

Inhaltsverzeichnis

<i>Inhaltsverzeichnis</i>	<i>iii</i>
<i>Einleitung</i>	<i>1</i>
Der Autor	1
Einführung in das Kursangebot zur Europäischen Umweltpolitik	1
Grundlagen und Entwicklungslinien der europäischen Umweltpolitik.....	3
Politikformulierung: Die Gestaltung europäischer Umweltpolitik.....	4
Implementation: Die Umsetzung und Anwendung europäischer Umweltpolitik auf nationaler Ebene.....	4
Lernziele der Kurseinheit Grundlagen und Entwicklungslinien der europäischen Umweltpolitik	5
1 Historischer Überblick: Die Etablierung der Umweltpolitik als europäisches Politikfeld	7
1.1 Die Anfänge: Umweltschutz auf handelspolitischer Grundlage	8
1.1.1 Hintergründe umweltpolitischen Handelns auf europäischer Ebene.....	8
1.1.2 Bestehende Rechtsgrundlagen europäischer Umweltpolitik: Zwang zur handelspolitischen Legitimation	8
1.1.3 Politische Erfolge trotz ungünstiger Voraussetzungen: Die graduelle Verselbständigung der europäischen Umweltpolitik.....	8
1.2 Die Einheitliche Europäische Akte: Umweltpolitik als offizielle Aufgabe der Gemeinschaft	8
1.2.1 Der politische Hintergrund	8
1.2.2 Europäische Umweltpolitik auf neuer Basis	8
1.2.3 Die politischen Auswirkungen: Konsolidierung und neue Handlungsmöglichkeiten	8
1.3 Die institutionelle und politische Entwicklung seit den neunziger Jahren: Graduelle Verschiebungen	8
1.3.1 Rechtliche und institutionelle Veränderungen	8
1.3.2 Die politische Entwicklung: Abgeschwächte Dynamik.....	8
1.4 Zusammenfassung: Drei Phasen europäischer Umweltpolitik	8
2 Inhalte und Tätigkeitsfelder europäischer Umweltpolitik: Prinzipien, Programme, Policies	8
2.1 Generelle Prinzipien europäischer Umweltpolitik	8
2.1.1 Umweltmanagement	8
2.1.2 Ausgestaltung von Umweltstandards.....	8
2.1.3 Allokation von Kompetenzen	8
2.1.4 Integration des Umweltschutzes in andere Politikbereiche.....	8
2.2 Die umweltpolitischen Aktionsprogramme	8

2.3	Policies und Tätigkeitsfelder im Überblick	8
2.3.1	Rechtsformen gemeinschaftlicher Umweltpolitik.....	8
2.3.2	Medienübergreifende Maßnahmen	8
2.3.3	Medienspezifische Maßnahmen.....	8
3	<i>Muster umweltpolitischer Steuerung</i>	8
3.1	Generelle Steuerungskonzepte	8
3.1.1	Technologie- versus Kostenorientierung.....	8
3.1.2	Intervention versus Kontextsteuerung.....	8
3.2	Formen und Instrumente der europäischen Umweltpolitik	8
3.2.1	Formen der Regulierung	8
3.2.2	Instrumentelle Ausgestaltung.....	8
3.2.2	"Alte" versus "neue Instrumente".....	8
3.3	Die Transformation umweltpolitischer Steuerung in der EU?	8
4	<i>Bestandsaufnahme: Die umweltpolitische Problemlösungsfähigkeit der EU</i>	8
	8	
4.1	Entscheidungsfähigkeit	8
4.2	Die Qualität von Entscheidungen: Programmdefizite	8
4.3	Qualität der Umsetzung: Implementationsdefizite.....	8
4.4	Wirkungen europäischer Umweltpolitik	8
4.5	Zusammenfassung: Leistungsbilanz der europäischen Umweltpolitik	8
5	<i>Literaturverzeichnis</i>.....	8
6	<i>Glossar</i>.....	8

Einleitung

1.1 Der Autor

Christoph Knill, Univ.-Prof. Dr., Institut für Politikwissenschaft an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.

1.2 Einführung in das Kursangebot zur Europäischen Umweltpolitik

Die Umweltpolitik der Europäischen Union (EU) hat in den letzten drei Jahrzehnten eine beachtliche Entwicklung durchlaufen. Seit Beginn der siebziger Jahre lässt sich eine beständige Ausweitung umweltpolitischer Aktivitäten auf europäischer Ebene beobachten. Die Umweltpolitik, die zunächst als politisch unbedeutendes Anhängsel der wirtschaftlichen Integration betrachtet wurde, ist damit zu einem zentralen Politikbereich der EU geworden. Ihre gestiegene Bedeutung kommt nicht zuletzt an dem weit reichenden Einfluss zum Ausdruck, der von Brüssel auf die Umweltpolitik der Mitgliedstaaten ausgeht. So sind die Mitgliedstaaten aufgrund der hohen Regelungsdichte und der großen inhaltlichen Bandbreite der EU-Umweltpolitik vielfach gezwungen, nationale Regelungen, Politikinstrumente und Verwaltungsstrukturen an die europäischen Vorgaben anzupassen.

Ungeachtet dieser beachtlichen Entwicklungsdynamik steht die Umweltpolitik der EU immer wieder im Kreuzfeuer der Kritik. Neben dem Standardvorwurf einer Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners wird in diesem Zusammenhang auf den langwierigen und ineffektiven europäischen Entscheidungsprozess, weit reichende Implementationsdefizite sowie eine zunehmende Zentralisierung umweltpolitischer Regulierung verwiesen, in deren Rahmen nationale Handlungsspielräume mehr und mehr der Brüsseler "Regulierungswut" zum Opfer fallen.

Das Ziel des Kurses ist, diesen Zusammenhängen auf den Grund zu gehen. Im Vordergrund stehen dabei die folgenden Aspekte: Wie kann man sich die beachtliche Zunahme umweltpolitischer Aktivitäten auf europäischer Ebene erklären? Was sind die zentralen Inhalte und Steuerungsmuster der EU-Umweltpolitik? Wie ist es um ihre Leistungsfähigkeit und Wirksamkeit bestellt? Welche Faktoren beeinflussen ihre Formulierung und Implementation? Ist tatsächlich eine Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners zu konstatieren bzw. zu erwarten? Welche Möglichkeiten gibt es, die Umsetzung europäischer Vorgaben auf der nationalen Ebene zu verbessern?

Ziele des Kurses

Um die Begriffsverwendung so einfach wie möglich zu gestalten, wird in den Lehrtexten grundsätzlich die Bezeichnung Europäische Union (EU) verwendet, auch wenn sich dies auf Zeiträume vor der Gründung der Union bezieht.

Der Ausgangspunkt des europäischen Integrationsprozesses ist in der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) zu sehen, die 1951 erfolgte. Mit den Römischen Verträgen wurden 1957 zwei weitere Gemeinschaften gegründet: die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und die Europäische Atomgemeinschaft (EAG). Mit dem Fusionsvertrag von 1967 wurden Institutionen und Organe der drei Gemeinschaften integriert. Der seit dieser Zeit gebräuchliche Begriff EG für Europäische Gemeinschaften bezeichnete die Gesamtheit der drei Einzelgemeinschaften. Mit dem 1993 in Kraft getretenen Vertrag von Maastricht zur Gründung der Europäischen Union wurde die vormalige EWG in Europäische Gemeinschaft (EG) umbenannt, die man nicht mit der bis dahin als EG bezeichneten Gesamtheit der drei Gemeinschaften verwechseln sollte. Die EG stellt neben EGKS und EAG sowie den intergouvernemental organisierten Bereichen Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (ZJI) das Kernstück der EU dar.

Mit dem Vertrag von Amsterdam, der zum 1. Mai 1999 in Kraft trat, kam es zu einer neuen Nummerierung der Vertragsartikel. Im Text wird daher grundsätzlich auf die neue Nummerierung zurückgegriffen, die sich aus der konsolidierten Fassung des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) ergibt. Zur Vereinfachung werden die Artikelnummern, die sich aus der alten Fassung des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWGV) ergeben, bei der jeweils ersten Nennung in Klammern angegeben. Die folgende Übersicht listet Artikel, die für die EU-Umweltpolitik von wichtiger Bedeutung sind, in der jeweils alten und neuen Nummerierung auf.

Abbildung: Wichtige Rechtsgrundlagen der EU-Umweltpolitik gemäß alter und konsolidierter Fassung des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft

Neue Artikelnummer	Alte Artikelnummer	Gegenstand
2	2	Aufgaben der Gemeinschaft
6	130r Abs. 2	Integration des Umweltschutzes
29	34	Handelsrestriktionen
30	36	Handelsrestriktionen
94	100	Harmonisierung
95	100a	Harmonisierung, Binnenmarkt
174	130r	Umwelt
175	130s	Umwelt
176	130t	Umwelt
249	189	Rechtsformen gemeinschaftlichen Handelns

Für diejenigen Leserinnen und Leser, die sich zum ersten Mal intensiv mit der Materie Europa befassen, empfiehlt sich die begleitende Lektüre eines Einführungsbuches in die Politik der Europäischen Union. Z.B. erschließt sich die Brisanz des Politikfeldes Umweltrecht auf europäischer Ebene leichter, wenn bereits Wissen über die Entstehung und Aushandlung europäischer Verträge vorliegt. Zu empfehlen sind z.B. die beiden folgend genannten Bücher:

Hartmann, Jürgen (2001): Das politische System der Europäischen Union: eine Einführung, Frankfurt am Main: Campus-Verlag.

und

Herz, Dietmar (2002): Die Europäische Union: Politik, Recht, Wirtschaft. Frankfurt am Main: Fischer-Taschenbuch

1.2.1 Grundlagen und Entwicklungslinien der europäischen Umweltpolitik

Im Kursteil *Grundlagen und Entwicklungslinien der europäischen Umweltpolitik* wird zunächst untersucht, wie es zur Etablierung der Umweltpolitik als eigenständigem Politikfeld der EU kam. Diese Frage ist keineswegs trivial. Denn vor dem Hintergrund der gegebenen rechtlichen und institutionellen Ausgangsbedingungen erscheint die dynamische Entwicklung der EU-Umweltpolitik auf den ersten Blick durchaus überraschend. So enthalten die ursprünglichen Vertragsgrundlagen der als Wirtschaftsgemeinschaft gegründeten EU keine umweltpolitischen Handlungskompetenzen für die europäische Ebene.

Die Etablierung der Umweltpolitik als europäisches Politikfeld

Neben dem historischen Überblick über die Etablierung der EU-Umweltpolitik als eigenständigem Politikfeld werden zweitens ihre wesentlichen Inhalte und Tätigkeitsbereiche dargestellt. Im Vordergrund stehen sowohl die handlungsleitenden Prinzipien und Leitlinien europäischer Umweltpolitik als auch die einzelnen umweltpolitischen Aktionsprogramme sowie die verschiedenen Policies, die zur inhaltlichen Konkretisierung dieser Programme ergangen sind.

Inhalte und Tätigkeitsfelder europäischer Umweltpolitik

Die Analyse der inhaltlichen Ausgestaltung erlaubt für sich jedoch noch keine Rückschlüsse über die jeweiligen Muster politischer Steuerung, auf deren Basis die inhaltlichen Vorgaben erreicht werden sollen. Aus diesem Grund geht es in einem dritten Schritt um die Darstellung und Entwicklung der unterschiedlichen Steuerungskonzepte, Regulierungsformen und Instrumente, die der EU-Umweltpolitik zugrunde liegen.

Muster umweltpolitischer Steuerung

Viertens wird der Versuch einer kritischen Bestandsaufnahme der Problemlösungsfähigkeit der europäischen Umweltpolitik unternommen. Voraussetzung für eine derartige Beurteilung ist eine Evaluation der bisherigen Resultate der EU-Umweltpolitik. Dabei zeigt sich, dass man je nach gewähltem Beurteilungsmaßstab zu unterschiedlichen Einschätzungen gelangt.

Die umweltpolitische Problemlösungsfähigkeit der EU