



Institute for International and  
European Environmental Policy

Institut für Internationale und  
Europäische Umweltpolitik

## **Bewertung des Global Assessment des Fünften Umweltaktionsprogramms und Vorschläge für die künftige Strategie**

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  
Anne-Gabrielle Mazurek**

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

# Inhalt

	Seite
1 Einführung	4
2 Analyse und Bewertung des Global Assessment	4
2.1 Allgemeine Feststellungen und Einschätzungen	4
2.2 Struktur und Zusammenfassung des Global Assessment	5
2.2.1 Struktur	5
2.2.2 Bewertung der Zusammenfassung im Vorwort	6
2.3 Rolle und Gewichtung der Zielsektoren	7
2.3.1 Rolle der Zielsektoren	7
2.3.2 Auswahl der Zielsektoren	8
2.3.3 Bewertung der Zielsektoren durch die Europäische Umweltagentur	9
2.4 Bewertung der „Themen“ des 5. UAP im GA	10
2.4.1 Detailevaluation des Themas „Klimaänderung“	10
2.4.2 Detailevaluation des Themas „Naturschutz und biologische Vielfalt“	11
2.5 Neue Bereiche	13
2.5.1 Detailevaluation des neuen Problembereiches „Boden“	13
2.6 Verbesserung des Umweltrechts und seines Vollzuges	14
2.6.1 Verbesserung der Rechtsvorschriften	14
2.6.2 Verbesserung der Durchführung und Durchsetzung	14
2.7 Ausweitung der Instrumentenpalette	14
2.8 Bewertung des Abschnittes „internationale Probleme“ im GA	15
2.9 Bewertung der abschließenden Abschnitte 8 – 10 des GA	16
2.10 Zusammenfassende Bewertung des Global Assessment	17
3 Anregungen für das 6. Umweltaktionsprogramm der EU	17
3.1 Charakter und Struktur	17
3.2 Zielsektoren	17
3.2.1 Auswahl und Gewichtung von Zielsektoren	17
3.2.2 Rolle des Zielsektorenansatzes und von „Umweltzielen“	18
3.3 Handlungsbedarf und Prioritätensetzung bei „Themen“	19
4 Diskussion von Fragen zur künftigen Strategie	20
4.1 Künftige Rolle der umweltpolitischen Prinzipien	20
4.1.1 Vorsorgeprinzip und Rolle der Wissenschaft	21
4.1.2 Aufwertung des Quellenreduktionsprinzips	22
4.1.3 Neue Prinzipien der Umweltpolitik	22
4.2 Verhältnis des 6. UAP und der EU-Nachhaltigkeitsstrategie	23
4.3 Das 6. UAP als Rahmenprogramm ?	24
4.3.1 Vorteile des Ansatzes	24
4.3.2 Risiken des Ansatzes und Mindestanforderungen an Teilstrategien	25
4.4 Erweiterung des Werkzeugkastens, Bedeutung von Instrumenten	26
4.4.1 Die Palette der „rechtlichen Instrumente“	27
4.4.2 Anpassung des Instrumentenmixes an die jeweiligen Bedingungen	28
4.4.3 Stärkung bestehender Instrumente statt Hoffen auf neue Instrumente	28
5 Bibliographie	29

# 1 Einführung

Der vorliegende Bericht ist eine Analyse und Bewertung der Mitteilung der Europäischen Kommission KOM(1999) 543 endgültig vom 24. November 1999:

Die Umwelt Europas: Orientierung für die Zukunft  
Gesamtbewertung des Programms der Europäischen Gemeinschaft für Umweltpolitik  
und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung –  
„Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung“

Dieses Dokument stellt eine Gesamtbewertung des 5. EG-Umweltaktionsprogramms (5. UAP) dar und ist allgemein bekannt unter dem englischen Kurztitel „Global Assessment“ (GA).

Aufbauend auf der Analyse und Bewertung des GA, die im Kapitel 2 dieses Berichtes vorgenommen wird, werden Vorschläge für das 6. UAP abgeleitet. Dies geschieht zum Teil im Kapitel 2, wo es sich aus dem Argumentationsfluss ergibt, zum Teil separat im Kapitel 3. In Kapitel 4 werden allgemeine Fragen des 6. UAP und der annähernd zeitgleich zu erarbeitenden Nachhaltigkeitsstrategie der Europäischen Union diskutiert.

Dieser Bericht ist vorläufig. Da sich die Beratungen über die künftige Entwicklung der europäischen Umweltpolitik derzeit intensivieren, werden einige der hier geäußerten Einschätzungen schon bald überholt oder anpassungsbedürftig sein.

Der Bericht ist eine Teilleistung im aus Mitteln des UFOPLANS des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und des Umweltbundesamtes geförderten Forschungsvorhaben „Fortentwicklung der EU-Umweltpolitik – Elemente für eine Nachhaltigkeitsstrategie für die Jahre 2000 bis 2010 unter besonderer Berücksichtigung der Integration von Umwelterfordernissen in die anderen Gemeinschaftspolitiken“ (im Umweltbundesamt GT Z 1.6 – 90 260-19/1 und FKZ 299 19 120).

## 2 Analyse und Bewertung des Global Assessment

### 2.1 Allgemeine Feststellungen und Einschätzungen

Das Global Assessment (GA) des 5. EG-Umweltaktionsprogramms (5. UAP) ist sehr generell gehalten. Relativ genaue Angaben, wenn sie gelegentlich gemacht werden, sind nicht Ausdruck einer detaillierten Bewertungssystematik, sondern haben lediglich illustrierenden Charakter. Dieser Umstand ist zumindest teilweise der Tatsache geschuldet, dass das 5. UAP selbst in vielen Bereichen keine genauen Zielvorgaben macht und daher kaum eine geeignete Grundlage für eine Evaluierung im Sinne einer Erfolgskontrolle bietet.

Das GA folgt in seiner Struktur nicht dem 5. UAP; es findet also keine systematische Bewertung aller Teile des 5. UAP statt. Dies erschwert die kritische Auseinander-

setzung mit dem GA auch in Fachdiskussionen. Bedauerlich ist insbesondere, dass es im GA keine gesonderten Abschnitte zu den einzelnen Zielsektoren gibt (siehe Abschnitt 2.3 unten). Während die Programmthemen des 5. UAP systematisch bewertet werden, findet in Bezug auf die Palette von Instrumenten eine nicht begründete Eingrenzung statt.

Die Behandlung der Rolle der Gemeinschaft auf der internationalen Ebene im GA ist angesichts der Bedeutung dieses Aspektes und seines Umfanges im 5. UAP völlig unangemessen.

Angemerkt sei auch, dass die deutsche Übersetzung des GA so schlecht ist, dass sie als Grundlage für eine Bewertung des Dokuments kaum verwendbar ist.

## **2.2 Struktur und Zusammenfassung des Global Assessment**

### **2.2.1 Struktur**

Abgesehen von den in Abschnitt 2.1 oben gemachten Einschränkungen ist die Struktur des GA jedoch durchaus angemessen. Wichtig ist die Herausstellung der neuen Problembereiche (Abschnitt 4 im GA), und auch die dort getroffene Auswahl ist durchaus sinnvoll. Zu kritisieren ist allerdings der Titel des Abschnittes, denn es handelt sich keineswegs um *neue* Probleme. Die Hervorhebung der Notwendigkeit, den Vollzug in den Mitgliedstaaten zu verbessern, ist ebenfalls zu begrüßen. Dem Thema „Instrumente“ (Abschnitt 6 im GA mit 2,4 Seiten) wird im Vergleich zur internationalen Dimension der europäischen Umweltpolitik (Abschnitt 7 im GA mit 0,6 Seiten) zu viel Raum gegeben.

Die Schwerpunktsetzung im Abschnitt 8 des GA „Bilanz der Fortschritte in Richtung nachhaltiger Entwicklung“ mit Klimaveränderung, Globalisierung und Ressourcenverbrauch sowie Volksgesundheit und Lebensqualität ist sinnvoll. Das gleiche gilt für die ebenfalls strategisch angelegte Fokussierung des Abschnittes 9 des GA „Auf den Grundsätzen des Fünften Aktionsprogramms aufbauen“ auf die Punkte „umweltpolitische Integration“ und „Öffentlichkeitsbeteiligung“. Hierdurch gewinnt das GA zum Ende hin den Charakter eines Strategiepapiers, das eher der Vorbereitung des 6. UAP dient als nur eine Analyse des 5. UAP darstellt.

Im Detail ergeben sich jedoch viele Einschränkungen dieser positiven Bewertung der Gesamtstruktur. Innerhalb einzelner Abschnitte gibt es Ungleichgewichte; zum Beispiel ist der Abschnitt über Industrieunfälle (3.8 im GA) im Vergleich zu anderen prioritären Themen sehr kurz und es fehlt bei den Küstengewässern (Abschnitt 3.6 des GA) und beim Zivil- und Katastrophenschutz (Abschnitt 3.10 des GA) die sonst übliche Unterteilung in Lage und Tendenzen, eingeleitete Maßnahmen und Zukunftsperspektiven.

Im Text selbst werden jedoch Aussagen gemacht, die Anlass zu Kritik geben können. Dies wird nun exemplarisch an der Zusammenfassung des GA im Vorwort gezeigt. Der Abschnitt wurde ausgewählt, weil er von einer weit größeren Zahl von Lesern auf-

merksam studiert werden dürfte als der Rest des GA und insofern ein besonderes Gewicht hat.

### 2.2.2 Bewertung der Zusammenfassung im Vorwort

Gelobt wird im ersten Absatz des Abschnittes „Die wichtigsten Ergebnisse dieser Globalbewertung“, die „bessere Ausrichtung der [umweltpolitischen] Maßnahmen [der EU] mit Hilfe wissenschaftlicher und wirtschaftlicher Untersuchungen“. Hier wird eine Entwicklung positiv bewertet, die tatsächlich eine Schwächung des Umweltpolitik darstellt. Zwar steigt die Glaubwürdigkeit umweltpolitischer Maßnahmen, wenn diese nachgewiesenermaßen die kostengünstigste Option darstellen und die Rationalität umweltpolitischen Handelns durch Kosten-Nutzen-Bewertungen belegt werden kann. Akzeptiert wird damit zugleich aber auch ein wirtschaftlicher Rechtfertigungszwang für die Umweltpolitik, den es in anderen Politikbereichen in vergleichbarer Weise nicht gibt.

Gelobt wird ein Erschwernis im Entscheidungsverfahren, das zu einer erheblichen Verlangsamung der Umweltpolitik beiträgt. Exemplarisch lässt sich dies an den Schritten nachvollziehen, die nach Vorstellung der Europäischen Kommission durchlaufen werden müssen, ehe nach der künftigen Wasserrahmenrichtlinie Maßnahmen in Bezug auf wassergefährdende Stoffe ergriffen werden können.<sup>1</sup> Über die Verlangsamung hinaus können wissenschaftliche und wirtschaftliche Untersuchungen nach den Vorstellungen der Europäischen Kommission sogar dazu dienen, das Vorsorgeprinzip faktisch außer Kraft zu setzen.<sup>2</sup>

Im vorletzten Absatz des gleichen Abschnittes wird gesagt, dass „die Verbrauchs- und Produktionsmodelle in unseren Ländern [uns daran hindern], eine saubere und sichere Umwelt zu schaffen und die natürlichen Ressourcen der Welt zu schützen“. Auf Englisch hier „... prevent us from achieving ...“. Diese Formulierungen sind defätistisch und nicht geeignet, andere Bereiche von Politik und Wirtschaft zur Mitwirkung einzuladen. Eine Verknüpfung der Verbesserung des Umwelt- und Ressourcenschutzes mit einer Modernisierung von Staat und Wirtschaft wird nicht hergestellt.

Der Feststellung im gleichen Absatz „Besonders düster sind die Aussichten für eine Klimaänderung, wenn es nicht gelingt, den Trend in den wichtigsten Energieverbrauchsbereichen umzukehren“ ist besonders problematisch. In kaum einem anderen Bereich der Umweltpolitik sind bestehende und geplante Regelungen potentiell so wirkungsvoll wie beim Klimaschutz.<sup>3</sup> Zugleich ist dies ein Bereich, in dem kaum eine Maßnahme wirksam umgesetzt werden kann. Insofern ist die von der Europäischen Kommission im GA vorgetragene Einschätzung, dass das „Engagement anderer Sektoren und der Mitgliedstaaten ... halbherzig“ ist, leicht begründbar.

---

<sup>1</sup> Der Zeitbedarf kann bei stetiger Bearbeitung aller sukzessiven Schritte mit 25 Jahren geschätzt werden.

<sup>2</sup> Mitteilung der Kommission „Die Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips“ KOM (2000) 1 vom 2. Februar 2000, siehe auch die Presseerklärung IP/00/96 vom gleichen Tag.

<sup>3</sup> So das Ergebnis einer Studie von Oberthür und Bär (1998).

Der zweite Teil der Zusammenfassung betrifft die Zukunftsperspektiven und ist wesentlich unproblematischer als die Zusammenfassung der Globalbewertung zuvor. Ganz allgemein lässt sich beobachten, dass das GA in der Bewertung des 5. UAP Schwächen hat, während es deutlich besser gelungen ist, soweit darin Überlegungen für das 6. UAP vorgetragen werden. Positiv ist die Nennung von wichtigen Schlüsselworten am Ende der Zusammenfassung im Vorwort (umweltpolitische Integration als „Einbeziehung“, Information, Bürgerbeteiligung, Rechenschaftspflicht und Verursacherprinzip; es fehlt nur „Transparenz“). Hier wird angedeutet, dass es eine Verbindung gibt zwischen effektiver Umweltpolitik und einem modernen Verhältnis zwischen Staat und Zivilgesellschaft (Modernisierungsthese).

## **2.3 Rolle und Gewichtung der Zielsektoren**

Im GA werden die Maßnahmen bezüglich der einzelnen „Zielsektoren“ (target sectors), auch Schlüsselbereiche oder Schwerpunktbereiche genannt, nicht im Detail bewertet, was angesichts der Kürze des Dokumentes aber verständlich ist. Nicht verständlich ist, dass die Zielsektoren in der Struktur („Inhaltsverzeichnis“) des GA nicht auftauchen, zumal sie in der Entscheidung des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 24. September zur Revision des 5. UAP nicht nur genannt sondern sogar relativ ausführlich behandelt werden. Statt dessen wird summarisch auf den Cardiff-Prozess verwiesen, in dessen Rahmen eine Bewertung einzelner Sektoren vorgenommen wird. Zwar sind alle im 5. UAP genannten Sektoren damit erfasst, aber der Cardiff-Prozess als solcher ist nicht als Evaluation des 5. UAP angelegt. Dadurch, dass das GA die einzelnen Zielsektoren nicht explizit anspricht, wurde eine Gelegenheit nicht genutzt, eine Erfolgsbilanz und eine „Manöverkritik“ aus Sicht des Umweltschutzes zu erstellen. Vielmehr wurde die Federführung der Bewertung an diejenigen übertragen, deren Verhalten zu bewerten gewesen wäre.

Schwer wiegt auch, dass es im GA keine angemessene Würdigung des Ansatzes gibt, mit Zielsektoren zu arbeiten. Eine solche wird im Folgenden kurz skizziert.

### **2.3.1 Rolle der Zielsektoren**

Mit der Aufnahme von Zielsektoren in das 5. UAP wurde auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft konzeptionell und politikstrategisch Neuland betreten.<sup>4</sup> Die alte, noch im 4. UAP dominante Strukturierung der Umweltpolitik nach Umweltmedien und Problemkomplexen wurde aufgegeben und eine Wendung von den Folgen zu den Ursachen eingeleitet.

Der wesentliche Vorteil des Konzeptes liegt darin, dass nicht mehr allgemeine Anforderungen ohne Adressaten formuliert werden müssen, sondern statt dessen „Ross und

---

<sup>4</sup> Vorläufer gab es, wobei vor allem der nationale Umweltpolitikplan (NEPP) in den Niederlanden zu nennen ist.

Reiter“ benannt werden und konkrete Maßnahmen und Handlungsziele festgelegt werden können. Die Umweltpolitik gewinnt damit an Klarheit und Profil.

Ein Nachteil des Konzeptes ist, dass die Verursachungsbereiche zu „Zielen“ erklärt werden, was wegen der militärischen Konnotationen den Willen zur Mitarbeit oder Zusammenarbeit nicht fördert. In der Logik des Konzeptes liegt es ferner, dass es vorwiegend für die Artikulierung und Bewältigung von Problemen geeignet ist, die sich in einfach strukturierte Konfliktfelder einordnen lassen (Umwelt gegen Landwirtschaft, Umwelt gegen Industrie usw.). Viele, wenn nicht die meisten Probleme sind jedoch so komplex, dass kein einzelner Politikbereich oder Wirtschaftssektor als „Verursacher“ oder als „Ziel“ umweltpolitischen Handelns ausgemacht werden kann.

Aus diesem Grund bedurfte es im 5. UAP neben dem Zielsektorenansatz auch der umweltpolitischen Themen, die sich an der „klassischen“ Themenstruktur der Umweltpolitik (Medien, Rechtsbereiche) orientierten. Als dritte strategische Komponente hätte auch eine gezielte Aufbereitung von übergreifenden Umweltproblemen, wie zum Beispiel Klimawandel, mit Bezug auf mehrere Zielsektoren treten können oder sollen.

### 2.3.2 Auswahl der Zielsektoren

Neben die Würdigung des Zielsektorenansatzes tritt die Frage nach der Eignung der ausgewählten Zielsektoren für effektive Maßnahmen auf der europäischen Ebene. Genannt wurden im 5. UAP die Bereiche Landwirtschaft, Industrie, Energie, Verkehr und Tourismus. Hinter dieser Auswahl ist keine klare Systematik erkennbar. Nach dem Kompetenzkriterium hätten die **Landwirtschaft**, und beispielsweise die Gemeinsame Handelspolitik inkl. Binnenmarkt ausgewählt werden sollen. Beim **Tourismus** ist die EG zum wirksamen Handeln nicht fähig. Die **Industrie** ist zu heterogen, als dass sie sinnvollerweise als ein Zielsektor behandelt werden kann; sinnvoll wäre eine Fokussierung auf bestimmte Branchen oder Probleme wie zum Beispiel *Chemikalien* oder *Sondermüll*. Die Auswahl von **Energie** und **Verkehr** ist vor dem Hintergrund der in diesen Bereichen verursachten Umweltbelastungen gerechtfertigt, auch wenn die Kompetenzen der EG hier begrenzt sind. Im Rahmen einer Bewertung des 5. UAP durch das IEEP London und Ecologic wurden folgende Zielsektoren identifiziert, die hätten aufgenommen oder deutlich aufgewertet werden sollen:

- **Fischerei**, wegen EG-Kompetenz und besorgniserregender Entwicklungen in diesem Sektor;
- **Haushalte** und **Produktpolitik**, wegen der Relevanz für den Binnenmarkt und die Handelspolitik sowie möglicher Synergieeffekte mit dem **Verbraucher-** und **Gesundheitsschutz**;
- **Abfallwirtschaft**, wegen der möglichen Konflikte mit Binnenmarkt und Handelspolitik. Wegen des unverkennbaren Branchencharakters in diesem Sektor ist zudem eine Behandlung als „Thema“ nicht angemessen;
- **Handelspolitik** und **Binnenmarkt**, wegen EG-Kompetenz und Brisanz der hier bestehenden Konflikte;

- **Finanzdienstleistungen**, wegen der wirtschaftlichen Bedeutung dieser Branche und des hier möglichen Hebeleffektes;
- **Öffentliche Verwaltung**, wegen der Vorreiterrolle und zur Stärkung der Glaubwürdigkeit staatlichen Handelns im Umweltbereich.

### 2.3.3 Bewertung der Zielsektoren durch die Europäische Umweltagentur

Die Europäische Umweltagentur hat eine Bewertung der Umweltleistung der Zielsektoren des 5. UAP vorgenommen (EEA 1999) und auch in einigen der Cardiff-Integrationspapiere der einzelnen Ratsformationen finden sich Evaluierungen, die sich wie folgt zusammenfassen lassen:

- **Industrie:**

Es gibt ein wachsendes Interesse an innovativen Ansätzen wie zum Beispiel freiwilligen Vereinbarungen, Umweltmanagement, Haftung und umweltfreundliches Beschaffungswesen sowie Umweltsteuern. Dies geht zu Lasten von Instrumenten, die klare Umweltziele und Vorgaben für Umweltleistungen vorschreiben und die in letzter Zeit kaum noch durchsetzbar waren. Die wichtigsten Richtlinien betreffen Sondermüll, Luftemissionen von Industrieanlagen und die IVU-Richtlinie. Diese Bereiche gilt es künftig weiter zu entwickeln, wie auch die Herstellung, den Vertrieb und den Einsatz von umweltgefährlichen Chemikalien. Künftig wichtige Themen sind auch die Ausweitung von Umweltmanagementsystemen und eine Verbesserung der Regelungen zur Haftung für Umweltschäden.

- **Verkehr:**

Vorschriften und freiwillige Vereinbarungen waren die hauptsächlichen Instrumente für die Verringerung des Schadstoffausstoßes von Fahrzeugen. Vom Auto-Öl-Programm werden weitere Verbesserungen erwartet. Künftig wird das Gewicht auf die Verminderung der CO<sub>2</sub>-Emission, vor allem beim Straßenverkehr und im Flugverkehr, sowie auf die Lärmbekämpfung und die Förderung des öffentlichen Personenverkehrs gelegt. Dazu sollen auch steuerliche Maßnahmen ergriffen werden.

- **Energie:**

Erfolge sind vor allem bei der Förderung erneuerbarer Energien zu verzeichnen, ansonsten ist die energiepolitische Diskussion von der Liberalisierung und Öffnung der Energiemärkte dominiert. In Zukunft werden die Maßnahmen bezüglich erneuerbarer Energien weiterlaufen, zugleich sollen jedoch auch Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz ergriffen werden. Die Verringerung von Subventionen für Kohle und die Erhöhung von Steuern auf fossile Energieträger soll mit einer Steigerung von Subventionen für erneuerbare Energien zusammenfallen.

- **Landwirtschaft:**

Es gibt eine Reihe von Umweltrichtlinien, die einen erheblichen Einfluss auf landwirtschaftliche Praktiken haben können (Nitrate, Pestizide, FFH).



Gerade hier sind aber zahlreiche Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten wegen Nichtumsetzung oder mangelnder Umsetzung im Gange. Vorschriften gibt es auch bezüglich des organischen Landbaus und der Agrarumweltmaßnahmen. Künftig wird die Politik von der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik bestimmt, zusätzlich sollen Steuern und Abgaben auf Pestizide und Düngemittel zum Einsatz kommen. Die Europäische Kommission hat zudem ein Papier zu Indikatoren für die Integration von Umweltbelangen in die Gemeinsame Agrarpolitik vorgelegt.<sup>5</sup> Damit könnte die Grundlage für eine Erfolgskontrolle geschaffen sein.

Diese Auswahl deckt sich mit der in der Bewertung des 5. UAP durch IEEP & Ecologic (1999), wo allerdings Industrie und Abfall sowie Energie und Klima zusammengefasst wurden.

## **2.4 Bewertung der „Themen“ des 5. UAP im GA**

Im Global Assessment des 5. UAP nimmt die Bewertung der sieben Umweltprioritäten und der Risikobewältigung viel Raum ein; es ist der dominante Abschnitt des GA. Das GA folgt hier der Struktur des 5. UAP. Jedoch ist das Gewicht der einzelnen Unterabschnitte sehr ungleich.

Im Folgenden wird für zwei Themen, „Klimaveränderung“ und „Natur- und Artenschutz“ (so im 5. UAP), eine Detailevaluation des GA vorgenommen. Dabei wurde ein Bereich mit Querschnittscharakter (Klimaänderung) und ein klassischer Bereich der Umweltpolitik (Natur- und Artenschutz) ausgewählt. Ähnliche Bewertungen ließen sich auch für die anderen Bereiche erstellen, jedoch reichen diese beiden als Beispiele dafür, wie die Themen im GA hätten bearbeitet werden können.

### **2.4.1 Detailevaluation des Themas „Klimaänderung“**

Die Gesamtbewertung dieses Themenbereichs lässt kaum einen Bezug zum 5. UAP erkennen. Es wird die gegenwärtige Lage aus naturwissenschaftlicher Sicht dargestellt, ferner werden einige eingeleitete Maßnahmen erörtert, allerdings ohne diese mit den Zielsetzungen des 5. UAP zu vergleichen. Die möglichen Leitlinien für die Zukunft stehen nur in einem sehr losen Zusammenhang mit der vorhergehenden "Bewertung".

Bei der Darstellung der gegenwärtigen Lage hätte es sich angeboten, die Emissions-trends innerhalb der Gemeinschaft im Hinblick darauf zu analysieren, ob das im 5. UAP enthaltene Stabilisierungsziel im Jahr 2000 sowie das Ziel von Kyoto (nicht im UAP enthalten) erreicht wird (einschließlich Nennung einiger zugrunde liegender Faktoren). Es hätte weiterhin selbstkritisch angemerkt werden können, dass die Verbesserung der Energieeffizienz hinter den Erwartungen und Zielsetzungen zurückgeblieben ist und

---

<sup>5</sup> KOM (2000) 20 endgültig, vom 26. Januar 2000.

dass das 5. UAP kaum konkrete Ziele für andere THG als CO<sub>2</sub> enthielt (die durch Kyoto größere Bedeutung erhalten haben).

In Bezug auf die (nicht) eingeleiteten Maßnahmen werden wichtige Bereiche nicht genannt, vor allem die immer noch ergebnislosen Bemühungen zur Verabschiedung einer Regelung zur Förderung der Einspeisung von Strom in die Elektrizitätsnetze oder geplante/vorgeschlagene Maßnahmen zur Förderung von Kraft-Wärme-Kopplung und integrierter Ressourcenplanung. Auf der Habenseite bleiben freiwillige Vereinbarungen und Richtlinien zur Gewährleistung von Energieeffizienzstandards von Haushaltsgeräten unerwähnt. Die erwähnten Sektorentwicklungen (Transport, Industrie) bleiben bruchstückhaft und scheinen willkürlich ausgewählt. Angaben zu Nicht-CO<sub>2</sub>-Bereichen fehlen vollständig (obwohl zumindest CH<sub>4</sub> und N<sub>2</sub>O im 5. UAP erwähnt werden).

Die möglichen Leitlinien für die Zukunft und ein 6. UAP bleiben vage und unkonkret. Dass Klimaziele verstärkt in andere Politikbereiche integriert und Maßnahmen zur Emissionsminderung endlich ergriffen werden müssen, bleibt wichtig, auch wenn es keineswegs mehr neu ist. Überlegungen zu konkreten Zielsetzungen, deren Erreichen überprüfbar wäre, fehlen ebenso wie wenigstens ein Verweis auf andere THG-Emissionen als energiebedingte CO<sub>2</sub>-Emissionen.

Um ein aussagekräftiges 6. UAP mit überprüfbaren Zielsetzungen für den Bereich Klimaschutz zu formulieren, könnten folgende Elemente in Betracht gezogen werden: Ausgehend vom Kyoto-Ziel von -8% bis 2008-2012 (2010), das für CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O, HFKW, FKW und SF<sub>6</sub> gemeinsam gilt, könnten zum einen Ziele für die einzelnen im Kyoto-Protokoll geregelten Treibhausgase abgeleitet werden. Zum anderen könnten für mehrere strategisch bedeutsame Bereiche bereits von EU-Gremien beratene Zielsetzungen aufgenommen werden (z.B. Verdoppelung des Anteils erneuerbarer Energieträger auf 12% und des Anteils an Kraft-Wärme-Kopplung auf 18% bis 2010). Dabei wäre es zur Fortschrittskontrolle äußerst hilfreich, Zwischenziele festzusetzen, die vor Ablauf des Programms evaluiert werden können. Und schließlich sollten für verschiedene Politikfelder (Stichwort Integration) essentielle und mögliche politische Maßnahmen aufgeführt werden, die zu ergreifen sind, um die gesetzten Ziele zu erreichen. Natürlich kann der politische Entscheidungsprozess hier nicht vorgegeben werden. Aber es erscheint erstrebenswert, eine Auswahl von zielführenden Maßnahmen zu bestimmen, aus denen eine (Mindest)Anzahl umgesetzt werden sollte oder müsste, um die gesteckten Ziele zu erreichen.

#### **2.4.2 Detailevaluation des Themas „Naturschutz und biologische Vielfalt“**

Im Bereich Naturschutz und biologische Vielfalt werden im 5. UAP Zielvorgaben bis zum Jahr 2000 gemacht sowie Instrumente zusammengestellt, die benötigt werden, um das zusammenhängende Netz von Habitaten und die Überwachung der europäischen Artenvielfalt zu gewährleisten.

In der Bewertung des Themenbereiches wird zwar die nicht fristgerechte Erstellung des Natura 2000 Schutzgebietsnetzes erwähnt, dagegen fehlen Hinweise auf die Umsetzungsprobleme und die Lösungsansätze im einzelnen. Große Schwierigkeiten bestanden z.B. bei der Erstellung der Schutzgebietslisten sowie in der Umsetzung des Artikel 6, der eine Verträglichkeitsprüfung fordert. Ferner fehlt ein Überblick über die gegenwärtige Situation von ausgewiesenen Gebieten sowie unter Schutz gestellten Arten im Sinne des Natura 2000 Barometers. Aus der Bewertung geht nicht hervor, wie die weitere Zielvorgabe des 5. UAP, die Überwachung der Nutzung wildlebender Arten und des Handels damit, realisiert wird.

In Bezug auf die eingeleiteten Maßnahmen wird weiterhin die Gemeinschaftsstrategie für biologische Vielfalt aus dem Jahre 1998 erwähnt, jedoch gibt es keine Hinweise auf die detaillierte Umsetzung der Strategie sowie die Konkretisierung der vorgesehenen Aktionspläne für die biologische Vielfalt „in einer Reihe politischer Schlüsselbereiche“. Erfahrungen haben gezeigt, dass das Bewusstsein für Naturschutzbelange in vielen Sektoren nach wie vor fehlt. Die besondere Bedeutung der Agrarpolitik für die biologische Vielfalt und der potenzielle Nutzen der Agrar-Umweltmaßnahmen wird allgemein betont, jedoch nicht weiter ausgeführt.

Während nach dem 5. UAP internationale Übereinkommen berücksichtigt werden sollen, gibt es bisher keine Initiative, die beispielsweise die Europäische FFH-Richtlinie in Beziehung zur internationalen Biodiversitätskonvention oder zu internationalen Regelungen zum Handel mit gefährdeten Arten setzt.

Die möglichen Leitlinien sehen eine Fortführung der eingeleiteten Maßnahmen, die Integration von Naturschutzaspekten in andere Politiken sowie die Einführung und Durchsetzung umweltfreundlicher Verfahren in der Landwirtschaft vor. Jedoch bleiben die Ausführungen sehr vage.

Zukünftig könnten folgende Elemente im Hinblick auf das 6. UAP in Betracht gezogen werden:

- Die Integration von Naturschutzbelangen, insbesondere zum Erhalt der Artenvielfalt, in andere Politiken stellt eine besondere Anforderung dar. Hier sollten die relevanten Bereiche identifiziert und konkrete Zielsetzungen erarbeitet werden. Ferner sind die erforderlichen Instrumente zusammenzustellen.
- Erarbeitung von Optionen und Leitfäden zur Ausschöpfung der Strukturfonds und Agrarumweltmaßnahmen für den Naturschutz, insbesondere im Sinne des Artenschutzes.
- Herstellen des Bezuges zu internationalen Abkommen (z.B. Biodiversitätskonvention).

## 2.5 Neue Bereiche

Bei den „Neuen Problembereichen“ im Abschnitt 4 des GA handelt es sich im wesentlichen nicht um neue Themen. Allein der Bereich der genetisch veränderten Organismen kann wegen der rasanten Entwicklung in der Forschung und auf dem Markt als neues Thema aufgefasst werden.

Dennoch ist dieser Teil des GA eher positiv zu bewerten, und eine Aufnahme der genannten Probleme – Chemikalien, GVOs, Boden sowie die effiziente Nutzung und Bewirtschaftung von Ressourcen – in das 6. UAP wäre zu begrüßen.

### 2.5.1 Detailevaluation des neuen Problembereiches „Boden“

Der Bereich "Boden" wurde im GA als neuer Problembereich aufgenommen. Die Formen der Bodendegradierungen werden kurz angesprochen, die Liste ist jedoch unvollständig. Hinzuzufügen wäre die Bodenverschlechterung durch Schadstoffeinträge und die daraus entstehende Versauerung, Versalzung oder Anreicherung schädlicher Stoffe im Boden sowie Verdichtung und Desertifikation. Das Ausmaß der Bodendegradierung wird nur für Erosion beschrieben. Hilfreich wäre auch ein Überblick über andere Bereiche sowie der Hinweis, welche Länder vorwiegend von welchen spezifischen Problemen betroffen sind.

Auch in Bezug auf Böden können bereits eingeleitete Maßnahmen identifiziert werden. So wurde auf dem Workshop „Soil Protection Policies within the European Union“, der vom 9. bis 11. November 1998 in Bonn stattfand, unter Beteiligung der Mitgliedsländer, Beitrittskandidaten und nicht-EU Länder die Entwicklung einer eigenständigen Politik zum Schutz der Böden erstmals zum Diskussionsgegenstand auf europäischer Ebene erhoben. Dabei ergaben die Stellungnahmen der einzelnen Länder, dass sich die Lösungsstrategien bei bestimmten Problemen und die Dringlichkeit, Maßnahmen zu ergreifen, erheblich voneinander unterscheiden. Ferner gibt es erhebliche Unterschiede in der Definition von Boden sowie hinsichtlich der Gesetzeslage. Auf dem Workshop stand die Bedeutung von Bodenschutz in anderen Politikbereichen wie Landwirtschaft, Industrie und Raumplanung sowie Grundlagenthemen, z.B. Standardisierung und Grenzwerte, im Vordergrund.

Die zukünftige Entwicklung einer Bodenschutzpolitik eröffnet sowohl die Möglichkeit, das Thema intergovernmental als auch als gemeinschaftlichen Prozess voranzubringen; beide Wege könnten im 6. UAP vorgezeichnet werden. Ebenso ist eine Kombination beider Wege mit einer konkreten Aufgaben- und Kompetenzverteilung vorstellbar. Wichtig ist jedoch, dass ein Erfahrungs- und Informationsaustausch unter den Mitgliedsstaaten aufrechterhalten wird, bestehende europäische Regelungen auf ihre Bodenrelevanz analysiert und gegebenenfalls überarbeitet werden und Ziele und Strategien für eine nachhaltige Bodennutzung entwickelt werden.

## **2.6 Verbesserung des Umweltrechts und seines Vollzuges**

### **2.6.1 Verbesserung der Rechtsvorschriften**

Im Abschnitt 5 des GA „Verbesserung und Umsetzung von Rechtsvorschriften zum Umweltschutz“ werden einige Richtlinien als Beispiele dafür angeführt, dass es in den letzten Jahren gelungen ist, auf der europäischen Ebene bessere Vorschriften zu erlassen. Eine Grundlage für diese Bewertung wird nicht gegeben.

Als Instrumente zur Verbesserung des europäischen Umweltrechts werden genannt: 1) bessere Analysen der Umweltprobleme, 2) ihrer wirtschaftlichen Aspekte und 3) des Kosten-Nutzen-Verhältnisses von Maßnahmen genannt. Im Grunde geht es damit um die Verbesserung der ökonomischen Rationalität von Maßnahmen, und nicht um ihre Zielgenauigkeit oder administrative Handhabbarkeit. Dieser Punkt wird als so bedeutsam erachtet, dass er in der Zusammenfassung im Vorwort zum GA an prominenter Stelle betont wird (zur Kritik siehe Abschnitt 2.2.2 oben).

Zuletzt wird die bessere Konsultation und Einbeziehung der Betroffenen sowie die verstärkte Berücksichtigung der Subsidiarität bei der Erarbeitung von Rechtsakten, die vermehrt in der Form von Rahmenrichtlinien erlassen werden sollen, unterstrichen. Auch hier ist unklar, warum sich hierdurch eine Verbesserung der Rechtsvorschriften ergeben sollte, und woran eine solche Verbesserung gemessen wird.<sup>6</sup>

### **2.6.2 Verbesserung der Durchführung und Durchsetzung**

Dass die Durchführung und Durchsetzung des europäischen Umweltrechts in weiten Bereichen mangelhaft ist, lässt sich unschwer an der Vielzahl von Vertragsverletzungsverfahren erkennen, welche die Europäische Kommission gegen Mitgliedstaaten in Gang gesetzt hat. Ob es hier aufgrund der Möglichkeit, Zwangsgelder zu erheben, zu einer Verbesserung der Situation kommt, bleibt abzuwarten. Fraglich ist auch, ob es in Folge dieser Verfahren tatsächlich zu einer Verbesserung im administrativen Vollzug des Umweltrechtes kommt.

Wichtig ist die Betonung im GA, dass es sich bei der Verbesserung des Umweltrechts und seines Vollzuges um eine Aufgabe handelt, die sich in Zukunft in noch stärkerem Maße stellen wird, vor allem in den Beitrittsstaaten in Mittel- und Osteuropa (und im Mittelmeerraum).

## **2.7 Ausweitung der Instrumentenpalette**

Im Abschnitt 6 des GA „Fortschritte bei der Erweiterung des Spektrums an Instrumenten“ werden marktorientierte Instrumente und Finanzinstrumente (inkl. der

---

<sup>6</sup> Letztendlich kommen nur Veränderungen bei der Umweltbelastung und beim Umweltzustand in Frage. Wegen methodischen Schwierigkeiten in der Zurechnung von eventuellen Verbesserungen zu bestimmten Maßnahmen sind für die Bewertung in der Regel nur Expertenbefragungen in Betracht zu ziehen.

Förderung von Forschung und Entwicklung) in den Vordergrund gestellt. Informationsinstrumente sollten gleichgewichtig behandelt und nicht auf das Umweltzeichen und EMAS reduziert werden.<sup>7</sup>

Die Bemühungen der Europäischen Kommission um eine bessere Berücksichtigung von Umweltbelangen bei der Verwaltung von Fördermitteln (Konditionalität) sind wichtig und erfahren im GA eine angemessene Würdigung. Eine ausführlichere Analyse würde hier, wie auch in anderen Bereichen, allerdings ein sehr viel differenziertes Bild ergeben, denn es gibt sowohl bezüglich der im GA gelobten Finanzinstrumente als auch im Hinblick auf die Forschungsförderung aus Umweltsicht noch erhebliche Kritikpunkte.

## **2.8 Bewertung des Abschnittes „internationale Probleme“ im GA**

Die internationale Rolle der EU und die Bedeutung der internationalen Dimension des 5. UAP bleiben in der Gesamtbewertung deutlich unterbelichtet. Im 5. UAP war eine Reihe von internationalen Prozessen samt der Zielsetzungen der Union in selbigen aufgeführt. In der Gesamtbewertung fehlt eine Würdigung, inwieweit diese Zielsetzungen erreicht wurden und inwieweit die Union die von ihr anvisierte internationale Führungsrolle ausfüllen konnte.

Diesbezüglich reicht es nicht (wie in der Gesamtbewertung geschehen), darauf zu verweisen, dass die EU in vielen internationalen umweltpolitischen Prozessen als treibende Kraft wirkt. Eine klare Benennung der Probleme, welche die Union bei der Ausfüllung ihrer internationalen Führungsrolle bisher nur unzureichend lösen konnte (z.B. fehlende diplomatische Wendigkeit und Flexibilität, interne Geschlossenheit, defizitäre internationale Bündnisbildung), würde den ersten Schritt auf dem Weg zu einer besseren Performance darstellen.

Das erwähnte Ziel, das wirtschaftliche und politische Gewicht systematischer einzusetzen und die Kohärenz zwischen verschiedenen Politikbereichen zu stärken (Gesamtbewertung), bleibt deshalb wiederum vage. Die Aussage, dass die EU ihre Vorreiterrolle bei den internationalen Klimaverhandlungen „wahren“ sollte, stellt einen Euphemismus dar und trägt nicht den Defiziten dieser „Vorreiterrolle“ Rechnung, über die in den letzten Jahren eine weiter wachsende Literatur entstanden ist.

Besserung ist im Rahmen eines 6. UAP wohl nur zu erwarten, wenn die bestehenden Probleme klar benannt und ihre Lösung ins Auge gefasst wird. Da viele der vorhandenen Schwierigkeiten mit der besonderen Verfasstheit der EU als internationalem Akteur zu tun haben und hier politisch sensible Fragen der Kompetenzverteilung zwischen europäischer und mitgliedstaatlicher Ebene eine Rolle spielen, erscheint eine Nennung von klaren Zielen (etwa einheitliche internationale Vertretung der EU durch die Kommission oder ein anderes einheitliches Organ) in einem 6. UAP kaum

---

<sup>7</sup> Gemeint sind allgemein Regelungen zur Verbesserung des Zugangs zu Umweltinformationen, Transparenz von Entscheidungen inkl. Umweltgenehmigungen, Öffentlichkeitsbeteiligung, Berichts- und Veröffentlichungspflichten, Schaffung von transparenten Systemen zur Erfolgskontrolle.

wahrscheinlich. Zumindest könnten jedoch die bestehenden Probleme anerkannt und der politische Wille ausgedrückt werden, diese anzugehen. Möglicherweise könnten auch konkrete Verfahrensschritte zur Problemlösungen angedacht werden.

## 2.9 Bewertung der abschließenden Abschnitte 8 – 10 des GA

Bei der „Bilanz der Fortschritte in Richtung nachhaltiger Entwicklung“ (Abschnitt 8 des GA) wird anfangs richtig festgestellt, dass Teilerfolge in der Umweltpolitik immer noch durch eine Ausweitung umweltschädlicher Tätigkeiten (Wirtschaftswachstum) ausgeglichen werden und deswegen eine Entwicklung in Richtung nachhaltiger Strukturen noch nicht festzustellen ist. Danach werden drei Bereiche genauer bewertet:

- **Klimaveränderungen** (siehe dazu Abschnitt 2.4.1 oben);
- **Globalisierung** und zunehmende Inanspruchnahme begrenzter natürlicher **Ressourcen**. Dieser Abschnitt des GA stellt eine (zutreffende) Problemanalyse dar, ohne allerdings einen Bezug zum 5. UAP herzustellen oder eine klare *message* für das 6. UAP zu enthalten.<sup>8</sup> Einzige Ausnahme ist der Gedanke der **Entkoppelung** von negativen Umweltauswirkungen und Ressourcenverbrauch einerseits sowie Wirtschaftswachstum andererseits;
- **Volksgesundheit** und **Lebensqualität**. Hiermit wurde in der Tat ein Thema hervorgehoben, dass in der Zukunft höhere Bedeutung erlangen dürfte. Aus der dargebotenen Problemanalyse sind durchaus Elemente für das 6. UAP erkennbar.

Der Abschnitt 9 des GA „Auf den Grundsätzen des Fünften Aktionsprogramms aufbauen“ betont, dass wesentliche Elemente des 5. UAP erhalten bleiben sollten. Insbesondere gilt dies für die **Integration** der Erfordernisse des Umweltschutzes in andere Politikbereiche und die Erweiterung der Palette der umweltpolitischen **Instrumente** sowie für die verstärkte **Beteiligung** von Bürgern und Interessengruppen.

Der umweltpolitischen Integration wird ein weiterer Abschnitt (9.1 im GA) gewidmet, in dem im wesentlichen die allgemein bekannten Schritte oder Erfolgskriterien aufgelistet sind, wobei die Bedeutung von **Indikatoren** hervorgehoben wird (es handelt sich um den längsten Absatz in der Auflistung). Der Abschnitt scheint ein Versuch zu sein, einen Teilentwurf für das 6. UAP vorzulegen. Wenn dem so ist, kann vermutet werden, dass die Europäische Kommission im 6. UAP jedenfalls die Grundlagen für Umweltpolitikintegration beschreiben und festlegen will, ohne einzelne Zielsektoren „durchzukonjugieren“. Im Ergebnis würde dies auf ein 6. UAP mit **Rahmencharakter** hinauslaufen.

Auch die **Information** und „**Beteiligung** von Bürgern und Verantwortlichen“ wird in einem eigenem Abschnitt (9.2 im GA) behandelt, der von der Annahme ausgeht, dass die Bürger mehrheitlich mehr Umweltschutz wollen und dies auch in ihrem Handeln

---

<sup>8</sup> Im 6. UAP könnte dies durch eine entsprechende Berücksichtigung der Themen „Umwelt und Handel“ sowie „Umwelt und Entwicklung“ geschehen.

ausdrücken, wenn sie über die nötigen, entscheidungsrelevanten Informationen verfügen. Auch wenn der Abschnitt wie eine eher zufällige Sammlung von Gedanken und Stichworten anmutet, ist die Betonung dieser Dimension der Umweltpolitik, auch als Anregung für das 6. UAP, doch zu begrüßen.

Der abschließende Abschnitt 10 im GA „Schlussfolgerungen: Vom Umweltschutz zur nachhaltigen Entwicklung“ enthält eine Vision hinsichtlich eines strategischen Ansatzes für eine nachhaltige Entwicklung, in dem das 6. UAP „einen Pfeiler“ bilden soll (zur Kritik an diesem Gedanken siehe Abschnitte 4.2 und 4.3 unten).

## **2.10 Zusammenfassende Bewertung des Global Assessment**

Bei aller Kritik, die am GA des 5. UAP geäußert werden kann, sollte seine Bedeutung nicht überschätzt werden. Nachdem das 5. UAP bereits zuvor evaluiert worden war, sollte das GA im Sinne einer Sekundärbewertung strategische Elemente aufgreifen und eine glaubwürdige Grundlage für den Entwurf eines 6. UAP bilden.

Kritik am GA sollte nun keinen Anlass mehr geben, eine ausführlichere Bewertung des 5. UAP durchzuführen, zumal über seine Stärken und Schwächen recht weitgehend Übereinstimmung besteht. Vielmehr sollten die Arbeiten am 6. UAP ohne Verzug weitergeführt werden.

## **3 Anregungen für das 6. Umweltaktionsprogramm der EU**

### **3.1 Charakter und Struktur**

Nach den Vorstellungen der Kommissarin Wallström soll das 6. UAP ein kurzes, allgemein gehaltenes strategisches Papier sein. Neben dem in Abschnitt 4.2 unten diskutierten Problem der Abgrenzung des 6. UAP von der künftigen Nachhaltigkeitsstrategie der EU stellt sich auch die Frage nach „Evaluierbarkeit“ des 6. UAP. Es ist nicht einsichtig, wie in einem kurzen, strategischen Papier die Ziele, Zwischenziele und Erfolgsindikatoren dargelegt werden können, die später eine Bewertung des Programms ermöglichen. Eine Lösung wäre die Erarbeitung von separaten, detaillierten Umsetzungsprogrammen im *Rahmen des 6. UAP*. Dies wird in Abschnitt 4.3 unten näher erörtert.

### **3.2 Zielsektoren**

#### **3.2.1 Auswahl und Gewichtung von Zielsektoren**

Dies Auswahl von Zielsektoren im 5. UAP wurde im Abschnitt 2.3.2 oben diskutiert. Die dort aufgelisteten Sektoren sind allesamt auch Kandidaten für die Aufnahme in das 6. UAP. Zusätzlich kämen als „neue“ Politik- und Wirtschaftsbereiche in Betracht (IEEP & Ecologic 1999):



- **Gesundheitswesen** und pharmazeutische Industrie, wegen der wachsenden Besorgnis bezüglich der Umweltauswirkungen von Arzneistoffen;
- **Umweltkriminalität** und **Justiz**, sowie
- **Außen-** und **Sicherheitspolitik**, wegen der zunehmenden Bedeutung der europäischen Zusammenarbeit auf diesem Gebiet;
- **Arbeitsmarktpolitik**, wegen der politischen Bedeutung dieses Themas auch auf der europäischen Ebene.

Unabhängig vom Ansatz, der im folgenden Abschnitt betrachtet wird, sollte das größte Gewicht auf Bereiche gelegt werden in denen a) die EG eine klare **Kompetenz** und **Einflussmöglichkeiten** hat und von denen b) beträchtliche **Umweltbelastungen** oder **Risiken** ausgehen (vor allem *Handel, Produktpolitik, Chemikalien- oder Chemiepolitik* und *Fischerei*, als ein wegen der Schnittstellen zu Handel und Produktpolitik sowie Ressourcenbewirtschaftung besonders interessanter Sonderfall, aber auch die *Abfallwirtschaft*).

Die neuen Bereiche der Gemeinsamen Zusammenarbeit bei Justiz und Innerem sowie die Außen- und Sicherheitspolitik sind einerseits als Zielsektoren deswegen nicht geeignet, weil sie *institutionell anders gelagert* sind als die Umweltpolitik der Gemeinschaft in der ersten Säule. Andererseits bieten sie sich für die Integration von Umweltbelangen aber gerade deswegen an, weil sie neu sind und hier *Gestaltungsmöglichkeiten* gegeben sein können, die es in ‚alten‘, festgefühten Politikbereichen nicht mehr gibt.

### 3.2.2 Rolle des Zielsektorenansatzes und von „Umweltzielen“

Die Rolle der Zielsektoren sollte im 6. UAP eine andere sein als noch im 5. UAP. Der Begriff sollte nur für Bereiche von Wirtschaft und Politik verwendet werden, bei denen derzeit nur begrenzte Möglichkeiten für konstruktive Dialoge bestehen, Verstöße gegen Umweltvorschriften häufig sind und umweltpolitische Vorgaben missachtet oder aggressiv in Frage gestellt werden. Die Auswahl derartiger Bereiche ist heikel, aber sicher gehören die **Handelspolitik** (inkl. **Binnenmarkt**), die **Gentechnik** und die **Chemiepolitik** sowie die **Fischerei** dazu.

Aus Sicht des Tierschutzes, der in einigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union eine größere politische Bedeutung besitzt als hierzulande, käme der **Transport von Schlachtvieh** hinzu. Bei der **Gemeinsamen Agrarpolitik** hat sich hingegen die Situation in den letzten Jahren schon soweit gebessert, dass weiterer Fortschritt ohne die konfrontationsfördernde Bezeichnung als „Zielsektor“ erreichbar sein sollte.

Die meisten der (oder alle) anderen Bereiche sollten nicht als Zielsektoren, sondern als „Partner im Umweltschutz“ (oder ähnlich) bezeichnet werden, um so den Gedanken der Kooperation und der Koordination von Maßnahmen in den Vordergrund zu stellen. An die Stelle der Zielsektoren sollten hier **„Umweltziele“** treten, die es gemeinsam zu erreichen gilt.

### 3.3 Handlungsbedarf und Prioritätensetzung bei „Themen“

Im künftigen 6. UAP dürften, wie auch in früheren Umweltaktionsprogrammen, wieder „Themen“ der Umweltpolitik, wie beispielsweise Klimaschutz oder Gewässerverschmutzung, angesprochen werden. Hier sollte eine Priorisierung erreicht werden, die sich aus objektiv feststellbarem Handlungsbedarf sowie aus Einschätzungen der möglichen künftigen Bedeutung einzelner Themen ergeben kann.

Aufgrund des Umweltzustandberichtes der Europäischen Umweltagentur ergibt sich folgendes Bild, wobei die Reihenfolge in der Auflistung bereits eine Prioritätensetzung impliziert:

- Themen, bei denen erhebliche Wissenslücken zu schließen sind und bei denen unter Umständen Maßnahmen nach dem Vorsorgeprinzip ergriffen werden müssen. Dazu zählen:
  - **genetisch veränderte Organismen**, deren Umweltwirkung bisher gering war, aber künftig Anlass zu Sorge geben kann;
  - die Situation im **ländlichen Raum**, in **Gebirgsräumen**, in **Küsten- und Meeresgebieten**, deren Zustand schlecht ist und sich eher noch verschlechtern dürfte;
  - (umwelt-) **gefährdende Stoffe** (Chemikalien) sowie **natürliche** und **technische Gefahren** (Risiken), wobei die Umweltbelastung durch gefährliche Stoffe künftig zunehmen dürfte.
- Themen, bei denen relativ gesicherte Daten vorliegen und für die derzeit erhebliche Umweltbelastungen mit Aussicht auf eine weitere Verschlechterung der Situation bestehen:
  - **Bodenzustand**, wobei hier gegenwärtige und künftige Belastungen sowie der gegenwärtige Zustand schlecht sind und bezüglich der zu erwartenden Entwicklung noch Unsicherheiten bestehen;
  - **Klimaschutz** und **Abfallwirtschaft** sowie **biologische Vielfalt**, wobei sich hier künftige Belastungen noch verschlimmern dürften, so dass eine Verbesserung des Umweltzustandes ohne weitere Maßnahmen nicht erwartet wird;
  - Schutz der menschlichen **Gesundheit**, wobei hier der gegenwärtige Zustand noch erträglich erscheint, die künftige Entwicklung jedoch Besorgnis erregt.
- Themen, bei denen ergriffene Maßnahmen bereits Wirkung zeigen und die daher als nicht (mehr) prioritär angesehen werden. Dazu zählen:
  - Schutz der **Ozonschutzschicht**, wobei hier noch einige Zeit vergehen wird, bis sich eine spürbare Verbesserung einstellt;
  - (grenzüberschreitende) **Reinhaltung der Luft**, **Gewässerbelastung**, und der Zustand von **städtischen Räumen**, alles Bereiche, in denen bereits jetzt spürbare Verbesserungen der Umweltqualität erzielt werden konnten;

Abweichend von der hier interpretiert wiedergegebenen Einschätzung der Europäischen Umweltagentur, könnten die „regionalen Themen“ (die Situation im ländlichen Raum, in Gebirgsräumen, in Küsten- und Meeresgebieten) als nicht prioritär eingestuft werden, da hier Regelungen auf der europäischen Ebene nur mittelbar wirken. Maßnahmen wären nicht als Teil der Umwelt(schutz)politik im engeren Sinne zu ergreifen, sondern vielmehr über die Gemeinsame Agrarpolitik, die Gemeinsame Fischereipolitik, die europäischen Fonds oder (weiche) Maßnahmen im Tourismusbereich.

Der Schutz der menschlichen Gesundheit, der am Ende der 2. Prioritätenstufe erscheint, könnte in seiner Bedeutung aufgewertet werden, und zwar vor allem aufgrund verbreiteter Sorgen bei Verbrauchern, die eine definitorische Trennung von Gesundheitsschutz und Umweltschutz nicht (nach)vollziehen.

In der Auflistung tauchen nicht oder nur indirekt auf: Ressourcenverbrauch, Produktpolitik, Produktions- und Verbrauchsmuster, Lärmschutz [...]. Hier wäre eine Erweiterung der Prioritätenliste zu erwägen. Nach unserer Einschätzung sollte über eine Aufwertung der Themen „Verbrauch von fossilen und mineralischen **Ressourcen**“ und „**Produktpolitik**“ nachgedacht werden.

Ob als Themen oder in anderer Weise sollten auch die Frage der **Erweiterung der EU** vor dem Hintergrund der spezifischen Bedingungen in den Beitrittsländern in Mittel- und Osteuropa sowie die Bereiche „**Transparenz von Entscheidungsvorgängen und Beteiligung der Öffentlichkeit**“ und „**Erfolgskontrolle und Indikatoren**“ im 6. UAP Beachtung finden.

Im GA des 5. UAP werden als „neue Problembereiche“ identifiziert: **Chemikalien, genetisch veränderte Organismen und Boden** sowie die **effiziente Nutzung und Bewirtschaftung von Ressourcen**. Dieser Auswahl ist zuzustimmen, sie kann aber nicht abschließend sein.

## 4 Diskussion von Fragen zur künftigen Strategie

### 4.1 Künftige Rolle der umweltpolitischen Prinzipien

Das 5. UAP etablierte nicht nur das Integrationsprinzip für die Formulierung und Umsetzung der europäischen Umweltpolitik.<sup>9</sup> Auch das Prinzip der gemeinsamen Verantwortung, das mit dem Subsidiaritätsprinzip verwandt ist, wurde als Leitgedanke herausgearbeitet. Außerdem erhielt das Verursacherprinzip durch die Betonung von wirtschaftlichen Analysen und Instrumenten ein gewisse Aufmerksamkeit.

In den letzten Jahren hat ein anderer Grundsatz der europäischen Umweltpolitik, das Quellenreduktionsprinzip, an Bedeutung eingebüßt und dem Vorsorgeprinzip droht in allerjüngster Zeit eine „Demontage“. Gemeint ist eine Konkretisierung und Operationalisierung, die faktisch eine Umkehrung des Inhaltes und der Funktion des

---

<sup>9</sup> Leider wird das Integrationsprinzip im GA nur cursorisch angesprochen und im Detail nicht evaluiert, was angesichts der Bedeutung des Prinzips für das 5. UAP bedauerlich ist.

Besorgnisgrundsatzes bedeuten würde. Hier könnte des 6. UAP wichtige Signale setzen.

#### 4.1.1 Vorsorgeprinzip und Rolle der Wissenschaft

Das Vorsorgeprinzip ist gegenwärtig Gegenstand von zum Teil aggressiv geführten politischen Diskussionen. Konzipiert war das Prinzip als Anleitung und Rechtfertigung für Maßnahmen und Regelungen zur Abwehr von möglichen Gefahren schon bevor genügend Wissen für eine Risikoabschätzung vorliegt. Die Umweltpolitik sollte befähigt werden, auf allgemeine Sorgen in der Bevölkerung wie auch aufgrund von spezifischen Warnungen aus dem Kreise von Fachleuten und Wissenschaftlern schnell zu reagieren, ohne dass zuvor wissenschaftlich gesicherte Kenntnisse bezüglich aller Details vorliegen müssen.

Das Prinzip wird von einigen Wissenschaftlern angegriffen, die ihre Rolle im politischen Entscheidungsprozess gefährdet sehen, von Teilen der Industrie, die eine Beschleunigung der Verabschiedung von Regelungen und damit eine Verkürzung von Produktzyklen fürchten, und von vielen Befürwortern einer weltweiten Handelsliberalisierung, die hinter der Anwendung des Vorsorgegedankens in der Regel protektionistische Motive vermuten.

Im 6. UAP könnte vor diesem Hintergrund eine Rechtfertigung für eine verstärkte Rolle des Vorsorgeprinzips in der Umweltpolitik sowie implizit auch im Gesundheits- und Verbraucherschutz aufgenommen werden. Aufbauend auf den Feststellungen, dass

- die Kausalitätszusammenhänge bei Umweltschäden in der Regel sehr komplex sind und wissenschaftlich nicht schnell und genügen detailliert erschlossen werden können,
- Entwicklungen in der technischen und wirtschaftlichen Anwendung heutzutage so schnell ablaufen können,<sup>10</sup> dass für die Erarbeitung und Verabschiedung von Regulierungsvorschriften nicht genügend Zeit bleibt,
- die zu besorgenden Umweltschäden erheblich und faktisch irreversibel sein können,
- Maßnahmen zur Internalisierung der Folgekosten, etwa durch Haftungsregeln mit Beweislastumkehr und Zwangsversicherung in ausreichender Höhe, derzeit nicht bestehen und angesichts der möglichen Schäden auch nicht ausreichen würden,

könnte die Notwendigkeit für eine Anwendung des Vorsorgeprinzips unabweisbar hergeleitet werden. Dabei muss allerdings gesehen werden, dass es der Generaldirektion Umwelt schwer fallen wird, im 6. UAP Aussagen zu machen, die denen der Mitteilung

---

<sup>10</sup> Wie beispielsweise bei der Marktdurchdringung bestimmter genetisch veränderter Saatgutsorten in den USA.

über die Anwendung des Vorsorgeprinzips widersprechen. Um so mehr sind daher die Mitgliedstaaten gefordert, bei der Diskussion des 6. UAP hier Stellung zu beziehen.<sup>11</sup>

#### 4.1.2 Aufwertung des Quellenreduktionsprinzips

Der Grundsatz, dass Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen sind („Quellenreduktionsprinzip“, siehe Art. 174 (2) EGV), ist das europäische Pendant zum Emissionsprinzip im deutschen Umweltrecht. Er hat in den letzten Jahren an Bedeutung verloren und das europäische Umweltrecht hat verstärkt von Umweltqualitätszielen und von Verfahrensvorschriften Gebrauch gemacht. Diese haben den Nachteil, dass sie keinen einheitlichen Rahmen für die Verbesserung der Umweltleistungen bei Betreibern von umweltschädlichen Anlagen erzeugen und Wettbewerbsverzerrungen Vorschub leisten. Faktisch wird das Verhalten der Verursacher von Umweltbeeinträchtigungen vom Durchsetzungswillen und -fähigkeit der Umweltbehörden abhängig.

Um hier entgegenzuwirken, könnte im 6. UAP eine Aufwertung des Quellenreduktionsprinzips und eine Ausdifferenzierung vorgenommen werden. Differenziert werden könnte zwischen

- prozess- und produktbezogenen Regelungen,
- produktbezogenen Regelungen,
- Regelungen im Vorfeld von Investitionsentscheidungen (UVP),
- Regelungen im Vorfeld von Planungsentscheidungen (strategische UVP),
- allg. Maßnahmen zur Integration von Umwelterfordernissen in der Formulierung anderer Fachpolitiken.

Der Gedanke ist, den Begriff „Ursprung“ so auszulegen, dass – in der OECD-Terminologie – alle *driving forces* und *pressures* erfasst und zum Gegenstand von Umweltregelungen gemacht werden können.

#### 4.1.3 Neue Prinzipien der Umweltpolitik

In der Umsetzung der Umweltpolitik wie auch in der allgemeinen Diskussion entstehen bisweilen neue Prinzipien. Beispiele dafür sind das „Prinzip der örtlichen Nähe“ aus der abfallwirtschaftlichen Diskussion. Hiernach sollen Abfälle möglichst nahe dem Ort ihrer Entstehung entsorgt werden, um so umweltbelastende und risikobehaftete Transporte von Müll und Sondermüll zu vermeiden.

Ebenfalls aus der Abfallpolitik kommt ein weiterer Gedanke, aus dem sich ein umweltpolitisches Prinzip der Erzeugerverantwortung entwickeln ließe. Einige Umweltbehörden in Deutschland sehen es mit Sorge, dass Sondermüll in anderen Staaten mit

---

<sup>11</sup> Vorlage könnte die Stellungnahme von zehn Umweltministern anlässlich der Verhandlungen des Biosafety-Protokolls Ende Januar 2000 in Montréal, Kanada, sein.

Techniken „entsorgt“ wird, die hierzulande als nicht angemessen erachtet werden.<sup>12</sup> Wenn die Abfallentsorgung als eine binnenmarktgängige Dienstleistung angesehen wird, müssen sie Anträge auf Mülltransporte und anschließende Entsorgung genehmigen, die ihrem subjektiven Empfinden von regionaler Erzeugerverantwortung nicht entsprechen. Es geht dabei nicht um den Export an sich, sondern allein um die Art der Entsorgung. Praktisch ließe sich ein Prinzip der Erzeugerverantwortung so formulieren, dass bei der Behandlung von Abfällen von den Vorschriften des erzeugenden und des behandelnden Staates immer die jeweils strengeren eingehalten werden müssen.

Wichtig ist vor allem, dass die Beratungen über das 6. UAP für eine Diskussion über neue Prinzipien genutzt werden, um so die Entwicklung einer umweltfreundlichen „Kultur“ der Politik auf europäischer Ebene zu befördern.

## **4.2 Verhältnis des 6. UAP und der EU-Nachhaltigkeitsstrategie**

Fast zeitgleich wird die Europäische Union nicht nur das 6. UAP sondern auch eine Nachhaltigkeitsstrategie erarbeiten (auf dem Gipfel in Göteborg im Juni 2001 sollten beide Prozesse zusammenlaufen). Das Verhältnis zwischen diesen beiden Dokumenten sollte daher geklärt werden. Dabei stellen sich folgende Probleme:

- Die Nachhaltigkeitsstrategie soll auf dem Cardiff-Prozess aufbauen und sollte daher auf dem Integrationsgedanken aufbauen, der für die EG erstmalig mit dem 5. UAP operationalisiert wurde;
- Das 6. UAP soll auf dem 5. UAP, dessen grundlegende Konzeption und Ausrichtung allgemein positiv bewertet wird, aufbauen. Auch das 6. UAP wird daher eine umweltintegrationspolitische Strategie darstellen;
- Beide Dokumente dürften nach dieser Überlegung ähnlich ausfallen, im strategischen Charakter, in der Betonung der Integration von umweltpolitischen Erfordernissen in andere Fachpolitiken, und in Aufbau und Länge.

Schon aus Gründen der Kommunikation mit Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit sollten das 6. UAP und die Nachhaltigkeitsstrategie auseinandergehalten werden; sie müssen sich in Inhalt und Zielsetzung deutlich voneinander unterscheiden.

Bei der Nachhaltigkeitsstrategie gibt es zwei grundsätzliche Optionen: Zum einen kann sie entsprechend Art. 6 EGV die Umweltpolitikintegration zum Leitgedanken haben. Dies hätte den Vorteil, dass es damit der Umweltpolitik zukäme, die Erfordernisse und Ziele zu definieren, die in anderen Bereichen zu beachten sind. Für diese Option spricht, dass die EG und die EU derzeit keine andere Definition von nachhaltiger Entwicklung als die in Art. 6 EGV haben. Zu anderen kann der Nachhaltigkeitsstrategie eine andere, international akzeptierte Definition zugrundegelegt

---

<sup>12</sup> Ein weiteres Beispiel ist die Sorge Österreichs um den Verbleib des dort erzeugten, relativ hochwertigen Kompostes, der zum Teil wohl in anderen Staaten zur „Verdünnung“ von belasteten Klärschlämmen verwendet wird.

werden. Hier bietet sich zum einen die „Brundtland-Definition“ mit ihrer Betonung der Verantwortung für künftige Generationen an. Aus Sicht des Umwelt- und Ressourcenschutzes ist diese im Prinzip akzeptabel, aber für ein Aktionsprogramm oder eine umsetzungsorientierte Strategie zu wenig konkret. Aber auch das in der allgemeinen Diskussion übliche Modell der „drei Säulen“ oder „drei Dimensionen“ – Wirtschaft, Soziales und Umwelt – könnte sich durchsetzen. In diesem Modell ist nachhaltige Entwicklung das wie auch immer geartete Ergebnis eines politischen Abwägungsprozesses zwischen Teilzielen. Dies wäre für den Umwelt- und Ressourcenschutz ein erheblicher Nachteil, denn es würde regelmäßig zu 2:1-Entscheidungen gegen die Umwelt kommen.<sup>13</sup>

Zu fordern wäre daher, dass die Nachhaltigkeitsstrategie auf Art. 6 EGV aufbaut, und den Gedanken der umweltpolitischen Integration in den Vordergrund stellt.

Es gibt Vorschläge, das 6. UAP als „Umweltkapitel“ der Nachhaltigkeitsstrategie anzulegen und sie in diese dann auch zu integrieren. Zu befürchten ist dabei, dass Umwelt ausschließlich in diesem Kapitel behandelt und damit aus der übergreifenden Diskussion ausgegrenzt wird.

### **4.3 Das 6. UAP als Rahmenprogramm ?**

#### **4.3.1 Vorteile des Ansatzes**

Eine Möglichkeit, das 6. UAP kommunizierbar, kurz und strategisch zu halten und dennoch zu leicht evaluierbaren, konkreten Zielen, Zwischenzielen und Indikatoren zu kommen, wäre, das 6. UAP als Rahmenprogramm auszugestalten. Es könnte den Rahmen für die Erarbeitung von separaten Umsetzungs- oder Maßnahmenprogrammen darstellen, die sich an Themen, Zielsektoren (Integration) oder anderen Schwerpunkten orientieren.

Vorteile wären, neben der „Kommunizierbarkeit“, dass bei einem Rahmenprogramm die konkreten und möglicherweise höchst kontroversen Ziele und Indikatoren im Detail abgestimmt werden müssen. Vor allem angesichts der Mitentscheidung des Europäi-

---

<sup>13</sup> Dieses nicht zuletzt deswegen, weil die soziale Dimension von nachhaltiger Entwicklung auf die Gesichtspunkte „Arbeitsplätze“ und „wirtschaftliche Ausgrenzung durch Arbeitslosigkeit“ reduziert wurde, bei denen es sich eigentlich um Aspekte der wirtschaftlichen Dimension handeln sollte. Durch die Reduktion wird eine Problemlösung impliziert: Vermehrtes Wirtschaftswachstum schafft Arbeitsplätze und Umverteilungsmasse für die Sozialpolitik. Erhöhter Ressourcenverbrauch und steigende Umweltverschmutzung fallen in der politischen Diskussion als Gegenargument kaum noch ins Gewicht. Überlegungen dazu, wie mit geeigneten sozialen Strukturen zugleich etwas für den Umweltschutz und die sozialen Folgen von Arbeitslosigkeit getan werden könnte, haben in der allgemeinen Diskussion keinen Platz.

schen Parlamentes könnte ein Rahmenprogramm der einzig gangbare Weg sein, ohne großen Zeitverzug ein 6. UAP zu verabschieden.

Es ist auch systematisch einfacher, ein UAP in einer Mehrebenenstruktur zu erarbeiten, von denen die oberste Ebene die allgemeinen Ziele und Grundsätze enthält und den Rahmen für die Entwicklung von Detailstrategien (Umsetzungsprogrammen) sowie zur Erfolgskontrolle festlegt. Diese Dinge sind in der Regel weniger kritisch als die Details, die in Bezug auf die Teilpolitiken der Umweltpolitik oder die Integration von Umweltbelangen in andere Politikbereiche zu klären sind. Ein umfassendes, detailliertes UAP verlangt auch eine formale Abstimmung mit anderen Politikbereichen, und zwar im Gleichtakt. Die Möglichkeit, Umsetzungsstrategien separat zu erarbeiten, würde es erlauben, auf die spezifischen Abstimmungserfordernisse und „Politikrhythmen“ Rücksicht zu nehmen.

Zuletzt ergibt sich auch aufgrund der internationalen Umweltpolitik ein gewisser Zwang zur Erarbeitung und Umsetzung von Maßnahmenprogrammen, zum Beispiel im Rahmen des Kyoto-Protokolls oder der Biodiversitäts-Konvention.

#### **4.3.2 Risiken des Ansatzes und Mindestanforderungen an Teilstrategien**

Das 6. UAP als Rahmenprogramm auszugestalten und nähere Details gesonderten Umsetzungsprogrammen oder „Teilstrategien“ zu überlassen, birgt aber auch einige Risiken, vor allem, wenn die Federführung für die Erarbeitung der Teilstrategien bei geringem Einfluss der Umweltseite den anderen Fachressorts überlassen wird.<sup>14</sup> Ein mangelnder Enthusiasmus anderer Ressorts in der Berücksichtigung der Erfordernisse des Umweltschutzes, oder ein mangelndes Verständnis für die umweltpolitischen Notwendigkeiten kann zeitliche Verzögerungen genauso zur Folge haben wie Unzulänglichkeiten in der Substanz einer Teilstrategie. Es ist daher wichtig, in dem Rahmenprogramm einige Mindestanforderungen festzuhalten:

- Das Verfahren der Erarbeitung von Teilstrategien;
- Die Berücksichtigung oder Übernahme von umweltpolitischen Vorgaben;
- Die wesentlichen strukturellen und inhaltlichen Elemente.

Bezüglich des **Verfahrens** könnte ein 6. UAP als Rahmenprogramm Bestimmungen enthalten, welche unter anderem regeln:

- Die Verantwortung für die Erstellung einer Teilstrategie (z.B. eine Ratsformation, eine Generaldirektion, eine Kommission oder eine Arbeitsgruppe);
- Mitwirkung (und Verfahren der Benennung) von Umweltfachleuten an dieser Erstellung;
- Verfahrensschritte, die einzuhalten sind und zu einer höheren Transparenz der Verfahren führen;

---

<sup>14</sup> Nicht zuletzt geben die Papiere der einzelnen Ratsformationen im Cardiff-Prozess Grund zu dieser Sorge.



- Zugänge zu Informationen (etwa auch zu Entwürfen), Publizitätspflichten, Anhörungen und andere Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung.

Einer der vielleicht wichtigsten Punkte ist die **Übernahme von umweltpolitischen Vorgaben**. Es geht hier darum zu verhindern, dass eine Teilstrategie entwickelt wird, die zwar die politische Agenda des federführenden Fachressorts widerspiegelt, aber nicht oder nur unzureichend auf umweltpolitische Prioritäten eingeht.

Ein möglicher Weg wäre es, im Rahmenprogramm (6. UAP) oder in einem separaten „horizontalen“ Dokument erstens Umweltziele (Umweltqualitätsziele, absolute oder relative Reduktionsziele, Handlungsziele etc.) und zweitens Anforderungen an zu benennende Zielsektoren zu formulieren. Die Absicht wäre, die „Leistungsbeschreibung“ (terms of reference) für die einzelnen fachpolitischen Teilstrategien aus Sicht des Umweltschutzes möglichst präzise darzulegen, um die anderen Fachpolitiken darauf zu verpflichten oder daran messen zu können.

Zu den wesentlichen **strukturellen und inhaltlichen Elementen** von Teilstrategien sollten gehören:

- Bestandsaufnahme der von einer Fachpolitik oder einem Wirtschaftszweig verursachten oder ausgelösten Belastungen der Umwelt und der natürlichen Ressourcen;
- Analyse der zugrundeliegenden Kräfte (*driving forces*) und ihrer Wirkung;
- Zusammenstellung und Evaluation früherer Ziele, die erreicht oder verfehlt wurden, und von Maßnahmen und ihrer Umweltwirkung;
- Zusammenstellung der Handlungsressourcen und ihrer wahrscheinlichen Wirkung (Zielgenauigkeit in Bezug auf Umweltziele, Effektivität, Effizienz etc.);
- Hinweise auf Orte, an denen alle relevanten Information und Dokumente, öffentlich zugänglich sind;
- Verfahren (und ggf. Institutionen) zur Fortschrittskontrolle, zur Evaluation des Strategieerfolges in Bezug auf Maßnahmen und Umweltziele (mit Hilfe von Indikatoren);
- Verfahren zur Revision der Strategie bei Zielverfehlung oder Änderung (Verschärfung) von umweltpolitischen Vorgaben.

Eine abschließende Evaluierung von Teilstrategien sollte nicht allein durch die verantwortlichen Fachressorts vorgenommen werden, sondern immer auch durch die Verantwortlichen für der Umwelt-, Natur- und Ressourcenschutz.

#### 4.4 Erweiterung des Werkzeugkastens, Bedeutung von Instrumenten

Mit dem 5. UAP hatte sich die Europäische Gemeinschaft das Ziel gesetzt, die Palette von Instrumenten für den Umweltschutz zu erweitern. Es werden vier Kategorien von Instrumenten identifiziert:

- Rechtliche Instrumente;

- Marktorientierte Instrumente (einschließlich ökonomischer und steuerlicher Instrumente sowie freiwilliger Vereinbarungen);
- Andere, begleitende Instrumente (Forschung, Information, Ausbildung usw.);
- Finanzielle Hilfen.

Im 5. UAP selbst wird die erste Kategorie nicht weiter behandelt, die anderen jedoch relativ ausführlich. Das Gleiche gilt für das GA des 5. UAP, und insofern ist das GA hier konsequent. Eine Würdigung der relativen, tatsächlichen oder möglichen Bedeutung der einzelnen Kategorien findet nicht statt.

#### 4.4.1 Die Palette der „rechtlichen Instrumente“

Die umweltpolitische Diskussion über Instrumente leidet immer wieder darunter, dass einzelne Instrumente isoliert diskutiert werden, also kein Bezug zu anderen Instrumenten in einem Mix hergestellt wird. Häufig entsteht dabei der Eindruck, dass die Befürworter eines Instrumentes alle anderen angreifen, um nur das eine Instrument zum Einsatz zu bringen. Diese Diskussion sollte im 6. UAP überwunden werden, indem der kombinierte Einsatz von miteinander kompatiblen Instrumenten in den Vordergrund gerückt wird. Dabei sollte die Vielfalt der „rechtlichen Instrumente“ im bestehenden Umweltrecht der Europäischen Union berücksichtigt werden. Dazu gehören:<sup>15</sup>

- (Klare) Regelungen von Zuständigkeiten und Benennung von Behörden;
- Identifizierung von Gebieten (zoning), Emissionen (Kataster, mit Fortschreibung) und Naturschätzen (zwecks Schutz);
- Grenzwerte, für Emissionen, Umweltqualitätsparameter und Produkte, für die Aufnahme von Schadstoffen durch Organismen;
- Genehmigungserfordernis für umweltschädliches Verhalten, bezogen auf Anlagen, Emissionen, Produkte und ihre Verwendung;
- Möglichkeit der Übertragung von Genehmigungen (Kontingenten) und Durchschnittsbildung bei Emissionen;<sup>16</sup>
- Kennzeichnungspflichten, Verwendungsbeschränkungen, Verbote;
- Pflichten zur Überwachung der Umweltqualität, von Anlagen und Emissionen sowie Produkten;
- Pflicht zur Erarbeitung und Umsetzung von Investitions- oder Maßnahmenprogrammen (Aktionsprogrammen), mit Berichtspflichten;

---

<sup>15</sup> Die Aufstellung beruht auf einer Analyse nur von gewässerbezogenen Richtlinien und Verordnungen.

<sup>16</sup> Beispielsweise bei der Herstellung von ozonschädlichen Substanzen bzw. in der Kommunalabwasserrichtlinie.

- Berichtspflichten an die Europäische Kommission, andere Mitgliedstaaten oder Nachbarstaaten und an die Öffentlichkeit.

Diese und andere Instrumente werden in den verschiedenen Rechts- und Regelungsbereichen in unterschiedlichen Kombinationen eingesetzt. Die damit erzielten Erfolge für den Umweltschutz variieren zwischen den Mitgliedstaaten. Allgemein kann man aus europäischer Sicht die Umsetzung als unbefriedigend bezeichnen, und zwar sowohl was die rechtsförmliche Umsetzung (die Transposition) als auch was die praktische Handhabung (den administrativen Vollzug) angeht.

#### **4.4.2 Anpassung des Instrumentenmixes an die jeweiligen Bedingungen**

Ein weiterer wichtiger Punkt ist, dass einzelne Instrumente auch nur in einem für sie geeigneten politischen, rechtlichen und administrativen Umfeld funktionieren. So verlangt beispielsweise der Einsatz von Umweltqualitätszielen, dass aus ihnen rechtlich verbindliche Maßnahmen abgeleitet werden können, die im Grundsatz Restriktionen für umweltschädliches Verhalten beinhalten. Für die Verursacher sind diese nicht immer vorhersehbar und damit bei Investitionsentscheidungen schlecht planbar. Die Anforderungen an Emittenten können von Fall zu Fall und über die Zeit sehr unterschiedlich ausfallen. Dies erscheint vielen Juristen in Deutschland als Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit; das Instrument passt nicht gut in die Regelungskultur der Bundesrepublik. In Großbritannien hingegen, wo die Umweltverwaltung nicht in Querschnittsbehörden eingebunden ist und auch aufgrund anderer Rahmenbedingungen eher in der Lage ist, Ermessensspielräume gegenüber Emittenten auszunutzen, werden mit dem Instrument gute Erfahrungen gemacht.

#### **4.4.3 Stärkung bestehender Instrumente statt Hoffen auf neue Instrumente**

Bei der Erweiterung der Palette der Instrumente ist wenig Fortschritt erkennbar, vor allem bei den ökonomischen Instrumenten, denen eigentlich eine Schlüsselrolle zukommen sollte (siehe Energiesteuer oder Kostendeckung in der künftigen Wasserrahmenrichtlinie).

Innerhalb von Föderationen, und für das folgende Argument kann man die Europäische Union als Föderation betrachten, ist das Vertrauen in die einigermaßen gleichförmige Anwendung des gemeinsamen Rechts durch alle Teilstaaten von großer Bedeutung. Geht es auch nur in Bezug auf einzelne Teilstaaten verloren, so leidet die Glaubwürdigkeit des gemeinsamen, föderalen Rechts und es wird politisch in der ganzen Föderation schwieriger, auf einer Einhaltung der Vorschriften zu bestehen. Auch die Verabschiedung neuer Regelungen wird erschwert, ein Effekt, der sich in Europa bezüglich der rechtlichen Instrumente bereits beobachten lässt. Wenn es nicht gelingt, durch Informationsaustausch und den Aufbau von Verwaltungskompetenzen das Vertrauen in den dezentralen Vollzug wieder herzustellen, so bietet sich als „zweitbeste“ Lösung nur eine Zentralisierung des Vollzuges an. Ansonsten droht der Zerfall des föderalen (hier europäischen) Umweltrechts.

Vor diesem Hintergrund sollte das 6. UAP oder eine Teilstrategie im Rahmen des 6. UAP die Stärkung der bestehenden Instrumente und den Ausbau oder Aufbau effektiver Umweltverwaltungen in den Mitgliedstaaten und den Beitrittsstaaten verfolgen.

## 5 Bibliographie

European Community, 1998: *Commission Communication to the European Council: Partnership for Integration - A Strategy for integrating Environment into European Union Policies*. No. COM (98) 333. Brussels.

European Community, 1999: *From Cardiff to Helsinki and beyond Report to the European Council on integrating environmental concerns and sustainable development into Community policies*. No. SEC (1999) 1941. Brussels.

European Community, 1999: *Integrating Environment and Sustainable Development into Economic and Development co-operation Policy*, im Auftrag von Communication from the Commission to the European Parliament. Brussels.

European Council 1993: *Resolution of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 1 February 1993 on a Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development*. 93/C 138/01, 17 May 93, 98.

European Environment Agency (Hrsg.) 1999: *Environment in the European Union at the turn of the Century*. Environmental assessment report No. 2. Copenhagen: European Environment Agency.

European Environment Agency (Hrsg.) 1999: *Monitoring Progress Towards Integration a contribution to the Global Assessment of the Fifth EAP*. Copenhagen: European Environment Agency.

European Parliament, and 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"*. OJ EC L 275/1, 10 October 1998.

IEEP & Ecologic, Institute for European Environmental Policy London, und Ecologic (eds.), (1999): *Global Assessment of the Implementation of the 5th EC Environmental Action Programme - Background Paper by IEEP & Ecologic*. Berlin, Ecologic.

Kommission der Europäischen Gemeinschaft, 2000: *Die Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips*. No. KOM (2000) 1. Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaft, 2000: *Indikatoren für die Integration von Umweltbelangen in die Gemeinsame Agrarpolitik*. No. KOM (2000) 20. Brüssel.

Oberthür, Sebastian, und Stefani Bär, (1998): *Untersuchungen zur Umsetzung eines Protokolls zur Klimarahmenkonvention: Auswirkungen von Aktivitäten und Regelungen der EU auf die Emission klimawirksamer Gase*. Forschungsbericht zum Vorhaben 104 01 E 124 des Umweltbundesamtes. Berlin, Ecologic.