

Global Marshall Plan, Projekt „Hoffnung Europa“

Prof. Dr. Hubert Weiger, Landesvorsitzender Bund Naturschutz in Bayern e.V.

Europa – eine Umweltunion?

Als am 01.01.1993 die damals in der EG zusammengeschlossenen Staaten die Wirtschaftsunion verwirklichten und einen schrankenlosen Binnenmarkt für 340 Millionen Europäer schufen, titelte wenige Wochen vorher der Spiegel in seinem Spiegel-Spezial „Europa ohne Grenzen – Alarm für die Umwelt“ und schilderte darin die zu befürchtenden Folgen für Europas Umwelt durch die Folgen des Binnenmarktes. Als am 01.05.2004 die zehn neuen Mitgliedsländer mit 74 Millionen Menschen zur EU dazukamen, war von solchen Folgen kaum mehr die Rede. Hängt das damit zusammen, dass die damals geäußerten Befürchtungen nicht Realität wurden, ist also die EU auch eine Umweltunion geworden?

Um meine Antwort vorwegzunehmen: Es sind leider tatsächlich viele der damals geäußerte Befürchtungen wahr geworden. Europas Umwelt hat sich nicht verbessert - von Teilerfolgen im Bereich Luftreinhaltung und Gewässerschutz und der verstärkten Sicherung einzelner Lebensräume abgesehen. Die EU ist noch keine Umweltunion, sie hat aber durchaus das politische Ziel eine Umweltunion zu werden.

Seit Anfang der 90er Jahre hat sich Entscheidendes verändert. Die Umweltprobleme sind mittlerweile tagespolitisch zweitrangig geworden, es dominiert heute EU-weit die Sorge um Arbeitsplätze und soziale Sicherung. Die Antwort der Politik darauf ist: „Wir müssen wieder mehr wachsen und überzogene Umweltstandards reduzieren, um die Probleme zu lösen“. Dabei wird ignoriert, dass es inzwischen eine zunehmende Entkoppelung von Wachstum und Arbeitsplätzen gibt – wie das in den USA der Fall ist – und dass hoch entwickelte Volkswirtschaften wie die in der EU natürlich geringere Wachstumsraten haben als Entwicklungs- oder Schwellenländer wie China. Beispielsweise entspricht das 1,5%ige Wachstum in Deutschland heute einem 5%igen Wachstum 1970.

Gleichzeitig haben sich durch den Prozess der Globalisierung die nationalen und auch EU-Handlungsmöglichkeiten verringert, die Entscheidungsprozesse der Global Players noch zentral zu beeinflussen. So hat z.B. die Klage der USA bei der WTO dazu geführt, dass in der EU das Moratorium gegen die Zulassung gentechnisch veränderter Pflanzen aufgehoben wurde und jetzt in allen Mitgliedsstaaten der EU nur noch Koexistenzregelungen im Bereich Gentechnik vorgeschrieben werden können. Der Anbau gentechnisch veränderter Pflanzen in bestimmten Ländern und Regionen kann deshalb derzeit nicht explizit ausgeschlossen werden. Das Ergebnis der Globalisierung ist, dass weltweit ökologische und soziale Standards reduziert werden. Es stellt heute schon einen großen Erfolg dar, wenn die Erkenntnisse von Rio 1992 mit der Rio-Deklaration – „wonach das Recht auf Entwicklung so erfüllt werden muss, dass die Entwicklungs- und Umweltbedürfnisse heutiger und künftiger Generationen in gerechter Weise entsprochen wird und dass der Umweltschutz Bestandteil des Entwicklungsprozesses ist und nicht von diesem getrennt werden darf“ – auch bei der Nachfolgekonzferenz 2002 in Johannesburg gesichert werden können.

Positiv ist sicherlich, dass das Leitbild der EU inzwischen die nachhaltige Entwicklung ist. Dabei haben aber die Kommission und das EU-Parlament wiederholt auf die zunehmende Diskrepanz zwischen Wachstumszielen und Umweltschutz bzw. dem

nachhaltigen Handeln hingewiesen und eine Vielzahl von Klagen gegen Mitgliedsstaaten erhoben, um das Vollzugsdefizit zu verringern.

Die EU hat für die Umweltgesetzgebung eine zentrale Rolle, denn rund 70% der in den Mitgliedstaaten umweltrelevanten Gesetze in Form von Richtlinien und Verordnungen werden inzwischen von der EU beschlossen. Formal kann deshalb die EU durchaus als eine Umweltunion bezeichnet werden. Seit dem Vertrag von Maastricht 1991, Artikel 6, haben sich die EU und die Mitgliedsstaaten verpflichtet, den Umweltschutz in allen EU-Politiken und Maßnahmen zu beachten. Entscheidend waren hier in der Folge auch 1992 die Natura-2000-Richtlinie, 2000 die Europäische Wasser-Rahmenrichtlinie und 2002 die Ratifizierung des Kyoto-Protokolls.

Ich möchte an zwei Beispielen darstellen und begründen, weshalb trotz dieser zweifelsfrei positiven Entwicklung die EU noch von einer echten Umweltunion entfernt ist, d.h. von einem Europa, in welchem die Lebensgrundlagen durch nachhaltige Nutzung erneuerbarer Ressourcen, durch Ersatz nicht erneuerbarer Ressourcen und durch Energie- und Ressourceneffizienz gesichert sind.

Beispiel 1: Agrarpolitik

Die Agrarpolitik war das erste gemeinsame Politikfeld der europäischen Staaten und wurden 1957 im Vertrag von Rom geregelt. Zielsetzung war die ausreichende und kostengünstige Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln, die Modernisierung der Landwirtschaft durch Erzeugerpreisdruck und die Steigerung der Produktion durch gesicherte Abnahme von Getreide, Milch und Fleisch.

Die Bilanz der gemeinsamen Agrarpolitik ist wenig umweltfreundlich. So hat sich die Produktion pro Hektar und die Leistung der Tiere verdoppelt bis verdreifacht. Für die Milchkuhe bedeutet dies: hatten früher 90% der Tiere die Möglichkeit zum Weidegang, so sind es heute nur noch 30%. Der Einsatz von Pflanzenschutzmittel verzeichnet eine Vervielfachung, Stickstoff-Düngung eine Verdoppelung bis Verdreifachung. Hinzu kommt der Abbau von Millionen von Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft – und auch aktuell geht alle zwei Minuten in der EU ein Arbeitsplatz in der Landwirtschaft verloren. Der Verlust von naturnahen Kulturlandschaften läuft parallel mit der gleichzeitigen Intensivierung agrarischer Vorrangräume.

Der BUND (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.) übt seit Jahrzehnten massive Kritik an dieser Politik und hat die Stützung innerlandwirtschaftlicher Disparitäten scharf kritisiert. Beispielsweise erhalten in der EU bis heute 54% aller Bauern weniger als 1.250 € über direkte Ausgleichszahlungen der EU, dies entspricht 4% der 40 Milliarden € Agrarsubventionen, 88,8 % der Betriebe erhalten weniger als 10.000 €. Demgegenüber erhalten 2,2 % der Betriebe 25,4 % aller Mittel in Beträgen ab 50.000 €. Selbst eine Obergrenze von 300.000 €/ Betrieb ließ sich bei der aktuellen Diskussion um die Neuordnung der EU Finanzen in der mid-term review im Jahr 2004 nicht durchsetzen.

Die EU hat aber durchaus auf die zunehmende, öffentliche Kritik an Überschussmengen und wachsende Aufgaben reagiert. So gingen die Reformbemühungen auf dem Agrarsektor weiter. Mitte der 80er Jahre wurde mit der so genannten „Säule 2“ in der EU-Agrarpolitik erstmals die Kofinanzierung von Agrarumweltprogrammen eingeführt. Zur Verringerung der Produktionsüberschüsse wurde ein Flächenstilllegungs-

programm finanziert, innerhalb dessen es für den Nichtanbau Prämien gab, bzw. durch das indirekt der Anbau nachwachsender Rohstoffe subventioniert wurde.

1992 wurde die 2. Säule zur Förderung des ländlichen Raums weiter ausgebaut, blieb jedoch im Bereich von ca. 10 % des gesamten Finanzaufkommens der EU für den Agrarhaushalt. 2004 fand eine teilweise Neuorientierung im Rahmen der Umsetzung des EU-Agrarministerratsbeschlusses vom Juni 2003 zur Neuorientierung der EU Agrarpolitik ab 2005/2007 statt, die dritte EU Agrarreform in Folge. Wesentliche Elemente dieser Reform sind die Entkoppelung der Prämien von der Produktion mit der Aussicht auf eine einheitliche Prämie für Acker und Grünland in 2013 und die Bindung der Zahlung an die Umweltgesetzgebung und eine Umwidmung von bis zu 5% der Mittel der Säule 1, in der alle Maßnahmen der klassischen Agrarpolitik, z.B. die Direktzahlungen von Acker- und Tierprämien, Exporterstattungen, Marktordnung etc. aufgeführt sind, in Säule 2 im Rahmen der Modulation.

Entgegen den ursprünglichen Reformzielen, die nicht zuletzt durch die zig Milliarden Euro Folgekosten der BSE-Krise 2000/2001 verstärkt waren, ist auch diese Reform letztlich wegen des Widerstandes des Agro-Business halbherzig durchgeführt worden. So wurden den intensiv wirtschaftenden Profiteuren des bisherigen Systems lange Übergangsfristen eingeräumt, in denen sie z.B. von den hohen Prämien für Maisanbau oder Bullenmast noch profitieren können, während aus der Sicht des Naturschutzes besonders zu fördernde Betriebe wie den extensiven Mutterkuhhaltern einen Großteil der Prämie schon genommen wurde. Auch bei dieser Reform ist es wegen des Widerstands der Großagrarier nicht gelungen, eine absolute Förderobergrenze pro Betrieb oder eine vom BUND auch seit Jahren geforderte arbeitskraftbezogenen Deckelung der Transferzahlungen zu verankern. Für die 2. Säule stehen auch nach der Reform nur 12% (=6,5 Milliarden Euro) der Mittel statt der geforderten 20% zur Verfügung. Selbst diese vor allem für konkrete Umweltleistungen oder für den ökologischen Landbau eingesetzten Mittel sind in Gefahr, nachdem sich die EU nach Scheitern der Verfassungsverhandlungen nicht auf den Finanzrahmen für die nächste Periode 2007 bis 2013 einigen konnte. Die Europäische Kommission hatte 2003 erste Vorschläge zum EU-Finanzrahmen für den Zeitraum 2007 bis 2013 vorgelegt (finanzielle Vorausschau). Während die Kommission Ausgaben in einer Gesamthöhe von 1,24% des Bruttonationaleinkommens der Mitgliedstaaten vorsah - was dem bisherigen Umfang entsprach - wollten sechs „Nettozahler“, darunter auch Deutschland, den europäischen Finanzrahmen auf lediglich 1,0% begrenzen. Kürzungen sollten gerade in dem Sektor vorgenommen werden, in dem die gesellschaftlich akzeptabelsten Projekte gefördert werden. Dazu zählen das ländlichen Entwicklungsprogramm der EU, aus dem unter anderem die Agrarumweltmaßnahmen finanziert werden. Besonders diese Ausgaben fördern ökologische Initiativen, schaffen Arbeitsplätze und tragen dazu bei, dass bäuerliche Betriebe erhalten werden. Um Kürzungen bei Säule 2 der EU-Agrarpolitik, der sog. „Ländlichen Entwicklung“, zu vermeiden, hatte der BUND wiederholt vorgeschlagen, Obergrenzen für Großbetriebe bei Säule 1 einzuziehen und eine Kofinanzierung der Mitgliedstaaten von bis zu 25% auch bei Säule 1 vorzunehmen. Die EU-Länder stehen ohnehin vor der Situation, dass mittel/längerfristigim Agro-Etat 30 Milliarden Euro weniger vorgesehen sind und durch die Osterweiterung aber 10 neue Mitgliedsstaaten in den Genuss der Förderung kommen.

Es ist deshalb auf Dauer notwendig, intensive Lobbyarbeit für die Ausgestaltung der Finanzierung ländlicher Regionen zu betreiben. Positiv ist, dass der inhaltliche Rahmen für die Ausgestaltung der Programmplanung für den ländlichen Raum 2007 bis 2013 durch die ELER-Verordnung (= Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Ent-

wicklung des ländlichen Raums) mit erweiterten Programmpunkten gegeben wurde. Diese wurden im Juni 2005 von der EU rechtsgültig verabschiedet.

Beispiel 2: Natura 2000

Die 25 Mitgliedsstaaten der EU erstrecken sich vom Mittelmeer bis zum nördlichen Polarkreis, von der Atlantikküste bis zum gesamten Alpenbogen und den westlichen Karpaten. In diesem naturräumlich sehr vielfältigen Gebiet leben rund 200.000 Arten, das sind fünfmal so viele wie es in Deutschland gibt. Allerdings sind 42% der Säugerarten, 45% der Schmetterlinge, 52% der Froscharten und 33% der Vogelarten der EU in Ihrem Überleben gefährdet (Europäische Umweltagentur, 2003).

Mit Hilfe der Natura-2000-Richtlinie will die EU ein Netzwerk besonders wertvoller Lebensräume in Europa schaffen, erhalten und weiterentwickeln. Die Richtlinie entstand 1992 im Hinblick auf die Umweltkonferenz in Rio unter deutscher EU-Präsidentschaft nach fünfjähriger Diskussion im Rat und im europäischen Parlament mit einstimmigem Beschluss der Minister aller Mitgliedstaaten. Sie ist ein zentraler Fortschritt Europas auf dem Weg zur Umweltunion, denn sie legt eine Erfassung der europäischen Lebensräume (198 Lebensraumtypen) bzw. Tier- (226) und Pflanzenarten (480) – geregelt in der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und der Vogelschutzrichtlinie – nach definierten Kriterien fest. Kernpunkte von Natura 2000 sind das "Verschlechterungsverbot", welches alle Tätigkeiten verbietet, die eine ernsthafte Gefährdung für die schützenswerten Lebensräume und Arten darstellen, sowie die "Verträglichkeitsprüfung", welche sicherstellen soll, dass Projekte und Pläne in einem Natura 2000-Gebiet hinsichtlich ihrer FFH-Verträglichkeit überprüft werden.

Erstmals gab es klare Vorgaben für ein europaweit kohärentes System von Schutzgebieten. Das Verschlechterungsverbot gab dem Naturschutz Vorrang vor willkürlichen Entscheidungen der Mitgliedsstaaten. Damit waren nun zahlreiche staatliche Eingriffsplanungen wie Autobahnen „gefährdet“ und es kam zur Blockadepolitik zahlreicher Mitgliedsstaaten, vor allem von Deutschland und Frankreich. Der Protest schlecht informierter Landwirte gegen Natura 2000 wurde häufig als politisches Alibi benutzt, die Ziele nicht umzusetzen.

Das Meldeverfahren wurde um Jahre verzögert, viele Gebiete wurden aus politischen Gründen nicht gemeldet. Die Naturschutzverbände waren gezwungen, eigene Vorschlagslisten der nach den fachlichen Kriterien eigentlich zu meldenden Gebiete zu erstellen. Drohungen der EU mit Zwangsgeldern und von Naturschutzverbänden erstrittene Gerichtsurteile führten in Deutschland zu drei Nachmeldeprozessen der Bundesländer. Die letztendlich erfolgte Meldung (Stand Deutschland Januar 2005: FFH 9,3% und flächenmäßig damit überschnittene Vogelschutzgebiete 8,3% und einer Gesamtfläche von 13%) ist zwar insgesamt ein deutlicher Fortschritt bei den dem Naturschutz gewidmeten Flächen in Deutschland, aber diese staatlichen Meldungen liegen nach wie vor um 30-50% unter den fachlich begründeten Vorschlagslisten der Naturschutzverbände.

Nun ist die Finanzierung von Naturschutzmaßnahmen in Natura-2000-Gebieten der EU, mit einem Bedarf von ca. 6-7 Milliarden Euro pro Jahr, die zentrale Aufgabe europäischer Dimension der nächsten Jahre. In Deutschland zeichnet sich ab, dass die Erstellung und Umsetzung der Managementpläne sowie das Monitoring nur äußerst schleppend anläuft. Mit großer Sorge stellen die Naturschutzverbände fest, dass

Eingriffsplanungen in Natura-2000-Gebieten von den Behörden im Regelfall zugelassen werden, weil FFH-Verträglichkeitsprüfungen unvollständig erfolgen bzw. manipuliert werden und Eingriffe regelmäßig verharmlost werden.

Die Ausweisung der Natura 2000-Gebiete konnte nur deshalb ein Erfolg werden, weil die EU (für viele völlig unerwartet) erstmals massiven Druck auf eine korrekte Umsetzung einer Naturschutz-Richtlinie ausgeübt hat- auf diesem Weg wurde nun sogar die Umsetzung der Vogelschutz-Richtlinie von 1979 (!) von der EU eingefordert. Doch das europäische Naturerbe ist mit dem Abschluss der Meldung keineswegs gesichert. Neben der Akzeptanz vor Ort wird wesentlich für den Erhalt von Natura 2000 sein, wie stark die EU auch künftig den tatsächlichen Schutz der Gebiete einfordern wird - von den Mitgliedstaaten und auch in allen ihren eigenen EU-Politikbereichen. Denn auch in der EU-Politik selbst gibt es Pläne (z.B. die Verkehrspolitik, v.a. die transeuropäischen Netze), die nicht mit dem Schutz des Natura 2000-Netzes abgestimmt sind.

Fazit

Die Umwelt spielt in der europäischen Politik, vor allem der Kommission und des Parlaments, durchaus eine Rolle. Positive Entwicklungen wie die Natura-2000-Richtlinie, die europäische Wasserrahmenrichtlinie und die Luftreinhaltepolitik sind sehr wichtig geworden, auch für die Naturschutzarbeit vor Ort. Positiv ist auch, dass die Beitrittsländer die europäischen Umweltgesetze übernehmen müssen und dafür im Gegenzug Förderung erhalten. Weiterhin kann auch die Stärkung der Bürgerrechte, Bsp. Aarhus-Konvention mit Einführung der Verbandsklage-Möglichkeit, als sehr gute Entwicklung für den Umwelt- und Naturschutz gewertet werden.

Allerdings fehlt es immer noch an der Integration der Umweltpolitik in die anderen Politikbereiche, z.B. in die Verkehrspolitik und die Subventionspolitik mit z. T. kontraproduktiven Maßnahmen. Zudem beträgt der Anteil des Umweltetats der EU am Gesamthaushalt nach wie vor gerade einmal 0,2%. Negativ ist auch zu verzeichnen, dass es keine Entkoppelung von Wachstum und Umweltschädigung gibt, denn ein verstärkter, quantitativer Wachstumskurs (Lissabon-Strategien) führt zwangsläufig zur Vernachlässigung des Nachhaltigkeitsgedankens (Göteborg). Es geht soweit, dass nicht mehr die Umweltverträglichkeitsprüfung von Projekten gefordert wird, sondern eine Wirtschaftsverträglichkeitsprüfung von Umweltschutzmaßnahmen! Es fehlt in der EU auch eine Politik der Integration von externen Umweltfolgekosten in Produktion- bzw. Transport-Kosten. Statt Nachhaltigkeit erleben wir deshalb in der EU eine Politik der Wettbewerbsgleichheit zu Lasten hoher sozialer, ökologischer Standards, beispielsweise bei der durch das deutsche Veto gescheiterten EU-Dienstleistungs-Richtlinie. Nachhaltigkeitsstrategien fehlen bzw. werden dem Prinzip Wachstum untergeordnet, wie sich dies bei der EU-Verkehrspolitik mit dem Ziel der Transport-Verbilligung dokumentiert. Es scheint, dass kurze Wahlperioden auch zu kurzfristigen Lösungsansätzen führen. Nach dem Motto „Vorteile jetzt, Nachteile später!“ Unter dem Primat der Wettbewerbsgleichheit erfolgt auch keine Überprüfung umweltschädigender Subventionen, wie Euratom oder Flugbenzinsteuerbefreiung, stattdessen werden öffentliche Strukturen wie der öffentlich-rechtliche Rundfunk, die öffentlichen Wälder oder die öffentlich-rechtliche Daseinsvorsorgepolitik unter Gesichtspunkten des Wettbewerbs überprüft.

Trotz dieser kritischen Bilanz kann aber auch abschließend festgestellt werden, dass die EU bemüht ist, den Zielsetzungen des Umweltschutzes stärker Rechnung zu tra-

gen als früher. Das zunehmend beachtete Prinzip der Subsidiarität gibt zudem Hoffnung für die Sicherung der Vielfalt Europas in Natur und Kultur.

Die EU nimmt auch weltweit eine immer stärkere Rolle bei der Beachtung der Rio-Ziele nach der entsprechenden Konvention ein und ist damit bei allen Defiziten ein wichtiger umweltpolitischer Global Player.

Hoffnung gibt auch die zunehmende Partizipation vieler Gruppen und Initiativen an dem Leitbild eines nachhaltigen, demokratischen und ökologisch fundierten Europas. Den europäischen Natur- und Umweltschutzverbänden fällt hier eine zentrale Vorreiterrolle zu, die allgemein positiven Ziele auch konkret mit durchzusetzen. Es wäre zu hoffen, dass die EU noch mehr als bisher gerade in den EU-Oststaaten unabhängige NGO's in ihren Aufgaben unterstützt, um das Leitbild der europäischen Bürgerschaft auch mit Leben zu erfüllen.

Literatur:

Bund Naturschutz (2000): Agrarprogramm des Bundes Naturschutz, Nürnberg.

Bund Naturschutz (2004): Positionspapier des Arbeitskreises Landwirtschaft des Bundes Naturschutz „EU-Agrarreform und deren Umsetzung in Deutschland - Erläuterungen und Bewertung aus Umweltsicht“ (www.bund-naturschutz.de/fakten/landwirtschaft/agrarwendeweiter.html)

Euronatur (2002): Projektstudie über die Umweltverträglichkeit des EU-Agrarhaushaltes, UBA-Berlin.

Der Autor Prof. Dr. Hubert Weiger ist Vorsitzender des Bundes Naturschutz in Bayern e.V., Landesverband des BUND Deutschland. Er ist Bayern-, Deutschland- und Europa-weit im Umwelt- und Naturschutz tätig, unter anderem für den Wirtschafts- und Sozialausschuss der EU.



Prof. Dr. Hubert Weiger, Vorsitzender Bund Naturschutz in Bayern e.V. (Landesverband BUND)