

Ein Europa ohne Ökologie ist ein Fehler: Perspektiven einer europäischen Umweltpolitik

Von *Udo E. Simonis*

Europäische Umweltpolitik – was ist das, was wird das in Zukunft sein??

Das neue, das vereinte Europa der 25, das am 1. Mai entstand, ist einerseits ein „Subjekt“, und *Umweltpolitik Europas* die in diesen Ländern praktizierte Umweltpolitik. Und die ist, wie wir alle wissen, oder zumindest ahnen, sehr heterogen: Es gibt „*Vorreiter*“, „*Sitzenbleiber*“ und „*Nachzügler*“; es gibt höchst unterschiedliche Umweltbedingungen in Europa, und es gibt unterschiedliche Geschwindigkeiten der nationalen Politikformulierung und –umsetzung. So wäre es dann ein Gutes, wenn bis zum Jahr 2020 die Sitzenbleiber in die Puschen kämen und die Nachzügler sich sputen würden.

Das neue, das vereinte Europa ist andererseits aber auch „Objekt“ der aus dem komplizierten Zusammenspiel der Nationalstaaten (im *Rat*), des *Europa-Parlamentes* und der *Europäischen Kommission* entstehenden, gemeinsamen europäischen Umweltpolitik.

Diese europäische Umweltpolitik war bisher außerordentlich erfolgreich und innovativ. Sie ist auch gegenüber der Umweltpolitik der Staaten immer bedeutender geworden. Man hat sie gar als *eine der tragenden Säulen der EU* bezeichnet. Wie immer man Qualität auch bewerten mag, dies hatte nicht nur *institutionell-konstitutive* Gründe, es lag auch an *situativ* günstigen Umständen: Es gab 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 günstige Gelegenheiten können sich schnell ändern: die nächste Wahl zum Europa-Parlament steht ins Haus, die Neubesetzung der Kommission steht an, und die jetzige Umweltkommissarin könnte bald Ministerpräsidentin ihres Sende-Landes

(Schweden) sein – was für sie politisch ein Erfolg, für die europäische Umweltpolitik aber ein Verlust wäre.

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 waren dann die rechtlichen Grundlagen stark aufgewertet worden. Das Prinzip der *Nachhaltigen Entwicklung* fand Eingang in die Präambel und in die Grundsätze des EG-Vertrages. Die EU ist seither verpflichtet, ein hohes Schutzniveau der Umwelt einzuhalten, die Umweltqualität weiter zu verbessern, und bei sämtlichen Maßnahmen die Umweltbelange zu berücksichtigen.

Richtlinien und *Verordnungen* waren die beiden wichtigsten Formen der EU-Gesetzgebung. Anders als der deutsche Sprachgebrauch es vermuten lässt, ist eine Richtlinie kein allgemeiner Orientierungshinweis sondern *Gesetz*, insofern als sie eine Entscheidung der Parlamente der Mitgliedstaaten dringend erforderlich macht.

Manchmal 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 u.a. so im Rückstand sind, dass Klagen vor dem Europäischen Gerichtshof anstehen oder angekündigt werden müssen. Überhaupt: *fehlende Kommunikation* ist ein wichtiges Thema. Keine andere europäische Regierung gerät so häufig mit der EU-Kommission aneinander wie die *deutsche*.

Hier an dieser Stelle entstehen erste, wichtige Fragen nach den Perspektiven der europäischen Umweltpolitik in einem 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 anzugehen, 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? Soll 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 in den einzelnen Mitgliedsstaaten äußert – oder muss man sich, auch umweltpolitisch, auf ein Europa zweier Geschwindigkeiten einstellen – viele Fragen an Theorie und Praxis der Umweltpolitik.

Wo vieles offen ist, bedarf es der *Perspektiven*, des Blickes für die relative Bedeutung der Dinge. Drei Dinge halte ich bezüglich der zukünftigen europäischen Umweltpolitik für besonders wichtig:

These 1: *Die europäische Umweltpolitik muss demokratischer partizipativer werden*

Wenn es um eine Politik *von und für* Europäer gehen soll, dann müssen sich die sozialen und ökologischen Bewegungen stärker einbringen, indem sie sich „europäisieren“. Größere Akteursvielfalt muss zum Thema gemacht werden. Immerhin, sowohl im 6. Umweltaktionsprogramm als auch im EU-Verfassungsentwurf sind neue Elemente bürgernaher Politik vorhanden. So ist u.a. eine „Bürger-Initiative“ vorgesehen, wonach bei einer Beteiligung von mindestens 1 Million EU-Bürgern die EU-Kommission zum Tätigwerden in einem Themenfeld aufgefordert werden kann. Ein Klagerecht für Umweltverbände ist hingegen nicht vorgesehen.

These 2: *Die europäische Umweltpolitik muss kosmopolitischer werden, treibende Kraft einer Weltumweltpolitik sein*

Die EU 25 ist keine Insel, sie ist ein wichtiges konstitutives Element des Weltganzen. Die europäische Umweltpolitik müsste daher perspektivisch das Ziel verfolgen, die EU-Erweiterung an das Prinzip der europäischen Eigenständigkeit zu knüpfen – und so gleichermaßen basisdemokratisch und kosmopolitisch ausgerichtet sein.

Europa spielt bereits in Bezug auf *einzelne* globale Umweltprobleme eine wichtige Rolle, insbesondere beim Klimaschutz. Die EU-Richtlinie zum Emissionshandel ist seit Oktober 2003 geltendes Recht, eine Ergänzungsrichtlinie ist in Vorbereitung. Diese Mechanismen können für die EU 25 also zur Anwendung kommen, selbst wenn das Kyoto-Protokoll wegen der Verweigerungshaltung Russlands nicht völkerrechtlich verbindlich werden sollte.

Ein anderes großes Thema sind die Erneuerbaren Energien. Wenn die bevorstehende Konferenz in Bonn ein Erfolg wird und ganz Europa mit zieht, dann wird es schnell neue Allianzen geben, die das fossile Zeitalter schneller zu Ende gehen lassen – als es die USA bisher zulassen mögen.

Das neue Europa müsste sich aber auch in anderen Bereichen der globalen Umweltpolitik stärker einbringen. Die biologische Vielfalt ist weltweit gefährdet, das Wasser wird zunehmend knapp. Beim Thema biologische Vielfalt kann Westeuropa von Osteuropa lernen, beim Thema Wasser geht es um die Kontroverse: öffentliches oder privates Gut! Hier hat Europa Traditionen, die aber auch abhanden kommen können.

Präsident Mitterand und Kanzler Kohl hatten – um einen Weltumweltfonds zu verhindern – einen bescheidenen Umweltfinanzfonds (GEF) an die Weltbank angebunden. Präsident Chirac, Kanzler Schröder und Kommissionspräsident Prodi sollten nun die Aufwertung des UN-Umweltprogramms (UNEP) betreiben – bis hin zu einer funktionsfähigen Weltumweltorganisation.

These 3: *Die europäische Umweltpolitik muss sich thematisch erweitern, auf ein neues Feld begeben*

Die Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Energieverbrauch (*De-Karbonisierung*) ist zu einer strategischen Kategorie der Klimapolitik geworden. Trotz erheblicher wissenschaftlicher Vorleistungen ist *De-Materialisierung* dagegen kein eigenständiges europäisches Projekt geworden, wenn man einmal von den Vorhaben zur EU-Chemikalienpolitik absieht. Der überhöhte Stoffwechsel der Industriegesellschaft müsste nun in den Blick genommen werden, insbesondere der „Ressourcenwechsel“ von den fossilen zu den regenerativen Ressourcen.

Der gesamte Materialaufwand (GMA) des Durchschnitts-Europäers liegt bei rund 52 Tonnen (der des einzelnen Deutschen bei rund 80 Tonnen) pro Jahr; und der Anteil der nicht-erneuerbaren Ressourcen an diesem Materialaufwand liegt erschreckend hoch, zwischen 79 und 98 Prozent. Wir leben also in höchstem Maße von der Substanz, dem natürlichen Kapital, nicht von dessen Zinsen.

Kein Zweifel: Die 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 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 im erfolgreichen Europa nicht zu Ende buchstabiert; De-Materialisierung ist ein großes Thema der Zukunft, das allerlei soziale, technische und institutionelle Innovationen erfordert – vor allem aber eine grundsätzliche Entscheidung.

Demnächst steht das Schleswig-Holstein Musik-Festival (SHMF) an – und damit die Erinnerung an einen Satz von Friedrich Nietzsche: „*Ein Leben ohne Musik ist ein*

Fehler“. In einer perspektivischen Analogie zu Nietzsche’s Satz sehe ich das heutige Thema: „*Ein Europa ohne Ökologie ist ein Fehler*“.

Der Autor:

Udo E. Simonis ist Professor emeritus für Umweltpolitikforschung am Wissenschaftszentrum Berlin (WZB).