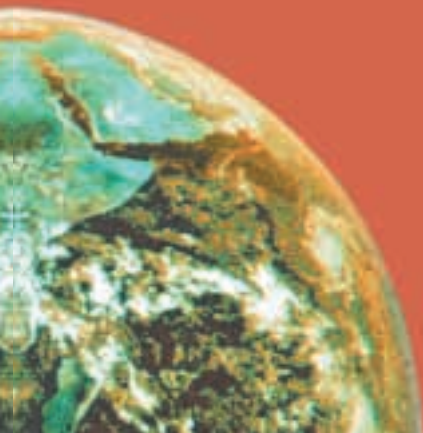
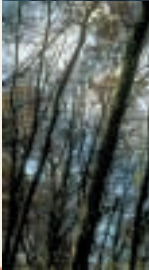
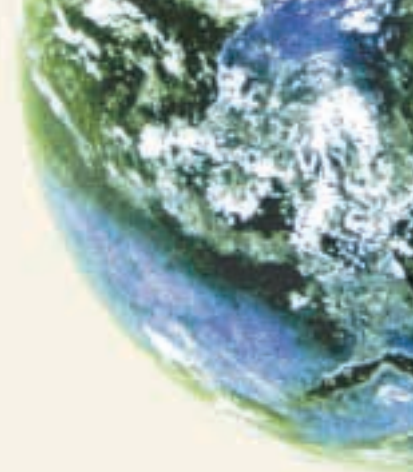


Zukunftsfähiges Regieren Institutionelle und verfahrenstechnische Aspekte der Nachhaltigkeit

Europäisches Beratendes Forum
für Umwelt und nachhaltige Entwicklung



Zukunftsfähiges Regieren

Institutionelle und verfahrenstechnische Aspekte der Nachhaltigkeit

Europäisches Beratendes Forum
für Umwelt und nachhaltige Entwicklung

Die in diesem Bericht geäußerten Ansichten geben nicht unbedingt die Meinung der Europäischen Kommission wieder.

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet, Server Europa (<http://europa.eu.int>).

Bibliographische Daten befinden sich am Ende der Veröffentlichung.

Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2000

ISBN 92-828-9563-7

© Europäische Gemeinschaften, 2000
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Printed in Belgium

GEDRUCKT AUF CHLORFREI GEBLEICHTEM PAPIER



VORWORT

Wie man Nachhaltigkeit und Regieren in Einklang bringen kann

Der Hintergrund für diesen Bericht ist die sich vergrößernde Kluft zwischen den Anforderungen der Nachhaltigkeit und der europäischen Realpolitik. Trotz der Tatsache, daß nachhaltige Entwicklung eines der grundsätzlichen Prinzipien der Europäischen Gemeinschaft seit dem Gipfel von Rio und dem Vertrag von Amsterdam geworden ist, bleibt noch viel zu tun, um dieses Prinzip in die tägliche Praxis umzusetzen.

Ein wesentlicher Vorschlag des Forums zielt auf die Einrichtung eines Europäischen Beratenden Rates für Nachhaltigkeit ab. Ein solcher Rat könnte föderal strukturiert sein und Erfahrung und Wissen aller Mitgliedstaaten und gesellschaftlichen Gruppen repräsentieren. Ein solcher Europäischer Beratender Rat für Nachhaltigkeit könnte die Gemeinschaftsorgane, wie die Kommission, den Rat und das Parlament, in Umweltfragen und Fragen der Nachhaltigkeit beraten.

Wir sind überzeugt, daß die vorliegende Publikation die Leser zum Nachdenken anregen wird. Die Publikation wurde von den Mitgliedern der Forum-Arbeitsgruppe für Umsetzung der Politik und Regieren verfaßt: Sylvie Faucheux, Margaret Sweeney, Bedrich Moldan, John Elkington und Tomas Zylitz, unter der Leitung von Ingolf Pernice, Professor für Öffentliches Recht an der Humboldt-Universität in Berlin.



Teresa Presas
Vizepräsidentin



Armando Montanari
Vizepräsident

Zusammenfassung

1. Nachhaltige Entwicklung in der Europäischen Union setzt eine Optimierung der institutionellen und verwaltungstechnischen Abläufe in den einzelstaatlichen und europäischen Lenkungsstrukturen nach dem Konzept eines **Mehrschichten-Konstitutionalismus** voraus. Die Beteiligung der Öffentlichkeit und ihrer Vertreter auf lokaler, regionaler, nationaler und europäischer Ebene stellt eine wesentliche Grundlage europäischer Politik dar.
2. Für die nachhaltige Entwicklung in der Europäischen Union ist koordiniertes Handeln aller Träger öffentlicher Gewalt erforderlich. Als zentrale Aufgabe der Politik setzt sie auf allen Ebenen des EU-Regierungs- und Verwaltungssystems eine funktionierende **Zivilgesellschaft** voraus. Nur das organisierte Zusammenwirken der staatlichen bzw. EU-Akteure und der nichtstaatlichen Öffentlichkeit ist in der Lage, die politischen Ziele zu verwirklichen, die in den EU-Verträgen verankert sind.
3. Ziel **institutioneller Reformen** muß die Stärkung der demokratischen Legitimität und der Verantwortlichkeit für das Handeln der Gemeinschaft sein. Reformen müssen dazu führen, daß die Stellen, die für die Anwendung der Gemeinschaftspolitik zuständig sind, mit ihrem Fachwissen stärker in die Gestaltung der Politik einbezogen werden. Dieses bedeutet nicht nur, daß der Ausschuß der Regionen eine wichtigere Rolle erhalten sollte, sondern auch, daß die lokalen und regionalen Verwaltungen bei der Ausarbeitung von Vorschlägen der Europäischen Kommission beteiligt werden.
4. Akteure der Zivilgesellschaft, darunter Wissenschaftler, einschlägige Netzwerke, beratende Einrichtungen und nichtstaatliche gemeinnützige Organisationen „an der Basis“, sind finanziell zu unterstützen, zu konsultieren und an der Gestaltung und Überwachung von Nachhaltigkeitsstrategien zu beteiligen. Modelle **nichtstaatlicher Selbstregulierung** wie Tarifsysteme und Verfahren der technischen Normung zeigen, wie private Akteure Verantwortung für nachhaltige Entwicklung wahrnehmen können.

5. Zur Einbeziehung der Erfordernisse des Umweltschutzes in alle Politiken der Gemeinschaft sind vom Europäischen Rat **Integrationsleitlinien** festzulegen, an denen Vorschläge für Rechtsakte der EU gemessen und europaweit diskutiert werden können. Zu jedem Vorschlag sollte die Kommission einen „Nachhaltigkeitsbericht“ erstellen, welcher der kritischen Prüfung eines unabhängigen Expertengremiums unterworfen wird und zusammen mit der Stellungnahme des Gremiums dem Rat als Grundlage in der Beratung und Beschlußfassung der betreffenden Maßnahme dient.
6. Jeder Mitgliedstaat sollte das Amt eines **Ombudsmanns für Nachhaltigkeit** schaffen, als Verbindungsstelle zwischen Zivilgesellschaft und jeweils zuständigen Behörden. Aufgabe der Ombudsmänner wäre es u. a., die Umsetzung der auf Nachhaltigkeit gerichteten Maßnahmen zu überwachen. Als „Rat für Nachhaltigkeit“ stehen sie dem Europäischen Rat bzw. dem Ministerrat zur Seite, ggf. auch in der Funktion des Expertengremiums für die Kontrolle der Einhaltung der „Integrationsleitlinien“.



A. Das Problem

Die Kluft zwischen den Anforderungen einer nachhaltigen Entwicklung und der Realität europäischer Politik wächst. Insbesondere die Umsetzung der Umweltpolitik ist unzureichend. Die politischen Maßnahmen als solche sind ineffektiv. Im Anschluß an den Gipfel von Rio (1992) wurde die nachhaltige Entwicklung zu einem der erklärten Ziele des EG-Vertrags (Art. 2). Die Einbeziehung der Erfordernisse des Umweltschutzes in die Festlegung und Durchführung der Gemeinschaftspolitik und -maßnahmen ist ein Grundprinzip der Europäischen Gemeinschaft (Art. 6 EG-Vertrag). Es deutet vieles darauf hin, daß das Bewußtsein der Öffentlichkeit für Nachhaltigkeit noch geschärft werden muß. Ein wirklicher Wandel der Konsum- und Verhaltensmuster in unserer Gesellschaft gilt als unerläßlich, selbst wenn es noch an Klarheit und Konsens darüber mangelt, was Nachhaltigkeit genau bedeutet. Deshalb sollte eine öffentliche Debatte über das Konzept der Nachhaltigkeit selbst und über die zu ergreifenden Strategien angeregt werden.

Die Belange der Menschen erreichen offenbar nicht die politischen Institutionen. Deren Handeln wiederum erreicht nicht das Bewußtsein der Bürger. Ein Mangel an Kommunikation zwischen dem Gesetzgeber und den Durchführungsorganen auf den verschiedenen Regierungsebenen sowie unzureichende Information, Einbeziehung und Mitwirkung der betroffenen Menschen am politischen Entscheidungsprozeß sind ein Grund dafür, daß die Umweltpolitik vielfach ineffektiv ist. Die Erfahrung mit kommunistischen Diktaturen, die sämtliche umweltbezogenen Informationen geheimgehalten haben, zeigt im Extrem, welche Folgen eine solche Situation haben kann. Tatsächlich sind es die Menschen, die spüren, daß Nachhaltigkeit gebraucht wird. Kommende Generationen werden die Konsequenzen tragen müssen, wenn es keine verantwortungsvolle und wirksame Politik in diese Richtung gibt. Die Umsetzung erfolgt letztlich – wenn überhaupt – auf der lokalen Ebene. Deshalb ist die Wirksamkeit europäischer Politik abhängig von der politischen Unterstützung und der Bereitschaft der für die Durchführung zuständigen

Behörden, die europäischen Maßnahmen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene zu beachten und in die Tat umzusetzen. Je stärker die Bürger und ihre Vertreter auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene an der Gestaltung der europäischen Politik beteiligt sind, desto größer werden das Bewußtsein und das Verständnis für die Notwendigkeit und den Inhalt der politischen Maßnahmen mit dem Ziel nachhaltiger Entwicklung sein.

Ein weiterer Grund für die schleppende und unvollständige Durchführung umweltpolitischer Rechtsvorschriften könnte – neben dem mangelnden Willen der nationalen Regierungen bzw. ihrer Hoffnung, auf diese Weise Wettbewerbsvorteile für ihre Industrie zu erlangen – die häufige Ausrichtung der Richtlinien auf spezielle Instrumente anstatt auf qualitative Ziele sein. Sofern bestimmte Richtlinien eher den Einsatz spezieller Umweltschutzinstrumente vorschreiben als die Verwirklichung bestimmter Umweltqualitätsziele, ist es möglich, daß sie nicht zur effizientesten und wirtschaftlichsten Art führen, ein konkretes Problem an einem bestimmten Ort zu lösen. Aus Sicht des Umwelt- und Gesundheitsschutzes sind technologiegestützte Normen möglicherweise in einigen Regionen zu schwach und in anderen zu streng. So kann es vorkommen, daß lokale Verwaltungen Vorschriften, die nicht auf ihre besonderen Umstände zugeschnitten sind, als zu kompliziert betrachten. Da das Problem nicht in der Information liegt, dürfte die verstärkte Mitwirkung der Bevölkerung vor Ort oder eine vermehrte Öffentlichkeitsarbeit an sich noch nicht Abhilfe schaffen. Statt dessen ließe sich eine verbesserte Umsetzung europäischer Rechtsvorschriften erreichen, indem mehr hervorgehoben würde, was sie erreichen sollen, und indem es – in Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip – lokalen Behörden überlassen bliebe, die geeignetsten Instrumente zu finden. Den unterschiedlichen Verwaltungsgepflogenheiten in den Mitgliedstaaten ist dabei Beachtung zu schenken wie auch dem Bedarf an klaren normativen Vorgaben für die betroffenen Industriezweige.

Für eine nachhaltige Entwicklung sind bereits zahlreiche Maßnahmen ergriffen worden oder befinden sich noch in Planung. Es besteht jedoch die Notwendigkeit, diese verläßlich in die Praxis umzusetzen und weiterzuentwickeln.

1. Ergänzung der Vorschriften über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durch die strategische UVP für Pläne, Programme und Strategien;
2. Vorkehrungen für freiwillige Maßnahmen zur Nachhaltigkeit wie Öko-Audit, Öko-Zeichen und freiwillige Vereinbarungen;

3. Förderung von Entwicklung und Einsatz umweltfreundlicher Technologien durch Formen der finanziellen Unterstützung, auch über die Forschungspolitik;
4. Umsetzung der Aarhus-Konvention durch mehr Transparenz, Zugang zu Informationen und ein Verbandsklagerecht für Umweltschutzorganisationen;
5. Bindung des Einsatzes der Strukturfonds an ökologische Voraussetzungen, insbesondere auf dem Gebiet der Landwirtschafts- und der Regionalpolitik;
6. Aufstellung gemeinsamer Kriterien zur Umweltinspektion in den Mitgliedstaaten und verstärkte Zusammenarbeit der nationalen Behörden;
7. Einrichtung einer Öko-Aufsichtsbehörde im Rahmen der Europäischen Umweltagentur, die mit IMPEL zusammenarbeiten soll;
8. Förderung der Konsolidierung, Kohärenz und Klarheit der Rechtsvorschriften der Gemeinschaft, insbesondere im Bereich des Umweltschutzes;
9. Aufstellung verlässlicher ökonomischer Indikatoren, die Umweltkosten und -nutzen jeder wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Tätigkeit verdeutlichen.

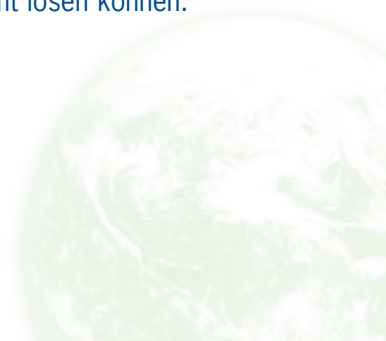
8

Neben speziellen institutionellen und verfahrenstechnischen Anpassungen auf europäischer Ebene und der Änderung der Gesetzgebungsverfahren müssen neue Formen des Regierens und der Steuerung entwickelt werden, die sich auf umfassende Information, eine transparente öffentliche Auseinandersetzung und einen Dialog mit den Beteiligten auf allen Ebenen stützen. Gefragt sind Maßnahmen, welche die Bürger eher zum Handeln motivieren als ihnen Vorschriften machen. Partnerschaft, Beteiligung und Einbeziehung der Zivilgesellschaft sollten das Fundament einer zukunftsfähigen politischen Kultur bilden. In einem solchen System, das auf mehreren Ebenen des Regierens und Verwaltens in Europa ansetzt, wäre das Handeln der Regierung nur ein Mittel, mit dem die Gesellschaft ihre Entwicklung selbst steuert.



B. Die Europäische Union ist Sache ihrer Bürger

Die Identität der Bürger in der Europäischen Union ist mehrschichtig: Die Unionsbürger verfügen über eine lokale, regionale, nationale und europäische Identität; jede entspricht einer spezifischen Regierungsebene. Die auf jeder Ebene angesiedelten Institutionen, Verfahren und Befugnisse beziehen ihre Legitimität aus dem gleichen Kreis von Bürgern, für welche die jeweiligen Entscheidungen gelten. Das europäische System verfügt nicht über eine Verfassung, die die Befugnisse eines souveränen Staates begründet und gleichzeitig begrenzt. Statt dessen basiert das europäische System des Regierens und Verwaltens auf der vertikalen Gewaltenteilung unter den verschiedenen Behörden, die auf den einzelnen Regierungsebenen eingerichtet und jeweils mit bestimmten Befugnissen ausgestattet wurden. Souveränität wird dabei auf Gemeinschaftsebene gemeinsam ausgeübt. In diesem System ergänzen sich die Verfassungen der Einzelstaaten und die europäische „Verfassung“, sie stehen im „Verfassungsverbund“ zueinander in einem Verhältnis der Komplementarität. Staatliche und Gemeinschaftsfunktionen sind miteinander verflochten, die Institutionen sind voneinander abhängig und das einzelstaatliche und das europäische Recht bilden eine in sich geschlossene Rechtsordnung. Das Konzept des **Mehrschichten-Konstitutionalismus** hilft zu verstehen, welches Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft besteht, und bietet Lösungen für die Förderung der nachhaltigen Entwicklung in einem System, in dem die Bürger die Europäische Union als die Institution ansehen können, die ihre Interessen wahrnimmt: Ein neues Instrument einer sich selbst organisierenden Gesellschaft für die Herausforderungen, die die einzelnen Nationalstaaten allein nicht lösen können.



C. Institutionen im Dienste der Nachhaltigkeit

10 Wenn Bürger Institutionen als ihre eigenen anerkennen, die in ihrem Interesse tätig werden, kann die Umsetzung von Entscheidungen kein größeres Problem darstellen. Wo dagegen Menschen – sei es nun privat oder in Ausübung staatlicher bzw. administrativer Funktionen – sich einer fremden Regierung und Führung unterworfen fühlen, neigen sie dazu, lediglich zu reagieren, sich zu sperren bzw. zumindest untätig zu bleiben. Aus diesem Grunde sollte die Entscheidungsfindung in voller Achtung des Subsidiaritätsprinzips erfolgen. Systemfehler in der Gemeinsamen Agrarpolitik einerseits, Skandale um Giftstoffe in Lebensmitteln und Betrügereien – auch wenn selten die Gemeinschaftsorgane dafür wirklich verantwortlich sind – andererseits gelten als Zeichen, die nicht ignoriert werden dürfen. Der Rücktritt der Kommission im Jahr 1999 war lediglich Symptom einer mit Mängeln behafteten Konstruktion der Union, die überwunden werden könnte, wenn notwendige demokratische Reformen für ein besseres Regieren und Verwalten durchgesetzt würden.

Politisches Handeln, das auf die Bedürfnisse und Interessen der Menschen zugeschnitten ist, erfordert, daß neben lokalen und regionalen Akteuren auch die Betroffenen einbezogen werden: Vonnöten sind also eine direktere demokratische Kontrolle bei der Entscheidungsfindung, mehr Transparenz und klarere Verantwortlichkeiten bei den Verfahren wie auch eine Öffnung der Organe für die Kommunikation mit der Zivilgesellschaft und deren verstärkte Beteiligung. Erste Schritte auf dem Weg zu einem solchen System können sein:

1. Das **Europäische Parlament** muß das Recht auf Mitentscheidung bei allen Gesetzgebungsverfahren erhalten. Nur wirkliche politische Befugnisse des Parlaments, das seine politischen Schwerpunkte selbst setzen kann, werden politische Parteien auf europäischer Ebene hervorbringen, einen europaweiten politischen Diskurs fördern, die Reaktionsfähigkeit der parlamentarischen Arbeit erhöhen und den europäischen Wahlen eine echte Bedeutung verleihen. Die Mitglieder des Parlaments sollten jeweils als Vertreter eines bestimmten

Wahlbezirks gewählt werden, was eine direkte Kommunikation zwischen der Wählerschaft und ihrem jeweiligen Parlamentsmitglied erforderlich machte.

2. Die **Europäische Kommission** muß als politische Institution anerkannt und gewählt werden, und die Wahl ihres Präsidenten muß mit den Wahlen zum Europäischen Parlament gekoppelt werden. Jede politische Partei, die sich zur Wahl stellt, sollte ihren Kandidaten und ihr spezielles politisches Programm für die künftige Kommission vorstellen. Auf diese Weise würde die Wählerschaft über eine klare politische Entscheidungsmöglichkeit und unmittelbaren Einfluß auf die wirkliche Politik der Gemeinschaft verfügen, für die der Kommissionspräsident verantwortlich wäre. Mit der Senkung der Zahl der Kommissionsmitglieder auf eine Anzahl, die unter derjenigen der Mitgliedstaaten liegt, wird die fälschliche Vorstellung an Bedeutung verlieren, daß die Kommissare ihre jeweiligen Mitgliedstaaten vertreten: Für ihre Auswahl und Arbeit müssen die Aspekte Befähigung und politische Rechenschaftspflicht in den Vordergrund rücken.
3. Die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft werden grundsätzlich von nationalen Institutionen durchgeführt. Der Vollzug, sei es durch Gesetze, Verwaltungsakte oder gerichtliche Maßnahmen, ist eine positive, kreative Tätigkeit, die Verständnis, Willen und Befähigung voraussetzt. Mitarbeiter müssen geschult, Verwaltungsstrukturen angepaßt und für die Erfordernisse eines Gesetzgebungssystems auf mehreren Ebenen vorbereitet werden, so daß die mit der **Durchführung betrauten Behörden** direkter in das Gesetzgebungsverfahren, vor allem auf europäischer Ebene, einbezogen werden können. Nicht nur die durch die nationalen Parlamente kontrollierten Minister der Mitgliedstaaten, die im Rat die Entscheidungen in der Rechtssetzung fällen, sondern auch die Behörden auf den untergeordneten Ebenen, die an der Durchführung der künftigen Rechtsvorschriften beteiligt sind, sollten die Gelegenheit erhalten, an dem Prozeß mitzuwirken.
4. Der **Ausschuß der Regionen** sollte sich zu einem Gremium entwickeln, das die Mitwirkung der lokalen und regionalen Kreise am Rechtssetzungsprozeß der Gemeinschaft gewährleistet. Zusätzlich könnten folgende Schritte angestrebt werden:
 - Anhörung von Vertretern der lokalen und regionalen Durchführungsbehörden, die die Kommission in einem Frühstadium der Abfassung eines Vorschlags für einen Rechtsakt abzuhalten hätte;

- eine durch die zuständigen Dienststellen der Kommission zu veranstaltende öffentliche Anhörung der einschlägigen Netzwerke und Einrichtungen mit Hilfe der neuen Medien (Internet) zu jeder neuen Rechtssetzungsinitiative.
5. Organisierte **Interessengruppen** und Wissenschaftskreise, sonstige Netzwerke sowie insbesondere private Verbände, Lobbyisten usw. verfügen anerkanntermaßen über einen erheblichen und – oft genug – sehr positiven Einfluß auf die Gestaltung der gemeinschaftlichen wie auch der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften. Diesbezüglich wurden bereits Schritte unternommen, um eine erhöhte Transparenz bei der Einbeziehung dieser Art von „Zivilgesellschaft“ zu erreichen (Liste von Vertretern, Veröffentlichung von Grün- und Weißbüchern, öffentliche Anhörungen usw.). Zudem gilt es, die Umweltschutzorganisationen zu stärken. Während industrielle und kommerzielle Interessen offensichtlich ausreichend organisiert und durchsetzungsfähig sind, mangelt es anderen Expertengruppen, so sie überhaupt vorhanden sind, und Umweltschutzorganisationen dagegen an den erforderlichen Mitteln, um ihre „diffusen“ Interessen wirkungsvoll bzw. mit dem erforderlichen Sachverstand zu vertreten. Als vorrangiges Ziel gilt es zunächst, ihnen **Zugang zur Justiz** zu geben. Daneben könnten mit Hilfe umfassender Informationen und aktiver Unterstützung solcher zivilgesellschaftlicher Akteure im Hinblick auf deren stärkere Einbindung in den Rechtssetzungsprozeß zusätzlich folgende Ziele erreicht werden:
- Stärkung ihrer Möglichkeiten, das Bewußtsein der Öffentlichkeit für Umweltfragen zu schärfen und öffentliche Unterstützung für die Einbeziehung von Umweltschutzbelangen in die Festlegung und Umsetzung sonstiger politischer Entscheidungen zu gewinnen; Stärkung ihrer Rolle und Fähigkeiten, die Umsetzung und Auswirkungen der Umweltrechtsvorschriften zu kontrollieren;
 - Verbesserung der Mittel der Kommission und sonstiger politischer Gremien, einschlägige Informationen über Umweltprobleme von den Betroffenen „an Ort und Stelle“ zu erhalten und zu erfassen sowie über die Eignung und Durchführung von Umweltrechtsvorschriften;
 - Erhöhung der Wirkungskraft dieser Organisationen über deren Vertretung in Ausschüssen (wie im Fall der Strukturfonds) und anderen Aufsichtsgremien.



Um das Umweltbewußtsein und die Bereitschaft der Gesellschaft, Produktions- und Verbrauchsmuster zu ändern, zu fördern, sollten diese freiwilligen, nicht-staatlichen, gemeinnützigen Akteure „an der Basis“ der Zivilgesellschaft eine **finanzielle Unterstützung** erhalten. Dirigistische Rechtsvorschriften und normative Maßnahmen sind hier wenig hilfreich. Regierungsunabhängige Organisationen tragen dazu bei, daß die Bürger im Konsens arbeiten und Initiative ergreifen. Sie bringen Menschen zusammen, die ihr jeweiliges Umfeld in der Regel nicht verlassen. Solche Organisationen, vor allem Umweltschutzgruppen, die in unterschiedlichen Bereichen und Institutionen tätig sind, sollten in ihrem Bemühen um nachhaltige Entwicklung gefördert werden. Um deren Unabhängigkeit zu wahren, sollte eine direkte bzw. indirekte Finanzierung durch die öffentliche Hand allerdings so begrenzt sein, daß die Unterstützung durch die jeweilige Institution zwar angemessen ist, einen bestimmten Prozentsatz der Gesamtausgaben der Organisation aber nicht übersteigt.

6. **Beratende Foren und Räte** haben sich bereits dank ihrer pluralistischen Zusammensetzung und ihres vielfältigen Sachverstands als nützlich erwiesen. Sie geben Politikern Anhaltspunkte, intensivieren das Bewußtsein der Öffentlichkeit und fördern die Debatte über eine nachhaltige Entwicklung in der Bevölkerung. Folgende Schritte wären von wesentlicher Bedeutung:
- Stärkung der Kapazitäten und der Rolle dieser Foren als Partner für die politischen Handlungsträger auf allen Ebenen in einem offenen, öffentlichen Dialog über die Prioritäten und konkrete Gestaltung der Nachhaltigkeitsstrategien;
 - Förderung der „Vernetzung“ solcher Foren und Räte, um einen freien Erfahrungs- und Informationsaustausch zu ermöglichen und die Ideen, die den einschlägigen politischen Institutionen unterbreitet werden sollen, weiterzuentwickeln und zu erproben.
7. Regierung und Gesetzgebung sind für die politische Selbststeuerung einer demokratischen Gesellschaft nur ein Instrument unter vielen. Neue Mittel und Methoden des Regierens und Verwaltens existieren bereits in bestimmten Bereichen des gesellschaftlichen Lebens und können mit dem Ziel der Nachhaltigkeit weiterentwickelt und zum Modell werden:
- Tarifverhandlungen, die Gewerkschaften und Berufsverbänden ermöglichen, Löhne und Gehälter sowie allgemeine Arbeitsbedingungen für ihre jeweilige Branche auszuhandeln und festzulegen, könnten als Muster für

Umweltabkommen dienen: Umweltschutzorganisationen sind an der Festlegung des Umfangs von Umweltverträglichkeitsbewertungen für Industriebranchen wie auch an Auditverfahren zu beteiligen. Schritt für Schritt sollten unter ihrer Beteiligung **allgemeine Nachhaltigkeitsregeln** für die Produktion und die Nutzung von Ressourcen oder Prozessen für jede Industriebranche in vergleichbarer Weise ausgehandelt werden.

- Die **Normung** für Produkte über CEN, Cenelec usw. sollte diesem Zusammenarbeitskonzept folgen. In diesem Fall erweist es sich als sinnvoll, wenn den einschlägigen Ausschüssen Vertreter von Organisationen angehören, die sich für nachhaltige Entwicklung einsetzen. Produktnormen würden damit so gestaltet, daß grundlegende Umweltschutzanforderungen besser berücksichtigt werden.
 - **Regeln der guten Praxis** und allgemeine Verhaltensgrundsätze der Berufsstände werden seit jeher von eigenständigen Berufsverbänden (Handelskammer usw.) festgelegt und überwacht. Es ist notwendig, diese „privaten“, d. h. nichtstaatlichen, normsetzenden Systeme zu überarbeiten, um Nachhaltigkeitsregeln, die für alle Angehörigen des Berufsstandes gelten, festzuschreiben.
 - Das **Bildungssystem** und insbesondere die Lehr- und Lernpläne in Schulen, aber auch die Lehrpläne für Lehrer sollten den Erfordernissen der Förderung des Umweltbewußtseins der Öffentlichkeit und dem Nachhaltigkeitskonzept angepaßt werden. Dies könnte dadurch vereinfacht werden, daß den Umweltschutzorganisationen (wie in manchen Mitgliedstaaten den Kirchen) ein Mitspracherecht bei der Aufstellung des Lehrplans und die Gelegenheit zur Mitwirkung am Unterricht in den Schulen gegeben wird.
8. Zivilgesellschaftliche Akteure können die Verantwortung für eine nachhaltige Entwicklung der Gesellschaft nicht allein übernehmen. Sie sind für die Ausführung der oben beschriebenen Aufgaben auf den Dialog mit den staatlichen Stellen sowie deren Unterstützung und Kontrolle angewiesen. Entsprechende Verfahren können nach dem Beispiel des Artikels 137 Absatz 4 sowie der Artikel 138 und 139 EG-Vertrag entwickelt werden.



D. Verfahren im Dienste der Nachhaltigkeit

Da nunmehr Nachhaltigkeit durch den Vertrag von Amsterdam als eines der grundlegenden Prinzipien der Gemeinschaftspolitik festgeschrieben ist, ist es erforderlich, durch institutionelle und verfahrenstechnische Veränderungen dafür Sorge zu tragen, daß sie tatsächlich in die Praxis umgesetzt wird. Dazu könnten folgende Schritte unternommen werden:

1. Die Aufstellung von Programmen, Förder- und Überwachungssystemen zur Nachhaltigkeit muß auf alle Politikbereiche ausgedehnt werden – über die bereits beim Gipfel von Cardiff angesprochenen Politiken hinaus. Die Berichte hierzu, die bereits vom Landwirtschafts-, Verkehrs- und Energierat vorgelegt wurden, erfordern, ebenso wie diejenigen, welche zu anderen Politikbereichen, u. a. zum Binnenmarkt, noch in Vorbereitung sind, eine intensive Prüfung durch den Europäischen Rat. Dieser muß darüber entscheiden, welche Folgemaßnahmen zu ergreifen sind und welche Leitlinien für das künftige Vorgehen in den einzelnen Politikbereichen der EG gelten. Solche **Integrationsleitlinien** enthalten für jeden Politikbereich der EG konkrete Zielvorgaben und Kriterien der Nachhaltigkeit, anhand deren jeder neue Vorschlag der Kommission und jeder vom Rat und dem Europäischen Parlament verabschiedete Rechtsakt zu bewerten wären. Die für die einzelnen Politikfelder geltenden Integrationsleitlinien könnten auch in das sechste Umweltaktionsprogramm aufgenommen werden – oder in das erste Nachhaltigkeitsprogramm, das vom Europäischen Parlament und vom Rat auszuhandeln und zu verabschieden ist.
2. Jeder von der Kommission vorgelegte Vorschlag für einen Rechtsakt sollte in seiner Begründung ein Kapitel über Nachhaltigkeit enthalten, in dem die Übereinstimmung der vorgeschlagenen Maßnahme oder Strategie mit bzw. die Abweichung von den unter Absatz 1 erwähnten Kriterien erläutert wird (**Nachhaltigkeitsbericht**). Solche Erläuterungen sollten auch die Einzelergebnisse der strategischen Umweltverträglichkeitsprüfung aufführen,

wie sie für das politische Handeln der Mitgliedstaaten in dem entsprechenden Richtlinienvorschlag vorgesehen ist. Es wäre wichtig, einschlägigen Organisationen und Verbänden (Umweltschutzorganisationen und Berufsverbänden) die Möglichkeit zu geben, an der genannten Verträglichkeitsprüfung mitzuwirken und im Vorfeld der Kommissionsentscheidung angehört zu werden. Als Vorbild für dieses Verfahren könnten die in Artikel 19 der Verordnung Nr. 17 (Wettbewerbsverfahren) vorgesehenen Anhörungen dienen, einschließlich der Funktion des Anhörungsbeauftragten. Letztlich sollte der Präsident der Kommission die übergeordnete Verantwortung für nachhaltige Entwicklung tragen.

3. Gesetzgebungsvorschlag und „Nachhaltigkeitsbericht“ sollten von der Kommission im Verfahren der Rechtssetzung zusammen publiziert werden. Beide bilden dann die Grundlage für die politische Erörterung des Vorschlags im Rat und im Europäischen Parlament, unter der Kontrolle der Öffentlichkeit. Auf diese Weise erhalten alle Organe einen Überblick über die einschlägigen Fakten und Argumente. Darüber hinaus wäre ein unabhängiges Gremium zu beauftragen, den „Nachhaltigkeitsbericht“ zu kommentieren und seine Schlußfolgerungen und Empfehlungen an den Rat und das Europäische Parlament weiterzuleiten. Als **unabhängiges Gremium** könnte der Wirtschafts- und Sozialausschuß dienen, sofern seine Zusammensetzung, Funktion und Bezeichnung geändert würden. Als wirklicher „Nachhaltigkeitsausschuß“ müßte er aus sachverständigen Vertretern der Wirtschaft, der Gewerkschaften und der Umweltschutzorganisationen bestehen.
4. Eine weitere, innovativere und wahrscheinlich effektivere Lösung könnte die Einrichtung eines **Rates für Nachhaltigkeit** sein. Dieser Rat sollte einen föderativen Aufbau haben und die in den Mitgliedstaaten vorhandenen Fachkenntnisse über Nachhaltigkeitsfragen sowie deren Erfahrungsschatz widerspiegeln. Er könnte sich aus den nationalen Ombudsmännern für Umweltfragen (siehe Punkt 5 unten) zusammensetzen und folgende Funktionen erfüllen:
- *Beratung* des Rates und des Europäischen Parlaments zur Vereinbarkeit der vorgeschlagenen EG-Rechtsvorschriften mit den Kriterien der Nachhaltigkeit und Ansprechpartner, insbesondere für das Europäische Parlament, für Nachhaltigkeitsfragen;

- *Koordinierung* der Arbeiten der nationalen Ombudsmänner und ihrer Ämter im Hinblick auf die Aufstellung gemeinsamer Regeln für die Durchführung sowie die Nachhaltigkeit der europäischen wie auch der einzelstaatlichen Politik;
 - *Abgabe von Empfehlungen* für die einzelstaatlichen Behörden über allgemeine Fragen hinsichtlich der Durchführung der EG-Rechtsvorschriften und insbesondere über strukturelle Mängel, Schulung in Umweltfragen, Kapazitätsaufbau und Umweltüberwachungsverfahren.
5. In jedem Mitgliedstaat sollte das Amt eines **Ombudsmanns für Nachhaltigkeit** eingerichtet werden, wobei die Verwaltungsstrukturen und -verfahren der einzelnen Länder zu berücksichtigen sind: Diesen Ombudsmännern sollte eine entscheidende Rolle im europäischen System und bei der effektiven Anwendung von Rechtsvorschriften zukommen. Die Ombudsmänner sollten
- *herausragende, unabhängige* Persönlichkeiten sein, die von den Sozialpartnern und Umweltschutzorganisationen der einzelnen Mitgliedstaaten gewählt und vom Staatsoberhaupt für einen begrenzten Zeitraum nicht unter acht Jahren ernannt werden;
 - zuständig dafür sein, *Einzel- und andere Beschwerden* über die Nichtanwendung bzw. Verletzung der Umweltrechtsvorschriften in dem jeweiligen Mitgliedstaat entgegenzunehmen, und die erforderlichen Befugnisse haben, um die ihnen unterbreiteten Fälle zu *untersuchen*;
 - diejenigen Fälle vor *die Kommission* bringen, bei denen sie zu dem Schluß kommen, daß die zuständigen Behörden in den Einzelstaaten ihre Politik nicht in Einklang mit den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft bringen;
 - zuständig sein für die Koordinierung von *Netzen lokaler und regionaler Verwaltungsebenen*, Organisationen oder Ombudsmänner im Hinblick auf vertikal integrierte Strukturen, die Nachhaltigkeit auf allen Ebenen der Gesellschaft fördern;
 - offen sein für Zusammenarbeit mit den Ombudsmännern der anderen Mitgliedstaaten innerhalb des „Rates für Nachhaltigkeit“, der EUA und IMPEL mit dem Ziel, *gemeinsame Regeln und abgestimmte Lösungen für die Anwendung der Rechtsvorschriften der Gemeinschaft* aufzustellen und die einzelstaatlichen Regierungen in diesen Fragen zu beraten.

E. Schlußfolgerung

Strukturen für das Regieren und Verwalten, die eine effektive Umsetzung des Nachhaltigkeitsgrundsatzes in sämtlichen Politikbereichen sichern, umfassen mehr als die herkömmlichen Regierungsfunktionen. Sämtliche Beteiligte und vor allem Gruppen, Organisationen und sonstige Akteure der Zivilgesellschaft müssen in ein auf mehreren Ebenen ansetzendes System der gesellschaftlichen Selbstverwaltung eingebunden werden. Gesetzgebung, Vorschriften und Überwachung werden nicht gänzlich überflüssig sein, sondern sollten als letztes der möglichen Mittel angesehen werden. Sie haben somit nur eine die nicht-staatlichen Formen der Regelung des gesellschaftlichen Lebens ergänzende Funktion.

18

Aus diesem Grunde empfiehlt das Europäische Beratende Forum für Umwelt und nachhaltige Entwicklung dem Europäischen Rat mit hoher Priorität die Annahme und weitere Ausarbeitung eines „Europäischen Konzepts kooperativer Steuerungsstrukturen zur nachhaltigen Entwicklung“.

Im einzelnen wird dem Europäischen Rat empfohlen,

1. einen Europäischen Rat für Nachhaltigkeit (European Sustainability Council – ESC) einzurichten, der sich aus den Ombudsmännern für Nachhaltigkeit der Einzelstaaten zusammensetzt, die den Auftrag haben, die Durchführung der europäischen Umweltrechtsvorschriften zu überwachen und das Europäische Parlament und den Rat der Europäischen Union hinsichtlich der Verwirklichung des Nachhaltigkeitskonzepts in den vorgeschlagenen Rechtsvorschriften zu beraten;
2. die Kommission zu ersuchen, jedem Vorschlag für einen Rechtsakt einen „Nachhaltigkeitsbericht“ beizufügen und mit ihm zu veröffentlichen. Dieser enthält eine Erläuterung darüber, inwieweit der vorgeschlagene Rechtsakt Umweltbelange verwirklicht oder zumindest berücksichtigt. Auch soll der Rat ersucht werden, diesbezüglich jeweils den Europäischen Rat für Nachhaltigkeit anzuhören;

3. gestützt auf eine kritische Durchsicht der Berichte der Fachministerräte über die Integration von Umweltschutzerfordernissen in die Festlegung und Durchführung der Gemeinschaftspolitik für jeden Politikbereich „Integrationsleitlinien“ aufzustellen. In der Folge sollte die Umsetzung der „Integrationsleitlinien“ vom Europäischen Rat überprüft werden;
4. die Kommission zu beauftragen, Strategien für die Entwicklung oder Stärkung neuartiger Instrumente des Regierens und der Selbstverwaltung der Bürger im Hinblick auf Nachhaltigkeit vorzuschlagen. Dabei geht es z. B. um Verhandlungen der Sozialpartner über umweltgerechte Produktionen in der Industrie, ein System zur Ausarbeitung von Produkt- und Produktionsnormen gemäß den Kriterien der Nachhaltigkeit und Rahmenbedingungen für die Förderung des Umweltbewußtseins in den nationalen Bildungssystemen;
5. Mechanismen und Finanzmittel bereitzustellen, mit denen nichtstaatliche Organisationen auf dem Gebiet der nachhaltigen Entwicklung in ihrer Arbeit der Bewußtseins-schärfung, der Überwachung, Beratung, Durchführung und Strategieüberarbeitung unterstützt werden, und für die rasche Anerkennung ihres Rechts auf Zugang zur Justiz in Fragen der nachhaltigen Entwicklung zu sorgen;
6. dafür Sorge zu tragen, daß sich die Regierungskonferenz mit Strukturen des Regierens und Verwaltens befaßt, die lokalen und regionalen Akteuren wie auch sämtlichen betroffenen Bevölkerungskreisen einen direkteren Zugang zur politischen Bühne ermöglichen. Vor allem Gremien, die mit der Durchführung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften betraut sind, sowie den betroffenen Bürgern, sei es als Einzelpersonen, Organisationen oder Gruppen, ist die Möglichkeit zu geben, im Rechtssetzungsprozeß angemessen angehört zu werden.

Dieser Text wurde ausgearbeitet von der „Arbeitsgruppe Regieren und Umsetzung des Rechts“ des Forums mit folgenden Mitgliedern: Ingolf Pernice (Berichterstatter), John Elkington, Sylvie Faucheux, Bedrich Moldan, Margareth Sweeney und Tomas Zylicz, mit Beiträgen von Armando Montanari, Ralph Hallo, Per Kägeson, Thymiou Papayannis und Unterstützung von Stephanie Pfahl und Philipp Schepelmann vom Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie.

Er wurde am 4. November 1999 auf der Vollversammlung des Forums in Helsinki angenommen.

Europäische Kommission

Zukunftsfähiges Regieren — Institutionelle und verfahrenstechnische Aspekte der Nachhaltigkeit

Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften

2000 — 19 S. — 17,6 x 25 cm

ISBN 92-828-9563-7

Wenn Sie mehr über das Forum wissen oder seine Stellungnahmen und Empfehlungen zugeschickt bekommen möchten, wenden Sie sich bitte an folgende Anschrift:

Europäisches Beratendes Forum für Umwelt und nachhaltige Entwicklung

Sekretariat:

Europäische Kommission

GD Umwelt

Rue de la Loi/Wetstraat 200 (BU-5)

B-1049 Brüssel, Belgium

Tel. (32-2) 299 58 73

Fax (32-2) 295 32 73

E-Mail: forum@cec.eu.int

Internet: www.europa.eu.int/comm/environment/forum



AMT FÜR AMTLICHE VERÖFFENTLICHUNGEN
DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

L-2985 Luxembourg

ISBN 92-828-9563-7



9 789282 895634 >

