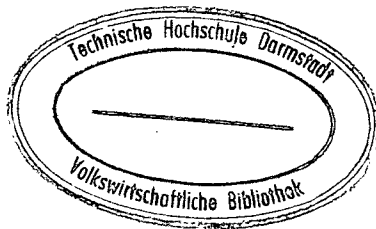


Katharina Holzinger

Politik des kleinsten
gemeinsamen Nenners?

Umweltpolitische Ent-
scheidungsprozesse in der
EG am Beispiel der Einfüh-
rung des Katalysatorautos



Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Tabellen	9
Verzeichnis der Übersichten	10
Verzeichnis der Abbildungen	11
Verzeichnis der Matrizes im Anhang	11
Abkürzungsverzeichnis	12
Vorwort	15
1. Einleitung	17
1.1 Steigende Relevanz der Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft	17
1.2 Fragestellung und Ziel der Arbeit	20
1.3 Methode und Vorgehensweise	24
2. Bilanz und Defizite der Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft	28
2.1 Leistungsbilanz der EG-Umweltpolitik	28
2.2 Evaluierung der EG-Umweltpolitik	34
2.3 Probleme und Defizite der EG-Umweltpolitik	41
2.3.1 Programmdefizite	41
2.3.1.1 Konzeptionslosigkeit der EG-Umweltpolitik	41
2.3.1.2 Grenzwerte auf dem »kleinsten gemeinsamen Nenner«	43
2.3.1.3 Normen mit geringem Verpflichtungsgrad	45
2.3.1.4 Schwache Harmonisierungskonzepte	47
2.3.1.5 Regelungen mit Renationalisierungseffekt	52
2.3.1.6 Unbestimmte Rechtsbegriffe	53
2.3.1.7 Lange Übergangs- und Anpassungsfristen	55
2.3.1.8 Ausnahmeregelungen	56
2.3.2 Implementationsdefizite	58
2.3.2.1 Überblick über die Implementationsdefizite	58
2.3.2.2 Fristüberschreitungen	61
2.3.2.3 Inadäquate Rechtsform der Umsetzungsakte	62
2.3.2.4 Unkorrekte Umsetzung	63
2.3.2.5 Unrichtige oder unvollständige Anwendung	65
3. Probleme im umweltpolitischen Entscheidungssystem der Europäischen Gemeinschaft	67
3.1 - Rechtsgrundlage der Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft	67
3.1.1 Zwang zur handelspolitischen Motivation der Umweltpolitik bis 1987	67
3.1.2 Einschränkung der umweltpolitischen Handlungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten	71

3.2	Die umweltpolitischen Akteure in der Europäischen Gemeinschaft	76
3.2.1	Umweltpolitische Positionen der Mitgliedstaaten	76
3.2.2	Der Umweltministerrat	84
3.2.2.1	Der Ministerrat als Entscheidungszentrum der EG	84
3.2.2.2	Entscheidungsregeln im Umweltministerrat	88
3.2.2.3	Scheitern der Verhandlungen	91
3.2.3	Die Kommission der Europäischen Gemeinschaft	93
3.2.3.1	Clearingstelle für nationale Interessen	93
3.2.3.2	Geringe Ressourcenausstattung der Umweltdienststelle	97
3.2.3.3	Eingeschränkte Kontrollkapazität	101
3.2.4	Das Europäische Parlament	105
3.2.4.1	Demokratisches Defizit	105
3.2.4.2	Das Europäische Parlament als umweltpolitischer Initiator	111
3.2.5	Der Wirtschafts- und Sozialausschuß: Dominanz ökonomischer Interessen	116
3.2.6	Der Europäische Gerichtshof	119
3.2.6.1	Einschränkung und Drohpotential in der Verhandlungsphase	119
3.2.6.2	Fehlende Sanktionsmöglichkeit bei Vertragsverletzungen	121
3.2.7	Die Beteiligung von Interessengruppen	122
3.2.7.1	Nationale und europäische Interessengruppen	122
3.2.7.2	Überrepräsentanz ökonomischer Interessengruppen	127
3.3	Das Entscheidungsverfahren in der EG	136
3.3.1	Lange Dauer der Entscheidungsprozesse	136
3.3.2	Intransparenz der Entscheidungsprozesse	141
3.4	Zwischenbilanz 1: Ursachen der Defizite der EG-Umweltpolitik	143
4.	Fallstudie: Die Einführung des Katalysatorautos in Europa...	146
4.1	Überblick und Abgrenzung: Die Abgaspolitik der EG in den achtziger Jahren	146
4.2	Ausgangsbedingungen und Interessenlagen in den Mitgliedstaaten	149
4.2.1	Die Umweltbelastungen durch Kraftfahrzeugabgase	149
4.2.1.1	Waldschäden	149
4.2.1.2	Schadstoffe aus Kraftfahrzeugen	155
4.2.2	Der umweltpolitische Handlungsdruck	160
4.2.2.1	Umweltbewußtsein der Bevölkerung	160
4.2.2.2	Wahlergebnisse grüner Parteien	164
4.2.3	Die ökonomische Dimension der Reduktion von Kraftfahrzeugabgasen	167
4.2.3.1	Treibstoffmarkt und Mineralölindustrie	167
4.2.3.2	Kraftfahrzeugmarkt und Automobilindustrie	171
4.2.3.3	Abgasvermeidungstechnologien und Katalysatorindustrie	179
4.2.4	Die Positionen der Mitgliedstaaten	188
4.3	Die Richtlinien zur Reduktion der Abgase von Personenkraftwagen	190
4.3.1	Vorgeschichte: Die Abgasregelung in der Europäischen Gemeinschaft	190
4.3.2	Dominanz nationaler Konflikte: Der Luxemburger Kompromiß	194
4.3.2.1	Waldsterben und öffentlicher Druck: Die Initiative der Bundesrepublik Deutschland	194
4.3.2.2	Ein vorsichtiger Entwurf: Der Richtlinienvorschlag der Kommission von 1984	202

4.3.2.3	Ablehnung von beiden Seiten: Die Reaktion der Interessenverbände	210
4.3.2.4	Ein Sieg der Umweltschützer: Die Stellungnahme des Europäischen Parlaments	215
4.3.2.5	Unterstützung der Kommission durch den Wirtschafts- und Sozialausschuß	221
4.3.2.6	Konflikte und Drohungen: Die Mitgliedstaaten	222
4.3.2.7	Allmähliche Annäherung: Die Verhandlungen im Umweltministerrat	229
4.3.2.8	Der Luxemburger Kompromiß: Kleinster gemeinsamer Nenner?	248
4.3.3	Blockadephase: Das dänische Veto und der Neuanlauf mit veränderter Rechtsgrundlage	258
4.3.3.1	Das dänische Veto: Kein Implementationshindernis	258
4.3.3.2	Umsetzung der Ratsbeschlüsse: Der überarbeitete Kommissionsvorschlag	261
4.3.3.3	Neuanlauf zur förmlichen Verabschiedung des Luxemburger Kompromisses	262
4.3.3.4	Europäisches Parlament ohne Zähne: Die Zweite Lesung	265
4.3.3.5	Formsache: Die Verabschiedung der Richtlinie 88/76/EWG im Ministerrat	268
4.3.3.6	Institutionell bedingte Defizite des Entscheidungsprozesses	269
4.3.4	Ein Sieg des Europäischen Parlaments: Die Kleinwagenentscheidung	273
4.3.4.1	»Greening«: Veränderte Rahmenbedingungen in den Mitgliedstaaten	273
4.3.4.2	Die Positionen der Interessengruppen: »38/12« versus »20/5«	278
4.3.4.3	Der Kleinwagenentwurf der Kommission: Eine Mittelposition?	286
4.3.4.4	Dominanz ökonomischer Interessen: Die Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses	295
4.3.4.5	Ignorierte Beratung: Die Erste Lesung im Europäischen Parlament	298
4.3.4.6	Eine Paketlösung: Der Gemeinsame Standpunkt des Umweltministerrats	302
4.3.4.7	Machtdemonstration des Europäischen Parlaments: Die Zweite Lesung	318
4.3.4.8	Kehrtwendung der Kommission: Der überarbeitete Vorschlag	322
4.3.4.9	Konflikte im Detail: Die Zweite Lesung im Ministerrat	330
4.3.5	US-Standards für alle Pkw: Die konsolidierte Richtlinie	336
4.3.6	Die abgaspolitische Wende 1989	340
4.4	Implementation und Outcome	344
4.4.1	Implementation in den Mitgliedstaaten	344
4.4.1.1	Die Umsetzung der Abgasrichtlinien	344
4.4.1.2	Abweichungen von Mitgliedstaaten »nach oben«	347
4.4.1.3	Abweichungen von Mitgliedstaaten »nach unten«	350
4.4.2	Die Auswirkungen auf die Umwelt	351
4.4.2.1	Die Versorgung mit bleifreiem Benzin	351
4.4.2.2	Zulassung schadstoffarmer Kraftfahrzeuge	357
4.4.2.3	Die Schadstoffemissionen	367
4.5	Zwischenbilanz 2: Defizite der Abgasrichtlinien und deren Ursachen	374
5.	Umweltpolitische Entscheidungsprozesse in der EG: Ein spieltheoretisches Modell	386
5.1	Funktion der Modellbetrachtung	386
5.2	Umweltpolitische Entscheidungen unter verschiedenen Regimen	387
5.2.1	Wohlmeinender Diktator	387
5.2.2	Direkte Demokratie	390
5.2.3	Demokratie mit Interessengruppeneinfluß	395

5.3	Umweltpolitische Entscheidungen in der Europäischen Gemeinschaft	406
5.3.1	Die EG als präföderalistisches Verhandlungssystem	406
5.3.2	Die Verhandlungen im Umweltministerrat	408
5.3.2.1	Modell 1: Binäres Abstimmungsverfahren	408
5.3.2.2	Modell 2: Der Shapley-Shubik-Machtindex	414
5.3.2.3	Präferenzintensitäten und Nutzenfunktionen der Spieler im Umwelt- ministerrat	419
5.3.2.4	Modell 3: Koalitionsspiel im Umweltministerrat	424
5.3.2.5	Nutzentransfer in der EG-Realität: Kompensationsstrategien	446
5.3.3	Modell 4: Das Kooperationsverfahren als strategisches Spiel	451
5.4	Zwischenbilanz 3: Ergebnisse der Modellbetrachtung	465
6.	Bilanz: Politische Konsequenzen für die Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft	469
6.1	Reform des umweltpolitischen Entscheidungssystems der EG	469
6.2	Abgrenzung der politischen Handlungsebenen in der Umweltpolitik	470
6.3	Institutionelle Verbesserungen bei den umweltpolitischen Entscheidungsträgern in der EG	474
6.3.1	Verhandlungen im Umweltministerrat	474
6.3.2	Einflußnahme gesellschaftlicher Interessen	478
6.3.3	Ressourcen und Kompetenzen der Kommissionsdienststelle Umweltschutz	480
6.3.4	Rechtsprechung durch den EuGH	483
6.3.5	Kompetenzen des Europäischen Parlaments	484
6.4	Neuregelung der Umweltpolitik im Vertrag von Maastricht	486
6.4.1	Ziele und Prinzipien der Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft	486
6.4.2	Institutionelle Neuregelungen mit Auswirkung auf die Umweltpolitik	488
6.5	Überwindung der Geleitzugproblematik	493
	Literaturverzeichnis	495
	Quellenverzeichnis	512
	Anhang	519