bedenklich, als dass neben dem Schutz des globalen Klimas auch der Erhalt der natürlichen biologischen Vielfalt eines der wichtigsten Themen auf der Konferenz der Vereinten Nationen zu Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro war. Aus diesem Grunde sollten eigentlich alle Politikbereiche für diese Thematik sensibilisiert sein.

Die Behandlung der biologischen Vielfalt im Cardiff-Prozess wurde hier als Beispiel ausgewählt, da mit der Biodiversitäts-Konvention internationale Verpflichtungen geschaffen wurden, die mit Hilfe aller Politikbereiche umgesetzt werden müssen. Insofern ist die Situation spiegelbildlich zum Klimaschutz zu sehen. Anders als beim Klimaschutz, der inzwischen in vielen Bereichen thematisiert wird und auch in den einzelnen Cardiff-Berichten oder Cardiff-Strategien berücksichtigt ist, liegen bisher keine übergreifenden Analysen zur Biodiversität vor.

Die EU-Biodiversitätsstrategie hebt hervor, dass die Belange des Schutzes der biologischen Vielfalt vor allem in Sektoren wie Tourismus, Transport, Forstwirtschaft und Entwicklungszusammenarbeit integriert werden müssen. Zudem müssen sich die Akteure der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Gemeinsamen Fischereipolitik ihrer Auswirkungen auf die wie auch ihrer Abhängigkeit von der natürlichen Biodiversität bewusst sein.

5.2 Biologische Vielfalt im Cardiff-Prozess

Der Einbezug von Biodiversität in die bestehenden Cardiff-Strategien ergibt sich einerseits aus dem Auftrag an die Ratsformationen die Umwelt, also auch Biodiversität, in ihrer Arbeit zu berücksichtigen, andererseits bestehen internationale Verpflichtungen, die den Erhalt von Biodiversität betreffen (die oben erwähnte Biodiversitätskonvention). Zur Umsetzung dieser Konvention wurde die Biodiversitätsstrategie der EU erarbeitet. Es handelt sich hierbei um eine nicht zum eigentlichen Cardiff-Prozess gehörende Strategie. Sie hat ausdrücklich, und nicht nur implizit wie im Cardiff-Prozess, den Einbezug von Biodiversität in andere Politikbereiche zum Gegenstand. Einzelne Politikbereiche wurden im Rahmen der Biodiversitätsstrategie zwar aufgefordert, den Schutz der natürlichen biologischen Vielfalt in ihrer Arbeit zu berücksichtigen, sektorspezifische Integrationsprozesse wurden jedoch nicht angestoßen. Im Folgenden wird daher der Frage nachgegangen, inwieweit Biodiversität in die einzelnen Cardiff-Berichte und Strategien, als Folge dieser doppelten Verpflichtung, Eingang gefunden hat.

Biodiversität fand bisher vor allem in der Strategie des Landwirtschaftsrates Berücksichtigung¹³⁶. Insbesondere wird die enge Verknüpfung (bestimmter) landwirtschaftlicher Praktiken mit der Entwicklung von Kulturlandschaften und dem Erhalt der darin vorkommenden biologischen Vielfalt anerkannt¹³⁷. Dabei können wirtschaftliche und landwirtschaftliche Entwicklung positive wie negative Auswirkungen haben: Es wird explizit darauf hingewiesen, dass eine Intensivierung der Landwirtschaft unerwünschte Auswirkungen auf Landschaft und biologische Vielfalt haben können¹³⁸. Eine vorausschauende und vorsorgende Politik wird jedoch allein mit Bezug auf die Umsetzung der EG-Verordnung 1257/1999 zur ländlichen Entwicklung und Agrarumweltmaßnahmen angesprochen¹³⁹.

Auch die Fischerei hängt in besonderer Weise vom Erhalt der nachwachsenden Naturressource Fisch und dem Schutz bestimmter für die Fischerei relevanter mariner Ökosysteme ab. Diese Abhängigkeit wird im Cardiff-Bericht des Fischerei-Rates ausdrücklich hervorgehoben¹⁴⁰. Zugleich ist aber auch die Sorge erkennbar, dass sich multilaterale Übereinkommen zum Natur- und Artenschutz zu Lasten der Fischereiwirtschaft entwickeln können, und daher genau beobachtet werden müssen¹⁴¹. Immerhin wird im Fischerei-Bericht anerkannt, dass die Bestimmungen der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie der Gemeinschaft auch für marine Ökosysteme und Arten gelten und dass auf

¹³⁶ Strategie des Rates zur Integrierung der Belange der Umwelt und der nachhaltigen Entwicklung in die gemeinsame Agrarpolitik – Bericht des Rates (Landwirtschaft) an den Europäischen Rat (Helsinki) vom 15. November 1999 [13078/99] Punkte 5, und 8.

¹³⁷ Strategie des Rates (Landwirtschaft) vom 15. November 1999 [13078/99] Punkte 10, 14, und 29 bis 34.

¹³⁸ Strategie des Rates (Landwirtschaft) vom 15. November 1999 [13078/99] Punkt 29.

¹³⁹ Strategie des Rates (Landwirtschaft) vom 15. November 1999 [13078/99] Punkte 62 und 64.

¹⁴⁰ Council Report (Fisheries) vom 16. Juni 2000 [9386/00] Punkte 8 und 45.

¹⁴¹ Council Report (Fisheries) vom 16. Juni 2000 [9386/00] Punkte 41 und 48.

dieser Grundlage auch Meeresnaturschutzgebiete ausgewiesen werden können¹⁴². Die Ausweisung derartiger Gebiete wurde bisher von der Fischereiwirtschaft eher als Gefahr für die eigene Entwicklung betrachtet.

In den Berichten und Strategien zu Verkehr, Energie, Industrie und Entwicklungspolitik finden sich keine konkreten Bezüge zum Schutz der biologischen Vielfalt, oder zum Natur- und Artenschutz¹⁴³.

Als Fazit lässt sich festhalten, dass die wichtigsten der in der Biodiversitätsstrategie entwickelten Ansatzpunkte zur Integration in der Landwirtschaftsstrategie sowie im Bericht des Fischerei-Rates genannt sind. In allen anderen Sektoren müssen diese Ansatzpunkte jedoch noch konkreter benannt und entsprechende Sekturmaßnahmen vorgeschlagen werden (vor allem im Rahmen der Umsetzung der Biodiversitätskonvention und dem Biosafety Protokoll).

¹⁴² Council Report (Fisheries) vom 16. Juni 2000 [9386/00] Punkt 48.

¹⁴³ Abgesehen von allgemeinen Verweisen ohne konkreten Bezug zu einzelnen Strategieelementen, wie beispielsweise in der Strategie des Rates zur Einbeziehung der Umweltbelange und der nachhaltigen Entwicklung in die Verkehrspolitik – Vorlage des Rates (Verkehr) für den Europäischen Rat (Helsinki) vom 11. Oktober 1999 [11717/99] Punkt 10.

6 Vergleichende Bewertung der sektoralen Cardiff-Strategien

Nachdem in Kapitel 3 die Cardiff-Strategien der einzelnen Ratsformationen mit Hilfe des zu Beginn entwickelten Analyserasters getrennt voneinander (in sich) analysiert wurden, wird in diesem Kapitel eine vergleichende Bewertung derselben Strategien untereinander vorgenommen. Die Untergliederung des Kapitels ergibt sich in diesem Falle aus dem oben entwickelten Analyseraster, während sich die Gliederung des Kapitels 3 durch die unterschiedlichen Ratsformationen ergab. Gesondert wird jeweils Biodiversität als Querschnittsthema behandelt.

6.1 Umweltprobleme, Tendenzen und bestehende Politikansätze

Eine Voraussetzung für die Entwicklung einer problemlösungsorientierten Strategie ist die Analyse und Würdigung der von einem Sektor oder Politikbereich ausgehenden Umweltbelastungen und Risiken. Dazu können Einschränkungen für die Entfaltung einer effektiven Umweltpolitik oder des Einsatzes der am besten geeigneten Regelungsinstrumente gehören. Eine Problemanalyse kann explizit erfolgen, etwa in einem eigenen Kapitel, wie in den informellen Vorgaben für die Cardiff-Strategien vorgesehen, die vom Rat unter finnischer Präsidentschaft erarbeitet wurden. Solche Kapitel fehlen in vielen Strategien und Berichten¹⁴⁴. Es können aber auch die Ergebnisse oder Folgen einer Problemanalyse implizit in einen Text einfließen, etwa bei der Beschreibung geplanter oder bereits ergriffener Maßnahmen und bestehender Politikansätze.

Bei einer Bewertung der Qualität von Problemanalysen muss nicht zwischen Cardiff-Berichten und (späteren) Strategien unterschieden werden, da eine Problemanalyse immer zu den ersten Schritten einer Strategieentwicklung gehören sollte. Bei einer Problemanalyse kann für alle Politikbereiche, mit der möglichen Ausnahme von Teilen der Allgemeinen Angelegenheiten, auf die Aussagen von Kritikern zurückgegriffen werden, deren Argumente entweder entkräftet oder akzeptiert werden können.

Auf die tabellarische Darstellung des Problembewusstseins der Sektoren im Vergleich folgt die Bewertung der daraus gewonnen Erkenntnisse.

¹⁴⁴ Zufriedenstellend nur in der Strategie des Verkehrsministerrates.

6.1.1 Tabelle: Problembewusstsein der Sektoren im Vergleich

Ratsformation	Stufe	Relative Bewertung
Verkehr	Strategie [11717/99]	In Strategie gut bis befriedigend : Fokus auf Kyoto, Nennung weiterer Stichworte, Würdigung von Triebkräften (gut), Diskussion der Erweiterungsfolgen, Pflege der Infrastruktur (Vermeidung von Neubau). Ausführliche Darstellung bisheriger Regelungen und Ansätze. Gut ist Anerkennung nicht nachhaltiger Verkehrsentwicklung. Besser (gut) im EEA/TERM-Bericht (2000) über Indikatoren.
Energie	Strategie [13773/99]	Befriedigend bis gut , Problemanalyse fehlt zwar (Energiepolitik ist sektorübergreifend). Laufende und geplante Programme sind problemorientiert: Fokus auf Energieeffizienz, erneuerbare Energien, Kyoto-Protokoll und flexiblen Instrumenten.
Landwirtschaft	Strategie [13078/99]	Befriedigend : Problemanalyse fehlt. Aus den Zielen ist aber ein systematisches Vorgehen und eine gute Informationslage erkennbar: Handelsdünger und Pestizide, bestimmte intensive Praktiken, Sortenverarmung; Folgen für Boden, Gewässer, Biodiversität; gut ist Berücksichtigung der biologischen Vielfalt. Insgesamt besser (gut) in Mitteilung KOM(1999) 22.
Entwicklung	Bericht [13644/99]	Befriedigend bis gut : Problemanalyse fehlt. Aber die 1997er Umweltbilanz der Entwicklungspolitik ist eingeflossen: Kompetenzprobleme in den Regierungen der Zielstaaten, interne Schwächen in Struktur, Verfahren, Personal und Training.
Binnenmarkt	Bericht [13622/99]	Formal und inhaltlich mangelhaft , Problemanalyse fehlt. Weiterer Text lässt kein ausreichendes Verständnis für die Erfordernisse des Umweltschutzes bzw. die hemmende Wirkung der Binnenmarktpolitik für den Umweltschutz erkennen; dogmatische Ansichten grenzen an Missachtung der Belange des Umweltschutzes.
Industrie	Bericht [13549/1/99]	Befriedigend , Problemanalyse implizit gegeben; Anerkennung von Ungleichgewicht zu Lasten ökologischer Belange, Ressourcenverbrauch, Produktionsmuster und Verbrauchergewohnheiten; für Strategieentwicklung noch zu allgemein.
Allg. Angelegenheiten	—	<i>Derzeit liegt weder ein Bericht noch eine Strategie vor.</i>
Wirtschaft & Finanzen (Ecofin)	Bericht [13054/1/00]	Formal und inhaltlich mangelhaft , Problemanalyse fehlt. Weiterer Text lässt kein ausreichendes Verständnis für die Erfordernisse des Umweltschutzes erkennen.
Fischerei	Bericht [9386/00]	Befriedigend : Problemanalyse fehlt. Beschreibung der bestehenden Ansätze und Schlussfolgerungen lassen Problembewusstsein erkennen; Fokus liegt dabei jedoch auf fischereiwirtschaftlichen Interessen. Gut ist die Berücksichtigung des (Meeres-)naturschutzes.

[Zahlen in eckigen Klammern geben die Dokumentennummer des Ministerrates an.]

6.1.2 Bewertung des Problembewusstseins der Sektoren

Das Problembewusstsein der einzelnen Ratsformationen deckt die ganze Bandbreite von weitgehender Problemerkennung bis zur Ignoranz der Notwendigkeit, Umweltschutz in die Sektorstrategie zu integrieren, ab. Von den Querschnittsthemen, die der Europäische Rat angesprochen hatte, wurde allein der Klimaschutz und das Kyoto-

Protokoll regelmäßig berücksichtigt¹⁴⁵. Am besten schneiden dabei die Sektoren ab, deren Umweltrelevanz offensichtlich ist, und die schon im Fünften Umweltaktionsprogramm als Zielsektoren genannt waren (Verkehr, Industrie, Landwirtschaft, Energie). Die Beschreibung der konkreten Integrationserfordernisse für die einzelnen Sektoren sind durchgehend ergänzungsbedürftig. Dabei muss angemerkt werden, dass die Festlegung von Erfordernissen des Umweltschutzes nicht von den einzelnen Sektoren allein, sondern nur mit vorrangiger Beteiligung der für den Umwelt- und Naturschutz Verantwortlichen geleistet werden kann.

Der europäischen Biodiversitätsstrategie – die nicht zum eigentlichen Cardiff-Prozess gehört, aber von den einzelnen Cardiff-Strategien berücksichtigt werden sollte – zufolge liegen die Probleme des Erhaltes biologischer Vielfalt in der Zerschneidung und Degradierung von Ökosystemen durch die menschliche Nutzung. Gründe hierfür sind insbesondere - aber nicht ausschließlich - intensive Landnutzungsformen durch die Land- und Forstwirtschaft sowie Infrastruktur und Urbanisierung, Massentourismus und die Verschmutzung von Boden, Wasser und Luft. Mit Ausnahme der Landwirtschafts- und der Fischereistrategie werden diese Probleme in den entsprechenden Sektorstrategien, z.B. Verkehr und Energie, jedoch nicht zusammenhängend und umfassend artikuliert.

6.2 Zielvorgaben und Handlungsziele

Zielvorgaben und (konkretere) Handlungsziele sollten sich folgerichtig aus einer vorherigen Problemanalyse ergeben, wobei jedoch mit Ausnahme der Strategie des Verkehrsministerrates keines der Cardiff-Dokumente (Berichte und Strategien) in diesem Sinne stringent aufgebaut ist. Bezüglich der Bewertung der sektoralen Ergebnisse des Cardiff-Prozesses kann bei der Zielsetzung unterschieden werden zwischen:

- Umweltschutzzielen und Zielen des jeweiligen Politiksektors (Problem der umgekehrten oder "pervertierten" Integration);
- Langfristigen, strategischen oder abstrakt formulierten Vorgaben für die künftige Politikentwicklung einerseits und kurz- oder mittelfristigen, konkreten, umsetzungsbezogenen und womöglich quantifizierten Handlungszielen andererseits;
- Absoluten Zielen (z.B. Gesamtemissionen oder max. Ressourcenverbrauch), die zumindest theoretisch aus Umweltqualitätsvorgaben abgeleitet werden können, und relativen Zielen (z.B. prozentuale Reduktionsraten), die angesichts der Wirtschaftsdynamik als Zwischenziele eher praktikabel sein können;
- Zielen bezüglich der Umweltleistung (*performance*), welche direkt einen gewünschten Umweltzustand oder dessen Verbesserung beschreiben,

¹⁴⁵ Punkt 35 der Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates (Cardiff) vom 15. und 16. Juni 1998 [00150/98].

sowie operativen Zielen, wie etwa der Einsatz bestimmter Instrumente (z.B. Verabschiedung von Richtlinien, Einführung ökonomischer Instrumente).

Bei der Bewertung der Cardiff-Ergebnisse bezüglich der Zielvorgaben und Handlungsziele muss zwischen Berichten und Strategien unterschieden werden. Konkrete Handlungsziele, die mit Indikatoren verknüpft werden und damit einer Erfolgskontrolle unterworfen werden können, sind erst in einer Strategie zu erwarten. In einem Bericht muss aber zumindest ein Verfahren zur Identifizierung und Festlegung von Zielen, etwa auf der Grundlage künftiger Mitteilungen der Kommission oder im Rahmen einer Expertengruppe erkennbar sein. In vielen Fällen sind Politikziele schon vor der Erarbeitung der Cardiff-Berichte und –Strategien vorgegeben worden, zum Beispiel durch das Fünfte EG-Umweltaktionsprogramm oder internationale Übereinkommen.

Insgesamt ist die Zielsetzung in allen Cardiff-Dokumenten unbefriedigend, in dem Sinne, dass in der Regel keine konkreten, quantifizierten und mit Zeitvorgaben versehenen Ziele festgelegt werden. Dies mag zum Teil dem eher politischen Charakter des auf der Ratsebene ablaufenden Cardiff-Prozesses geschuldet sein. In künftigen Versionen der sektoralen Strategien wird man auf konkrete Handlungsziele nicht verzichten können. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt aber muss die Bewertung dem allgemeinen, konzeptionellen Charakter und der relativen Kürze der Berichte und Strategien Rechnung tragen. Eine Strategie, die differenzierte Umweltziele und nicht nur politische Grundsätze beschreibt, ist unter den gegebenen Umständen schon als befriedigend zu betrachten.

Ebenso wie im vorigen Kapitel (Problembewusstsein) folgt auf die tabellarische Darstellung der Zielvorgaben der Sektoren im Vergleich die Bewertung der daraus gewonnen Erkenntnisse.

6.2.1 Tabelle: Zielvorgaben der Sektoren im Vergleich

Ratsformation	Stufe	Relative Bewertung
Verkehr	Strategie [11717/99]	Gut bis befriedigend: Allgemeine Zielvorgaben, thematisch breit angelegt, Entkoppelung von Verkehrsaufkommen und Umweltbelastungen (Priorität auf Klima, Wasser, Luft); keine konkreten Ziele (Beschreibung weiterer Maßnahmen ebenfalls nicht quantifiziert, aber ausführlich), Verfahren zur weiteren Zielsetzung skizziert.
Energie	Strategie [13773/99]	Gut bis befriedigend: explizite Ziele sind nur allg. Grundsätze: Priorität auf Energieeffizienz und CO ₂ -Minderung; für 1999-2002 wird Aktionsprogramm skizziert, mit konkreten Maßnahmen und Zeitplänen; Verfahren zur Weiterentwicklung der Strategie (ab 2002) wird skizziert.
Landwirtschaft	Strategie [13078/99]	Befriedigend bis gut: Explizite Unterscheidung in allg. Ziele und spezifische Umweltziele; teilweise Setzung agrarpolitischer Ziele für die Umweltpolitik; Umweltziele sehr differenziert aber nicht quantifiziert; Ziele zum Teil eher operativ und nicht auf Umweltleistung bezogen; gut ist Thematisierung der biologischen Vielfalt.

Ratsformation	Stufe	Relative Bewertung
Entwicklung	Bericht [13644/99]	Gut: explizite Ziele sind zwar nur allg. Grundsätze, inhaltlich aber Verweis auf Umweltbilanz 1997 mit (operativer) Zielsetzung bei internen Abläufen, Organisationsentwicklung etc. sowie Kompetenzaufbau und Partizipationsmechanismen in Partnerstaaten. Verfahren zur Weiterentwicklung der Strategie (bis 2001) wird skizziert. Bericht hat Strategiecharakter.
Binnenmarkt	Bericht [13622/99]	Mangelhaft: Eigenes Kapitel für Ziele (gut), aber überwiegende Setzung binnenmarktpolitischer Ziele (Bedingungen) für Umweltpolitik mit Einschränkung der Instrumentenvielfalt (Pervertierung der Integration nach Art. 6 EGV). Ziele für Umweltschutz in der Binnenmarktpolitik sind rein operativ.
Industrie	Bericht [13549/1/99]	Ausreichend: keine explizite Zielsetzung, inhaltlich jedoch implizit: Nennung von Änderungen bei Produktion und Konsum, Integrierte Produktpolitik, Öko-Effizienz, Ressourcenproduktivität, Kyoto-Zielen (quant.); teilw. Setzung industriepolitischer Ziele mit Beschränkungen für die Umweltpolitik.
Allg. Angelegenheiten	—	<i>Derzeit liegt weder ein Bericht noch eine Strategie vor.</i>
Wirtschaft & Finanzen (Ecofin)	Bericht [13054/1/00]	Mangelhaft: Eigenes Kapitel für Ziele (gut), Unterscheidung zw. wirtschafts- und umweltpolitischen Zielen; Anerkennung aber Unterordnung umweltpolitischer Ziele; weitgehend Setzung wirtschaftspolitischer Ziele (Bedingungen) für Umweltpolitik (Ausnahme: operatives Ziel einer Energiebesteuerung).
Fischerei	Bericht [9386/00]	Ausreichend: Verweis auf Umweltziele in bestehenden Rechtsakten und Übereinkommen; keine explizite Nennung; gut ist Feststellung, dass bisherige Politikziele nicht erreicht wurden (Erhalt von Fangratten, Schutz mariner Ökosysteme); Nennung der Habitat-Richtlinie. Verfahren zur Revision der EG-Fischereipolitik (in 2002) wird skizziert. Strategie abwarten.

[Zahlen in eckigen Klammern geben die Dokumentennummer des Ministerrates an.]

6.2.2 Bewertung der Zielsetzung in den Sektoren

Zunächst ist – bei allen Unterschieden im Detail – festzustellen, dass alle drei Strategien in der Bewertung (Benotung) der Zielsetzung recht ähnlich liegen und bei Beachtung der eingangs in diesem Abschnitt gemachten Einschränkungen als gut bis befriedigend bezeichnet werden können. Auch bei den Berichten gibt es zwei, die in diese Kategorie fallen, besonders da die eigentlichen umfassenden Strategien noch ausstehen. Es sind dies zum einen der Bericht zur Entwicklungspolitik, der einen laufenden Strategieprozess beschreibt und daher selbst in Teilen Strategiecharakter besitzt, und – allerdings mit einigen Einschränkungen – der Bericht zur Fischereipolitik, der neben fischereitechnischen Zielen auch eine deutliche Tendenz zur Integration von Umwelt- und Naturschutzzielen zeigt: Hier bleibt die Cardiff-Strategie abzuwarten.

Die Berichte der Ratsformationen Binnenmarkt und "Wirtschaft und Finanzen" sind inhaltlich unzureichend. Insbesondere der Binnenmarkt-Bericht zeigt in der Zielfestlegung eine Tendenz zur Umkehr des umweltpolitischen Integrationsprinzips nach Artikel 6 des EG-Vertrages. Die Berichte zu Wirtschaft und Finanzen und zur Industrie weisen über die Zielsetzung auf eine von diesen Ratsformationen gewünschte Beschränkung der Umweltpolitik in Konzeption und Instrumentenwahl hin, die sich zu Lasten der Effektivität des Umwelt- und Naturschutzes auswirken würde. Hier ist zu

hoffen, dass bei der Erarbeitung der Cardiff-Strategien auch konzeptionell neue Wege gegangen werden.

Die einzigen Cardiff-Dokumente, die Ziele für den Erhalt von Biodiversität formulieren, sind die zur Agrarpolitik und zur Fischereipolitik. Im Rahmen der Cardiff-Strategie zur Landwirtschaft werden einerseits direkte Ziele für den Erhalt der Biodiversität formuliert, andererseits Ziele für Bereiche, die sich indirekt auf den Erhalt der Biodiversität auswirken. Die Ziele zum Erhalt von Biodiversität bestehen in der guten landwirtschaftlichen Praxis, der Durchführung von Agrarumweltmaßnahmen, gezielten Maßnahmen für benachteiligte Gebiete sowie dem Erhalt wertvoller Ökosysteme und Landschaften. Hier ist anzumerken, dass es keine Hinweise darauf gibt, wie und zu welchem Zeitpunkt die allgemeinen Ziele im einzelnen erreicht werden sollen. Weiterhin stehen die Agrarumweltmaßnahmen nur in begrenztem Umfang als Instrument zum Erhalt von Biodiversität zur Verfügung, da hier auch Maßnahmen mit anderen Umweltschutzziele finanziert werden und die finanzielle Ausstattung ohnehin sehr gering ist.

Im Bericht zur Gemeinsamen Fischereipolitik wird der Rückgang von Fangraten (Versagen von Artenschutz) und die Zerstörung des Meeresgrundes bedauert und der Schutz von Meeresökosystemen explizit als Möglichkeit für die künftige Politikentwicklung genannt. In Bezug auf die Fischereipolitik ist zunächst die Vorlage der Cardiff-Strategie für diesen Sektor abzuwarten. Da die anderen Sektoren bisher keinen Bezug auf den Erhalt der Biodiversität genommen haben, ist auch keine Zielformulierung erfolgt.

Bei der Analyse der Ziele zeigt sich, dass diejenigen Berichte oder Strategien, welche die bestehenden Umweltprobleme in angemessener Form behandeln auch in ihrer Zielformulierung schon weiter fortgeschritten sind als jene Strategien, die Probleme nur sehr allgemein oder gar nicht ansprechen. Aber auch bei den Strategien mit konkreten Zielvorstellungen lässt sich eine gewisse Diskrepanz zwischen der umfassenden Problembeschreibung und den daraus abgeleiteten Zielen ablesen. Die Ziele sind entweder nur in kleinen Teilbereichen konkret auf die Umweltprobleme bezogen, beispielsweise im landwirtschaftlichen Bereich oder zu allgemein, obwohl sie konkreter sein könnten, wie im Verkehrsbereich. Strategien mit weniger ausgeprägtem Problembewusstsein enthalten bisher noch keine richtigen Integrationsziele.

6.3 Aktivitäten, Maßnahmen und Akteure

Die vorgesehenen Aktivitäten und Maßnahmen sowie ihre Zuweisung an verantwortliche Akteure sind Schlüsselemente jeder Strategie, da sie ansonsten nicht umgesetzt werden kann. Dabei kann allgemein unterschieden werden zwischen a) unmittelbar umsetzbaren Maßnahmen und b) konkreten Zwischenschritten, die der Festlegung von Umsetzungsmaßnahmen dienen. Unmittelbar umsetzbare Maßnahmen im Kontext der Europäischen Union sind etwa Richtlinien, Verordnungen, oder die Einrichtung bestimmter Programme. Beispiele für Zwischenschritte sind Arbeitsaufträge (normalerweise an die Kommission) zur Erarbeitung von Aktionsplänen, oder die Einrichtung einer Expertengruppe für Beratungen zu einem bestimmten Thema.

Während eine Würdigung von Umweltauswirkungen einer Fachpolitik und eine (zumindest qualitative) Festlegung von Politikgrundsätzen oder Zielen schon in Cardiff-Berichten gegeben sein muss, kann die konkrete Darlegung von Maßnahmen erst in den späteren Strategien sinnvoll erfolgen. Bei der Bewertung ist daher zwischen Berichten und Strategien zu unterscheiden. Eine Strategie kann nur dann ausreichend sein, wenn sie zumindest konkrete Zwischenschritte benennt und ein Verfahren zur Festlegung von Umsetzungsmaßnahmen skizziert, soweit möglich mit Fristen. Ein Bericht ist schon ausreichend, wenn die Festlegung von Maßnahmen in der späteren Strategie angekündigt wird (selbstverpflichtende Wirkung). Festzustellen ist, dass es in den Berichten und Strategien generell keine Fristen oder Terminvorgaben gibt, mit der Ausnahme von Verfahren zur Strategieentwicklung. In einigen Fällen werde konkrete Arbeitsaufträge vergeben, die eine darauf aufbauende Festlegung von Maßnahmen und Fristen erwarten lassen.

6.3.1 Tabelle: Maßnahmenpläne der Sektoren im Vergleich

Ratsformation	Stufe	Relative Bewertung
Verkehr	Strategie [11717/99]	Relativ gut: Ausführliche aber allgemeine Darstellung notwendiger weiterer Maßnahmen (ohne Zuweisung an Akteure), breites Spektrum, konkrete operative Maßnahmen: Kommission soll zahlreiche Dokumente erarbeiten, Mitgliedstaaten sollten bis 2000 nationale Strategien vorlegen, eigener Arbeitsplan für den Rat; erste Überprüfung der Strategie (in 2001) und weitere Konkretisierung vorgesehen.
Energie	Strategie [13773/99]	Relativ gut: Nennung vorrangiger Aktionsbereiche (recht allgemein), Skizzierung eines Aktionsprogramms 1999-2002 mit Verweisen auf laufende Programme, die konkrete Maßnahmen und Zeitpläne enthalten; Kommission soll weitere Vorschläge vorlegen. Verfahren für die Festlegung weiterer Schritte (nach 2002) ist skizziert.
Landwirtschaft	Strategie [13078/99]	Ausreichend bis befriedigend: im Wesentlichen Darstellung bereits beschlossener Maßnahmen (Agenda 2000-Paket), diese zum Teil konkret ausgeführt aber zuerst landwirtschaftspolitisch motiviert (an ökologische Mindeststandards gekoppelte Direktzahlungen an Landwirte); kaum neue Ansätze; kein Verfahren zur Festlegung weiterer Maßnahmen skizziert.
Entwicklung	Bericht [13644/99]	Gut (für einen Bericht): ausführliche aber sehr allgemeine Darstellung empfohlener Maßnahmen und strategischer Kernpunkte (auf politischer Ebene, in Programmplanung und institutionelle Aspekte); Fokussierung auf UVP und nationale Strategien zur nachhaltigen Entwicklung; Verweis auf Umweltbilanz 1997 und neuere Rechtsakte. Vorgehen zur Konkretisierung der Strategie (mit Kommission & Mitgliedstaaten) festgelegt.
Binnenmarkt	Bericht [13622/99]	Ausreichend (für einen Bericht): Künftige Maßnahmen sind recht allgemein formuliert; bisherige Maßnahmen reflektieren nicht die Belange der Umweltpolitik (Ausnahme: Umweltzeichen der EG), freier Warenverkehr steht im Mittelpunkt, Förderung bestimmter Instrumente eher zur Beschränkung der Umweltpolitik gedacht; Konkretisierung der Strategie durch den Rat wird angekündigt.

Ratsformation	Stufe	Relative Bewertung
Industrie	Bericht [13549/1/99]	Ausreichend (für einen Bericht): sehr allgemeine Darstellung erforderlicher Maßnahmen und gewünschter Instrumente, aber differenziert; Tendenz zur Einschränkung der umweltpolitischen Gestaltungsfreiheit; Maßnahmen der Gemeinschaft sind im Wesentlichen bereits laufende Aktivitäten.
Allg. Angelegenheiten	—	<i>Derzeit liegt weder ein Bericht noch eine Strategie vor.</i>
Wirtschaft & Finanzen (Ecofin)	Bericht [13054/1/00]	Mangelhaft (selbst für einen Bericht): Fast nur wirtschaftswissenschaftlich-theoretische Diskussion möglicher Instrumente und Darstellung von Politikgrundsätzen; konkret genannte Eingliederung von Umwelterfordernissen in die multilaterale Überwachung (Art. 99 (3) EGV) dürfte eher kontraproduktiv sein, da bisher nur drei, klassische und rein emissionsorientierte Messgrößen vorliegen.
Fischerei	Bericht [9386/00]	Ausreichend (für einen Bericht): Es werden nur bereits rechtlich verankerte Maßnahmen vorgestellt, die als nicht wirksam qualifiziert werden; es wird nicht beschrieben, wie neue Maßnahmen für die Strategie festgelegt werden sollen; gut ist die implizite Akzeptanz der Ausweisung von Meeresschutzgebieten; Strategie abwarten.

[Zahlen in eckigen Klammern geben die Dokumentennummer des Ministerrates an.]

6.3.2 Bewertung der Maßnahmenpläne und Aufgabenzuweisung

Bei der vergleichenden Bewertung der Strategien zeigt sich, dass insbesondere die Maßnahmen im Verkehrs- und Energiebereich sehr detailliert auf die konstatierten Umweltprobleme eingehen und auch den generellen Zielsetzungen entsprechen. Im landwirtschaftlichen Bereich sind die geplanten Maßnahmen teilweise mit den Problemen und Zielen konsistent. Dies trifft für die Problembereiche zu, die im Zusammenhang mit der Agenda 2000 bearbeitet wurden. In den Bereichen Energie und Entwicklung – wobei es sich bei letzterem bisher nur um einen Bericht handelt – kann auf Programme, Regelungen und Aktivitäten verwiesen werden, in denen Maßnahmen und ihre Träger konkret benannt werden. Dies gilt auch für den Bericht zur Fischereipolitik, wobei hier die beschriebenen Regelungen und Maßnahmen als nicht wirksam qualifiziert werden

In den anderen Berichten sind die Maßnahmen entweder nicht konkret genug oder eine Aufgabenverteilung auf die jeweiligen Verantwortlichen ist nicht gegeben. In den Berichten zur Binnenmarktpolitik und "Wirtschaft und Finanzen" werden Politikleitlinien oder Maßnahmen skizziert, die sich zu Lasten der Umweltpolitik auswirken dürften.

Einzig im Rahmen der Cardiff-Strategie zur Landwirtschaft werden die Agrarumweltmaßnahmen als Beitrag zum Erhalt der Biodiversität genannt. Anmerkungen hierzu finden sich unter Agrarpolitik. In den anderen Sektoren ist noch keine Zielformulierung zur Biodiversität erfolgt; entsprechend stehen bisher keine Maßnahmen oder Instrumente zur Verfügung.

6.4 Entwicklung von Indikatoren zur Integration von Umwelt

Jede Strategie, die auf eine kontinuierliche Verbesserung von Abläufen, Zieldefinitionen oder Zielerreichung ausgerichtet ist, braucht Indikatoren als Messgrößen für das zu lösende Problem und den Grad der Problemlösung. Andernfalls wäre weder eine Erfolgskontrolle noch eine darauf aufbauende Strategieanpassung möglich. Es ist daher nicht verwunderlich, dass der Europäische Rat im Rahmen des Cardiff-Prozesses zur auf Dauer angelegten Umsetzung des Artikels 6 EG-Vertrag mehrfach auf die Bedeutung von Indikatoren hingewiesen hat¹⁴⁶; dies gilt ebenso für den Umweltministerrat¹⁴⁷.

Bei einer vergleichenden Bewertung bezüglich des Standes der Indikatorenentwicklung muss zwischen Berichten und späteren Strategien unterschieden werden. Während Problemanalysen und allgemeine Zieldiskussionen auch in einem Bericht nicht fehlen dürfen, wäre es jedoch unrealistisch hier schon konkrete Handlungsziele und präzise Indikatoren zu erwarten. In einer Strategie hingegen dürfen Indikatoren nicht fehlen, vor allem angesichts der wiederholten Betonung ihrer Notwendigkeit im Cardiff-Prozess. In Bereichen, in denen keine brauchbaren Indikatoren vorliegen oder die für eine Erfolgskontrolle erforderlichen Daten nicht verfügbar sind, sollte zumindest ein konkretes Verfahren für die weitere Indikatorenentwicklung vorgezeichnet werden. Faktisch zeigt sich, dass Indikatoren in den Berichten und Strategien mit eher politischem Charakter nur kurz angesprochen werden und daher für eine angemessene Bewertung weitere Dokumente hinzugezogen werden müssen. Diese sind in der folgenden Tabelle genannt.

6.4.1 Tabelle: Stand der Indikatorenentwicklung der Sektoren im Vergleich

Ratsformation	Stufe & Dok.	Relative Bewertung
Verkehr	Strategie [11717/99] TERM-Bericht der EUA	Gut bis sehr gut: TERM 2000-Bericht der Europäischen Umweltagentur (EUA) liegt vor (1/2000), mit 31 Umwelt- und Politikindikatoren, die vor allem Triebkräfte und Politikreaktion, sowie Umweltbelastungen, Umweltzustand und sozioökonomische Auswirkungen erfassen; regelmäßige Berichterstattung ist beabsichtigt; das weitere TERM-Arbeitsprogramm ist vorgegeben.
Energie	Strategie [13773/99]	Befriedigend: Ein erster Indikatorensatz ist im Anhang zur Strategie, darunter zu Emissionen, Energieträgern und Energieeffizienz; Verfahren zur weiteren Indikatorenentwicklung ist grob skizziert.

¹⁴⁶ Europäischer Rat (Cardiff), 15. und 16. Juni 1998, Schlussfolgerungen des Vorsitzes [00150/98] Punkt 34; Europäischer Rat (Wien), 11. und 12. Dezember 1998, Schlussfolgerungen des Vorsitzes [00300/1/98 REV] Punkte 66 und 69; Europäischer Rat (Helsinki), 10. und 11. Dezember 1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes [00300/1/99] Punkte 46, 47 und 49.

¹⁴⁷ 2207. Tagung des Rates (Umwelt) vom 12. Oktober 1999 [11654/99] Punkte 4, 8, und 9.

Ratsformation	Stufe & Dok.	Relative Bewertung
Landwirtschaft	Strategie [13078/99] KOM(2000)20 26. Jan. 2000	Gut: Mitteilung der Kommission "Indikatoren für die Integration von Umweltbelangen in die GAP"; aufbauend auf Arbeiten von OECD und anderen; Lückenanalyse, konzeptioneller Rahmen. Die nächsten Schritte der Indikatorenentwicklung sind ausführlich dargelegt.
Entwicklung	Bericht [13644/99] KOM(2000)264 18. Mai 2000	Gut bis befriedigend (für einen Bericht): Allgemeine Mitteilung der Kommission KOM(2000)264 enthält Anhang zu Indikatoren des Development Assistance Committees (DAC) der OECD; diese sind noch zu stark entwicklungspolitisch geprägt; Verfahren zur Weiterentwicklung nur angedacht und konzeptionell noch eng (Umweltausgaben, Umweltbilanzen).
Binnenmarkt	Bericht [13622/99]	Mangelhaft (auch für einen Bericht): Rückbezug auf Indikatoren aus den Sektoren Verkehr, Energie, Landwirtschaft, Industrie, die Urteil über gesamten Binnenmarkt erlauben sollen; eigene Indikatorenentwicklung nicht konkret, jedoch Prüfauftrag an die Kommission (für Ende 2000), dabei Rückgriff auf binnenmarktpolitisch determinierte Methoden und Verfahren; Strategie abwarten.
Industrie	Bericht [13549/1/99]	Ausreichend (für einen Bericht): In Bericht allgemeine Ausführungen, aber die Kommission vergab Studie zur Identifizierung von Politik- und Umweltleistungsindikatoren (bis Ende 2000); kein weiteres Verfahren skizziert; Strategie abwarten.
Allg. Angelegenheiten	—	<i>Derzeit liegt weder ein Bericht noch eine Strategie vor.</i>
Wirtschaft & Finanzen (Ecofin)	Bericht [13054/1/00] Ecofin-Bericht [13217/00] EPC-Bericht [13170/1/00] KOM(2000)576 20. Sept. 2000	Gut (für einen Bericht) aber problematisch : Ecofin-Bericht [13217/00] über Indikatoren für strukturelle Leistungsfähigkeit als Instrument für verbesserte Strukturpolitiken (ohne Umweltindikatoren) und ein Bericht des Wirtschaftspolitischen Ausschusses (EPC) zum gleichen Thema; innovativer in Kommissions-Mitteilung KOM(2000)576; mögliche hemmende Auswirkungen auf die Umweltpolitik der Eingliederung der Indikatoren in die multilaterale Überwachung nicht thematisiert (Risiko einer "pervertierten Integration"); Verfahren zur Weiterentwicklung (recht konkret) skizziert.
Fischerei	Bericht [9386/00]	(Mangelhaft) : Im Bericht keine Diskussion von Indikatoren und kein Verfahren für ihre Entwicklung; Strategie abwarten.

[Zahlen in eckigen Klammern geben die Dokumentennummer des Ministerrates an.]

6.4.2 Bewertung der Indikatorenentwicklung in den einzelnen Sektoren

Bei einem Vergleich der unterschiedlichen Ratsstrategien im Hinblick auf Indikatoren wird deutlich, dass nur der Rat für Verkehr spezielle Indikatoren für die Integration von Umweltschutz entwickelt hat. Hier ist die Entwicklung sogar soweit fortgeschritten, dass bereits ein konkretes Arbeitsprogramm für die weitere Entwicklung des schon jetzt vergleichsweise guten Indikatorensystems dargelegt wurde¹⁴⁸. In den anderen Bereichen wird auf existierende Indikatoren (hauptsächlich OECD- oder EEA-Nachhaltigkeitsindikatoren) verwiesen bzw. deren Weiterentwicklung empfohlen. Ein besonderes Problem stellt sich dadurch, dass bestehende Indikatoren, die vorwiegend nur verursacherspezifische Umweltbelastungen oder den Zustand der Umwelt messen, für eine Erfolgskontrolle in Bezug auf die identifizierten Problemursachen ("driving forces" und "pressures") jedoch in der Regel nicht geeignet sind. Beispielsweise gibt

¹⁴⁸ European Environment Agency (EEA) 2000.

es für den industriellen Umweltschutz durch entsprechende Managementsysteme ausgefeilte Indikatorensysteme, die branchenspezifische Fortschritte in der Verbesserung der Umweltleistung messbar machen. Diese sind jedoch nicht geeignet, Aussagen über die Entwicklung von Produktions- und Verbrauchsmustern oder den Erfolg industriepolitischer Strategien zu treffen.

In einigen Bereichen wird die Notwendigkeit der Entwicklung neuartiger Indikatoren erwähnt (z.B. Binnenmarkt), und es werden Hinweise auf die gewünschte Funktion dieser künftigen Indikatoren genannt. Im landwirtschaftlichen Bereich müssen für das weitere Monitoring unter anderem quantitative Informationen hinsichtlich der politischen Maßnahmen, Verbesserungen in landwirtschaftlichen Praktiken, der Zu- und Abnahme von positiven und nachteiligen Prozessen, sowie der Zielerreichung zur Verfügung gestellt werden. Insgesamt ist die Entwicklung von geeigneten Indikatoren wie auch ein Einpassung von bestehenden und künftigen Indikatorensystemen in den vorliegenden Cardiff-Strategien noch nicht ausreichend fortgeschritten.

Eine Sonderrolle nimmt die Entwicklung von Strukturleistungsindikatoren im Rahmen der multilateralen Überwachung durch den Rat "Wirtschaft und Finanzen" ein. Das bisher erreichte Ergebnis entspricht in keiner Weise den Erwartungen, die an die Umsetzung einer Cardiff-Strategie dieser Ratsformation gestellt werden müssen (siehe Abschnitt 4.3.2 "Wirtschaft und Finanzen (Ecofin) und multilaterale Überwachung"). Dennoch ist der Gedanke natürlich attraktiv, die Erfordernisse des Umweltschutzes in die regelmäßige Überwachung der makroökonomischen und strukturellen Entwicklung der Mitgliedstaaten zu integrieren. Immerhin hat die Europäische Kommission mit ihrer Mitteilung¹⁴⁹ eine Reihe von weiterführenden Gedanken zur Indikatorenentwicklung vorgetragen, und zwar in Bezug auf den Einsatz und die Wirksamkeit ökonomischer Instrumente, umweltschädliche Politiken und Maßnahmen, den Wert der Umwelt und für die Erfassung von Umweltindustrien. Derzeit sind jedoch weder die Indikatoren noch ihre Gewichtung in der multilateralen Überwachung geeignet, für eine laufende Berücksichtigung der Erfordernisse des Umweltschutzes in der Wirtschaftspolitik zu sorgen. Das im Bericht des Ecofin-Rates skizzierte Verfahren ist im Grundsatz geeignet, hier Abhilfe zu schaffen, jedoch muss angesichts der bisherigen Gesamtkonzeption der multilateralen Überwachung daran gezweifelt werden, dass dies gelingt.

6.5 Zeitpläne, Erfolgskontrolle und Strategieanpassung

Strategien sind die Grundlage für plan- und steuerbare Prozesse, mit denen bestimmte Ziele erreicht werden sollen. Teil der notwendigen Umsetzungsplanung ist die Festlegung von Zeitplänen für zu ergreifende Maßnahmen. Ohne Zeitpläne, deren Einhaltung überprüft werden kann, ist eine Kontrolle der Funktionalität des eigentlichen Prozesses und seine Anpassung an sich ändernde Umstände nicht möglich. Der Euro-

¹⁴⁹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000: *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Unsere Bedürfnisse mit unserer Verantwortung in Einklang Bringen. Einbeziehung des Umweltschutzes in die Wirtschaftspolitik*. KOM(2000) 576 endg., 20. September 2000.

päische Rat hat bei Cardiff-Strategien daher nicht nur die Festlegung von Indikatoren sondern auch von Zeitplänen für die (formalen) Verfahren der Fortschritts- und Erfolgskontrolle gefordert, mit denen die Erreichung von Zielen – einschließlich Teilzielen und Zwischenzielen – festgestellt werden kann.

Insgesamt ist dieser Bereich in den Cardiff-Berichten und –Strategien relativ schlecht entwickelt. In der Regel werden Maßnahmen ohne Terminsetzung genannt. Ausnahmen von dieser Regel gibt es hauptsächlich bei Arbeitsaufträgen an die Europäische Kommission, die in manchen Fällen mit Zeitvorgaben verbunden sind. Dabei handelt es sich jedoch in der Regel um prozedurale Zwischenschritte der Strategieentwicklung, die nur mittelbar Auswirkungen auf die Umwelt haben. In vielen Fällen fehlt es – wie oben gesehen – derzeit noch an geeigneten Indikatoren, so dass hier noch keine Grundlage für eine Evaluierung und Strategieanpassung gegeben ist.

Bei der Festlegung von Zeitplänen und Verfahren zur Erfolgskontrolle und Strategieanpassung muss klar zwischen Berichten und Strategien unterschieden werden. In einer Strategie müssen Zeitpläne enthalten sein, wenn nicht für die Erreichung von konkreten Umweltqualitäts- oder –leistungszielen, so doch für den Abschluss von Arbeitsschritten oder die Erreichung von Teil- und Zwischenzielen. Außerdem soll ein Verfahren zur Strategieüberprüfung und –anpassung, unter konkreter Benennung der verantwortlichen Akteure und der dafür vorgesehenen Fristen oder Zeitabstände, vorgezeichnet sein. In Berichten ist es hingegen ausreichend, wenn ein Verfahren zur Strategieanpassung skizziert wird und eine generelle Selbstverpflichtung (des Rates) oder ein allgemeiner Arbeitsauftrag dafür ausgesprochen wird.

6.5.1 Tabelle: Zeitpläne und geplante Follow-ups der Sektoren im Vergleich

Ratsformation	Stufe	Relative Bewertung
Verkehr	Strategie [11717/99]	Gut bis sehr gut: Zahlreiche konkrete Arbeitsaufträge an die Kommission (z.T. mit Fristen); Ersuchen an Mitgliedstaaten um nationale Strategie bis Ende 2000; laufende Indikatorenentwicklung mit relativ konkretem Arbeitsprogramm; Selbstverpflichtung des Rates zur Strategieüberprüfung bis Ende 2001; Weiterentwicklung der Strategie für 2000-2004 sowie regelmäßige Überprüfungen angekündigt.
Energie	Strategie [13773/99]	Gut bis sehr gut: Aktionsprogramm 1999-2002 in Strategie; Verweise auf Programme mit Zeitplänen; Auftrag an Kommission, bis Ende 2000 Programm für 2003ff zu entwickeln; Indikatorenentwicklung im Gang; Auftrag an Kommission, alle 2 Jahre Bericht zu erstatten; Evaluierung von Strategie und Indikatoren durch den Rat alle 2 Jahre vorgesehen; Ankoppelung an Kyoto-Prozess. [Erste Evaluierung bis 6/2001 geplant.]
Landwirtschaft	Strategie [13078/99]	Ausreichend: Umsetzung durch geltendes Recht (Agenda 2000-Paket); laufende Indikatorenentwicklung (in Strategie aber nicht präzisiert); Überwachung, Berichterstattung und Evaluierung sehr unkonkret (ohne Termine, ohne Arbeitsaufträge oder Selbstverpflichtung); dadurch Abhängigkeit von Agenda 2007.

Ratsformation	Stufe	Relative Bewertung
Entwicklung	Bericht [13644/99]	Befriedigend (für einen Bericht): Cardiff-Bericht ist bereits Follow-up der "Umweltbilanz 1997". Nicht bindende Arbeitsaufträge an Kommission und OECD zur Indikatorenentwicklung. Evaluierungen der Strategieumsetzung und sonstiger Follow-up im Bericht noch nicht vorgesehen, aber für Strategie ist ein Zeitplan angekündigt (bis 6/2001).
Binnenmarkt	Bericht [13622/99]	Ausreichend (für einen Bericht): Sehr unkonkret bezüglich Indikatorenentwicklung; geplante Strategie (6/2001) soll die Entwicklung wirksamer Kontrollmechanismen enthalten; Unkonkrete Selbstverpflichtung zur weiteren Arbeit des Rates (Binnenmarkt); weitere Ausformulierung der Strategie unklar.
Industrie	Bericht [13549/1/99]	Ausreichend (für einen Bericht): Indikatorenentwicklung im Gang (Studie bis Ende 2000); geplante Strategie soll Zeitplan enthalten; Auftrag an Kommission für einen Aktionsplan als Grundlage für konkrete Strategieentwicklung für Zeitraum bis Ende 2004; generelle Selbstverpflichtung des Rates zur Beobachtung und Politikanpassung.
Allg. Angelegenheiten	—	<i>Derzeit liegt weder ein Bericht noch eine Strategie vor.</i>
Wirtschaft & Finanzen (Ecofin)	Bericht [13054/1/00]	Ausreichend (für einen Bericht): Indikatoren und Evaluierungen sollen in multilaterale Überwachung integriert werden; keine eigenständiges Follow-up für künftige Cardiff-Strategie des Ecofin-Rates geplant; keine Terminvorgaben, aber Konkretisierung gut möglich; Strategie abwarten.
Fischerei	Bericht [9386/00]	Befriedigend (für einen Bericht): Zeitplan ist für künftige Strategie angekündigt (bis 6/2001), aber keine Indikatorenentwicklung; Umsetzung durch geltendes Recht; erste Evaluierung des Integrationsprozesses bei der Überprüfung der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) in 2002, dann Anpassung der GFP an Cardiff-Strategie.

[Zahlen in eckigen Klammern geben die Dokumentennummer des Ministerrates an.]

6.5.2 Bewertung der Zeitpläne und Follow-ups

Bei der vergleichenden Bewertung stehen wiederum die bereits vorliegenden Strategien, vor allem die zur Verkehrs- und zur Energiepolitik gut da. In beiden Bereichen liegen bereits brauchbare Indikatorensysteme vor, und es gibt konkrete Planungen für die weitere Entwicklung der Strategien. Konkrete Arbeitsaufträge an die Europäische Kommission sind mit Fristen gekoppelt. Diese beiden Strategien werden derzeit schon erstmalig überprüft und dürften bis zum Europäischen Rat in Göteborg im Juni 2001 schon in revidierten Fassungen vorliegen. In beiden Fällen ist auch danach eine regelmäßige, zweijährige Berichterstattung über die Strategieumsetzung und eine Überprüfung der Strategien selbst vorgesehen. In beiden Fällen sind nicht nur die substantiellen Grundlagen für eine effektive Überwachung der Integration von Umweltbelangen in den jeweiligen Politikbereich gegeben, sondern auch konkrete Verfahren dafür dargelegt.

Bei der Strategie zur Landwirtschaft stellt sich das Problem einer Ankoppelung des Cardiff-Prozesses an den eigenen Reformzyklus der Gemeinsamen Agrarpolitik. So, wie die Entwicklung der Landwirtschaftsstrategie von der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik durch die Agenda 2000 überschattet wurde, dürfte – aus heutiger Sicht – die Erfolgskontrolle und Strategieanpassung mit der Agenda 2007 gekoppelt werden.

Dazwischen ergeben sich kaum Gelegenheiten für eine substanzielle Umsteuerung der Landwirtschaftspolitik. Für eine Strategie ist dies gerade noch ausreichend.

Eine ähnliche Abhängigkeit zwischen Cardiff-Prozess und fachpolitikinternen Reformzyklen zeigt sich auch bei der Gemeinsamen Fischereipolitik und in der Entwicklungspolitik, wo der Cardiff-Prozess auf dem schon zuvor eingeleiteten Reformprozess und den dafür durchgeführten Analysen aufbauen konnte. In beiden Fällen ist dadurch das künftige Verfahren und der Rhythmus der Strategieanpassung vorgegeben.

Die Berichte zu der anderen Ratsformationen (Binnenmarkt, Industrie, Ecofin) können als ausreichend bezeichnet werden. Hier überwiegen unkonkrete Selbstverpflichtungen und es fehlen Terminvorgaben. Diese können jedoch in den bis Juni 2001 erwarteten Strategien enthalten sein.

6.6 Verbindlichkeit und Stabilisierung des Strategieprozesses

6.6.1 Rechtliche und politische Verbindlichkeit

Angesichts der Unterschiede in den bisher erreichten Ergebnissen stellt sich die Frage nach der Verbindlichkeit des Cardiff-Prozesses, und zwar sowohl bezüglich des Ratsprozesses selbst als auch in Bezug auf die Umsetzung der in den Berichten und Strategien genannten künftigen Maßnahmen. Um hier einer Einschätzung näher zu kommen, können zunächst folgende Thesen festgehalten werden:

- Der Artikel 6 des EG-Vertrags verankert den Grundsatz der Integration von Umweltschutzerfordernissen in andere Politikbereiche im europäischen Primärrecht¹⁵⁰;
- Der Artikel 6 schafft eine Verpflichtung nicht nur für die bereits direkt angesprochenen Ratsformationen sondern an alle an der Politikentwicklung und Rechtssetzung beteiligten Organe der Europäischen Gemeinschaft ('Festlegung'). Die Mitgliedstaaten sind angesprochen, da ihnen die Umsetzung von Gemeinschaftspolitiken obliegt ('Durchführung');
- Die Verpflichtung zur umweltpolitischen Integration muss daher bei allen Maßnahmen im Rahmen europäischer Politik¹⁵¹ oder europäischen Rechts¹⁵² beachtet werden;
- Die Verpflichtung aus Artikel 6 EGV wird auch künftig weiter bestehen und muss kontinuierlich umgesetzt werden. Auch wenn der Nachweis in vielen

¹⁵⁰ "Die Erfordernisse des Umweltschutzes müssen bei der Festlegung und Durchführung der [...] Gemeinschaftspolitiken und –maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden."

¹⁵¹ Zum Beispiel in Aktionsprogrammen, Strategien, Leitlinien, aber auch Entschlüsse, Schlussfolgerungen oder Erklärungen des Ministerrates, des Europäischen Rates oder des jeweils amtierenden Vorsitzes.

¹⁵² Insbesondere und unabhängig von der jeweils einschlägigen Rechtsgrundlage in Richtlinien, Verordnungen und Entscheidungen.

Fällen schwierig zu führen sein dürfte, könnte eine Nichtbeachtung oder Umkehrung der Integrationsverpflichtung in Artikel 6 EG-Vertrag als Vertragsverletzung aufgefasst werden;

- Der Cardiff-Prozess wurde vom Europäischen Rat in Luxemburg unter explizitem Verweis auf Artikel 6 EG-Vertrag angestoßen¹⁵³ und seine dortige Verankerung im Primärrecht durch Verweis auf den Amsterdamer Vertrag vom Europäischen Rat in Cardiff und Wien betont¹⁵⁴; Der eigentliche Cardiff-Prozess hat damit eine rechtliche und vor allem eine hohe politische Legitimation und Verbindlichkeit;
- Gleichwohl sind die aus dem Cardiff-Prozess hervorgegangenen Strategien selbst nicht rechtlich verbindlich; sie beruhen auf keiner Rechtsgrundlage, die für die Schaffung europäischen Rechts geeignet wäre¹⁵⁵. Aber auch sie haben eine hohe politische Bindungswirkung;
- Die politische Verbindlichkeit wird durch relativ konkrete inhaltliche Vorgaben – etwa wiederholte Aufforderungen zur Berücksichtigung des Kyoto-Protokolls oder zur Thematisierung der Folgen einer künftigen Erweiterung der Europäischen Union gesteigert. Die gleiche Wirkung haben strukturelle Vorgaben, wie die explizite Anregung des Europäischen Rates in Helsinki, in den umfassenden Strategien Zeitpläne und Indikatorensysteme vorzusehen¹⁵⁶.
- Diese Verbindlichkeit wird ebenfalls durch die ausdrücklichen Aufforderungen an einzelne Ratsformationen zur Erarbeitung sektoraler Berichte und Strategien gesteigert. Diese ergänzen die in Cardiff und Wien vom Europäischen Rat ausgesprochenen allgemeine Anweisung an alle Ratsformationen;
- Diese Verpflichtung zur Erstellung sektoraler Cardiff-Strategien erstreckt sich auch auf die nachfolgende Umsetzung, Erfolgskontrolle und eine eventuell notwendige Anpassung der Strategien¹⁵⁷;

¹⁵³ Europäischer Rat (Luxemburg) 12. und 13. Dezember 1997, Schlussfolgerungen des Vorsitzes [SN400/97], Punkt 56.

¹⁵⁴ Europäischer Rat (Cardiff), 15. und 16. Juni 1998, Schlussfolgerungen des Vorsitzes [00150/98] Punkt 32; Europäischer Rat (Wien), 11. und 12. Dezember 1998, Schlussfolgerungen des Vorsitzes [00300/1/98 REV] Punkt 66.

¹⁵⁵ Für die Zukunft wäre die Verabschiedung von Teilstrategien als besondere (sektorale) Umweltaktionsprogramme auf der Grundlage des Artikel 175 (3) EG-Vertrag denkbar, der auch die Basis für das Sechste Umweltaktionsprogramm und ggf. weitere thematische Strategien darstellt.

¹⁵⁶ Europäischer Rat (Helsinki), 10. und 11. Dezember 1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes [00300/1/99] Punkt 46.

¹⁵⁷ Europäischer Rat (Helsinki), 10. und 11. Dezember 1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes [00300/1/99] Punkt 47: „Auf die endgültige Festlegung der Strategien für die einzelnen Sektoren sollte ihre sofortige Durchführung folgen. Hierbei ist für eine regelmäßige Evaluierung und Beobachtung sowie für Folgemaßnahmen Sorge zu tragen, damit die Strategien angepasst und vertieft werden können. Die Kommission und der Rat werden

- Flankierend entsteht auch eine Verbindlichkeit durch die verschiedentlichen Selbstverpflichtungen der einzelnen Ratsformationen in ihren Berichten und Strategien. Diese beziehen sich normalerweise auf künftige Beratungen – nicht selten auf der Grundlage von Mitteilungen, die von der Kommission erbeten werden – künftige Entscheidungen, Bewertungen von Indikatoren oder der Strategieumsetzung, und schließlich auf eine Strategieanpassung. Vor allem innerhalb der betroffenen Politikbereiche und den einschlägigen Verwaltungen sind derartige Selbstverpflichtungen von hohem Gewicht;
- Künftig werden die angesprochenen Stellen einzelne Strategieelemente verwaltungspraktisch verbindlich umzusetzen haben, was vor allem für die Arbeitspakete der Europäischen Kommission zutrifft. Aber hier gibt es zwischen den Ratsformationen zum Teil erhebliche Unterschiede, und der Prozess kann in Teilen auch zum Stillstand kommen, wenn es keine neuen Impulse gibt. ;
- In der Umsetzung bedienen sich einige Strategien bereits heute rechtsverbindlicher und finanzierter Instrumente, wobei diese bisher in der Regel nicht aufgrund des Cardiff-Prozesses erlassen worden sind.

Diese Thesen, von denen einzelne Widerspruch provozieren könnten, belegen dennoch eine insgesamt recht hohe Verbindlichkeit des Cardiff-Prozesses. Dabei ist die rechtliche Verbindlichkeit indirekt, die politische dagegen stark ausgeprägt. Von großer Wichtigkeit sind dabei die Selbstverpflichtungen der Ratsformationen zur weiteren Konkretisierung der Strategien, wobei diese Aufgabe bisweilen an die Europäische Kommission oder besondere Arbeitsgruppen weitergegeben wurde. Hiermit, und mit der anschließend einsetzenden Ausdifferenzierung des Prozesses, wird eine Dynamik entwickelt, deren stabilisierende Wirkung auf den Cardiff-Prozess sich durch das bewusste Schaffen neuer und kontinuierlicher Verfahren für die Politikformulierung und die Errichtung neuer Institutionen ergibt.

6.6.2 Kontinuität und Institutionalisierung

Eine Schlüsselvoraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung von Strategien zur Integration von Erfordernissen des Umweltschutzes in andere Politikbereiche ist die Verstetigung des dafür erforderlichen Informations- und Dialogprozesses. Dies kann im Wesentlichen auf zwei Wegen erreicht werden. Es können:

- neue Verwaltungsverfahren zur Information und Abstimmung oder Gremien und Institutionen geschaffen werden, deren ausschließliche bzw. primäre Aufgabe die umweltpolitische Integration ist;
- bestehende Verfahren, Strukturen und Institutionen genutzt werden, indem ihnen neue Aufgaben in der Umweltintegrationspolitik zugewiesen werden. In

nachdrücklich dazu aufgefordert, hierfür angemessene Instrumente zu entwickeln und eine anwendbare Datengrundlage zu schaffen“.

der Regel führt dies dazu, dass die neuen Aufgaben sekundären Rang einnehmen.

Die Institutionalisierung der Umweltintegration ist im Verkehrsbereich mit der Einrichtung einer Joint Expert Group on Transport and Environment, mit Vertretern der Verkehrs- und Umweltministerien der Mitgliedstaaten, am weitesten fortgeschritten. Auch im Energiebereich ist eine Tendenz zur Institutionalisierung erkennbar, vor allem durch die internationalen Verpflichtungen zur Reduktion von Treibhausgasen und das European Climate Change Programme (ECCP).

Ansonsten fehlen entsprechende Überlegungen in den Cardiff-Strategien, oder es wird, wie zum Beispiel in der Entwicklungszusammenarbeit, behauptet, dass die bestehenden Verfahren und Strukturen ausreichen. Dies muss jedoch bezweifelt werden, wenn in den Arbeitsgruppen oder Gremien keine oder zu wenige Experten aus der Umweltpolitik vertreten sind. Im Bericht zur Entwicklungspolitik wird das Problem der derzeit noch mangelnden Expertise (oder Kapazität) innerhalb der Generaldirektion Entwicklung sowie bei den Partnerstaaten ausdrücklich anerkannt.

Der Vorschlag des Ecofin-Rates, die Erfolgskontrolle bei der Erreichung von Umweltpolitikzielen in die multilaterale Überwachung der wirtschaftspolitischen und strukturellen Entwicklung einzubauen, fällt klar in die zweite der oben genannten Kategorien. Hierbei sind Erfolge jedoch nur dann zu erwarten, wenn die bestehenden Institutionen und Verfahren offen genug sind, um neue Aufgaben anzunehmen. Außerdem muss die Bereitschaft bestehen, die Belange des Umweltschutzes als gleichrangig und gleichgewichtig mit wirtschaftlichen und sozialen Zielen zu behandeln, die in Artikel 6 des EG-Vertrages verankerte Integrationsverpflichtung ernst zu nehmen und umweltpolitisch gesetzte Zielvorgaben zu akzeptieren. Im vorliegenden Falle existieren die Voraussetzungen offenbar noch nicht.

Der Cardiff-Prozess selbst war auch ein Anstoß für eine Institutionalisierung der Umweltintegrationspolitik im Ministerrat, und zwar in erster Linie sektorbezogen in den einzelnen Ratsformationen. Diese Institutionalisierung ist nur teilweise gelungen. Der Rat für Allgemeine Angelegenheiten war bisher nicht in der Lage, die eigenen Überlegungen und Beratungen bis zur Vorlage der geforderten Dokumente voranzubringen. Auch in anderen Fällen fand die Verankerung der Umweltintegrationspolitik nicht im Rat sondern eher in der Europäischen Kommission statt. Die Ratsformationen sind auf die Zuarbeit durch die Dienststellen der Europäischen Kommission angewiesen.

Eine ratsformationsübergreifende Institutionalisierung des Cardiff-Prozesses fehlt bisher völlig, wenn man von der wiederkehrenden Behandlung der Thematik bei den Europäischen Räten und einigen übergreifenden Papieren der Europäischen Kommission absieht. Diese Behandlung erschöpfte sich im Wesentlichen in der Vorbereitung der Schlussfolgerungen des jeweiligen Vorsitzes im Europäischen Rat.

7 Synthese, Gesamtbewertung und Schlussfolgerungen

7.1 Synthese der Ergebnisse

Vor aller Kritik an den bisherigen Ergebnissen des Cardiff-Prozesses zur Integration der Erfordernisse des Umweltschutzes in die Festlegung und Durchführung anderer Politiken der Europäischen Union, ist zunächst zu begrüßen, dass es überhaupt einen Anstoß in dieser Richtung gegeben hat. Positiv zu vermerken ist, bei allen Einschränkungen, dass die einzelnen Ratsformationen mit der Erörterung der Umweltauswirkungen ihres Handelns begonnen haben und auch ihre (potenzielle) Rolle bei der Vermeidung oder Lösung von Umweltproblemen diskutieren. Der Cardiff-Prozess selbst ist ein wichtiges Element in der Umsetzung der Verpflichtung aus Artikel 6 des EG-Vertrages.

Auf der negativen Seite muss aber auch konstatiert werden, dass es den einzelnen Ratsformationen nicht gelungen ist, "umfassende Strategien" im eigentlichen Sinne vorzulegen. In manchen Fällen wurde die Aufgabe der Strategieentwicklung ohne Analyse oder Würdigung der Umweltrelevanz von Fachpolitiken angegangen und nicht als Chance für die Hinterfragung herkömmlicher Politikmuster und die Entwicklung einer zukunftsfähigen Vision für die einzelnen Ratsformationen begriffen. Statt dessen erschöpfen sich einige der Berichte und Strategien in Darlegungen der bisherigen Politik und des geltenden Rechts sowie von Politikinitiativen "in der pipeline".

7.1.1 Unterschiedlichkeit der Cardiff-Berichte und Strategien

Die in den einzelnen Ratsformationen erreichten Ergebnisse und vorgelegten Dokumente sind dabei höchst unterschiedlich. Einige Ratsformationen, vor allem Verkehr und Energie, haben bereits eine brauchbare Grundlage für weitere Arbeiten, andere jedoch bisher völlig unzureichende Ergebnisse vorgelegt (Binnenmarkt) oder gar keine (Rat für Allgemeine Angelegenheiten). Die Unterschiede beziehen sich unter anderem auf:

- Vollständigkeit und thematische Breite bei der Beschreibung der jeweiligen Umweltprobleme und ihrer Ursachen sowie die Erfassung der Umweltfolgen in ihrer Gesamtheit bei Berücksichtigung der gegebenen Trends;
- Vorhandensein, inhaltliche Ausrichtung und Anspruchsniveau der formulierten Ziele für die Verbesserung der Umweltleistung oder für Zwischenziele zur Verbesserung der umweltintegrationspolitischen Entscheidungsgrundlage;
- Detaillierungsgrad von vorgesehenen Maßnahmen und deren Fokussierung auf die zuvor dargelegten Probleme, einschließlich der Festlegung von Zuständigkeiten und Fristen;
- Grad der Strategieentwicklung im Sinne eines auf Dauer angelegten Systems für das Management von Themen, Politiknetzwerken und Umweltintegrationsprozessen mit regelmäßiger Erfolgskontrolle und Möglichkeiten zur dynamischen Anpassung an sich ändernde Aufgabenstellungen und Prioritäten;

- Verstetigung und Institutionalisierung des Cardiff-Prozesses innerhalb der einzelnen Politiksektoren.

Diese Unterschiede sind zu einem großen Teil, aber nicht ausschließlich, darin begründet, dass die einzelnen Ratsformationen zu unterschiedlichen Zeitpunkten mit der Erstellung von Cardiff-Berichten und Cardiff-Strategien begonnen haben. Anlass zur Sorge für das künftige Gelingen der umweltpolitischen Integration in der Europäischen Union gibt die scheinbare Unfähigkeit oder der mangelnde Wille einzelner Ratsformationen, die Umweltfolgen ihres Handelns in der ganzen Breite zu erkennen, und die Neigung, nur Einzelthemen zu behandeln, in denen Lösungsmöglichkeiten auf der Hand liegen. Es kann vermutet werden, dass die Thematisierung einiger, leicht zu lösender Umweltfolgen der Ablenkung und Verharmlosung von weiteren Problemen dient, deren Lösung eine Umorientierung im verursachenden Politikbereich erfordern würde.

Sorge bereitet auch das weitgehende oder vollständige Fehlen von notwendigen Strategiebestandteilen¹⁵⁸ in allen Cardiff-Strategien (auch Verkehr). In Fällen, in denen noch keine Strategien vorliegen, deuten die Vorläufer-Dokumente auf eine lückenhafte Bearbeitung der (informellen) Gliederungsvorgabe des Europäischen Rates hin.

7.1.2 Tabelle: Gesamtbewertung im systematischen Überblick

Ratsformation	Stufe	Kriterium	Bewertung
Verkehr	Strategie [11717/99]	Gesamtbewertung	Gut
		Problembewusstsein	Gut bis befriedigend
		Zielvorgaben	Gut bis befriedigend
		Maßnahmenpläne	Relativ gut
		Indikatorenentwicklung	Gut bis sehr gut
Zeitpläne & Follow-ups	Gut bis sehr gut		
Energie	Strategie [13773/99]	Gesamtbewertung	Gut bis befriedigend
		Problembewusstsein	Befriedigend bis gut
		Zielvorgaben	Gut bis befriedigend
		Maßnahmenpläne	Relativ gut
		Indikatorenentwicklung	Befriedigend
Zeitpläne & Follow-ups	Gut bis sehr gut		
Landwirtschaft	Strategie [13078/99]	Gesamtbewertung	Befriedigend
		Problembewusstsein	Befriedigend
		Zielvorgaben	Befriedigend bis gut
		Maßnahmenpläne	Ausreichend bis befriedigend
		Indikatorenentwicklung	Gut
Zeitpläne & Follow-ups	Ausreichend		

¹⁵⁸ Umweltprobleme, Tendenzen und bestehende Politiken; Zielvorgaben und Handlungsziele; Aktivitäten, Maßnahmen, Akteure und Betroffene; Fristen und Zeitplan für Maßnahmenumsetzung; Indikatoren; Erfolgskontrolle und Strategieanpassung.

Ratsformation	Stufe	Kriterium	Bewertung
Entwicklung	Bericht	Gesamtbewertung	Gut bis befriedigend
	[13644/99]	Problembewusstsein Zielvorgaben Maßnahmenpläne Indikatorenentwicklung Zeitpläne & Follow-ups	Befriedigend bis gut Gut Gut Gut bis befriedigend Befriedigend
Binnenmarkt	Bericht	Gesamtbewertung	Mangelhaft
	[13622/99]	Problembewusstsein Zielvorgaben Maßnahmenpläne Indikatorenentwicklung Zeitpläne & Follow-ups	Mangelhaft Mangelhaft Ausreichend Mangelhaft Ausreichend
Industrie	Bericht	Gesamtbewertung	Ausreichend
	[13549/1/99]	Problembewusstsein Zielvorgaben Maßnahmenpläne Indikatorenentwicklung Zeitpläne & Follow-ups	Befriedigend Ausreichend Ausreichend Ausreichend Ausreichend
Allg. Angelegenheiten	—	<i>Derzeit liegt weder ein Bericht noch eine Strategie vor.</i>	
Wirtschaft & Finanzen (Ecofin)	Bericht	Gesamtbewertung	Mangelhaft bis ausreichend
	[13054/1/00]	Problembewusstsein Zielvorgaben Maßnahmenpläne Indikatorenentwicklung Zeitpläne & Follow-ups	Mangelhaft Mangelhaft Mangelhaft Gut (aber problematisch) Ausreichend
Fischerei	Bericht	Gesamtbewertung	Ausreichend
	[9386/00]	Problembewusstsein Zielvorgaben Maßnahmenpläne Indikatorenentwicklung Zeitpläne & Follow-ups	Befriedigend Ausreichend Ausreichend Mangelhaft Befriedigend

[Zahlen in eckigen Klammern geben die Dokumentennummer des Ministerrates an.]

In der voranstehenden Tabelle sind die in früheren Tabellen bereits vorgenommenen und begründeten Bewertungen der Cardiff-Berichte und Strategien bezüglich der einzelnen Strategiebestandteile systematisch zusammengestellt und in einer Gesamtbewertung zusammengefasst. Wie auch bei den Einzelbewertungen wird die gesamte Palette von "sehr gut" bis "mangelhaft" genutzt, so dass die zwischen den Ratsformationen bestehenden Unterschiede deutlich gemacht werden können.

In der Gesamtschau zeigt sich, dass die Ratsformationen, die bereits Strategien vorgelegt haben, in der Bewertung deutlich besser abschneiden, als diejenigen, die bisher lediglich Berichte erarbeitet haben. Damit stellt sich die Frage, welche Qualität von Strategie bei dem gegebenen Niveau der Berichte zu erwarten ist. Die Erfahrungen mit der "ersten Welle" lassen hoffen, dass die Strategien gegenüber den Berichten noch deutlich verbessert werden.

7.2 Analyse des Prozesses: Zusammenfassung der Ergebnisse

Der Cardiff-Prozess begann ursprünglich als ein reiner Ratsprozess; der Rat – als Gesamtheit und in einzelnen Formationen – wurde vom Europäischen Rat mit der Erarbeitung und Vorlage von Berichten und Strategien zur Einbeziehung der Erfordernisse des Umweltschutzes in die jeweiligen Fachpolitiken beauftragt. Dennoch war auch die Europäische Kommission von Anfang an motiviert, zum so begonnenen Prozess beizutragen. Dies geschah durch sektorenübergreifende Überblicks- und Indikatoren-papiere, sowie sektor- oder politikbereichsspezifische Mitteilungen, die es inzwischen von fast allen relevanten Generaldirektionen gibt. Im Allgemeinen schien die Kommission die Kommission der Umweltintegrationspolitik gegenüber eher aufgeschlossen zu sein als der Rat. Insgesamt war die Kommission dabei in Bezug auf die inhaltliche Entwicklung der einzelnen Strategien führend und der Rat in der Regel eher zögerlich. Hier gab es jedoch Ausnahmen.

Ob der Rat eine führende Rolle einnimmt, hängt zum großen Teil vom Agenda Setting und der Hintergrundarbeit der jeweiligen Präsidentschaften ab. Es ist erkennbar, dass einige im Cardiff-Prozess engagierte Präsidentschaften im Rat und über den Rat wichtige Beiträge zur Förderung des Cardiff-Prozesses geleistet haben. Oft blieb diese Arbeit jedoch im Hintergrund. Zugleich muss auch festgestellt werden, dass Fortschritte im Cardiff-Prozess und seine Sichtbarkeit im Europäischen Rat (und vor allem in den Schlussfolgerungen der Vorsitze) leiden, wenn eine Präsidentschaft nicht engagiert ist. Der Rat selber verfügt über keine angemessenen Strukturen und Verfahren, um die Integration von Umwelt sicherzustellen.

Es scheint eine Reihe von Faktoren zu geben, welche die Entwicklung von Strategien zur Integration von Umwelterfordernissen erleichtern oder beschleunigen. Dazu gehören:

- laufende Reformen (Landwirtschaft, Entwicklungspolitik);
- Politikkrisen (Fischerei, Verkehr, Landwirtschaft);
- internationale Verhandlungsprozesse (Klima/Energie).

Zugleich muss auch gesagt werden, dass laufende Reformen aufgrund der von ihnen ausgehenden Dynamik Pfade und Rhythmen vorgeben können, die eine Entwicklung von Cardiff-Strategien zwar beschleunigen aber zugleich auch einengen können (Landwirtschaft mit Agenda 2000 und künftig Agenda 2007; Entwicklungspolitik mit der Umweltbilanz 1997). Die Verfahren und Ergebnisse der formalen Entwicklung der Strategien sind sehr unterschiedlich, wobei die früheren Ratsformationen der "ersten Welle" von Cardiff einen Vorsprung haben, der bisher von keiner der späteren Wellen aufgeholt werden konnte.

Die Entwicklung von Indikatoren kann von anderen Arbeiten, zum Beispiel im Rahmen der OECD (Landwirtschaft, Entwicklung) oder der Europäischen Umweltagentur (Verkehr) profitieren. Aber auch hier gilt, dass Arbeiten in anderen Organisationen auch hemmend wirken können, so verfolgte die Indikatorenentwicklung in der OECD nicht das Ziel der Umweltintegration und stellte daher auch nur wenige geeignete Indikatoren zur Verfügung.

Die Kooperation zwischen der Generaldirektion Umwelt und den Umweltministerien der Mitgliedstaaten auf der einen Seite und den Generaldirektionen und Fachministerien auf der anderen Seite war und ist unterschiedlich gut entwickelt. Sie verschlechterte sich anscheinend in mehreren Bereichen nach dem Europäischen Rat in Wien, ohne dass die Gründe für diese Entwicklung offensichtlich wären. Ein Grund lag vermutlich in einer Destabilisierung interner Strukturen und Hierarchien, die durch Umorganisationen verursacht wurden.

Die Vielfalt an Ansätzen zur Entwicklung sektorbezogener und sektorübergreifender Indikatoren hat in jüngerer Zeit soweit zugenommen, dass dies zu inkonsistenten Ergebnissen führen könnte. Hier wäre ein ratsformations- und politikfeldübergreifender Austausch sinnvoll. Im Grundsatz gibt es die Möglichkeit, viele Indikatoren in die Überwachung der "Grundsätze der Wirtschaftspolitik" (Lissabon-Prozess) des Rates "Wirtschaft und Finanzen" zu integrieren. Dies wäre sinnvoll, wenn dadurch im Sinne einer ökologisch nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung eine gleichgewichtige Berücksichtigung von Umweltkennzahlen sichergestellt werden kann. Jedoch wird es auch weiterhin eigene Indikatorensysteme für die Umweltpolitik und den Prozess der umweltpolitischen Integration geben müssen.

Die künftige Nachhaltigkeitsstrategie der Europäischen Union könnte zusätzliche Impulse und eine bessere Orientierung geben, vorausgesetzt, sie enthält oder verweist auf konkret formulierte Erfordernisse des Umweltschutzes und folgt der Integrationsverpflichtung aus Artikel 6 des EG-Vertrages.

7.3 Schlussfolgerungen und künftige Anforderungen

Aus Umweltsicht muss nach dem derzeitigen Stand der Arbeiten mit einem (vorläufigen) Scheitern des Cardiff-Prozesses gerechnet werden, so mangelhaft oder unzureichend sind die bisher vorliegenden Ergebnisse einzelner Ratsformationen. Ein Urteil darüber sollte jedoch erst nach dem Europäischen Rat in Göteborg im Juni 2001 gefällt werden. Auch wenn dann ein in Teilen negatives Ergebnis konstatiert werden muss, so wäre daraus jedoch nicht die Folgerung zu ziehen, dass der Cardiff-Prozess eingestellt werden sollte. Dies wäre angesichts der bisherigen Dynamik auch nicht mehr möglich. Vielmehr sollte dann versucht werden, in Kenntnis der bisher aufgetretenen Widerstände und Probleme, eine Anpassung des Cardiff-Prozesses vorzunehmen. Ziel sollte es dabei sein:

- Die in einzelnen Ratsformationen angelaufenen Strategieentwicklungsprozesse zu verbessern, zu beschleunigen und besser auf die tatsächlichen Erfordernisse des Umwelt-, Natur- und Ressourcenschutzes auszurichten;
- Ein Aufschließen der bisher weniger erfolgreichen Ratsformationen an die Spitze des Feldes (vor allem Verkehr, Energie, aber auch Landwirtschaft und – unter dem Vorbehalt der Vorlage einer Strategie – Entwicklungspolitik) zu ermöglichen;

- Dabei jedoch einer Verlangsamung der Arbeiten in den bereits fortgeschrittenen Ratsformationen vorzubeugen (die beispielgebende Funktion der Entwicklung vor allem in der Verkehrs- und Energiepolitik sollte gewahrt werden);
- Eine bessere Berücksichtigung von übergreifenden Problemstellungen zu gewährleisten. Dazu gehören bestimmte Bereiche der Umweltpolitik, in denen Maßnahmen über Ratsformationen hinweg koordiniert werden müssen (Klimaschutz, Ressourcenverbrauch), wie auch andere Themen, die nicht gut in die herkömmliche Ratsstruktur eingepasst werden können (Erweiterung, Subventionen);
- Die Konkretheit und Umsetzbarkeit der einzelnen Cardiff-Strategien sowie die Möglichkeiten einer Erfolgskontrolle bezüglich ihrer Umsetzung zu verbessern;
- Die interne Konsistenz – das heißt die innere Abstimmung von Zielen, Maßnahmen und Indikatoren auf die gegebenen Erfordernisse des Umweltschutzes – und die künftige Anpassungsfähigkeit der Cardiff-Strategien herzustellen oder zu verbessern;
- Die weitere Entwicklung des Prozesses von den jeweiligen Präsidenschaften mit dem Ziel einer Verstetigung zu entkoppeln.

Kurzfristig sollten die einzelnen bisher angesprochenen Ratsformationen ermuntert werden, vor allem die Analyse der Umweltrelevanz ihrer Tätigkeit zu vertiefen (siehe ansonsten den Abschnitt 8 "Optionen und Anregungen" weiter unten). Auch wenn nicht in allen Fällen die Voraussetzungen dafür gegeben sein werden, sollten die Strategien mit Blick auf die informelle Gliederungsvorgabe des Rates vervollständigt und verfeinert werden.

Aufgrund der Analyse und Bewertung der bisher vorliegenden Ergebnisse des Cardiff-Prozesses muss als Schlussfolgerung festgestellt werden, dass hinsichtlich einer Feinsteuerung der weiteren Strategieentwicklung erhebliche Mängel bestehen. So fehlen bisher:

- konkrete und verbindliche "Mindestanforderungen", und zwar:
 - an die Verfahren der Erarbeitung von Cardiff-Strategien, zum Beispiel um sicherzustellen, dass die jeweils einschlägigen Erfordernisse des Umwelt-, Natur- und Ressourcenschutzes berücksichtigt werden,
 - an die Formulierung von konkreten Zielvorgaben und Handlungszielen innerhalb der Strategien, gekoppelt an die Identifizierung von Maßnahmen und Nennung von Zuständigkeiten und, wo immer möglich, Umsetzungsfristen;
 - und an die Festlegung von Verfahren zur Erfolgskontrolle und Strategieanpassung, womit zugleich eine Verankerung des Cardiff-Prozesses in den verantwortlichen Institutionen erfolgen würde;
- eine Analyse von "best practices", die jedoch auf der Grundlage der vorliegenden, durchweg eher enttäuschenden Dokumente auch noch nicht vorgenommen werden kann ("Best in class" wäre die Cardiff-Strategie zur Verkehrspolitik, die jedoch erstens hinter den gegebenen Erfordernissen

des Umweltschutzes und zweitens dem beispielsweise bei Umweltmanagementsystemen in Industrieunternehmen erreichten Stand noch weit zurückbleibt). Im Ergebnis gibt es damit keine praktikable Handreichung oder Arbeitsanleitung, die den Verantwortlichen die Erstellung einer Cardiff-Strategie erleichtern könnte;

- Kriterien und Verfahren zur Erfolgskontrolle, die in den Strategien selbst vorgegeben werden müssten (es gibt vereinzelt Indikatoren, die jedoch häufig für eine Erfolgskontrolle in Bezug auf die identifizierten Probleme nicht geeignet sind), sowie geeignete Indikatoren, um politikfeldübergreifend den Grad der Integration von Umwelterfordernissen erfassen, messen und vergleichen zu können.

Die hier kurz skizzierten Lücken sind kurzfristig im Rahmen der laufenden Strategieentwicklung kaum zu beheben, und müssen daher längerfristig angegangen werden.

8 Optionen und Anregungen

Der Cardiff-Prozess ist im Wesentlichen und zunächst ein Prozess, der im Ministerrat auf der europäischen Ebene abläuft. Die meisten Maßnahmen, die zu seiner Verbesserung ergriffen werden können, liegen damit auf dieser Ebene. Dennoch sind auch die Mitgliedstaaten betroffen, denn sie sind es, die im Rat zusammenarbeiten, und sie müssen die Cardiff-Strategien später umsetzen, sei es im Rahmen der Anwendung des Gemeinschaftsrechts oder über gesonderte, politische Strategien zur Flankierung der Cardiff-Strategien und Umsetzung des Artikel 6 des EG-Vertrages.

8.1 Fortsetzung und Verbesserung der begonnenen Strategien

Die bisher tätig gewordenen Ratsformationen – einschließlich des Rates für Allgemeine Angelegenheiten – sollten, wie oben schon gesagt, ermuntert werden, die begonnen Arbeiten zu einem vorläufigen Abschluss zu bringen. Dies wäre lediglich eine Fortsetzung der bisherigen Praxis und dürfte unstrittig sein. Wesentlicher ist die Frage, wie eine Fortsetzung und Verbesserung des Cardiff-Prozesses über den Gipfel in Göteborg hinaus erreicht werden kann.

Um die Kontinuität der bisherigen Arbeiten zu gewährleisten, sollten alle bereits aktiven Ratsformationen aufgefordert werden, die bisher vorgelegten Papiere zu vervollständigen. Dazu sollte auf der Grundlage der bestehenden informellen Gliederungsvorgabe eine detailliertere und präzisere Vorgabe (Lastenheft oder Terms of Reference) erarbeitet und wenn möglich durch einen Beschluss des Europäischen Rates verbindlich gemacht werden. Über die Terms of Reference sollte ein Mindestmaß an innerer Konsistenz der einzelnen Strategien gesichert werden. Dazu können folgende Fragen dienen:

- Werden alle Erfordernisse des Umweltschutzes erfasst? Grundlage für die Strategieentwicklung muss eine umfassende Problemanalyse und eine Erhebung umwelt- und naturschutzpolitischer Anforderungen an den jeweiligen Sektor sein. Diese kann nur in Zusammenarbeit mit den für die Umweltpolitik Verantwortlichen erbracht werden.
- Welche Auswirkungen gehen von anderen Sektoren aus? Und welche ergeben sich für andere Sektoren? Zusätzlich müssen die Wirkungen eines jeden Sektors auf andere Politikfelder ermittelt werden, um so Fälle zu identifizieren in denen ein Bereich von einem anderen als externer, kaum zu beeinflussende Kraft ("driving force") angesehen wird.¹⁵⁹

¹⁵⁹ Ein Beispiel findet sich in der Cardiff Strategie zur Verkehrspolitik, in der eine Reihe von externen Faktoren identifiziert werden (Steuern, Abgaben und Subventionen; Organisation der industriellen Produktion und von Dienstleistungen; Tourismus; allgemeines Verbraucherverhalten und Lebensstile; Landnutzung und Raumordnung). Viele dieser Faktoren können von der Verkehrspolitik nicht direkt beeinflusst werden, weswegen es umso wichtiger ist, die Rückbezüge zu anderen Politikbereichen herzustellen und weitergehende Anforderungen an sie zu formulieren.

- Sind alle wesentlichen Umweltbelastungen ("pressures") berücksichtigt? Die Problemanalyse kann als (vorläufig) abgeschlossen werden, wenn alle auch von Seiten der Umweltpolitik dargestellten Belastungen eingeflossen sind. Können die Verknüpfungen zwischen internen und externen Faktoren und Umweltbelastungen sowie dem gegebenen oder künftig erwarteten Zustand der Umwelt erklärt werden?
- Sind die sozialen und wirtschaftlichen Folgekosten der verursachten Umweltbelastung, Verschlechterung des Umweltzustandes oder die Höhe und Art der Risiken verlässlich abgeschätzt – zumindest im qualitativen Sinne?
- Sind alle wesentlichen Politikansätze berücksichtigt, und zwar sowohl solche, die dem Umweltschutz dienen (sollen), als auch solche, die anderen Zielen dienen, aber zugleich Neben- oder Folgewirkungen auf den Umweltschutz haben?
- Werden alle identifizierten Probleme in der Strategie auch durchgängig und umsetzungsorientiert bearbeitet? Für alle Probleme sollten angemessene Ziel (ggf. mit Zwischenzielen) formuliert, Maßnahmen vorgesehen und mit Fristvorgaben und Aufgabenzuweisungen verknüpft werden. Dies sollte Monitoring, follow-up und wo nötig Revisionen der Strategie umfassen.
- Welche problemangemessenen Indikatoren und Kriterien für die Erfolgskontrolle gibt es, und wie können bei ihrem Fehlen geeignete Indikatoren entwickelt werden?

Im Grunde sollten die Voraussetzungen für externe Evaluierungen der Cardiff-Strategien und ihrer Umsetzung ermöglicht werden. Für die Kontrolle der Zielerreichung über Kennzahlen könnte beispielsweise auf die Strukturen der Europäischen Umweltagentur zurückgegriffen werden, deren Arbeiten im Bereich von Verkehr und Umwelt als Vorbild dienen kann. Aber auch andere Organisationen, wie etwa die OECD oder Eurostat können sich als geeignet erweisen. Für die Kontrolle der operationalen Funktionalität und politischen Wirksamkeit bietet sich ein formalisiertes System von Peer-Reviews, also gegenseitiger Bewertungen durch Experten der Mitgliedstaaten an¹⁶⁰. Hierfür müsste jedoch eine zentrale Stelle – im Sinne eines Sekretariats oder eines Focal Points – eingerichtet werden, um die notwendigen Arbeiten zu koordinieren und logistisch zu unterstützen.

8.2 Dialog zwischen den Ressorts und Ratsformationen verbessern

Teil des Cardiff-Prozesses müssen auch direkte Dialoge zwischen den für Umwelt-, Natur- und Ressourcenschutz Verantwortlichen in der "environmental policy community" und den anderen Politikbereichen sein. Dieser Dialog war, nach den bisherigen Ergebnissen des Cardiff-Prozesses zu urteilen, in der Vergangenheit nicht ausreichend. Dieser Mangel scheint sowohl durch einen unzureichenden Willen zur Zusammenarbeit als auch durch eine unzureichende Personal- und Mittelausstattung vor

¹⁶⁰ Strukturen und Verfahren können zum Teil den Environmental Performance Reviews der OECD entlehnt werden.

allem auf der Umweltseite begründet zu sein. Ein Dialog mit dem Ziel der weitergehenden Sensibilisierung der anderen Politikbereiche für Umweltschutzbelange kann, wie im Falle der Verkehrspolitik geschehen, über gemeinsame Ausschüsse, gemeinsame Ratssitzungen etc. organisiert werden.

Da die einzelnen Ratsformationen offensichtlich nicht in der Lage sind, die Erfordernisse des Umweltschutzes zu erfassen – und zwar selbst dann nicht, wenn die Erfordernisse in internationalen Übereinkommen festgelegt wurden oder etwa in Mitteilungen der Europäischen Kommission enthalten sind – müssen diese von der Seite der Umweltpolitik formal vorgegeben werden können. Praktisch würde dies bedeuten, dass die Generaldirektion Umwelt der Europäischen Kommission und die Umweltministerien und –behörden der Mitgliedstaaten Erwartungen des Umweltschutzes an andere Politikbereiche darlegen und entweder direkt oder über den Europäischen Rat den anderen Ratsformationen zur Berücksichtigung vorlegen sollten. Die Schlussfolgerungen "Nachhaltige Entwicklung und Einbeziehung der Umweltbelange" vom Oktober 1999 sind in dieser Beziehung zwar ein Schritt in die richtige Richtung aber noch zu unkonkret¹⁶¹.

8.3 Querschnittsstrategien für ratsformationsübergreifende Probleme

Die bisher beschriebenen Maßnahmen zur Weiterentwicklung und Verbesserung des Cardiff-Prozesses dienen der Verstetigung und Vertiefung des Prozesses wie er bisher konzipiert wurde. Durch das ressort- oder politikfeldbezogene, sektorale Vorgehen konnten jedoch eine Reihe von umweltpolitisch höchst relevanten Themen nicht oder nicht ausreichend bearbeiten. Aus dem engeren Bereich der Umweltpolitik können als Beispiele genannt werden:

- Klimaschutz, der koordinierte Maßnahmen unter anderem in den Bereichen Energie, Verkehr, Bauwesen, Stadtentwicklung, Raumordnung und Siedlungsentwicklung, Land- und Forstwirtschaft sowie Bodenschutz erfordert. Alle Ratsformationen wurden aufgefordert, die Belange des Klimaschutzes und die Verpflichtungen aus dem Kyoto-Protokoll besonders zu beachten, eine übergreifende Koordination der diesbezüglichen Umweltintegrationspolitik steht jedoch noch aus;
- Biodiversität, wobei hier Maßnahmen in den Bereichen Handelspolitik, Entwicklungszusammenarbeit, Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Energiepolitik und Ressourcengewinnung, Verkehr, Raumordnung und Siedlungsentwicklung sowie nicht zuletzt in der Gesundheitspolitik vorgesehen werden müssen. Hier ergeben sich aus der europäischen Biodiversitätsstrategie explizite Vorgaben oder Erfordernisse, die im Rahmen des Cardiff Prozesses beachtet werden müssen;
- Ressourcenverbrauch, dessen Steuerung eng mit der Abfallbewirtschaftung und durch produktbezogene Maßnahmen mit Binnenmarkt- und Handelspolitik

¹⁶¹ 2207. Tagung des Rates (Umwelt) vom 12. Oktober 1999 [11654/99].

verknüpft ist und weiterhin Maßnahmen vor allem in der Energiewirtschaft, der Industrie, im Bauwesen und im Verkehr erfordert.

Neben diesen "klassischen" Bereichen der Umweltpolitik gibt es andere Querschnittsthemen mit großer Bedeutung für den Umweltschutz, die in den bestehenden Ratsformationen schlecht abzubilden sind und deswegen ein gezieltes ratsformationsübergreifendes Vorgehen erforderlich machen. Als Beispiele können angeführt werden:

- die Erweiterung der Europäischen Union durch die Aufnahme von Staaten in Mittel- und Osteuropa sowie im Mittelmeerraum. Die Erweiterung ist mit Auswirkungen auf die Umweltpolitik der jetzigen Mitgliedstaaten und der künftigen Mitgliedstaaten verbunden und kann darüber hinaus auf Dauer die umweltpolitische Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft als Ganzes beeinflussen. Es ergeben sich dadurch besondere Herausforderungen an die Umweltintegrationspolitik in der Gemeinschaft und den einzelnen Staaten, denen sich der Rat als Ganzes in besonderer Weise widmen sollte;
- Subventionen, die in der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten – wie auch in dritten Ländern – aus Sicht des Umweltschutzes negativ zu bewerten sind. Diese Thematik ist zwar in der Mitteilung der Kommission zur "Umwelt und Wirtschaft", die als Teil der Cardiff-Strategie des Ecofin-Rates anzusehen ist, aufgegriffen, muss aber ratsformationsübergreifend und mit maßgeblichem Einfluss der Umweltseite weitergeführt werden.

Zu diesen und möglicherweise weiteren Problembereichen sollten ratsformationsübergreifende Querschnittsstrategien erarbeitet werden, jeweils unter Beteiligung der am stärksten betroffenen Ratsformationen und Generaldirektionen der Europäischen Kommission. Eine weitere Option wäre die Erarbeitung derartiger Strategien als "Thematische Strategien" im Rahmen des Sechsten Umweltaktionsprogramms.

8.4 Umsetzung des Cardiff-Prozesses in den Mitgliedstaaten

Weiterhin sollte im Rahmen des Cardiff-Prozesses ein gesonderter Anstoß zur Umsetzung der einzelnen Sektorstrategien in den Mitgliedstaaten beziehungsweise für die Entwicklung von nationalen Integrationsprozessen erarbeitet werden, wobei hier auf vielfältigen Erfahrungen in den Mitgliedstaaten aufgebaut werden kann. Einen solchen Prozess verlangt im Grunde schon Artikel 6 des EG-Vertrages, nach dem die Erfordernisse des Umweltschutzes nicht nur bei der Festlegung von Gemeinschaftspolitiken berücksichtigt werden müssen, sondern auch bei deren Durchführung, die in der Regel nicht gemeinschaftsunmittelbar sondern durch das Recht und die Behörden der Mitgliedstaaten erfolgt. Ziel wäre es unter anderem:

- Die Einrichtung nationaler Spiegelprozesse anzuregen und zu unterstützen,
- ein harmonisiertes und den gegenseitigen Interessen entsprechendes Berichtswesen und andere Instrumente des Informationsaustausches aufzubauen und dadurch
- vergleichende Bewertungen (peer review) und auf dieser Grundlage

- einen Prozess des trans-nationalen Politiklernens mit gleichzeitigem Aufbau von Expertennetzwerken zu ermöglichen;
- Einen stetigen Lernprozess auf der europäischen Ebene zu schaffen, und damit die
- Stabilisierung der Umweltintegrationspolitik in Mitgliedstaaten und ggf. anderen Ländern zu erleichtern.

Schon für diesen Teilprozess sollte ein Koordinations-Netzwerk bestehend aus der Generaldirektion Umwelt der Europäischen Kommission, der Europäischen Umweltagentur, den Umweltministerien der Mitgliedstaaten und einschlägigen Beratungsgremien (Umweltforum, Europäisches Netzwerk der Umwelträte) geschaffen werden. Dieses kann auf bestehenden Strukturen und Netzwerken aufbauen, vor allem auf der Environmental Policy Review Group (EPRG) und der Zusammenarbeit der EU-Koordinatoren in den Umweltministerien der Mitgliedstaaten. Dieses Netzwerk sollte zugleich die notwendigen Verknüpfungen zwischen der europäischen und der einzelstaatlichen Ebene verstärken bzw. herstellen wo sie noch fehlen (siehe vorherigen Abschnitt).

An diesem Teilprozess und den Arbeiten des Netzwerkes sollten die künftigen Mitgliedstaaten in Mittel- und Osteuropa und im Mittelmeerraum teilnehmen können. Dieser Teil des Cardiff-Prozesses ist im Wesentlichen auf der Gemeinschaftsebene anzusiedeln; er soll jedoch die Mitgliedstaaten in ihren Aktivitäten unterstützen.

Als eine Maßnahme zur allgemeinen Verbesserung der Kapazität der Mitgliedstaaten, die Strategien zur Integration von Umwelterfordernissen in andere Politikbereiche umzusetzen, sollten die Umweltministerien und –behörden in die Lage versetzt werden, Analysen der Umweltauswirkungen anderer Politikbereiche vorzunehmen und die notwendigen Daten, Informationen und empirischen Belege zu erheben oder prospektive Abschätzungen anzustellen. Selbst in den Mitgliedstaaten mit gut entwickelten Umweltpolitiken ist diese Fähigkeit in der Regel nicht gegeben. In diesem Zusammenhang sollte den Umweltbehörden auch konkrete Unterstützung beim Abbau von Vollzugsdefiziten im Umweltbereich gegeben werden.

8.5 Institutionelle Stärkung und Koordination: "Artikel 6-Ausschuss"

Die künftige Entwicklung des Cardiff-Prozesses aber stellt noch weitergehende Anforderungen an die enge Zusammenarbeit von Vertretern von europäischen Institutionen und der Mitgliedstaaten über Landes- und Ressortgrenzen hinweg. Sie zu erleichtern sollte Ziel bei der weiteren Gestaltung der Arbeitsstrukturen auch auf der europäischen Ebene, vor allem im Rat aber auch in der Kommission, sein.

Die einzelnen Cardiff-Strategien – ob nun sektoral oder ratsformationsübergreifend – und andere einschlägige Strategie- und Zielfindungsprozesse in der Europäischen Union müssen aufeinander abgestimmt werden, und zwar:

- Cardiff-Strategien mit multilateralen Übereinkommen zum Umweltschutz, sowie auch gemeinschaftliche Umweltstrategien etc.;
- Die sektoralen Cardiff-Strategien untereinander;

- Sektorale Strategien und Querschnittsstrategien (wie oben beschrieben) wechselseitig;

Um diese Koordination zu gewährleisten und auch die vollständige Berücksichtigung der Erfordernisse des Umweltschutzes in den einzelnen Strategien zu garantieren, ist eine geeignete Form der Institutionalisierung erforderlich.

Im Kern könnte ein neuer Ausschuss geschaffen werden, der im Rat angesiedelt und vom Generalsekretariat des Rates unterstützt wird (Geschäftsstelle oder Focal Point), und in dem Vertreter der Staats- und Regierungschefs sowie Vertreter der Umweltministerien der Mitgliedstaaten zusammenkommen. Durch diese Zusammensetzung sollte gewährleistet sein, dass Kompetenzen in der ressortübergreifenden Koordination von Regierungsarbeit mit den für die Umweltintegrationspolitik so wesentlichen Kenntnissen der Belange des Umweltschutzes gepaart werden. Auch Vertreter des Europäischen Parlamentes, aus der Europäischen Kommission (Generalsekretariat und Generaldirektion Umwelt) sowie der Europäischen Umweltagentur könnten hinzugezogen werden. Aufgabe des Ausschusses könnte sein:

- über die Einhaltung der Verpflichtung aus Artikel 6 EG-Vertrag zu wachen (daher "Artikel 6-Ausschuss");
- alle diesbezüglichen Maßnahmen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten zu beobachten und zu bewerten, und auf dieser Grundlage berichten und beraten;
- "best practices" zu identifizieren, Arbeitsanleitungen zu erstellen und gegebenenfalls Mindestanforderungen für Integrationsprozesse, Berichte und Strategien etc. festlegen
- in diesem Zusammenhang erforderliche Prüfaufträge zu vergeben und Berichte entgegenzunehmen, und Stellungnahmen von interessierten Kreisen einzuholen;
- dem Europäischen Rat, möglicherweise über den Rat – als Rat für Allgemeine Angelegenheiten (Horizontale und Institutionelle Angelegenheiten) oder als Umweltministerrat – regelmäßig Bericht zu erstatten¹⁶²;
- den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und mit anderen Staaten sowie zwischen den Ratsformationen zu fördern;
- die Erfahrungen mit der umweltpolitischen Integration zu dokumentieren und öffentlich bekannt zu machen;
- als Forum für andere, allgemeine oder strategische Fragen des Umwelt- und Naturschutzes sowie der Integration der Erfordernisse in andere Politikbereiche dienen.

¹⁶² Ein derartiger Bericht an den Europäischen Rat könnte als politische Würdigung ausgestaltet werden, mit welcher der Rat (Allgemeine Angelegenheiten und Umwelt) unter anderem auf umweltpolitische Entwicklungen und Berichte Dritter reagieren kann. Dabei wäre beispielsweise an zusammenfassende Indikatorenberichte der Europäischen Umweltagentur oder des Rates "Wirtschaft und Finanzen" im Rahmen der multilateralen Überwachung der wirtschafts- und strukturpolitischen Entwicklung (Lissabon-Prozess) zu denken.

Darüber hinaus hätte der Artikel 6-Ausschuss die Funktion, die weiteren Arbeiten an den einzelnen Cardiff-Strategien und der Entwicklung des gesamten Prozesses zu verstetigen und ihn etwas unabhängiger von sich ändernden politischen Prioritäten und der Themensetzung der einzelnen Ratspräsidentschaften zu machen. Daher wäre zu erwägen, den Vorsitz im Artikel 6-Ausschuss nicht von der Präsidentschaft im Rat führen, sondern etwa alle 2 Jahre wechseln zu lassen.

9 Bibliographie: Dokumente der europäischen Institutionen

- Commission of the European Communities 1998: *Communication from the Commission: Strengthening Environmental Integration within Community Energy Policy*. COM(98)571, 14 October 1998.
- Commission of the European Communities 1999: *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Directions Towards Sustainable Agriculture*. COM(99)22 final, 27 January 1999.
- Commission of the European Communities 2000: *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: EU Policies and Measures to Reduce Greenhouse Gas Emissions: Towards a European Climate Change Programme (ECCP)*. COM(00)88, 8 March 2000.
- Commission of the European Communities 2000: *Green Paper: Greenhouse Gas Emission Trading within the European Union*. COM(00)87 final, 8 March 2000.
- Council of the European Union (Agriculture) 1998: *Report from Agriculture Council to Vienna European Council: Environmental Integration and Sustainable Development in the Common Agricultural Policy*. No. 13091/98, 11 December 1998.
- Council of the European Union (Ecofin) 2000: *Report by the Economic Policy Committee to the Ecofin Council on "Structural Indicators: An Instrument for Better Structural Policies"*. No. 13170/1/00, 26 October 2000.
- Council of the European Union (Energy) 1998: *Report from the Council (Energy) to the European Council of Vienna, 11-12 December 1998: Report to the European Council on Environmental Integration and Sustainable Development within the Area of Energy Policy*. No. 13805/98, 11 December 1998.
- Council of the European Union (Environment) 2000: *2207. Council Meeting - Environment - Luxembourg, 12 October 1999*. No. 11654/99, 12 October 1999.
- Council of the European Union (Environment/Transport) 1998: *2107th Council Meeting - Environment/Transport, 17 June 1998*. No. 09403/98, 17 June 1998.
- Council of the European Union (Fisheries) 2000: *Report to the European Council at Santa Maria da Feira on Integrating Environmental Issues and Sustainable Development into the Common Fisheries Policy*. Nr. 9386/00, 16 June 2000.
- Council of the European Union (Transport) 1998: *Follow-up to the Conclusions of the European Council of Cardiff: Report to the European Council of Vienna on Integrating the Environment and the Sustainable Development into the Transport Policy of the Community*. No. 13811/98, 11 December 1998.
- Europäische Kommission 2000: *Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen zur Förderung der vollen Einbeziehung der Umweltaspekte in den Entwicklungsprozess der Entwicklungsländer*. ABl. C 274 E/1, 26. September 2000.

- Europäisches Parlament und Rat 2000: *Verordnung (EG) NR. 2494/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. November 2000 über Maßnahmen zur Förderung der Erhaltung und nachhaltigen Bewirtschaftung tropischer und anderer Wälder in Entwicklungsländern*. ABl. L288/6, 15. November 2000.
- Europäisches Parlament und Rat 2000: *Verordnung (EG) Nr. 2493/00 über Maßnahmen zur Förderung der vollen Einbeziehung der Umweltaspekte in den Entwicklungsprozess der Entwicklungsländer*. ABl. L 288/1, 7. November 2000.
- European Commission 1999: *Commission Staff Working Paper on Sustainable Industrial Development*. SEC(99)1729, 25 October 1999.
- European Environment Agency (EEA) 2000: *Are We Moving in the Right Direction? Indicators on Transport and Environment Integration in the EU*. Copenhagen: EEA.
- European Parliament und Council 1998: *Decision No. 2179/98/EC of the European Parliament and of the Council of 24 September 1998 on the Review of the European Community Programme of Policy and Action in Relation to the Environment and Sustainable Development "Towards Sustainability"*. O.J. L 275/1, 10 October 1998.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1998: *Mitteilung der Europäischen Kommission an den Europäischen Rat: Partnerschaft für Integration. Eine Strategie zur Einbeziehung der Umweltbelange in die EU-Politik*. KOM(98)333, 27. Mai 1998.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1998: *Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Die gemeinsame Verkehrspolitik - Nachhaltige Mobilität: Perspektiven für die Zukunft*. KOM(98)716 endg., 21. Dezember 1998.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1999: *Arbeitsdokument der Kommission: Von Cardiff bis Helsinki und darüber hinaus. Bericht an den Europäischen Rat über die Einbeziehung der Umweltbelange und der nachhaltigen Entwicklung in die Gemeinschaftspolitiken*. SEK(99)1941 endg., 24. November 1999.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1999: *Arbeitspapier der Kommission für den Europäischen Rat: Bericht für den Kölner Gipfel: Einbeziehung der Umweltbelange. Mainstreaming der Umweltpolitik*. SEK(99)777, ohne Datum.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1999: *Arbeitspapier der Kommission: Umweltbericht für den Gipfel von Helsinki. Indikatoren für die Einbeziehung der Umweltbelange*. SEK(99)1942 endg., 24. November 1999.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1999: *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Binnenmarkt und Umwelt*. KOM(99)263, 10. Juni 1999.

- Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1999: *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Bestandsbewirtschaftung und Schutz der Meeresumwelt*. KOM(99)363 endg., 14. Juli 1999.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1999: *Mitteilung der Kommission: Einbeziehung der Umwelt und der nachhaltigen Entwicklung in die Politik im Bereich der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und Entwicklungszusammenarbeit*. KOM(99)499, ohne Datum.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000: *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Forderung eines nachhaltigen Verkehrs im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit*. KOM(00)422, 6. Juli 2000.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000: *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Indikatoren für die Integration von Umweltbelangen in die Gemeinsame Agrarpolitik*. KOM(00)20 endg., 26. Januar 2000.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000: *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Unsere Bedürfnisse mit unserer Verantwortung in Einklang bringen. Einbeziehung des Umweltschutzes in die Wirtschaftspolitik*. KOM(00)576 endg., 20. September 2000.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000: *Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss: Einbeziehung von Umweltbelangen und nachhaltiger Entwicklung in die Politik der wirtschaftlichen und Entwicklungspolitischen Zusammenarbeit. Elemente einer umfassenden Strategie*. KOM(00)264 endg., 18. Mai 2000.
- Rat der Europäischen Union 1998: *Forststrategie für die Europäische Union - Entschließung des Rates*. Nr. 14127/98, 14. Dezember 1998.
- Rat der Europäischen Union 1999: *Informatorische Aufzeichnung des Generalsekretariats für die Delegationen: Nachhaltige Entwicklung und Einbeziehung der Umweltbelange - Schlussfolgerungen des Rates*. Nr. 11873/99, 14. Oktober 1999.
- Rat der Europäischen Union 2000: *Empfehlung des Rates (2000/17/EG) vom 19. Juni 2000 betreffend die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft*. L 210/1, 21. August 2000.
- Rat der Europäischen Union 2000: *Entwurf eines Berichts des Rates (Fischerei) an den Europäischen Rat (Santa Maria da Feira, 19.-20. Juni 2000): Einbeziehung der Erfordernisse des Umweltschutzes und der nachhaltigen Entwicklung in die gemeinsame Fischereipolitik*. Nr. 9207/00, 10. Juni 2000.
- Rat der Europäischen Union (Binnenmarkt) 1999: *Bericht des Rates (Binnenmarkt) über die Einbeziehung der Belange der Umwelt und der nachhaltigen Entwicklung in die Binnenmarktpolitik an den Europäischen Rat (Helsinki)*. Nr. 13622/99, 30. November 1999.

- Rat der Europäischen Union (Ecofin) 2000: *Bericht des Rates "Wirtschaft und Finanzen" über Umwelt und nachhaltige Entwicklung für den Europäischen Rat (Nizza)*. Nr. 13054/1/00, 28. Dezember 2000.
- Rat der Europäischen Union (Energie) 1999: *Bericht an den Europäischen Rat über die Strategie für die Einbeziehung der Belange der Umwelt und der nachhaltigen Entwicklung in die Energiepolitik*. Nr. 13773/99, 3. Dezember 1999.
- Rat der Europäischen Union (Entwicklung) 1999: *Bericht des Rates (Entwicklung) an den Europäischen Rat (Helsinki): Einbeziehung der Umweltbelange in die Entwicklungspolitik der Gemeinschaft*. Nr. 13644/99, 2. Dezember 1999.
- Rat der Europäischen Union (Industrie) 1999: *Bericht des Rates (Industrie) an den Europäischen Rat in Helsinki über die Einbeziehung der nachhaltigen Entwicklung in die Industriepolitik der Europäischen Union*. Nr. 13549/1/99, 3. Dezember 1999.
- Rat der Europäischen Union (Industrie) 1999: *Bericht des Rates (Industrie) an den Europäischen Rat in Helsinki über die Einbeziehung der nachhaltigen Entwicklung in die Industriepolitik der Europäischen Union*. Nr. 13549/99, 29. November 1999.
- Rat der Europäischen Union (Landwirtschaft) 1999: *Bericht des Rates (Landwirtschaft) für den Europäischen Rat (Helsinki): Landwirtschaft und Umwelt. Strategie des Rates zur Integrierung der Belange der Umwelt und der nachhaltigen Entwicklung in die gemeinsame Agrarpolitik*. Nr. 13078/99, 17. November 1999.
- Rat der Europäischen Union (Verkehr) 1999: *Verkehr und Umwelt. Strategie des Rates zur Einbeziehung der Umweltbelange und der nachhaltigen Entwicklung in die Verkehrspolitik - Vorlage des Rates (Verkehr) für den Europäischen Rat (Helsinki)*. Nr. 11717/99, 11. Oktober 1999.
- Rat der Europäischen Union (Wirtschaft und Finanzen) 2000: *Bericht des Rates (Wirtschaft und Finanzen) an den Europäischen Rat (Nizza) zum Thema "Strukturleistungsindikatoren: Ein Instrument für eine bessere Strukturpolitik"*. Nr. 13217/00, 27. November 2000.