

Auswertung der OECD-Länderprüfberichte zur Umweltpolitik von Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, Niederlande, Schweden und USA

Dipl.-Pol. Alexander Carius, Dipl.-Ing. Walter Kahlenborn, M.A., Dr. Sebastian Oberthür,
Dipl. Verw.-Wiss. Ralph Piotrowski

Ecologic, Gesellschaft für Internationale und Europäische Umweltforschung, Berlin

Zusammenfassung

In der vorliegenden Studie wird eine systematische Analyse und Bewertung der OECD-Länderprüfberichte zur Umweltpolitik für folgende Staaten unternommen: Vereinigte Staaten, Japan, Kanada, Niederlande, Frankreich, Italien, Schweden und Großbritannien. Die Studie folgt dem von der OECD entwickelten pressure-state-response-Ansatz und gliedert sich in zwei Teile. Ein horizontaler Vergleich gibt die Entwicklung der Umweltpolitik in den jeweiligen OECD-Mitgliedstaaten für die Bereiche Luftreinhaltung, Gewässerschutz, Abfallwirtschaft und Naturschutz zusammenfassend wieder. Dabei werden sowohl die wichtigsten Umweltprobleme und deren Ursachen, umweltpolitische Ziele, Maßnahmen und Instrumente, staatliche und private finanzielle Aufwendungen sowie abschließend die in den OECD-Länderprüfberichten identifizierten umweltpolitischen Erfolge und innovativen umweltpolitischen Instrumente und Handlungsansätze diskutiert. Diesem Muster folgt auch die Darstellung und Analyse der jeweiligen Politikfelder Wirtschaftspolitik, Energiepolitik, Landwirtschaftspolitik und Verkehrspolitik, wobei hier die Integration von Umweltbelangen in diese Politikbereiche im Mittelpunkt steht. In einem vertikalen Vergleichskapitel sind die genannten Politikfelder in umfangreichen Texttabellen für die acht ausgewählten Staaten übersichtlich dargestellt.

Die Studie gibt zudem einen Überblick über den gesamten Prozeß der Länderprüfung zur Umweltpolitik, der über die Erstellung entsprechender Berichte hinausgeht. Ziele, Mandat und Methodik der Umweltprüfung werden dargestellt und auf methodische Aspekte des Vergleichs der Berichte eingegangen. Zur Bewertung des umweltpolitischen Erfolges und des Innovationspotentials umweltpolitischer Instrumente und Handlungsansätze werden sowohl technische Innovationen als auch innovative Politikprozesse berücksichtigt.

In den Bereichen der Luftreinhaltung und der Energiepolitik werden quantitative Zielsetzungen zur Minderung von Schadstoffen in der Regel aus den relevanten internationalen Vereinbarungen abgeleitet. Hervorzuheben sind bei den Instrumenten vor allem die CO₂-Steuer (Schweden), weitere Formen der Energiebesteuerung sowie der in den USA praktizierte Emissionshandel.

Als weitere Maßnahmen in diesem Bereich sind vor allem die Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung, die Förderung erneuerbarer Energieträger durch eine erhöhte Einspeisevergütung für Strom aus regenerativen Quellen, freiwillige Vereinbarungen mit der Industrie, eine verstärkte Unterstützung von Forschung und Entwicklung innovativer Technologien und eine Stärkung der Nachfragesteuerung zu nennen.

Im Bereich des Gewässerschutzes lassen die untersuchten Berichte kaum neue, erfolgversprechende Ansätze erkennen. Die Internalisierung der Kosten der Gewässernutzung durch Entnahmeentgelte auf Wasserentnahmen und Abgaben auf die Einleitung von Abwasser sowie der Wasserverschmutzung über Abwasser- und Wassergebühren und ähnliches scheint in den untersuchten Ländern ebenso wie die gezielte Bekämpfung von Punktquellen der Verschmutzung einige Erfolge gebracht zu haben. In mehreren der untersuchten Staaten lässt sich eine stärkere Betonung einer auf Flussgebiete ausgerichteten wasserwirtschaftlichen Planung bis hin zur Errichtung von nach Einzugsgebieten strukturierten Behörden erkennen. Großbritannien und vor allem die Niederlande verwenden wasserwirtschaftliche Planungsinstrumente auch als Mittel der Öffentlichkeitsbeteiligung und Konsensfindung mit dem Ziel, die Effektivität des Vollzugs und damit des Gewässerschutzes zu stärken.

Ähnliches gilt für den Bereich der Abfallwirtschaft, in dem eine vollständige Kosteninternalisierung noch keineswegs erreicht ist. In den Länderberichten werden die Bemühungen zur Wiederverwendung und Wiederverwertung hervorgehoben. Punktuell sind insbesondere bei der Sammlung und beim Recycling einzelner Produkte und Abfallströme Erfolge zu beobachten – wie etwa in Schweden bei Aluminium Dosen. Schweden ist auch das herausragende Beispiel für einen besonders hohen Anteil der Abfallverbrennung an der gesamten Abfallentsorgung. In den untersuchten Staaten lassen sich allerdings kaum weiterreichende Konzepte eines umfassenden Ressourcenmanagements und einer integrierten Abfallvermeidung identifizieren.

Die Instrumente der Naturschutzpolitik im engeren Sinne scheinen weitgehend ausgeschöpft. Über die Ausweisung von Schutzgebieten oder das Unter-Schutz-Stellen von Arten hinaus gibt es kaum neue Ansätze. Diskussionswürdig scheint jedoch der gezielte Kauf von Landnutzungsrechten. Nennenswert sind ferner Abgaben auf naturschutzwidrige Vorhaben sowie die Verpflichtung, bei umweltschädigenden Vorhaben entsprechende Ausgleichsflächen zu schaffen. Darüber hinaus stellt sich für alle Staaten die Herausforderung, zu einem integrierten Natur- und Biodiversitätsschutz zu gelangen. Von Interesse ist hierbei zum einen das in den USA angewandte Konzept der „cross-compliance“, bei dem die Gewährung landwirtschaftlicher Zuschüsse von der Beachtung umweltpolitischer Auflagen abhängig gemacht wird. Im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union werden den Mitgliedstaaten teilweise entsprechende Möglichkeiten eingeräumt. Die diesbezüglichen Bestimmungen könnten bei der anstehenden Reform der europäischen Agrarpolitik gestärkt werden. Darüber hinaus scheint in allen Staaten die Entwicklung und Umsetzung einer umfassenden Biodiversitätsstrategie erforderlich. Entsprechende Bemühungen werden von der internationalen Biodiversitätskonvention eingefordert.

Bei der Integration von Wirtschafts- und Umweltpolitik sind die verschiedenen planerischen, partizipativen und ökonomischen Instrumente hervorzuheben. Dazu zählen nationale Umweltpläne, Umweltverträglichkeitsprüfungen, Umweltsteuern und –abgaben, freiwillige Vereinbarungen mit der Industrie und erweiterte Beteiligungsmöglichkeiten gesellschaftlicher Gruppen bei Politikformulierung und Politikumsetzung. Umweltverträglichkeitsprüfungen gehören heute ebenso bei großen Investitionsvorhaben

zur Routine. In Frankreich wurde dieses Instrument auf politische Programme und Planungen einschließlich Gesetzesvorhaben ausgeweitet. Über die Einführung einer solchen „strategischen Umweltverträglichkeitsprüfung„ wird derzeit auch auf europäischer Ebene beraten. Insbesondere in Hinblick auf die Formulierung nationaler Umweltpläne und Nachhaltigkeitsstrategien wird die Partizipation gesellschaftlicher Gruppen herausgestellt. Wie das Beispiel Kanadas zeigt, ließen sich auch in anderen Staaten partizipative Mechanismen vor allem bei sektorspezifischen Vorhaben (z. B. Landwirtschaft, Verkehr) realisieren.

Das Instrument der freiwilligen Vereinbarungen mit der Industrie wird in den untersuchten Staaten in zunehmendem Maße eingesetzt. Jedoch beruhen die positiven Erfahrungen mit diesem Instrument, insbesondere in den Niederlanden, auf einem spezifischen integrativen und konsensualen Politikansatz und Politikstil, der nicht ohne Einschränkung auf andere Staaten übertragbar ist. Die Anwendung „weicher„ Instrumente wie etwa freiwillige Vereinbarungen hat, wie in den Niederlanden, keineswegs die Anwendung weiterer umweltpolitischer Instrumente (insbesondere Umweltsteuern) ausgeschlossen.

Im Bereich der Landwirtschaft sind in einigen EU-Ländern insbesondere durch die Einführung ökonomischer Instrumente sowie durch die Unterstützung eines umweltgerechten, ökologischen Landbaus erste Fortschritte erzielt worden. In Schweden konnte nach der Einführung einer Stickstoffsteuer immerhin ein Rückgang der Düngung um 10 % verzeichnet werden. Außerdem wird angestrebt, dass bis zum Jahr 2000 auf 10 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche ökologischer Landbau betrieben wird. In den Niederlanden wird ein Quotensystem mit Abgaben für das Ausbringen von Gülle betrieben. Eine verbesserte Verteilung regional überschüssiger Gülle wird durch eine Güllebank unterstützt.

Da in den einzelnen Berichten Angaben über Erfolge bei der Integration des Umweltschutzes im Verkehrsbereich weitgehend fehlen, sind diesbezüglich kaum erfolgversprechende innovative politische Instrumente zu erkennen. Die französische Zielsetzung, im Jahr 2000 bei den Neuzulassungen einen Anteil von Elektroautos von mindestens 5 % zu erreichen, stellt aufgrund des hohen Primärenergiebedarfs von elektrisch betriebenen Fahrzeugen umweltpolitisch keinen entscheidenden Fortschritt dar. Ansätze zur Reduzierung des Transportbedarfs durch die Förderung alternativer Mobilitätskonzepte und eine verkehrsvermeidende Raumplanung werden dagegen kaum genannt. Innovation im Verkehrsbereich beschränken sich im Rahmen der Umweltprüfberichte der OECD auf Nischenbereiche wie die Einrichtung von Expressfahrspuren für Fahrgemeinschaften in den USA.

Abstract

This report provides a systematic analysis and assessment of the OECD Environmental Performance Reviews for the following countries: United States, Japan, Canada, the

Netherlands, France, Italy, Sweden and United Kingdom. The analysis is based on the pressure-state-response approach developed by OECD and structured in two parts: a horizontal comparison describes the development of environmental policies in eight countries in the area of clean air policy, water management, waste management and nature conservation. This chapter describes most relevant environmental problems and its sources, environmental policy targets, instruments and measures, relevant government and private spending and finally assesses successful and innovative measures and strategies identified in the respective performance reviews. Chapter two follows the same approach by describing and analysing the level of integration of environmental concerns into economic policy, energy policy, agricultural policy and transport policy. In an additional vertical comparative chapter these policy areas are summarised for each country separately.

Finally, most relevant innovative policy instruments and approaches are assessed before the background of national regulatory styles. The study concludes by discussing the potential adaption of these instruments and approaches identified to the German regulatory context.