

Erika Wagner und Carmen Klausbruckner

# Rahmenbedingungen im Bereich der Umweltpolitik

## Allgemeines

<b>Definition von Umweltrecht</b>	Umweltrecht wird definiert als die Summe aller Normen, die die Konflikte bei der Sicherung/Erhaltung/Wiedergewinnung der natürlichen Lebensgrundlagen regeln. <sup>1</sup> Unter die Umweltpolitik fallen daher sämtliche politische Bestrebungen, die diese natürlichen Lebensbedingungen betreffen. Erfasst sind sämtliche Umweltmedien wie Luft, Wasser, Boden und deren Wechselwirkungen sowie die Auswirkungen menschlichen Verhaltens auf diese. Umweltsachprobleme sind einerseits auf lokaler, andererseits auf globaler Ebene zu orten. Zu den lokalen Belastungen zählen Luftschadstoffe (CO <sub>2</sub> und NO <sub>x</sub> ), Verkehrsimmissionen, Bedrohung der natürlichen biologischen Vielfalt durch genetisch veränderte Organismen, Feinstaubbelastung, Gewässerverunreinigung, insbesondere durch Landwirtschaft, Lärm, Naturkatastrophen und Bodenschutz.
<b>Globaler Umweltschutz</b>	In Hinblick auf den globalen Umweltschutz beschäftigt sich die österreichische Umweltwissenschaft hauptsächlich mit dem Klimaschutz <sup>2</sup> und der Biodiversität. Da Österreich ein Binnenstaat ist, werden Fragen wie die Verschmutzung der Weltmeere oder das Schwinden der Regenwälder kaum behandelt.
<b>Problem Umfang und Komplexität</b>	Bestrebungen, sämtliche dieser Materien bzw. auch bloß einen Großteil derselben in einer einheitlichen Kodifikation zu erfassen, sind bislang am Umfang und an der Komplexität des Umweltrechts gescheitert. Darin liegt auch die entscheidende „KruX“ der momentanen europäischen Umweltpolitik: Trotz des in Wissenschaft und Praxis anerkannten hehren Prinzips des vernetzten Denkens zwischen den umweltrechtlichen Sachbereichen (sogenanntes Integrationsprinzip) gelingt dieses überwiegend nicht: Denken wir etwa an die Bestrebungen Österreichs zum Schutze der Luftgüte einerseits und an das klare europäische Bekenntnis zum freien Transitverkehr. Oder an das Bekenntnis Österreichs zur konventionellen Landwirtschaft und an die welthandelsrechtlichen Vorgaben des freien Warenverkehrs. Oder an das Klimaschutzziel einerseits und die Atomkraft andererseits, die zwar angeblich die weltweite CO <sub>2</sub> -Belastung senken würde, aber mit anderen enormen Risiken für Mensch und Umwelt belastet ist. Oder an die Bestrebungen hin zum Elektroverkehr, wobei die Stromerzeugung dafür aber ebenso mit CO <sub>2</sub> -Ausstoß verbunden ist ... Die Beispiele ließen sich unendlich fortsetzen.
<b>Interessensgegensätze</b>	Selbst wenn relativ klare rechtliche Zielvorgaben bestehen, liegt die Schwierigkeit darin, die Kluft zwischen den oftmals diametralen Interessen der im Umweltrecht tätigen Akteure zu überwinden: So vielfältig wie die Materien sind, so unterschiedliche Akteure treten auf: Zu nennen sind etwa bei Betriebsanlagen die Betroffenen, der Betreiber, unter Umständen sogar die jeweilige Industriebranche und die Wirtschaft generell (Stichwort: Standort- und Arbeitsplatzsicherung) sowie Anliegen des Naturschutzes und des Gewässerschutzes, die durch sogenannte Formalparteien (Umweltanwalt, wasserwirtschaftliches Planungsorgan) repräsentiert werden.

## UMWELTVERTRÄGLICHKEITSPRÜFVERFAHREN (UVP-VERFAHREN)

Die **Umweltverträglichkeitserklärung** ist Teil eines Genehmigungsverfahrens für Projekte, bei denen diese Erklärung gesetzlich festgelegt ist (bekannte Beispiele: Semmering-Basistunnel, AKW Mochovce, Marchfeld-Schnellstraße, Speicherkraftwerk Kühtai). Der Projektträger ist verpflichtet, bereits in der Projektplanungsphase der jeweils zuständigen Behörde folgende Erklärung vorzulegen: konkrete Beschreibung des Vorhabens und der wichtigsten geprüften Alternativen; Ermittlung der Umweltauswirkungen des Projekts sowie Maßnahmen zur Vermeidung oder Verringerung dieser Auswirkungen.

**Umweltverträglichkeitsgutachten:** Von der UVP-Behörde bestellte Sachverständige bewerten die vorgelegte Umweltverträglichkeitserklärung und die möglichen Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt.

Es folgt eine **mündliche Verhandlung** (bei Bedarf auch öffentliche Erörterung).<sup>1</sup>

### Ziele

- ▶ Feststellung und Bewertung der Umweltauswirkungen eines Vorhabens bereits im Planungsstadium.
- ▶ Vorhersehbare Umweltschäden sollen durch Ersatzmaßnahmen vermieden werden.
- ▶ Gleicher Stellenwert für Umweltthemen in Projektentscheidungen wie für andere Belange.
- ▶ Genehmigungsverfahren für eventuell umweltgefährdende Projekte sollen für die Öffentlichkeit transparenter gemacht werden.<sup>2</sup>

### Kritik am UVP-Verfahren

Sowohl private als auch öffentliche Projektwerber beklagen die Komplexität erforderlicher Untersuchungen und fordern eine Beschleunigung behördlicher Gutachten.

### Beteiligung der Öffentlichkeit an UVP-Verfahren

NachbarInnen, UmweltschützerInnen, Standortgemeinden, unmittelbar angrenzende Gemeinden und das wasserwirtschaftliche Planungsorgan nehmen in UVP-Verfahren eine bedeutende Rolle ein: Sie haben das Recht zur Parteistellung und Beschwerderecht an den Verwaltungsgerichtshof. Auch **Bürgerinitiativen** (mindestens 200 wahlberechtigte BürgerInnen in der Standortgemeinde oder in unmittelbar angrenzenden Gemeinden) und **gesetzlich anerkannte Umweltorganisationen** (Österreichischer Alpenverein, Global 2000, WWF, Greenpeace, Antifluglärmgemeinschaft u.a.) haben die Möglichkeit zur Stellungnahme.

*Die Beteiligung der Öffentlichkeit erfolgt in mehreren Verfahrensstadien:*

- ▶ Stellungnahmerecht zum Antrag und zur Umweltverträglichkeitserklärung des Projektwerbers
- ▶ Einsichtnahmerecht in das Umweltverträglichkeitsgutachten der Behörde
- ▶ Stellungnahmerecht im Rahmen einer allfälligen öffentlichen Erörterung
- ▶ Teilnahmerecht bei der mündlichen Verhandlung

*Britta Breser*

1 Vgl. Österreichisches Lebensministerium: Das UVP-Verfahren, abrufbar unter: <http://www.umweltnet.at/article/articleview/27822/1/7237> (7.11.2011)

2 Vgl. Leibniz Institut für Ökologische Raumentwicklung: Umweltverträglichkeitsprüfung, abrufbar unter: [http://www.ioer.de/PLAIN/d\\_uvp.htm](http://www.ioer.de/PLAIN/d_uvp.htm) (7.11.2011)

Akteure im Verkehrswesen sind etwa die durch Feinstaub oder Lärm Betroffenen, der/die einzelne AutofahrerIn, die Transportwirtschaft, Kreise der nationalen und europäischen Politik. Diese Gruppen sind mehr oder weniger intensiv durch Lobbys vertreten. Dagegen ist die enorm bedeutsame Mitsprache von Bürgerinitiativen bislang rechtlich nur in einzelnen Bereichen (Umweltverträglichkeitsprüfverfahren bei Großprojekten bzw. im Planungsstadium derselben, siehe dazu auch den Kasten „Umweltverträglichkeitsprüfverfahren“) sowie die Beteiligung von NGOs nur bei Großanlagen und Großprojekten rechtlich verankert. Die Stärkung von Bürgerinitiativen und NGOs im österreichischen Recht etwa im Bereich des Naturschutzes, des Stoffrechts (Chemikalien-, Pflanzenschutzmittel-, Biozid-Produkte- und Arzneimittelrecht), des Verkehrswesens oder des Konsumentenschutzes mit Umweltbezug würde ein erhebliches Verbesserungspotenzial im Umweltrecht und in der Umweltpolitik mit sich bringen und ein Mittel zur dezentralen Vollzugskontrolle sein. Vollzugsdefizite bestehen ja in vielen Bereichen des Umweltrechts nach wie vor.

**Noch wenige Mitspracherechte**

**Europäische Bürgerinitiative** Ein neues Instrument, das auch für die Umweltpolitik nutzbar gemacht werden kann, ist die Europäische Bürgerinitiative (siehe Kasten „Europäische Bürgerinitiative“), die ab 1. April 2012 eingeleitet werden kann.<sup>3</sup> Sie kann die Kommission dazu auffordern, einen Vorschlag in einem Bereich vorzulegen, in dem sie zuständig ist.<sup>4</sup> Ziel ist der Erlass eines EU-Rechtsaktes.

## Rechtliche Steuerung im Umweltbereich

**Unterschiedliche Instrumente** Im Umweltrecht existieren unterschiedliche Instrumentarien zur Zielerreichung. Zum einen ist eine Steuerung des menschlichen Verhaltens über das Ordnungsrecht (*command and control*) möglich (dazu sogleich), zum anderen besteht auch die Möglichkeit der Steuerung über sogenannte marktwirtschaftliche Instrumente (dazu näher unten).<sup>5</sup> Gedankenansatz der zuletzt genannten Gruppe ist es, Umweltgüter und das Umweltverhalten der Akteure ins Marktgeschehen mit einzubeziehen.

**Polizei- und Sicherheitsrecht** Im Ordnungsrecht unterscheidet man das allgemeine Polizei- und Sicherheitsrecht und das Planungsrecht. Das Polizei- und Sicherheitsrecht setzt sich vor allem aus gesetzlichen Verboten mit Erlaubnis- und Genehmigungsvorbehalt zusammen (z.B. Betrieb einer umweltgefährlichen Anlage, der nur mit Genehmigung unter Einhaltung der erteilten Auflagen zulässig ist). Planungsrecht bzw. Qualitätsnormen haben eine finale Normstruktur mit Zeitvorgaben, binnen derer ein Ziel zu erreichen ist. So ist etwa ein Ziel der Raumplanung die Vermeidung von Naturkatastrophen. Die neue EG-Luftqualitäts-Richtlinie<sup>6</sup>, die ab 11. Juni 2010 umzusetzen war, enthält Vorgaben hinsichtlich gesundheitsschädlicher Grenzwerte bei Partikelmissionen.<sup>7</sup> Ähnliche Zielansätze enthält auch die Richtlinie Umgebungslärm im Rahmen der dort vorgesehenen Aktionsplanung gegen Lärmbekämpfung.<sup>8</sup>

**Nachteile des Ordnungsrechts** Die Nachteile des Ordnungsrechts bestehen einerseits in der Gefahr einer Normenflut und andererseits in einer nur punktuellen Gefahrenabwehr, die wenig vorsorgeorientiert ist. Schließlich gilt in der Regel, dass die Beweislast für Untersagungstatbestände bei der Behörde liegt. Kann die Behörde das Vorliegen einer Gefährdung nicht mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit nachweisen, so muss die Anlage genehmigt werden. Das Restrisiko bei Techniken mit noch ungewissen Auswirkungen auf Mensch und Umwelt (Gentechnik, elektromagnetische Strahlung) trägt die Gesellschaft und es ist somit sozialisiert.<sup>9</sup> Der Gesetzgeber könnte freilich jederzeit eine Umkehr der Beweislast auch im Verwaltungsrecht anordnen. Im Bereich der sogenannten Restrisikomaterien wäre gesellschaftlich, politisch und rechtlich ein Umdenken erforderlich.

**Ökonomische Steuerungsinstrumente** Ergänzend zum Ordnungsrecht kommen marktwirtschaftliche/ökonomische Steuerungsinstrumente zum Einsatz.<sup>10</sup> Wesentliches Prinzip dieser marktwirtschaftlichen Instrumente ist die Internalisierung der bislang externen Umweltkosten, das heißt also, dass die Inanspruchnahme von Umweltgütern etwas kosten muss, um den Verursacher zu sparsamem Umgang mit Naturressourcen zu verhalten. Solange Umweltgüter kostenlos in Anspruch genommen werden können, sind die Kosten der Umweltverschmutzung externalisiert (sogenanntes Marktversagen). Es entsteht Wettbewerb auf Kosten der Umwelt, solange diese als „Gemeineigentum“ allen zur Verschmutzung zur Verfügung steht. Das Prinzip der Internalisierung der Umweltkosten will dem entgegensteuern, indem die Umweltgüter als gedachtes knappes Gut den Marktmechanismen unterworfen werden. Bekanntestes Instrument sind die als flexible Mechanismen im Kyoto-Protokoll vorgesehenen handelbaren Emissionszertifikate für Treibhausgase. Auch im Bereich der Energieeffizienz sind marktwirtschaftliche Instrumente wie etwa der Energieausweis – bislang wohl relativ erfolgreich – im Einsatz. Der Energieausweis – vergleichbar mit einem Typenschein für Gebäude – soll EigentümerInnen energetisch günstiger Objekte bei deren Verkauf oder

## DIE EUROPÄISCHE BÜRGERINITIATIVE

Am 1. April 2012 wird in den EU-Mitgliedsländern die **Verordnung zur Europäischen Bürgerinitiative** in Kraft treten. Die Europäische Bürgerinitiative ist eine Art „EU-Volksbegehren“, das den EuropäerInnen Mitspracherecht an der EU-Politik gibt und als Maßnahme gegen ein Demokratiedefizit in der EU dienen soll. Erstmals können alle wahlberechtigten EU-BürgerInnen die Europäische Kommission direkt ersuchen, neue Gesetzesinitiativen einzubringen. Die Europäische Bürgerinitiative ist weltweit das erste transnationale Instrument für direkte Demokratie und kann auch für die Durchsetzung von Umwelt-Themen verwendet werden. Ihre Grundlage hat sie im Vertrag von Lissabon.<sup>1</sup>

### 1. Wie starte ich eine Bürgerinitiative?

Sie gründen ein Komitee mit mindestens sieben Mitgliedern aus sieben unterschiedlichen EU-Ländern und registrieren Ihre Initiative bei der Europäischen Kommission (anzugeben sind unter anderem: Titel der Initiative, Inhalt und Zielsetzung, Kontaktdaten der Komitee-Mitglieder, alle Finanzierungsquellen).

### 2. Wie viele Unterschriften müssen gesammelt werden?

Mindestens eine Million innerhalb eines Jahres ab dem Zeitpunkt der Registrierung. Sie können die Unterschriften entweder auf Papier oder online sammeln. Für die Online-Sammlung stellt die Europäische Kommission Software frei zur Verfügung.

### 3. Kann ich die geforderte Million an Unterstützungserklärungen in einem einzigen Land sammeln?

Nein, die Unterschriften müssen momentan aus mindestens sieben EU-Ländern (einem Viertel der EU-Mitgliedstaaten) kommen. Pro Land ist eine Mindestanzahl an Unterschriften nötig. Diese Zahl errechnet sich, indem die Anzahl der Abgeordneten des jeweiligen Landes im Europäischen Parlament mit 750 multipliziert wird (Österreich: 12.750).

### 4. Wer kann eine Initiative unterschreiben?

Alle EU-BürgerInnen, die das Mindestalter für eine Teilnahme an der Wahl des Europäischen Parlaments erreicht haben (in Österreich: 16 Jahre). Welche Daten Sie dafür preisgeben müssen, hängt von den Vorgaben der Länder ab.

### 5. Was passiert, wenn ich eine Million Unterschriften gesammelt habe?

Zuerst müssen Sie Ihre Unterstützungserklärungen den zuständigen Stellen in den einzelnen EU-Ländern übermitteln, welche die Gültigkeit der Unterschriften innerhalb von drei Monaten überprüfen und Ihnen dann ein Zertifikat ausstellen. Mit dem Zertifikat können Sie nun die Bürgerinitiative an die Europäische Kommission übergeben. Dann werden Sie eine Einladung erhalten, der Europäischen Kommission Ihr Anliegen umfassend zu erklären und Ihre Initiative in einem öffentlichen Hearing im Europäischen Parlament zu präsentieren. Innerhalb von drei Monaten muss die Europäische Kommission ihre Schlussfolgerungen zur Initiative und die von ihr beabsichtigten Maßnahmen öffentlich darlegen.

### 6. Was passiert, wenn die EU-Kommission in der Folge der Bürgerinitiative einen Vorschlag für ein EU-Gesetz vorlegt?

Der Vorschlag geht dann den üblichen Weg durch das Europäische Parlament und den EU-Ministerrat. Ein direktes Mitentscheidungsrecht der Bevölkerung gibt es dann nicht mehr, aber natürlich Möglichkeiten zum Lobbying. Man kann davon ausgehen, dass das Parlament von sich aus Hearings organisieren wird, um mit den InitiatorInnen zu diskutieren. Der genaue Wortlaut des Gesetzes wird am Ende vom Parlament und dem Ministerrat entschieden, so wie es jetzt bereits mit neuen Gesetzen üblich ist.<sup>2</sup>

### Was kann die Europäische Bürgerinitiative für den Umweltschutz bewirken?

Ungefähr 80 Prozent der Umwelt-Gesetzgebung in den Mitgliedstaaten werden von der EU maßgeblich vorbestimmt. Weil die EU also die Quelle vieler Umwelt-Gesetze ist, lohnt sich ein Mitreden im Rahmen der Europäischen Bürgerinitiative.<sup>3</sup>

Nicht jedes Thema kann jedoch für eine Europäische Bürgerinitiative vorgeschlagen werden. Gewisse Themen kommen nicht in Betracht, weil diese nicht in den Kompetenzbereich der Kommission fallen, als Sache der einzelnen Mitgliedstaaten angesehen oder Teil der Primärverträge sind (z.B. Belange, die den EURATOM-Vertrag betreffen).

## DIE EUROPÄISCHE BÜRGERINITIATIVE

*Die Initiative muss folgenden Anforderungen entsprechen:*

1. Sie muss einen Politikbereich betreffen, in dem die Europäische Kommission Handlungsbefugnis hat.
2. Sie darf nicht offensichtlich missbraucht und unseriös verwendet werden.
3. Sie darf den Werten der EU gemäß den Verträgen nicht widersprechen.

**Dazu kommt klarerweise**, dass die Themen so populär und relevant sein sollten, um mindestens eine Million Menschen in sieben Ländern so weit begeistern zu können, dass sie die Initiative unterstützen.<sup>4</sup>

*Tipp:* Wichtige Hinweise zum Kompetenzbereich der Kommission finden sich im Vertrag von Lissabon, dort speziell im „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ (AEUV). Umweltpolitisch interessante Regelungen sind unter anderem im AEUV (Art. 191–193) zu lesen.<sup>5</sup>

*Zu beachten:* Selbst wenn eine Bürgerinitiative alle Kriterien erfüllt, ist die EU-Kommission rechtlich nicht verpflichtet, die Forderung der Bevölkerung in eine Gesetzesinitiative umzusetzen. Sie kann der Initiative folgen, sie kann den Text ändern oder gar nichts unternehmen. In jedem Fall muss sie ihre Entscheidung jedoch öffentlich begründen. Damit ist zumindest für eine breite öffentliche Debatte gesorgt.

### **Aktuell laufen Vorbereitungen für eine Europäische Bürgerinitiative zum Atomausstieg**

Die österreichischen Umweltorganisationen Greenpeace und Global 2000 sowie das Ökobüro bereiten eine Europäische Bürgerinitiative zum Atomausstieg vor. Ab 1. April 2012 soll diese europaweit zur Unterstützung aufliegen. Ein konkreter Text ist momentan in Arbeit.

*Folgende rechtliche Schwierigkeit tritt dabei auf:*

Da ein Atomausstieg vorrangig die EURATOM-Verträge (Primärrecht) betrifft und Primärrechte nicht im Rahmen einer Bürgerinitiative „angegriffen“ werden dürfen, sind die Spielräume für eine Europäische Bürgerinitiative zum Atomausstieg gering. Man kann jedoch den „Umweg“ über Sekundärrecht nehmen.<sup>6</sup> Greenpeace und Global 2000 berufen sich insbesondere auf den Schutz der Gesundheit und auf die freie Wahl der Energiequellen. EU-Recht schreibe bei der AKW-Sicherheit wie auch beim Gesundheitsschutz nur Mindeststandards vor, weitergehende Sicherheit zu verlangen, sei daher zulässig. Völlige Sicherheit gebe es nur bei abgeschalteten AKW beziehungsweise ohne Importstrom, so die Argumentation.

*Zwei Beispiele für die Suche nach Handlungsspielräumen*

Einerseits argumentieren die Umweltorganisationen, dass laut EU-Recht jedes Land bei der Wahl seiner Energiequellen frei ist. Sie wollen dies auch für die im Ausland befindliche Quelle des eingeführten Stroms verstanden wissen und halten somit ein Verbot für den Import von Atomstrom für durchsetzbar. Das Importverbot würde mittelbar zu einer geringeren Umweltgefährdung der ÖsterreicherInnen führen, weil weniger AKW gebaut würden – ohne dass in das grundsätzliche Recht jedes Mitgliedslandes, über seine Kraftwerke selber zu entscheiden, eingegriffen würde. Andererseits wollen die Umweltorganisationen Gesundheitsgefahren für die Bevölkerung in Österreich durch grenznahe AKW geltend machen, um so den freien Warenverkehr auszuhebeln. Sowohl europarechtlich als auch nach WTO-Recht dürfe aus Gründen des Gesundheits- und Umweltschutzes der freie Warenverkehr beschränkt werden, argumentieren die Umweltorganisationen. Auch so könnte durch ein Importverbot die indirekte Nutzung von Atomstrom verhindert werden.

*Voraussetzung für die Durchsetzung*

Eine Zertifizierung von Strom in Europa, um die Herkunft des importierten Stroms definieren zu können.<sup>7</sup>

*Britta Breser*

1 Vgl. Europäische Kommission: Die Europäische Bürgerinitiative, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/citizens\\_initiative/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/index_de.htm) (7.11.2011)

2 Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union: Verordnung zur Europäischen Bürgerinitiative, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:DE:PDF> (7.11.2011)

3 Vgl. Agthe, Heike (Büro für Umweltkommunikation, Berlin): Kurz-Zusammenfassung – Europäische Bürgerinitiative, abrufbar unter: <http://www.lsva.eu/data/2011-Eur-Buergerinitiative.pdf> (7.11.2011)

4 Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union: Verordnung zur Europäischen Bürgerinitiative, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:DE> (7.11.2011)

5 Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union: Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:DE:PDF>

6 Lukas Wachter/Österreichisches Ökobüro

7 Vgl. „Umweltorganisationen: Atomimportverbot ist durchsetzbar“, in: Der Standard vom 10.10.2011, abrufbar unter: <http://derstandard.at/1317019794030/Zuversichtlich-Umweltorganisationen-Atomstrom-Importverbot-ist-durchsetzbar> (7.11.2011)

Vermietung finanzielle Vorteile einräumen (im Vergleich zu EigentümerInnen von energetisch schlechteren Objekten).

Es herrscht Einigkeit, dass marktwirtschaftliche Instrumente Ordnungsrecht nicht ersetzen können. Sie können nur ergänzend wirken, da mit ihnen die Abwehr konkreter kleinräumiger Gefahren niemals erreicht werden könnte; im Gegenteil: Jeder Unternehmer, jede Unternehmerin, der oder die über genügend Verschmutzungszertifikate verfügt, könnte die NachbarInnen damit massiv belasten. Siehe den Kasten „Emissionshandel“.

Neben marktwirtschaftlichen Instrumenten sind auch Belohnungs- und Anreizsysteme ökonomische Steuerungsinstrumente. Dazu gehören vor allem Steuerprivilegien für jene UnternehmerInnen, die sich umweltgerecht verhalten, sowie Förderungen von Umweltschutzinvestitionen. Solche steuerrechtlichen, ökologisch motivierten Anreizsysteme sind derzeit noch im Bereich sowohl der Unternehmen als auch des Verkehrs zu schwach ausgeprägt.

**Belohnungs- und Anreizsysteme**

Schließlich können auch sogenannte freiwillige Instrumente des Umweltrechts erhebliches Potenzial in Ergänzung zum Ordnungsrecht entfalten: Auf EU-Ebene bestehen solche Umweltzertifizierungssysteme in Form des sogenannten *eco-management and audit scheme* (kurz: EMAS).<sup>11</sup>

**Freiwillige Instrumente**

## Mehrschichtigkeit der Umweltpolitik und des Umweltrechts

Die Umweltpolitik Österreichs ist im europäischen Kontext zu sehen: Sie ist nur mehr in wenigen Bereichen (z.B. Citymaut, Radfahrverkehr, Ausbau des öffentlichen Verkehrs) national autonom. Auf europarechtlicher Ebene ist der Umweltschutz eine Querschnittsmaterie, sodass dieser bei sämtlichen Maßnahmen der Europäischen Union mitberücksichtigt werden muss. Die Leitprinzipien der europäischen Umweltpolitik sind der Vorsorgegrundsatz<sup>12</sup> und das Verursacherprinzip<sup>13</sup> (Art. 191 Abs. 2 Unterabs. 1 AEUV). Die Europäische Kommission nimmt als Inhaberin des Initiativmonopols im Rahmen der Gesetzgebung eine besonders wichtige Rolle in der europäischen Umweltpolitik ein. Das Potenzial liegt insbesondere darin, die Kluft zwischen nationalstaatlichen „Musterschülern“ und „Nachzöflern“ zu verkleinern und ein Mindestniveau im gesamten EU-Raum zu etablieren.

**Österreichische Umweltpolitik**

**Europäische Umweltpolitik**

Es bleibt dann den staatlichen Vorreitern im Umweltschutz unbenommen, strengere Maßnahmen zu setzen. Die formale Umsetzung der EU-Rechtsakte in das nationale Recht ist in der Regel gewährleistet, im Vollzug bestehen dagegen häufig Auslegungsunterschiede zwischen den in nationalen Staaten agierenden Umweltbehörden.

Der EU-Beitritt Österreichs hat maßgebliche Auswirkungen auf das österreichische Umweltrecht.<sup>14</sup> Das österreichische und das EG-Umweltrecht beeinflussen sich wechselseitig. Der Widerstand Österreichs (im Zusammenhalt mit anderen Ländern) hat zum Umdenken im Bereich der Gentechnik geführt, sodass die EU nunmehr konzidiert, dass der Anbau gentechnisch veränderter Sorten weitgehend in der Kompetenz der Mitgliedstaaten liegt.

**Gegenseitiger Einfluss**

## Atomkraft

Die europäische Atompolitik ist geleitet von den ganz unterschiedlichen Interessen in den einzelnen Mitgliedstaaten. Frankreich ist allen voran ein vehementer Verfechter der Atomkraft. Das Land deckt 80 Prozent seines Strombedarfs mit Atomstrom. Über 100.000 Arbeitsplätze hängen in Frankreich an der Atomenergie, die auch ein wichtiger Export-

**Europäische Atompolitik nicht einheitlich**

## EMISSIONSHANDEL – HANDEL MIT VERSCHMUTZUNGSZERTIFIKATEN

### 1. Was ist der Emissionshandel?

Er ist ein Instrument des Kyoto-Protokolls für den Handel mit Rechten zum Ausstoß von Treibhausgasen. Wer die Luft mit Treibhausgasen belastet, benötigt dazu Rechte. Sogenannte Verschmutzungszertifikate bilden die Kernstücke des Emissionshandelssystems. Seit 2005 dürfen CO<sub>2</sub>-Produzenten wie Kraftwerke oder Stahlhütten nur noch betrieben werden, wenn der Eigentümer genügend Zertifikate vorweisen kann.

### 2. Wie funktioniert der Emissionshandel?

#### a) Festlegung einer erlaubten Emissionsmenge

Der Staat bzw. die EU regeln, welche Gesamtmenge an Treibhausgasen emissionshandelspflichtige Anlagen in einem bestimmten Zeitraum ausstoßen dürfen. Sie lassen aber die Frage offen, wer wo wie viel mindert. Damit gibt es Flexibilität bei der Erreichung der Ziele und einen Anreiz, die kostengünstigste Reduktion zu suchen. Über die Gesamtzahl der ausgegebenen Papiere können die Firmen zur Senkung ihrer Emissionen gezwungen werden.

#### b) Zuteilung von Verschmutzungsrechten

Für die bewilligte Menge an Treibhausgas-Emissionen benötigen die Unternehmen Berechtigungen, die sogenannten „Verschmutzungszertifikate“. Ein Zertifikat berechtigt zum Ausstoß einer Tonne Kohlendioxid. Die emissionshandelspflichtigen Unternehmen sind verpflichtet, ihre Emissionen jährlich zu melden und die entsprechende Menge an Zertifikaten bei der nationalen Emissionshandelsstelle abzugeben.

#### c) Verkauf nicht benötigter oder Kauf zusätzlicher Verschmutzungsrechte

Erreicht ein Unternehmen seine erforderlichen Emissionsreduktionen durch eigene Maßnahmen zur CO<sub>2</sub>-Minderung, kann es nicht benötigte Zertifikate verkaufen. Die Papiere können an der Börse gehandelt werden. Falls eigene CO<sub>2</sub>-Reduktionsmaßnahmen teurer wären, kann es Zertifikate am Markt zukaufen. Erfüllt ein Unternehmen seine Abgabepflicht für Zertifikate nicht, werden Sanktionen fällig. Mit dieser Art von Emissionshandel wird es also für ein Unternehmen nicht nur ökologisch, sondern auch ökonomisch attraktiv, Emissionen zu reduzieren.

### 3. Wer nimmt am Emissionshandel teil?

Alle großen Anlagen, bei denen Brennstoffe für die Gewinnung von Nutzwärme verbrannt werden (z.B.: zur Raumheizung, zur Bereitung von Warmwasser), sowie die größeren Anlagen der energieintensiven Industrie wie Stahlwerke, Raffinerien und Zementwerke. Ab 1. Jänner 2012 will die EU auch die Luftfahrt in den Handel mit CO<sub>2</sub>-Zertifikaten einbeziehen. Das bedeutet konkret: Für Flugzeuge, die auf europäischen Flughäfen landen, müssen die Airlines für die Verschmutzung der Umwelt zahlen.

### 4. Wer profitiert vom Emissionshandel?

Vom Emissionshandel profitiert im Prinzip jede/r Einzelne. Er ist ein wirksames und kostengünstiges Instrument, Treibhausgase zu vermeiden und so das Klima zu schützen. Durch die Einnahmen aus dem Emissionshandel sind die Regierungen in der Lage, Klimaschutzmaßnahmen in der Wirtschaft, in den Gemeinden sowie bei VerbraucherInnen zu fördern – beispielsweise Investitionen in höhere Energieeffizienz, womit wiederum geringere Heizkosten in privaten Haushalten ermöglicht werden.<sup>1</sup>

### 5. Welche Kritik gibt es am Emissionshandel?

Die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten wird von KritikerInnen als „Subvention“ an Unternehmen ohne unmittelbare Gegenleistung betrachtet.

Greenpeace und WWF kritisieren vor allem Sonderrechte bei der Verteilung von Verschmutzungszertifikaten sowie komplexe und intransparente Zuteilungsregelungen mit Schlupflöchern, die eine Lenkung in Richtung Emissionsreduktionen eher behindern als fördern. Eine Studie des Fraunhofer-Instituts für System- und Innovationsforschung beanstandet, dass der Emissionshandel durch überhöhte Emissionsobergrenzen und eine zu hohe Zahl an Verschmutzungszertifikaten wirkungslos gemacht werde. Laut Studie nutzten Deutschland, Großbritannien und die Niederlande den Handel mit Emissionszertifikaten nicht, um Investitionen in umweltfreundliche Technologien zu lenken. Durch niedrige Nachfrage sank der Zertifikats-Preis außerdem erheblich (Preis-Beispiel von der Leipziger Energiebörse, an der Verschmutzungszertifikate gehandelt werden: von 25 Euro im Sommer 2005 auf knapp einen Euro im Februar 2007).

**EMISSIONSHANDEL – HANDEL MIT VERSCHMUTZUNGSZERTIFIKATEN**

Eine EU-weite Harmonisierung des Systems nach 2012 soll zu transparenteren Regeln für den Emissionshandel und einer Verknappung des Zertifikats-Marktes führen, um das Handelssystem effizienter zu gestalten.

**Emissionshandelsperioden**

Die erlaubte Emissionsmenge wird in jeder Handelsperiode reduziert:

1. *Emissionshandelsperiode (2005 bis 2007)*: Nationale Zuteilungspläne legten sowohl die Gesamtmenge der Zertifikate als auch deren Verteilung fest.
2. *Emissionshandelsperiode (2008 bis 2012)*: Die Berechtigungen werden nicht mehr vollständig kostenlos zugeteilt, etwa 10 Prozent der Berechtigungen werden verkauft.
3. *Emissionshandelsperiode (ab 2013)*: Der Emissionshandel wird stärker europäisch harmonisiert, um gleiche Wettbewerbsbedingungen innerhalb der EU sicherzustellen. Daher wird es EU-weit einheitliche Zuteilungsregeln geben, wobei der überwiegende Teil der Emissionszertifikate nicht mehr kostenlos vergeben, sondern versteigert wird. Übergangsweise gibt es Ausnahmen für Industrieaktoren, die einem starken internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind (siehe: Europäische Emissionshandelsrichtlinie<sup>2</sup>).

*Britta Breser*

**Literatur**

Deutsches Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Kurzinformatio Emissionshandel, abrufbar unter: <http://www.bmu.de/klimaschutz/emissionshandel/content/37772.php>

Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung: Jahresbericht 2006, S. 27.

Greenpeace: So funktioniert der EU-Emissionshandel, abrufbar unter: [http://www.greenpeace.de/themen/klima/klimapolitik/artikel/so\\_funktioniert\\_der\\_eu\\_emissionshandel/](http://www.greenpeace.de/themen/klima/klimapolitik/artikel/so_funktioniert_der_eu_emissionshandel/)

Totz, Sigrid: Fehlentwicklungen beim Emissionshandel, abrufbar unter: [http://www.greenpeace.de/themen/energie/energiepolitik/artikel/fehlentwicklungen\\_beim\\_emissionshandel](http://www.greenpeace.de/themen/energie/energiepolitik/artikel/fehlentwicklungen_beim_emissionshandel)

WWF/Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung: Rückenwind für Emissionshandel, 10.11.2006, abrufbar unter: <http://www.g-o.de/wissen-aktuell-5626-2006-11-10.html> (alle Links 7.11.2011)

- 1 Vgl. Frankfurter Rundschau: Wirbel um Verschmutzungszertifikate, 06.06.2011, abrufbar unter: <http://www.fr-online.de/mobilitaet/-emissionshandel-fuer-die-luftfahrt-wirbel-um-verschmutzungszertifikate,1473636,8528000.html> (7.11.2011) sowie Gabriel, Elke: Das Kyoto-Protokoll: Entstehung und Konflikte. Diplomarbeit am Institut für Volkswirtschaftslehre und Volkswirtschaftspolitik der Universität Graz 2003; Greenpeace-Magazin: „Verschmutzungszertifikat“, abrufbar unter: <http://www.greenpeace-magazin.de/index.php?id=5781> (7.11.2011); Deutsches Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Kurzinformatio Emissionshandel, abrufbar unter: <http://www.bmu.de/klimaschutz/emissionshandel/content/37772.php> (7.11.2011); Deutsche Emissionshandelsstelle: Grundlagen des Emissionshandels, abrufbar unter: [http://www.dehst.de/DE/Emissionshandel/Grundlagen/grundlagen\\_node.html](http://www.dehst.de/DE/Emissionshandel/Grundlagen/grundlagen_node.html) (7.11.2011); Deutsches Umweltbundesamt: Emissionshandel, abrufbar unter: <http://www.umweltbundesamt-daten-zur-umwelt.de/umweltdaten/public/theme.do?nodeId=3155> (7.11.2011)
- 2 RICHTLINIE 2009/29/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 23. April 2009 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des Gemeinschaftssystems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0063:0087:de:PDF> (7.11.2011)

faktor ist. Der Ausbau der Atomenergie wird in vielen Mitgliedstaaten als Notwendigkeit zur Bekämpfung des Klimawandels propagiert, so z.B. von Großbritannien. Einige der neuen Mitgliedstaaten, wie Polen oder die baltischen Staaten, verfolgen mit dem Ausbau das Ziel der Unabhängigkeit von russischen Erdölimporten. Die Gegner führen die Risiken des Einsatzes dieser Technologie ins Treffen und die Problematik der Endlagerung. Der Vertrag über die Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM-Vertrag), der bislang seit seiner Gründung in den 1960er-Jahren kaum verändert wurde, ließe rechtlich noch weitgehende Verbesserungen zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt zu. Die EU-Umweltpolitik ist hier auf Konsens zwischen den Staaten angewiesen.

**EURATOM-  
Vertrag**

Die Katastrophe von Fukushima hat leider europaweit nur kurzfristig zur Diskussionen über die Risiken der Atomenergie geführt. Immerhin ist der Atomausstieg nun auch in Deutschland und in der Schweiz als direkte Reaktion auf Fukushima geplant. Die seitens der EU angekündigten Stresstests sind freiwillig,<sup>15</sup> jedoch wird von Seiten der EU erwartet, dass alle europäischen AKW diesen durchführen. Die Möglichkeiten, sich gegen Bedrohungen aus Atomkraft zu wehren, sind einerseits rechtlicher (Klage von Einzelpersonen, Klage der Staaten vor dem EuGH bei Verstoß gegen EU-Recht, z.B. ungenügende Umwelt-

**Diskussion  
über Atom-  
ausstieg**



<b>WIE BEEINFLUSST MAN POLITISCHE ENTSCHEIDUNGEN?</b>	
<b>Konkrete Beispiele für politische Handlungsspielräume in der Atom-Politik</b>	
<b>Handlungsmöglichkeiten für einzelne BürgerInnen</b>	
<p style="text-align: center;"><b>Für Atomkraft</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>→ ParlamentarierInnen aus den Umwelt- und Energieausschüssen um Vieraugen-Gespräche ersuchen</li> <li>→ Kampagnen und Unterschriftenlisten zur friedlichen Nutzung von Kernenergie organisieren</li> <li>→ in Blogbeiträgen und auf Twitter zu Atomenergie-freundlichen Medienartikeln verlinken (z.B.: Internationale Zeitschrift für Kernenergie)</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Gegen Atomkraft</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Informationen akquirieren und an Stakeholder verbreiten (Quellen: Abteilung für Umwelt und Energiepolitik der WKÖ, Umweltabteilung der AK, Fachabteilung „Energie und Klima“ der Landwirtschaftskammer)</li> <li>→ in Bürgerinitiativen, Protestbewegungen, NGOs (Greenpeace, Ökobüro, Global 2000, Ökosoziales Forum, WWF) mitwirken</li> <li>→ ein Mitglied des Nationalrats für eine Petition für Sicherheitsüberprüfungen und eine Stilllegung aller Risiko-Reaktoren gewinnen</li> </ul>
<b>Handlungsmöglichkeiten für organisierte Interessengruppen und Unternehmen</b>	
<p style="text-align: center;"><b>Für Atomkraft</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>→ strategische Partner in der Atomindustrie (Energieerzeuger, Atommüll-Transporteure, Reaktorbetreiber) suchen, Info austauschen, gemeinsame öffentliche Auftritte absolvieren</li> <li>→ mit Verbänden auf europäischer Ebene (z.B.: FORATOM – Branchenverband der europäischen Atomenergie-Wirtschaft) zusammenschließen</li> <li>→ mit EuropaparlamentarierInnen aus dem ITRE-Ausschuss (Industrie, Forschung und Energie) sprechen, die dort über Gesetzesvorschläge abstimmen, bevor sie ins Plenum kommen</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Gegen Atomkraft</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Information über aktuelle (Gesetzes-)Initiativen zu Öko-Energie auf EU-Ebene und mögliche Ausstiegsszenarien für Medien, Mitglieder, MitarbeiterInnen, Partner, Stakeholder und InteressentInnen aufbereiten</li> <li>→ mit größeren Lobbying-Organisationen (z.B.: EREC, dem Dachverband für alternative Energien) zusammenschließen</li> <li>→ öffentliche Veranstaltungen zu Energieeffizienz-Themen (für LobbyistInnen, BürgerInnen, UnternehmerInnen, PolitikerInnen etc.) inkl. Medienkooperationen organisieren</li> </ul>
<b>Einflussmöglichkeiten nationaler PolitikerInnen auf die Energiepolitik</b>	
<p style="text-align: center;"><b>Nationale Ebene</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>→ (Gesetzes-)Initiativen im Energiebereich auf EU-Ebene und Festlegung von ressortübergreifenden nationalen Standpunkten und Strategien beobachten</li> <li>→ die nationalen Energie-Standpunkte an die dafür zuständigen Abteilungen in den Europäischen Institutionen vermitteln</li> <li>→ die nationalen Standpunkte im Rahmen von öffentlichen Konsultationen zu Energiethemen (z.B. Beiträge für Grün- und Weißbücher) darlegen</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>EU-Ebene</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Verbündete auf europäischer Ebene zu einem spezifischen Energiethema suchen</li> <li>→ in beratenden Ausschüssen und Expertengruppen in den EU-Institutionen teilnehmen</li> <li>→ Standpunkte der nationalen Parlamente und Regierungen im Rahmen des Legislativprozesses zu einem Umwelt- oder Energie-Thema auf EU-Ebene einholen</li> </ul>

verträglichkeitsprüfung), andererseits politischer und diplomatischer Natur. Aufgrund des Europarechts bedürfte der europaweite Atomausstieg der Einstimmigkeit, weshalb die Möglichkeiten eines Mitgliedstaates, diesen herbeizuführen, äußerst beschränkt sind.

## Aktuelle Schwerpunkte der Umweltpolitik: Energiepolitik<sup>16</sup>

Seit dem Vertrag von Lissabon (AEUV) ist die Energiepolitik ein eigener Bereich basierend auf Art. 194 AEUV. Leitziele der EU in der Klima- und Energiepolitik sind

- ▶ Nachhaltigkeit bzw. Umweltverträglichkeit
- ▶ Wettbewerbsfähigkeit
- ▶ Versorgungssicherheit<sup>17</sup>

Den Energiemix können die Mitgliedstaaten im Wesentlichen autonom entscheiden.

**Leitziele  
der EU**

Im Jahr 2008 wurde auf Seiten der EU ein Maßnahmenpaket zum Klimaschutz und zur Versorgungssicherheit verabschiedet. Der plakative Ausdruck „20-20-20-Ziele“ dieses Pakets steht für eine 20%ige Reduktion der Treibhausgase (Basis 1990) bis 2020, wobei der Anteil der erneuerbaren Energien auf 20 Prozent steigen und die Energieeffizienz um 20 Prozent gesteigert werden soll.<sup>18</sup> Bis 2050 sollen die globalen Treibhausgasemissionen im Vergleich zu 1990 um 50 Prozent verringert werden und der anthropogen verursachte Temperaturanstieg auf 2 Prozent gegenüber dem vorindustriellen Niveau stabilisiert werden.

**„20-20-20-  
Ziele“**

Für Österreich besteht die Verpflichtung zur Steigerung des Anteils an erneuerbaren Energien auf 34 Prozent des Gesamtbruttoendenergieverbrauchs bis 2020. Zur Erreichung des Ziels dürfen Fördersysteme und Abnahmegarantien für Strom aus Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energie eingerichtet werden, da dessen Erzeugung mit höheren Kosten verbunden ist als bei Strom aus „grauer Energie“. Dem trägt das österreichische Ökostromgesetz bei bestehenden Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien unter anderem durch eine Abnahmegarantie Rechnung; bei neu einzurichtenden Anlagen entscheiden die vorhandenen finanziellen Fördermittel über die Einspeisung von sogenanntem „grünem“ Strom ins Netz. Es besteht ein klares Bekenntnis der österreichischen Bundesregierung zum Ausbau der erneuerbaren Energien.<sup>19</sup> Es gilt weiters, das in allen Mitgliedstaaten der EU verbindliche Mindestziel des 10%igen Anteils von Biokraftstoffen im Benzin und Diesel bis 2020 zu erreichen.

**Österreichs  
Verpflichtung**

**Ökostrom-  
gesetz**

## Bewertung und Ausblick

Die Verantwortung für die Umweltpolitik des 21. Jahrhunderts liegt nicht allein bei einem Politik-Ressort. Nachhaltiges Denken und Handeln setzt strategisch nicht nur möglichst frühzeitig an, sondern auch an verschiedenen Stellen bei unterschiedlichen Akteuren.

Weltweite Entwicklungen im Bereich der internationalen Umweltpolitik, die eine Kyoto-Nachfolgeregelung – mit mehr oder weniger „fadenscheinigen“ Argumenten<sup>20</sup> – derzeit scheitern haben lassen, zeigen deutlich, dass es im Bereich des globalen Klimaschutzes an der Zeit ist, „Nägel mit Köpfen“ zu machen. Es scheint allerdings, als ob einige der internationalen Player an einer Lösung der Klimaproblematik gar nicht interessiert sind, sondern kurzfristige Ziele der eigenen nationalen Wirtschaftsentwicklung vorziehen.

**Wirtschafts-  
interessen im  
Vordergrund**

Ab 2012 wird das europäische Emissionshandelssystem (siehe auch Kasten „Emissionshandel“) dahingehend modifiziert, dass nunmehr die Zuteilung der Zertifikate nicht wie bisher durch die Mitgliedstaaten, sondern durch die Kommission erfolgt. Die EU-weite Harmonisierung des Systems bringt die Chance, zumindest im EU-Raum den Emissionshandel für die Zeit nach 2012 weiter zu verbessern.

<b>Regierungsprogramm zur Umweltpolitik</b>	Energieeffizienz, Forcierung von Umwelttechnologien, Förderung der erneuerbaren Energien, Klimaschutz im Rahmen des Gebäudebereichs und in der Mobilität sind – völlig zu Recht – Schwerpunkte des aktuellen Regierungsprogramms zur Umweltpolitik. Ein eigens mit jährlich 150 Millionen Euro dotierter Klima- und Energiefonds dient der Förderung von Projekten auf diesem Gebiet. In der Weiterentwicklung der Umwelttechnologie („saubere Technologien, erneuerbare Treibstoffe etc.) wird großes Potenzial gesehen, das allerdings dem Industriewachstum und damit einer Zunahme von Emissionen gegenübersteht.
<b>Problem Verkehr</b>	„Problemkind“ der nationalen, europäischen und weltweiten Umweltpolitik ist zweifellos der Verkehrssektor. Bekenntnisse zum Ausbau des öffentlichen Verkehrs und des Radverkehrs gibt es nicht erst seit gestern. <sup>21</sup> Von Einschränkungen betroffen sind mehr oder weniger alle Industriezweige, wogegen die Lobby der Befürworter der sanften Mobilität kaum existiert. Mit dem Masterplan Radfahren, einer Investitionsoffensive und der Schaffung radverkehrsfreundlicher Rahmenbedingungen beabsichtigt die Bundesregierung, den Radverkehrsanteil auf zehn Prozent zu verdoppeln.
<b>Zeit für Entscheidungen</b>	Es ist Zeit für eindeutige Richtungsentscheidungen von allen handelnden Akteuren. Für Österreich hat sich anhand des schon frühzeitig erlassenen Verbots der Energiegewinnung durch Atomkraft gezeigt, dass es politisch mutiger Schritte bedarf, um Mensch, Umwelt und Nachwelt vor irreversiblen Schädigungen zu schützen.

- 1 Vergleiche zum normativen Umweltbegriff Kloepfer, Michael: Umweltrecht, 3. Auflage. München 2004, § 1 Rz 17; Heselhaus, Sebastian: Verfassungsrechtliche Grundlagen des Umweltschutzes, in: Hansmann, Klaus/Sellner, Dieter: Grundzüge des Umweltrechts, 3. Auflage. Berlin 2007, S. 16f.
- 2 Vergleiche BMLFUW (Hrsg.): Anpassung der Klimastrategie Österreichs zur Erreichung des Kyoto-Ziels, 2008–2013. Wien 2007
- 3 Grundlage dafür ist die Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative.
- 4 [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/citizens\\_initiative/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/index_de.htm) (11.11.2011)
- 5 Vergleiche zu den Instrumenten im Umweltrecht Kloepfer, Umweltrecht, S. 210
- 6 RL 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 21.5.2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa, ABl 2008 L 152/1
- 7 Bei Feinstaub (PM–10) darf der Wert von 50 g/m<sup>3</sup> pro Tag nicht öfter als 35-mal im Jahr überschritten werden. Für PM 2,5 [sog. Ultrafeinstaub] gilt ab 2010 ein Zielwert von 25 g/m<sup>3</sup>, der erst 2015 zu einem verbindlichen Grenzwert von 20 g/ m<sup>3</sup> wird.
- 8 RL 2002/49 des Europäischen Parlaments und des Rates v 25.6.2008 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm, ABl 2002 L 189/12
- 9 Vergleiche Wagner, E.: Kommentar Gentechnikgesetz, in: Kerschner, Ferdinand/Lang, Claudia/Satzinger, Gabriele/Wagner, Erika: Kommentar zum Gentechnikgesetz. Wien 2007, § 1 ff Einl Rz 5; E. Wagner, E.: Nachbarschutz bei Mobilfunkanlagen, in: RdU (= Recht der Umwelt) 1998, S. 121ff. (S. 128)
- 10 Reh binder, Eckhard: Ziele, Grundsätze, Strategien und Instrumente des Umweltschutzes, in: Hansmann, Klaus/Sellner, Dieter: Grundzüge des Umweltrechts, 3. Auflage. Berlin 2007, S. 206
- 11 V 761/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates v 19.3.2001 über die freiwillige Beteiligung von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement, ABl 2001, L 114, 1; derzeit im Revisionsstadium: KOM 2008/402 endg.
- 12 Schädliche Umweltauswirkungen, zu welchen der Verursachungszusammenhang bekannt ist, sind jedenfalls zu vermeiden. Bei ungewisser Schädlichkeit müssen Restrisiken miteinbezogen und im Sinne eines Risikomanagements schädliche Auswirkungen so weit wie möglich vermieden werden.
- 13 Der Verursacher einer umweltschädlichen Handlung ist dafür verantwortlich, deren Folgen rückgängig zu machen.
- 14 Z.B. Maßstab im Anlagenwesen ist statt des eindimensionalen Umweltschutzes aufgrund der europarechtlichen Vorgaben nunmehr der integrierte Umweltschutz; vergleiche Kerschner, Ferdinand: Erhaltung der Umweltstandards, in: Hummer, Waldemar/Obwexer, Walter: 10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs. Wien 2006, S. 439
- 15 Genauer zu den Stresstests vgl. die Erklärung der ENSREG (European Nuclear Safety and Regulations Group) – [www.ensreg.eu](http://www.ensreg.eu); vgl. insb. [http://www.ensreg.eu/sites/default/files/EU%20Stress%20tests%20specifications\\_1.pdf](http://www.ensreg.eu/sites/default/files/EU%20Stress%20tests%20specifications_1.pdf) (alle Links 11.11.2011).
- 16 Zur europäischen Energiepolitik [http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/index\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/index_de.htm); [http://europa.eu/pol/ener/index\\_de.htm](http://europa.eu/pol/ener/index_de.htm); [http://ec.europa.eu/energy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/index_en.htm); [http://europa.eu/legislation\\_summaries/energy/index\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/energy/index_de.htm) (alle Links 11.11.2011)
- 17 Vgl. dazu m.w.N. Kahl, Wolfgang: Die Kompetenzen der EU in der Energiepolitik nach Lissabon, in: EuR (= Europarecht) 2009, S. 601
- 18 Energieeinsparung kann durch Einsparung von Primärenergie (verbesserte Heizanlagen), durch Rückgewinnung von Energie in Produktionsprozessen (Abwärmennutzung) und schließlich durch Dezimierung von Energieverlusten (z.B. Gebäudedämmung) erfolgen; näher dazu Falke, Josef: Neue Entwicklungen in Europäischen Umweltrecht , in: ZUR (= Zeitschrift für Umweltrecht) 2009, S. 163
- 19 [http://www.energiestrategie.at/images/stories/pdf/longversion/energiestrategie\\_oesterreich.pdf](http://www.energiestrategie.at/images/stories/pdf/longversion/energiestrategie_oesterreich.pdf) (11.11.2011)
- 20 Viele Staaten argumentieren, dass die Einsparung global erfolgen müsse, benutzen dies aber gleichzeitig als Vorwand selbst nicht tätig werden zu müssen.
- 21 Z.B. auf EU-Ebene das Grünbuch „Das Bürgernetz“ KOM (1995) 0601

## DIE KYOTO-ZIELE

Das Protokoll von Kyoto ergänzt das „Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaveränderungen“ und ist eines der wichtigsten internationalen Rechtsinstrumente im Kampf gegen den Klimawandel.<sup>1</sup>

Beschlussfassung: Dezember 1997, Ratifikation: bislang 191 Staaten sowie die EU<sup>2</sup>

### Inhalte

Industriestaaten verpflichten sich, die Emissionen von sechs Treibhausgasen, die zur weltweiten Erwärmung beitragen, zu senken: Kohlendioxid (CO<sub>2</sub>), Methan (CH<sub>4</sub>), Distickstoffoxid (N<sub>2</sub>O), teilhalogenierte Fluorkohlenwasserstoffe (H-FCKW), perfluorierte Kohlenwasserstoffe (FKW/PFC), Schwefelhexafluorid (SF<sub>6</sub>).<sup>3</sup>

### *Kyoto I (2008–2012)*

Die Gesamtemissionen der Industrieländer sollen zwischen 2008 und 2012 um durchschnittlich 5,2 Prozent unter den Wert von 1990 gesenkt werden. Dabei haben die einzelnen Länder unterschiedliche Verpflichtungen zur Emissionsminderung akzeptiert. Die EU hat aufgrund länderspezifischer Gegebenheiten ihre gemeinschaftliche Kyoto-Verpflichtung von insgesamt 8 Prozent innerhalb der EU umverteilt.<sup>4</sup> (Beispiele für den Zeitraum bis 2012: Österreich minus 13 Prozent, Deutschland minus 21 Prozent, Irland plus 13 Prozent, Schweden plus 4 Prozent.)

### *Kyoto II (ab 2013)*

Für die Zeit nach 2012 streben die Vertragsstaaten des Kyoto-Protokolls eine Nachfolge-Vereinbarung an. Ein neues, verbindliches Klimaabkommen unter Einbezug der USA und der großen Schwellenländer ist bisher jedoch nicht in Reichweite.

Viele Entwicklungsländer fordern eine zweite Verpflichtungsperiode nur für Industrieländer, damit diese ihrer historischen Verantwortung für den Klimawandel gerecht werden. Die EU-Kommission hat eine Treibhausgas-Reduktion von 20 bzw. 30 Prozent bis 2020 vorgeschlagen. Sie sollte auf dem Weltklimagipfel 2009 in Kopenhagen beschlossen werden, was jedoch nicht gelang. Auch der Klimagipfel 2010 in Mexiko endete mit dem Minimalziel, das Kyoto-Protokoll bis 2012 fortzusetzen sowie ein Waldschutzprogramm und einen Hilfsfonds für Entwicklungsländer zu installieren.<sup>5</sup>

Die Zukunft der Kyoto-Ziele nach 2012 (Post-Kyoto-Prozess) ist ungewiss. Weiter reichende Reduktionsverpflichtungen mit einer größeren Zahl an verpflichtend teilnehmenden Staaten werden angestrebt, sind jedoch derzeit nicht durchzusetzen – wobei häufig die schwierige ökonomische Lage als Argument vorgeschoben wird.

### „Kyoto-Mechanismen“

Sie sollen Erleichterungen bringen, um vorgeschriebene Reduktionen auch auf frei wählbaren alternativen Wegen zu erreichen:

„Joint Implementation“: Anrechnung der Ergebnisse von Maßnahmen in einem anderen Industriestaat

„Clean Development Mechanism“: Anrechnung der Ergebnisse von Maßnahmen in einem Schwellen- oder Entwicklungsland

„International Emission Trading“: Handel mit Emissions-Zertifikaten („Verschmutzungsrechten“)<sup>6</sup>

### Bedeutung

Ein wichtiger Schritt im Kampf gegen die globale Erwärmung, da das Protokoll erstmals völkerrechtlich verbindliche mengenmäßige Ziele für die Reduzierung der Treibhausgase enthält und einen klaren Zeitrahmen vorgibt.<sup>7</sup>

### Schwächen

Der Vertrag basiert auf Selbstverpflichtung, Sanktionen fehlen.

Die USA haben den Vertrag zwar unterschrieben, aber nie rechtskräftig durchgesetzt. China hat das Kyoto-Protokoll ratifiziert, sich aber nicht dazu verpflichtet, seine Emissionen zu drosseln. Beide Staaten sind zusammen für etwa 40 Prozent der weltweiten CO<sub>2</sub>-Emissionen verantwortlich. Bei der UNO-Klimakonferenz in Mexiko 2010 gab die japanische Delegation bekannt, in keinem Fall bei einer Weiterführung teilzunehmen. Österreich hat den Vertrag ratifiziert, wird die Ziele jedoch bei Weitem nicht einlösen können.<sup>8</sup>

## DIE KYOTO-ZIELE

### Österreich erreicht die Kyoto-Ziele nicht

Während man EU-weit das Kyoto-Ziel schon vor 2012 erreicht, wird Österreich bis 2012 voraussichtlich nicht die geforderte Menge CO<sub>2</sub> reduzieren können.

#### *17 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub> zu viel:*

1997 verpflichtete sich Österreich in Kyoto, den jährlichen Treibhausgasausstoß bis 2008 um 13 Prozent unter den Wert von 1990 zu drücken. Demnach dürfte Österreich zwischen 2008 und 2012 jährlich durchschnittlich 38,0 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub> ausstoßen. Laut Prognose der EU-Kommission werden es jedoch 54,7 Millionen Tonnen sein. Laut Europäischer Umweltagentur ist Österreich damit neben Luxemburg jenes EU-Land, das am deutlichsten an seinen Vertragspflichten scheitert.

Umweltorganisationen wie Greenpeace und Global 2000 sowie auch die Grünen kritisieren vielfach zu vage formulierte politische Strategien und Maßnahmen. Die Berechnungen der Kohlendioxidemissionen aus dem Straßenverkehr zeigen, dass der Bereich Verkehr die Hauptverantwortung für die Gesamtemissionen Österreichs trägt. Auch die Industrie hinkt den Zielen hinterher. Vor allem im Bereich Raumwärme gibt es ungenützte Reduktionspotenziale – wie umweltschonende und innovative Maßnahmen zur Beheizung von Räumen, zur Warmwasserversorgung und zur Vermeidung von Energieverlusten (z.B.: thermische Sanierung, Solarkollektoren, Passivhäuser).

Experten prophezeien, dass die Verfehlung der Kyoto-Ziele Österreich zu Zertifikatzukäufen verpflichten werde, die rund eine Milliarde Euro kosten könnten.

Die Grünen sehen Subventionen an den falschen Stellen, Steuergeschenke beim Verkehr und politische Mutlosigkeit als Gründe für das Verfehlen der österreichischen Kyoto-Ziele. Sie fordern mehr erneuerbare Energieträger, höhere Besteuerung für Diesel und Flugbenzin und Maßnahmen für mehr Energie-Effizienz („Energiesparen ohne Komfortverlust“). Umweltminister Nikolaus Berlakovich erhofft sich vom geplanten Bundesklimaschutzgesetz, dass auch Länder und Gemeinden in die Pflicht genommen werden, wenn Teilziele nicht erreicht werden.<sup>9</sup> Das Verfehlen der Kyoto-Ziele führt dazu, dass das Thema auf parlamentarischer Ebene von den Oppositionsparteien in die politische Debatte eingebracht wird.

*Britta Breser*

#### Literatur

Klimaschutzbericht des Österreichischen Umweltbundesamts: abrufbar unter: [http://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/presse/news\\_2011/KSB\\_2011.pdf](http://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/presse/news_2011/KSB_2011.pdf); <http://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/REP0334.pdf> (7.11.2011)

Der Standard: Österreich kommt wieder nicht in Kyoto an, 12.01.2011, abrufbar unter: <http://derstandard.at/1293370499015/Klimaziel-in-weiter-Ferne-Oesterreich-kommt-wieder-nicht-in-Kyoto-an> (7.11.2011)

Die Grünen: Kyoto Strafzahlungen, abrufbar unter: [http://www.gruene.at/verkehr/artikel\\_doppelt/lesen/73404/](http://www.gruene.at/verkehr/artikel_doppelt/lesen/73404/) (7.11.2011)

Österreichisches Parlament: Schriftliche Anfrage zu den Kyoto-Zahlungen, abrufbar unter: [http://www.parlinkom.gv.at/SUCH/viewsources.html?docid=243215c7ae8e9151617ffa7571120382\\_both&qtf\\_teaser=query=bcalcontent.bidxcontentlv1:%22kyoto%22#match0](http://www.parlinkom.gv.at/SUCH/viewsources.html?docid=243215c7ae8e9151617ffa7571120382_both&qtf_teaser=query=bcalcontent.bidxcontentlv1:%22kyoto%22#match0) (7.11.2011)

- 1 Vgl. Gabriel, Elke: Das Kyoto-Protokoll: Entstehung und Konflikte. Diplomarbeit am Institut für Volkswirtschaftslehre und Volkswirtschaftspolitik der Universität Graz 2003.
- 2 Vgl. European Commission: Summary „Kyoto Protocol“, abrufbar unter: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/tackling\\_climate\\_change/128060\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/128060_en.htm) (7.11.2011)
- 3 Vgl. ebd.
- 4 Vgl. Informationsplattform Agenda 21 Treffpunkt: Kyoto-Protokoll – völkerrechtlich verbindlicher Klimaschutz, abrufbar unter: <http://www.agenda21-treffpunkt.de/thema/kyoto-protokoll.htm> (7.11.2011)
- 5 Vgl. ebd.
- 6 Vgl. Deutsches Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Kyoto-Mechanismen, abrufbar unter: <http://www.bmu.de/klimaschutz/kyoto-mechanismen/doc/20217.php> (7.11.2011)
- 7 Siehe: Das Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpger.pdf> (7.11.2011)
- 8 Vgl. „Cancun – Gräben zwischen Arm und Reich“, in: Ö1 Mittagsjournal vom 6.12.2010, abrufbar unter: <http://oe1.orf.at/artikel/263408> (7.11.2011)
- 9 Presseaussendung der österreichischen Parlamentskorrespondenz: Budgetausschuss: Kontroverse Diskussion über umweltpolitischen Kurs Berlakovich, 08.11.2011, in: [www.ots.at/presseaussendung/OTS\\_20111108\\_OTS0283/budgetausschuss-kontroverse-diskussion-ueber-umweltpolitischen-kurs-berlakovich-atomenergie-kann-nicht-zum-klimaschutz-beitragen](http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20111108_OTS0283/budgetausschuss-kontroverse-diskussion-ueber-umweltpolitischen-kurs-berlakovich-atomenergie-kann-nicht-zum-klimaschutz-beitragen) (22.11.2011)

## POLITIK – DA KANN MAN JA NICHTS MACHEN!?

### Handlungsmöglichkeiten junger Menschen

Natürlich – die Macht, sofort und nach eigenem Gutdünken Dinge zu ändern, hat der/die Einzelne in den seltensten Fällen. Gesellschaftlich sind Veränderungsprozesse immer langwierig. In Demokratien dauern sie noch viel länger, da möglichst alle gehört werden müssen oder zumindest sollen ... Sich in derartige Prozesse einzubringen ist trotzdem nicht sehr schwer, denn es beginnt schon mit der eigenen Einstellung. Interessiert mich, was rund um mich passiert? Dieses grundsätzliche Interesse ist die Bedingung für alles Weitere. Neugierig durch die Welt zu gehen, zu (hinter-)fragen und sich eine Meinung zu bilden sind die ersten Schritte der Beteiligung. Mit ihrer Meinung wollen sich viele dann auch einbringen, diskutieren. Dies geschieht idealerweise in der Familie, in der Schule, im Freundeskreis, vielleicht sogar am Arbeitsplatz. Diskussionen mit Menschen anderer Meinung sowie auch mit prinzipiell Gleichgesinnten sind wichtig – sie eröffnen neue Perspektiven, schärfen den Blick und stärken die Fähigkeit zur Reflexion bzw. Weiterentwicklung der eigenen Argumente.

Diesen ersten Schritten folgen weitere:

#### ► In der Schule:

Klassen- und SchulsprecherInnen sind die ersten Funktionen, für die junge Menschen das aktive und passive Wahlrecht haben. In vielen Schulen gibt es auch Klassenräte und/oder Schulparlamente.

#### ► In der Zivilgesellschaft:

Natürlich bieten auch viele Nichtregierungsorganisationen (NGOs) Beteiligungsmöglichkeiten für junge Menschen. Diese arbeiten eigentlich immer themenzentriert und in Projekten, d.h., auch ein kürzeres Engagement ist möglich. Viele dieser Organisationen präsentieren sich auf dem Jugendportal [www.aktivwerden.at](http://www.aktivwerden.at). Auch lokale BürgerInneninitiativen sind für Jugendliche oftmals interessant, da sie sich direkt mit dem persönlichen Umfeld beschäftigen. Da gilt es, Augen und Ohren offen zu halten – oder auch selbst Missstände zu identifizieren und Verbündete zu suchen.

#### ► In der Jugendpolitik:

In den diversen Jugendorganisationen nehmen neben Freizeit und Spaß auch politische Diskussionen großen Raum ein. Durch die Einbindung in eine größere „politische Familie“ ist die Anbindung zu Themen, die eine/n vielleicht noch nicht direkt betreffen, gegeben (z.B. Pensionen, Kinder, Beruf etc.)

► Mit 16 Jahren darf jede/r **bei allgemeinen Wahlen** selbst die Stimme abgeben.

► Doch auch zwischen den einzelnen Wahlen bestehen natürlich Möglichkeiten, sich einzubringen, wie z.B. **auf der Ebene des Nationalrates**

- durch den direkten Kontakt mit der Bundespolitikerin/dem Bundespolitiker meines Wahlkreises. Wer das ist, kann ich auf der Website des Parlaments eruieren (<http://www.parlament.gv.at/WWER/NR/>).
- Mithilfe dieser PolitikerInnen können Anliegen auch direkt an den Nationalrat herangetragen werden (Petition; vgl. <http://www.parlament.gv.at/PERK/BET/PET/index.shtml>).
- 500 österreichische StaatsbürgerInnen können sich mit ihren Anliegen auch direkt an den Nationalrat wenden (Parlamentarische Bürgerinitiative; vgl. <http://www.parlament.gv.at/PERK/BET/BII/index.shtml>).
- Seit Oktober 2011 kann man schon im Nationalrat vorgelegten Petitionen und BürgerInneninitiativen auch elektronisch zustimmen (vgl. <http://www.parlament.gv.at/HILF/elektronischeZustimmungserklaerung.shtml>).

Und auch **auf kommunaler und Landesebene** gibt es viele Initiativen, um Jugendliche in der Gemeinde- und Landespolitik zu hören und einzubeziehen. Viele derartige Initiativen werden z.B. auf der Website [www.jugendbeteiligung.cc](http://www.jugendbeteiligung.cc) (Menüpunkt: Formen und Beispiele) vorgestellt.

#### Online zustimmen

- Bürgerinitiativen im NR
- Petitionen im NR



Quelle: [www.parlament.gv.at](http://www.parlament.gv.at)

Barbara Blümel