

3.5 Europäische Umweltpolitik

Die Umweltpolitik gehört zu den jüngeren Politikfeldern der EU. Seit ihrer rechtlichen Verankerung als Gemeinschaftspolitik¹ lässt sich innerhalb der EU-Organisationsstruktur ein Prozess schleichender Kompetenzerweiterung beobachten. Die inhaltliche Ausgestaltung ihrer Aufgaben und Ziele im Rahmen der EG-Verträge berücksichtigt die globalen Dimensionen umweltpolitischen Handelns. Die Europäische Umweltpolitik (EUP) wird von der Union zudem als säulenübergreifende Querschnittsaufgabe angesehen. Initiativen auf allen europäischen Politikfeldern müssen demnach mit den Zielsetzungen der Umweltpolitik abgestimmt werden.

Für das außenpolitische Agieren der EU ist diese Vorgabe von zentraler Bedeutung. Eine adäquate Beschreibung der außenpolitischen Performanz muss folglich die engen Verknüpfungen und thematischen Interdependenzen im Bereich der Umweltpolitik mit anderen Politiken² einbeziehen: Inhaltliche Differenzen und Interessenskonflikte zwischen der Handelspolitik und der Umweltpolitik – um nur eine mögliche Konstellation zu nennen – machen die Präferenzen der EU als außenpolitischer Akteur deutlich sichtbar. Die Durchsetzung einer politikfeldspezifischen Agenda³ zum Erhalt der Umwelt für heutige und zukünftige Generationen (Art. 2 + Art. 6 EGV) dient der EU als oberstes Ziel. Basierend auf dem Prinzip des „nachhaltigen, die Umwelt respektierenden Wachstums“⁴ sollen sozialer Fortschritt, ökonomisches Wachstum und ein umfassender Umweltschutz miteinander verbunden werden. Durch die Spannung zwischen den wirtschaftlichen Interessen der EU auf der einen Seite und den normativen Elementen global verantwortlichen Handelns auf der anderen entsteht ein programmatischer Zielkonflikt, der auch die europäische Umweltpolitik bestimmt.⁵

Mit einer Vielzahl ambitionierter Großprojekte⁶ und zahllosen regionalen und multilateralen Abkommen weltweit positioniert sich die EU zunehmend als Führungsmacht unter den internationalen Umweltakteuren.⁷ Sie setzt in ihren Handelsabkommen mit Drittländern erfolgreich ihre eigenen Mindeststandards und Normen durch, die somit als Vertragsbedingungen zu einem Machtinstrument werden können. Zu den Betätigungsfeldern der EU zählen die Herausforderungen des globalen Klimawandels, nachhaltiges Ressourcenmanagement und die weltweite Umweltverschmutzung. Die Sensibilisierung der zivilen Öffentlichkeit für die Fragilität des globalen Ökosystems ist eine weitere Handlungsmaxime⁸. Das Politikfeld Umwelt zeigt dabei eine deutliche Dynamik hin zur Supranationalität.

Mit Blick auf den wissenschaftlichen Diskurs der letzten Jahre wird deutlich, dass die Forschung das scheinbar altruistische Handeln der EU in diesem Bereich zunehmend hinterfragt. Eine systematische Analyse ihrer Performanz findet sich allerdings nur bei wenigen Autoren.⁹ Im

¹ Die Rechtsgrundlage der europäischen Umweltpolitik stellen die Art. 174-176 des EG-Vertrags dar.

² In der aktuellen Forschung findet sich eine Vielzahl systematischer Untersuchungen zu den Folgen politikfeldübergreifender Abkommen und zu den Auswirkungen auf den Entscheidungs- und Verhandlungsprozess, also auf die Akteursqualität der EU. Eine Deutung der Performanz tritt für gewöhnlich in den Hintergrund.

³ Die Ziele der europäischen Umweltpolitik werden „seit dem Jahr 1973 in aufeinander folgenden Aktionsprogrammen gebündelt“. Zit. nach Dagmar Roth-Behrendt/ Frank Büchler (2008): Die Umweltpolitik der Europäischen Union, in: Weidenfeld, W. (Hrsg.): *Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche*, 2008, bpb, Bonn, S. 365.

⁴ Vgl. Europäische Kommission: *Europäische Umweltpolitik. Strategiepapier, KOM (2005) 670* endgültig. Erstmals festgeschrieben wurde das Prinzip 1987 in der Einheitlichen Europäischen Akte.

⁵ Vgl. stellvertretend: Simon Lightfoot/Jon Burchell: The European Union and the World Summit on Sustainable Development: Normative Power Europe in Action?, in: *Journal of Common Market Studies*, 43:1 (2005).

⁶ Die Ratifizierung des Kyoto-Abkommens als globales Projekt muss auch auf das starke Engagement der Europäischen Union zurückgeführt werden.

⁷ Vgl. stellvertretend: Robert Falkner: The political economy of ‘normative power’ Europe: EU environmental leadership in international biotechnology regulation, in: *Journal of European Public Policy*, 14:4 (2007).

⁸ Vgl. Dagmar Roth-Behrendt/ Frank Büchler (2008): Die Umweltpolitik der Europäischen Union, in: Weidenfeld, W. (Hrsg.): *Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche*, 2008, bpb, Bonn, S. 381f.

⁹ Robert Falkner (2007): The political economy of ‘normative power’ Europe: EU environmental leadership in international biotechnology regulation, in: *Journal of European Public Policy*, 14:4, pp.107-126; Simon Lightfoot / Jon Burchell (2005): The European Union and the World Summit on Sustainable Development: Normative Power in Action?, in: *Journal of Common Market Studies*, 43:1, pp. 75-95; John Vogler (2005): The European contribution to global environmental governance, in: *International Affairs*, 81: 4, pp. 835-50.

Mittelpunkt politikwissenschaftlicher Analysen stehen weiterhin die komplizierten institutionellen Verfahren, welche die Akteursqualität der EU nach Außen hin entscheidend determinieren. Der Kommission wird speziell für ihre Umweltpolitik „a high supranational competence in international negotiations“¹⁰ attestiert. Die rechtliche Grundlage ihres Handelns sichert ihr ein hohes Maß an Autorität.¹¹ In Absprache mit dem Rat formuliert sie Richtlinien und Verordnungen. Im Auftrag der Mitgliedstaaten (MS) schließt sie eigene Verträge mit Drittländern ab und überwacht deren Durchsetzung.¹² Die internationale Umweltpolitik gehört zu den so genannten *mixed competence issues*.¹³ Diese institutionelle Besonderheit bietet viel Angriffsfläche für eine Kritik am herrschenden Kohärenzdefizit der Union. Tatsächlich kommt es im Verhandlungsprozess häufig zu strukturellen Verzögerungen und internen Konflikten. Die Fähigkeit der EU, konsistente Umweltpolitik zu betreiben, scheint davon allerdings nicht beeinträchtigt zu werden. Die enge inhaltliche Anbindung an die Vereinten Nationen generiert zum einen ein hohes Maß an internationaler Anerkennung. Zum anderen wird das normative Framework der Union auf diese Weise universalisiert.

Die außenpolitische Performanz der EU lässt sich als *tendenziell normativ* beschreiben, zumal ausdrücklich auf eine protektionistische und somit *realpolitische Grundmotivation* der Gemeinschaft hinzuweisen ist. Es werden *public goods* erzeugt – dies ist sowohl die *artikulierte Intention* der EU, als auch ihr bisheriger politischer *output*. Über die friedenspolitische Wirksamkeit multilateraler Umweltübereinkommen sind sich zahlreiche internationale Akteure durchaus bewusst. Dabei haben sie das sicherheitspolitisch relevante Eigeninteresse, ökologisches Konfliktpotential frühzeitig zu entschärfen. Das umweltpolitische Ziel der EU besteht langfristig in der Schaffung eines global anerkannten Wertesystems. Dieses erlaubt der EU explizit die Einbindung eigener wirtschaftlicher Interessen und kann zudem in Verhandlungen gegenüber Dritten instrumentalisiert werden.

Die Entscheidungshoheit der Union über den Zugang zum Binnenmarkt stellt ihr wichtigstes Machtmittel dar.¹⁴ Im Modus des *Verhandelns* schafft sie gegenüber Drittländern wirtschaftliche Anreize, u. a. die Öffnung des europäischen Marktes (im Sinne der Analytik: *positive Konditionalisierung*). Alternativ stellt die EU in Einzelfällen den Ausschluss des Verhandlungspartners vom Markt in Aussicht (*negative Konditionalisierung*)¹⁵. Zentrale Bedingung für eine solche Sanktionierung ist die Nicht-Erfüllung EU-interner Bestimmungen. Für EU-Anrainerstaaten, die ein potentiell hohes Sicherheitsrisiko für die europäische Umwelt darstellen, gelten besonders strenge Auflagen. Den Entwicklungsländern hingegen bietet die EU umfangreiche Hilfestellungen an, wobei sie als umweltpolitisches Vorbild agiert. Eine andere Strategie ist die *argumentative Überzeugungsarbeit* unter Einbeziehung der Weltöffentlichkeit.¹⁶ Das Instrument des *Stigmatisierens* eines anderen Akteurs führt zu höheren Folgekosten auf dessen Seite. Es komplettiert zudem den Instrumenten-Mix, auf den die EU zur Erreichung ihrer Ziele zurückgreift.

¹⁰ Zit. Michael Kaeding / Mark Rhinard (2006): The International Bargaining Power of the European Union in ‘Mixed’ Competence Negotiations: The Case of the 2000 Cartagena Protocol on Biosafety, in: *Journal of Common Market Studies*, 44:5, S. 1037.

¹¹ “The 1987 Single European Act provided the first legal basis, and the passage of the Maastricht Treaty in 1993 further strengthened the EU’s environmental powers”. Zit. Robert Falkner (2007): The political economy of ‘normative power’ Europe: EU environmental leadership in international biotechnology regulation, in: *Journal of European Public Policy*, 14:4, S. 509.

¹² Die relative Autonomie bei Verhandlungen wird der EU durch ein Mandat des Ministerrates gesichert (Prinzip der qualitativen Mehrheit). Das Europäische Parlament besitzt im Entscheidungsprozess das Mitbestimmungsrecht. Die Kommission muss Rücksprache mit dem Rat und dem EP halten.

¹³ Dies bedeutet konkret: Die MS können allein agieren, gemeinsam mit der EG oder aber sie lassen sich von der Kommission vertreten. Bei Betätigungsfeldern, die nicht explizit in der *Acquis Communautaire* geregelt sind – so zum Beispiel die Energiepolitik – wird die EU durch den Ratspräsidenten vertreten.

¹⁴ Bendiek, Annegret / Schroedel, Livia / Mitja Sienknecht (2009): Die EU als imperiale und hegemoniale Macht. Aus europäischen und amerikanischen Fachzeitschriften und Think-Tank-Publikationen 2008, in: SWP-Zeitschriftenschau 1.

¹⁵ Als immer noch aktuelles Beispiel kann der Hormonfleischfall zwischen der EU und der USA gelten.

¹⁶ Der Verhandlungsstil gegenüber den USA, Russland und China bezüglich der Ratifizierung des Kyoto-Abkommens ist ein Beispiel des normativen Machtinstrumentariums der EU.

Literatur:

- Bendiek, Annegret / Schroedel, Livia / Mitja Sienknecht (2009): Die EU als imperiale und hegemoniale Macht. Aus europäischen und amerikanischen Fachzeitschriften und Think-Tank-Publikationen 2008, in: SWP-Zeitschriftenschau 1.
- Bicchi, F. (2006): 'Our size fits all': normative power Europe and the Mediterranean, in: *Journal of European Public Policy*, 13:2, pp. 286 – 303.
- Eriksen, Erik Oddvar (2006): The EU – a cosmopolitan polity?, in: *Journal of European Public Policy*, 13:2, pp. 252 – 269.
- Falkner, Robert (2007): The political economy of 'normative power' Europe: EU environmental leadership in international biotechnology regulation, in: *Journal of European Public Policy*, 14:4, pp. 507 – 526.
- Knill, Christoph (2003): *Europäische Umweltpolitik. Steuerungsprobleme und Regelungsmuster im Mehrebenensystem*, Opladen.
- Kaeding, Michael / Rhinard, Mark (2006): The International Bargaining Power of the European Union in 'Mixed' Competence Negotiations: The Case of the 2000 Cartagena Protocol on Biosafety, in: *Journal of Common Market Studies*, 44:5, pp. 1023 – 50.
- Lightfoot, Simon / Burchell, Jon (2005): The European Union and the World Summit on Sustainable Development: Normative Power in Action?, in: *Journal of Common Market Studies*, 43:1, pp. 75-95.
- Manners, I. (2006): Normative power Europe reconsidered: beyond the crossroads, in: *Journal of European Public Policy*, 13:2 March, pp. 182 -199.
- Pesendorfer, Dieter (2006): Environmental Policy under Pressure: Chemicals Policy Change between Antagonistic Goals?, in: *Environmental Politics*, 15:1, pp. 95-114.
- Roth-Behrendt, Dagmar/ Büchler, Frank (2008): Die Umweltpolitik der Europäischen Union, in: Weidenfeld, W. (Hrsg.): *Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche*, 2008, bpb, Bonn.
- Sjursen, Helene. (2006): What kind of power? European Foreign Policy in Perspective, in: *Journal of European Public Policy*, 13:2, pp. 286 – 303.
- Vogler, John (2005): The European contribution to global environmental governance, in: *International Affairs*, 81: 4, pp. 835-50.