

Perspektiven einer europäischen Umweltpolitik

Simonis, Udo E.

Veröffentlichungsversion / Published Version

Konferenzbeitrag / conference paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Simonis, U. E. (2004). *Perspektiven einer europäischen Umweltpolitik*. (Discussion Papers / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 2004-006). Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-110357>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Udo E. Simonis

Perspektiven einer Europäischen Umweltpolitik*

Best.-Nr. P 2004-006

**Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung (WZB)**

Juni 2004

Beim Präsidenten
Emeriti Projekte

* Vortrag aus Anlass der Internationalen Tagung des Öko-Institut e.V. um die EU-Osterweiterung am 22. April 2004 in der Tschechischen Botschaft Berlin



Rund 150 VertreterInnen aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und NGOs haben an der Jahrestagung des Öko-Instituts teilgenommen. Vom 22. bis zum 23. April diskutierten interne und externe ReferentInnen in der Tschechischen Botschaft Berlin über die Umweltpolitik im neuen Europa.

Nun liegen auch die Materialien zur Tagungsdokumentation vor. Dazu gehören neben der Tagungsmappe auf Deutsch und [Englisch](#) unter anderem die Thesen aus den drei Foren, weitere Präsentationen sowie Fotos.

Die Dokumentation wird demnächst mit weiteren Dokumenten ergänzt.

Zusätzliche Informationen liefern auch die [Pressemitteilungen](#), die zur Jahrestagung erschienen sind, sowie der ausführliche [Themen-Newsletter](#).

Dokumentation

[Perspektiven einer europäischen Umweltpolitik](#)

von Prof. Dr. Dr. h.c. Udo E. Simonis

Vortrag aus Anlass der Internationalen Tagung des Öko-Instituts um die EU-Osterweiterung am 22. April 2004 in der Tschechischen Botschaft, Berlin.

Tagungsmappe

- [Material zu den Präsentationen in den Plenen](#)
- [Material zu den Präsentationen in den Foren](#)

Thesen aus den Foren

- [Forum 1:](#)
Energy and climate policies in the enlarged EU
- [Forum 2:](#)
Co-existence between genetically modified crops and non-GM agriculture in EU 25
- [Forum 3:](#)
Strengthening Democracy in Europe? – The Aarhus Convention

Bildmaterial

Eine Auswahl von Bildern finden Sie [hier](#):
http://www.oeko.de/druck_jahrestagung.htm

Sehr geehrter Herr Botschafter,
verehrte Frau Vorstandssprecherin des Öko-Instituts,
werte Kolleginnen und Kollegen,
meine Damen und Herren,

die ökologische Krise bedarf der Perspektiven, des Blicks für die relative Bedeutung der Dinge. Das heißt, es mag gut sein, Dinge anzusprechen, die relativ bedeutend sind - ein weites Feld, der Erinnerungen wie der zukünftigen Möglichkeiten.

Zunächst möchte ich mich erinnern dürfen:

- Bei meinem letzten, strategischen Gespräch mit meinem Präsidenten, dem Präsidenten des WZB, stellte er unter anderem die Frage, was denn nun wichtig sei, was Priorität erhalten solle. Ich sagte, wir, die Wissenschaftler des WZB, sollten sich mehr mit den neuen Mitgliedsländern der Europäischen Union befassen und entsprechende Forschungsk Kooperationen und Diskussionsforen schaffen. An der Umsetzung dieses Ratschlags wird bei uns noch gearbeitet, doch heute bin ich vom Öko-Institut in die Botschaft der Tschechischen Republik eingeladen worden. Vielen Dank für die Einladung und herzlichen Glückwunsch zu dieser perspektivischen Idee!
- Bei meinem letzten, strategischen Gespräch mit unserem Präsidenten, dem Bundespräsidenten, stellte er unter anderem die Frage, ob er der Einladung des Sekretariats der Wüstenkonvention folgen solle, alldieweil

wir in Deutschland doch (noch) keine Wüstengebiete hätten (er meinte dies in des Wortes strikter ökologischer Bedeutung). Ich sagte, er möge die Einladung annehmen, zumal die UN-Wüstenkonvention der beste, der innovativste internationale Umweltvertrag sei, der jemals ausgehandelt wurde: Solidarität zwischen Nord und Süd, Partizipation der lokalen Bevölkerung, Kontinuität und Transparenz in der Berichterstattung.

- Bei allen meinen Überlegungen mit mir als Präsidenten, mit mir selbst also, was denn wissenschaftlich wichtig sei, gebe ich mir (und anderen dann auch) den Rat: "Möglichst Alles sollte theoretisch interessant, empirisch relevant und zeitlich aktuell sein".

Bei der Annahme der Einladung zur heutigen Veranstaltung des Öko-Instituts war von vornherein klar: Die Thematik ist höchst aktuell, sie ist bestimmt auch relevant. Die Frage ist nur, ob sie wohl auch theoretisch interessant sein könnte.

Nach knapp zehnjährigen Verhandlungen werden am 1. Mai 2004 zehn weitere Länder der EU beitreten. Nicht nur für die neuen Mitglieder, auch für die alten wird sich politisch, ökonomisch und gesellschaftlich Einiges ändern. Offen ist, welche Rolle die Umweltpolitik dabei spielen wird - das also ist eine erste theoretische Frage.

Ein vielleicht beabsichtigtes, ein theoretisches Aperçu könnte darin liegen, dass es beim Titel des von mir erbetenen Vortages nicht heißt:

- Perspektiven der europäischen Umweltpolitik

sondern:

- Perspektiven *einer* Europäischen Umweltpolitik.

Sollte es die eigentliche (!) europäische Umweltpolitik also noch gar nicht geben? Sind wir auf der Suche nach einer Alternative?

Ich will nicht darüber sophistizieren, aber doch anmerken, dass über solche und ähnliche Feinheiten schon ganze Doktorarbeiten geschrieben worden sind.

Unzweifelhaft aber ist, dass die genannten Kriterien der Relevanz und Aktualität wie wohl auch das der weiteren Theoriebildung den historischen Rückblick und den Vorausblick mit einschließen.

I. Hinführung

Wie auch immer das Thema gemeint war, das man mir gestellt hat, die Frage ist, was wir darunter subsumieren wollen: Europäische Umweltpolitik - was ist das?

Nun, diese Frage erinnert mich zunächst an meine Studienzeit in der Heimatstadt des Öko-Instituts, Freiburg - wo es in der Volkswirtschaftslehre um die Frage ging, was denn nun Weltwirtschaft sei: die Gesamtheit der wirtschaftlichen Aktivitäten auf der Welt oder (nur) die zwischenstaatlichen

wirtschaftlichen Aktivitäten (Gesamtheit des internationalen Handels) und/oder die durch supranationale Institutionen gelenkten wirtschaftlichen Prozesse (Gesamtheit der internationalen Wirtschaftspolitik).

Im Analogieschluss könnte es also heißen: Europäische Umweltpolitik ist zunächst einmal die Umweltpolitik der Länder Europas; es ist zum anderen aber (auch und besonders) die durch kollektive Entscheidungen entstehende Gesamtheit europäischer politischer Aktivitäten zum Schutz und zur Erhaltung der natürlichen Umwelt.

Das neue, das große, das vereinte Europa (der 25) ist einerseits ein "Subjekt", und Umweltpolitik Europas die in diesen Ländern praktizierte Umweltpolitik. Und die ist, wie wir alle wissen, oder zumindest ahnen, recht heterogen: Es gibt "Vorreiter", "Sitzenbleiber" und "Nachzügler"; es gibt höchst unterschiedliche Umweltbedingungen in Europa, und es gibt unterschiedliche Geschwindigkeiten der nationalen Politikformulierung und -implementierung.

Das neue, das große, das vereinte Europa ist andererseits aber auch "Objekt" der für die Gesamtheit konzipierten, der europäischen Umweltpolitik.

Die nationalen Umweltpolitiken der Länder Europas, des bisherigen und des neuen Europa, zu betrachten und zu analysieren, das könnte ein Teil der Thematik sein - eine Aufgabe der vergleichenden Politikforschung.

Die supranationale, aus dem Zusammenspiel der Nationalstaaten (im Rat), des Europa-Parlamentes und der Europäischen Kommission entstehende, europäische Umweltpolitik, im bisherigen und im neuen Europa zu betrachten, zu bewerten und zu prognostizieren, das ist der andere Teil der Thematik - meine Thematik (wie ich vermuten möchte). Beginnen wir also mit einem Rückblick auf diese, auf die bisherige europäische Umweltpolitik.

II. Rückblick: Zur Entwicklung der europäischen Umweltpolitik

Die europäische Umweltpolitik war - so las ich in einem der vorbereitenden Papiere dieser Tagung - außerordentlich erfolgreich und innovativ. Sie ist auch - gegenüber der nationalen Umweltpolitik - immer bedeutender geworden. Rebecca Harms, die Europaabgeordnete meinte sogar in einem Interview, die europäische Umweltpolitik sei heute "eine der tragenden Säulen der EU" (Öko-Mitteilungen Nr. 1, 2004). Wie immer man die Qualität der Umweltpolitik letztlich bewerten mag, das hatte nicht nur institutionell-konstitutive Gründe, es lag auch an situativ günstigen Umständen! Es gab und gibt einen starken Umweltausschuss im Europäischen Parlament, es herrschten günstige Mehrheitsverhältnisse im Umweltministerrat - und wir hatten schlicht Glück mit der Vertretung der Umweltinteressen in der EU-Kommission.

Situative Umstände sind temporäre Gelegenheiten - und Gelegenheiten können sich ändern: Die nächste Wahl zum Europa-Parlament steht ins Haus, und ob es ein der Ökologiefrage geneigtes Parlament ist, muss sich erst noch

zeigen; die Neubesetzung der Kommission steht an und ihr Vorsitzender steht noch nicht fest; und die derzeitige Umweltkommissarin könnte bald Ministerpräsidentin ihres Sende-Landes (Schweden) sein - was für sie politisch ein Erfolg, für die europäische Umweltpolitik aber ein Verlust wäre; die holländische EU-Präsidentschaft steht bevor, worin Einige (mich eingeschlossen) eine Verstärkung der Umweltdebatte erwarten, was sich auch positiv auf die Verhandlungen des Vertrages zur EU-Verfassung auswirken könnte.

Institutionen sind hingegen langlebiger, zumindest im Allgemeinen. Manche glauben, die entscheidende institutionelle Innovation für die europäische Umweltpolitik eindeutig zeitlich bestimmen zu können. So wie in Deutschland das 1. Umweltprogramm der Bundesregierung von 1971 als Beginn der modernen deutschen Umweltpolitik gilt, so sieht man in der Verabschiedung des 1. Umweltaktionsprogramms der EG von 1973 die Geburtsstunde einer eigenständigen europäischen Umweltpolitik. Obwohl die EG die ausdrückliche Kompetenz für Umweltbelange erst mit Inkrafttreten der *Einheitlichen Europäischen Akte* im Jahr 1987 erhielt, wurde in der Zwischenzeit eine Vielzahl von Vorschriften, vor allem in den Bereichen Luft- und Wasserreinhaltung, Abfall und Lärmschutz erlassen. Mit dem Inkrafttreten der Verträge von *Maastricht*, 1993 und *Amsterdam*, 1999 (immer diese Holländer!) waren dann die rechtlichen Grundlagen stark aufgewertet worden: die Politik machte konzeptionell - um Mao Tse-tung zu zitieren - einen "Großen Sprung nach vorn".

Das Prinzip der *Nachhaltigen Entwicklung* ist in der Präambel und in den Grundsätzen des EG-Vertrages enthalten. Die EU ist im Grundsatz verpflichtet, ein hohes

- Schutzniveau der Umwelt einzuhalten,
- die Umweltqualität weiter zu verbessern,
- und bei sämtlichen Maßnahmen die Umweltbelange zu berücksichtigen.

Zentrale allgemeine Prinzipien der europäischen Umweltpolitik sind das *Vorsorgeprinzip*, das *Ursprungs-* und das *Verursacherprinzip*.

Auch die umweltpolitischen Maßnahmen wurden "modernisiert". Waren sie zunächst überwiegend ordnungsrechtlicher Art, wie Standards, Grenzwerte und Verbote, so ist das Instrumentarium zunehmend um ökonomische Anreizinstrumente, Informationspflichten und Partizipationsvorschriften erweitert worden - bis hin zum Emissionshandel, der seit geraumer Zeit die Gemüter bewegt.

Richtlinien und *Verordnungen* sind die beiden wichtigsten Formen der EU-Gesetzgebung. Eine Richtlinie ist eine gesetzliche Regelung, die nach der Verabschiedung durch das Europäische Parlament und den Rat innerhalb einer vorgegebenen Frist in das Recht der Mitgliedstaaten umgesetzt werden *mus*. Anders als der deutsche Sprachgebrauch es vermuten lässt, ist eine Richtlinie also kein allgemeiner Orientierungshinweis sondern *Gesetz*, insofern als sie eine Entscheidung der Parlamente der Mitgliedstaaten zwingend erforderlich macht.

Gelegentlich habe ich das Gefühl, dass es an dieser Begrifflichkeit liegen könnte, dass wir in Deutschland in Bezug auf verschiedene EU-Richtlinien, wie etwa die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, die EU-Wasserrahmenrichtlinie und andere mehr so im Rückstand sind, dass Klagen vor dem Europäischen Gerichtshof anstehen oder angekündigt werden müssen. Überhaupt: Kommunikation, besser: *fehlende Kommunikation* ist ein wichtiges Thema. Keine andere europäische Regierung gerät so häufig mit der EU-Kommission aneinander wie die *deutsche*. Von der Chemiewirtschaft bis zum Stabilitätspakt, von der Strukturpolitik bis zum VW-Gesetz entwickelt sich ein weites Feld für verbale Attacken, die dann meist klammheimlich wieder zurückgenommen werden müssen.

Die Form einer *Richtlinie* ist immer dann gewählt worden, wenn die Umsetzung eine Tätigkeit oder die Übernahme der Verantwortung durch die Regierung oder die Behörden der Mitgliedsstaaten erfordert - was im Bereich der Umweltgesetzgebung der Regelfall ist.

Eine *EU-Verordnung* ist dagegen eine Regelung, die nach Verabschiedung durch das Europäische Parlament und den Rat *nicht* in das Recht der Mitgliedstaaten umgesetzt werden muss und die sich an bestimmte Adressaten richtet. Die Form der Verordnung ist zumeist gewählt worden, um die Adressaten unabhängig von ihrem Sitz innerhalb der EU zur Einhaltung der gleichen Vorschriften zu verpflichten. Es gibt nur wenige umweltbezogene EU-Verordnungen; die bekannteste ist die so genannte *Öko-Audit-Verordnung*.

Hier an dieser Stelle entsteht eine erste, nicht nur theoretisch interessante Frage nach den Perspektiven der europäischen Umweltpolitik im größeren Europa:

Wenn eine der zentralen Herausforderungen für die EU der 25 darin besteht, "schwer zu lösende Probleme mit mehr Teilnehmern und weiter auseinander klaffenden Interessen und Ausgangsbedingungen zu lösen" (Christian Hey), dann ist eine der Fragen die, mit Hilfe welcher rechtlichen Regelungen dieses geschehen sollte. Wird es mehr Richtlinien oder mehr Verordnungen geben müssen? Wie lässt sich das Primat der Ökologie in einem von der Ökonomie beherrschten, größeren Europa mit der nötigen breiten Akzeptanz durchsetzen? Wird es zu Kompetenzverlagerungen horizontaler, vertikaler und regionaler Art kommen? Sollte man das Einstimmigkeitsprinzip bei einem größeren Teil der Entscheidungen aufgeben? Wird man verstärkt auf die nationale "ökologische Konjunktur" setzen müssen, die sich in gegenläufigen Entwicklungen und Aufmerksamkeitsphasen in den einzelnen Mitgliedsstaaten äußert - oder muss man sich, auch umweltpolitisch, auf ein "Europa der zwei Geschwindigkeiten" einstellen - viele Fragen an Theorie und Praxis der Umweltpolitik.

Hierzu könnten weitere institutionelle Änderungen beziehungsweise Ergänzungen erforderlich werden. Ich erwähnte schon die anstehenden Änderungen in den wichtigsten EU-Organen:

- Der *Rat* ändert sich, weil sich die Zahl der Mitgliedstaaten erhöht.

- Das *EU-Parlament* und die *EU-Kommission* ändern sich in der Repräsentanz der Länder und durch die bevorstehende Wahl seitens eines (wie kleinen?) Teils der europäischen Bevölkerung. Damit kann sich das Gleichgewicht zwischen diesen drei Hauptakteuren verschieben, worüber man zum heutigen Zeitpunkt aber wohl nur spekulieren kann.
- Am *Europäischen Gerichtshof* wird sich, so vermute ich, eher wenig ändern, vielleicht aber in dessen Praxis.
- Für Umweltinformation gilt die *Aarhus-Konvention* und sind auf europäischer Ebene vor allem das *Statistische Amt* (EUROSAT) und die Europäische Umweltagentur (EEA) zuständig. Diese Agentur, deren spezielle Aufgabe darin besteht, Entscheidungsträger in umweltpolitischen Fragen zu beraten und die Öffentlichkeit über aktuelle Umwelttrends zu unterrichten, hat gerade mal 100 Mitarbeiter. Ist das ausreichend? Ist Ihnen ein Diskurs über den Reformbedarf dieser Agentur bekannt? Brauchen wir eine Aufwertung an dieser Stelle des Akteurssystems?
- Es gibt dann noch andere Ratgeber - und einige haben sich auf den Weg in das größere Europa gemacht: Ein Netzwerk der *Europäischen Umwelt-räte* (EEAC) ist entstanden, eine Kooperation der Beratungsgremien aus den bisherigen EU-Mitgliedsstaaten und den Beitrittsländern im Themenbereich Umweltpolitik und Nachhaltige Entwicklung. Der Bundesweite Arbeitskreis der Bildungsstätten in Natur- und Umweltschutz (BANU) ist dabei, eine Kooperation zur Umweltbildung mit den Beitrittsländern aufzubauen, und anderes mehr.

Die strategischen Prioritäten der europäischen Umweltpolitik werden in sogenannten *Umweltaktionsprogrammen* festgelegt. Das derzeitige 6. EG-

Umweltaktionsprogramm läuft von 2001 bis 2010. Es ist unverbindlich im Charakter, aber nicht ohne Bedeutung - auch und besonders, weil es über die nationalen Legislaturperioden weit hinausreicht, also dem Langfristaspekt der Umweltpolitik besser entspricht. Nach diesem Programm soll sich die Umweltpolitik auf vier Aktionsbereiche konzentrieren, auf:

- Klimawandel,
- Naturschutz und Biodiversität,
- Umwelt und Gesundheit,
- Natürliche Ressourcen und Abfall.

Für diese Querschnitts-Bereiche werden allgemeine Zielvorgaben gemacht, die in so genannten *Schwerpunktstrategien* bis zum Jahr 2005 weiter konkretisiert werden sollen.

Daneben werden fünf besondere Herausforderungen thematisiert:

- Bessere Umsetzung bestehender Gesetze,
- Integration von Umweltbelangen in andere Politikbereiche,
- Anreize für eine Ökologisierung von Machtmechanismen,
- Bessere Öffentlichkeitsbeteiligung,
- Berücksichtigung von Umweltbelangen bei Managemententscheidungen.

Hierfür wird ein Mix teils innovativer Instrumente vorgeschlagen:

- Die strategische Umweltverträglichkeitsprüfung,
- die Steuerung über Indikatoren und Leistungsvergleiche,
- die Verbesserung der Haftungsregelungen.

Sie sehen, meine Damen und Herren, eine andere Form der *Environmental Governance* ist angedacht, in der neben den zuständigen Organen der EU den nicht-staatlichen Akteuren, der Zivilgesellschaft, eine größere Rolle eingeräumt werden soll. Die weitere Entwicklung der europäischen Umweltpolitik soll so ergebnisoffener und partizipativer gestaltet werden, was eine bessere Umsetzung bewirken könnte.

Wollte man ein *Zwischenfazit* ziehen, ließe sich folgendes festhalten:

- Einerseits ist es gelungen, für Europa ein relativ umfassendes Regelwerk zum Schutz der Umwelt zu entwickeln. Große Teile des *Aquis Communautaire* betreffen den Umweltschutz; die Übernahme des Gemeinschaftsrechts durch die neuen Beitrittsländer stellt eine gewaltige Aufgabe dar, und sie waren unterschiedlich erfolgreich dabei.
- Andererseits fällt die Umsetzung der Rechtsvorgaben in nahezu allen Mitgliedsstaaten, auch der Bundesrepublik Deutschland, defizitär aus.
- Die Integration von Umweltbelangen in die besonders umweltrelevanten Politiksektoren, wie Energie-, Agrar- und Verkehrspolitik, die so genannte Politikintegration ist - trotz großen intellektuellen Aufwandes - nur unzureichend gelungen.

Ein kleines Beispiel der Nicht-Integration: Das Dosenpfand, wo der für wirtschaftliche Freizügigkeit in Europa zuständige EU-Kommissar eine progressive nationale Umweltpolitik desavouiert, statt diese - in Kooperation mit seiner Umweltkollegin - zu einem Modell für ganz Europa zu machen.

Man könnte dies auch umdeuten und verallgemeinern: Bei allen Erfolgen, die europäische Umweltpolitik ist weiterhin zu schwach, um die umweltbelastenden Sektoren wirklich ökologisieren zu können. Sie bräuchte mehr "Staatlichkeit", im Sinne größerer Regelungskompetenz, sie bräuchte aber auch mehr basisdemokratische Kompetenz und Akzeptanz - und sie braucht mehr Vertrauen.

Eine allgemeine Vertrauensstudie auf Basis des Eurobarometer hat interessante Ergebnisse erbracht (Delhey 2004): Es gibt vier Gruppen von Ländern, solche mit starkem, schwachem und keinem gegenseitigen Vertrauen, und Länder, denen man Misstrauen entgegenbringt. Unter dem Gesichtspunkt des gegenseitigen Vertrauens war die "Süderweiterung" der EU der 1980er Jahre eine negative, zentrifugal wirkende Erweiterungsrunde; die "Nordwesterweiterung" von 1973 war dagegen neutral, die "Norderweiterung" von 1995 wirkte integrativ. Was ist vor diesem Hintergrund von der "Osterweiterung" zu erwarten? Nun, das kann man erst in ein paar Jahren wissenschaftlich belegen, vorerst gibt es nur Vermutungen - und die können auch falsch sein.

Schon sind wir bei den Perspektiven einer, einer anderen europäischen Umweltpolitik - und damit auch bei meinen eigenen Erwartungen an die Zukunft.

III. Vorausblick: Perspektiven einer Europäischen Umweltpolitik

Ich möchte drei Thesen vorbringen und begründen - Wunschvorstellungen also - die aber einigen Restriktionen unterliegen, die daher vorangestellt werden müssen. Die Thesen:

- 1. Die europäische Umweltpolitik muss demokratischer, partizipativer werden.*
- 2. Die europäische Umweltpolitik muss kosmopolitischer werden, treibende Kraft einer Weltumweltpolitik sein.*
- 3. Die europäische Umweltpolitik muss sich thematisch erweitern, sich ernsthafter dem Thema Nachhaltigkeit widmen.*

Restriktionen

Es gilt zunächst auf einige Restriktionen aufmerksam zu machen, die sich einer jeden alternativen Politik entgegenstellen. Einige eher zufällig, nicht systematisch, zusammengestellte Beobachtungen:

- Im Westen erlebt man die Erweiterung der EU mit erstaunlich geringem Interesse. Da ist nichts mehr vom Pathos der europäischen Gründerväter; das Bewusstsein von einem historischen Prozess ist eher gering ausgeprägt. Im Osten herrscht allgemein große Skepsis. Das Scheitern des 1. Verfassungsentwurfs wurde gar (in Polen) als Sieg gefeiert; das für England angekündigte Referendum könnte - bei geltendem Einstimmigkeitsprinzip - den Verfassungsentwurf vollends zum Scheitern bringen - oder England aus der EU ausschließen!

Dieser Verfassungsentwurf ist ökologisch äußerst kritikwürdig: Der Neoliberalismus triumphiert; die Marktwirtschaft wird als einzig mögliche Wirtschaftsform festgeschrieben; der Militarisierung werden Türen geöffnet; unter den Werten, die für die zukünftige Verfassung stehen, fehlt die Solidarität; es geht um Wettbewerb, aber nicht um Kooperation; der Vorschlag von EU-Umweltkommissarin Wallström, das Prinzip der Nachhaltigkeit als verpflichtende Zielbestimmung aufzunehmen, wurde nicht aufgegriffen; der Entwurf liest sich, wie jemand treffend kommentiert hat, "wie ein internationaler Vertrag zwischen Regierungen und nicht wie das Ergebnis einer breiten Diskussion in den Völkern" - die ja auch, in der Tat, nicht stattgefunden hat.

Man kann Verfassungen nachträglich ändern - nur auf diese Weise kam ja zum Beispiel der Umweltschutz ins Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland; doch die Chance, die europäische Verfassung zu einem echten Anliegen aller Europäer zu machen, wurde vertan!

Zu These 1:

Wenn die zukünftige europäische Umweltpolitik eine Politik von und für Europäer ist oder werden soll, dann ist es die Stunde der sozialen und ökologischen Bewegungen, sich stärker einzubringen, indem sie sich stärker "europäisieren". Größere Akteursvielfalt müsste zum Thema gemacht werden, die Vorgaben des 6. EU-Aktionsprogramms müssten vor Ort, hier zu Hause, auch umgesetzt werden.

Die Aussichten dafür scheinen nicht gut zu stehen. Nur zwei kleine, aber bezeichnende Beispiele:

- Homepage des Auswärtigen Amtes:

"Warum die EU erweitern?"

1. Politische und kulturelle Gründe
2. Wirtschaftliche Gründe

"Was ändert sich?"

Sieben Punkte - doch kein umweltpolitischer Punkt dabei.

- Homepage der Bundeszentrale für politische Bildung:

"Das neue Europa" - Thema:

1. Innenpolitik

↓

7. Wirtschaftspolitik.

Auch hier kommt Umweltpolitik nicht vor.

Andererseits sind sowohl im 6. Umweltaktionsprogramm als auch im EU-Verfassungsentwurf neue Elemente bürgernahe Politik vorhanden: Eine "Bürger-Initiative" ist vorgesehen, wonach bei einer Beteiligung von mindestens 1 Million EU-Bürgern die EU-Kommission zum Tätigwerden in einem Themenfeld aufgefordert werden kann. Ein Defizit der Bestimmungen zur partizipativen Demokratie liegt aber darin, dass sie den Vollzug nicht einbeziehen - und so zum Beispiel auch kein Klagerecht für Umweltverbände umfassen.

Ich darf also hier den Veranstaltern noch einmal sagen, wie dankbar ich für die heutige Tagung und die bisherige Arbeit des Instituts bin.

Zu These 2:

Die EU, insbesondere die EU der 25, ist keine Insel, sie ist ein wichtiges konstitutives Element des Weltganzen. Die Konstitution der EU selbst findet bereits eine starke Resonanz in Lateinamerika, in Südostasien und selbst in den Provinzen Chinas.

Die europäische Umweltpolitik sollte daher perspektivisch das Ziel verfolgen, die Erweiterung an das Prinzip der europäischen Eigenständigkeit, einer neuen auf kulturellen Werten basierenden Identität, zu knüpfen - und so gleichermaßen demokratisch und kosmopolitisch ausgerichtet sein und entsprechende Allianzen eingehen. "Höchste Zeit, dass Europa eine aktive globale Rolle übernimmt" - so heißt es in der jüngst veröffentlichten "Duisburger Erklärung" zum Verhältnis Europa - USA.

Europa spielt bereits in Bezug auf einzelne globale Umweltprobleme eine wichtige Rolle und gilt manchen (anderen Regionen) als Vorbild: Die Klimarahmenkonvention und das Kyoto-Protokoll lassen regionale Vereinbarungen zu; und solche Vereinbarungen sollten zunehmen, wenn die europäische Klimapolitik erfolgreich wird - und das ist immer noch möglich. Die EU Richtlinie zum Emissionshandel ist seit Oktober 2003 geltendes Recht, und eine Ergänzungsrichtlinie zu Joint Implementation- und Clean-

Development-Projekten ist in Vorbereitung. Diese Mechanismen können für die neue Europäische Union also zur Anwendung kommen, selbst wenn das Kyoto-Protokoll wegen der weiterhin möglichen Verweigerungshaltung Russlands nicht völkerrechtlich verbindlich werden sollte.

Ein anderes großes Thema sind die Erneuerbaren Energien. Wenn die Konferenz "Renewables 2004" in Bonn ein Erfolg wird, und nicht nur Deutschland sondern ganz Europa sich das Thema zu eigen macht, dann wird es neue Allianzen geben, die den "Ressourcenwechsel", den Übergang vom fossilen ins solare Zeitalter schneller möglich machen, als bisher zu erwarten war.

Einige befürchten jedoch - Autoren des Öko-Instituts darunter - dass zunächst einmal die atom-freundliche Fraktion Europas Aufwind bekommen könnte. Nun, das kann sein, muss aber nicht sein, wenn die Alternativen stimmen und geschickt ins Spiel gebracht werden.

Das neue Europa müsste sich aber auch in anderen Bereichen der globalen Umweltpolitik stärker einbringen. In Osteuropa findet sich die größte biologische Vielfalt des Kontinents - "Wölfe, Luchse, Bären - aber auch alte Atomreaktoren", wie das Titelthema der letzten Öko-Mitteilungen (Nr. 1, 2004) es plakativ beschrieb. Die biologische Vielfalt muss gegen den ökonomischen Expansionsdrang geschützt werden - doch nicht nur in Europa, sondern weltweit. Das Instrumentarium ist im Grundsatz vorhanden, ein glänzend formulierter Vertrag, die Biodiversitätskonvention.

Doch der Diskurs ist bisher auf wenige Spezialisten begrenzt. Was sehr verwunderlich ist (und dringend untersucht werden müsste), alldieweil doch der größte Teil der Biodiversität in Wäldern beheimatet ist - und Wälder sind den Deutschen und den Europäern im Allgemeinen doch sehr wichtig!

Noch nicht richtig auf den Weg gebracht ist die Idee, das Wasser als globales Umweltproblem zu sehen - und politisch als öffentliches Gut zu betrachten. Nur aus den gespürten Effekten der groß angelegten Privatisierung dieses historisch stets kollektiv bewirtschafteten Gutes erhebt sich erster Widerstand: "Gegen Wasser als Blaues Gold"!

Wenn grundsätzlich erneuerbare Ressourcen wie Wälder und Wasser nicht nachhaltig bewirtschaftet werden, leiden sie Schaden und gehen langfristig verloren. Europa sollte daher hierzu eine globale Initiative ergreifen. Wenn es möglich wird, beim Thema "Erneuerbare Energien" neue Allianzen zu schmieden, dann sollte dies auch bei den Themen Biodiversität und Wasser möglich sein.

Dies ist zugleich die Gelegenheit, den Nord-Süd-Konflikt zu entschärfen, Umwelt und Entwicklung simultan zu sehen und so das Konzept Nachhaltige Entwicklung (*sustainable development*) mit Leben zu füllen.

Die genannten Elemente einer zukünftigen Weltumweltpolitik - nicht alle konnte ich ansprechen - werden nicht ohne institutionelle Reformen auf der globalen Ebene zu haben sein. Auch hier könnte/sollte Europa eine Vorreiterrolle übernehmen. Während die ökonomischen Interessen auf globaler

Ebene in Form der Weltbank, des Währungsfonds (IMF) und der Welthandelsorganisation (WTO) gut institutionalisiert sind, lässt sich wenig Vergleichbares bezüglich der ökologischen Interessen konstatieren:

- Es gibt ein eher schwaches UN-Umweltprogramm (UNEP), ohne festes Budget, mit nur wenigen Mitarbeitern, ohne Sanktionsgewalt.
- Es gibt einige, aber eher begrenzte Finanzierungsmechanismen, die Global Environment Facility (GEF), den Multilateralen Ozon-Fonds (MOF), den Klimaschutzfonds der Weltbank, den in Gründung befindlichen Klimafonds der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).

Präsident Mitterrand und Kanzler Kohl hatten - um einen Weltumweltfonds zu verhindern - dafür gesorgt, dass ein Umweltfinanzfonds (die GEF) an die Weltbank angekoppelt wurde. Präsident Chirac und Kanzler Schröder sollten nun aktiv die Aufwertung der UNEP betreiben - bis hin zu einer funktionsfähigen Weltumweltorganisation (*World Environment Organization - WEO*).

Zu These 3:

De-Karbonisierung ist bisher kein genuines Ziel, kein eigenständiges europäisches Projekt geworden; doch alle (fast alle) wissen, dass eine Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Energieverbrauch die strategische Kategorie der Klimapolitik ist (neben dem natürlichen Weg, der Aufforstung) - und über die Kyoto-Protokoll-Mechanismen auch global angestrebt wird.

Trotz erheblicher wissenschaftlicher Vorleistungen (und einigen provokativen Bestsellern) ist auch *De-Materialisierung* bisher kein genuines Ziel, kein eigenständiges gesellschaftliches Projekt geworden, weder in Deutschland, noch auf der europäischen Ebene. Manche mögen vielleicht die Vorhaben zur neuen EU-Chemikalienpolitik hierzu zählen, die man aber besser zur Kategorie "Risikomanagement" zählt. Der überhöhte Stoffwechsel der Industriegesellschaft müsste nun, nach der erfolgreichen ersten Phase der europäischen Umweltpolitik, vermehrt in den Blick genommen werden - in Sonderheit natürlich der "Ressourcenwechsel" - von den fossilen zu den erneuerbaren Energien, und der "Verkehrswechsel" - von der Straße zur Bahn. Hierzu nur zwei einfache und ein etwas komplexeres Beispiel:

- Die SUV-Autos, als benzin-schluckende Dreitonner in und für die USA entwickelt, sind nun auch in Europa als Diesel sehr stark im Markt: Vehikel von 2,8 Tonnen Materialien, um gelegentlich nur einen Menschen von hier nach dort zu bringen, künstlich schwer gemacht, weil sie so als Lastwagen gelten und (in Deutschland) steuerlich begünstigt werden. Wer nur hat das zugelassen? Dieser Irrsinn muss gestoppt werden - nicht nur der Umwelt, sondern auch der Moral zuliebe!
- Ein zweites Beispiel: Mehr oder weniger regelmäßig kommt es zu Blockaden der Autobahn über dem Brennerpass, von Österreich nach Italien. Trotz intensiver Verhandlungen und gutem Willen auf allen Seiten, bricht der Konsens über das, was ökologisch verträglich und human erträglich ist, zusammen, weil der Mengeneffekt des Verkehrsaufkommens nicht beherrscht wird. Zu viele Güter, zu weite Entfernungen auf der Straße.

Das also ist das Thema *Industrieller Metabolismus*, der (überhöhte) Stoffwechsel der Industriegesellschaft.

- In der EU der 15 liegt der Direkte Materialinput (DMI) bei rund 20 Tonnen pro Kopf und Jahr; die im Inland wie im Ausland entnommenen aber nicht verwerteten Ressourcen - die "*Ökologischen Rucksäcke*" - bei je 15 Tonnen, woraus sich ein Gesamter Materialaufwand (GMA) des Durchschnitts-Europäers von rund 52 Tonnen ergibt - bei einer Spannweite zwischen den einzelnen Ländern von 30 bis 100 Tonnen (BRD: rund 80 Tonnen).

Es kommt aber noch was hinzu: Der Anteil der nicht-erneuerbaren Ressourcen am GMA liegt in Europa zwischen 79 und 98 Prozent! Wir leben also in höchstem Maße von der Substanz, dem natürlichen Kapital, nicht von dessen Zinsen - wir handeln nicht nach dem Prinzip der strikten Nachhaltigkeit (*strong sustainability*). Anders ausgedrückt: Der Gesamte Materialaufwand wird hauptsächlich vom Einsatz fossiler Energieträger, von Metallen und Materialien bestimmt, das heißt, der überwiegende Anteil des gesamten Ressourcenaufwandes ist nicht auf natürlichem Wege erneuerbar - und trägt damit zur irreversiblen Schädigung der Umwelt bei.

Man muss, meine Damen und Herren, kein Anhänger der *Faktor 10-Hypothese* sein, nach der das, was unsere Wirtschaft produziert, mit einem Zehntel an Materialaufwand produziert werden sollte. Man kann aber zu ermitteln versuchen, wie stark die jährliche Zunahme der Ressourcenproduktivität steigen müsste, damit es in diesem Jahrhundert zu einer Stabilisierung

des weltweiten, globalen Materialaufwandes kommen kann - bei weiterer Zunahme der Weltbevölkerung und weiterem Wachstum der Weltwirtschaft.

Unter Projektion der Trends der letzten 30 Jahre kommt Mariano Torras auf ein notwendiges jährliches Wachstum der Ressourcenproduktivität von 3,6%; nahezu das Dreifache dessen, was derzeit erreicht wird!

Kein Zweifel: Wir Europäer tragen einen schweren ökologischen Rucksack. Dieser Rucksack muss aus Umweltschutzgründen, aber auch aus Gründen der internationalen Gerechtigkeit leichter werden. Genauer gefasst: Die Stoff- und Energieströme Europas dürfen aus Gründen der ökosystemaren Stabilität nicht weiter wachsen, sie müssen sinken - und dies bei Beachtung der Lebensinteressen der bisher materiell Zu-kurz-gekommenen.

Das Thema "Ökologischer Strukturwandel" ist also auch und besonders im neuen, größeren Europa nicht zu Ende buchstabiert; De-Materialisierung ist ein großes Thema, das allerlei soziale, technische und institutionelle Innovationen erfordert - vor allem aber eine grundsätzliche Entscheidung für (eine möglichst) strikte Nachhaltigkeit. Der Ressourcenverbrauch stabilisiert sich nicht von selbst; nur wenn die Politik geeignete Maßnahmen ergreift, kann eine relative oder absolute De-Materialisierung der Industriegesellschaft gelingen. Diese Innovationen aber werden nur in Gang kommen, wenn das Thema auf die Agenda der zukünftigen europäischen Umweltpolitik gesetzt wird, die auf diese Weise ihre globale, kosmopolitische Perspektive finden könnte.

IV. Ein Fazit

Umweltpolitisch wurde viel erreicht, doch es bleibt, was die weitere Entwicklung der europäischen Umweltpolitik angeht, noch viel zu tun. Und das heißt: Die Ökologiefrage ist keineswegs out, auch wenn uns Ignoranten und berufsmäßige Verdrängungskünstler dies häufig unterschieben wollen. Schon der Begriff "Umweltskeptiker" beruht auf einer Verdrängungsleistung - und im Verdrängen sind viele Menschen, auch manche Wissenschaftler, Meister.

So will ich denn mit einem - wenn auch nett verpackten - *ceterum censeo* enden. Auch deshalb, weil Viele sich nicht mehr daran erinnern mögen, was man von einem "öffentlichen Lehrer" erwarten darf: Dem Begriff Professor liegt nämlich das lateinische Verb *pro-fūteri* zugrunde - sich öffentlich bekennen, öffentlich er-klären.

Zuerst also die nette Verpackung: Das Schleswig-Holstein Musik-Festival (SHMF) steht in diesem Sommer unter dem Motto "*Sehnsucht nach Prag*". Es war im 5. Semester, meinem Kultursemester in Wien, dass ich einen Satz von Friedrich Nietzsche zutiefst verinnerlichte: "*Ein Leben ohne Musik ist ein Fehler*"!

Mein letzter Satz besteht daher - wie könnte es anders sein - in einer perspektivischen Analogie zu Nietzsche's Satz, mit dem ich mich für heute von Ihnen verabschieden möchte:

"Ein Europa ohne Ökologie ist ein Fehler"!

Literaturhinweise

- Carius, A. et al. (1999): Umweltpolitik und EU-Osterweiterung. Berlin.
- Delhey, J. (2004): EU: Identität und Integration. Nationales und transnationales Vertrauen in Europa, in: WZB-Mitteilungen, Heft 103, S.7 - 11.
- Dietrich, B./Au, Chr./Dreher, J. (2003): Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaften. Institutionen, Entwicklung und Ziele. Berlin.
- Duisburger Erklärung: Traum und Albtraum Amerika, Duisburg 2004 (www.fr-aktuell.de)
- Europäischer Konvent (2003): Entwurf: Vertrag über eine Verfassung für Europa. Luxemburg.
- Europäische Kommission (2001): 6. Umweltaktionsprogramm. Brüssel.
- Glachant, M. et al. (2001): Implementing European Environmental Policy. Cheltenham.
- Hasse, R. et al. (2000): Osterweiterung der EU. Leipzig.
- Knill, Chr. (2003): Europäische Umweltpolitik. Steuerungsprobleme und Regulierungsmuster im Mehrebenensystem. Opladen.
- Roose, J. (2003): Die Europäisierung von Umweltorganisationen. Die Umweltbewegung auf dem langen Weg nach Brüssel. Opladen.
- Scharpf, F. W. (1999): Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch? Frankfurt a.M.
- Torras, M. (2003): Global structural change and its de-materialization implications, in: International Journal of Social Economics, Vol. 30. No. 6, S. 700-719.