

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