AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

SCHRIFTEN DER GESELLSCHAFT FÜR WIRTSCHAFTS- UND SOZIALWISSENSCHAFTEN DES LANDBAUES E.V.

Scheele, M.: Die Harmonisierung der landwirtschaftlich relevanten Umwelt- und Naturschutzpolitik – ökonomische Implikationen und politische Handlungsräume.
In: Schmitz, P. M.; Weindlmaier, H.: Land- und Ernährungswirtschaft im europäischen Binnenmarkt und in der internationalen Arbeitsteilung. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 27, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1991), S.451-460.

DIE HARMONISIERUNG DER LANDWIRTSCHAFTLICH RELEVANTEN UMWELT UND NATURSCHUTZPOLITIK - ÖKONOMISCHE IMPLIKATIONEN UND POLITISCHE HANDLUNGSSPIELRÄUME

von

Martin SCHEELE, Göttingen

1 Einleitung

Die Schaffung eines einheitlichen europäischen Binnenmarktes erfordert die Beseitigung von Handelshemmnissen im europäischen Wirtschaftsraum. Der Harmonisierungs- und Abstimmungsbedarf erstreckt sich auch auf die Umweltpolitik. Wenngleich dieser Politikbereich im Weißbuch der EG-Kommission zur "Vollendung des Binnenmarktes" nicht unter den Harmonisierungserfordernissen aufgeführt wird, hat die Umweltpolitik in den Konzeptionen und Diskussionen zum europäischen Binnenmarkt eine bedeutende Stellung eingenommen. Die Probleme liegen auf der Hand: National divergierende Umweltpolitiken können in Form unterschiedlicher Produktnormen den freien Warenverkehr behindern. National unterschiedliche Produktions- oder Verfahrensnormen können dazu führen, daß die Produzenten unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen ausgesetzt werden. Beide Effekte können der Herstellung eines einheitlichen Wirtschaftsraumes zuwiderlaufen und werden daher als harmonisierungsbedürftig angesehen. Weitere Impulse für eine Integration der Umweltpolitik resultieren schließlich daraus, daß in Verbindung mit der rechtlichen Fundierung des europäischen Binnenmarktes in der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) erstmals eine definierte Rechtsgrundlage für die gemeinschaftliche Gestaltung der Umweltpolitik geschaffen wurde. Der aus der Herstellung des Binnenmarktes folgende umweltpolitische Handlungsbedarf und die auf der EEA fußende umweltpolitische Kompetenz der Gemeinschaft haben sich deutlich in den Diskussionen über die landwirtschaftlich relevante Umweltpolitik niedergeschlagen.

Im folgenden soll zunächst ein kurzer Überblick über die institutionellen Voraussetzungen der europäischen Umweltpoltik gegeben werden. Im Anschluß daran werden umweltpolitische Abstimmungskonzepte, deren Extrempunkte auf der einen Seite durch die vollständige Angleichung der Regeln und auf der anderen Seite durch die gegenseitige Anerkennung unterschiedlicher nationaler Normen gekennzeichnet sind, dargestellt und hinsichtlich ihrer ökonomischen Implikationen diskutiert. In diesem Zusammenhang wird auch auf die - bislang wenig beachtete - Wettbewerbsrelevanz einer national divergierenden Ausgestaltung der Property Rights und auf die damit verbundenen Probleme einer gemeinschaftlichen Umweltpolitik einzugehen sein. Den Abschluß bildet eine Skizze der sogenannten "abgestuften Integration", die als effektives und innovationsförderndes Konzept einer europäischen Umweltpolitik im Bereich der Landwirtschaft angesehen werden kann.

2 Institutionelle Voraussetzungen europäischer Umweltpolitik

Eine gemeinschaftliche Umweltpolitik wurde schon vor der Verabschiedung der EEA verfolgt. Seit 1973 konzipierte die Kommission insgesamt vier "Aktionsprogramme für den Umweltschutz", in denen umweltpolitische Grundsätze und Handlungsprioritäten nieder-

gelegt wurden. Die Aktionsprogramme wurden vom Rat als Leitlinie der europäischen Umweltpolitik anerkannt. Rechtsgrundlage der gemeinschaftlichen Umweltpolitik - so z.B. der landwirtschaftlich relevanten "Trinkwasser-Richtlinie" 80/778/EWG (ABl. 229, 30.8.80, S. 43) - bildeten der Artikel 100 EWG-Vertrag, der auf die Herstellung des gemeinsamen Marktes abzielt, und der Artikel 235 EWG-Vertrag, demzufolge Gemeinschaftsziele auch in nicht vertraglich benannten Politikfeldern umgesetzt werden können. Eine speziell landwirtschaftliche Umweltpolitik, die insbesondere in den Maßnahmen zur Förderung einer umweltverträglichen Landbewirtschaftung nach Maßgabe der Effizienzverordnung 797/85/EWG aus dem Jahre 1985 (vgl. KREUZER, K., 1989, S. 176f.) zum Ausdruck kam, beruhte auf den Artikeln 42 und 43 des EWG-Vertrages, in denen die Gemeinschaftszuständigkeit für die Agrarpolitik geregelt ist.

Eine neue Ära der EG-Umweltpolitik begann mit der Verkündung der "Einheitlichen Europäischen Akte" (EEA) und den darin enthaltenen Ergänzungen zum EWG-Vertrag im Jahre 1987: Gemäß Artikel 100a EWG-Vertrag, der auf die Herstellung des Binnenmarktes zielt, kann der Rat Produktnormen mit qualifizierter Mehrheit harmonisieren. In Absatz 3 des Artikel 100a wird die Kommission aufgefordert, bei ihren Vorschlägen zu den Bereichen "Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz von einem hohen Schutzniveau" auszugehen. Wenngleich Artikel 100a einerseits mit der Gemeinschaftskompetenz auf dem Gebiet des produktbezogenen Umweltschutzes auf eine gemeinschaftsweite Rechtsangleichung abzielt, wird andererseits die Möglichkeit einer föderalen Rechtsdifferenzierung geschaffen: Nach Artikel 100a, Abs. 5 sind national höhere Standards zulässig, sofern dies "durch wichtige Erfordernisse in bezug auf den Umweltschutz" gerechtfertigt ist (vgl. SPRENGER, R.U., 1990, S. 36f.).

Während die umweltbezogenen Inhalte des Artikel 100a eher als Annex einer primär auf den Binnenmarkt orientierten Regelung anzusehen sind (WINKLER, W., 1988, S. 126), findet die Umweltpolitik unter einem eigenen Titel "Umwelt" in den Artikeln 130r-t eine umfassende Rechtsgrundlage. Der Artikel 130r beschränkt sich nicht auf die Schaffung einer Zuständigkeitsnorm, sondern formuliert - vergleichbar einer Staatszielbestimmung - Grundsätze der EG-Umweltpolitik (vgl. REHBINDER, E., 1990, S. 74): Genannt werden das Verursacher- und das Vorsorgeprinzip sowie das Prinzip, die Erfordernisse der Umweltpolitik zu Bestandteilen der anderen Gemeinschaftspolitiken zu erheben.

Gleichzeitig mit der Gemeinschaftskompetenz für die Umweltpolitik wird das Subsidiaritätsprinzip in die EG-Politik eingeführt (vgl. GLAESNER, H.-J., 1988, S. 169). Nach Artikel 130r (Abs. 4), wird die Gemeinschaft "im Bereich der Umwelt nur insoweit tätig, als die in Absatz 1 genannten Ziele (Verbesserung der Umweltqualität, Gesundheitsschutz, rationale Ressourcennutzung, Anm. d. Verf.) auf Gemeinschaftsebene besser erreicht werden können als auf der Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten". Zudem werden die Mitgliedstaaten durch Artikel 130t ausdrücklich befugt, auch in Bereichen, in denen die Gemeinschaft bereits tätig geworden ist, national höhere Umweltstandards "beizubehalten oder zu ergreifen, die mit diesem Vertrag vereinbar sind".

Ein Spezifikum der landwirtschaftlich relevanten Umweltpolitik resultiert daraus, daß die Agrarpolitik schon seit Gründung der EWG auf Grundlage des Artikels 43 EWG-Vertrag der Gemeinschaftskompetenz untersteht. Die Kommission und der Europäische Gerichtshof haben umweltpolitisch motivierte Ansätze der Agrarpolitik - wie etwa die Förderung der umweltverträglichen Landwirtschaft oder das Hormoneinsatzverbot - auf Artikel 43 bezogen (vgl. EHLERMANN, C.-D., 1989, S. 7). Dieser Sachverhalt verdient insbesondere deshalb eine Erwähnung, weil der Artikel 43 - anders als die Artikel 100a und 130t - keine Klausel

über die Zulässigkeit national höherer Standards enthält (PERNICE, I., 1989, S. 26). Vergleichbare nationale Handlungsspielräume bestehen bei agrarpolitisch fundierten Umweltmaßnahmen dennoch: So werden unterschiedliche nationale Umweltpräferenzen durch die Formulierung fakultativer Maßnahmen in der Effizienz-Verordnung 797/85/EWG und in der Änderungs-Verordnung 1760/87/EWG berücksichtigt (vgl. KREUZER, K., 1989).

Wenngleich mit Artikel 43 EWG-Vertrag Maßnahmen der Umweltpolitik, die landwirtschaftliche Produkte und Produktionsverfahren betreffen, in die Agrarpolitik integriert und folglich den in diesem Bereich stark ausgeprägten Vereinheitlichungstendenzen unterworfen sind, besteht ein weites Feld für Umweltpolitik auf Grundlage der Artikel 100a und 130s. Artikel 100a wird z.B. bei Produktnormen für nicht spezifisch landwirtschaftliche Vorleistungsgüter, die aber durchaus auch landwirtschaftlich genutzt werden, zur Geltung kommen (vgl. WINKLER, W., 1988, S. 126). Auch basiert der Richtlinienvorschlag der Kommission zur Reduzierung des Nitrateintrages in Süß-, Küsten- und Meerwasser (KOM (88) 708 endg.) - trotz seiner weitreichenden landwirtschaftlichen Implikationen - nicht auf Artikel 43 sondern auf Artikel 130s.

Eine anwendungsorientierte Beurteilung der Entwicklungstendenzen der landwirtschaftlich relevanten Umweltpolitik auf Grundlage der Einheitlichen Akte ist mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Praktische Erfahrungen mit den Bestimmungen der EEA liegen kaum vor. In der Literatur zeigen sich z.T. erhebliche Auffassungsunterschiede hinsichtlich der Abgrenzung der Kompetenznormen. Zudem ist - teilweise als Folge einer Unsicherheit über die Kompetenznormen - unklar, unter welchen Bedingungen national höhere Umweltstandards zulässig sind und wieweit aus der EEA ein umfassender umweltpolitischer Harmonisierungsauftrag der Gemeinschaft abzuleiten ist (vgl. BATTIS, U., 1989, S. 366). Eine Klärung wird teilweise erst durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes erwartet (SPRENGER, R.-U. und SCHNEIDER. G., S. 29).

Verstärkt werden die Unsicherheiten hinsichtlich der Orientierung der EG-Umweltpolitik dadurch, daß die bisher beobachtbaren politischen Verlautbarungen der Gemeinschaft ein widersprüchliches Bild ergeben. So wurde einerseits die umfassende Harmonisierung zum Grundsatz europäischer Umweltpolitik erhoben (vgl. 4. Aktionsprogramm für den Umweltschutz, Anhang I, Titel 1, Nr. 23). Andererseits wird zunehmend - sicherlich aufgrund der wachsenden Einsicht in die administrativen Probleme der Harmonisierung - auf das Konzept der gegenseitigen Anerkennung nationaler Umweltnormen abgestellt. Ein solches Vorgehen wurde als sogenannte "neue Konzeption" bereits in einer Entschließung des Rates aus dem Jahre 1985 ausgeführt (vgl. SPRENGER, R.U., 1990, S. 32).

In der gegenwärtigen Diskussion über die europäische Umweltpolitik zeigen sich drei Optionen, die - trotz erheblicher Unterschiede in den ökonomischen und ökologischen Implikationen - grundsätzlich mit der EEA vereinbar sind:

(a) die vollständige umweltpolitische Rechtsangleichung

(b) die gegenseitige Anerkennung national unterschiedlicher Umweltnormen

(c) die standortangepaßte, subsidiär abgestufte Umweltpolitik

Welches umweltpolitische Abstimmungskonzept von einem EG-Mitgliedsland bevorzugt wird, dürfte von den ökologischen und ökonomischen Wirkungen dieser Optionen und - im Zusammenhang damit - von der Repräsentanz umweltorientierter Interessen und der

Durchsetzungsfähigkeit der national und branchenspezifisch divergierenden ökonomischen Interessen abhängen (vgl. SCHEELE, M., 1987).

3 Ökonomische und politische Implikationen unterschiedlicher Abstimmungskonzepte in der landwirtschaftlichen Umweltpolitik

Grundsätzlich besteht die beabsichtigte Wirkung umweltpolitischer Maßnahmen darin, produktive Tätigkeiten so zu beeinflussen, daß eine höhere Qualität der Umwelt und der natürlichen Ressourcen erzielt wird. Eine Allokationssteuerung vermittels politischer Maßnahmen erweist sich überall dort als erforderlich, wo der Markt aufgrund stofflicher Gegebenheiten des Umweltmediums nicht in der Lage ist, das Angebot an Umweltgütern mit den gesellschaftlichen Präferenzen in Übereinstimmung zu bringen.

Eine begrenzte Funktionsfähigkeit des Marktes zeigt sich z.B. bei dem Gewässerschutz, der sich auf ausgedehnte Territorien bezieht, und beim Artenschutz, der räumlich ausgedehnte Ökosystemzusammenhänge berücksichten muß. In beiden Fällen erfordern die Nichtausschließbarkeit vom Konsum sowie das unabdingbare Zusammenspiel mehrerer Anbieter kollektive Abstimmungen über Preis und Menge eines Umweltgutes. Die Knappheit des "Produktionsfaktors" Umwelt kann nur dadurch zur Geltung gebracht werden, daß die Kosten der Umweltnutzung vermittels politischer Instrumente wie Auflagen oder ökonomische Anreizinstrumente ausgewiesen werden.

Eine hohe umweltpolitische Eingriffsintensität impliziert, daß die Kosten - zum Beispiel der landwirtschaftlichen - Nutzung des Produktionsfaktors Umwelt ansteigen. Dieser Sachverhalt wird in politischen Diskussionen als Verschlechterung der Wettbewerbsbedingungen von Landwirten in Mitgliedsländern mit umfassenden umweltpolitischen Aktivitäten identifiziert und folglich mit der Forderung nach einer europaweiten Angleichung der Umweltpolitik verbunden (vgl. ZUREK, M., 1990, S. 19). Ob eine solche Forderung unter Effizienzgesichtspunkten vertretbar ist, kann indes bezweifelt werden.

Zielt eine kostensteigernde umweltpolitische Maßnahme auf die Regelung standortgebundener Produktionsverfahren und bestehen auf den verschiedenen Produktionsstandorten unterschiedliche Umweltknappheiten, so ist eine effiziente Allokation nur zu erreichen, wenn unterschiedlich hohe Kosten der Umweltnutzung ausgewiesen werden. Dies gilt nicht nur, wenn die Knappheit Ausdruck unterschiedlicher physischer Verfügbarkeit der Umwelt ist, sondern auch, wenn unterschiedliche Umweltknappheiten auf national divergierenden Umweltpräferenzen beruhen. Die Effizienz umweltpolitischer Maßnahmen und die "richtige" Höhe der Umweltkosten können immer nur innerhalb eines jeweiligen Zuständigkeitsbereichs demokratisch legitimierter Koordinationsmechanismen zutreffend beurteilt werden (BROMLEY, D. W., 1989, S. 144f.). Eine prinzipielle Angleichung europäischer Umweltnormen kann den unterschiedlichen Standortbedingungen nicht Rechnung tragen und läuft zudem Gefahr, in einen Legitmationskonflikt mit den national divergierenden Umweltpräferenzen zu geraten.

Die plausible Vorstellung, daß in den verschiedenen Mitgliedstaaten der EG unterschiedliche Umweltknappheiten bestehen, hat offensichtlich den Wissenschaftlichen Beirat beim BML zugunsten des Prinzips der gegenseitigen Anerkannung nationaler Umweltnormen Stellung nehmen lassen (vgl. WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT, 1990, S. 6). Indes ist die Aussage, daß national unterschiedliche Umweltknappheiten eine differenzierte Ausweisung der Umweltkosten erfordern, bei einer dynamischen Betrachtungsweise zu relativieren.

Zu berücksichtigen ist zunächst, daß umweltpolitische Maßnahmen zur Vermeidung umweltintensiver landwirtschaftlicher Verfahren zur Verdrängung solcher Produktionsverfahren auf weniger belastete Standorte führen. Die Produktionsverlagerung wird auf diesen Standorten die Umweltverknappung forcieren und folglich - mit einem time-lag - auch hier vergleichbare Nutzungskosten der Umwelt induzieren. Sofern in bestimmten Fällen die Schadensvermeidungskosten unter den Schadensbehebungskosten liegen, kann eine europaweite Abstimmung der Produktionsnormen im Sinne des Vorsorgeprinzips durchaus effizient sein.

Hervorzuheben ist außerdem, daß umweltpolitisch bedingt höhere Umweltkosten innovationsfördernd sein und eine kostenneutrale Substitution der Umweltnutzung induzieren können (vgl. DE HAEN, H. und ZIMMER, Y., 1989). Die Verbreitung solcher Verfahrensinnovationen würde behindert, wenn die verschiedenen Mitgliedsländer durch das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung von Umweltnormen umweltpolitisch voneinander abgekoppelt würden.

Eine Orientierung auf eine Angleichung der Umweltnormen ist insbesondere dann diskussionswürdig, wenn unterschiedliche Umweltknappheiten weniger auf unterschiedlichen physischen Verfügbarkeiten von Umweltgütern, sondern auf national divergierenden Bewertungen der Umwelt beruhen. Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang, daß aufgrund der zunehmenden politischen und wirtschaftlichen Integration Europas die Lebensbezüge immer stärker diffundieren und die Zuständigkeitsräume demokratisch legitimierter Koordinationsmechanismen immer weniger voneinander abzugrenzen sind.

Es ist daher kaum einsichtig, die europäischen gegenüber den nationalen Koordinationsmechanismen zu diskriminieren. Vielmehr erscheint es angemessen, die unterschiedlichen Umweltpräferenzen auf der Gemeinschaftsebene miteinander zu konfrontieren und nach Maßgabe der im EWG-Vertrag festgelegten Gemeinschaftsziele einer europäischen Abstimmung zuzuführen.

Eine vollständige Angleichung von Umweltvorschriften, die schon aus Effizienzerwägungen nicht zu befürworten ist, hat indes wenig Aussicht auf Erfolg: Einerseits werden sich die umweltpolitischen "Nachzügler" kaum auf das höchste Schutzniveau begeben wollen. Andererseits werden sich die Vorreiterstaaten auf eine Ratsentschließung aus dem Jahre 1985 berufen, derzufolge "der in den Mitgliedstaaten bereits bestehende und begründete Schutz nicht verringert werden" darf. (zit. nach SPRENGER, R.-U., 1990, S. 36).

Eine europäische Abstimmung wird zwingend, wenn die Umweltbeeinträchtigungen aus landwirtschaftlicher Produktion nicht an den Grenzen haltmachen. Dies gilt z.B. für die Belastung der Flüsse und der Meere durch Dünge- und Pflanzenschutzmittel. Doch auch hier impliziert der Begriff "Abstimmung" keineswegs eine vollständige Angleichung von Produktionsnormen. Auch eine europäisch abgestimmte Umweltpolitik ist nur dann effizient, wenn umweltpolitische Maßnahmen dem Umstand Rechnung tragen, daß gleiche Produktionsintensitäten auf unterschiedlichen Standorten unterschiedliche Umweltbeeinträchtigungen verursachen.

Der vom Wissenschaftlichen Beirat beschworene "Wettbewerb nationaler Regelungssysteme" hat sicherlich im Bereich der Produktnormen seine Berechtigung. Hier erscheint es plausibel, daß unter Maßgabe einer hinreichenden Information die Diskriminierung geringerer Produktqualitäten dem Verbraucher überlassen wird. Fraglich ist jedoch, ob eine hinreichende Information prinzipiell möglich ist. Wird dies von einigen Mitgliedstaaten

bezweifelt, so provoziert eine national unterschiedliche Risikobereitschaft ohne eine europäische Abstimmung der Produktnormen zwangsläufig umweltpolitisch motivierte nichttarifäre Handelshemmnisse, die mit der EEA durchaus vereinbar sind (vgl. dazu KUPFER, D., 1989, S. 60).

4 Die verfügungsrechtliche Dimension wettbewerbsrelevanter Umweltpolitik

Die Forderung nach dem Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit durch eine Harmonisierung der Umweltpolitik wird in der Regel nicht nur mit Bezugnahme auf umweltpolitisch bedingt unterschiedliche Produktionskosten vorgetragen. Vielmehr entsteht diese Forderung aus dem Blickwinkel des institutionellen und sozialen Zusammenhangs landwirtschaftlicher Produktion. Wettbewerbsfähigkeit beinhaltet in dieser Perspektive die Fähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe (BMELF 1990, S. 10) oder landwirtschaftlicher Haushalte (SCHMITT, G., 1990, S. 9), ihre Produktion aufrechtzuerhalten.

Diese Feststellung ist für die umweltpolitische Diskussion von erheblicher Bedeutung. Bei Bezugnahme auf den landwirtschaftlichen Haushalt zeigt sich nämlich, daß eine umweltpolitisch gesteuerte Diskriminierung landwirtschaftlicher Verwendungsalternativen für Produktionsfaktoren oder natürliche Ressourcen keineswegs ein Problem für den einzelnen Haushalt darstellen muß. Ein Problem besteht solange nicht, wie der Eigentümer aus der alternativen Verwendung seines Faktor- oder Ressourcenbestandes ein Einkommen erzielen kann - und sei es durch die Bereitstellung von "Umweltgütern".

Die Einkommenswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen hängen davon ab, ob ein Haushalt Eigentumsrechte an den involvierten natürlichen Ressourcen oder Produktionsfaktoren reklamieren kann (vgl. SCHEELE, M. und ISERMEYER, F., 1989). Evident ist, daß ein Haushalt Produktionsfaktoren, die seinem Eigentum unterstehen, nur gegen Entlohnung einsetzen wird. Sicherlich gibt es Fälle in der Umweltpolitik, in denen Eigentümern keine Dispositionsfreiheit eingeräumt wird. In diesen Fällen besteht aber bei einem umweltpolitischen Eingriff in eigentumsrechtlich gesicherte Positionen ein Anspruch auf Entschädigung.

Aus dem vorangehenden folgt, daß die Wettbewerbsrelevanz umweltpolitischer Maßnahmen also weniger ein Problem der Eingriffsintensität sondern vielmehr ein solches der Verfügungsrechte ist. In der politischen und rechtlichen Praxis zeigt sich ein besonderes Problem darin, daß die Verfügungsrechte hinsichtlich der Umwelt oft noch nicht hinreichend geklärt sind. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, daß Umwelt in der Vergangenheit als freies Gut beliebig verfügbar war und erst mit zunehmender Knappheit der Umwelt damit begonnen wurde, Verfügungsrechte als Voraussetzung einer geregelten Umweltnutzung zu definieren.

Entgegen verbreiteter Vorstellungen wird mit der Festschreibung des Verursacherprinzips, das z.B. in das 1. Aktionsprogramm der EG (Anh. 1, Titel I, Nr. 17) Eingang gefunden hat und demzufolge die Kosten der Umweltbeeinträchtigung dem Verursacher aufzuerlegen sind, keineswegs schon eine Regelung der Ressourcennutzung getroffen. Das Verursacherprinzip kann nur dann sinnvoll gehandhabt werden, wenn zuvor eine eindeutige Formulierung und Zuweisung von Verfügungsrechten erfolgt ist. Vermeidungs- oder kostenpflichtig ist dann nicht schon etwa der Verursacher einer physischen Umweltveränderung, sondern derjenige, dessen umweltrelevanten Handlungen nicht durch Verfügungsrechte gedeckt sind. Der Verursacher von nicht verfügungsrechtlich abgedeckten Handlungen kann selbstverständlich

zur ausgleichslosen Schadensvermeidung oder zur kostenpflichtigen Behebung von Umweltschäden herangezogen werden (vgl. SCHEELE, M., 1989, S. 382f.).

Eine Kostenzuweisung setzt voraus, daß zuvor die Eigentumsrechte hinsichtlich der natürlichen Ressourcen eindeutig zugewiesen wurden. Die Zuweisung von Verfügungsrechten ist in erster Linie ein verteilungspolitischer Vorgang, der jedoch erhebliche ökonomische Implikationen hat: So werden Landwirte eines Mitgliedstaates, der das private Verfügungsrecht an der Natur exzessiv auslegt, auch bei sehr weitreichenden Umweltmaßnahmen kaum Einkommenseinbußen hinzunehmen haben. Die Absicherung der privaten Verfügungsrechte erfordert bei umweltpolitisch bedingten Produktionsauflagen umfassende Entschädigungszahlungen. Hingegen können Landwirten eines Mitgliedstaates, der eine restriktive Formulierung privater Verfügungsrechte an der Natur vornimmt, bereits bei einem niedrigen Umweltstandard empfindliche Einkommenseinbußen entstehen, weil jede Produktionsbeschränkung entschädigungslos hinzunehmen ist.

Die Wettbewerbsfähigkeit wird also nicht nur durch national unterschiedliche umweltpolitische Eingriffsintensitäten, sondern insbesondere durch die national unterschiedliche Entschädigungspraxis bestimmt (vgl. BML, 1990, S. 34ff.). Auch bei einer vollständigen Angleichung der Umweltnormen können die Wettbewerbsbedingungen in Abhängigkeit von der jeweiligen Eigentumsordnung erheblich divergieren. Infolgedessen greift die Diskussion über umweltpolitisch bedingte Wettbewerbsnachteile zu kurz, solange nicht zugleich eine Harmonisierung der umweltbezogenen Eigentumsordnung erwogen wird.

Die Überstellung des Verfügungsrechtes an der Natur in das Eigentum von Landwirten könnte ohne weiteres als agrarpolitisch motivierte Beihilfe interpretiert werden. Dennoch wird kein Mitgliedstaat akzeptieren, daß seine Entschädigungszahlungen, die nach Maßgabe einer vorherigen Zuteilung der Verfügungsrechte eigentumsrechtlich zwingend sind, als Umweltbeihilfe deklariert werden. Umweltbeihilfen unterliegen nämlich den allgemeinen Beihilfevorschriften der Artikel 92 ff. EWG-Vertrag (vgl. SCHNEIDER, G. und SPRENGER, R.-U., 1990, S. 16).

Ob Entschädigungszahlungen ohne zusätzliche gemeinschaftliche Vereinbarungen der Harmonisierung oder den Beihilfevorschriften nach den Artikeln 92 ff. zugänglich sind, kann nach Maßgabe des Artikels 222 EWG-Vertrag, demzufolge "der Vertrag die Eigentumsordnung der verschiedenen Mitgliedstaaten unberührt läßt", bezweifelt werden. Solange jedoch in diesem Punkt keine Einigung hergestellt werden kann, erscheint eine Diskussion über tatsächliche oder vermeintliche umweltpolitisch bedingte Wettbewerbsbenachteiligungen weitgehend irrelevant.

5 Das Konzept einer abgestuften Integration der Umweltpolitik

Die vorangehenden Ausführungen zeigen, daß gegen beide Extrempositionen umweltpolitischer Abstimmungskonzepte, nämlich (a) die vollständige Angleichung der Umweltpolitik und (b) die gegenseitige Anerkennung unterschiedlicher Umweltnormen ökonomisch begründete Einwände erhoben werden können. Einerseits verlangt die Vielfalt unterschiedlicher Produktionsstandorte und Ökosystemzusammenhänge sowie die national unterschiedliche Entwicklungsgeschwindigkeit bei der sozialen und politischen Behandlung der Umweltproblematik regional abgestufte Maßnahmen. Andererseits erscheint es aufgrund der internationalen Diffusion von Umweltproblemen und aufgrund der fortschreitenden wirtschaftlichen und politischen Integration Europas unverzichtbar, die umweltpolitischen

Maßnahmen aufeinander abzustimmen und im Zeitablauf der zunehmenden Konvergenz umweltpolitischer Anforderungen anzupassen.

Die EG-Umweltpolitik hat die schwierige Aufgabe zu lösen, dezentral differenzierende und vereinheitlichende Elemente miteinander zu verbinden. Einen Ansatzpunkt zur Problemlösung bietet das Konzept der "abgestuften Integration". In der Formulierung von WEINSTOCK (1983, S. 33) beinhaltet dieses Konzept "unbefristete, aber nicht dauerhafte Ausnahmeregelungen". Die vorangehenden Ausführungen geben indes Anregungen für eine fortentwickelte Konzeption der "abgestuften Integration", die abschließend in Grundzügen dargestellt sei:

1. Der regional unterschiedliche umweltpolitische Handlungsbedarf kann durch den Übergang von Produkt- und Produktionsnormen zu Qualitätszielen berücksichtigt werden. Dabei bleibt es den regionalen Instanzen überlassen, auf welche Weise sie die Einhaltung dieser Ziele gewährleisten.

2. Der unterschiedlichen Entwicklung umweltpolitischer Präferenzen ist Rechnung zu tragen, indem entweder Umweltqualitätsziele in den verschiedenen Mitgliedstaaten zeitversetzt gültig werden oder, indem regionale Abstufungen der Qualitätsziele befristet und mit einem Neuverhandlungsvorbehalt verbunden werden. In beiden Fällen können "Vorreiterstaaten", in denen sich intensive Umweltpräferenzen oftmals mit einem höheren Standard der Umwelttechnik verbinden, Maßstäbe setzen, deren Übernahme durch andere Mitgliedstaaten längerfristig durch eine institutionell verankerte Abstimmungspflicht der Gemeinschaft gewährleistet wird.

3. Zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen durch die EGUmweltpolitik ist ein Kodex über die Festlegung umweltrelevanter Verfügungsrechte zu formulieren. Eine frühzeitige Abstimmung kann nationalen Alleingängen vorgreifen, weil sich die eigentumsrechtliche Regelung der Umweltnutzung - wie bereits ausgeführt wurde - auch auf der Ebene der Mitgliedstaaten erst im Anfangsstadium befindet. Eine solche Abstimmung ist unverzichtbar, weil die im EWG-Vertrag (Artikel 130r, Abs. 4) festgeschriebene nationale Zuständigkeit für die Finanzierung der Umweltpolitik anderenfalls zu einem umweltpolitischen Subventionswettlauf führen würde.

Literaturverzeichnis

BATTIS, U., Vereinheitlichung des Umweltrechts im europäischen Binnenmarkt? In: Natur und Recht, 11. Jg. (1989), S. 365-369.

BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN, Landwirtschaft im EG-Binnenmarkt. Schriftenreihe des BMELF, Reihe A, Angewandte Wissenschaft, H. 382, Münster-Hiltrup 1990.

EHLERMANN, C.-D., Europäisches Agrarrecht als Instrument der Gemeinschaftspolitik - Stand, Bedarf und Grenzen. In: Agrarrecht, 19. Jg. (1989), Beilage II, S. 3-9.

BROMLEY, D.W., Economic Interests and Institutions - The conceptual foundations of public policy. New York and Oxford, 1989.

GLAESNER, H.-J., Umwelt als Gegenstand einer Gemeinschaftspolitik. In: Natur und Recht, 10. Jg. (1988), H. 4, S. 166-171.

DE HAEN, H. und ZIMMER, Y., Umweltverträglichkeit technischer Fortschritte in der Landwirtschaft - Institutionelle Voraussetzungen, Wirtschaftlichkeit, Verbreitung. 30. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., 04.-06.10.1989 in Braunschweig Völkenrode.

KREUZER, K., Der Wandel der Agrarpolitik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Spiegel normativer Akte - von der ökonomisch orienierten zur umweltverträglichen Agrarpolitik. In: Agrarrecht, 19. Jg. (1989), S. 169-177.

KUPFER, D., Rechtschöpfung oder Rechtsharmonisierung? Tendenzen des Europäischen Umweltrechts. In: Agrarrecht, 19. Jg. (1989), S. 57-61.

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Maßnahmen der Gemeinschaft zum Schutz von Süß-, Küsten- und Meerwasser vor der Verunreinigung durch Nitrate aus diffusen Quellen. KOM (88) 708, ABl. C 54/4.

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, Vollendung des Binnenmarktes, Weißbuch der Kommission an den Rat. Brüssel 1985.

PERNICE, I., Kompetenzordnung und Handlungsbefugnisse der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiet des Umwelt- und Technikrechts. In: BREUER, R. u.a. (Hrsg.), Umwelt- und Technikrecht in den Europäischen Gemeinschaften. Düsseldorf 1989, S. 9-64.

RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, Entschließung des Rates zur Fortschreibung und Durchführung einer Umweltpolitik und eines Aktionsprogrammes der Europäischen Gemeinschaften für den Umweltschutz (1987-1992), ABl. C 328/1.

REHBINDER, E., Rechtliche Rahmenbedingungen der EG-Umweltpolitik: Korrektiv für die ökologischen Folgen des Binnenmarktes? In: Minister für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), EG-Binnenmarkt - Eine Herausforderung für den Umweltschutz. Düsseldorf 1990, S. 73-82.

SCHEELE, M., Umweltpolitik im Bereich der Landwirtschaft als ökonomisches Problem. In: Zeitschrift für Kulturtechnik und Landentwicklung, 30 Jg. (1989), S. 376-385.

SCHEELE, M., Politisch-ökonomische Grundlagen einer rationalen Umweltpolitik im Bereich der Landwirtschaft. In: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 10 Jg. (1987), S. 267-298.

SCHEELE, M. und ISERMEYER, F., Umweltschutz und Landschaftspflege im Bereich der Landwirtschaft - Kostenwirksame Verpflichtung oder neue Einkommensquelle? In: Berichte über Landwirtschaft, 67. Jg. (1989), S. 86-111.

SCHMITT, G., Wie vollzieht sich eigentlich der Wettbewerb in der Landwirtschaft? Theoretische Überlegungen, Kriterien und Konsequenzen. 31. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., 01.-03.10.1990 in Frankfurt a.M.

SCHNEIDER, G. und SPRENGER, R.-U., Mehr Umweltschutz in der EG - aber wie? In: Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), EG-Binnenmarkt und Umweltschutz. Ifo-Schnelldienst 43. Jg. (1990), Nr. 16/17, S. 15-32.

SPRENGER, R.U., Die Vollendung des EG-Binnenmarktes aus der Sicht des Umweltschutzes. In: Minister für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), EG-Binnenmarkt - Eine Herausforderung für den Umweltschutz. Düsseldorf 1990, S. 25-66.

WEINSTOCK, U., Nur eine europäische Umwelt? In: Zeitschrift für Umweltpolitik, 1983, S. 146.

WINKLER, W., Umweltschutz, europäische Agrarpolitik und europäisches Agrarrecht. In: RENGELING, H-.W., Europäisches Umweltrecht und europäische Umweltpolitik. Köln, Berlin, Bonn und München 1988, S. 125-133.

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN, Agrarpolitische Konsequenzen des EG-Binnenmarktes bis 1992. Schriftenreihe des BMELF, Reihe A, Angewandte Wissenschaft, H. 384, Münster-Hilturp 1990.

ZUREK, M., EG-Binnenmarkt 1993 - Unsere Landwirtschaft bei besonderer Berücksichtigung von Währungsfragen. In: Betriebswirtschaftliche Mitteilungen der Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein, Nr. 422, Kiel 1990, S. 9-28.