



---

# ALBERT-LUDWIGS- UNIVERSITÄT FREIBURG

---

Forschungszentrum für deutsches und  
internationales Umweltrecht (FZUR)

Möglichkeiten und Probleme bei der  
Verfolgung und Sicherung nationaler und EG-  
weiter Umweltschutzziele im Rahmen der  
europäischen Normung: Einflußmöglichkeiten  
der nationalen Politik auf die Ausgestaltung  
der rechtlichen Rahmenbedingungen von  
Normungsprozessen auf der Ebene der  
Europäischen Union

Rechtsgutachten im Auftrag des Deutschen Bundestages  
Büro für Technologiefolgen-Abschätzung (TAB)

von

Professor Dr. Dietrich Murswiek

© Dietrich Murswiek

Dieses Papier kann heruntergeladen werden von  
[www.jura.uni-freiburg.de/ioeffr3/papers/papers.htm](http://www.jura.uni-freiburg.de/ioeffr3/papers/papers.htm)

Papers und Preprints aus dem FZUR

September 1995

Der Seitenumbruch in diesem Papier unterscheidet sich geringfügig von früher verteilten Versionen. Inhaltlich handelt es sich um den unveränderten Text von 1995.

## Inhaltsverzeichnis

A.	Deutsche Umweltpolitik im rechtlichen Rahmen der Europäischen Union - die Fragestellung des Gutachtens	1
I.	Die Frage nach den Einflußmöglichkeiten deutscher Politik auf die Gestaltung der Rahmenbedingungen europäischer Normung	1
II.	Die rechtlichen Rahmenbedingungen der europäischen Normung	3
III.	Die Handlungsmöglichkeiten deutscher Umweltpolitik in bezug auf die Gestaltung der Rahmenbedingungen der europäischen Normung	4
B.	Abgrenzung der umweltschutzbezogenen Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten auf der Basis des Vertrages von Maastricht	7
I.	Die Umweltschutzkompetenzen der EG und der Mitgliedstaaten	7
1.	Das System der Kompetenzzuordnung	7
2.	Die umfassende Zuständigkeit der EG für den Umweltschutz	8
3.	Die verbleibenden Kompetenzen der Mitgliedstaaten	9
II.	Die umweltrelevanten Kompetenztitel der EG im einzelnen und die Abgrenzung zwischen diesen Titeln	10
1.	Die Abgrenzung zwischen Art. 100 EGV und Art. 100a EGV	10
2.	Die Abgrenzung von Art. 100a zu 130s EGV	12
a)	Schrifttum	12
b)	Rechtsprechung	14
c)	Folgerungen	16
3.	Das Verhältnis von Art. 130s EGV zu den Kompetenzgrundlagen anderer Politikbereiche	18
a)	Allgemeines	18
b)	Das Verhältnis zwischen Art. 130s und Art. 43 EGV	19
c)	Das Verhältnis zwischen Art. 130s und Art. 99 EGV	19
d)	Das Verhältnis von Art. 130s EGV zu Art. 235 EGV	20
III.	Das Subsidiaritätsprinzip	20
1.	Die Zielsetzung des Subsidiaritätsprinzips	20
2.	Das Subsidiaritätsprinzip als Rechtsprinzip	23
a)	Der Rechtscharakter des Subsidiaritätsprinzips	23
b)	Justiziabilität	24
c)	Kontrolldichte	25
3.	Die Abgrenzung des Subsidiaritätsprinzips von anderen Rechtsprinzipien	25
a)	Das Verhältnis zum Prinzip der begrenzten Verbandskompetenz (= Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung im Außenverhältnis)	25
b)	Das Verhältnis zum Grundsatz der begrenzten Organkompetenz (Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung im Innenverhältnis)	26

c)	Verhältnis zum Prinzip der Eignung ("Geeignetheit")	26
d)	Das Verhältnis zum Effizienzgebot	27
e)	Das Verhältnis zum Grundsatz der "einheitlichen Anwendung"	28
f)	Das Verhältnis zum "effet utile"	28
4.	Konkurrierende Zuständigkeit als Anwendungsvoraussetzung	28
5.	Der materielle Gehalt des Subsidiaritätsprinzips	30
a)	Das Subsidiaritätsprinzip i.e.S.	30
aa)	Die Unmöglichkeit ausreichender Zielverwirklichung auf der Ebene der Mitgliedstaaten	31
bb)	Bessere Verwirklichung auf Gemeinschaftsebene	34
cc)	Prognose- und Beurteilungsspielraum	35
b)	Das Erforderlichkeitsprinzip	35
6.	Verfahrensrechtliche Folgerungen	39
7.	Gesamtbewertung und Folgerungen für die deutschen Staatsorgane	39
IV.	Die Regelungsspielräume der Mitgliedstaaten: EG-Umweltrecht und "nationale Alleingänge" 40	
1.	Originäre nationale Kompetenzen	40
2.	Ausfüllung sekundärrechtlich vorgegebener Regelungsspielräume	41
3.	Nationale Alleingänge aufgrund primärrechtlicher Schutzverstärkungsklauseln	42
a)	Art. 100a Abs. 4 EGV	42
aa)	Voraussetzungen	43
bb)	Rechtsfolgen	45
b)	Art. 130t EGV	47
V.	Folgerungen für die Einflußmöglichkeiten deutscher Staatsorgane auf die Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft	49
C.	Rechtliche Umweltqualitätsvorgaben als Grundlagen deutscher und europäischer Umweltpolitik	51
I.	Umweltschutz als Ziel der Europäischen Gemeinschaft	52
1.	Umfang und Rechtscharakter des Umweltschutzziels	53
2.	Die Konkretisierungsbedürftigkeit der Ziele	54
II.	Der Umweltqualitätsstandard des Art. 100a und des Art. 130r EGV	55
1.	Die besondere Bedeutung des Umweltschutzes im Recht der Europäischen Gemeinschaft	56
2.	Rechtscharakter	57
3.	Konkretisierung des "hohen Schutzniveaus"	57
a)	Bezugspunkt für die Höhe des Schutzniveaus	58
b)	Höhe des Schutzniveaus und Risikoerkenntnis	59
c)	Konkretisierung der Höhe des Schutzniveaus	61
aa)	Das "hohe Schutzniveau" als Umweltqualitätsstandard	61
bb)	Anforderungen an Methoden und Konzeptionen des Umweltschutzes	66
cc)	Komplexitätsreduktion durch Orientierung an der jeweils fortschrittlichsten umweltpolitischen Praxis der Mitgliedstaaten	67
dd)	Wertungsspielraum des Gemeinschaftsgesetzgebers	69
e)	Abwägung mit anderen Gemeinschaftszielen	70
III.	Grundrechte und Umweltschutz in der Europäischen Gemeinschaft	71

IV. Verfassungsrechtliche Mindestanforderungen	74
1. Grundrechte und Umweltschutz in Deutschland	75
2. Das Staatsziel Umweltschutz	77
a) Grundsätzliche Bedeutung	77
aa) Umweltschutz als Staatszweck und Staatsziel	77
bb) Der Rechtscharakter der Staatszielbestimmung	78
b) Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen	79
aa) Die natürlichen Lebensgrundlagen	79
bb) Die Verantwortung für die künftigen Generationen	80
c) Der Umfang des Schutzauftrags	81
aa) Achtungs- und Schutzpflicht	81
bb) Verbot der Förderung von Umweltbeeinträchtigungen	81
cc) Schadensverhütung	82
dd) Ressourcenschonung	82
ee) Das Problem des Schutzniveaus	82
d) Zielkonflikte	85
e) Vergleich mit dem Umweltschutzziel der Europäischen Gemeinschaft und Folgerungen für die Durchsetzung eines hohen Umweltschutzniveaus	86
V. Folgerungen für die Einflußmöglichkeiten deutscher Staatsorgane auf die Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft	87
D. Möglichkeiten des Einflusses deutscher Umweltpolitik auf die EG-Umweltpolitik - politische Einflußnahme auf europäische Entscheidungen	90
I. Organzuständigkeiten für die Umweltgesetzgebung der Europäischen Gemeinschaft	91
1. Die unterschiedlichen Gesetzgebungsverfahren und die mit ihnen verbundenen Zuständigkeiten	91
2. Die delegierte Durchführungsgesetzgebung der Kommission	94
II. Zusammensetzung und Entscheidungsverfahren der europäischen Organe unter dem besonderen Aspekt der Mitwirkung bzw. der Einflußmöglichkeiten nationaler Entscheidungsträger	96
1. Rat	96
a) Zusammensetzung und Beschlußvoraussetzungen	96
b) Vorbereitung der Ratsentscheidungen	99
2. Kommission	100
a) Zusammensetzung und Status	100
b) Die Organisationsstruktur der Kommission	102
c) Die Ausarbeitung von Richtlinien- oder Verordnungsentwürfen	104
3. Parlament	107
III. Rechtlich offenstehende Möglichkeiten zur Beeinflussung der Entscheidungen europäischer Organe im Sinne der Durchsetzung eines hohen Umweltschutzniveaus	108
1. Einflußwege in der Vorbereitungsphase	108
a) Einwirkung auf die Kommission und ihre Personalpolitik	109
b) Die mit Beamten besetzten Ausschüsse	110
c) Ausschüsse und Interessenvertretung	111
d) Ausschuß für Umweltverträglichkeitsprüfung	112

## IV

2.	Politische Einflußmittel	112
a)	Sachargumente	113
b)	Öffentliche Meinung	114
c)	Interessendurchsetzung	114
3.	Das rechtliche Argument als politisches Einflußmittel	115
4.	Verhinderung ökologisch nicht hinnehmbarer Regelungen	117
5.	Konkretisierung allgemeiner Umweltschutzanforderungen durch Ausführungsgesetzgebung	119
6.	Gerichtliche Durchsetzung rechtlicher Umweltschutzanforderungen	121
E.	Die Möglichkeiten des Bundestages, auf umweltpolitische Entscheidungen der EG Einfluß zu nehmen	123
I.	Die demokratische Notwendigkeit der Mitwirkung des Bundestages bei der europäischen Rechtsetzung	123
II.	Die Mitwirkungsrechte des Bundestages nach Art. 23 GG und dem Ausführungsgesetz	125
1.	Das Informationsrecht des Bundestages	126
a)	Zeitpunkt und Gegenstand der auf die Rechtsetzung bezogenen Unterrichtung	127
b)	Informationsselektion und Informationsaufbereitung durch die Bundesregierung?	128
2.	Stellungnahmen des Bundestages	130
a)	Gelegenheit zur Stellungnahme	130
b)	Berücksichtigung der Stellungnahmen	132
3.	Sonstige Rechte des Bundestages	135
a)	Parlamentarische Verantwortlichkeit	135
b)	Interpellations- und Zitierungsrecht	136
c)	Einfache Parlamentsbeschlüsse	136
III.	Die effektive Wahrnehmung der Mitwirkungsrechte in bezug auf die europäische Rechtsetzung	136
1.	Organisation der Mitwirkung des Bundestages	137
2.	Geschäftsordnung auf definitive Stellungnahme ausgerichtet	138
3.	Frühzeitige Beteiligung des Bundestages	140
4.	Beteiligung in Ausschüssen der Kommission oder des Rates	141
5.	Anhörung von Vertretern der Kommission, des Rates und des Europäischen Parlaments	143
6.	Laufende Verarbeitung von Informationen über den Beratungsgang	143
7.	Zwischenstimmungen / laufender Kontakt mit der Bundesregierung	144
8.	Notwendigkeit frühzeitiger Selektion der zu behandelnden Vorlagen	145
9.	Initiierung nationaler Alleingänge	146
10.	Initiierung neuer oder Änderung bestehender Rechtsakte	146
IV.	Besondere Gesichtspunkte der europäischen Umweltgesetzgebung und der Setzung von Rahmenbedingungen für die technische Normung	147
1.	Erarbeitung von problembezogenen Kriterien für ein "hohes Umweltschutzniveau"	147
2.	Initiierung von Reformprozessen	148

3. Überwachung des Erfolges beschlossener Rechtsetzungsakte	148
F. Vorschläge zur Verbesserung der Rahmenbedingungen technischer Normung in der Europäischen Union	150
I. Normen-UVP als Beispiel für die Reform der organisations- und verfahrensrechtlichen Rahmenbedingungen	151
II. Kreislaufgesetzgebung als Rückgewinnung politischer Verantwortlichkeit	152
1. Kreislaufgesetzgebung auf nationaler Ebene	154
2. Kreislaufgesetzgebung auf europäischer Ebene	157
a) Adoptionsverfahren	157
b) Das Kreislaufmodell	158
c) Alternativvorschläge und Offenlegung von Wertentscheidungen	159
G. Bewertung der Neuen Konzeption der europäischen Normung insbesondere im Hinblick auf ihre Ausweitung zur Normung von Umweltstandards	161
I. Allgemeine Bewertung	161
II. Zur Frage, ob die Neue Konzeption auf die Normierung von Umweltstandards ausgeweitet werden sollte	163
Zusammenfassung	165
Literaturverzeichnis	VI
Abkürzungsverzeichnis	XII

## Literaturverzeichnis

- Becker, Bernd*: Staatsziel Umweltschutz und öffentliche Verwaltung, ZG 3 (1992), S. 223-242
- Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil*: Die Europäische Union, Rechtsordnung und Politik, 4. Aufl., Baden-Baden 1993, S. 510 ff.
- Bleckmann, Albert*: Europarecht. Das Recht der Europäischen Gemeinschaft, 5. Aufl., Köln u.a. 1990
- Blumenwitz, Dieter*: Das Subsidiaritätsprinzip und die Stellung der Länder und Regionen in der Europäischen Union, in: Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, München 1995, S. 1-15
- Breier, Siegfried*: Ausgewählte Probleme des gemeinschaftlichen Umweltrechts, RIW 1994, S.584-590
- ders.*: Das Schicksal der Titandioxid-Richtlinie, EuZW 1993, S. 315-319
- Breuer, Rüdiger*: Entwicklung des europäischen Umweltrechts - Ziele, Wege und Irrwege, Berlin 1993
- ders.*: Die internationale Orientierung von Umwelt- und Technikstandards im deutschen und europäischen Recht, UTR Bd. 9, 1989, S. 43-116
- Dauses, Manfred*: Die rechtliche Dimension des Binnenmarktes, EuZW 1990, S. 8-11
- Dieckmann, Martin*: Das Abfallrecht der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden 1994
- Di Fabio, Udo*: Der neue Art. 23 des Grundgesetzes, Der Staat 32 (1993), S. 191-217
- Ehlermann, Claus D.*: The internal market following the Single European Act, CMLR 1987, S.361-404
- Epiney, Astrid*: Gemeinschaftsrechtlicher Umweltschutz und Verwirklichung des Binnenmarktes - Harmonisierung auch der Rechtsgrundlagen?, JZ 1992, S. 564-570
- Epiney, Astrid / Furrer, Andreas*: Umweltschutz nach Maastricht. Ein Europa mit drei Geschwindigkeiten?, EuR 1992, S. 369-408
- Everling, Ulrich*: Abgrenzung der Rechtsangleichung zur Verwirklichung des Binnenmarktes nach Art. 100a EWGV durch den Gerichtshof, EuR 1991, S. 179-182
- ders.*: Probleme der Rechtsangleichung zur Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes, in: FS für Ernst Steindorff, 1990, S. 1155-1173
- Faßbender, Kurt*: Die Rechtsprechung des EuGH zum Umweltschutz, UTR, Bd. 21, 1993, S.367-396



- Forsthoff, Ernst*: Der Staat der Industriegesellschaft, München 1971
- Frowein, Jochen Abr. / Peukert, Wolfgang*: EMRK-Kommentar, Kehl 1985
- Geiger, Rudolf*: EG-Vertrag. Kommentar zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. 2. Aufl. München 1995
- Glaesner, Hans-Joachim*: Bemerkungen zur Interpretation von Art. 100a EWGV, in: Ress, Georg (Hg.): Rechtsprobleme der Rechtsangleichung (Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut, Nr. 137). Saarbrücken 1987, S. 35-52
- ders.*: Umwelt als Gegenstand einer Gemeinschaftspolitik, NuR 1988, S. 166-170
- Goppel, Thomas*: Die Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips, EuZW 1993, S. 367-370
- Grabitz, Eberhard / Hilf, Meinhard (Hg.)*: Kommentar zur Europäischen Union, München, Stand: September 1992
- Grabitz, Eberhard / Zacker, Christian*: Die neuen Umweltkompetenzen der EWG, NVwZ 1989, S. 297-303
- v.d. Groeben, Hans / Thiesing, Jochen / Ehlermann, Claus-Dieter (Hg.)*: Kommentar zum EWG-Vertrag, 4. Aufl., Baden-Baden 1991
- Gündisch, Jürgen*: Rechtsschutz in der Europäischen Gemeinschaft, Stuttgart usw. 1994
- Hailbronner, Kay*: Der "nationale Alleingang" im Gemeinschaftsrecht am Beispiel der Abgasstandards für PKW, EuGRZ 1989, S. 101-122
- Hailbronner, Kay / Klein, Eckart / Magiera, Siegfried / Müller-Graf, Peter-Christian*: Handkommentar zum EU-Vertrag, Köln u.a., Stand: 1994
- Haneklaus, Winfried*: Zur Verankerung umweltpolitischer Ziele im EWG-Vertrag, DVBl. 1990, S. 1135-1141
- Hölscheidt, Sven / Schotten, Thomas*: Der Unionsausschuß des Deutschen Bundestages - Gestaltungsprobleme, in: integration 1994, S. 230-233
- Hofmann, Hasso*: Rechtsfragen der atomaren Entsorgung, Stuttgart 1981
- Hoppe, Werner*: Staatsaufgabe Umweltschutz, in: VVDStRL 38 (1980), S. 211-317
- Jarras, Hans D.*: Binnenmarktrichtlinien und Umweltschutzrichtlinien. Zur Abgrenzung des Anwendungsfeldes und zu den Möglichkeiten nationalen Abweichens, EuZW 1991, S. 530-533
- ders.*: EG-Kompetenzen und das Prinzip der Subsidiarität nach Schaffung der Europäischen Union, EuGRZ 1994, S. 209-219
- Jarass, Hans D./Piero,th, Bodo*: Grundgesetz. Kommentar, 3. Aufl. 1995
- Jarass, Hans D. / Neumann, Lothar F.*: Leistungen und Grenzen des EG-Umweltschutzes, 1994

- Kabel, Rudolf*: Die Mitwirkung des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union, in: Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, München 1995, S. 241-270
- Kahl, Wolfgang*: Möglichkeiten und Grenzen des Subsidiaritätsprinzips nach Art. 3b EG-Vertrag, AöR 118 (1993), S. 414-446
- ders.*: Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht: Eine Untersuchung zur Rechtsidee des "bestmöglichen Umweltschutzes" im EWG-Vertrag, Heidelberg 1993
- Krämer, Ludwig*: Einheitliche Europäische Akte und Umweltschutz: Überlegungen zu einigen neuen Bestimmungen im Gemeinschaftsrecht, in: Rengeling (Hg.), Europäisches Umweltrecht und europäische Umweltpolitik, Köln, u.a. 1988, S. 137-162
- ders.*: Grundrecht auf Umwelt und Gemeinschaftsrecht, EuGRZ 1988, S. 285-294
- Lambers, Hans-Jürgen*: Subsidiarität in Europa: Allheilmittel oder juristische Leerformel?, EuR 1993, S. 229-242
- Lecheler, Helmut*: Das Subsidiaritätsprinzip, 1993
- ders.*: Die umweltrechtlichen Kompetenzen der EG, UTR Bd. 15, 1991, S. 275-288
- Lenaerts, Koen / v. Ypersele, Patrick*: Le principe de Subsidiarité et son contexte: étude de l'article 3 b du traité CE, in: Cahiers de droit européen 1994, S. 3-85
- Lenz, Carl Otto (Hg.)*: EG-Vertrag. Kommentar, Köln 1994
- Lietzmann, Kurt*: Einheitliche Europäische Akte und Umweltschutz: Die neuen Umweltbestimmungen im EWG-Vertrag, in: Hans-Werner Rengeling (Hg.), Europäisches Umweltrecht und europäische Umweltpolitik, Köln 1988, S. 163-181
- Louis, J.-V.*: Die Rechtsordnung der Europäischen Gemeinschaften, 2. Aufl. Luxembourg 1990
- Meier, Gert*: Einheitliche Europäische Akte und freier EG-Warenverkehr, NJW 1987, S. 537-542
- Merten, Detlef (Hg.)*: Die Subsidiarität Europas, Berlin 1993
- Middeke, Andreas*: Nationaler Umweltschutz im Binnenmarkt: Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen umweltrelevanter Alleingänge im Verhältnis zum freien Warenverkehr, Köln 1994, S. 223 ff.
- ders.*: Der Kompetenznormenkonflikt umweltrelevanter Gemeinschaftsakte im Binnenmarkt, DVBl 1993, S. 769-777
- Möller, Franz / Limpert, Martin*: Informations- und Mitwirkungsrechte des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union, ZParl 1993, S. 21-32
- Möschel, Wernhard*: Zum Subsidiaritätsprinzip im Vertrag von Maastricht, NJW 1993, S. 3025-3028
- Molkenbur, Gerhard*: Umweltschutz in der Europäischen Gemeinschaft - Eine Bestandsaufnahme der Rechtsgrundlagen und Zielsetzungen, DVBl. 1990, S. 677-684

- Montag, Frank*: Umweltschutz, Freier Warenverkehr und Einheitliche Europäische Akte, RIW 1987, S. 935-943
- Müller-Bromley, Nicolai*: Staatszielbestimmung Umweltschutz im Grundgesetz?, Berlin 1990
- Müller-Graff, Peter Chr.*: Die Rechtsangleichung zur Verwirklichung des Binnenmarktes, EuR 1989, S. 107-151
- Murswiek, Dietrich*: Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik. Verfassungsrechtliche Grundlagen und immissionsschutzrechtliche Ausformung, Berlin 1985
- ders.*: Die Bedeutung der grundrechtlichen Schutzpflichten für den Umweltschutz, WiVerw. 1986, S. 179-204
- ders.*: Die Bewältigung der wissenschaftlichen und technischen Entwicklungen durch das Verwaltungsrecht, VVDStRL 48 (1990), S. 207-234
- ders.*: Maastricht und der pouvoir constituant. Zur Bedeutung der verfassungsgebenden Gewalt im Prozeß der europäischen Integration, Der Staat 32 (1993), S. 161-190
- ders.*: Die Pflicht des Staates zum Schutz vor Eingriffen Dritter nach der Europäischen Menschenrechtskonvention, in: Konrad, Hans-Joachim (Hg.), Grundrechtsschutz durch Verwaltungsverfahren. Internationaler Menschenrechtsschutz, Berlin 1985, S. 213-242
- ders.*: Umweltschutz als Staatszweck. Die ökologischen Legitimitätsgrundlagen des Staates, Bonn 1995
- Nettesheim, Martin*: Der Grundsatz der einheitlichen Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts, in: Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, München 1995, S. 447-468
- Niederbacher, Jürg*: Das Recht der Technik in der europäischen Integration, Zürich 1991
- Oetting, Ulf*: Bundestag und Bundesrat im Willensbildungsprozeß der Europäischen Gemeinschaften. Die Unterrichtung der gesetzgebenden Körperschaften nach Art. 2 des Zustimmungsgesetzes zu den Römischen Verträgen, 1973
- Oppermann, Thomas*: Europarecht, München 1991
- Oppermann, Thomas / Classen, Claus Dieter*: Die EG vor der Europäischen Union, NJW 1993, S.5-12
- Palme, Christoph E.*: Nationale Umweltpolitik in der EG: zur Rolle des Art. 100a IV im Rahmen einer Europäischen Umweltgemeinschaft, Berlin 1992
- Pernice, Ingolf*: Auswirkungen des europäischen Binnenmarktes auf das Umweltrecht Gemeinschafts(verfassungs-)rechtliche Grundlagen, NVwZ 1990, S. 201-211
- ders.*: Grundrechtsgehalte im Europäischen Gemeinschaftsrecht, Baden-Baden 1979
- ders.*: Kompetenzordnung und Handlungsbefugnisse der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiet des Umwelt- und Technikrechts, Die Verwaltung 22 (1989), S. 1 ff. = UTR Bd. 7, 1989, S. 9-64

- Pescatore, Pierre*: Die Einheitliche Europäische Akte. Eine Gefahr für den Gemeinsamen Markt, EuR 1986, S. 153-169
- Pieper, Ulrich*: Subsidiaritätsprinzip - Strukturprinzip der Europäischen Union, DVBl. 1993, S.705-712
- Pipkorn, Jörn*: Das Subsidiaritätsprinzip im Vertrag über die Europäische Union - rechtliche Bedeutung und gerichtliche Überprüfbarkeit, EuZW 1992, S. 697ff.
- Rabe, Hans-J.*: Europäische Gesetzgebung - das unbekanntes Wesen, NJW 1993, S. 1-5
- Rauschnig, Dietrich*: Staatsaufgabe Umweltschutz, VVDStRL 38 (1980), S. 167-210
- Rengeling, Hans-Werner (Hg.)*: Europäisches Umweltrecht und europäische Umweltpolitik, Köln 1988
- Ress, Georg*: Über die Notwendigkeit der parlamentarischen Legitimierung der Rechtsetzung der Europäischen Gemeinschaften, in: Gedächtnisschrift für Wilhelm Karl Geck, 1989, S. 625-668
- Röhl, Hans Christian*: Die Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an der Rechtsetzung im Ministerrat der Europäischen Union, EuR 1994, S. 409-444
- Sachs, Michael (Hg.)*: Grundgesetz-Kommentar, München 1995
- Salzwedel, Jürgen (Hg.)*: Grundzüge des Umweltrechts, Berlin 1982
- Scheuing, Dieter H.*: Umweltschutz auf Grundlage der Einheitlichen Europäischen Akte, EuR 1989, S. 152-192
- Schmidhuber, Peter / Hitzler, Gerhard*: Die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips im EWG-Vertrag - ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer föderalen Verfassung der Europäischen Gemeinschaft, NVwZ 1992, S. 720-725
- Schmitt von Sydow, Helmut*: Organe der erweiterten Europäischen Gemeinschaften - Die Kommission, Baden-Baden 1980
- Schön, Wolfgang*: Gesellschaftsrecht nach Maastricht - Art. 3b EGV und das europäische Gesellschaftsrecht, in: Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht 1995, S. 1-38
- Schotten, Thomas*: Das Grundgesetz nach Maastricht, VerwRundschau 1993, S. 89-94
- Schröer, Thomas*: Die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Umweltschutzes, Berlin 1992
- Schwartz, Ivo*: Subsidiarität und EG-Kompetenzen, AfP 1993, S. 409-421
- Schweitzer, Michael / Hummer, Waldemar*: Europarecht, 4. Aufl., Neuwied u.a. 1993
- Simson, Werner v. / Schwarze, Jürgen*: Europäische Integration und Grundgesetz, Berlin 1992
- Soell, Hermann*: Überlegungen zum europäischen Umweltrecht. Zur umweltrechtlichen Situation nach Inkrafttreten der EEA, NuR 1990, S. 155-161

- Steinberger, Helmut*: Der Verfassungsstaat als Glied einer europäischen Gemeinschaft, in: VVDStRL 50 (1991), S. 9-55
- Streinz, Rudolf*: Europarecht, 2. Aufl., Heidelberg 1995
- ders.*: Die Luxemburger Vereinbarung, 1984
- Tünnesen-Harmes, Christian*: Die CE-Kennzeichnung zum Abbau technischer Handelshemmnisse in der Europäischen Union, DVBl. 1994, S. 1334-1342
- Vorwerk, Axel*: Die umweltpolitischen Kompetenzen der EG und ihrer Mitgliedstaaten nach Inkrafttreten der EEA, München 1990
- Voß, Ulrike/Wenner, Georg*: Der EuGH und die gemeinschaftliche Kompetenzordnung - Kontinuität oder Neuorientierung?, NVwZ 1994, S. 332-337
- Wagener, Frido*: Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart, VVDStRL 37 (1979), S. 215-
- Wiegand, Bodo*: Bestmöglicher Umweltschutz als Aufgabe der Europäischen Gemeinschaften - Zur Bedeutung des Gemeinschaftszieles Umweltschutz für die Europäische Integration, DVBl. 1993, S. 533-543
- Zuleeg, Manfred*: Die Rechtswirkung europäischer Richtlinien, ZGR 1980, S. 467-485
- ders.*: Der Verfassungsgrundsatz der Demokratie und die Europäischen Gemeinschaften, in: Der Staat 17 (1978), S.26-47
- ders.*: Vorbehaltene Kompetenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften auf dem Gebiet des Umweltschutzes, NVwZ 1987, S. 280-286

## Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
Abg.	Abgeordneter
ABl. EG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft(en)
AfP	Archiv für Presserecht
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
AStV	Ausschuß der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten (= COREPER)
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BR-Drs.	Bundesrat-Drucksache
BT	Deutscher Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
CMLR	Common Market Law Review
COREPER	Comité des représentants permanents (= AStV)
DVBl.	Deutsche Verwaltungsblätter
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EP	Europäisches Parlament
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuGRZ	Europäische Grundrechtezeitschrift
EuR	Europarecht
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EUZBBG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GO	Geschäftsordnung
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages

Hg.	Herausgeber
i.d.R.	in der Regel
i.e.S.	im engeren Sinne
i.S.	im Sinne
i.S.d.	im Sinne des
i.V.m.	in Verbindung mit
JZ	Juristenzeitung
Komm.	Kommission
lit.	litera
Lit.	Literatur
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
Nachw.	Nachweise
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
RIW	Recht der Internationalen Wirtschaft
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des EuGH
TAB	Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag
UAbs.	Unterabsatz
Urt.	Urteil
UTR	Umwelt- und Technikrecht
vs.	versus
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WiVerw.	Wirtschaft und Verwaltung
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZGR	Zeitschrift für Gesellschaftsrecht
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
Zs. f. Unternehmens- und Gesellschaftsrecht	Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht





## **A. Deutsche Umweltpolitik im rechtlichen Rahmen der Europäischen Union - die Fragestellung des Gutachtens**

### **I. Die Frage nach den Einflußmöglichkeiten deutscher Politik auf die Gestaltung der Rahmenbedingungen europäischer Normung**

Die Neue Konzeption für die technische Harmonisierung und Normung<sup>1</sup> hat die Bedeutung der technischen Normung auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft außerordentlich gesteigert. Auf der Basis der Neuen Konzeption sind bereits etliche Richtlinien erlassen<sup>2</sup>, Normungsmandate vergeben und Normen geschaffen worden. Sicherheitsanforderungen an Produkte werden also bereits heute weitgehend durch europäische technische Normen bestimmt, und der Einfluß der europäischen Normung wird weiter zunehmen.

Ungeachtet des Umstandes, daß es sich bei technischen Normen auch auf europäischer Ebene nicht um Rechtsnormen handelt, da sie für die Betroffenen nicht verbindlich sind, ist ihre faktische normative Wirkung sehr groß. Ihnen kommt empirisch die Wirkung von Quasi-Rechtsnormen zu, zumal sie auf europäischer Ebene nicht ohne jede Rechtswirkung sind, sondern eine Vermutungswirkung zugunsten der Richtlinienkonformität eines normkonformen Produkts haben. Das Verhalten der Produzenten im Hinblick auf die Beschaffenheit ihrer Produkte durch Produktnormen wird daher in nicht wesentlich anderer, zumindest in ähnlicher Weise gelenkt wie durch Rechtsnormen.

Da Produktnormen sich auch auf die Umweltqualität von Produkten auswirken, ist die europäische technische Normung von nicht zu unterschätzender Bedeutung für die Umweltpolitik. Daß im Rahmen der europäischen Normung die Umweltschutzziele und Umweltstandards beachtet, verwirklicht und durchgesetzt werden, die von der Europäischen Gemeinschaft bzw. von den Mitgliedstaaten aufgestellt werden, ist daher ein zentrales Anliegen der Umweltpolitik. Die staatliche Umweltpolitik bzw. die Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft würde faktisch unterlaufen werden, wenn die - privatrechtlich organisierten - Normungsgremien das Umweltschutzniveau abweichend formulieren oder konkretisieren könnten. Daraus resultiert die Fragestellung des vom Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) initiierten Gesamtprojekts "Möglichkeiten und Probleme bei der Verfolgung und Sicherung nationaler und EG-weiter Umweltschutz-

---

<sup>1</sup> Entschließung des Rates vom 7.5.1985 über eine neue Konzeption auf dem Gebiet der technischen Harmonisierung und der Normung, ABl. EG 1985, Nr. C 136, S.1; dazu z.B. *Niederbacher*, Das Recht der Technik in der europäischen Integration, 1991, S. 61ff.

<sup>2</sup> Übersicht bei *Tünnesen-Harmes*, DVBl. 1994, S.1334 (1336f.).

ziele im Rahmen der europäischen Normung". Sollte die europäische Normung - was bisher noch nicht der Fall ist - künftig auch auf die Festlegung von Umweltstandards erstreckt werden, würde nicht nur die europäische Normung noch wesentlich an Bedeutung gewinnen, sondern dann würde sich auch die rechtliche Problematik der Normung durch demokratisch nicht legitimierte Organisationen wesentlich verschärfen. Auch dieser Aspekt ist in die Untersuchung einzubeziehen.

Für die deutsche Umweltpolitik stellt sich die Frage, welche Möglichkeiten ihr verbleiben, um auf den Prozeß der europäischen Normung in der Weise Einfluß zu nehmen, daß ihre Umweltschutzziele möglichst gewahrt bleiben. Dazu ist es notwendig, die rechtlichen Rahmenbedingungen der europäischen Normung ins Auge zu fassen und die Möglichkeiten zu untersuchen, die der deutschen Umweltpolitik zur Verfügung stehen, um diese Bedingungen zugunsten eines hohen Umweltschutzniveaus zu beeinflussen. Dies ist die Aufgabe des vorliegenden Rechtsgutachtens.

Gegenstand dieses Gutachtens ist somit weder die europäische Normung als solche, weder ihre Darstellung und Analyse ihrer Rechtsfolgen noch die Erarbeitung von Reformvorschlägen für die Gestaltung der europäischen Normung<sup>3</sup>, sondern die rechtlichen Möglichkeiten, die der deutschen Politik und insbesondere dem Bundestag zur Verfügung stehen, um auf die Gestaltung derjenigen Bedingungen Einfluß zu nehmen, welche den europäischen Normungsprozeß in einen rechtlichen Rahmen einfassen und damit jedenfalls teilweise steuern.

Die rechtlichen Handlungsmöglichkeiten, welche die Staatsorgane der Mitgliedstaaten in dieser Hinsicht haben, sind keine normungsspezifischen. Es gibt in der Rechtsordnung der Europäischen Union und auch im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland keine Kompetenz- oder Befugnisnormen, die sich speziell auf die technische Normung beziehen. Die diesbezüglich bestehenden rechtlichen Handlungsmöglichkeiten ergeben sich vielmehr, soweit es um die Kompetenzen der Mitgliedstaaten geht, aus der allgemeinen Rechtsordnung der Europäischen Union und, soweit es um die Kompetenzen der mitgliedstaatlichen Staatsorgane geht, aus der Verfassung des jeweiligen Mitgliedstaats. Wer die rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten hinsichtlich der Rahmenbedingungen der europäischen Normung untersuchen will, hat also zunächst den allgemeinen rechtlichen Rahmen zum Gegenstand, in den der Prozeß der europäischen Normung eingebettet ist. So lautet denn der Auftrag, den das TAB dem Gutachter gestellt hat, auch, "die Chancen einer proaktiven Umweltpolitik einschließlich der Konsequenzen und Perspektiven für den Bereich der europäischen Normung vor dem Hintergrund des Maastrichter Vertrages zu erörtern, die verschiedenen Einflußkanäle der nationalen Politik auf die Ausgestaltung der Rahmenbedingungen kri-

---

<sup>3</sup> Hierzu hat das TAB im Rahmen des Gesamtprojekts weitere Teilgutachten in Auftrag gegeben.

tisch zu beleuchten und Verbesserungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Der Rolle des Deutschen Bundestages wäre dabei besondere Aufmerksamkeit zu widmen."

Als *Rechtsgutachten* hat die vorliegende Untersuchung die Aufgabe, die rechtlichen Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen, die bestehen, um den Umweltschutz im Rahmen der Europäischen Union und insbesondere in bezug auf die europäische Normung voranzubringen. Nicht dagegen ist eine politikwissenschaftliche Untersuchung der faktischen Durchsetzungsmöglichkeiten bestimmter Umweltpolitikziele oder bestimmter Reformvorstellungen bezüglich der europäischen Normung und ihrer Rahmenbedingungen im Verhältnis zur Europäischen Union bzw. im Verhältnis zur Politik der anderen Mitgliedstaaten Aufgabe dieses Gutachtens. Die Herausarbeitung dessen, was rechtlich möglich ist bzw. aus rechtlicher Sicht als sinnvoll erscheint, nicht hingegen die empirisch abgesicherte Prognose der faktischen Durchsetzbarkeit bestimmter Reformvorstellungen im politischen Prozeß der Europäischen Union ist Aufgabe dieses Gutachtens.

Um die Fragestellung zu präzisieren und eine Übersicht über das Programm dieser Untersuchung zu geben, soll zunächst dargelegt werden, welche rechtlichen Regeln als Rahmenbedingungen der europäischen Normung in Betracht zu ziehen sind (II.), sodann, welche Handlungsmöglichkeiten in bezug auf die Gestaltung dieser Rahmenbedingungen der deutschen Politik rechtlich zur Verfügung stehen (III.).

## II. Die rechtlichen Rahmenbedingungen der europäischen Normung

Ansatzpunkte für eine Einflußnahme auf die europäische technische Normung im Sinne der Durchsetzung eines hohen Umweltschutzniveaus bieten sich überall dort, wo die EG rechtliche Rahmenbedingungen für den Normungsprozeß setzt bzw. sinnvollerweise setzen kann. In Betracht kommen:

1. materiellrechtliche Vorgaben, die von den Normungsgremien bei der Formulierung technischer Normen beachtet werden müssen. Diese werden nach der Neuen Konzeption in Richtlinien festgelegt; sie können sich außerdem aus dem primären Gemeinschaftsrecht ergeben;
2. Verfahrens- und Organisationskriterien, die für die Normungsgremien verbindlich sind;
3. Kontrolle des Normungsverfahrens und des Normungsergebnisses durch Organe der Europäischen Union oder der Mitgliedstaaten.

Zu den Rahmenbedingungen der europäischen technischen Normung gehört das primäre Gemeinschaftsrecht auch insoweit als es die Kompetenzen europäischer Rechtsetzung

begründet und begrenzt. Wenn die Annahme zutrifft, daß die Verlagerung der technischen Normung auf die europäische Ebene dazu tendiert, das Umweltschutzniveau abzusenken und zugleich die demokratische Legitimation zu schwächen<sup>4</sup>, kann es von Bedeutung sein, die Überschreitung von Kompetenzgrenzen durch europäische Organe zu verhindern, um ein höheres Umweltschutzniveau auf einzelstaatlicher Ebene zu erhalten. Zur Ausgestaltung der Rahmenbedingungen europäischer Normung gehört es daher auch, die Achtung der einzelstaatlichen Kompetenzen im Verhältnis zu den EG-Organen durchzusetzen.

Soweit die Europäische Gemeinschaft zur Regelung einer Materie zuständig ist und von dieser Kompetenz durch den Erlass umweltrelevanter Rechtsvorschriften Gebrauch macht, bleibt den Mitgliedstaaten unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit offen, in ihrem Hoheitsbereich ein höheres Umweltschutzniveau zu regeln, als dies auf europäischer Ebene verbindlich ist. Die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, aufgrund der Schutzverstärkungsklauseln der Art. 100a IV, 130t EGV schärfere Anforderungen an die Umweltqualität zu stellen, kann nicht eigentlich zu den Rahmenbedingungen der europäischen Normung gerechnet werden, denn sie bezieht sich ja immer nur auf das Gebiet des einzelnen Mitgliedstaates. Dennoch könnte diese Möglichkeit nicht nur für die Umweltpolitik im allgemeinen, sondern auch für die Auswirkungen der europäischen Normung von erheblicher Bedeutung sein. Unter welchen Voraussetzungen diese Möglichkeit gegeben ist und inwieweit sie auch in bezug auf die technische Normung besteht, soll daher wegen des Kontextes und der eventuellen Chance einer Effektivierung des Umweltschutzes mit erörtert werden.

### III. Die Handlungsmöglichkeiten deutscher Umweltpolitik in bezug auf die Gestaltung der Rahmenbedingungen der europäischen Normung

Sieht man von europarechtlich zulässigen "nationalen Alleingängen" ab, die ja nicht eigentlich Rahmenbedingungen für die europäische Normung, sondern nur für die nationale technische Normung konstituieren können, so können die rechtlichen Rahmenbedingungen für die europäische Normung nur auf der Ebene des europäischen Gemeinschaftsrechts gesetzt werden. Die Frage nach den Möglichkeiten der nationalen Politik, auf die Ausgestaltung der Rahmenbedingungen für die europäische Normung einzuwirken, ist letztlich mit der Frage identisch, welche Möglichkeiten die nationale Politik allgemein hat, auf die Gestaltung von Europarecht einzuwirken. Da die rechtliche Ebene, auf welcher Rahmenbedingungen für die europäische Normung gesetzt werden, das Europarecht ist, kann der einzelne Mitgliedstaat an der Gestaltung dieser Bedingungen nur über seine Einwirkungsmöglichkeiten auf die Setzung europäischen Gemeinschaftsrechts mitwirken. Diese Mitwirkungs-

---

<sup>4</sup> TAB-Arbeitsbericht Nr. 27, S.25ff.

möglichkeiten sind hier - freilich immer im Blick auf den Umweltschutz und die technische Normung - zu eruieren.

Die allgemeinen Möglichkeiten der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, an der Setzung von Gemeinschaftsrecht mitzuwirken, sind allerdings weder umweltspezifisch noch neu; sie sind etablierter Lehrbuchstoff und bedürfen keiner neuen und ausgiebigen Untersuchung. Um den Gesamtzusammenhang zu wahren, werden sie hier nicht ausgeklammert, aber nur in aller Kürze skizziert.

Dies gilt auch für diejenigen Handlungsmöglichkeiten, die die Mitgliedstaaten haben, um verbindliche materiellrechtliche Standards im Verhältnis zu den Organen der Europäischen Union - gegebenenfalls gerichtlich - durchzusetzen.

Welches aber sind die materiellrechtlichen Umweltschutzstandards, die in den Organen der Europäischen Union (und notfalls auch gerichtlich gegen sie) durchgesetzt werden sollen? Diese Frage ist in der rechtswissenschaftlichen Literatur noch wenig geklärt und bedarf ausführlicherer Untersuchung, sowohl im Hinblick auf das primäre Gemeinschaftsrecht als auch im Hinblick auf das deutsche Verfassungsrecht.

Weil im europäischen Rechtsetzungsprozeß und somit auch im Hinblick auf die Setzung von Rahmenbedingungen der europäischen Normung immer wieder Demokratiedefizite und insbesondere ein Übergewicht der Exekutive beklagt worden sind, soll geprüft werden, ob und gegebenenfalls wie eine Verbesserung der demokratischen Legitimation und insbesondere eine bessere Einbeziehung der nationalen Parlamente in die Entscheidungsprozesse erforderlich und möglich sind. In diesem Zusammenhang soll vor allem die Position des Bundestages bei der Setzung von Rahmenbedingungen für die europäische Normung analysiert und geprüft werden, auf welche Weise sein Einfluß auf den europäischen Normungsprozeß verbessert werden könnte.

Gegenstand dieser Untersuchung sind zwar nur die Einflußmöglichkeiten der nationalen Politik auf die Ausgestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen der europäischen Normung, nicht hingegen die Gestaltung dieser Rahmenbedingungen selbst, insbesondere nicht die Reform der Normung in der Europäischen Union. Jedoch hängt es auch von der Gestaltung dieser Rahmenbedingungen ab, inwieweit der nationalen Politik ein mehr oder weniger großer Einfluß auf die europäische Normung bzw. auf die Gestaltung speziellerer Rahmenbedingungen verbleibt, und ob und inwieweit der Normungsprozeß demokratischen und rechtsstaatlichen Anforderungen entspricht. Deshalb soll jedenfalls an zwei Beispielen deutlich gemacht werden, wie durch die Änderung der Rahmenbedingungen die demokratische Legitimation des Normungsprozesses verbessert bzw. die ökologische Qualität erhöht werden könnte.

Darüber hinaus soll in diesem Gutachten die Neue Konzeption der europäischen Normung insbesondere daraufhin bewertet werden, ob sie über den Bereich der Produktnor-

mung hinaus ausgeweitet werden sollte auf den Bereich der Normung von Umweltstandards.

Aus dieser Aufgabenstellung ergibt sich der Aufbau des Gutachtens: Zuerst werden die umweltschutzbezogenen Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten auf der Basis des Vertrages von Maastricht voneinander abgegrenzt (B.). Danach wird untersucht, welche Möglichkeiten die deutsche Umweltpolitik hat, um verbindliche Umweltstandards gegenüber der Europäischen Gemeinschaft durchzusetzen. Dazu muß zunächst geklärt werden, welche materiellen Umweltqualitätsvorgaben hierfür in Betracht kommen (C.). Dann werden die Einflußmöglichkeiten deutscher Umweltpolitik auf die EG-Umweltpolitik unter dem Aspekt der Einflußnahme auf die Entscheidungen europäischer Organe erörtert (D.). Ein weiterer Abschnitt geht auf die Möglichkeiten des Bundestages ein, auf umweltpolitische Entscheidungen der Europäischen Gemeinschaft Einfluß zu nehmen (E.). Es folgen Vorschläge zur Verbesserung der Rahmenbedingungen technischer Normung in der Europäischen Union (F.). Das Gutachten schließt mit einer Stellungnahme zu der Frage, wie eine Ausweitung der Neuen Konzeption auf die Normung von Umweltstandards rechtlich zu bewerten wäre (G.).

## **B. Abgrenzung der umweltschutzbezogenen Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten auf der Basis des Vertrages von Maastricht**

### I. Die Umweltschutzkompetenzen der EG und der Mitgliedstaaten

#### **1. Das System der Kompetenzzuordnung**

Nach dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV)<sup>5</sup> ist die Gemeinschaft für alle diejenigen Politikbereiche und Regelungsmaterien zuständig, für die ihnen der Vertrag ausdrücklich eine Zuständigkeit zuweist. Die EG besitzt nicht wie ein souveräner Staat eine Omnikompetenz zur Regelung aller von ihr für zweckmäßig erachteten Materien, sondern es gilt das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 3b Abs. 1, Art. 189 Abs. 1 EGV). Soweit die EG keine Zuständigkeit besitzt, sind allein die Mitgliedstaaten zuständig. Soweit die EG für eine Materie die Regelungskompetenz besitzt, wird die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten nicht vollständig verdrängt; diese bleiben insoweit zuständig, als die EG von ihrer Zuständigkeit keinen Gebrauch gemacht hat, und außerdem insoweit, als das Gemeinschaftsrecht ihnen Regelungsspielräume im Rahmen des geltenden Gemeinschaftsrechts oder in Abweichung vom geltenden Gemeinschaftsrecht eröffnet.

Die Gemeinschaftszuständigkeiten werden im EGV bestimmt zum einen durch diejenigen Vorschriften, die der EG Ziele setzen und Befugnisse zuweisen, zum anderen durch das Subsidiaritätsprinzip, das als generelles moderierendes Verteilungsprinzip auch dort die Kompetenzen der Gemeinschaft zugunsten der Eigenständigkeit der Mitgliedstaaten begrenzt, wo der Gemeinschaft die Sachmaterie zur Regelung zugewiesen ist. In der Literatur wird freilich zum Teil bestritten, daß es sich beim Subsidiaritätsprinzip um eine Kompetenzverteilungsregelung handele. Da dieses Prinzip die Kompetenzen der Gemeinschaft nicht generell zurücknehme, sondern nur im Hinblick auf bestimmte Regelungen die Ausübung der durch andere Vorschriften begründeten Kompetenzen untersage, handele es sich eher um eine "Kompetenzausübungsschranke"<sup>6</sup>. Auch der Europäische Rat versteht das

---

<sup>5</sup> So heißt seit dem Vertrag von Maastricht der Vertrag über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft; die alte Fassung wird als "EWGV" zitiert. Der Vertrag über die Europäische Union (Vertrag von Maastricht/Unionsvertrag) v. 7.2.1992 ist am 1.11.1993 in Kraft getreten.

<sup>6</sup> Vgl. *Pieper*, DVBl. 1993, S.707; *Jarass/Schreiber*, in: *Jarass/Neumann, Leistungen und Grenzen des EG-Umweltschutzes*, 1994, S. 124 (136).

Subsidiaritätsprinzip als Kompetenzausübungsregel<sup>7</sup>. Dies ist aber nur eine Frage der terminologischen Konvention. Eine Kompetenz ist die Befugnis eines Hoheitsträgers, eine bestimmte Sachaufgabe wahrzunehmen. Besitzt er diese Befugnis nicht, dann ist er für die Wahrnehmung dieser Aufgabe nicht kompetent. Der Umfang der Kompetenz ergibt sich - so verstanden - nicht nur aus den Normen, die eine Sachmaterie einem Hoheitsträger positiv zur Wahrnehmung zuweisen, sondern auch aus den Normen, die - negativ - Einschränkungen dieser Befugnis formulieren. Nur aus der Zusammenschau von Ermächtigung für eine bestimmte Sachmaterie und Subsidiaritätsprinzip ergibt sich somit der Umfang der Gemeinschaftskompetenz. Dennoch kann - dem üblichen Sprachgebrauch folgend - der Begriff der Kompetenz auch auf die zur Wahrnehmung zugewiesenen Sachmaterien oder Ziele beschränkt werden, während Art. 3b Abs. 2 und 3 EGV als Kompetenzbeschränkungen bzw. -ausübungsregelungen bezeichnet werden. Entscheidend ist, daß die Gemeinschaft nur unter der Voraussetzung tätig werden darf, daß sowohl die Sachkompetenz für die betreffende Materie gegeben ist als auch die Voraussetzungen des Subsidiaritätsprinzips erfüllt sind.

Das Subsidiaritätsprinzip ist durch den Vertrag von Maastricht ausdrücklich im EGV verankert worden (Art. 3b Abs. 2). Sein Inhalt und seine Reichweite sind Gegenstand der wissenschaftlichen Diskussion. Eine verbindliche Klärung, insbesondere durch den Europäischen Gerichtshof, steht noch aus. Daher wird dieses Thema eingehend erörtert werden (unten B. III.).

Eine weitere Einschränkung der Gemeinschaftskompetenzen bildet das Prinzip der Erforderlichkeit, das der Vertrag von Maastricht ebenfalls in den EG-Vertrag eingefügt hat (Art. 3b Abs. 3), das in engem Zusammenhang mit dem Subsidiaritätsprinzip steht und - wie wir sehen werden - als eine besondere Ausprägung dieses Prinzips verstanden werden muß.

## **2. Die umfassende Zuständigkeit der EG für den Umweltschutz**

Art. 3 lit. k) EGV begründet jetzt ausdrücklich eine Kompetenz der EG für "eine Politik auf dem Gebiet der Umwelt". Verwirklicht werden kann diese Politik durch Rechtsetzung, die unmittelbar dem Umweltschutz dient (gem. Art. 130s EGV), oder durch Rechtsetzung, die der Errichtung und dem Funktionieren des Binnenmarktes dient (gem. Art. 100a EGV). Auch im Rahmen ihrer sonstigen Regelungszuständigkeiten kann die EG gegebenenfalls umweltrelevante Regelungen treffen.

---

<sup>7</sup> Gesamtkonzept für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips und des Artikels 3b des Vertrages über die Europäische Union durch den Rat, Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung 1992, S. 1280 (1281).



Schon die Zuständigkeit gem. Art. 130s EGV ist inhaltlich umfassend. Ihr Umfang ergibt sich aus Art. 130r, auf den Art. 130s Abs. 1 EGV sich bezieht. Nach Art. 130r Abs. 1 EGV trägt die Umweltpolitik der Gemeinschaft zur Verfolgung der nachstehenden Ziele bei:

- Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität;
- Schutz der menschlichen Gesundheit;
- umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen;
- Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler und globaler Umweltprobleme.

Diese Vorschrift begründet schon mit dem ersten Spiegelstrich eine umfassende Regelungszuständigkeit der Gemeinschaft für den Umweltschutz, die insbesondere durch den dritten Spiegelstrich noch vervollständigt wird, so daß praktisch das gesamte Feld des für die technische Normung in Betracht kommenden Umweltschutzrechts in die Regelungskompetenz der Gemeinschaft fällt. Zum Erlaß von nicht primär den Umweltschutz bezweckenden, aber umweltrelevanten Regelungen ist die Gemeinschaft darüberhinaus auf der Basis derjenigen Ermächtigungsnormen zuständig, die sie zum Erlaß von Regelungen auf dem jeweiligen Sachgebiet (z.B. zur Rechtsharmonisierung im Binnenmarkt Art. 100a EGV) ermächtigen.

### **3. Die verbleibenden Kompetenzen der Mitgliedstaaten**

Die Mitgliedstaaten haben auf dem Gebiet des Umweltschutzes somit nur noch dort uneingeschränkte Regelungskompetenzen, wo die Gemeinschaft

- aufgrund des Subsidiaritätsprinzips nicht tätig werden darf,
- oder wo zwar das Subsidiaritätsprinzip nicht eingreift, aber die Gemeinschaft noch nicht tätig geworden ist oder den Mitgliedstaaten Regelungsspielräume offengelassen hat,
- oder wo das primäre Gemeinschaftsrecht zu "nationalen Alleingängen" ermächtigt.

Unter welchen Voraussetzungen letzteres der Fall ist, hängt auch davon ab, auf welche Ermächtigungsgrundlage der Rechtsakt der Gemeinschaft, von dem ein Mitgliedstaat abweichen will, gestützt ist. Bevor das Subsidiaritätsprinzip und die Voraussetzungen "nationaler Alleingänge" näher erläutert werden, sollen daher im folgenden die in Betracht kommenden Ermächtigungsgrundlagen und die Kriterien ihrer Abgrenzung vorgestellt werden.

Sind die vorstehend genannten Voraussetzungen nicht erfüllt, hat also die Gemeinschaft im Rahmen ihrer Zuständigkeiten Regelungen erlassen, dann ist zwar auch dort die Rechtsetzungskompetenz der Mitgliedstaaten genau genommen nicht aufgehoben, wo das Gemeinschaftsrecht ihnen keinen Gestaltungsspielraum läßt. Doch genießt das Gemeinschaftsrecht hier "Anwendungsvorrang": Im Kollisionsfall - also wenn das nationale Recht

im Widerspruch zum Gemeinschaftsrecht steht - darf die betreffende Vorschrift des nationalen Rechts nicht angewendet werden<sup>8</sup>.

## II. Die umweltrelevanten Kompetenztitel der EG im einzelnen und die Abgrenzung zwischen diesen Titeln

Gemäß Art. 130r Abs. 2 UAbs. 1 Satz 3 EGV müssen die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung anderer Gemeinschaftspolitiken einbezogen werden. Daraus folgt, daß umweltrelevante Maßnahmen auch auf Kompetenznormen anderer Politikbereiche, also etwa auf Art. 43, 75, 84, 99, 100, 100a, 113 EGV, gestützt werden können<sup>9</sup>. Die meistdiskutierte Frage ist die nach der Abgrenzung zwischen Art. 100a EGV und Art. 130s EGV. Hierüber soll unter 2. berichtet werden. Vorab ist die Abgrenzung zwischen Art. 100 und Art. 100a EGV zu klären (1.). Schließlich wird unter 3. das Verhältnis von Art. 130s zu den übrigen Kompetenzgrundlagen der anderen Politikbereiche behandelt. Als letztes wird auf das Verhältnis zu Art. 235 EGV eingegangen (4.).

### 1. Die Abgrenzung zwischen Art. 100 EGV und Art. 100a EGV

Für die Abgrenzung zwischen Art. 100 und Art. 100a EGV ist entscheidend, wie man den Begriff des *Binnenmarktes* versteht. Art. 100a EGV verdrängt nämlich ausweislich seines ersten Absatzes den Art. 100 EGV, sofern es um die "Verwirklichung der Ziele des Art. 7a EGV", also um die Verwirklichung des Binnenmarktes geht<sup>10</sup>. Es stellt sich insbesondere die Frage, ob und inwieweit sich der Begriff des "Binnenmarktes" von dem (in Art. 100 genannten) Begriff des "Gemeinsamen Marktes" unterscheidet<sup>11</sup>.

a) Teilweise wird der Binnenmarkt enger als der Gemeinsame Markt definiert<sup>12</sup>. Man faßt unter den Binnenmarktbezug allein die Marktfreiheitsrechte, nicht aber die Markt-

---

<sup>8</sup> Vgl. z.B. *BVerfGE* 75, 223 (244); *Streinz*, Europarecht, Rn. 200.

<sup>9</sup> Vgl. statt aller *Breier/Vygen*, in: Lenz (Hg.), EG-Vertrag, Art. 130s Rn. 7.

<sup>10</sup> Zum "lex specialis - Charakter" des Art. 100a im Verhältnis zu Art. 100 vgl. nur *Langeheine*, in: *Grabitz/Hilf* (Hg.), Kommentar zur Europäischen Union, Art. 100a Rn. 92, und *Röttinger*, in: Lenz (Hg.), EG-Vertrag, Art. 100a Rn. 3.

<sup>11</sup> Dazu ausführlich *Middeke*, Nationaler Umweltschutz im Binnenmarkt, S. 231ff. mit zahlreichen Literaturhinweisen.

<sup>12</sup> *Pescatore*, *EuR* 1986, S. 153 (157); *Grabitz/Zacker*, *NVwZ* 1989, S. 297 (301); *Epiney*, *JZ* 1992, 564 (567); *Epiney/Furrer*, *EuR* 1992, S. 369 (395); *Soell*, *NuR* 1990, S. 155 (158); *Palme*, Nationale Umweltpolitik in der EG, S. 36ff.; *Breier*, *EuZW* 1993, S. 315 (316).

gleichheitsrechte (worunter gleiche Wettbewerbsbedingungen fallen)<sup>13</sup>. Während die produktbezogenen Regelungen den Marktfreiheitsbereich betreffen, haben anlage- und produktbezogene Regelungen Auswirkungen auf die Wettbewerbsfreiheit und damit auf die Marktgleichheit. Produktionsbezogene Normen seien daher nicht auf Art. 100a, sondern auf Art. 100 oder Art. 130s zu stützen. Als Grund für diese Auffassung wird die Legaldefinition des Binnenmarktes (vgl. Art. 7a Abs. 2 EGV) genannt, die nur einen Teilbereich des Gemeinsamen Marktes enthalte<sup>14</sup>. Für die Vertreter dieser Auffassung stellt sich dann die Frage, ob umweltrelevante Maßnahmen, die nicht der Verwirklichung des (eng verstandenen) Binnenmarktes dienen, auf Art. 100 oder Art. 130s zu stützen sind<sup>15</sup>.

b) Unter Hinweis auf die Erklärung der Regierungskonferenz zu Art. 8a EWGV (jetzt Art. 7a EGV), die auf das Weißbuch der EG-Kommission Bezug nimmt, wo auch andere als die in Art. 8a Abs. 2 EWGV genannten Materien aufgeführt wurden, vertritt ein Teil des Schrifttums die Auffassung, daß die Begriffe "Binnenmarkt" und "Gemeinsamer Markt" synonym zu verstehen seien<sup>16</sup>. Für sie stellt sich bei umweltrelevanten Maßnahmen mit Binnenmarktbezug die Abgrenzungsfrage zwischen Art. 100a und Art. 130s EGV (hierüber sogleich im zweiten Abschnitt).

c) Dieselbe Abgrenzungsproblematik ergibt sich auch für diejenigen, die den Begriff des Binnenmarktes weiter als den des Gemeinsamen Marktes verstehen<sup>17</sup>.

Nach allen diesen Auffassungen dient die produktbezogene Harmonisierung von Beschaffenheitsanforderungen der Verwirklichung des Binnenmarkts, so daß in bezug auf die Neue Konzeption kein Zweifel daran besteht, daß die zu ihrer Verwirklichung ergehenden Richtlinien in Art. 100a EGV ihre Grundlage haben. Im Hinblick auf produktbezogene Regelungen demgegenüber ist die Rechtsgrundlage zweifelhaft. Allerdings geht der Europäische Gerichtshof ohne weiteres davon aus, daß auch produktbezogene Regelungen,

---

13 So meint etwa *Epiney*, JZ 1992, S. 564 (567): "Danach erscheint es diesem Sinn und Inhalt der Ermächtigungen angemessen, alle diejenigen Maßnahmen, die den Vollzug der Marktfreiheitsrechte betreffen, unter Art. 100a EWGV zu fassen, während die übrigen Vorschriften, also insbesondere die auf die Marktgleichheitsrechte bezogenen, Art. 100 bzw. den Vorschriften über spezielle Politikbereiche vorbehalten bleiben sollen. Eine Ausdehnung des Binnenmarktbegriffs und damit des Anwendungsbereichs des Art. 100a EWGV auf die Verwirklichung von gleichen Wettbewerbsbedingungen schränkte den Anwendungsbereich des Art. 100 EWGV in nicht vertretbarer Weise ein. ... Soweit die Abgrenzung von Art. 100a zu Art. 130s EWGV betroffen ist, kann zum Teil auf das eben Gesagte verwiesen werden ..."

14 *Middeke*, Nationaler Umweltschutz im Binnenmarkt, S. 233.

15 Vgl. dazu *Palme*, Nationale Umweltpolitik in der EG, S. 41f. mit Nachweisen.

16 *Middeke*, Nationaler Umweltschutz im Binnenmarkt, S. 232, 235ff. mit weiteren Literaturnachweisen.

17 Für diese extensive Auslegung des Binnenmarktbegriffes etwa *Montag*, RIW 1987, S. 935 (940); *Per-nice*, NVwZ 1990, S. 201 (204f.); *Dauses*, EuZW 1990, S. 8 (10).

die dem unverfälschten Wettbewerb dienen, auf Art. 100a EGV gestützt werden können<sup>18</sup>. Obwohl der Wortlaut von Art. 7a Abs. 2 EGV eindeutig für die enge Auslegung des Binnenmarktbegriffs spricht, muß auf der Grundlage dieser Rechtsprechung davon ausgegangen werden, daß jedenfalls in bezug auf die hier interessierenden Regelungsgegenstände Art. 100 durch Art. 100a EGV verdrängt wird.

## 2. Die Abgrenzung von Art. 100a zu 130s EGV

Seit dem Inkrafttreten der EEA ist umstritten, ob Regelungen, die den Umweltschutz betreffen, auf Art. 130s oder Art. 100a zu stützen sind. Welche Kompetenzgrundlage angewandt wird, ist vor allem deshalb von Bedeutung, weil die beiden Kompetenznormen unterschiedliche Rechtsetzungsverfahren vorsehen. Divergenzen im Rechtsetzungsverfahren gab es nicht nur auf Grundlage der EEA, sondern gibt es auch noch nach dem Maastrichter Vertrag<sup>19</sup>. Die Abgrenzung der beiden Kompetenzgrundlagen bleibt also weiterhin praktisch relevant. Auch in bezug auf die Möglichkeiten "nationaler Alleingänge" ist die Unterscheidung nach wie vor relevant.

Im folgenden werden die im Schrifttum (a) und der EuGH-Rechtsprechung (b) aufgestellten Abgrenzungskriterien dargestellt. Anschließend wird das Ergebnis unter Einbeziehung der systematischen Aspekte, die sich aus dem Vertrag von Maastricht ergeben, zusammengefaßt (c).

### a) Schrifttum

Die Literatur zur vorliegenden Abgrenzungproblematik ist überaus umfangreich, die verschiedenen Abgrenzungsansätze kaum mehr überschaubar. Es soll versucht werden, die wesentlichen Grundlinien der Diskussion nachzuzeichnen.

Die bisweilen vertretene Ansicht, nach der gemeinschaftsrechtliche Maßnahmen, die sowohl den Binnenmarkt als auch den Umweltschutz berühren, auf beide Rechtsgrundlagen abzustützen sei<sup>20</sup>, hat sich nicht durchzusetzen vermocht. Sie ist auch vom EuGH ausdrücklich verworfen worden (siehe unten).

---

<sup>18</sup> Vgl. *EuGH*, Slg. I 1991, S. 2867 = *EuZW* 1991, S. 473 = *EuR* 1991, S. 175 - Titandioxyd; Rs. C-155/91 (Rat/Kommission), *EuZW* 1993, S. 290ff.

<sup>19</sup> Zusammenfassend *Voß/Wenner*, *NVwZ* 1994, S. 332 (333f.).

<sup>20</sup> So vor allem *Everling*, *EuR* 1991, S. 179 (181).

Auch die von *Glaesner* vertretenen These, Art. 130s sei *lex specialis* zu Art. 100a<sup>21</sup>, hat keine Anhängerschaft gefunden. Stattdessen wird im allgemeinen - gerade umgekehrt - Art. 100a, sofern einschlägig, der Vorrang vor Art. 130s eingeräumt<sup>22</sup>. Daß Art. 100a der Vorrang vor Art. 130s EGV zukommen soll, wird überwiegend mit der Querschnittsklausel des Art. 130s Abs. 2 UAbs. 1 EGV und mit Art. 100a IV EGV begründet<sup>23</sup>. Hingewiesen wird auch auf die besondere Bedeutung für die Schaffung und das Funktionieren des Binnenmarktes<sup>24</sup>.

Geht nun die herrschende Meinung von einem grundsätzlichen Vorrang des Art. 100a aus, so ist damit die Abgrenzungsproblematik aber noch nicht gelöst. Es stellt sich nämlich die Frage, wann eine Maßnahme "die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand" hat und damit unter die Rechtsgrundlage des Art. 100a subsumiert werden kann<sup>25</sup>.

Ein nicht unerheblicher Teil des Schrifttums vertritt die Auffassung, daß Art. 100a dem Art. 130s bei Umweltschutzmaßnahmen mit jedwedem Binnenmarktbezug vorgehe<sup>26</sup>. Danach verbliebe für Art. 130s nur eine sehr begrenzte Reservekompetenz, die etwa Umweltinformationen und landwirtschaftsfremden Natur- und Artenschutz umfaßt<sup>27</sup>.

Die überwiegende Meinung im Schrifttum lehnt diese Auffassung hingegen ab und fordert, daß Art. 130s ein eigener substantieller Anwendungsbereich<sup>28</sup> verbleiben müsse. Um dieses Ziel zu erreichen, werden zwei unterschiedliche Wege beschritten.

- 
- 21 Vgl. *Glaesner*, Bemerkungen zur Interpretation von Art. 100a EWGV, in: Ress (Hg.), Rechtsprobleme der Rechtsangleichung, 1988, S. 35 (48, 52). Nach seiner Auffassung sei das Umweltrecht aus dem Anwendungsbereich des Art. 100a EWGV ausgenommen. Dies ergebe sich zwar nicht direkt aus dem Wortlaut des Art. 100a Abs. 2 EWGV, aber aus systematischen Erwägungen. Maßnahmen, die aus Gründen des Umweltschutzes erlassen werden, seien daher stets auf Art. 130s zu stützen. Auch *Dauses*, EuZW 1990, S. 9 Fn. 14, sieht Art. 130s EWGV als die speziellere Norm an. Zu einer relativ umfassenden Anwendbarkeit des Art. 130s gelangt auch *Schröer*, Die Kompetenzverteilung, S. 133ff. Er ist der Meinung, daß der "Grundsatz des bestmöglichen Umweltschutzes" das Verhältnis der beiden Kompetenzgrundlagen dahingehend beeinflusse, daß in Zweifelsfällen immer Art. 130s anzuwenden sei. Kritisch zu dieser "In-dubio-Regel" *Middeke*, Nationaler Umweltschutz im Binnenmarkt, S. 244f. m.w.N.
- 22 Vgl. statt aller *Breuer*, Entwicklungen des europäischen Umweltrechts, S. 19 mit Nachweisen und *Middeke*, DVBl. 1993, S. 769 (771); *Pipkorn*, in: v.d. Groeben u.a., Kommentar zum EWG-Vertrag, Art. 100a Rn. 50.
- 23 *Grabitz/Nettesheim*, in: *Grabitz/Hilf* (Hg.), Kommentar zur EU, Art. 130s Rn. 23.
- 24 *Breier/Vygen*, in: Lenz (Hg.), EG-Vertrag. Kommentar, Art. 130s Rn. 15.
- 25 *Breuer*, UTR Bd. 9 (1989), S. 88f.
- 26 So etwa *Pernice*, UTR Bd. 7 (1989), S. 9 (42f.); *Scheuing*, EuR 1989, S. 152 (186); *Haneklaus*, DVBl. 1990, S. 1135 (1136); in diese Richtung tendierend auch *Langeheine*, in: *Grabitz/Hilf* (Hg.), Kommentar zur EU, Art. 100a EGV Rn. 94; weitere Literaturhinweise bei *Schröer*, Die Kompetenzverteilung, S. 108 Fn. 73.
- 27 *Scheuing*, EuR 1989, S. 152 (186).
- 28 So die Formulierung von *Epiney*, in: JZ 1992, S. 566f. und EuR 1992, S. 394; zustimmend *Breuer*, Entwicklungen des europäischen Umweltrechts, S. 21f.

Einerseits wird versucht, den Anwendungsbereich des Art. 130s durch eine enge Auslegung des Binnenmarkt Begriffes<sup>29</sup> möglichst groß zu halten.

Die wohl überwiegende Meinung im Schrifttum beschreitet einen zweiten Weg: Sie steht auf dem Standpunkt, daß eine Maßnahme nicht schon deshalb unter die Binnenmarkt-kompetenz fallen dürfe, weil sie sich (nur) in irgendeiner Weise auf den Binnenmarkt auswirke<sup>30</sup>. Stattdessen werden andere Abgrenzungskriterien vorgeschlagen. Die Vorschläge sind freilich vielfältig und zeigen, selbst wenn derselbe Begriff verwandt wird, unterschiedliche Nuancen. Als Abgrenzungskriterien werden vor allem der Schwerpunkt der Maßnahme<sup>31</sup>, die objektive Sachnähe<sup>32</sup>, aber auch die wesentliche Zielsetzung<sup>33</sup> angeführt. Zum letzteren Abgrenzungskriterium sei noch folgendes bemerkt: Die wohl überwiegende Auffassung im Schrifttum steht auf dem Standpunkt, daß die Wahl der richtigen Rechtsgrundlage nicht allein von der subjektiven Zielvorstellung des Gemeinschaftsorganes abhängig gemacht werden kann<sup>34</sup>. Deshalb wird teilweise vorgeschlagen, auf dieses Abgrenzungskriterium ganz zu verzichten, zum Teil aber auch auf das objektivierte Handlungsziel abgestellt<sup>35</sup>.

## b) Rechtsprechung

Zur Abgrenzung der beiden Kompetenzgrundlagen hat sich der EuGH erstmals ausführlich in der Titandioxid-Entscheidung von 1991 geäußert<sup>36</sup>. Dabei geht er von dem in ständiger Rechtsprechung vertretenen Grundsatz aus, daß sich die Wahl der Rechtsgrundlage auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen muß, zu denen insbesondere Ziel und Inhalt des Rechtsaktes zählen<sup>37</sup>. Eine Abstützung auf beide Kompetenzgrundlagen

---

<sup>29</sup> Vgl. dazu die im zweiten Abschnitt unter 1. genannten Autoren.

<sup>30</sup> *Breuer*, Entwicklungen des europäischen Umweltrechts, S. 19f.; *Breier/Vygen*, in: Lenz (Hg.), EG-Vertrag, Art. 130s Rn. 15.

<sup>31</sup> *Breuer*, UTR Bd. 9 (1989), S. 89; *Lietzmann*, in Rengeling (Hg.), Europäisches Umweltrecht, S. 178. Weitere Nachweise bei *Middeke*, Nationaler Umweltschutz im Binnenmarkt, S. 242f.

<sup>32</sup> *Krämer*, in: Rengeling (Hg.), Europäisches Umweltrecht, S. 158ff.; *Molkenbur*, DVBl. 1990, S. 677 (682); *Middeke*, Nationaler Umweltschutz im Binnenmarkt, S. 244ff. mit Nachweisen.

<sup>33</sup> *Jarras*, EuZW 1991, S. 530 (531); *Schweitzer/Hummer*, S. 383; *Everling*, FS Steindorff, 1990, S. 1155 (1168f.).

<sup>34</sup> Vgl. nur *Breuer*, UTR Bd. 9 (1989), S. 89 mit weiteren Nachweisen.

<sup>35</sup> In diesem Sinne etwa *Breuer*, UTR Bd. 9 (1989), S. 89, und *Kahl*, Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht, S. 283ff.

<sup>36</sup> *EuGH*, Slg. I 1991, 2867 = EuZW 1991, S. 473 und EuR 1991, S. 175.

<sup>37</sup> *Middeke*, DVBl. 1993, S. 775 mit Nachweisen. Kritisch hierzu *Voß/Wenner*, NVwZ 1994, S. 332 (335).

lehnt der EuGH ausdrücklich ab<sup>38</sup>. Bei der Abgrenzung der Kompetenzgrundlagen räumt der EuGH Art. 100a EWGV einen sehr weiten Anwendungsbereich ein. Er gelangt zu dem Ergebnis, daß Maßnahmen, die in irgendeiner Weise binnenmarktrelevant sind, auf Art. 100a EWGV zu stützen sind. Auf die im Schrifttum geführte Diskussion, wie denn der Binnenmarktbezug zu verstehen sei, hat sich der EuGH nicht eingelassen. Er geht ohne weiteres davon aus, daß auch die unverfälschten Wettbewerbsbedingungen Bestandteil des Binnenmarktes sind.

Im einzelnen argumentiert der EuGH wie folgt: Er gelangt zunächst zu der Feststellung, daß die umstrittene Titandioxid-Richtlinie sowohl den Charakter einer Maßnahme i.S.d. Art. 130s EWGV als auch den Charakter einer Harmonisierungsmaßnahme i.S.v. Art. 100a EWGV habe. Es folgt eine Begründung, weshalb die Richtlinie nicht auf Grundlage beider Bestimmungen erlassen werden kann. Als entscheidendes Argument dafür führt der EuGH die unterschiedlichen Rechtsetzungsverfahren der beiden Bestimmungen an. Das demokratiefreundliche Verfahren der Zusammenarbeit dürfe nicht im Wege eines Rückgriffes auf Art. 130s EWGV unterlaufen werden. Anschließend befaßt sich der EuGH mit der Frage, welche der beiden Kompetenzgrundlagen die geeignetere (und damit anzuwendende) sei. Dabei befürwortet er wohl unter Spezialitätsgesichtspunkten eine Anwendung von Art. 100a<sup>39</sup>. Eine Begründung für seine "Spezialitätsthese" liefert der EuGH *an dieser Stelle* nicht<sup>40</sup>. Die herrschende Meinung im Schrifttum glaubt allerdings aus dem Urteil herauslesen zu können, daß der Vorrang des Art. 100a EWGV letztendlich mit dem Demokratievergütungsargument begründet worden ist<sup>41</sup>.

Diese Entscheidung war in der Literatur auf scharfe Kritik gestoßen, weil sie zu einem totalen Vorrang der Binnenmarktkompetenz mit zentralistischen Implikationen führe und den fruchtbaren Wettbewerb zwischen supranationaler und nationaler Umweltpolitik, den Art. 130r und t EGV ermöglichten, blockiere<sup>42</sup>.

---

38 So zuvor schon *Scheuing*, EuR 1989, S. 152 (185) und *Molkenbur*, DVBl. 1990, S. 682; dagegen aber *Everling*, EuR 1991, S. 181, der die Anwendung des "strengeren" Verfahrens befürwortet.

39 Der *EuGH* (Fn. 36) führt aus: "Nach Art. 130r II 2 EWGV ... Dieser Grundsatz bedeutet, daß eine Maßnahme der Gemeinschaft nicht bereits deshalb unter Art. 130s EWGV fällt, weil mit ihr auch Ziele des Umweltschutzes verfolgt werden. ... Daraus folgt, daß eine Maßnahme, durch die die nationalen Rechtsvorschriften über die Produktionsbedingungen in einem bestimmten Wirtschaftssektor zur Beseitigung der Wettbewerbsverzerrungen in diesem Sektor angeglichen werden sollen, geeignet ist, zur Verwirklichung des Binnenmarktes beizutragen, und deshalb in den Geltungsbereich des Art. 100a EWGV, einer auf die Vollendung des Binnenmarktes speziell zugeschnittenen Bestimmung fällt."

40 *Dieckmann*, Abfallrecht, S. 49.

41 Vgl. statt aller *Breuer*, Entwicklungen des europäischen Umweltrechts, S. 20.

42 Vgl. *Breuer*, Entwicklungen des europäischen Umweltrechts, S. 20f.

In seinem, eine Abfalländerungs-Richtlinie betreffenden, Urteil vom 17. März 1993<sup>43</sup> hat der EuGH eine Korrektur bzw. Klarstellung<sup>44</sup> der in der Titandioxid-Entscheidung eingenommenen Position vorgenommen. Bereits in der Entscheidung zur "Post-Tschernobyl"-Verordnung vom 4.10. 1991<sup>45</sup> hatte der Gerichtshof klargestellt, daß nicht jedwede Binnenmarktrelevanz ausreiche, um eine Anwendung des Art. 100a EWGV zu rechtfertigen. Er lehnte die Anwendung des Art. 100a EWGV (zugunsten des Art. 31 EAGV) ab, da die Verordnung "nur nebenbei" eine Harmonisierung der Bedingungen für den freien Warenverkehr bewirke<sup>46</sup>. Diese Rechtsprechung setzt er in dem Abfalländerungsrichtlinienurteil fort. Zum Hauptargument der Kommission, wonach die Richtlinie Auswirkungen auf den Wettbewerb habe, führt er aus: "Gewiß ist einzuräumen, daß einige Bestimmungen der Richtlinie, insbesondere die in Art. 1 enthaltenen Definitionen, Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarktes haben. Entgegen der Ansicht der Kommission macht jedoch der Umstand, daß die Errichtung oder das Funktionieren des Binnenmarktes betroffen ist, allein die Anwendung von Art. 100a EWGV noch nicht erforderlich. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes ist nämlich der Rückgriff auf Art. 100a EWGV nicht gerechtfertigt, wenn der zu erlassende Rechtsakt nur nebenbei eine Harmonisierung der Marktbedingungen innerhalb der Gemeinschaft bewirkt ... Dies ist hier der Fall. Hauptzweck der in Art. 1 Richtlinie 91/156/EWG vorgesehenen Harmonisierung ist es, im Interesse des Umweltschutzes die Effizienz der Bewirtschaftung von Abfällen gleich welchen Ursprungs in der Gemeinschaft sicherzustellen; nur nebenbei wirkt sie sich auf die Wettbewerbs- und Handelsbeziehungen aus. Dadurch unterscheidet sie sich von der Richtlinie des Rates 89/428/EWG, die Gegenstand des Titandioxid-Urteils (...) war und die darauf gerichtet ist, die nationalen Rechtsvorschriften über die Produktionsbedingungen in einem bestimmten Industriesektor mit dem Ziel der Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen in diesem Sektor auszugleichen."

### c) Folgerungen

Auffallend an der Argumentation des EuGH ist, daß das Demokratieargument nicht mehr angesprochen wird. Der EuGH scheint nunmehr allein auf den Hauptzweck oder

---

<sup>43</sup> *EuGH*, Rs. C-155/91 (Rat/Kommission), *EuZW* 1993, S. 290 ff.

<sup>44</sup> Der *EuGH* gibt vor, seinen in der Titandioxid-Entscheidung eingeschlagenen Weg weiterzuverfolgen. In der Literatur wird die Entscheidung jedoch überwiegend als (Fehler-) Korrektur gewertet. Vgl. etwa *Dieckmann*, *Abfallrecht*, S. 49f.; *Voß/Wenner*, *NVwZ* 1994, S. 332 (336f.); a.A. allerdings *Middeke*, *DVBl.* 1993, S. 776f., der in dem Urteil "weder einen Bruch mit den im Titandioxid-Urteil aufgestellten grundsätzlichen Überlegungen noch eine Neuorientierung" sieht.

<sup>45</sup> *EuGH*, *Slg.* I 1991, 4529 = *EuZW* 1991, S. 701.

<sup>46</sup> Vgl. dazu im einzelnen *Voß/Wenner*, *NVwZ* 1994, S. 332 (336).



Schwerpunkt der jeweiligen Maßnahme abzustellen<sup>47</sup>. Dies ist eine erfreuliche Entwicklung. Sie hängt möglicherweise damit zusammen, daß die Neufassung von Art. 130s EGV durch den Vertrag von Maastricht dazu geführt hat, daß das "demokratiefreundliche Verfahren" der Zusammenarbeit, auf das der Europäische Gerichtshof seine Präferenz zugunsten von Art. 100a EWGV gestützt hatte, nun im Bereich der spezifischen Umweltschutzkompetenz zur Anwendung kommt (Art. 130s Abs. 1 i.V.m. Art. 189c EGV)<sup>48</sup>. Andererseits aber hat der Maastrichter Unionsvertrag in bezug auf die binnenmarktbezogene Rechtsangleichung die Entscheidungsbefugnisse des Europäischen Parlaments durch Einführung des Mitentscheidungsverfahrens verstärkt (Art. 100a Abs. 1 S. 2 i.V.m. Art. 189b EGV), so daß zwischen Art. 100a und 130s EGV nach wie vor ein "Demokratiegefälle" besteht<sup>49</sup>. Das Demokratieargument war aber zur Abgrenzung der Kompetenzen von vornherein verfehlt. Selbst wenn man - was durchaus problematisch ist - in der stärkeren Mitentscheidungskompetenz des Europäischen Parlaments ein Mehr an Demokratie erblicken kann, so ist doch nach der Regelung der Art. 100a und 130s E(W)GV das Entscheidungsverfahren die Rechtsfolge und nicht eine Voraussetzung der Anwendbarkeit der jeweiligen Kompetenzgrundlage, und zwar eine Rechtsfolge, die von den Vertragsparteien bewußt so und in der vorhandenen Differenzierung geregelt worden ist. Darüber darf der Europäische Gerichtshof sich nicht hinwegsetzen. Schon aus diesem Grunde ist die neuere Rechtsprechung zu begrüßen.

Auch ein weiterer systematischer Grund spricht dafür, bezüglich der Abgrenzung zwischen Art. 100a und 130s EGV auf den objektiven Schwerpunkt der Regelung abzustellen und nicht jeden Binnenmarktbezug ausreichen zu lassen, um Art. 130s durch Art. 100a EGV zu verdrängen: Schon durch die Einheitliche Europäische Akte war der Umweltschutz zu einem besonderen Politikbereich der Gemeinschaft geworden mit einer eigenständigen Regelungskompetenz, die anderen Kompetenzgrundlagen nicht untergeordnet ist, sondern selbständig neben ihnen steht. Daß dem Umweltschutz ein besonderer Titel im E(W)G-Vertrag gewidmet ist (Titel XVI.), unterstreicht dies. Der Vertrag von Maastricht hat die Bedeutung und die Eigenständigkeit des Umweltschutzes noch verstärkt. Dies ergibt sich aus der Einbeziehung des Umweltschutzes in die Aufgaben- und Tätigkeitsbeschreibung der Gemeinschaft in Art. 2 und 3. Mit dieser Bedeutung, die dem Umweltschutz durch den Vertrag zugewiesen wird und mit der systematischen Stellung der besonderen Umweltschutzbestimmungen in diesem Vertrag verträgt es sich nicht, die Umweltschutzkompetenz des Art. 130s EGV anderen Kompetenzen unterzuordnen, soweit sie sachlich anwendbar ist.

---

<sup>47</sup> Vgl. *Voß/Wenner*, NVwZ 1994, S. 332 (337); *Klein/Haratsch*, DÖV 1994, S. 136; *Faßbender*, UTR Bd. 21 (1993), S. 371f.

<sup>48</sup> Vgl. in diesem Sinne etwa *Epiney/Furrer*, EuR 1992, S. 369 (394); *Breuer*, Entwicklungen des europäischen Umweltrechts, S. 21.

<sup>49</sup> Vgl. *Middeke*, DVBl. 1993, S. 769 (771).

Ein scharfes Abgrenzungskriterium hat der Europäische Gerichtshof allerdings auch in seinem Urteil zur Abfalländerungsrichtlinie (noch) nicht aufgestellt. So wird man bei vielen Rechtsakten wohl nur mit Schwierigkeiten entscheiden können, worin der Regelungsschwerpunkt liegt. Die Gefahr von willkürlichen Entscheidungen liegt auf der Hand<sup>50</sup>. So bleibt vorerst nur zu hoffen, daß der Europäische Gerichtshof den Umweltschutz als gleichberechtigtes Gemeinschaftsziel zunehmend ernst nimmt und bei der Kompetenzabgrenzung dementsprechend auf den objektiven Sachgehalt der Regelung und nicht lediglich auf die subjektiven Bekundungen der EG-Organen abstellt.

### **3. Das Verhältnis von Art. 130s EGV zu den Kompetenzgrundlagen anderer Politikbereiche**

#### a) Allgemeines

Während das Verhältnis zwischen Art. 130s zu Art. 100, 100a Gegenstand zahlreicher Stellungnahmen im Schrifttum bildet, wird das Verhältnis zwischen Art. 130s zu den Kompetenznormen anderer Politikbereiche eher selten erörtert.

Vergleichsweise einfach fällt die Kompetenzabgrenzung, wenn man aufgrund der Querschnittsklausel des Art. 130s Abs. 2 UAbs. 1 Satz 3 EGV davon ausgeht, daß Art. 130s (nicht nur gegenüber Art. 100a EGV, sondern auch) gegenüber den Kompetenzgrundlagen anderer Politikbereiche subsidiär sei bzw. daß die anderen Kompetenzgrundlagen *leges speciales* seien<sup>51</sup>. Die wohl herrschende Auffassung mißt der Querschnittsklausel allerdings zu Recht nicht die genannte Bedeutung bei<sup>52</sup>. Die Querschnittsklausel macht die materiellen Umweltschutzvorgaben des Art. 130s EGV auch für andere Politikbereiche verbindlich, ändert jedoch nichts daran, daß die Gemeinschaft auch zu unmittelbar umweltbezogenen Regelungen kompetent ist und daß diese Kompetenz anderen Politikbereichen nicht untergeordnet ist. Deshalb ist auch hier auf die bereits erwähnten materiellen Abgrenzungskriterien (objektive Sachnähe, Regelungsschwerpunkt usw.) abzustellen.

Im folgenden soll das für die Beispiele des Verhältnisses von Art. 130s zu Art. 43 und Art. 99 EGV erläutert werden.

---

<sup>50</sup> *Dieckmann*, Abfallrecht, S. 50.

<sup>51</sup> So insbesondere *Pernice*, UTR Bd. 7 (1989), S.42 ; *Scheuing*, EuR 1989, S. 186.

<sup>52</sup> Vgl. *Grabitz/Nettesheim*, in: *Grabitz/Hilf* (Hg.), Kommentar zur EU, Art. 130s Rn. 22f., und *Epi-ney/Furrer*, EuR 1992, 369 (395ff.) mit weiteren Nachweisen.

## b) Das Verhältnis zwischen Art. 130s und Art. 43 EGV

Die Abgrenzung der landwirtschaftlichen Kompetenzgrundlage zu anderen Kompetenznormen wird im Schrifttum überwiegend nach der sog. "Intensitätsmethode" vorgenommen. Danach sollen die Ermächtigungsgrundlagen desjenigen Politikbereichs zur Anwendung kommen, die dem sachlichen Schwergewicht der Maßnahme am nächsten stehen<sup>53</sup>. Der EuGH hatte bislang noch keinen Fall zu entscheiden, in dem es auf die Abgrenzung zwischen Art. 43 und Art. 130s angekommen ist. Die Entscheidungen, die im Schrifttum zitiert und auch für die Abgrenzung zu Art. 130s für anwendbar gehalten werden<sup>54</sup>, betreffen (allein) das Verhältnis von Art. 43 zu Art. 100. Meist wird auf die Entscheidung des EuGH in der Rechtssache 68/86 (Slg. 1988, 855) Bezug genommen<sup>55</sup>. In diesem Rechtsstreit ging es um die Frage, ob ein Verbot hormonaler Substanzen für die Tiermast allein auf Art. 43 oder (auch) auf Art. 100 zu stützen sei. Der EuGH befürwortete die ausschließliche Anwendung von Art. 43. Er räumt Art. 43 vor Art. 100 den Vorrang ein, falls die von dem Rechtsakt betroffenen Erzeugnisse im Anhang II des EWG-Vertrages genannt und die Maßnahme zusätzlich zur Erreichung mindestens eines Ziels der gemeinsamen Agrarpolitik beiträgt<sup>56</sup>. In einem späteren Urteil<sup>57</sup> führt er aus : "... der Umstand, daß die im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik erlassenen Rechtsakte zugleich Ziele verfolgen, die in Ermangelung besonderer Vorschriften auf Art. 100 EWG-Vertrag gestützt werden, entzieht diese Rechtsakte nicht dem Anwendungsbereich des Artikels 43."

## c) Das Verhältnis zwischen Art. 130s und Art. 99 EGV

In der Zeit vor Maastricht, wurde Art. 99 EWGV überwiegend als *lex specialis* zu Art. 130s EWGV angesehen<sup>58</sup>. Diese Auffassung dürfte nunmehr nicht mehr haltbar sein, da Art. 130s Abs. 2 UAbs. 1 EGV jetzt "Vorschriften steuerlicher Art" erwähnt<sup>59</sup>.

---

<sup>53</sup> Vgl. *Borchardt*, in: Lenz (Hg.), EG-Vertrag, Art. 43 Rn. 7ff. mit Nachweisen.

<sup>54</sup> Dazu kritisch *Schröder*, Die Kompetenzverteilung, S. 142f.

<sup>55</sup> Vgl. etwa *Grabitz/Nettesheim*, in: *Grabitz/Hilf* (Hg.), Kommentar zur EU, Art. 130s Rn. 32; *Krämer*, in: v.d. Groeben u.a., Kommentar zum EWG-Vertrag, Vor. Art. 130r bis Art. 130 t, Rn. 77.

<sup>56</sup> *Schröder*, Die Kompetenzverteilung, S. 142 mit Rechtsprechungsnachweisen.

<sup>57</sup> *EuGH*, Urt. vom 16. 11. 1989, Rs. C-11/88 Komm. vs. Rat, Slg. 1989, 3799.

<sup>58</sup> Vgl. etwa *Grabitz/Nettesheim*, in: *Grabitz/Hilf* (Hg.), Kommentar zur EU, Art. 130s Rn. 34 : "Eine vom Leitgedanken des Umweltschutzes getragene Harmonisierung mitgliedstaatlicher indirekter Steuern (...) ist immer und ausschließlich auf Art. 99 zu stützen (...); das sachbezogene, instrumentale Zuordnungskriterium "Steuer" geht dem Regelungsziel "Umweltschutz" vor."; dagegen schon *Schröder*, Die Kompetenzverteilung, S. 164f.

<sup>59</sup> Vgl. *Epiney/Furrer*, EuR 1992, S. 369 (395ff.), die daraus den Schluß ziehen, daß auch die Kompetenzgrundlagen der übrigen Politikbereiche (mit Ausnahme des Art. 100a EGV) keinen "lex specialis" Charakter haben.

Die Kommission hat im Juni 1992 einen Richtlinienentwurf zur Einführung einer Steuer auf Kohlendioxidemissionen und Energie sowohl auf Art. 99 als auch auf Art. 130s EGV gestützt<sup>60</sup>. Damit stellt sie sich nicht unmittelbar in Widerspruch zu den in der Titandioxidentscheidung genannten Gründen gegen eine Doppelabstützung, denn das Rechtssetzungsverfahren des Art. 99 entspricht dem des Art. 130s Abs. 2 UAbs. 1 EGV. Wegen der gleichen Rechtsfolge ist eine Doppelabstützung insoweit unschädlich. Allerdings erlaubt Art. 130s Abs. 2 UAbs. 1 EGV im Unterschied zu Art. 99 EGV auch Mehrheitsbeschlüsse, so daß doch eine Unterscheidung der Kompetenzen notwendig ist. Sie sollte nach den allgemeinen Kriterien erfolgen, so daß Art. 99 EGV anzuwenden ist, wenn der Regelungszweck die Steuerharmonisierung ist, während Art. 130s Abs. 2 EGV anzuwenden ist, wenn Steuern zum Zwecke der Lenkung umweltbezogenen Verhaltens festgelegt werden sollen<sup>61</sup>.

#### d) Das Verhältnis von Art. 130s EGV zu Art. 235 EGV

Seit Einführung der Art. 130r ff. ist umstritten, ob für Art. 235 auf dem Gebiet des Umweltrechtes überhaupt noch ein Anwendungsbereich besteht. Dies wird von einem Teil des Schrifttums mit der Begründung verneint, daß die genannten Kompetenzgrundlagen das Aufgabenfeld der Gemeinschaft in umfassender Weise abdecken würden<sup>62</sup>. Demgegenüber vertreten einige Autoren die Auffassung, daß für Art. 235 noch einzelne wenige Materien, wie etwa die Umwelterziehung, verblieben seien<sup>63</sup>. Für den Bereich der umweltrelevanten technischen Normung kommt diese Vorschrift jedenfalls nicht mehr in Betracht.

### III. Das Subsidiaritätsprinzip

#### 1. Die Zielsetzung des Subsidiaritätsprinzips

Vor Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages war das Subsidiaritätsprinzip im EWG-Vertrag ausdrücklich nur in Art. 130r (seit der 1987 in Kraft getretenen Einheitlichen Europäischen Akte) geregelt, galt also nur für die Umweltpolitik und führte dort ein wenig beachtetes und von der Praxis nicht ernst genommenes Randdasein. Der Unionsvertrag von

---

<sup>60</sup> *Klein/Wolfgang*, in: Lenz (Hg.), EG-Vertrag, Art. 99 Rn. 49f.

<sup>61</sup> *Breier/Vygen* befürworten "angesichts des umfassenden Charakters von Art. 130s Abs. 2" die ausschließliche Anwendung des Art. 130s Abs. 2 EGV, in: Lenz (Hg.), EG-Vertrag, Art. 130s, Rn. 12.

<sup>62</sup> So *Zuleeg*, NVwZ 1987, S. 281; *Glaesner*, NuR 1988, S. 168; *Schröer*, Die Kompetenzverteilung, S. 195 mit weiteren Literaturhinweisen.

<sup>63</sup> So *Grabitz/Nettesheim*, in: *Grabitz/Hilf* (Hg.), Kommentar zur EU, Art. 130s Rn. 56; *Grabitz/Zacker*, NVwZ 1998, S. 302; weitere Literaturhinweise bei *Schröer*, Die Kompetenzverteilung, S. 194.

Maastricht hat das Subsidiaritätsprinzip aufgewertet und jedenfalls seiner systematischen Stellung nach zu einem zentralen Konstitutionsprinzip der Europäischen Union gemacht. Es ist jetzt in Art. 3b Abs. 2 EGV verankert, der wie folgt lautet:

"In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können."

Art. B des Unionsvertrages macht das Subsidiaritätsprinzip über den Bereich der Europäischen Gemeinschaft hinaus auch für die übrigen "Säulen" der Europäischen Union verbindlich.

Art. 3b Abs. 2 wird ergänzt durch das Erforderlichkeitsprinzip des Art. 3b Abs. 3:

"Die Maßnahmen der Gemeinschaft gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrages erforderliche Maß hinaus."

Dieser Grundsatz dient demselben Zweck wie der Grundsatz des Abs. 2 und muß deshalb dem Subsidiaritätsprinzip (im weiteren Sinne) zugerechnet werden<sup>64</sup>.

Zweck des Subsidiaritätsprinzips ist es, allgemein gesprochen, daß in einer Gemeinschaft, die sich aus kleineren Einheiten zusammensetzt, die Aufgaben nur dann von der jeweils größeren Einheit wahrgenommen werden können, wenn die kleineren Einheiten sie nicht (sinnvoll) erfüllen können. In der Europäischen Union bezieht sich das Subsidiaritätsprinzip auf das Verhältnis zwischen Europäischer Union und Mitgliedstaaten<sup>65</sup>. Es hat in der Fassung, die es im Unionsvertrag gefunden hat, eine eindeutige antizentralistische Stoßrichtung. Dies war zwar vor Inkrafttreten des Vertrages von Skeptikern bezweifelt worden, die befürchteten, das Prinzip könne von der Praxis als Effektivitätsprinzip verstanden werden, das die Zentralisierung eher begünstige. Doch die heftigen öffentlichen Debatten über das Konzept von Maastricht im Vorfeld der französischen Volksabstimmung und insbesondere nach dem gescheiterten dänischen Referendum haben dazu geführt, daß die beteiligten Staaten das Subsidiaritätsprinzip eindeutig als Gegengewicht gegen die Zentralisierungstendenzen der Europäischen Union akzentuierten. Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung in Edinburgh am 11./12.1992 die grundlegende Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips hervorgehoben und Leitlinien für seine Interpretation und Anwendung verabschiedet<sup>66</sup>, die als authentische Vertragsinterpretation eine erhebliche Rolle für die Ver-

---

<sup>64</sup> So z.B. auch *Möschel*, NJW 1993, S. 3025 (3026).

<sup>65</sup> Die innere Gliederung der Mitgliedstaaten und die dortige Verteilung der Verbandskompetenzen - etwa zwischen Bund, Ländern und Kommunen - ist nicht Gegenstand des Gemeinschaftsrechts, sondern des Verfassungsrechts der Mitgliedstaaten.

<sup>66</sup> Gesamtkonzept für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips und des Artikels 3b des Vertrages über die Europäische Union durch den Rat, Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung 1992,

tragspraxis spielen dürften. Dort wird das Subsidiaritätsprinzip zu einem "Grundprinzip der Europäischen Union" erklärt, das dazu beitrage, daß die nationale Identität der Mitgliedstaaten gewahrt und ihre Befugnisse erhalten bleiben. Es bezwecke, daß Beschlüsse der Europäischen Union so bürgernah wie möglich gefaßt werden.

In der Situation einer schwerwiegenden Legitimitätskrise, in der die Europäische Union von einem Großteil der Öffentlichkeit in Europa als ein bürokratischer Popanz mit überwältigenden Zentralisierungstendenzen wahrgenommen wurde und der "qualitative Sprung" vorwärts, den der Unionsvertrag darstellen sollte, im Bewußtsein der Allgemeinheit starke Gegenkräfte provozierte, wurde somit das Subsidiaritätsprinzip besonders betont, um die Legitimität der Europäischen Union zu stärken. Bürgernähe anstelle von bürokratischem Zentralismus solle die Europäische Union den Bürgern nahebringen; Europa soll auf die Nationalstaaten aufbauen und nicht gegen sie errichtet werden.

Die Wahrung der Identität der Nationalstaaten, wie sie der Unionsvertrag in Art. F Abs. 1 garantiert und wie sie vom Europäischen Rat im Zusammenhang mit dem Subsidiaritätsprinzip erneut hervorgehoben wird, hat auch eine erhebliche Bedeutung für die demokratische Fundierung der Europäischen Union. Wenn diese nämlich - wie das Bundesverfassungsgericht im Maastricht-Urteil festgestellt hat - ihre demokratische Legitimation nach wie vor in erster Linie von den ihrerseits auf der Basis des Demokratieprinzips konstituierten Mitgliedstaaten ableitet<sup>67</sup>, dann wird das Legitimationsniveau der Gemeinschaft auch dadurch mitbestimmt, wieviel an Aufgaben den unmittelbar demokratisch legitimierten nationalen Parlamenten noch verbleibt<sup>68</sup>. Dem Subsidiaritätsprinzip kommt daher auch eine wesentliche demokratisichernde Funktion zu.

Man würde dieses Prinzip freilich falsch verstehen, wenn man ihm entnähme, daß die Europäische Union künftig keine weiteren Aufgaben übernehmen dürfte oder daß sie gar in Richtung auf eine Minimalintegration schrumpfen müsse. Vielmehr ist die Subsidiarität im Lichte der dynamischen Entwicklung der Vertragsziele zu sehen und hat damit selbst dynamischen Charakter. Daraus folgt, daß sie eine Ausweitung der Tätigkeit der Gemeinschaft gestattet, wenn die Umstände es verlangen, daß sie allerdings auch eine Beschränkung oder Aussetzung der Gemeinschaftstätigkeit fordert, wenn sie nicht mehr gerechtfertigt ist<sup>69</sup>.

---

S. 1280ff. (= Teil A Anlage I der "Schlußfolgerungen des Vorsitzes" des Europäischen Rats, ebd. S. 1277ff.)

<sup>67</sup> *BVerfGE* 89, 155 (184ff.).

<sup>68</sup> Vgl. *BVerfGE* 89, 155 (186).

<sup>69</sup> So der Europäische Rat (Fn. 66), S.1281.

Die Normierung des Subsidiaritätsprinzips durch den Vertrag von Maastricht als Grundprinzip der Europäischen Union bedeutet somit eine bewußte Abkehr von einem Integrationsverständnis, das als Integrationsfortschritt nur die Zentralisierung, die Verlagerung von Kompetenzen auf die europäische Ebene, angesehen hat. Stattdessen verlangt das dynamische Integrationsverständnis jetzt, daß die Aufgaben zwischen Union und Mitgliedstaaten im Sinne eines synergetischen Zusammenwirkens verteilt werden, wobei es einen Begründungszwang für die Aufgabenwahrnehmung auf der zentralen Ebene gibt.

Von dieser Zwecksetzung des Subsidiaritätsprinzips kann man sich speziell für den Umweltschutz positive Impulse erhoffen in dem Sinne, daß die Optimierung des Umweltschutzes durch einen Wettbewerb zwischen den Anstrengungen auf der Gemeinschaftsebene und auf der Ebene der Mitgliedstaaten vorangetrieben wird.

So klar somit die Zwecksetzung des Subsidiaritätsprinzips ist und so sehr dieses Prinzip als Strukturprinzip der Gemeinschaft zu begrüßen ist - inwiefern es der Zentralisierung und Bürokratisierung der Gemeinschaft effektiv entgegenzuwirken vermag, hängt zum einen rein tatsächlich davon ab, ob und inwieweit die Beteiligten - die Gemeinschaftsorgane und die Mitgliedstaaten - sich um seine Verwirklichung bemühen, zum anderen aber auch davon, ob sich dieses Prinzip so konkretisieren läßt, daß es juristisch handhabbar und durchsetzbar wird. Dies ist im folgenden zu prüfen.

## **2. Das Subsidiaritätsprinzip als Rechtsprinzip**

### a) Der Rechtscharakter des Subsidiaritätsprinzips

Auf der Grundlage der Normierung im Unionsvertrag besteht kein Zweifel mehr daran, daß es sich beim Subsidiaritätsprinzip um ein Rechtsprinzip handelt, nicht lediglich um eine unverbindliche politische Absichtserklärung. Dies ergibt sich schon aus seiner Stellung im Vertrag: Art. 3b EGV gehört nicht - wie die Präambel - zu den bloß deklamatorischen Bestimmungen, sondern steht im normativen Teil des Vertrages. Es ergibt sich aber vor allem aus seiner Formulierung ("... wird nur tätig, wenn ..."), die normativ gefaßt ist und in der Art und Weise der Formulierung sich nicht von den anderen Bestimmungen unterscheidet, welche die Kompetenzen der Gemeinschaft regeln (vgl. z.B. Art. 2, 3, 3a EGV). Somit hat das Subsidiaritätsprinzip den Charakter eines Rechtsprinzips, das die Gemeinschaft rechtlich verpflichtet und entsprechende Rechte der Mitgliedstaaten begründet. Dies ist heute unstreitig<sup>70</sup>.

---

<sup>70</sup> Vgl. Europäischer Rat (Fn. 66), S.1280; *BVerfGE* 89, 155 (210f.); aus der Lit. z.B. *W. Schön*, Zs. f. Unternehmens- und Gesellschaftsrecht 1995, S. 1 (38); *Lenaerts/v. Ypersaele*, Cahiers de Droit Européen 1994, S.3ff.; *Kahl*, AöR 118 (1993), S. 418 m.w.N.

Somit sind alle Organe der Gemeinschaft zur Beachtung des Subsidiaritätsprinzips rechtlich verpflichtet<sup>71</sup>. Scheinbar im Widerspruch hierzu - und scheinbar in sich widersprüchlich - hat der Europäische Rat dagegen formuliert:

"Das Subsidiaritätsprinzip kann nicht als unmittelbar wirksam betrachtet werden; allerdings werden die Auslegung dieses Prinzips wie auch die Überprüfung seiner Einhaltung durch die Gemeinschaftsorgane vom Gerichtshof überwacht, soweit Bereiche betroffen sind, die unter den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft fallen"<sup>72</sup>.

Damit wird jedoch nicht die unmittelbare Rechtswirksamkeit des Subsidiaritätsprinzips in Abrede gestellt. Es wird lediglich darauf hingewiesen, daß das Prinzip seine Wirkung nicht schon einfach dadurch entfaltet, daß es in den Vertrag aufgenommen worden ist, sondern der Verwirklichung durch die Organe der Gemeinschaft bedarf. Diese aber sind in ihrem Handeln durch den Vertrag unmittelbar an das Subsidiaritätsprinzip gebunden. Dieses wiederum kommt immer nur dann - und insofern "indirekt" - zur Geltung, wenn die Gemeinschaftsorgane auf irgendeinem Gebiet handeln wollen, auf dem sie eine Sachkompetenz haben.

Von hier her ist auch die Forderung der Kommission berechtigt, Sachprüfung und Subsidiaritätsprüfung (organisatorisch) zu vereinheitlichen. Sie schreibt: "Wird von der Kommission verlangt, daß sie in jedem Einzelfall den Nachweis der Beachtung des Subsidiaritätsprinzips erbringt, so darf im Gegenzug bei der Prüfung ihrer Vorschläge keine Trennung zwischen der Subsidiarität einerseits und dem Inhalt der behandelten Sache andererseits vorgenommen werden, damit nicht der Entscheidungsprozeß in jeder einzelnen Phase behindert wird"<sup>73</sup>.

## b) Justiziabilität

Rechtlich gebunden ist durch das Subsidiaritätsprinzip auch der Europäische Gerichtshof, der im Rahmen seiner Kontrollkompetenzen die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips durchzusetzen hat<sup>74</sup>, vgl. Art. 164 EGV. Nachdem der Europäische Gerichtshof sich in der Vergangenheit einseitig als "Motor der Integration" verstanden hat, ist er jetzt verpflichtet, dem Subsidiaritätsgedanken Rechnung zu tragen. Inwiefern er dies tatsächlich tun wird, entzieht sich freilich der juristischen Kontrolle: Dem Europäischen Gerichtshof ist keine

---

<sup>71</sup> Vgl. Europäischer Rat (Fn. 66), S. 1280.

<sup>72</sup> (Fn. 66), S. 1281.

<sup>73</sup> Mitteilung der Kommission an den Rat vom 27.10.1992, EG-Bulletin 10/1992, S. 118 (128), hier S. 127. Ebenfalls abgedruckt bei *Merten* (Hg.), *Die Subsidiarität Europas*, S. 112 (129).

<sup>74</sup> Europäischer Rat (Fn. 66), S. 1281; *BVerfGE* 89, 155 (211).



weitere Instanz übergeordnet; er hat auch im Hinblick auf die Auslegung und Anwendung des Subsidiaritätsprinzips das letzte Wort.

### c) Kontrolldichte

Von dem Umstand, *daß* die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips der Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof unterliegt, ist die Frage nach der Kontrolldichte zu unterscheiden. Sie hängt vom Kontrollmaßstab ab, also davon, wie präzise das Subsidiaritätsprinzip das Handeln der Gemeinschaftsorgane determiniert. Je größer die Handlungs-, Beurteilungs- oder Einschätzungsspielräume, die die materiellrechtliche Regelung den Gemeinschaftsorganen läßt, desto weniger intensiv kann die gerichtliche Kontrolle sein. Auf den Kontrollmaßstab, also den materiellen Gehalt des Subsidiaritätsprinzips, ist im folgenden näher einzugehen.

## 3. Die Abgrenzung des Subsidiaritätsprinzips von anderen Rechtsprinzipien

Um seine rechtliche Bedeutung und Reichweite besser zu erfassen, soll zunächst das Verhältnis des Subsidiaritätsprinzips zu denjenigen Prinzipien herausgearbeitet werden, die es in Art. 3b EGV einrahmen oder die sich ebenfalls auf die Kompetenzverteilung bzw. die Kompetenzausübung beziehen. Abzugrenzen ist das Subsidiaritätsprinzip somit vom Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, vom Grundsatz der Geeignetheit, vom Effizienzgebot, vom Grundsatz der "einheitlichen Anwendung" und vom "effet utile".

### a) Das Verhältnis zum Prinzip der begrenzten Verbandskompetenz (= Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung im Außenverhältnis)

Vor dem Subsidiaritätsprinzip steht mit Art. 3 b I EGV der Grundsatz der begrenzten Ermächtigung der Gemeinschaft, der beschränkten Verbandskompetenz im Außenverhältnis<sup>75</sup>. Er normiert nach richtiger und verbreiteter Auffassung ein Regel-Ausnahme-Verhältnis für staatliche statt gemeinschaftlicher Zuständigkeit und somit eine Darlegungslast (Art. 190) der Gemeinschaft, denn er lautet:

"Die Gemeinschaft wird innerhalb der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig."

Die Einführung dieses Absatzes durch Maastricht bringt inhaltlich nichts Neues, denn seinen Inhalt hat man schon immer aus Art. 4 Abs. 1 Satz 2 EWGV mit herausgelesen. Sie klärt jedoch, daß jene bisherige Auslegung nun nicht mehr zur Disposition stünde. Im Hin-

---

<sup>75</sup> Zur Unbeachtlichkeit der zahlreichen aber nur terminologischen Abweichungen v. *Bogdandy/Nettesheim*, in: *Grabitz/Hilf* (Hg.), Kommentar zur EU, Art. Art. 3b EGV Rn. 3.

blick darauf, daß die Gemeinschaft - wie bereits - dargelegt, eine umfassende Sachkompetenz für den Umweltschutz besitzt, ergibt sich aus diesem Prinzip diesbezüglich keine Beschränkung der Zuständigkeit zugunsten der Mitgliedstaaten.

b) Das Verhältnis zum Grundsatz der begrenzten Organkompetenz (Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung im Innenverhältnis)

Art. 4 Abs 1 Satz 2 (oder Unterabsatz 2) normiert den allgemein sogenannten "Grundsatz der begrenzten" oder "enumerativen"<sup>76</sup> Einzelermächtigung", bezogen auf die in Art 4 aufgezählten Organe. Er lautet, von "Maastricht" unverändert: "Jedes Organ handelt nach Maßgabe der ihm in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse."

Er setzt den Organen zwar wohl nicht engere, aber doch genauere Schranken, als sie ihnen durch die erste Prüfungsstufe, durch das Prinzip der begrenzten Verbandskompetenz, gesetzt sind. Er soll zwar zunächst dem "institutionellen Gleichgewicht"<sup>77</sup>, d.h. der innergemeinschaftlichen Gewaltenteilung, dienen, wirkt dadurch aber mittelbar freiheits- und kompetenzsichernd im Außenverhältnis zu Gemeinschaftsbürgern und zu Mitgliedstaaten, da er bestimmte Verfahren erfordert, deren Einhaltung der EuGH ausweislich seiner bisherigen umfangreichen Rechtsprechung hierzu auch tatsächlich überwacht<sup>78</sup>.

c) Verhältnis zum Prinzip der Eignung ("Geeignetheit")

Der Prüfungspunkt der Eignung einer Maßnahme ist den Kompetenznormen selber nahe verwandt. Wer zur Erreichung eines Ziels ermächtigt ist, kann nicht willkürlich veranlassen, was ihn gut dünkt, sondern bleibt gebunden an das Ziel, um dessentwillen der jeweilige Tatbestand ihm sein Tätigwerden erlaubt: Jedenfalls bei absoluter "objektiver" Untauglichkeit wird es daher schon am Tatbestand der Ermächtigungsnorm fehlen. Dabei räumt die überwiegende Literatur der Gemeinschaft einen erheblichen Ermessensspielraum ein. Die vom Europäischen Gerichtshof ebenfalls effektiv kontrollierte Begründungspflicht des Art. 190 EGV bietet hier eine Vorkehrung dagegen, daß die Organe den Spielraum mißbrauchen.

---

<sup>76</sup> So nennt es *Beutler*, in: *Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil*, Die Europäische Union, Kapitel 3.2.1.2, S. 75 f.

<sup>77</sup> So der Fachausdruck für die "prinzipielle" Gleichwertigkeit der Organe der Union; hergeleitet üblicherweise aus Art. 4 EGV. Vgl. nur *Geiger*, EG-Vertrag, Art. 4 Rn. 17ff.

<sup>78</sup> Vgl. nur die - in anderen Zusammenhängen noch zu besprechende Titan-Dioxid-Entscheidung des EuGH.

#### d) Das Verhältnis zum Effizienzgebot

Das direkte Gegenprinzip des Subsidiaritätsgrundsatzes ist nicht leicht auszumachen, da der Grundsatz selber mehrere Funktionen hat. Zunächst scheint sich ihm das Effizienzgebot entgegenzustellen<sup>79</sup>.

Jedoch dient das Subsidiaritätsprinzip als Nachrangprinzip regelmäßig selbst der Effizienz, denn die kleinstmögliche als die regelmäßig sachnähere Einheit wird im allgemeinen sinnvoller planen und durchführen können, als eine entfernte Zentrale. In solchen Fällen führen schon allgemeine Klugheitsregeln zur Herabzonung einer Betätigung. Der Subsidiarität mit ihren beiden Prüfungsstufen gem. Art 3 b II EGV bedürfte es hierfür noch nicht.

Sie kommt als eigenständiges Prinzip erst dann zum tragen, wenn die obere Ebene effektiver wäre als die untere. Dann nämlich besagt sie, daß die Aufgabenwahrnehmung durch die untere Ebene einen *Wert an sich selbst* darstellt, den es gegen den Effizienzverlust abzuwägen gilt<sup>80</sup>. Der Effektivität der Maßnahmen stellt sie die Selbständigkeit kleinerer Einheiten, im Falle der Union den Selbstwert einer Tätigkeit der Staaten, gegenüber. Ein Konflikt der Grundsätze entsteht also erst bei nachgewiesener Überlegenheit der Union.

In diesem Fall erhebt sich die Frage nach der Schwelle, ab der die Effizienz sich gegen das Nachrangprinzip durchsetzt. Art. 3 b II EGV bestimmt, daß sie erst dann erreicht sein soll, wenn der Effizienzmangel nicht mehr hinnehmbar ist, weil das betreffende Ziel "nicht ausreichend erreicht werden" kann. Von Schwelle muß man sprechen, weil dieses "nicht ausreichend", anders als das "besser" der zweiten Prüfungsstufe, keinen Begriff auf einer Skala des Mehr oder Weniger bildet, anhand derer das Potential der Gemeinschaft etwa mit dem des Staates verglichen würde. Es ist ein Begriff des Entweder-Oder, des Ja oder Nein. Die nicht hinnehmbare Unfähigkeit der Primärebene Staat bezüglich des konkreten Maßnahmeziels muß also bereits dargelegt sein, ehe die Prüfung der Überlegenheit der oberen Ebene überhaupt beginnen darf.

Zudem haben sich durch die Positivierung des Grundsatzes die Frontstellungen geändert: Zu dem Gemeinschaftsrecht, das praktisch wirken soll und das gem. Art. 5 EGV die Staaten nicht hintertreiben dürfen, zählt nun auch die Subsidiarität selbst.

---

<sup>79</sup> Vgl. dazu anschaulich v. *Bogdandy*, in: Grabitz/Hilf, Kommentar zur Europäischen Union, Rdnr. 46 ff. zu Art. 5 EGV, Stand 1994.

<sup>80</sup> So zutreffend *Blumenwitz*, Das Subsidiaritätsprinzip und die Stellung der Länder und Regionen in der EU, in: Gedächtnisschrift Grabitz, 1995, S. 2 f., m.w.N.

#### e) Das Verhältnis zum Grundsatz der "einheitlichen Anwendung"

Auf den ersten Blick scheint jedoch der Grundsatz der "einheitlichen Anwendung" des Gemeinschaftsrechts, den der EuGH in über sechzig Urteilen anführt, ein Gegenprinzip der Subsidiarität zu sein<sup>81</sup>. Auch hier jedoch muß gelten, daß die Einfügung der Subsidiarität in die Rechtsordnung der Gemeinschaft selbst den Konflikt verändert hat. Subsidiarität widerstreitet jeder als Selbstzweck betriebenen Vereinheitlichung; ebenso widerstreitet sie tendenziell, wie soeben gesehen, einer um anderer Zwecke willen sinnvollen Vereinheitlichung, soweit diese die kleineren Einheiten gefährdet.

Damit hat das Subsidiaritätsprinzip vor Maastricht den Vereinheitlichungstendenzen entgegengestanden, soweit es schon galt. Da es nur einen Nebenbereich betraf, wirkte dies sich nicht erkennbar aus. Den übermächtigen und während der Aufbauphase der Gemeinschaft auch vertretbaren Vereinheitlichungen in den anderen Bereichen jedoch setzte es nichts entgegen, weil es insoweit noch nicht galt. Nun, wo es in den meisten Bereichen der Gemeinschaftstätigkeit gilt, gerät es auch nicht in Widerspruch zur "einheitlichen Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts", denn es ist Bestandteil dieses Rechts geworden. Es ist vielmehr Ausdruck des Wandels dieses Rechts selbst; der Wandel liegt in der Abkehr vom Uniformitätsprinzip.

#### f) Das Verhältnis zum "effet utile"

Nach den obigen Klarstellungen liegt auch das Mißverständnis vom Gegensatz des Nachrangprinzips zum "effet utile", d.h. zur radikal-teleologischen Auslegungsmethode des Europäischen Gerichtshofs, mit der dieser dem Gemeinschaftsrecht seine "nützliche Wirkung" zu verschaffen sucht, nicht mehr so nahe. Im Gegenteil wirkt dieser Grundsatz nunmehr zur Stärkung der Mitgliedstaaten mit dem Subsidiaritätsprinzip zusammen<sup>82</sup>, indem er sich, gemäß der Rechtsprechung zu den anderen, bisher allein vorrangigen Vertragszielen, mit ihm verknüpft<sup>83</sup>.

### 4. Konkurrierende Zuständigkeit als Anwendungsvoraussetzung

Nach Art. 3b Abs. 2 EGV kommt das Subsidiaritätsprinzip (im engeren Sinne) nicht zur Anwendung in den Bereichen, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemein-

---

<sup>81</sup> Zu dieser Zahl gelangt *Nettesheim*, Der Grundsatz der einheitlichen Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts, in: Gedächtnisschrift Grabitz, 1995, S. 447.

<sup>82</sup> So der dogmatisch und auch nach dem Willen der Vertragsparteien schwerlich abweisbare Vorschlag von *J. Pipkorn*, Das Subsidiaritätsprinzip im Vertrag über die Europäische Union - rechtliche Bedeutung und gerichtliche Überprüfbarkeit, *EuZW* 1992, S. 697 (702).

<sup>83</sup> Ebenso *Lambers*, Subsidiarität in Europa, *EuR* 1993, S. 229 (240), sowie *W. Schön*, *Zs. f. Unternehmens- und Gesellschaftsrecht* 1995, S. 1 (38).

schaft fallen, umgekehrt formuliert also nur dort, wo das Gemeinschaftsrecht ein Tätigwerden der Mitgliedstaaten nicht vollständig ausschließt, sondern wo eine konkurrierende Zuständigkeit der Gemeinschaft gegeben ist.

Eine ausschließliche Gemeinschaftszuständigkeit besteht nur dort, wo das primäre Gemeinschaftsrecht die Ausschließlichkeit ausdrücklich vorsieht oder der Sache nach voraussetzt oder wo es ihre Einführung durch sekundäres Gemeinschaftsrecht erlaubt<sup>84</sup>. Die Kommission nimmt Ausschließlichkeit für das europäische Beamtenrecht, die Vollendung des Binnenmarkts, die gemeinsame Handelspolitik, die allgemeinen Wettbewerbsregeln, die gemeinsame Agrar- und Fischereipolitik sowie für die wesentlichen Elemente der Verkehrspolitik in Anspruch<sup>85</sup>. Dem wird in der Literatur im Hinblick auf die Wettbewerbspolitik<sup>86</sup> und im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarkts<sup>87</sup> widersprochen. Einige Autoren kommen zu einer noch kleineren Liste ausschließlicher Zuständigkeiten<sup>88</sup>.

Eine ausschließliche Gemeinschaftskompetenz für die Rechtsangleichung zur Verwirklichung des Binnenmarktes gemäß Art. 100a EGV läßt sich damit begründen, daß die einzelnen Mitgliedstaaten der Natur der Sache nach nicht jeder für sich den Binnenmarkt herstellen bzw. die Rechtsangleichung durchführen können<sup>89</sup>. Diese Kompetenz ist eine Querschnittskompetenz, keine Sachgebietskompetenz, die sich auf eine Aufgabe bezieht, welche der Natur der Sache nach von den Mitgliedstaaten überhaupt nicht wahrgenommen werden kann. Selbst wenn man also annähme, daß es sich um eine konkurrierende Zuständigkeit handelte, könnte das Subsidiaritätsprinzip i.e.S. hier niemals eine Position der Mitgliedstaaten gegenüber der Gemeinschaft wahren; seine Voraussetzungen zugunsten gemeinschaftlichen Tätigwerdens wären notwendig immer erfüllt<sup>90</sup>.

Für den Umweltschutz ergibt sich daraus: Das Subsidiaritätsprinzip i.e.S. kommt ohne Zweifel zur Anwendung, wo Maßnahmen auf die Umweltschutz-Kompetenz des Art. 130s EGV gestützt werden; die hier begründete Regelungskompetenz gehört zu den konkurrie-

---

84 Vgl. *Möschel*, NJW 1993, S. 3025 (3026).

85 Dazu eingehend *Busch*, Die EG nach 1992 - Die Gemeinschaft vor neuen Herausforderungen, 1992.

86 Vgl. *Möschel*, NJW 1993, S. 3025 (3026).

87 Vgl. *Jarass*, EuGRZ 1994, S. 209 (210).

88 Vgl. z.B. *Geiger*, Art. 87 Rn. 12ff.; *Lenaerts/v. Ypersele*, Cahiers de droit européen, 1994, S. 3 (15f.) - wo sie eine ausschließliche Zuständigkeit auch für den Bereich der Vier Freiheiten zu postulieren scheinen, meinen sie der Sache nach nur den Vorrang des Gemeinschaftsrechts.

89 Vgl. *Schwartz*, Subsidiarität und EG-Kompetenzen, AfP 1993, S. 413ff.

90 Die von *Jarass*, EuGRZ 1994, S. 209 (210), vertretene Gegenposition argumentiert damit, daß die Gemeinschaft als Konsequenz dieser Einstufung eine beinahe allumfassende ausschließliche Regelungskompetenz hätte, weil es kaum eine Materie gäbe, die nicht irgendeine Binnenmarktrelevanz hätte. Nach der hier vertretenen Auffassung reicht aber eine nur mittelbare Binnenmarktrelevanz nicht aus, um die Zuständigkeit nach Art. 100a EGV zu begründen (s.o. B.II.2.).

renden Kompetenzen. Es kommt dagegen nicht zur Anwendung, wo umweltrelevante Maßnahmen auf Art. 100a EGV gestützt werden. Dies ist ein zusätzlicher Grund dafür, Art. 100a EGV klar von Art. 130s EGV zu unterscheiden und das enge Verständnis von Art. 100a EGV (vgl. oben B.II.2.) auch in der Praxis durchzusetzen.

Das Erforderlichkeitsprinzip des Art. 3b Abs. 3 EGV, das zum Subsidiaritätsprinzip im weiteren Sinne gerechnet werden muß, ist dagegen auch im Bereich der ausschließlichen Gemeinschaftszuständigkeiten anwendbar und gilt somit auch für umweltbezogene Rechtsakte, die auf der Grundlage von Art. 100a EGV erlassen werden.

## **5. Der materielle Gehalt des Subsidiaritätsprinzips**

Das Subsidiaritätsprinzip i.e.S. gemäß Art. 3b Abs. 2 EGV bezieht sich auf die Frage, ob die Gemeinschaft auf einem Gebiet, auf dem ihr die Sachkompetenz (im Sinne von Art. 3b Abs. 1 EGV) zusteht, überhaupt Maßnahmen ergreifen, insbesondere Regelungen erlassen darf, während das Erforderlichkeitsprinzip des Art. 3b Abs. 3 EGV die Frage betrifft, in welchem Ausmaß gemeinschaftliche Maßnahmen, insbesondere Regelungen, getroffen werden dürfen. In Absatz 2 geht es wie in Absatz 1 um das Ob der gemeinschaftlichen Tätigkeit, in Absatz 3 um das Wie. Steht fest, daß die Gemeinschaft die Kompetenz für die Regelung einer bestimmten Materie hat und sie auch ausüben darf, weil das Subsidiaritätsprinzip i.e.S. entweder nicht zur Anwendung kommt oder die vorgesehene Regelung seinen Anforderungen entspricht, so hängt die Zulässigkeit der Regelung zusätzlich davon ab, ob sie hinsichtlich der Wahl der Mittel, hinsichtlich des Umfangs und der Dichte bzw. Intensität der Regelung erforderlich ist.

Subsidiarität (im weiteren Sinne) hat hiernach zwei Aspekte: Zum einen verlangt sie als Voraussetzung dafür, daß die Gemeinschaft überhaupt eine Regelung treffen darf, daß das Ziel nicht ausreichend auf der Ebene der Mitgliedstaaten erreicht werden kann. Ist diese Voraussetzung erfüllt, so kommt als weitere Voraussetzung hinzu, daß hinsichtlich der Art und Weise der Zielverwirklichung nicht eine andere, ebenso geeignete Regelung in Betracht kommt, die die Kompetenzen der Mitgliedstaaten weniger beschneidet. Dieser zweite, vom Vertrag terminologisch nicht ausdrücklich dem Subsidiaritätsprinzip zugeordnete Aspekt dürfte für die Praxis noch eine größere Bedeutung erlangen als der erstgenannte.

### **a) Das Subsidiaritätsprinzip i.e.S.**

Das Subsidiaritätsprinzip im engeren Sinne gemäß Art. 3b Abs. 2 EGV stellt zwei Voraussetzungen für ein gemeinschaftliches Tätigwerden auf:

- Die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen können auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden.
- Sie können daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden.

aa) Die Unmöglichkeit ausreichender Zielverwirklichung auf der Ebene der Mitgliedstaaten

Hinsichtlich der ersten Voraussetzung ist umstritten, ob es darauf ankommt, daß die Mitgliedstaaten unfähig sind, das Regelungsziel zu erreichen, oder ob die Gemeinschaft auch dann tätig werden darf, wenn die Mitgliedstaaten das Ziel zwar erreichen könnten, aber (einzelne von ihnen) das Ziel nicht verwirklichen wollen. Für die erstgenannte Auffassung spricht der Wortlaut der Vorschrift, der auf das Können und nicht auf das Wollen abstellt. Hiergegen wird in der Literatur eingewandt, daß eine abstrakte Fähigkeitsprüfung nicht genügen könne, um jeden Zugriff der Gemeinschaft zu unterbinden<sup>91</sup>. Dies folge aus der Erwägung, daß die Staaten, wenn ihre Parlamente, Regierungen und Gerichte es wollten, sämtliche Gemeinschaftsziele erfüllen könnten. Der Gemeinschaft blieben bei diesem Verständnis des Subsidiaritätsprinzips überhaupt keine Kompetenzen. Dieser Auffassung ist aber entgegenzuhalten, daß in denjenigen Fällen, in denen es um gesamteuropäische oder jedenfalls um internationale Angelegenheiten geht, der einzelne Mitgliedstaat unter dem Aspekt der territorialen Reichweite seiner Regelungskompetenz nicht in der Lage ist, das Ziel zu verwirklichen. Insofern fehlt es also schon am Können der Mitgliedstaaten. Die transnationale Problembewältigung verlangt ja eine für alle betroffenen Staaten verbindliche Regelung, und diese können die einzelnen Staaten nicht erlassen.

Im Hinblick auf den Umweltschutz wäre nach der Auffassung, daß es nicht auf die Fähigkeit zur Problembewältigung, sondern auf die faktische Politik der Mitgliedstaaten (also letztlich auf ihr Wollen) ankomme, darauf abzustellen, ob insgesamt in der Europäischen Gemeinschaft ein Umweltzustand gegeben ist, der den EG-Organen als mangelhaft erscheint. Es würde auf der Basis dieser Auffassung genügen, wenn Regelungen des Gemeinschaftsrechts bei bilanzierender Betrachtungsweise in der Regel ein günstigeres Ergebnis hervorbringen als die vorgefundenen oder absehbaren, sachlich divergierenden Vorschriften der Mitgliedstaaten<sup>92</sup>. Hiernach wären die Voraussetzungen für ein Tätigwerden der Gemeinschaftsorgane bereits erfüllt, wenn ein europaweit einheitlicher Mindeststandard stren-

---

<sup>91</sup> So z.B. *Geiger*, Art. 3b EGV Rn. 7.

<sup>92</sup> In diesem Sinne *Lambers*, EuR 1993, 236.

gere Anforderungen festlegt als die bestehenden Standards des Mitgliedstaats mit dem geringsten Schutzniveau<sup>93</sup>.

Diese Auffassung verkennt das Subsidiaritätsprinzip, das ja gerade die Entscheidungsfreiheit der Mitgliedstaaten schützt, somit auch ihren Willen, bestimmte Ziele zu verwirklichen oder nicht<sup>94</sup>. Würde es ausreichen, daß einzelne Mitgliedstaaten nicht das von den Gemeinschaftsorganen als Ziel aufgestellte Niveau des Umweltschutzes (Entsprechendes gilt auch für andere Politikbereiche) erreichen, dann liefe das Subsidiaritätsprinzip völlig leer.

Die Voraussetzung der Unmöglichkeit ausreichender Zielverwirklichung auf der Ebene der Mitgliedstaaten muß daher anders verstanden werden: Es kommt darauf an, ob die Mitgliedstaaten strukturell - d.h. aufgrund ihrer räumlich begrenzten Regelungskompetenz - nicht in der Lage sind, die entsprechenden Ziele zu realisieren<sup>95</sup>.

Hinsichtlich des Umweltschutzes wird diese Voraussetzung regelmäßig erfüllt sein, wenn grenzüberschreitende Umweltprobleme zu bewältigen sind oder wenn es um den grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehr geht oder um den grenzüberschreitenden Zugang zu Märkten.

Transnationalität als Kriterium dafür, daß nationalstaatliche Regelungen strukturell ungeeignet zur Problemlösung sind, kann also ökonomisch, aber z.B. auch ökologisch bedingt sein.

Ökologische Transnationalität ist überall dort gegeben, wo sich umweltbeeinträchtigende Handlungen auch im Gebiet anderer Staaten auswirken. Dies ist insbesondere bei Luftverunreinigung der Fall, die durch die weiträumige Luftströmung in andere Staaten getragen werden, bei Verschmutzung internationaler Wasserläufe oder Beeinträchtigungen der Meere, des Klimas oder der Ozonschicht.

Somit steht das Subsidiaritätsprinzip gemeinschaftsrechtlichen Umweltschutzregelungen nur dort entgegen, wo es zum einen um Umweltprobleme geht, die im wesentlichen nur regionale oder lokale Auswirkungen haben, wie dies häufig bei Eingriffen in Natur und

---

<sup>93</sup> Zutreffende Darlegung dieser Konsequenz bei *Jarass*, EuGRZ 1994, S. 209 (210) m.Hinw. auf *Vorwerk*, die umweltpolitischen Kompetenzen der europäischen Gemeinschaft in ihrer Mitgliedstaaten nach in Kraft treten der EEA, 1990, S. 55 ff.

<sup>94</sup> Zutreffend *Jarass*, EuGRZ 1994, S. 209 (210 f.).

<sup>95</sup> Ebenso z.B. *Merten*, in: ders. (Hg.), *Die Subsidiarität Europas*, 1993, S. 80 f.; *Jarass*, EuGRZ 1994, S. 209 (210 f.).



Landschaft der Fall sein wird<sup>96</sup>, und wenn die nationalen Umweltschutzregelungen nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führen.

Zutreffend hat Jarass dargelegt, daß transnationale Effekte, welche die Voraussetzungen für ein Tätigwerden der Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip erfüllen, bei stoff- und erzeugnisbezogenen Regelungen, also bei Produktstandards, häufig stark ausgeprägt seien. Sie seien von unmittelbarem Einfluß auf den grenzüberschreitenden Warenverkehr. Umweltqualitätsstandards, die festlegen, wie sauber die Luft oder das Wasser sein müßten, hätten dagegen geringere transnationale Bedeutung. Hier seien die Mitgliedstaaten regelmäßig in der Lage, die notwendigen Vorschriften zu erlassen, wenn sie das für geboten halten. Das Subsidiaritätsprinzip spreche daher für eine Regelung durch die Mitgliedstaaten. Voraussetzung sei allerdings, daß die Hinnahme einer schlechteren Umweltqualität nicht zu nennenswerten Belastungen anderer Mitgliedstaaten führe. Anlagen-, betriebs- oder produktbezogene Vorschriften (Produktionsstandards) seien hinsichtlich ihrer Auswirkungen zwischen den Produkt- und Qualitätsstandards anzusiedeln. Sie hätten keine unmittelbaren transnationalen Effekte. Andererseits hätten sie, indem sie Produktionsbedingungen regeln, häufig unmittelbare Wettbewerbsrelevanz<sup>97</sup>. Ohne eine Gemeinschaftsregelung könne hier die Gefahr bestehen, daß der Wettbewerb zu einer Angleichung auf niedrigstem Niveau führt<sup>98</sup>.

Umstritten<sup>99</sup> ist weiter, ob sich zur Erreichung eines Zieles auch mehrere Mitgliedstaaten zusammenschließen könnten. Dafür spricht der im Maastricht-Vertrag gegenüber der früheren Fassung veränderte Wortlaut des Subsidiaritätsgrundsatzes. In Art. 130 r Abs. 4 Satz 1 EWGV, der weggefallen ist, hatte Art 3 b II EGV einen Vorgänger. Er besagte: "Die Gemeinschaft wird im Bereich der Umwelt insoweit tätig, als die (Umwelt-) Ziele besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können als auf der Ebene der *einzelnen* Mitgliedstaaten." Hierzu folgert Lambers aus einem Vergleich der Textstufen, der Wegfall des Wortes "einzelnen" könne kein Zufall sein. Aber selbst wenn es historisch ein Zufall wäre, so könnte der Vertragsausleger sich über den Wortlaut nicht ohne weiteres zu Lasten der Befugnisse der Vertragsparteien hinwegsetzen, deren Stärkung noch aus mancher anderen Vertragsklausel folgt.

---

<sup>96</sup> Ob man bei Luftverunreinigungen überhaupt von lediglich regionalen oder lokalen Effekten ausgehen kann, im Hinblick auf welche kein Anlaß für eine EG-weite Regelung bestehe - vgl. *Grabitz/Nettesheim*, in: *Grabitz/Hilf* (Hg.), *Kommentar zur EU*, Art. 130r Rn. 84 -, scheint fraglich.

<sup>97</sup> Dazu *Pernice*, *Befugnisse der EG auf dem Gebiet des Umwelt- und Technikrechts*, die *Verwaltung* 22 (1989) S. 1 (17 ff.).

<sup>98</sup> *Jarass*, *EuGRZ* 1994, S. 209 (215).

<sup>99</sup> Dafür spricht sich *Lambers*, *EuR* 1993, S. 229 (236) aus. Bestritten wird es von *Schmidhuber/Hitzler*, *NVwZ* 1992, S. 720 (723), sowie von v. *Bogdandy/Nettesheim*, in: *Grabitz/Hilf* (Hg.), *Kommentar zur EU*, Art. 3b EGV Rn. 37.

Die Gegenauffassung fürchtet, daß durch solche zwischenstaatliche Zusammenarbeit "die Struktur der Gemeinschaft als Integrationsverband ausgehöhlt würde"<sup>100</sup>. Dem Subsidiaritätsprinzip entspricht es aber, Probleme auf der jeweils kleineren Ebene zu lösen, wenn sie dort gelöst werden können. Daß unter der Lösung beispielsweise grenznachbarlicher Umweltprobleme (z.B. Standort einer geruchsintensiven Kläranlage oder Verschmutzung eines Grenzflusses) durch die betroffenen Staaten die Struktur der Gemeinschaft als Integrationsverband leiden könnte, ist nicht einzusehen.

Art. 3b Abs. 2 EGV erlaubt den Gemeinschaftszugriff nicht erst dann, wenn die Mitgliedstaaten das betreffende Ziel überhaupt nicht verwirklichen können. Es genügt, wenn sie nicht zur "ausreichenden" Zielverwirklichung in der Lage sind. Dies heißt andererseits, daß die Gemeinschaft nicht bereits dann tätig werden darf, wenn die Mitgliedstaaten nicht in der Lage sind, die Ziele optimal zu verwirklichen oder sie lediglich weniger gut als die Gemeinschaft erreichen können<sup>101</sup>.

#### bb) Bessere Verwirklichung auf Gemeinschaftsebene

Art. 3b Abs. 2 EGV verlangt als zweite Voraussetzung für ein Handeln der Gemeinschaft, daß die betreffenden Ziele auf Gemeinschaftsebene wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser erreicht werden können als auf der Ebene der Mitgliedstaaten. Zum Teil wird die Auffassung vertreten, diese Voraussetzung sei zwangsläufig erfüllt, wenn die erste Voraussetzung bejaht wird<sup>102</sup>. Es sind jedoch auch Fälle denkbar, in denen dies nicht zutrifft. So kann man sich Fälle vorstellen, in denen eine auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht effektive Regelung auch auf der Ebene der Gemeinschaft nicht wirksam ist. Vor allem aber kann es Konstellationen geben, in denen die Mitgliedstaaten das Ziel zwar verwirklichen könnten, aber eben nicht "ausreichend", während die Zielverwirklichung auf der Ebene der Gemeinschaft nur geringfügige Vorteile brächte. Diese Aspekte sprechen dafür, in der zweiten Alternative eine eigenständige Voraussetzung zu sehen<sup>103</sup>. In diesem Sinne hat der Europäische Rat als Voraussetzung für die Erfüllung des Subsidiaritätsprinzips den Nachweis verlangt, daß Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene aufgrund ihrer Größenord-

---

<sup>100</sup> So die Formulierung bei v. *Bogdandy/Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf (Hg.), Kommentar zur EU, Art. 3b EGV Rn 37.

<sup>101</sup> Ebenso *Piper*, Subsidiaritätsprinzip - Strukturprinzip der Europäischen Union, DVBl. 1993, S. 709; *Jarass*, EuGRZ 1994, S. 209 (211).

<sup>102</sup> So *Piper*, DVBl. 1993, S. 709.

<sup>103</sup> So auch z.B. *Goppel*, EuZW 1993, S. 367 f.; *Piper*, DVBl. 1993, S. 709; *Kahl*, AöR 118 (1993), S. 414 (435); *Merten*, in: ders. (Hg.), Die Subsidiarität Europas, 1993, S. 83; *Jarass*, EuGRZ 1994, S. 209 (211).

nung oder ihrer Auswirkungen im Verhältnis zu einem Tätigwerden auf der Ebene der Mitgliedstaaten deutliche Vorteile erbringen würden<sup>104</sup>.

#### cc) Prognose- und Beurteilungsspielraum

Die materiellen Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips sind durch sehr unbestimmte Rechtsbegriffe formuliert. Da ihre Konkretisierung nicht auf eindeutige Weise möglich ist, sondern im konkreten Fall unterschiedliche Beurteilungen zuläßt, wird den zuständigen Gemeinschaftsorganen ein erheblicher Beurteilungsspielraum eingeräumt<sup>105</sup>.

Zu beachten ist auch, daß die Frage nach der Fähigkeit der Mitgliedstaaten zur Zielerreichung oder die Frage nach der besseren Verwirklichungsfähigkeit der Gemeinschaft Prognosen voraussetzen, die die künftige Entwicklung nicht mit Sicherheit voraussehen können. Die Prüfung durch den Europäischen Gerichtshof wird daher weithin darauf beschränkt sein, ob die getroffene Entscheidung auf der Grundlage zutreffender Tatsachenfeststellungen in vertretbarer Weise erfolgt ist und ob die verfahrensrechtlichen Voraussetzungen beachtet worden sind<sup>106</sup>.

#### b) Das Erforderlichkeitsprinzip

Die Regelung des Art. 3b Abs. 3 EGV wird meist als "Verhältnismäßigkeitsprinzip" bezeichnet. Dieses Prinzip ist aus der Grundrechtsdogmatik bekannt und setzt sich aus drei Kriterien zusammen: Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne. Hiernach muß eine Maßnahme zunächst geeignet sein, das mit ihr erstrebte Ziel zu erreichen. Sie darf dann in ihrer belastenden Wirkung nicht über das zur Zielerreichung erforderliche Maß hinausgehen. Die Maßnahme (die gesetzliche Regelung) ist Mittel zur Erreichung eines Zwecks. In bezug auf diese Zweck-Mittel-Relation sagt der Erforderlichkeitsgrundsatz, daß das mildeste Mittel gewählt werden muß, das zur Zweckerreichung geeignet ist. Eine Maßnahme ist nicht erforderlich, wenn der Zweck ebensogut durch eine weniger belastende Maßnahme erreicht werden könnte. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz i.e.S. schließlich bezieht sich auf die Angemessenheit des Mittels im Hinblick auf die Zweckerreichung: Die Maßnahme darf im Verhältnis zu dem Nutzen, der mit ihr erreicht wird, nicht zu einer unvernünftig großen Belastung für die Betroffenen führen.

---

104 Bulletin (Fn. 66), S. 10281.

105 Vgl. *Oppermann/Classen*, NJW 1993, S. 8; *Piper*, DVBl. 1993, S. 711 f.; *Schmitthuber/Hitzler*, NVwZ 1992, S. 724 f.; *Lambers*, EuR 1993, S. 241; *Jarass*, EuGRZ 1994, S. 212.

106 Vgl. *Kahl*, AöR 118 (1993), S. 439; *Schröer*, Die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Umweltschutzes, 1992, S. 79 f. m.w.N.; *Jarass*, EuGRZ 1994, S. 212.

Aus dem Regelungszusammenhang des Art. 3b Abs. 3 EGV ergibt sich, daß dort das Verhältnismäßigkeitsprinzip auf die Kompetenzverteilung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten übertragen wird. Der Vertrag stellt es hier in den Subsidiaritätskontext: Die Maßnahmen der Gemeinschaft dürfen nur den Umfang und die Intensität annehmen, die zur Zweckerreichung erforderlich sind; den Mitgliedstaaten darf durch den Gemeinschaftszugriff nicht mehr an Entscheidungsbefugnissen genommen werden als zur Verwirklichung des Gemeinschaftszwecks notwendig ist.

Nicht ausdrücklich geregelt sind in Art. 3b Abs. 3 EGV der Geeignetheitsgrundsatz und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz i.e.S.. Die Geltung des Geeignetheitsgrundsatzes wird von dieser Bestimmung stillschweigend vorausgesetzt. Ob dagegen im Hinblick auf die Kompetenzverteilung bzw. die Kompetenzausübungsregelung im Verhältnis zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten auch der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz i.e.S. gelten soll, ist fraglich<sup>107</sup>. Der Wortlaut der Vorschrift spricht dagegen. Auch dürfte es insoweit praktisch kaum möglich sein, für eine "Abwägung" der Vor- und Nachteile rechtlich handhabbare Kriterien zu entwickeln.

Das Erforderlichkeitsprinzip wird sich in erster Linie auf die Wahl der zur Zweckverwirklichung einzusetzenden Instrumente auswirken: So kommt für die europäische Rechtsetzung eine Verordnung nicht in Betracht, wenn der Regelungszweck auch mit einer Richtlinie erreicht werden kann, die den Mitgliedstaaten einen eigenen Ausgestaltungsspielraum läßt<sup>108</sup>. Wenn Richtlinien erlassen werden, ist der Erforderlichkeitsgrundsatz in bezug auf die Regelungsdichte anzuwenden. Während es dem Grundgedanken der Richtlinie, wie er in Art. 189 Abs. 3 EGV formuliert ist, entspricht, daß die Richtlinie den Mitgliedstaaten nur ein verbindliches Ziel vorgibt, ihnen aber die Freiheit beläßt, über die Art und Weise der Zielverwirklichung - insbesondere die rechtlichen Regelungsinstrumente - selbst zu entscheiden, hat der Gemeinschaftsgesetzgeber mit Billigung des Europäischen Gerichtshofs<sup>109</sup> seit einiger Zeit die Richtlinie zu einem Instrument umgeformt, das nicht lediglich das Ziel festlegt, sondern detaillierte Regelungen im Hinblick auf die Art und Weise der Zielverwirklichung trifft und den Mitgliedstaaten lediglich die exakte Umsetzung in nationales Recht überläßt<sup>110</sup>. Dafür mag es auch gute Gründe geben, die in der mangelnden Loyalität einiger Mitgliedstaaten hinsichtlich der eigenverantwortlichen Umsetzung von Richtlinien auf der Basis der ursprünglichen Konzeption liegen. Das Subsidiaritätsprinzip in

---

<sup>107</sup> Bejahend z.B. *Jarass*, EuGRZ 1994, S. 209 (214).

<sup>108</sup> So z.B. auch *Möschel*, NJW 1993, S. 3025 (3026f.); *Jarass*, EuGRZ 1994, S. 209 (214).

<sup>109</sup> Vgl. *EuGH*, Urt. v. 10.4.1984, Rs. 14/83 (v. Colson und Kamann), Slg. 1984, S.1891; Urt. v. 10.4.1984, Rs. 79/83 (Harz), Slg. 1984, S.1921.

<sup>110</sup> Vgl. z.B. *Grabitz*, in: *Grabitz/Hilf* (Hg.), Kommentar zur EU, Art. 189 Rn. 59; *Zuleeg*, ZGR 1980, S.467 (471f.).

seiner Ausprägung als Erforderlichkeitsgrundsatz verlangt hier jedenfalls ein Neuüberdenken der Richtlinienpraxis und im Prinzip eine Rückkehr zu einer dem Wortlaut des Art. 189 Abs. 3 EGV entsprechenden Richtlinienkonzeption. Hierbei gibt es kein entweder - oder, sondern eine gleitende Skala unterschiedlicher Grade an Regelungsintensität. Dabei darf nach dem Erforderlichkeitsprinzip nur eine solche Regelungsintensität gewählt werden, wie sie zur Zweckerreichung notwendig ist. Wenn beispielsweise nur die Zielvorgabe genügt, muß es dabei bleiben; wenn hinsichtlich der Art und Weise der Durchführung einige Rahmenvorschriften ausreichen, darf die Umsetzung nicht en detail in der Richtlinie vorgegeben werden<sup>111</sup>.

Was speziell den Umweltschutz angeht, ist die Gemeinschaftspraxis scharf kritisiert worden, weil sie mit der Art und Weise der Durchführung ihrer Richtlinien zur Luftreinhaltung und zum Gewässerschutz bewährte und effektiv arbeitende nationale Regelungs- und Vollzugsstrukturen zerschlage, ohne daß dies zur Verwirklichung des ökologischen Ziels notwendig gewesen wäre<sup>112</sup>. Ob sich die diesbezügliche Praxis der Kommission und des Gerichtshofs<sup>113</sup> unter dem Aspekt des Subsidiaritätsprinzips heute noch rechtfertigen ließen, muß sehr bezweifelt werden.

Eine weitere Möglichkeit, gemeinschaftsrechtliche Regelungen zu treffen und dabei die Kompetenzen der Mitgliedstaaten zu schonen, ist der Mindestregelungsansatz: Das sekundäre Gemeinschaftsrecht kann sich - insbesondere auch im Hinblick auf umweltrelevante Regelungen - darauf beschränken, verbindliche Mindestanforderungen zu normieren und es den Mitgliedstaaten überlassen, weitergehende Regelungen zu treffen, die das intendierte Gemeinschaftsziel besser verwirklichen. Im Hinblick auf Umweltqualitätsziele beispielsweise hieße dies, daß die einzelnen Mitgliedstaaten strengere Standards setzen dürften als in der gemeinschaftsrechtlichen Vorschrift vorgesehen. Aus dem Erforderlichkeitsprinzip ergibt sich, daß den Mitgliedstaaten diese Möglichkeit eröffnet werden *muß*, wenn dem nicht die Verwirklichung anderer Gemeinschaftsziele entgegensteht.

Diese Erkenntnis muß sich auch auf die Auslegung der "Schutzverstärkungsklauseln" des primären Gemeinschaftsrechts auswirken, die unter bestimmten Voraussetzungen "nationale Alleingänge" im Sinne einer Abweichung von geltenden Gemeinschaftsstandards nach oben hin erlauben (dazu unten IV.). Diese Klauseln dürfen unter dem Aspekt des Subsidiaritätsprinzips nicht mehr als Ausnahmen von der gemeinschaftsrechtlichen Regel eng ausgelegt werden, sondern müssen als besondere Ausprägungen des Subsidiaritätsprinzips zu optimaler Wirkung gebracht werden.

---

111 Vgl. *Lecheler*, Das Subsidiaritätsprinzip, 1993, S. 103f.

112 Eingehend *Breuer*, Entwicklungen des europäischen Umweltrechts, 1993.

113 Nachw. bei *Breuer*, ebd., S. 5ff.

Eine weitere Möglichkeit, das Subsidiaritätsprinzip unter dem Erforderlichkeitsgesichtspunkt zu konkretisieren, ist der "Gleichwertigkeitsvorbehalt": Den Mitgliedstaaten kann im sekundären Gemeinschaftsrecht die Möglichkeit eingeräumt werden, von den gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften abzuweichen, wenn das nationale Recht zu einer gleichwertigen Zielverwirklichung führt<sup>114</sup>. Hierzu gibt es bereits eine umfangreiche Gemeinschaftsrechtspraxis in Vorschriften, die ein Verfahren beschreiben, welches bei ihrem Vollzug angewendet werden soll. Hier lassen Richtlinien alternative Verfahren zu, wenn sie gleichwertig sind. Solche Vorschriften gibt es im Umweltbereich z.B. hinsichtlich des Einsatzes alternativer Meß- und Analyseverfahren<sup>115</sup>.

Der Gleichwertigkeitsansatz bietet wesentliche Vorteile, aber auch Probleme. Die Gemeinschaft kann keine Vollregelung erlassen und über die Festlegung eines Referenzverfahrens das Anspruchsniveau erheblich genauer festlegen als durch bloße Zielvorgaben; den Mitgliedstaaten andererseits werden Spielräume eröffnet, obwohl die Materie gemeinschaftsrechtlich geregelt ist. Sie können insbesondere ein bei ihnen längst eingeführtes und bewährtes Verfahren beibehalten und fortentwickeln. Andererseits wird es häufig schwierig sein, die Gleichwertigkeit festzustellen. Hier sind unterschiedliche Verfahrensgestaltungen möglich. Wird keine Überprüfung durch die Kommission vorgenommen, droht die Umsetzung des Gemeinschaftsstandards zu scheitern. Die Kontrolle kann aber sehr aufwendig sein. Mangelnde Vergleichskriterien bringen erhebliche Rechtsunsicherheit mit sich<sup>116</sup>. Im Umweltschutzbereich wird gerade die einheitliche Festlegung von Meß- und Analyseverfahren häufig notwendig sein, um einen bestimmten Standard sicherzustellen, weil der materielle Standard immer nur auf dem Hintergrund bestimmter Verfahren verstanden werden kann.

Diese Überlegungen zeigen, daß auch in bezug auf den Erforderlichkeitsgrundsatz die Zielrichtung völlig klar ist, daß eine juristisch vollziehbare Handhabung dagegen Probleme bereitet. Auch zur Anwendung des Erforderlichkeitsgrundsatzes sind Prognosen und Wertungen nötig, die den zuständigen Organen erhebliche Einschätzungs- und Beurteilungsspielräume eröffnen. Von einer gerichtlichen Kontrolle wird man sich hier nicht viel mehr versprechen können als in bezug auf das Subsidiaritätsprinzip i.e.S.<sup>117</sup>. Sie wird sich wohl auf eine Art Mißbrauchs- oder Vertretbarkeitskontrolle beschränken und damit allenfalls extreme, völlig eindeutige Verstöße erfassen, wie sie kaum vorkommen werden, da sich

---

114 So die Vorschläge des Europäischen Rates (Fn. 66), S.1282, und der mit dem Unionsvertrag befaßten Bundsratsausschüsse, BR-Drs. 810/1/92, S. 14ff.

115 Nähere Darstellung und Nachweise der Praxis bei *Jarass*, EuGRZ 1994, S. 209 (217).

116 Zu den Vorteilen und Problemen näher *Jarass*, EuGRZ 1994, S. 209 (217f.).

117 Ebenso die Einschätzung z.B. von *Möschel*, NJW 1993, S. 3025 (3027); *Jarass*, EuGRZ 1994, S. 209 (215).

immer auch irgendwelche Argumente für eine zentrale Regelung finden lassen - es sei denn, der Europäische Gerichtshof wandelte sein Selbstverständnis vom "Motor der Integration" zu einem Wächter der Subsidiarität und setzte seine eigene, subsidiaritätsfreundliche Einschätzung an die Stelle der Einschätzung der Kommission und des Rates. Darauf zu spekulieren, wäre verwegen.

## 6. Verfahrensrechtliche Folgerungen

Kommission und Rat haben bei der Ausarbeitung von Rechtsnormen die Frage der Subsidiarität zu prüfen. Dazu wird die Kommission regelmäßige Stellungnahmen der Mitgliedstaaten einholen müssen. Der Subsidiaritätsaspekt ist in den Erwägungsgründen der Richtlinie oder Verordnung anzusprechen<sup>118</sup>. In der gemäß Art. 190 EGV notwendigen Begründung des Rechtsakts ist auf nachvollziehbare Weise darzulegen, wieso eine Regelung auf Gemeinschaftsebene notwendig und eine die Mitgliedstaaten weniger beschränkende Lösung nicht möglich ist<sup>119</sup>.

Die Gemeinschaft trägt also für ihre Regelungen die Begründungslast. Ob damit auch eine Umkehrung der Beweislast zugunsten der Mitgliedstaaten in dem Sinne verbunden ist, daß nicht die Mitgliedstaaten den Nachweis dafür führen müssen, daß eine Regelung die Voraussetzungen des Subsidiaritätsprinzips nicht erfüllt, sondern die Gemeinschaft die Erfüllung dieser Voraussetzungen zu beweisen hat<sup>120</sup>, ist fraglich. Jedenfalls wäre damit angesichts des Einschätzungs- und Beurteilungsspielraums der Gemeinschaftsorgane praktisch nichts gewonnen.

## 7. Gesamtbewertung und Folgerungen für die deutschen Staatsorgane

Im ganzen hat sich gezeigt, daß das Subsidiaritätsprinzip als neues Grundprinzip der Europäischen Union dem EG-Vertrag und seiner Anwendung eine neue verfassungspolitische Färbung verliehen und ein neues Integrationsverständnis geprägt hat, daß aber andererseits die Durchsetzung dieses Prinzips mit juristischen Mitteln mit aller Skepsis zu betrachten bleibt<sup>121</sup>. Um insbesondere im gerichtsförmigen Verfahren durchgesetzt zu werden, läßt das Prinzip zu wenige Konturen für eine verbindliche Konkretisierung erkennen.

---

118 Vgl. Europäischer Rat (Fn. 66), S. 1282.

119 Vgl. z.B. *Lambers*, EuR 1993, S. 238; *Schmidhuber/Hitzler*, EuZW 1993, S. 8 (9); *Pieper*, DVBl. 1993, S. 711f.; *Pipkorn*, EuZW 1992, S. 700; *Jarass*, EuGRZ 1994, S. 209 (212f.).

120 Dafür *Pieper*, DVBl. 1993, S. 711; *Jarass*, EuGRZ 1994, S. 209 (213); vgl. auch *Schmidhuber/Hitzler*, NVwZ 1992, S. 725; dagegen *Grabitz/Nettesheim*, in Grabitz (Hg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, Art. 130r Rn. 83.

121 Vgl. z.B. *Möschel*, NJW 1993, S. 3025 (3028).

Dies heißt aber nicht, daß das Subsidiaritätsprinzip für die Gestaltung des Verhältnisses zwischen Union und Mitgliedstaaten ohne praktischen Belang sei. Vielmehr kann es nicht nur für eine neue Fundierung und Legitimierung der Union in ihren mitgliedstaatlichen Wurzeln Impulse liefern, sondern auch den Mitgliedstaaten, die ihre Eigenverantwortlichkeit gegen übermäßige Zentralisierungstendenzen verteidigen wollen, juristische Argumente an die Hand geben. Wenn es auch schwer möglich ist, dem Subsidiaritätsgedanken vor dem Europäischen Gerichtshof Geltung zu verschaffen, so können die Mitgliedstaaten den Subsidiaritätsaspekt doch in das europäische Rechtsetzungsverfahren einbringen und unter Berufung auf Art. 3 Abs. 2 und 3 EGV übermäßig zentralisierende Rechtsakte verhindern, gerade auch dadurch, daß sie auf die nicht nur politische, sondern auch rechtlich bindende Verpflichtung der Gemeinschaftsorgane zur Beachtung des Subsidiaritätsprinzips hinweisen.

Daß die Mitgliedstaaten in der Vergangenheit ihre Eigenständigkeit gegenüber zentralisierenden Rechtsakten in der Praxis nicht behauptet, sondern diesen Rechtsakten im Rat ihre Zustimmung erteilt haben, ist ein anderer Aspekt. Wenn der Wille zur Bewahrung eigener Entscheidungsspielräume bei den Mitgliedstaaten nicht vorhanden ist, nützt auch kein rechtlich bindendes Prinzip.

In Deutschland gilt in bezug auf die Europäische Union das Subsidiaritätsprinzip auch als Verfassungsprinzip (Art. 23 Abs. 1 GG). Das Bundesverfassungsgericht hat im Maastricht-Urteil betont, daß die deutschen Staatsorgane, in erster Linie die Bundesregierung, aber auch der Bundestag und der Bundesrat, verfassungsrechtlich verpflichtet seien, im Rahmen ihrer Mitwirkung an der europäischen Rechtsetzung ihren Einfluß zugunsten einer strikten Handhabung des Subsidiaritätsprinzips geltend zu machen<sup>122</sup>.

#### IV. Die Regelungsspielräume der Mitgliedstaaten: EG-Umweltrecht und "nationale Alleingänge"

##### 1. Originäre nationale Kompetenzen

Das Tätigwerden der Mitgliedstaaten auf dem Gebiete des Umweltrechts wird durch den Vorrang des Gemeinschaftsrechts begrenzt. Soweit für den zu regelnden Bereich noch keine Gemeinschaftsregelung besteht, können die Mitgliedstaaten das von ihnen für erforderlich gehaltene Umweltschutzniveau selbst festlegen. Solche "originären Alleingänge"<sup>123</sup> sind zulässig, sofern sie nur die Schranken der allgemeinen primärrechtlichen Bestimmun-

---

<sup>122</sup> BVerfGE 89, 155 (211).

<sup>123</sup> Vgl. *Middeke*, Nationaler Umweltschutz im Binnenmarkt, S. 105.



gen des EGV - also insbesondere der Art. 30ff. - respektieren<sup>124</sup>. Juristisch problematischer ist die Frage, ob und inwieweit den Mitgliedstaaten noch Kompetenzen verbleiben, zugunsten des Umweltschutzes Regelungen zu erlassen, sofern für das betreffende Gebiet bereits sekundäres Gemeinschaftsrecht erlassen wurde. Hierauf soll im folgenden eingegangen werden.

## 2. Ausfüllung sekundärrechtlich vorgegebener Regelungsspielräume

Ob und inwieweit den Mitgliedstaaten noch Handlungsspielräume verbleiben, ergibt sich zunächst aus der sekundärrechtlichen Regelung selbst.

Ist etwa eine Richtlinie mit einer sogenannten Schutzverstärkungsklausel<sup>125</sup> versehen, darf der Mitgliedstaat ein höheres Umweltschutzniveau festlegen, als es die (Minimal-)richtlinie vorschreibt. Dabei muß den Mitgliedstaaten der Erlaß strengerer Vorschriften nicht ausdrücklich gestattet werden. Die Auslegung der erlassenen Harmonisierungsmaßnahme kann auch ergeben, daß die Mitgliedstaaten stillschweigend dazu ermächtigt sind, schutzverstärkende Maßnahmen zu treffen<sup>126</sup>.

Von der Möglichkeit sekundärrechtlicher Schutzverstärkungsklauseln wurde vor Erlaß der Einheitlichen Europäischen Akte häufig Gebrauch gemacht. Mit der Einheitlichen Europäischen Akte sind in den EG-Vertrag die für Umweltmaßnahmen relevanten primärrechtlichen Schutzverstärkungsklauseln des Art. 100a Abs. 4 und Art. 130t eingefügt worden. In welchem Verhältnis primärrechtliche und sekundärrechtliche Schutzverstärkungsklauseln zueinander stehen, ist strittig. Nach einer in der Literatur vertretenen Auffassung sind für die Zulässigkeit nationaler Alleingänge die primärrechtlichen Schutzverstärkungsklauseln maßgebend, da andernfalls deren Voraussetzungen durch sekundärrechtliche Regelungen ausgehebelt werden könnten<sup>127</sup>. Dem läßt sich aber entgegenhalten, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber nicht mehr zentralisieren muß als er will und erst recht nicht mehr als das Subsidiaritätsprinzip erlaubt. Die primärrechtlichen Schutzverstärkungsklauseln haben die Funktion, nationale Kompetenzen vor dem Zugriff des sekundären Gemeinschaftsrechts zu schützen. Diese Funktion kann durch weitergehende sekundärrechtliche Regelungen nicht ausgehebelt werden.

---

124 Vgl. *Palme*, S. 44f. und *Himmelmann*, in: Handbuch des Umweltrechts, A. 9 Rn. 75. Zu den Einschränkungen, die sich aufgrund vereinbarter "stand-still-Fristen" ergeben können, siehe *Breier*, RIW 1994, S. 587 Fn. 42, und *Schröer*, S. 211ff.

125 Gebräuchlich ist ferner der Ausdruck "*Mindestklausel*", vgl. etwa *Krämer*, in: Rengeling (Hg.), Europäisches Umweltrecht, S. 151.

126 *Himmelmann*, in: Handbuch des Umweltrechts, A. 9 Rn. 76.

127 *Middeke*, Nationaler Umweltschutz im Binnenmarkt, S. 306, 356; *Breier*, RIW 1994, S. 588f.

Fraglich könnte allenfalls sein, ob neben den in Art. 100a Abs. 5 und Art. 130r Abs. 2 UAbs. 2 EGV enthaltenen Regelungen, die ausdrücklich zum Erlaß sekundärrechtlicher Schutzklauseln ermächtigen, weitergehende sekundärrechtliche Schutzverstärkungsklauseln noch in Betracht kommen. Dies wird man bejahen können, weil die Schutzklauseln in Art. 100a Abs. 5 und Art. 130r Abs. 2 UAbs. 2 EGV auch Abweichungen vom gemeinschaftsrechtlichen Standard nach unten rechtfertigen<sup>128</sup> und aus diesem Grunde nur für Ausnahmesituationen in Betracht kommen und nur vorläufiger Natur sein dürfen. Sie haben eine andere Funktion als Schutzverstärkungsklauseln, welche lediglich erlauben, den gemeinschaftsrechtlich vorgegebenen Mindeststandard auf nationaler Ebene noch zu verbessern.

Praktische Bedeutung hat diese Frage aber zumindest im Hinblick auf solche Gemeinschaftsrechtsakte nicht mehr, welche auf die Ermächtigung des Art. 130s EGV gestützt sind, da hier - wie gleich gezeigt wird [unten 3.b)] - Art. 130t EGV auch ohne sekundärrechtliche Ermächtigung zu umfassender nationaler Optimierung des Umweltschutzes ermächtigt, die nur solchen Einschränkungen unterliegt, über welche sich auch sekundärrechtliche Ermächtigungen nicht hinwegsetzen könnten. Im Hinblick auf Rechtsakte, die auf die Binnenmarktkompetenz des Art. 100a EGV gestützt sind, stellt sich das Problem nur, wenn man die darauf bezogene Schutzverstärkungsklausel des Art. 100a Abs. 4 EGV eng auslegt; dies ist nach der hier vertretenen Auffassung [unten 3.a)] nicht zutreffend.

### **3. Nationale Alleingänge auf Grundlage primärrechtlicher Schutzverstärkungsklauseln**

#### a) Art. 100a Abs. 4 EGV

Art. 100a Abs. 4 UAbs. 1 EGV erlaubt den Mitgliedstaaten, unter bestimmten Voraussetzungen von einer Harmonisierungsrichtlinie abzuweichen. Dabei kommt nur eine Abweichung nach "oben" in Betracht, also eine nationalstaatliche Verstärkung des Schutzes der Umwelt bzw. der anderen in Bezug genommenen Schutzgüter. Die Voraussetzungen für eine solche Abweichung sind sehr unklar formuliert<sup>129</sup>, aber auch hinsichtlich der Rechtsfolgen gibt es erhebliche Auslegungsprobleme.

---

<sup>128</sup> A.A. *Middeke*, Nationaler Umweltschutz im Binnenmarkt, S. 312f.

<sup>129</sup> Kritik z.B. bei *Pescatore*, EuR 1986, S. 153 (159); *Hailbronner*, EuGRZ 1989, S. 101 (108).

## aa) Voraussetzungen

Unterabsatz 1, der die Voraussetzungen regelt, hat folgenden Wortlaut:

"Hält es ein Mitgliedstaat, wenn der Rat mit qualifizierter Mehrheit eine Harmonisierungsmaßnahme erlassen hat, für erforderlich, einzelstaatliche Bestimmungen anzuwenden, die durch wichtige Erfordernisse im Sinne des Artikels 36 oder in bezug auf den Schutz der Arbeitsumwelt oder den Umweltschutz gerechtfertigt sind, so teilt er diese Bestimmungen der Kommission mit."

Klar ist diese Formulierung insoweit, als nationale Abweichungen zulässig sind, wenn sie aus Gründen des Umweltschutzes, des Schutzes der Arbeitsumwelt oder der wichtigen Erfordernisse im Sinne von Art. 36 EGV gerechtfertigt sind. Aus dem systematischen Zusammenhang ergibt sich auch, daß die Anwendung dieser Schutzverstärkungsklausel nicht a priori mit dem Argument ausgeschlossen werden könnte, daß Harmonisierungsrichtlinien diese Erfordernisse bereits beachten und ein verstärkter Schutz deshalb nicht nötig sei. Die Formulierung, daß der Mitgliedstaat es "für erforderlich hält", bestimmte nationale Regelungen anzuwenden, spricht dafür, daß dem Mitgliedstaat im Hinblick auf die Notwendigkeit der Abweichung von der Harmonisierungsrichtlinie zum Zweck des Umweltschutzes oder der anderen Schutzgüter ein erheblicher Beurteilungsspielraum einzuräumen ist<sup>130</sup>. Allerdings kann es den Mitgliedstaaten nicht selbst überlassen bleiben, die Voraussetzungen des Abweichens völlig frei zu bestimmen. Andererseits können sie im Hinblick auf die Erforderlichkeit auf gemeinschaftsrechtlich vorgegebene Schutzstandards nicht festgelegt werden<sup>131</sup>. Auch darf die nationale Abweichung im Hinblick auf die Beeinträchtigung des Binnenmarkts nicht unverhältnismäßig sein<sup>132</sup>.

Sehr umstritten ist, ob die Schutzverstärkungsklausel des Art. 100a Abs. 4 EGV nur dann angewendet werden kann, wenn die Harmonisierungsrichtlinie vom Rat mit (qualifizierter) Mehrheit beschlossen worden ist, oder auch dann, wenn der Beschluß einstimmig gefaßt worden ist. Daß die Bestimmung eine nicht einstimmige Entscheidung des Rates voraussetze, wird von einem Teil der Literatur<sup>133</sup> damit begründet, daß der Wortlaut eindeutig von qualifizierter Mehrheit spreche. Auch sei die Vorschrift ihrem Zweck nach ein

---

<sup>130</sup> Daß ein solcher Spielraum besteht, ist wohl unstrittig; allerdings wird er von manchen für eng - z.B. *Langeheine*, in: *Grabitz/Hilf* (Hg.), Kommentar zur EU, Art. 100a Rn. 71 (dagegen Rn. 68); *Jarass*, *EuZW* 1991, S.530 (533) -, von anderen für weiterreichend erachtet wird - so wohl *Hailbronner*, *EuGRZ* 1989, S. 101 (118).

<sup>131</sup> Vgl. *Hailbronner*, *EuGRZ* 1989, S. 101 (118).

<sup>132</sup> Vgl. *Langeheine*, in: *Grabitz/Hilf* (Hg.), Kommentar zur EU, Art. 100a Rn. 76; *Jarass*, *EuZW* 1991, S.530 (533).

<sup>133</sup> Vgl. *Ehlermann*, *CMLR* 1987, S. 391; *Krämer*, in: *Rengeling* (Hg.), *Europäisches Umweltrecht*, S. 155; *Langeheine*, in: *Grabitz/Hilf* (Hg.), Kommentar zur EU, Art. 100a Rn. 58; *Palme*, S. 110f.; *Jarass*, *EuZW* 1991, S.530 (532); *Müller-Graff*, *EuR* 1989, S. 145, der die Anwendbarkeit des Art. 100a IV allerdings bejaht, sofern ein zustimmender Mitgliedstaat einen entsprechenden Vorbehalt angemeldet hat.

Ausgleich für die Einführung des Mehrheitsprinzips, so daß es für ihre Anwendung bei einstimmigen Beschlüssen keinen Grund gebe. Der Wortlaut ist aber keinesfalls eindeutig; er verweist lediglich auf den Tatbestand des Art. 100a Abs. 1 EWGV (jetzt Art. 100a Abs. 1 i.V.m. 189b EGV), nicht aber auf die tatsächlich erfolgte Abstimmung<sup>134</sup>. Es wäre zweckwidrig, wenn die Schutzverstärkungsklausel einen Mitgliedstaat zwänge, mit "nein" zu stimmen, um die Anwendbarkeit der Klausel offen zu halten, wenn er in Wirklichkeit mit der gemeinschaftsrechtlichen Regelung durchaus einverstanden ist, weil er diese als den besten zur Zeit politisch durchsetzbaren gemeinschaftlichen Mindeststandard ansieht. Deshalb wird - entgegen dem nur scheinbar klaren Wortlaut - von einem erheblichen Teil der Literatur<sup>135</sup> die Klausel zu Recht auch auf einstimmige Beschlüsse für anwendbar gehalten. Wegen der insoweit bestehenden Rechtsunsicherheit empfiehlt es sich allerdings (durch vorherige Sondierungen und Absprachen) sicherzustellen, daß es bei der Abstimmung mindestens eine Gegenstimme gibt.

Eng hiermit hängt zusammen die Frage, ob nur diejenigen Mitgliedstaaten, die gegen die Harmonisierungsmaßnahme gestimmt haben, sich auf die Schutzverstärkungsklausel berufen können. Hierfür wird wiederum der Zweck der Regelung ins Feld geführt, der darin bestehe, den überstimmten Mitgliedstaaten die Wahrung ihrer nationalen Interessen zu ermöglichen<sup>136</sup>. Diese Auffassung beruht aber auf einem unzutreffenden Verständnis von der Funktion der Schutzverstärkungsklausel, die keinesfalls ausschließlich dazu dient, den nationalen *ordre public* zu sichern, sondern auch das Gemeinschaftsziel des Binnenmarkts mit dem neuen Gemeinschaftsziel des Umweltschutzes kompatibel machen soll<sup>137</sup>. Es wäre widersinnig, wenn ein Mitgliedstaat gezwungen wäre, nur deshalb gegen eine Gemeinschaftsregelung zu stimmen, um sich die Möglichkeit einer nationalen Abweichung offenzuhalten; er müßte dann unter Umständen um der Möglichkeit der Optimierung des Umweltschutz auf nationaler Ebene willen eine Verbesserung des Umweltschutzes auf Gemeinschaftsebene verhindern. Ziel der Gemeinschaft ist aber gemäß Art. 100a Abs. 3 EGV ein hohes Umweltschutzniveau. Daher kann eine Auslegung, die diesem Niveau entgegenwirkt, nicht richtig sein. Nach überwiegender Auffassung können daher auch solche Mitgliedstaaten sich auf die Schutzverstärkungsklausel berufen, die der Harmonisierungsmaßnahme zu-

---

134 Klein, in: Hailbronner u.a., Handkommentar, Art. 100a Rn. 14; Streinz, Europarecht, Rn. 926.

135 Z.B. Hailbronner, EuGRZ 1989, S. 101 (117); Scheuing, EuR 1989, S. 172; Pernice, NVwZ 1990, S. 207; Kahl, S. 238; Epiney/Furrer, EuR 1992, S. 369 (401); Middeke, Nationaler Umweltschutz im Binnenmarkt, S. 261; Streinz, Europarecht, Rn. 926.

136 Vgl. Langeheine, in: Grabitz (Hg.), EWG-Vertrag, Art. 100a Rn. 62; G. Meier, NJW 1987, S. 537 (540); Ehlermann, CMLR 1987, 361 (389); Krämer, in: Regeling (Hg.), Europäisches Umweltrecht, S. 154f.

137 Zutreffend und mit näherer Begründung Hailbronner, EuGRZ 1989, S. 101 (117).

gestimmt haben<sup>138</sup>. Dennoch empfiehlt es sich, daß Mitgliedstaaten, die eine über das Gemeinschaftsniveau hinausreichende Optimierung des Umweltschutzes auf nationaler Ebene anstreben, angesichts der rechtlichen Zweifelsfragen ihre Absicht bei der Stimmabgabe zu Protokoll geben und am besten einen ausdrücklichen Vorbehalt erklären<sup>139</sup>.

Die Frage, ob Art. 100a Abs. 4 EGV auch für solche Rechtsakte Anwendung findet, die vor dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte auf Art. 100 oder Art. 235 gestützt worden sind, heute aber auf Art. 100a gestützt werden müßten, wird von der wohl herrschenden Ansicht bejaht<sup>140</sup>.

Umstritten ist schließlich auch, ob die Pflicht des Mitgliedstaates, die Bestimmungen, mit denen er vom Gemeinschaftsstandard abweichen will, der Kommission mitzuteilen, sowie die Bestätigungsentscheidung, die die Kommission nach Unterabsatz 2 zu erlassen hat, wenn die Abweichung kein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung und keine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten ist, Voraussetzungen für die rechtmäßige Anwendung der betreffenden Bestimmungen sind. Während die überwiegende Auffassung im Schrifttum dies verneint und der Kommissionsentscheidung lediglich deklaratorischen Charakter beigemessen hat<sup>141</sup>, hat der Europäische Gerichtshof in einer neueren Entscheidung der Sache nach der Kommissionsentscheidung konstitutiven Charakter und damit praktisch die Bedeutung einer Genehmigungsentscheidung zugewiesen<sup>142</sup> - eine Entscheidung, die dem Subsidiaritätsprinzip schwerlich Rechnung trägt.

## bb) Rechtsfolgen

Hinsichtlich der Rechtsfolgen ist nahezu unstrittig, daß nur solche nationalen Alleingänge, die ein höheres Umweltschutzniveau anstreben, zulässig sind<sup>143</sup>.

Höchst umstritten ist dagegen, ob nur bereits bestehende nationale Vorschriften angewandt werden können, oder ob Art. 100a Abs. 4 EGV auch den Erlaß neuer Regelungen deckt. Nach einem Teil des Schrifttums ist Art. 100a Abs. 4 EGV als Ausnahmenvorschrift

---

138 Vgl. *Pernice*, Die Verwaltung 22 (1989), S. 1 (11); *Haneklaus*, DVBl. 1990, S. 1138; *Hailbronner*, EuGRZ 1989, S. 101 (110f.);

139 Damit wäre auch der - ohnehin unzutreffende, aber nicht fernliegende - Einwand des *venire contra factum proprium* eindeutig ausgeschlossen, vgl. *Hailbronner*, EuGRZ 1989, S. 101 (117).

140 Vgl. *Middeke*, Nationaler Umweltschutz im Binnenmarkt, S. 254f. mit Nachweisen.

141 Vgl. z.B. *Hailbronner*, EuGRZ 1989, S. 101 (119ff.); *Jarass*, EuZW 1991, S.530 (533); *Streinz*, Europarecht, Rn. 931; *Epiney/Furrer*, EuR 1992, S.401.

142 *EuGH*, Urt. v. 17.5.1993 - Rs. C-41/91 (Frankreich/Kommission) - PCP-Urteil, NJW 1994, 3341.

143 A.A. allerdings *Kloepfer*, Umweltrecht, 1989, § 6 Rn 15; *Haneklaus*, DVBl. 1990, S. 1139; *Jarass*, EuZW 1991, S.530 (533).

restriktiv auszulegen. Danach dürfen nur die im Zeitpunkt des Erlasses der gemeinschaftlichen Harmonisierungsmaßnahme bestehenden nationalen Vorschriften angewandt, aber keine neuen erlassen werden<sup>144</sup>. Nach der Gegenmeinung erlaubt Art. 100a Abs. 4 EGV ohne jede zeitliche Grenze den Erlaß neuer Bestimmungen<sup>145</sup>. Nach einer vermittelnden Ansicht soll der Erlaß neuer Bestimmungen (erst) ab dem Zeitpunkt nicht mehr zulässig sein, an dem die gemeinschaftliche Harmonisierungsmaßnahme in Kraft tritt<sup>146</sup>. Danach wären die Mitgliedstaaten jedenfalls befugt, während der Umsetzungsfrist neue einzelstaatliche Regelungen zu treffen.

Für eine restriktive Auslegung des Art. 100a Abs. 4 EGV wird angeführt, daß die Formulierung der Vorschrift schwächer sei als die des Art. 130t, wonach die Mitgliedstaaten nicht daran gehindert sind, "verstärkte Schutzmaßnahmen *beizubehalten* oder zu *ergreifen*"<sup>147</sup>. In teleologischer Hinsicht wird argumentiert, daß jede neue Maßnahme der gemeinschaftlichen Harmonisierung zuwiderlaufen würde, und die Gefahr bestünde, daß das Ziel der Binnenmarktverwirklichung nicht erreicht werde<sup>148</sup>.

Dem ist aber entgegenzuhalten, daß der Wortlaut auch eine extensive Auslegung zuläßt, da "anwenden" nicht mit "beibehalten" gleichgesetzt werden kann. Zweck des Art. 100a EGV ist auch nicht allein die binnenmarktbezogene Harmonisierung, sondern zugleich die Verwirklichung eines hohen Umweltschutzniveaus. Eine Harmonisierung auf dem "kleinsten gemeinsamen ökologischen Nenner" wird durch Art. 100a EGV gerade nicht angestrebt, sondern soll ausgeschlossen sein<sup>149</sup>. *Zuleeg* argumentiert, der in Art. 100a Abs. 4 EGV zum Ausdruck kommende Vorrang des Umweltschutzes sei erst recht geboten, wenn die Mitgliedstaaten künftig zur Anpassung an die fortschreitende Gefahrenlage gezwungen würden. Ihre - andauernde - Vorreiterrolle zugunsten eines höheren Schutzniveaus sei schon deswegen gerechtfertigt, weil viele Umweltschäden irreversibel seien, während sich der Markt dynamisch auf die Anforderungen in dem betreffenden Mitgliedstaat einstellen kön-

---

144 So etwa *Krämer*, in: Rengeling (Hg.), *Europäisches Umweltrecht*, S. 155; weitere Nachweise bei *Middeke*, *Nationaler Umweltschutz im Binnenmarkt*, S. 266 Fn. 68.

145 Vgl. *Jarras*, *EuZW* 1991, S. 532; *Soell*, *NuR* 1990, S. 159f.; *Scheuing*, *EuR* 1989, S. 170f.; *Schröer*, S. 237ff.; *Palme*, S. 124ff. (139).

146 So *Langeheine*, in: *Grabitz/Hilf* (Hg.), *Kommentar zur EU*, Art. 100a Rn. 65; in diesem Sinne wohl auch *Röttiger*, in: *Lenz* (Hg.), *EG-Vertrag. Kommentar*, Art. 100a Rn. 10.

147 Gleiches gilt für die Schutzverstärkungsklausel des Art. 118a Abs. 3 EGV, der die Mitgliedstaaten ermächtigt, "Maßnahmen zum verstärkten Schutz der Arbeitsbedingungen *beizubehalten* oder zu *treffen*". In der englischen und französischen Fassung ist der Wortlaut von Art. 118a und Art. 130t insofern identisch, vgl. *Langeheine*, in: *Grabitz/Hilf* (Hg.), *Kommentar zur EU*, Art. 100a Rn. 65.

148 Nachweise bei *Middeke*, *Nationaler Umweltschutz im Binnenmarkt*, S. 266 Fn. 96.

149 Vgl. etwa *Epiney/Furrer*, *EuR* 1992, S. 369 (401); *Hailbronner*, *Umweltrecht und Umweltpolitik in der Europäischen Gemeinschaft*, S. 42; *ders.*, *EuGRZ* 1989, S. 101 (108ff.); *Himmelman*, in: *Handbuch des Umweltrechts*, A. 9. Rn. 80.

ne und dadurch ein Anreiz bestehe, auch das Gemeinschaftsrecht auf das höhere Schutzniveau anzuheben<sup>150</sup>.

Der Vertrag von Maastricht, der den Umweltschutz in Art. 2 und 3 EGV ausdrücklich zu den Gemeinschaftszielen erhoben hat, hat diesen Gesichtspunkt noch verstärkt. Außerdem steht auch das Subsidiaritätsprinzip in seiner auch auf Art. 100a EGV anwendbaren Ausprägung als Grundsatz der Erforderlichkeit (Art. 3b Abs. 3 EGV) einer einseitigen Auslegung in Richtung auf Harmonisierung, zu der die Schutzverstärkung eine eng aufzufassende Ausnahme sei, entgegen. Es gibt der Schutzverstärkungsklausel einen anderen Charakter, weil es die Begründungslast zugunsten der Mitgliedstaaten verschiebt: Die Gemeinschaft hat sich jetzt für eine umfassende und abschließende Kompetenzausübung zu rechtfertigen, nicht mehr die Mitgliedstaaten dafür, daß sie ein Ziel wie den Umweltschutz besser verfolgen wollen. Daher ist jedenfalls eine auf den Umweltschutz bezogene Schutzverstärkungsklausel nicht mehr a priori als eng zu interpretierende Ausnahme zu verstehen, sondern als Beitrag zu einem synergetischen Zusammenwirken von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten.

#### b) Art. 130t EGV

Die Schutzverstärkungsklausel des Art. 130t EGV bezieht sich auf solche Rechtsakte, die auf die spezifische Umweltkompetenz des Art. 130s EGV gestützt sind. Sie ist weit präziser gefaßt als die des Art. 100a Abs. 4 EGV. Anders als Art. 100a Abs. 4 bestimmt Art. 130t EGV ausdrücklich, daß nur *verstärkte* Schutzmaßnahmen getroffen werden dürfen. Im Gegensatz zu dem unbestimmten Ausdruck "anwenden" stellt Art. 130t klar, daß auch (neue) Schutzmaßnahmen *ergriffen* werden können.

Art. 130t ist auch dann anwendbar, wenn der betreffende Rechtsakt vor Erfaß der EEA getroffen wurde und nunmehr auf Art. 130s zu stützen wäre<sup>151</sup>. Er gilt auch bei einstimmigen Entscheidungen<sup>152</sup>. Dementsprechend wird bei Art. 130t auch nicht verlangt, daß der Mitgliedstaat der Harmonisierungsmaßnahme widersprochen bzw. sich einen nationalen Alleingang vorbehalten haben muß<sup>153</sup>.

---

<sup>150</sup> Zuleeg, NVwZ 1997, S. 280 (284).

<sup>151</sup> Breier/Vygen, in: Lenz (Hg.), EG-Vertrag. Kommentar, Art. 130t Rn. 2; Grabitz/Nettesheim, in: Grabitz/Hilf (Hg.), Kommentar zur EU, Art. 130t Rn. 8.

<sup>152</sup> Vgl. statt aller Grabitz/Nettesheim, in: Grabitz/Hilf (Hg.), Kommentar zur EU, Art. 130t Rn. 12.

<sup>153</sup> Schröer, Die Kompetenzverteilung, S. 221; Grabitz/Nettesheim, in: Grabitz/Hilf (Hg.), Kommentar zur EU, Art. 130t Rn. 12; Breier/Vygen, in: Lenz (Hg.), EG-Vertrag. Kommentar, Art. 130t Rn. 4.

Anzuwenden ist Art. 130t auch dann, wenn die Richtlinie oder Verordnung, von der abgewichen werden soll, nicht ausschließlich auf Art. 130s, sondern zusätzlich auf eine andere Ermächtigungsgrundlage gestützt ist<sup>154</sup>. Problematisch ist dagegen die Ansicht, daß wegen des Querschnittscharakters von Art. 130r EGV die "Optimierungsklausel" des Art. 130t auch auf Rechtsakte anwendbar sei, die auf Ermächtigungsgrundlagen aus anderen Politikbereichen gestützt seien<sup>155</sup>. Mit dem Wortlaut der Vorschrift ist dies schwerlich vereinbar.

Gemäß Art. 130t Satz 2 EGV müssen die betreffenden Maßnahmen mit dem "Vertrag" vereinbar sein. Umstritten ist, ob damit nur das Primärrecht oder auch das Sekundärrecht gemeint ist<sup>156</sup>. Der wohl größte Teil der Literatur ist, unter Berufung auf den Wortlaut des Art. 130t, der Auffassung, daß nur das Primärrecht gemeint sei<sup>157</sup>.

Aufgrund der Schutzverstärkungsklausel des Art. 130t EGV stellen somit alle Umweltschutzrichtlinien (gemäß Art. 130s) nur Mindeststandards auf, die von den Mitgliedstaaten - bei Beachtung der sonstigen Vertragspflichten - zugunsten des Umweltschutzes überboten werden können.

---

154 Breier/Vygen, in: Lenz (Hg.), EG-Vertrag, Art. 130t Rn. 2.

155 Vgl. Zuleeg, NVwZ 1987, S. 280 (284); a.A. z.B. Breier/Vygen, in: Lenz (Hg.), EG-Vertrag, Art. 130t Rn. 2.

156 Zu diesem Streitstand ausführlich Middeke, Nationaler Umweltschutz im Binnenmarkt, S. 345ff.

157 Vgl. etwa Schröer, Die Kompetenzverteilung, S. 224; Hailbronner, Umweltrecht, S. 43; Soell, NuR 1990, S. 159; Zuleeg, NVwZ 1987, S. 280 (284); Middeke, Nationaler Umweltschutz im Binnenmarkt, S. 348f. Die Vertreter der Gegenauffassung (Krämer, in: v.d. Groeben u.a., Kommentar zum EWG-Vertrag, Art. 130t Rn. 13; Palme, Nationale Umweltpolitik in der EG, S. 47; Grabitz/Nettesheim, in: Grabitz/Hilf (Hg.), Kommentar zur EU, Art. 130t Rn. 14, führen an, daß dadurch die Wirksamkeit des Sekundärrechts zu stark eingeschränkt würde. Dem wird wiederum entgegengehalten, daß die Einbeziehung des sekundären Gemeinschaftsrechts die Optimierungsklausel weitgehend leerlaufen ließe, was sich schwerlich mit dem Anspruch in Einklang bringen lasse, unter dem der Titel "Umwelt" in der Einheitlichen Europäischen Akte stehe, Zuleeg, NVwZ 1987, S. 284.



## V. Folgerungen für die Einflußmöglichkeiten deutscher Staatsorgane auf die Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft

Die strikte Wahrung der Kompetenzgrenzen der Europäischen Gemeinschaft ist nicht nur eine rechtliche Verpflichtung sowohl der Gemeinschaftsorgane als auch der deutschen Vertreter in diesen Organen. Sie dient auch der demokratischen Legitimation der Politik nach den Kriterien, wie sie das Bundesverfassungsgericht im Maastricht-Urteil aufgestellt hat. Und sie hat nicht das geringste mit Europafeindlichkeit zu tun, sondern sie dient der Verwirklichung derjenigen Konzeption eines integrierten Europas, die der Vertrag von Maastricht mit dem Subsidiaritätsprinzip neu definiert hat.

Ist somit die auf die Europäischen Union bezogene nationale Politik schon rechtlich verpflichtet, strikt darauf zu achten, daß die Europäische Gemeinschaft ihre Kompetenzen nicht überschreitet und das Subsidiaritätsprinzip beachtet und die Einhaltung dieser Grenzen gegebenenfalls politisch oder auch mit juristischen Mitteln durchzusetzen, so gibt es hierfür auch umweltpolitische Gründe: Bleibt die Umweltpolitik dort, wo dies sachgerecht möglich ist, auf der jeweils niedrigsten Ebene, so sind Regelungen möglich, die den örtlichen Gegebenheiten und besonderen Problemen am besten gerecht werden. Die Wahrscheinlichkeit spricht dafür, daß Regelungen auf der unteren Ebene dann effektiver sind.

Kein durchschlagendes Argument für die Regelung des Umweltschutzes auf nationaler Ebene anstelle auf Ebene der Europäischen Gemeinschaft ist heute der Hinweis darauf, daß die Europäische Gemeinschaft den Umweltschutz nach unten nivelliere. Es mag zwar zutreffen, daß auf europäischer Ebene nicht immer der Standard erreicht wird, den einzelne Staaten auf nationaler Ebene erreichen. Jedoch läßt das Gemeinschaftsrecht mit den Schutzverstärkungsklauseln ein Abweichen einzelner Mitgliedstaaten nach oben hin zu, soweit dies im übrigen mit dem Vertrag vereinbar ist. Insoweit braucht also eine Nivellierung nicht befürchtet zu werden. Eine andere Frage ist es, ob die einzelnen Mitgliedstaaten dem politischen Druck standhalten werden, den es gegen ein national höheres Umweltschutzniveau nicht nur seitens der Gemeinschaft, sondern vor allem auch seitens der heimischen Wirtschaft geben mag.

Freilich sind die Voraussetzungen für ein nationales Abweichen in bezug auf Richtlinien oder Verordnungen, die auf der Basis der Binnenmarktkompetenz des Art. 100a EGV erlassen worden sind, umstritten. Deshalb empfiehlt es sich aus umweltpolitischer Sicht, immer dann, wenn nicht eindeutig der Regelungsschwerpunkt bei der binnenmarktbezogenen Rechtsharmonisierung liegt, darauf zu drängen, daß der Gemeinschaftsrechtsakt nicht auf Art. 100a, sondern auf Art. 130s EGV gestützt wird. Dies hat zwar den Nachteil, daß dort das umweltpolitisch erfahrungsgemäß eher progressiv eingestellte Europäische Parlament geringere Einwirkungsmöglichkeiten hat, doch ist dort die Möglichkeit einer nationa-

len Anhebung des Niveaus eindeutig auch nach Erfaß des Gemeinschaftsrechtsakts jederzeit noch möglich.

In bezug auf Rechtsakte, die auf Art. 100a EGV gestützt werden, muß ein Mitgliedstaat, der auf ein hohes Umweltschutzniveau bedacht ist, sich die Möglichkeit eines nationalen Abweichens angesichts der Unsicherheit der diesbezüglichen Rechtslage dadurch offenhalten, daß er es nicht zu einer einstimmigen Annahme des Rechtsakts im Rat kommen läßt oder seine Zustimmung zumindest unter dem ausdrücklichen Vorbehalt einer abweichenden Regelung erklärt.

### **C. Rechtliche Umweltqualitätsvorgaben als Grundlagen deutscher und europäischer Umweltpolitik**

Inwieweit eine "pro-aktive Umweltpolitik" in der Europäischen Union und speziell bei der Setzung von Rahmenbedingungen für die europäische Normung durchgesetzt werden kann, hängt auch davon ab, welche Umweltqualitätsvorgaben der europäischen Rechtsetzung rechtlich vorgegeben sind. Sollte es sich hierbei um umweltpolitisch anspruchsvolle Vorgaben handeln, hätten die deutschen Beteiligten am europäischen Rechtsetzungsprozeß unter Umständen die Möglichkeit, die sekundärrechtliche Verwirklichung der primärrechtlichen Vorgaben im politischen Entscheidungsprozeß oder auch mit Rechtsmitteln durchzusetzen.

Auch die Anforderungen des nationalen Verfassungsrechts sind für die europäische Umweltpolitik nicht ohne Bedeutung. Die deutschen Staatsorgane sind an diese Anforderungen gebunden und müssen zumindest versuchen, sie auch auf der europäischen Ebene durchzusetzen. Sie können unter Umständen die Durchsetzung eines hohen Umweltschutzniveaus in der Europäischen Gemeinschaft erleichtern.

Daher werden im folgenden die materiellrechtlichen Vorgaben für die umweltrelevante europäische Rechtsetzung dargestellt, die sich aus dem primären Gemeinschaftsrecht und aus dem deutschen Verfassungsrecht ergeben.

Das primäre Gemeinschaftsrecht enthält Regelungen, die sich ausdrücklich auf das zu gewährleistende Umweltschutzniveau beziehen. Der EG-Vertrag als die "verfassungsrechtliche" Grundlage der europäischen Rechtsetzung gibt nämlich den politischen Lenkungs- und Rechtsetzungsorganen für die Aufstellung von Programmen, aber vor allem für die europäische Gesetzgebung materielle Anforderungen an den Umweltschutz vor, die sie bei allen ihren umweltrelevanten Maßnahmen zu beachten haben. Diese Anforderungen ergeben sich aus den umweltpolitischen Zielen der Gemeinschaft, die auf einem bestimmten Umweltschutzniveau angestrebt werden müssen. Dieses wird in Art. 100a Abs. 3 und in Art. 130r Abs. 2 Satz 1 EGV als "hohes Schutzniveau" bezeichnet. In engem Zusammenhang damit stehen die Prinzipien, auf denen nach Art. 130r Abs. 2 Satz 2 EGV die Umweltpolitik der Gemeinschaft beruht, nämlich die Grundsätze der Vorsorge und Vorbeugung, der vorrangigen Bekämpfung von Umweltbeeinträchtigungen an ihrem Ursprung und das Verursacherprinzip. Diese Prinzipien werden zum Verständnis dessen, was ein "hohes Schutzniveau" ausmacht, mit herangezogen werden müssen. Im folgenden sind daher zunächst die umweltrechtlichen Gemeinschaftsziele und ihre rechtliche Bedeutung zu

skizzieren (I.), bevor auf das Niveau eingegangen wird, auf dem sie zu verwirklichen sind und das sie inhaltlich konkretisiert (II.). Zusätzlich ist zu prüfen, ob sich auf europäischer Ebene aus den Grundrechten weitere Anforderungen an Umweltschutz ergeben (III.). Anschließend wird die Rechtslage nach dem Grundgesetz dargestellt (IV.).

## I. Umweltschutz als Ziel der Europäischen Gemeinschaft

Seit Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte (1987) ist der Umweltschutz ausdrücklich als Ziel der Gemeinschaft in Art. 130r Abs. 1 EGV verankert. Diese Bestimmung lautet in der Fassung, die sie durch den Vertrag von Maastricht erhalten hat:

Die Umweltpolitik der Gemeinschaft trägt zur Verfolgung der nachstehenden Ziele bei:

- Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität;
- Schutz der menschlichen Gesundheit;
- umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen;
- Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme.

Daß die Gemeinschaft mit ihrer Umweltpolitik zur Verwirklichung dieser Ziele nur "beiträgt", während nach der Fassung dieses Artikels durch die Einheitliche Europäische Akte die Umweltpolitik der Gemeinschaft das nach den Spiegelstrichen 1-3 Genannte "zum Ziel" hatte, bedeutet keine Abschwächung des Gemeinschaftsziels<sup>158</sup>. Die neue Formulierung trägt vielmehr dem Subsidiaritätsprinzip besser Rechnung, das zugleich mit der Neufassung des Art. 130r durch den Maastrichter Vertrag als allgemeines Prinzip in den EG-Vertrag aufgenommen wurde. Die Gemeinschaft kann das Umweltschutzziel natürlich nur im Rahmen ihrer Kompetenzen verfolgen, so daß sie neben den Mitgliedstaaten zur Verwirklichung des Umweltschutzes beiträgt. Dort, wo sie nach dem Vertrag - und bei Beachtung des Subsidiaritätsprinzips - zuständig ist, gilt das Ziel aber ohne Einschränkung. Hier hat die Gemeinschaft ihren "Beitrag" zur Zielverwirklichung in nicht geringerem Maße zu erbringen, wie dies aufgrund der älteren Formulierung notwendig war.

Außerdem berücksichtigt die neue Formulierung den Umstand, daß die Ziele des Abs. 1 nicht allein durch die Umweltpolitik im engeren Sinne verwirklicht werden können, sondern sich nur dann verwirklichen lassen, wenn auch alle anderen Politikbereiche - z.B. die Agrar-, Verkehrs- oder Wirtschaftsförderungspolitik - auf die Verwirklichung dieser Ziele

---

<sup>158</sup> Vgl. *Breier/Vygen*, in: Lenz (Hg.), EG-Vertrag, Art. 130r Rn. 1; *Epiney/Furrer*, EuR 1992, S. 369 (381f.).

ausgerichtet werden<sup>159</sup>. Unter diesem Aspekt ist die Formulierung der Bestimmung aber unglücklich gewählt. Die Beschränkung auf ein "Beitragen" zur Zielverfolgung wäre freilich nicht nötig gewesen, wenn man bedenkt, daß die Ziele des Abs. 1 ja nicht nur für die Umweltpolitik i.e.S., sondern für jede umweltrelevante Politik der Gemeinschaft gelten.

Der Einleitungssatz von Art. 130r Abs. 1 EGV muß somit wie folgt verstanden werden: "Die Gemeinschaft verfolgt nachstehende Ziele. Die Umweltpolitik (i.e.S.) trägt neben den anderen Politikbereichen der Gemeinschaft zur Verwirklichung dieser Ziele bei."

### 1. Umfang und Rechtscharakter des Umweltschutzziels

Das Ziel des Umweltschutzes, wie es in Art. 130r Abs. 1 EGV näher spezifiziert ist, gilt für die gesamte Umweltpolitik der Gemeinschaft. Die Erfordernisse des Umweltschutzes sind nach der Querschnittsklausel des Art. 130r Abs. 2 Satz 3 EGV in die Festlegung und Durchführung anderer Gemeinschaftspolitiken einzubeziehen. Somit gelten die Ziele des Abs. 1 nicht nur für die Umweltpolitik im engeren Sinne, sondern sind für die gesamte Gemeinschaftspolitik verbindlich. Dies gilt auch für das "hohe Schutzniveau", auf dem diese Ziele gemäß Art. 130r Abs. 2 Satz 1 EGV verwirklicht werden sollen<sup>160</sup>.

Genau betrachtet handelt es sich bei den in Art. 130r Abs. 1 EGV genannten "Zielen" nicht ausschließlich um Ziele, sondern zum Teil auch um Aufgaben, die Mittel zur Zielverwirklichung darstellen<sup>161</sup>. Ziele geben das anzustrebende Ergebnis menschlicher Tätigkeit an, Aufgaben die Tätigkeit als solche, die freilich auch durch Vorgabe von Zielen determiniert werden können. Der Sinn der rechtlichen Normierung von Zielen liegt gerade darin, für die Adressaten der Norm eine Aufgabe verbindlich vorzuschreiben, sie also zu einem bestimmten Tätigwerden zu verpflichten. Dabei wird nur das Ziel verbindlich vorgegeben, während die Art und Weise der Zielverwirklichung, insbesondere die Auswahl der rechtlichen und faktischen Handlungsinstrumente, Methoden und Gestaltungsmöglichkeiten, den Normadressaten überlassen bleibt.

Art. 130r Abs. 1 EGV steht im operativen Teil des Vertrages, hat also prinzipiell rechtlich verpflichtenden Charakter. Ob und inwieweit er tatsächlich rechtliche Pflichten für die Gemeinschaftsorgane erzeugt, hängt von seiner Formulierung ab. Diese ist freilich sehr vorsichtig. Sie lautet zunächst, die Umweltpolitik der Gemeinschaft trage "zur Verfolgung"

---

159 Vgl. *Breier/Vygen*, in: Lenz (Hg.), EG-Vertrag, Art. 130r Rn. 1.

160 Vgl. *Grabitz/Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf (Hg.), Kommentar zur EU, Art. 130r Rn. 59, 61.

161 *Grabitz/Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf (Hg.), Kommentar zur EU, Art. 130r Rn. 9, sehen in Art. 130r Abs. 1 EGV "nur in geringem Umfang Ziele, im wesentlichen aber Aufgaben", da er gewünschte Zustand dort - abgesehen von der umsichtigen und rationellen Verwendung der natürlichen Ressourcen - allenfalls in Umrissen festgelegt werde.

- nicht: zur Verwirklichung - der nachstehenden Ziele bei. Wäre damit gemeint, daß es gar nicht darum gehe, die Ziele zu erreichen, sondern lediglich - in nicht näher bestimmtem Umfang - in Richtung auf die Ziele hinzuarbeiten, könnte man schwerlich von einer rechtlich verbindlichen Zielvorgabe sprechen; denn wenn lediglich ein Aufgabenbereich genannt ist, ohne daß Umfang und Intensität der Aufgabenwahrnehmung normiert werden, ist es dem Adressaten selbst überlassen, in welchem Umfang er die Aufgabe wahrnimmt. Insofern könnte man von einer rechtlichen Verpflichtung nicht sprechen.

In dieser Weise wird man die Formulierung des Art. 130r Abs. 1 EGV aber nicht verstehen dürfen. Es ist nicht ersichtlich, daß durch die Neufassung der insoweit klarere - nämlich eindeutig ein verbindliches Gemeinschaftsziel aufstellende - Regelungsgehalt der alten Fassung durch die Neufassung geändert werden sollte. Im Gegenteil: Durch den Vertrag von Maastricht sollte ja der Umweltschutz noch weiter aufgewertet werden. Somit werden die in Art. 130r Abs. 1 EGV genannten Ziele den Organen der Gemeinschaft für ihre Umweltpolitik i.e.S. und - kraft der Querschnittsklausel - auch für alle anderen Politikbereiche verbindlich vorgegeben.

Die rechtliche Verpflichtung der Gemeinschaftsorgane auf die Verwirklichung der Umweltschutzziele des Art. 130r Abs. 1 EGV hat strukturell den gleichen Charakter wie ein verfassungsrechtliches Staatsziel<sup>162</sup>, also beispielsweise wie Art. 20a GG. Er normiert "verfassungskräftig" Ziele für die Gemeinschaftsorgane, die als solche für diese verbindlich sind, während die Art und Weise ihrer Verwirklichung ihnen überlassen bleibt. Insofern gleicht ihr Verpflichtungscharakter demjenigen, den eine Richtlinie - gemäß der Konzeption des Art. 189 Abs. 3 EGV für die Mitgliedstaaten entfaltet. Hinsichtlich der Methoden der Zielverwirklichung sind freilich die Grundsätze des Art. 130r Abs. 2 Satz 2 EGV verbindlich vorgegeben.

## 2. Die Konkretisierungsbedürftigkeit der Ziele

Auch die Ziele selbst werden nicht genau determiniert, sondern sind konkretisierungsbedürftig. "Schutz der Umwelt" ist nur eine Aufgabenbeschreibung (keine eigentliche Zielbestimmung) und sagt nichts über den Umfang und die Intensität des gebotenen Schutzes. "Erhaltung der Umwelt" könnte im Sinne der absoluten Bewahrung der Integrität der natürlichen Umwelt des Menschen verstanden werden. Daß dies nicht gemeint sein kann, liegt auf der Hand, denn ohne Umwelteingriffe ist menschliches Leben in dichtbesiedelten Räumen nicht möglich, geschweige denn industrielles Wirtschaften. Der Umweltschutz als Aufgabe und Ziel ist aber in einen Vertrag eingeflochten, der sich im übrigen auf die Wirt-

---

<sup>162</sup> Vgl. *Pernice*, NVwZ 1990, S. 201 (203); *Krämer*, EuGRZ 1988, S. 285 (287); *Wiegand*, DVBl. 1993, S. 533 (535).

schaft in Industriestaaten bezieht, die Existenz der industriellen Wirtschaftsweise voraussetzt und an ihr im Prinzip nichts zu ändern erstrebt, sondern sie lediglich umweltverträglich machen will (vgl. insb. Art. 2: Förderung umweltverträglichen Wachstums als Gemeinschaftsaufgabe). Ist "Erhaltung der Umwelt" also nicht absolute Integrität der Umwelt, dann fragt sich, in welchem Umfang Eingriffe, Belastungen, Umgestaltungen der Umwelt hingenommen werden können. Dies wird durch Art. 130r Abs. 1 EGV nicht näher bestimmt. Ähnliches läßt sich für die anderen dort genannten Ziele sagen.

Soweit die Ziele des Art. 130r Abs. 1 EGV aber unbestimmt bleiben, eröffnet diese Norm den Gemeinschaftsorganen Gestaltungsspielräume auch in bezug auf den Umfang der Zielverwirklichung. Im Rahmen dieses Gestaltungsspielraums ist eine Abwägung mit anderen Gemeinschaftszielen möglich, wie dies in Art. 130r Abs. 3 EGV noch besonders vorgesehen ist. Eingeengt wird der Gestaltungsspielraum aber dadurch, daß Art. 130r Abs. 2 Satz 1 EGV ein "hohes Schutzniveau" vorgibt. Ob dieses das Umweltschutzziel der Gemeinschaft rechtsverbindlich zu konkretisieren und somit den erwähnten Gestaltungsspielraum der Gemeinschaftsorgane rechtlich einzuengen vermag, hängt davon ab, ob diese Niveauvorgabe sich ihrerseits in rechtlich operationalisierbarer Weise konkretisieren läßt. Dies ist im folgenden zu prüfen.

## II. Der Umweltqualitätsstandard des Art. 100a und des Art. 130r EGV

Art. 100a Abs. 3 und Art. 130r Abs. 2 EGV verwenden gleichermaßen den sehr unbestimmt gefaßten abstrakten Umweltstandard "hohes Schutzniveau". Die Bestimmungen haben unterschiedliche Funktionen. Art. 100a Abs. 3 ist ausdrücklich an die Kommission adressiert, die bei der Vorbereitung von Harmonisierungsvorschriften zur Verwirklichung des Binnenmarkts von einem hohen Umweltschutzniveau auszugehen hat. Die Niveaubestimmung bindet aber der Sache nach auch die anderen Gemeinschaftsorgane<sup>163</sup>. Diese Vorschrift sollte bei Einführung des Mehrheitsprinzips für den Erlass binnenmarktbezogener Harmonisierungsvorschriften sicherstellen, daß die Harmonisierung nicht gegen den Willen der umweltpolitisch fortschrittlicheren Staaten auf einem niedrigen Niveau stattfindet. Der Vertrag von Maastricht hat das hohe Umweltschutzniveau nun in Art. 130r Abs. 2 für die Umweltpolitik der Gemeinschaft insgesamt und über die Querschnittsklausel auch für die anderen Politikbereiche verbindlich gemacht. Dort ist die Niveaubestimmung nicht nur an die Kommission, sondern an alle Gemeinschaftsorgane adressiert. Über die Querschnittsklausel wären diese auch im Rahmen der Ausübung ihrer Binnenmarktcompetenz gemäß Art. 100a EGV an das hohe Schutzniveau gebunden, wenn man annähme, daß Art. 100a Abs. 3 nur die Kommission verpflichtet.

---

<sup>163</sup> Röttinger, in: Lenz (Hg.), EG-Vertrag, Art. 100a Rn. 6.

## 1. Die besondere Bedeutung des Umweltschutzes im Recht der Europäischen Gemeinschaft

Schon bevor das "hohe Schutzniveau" für die gesamte Umweltpolitik der Gemeinschaft verbindlich vorgeschrieben wurde, hat der Umweltschutz im Gemeinschaftsrecht einen hohen Rang eingenommen. So hat der Europäische Gerichtshof bereits 1985 festgestellt, daß der Umweltschutz ein "im Allgemeininteresse liegendes Ziel" sei, ein "wesentliches Ziel der Gemeinschaft", das geeignet sei, die Einschränkung der Handelsfreiheit durch eine Richtlinie zu rechtfertigen<sup>164</sup>. Anerkannt ist auch, daß der - in Art. 36 EGV nicht ausdrücklich genannte - Umweltschutz ein zwingendes Erfordernis<sup>165</sup> darstellt, das die Mitgliedstaaten berechtigt, in Abweichung von Art. 30 EGV Vorschriften zu erlassen, die zu Handelsbeschränkungen führen<sup>166</sup>. Im übrigen sind mit dem Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen drei fundamentale Schutzgüter des Umweltschutzes von Art. 36 EGV erfaßt; diesen Gütern weist der Vertrag damit einen höheren Stellenwert zu als der Vollendung des Binnenmarktes<sup>167</sup>.

In der Literatur wird auch hervorgehoben, daß Art. 100a Abs. 2 EGV die einzige Bestimmung im Vertrag sei, in der schon an die Vorbereitung eines Richtlinien- oder Verordnungsentwurfs materielle Anforderungen gestellt würden. Dies weise dem Umweltschutz neben den anderen dort genannten Rechtsgütern eine besondere Bedeutung zu. Diese - nämlich Gesundheit, Sicherheit und Verbraucherschutz - seien Individualgüter bzw. dienen dem Schutz des Einzelnen und würden sowohl national als auch international durch eine Reihe von Grundrechten und Garantien geschützt. Art. 100a Abs. 3 EGV stelle den Umweltschutz mit diesen auf eine Stufe<sup>168</sup>.

Besonders deutlich wird die hervorragende Bedeutung, die der EG-Vertrag dem Umweltschutz zumißt, in der Querschnittsklausel des Art. 130r Abs. 2 EGV. In der Literatur wird immer wieder zu Recht darauf hingewiesen, daß diese Bestimmung im Vertrag einzigartig sei<sup>169</sup>. Weder für die Freiheit des Warenverkehrs noch für den freien Wettbewerb oder

---

<sup>164</sup> *EuGH*, Rs. 240/83, Slg. 1985, S. 531ff. - Altölbeseitigungsrichtlinie.

<sup>165</sup> Im Sinne der *Cassis de Dijon*-Rechtsprechung, *EuGH*, Urt. v. 20.2.1979 (Re-we/Bundesmonopolverwaltung f. Branntwein), Slg. 1979, S. 649.

<sup>166</sup> Vgl. *EuGH*, Urt. v. 20.9.1988, Rs. 302/86 (Kommission/Dänemark), Slg. 1988, S. 4607 - dänisches Pflaschenpfand; *Zuleeg*, NVwZ 1987, S. 280 (282) m.w.N.; *Hailbronner*, EuGRZ 1989, S. 101 (106); *Lux*, in: Lenz (Hg.), EG-Vertrag, Art. 30 Rn. 23.

<sup>167</sup> *Zuleeg*, NVwZ 1987, S. 280 (383).

<sup>168</sup> *Krämer*, EuGRZ 1988, S. 285 (288).

<sup>169</sup> *Krämer*, EuGRZ 1988, S. 285 (288); *Breier/Vygen*, in: Lenz (Hg.), EG-Vertrag, Art. Art. 130r Rn. 14.



für die Sozialpolitik regelt der Vertrag ein solches Erfordernis. Eine vergleichbare Klausel enthält der Vertrag seit Maastricht nur für den Gesundheitsschutz in Art. 129 Abs. 1 UAbs. 3 und - wesentlich schwächer gefaßt - für die Kultur in Art. 128 Abs. 4.

Die Gemeinschaft hat also nicht nur in ihrer politischen Programmatik<sup>170</sup> die hervorragende Bedeutung des Umweltschutzes erkannt, sondern der Notwendigkeit, die Umwelt wirksam zu schützen, durch die Ergänzung ihrer vertraglichen Grundlagen Rechnung getragen.

Die Verpflichtung auf ein "hohes Schutzniveau", zunächst in Art. 100a Abs. 3 für den Binnenmarkt, sodann für die gesamte EG-Politik in Art. 130r Abs. 2, dient somit der Verwirklichung einer als besonders wichtig erkannten Aufgabe der Gemeinschaft.

Das "hohe Schutzniveau" bedeutet in beiden Bestimmungen dasselbe. Weder Wortlaut noch Zweck und Funktion der Regelungen lassen Unterschiede erkennen. Daher wird zu- meist nur noch auf Art. 130r Abs. 2 EGV Bezug genommen; die Ausführungen dazu geltend entsprechen für das "hohe Schutzniveau" in Art. 100a Abs. 3 EGV.

## 2. Rechtscharakter

Das "hohe Schutzniveau" soll nicht lediglich eine unverbindliche programmatische Erklärung sein, sondern Art. 100a Abs. 3 und Art. 130r Abs. 2 EGV wollen die Gemeinschaftsorgane rechtlich auf dieses Niveau verpflichten<sup>171</sup>. Inwieweit diese Bestimmungen die Gemeinschaftsorgane rechtlich binden, hängt allerdings davon ab, inwieweit es gelingt, das "hohe Schutzniveau" rechtlich zu konkretisieren.

## 3. Konkretisierung des "hohen Schutzniveaus"

Die Formulierung "hohes Schutzniveau" ist sehr unbestimmt gefaßt. Insbesondere läßt sie die Relation, auf die sich die Höhe des Niveaus bezieht, nicht klar erkennen.

---

<sup>170</sup> Vgl. bereits die Erklärung des Rates zur Verabschiedung des ersten Aktionsprogramms der Gemeinschaft für den Umweltschutz, ABl. EWG 1973, C 112, S. 1.

<sup>171</sup> Vgl. *Röttinger*, in: Lenz (Hg.), EG-Vertrag, Art. 100a, Rn. 6; *Pipkorn*, in: v.d. Groeben u.a., Kommentar zum EWG-Vertrag, Art. 100a Rn. 72-74 m.w.N.; *Klein*, in: Hailbronner u.a., Handkommentar zum EU-Vertrag, Art. 100a Rn. 10.

## a) Bezugspunkt für die Höhe des Schutzniveaus

Deutlich macht der Wortlaut zunächst, daß nicht das "höchste" Schutzniveau, nicht optimaler oder maximaler Umweltschutz gefordert ist<sup>172</sup>. Der systematische Zusammenhang mit den Schutzverstärkungsklauseln der Art. 100a Abs. 4, 130t EGV bestätigt dies: Wäre der bestmögliche Umweltschutz generell vorgeschrieben, gäbe es nicht nur keinen Grund dafür, sondern wäre es unmöglich, daß einzelne Mitgliedstaaten ein noch höheres Umweltschutzniveau verwirklichen.

Was aber ist ein hohes im Unterschied zu einem bloß mittleren oder gar niedrigen Umweltschutzniveau? Dies hängt zunächst davon ab, an welchem Vergleichsmaßstab das Umweltschutzniveau zu bestimmen ist. Hierfür kommen zwei Möglichkeiten in Betracht: Erstens könnte man daran denken, auf die faktische Umweltpolitik in der Gemeinschaft abzustellen. Das höchste Umweltschutzniveau wäre dann dasjenige, das in dem umweltpolitisch fortschrittlichsten Mitgliedstaat verwirklicht worden ist; ein niedriges Umweltschutzniveau wäre bei den umweltpolitischen Nachzüglern der Gemeinschaft zu besichtigen. Ein hohes Niveau müßte zwischen dem Durchschnitt und dem höchsten Niveau liegen.

Die zweite Möglichkeit ist die Herstellung einer Relation zum objektiven ökologischen Optimum. Das höchste Niveau ist in dieser Relation dasjenige, das in jeder Hinsicht ökologischen Anforderungen entspricht; ein niedriges Niveau ist ein ökologisch unzureichendes. Ein hohes Niveau ist demnach ein Niveau, das zwar nicht vollständig, aber doch annähernd die Anforderungen erfüllt, die sich aus den zum vollständigen Erreichen der in Art. 130r Abs. 1 EGV genannten Ziele resultierenden Sachnotwendigkeiten ergeben.

Die Auswahl zwischen diesen beiden sprachlich möglichen Varianten kann nicht beliebig sein; sie können zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen führen. Den richtigen Bezugspunkt für die Höhe des geforderten Umweltschutzniveaus findet man nur, wenn man bedenkt, daß Art. 130r Abs. 2 Satz 1 EGV nicht isoliert im Vertrag steht. Das hohe Schutzniveau wird für die Umweltpolitik der Gemeinschaft festgelegt. Diese ist ihrerseits an die Umweltschutzziele des Art. 130r Abs. 1 EGV gebunden. Somit dient Art. 130r Abs. 2 Satz 1 EGV der Konkretisierung der Zielbestimmung. Das "hohe Schutzniveau" soll einen materiellen Maßstab für den Umfang der gebotenen Zielverwirklichung liefern. Somit muß die Relation "hoch" an die Ziele des Abs. 1, nicht aber an die tatsächliche Umweltpolitik der Mitgliedstaaten anknüpfen. Der systematische Zusammenhang spricht also eindeutig für die zweite Variante.

---

<sup>172</sup> Vgl. *Röttinger*, in: Lenz (Hg.), EG-Vertrag, Art. 100a, Rn. 6; *Pipkorn*, in: v.d. Groeben u.a., Kommentar zum EWG-Vertrag, Art. 100a Rn. 72.

Die inhaltliche Betrachtung der Zwecksetzung des Vertrages, die Umwelt zu erhalten und die Umweltverhältnisse zu verbessern (Art. 130r Abs. 1 EGV), bestätigt dieses Ergebnis. Denn was zur Erhaltung der Umwelt notwendig ist, hängt nicht davon ab, welche Umweltschutzbemühungen die einzelnen Mitgliedstaaten bislang schon unternommen haben. Auch die Verbesserung der Umweltqualität könnte weitgehend blockiert werden, wenn das Niveau des Umweltschutzes durch den bisherigen Umweltschutz der Mitgliedstaaten bestimmt würde. Es liegt auf der Hand, daß selbst in den umweltpolitisch fortschrittlichsten Mitgliedstaaten das Umweltschutzniveau in mancher Hinsicht noch weit vom ökologischen Optimum entfernt ist. Und es ist denkbar, daß in bezug auf manche - insbesondere neuartige oder neu erkannte - Umweltprobleme alle Mitgliedstaaten, unter Einschluß der in Hinsicht auf andere Umweltprobleme sehr fortschrittlichen Mitgliedstaaten, noch gar keine auch nur annähernd zureichenden Regelungen getroffen haben und ein objektiv sehr niedriges Umweltschutzniveau aufweisen. Gerade in solchen Situationen, in denen möglicherweise alle Mitgliedstaaten sich aus ökonomischen Gründen scheuen, den ökologischen Vorreiter zu spielen (weil sie Wettbewerbsnachteile für die heimische Wirtschaft vermeiden wollen), kann zur Lösung des ökologischen Problems eine anspruchsvolle Regelung auf Gemeinschaftsebene dringend notwendig sein. Sie wäre aber auf der Basis des Verständnisses im Sinne der ersten Variante nicht möglich, sondern könnte nur das objektiv niedrige Niveau auf Gemeinschaftsebene bestätigen. Nur die zweite, sich an den ökologischen Erfordernissen orientierende Variante entspricht also der Zwecksetzung des Vertrages.

#### b) Höhe des Schutzniveaus und Risikoerkenntnis

Welches Umweltschutzniveau in bezug auf die Verwirklichung der Umweltschutzziele des Abs. 1 als objektiv "hoch" betrachtet werden kann, läßt sich freilich nicht einfach ermitteln und nicht generell beurteilen. Vielmehr kann die Beurteilung nur problemspezifisch erfolgen.

Dabei sind gemäß Art. 130r Abs. 3 EGV "die verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Daten" zu berücksichtigen. Diese Vorschrift stellt ein Kriterium für die Problemanalyse auf und wirkt sich so auf die Konkretisierung des gebotenen Umweltschutzniveaus aus. Die Klausel wurde von Großbritannien durchgesetzt, um die Verantwortlichkeit für den sauren Regen von einem wissenschaftlichen Nachweis abhängig zu machen<sup>173</sup>. Diese Intention, Umweltschutzmaßnahmen oder umweltrechtliche Haftung davon abhängig zu machen, daß die Kausalität zwischen einer bestimmten Umwelteinwirkung und einem Umweltschaden wissenschaftlich bewiesen worden ist, findet aber weder im Wortlaut der Vorschrift Ausdruck, noch läßt es sich mit ihrer systematischen Stellung oder mit dem Zweck der Umweltschutzregelungen des EG-Vertrages vereinbaren. Wenn Art. 130r Abs. 3

---

<sup>173</sup> Geiger, EG-Vertrag, Art. 130r Rn. 18.

vorschreibt, die verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Daten bei der Erarbeitung der Umweltpolitik zu "berücksichtigen", dann heißt dies, daß die Umweltpolitik weder auf reine Spekulationen noch auf ideologische Behauptungen, sondern auf wissenschaftliche Erkenntnisse zu stützen ist. Es heißt aber nicht, daß nur insoweit gehandelt werden darf als Ursache-Wirkungs-Beziehungen wissenschaftlich erwiesen sind. Wissenschaftlich abgestützt ist die Umweltpolitik auch dann, wenn sich aus empirischen wissenschaftlichen Erkenntnissen tatsächliche Anhaltspunkte ergeben, auf die eine - methodisch wiederum wissenschaftlichen Ansprüchen genügende - Hypothese gestützt werden kann, welche nicht lediglich die Denkmöglichkeit bestimmter schädlicher Wirkungen, sondern auch eine hinreichende Wahrscheinlichkeit für diese Wirkungen begründet<sup>174</sup>. Dabei dürfen nicht etwa nur "Daten" berücksichtigt werden, die vom mainstream der etablierten Wissenschaft vorgetragen werden. "Verfügbar" sind auch die Erkenntnisse und Theorien von wissenschaftlichen und technischen Außenseitern.

Effektiver Umweltschutz ist überhaupt nur möglich, wenn nicht nur gegen mit Sicherheit schädigende Ursachen vorgegangen wird, sondern auch bereits dann, wenn noch Ungewißheit darüber besteht, ob ein Schaden eintreten wird. Dies muß auch dann gelten, wenn über die abstrakte Schädigungseignung potentieller Schadensursachen keine Gewißheit herrscht. Die Entscheidungsnotwendigkeit in einer Lage der Ungewißheit ist geradezu die Normalsituation im Umweltschutz. Deshalb besteht im Prinzip Einigkeit darüber, daß effektiver Umweltschutz die Abwehr von Risiken (im Unterschied zu mit Gewißheit eintretenden Schäden) impliziert. Da Art. 130r Abs. 1 EGV schutzgutorientiert (und nicht etwa auf Ursache-Wirkungs-Beziehungen orientiert) formuliert ist, ist der effektive Schutz der dort genannten Güter das Ziel. Dieses Ziel läßt sich aber nur unter - rechtlich kontrollierter - Verarbeitung von Ungewißheit, und das heißt: unter Einbeziehung des Schutzes gegen Risiken - verwirklichen<sup>175</sup>.

Wie groß das Risiko sein darf, das noch in Kauf genommen werden kann, ist eine Frage der Höhe des Schutzniveaus [dazu unten c)aa)]. Auf der Basis eines vorgegebenen Schutzniveaus hängt die Beantwortung der Frage nach der Wahrscheinlichkeit, mit der eine schädliche Wirkung eintreten muß, um durch Schutzvorkehrungen ausgeschlossen werden zu müssen, von der Größe des potentiellen Schadens ab. Diesem ist sie relational zuzuordnen: Je größer der potentielle Schaden, desto geringer die erforderliche Eintrittswahr-

---

<sup>174</sup> Vgl. *Murswiek*, Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik, 1985, S. 378ff.

<sup>175</sup> Vgl. *Murswiek*, Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik, 1985, S. 127ff.; *ders.*, VVDStRL 48 (1990), S. 207ff., jeweils m.w.N.

scheinlichkeit<sup>176</sup>. Hierbei handelt es sich um einen allgemeinen Grundsatz der Sicherheitswissenschaft, nicht etwa um ein Spezifikum einer bestimmten nationalen Rechtsordnung.

### c) Konkretisierung der Höhe des Schutzniveaus

Literatur und Rechtsprechung haben den Begriff des "hohen Schutzniveaus" bisher kaum zu konkretisieren versucht. Das mag angesichts der Vagheit der Formulierung auch nicht sehr erfolgversprechend sein. Wenn der Bestimmung aber über die politische Richtungsangabe hinaus ein rechtlicher Regelungsgehalt entnommen werden soll, müssen zumindest Kriterien zur Bestimmung einer äußersten Grenze dessen, was der Begriff noch umfassen kann, gewonnen werden.

#### aa) Das "hohe Schutzniveau" als Umweltqualitätsstandard

Das "hohe Schutzniveau" gemäß Art. 130r Abs. 2 EGV (und ebenso gemäß Art. 100a Abs. 3 EGV) ist ein sehr unbestimmt formulierter abstrakter Umweltqualitätsstandard. Da die Niveaueingabe - wie gezeigt - nur in Relation zu dem gesetzlichen Ziel verstanden werden kann, teilt es den Charakter der Zielbestimmung. Diese determiniert das Handeln der Gemeinschaft (unter Spiegelstrich 1 und 2) durch Angabe von Schutzgütern, denen die Tätigkeit des Schützens gilt. Das Niveau des Schützens ist also hoch, wenn diese Güter in hohem Maße geschützt sind. Rechtlich vorgegeben wird auf diese Weise die Güte des anzustrebenden Umweltzustands, während die Methoden, mit Hilfe derer eine "hohe" Umweltqualität erreicht wird, offenbleiben. Der Gemeinschaftsgesetzgeber behält insoweit die freie Wahl zwischen allen geeigneten Methoden.

Freilich werfen die verschiedenen möglichen Regelungsansätze der Umweltpolitik unterschiedliche Probleme hinsichtlich der Konkretisierbarkeit eines "hohen Schutzniveaus" auf.

(1) Die systematisch betrachtet einfachste und am besten am Maßstab des "hohen Schutzniveaus" zu messende Regelungsmöglichkeit ist die Festlegung konkreter Umweltqualitätsstandards. Dies sind in präzisen Zahlen ausgedrückte Immissionsgrenzwerte, etwa für die Schadstoffbelastung der Luft, des Wassers oder des Bodens. Durch solche Grenzwerte wird das Umweltqualitätsziel festgelegt; die Art und Weise der Verwirklichung bleibt offen. Da der Grenzwert das angestrebte Umweltschutzniveau exakt bestimmt, läßt sich relativ einfach diskutieren, ob dieses Niveau "hoch" ist. Dies hängt davon ab, wie groß bei

---

<sup>176</sup> Vgl. näher *Murswiek*, Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik, 1985, S. 81ff., 149f.; *ders.*, Artikel "Gefahr", "Restrisiko", in: Handwörterbuch des Umweltrechts, 2. Aufl. 1994, m.w.N.

dem festgelegten Standard die Risiken für die betroffenen Umweltgüter und vor allem für die menschliche Gesundheit bleiben.

"Hoch" ist das Schutzniveau jedenfalls dann nicht, wenn für das menschliche Leben und die menschliche Gesundheit Risiken von einer Größe bestehen bleiben, die man in der Terminologie des deutschen Rechts als "Gefahren" bezeichnen würde<sup>177</sup>. Ein "hohes" Schutzniveau verlangt zumindest effektiven Schutz der rechtlichen Schutzgüter. Dieser ist bei einer am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz orientierten Betrachtungsweise durch das Niveau der Gefahrenabwehr gekennzeichnet. Da der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz auch im Recht der Europäischen Gemeinschaft gilt, lassen sich die im nationalen Recht entwickelten Grundsätze - ungeachtet möglicherweise abweichender Terminologie - insoweit in das Gemeinschaftsrecht übertragen.

Ist der Standard der Gefahrenabwehr und Gefahrenvorsorge (im Sinne von präventiver Gefahrenvermeidung) somit das Minimum dessen, was ein effektiver Schutz der menschlichen Gesundheit (Art. 130r Abs. 1 Spiegelstrich 2 EGV) verlangt, so muß ein "hohes" Schutzniveau jedenfalls über diesen Minimalstandard hinausgehen. Im Hinblick auf Grenzwerte könnte dies heißen, daß ein hinreichend großer Sicherheitsabstand zur "Gefahrschwelle" eingehalten wird.

Im Prinzip müssen dieselben Gesichtspunkte auch für die Erhaltung und den Schutz der Umwelt (Art. 130r Abs. 1 Spiegelstrich 1 EGV) gelten. Auch hier geht es um effektiven Schutz, den der Standard der Gefahrenabwehr nur als Minimalstandard abdeckt. Macht allerdings schon die Konkretisierung der Gefahrenschwelle in bezug auf die menschliche Gesundheit große Bewertungsschwierigkeiten<sup>178</sup>, so dürften diese zum Teil noch wesentlich größer sein, wenn es um den Schutz von Umweltgütern geht, da hier die Bewertungsmaßstäbe noch unsicherer sind. Allerdings dürfte der Gesichtspunkt der Fundamentalität für das Leben, und zwar vor allem für das menschliche Leben, eine Konkretisierungshilfe sein. Je bedeutender ein Gut als natürliche Lebensgrundlage ist, desto intensiver muß es geschützt werden. Sodann kommt es auf Umfang und Intensität der möglichen Schädigung an. Punktuelle oder lokale Beeinträchtigungen sind eher hinzunehmen als großräumige oder gar globale. Das Risiko kurzfristiger oder reversibler Beeinträchtigungen darf größer sein als das Risiko langfristiger oder gar irreversibler Beeinträchtigungen.

Die Kriterien für die Risikobeurteilung lassen sich problembezogen genauer ausarbeiten. Auch dann aber bleibt ein erheblicher Bewertungsspielraum offen. Diesen können die

---

<sup>177</sup> Zur Unterscheidung von Risiko und Gefahr *Murswiek*, Fn. 176.

<sup>178</sup> Zu den diesbezüglichen Grenzen der Quantifizierbarkeit und der daraus resultierenden Bewertungskompetenz des Gesetzgebers ausführlich *Murswiek*, Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik, S. 165ff. m.w.N.

zuständigen Gemeinschaftsorgane mangels rechtlicher Determinierung durch ihre eigene Wertentscheidung ausfüllen.

Daß der Standard der Gefahrenabwehr nur als Minimalstandard verstanden werden kann, der auf jeden Fall erfüllt werden muß, und daß ein "hohe Schutzniveau" darüber hinaus zu gehen hat, wird bestätigt durch Art. 130r Abs. 2 Satz 2 EGV, der die Gemeinschaftspolitik auf die Grundsätze der Vorsorge und Vorbeugung verpflichtet. Zwar ist der Begriff der Vorsorge im Umweltrecht im einzelnen umstritten. Zu seinem wohl unumstrittenen Kern gehört aber, daß Umweltschutz sich nicht auf die klassische Gefahrenabwehr beschränken darf. Die Erfahrung im Umgang mit neuen Technologien und Stoffen, insbesondere im Umgang mit Chemikalien, oder die Erfahrung mit der Wirkungsweise von Immissionen haben gezeigt, daß im Zeitpunkt der Anwendung oft keine hinreichenden Erkenntnisse zur vollständigen Bewertung der umweltbeeinträchtigenden Folgen vorliegen. Man entscheidet über die Zulassung von Technologien, Produkten oder Verfahrensweisen entweder im Bewußtsein des Umstandes, daß ein hinreichendes Erfahrungswissen zur verlässlichen Beurteilung der möglicherweise schädlichen Folgen fehlt. Oder man entscheidet in der Überzeugung von der Harmlosigkeit der Wirkungen, wird aber später durch neue Erkenntnisse korrigiert. Das Vorsorgeprinzip hat jedenfalls auch die Funktion, solchen Erkenntnisdefiziten Rechnung zu tragen und solche Risiken zu mindern, die im juristischen Sinne nicht als "Gefahren" qualifiziert werden können, weil auf der Basis der im Entscheidungszeitpunkt zur Verfügung stehenden empirischen Erkenntnisse eine hinreichend große Schädigungswahrscheinlichkeit nicht gegeben ist.

Das Vorsorgeprinzip impliziert somit die "Risikovorsorge unterhalb der Gefahrenschwelle"<sup>179</sup>. Als Prinzip ist es freilich der näheren Ausgestaltung durch den Gesetzgeber bedürftig. Es sagt nichts über das Ausmaß der gebotenen Vorsorge und läßt hier - in den Grenzen des sachgerecht anzuwendenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes - erhebliche Regelungsspielräume offen. Außerdem läßt ein Prinzip Ausnahmen zu, die allerdings rechtfertigungsbedürftig sind. Je gewichtiger das zu schützende Umweltgut, je größer der potentielle Umweltschaden, desto schwerer wird eine solche Rechtfertigung fallen. Daraus ergibt sich, daß jedenfalls dann, wenn schwerwiegende Umweltschäden zu befürchten sind, das sekundäre Gemeinschaftsrecht sich nicht mit dem Mindeststandard der Gefahrenabwehr begnügen kann, sondern darüber hinaus Risikovorsorge betreiben muß.

(2) Noch schwieriger wird die Kontrolle des Handelns der Gemeinschaftsorgane am Maßstab des "hohen Schutzniveaus" dann, wenn sie sich in ihrer Umweltpolitik anderer Regelungsinstrumente als der Festlegung von Umweltqualitätsanforderungen bedienen, bei-

---

<sup>179</sup> Vgl. z.B. *Breier/Vygen*, in: Lenz (Hg.), EG-Vertrag, Art. 130r Rn. 10; allgemein zum Vorsorgeprinzip z.B. *Rainer Wahl*, Prävention und Vorsorge. Von der Staatsaufgabe zu den verwaltungsrechtlichen Instrumenten, 1995.

spielsweise der Festlegung von Emissionswerten. An den Umweltqualitätszielen des Vertrages läßt sich eine solche Politik im Grunde nur messen, wenn man ihre Wirkungen auf die Umweltqualität prognostiziert. Dies ist angesichts der großen Komplexität der ökologischen und technischen Zusammenhänge oft nur mit sehr großen Unsicherheiten möglich. Die ohnehin schwierige rechtliche Bewertung wird hier noch durch kaum lösbare Erkenntnisprobleme erschwert. Dies vergrößert wiederum den Entscheidungsspielraum der zuständigen Organe.

Einen operationalisierbaren Grundsatz wird man aber auch in bezug auf nicht direkt umweltqualitätsbezogene Instrumente aus dem Vertrag ableiten können: nämlich den *Grundsatz der geringstmöglichen Umweltbeeinträchtigung*. Dieses Beeinträchtigungsminimierungsgebot ist zwar nicht ausdrücklich geregelt, ergibt sich aber aus dem Aspekt der Schutzeffektivität in Verbindung mit dem Vorsorge- und Vorbeugungsprinzip und dem Gebot der umsichtigen und rationellen Verwendung der natürlichen Ressourcen. Die Erfahrung hat nämlich gezeigt, daß wir über ökologische Zusammenhänge immer noch ein sehr bruchstückhaftes Wissen haben und daß immer wieder überraschende neue Erkenntnisse über schädliche Wirkungen gewonnen werden, mit denen man nicht gerechnet hatte. Wir müssen uns also auch, so gut wir können, vor solchen noch nicht erkannten Wirkungen schützen. Außerdem können sich auch kleine, für sich genommen harmlose Umweltbelastungsbeiträge auf die Dauer und angesichts der Akkumulierung z.B. im Boden zu schwerwiegenden und unter Umständen irreversiblen Schäden summieren. Bislang unerkannte Koergismen und Synergismen können die Schädlichkeit verschärfen.

Hinzu kommen ökonomische Aspekte. Ist die Belastbarkeit der Umweltgüter begrenzt, dann muß ihre Belastungsmöglichkeit für künftige wirtschaftliche Betätigungen erhalten bleiben. Werden jetzt die Grenzen der Belastbarkeit ausgeschöpft, dann ist für ökonomische Expansion (umweltverträgliches Wachstum i.S. von Art. 2 EGV) kein Raum mehr. Bei Umweltbelastungen mit Akkumulationswirkung kann dann sogar ein einschneidendes Schrumpfen der wirtschaftlichen Tätigkeit notwendig werden, um die Umweltqualität auf einem akzeptablen Niveau zu wahren, und künftigen Generationen würden ökonomische Entfaltungschancen genommen.

Versteht man unter "natürlichen Ressourcen" nicht nur die vom Menschen zur Verarbeitung und zum Konsum ausgebeuteten Ressourcen (Rohstoffe wie Bodenschätze oder die Fischbestände der Meere), sondern auch die Umweltgüter, die der Mensch zur Belastung mit Schadstoffen in Anspruch nimmt<sup>180</sup>, dann findet diese Auffassung ihre ausdrückliche Bestätigung in Art. 130r Abs. 1 Spiegelstrich 3 EGV, der die "umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen" fordert.

---

<sup>180</sup> Vgl. z.B. *Breier/Vygen*, in: Lenz (Hg.), EG-Vertrag, Art. 130r Rn. 6.



Aus all diesen Gründen ist es unter dem Aspekt eines effektiven und dauerhaften, zukunftsgerichteten Schutzes der Umweltgüter, wie Art. 130r Abs. 1 EGV ihn fordert, notwendig, vermeidbare Umweltbelastungen zu unterlassen.

Was jeweils vermeidbar in diesem Sinne ist, hängt freilich von den außerökologischen - vornehmlich ökonomischen - Zielen ab, deren Verfolgung zu Umweltbelastungen führt. Unter *diesem* Aspekt ist eine Einschränkung der Verfolgung anderer Ziele nicht geboten. Diejenigen Umweltbelastungen sind zu vermeiden, die vermieden werden können, ohne daß der Handlungszweck, dessen Realisierung sie hervorbringt, aufgegeben wird. In bezug auf die Emission von Luftschadstoffen bei der industriellen Produktion beispielsweise bedeutet das Beeinträchtigungsminimierungsgebot, daß die Emissionen auf das nach dem neuesten Stand der Technik mögliche Minimum zu reduzieren sind. Dabei ist allerdings der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten: Der für die Vermeidung von Umweltbelastungen entstehende ökonomische Aufwand darf nicht in einem völlig unvernünftigen Verhältnis zu dem ökologischen Gewinn stehen.

Nicht mit derselben Evidenz läßt sich ein *Risikominimierungsgebot* postulieren, denn für ein solches Gebot streiten nicht die Gesichtspunkte der Ressourcenökonomie und der Schädlichkeitssummierung. Dennoch ist auch das Gebot, vermeidbare Risiken für die Schutzgüter des Art. 130r Abs. 1 EGV - wiederum in den Grenzen des Verhältnismäßigkeitsprinzips - zu vermeiden, zur Erreichung eines "hohen Schutzniveaus" erforderlich. Praktisch ist dieses Gebot von geringerer Bedeutung, denn die Minimierung von Umweltbeeinträchtigungen führt als solche schon zu einer Minimierung der mit ihnen verbundenen Risiken. Selbstständige Bedeutung hat das Risikominimierungsgebot nur insoweit, wie es darüber hinausgeht. Dies ist insbesondere in bezug auf Unfall- bzw. Störfallrisiken der Fall. Hier wird die Umwelt nämlich nicht durch die regulären Folgen menschlicher Verhaltensweisen, also nicht mit Gewißheit, belastet, sondern nur dann, wenn das Risiko sich realisiert. Begründen läßt sich das Risikominimierungsgebot unter zwei Aspekten: Zum einen kann das Umweltschutzniveau nur dann als "hoch" angesehen werden, wenn es über die Minimalia des effektiven Schutzes hinausgeht. Deshalb müssen unnötige Belastungen vermieden werden. Auch Risiken sind Belastungen; im Falle ihrer Realisierung führen sie zu Schäden, die - je nach den Umständen - äußerst schwerwiegend sein können. Zum anderen führt die Vielzahl riskanter (ökonomischer) Aktivitäten in einer expandierenden Industriegesellschaft zu einer Vermehrung der Zahl der Umweltrisiken. Auch wenn die *einzelne* Risikoquelle so unter Kontrolle gehalten wird, daß das ihr zuzurechnende Umweltrisiko akzeptabel ist, so nimmt doch mit der Zahl der Risikoquellen das Gesamtrisiko von Umweltschädigungen zu. Dieses Gesamtrisiko ist nicht Gegenstand rechtlicher Regelung und Steuerung. Um es nicht zu sehr anwachsen zu lassen, ist es notwendig, die Größe der Einzelrisiken so weit wie möglich zu begrenzen.

## bb) Anforderungen an Methoden und Konzeptionen des Umweltschutzes

Im Sachzusammenhang mit der Normierung des Schutzniveaus legt Art. 130r Abs. 2 Satz 2 EGV die Prinzipien der EG-Umweltpolitik fest: das Vorsorge- und Vorbeugungsprinzip, das Prinzip der vorrangigen Bekämpfung von Umweltbeeinträchtigungen an ihrem Ursprung und das Verursacherprinzip. Diese Prinzipien können als konzeptionelle Ausprägungen dessen verstanden werden, was nach dem Vertrag der Verwirklichung eines "hohen Schutzniveaus" dient.

Da das "hohe Schutzniveau" sich - wie dargestellt - auf den anzustrebenden Umweltzustand bezieht, regelt es im übrigen nicht unmittelbar die anzuwendenden Methoden und Konzeptionen des Umweltschutzes. Allerdings können sich für diese mittelbar Konsequenzen aus dem Postulat eines "hohen Schutzniveaus" ergeben: Die Gemeinschaftsorgane sind zwar prinzipiell frei in der Gestaltung der Methoden und Konzeptionen des Umweltschutzes. Die Umweltpolitik muß lediglich im Ergebnis ein hohes Umweltschutzniveau bewirken. Soweit dies jedoch nur mit Hilfe bestimmter Methoden und Konzeptionen möglich ist, darf der Gemeinschaftsgesetzgeber nicht andere, weniger leistungsfähige Konzeptionen verfolgen. Die freie Auswahl unter verschiedenen Konzeptionen des Umweltschutzes wird also wesentlich eingeschränkt unter dem Aspekt der Effektivität dieser Konzeptionen: Diejenigen dürfen nicht gewählt werden, mit denen ein "hohes Schutzniveau" nicht erreicht werden kann. Im übrigen ist prinzipiell diejenige Konzeption zu wählen, die das höchste Umweltschutzniveau mit dem geringsten Aufwand erreicht. Dies ergibt sich einerseits aus dem Prinzip der geringstmöglichen Umweltbeeinträchtigung, andererseits aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip.

Welche Konzeptionen insoweit gewählt werden müssen oder nicht gewählt werden dürfen, kann nicht abstrakt gesagt, sondern nur problembezogen beurteilt werden. Dabei sind die jeweils neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse und technischen Möglichkeiten zu berücksichtigen (Art. 130r Abs. 3 Spiegelstrich 1).

So gehört es - um nur einen konkreten Aspekt anzureißen - heute zum Stand der ökologischen Forschung, daß eine nur kausale, auf die Beziehungen zwischen Umweltschäden und ihren unmittelbaren Ursachen abstellende Betrachtungsweise ebensowenig ein hohes Umweltschutzniveau gewährleisten kann wie eine rein "medienbezogene" Betrachtungsweise, sondern daß diese jedenfalls ergänzt werden müssen durch übergreifende, integrative Ansätze. Im Hinblick auf die Umweltbelastungen eines bestimmten Produkts beispielsweise reicht es nicht aus, dessen unmittelbare Umweltauswirkungen zu betrachten; um seine Umweltverträglichkeit beurteilen zu können, müssen sämtliche Auswirkungen von der Produktion über den Konsum bis zur Entsorgung einbezogen werden unter Berücksichtigung des Ressourcen- und Energieverbrauchs und aller in Betracht kommenden kurzfristigen und langfristigen Folgewirkungen.

cc) Komplexitätsreduktion durch Orientierung an der jeweils fortschrittlichsten umweltpolitischen Praxis der Mitgliedstaaten

Welche Anforderungen an umweltpolitische Regelungen und Maßnahmen zu stellen sind, damit diese ein "hohes Schutzniveau" erreichen, ist - wie gezeigt - schon im Hinblick auf die ökologischen Notwendigkeiten des effektiven Schutzes der Umweltgüter, aber erst recht im Hinblick auf geeignete, zweckmäßige und effektive Instrumente, Methoden und Konzeptionen zur Erreichung eines hohen Umweltschutzniveaus eine Frage, die sich auf hochkomplexe Problemlagen bezieht und eindeutige, evidente Lösungen meist nicht erlaubt.

Eine Möglichkeit, diese Komplexität zu reduzieren und die Konkretisierung des "hohen Schutzniveaus" zu erleichtern, könnte die Orientierung an der jeweils fortschrittlichsten umweltpolitischen Praxis der Mitgliedstaaten sein. Damit ist nicht gemeint, daß generell die Staaten ermittelt werden, die umweltpolitisch das höchste Niveau aufweisen und diese zum Maßstab genommen werden, sondern im Hinblick auf den jeweils zu beurteilenden Regelungsgegenstand müßten die fortschrittlichsten Umweltschutzpraktiken ermittelt werden. Die rechtliche Folgerung soll nicht sein, daß diese Praxis mit dem "hohen Schutzniveau" im Sinne des EG-Vertrages identisch ist. Dies trifft, wie bereits dargelegt, aus zwei Gründen nicht zu: Einerseits kann die Praxis des fortschrittlichsten Mitgliedstaats oberhalb der Anforderungen des "hohen Schutzniveaus" liegen, andererseits ist es auch denkbar, daß sie diese Anforderungen nicht erfüllt. Es kann also bei der Orientierung an der Praxis der Mitgliedstaaten nicht um eine rechtlich verbindliche Konkretisierung des "hohen Schutzniveaus" gehen. Jedoch ist eine Indizwirkung möglich, und zwar aus folgenden Gründen:

(1) In der Regel haben in der Vergangenheit einzelne Mitgliedstaaten eine umweltpolitische Vorreiterrolle übernommen. Es ist damit zu rechnen, daß dies - im Hinblick auf neu auftretende Umweltprobleme - auch künftig geschieht. Es können dies - je nach Problemlage - jeweils andere Mitgliedstaaten sein. Die einzelstaatliche Initiative führt dazu, daß in diesen Staaten Erfahrungen über die Wirkungsweise von umweltpolitischen Regelungen und Instrumenten gewonnen werden, bevor auf der Gemeinschaftsebene Regelungen existieren. Diese Erfahrungen können für die Umweltpolitik der Gemeinschaft fruchtbar gemacht werden. Was sich auf einzelstaatlicher Ebene bereits zur Lösung bestimmter Probleme bewährt hat, ist nicht mehr Gegenstand unsicherer Prognosen oder bloßer Spekulationen über die Wirksamkeit solcher Instrumente.

(2) Im Hinblick auf das, was sich in der einzelstaatlichen Praxis bewährt hat, wird sich aufgrund der nachweislichen Erfolge ein Konsens der Fachleute und der Öffentlichkeit darüber herausstellen, ob die betreffende Regelung einem "hohen Umweltschutzniveau" ent-

spricht. Ein solcher Konsens wird noch leichter herzustellen sein, wenn die Umweltpolitik in verschiedenen Mitgliedstaaten die Bewältigung des betreffenden Problems in Angriff genommen hat und dabei unterschiedliche Lösungswege gegangen ist oder unterschiedliche Qualitätsanforderungen gestellt hat. Der empirische Vergleich dieser unterschiedlichen Regelungen wird zeigen, welche zu einem "niedrigen" und welche zu einem "hohen" Umweltschutzniveau geführt haben. Der so entstehende Konsens wird in der Regel eine präzisere und vor allem politisch besser fundierte Konkretisierungsgrundlage für das "hohe Schutzniveau" ergeben als eine ausschließlich auf die abstrakten Vorgaben des Vertrages zurückgeworfene wissenschaftliche Analyse.

Die Orientierung an der Umweltpolitik der Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist insofern naheliegend als deren Rechtssysteme und Regelungsmodelle den Mitgliedstaaten vertraut sind, so daß deren Modelle auf die europäische Ebene ohne große Modifikationen und ohne große Schwierigkeiten übertragen werden können. Im übrigen aber spricht nichts dagegen, auch umweltrechtliche Regelungen und Konzeptionen anderer Staaten in den Vergleich einzubeziehen. Dies liegt besonders dann nahe, wenn noch kein Staat der Europäischen Gemeinschaft ein zukunftsweisendes Lösungsmodell für ein bestimmtes Umweltproblem entwickelt und in der Praxis angewendet hat, während es beispielsweise in den USA eine solche Praxis schon gibt. Dann könnte sich nämlich zeigen, daß es nur dort, aber noch in keinem europäischen Land in bezug auf dieses Problem ein hohes Umweltschutzniveau gibt.

(3) Das Umweltschutzniveau der umweltpolitisch fortschrittlichsten Staaten wird in der Regel nicht das ökologisch betrachtet optimale und damit "höchste" Umweltschutzniveau sein. Die Erfahrung hat gezeigt, daß in allen Industriestaaten starke Interessen gegen die Verschärfung von Umweltstandards gegeben sind, daß die Umweltpolitik sich gegen diese Interessen durchsetzen muß und daß dies im Ergebnis so gut wie nie ohne Kompromisse mit erheblichen Abstrichen am ökologischen Optimum möglich ist. Das heißt, daß erfahrungsmäßig die Regelungsmodelle auch der umweltpolitisch fortschrittlichsten Staaten - gemessen an den Zielen des Art. 130r Abs. 1 EGV - zwar ein "hohes", aber keinesfalls das höchste Umweltschutzniveau aufweisen.

(4) Aus diesen Gründen ist die Orientierung an den Problemlösungen der - im Hinblick auf das konkrete Umweltschutzproblem - fortschrittlichsten Staaten die im Regelfall beste Möglichkeit zur Konkretisierung des "hohen Schutzniveaus". Der Orientierung an den in diesen Staaten entwickelten und in der Praxis bewährten Modellen kommt daher eine Vermutungswirkung für die Beachtung des "hohen Schutzniveaus" zu. Im Einzelfall kann freilich der Nachweis geführt werden, daß die in Bezug genommene einzelstaatliche Regelung das "hohe Schutzniveau" über- oder unterschreitet. Dieser Nachweis dürfte allerdings wegen der oben dargelegten Schwierigkeiten einer rational nachvollziehbaren Konkretisierung

des "hohen Schutzniveaus" nur in eindeutigen, gravierenden Abweichungsfällen möglich sein, in denen die Nichtübereinstimmung mit dem "hohen Schutzniveau" als evident erscheint.

Kommt somit der Praxis des Umweltschutzes in den einzelnen Staaten für die Konkretisierung der gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen ein großes Gewicht zu, so hat die europäische, aber auch die außereuropäische Staaten einbeziehende Umweltrechtsvergleiche eine wesentliche Bedeutung für die Anwendung des Umweltrechts der Europäischen Gemeinschaft.

#### dd) Wertungsspielraum des Gemeinschaftsgesetzgebers

Die These, daß die Orientierung am fortschrittlichsten einzelstaatlichen Umweltrecht eine Konkretisierung des "hohen Schutzniveaus" erlaubt, muß sich dem Einwand stellen, daß sie zu einer gemeinschaftsrechtlichen Harmonisierung des Umweltrechts auf dem höchsten in der Gemeinschaft vorhandenen Standard führe, daß dies aber vom Vertrag nicht gewollt sei, wie insbesondere die Schutzverstärkungsklauseln der Art. 130t und 100a Abs. 4 EGV zeigten. Dem ist aber zum einen entgegenzuhalten, daß - wie gezeigt - der fortschrittlichen Praxis nur eine Vermutungs- und Orientierungsfunktion zugesprochen wird, also im Einzelfall gezeigt werden kann, daß sie über das "hohe" Schutzniveau hinausgeht. Zum anderen ist der Begriff "hoch" ein wertausfüllungsbedürftiger Begriff, der keine "einzig richtige" Konkretisierung zuläßt, sondern einen erheblichen Bewertungsspielraum eröffnet. Somit bleibt dem Gemeinschaftsgesetzgeber auch bei Orientierung an der fortschrittlichsten einzelstaatlichen Praxis ein Gestaltungsspielraum, der es zuläßt, von dem Niveau dieser Praxis in gewissem Umfang nach unten abzuweichen, soweit nämlich, wie die Lösung der Europäischen Gemeinschaft im Vergleich zu dem anerkannt hohen Niveau des Referenzstaates einerseits und einem anerkannt niedrigen Niveau in einem anderen Vergleichsstaat andererseits ebenfalls noch als "hoch" angesehen werden kann.

Diese Möglichkeit, von dem als Orientierungsmaßstab dienenden jeweils fortschrittlichsten einzelstaatlichen Standard nach unten abzuweichen, wird durch die Relativierungsklauseln verdeutlicht, die der Vertrag ausdrücklich formuliert: Nach Art. 130r Abs. 2 Satz 1 EGV zielt die Umweltpolitik der Gemeinschaft "unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Gemeinschaft" auf ein hohes Schutzniveau ab. Diese Klausel läßt nicht nur regionale Differenzierungen im Hinblick auf unterschiedliche ökologisch relevante Verhältnisse, sondern auch die Berücksichtigung der unterschiedlichen ökonomischen Leistungsfähigkeit zu<sup>181</sup>. In bezug auf die Anforderung eines "hohen Schutzniveaus" in Art. 100a Abs. 3 EGV enthält der allgemein für die Ver-

---

<sup>181</sup> Vgl. *Breier/Vygen*, in: Lenz (Hg.), EG-Vertrag, Art. 130r Rn. 9.

wirklichung des Binnenmarkts geltende Art. 7c EGV eine Relativierungsklausel, die noch deutlicher auf den unterschiedlichen ökonomischen Entwicklungsstand abstellt. Diese Klauseln verdeutlichen, daß bei der Konkretisierung des Begriffs des "hohen Schutzniveaus" auch ökonomische Interessen umweltpolitisch schwächerer Mitgliedstaaten eine Rolle spielen können. Auch dies rechtfertigt gegebenenfalls eine Abweichung von der Orientierungslinie der fortschrittlichsten Praxis - freilich nur innerhalb der Bandbreite dessen, was unter Berücksichtigung der oben entwickelten Aspekte noch als "hoch" angesehen werden kann.

Abgesehen von der Unschärfe des Begriffes "hoch" eröffnen auch die Komplexität der naturwissenschaftlichen Zusammenhänge und die unvermeidbaren Erkenntnisdefizite und Prognoseunsicherheiten Beurteilungsspielräume für den Gemeinschaftsgesetzgeber. Innerhalb dieser Spielräume ist er in seiner Umweltpolitik durch das primäre Gemeinschaftsrecht nicht determiniert. Dieses gibt insofern nur einen weit gefaßten rechtlichen Rahmen vor, der als solcher aber verbindlich ist und beachtet werden muß.

#### e) Abwägung mit anderen Gemeinschaftszielen

Jede allgemein gefaßte Zielbestimmung ist so auszulegen und anzuwenden, daß sie mit der Verwirklichung anderer rechtlich vorgegebener Ziele vereinbar ist. So ist allgemein anerkannt, daß die Anwendung von verfassungsrechtlichen Staatszielbestimmungen eine Abwägung mit anderen Staatszielen erforderlich macht, falls die Verwirklichung der verschiedenen Ziele konfligiert. Soweit dabei das Recht keine Entscheidungskriterien für die Auflösung des Konflikts zur Verfügung stellt, ist der Gesetzgeber in seiner Entscheidung frei. Als allgemeine Leitlinie gilt, daß alle Ziele möglichst soweit verwirklicht werden sollen wie dies ohne Vereitelung der Erreichung der anderen Ziele möglich ist.

Auch die Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft muß in praktische Konkordanz mit den übrigen Zielen der Gemeinschaft gebracht werden, zumal ihre Grundsätze auch in den übrigen Politikbereichen gelten sollen. Daß insoweit Abwägungen notwendig sind, macht Art. 130r Abs. 3 EGV (Spiegelstriche 2-4) deutlich.

Diese Abwägungen dürfen jedoch nicht auf Kosten des hohen Umweltschutzniveaus gehen, das nach Art. 130r Abs. 2 EGV der *gesamten* Gemeinschaftspolitik vorgegeben ist. Dies bedeutet, daß die nötigen Abwägungen innerhalb des (weiten) Spielraums zu erfolgen haben, den der Begriff der "hohen Schutzniveaus" zur Verfügung stellt.

Vor allem dürfen die Minimalia, die der effektive Schutz der Umweltgüter fordert, nicht aus ökonomischen Gründen angetastet werden. Dies ergibt sich zum einen aus den Erfordernissen des Grundrechtsschutzes (dazu unten III.), zum anderen aus dem Umstand, daß

der Vertrag klar zu erkennen gibt, daß der Schutz von Leben und Gesundheit sowie sonstiger Umweltgüter Vorrang vor den Erfordernissen des Binnenmarkts hat (dazu oben I.).

### III. Grundrechte und Umweltschutz in der Europäischen Gemeinschaft

Die "Verfassung" der Europäischen Union enthält keine geschriebenen Grundrechte. Dennoch besteht heute kein Zweifel daran, daß der gemeineuropäische Grundrechtsstandard auch im Rahmen der Europäischen Union gewährleistet ist und die fundamentalen Rechte des Einzelnen dort als ungeschriebenes Gemeinschaftsrecht gelten. Sie werden vom Europäischen Gerichtshof durchgesetzt<sup>182</sup>. Dieser rechnet die Grundrechte zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die der Gerichtshof gemäß den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und den internationalen Verträgen, an deren Abschluß die Mitgliedstaaten beteiligt werden oder denen sie beigetreten sind, zu wahren hat<sup>183</sup>. Im Jahre 1977 haben das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission folgende Erklärung angenommen<sup>184</sup>:

"1. Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission unterstreichen die vorrangige Bedeutung, die sie der Achtung der Grundrechte beimessen, wie sie insbesondere aus den Verfassungen der Mitgliedstaaten sowie aus der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten hervorgehen.

2. Bei der Ausübung ihrer Befugnisse und bei der Verfolgung der Ziele der Europäischen Gemeinschaften beachten sie diese Rechte und werden dies auch in Zukunft tun."

Man kann deshalb davon ausgehen, daß der gemeinsame Grundrechtsstandard der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, wie er in den Verfassungen der Mitgliedstaaten und auch in der Europäischen Menschenrechtskonvention zum Ausdruck kommt, auch auf der Ebene der Europäischen Union als verbindliches Recht gilt. Das Bundesverfassungsgericht hat dies in seinem Beschluß vom 22.10.1986 bestätigt und ausgeführt, daß mittlerweile im Hoheitsbereich der Europäischen Gemeinschaft ein Maß an Grundrechtsschutz erwachsen sei, das nach Konzeption, Inhalt und Wirkungsweise dem Grundrechtsstandard des Grundgesetzes im wesentlichen gleichzuachten sei<sup>185</sup>.

---

182 Umfassende Darstellung und Rechtsprechungsanalyse bei *Pernice*, Grundrechtsgehalte im Europäischen Gemeinschaftsrecht, 1979.

183 Ständige Rechtsprechung, z.B. Urt. v. 14.5.1974, Rs. 4/73, Slg. 1974, S. 508; Urt. v. 26.6.1980, Rs. 136/79, Slg. 1980, S. 2057.

184 ABl. EWG 1977, C 103, S. 1 = EuGRZ 1977, S. 157.

185 *BVerfGE* 73, 399 (378ff.) mit zahlreichen Belegen für die Rechtsprechung des EuGH.

Ein Grundrecht auf eine unversehrte Umwelt gehört nicht zum gemeineuropäischen Grundrechtsstandard; dagegen wird man dies für das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit bejahen müssen. Das Recht auf Leben ist in Art. 2 EMRK gewährleistet. Eine ausdrückliche Garantie der körperlichen Unversehrtheit bzw. der Gesundheit gibt es in der Europäischen Menschenrechtskonvention dagegen nicht. Sie findet sich auch nicht im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und auch die Verfassungen der meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Union erwähnen dieses Recht nicht.

Während somit feststeht, daß das Recht auf Leben auch in der Europäischen Union als Grundrecht gilt, scheint dies für das Recht auf körperliche Unversehrtheit zweifelhaft zu sein. Allerdings sind wesentliche Aspekte dieses Rechts durch das Recht auf Leben schon mit umfaßt: Dieses Grundrecht schützt auch vor solchen Beeinträchtigungen der Gesundheit, die letztlich zum Tode führen können. Unsicher sind freilich die Grundlagen eines weitergehenden Gesundheitsschutzes. Meines Erachtens sind sie aber auch im Recht der Europäischen Gemeinschaft gegeben: Die körperliche Integrität gehört zu den Freiheitspositionen des Individuums. Ihre Beeinträchtigung ist ein Eingriff in den allgemeinen Freiheitsstatus. Der Europäische Gerichtshof hat in seiner Rechtsprechung den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht nur dort zur Anwendung gebracht, wo es um die Begrenzung von Abweichungen von den Gemeinschaftszielen ging, sondern auch zur Begrenzung von Belastungen für die Gemeinschaftsbürger. Wie *Pernice* anhand der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes nachgewiesen hat, ist der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz eine übergreifende Leitregel für alles Gemeinschaftshandeln<sup>186</sup>. Die Begrenzung von Beeinträchtigungen der grundrechtlich geschützten Güter durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz aber macht den Kern des Grundrechtsschutzes aus. Sind somit auch Beeinträchtigungen der körperlichen Unversehrtheit bzw. der Gesundheit nur insoweit rechtlich hinnehmbar, wie dies mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar ist, dann ist dieses Gut genauso effektiv geschützt, wie wenn es ausdrücklich als Grundrecht garantiert wäre. Daß der körperlichen Unversehrtheit bzw. der Gesundheit in der Europäischen Gemeinschaft dieser Schutz zukommt, wird auch dadurch bestätigt, daß die Gesundheit zu denjenigen Gütern gehört, denen nach Art. 36 EGV Vorrang vor der Verwirklichung des Binnenmarkts zukommt. Somit kann man davon ausgehen, daß nicht nur das Leben, sondern auch die Gesundheit grundrechtlichen Schutz in der Europäischen Gemeinschaft genießt.

Daß effektiver Grundrechtsschutz nicht nur Schutz vor gezielten Eingriffen und vor mit Sicherheit zu erwartenden Schutzgutverletzungen ist, sondern auch Schutz gegen die Gefährdung der Schutzgüter verlangt, ist in der deutschen Rechtsprechung und Literatur zum Schutz von Leben und Gesundheit vor Umweltbeeinträchtigungen seit Jahren anerkannt (dazu unten IV.). Diese Erkenntnisse auf die europäische Ebene zu übertragen, bedeutet

---

<sup>186</sup> *Pernice*, Grundrechtsgehalte im Europäischen Gemeinschaftsrecht, S. 234ff.



nicht, eine spezifisch nationale Sichtweise dem Gemeinschaftsrecht zu oktroyieren. Wenn die Grundrechte nicht nur vor gezielten Eingriffen schützen, sondern auch vor den unbeabsichtigten Beeinträchtigungen, dann ist effektiver Schutz nur möglich, wenn er sich bereits gegen Risiken richtet. Welche Risiken ausgeschlossen werden müssen und welche akzeptabel sind, ist anhand des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu beurteilen. Auch die Europäische Menschenrechtskommission hat in ihrer Entscheidungspraxis die Verursachung von Risiken für das Leben als Eingriffe in den Schutzbereich des Grundrechts gewertet<sup>187</sup>.

Die Grundrechte verpflichten die Grundrechtsadressaten, also die Staaten bzw. die Europäische Gemeinschaft, nicht nur dazu, die Freiheit des Einzelnen und die geschützten Individualrechtsgüter zu achten. Vielmehr sind die Adressaten auch verpflichtet, die grundrechtlichen Schützgüter gegen Eingriffe Dritter zu schützen. Für den Bereich der Europäischen Menschenrechtskonvention hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte dies anerkannt<sup>188</sup>. Was speziell das Recht auf Leben angeht, so ist die Schutzpflicht in Art. 2 Abs. 1 Satz 1 EMRK sogar ausdrücklich geregelt<sup>189</sup>.

Somit ist die Europäische Gemeinschaft grundrechtlich zum effektiven Schutz von Leben und Gesundheit auch gegenüber von Privaten verursachten Gefahren verpflichtet. Dies impliziert den Schutz vor solchen Gefahren, die durch Umweltbeeinträchtigungen verursacht werden. Somit ist ein ganz zentraler Teil des Umweltschutzes in der Europäischen Gemeinschaft auch grundrechtlich abgesichert. Das Niveau dieses Grundrechtsschutzes entspricht im Ansatz demjenigen, welches in Deutschland durch das Grundgesetz gewährleistet wird. Allerdings gibt es auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft bisher noch keine Erfahrungen für die Handhabung dieser Garantie durch die Rechtsprechung.

Die grundrechtliche Gewährleistung von Leben und Gesundheit auch gegenüber Umweltbeeinträchtigungen ist somit eine Bestätigung und zugleich eine zusätzliche rechtliche Fundierung der oben bereits entwickelten These, daß im Rahmen der rechtlichen Verpflichtung der Gemeinschaftsorgane zum Umweltschutz der effektive Schutz von Leben und Gesundheit - und dies impliziert die Abwehr und vorbeugende Vermeidung von Gefährdungen - der Mindeststandard ist, der auf jeden Fall beachtet werden muß und nicht zur Disposition für Abwägungen mit anderen Gemeinschaftszielen steht.

---

187 Vgl. *EKMR*, Decisions and Reports 18, 154; 14, 31ff.; Yearbook of the European Convention on Human Rights 14, 698 (708ff.); dazu *Frowein*, in: Frowein/Peukert, EMRK-Kommentar, 1985, Art. 2 Rn. 6.

188 Dazu ausführlich *Murswiek*, Die Pflicht des Staates zum Schutz vor Eingriffen Dritter nach der Europäischen Menschenrechtskonvention, in: Konrad (Hg.), Grundrechtsschutz durch Verwaltungsverfahren. Internationaler Menschenrechtsschutz, 1985, S. 213ff.

189 Noch deutlicher die Formulierung in Art. 6 Abs. 1 Satz 2 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte.

#### IV. Verfassungsrechtliche Mindestanforderungen

In Deutschland ergeben sich Mindestanforderungen für den Umweltschutz einerseits aus den Grundrechten, andererseits aus der neuen Staatszielbestimmung Umweltschutz, die 1994 in das Grundgesetz eingefügt worden ist. Alle deutschen Staatsorgane sind an diese Mindestanforderungen gebunden. Dies gilt im Prinzip auch für ihre Mitwirkung im Rahmen der Europäischen Union, insbesondere im Rahmen der Rechtsetzung der Europäischen Gemeinschaft. Zwar verlangt das Grundgesetz nicht, dort den Grundrechten in exakt derselben Weise Geltung zu verschaffen wie im Geltungsbereich des Grundgesetzes. Doch dürfen die *Essentialia* der Grundrechte auch in der Europäischen Gemeinschaft nicht aufgegeben werden. Die Bundesrepublik Deutschland darf an die Europäische Union nur unter der Voraussetzung Hoheitsrechte übertragen, daß dort ein dem Grundrechtsschutz des Grundgesetzes im wesentlichen vergleichbarer Grundrechtsschutz gewährleistet ist, wie jetzt der neugefaßte Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG ausdrücklich bestimmt. Die Grundrechtsgeltung in der Europäischen Gemeinschaft muß nach Inhalt und Wirksamkeit dem Grundrechtsschutz, wie er nach dem Grundgesetz unabdingbar ist, im wesentlichen gleichkommen<sup>190</sup>. Daraus ergeben sich aber auch Pflichten für das Verhalten der deutschen Staatsorgane im Rahmen der Ausübung der an die Europäische Union übertragenen Hoheitsrechte. Die deutschen Staatsorgane müssen dafür Sorge tragen, daß die Gemeinschaftsorgane nicht gegen den so skizzierten Grundrechtsstandard verstoßen. Sie dürfen insbesondere nicht an Rechtsakten der Gemeinschaft mitwirken, die zu einem solchen Ergebnis führen würden.

Was für die Grundrechte vom Bundesverfassungsgericht entwickelt und jetzt durch Art. 23 Abs. 1 GG ausdrücklich geregelt ist, muß der Sache nach auch für Staatsziele und Staatsstrukturprinzipien gelten. Auch an diese ist die Staatsgewalt der Bundesrepublik Deutschland umfassend gebunden, und von dieser Bindung wird sie nicht entlassen, sobald sie in der Europäischen Union mitwirkt. Die Bindung kann freilich nur so weit reichen, wie sich dies aus der Struktur der betreffenden Ziele und Prinzipien ergibt. Diese können nicht unverändert und in allen Details in die Europäische Union implantiert werden, sondern auch hier sind - wie schon in bezug auf die Grundrechte - die Besonderheiten und Sachnotwendigkeiten der europäischen Integration zu respektieren. Der neu gefaßte Art. 23 Abs. 1 GG hat hieraus die Konsequenzen gezogen und sämtliche Staatsstrukturprinzipien und -ziele des Art. 20 GG ausdrücklich für die Beteiligung Deutschlands an der europäischen Integration verbindlich gemacht. Das Staatsziel Umweltschutz ist dort allerdings nicht genannt. Dieses Ziel gab es als geschriebene Verfassungsnorm aber auch noch gar nicht, als der neugefaßte Art. 23 in das Grundgesetz aufgenommen wurde. Sowohl dem Grundgedan-

---

<sup>190</sup> BVerfGE 73, 339 (376).

ken dieses Artikels als auch der umfassenden Bindung der deutschen Staatsgewalt an das Grundgesetz entspricht es, auch die Verpflichtung auf das Umwelt-Staatsziel als bindend für das Handeln der deutschen Staatsorgane im Rahmen der Europäischen Union anzusehen.

Während die Bedeutung der Grundrechte für den Umweltschutz in Deutschland schon Gegenstand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gewesen und in der juristischen Literatur ausführlich untersucht worden ist, gibt es zu der neuen Staatszielbestimmung Umweltschutz noch keine Judikatur und noch keine umfassende rechtswissenschaftliche Untersuchung. Deshalb wird im folgenden auf die Grundrechte relativ kurz, auf die Staatszielbestimmung ausführlicher eingegangen.

## 1. Grundrechte und Umweltschutz in Deutschland

Das Grundgesetz gewährleistet in Art. 2 Abs. 2 das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit. Das Bundesverfassungsgericht hat in ständiger Rechtsprechung festgestellt, daß die Staatsorgane auch verpflichtet sind, diese Rechte gegen Eingriffe Dritter zu schützen. Einige dieser Entscheidungen betrafen Fälle, in denen es um Beeinträchtigungen durch Umwelteinwirkungen ging wie die Risiken der Atomenergie<sup>191</sup>, den Fluglärm<sup>192</sup> oder Luftverunreinigungen<sup>193</sup>. Das Bundesverfassungsgericht hat dabei betont, daß ein effektiver Schutz von Leben und Gesundheit auch den Schutz vor erheblichen Gefährdungen dieser Schutzgüter umfasse.

Der Schutz vor Gefährdungen<sup>194</sup> bezeichnet somit den verfassungsrechtlichen Mindeststandard des Schutzes von Leben und Gesundheit gegenüber Umweltbeeinträchtigungen. Unter Gefahren sind in diesem Zusammenhang solche Risiken zu verstehen, die dem Betroffenen im Hinblick auf die Integrität seiner Schutzgüter nicht zugemutet werden können. Wie groß die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts sein muß, damit ein Risiko eine Gefahr darstellt, hängt von der Größe des potentiellen Schadens ab: Je größer der potentielle Schaden, desto geringer die erforderliche Eintrittswahrscheinlichkeit<sup>195</sup>. Angesichts der

---

191 *BVerfGE* 49, 89 (141f.) - Kalkar; 53, 30 (57) - Mülheim-Kärlich.

192 *BVerfGE* 56, 54 (73).

193 *BVerfG*, NJW 1983, S. 2931.

194 Die Relativierung durch den Begriff der Erheblichkeit der Gefährdungen soll die Anforderungen nicht mildern, denn "Gefahren" im Rechtssinne sind immer erhebliche Risiken. Vielmehr nimmt diese Formulierung darauf Rücksicht, daß sich Gefahren von - grundrechtlich unbeachtlichen - weniger großen Risiken nicht trennscharf unterscheiden lassen, so daß den zuständigen Staatsorganen insoweit ein gewisser Beurteilungsspielraum zugestanden wird, vgl. *Murswiek*, Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik, S. 145f.

195 Vgl. z.B. *Murswiek*, Artikel "Gefahr" in: Handbuch des Umweltrechts, 2. Aufl. 1994.

Fundamentalität des Lebens für alle anderen Grundrechte handelt es sich beim Leben um - wie das Bundesverfassungsgericht formuliert - "einen Höchstwert"<sup>196</sup>, so daß bereits eine sehr geringe Eintrittswahrscheinlichkeit ausreicht, eine Gefahr zu begründen. Bei Gesundheitsrisiken kommt es auf die Intensität der potentiellen Beeinträchtigung an. Geringfügige und vorübergehende Beeinträchtigungen sind nur bei hoher Wahrscheinlichkeit beachtlich, während bei schwerwiegenden Schädigungen und insbesondere bei irreparablen Gesundheitsschäden und bei mutagenen Wirkungen eine geringe Wahrscheinlichkeit ausreicht. Exakte Quantifizierungen des verfassungsrechtlich Gebotenen sind freilich zumindest auf einer allgemein-abstrakten Ebene nicht möglich.

Die grundrechtlichen Schutzpflichten geben den Staatsorganen ein Ziel vor, nämlich den effektiven Schutz von Leben und Gesundheit anhand der oben dargelegten Kriterien. Hinsichtlich der Art und Weise der Verwirklichung dieses Ziels, insbesondere der dazu eingesetzten rechtlichen Instrumentarien, hat der Gesetzgeber aber einen weiten Gestaltungsspielraum. Dieser findet seine Grenze dort, wo sich ganz bestimmte Mittel als erforderlich zum Schutz erweisen, im übrigen dort, wo er völlig untätig bleibt oder eindeutig zu wenig zum Schutz unternimmt<sup>197</sup>. Einen solchen Spielraum gibt es aber nicht hinsichtlich der "primären Schutzpflicht", die darin besteht, Verletzungen oder Gefährdungen der grundrechtlichen Schutzgüter durch Dritte zu verbieten<sup>198</sup>.

Aus den grundrechtlichen Schutzpflichten lassen sich für den Umwelt- und Gesundheitsschutz problemspezifisch vielfältige besondere Pflichten ableiten, die hier nicht im einzelnen dargestellt werden können. Um nur ein Beispiel zu nennen: Das Inverkehrbringen von Lebensmitteln, die mit chemischen Zusatzstoffen versehen, radioaktiv bestrahlt oder gentechnisch verändert sind, greift nicht nur dann in die körperliche Integrität ein, wenn die Lebensmittel gesundheitsgefährdend sind, sondern bereits dann, wenn sie nicht entsprechend gekennzeichnet sind. Die Ingestion von chemischen Substanzen beeinträchtigt nämlich schon immer dann die körperliche Integrität, wenn sie nicht freiwillig erfolgt. Zum Recht auf körperliche Integrität gehört insofern auch das Recht auf Selbstbestimmung über die Ernährung. Der Gesetzgeber muß entsprechende Kennzeichnungspflichten normieren. Ausnahmen können nur für solche Stoffe zugelassen werden, die traditionell in bestimmten Lebensmitteln immer vorhanden sind und mit deren Vorhandensein der Verbraucher daher rechnen muß<sup>199</sup>.

---

196 *BVerfGE* 39, 1 (42).

197 Vgl. etwa *BVerfGE* 46, 160 (164f.); *Alexy*, *Theorie der Grundrechte*, 2. Aufl. 1994, S. 420ff.

198 *Murswiek*, *Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik*, S. 108ff.; *ders.*, in: *Sachs* (Hg.), *Grundgesetz-Kommentar*, 1995, Art. 2 Rn. 29; a.A. die dort in Fn. 38 nachgewiesene Literatur.

199 *Murswiek*, in: *Sachs* (Hg.), *Grundgesetz-Kommentar*, 1995, Art. 2 Rn. 204.

Vergleicht man die Schutzwirkungen, die die Grundrechte in Deutschland in bezug auf Umweltbeeinträchtigungen haben<sup>200</sup>, mit dem oben dargestellten Schutzstandard der Europäischen Gemeinschaft, so ist dieser im Prinzip nicht schlechter. Der Grundrechtsschutz und die umweltbezogenen Schutzpflichten sind freilich in Rechtsprechung und verfassungsrechtlicher Dogmatik in Deutschland schon wesentlich genauer ausgeformt und präzisiert. Aus den hier gewonnenen Erkenntnissen kann die Konkretisierung des Grundrechtsschutzes in der Europäischen Gemeinschaft nur Gewinn ziehen.

## 2. Das Staatsziel Umweltschutz

Der durch Gesetz vom 27.10.1994 ins Grundgesetz eingefügte Art. 20a lautet:

"Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung."

### a) Grundsätzliche Bedeutung

#### aa) Umweltschutz als Staatszweck und Staatsziel

Ausweislich der Entstehungsgeschichte normiert Art. 20a ein Staatsziel. Im Unterschied zu einem Grundrecht handelt es sich nicht um einen subjektiven Anspruch des Einzelnen, sondern (nur) um eine objektive Verpflichtung des Staates, aber eben um eine Verpflichtung, nicht lediglich um einen unverbindlichen Programmsatz.

Staatszielbestimmungen sind nach der Definition der Sachverständigenkommission "Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge"<sup>201</sup> "Verfassungsnormen mit rechtlich bindender Wirkung, die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben - sachlich umschriebener Ziele - vorschreiben. Sie umreißen ein bestimmtes Programm der Staatstätigkeit und sind dadurch eine Richtlinie oder Direktive für das staatliche Handeln, auch für die Auslegung von Gesetzen und sonstigen Rechtsvorschriften."

---

200 Sie konnten hier nur skizziert werden. Ausführlich dazu *Murswiek*, Die Bedeutung der grundrechtlichen Schutzpflichten für den Umweltschutz, *WiVerw.* 1986, S. 179ff.; *ders.*, in: *Sachs* (Hg.), *Grundgesetz-Kommentar*, 1995, Art. 2 Rn. 24ff., 175ff., 188ff., 198ff.

201 Der *Bundesminister des Innern/Der Bundesminister der Justiz* (Hg.), *Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge*. Bericht der Sachverständigenkommission, 1983, Rdn. 7.

Der Umweltschutz war bereits vor Inkrafttreten des Art. 20a zweifellos eine außerordentlich wichtige Staatsaufgabe<sup>202</sup>, die Bund und Länder auf der Grundlage einer Vielzahl von Gesetzen und Rechtsverordnungen wahrgenommen haben. Er ist darüber hinaus unabhängig von jeder Normierung ein fundamentaler Staatszweck: Die Legitimität des Staates hängt davon ab, daß er diese Aufgabe in ausreichendem Maße erfüllt<sup>203</sup>.

Art. 20a nimmt diesen Staatszweck in das positive Verfassungsrecht hinein und weist damit ausdrücklich dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen eine hervorragende Bedeutung zu. Damit wird dem Umweltschutz auch positivrechtlich der Rang zugewiesen, der ihm unter dem Aspekt der Staatstheorie ohnehin gebührt<sup>204</sup>, nämlich der Rang eines Verfassungsprinzips, das als solches nicht zur Disposition der Staatsorgane steht<sup>205</sup>. Und das besondere Gewicht, das dem Umweltschutz unter dem Aspekt faktischer Notwendigkeiten ohnehin zukommt, wird verfassungsrechtlich besonders hervorgehoben.

#### bb) Der Rechtscharakter der Staatszielbestimmung

Eine typische Staatszielbestimmung (das Grundgesetz enthält neben Art. 20a nur das soziale Staatsziel des Art. 20 I, das Europaziel in Art. 23 I und das Ziel des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gem. Art. 109 II) gibt den Staatsorganen ein grundlegendes Ziel vor, das anzustreben sie verfassungskräftig verpflichtet sind. Die Wahl der Mittel zur Zielverwirklichung steht ihnen frei, und auch die Konkretisierung des unbestimmt formulierten Ziels ist ihnen überlassen. Daraus ergibt sich ein weiter Gestaltungsspielraum für den Gesetzgeber, im Rahmen dessen die Verwirklichung des Staatsziels nicht justitiabel ist.

Art. 20a ist tätigkeitsbezogen formuliert, beschreibt eher eine Aufgabe (die Tätigkeit des Schützens) als ein Ziel (das geforderte Ergebnis dieser Tätigkeit), aber die geforderte Tätigkeit läßt sich nur im Hinblick auf das Ziel verstehen, das in der Norm mitgemeint ist, nämlich die - ausreichende - Integrität der natürlichen Lebensgrundlagen.

Dieses Ziel unterscheidet sich freilich strukturell von herkömmlichen, insbesondere von den bereits zuvor im Grundgesetz normierten Staatszielen: Diese älteren Ziele bezeichnen, wie dies im strengen Sinne auch dem Begriff des Ziels entspricht, einen Zustand, der noch nicht - jedenfalls nicht vollständig - erreicht ist bzw. bei Inkrafttreten der Norm erreicht war und durch politische Gestaltung erst herbeizuführen ist. Demgegenüber sind die natürlichen Lebensgrundlagen etwas, das ohne jedes menschliche Zutun und insbesondere

202 Vgl. z.B. *Rauschning*, VVDStRL 38 (1980), 167 ff.; *Hoppe*, ebd., S. 211 ff.

203 *Murswiek*, Umweltschutz als Staatszweck. Die ökologischen Legitimitätsgrundlagen des Staates, 1995, S.31ff. - Zur Unterscheidung der Begriffe Staatsziel, -zweck, -aufgabe ebd. S.10ff. m.w.N.

204 Dazu *Murswiek*, Umweltschutz als Staatszweck, S.31ff., 71ff.

205 Vgl. Bericht der *Gemeinsamen Verfassungskommission*, Bundestags-Drucksache 12/6000, S. 65: Hochrangige, grundlegende Aufgabe, die den in Art. 20 I genannten Staatszielen und Strukturprinzipien in Rang und Gewicht gleichkomme.

ohne jede politisch-gestaltende Tätigkeit des Gesetzgebers vorhanden war, also nicht erst durch politische Aktionen hervorgebracht wurde oder hervorzubringen ist. Vielmehr geht es um die Wahrung der Integrität der Lebensgrundlagen, also um die Vermeidung ihrer Beeinträchtigung oder gar ihrer Zerstörung, sowie um die Wiederherstellung durch menschliche Tätigkeit zerstörter und geschädigter natürlicher Lebensräume und Lebensbedingungen.

Auch dies kann man als Ziel bezeichnen, nämlich als etwas, was durch staatliche Tätigkeit angestrebt werden muß. Aber es ist doch ein Ziel ganz anderer Art als die Herbeiführung eines ohne politisch-gestaltende Tätigkeit gar nicht vorhandenen Zustands. Die natürlichen Lebensgrundlagen sind ein konkretes Schutzobjekt, und die Verpflichtung des Staates besteht in erster Linie darin, Beeinträchtigungen dieses Schutzobjekts zu unterlassen bzw. abzuwehren. Insofern gleicht die Struktur der Norm eher den Grundrechten als den anderen im Grundgesetz normierten Staatszielen.

## b) Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen

### aa) Die natürlichen Lebensgrundlagen

Der Begriff der natürlichen Lebensgrundlagen ist bedeutungsgleich mit dem Begriff der Umwelt, wie er im Kontext des Umweltschutzes verstanden wird<sup>206</sup>. Er stellt lediglich klar, daß nicht der Schutz der psycho-sozialen, sondern nur der natürlichen Umwelt gemeint ist<sup>207</sup>. Der Begriff ist inhaltlich nicht enger gefaßt als derjenige der Umwelt<sup>208</sup>. Die Gemeinsame Verfassungskommission hat ihn synonym mit dem Begriff der Umwelt gebraucht<sup>209</sup>. Die Sachverständigenkommission hatte den "Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen" dem "Umweltschutz" vorgezogen, um eine anthropozentrische Ausrichtung zu erreichen<sup>210</sup>. Da dem Art. 20a diese Ausrichtung fehlt, ist kein inhaltlicher Unterschied feststellbar. Insbesondere beschränkt Art. 20a sich nicht auf den Schutz der absolut notwendigen Lebensvoraussetzungen i.S. eines ökologischen Existenzminimums<sup>211</sup>. Vielmehr sind alle Umweltgüter geschützt, die Grundlage menschlichen, tierischen und pflanzlichen Lebens sind.

Der Begriff der "natürlichen" Lebensgrundlagen soll diese von sozialen, ökonomischen, kulturellen oder technischen Lebensgrundlagen unterscheiden. Natur ist alles, was nicht auf menschlicher Hervorbringung beruht. Dies setzt nicht voraus, daß die Gegen-

---

<sup>206</sup> Ebenso *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar, 3. Aufl. 1995, Art. 20a Rdn. 2.

<sup>207</sup> Vgl. *Sachverständigenkommission* (Fn. 201), Rdn. 146.

<sup>208</sup> A.A. *F. Klein*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Klein*, Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 8. Aufl. 1995, Art. 20a Rdn. 10.

<sup>209</sup> Vgl. Bericht der *Gemeinsamen Verfassungskommission*, Bundestags-Drucksache 12/6000, S.65ff.

<sup>210</sup> Vgl. Bericht der *Sachverständigenkommission* (Fn. 201), Rdn. 144.

<sup>211</sup> Vgl. bereits *Sachverständigenkommission* (Fn. 201), Rdn. 155.

stände der Natur vom Menschen nicht beeinflußt oder verändert sind. Auch vom Menschen kultivierte Landschaften beispielsweise sind "Natur".

Natürliche Lebensgrundlagen sind alle natürlichen Voraussetzungen, von denen das Leben des Menschen, aber auch der Tiere und Pflanzen abhängt. Dazu gehören alle Umweltgüter, ohne die das Leben nicht über längere Zeiträume fortbestehen könnte<sup>212</sup>, darüber hinaus aber auch diejenigen natürlichen Güter, ohne die ein physiologisch gesundes Leben nicht möglich ist<sup>213</sup>. Mit "Leben" ist nicht irgendeine Form von Existenz gemeint, die nur in einem Dahinsiechen besteht, sondern geschützt sind die natürlichen Grundlagen der Vitalität insgesamt.

Zu den natürlichen Lebensgrundlagen zählen somit die sogenannten "Umweltmedien" Luft, Wasser und Boden, außerdem z.B. Pflanzen, Tiere und Mikroorganismen in ihren Lebensräumen<sup>214</sup>, insbesondere alle natürlichen Lebensmittel, auch Bodenschätze, klimatische Bedingungen oder die Ozonschicht. Einen Hinweis auf einzubeziehende Umweltfaktoren bietet auch § 1 BNatSchG, der als Lebensgrundlagen des Menschen 1. die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts, 2. die Nutzungsfähigkeit der Naturgüter, 3. die Pflanzen- und Tierwelt sowie 4. die Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft bezeichnet<sup>215</sup>.

Zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen gehört nicht der Tierschutz, nämlich der Schutz individueller Tiere vor nicht artgemäßer Haltung, vermeidbaren Leiden und Zerstörung ihrer Lebensräume. Nur der letzte Aspekt ist im Hinblick auf freilebende Tiere in Art. 20a impliziert<sup>216</sup>.

#### bb) Die Verantwortung für die künftigen Generationen

Die natürlichen Lebensgrundlagen sollen so geschützt werden, daß sie auch künftigen Generationen erhalten bleiben. Die Zukunftsverantwortung, die den Staatsorganen hier für die Umwelt auferlegt wird, hat vor allem vier rechtliche Konsequenzen, die Art und Umfang des gebotenen Schutzes konkretisieren: Hinsichtlich der rechtlichen Bewertung der Belastung von Umweltgütern mit Schadstoffen darf nicht nur auf die aktuellen Auswirkungen abgestellt werden, sondern die Akkumulation der Schadstoffbelastung über Jahre hinweg ist in Betracht zu ziehen; mit nichterneuerbaren Ressourcen ist sparsam umzugehen; die Nutzung erneuerbarer Ressourcen hat das Prinzip der Nachhaltigkeit zu beachten; und

---

212 Vgl. *Müller-Bromley*, Staatszielbestimmung Umweltschutz im Grundgesetz?, 1990, S.104.

213 Zum Gesundheitsbegriff vgl. *Murswiek*, in: Sachs (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 1995, Art. 2 Rdn. 149f.

214 *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, Art. 20a Rdn. 2.

215 Zu diesen Begriffen vgl. z.B. *Kolodziejczok/Recken*, Naturschutz, Landschafts, Stand: 1995, § 1 Rdn. 11ff. - Das *BVerwG*, 13.4.1995 - 4 B 70.95, will offenbar auch ästhetische Gesichtspunkte (vgl. BNatSchG § 1 I Nr. 4), etwa die Schönheit des Landschaftsbildes, mit einbeziehen.

216 *Gemeinsame Verfassungskommission*, Bericht (Fn. 209), S.69f.



bei der Bewertung von Risiken ist zu berücksichtigen, daß schädliche Wirkungen von Umwelteingriffen, die wir heute vornehmen, möglicherweise erst nach vielen Jahren erkennbar werden. Langzeitriskien, wie sie bei der Endlagerung von Atommüll<sup>217</sup>, aber auch z.B. bei jeder Mülldeponierung entstehen, müssen dabei besonders berücksichtigt werden<sup>218</sup>.

### c) Der Umfang des Schutzauftrags

#### aa) Achtungs- und Schutzpflicht

Der Staat ist verpflichtet, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen. Dazu gehören die Abwehr ihrer Schädigung durch Dritte und die Unterlassung der Schädigung durch staatliches Handeln. "Schutz" i.S. von Art. 20a umfaßt aber auch positives Handeln zur Beseitigung bereits eingetretener Schäden sowie die Pflege von natürlichen Lebensgrundlagen, die ohne menschliches Handeln nicht erhalten blieben<sup>219</sup>. Der Begriff des Umweltschutzes, insb. des Natur-Schutzes, hat diese Komponente immer enthalten.

#### bb) Verbot der Förderung von Umweltbeeinträchtigungen

Ist der Staat nach Art. 20a verpflichtet, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen, so darf er erst recht nicht ihre Zerstörung fördern. Andererseits ist es nicht rechtlich ausgeschlossen, Aktivitäten zu fördern, die mit Umweltbelastungen verbunden sind (z.B. Wohnungs- oder Sportplatzbau). Jedoch darf nicht die Umweltbeeinträchtigung als solche gefördert werden. Dies ist der Fall, wenn der Staat die Inanspruchnahme (Verschmutzung, Verbrauch usw.) von Umweltgütern indirekt subventioniert, indem er sie zuläßt, ohne dem Verursacher die damit verbundenen Folgekosten anzulasten, die stattdessen dem Steuerzahler oder den Betroffenen aufgebürdet werden (z.B. Waldschäden, Gesundheitsschäden durch Verkehrslärm).

Daraus folgt, daß Art. 20a die konsequente Verwirklichung des Verursacherprinzips als Kostenzurechnungsprinzip fordert. Das sogenannte Gemeinlastprinzip ist als Prinzip der Zurechnung der Kosten von Umweltbelastungen grundsätzlich verfassungswidrig. Es läßt

---

<sup>217</sup> Vgl. z.B. *H. Hofmann*, Rechtsfragen der atomaren Entsorgung, 1981.

<sup>218</sup> Allgemein zur Langzeitverantwortung aus philosophischer, juristischer und ökonomischer Sicht *Gethmann/Kloepfer/Nutzinger*, Langzeitverantwortung im Umweltstaat, 1993.

<sup>219</sup> Vgl. *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl. 1995, Art. 20a Rdn. 3; *F. Klein*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Klein*, Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 8. Aufl. 1995, Art. 20a Rdn. 9.

sich nur dann rechtfertigen, wenn und soweit die Verwirklichung des Verursacherprinzips aus tatsächlichen Gründen nicht möglich oder nicht praktikabel ist<sup>220</sup>.

#### cc) Schadensverhütung

Schutz ist also in erster Linie Verhütung der Schädigung natürlicher Lebensgrundlagen. Dazu gehören

- die Vermeidung solcher Aktivitäten, mit mit Sicherheit Umweltgüter schädigen würden,
- Gefahrenabwehr und Gefahrenvorsorge sowie die
- Risikovorsorge unterhalb der Gefahrenschwelle.

Art. 20a verpflichtet allerdings weder zu einem absoluten noch zum bestmöglichen Umweltschutz. Es kann durchaus mit dieser Vorschrift vereinbar sein, im Einzelfall erhebliche Risiken, Gefahren oder sogar Schäden an einzelnen Umweltgütern in Kauf zu nehmen<sup>221</sup>.

#### dd) Ressourcenschonung

Neben der Vermeidung von Schäden an Umweltgütern durch Schadstoffbelastung oder sonstige Eingriffe gehört zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, daß sie durch ihre wirtschaftliche Nutzung nicht einer weiteren künftigen Nutzung entzogen werden. Richtschnur für die Umweltschutzpolitik sind das Nachhaltigkeitsprinzip<sup>222</sup>, das für nachwachsende Rohstoffe gilt, und das Sparsamkeitsprinzip<sup>223</sup> für die nichterneuerbaren Ressourcen.

Nachhaltige Ressourcenbewirtschaftung bedeutet, daß die Bewirtschaftung sicherstellen muß, daß die geernteten Rohstoffe im Prinzip in gleicher Menge wieder nachwachsen. Z.B. dürfen die Meere nicht "überfischt" werden, sondern die Fangmengen müssen so begrenzt werden, daß die Bestände sich regenerieren können. Wälder sind nach Holzeinschlag wieder aufzuforsten. Landwirtschaftliche Böden sind so zu behandeln, daß ihre Fruchtbarkeit erhalten bleibt und nicht etwa durch Intensivwirtschaft dauerhaft verlorengelht. - Mit Bodenschätzen (Erdöl, Kohle usw.) ist sparsam umzugehen, damit künftige Generationen diese Güter noch nutzen können.

#### ee) Das Problem des Schutzniveaus

Art. 20a sagt nur, daß die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen sind, gibt das Ziel und damit das gebotene Niveau des Schutzes jedoch nicht genauer an und läßt damit die für

---

<sup>220</sup> Sozialstaatliche Verteilungspolitik kann das Gemeinlastprinzip nicht rechtfertigen (a.A. wohl *E. Rehbinder*, in: Salzwedel [Hg.], Grundzüge des Umweltrechts, 1982, S. 97); sie wird durch Art. 20a nicht ausgeschlossen, sondern auf andere Instrumente verwiesen.

<sup>221</sup> Zum gebotenen Schutzniveau unten ee).

<sup>222</sup> Dazu vgl. *Rehbinder*, in: Salzwedel [Hg.], Grundzüge des Umweltrechts, 1982, S. 89; *W. Winkler*, Handwörterbuch des Umweltrechts II, 2. Aufl. 1994, Sp. 14ff.; Stockholmer Deklaration, Grundsatz 3.

<sup>223</sup> Dazu vgl. *Storm*, Umweltrecht, 5. Aufl. 1992, S.16; Stockholmer Deklaration, Grundsatz 5.

den Umweltschutz rechtlich entscheidende Frage offen: Welches Maß an Schutz ist geboten? Daher ist die Vorschrift nicht nur äußerst unbestimmt gefaßt, sondern ihre Direktivkraft insgesamt steht damit in Frage.

Unproblematisch ist lediglich, daß der Staat sich nicht vollständig aus dem Umweltschutz zurückziehen dürfte. Er muß auf jeden Fall in irgendeiner Weise die natürlichen Lebensgrundlagen schützen, und zwar sämtliche. Insofern läßt sich Art. 20a ein - vor allem den Gesetzgeber betreffendes - Verbot des Rückzugs aus dem Umweltschutz entnehmen<sup>224</sup>, das aber keineswegs eine Bestandsgarantie für die geltenden Gesetze bedeutet und angesichts des überparteilichen Grundkonsenses hinsichtlich der Notwendigkeit des Umweltschutzes nur theoretische Bedeutung hat. Politisch umstritten ist dagegen, wieviel Umweltschutz wir brauchen. Und auf diese Frage gibt die Formulierung des Art. 20a keine Antwort.

Art. 20a schützt die Integrität der natürlichen Lebensgrundlagen, sagt jedoch nichts über das gebotene Integritätsniveau. Aus Zweck, Entstehungsgeschichte und Regelungszusammenhang lassen sich nur wenige, aber doch wichtige Anhaltspunkte gewinnen: Erstens sollen die Umweltgüter sollen als Grundlagen des Lebens erhalten bleiben. Daraus folgt als Minimalanforderung, daß alle Güter, die auf die Dauer Voraussetzung für menschliches Leben sind, erhalten bleiben müssen, und zwar in einem solchen Umfang, daß nicht nur eine geringe Zahl, sondern zumindest die der heutigen Bevölkerung entsprechende Zahl von Menschen überleben kann. Für die heimischen Tiere und Pflanzen müssen zumindest diejenigen Bedingungen erhalten bleiben oder wiederhergestellt werden, die ihr Überleben als Art ermöglichen.

Zweitens ist ein maximaler Umweltschutz, der die Umwelt von jedem menschlichen Eingriff freihalten und jede Schadstoffbelastung der Umweltgüter ausschließen wollte, eindeutig nicht geboten. Art. 20a setzt die Existenz der Industriegesellschaft voraus und damit auch ein gewisses Maß an Umweltbelastungen, ohne das diese Gesellschaftsstruktur und die mit ihr verbundene Lebensform nicht möglich ist.

Drittens soll nach dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers die Staatszielbestimmung des Art. 20a zu einer Verbesserung der Umweltsituation führen. Aus den Materialien ergibt sich, daß man Art. 20a in das Grundgesetz aufgenommen hat, weil man der Auffassung war, daß zum einen der Umweltschutz verfassungsrechtlich noch erhebliche Schutzlücken aufwies, zum anderen als Konsequenz der Einführung des Staatsziels eine Verbesserung des tatsächlich praktizierten Umweltschutzes zu erwarten sei<sup>225</sup>. Es würde der Funktion und der Dignität der Verfassung widersprechen, wenn man annähme, der ver-

---

224 Vgl. *B. Becker*, ZG 3 (1992), 223 (228).

225 Vgl. zunächst *Sachverständigenkommission* (Fn. 201), Rdn. 142f., sodann *Gemeinsame Verfassungskommission*, Bundestags-Drucksache 12/6000, S.65, Abg. Dr. *Jahn*, BT-Prot 12/20949(B), Abg. *Eylmann*, BT-Prot 12/21014(C) (zurückhaltend hinsichtlich der faktischen Auswirkungen), Abg. Dr. *Schmude*, BT-Prot 12/21020(B).

fassungsändernde Gesetzgeber habe mit Art. 20a nur "symbolische Politik" betreiben und das Volk mit einer inhaltsleeren Geste als Ersatz für effektive Umweltpolitik abspesen wollen. Vielmehr muß der verfassungsändernde Gesetzgeber mit seiner Intention, etwas wesentliches zur Verbesserung des Umweltschutzes zu tun, ernst genommen werden.

Daraus folgt jedenfalls, daß Art. 20a ein allgemeines Verschlechterungsverbot zu entnehmen ist: Wenn die im Zeitpunkt der Verabschiedung dieser Norm bestehende Umweltsituation als unbefriedigend verstanden und Art. 20a zu ihrer Verbesserung als notwendig erachtet wurde, dann kann die Umweltsituation im Jahre 1994 als Referenzlage angesehen werden, anhand derer die Umweltpolitik verfassungsrechtlich beurteilt werden kann. Die staatliche Politik ist im Prinzip verpflichtet, dafür zu sorgen, daß sich dieser Zustand verbessert. Sie hat auf jeden Fall dafür zu sorgen, daß er sich nicht insgesamt verschlechtert. - Das Verschlechterungsverbot bezieht sich jedoch nicht auf jedes konkrete Umweltgut: Jeder Bau einer Straße, einer Fabrik usw. hat am konkreten Ort Verschlechterungen zur Folge. Dies verstößt nicht gegen das allgemeine Verschlechterungsverbot, wenn für solche Eingriffe ein adäquater Ausgleich geschaffen wird, also Verbesserungen an anderer Stelle vorgenommen werden.

Viertens ergibt sich für den Umgang mit nachwachsenden Rohstoffen aus dem Prinzip der Nachhaltigkeit ein konkreter Maßstab für das Schutzniveau.

Fünftens sind Eingriffe in die Integrität der Schutzgüter rechtfertigungsbedürftig. Dies folgt daraus, daß Art. 20a nicht ein Ziel, sondern ein Schutzgut normiert. Zwar sind die natürlichen Lebensgrundlagen nicht absolut geschützt, ebensowenig wie die Schutzgüter der Grundrechte. Jede Beeinträchtigung der natürlichen Lebensgrundlagen muß aber anhand eines Gemeinwohlzwecks bzw. anhand der Notwendigkeit zur Verwirklichung privater Freiheit legitimiert werden, also zur Erreichung dieser Zwecke geeignet und erforderlich sein.

Daher verstößt im Prinzip jede vermeidbare Umweltbeeinträchtigung gegen Art. 20a. Zumindest dann, wenn zur Verwirklichung eines öffentlichen oder privaten Zwecks verschiedene gleichwertige Alternativen zur Verfügung stehen, von denen eine die Umwelt weniger belastet, muß die umweltfreundlichere Alternative gewählt werden. Dies setzt voraus, daß solche Alternativen zunächst ermittelt werden. - Ist eine Alternative zur Verwirklichung des Zwecks gleich gut geeignet, aber teurer als die weniger umweltfreundliche, so ist sie nicht im obigen Sinne gleichwertig<sup>226</sup>. Deshalb kommt das verfassungsrechtliche Belastungsminimierungsgebot nur in den wenigen Fällen zum Tragen, in denen die umweltfreundlichere Alternative nicht die teurere ist.

Mehr als diese fünf Eckdaten läßt sich für die Bestimmung des Schutzniveaus aus Art. 20a wohl nicht entnehmen. In welchem Umfang der Umweltschutz zu verbessern ist, sagt

---

226 Vorausgesetzt allerdings, daß die Kosten der Alternativen nicht ökologisch verzerrt sind, vgl. bb) zum Verursacherprinzip.

diese Vorschrift nicht. Somit ist die weitere Konkretisierung des Schutzziels in die Hand der zuständigen Staatsorgane gelegt.

#### d) Zielkonflikte

Zwischen Umweltschutz, Wirtschafts-, Verkehrs- und Energiepolitik sowie vielen anderen Aktivitäten mit Umweltrelevanz sind vielfältige Zielkonflikte möglich. Auch wenn der am häufigsten beschworene Konflikt zwischen Ökologie und Ökonomie sich gesamtwirtschaftlich weitgehend auflösen läßt zugunsten einer umweltverträglichen Ökonomie, bleiben viele Konflikte bestehen, die nur in der Weise gelöst werden können, daß im konkreten Fall ein Interesse gegenüber dem anderen zurückgestellt wird.

Art. 20a ist sehr unbestimmt formuliert worden, um nicht auf verfassungsrechtlicher Ebene abstrakt-generell den Vorrang des Umweltschutz gegenüber anderen Zielen und Aufgaben festzuschreiben. Dies spricht dafür, das Staatsziel als Optimierungsgebot zu verstehen: Die natürlichen Lebensgrundlagen sind - im Rahmen der oben genannten Eckdaten - so gut zu schützen, wie dies rechtlich und faktisch möglich ist, ohne die Verwirklichung anderer öffentlicher Aufgaben (in dem angestrebten Umfang) unmöglich zu machen.

Normative Kraft kann dieses Optimierungsgebot allerdings nur in dem Maße entfalten, in dem verbindliche Kriterien für die Gewichtung der konfligierenden Ziele aus dem Grundgesetz abgeleitet werden können. Denn wenn dem Gesetzgeber (oder dem sonst zuständigen Staatsorgan) völlig freisteht, darüber zu entscheiden, in welchem Umfang dem Umweltschutz entgegenstehende Ziele verwirklicht werden sollen, läuft das Optimierungsgebot leer: Praktisch jede Umweltbeeinträchtigung ließe sich mit irgendeinem konfligierenden Ziel rechtfertigen.

Art. 20a aber stellt für die Lösung solcher Zielkonflikte kein Entscheidungskriterium zur Verfügung. Der Umweltschutz soll gleichen Rang mit anderen Verfassungszielen haben. Aus dem verfassungsrechtlichen Rang des Umweltschutzes folgt aber nicht, daß der Umweltschutz stets Vorrang gegenüber Zielen haben müsse, die nicht im Grundgesetz festgelegt sind. Der Umweltschutz genießt - sofern nicht die Existenz einer Lebensgrundlage im ganzen berührt ist - weder absoluten noch auch nur relativen Vorrang gegenüber anderen Zielen<sup>227</sup>.

---

<sup>227</sup> Die Formulierung, die natürlichen Lebensgrundlagen stünden unter dem "besonderen Schutz" des Staates, die einen relativen Vorrang sichern sollte, war am Widerstand der CDU/CSU gescheitert, vgl. Bericht der *Gemeinsamen Verfassungskommission*, Bundestags-Drucksache 12/6000, S.65f.

e) Vergleich mit dem Umweltschutzziel der Europäischen Gemeinschaft und Folgerungen für die Durchsetzung eines hohen Umweltschutzniveaus

Vergleicht man die Anforderungen an die Umweltpolitik, die sich aus dem Staatsziel Umweltschutz nach dem Grundgesetz ergeben, mit denen, die Art. 130r Abs. 1 EGV in Verbindung mit dem "hohen Schutzniveau" normiert, so läßt sich schwerlich behaupten, daß die grundgesetzlichen Anforderungen schärfer seien. Die europarechtlichen Anforderungen sind differenzierter und mit dem "hohen Schutzniveau" - wenn man es so versteht, wie es oben entwickelt wurde - auch anspruchsvoller.

Zweifelhaft scheint nur, ob sich dem Europarecht auch ein prinzipielles Verschlechterungsverbot entnehmen läßt, wie es hier aus Art. 20a abgeleitet wurde. Auch in diesem Punkt ist die Argumentationslage in bezug auf den EG-Vertrag aber nicht schlechter als in bezug auf das Grundgesetz. Immerhin verpflichtet ja Art. 130r Abs. 1 Spiegelstrich 1 EGV die Gemeinschaftsorgane sogar ausdrücklich auf das Ziel einer *Verbesserung* der Umweltqualität. Der Vertrag geht also davon aus, daß der - im Zeitpunkt der Neufassung von Art. 130r EGV (also im Jahre 1992) in Europa - vorhandene Umweltzustand unbefriedigend und verbesserungsbedürftig ist. Die Umweltpolitik der Gemeinschaft wird auf die Verbesserung dieses Zustands verpflichtet. Insoweit entspricht das ausdrückliche Ziel des Art. 130r Abs. 1 EGV dem nicht ausdrücklich formulierten Ziel des Art. 20a GG. In Parallele zu dem, was zu dieser Bestimmung gesagt wurde, wird man aber auch für Art. 130r Abs. 1 EGV annehmen müssen, daß dieses Ziel nur ein globales sein kann, so daß punktuelle Verschlechterungen der Umweltqualität - etwa im Zusammenhang mit einem Industrieansiedlungsprojekt - hinnehmbar sind, während im ganzen gesehen Verbesserungen erzielt werden müssen. Gesteht man hierbei den zuständigen Organen wiederum einen Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu, so wäre jedoch die Grenze der evidenten Vertragsverletzung überschritten, wenn bei europaweiter Betrachtung der Umweltzustand - bezogen beispielsweise auf die zentralen Umweltgüter Luft, Boden, Wasser - sich verschlechtert. Auch in diesem Punkt bleibt der EG-vertragliche Umweltschutz nicht hinter dem Grundgesetz zurück.

Dennoch wird auch das Staatsziel Umweltschutz für das Bestreben der deutschen Staatsorgane, auf europäischer Ebene eine "pro-aktive" Umweltpolitik durchzusetzen, von Bedeutung sein. Denn wie die Organe der Europäischen Gemeinschaft die Umweltschutzziele des Vertrages und das dort vorgeschriebene "hohe Schutzniveau" verstehen werden, ist noch offen. Wenn die deutschen Vertreter in den Organen der Europäischen Gemeinschaft damit argumentieren können, daß das Grundgesetz in Art. 20a bestimmte Minimalanforderungen stellt, wird dies eine Auslegung des Art. 130r EGV in dem hier dargestellten Sinne und eine Ausschöpfung der Regelungsspielräume in einem umweltpolitisch anspruchsvollen Sinne begünstigen.

## V. Folgerungen für die Einflußmöglichkeiten deutscher Staatsorgane auf die Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß der EG-Vertrag als "Verfassung" der Europäischen Gemeinschaft eine hervorragende Grundlage für eine anspruchsvolle Umweltpolitik bietet. Er stellt differenzierte Ziele und Aufgaben für die Umweltpolitik auf und legt diese auf ein hohes Schutzniveau fest. Die anspruchsvollen umweltpolitischen Vorgaben des Vertrages sind über die Querschnittsklausel für alle Politikbereiche verbindlich. Mit dieser Integration des Umweltschutzes in die fachbezogenen Politikbereiche wie Verkehr oder Landwirtschaft ist die Regelung des Vertrages geradezu vorbildlich für eine zukunftsweisende Konzeption des Umweltschutzes.

Ob die Umweltpolitik der Gemeinschaft sich nun tatsächlich zukunftsweisend entwickelt, hängt davon ab, wie die abstrakt formulierten Vorgaben des Vertrages in konkrete Politik umgesetzt werden, ob also die konkrete Politik den abstrakt sehr anspruchsvoll klingenden Vertragsbestimmungen genügen wird. Politisch-praktisch wird die Frage sein, ob die Staaten bereit sein werden, die vertraglichen Vorgaben im Sinne der anspruchsvollen Zielsetzung zu erfüllen. Für eine rechtliche Betrachtung ist zunächst davon auszugehen, daß die Ziele und das hohe Niveau des Umweltschutzes im Vertrag auf einer sehr hohen Abstraktionsebene festgelegt sind, also der Konkretisierung bedürfen. Daraus ergeben sich Bewertungs- und Gestaltungsspielräume für den Gemeinschaftsgesetzgeber, die durch relativierende Klauseln noch erweitert werden. Innerhalb dieser Spielräume kann sich der politische Wille des Gemeinschaftsgesetzgebers entfalten. Dies ist vornehmlich der politische Wille der Mitgliedstaaten, die ja im Rat vertreten sind. Eine nationale Umweltpolitik, die darauf abzielt, auf europäischer Ebene ein möglichst hohes Umweltschutzniveau durchzusetzen, hat hier ihren Ansatzpunkt. Europäische Umweltpolitik ist - so gesehen - Politik der Konkretisierung des "hohen Schutzniveaus". Aufgabe einer solchen Umweltpolitik ist es, innerhalb der Bandbreite rechtlicher Verständnismöglichkeiten eines "hohen Schutzniveaus" auf eine möglichst anspruchsvolle Konkretisierung hinzuarbeiten.

Die Konkretisierung der Anforderungen des EG-Vertrages an die Umweltpolitik ist also rechtlich bei weitem nicht vollständig determiniert, andererseits aber rechtlich auch nicht völlig frei. Die Umweltpolitik der Gemeinschaft ist an die rechtlichen Konkretisierungskriterien gebunden, wie sie oben aus dem Vertrag abgeleitet wurden. Diese Konkretisierungskriterien geben den einzelstaatlichen Vertretern in den europäischen Rechtsetzungsorganen ein wirkungsvolles Durchsetzungsinstrument in die Hand. Denn an das primäre Gemeinschaftsrecht sind die Gemeinschaftsorgane gebunden. Eine Abweichung - mit welcher Mehrheit auch immer - ist rechtlich nicht zulässig.

Die Konkretisierungskriterien konnten in diesem Gutachten nur abstrakt-allgemein formuliert werden. Um sie auf eine bestimmte Regelungsmaterie anzuwenden, ist eine konkrete Ausarbeitung der einzelnen rechtlichen Anforderungen in bezug auf die konkrete Problemlage erforderlich. Eine nationale Politik, die auf die Durchsetzung eines anspruchsvollen Umweltschutzniveau in der Gemeinschaft abzielt, ist daher gut beraten, wenn sie im Rahmen der Vorbereitung von umweltrelevanten Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft eine solche Konkretisierungsarbeit leistet bzw. darauf hinwirkt, daß diese von den Gemeinschaftsorganen geleistet wird.

Dazu gehört zunächst, daß die möglichen Umweltauswirkungen des geplanten Rechtsakts genau untersucht werden. Aufgrund der Querschnittsklausel ist eine Prüfung der Auswirkungen einer Regelung auf die Umwelt nicht nur für spezifische Umweltgesetze der Gemeinschaft, sondern für jeden Rechtsakt nötig. In der Literatur ist zu Recht eine Umweltverträglichkeitsprüfung für alle Rechtsakte der Gemeinschaft gefordert worden<sup>228</sup>. Dies ist freilich nicht notwendig im Sinne einer formalisierten UVP zu verstehen, doch ohne zuvor zu untersuchen, wie sich eine Regelung auf die Umweltverhältnisse auswirken wird, läßt sich überhaupt nicht feststellen, ob die Anforderungen von Art. 130r EGV erfüllt sind. Ohne eine solche Prüfung ist ein Rechtsakt daher von vornherein rechtswidrig. Welcher Prüfungsaufwand im einzelnen zu betreiben ist, läßt sich freilich nur im Hinblick auf den jeweiligen Regelungsgehalt sagen, also im Hinblick auf die Größe der potentiellen Umweltrelevanz der Regelung.

Diese Prüfung auf nationaler Ebene vorzunehmen oder auf EG-Ebene durchzusetzen, ist somit die erste Aufgabe nationaler Politik zur Durchsetzung eines hohen Umweltschutzniveaus in der Europäischen Gemeinschaft. Auf der Basis der so gewonnenen Erkenntnisse läßt sich dann anhand der rechtlichen Konkretisierungskriterien ermitteln, welches die rechtlichen Mindestanforderungen sind, die in der geplante Rechtsakt zugunsten des Umweltschutzes erfüllen muß.

Wenn es in bezug auf die geplante Regelungsmaterie bereits eine etablierte einzelstaatliche Politik in den Mitgliedstaaten, aber auch in Drittstaaten gibt, empfiehlt es sich, eine rechtsvergleichende Analyse des - auf die betreffende Regelungsmaterie bezogenen - Umweltschutzniveaus in diesen Staaten vorzunehmen. Hieraus ergibt sich - wie oben gezeigt - eine Grundlage für die rechtliche Konkretisierung des gemeinschaftsrechtlich gebotenen "hohen Schutzniveaus".

Soweit im Hinblick auf ein bestimmtes neues Umweltproblem eine staatliche Praxis noch nicht etabliert ist, kann ein einzelstaatliches Vorpreschen umweltpolitischer Staaten auch europapolitisch nützlich sein. Diese haben die Chance, mit anspruchsvollen Regelun-

---

<sup>228</sup> Grabitz/Nettesheim, in: Grabitz/Hilf (Hg.), Kommentar zur EU, Art. 130r Rn. 62.



gen Maßstäbe zu setzen. Damit übernehmen sie nicht nur eine politische Vorbildfunktion, die prägend für die Politik weiterer Staaten oder auch für die der Gemeinschaft wirken kann, sondern sie setzen auch Maßstäbe dafür, was im rechtlichen Sinne unter einem "hohen Schutzniveau" zu verstehen ist, und beeinflussen damit den rechtlichen Rahmen der Umweltpolitik der Gemeinschaft.

Entsprechendes gilt auch für die Möglichkeit "nationaler Alleingänge" aufgrund der Schutzverstärkungsklauseln. Erscheint das Umweltschutzniveau der Europäischen Gemeinschaft auf einem bestimmten Gebiet als unbefriedigend, haben umweltpolitisch progressive Staaten die Möglichkeit, bessere Regelungen auf nationaler Ebene zu erlassen. Wenn der Niveauunterschied zu demjenigen des Gemeinschaftsrechts sehr groß ist und die Praxis der progressiven Staaten die Praktikabilität ihrer Regelungen und die positiven Umwelteffekte bestätigt, muß dies Auswirkungen darauf haben, was man auf Gemeinschaftsebene unter einem "hohen Schutzniveau" zu verstehen hat. So gerät die Gemeinschaft unter einen rechtlichen Anpassungsdruck; sie muß die europäische Regelung zwar nicht notwendig auf das Niveau der anspruchsvollsten Mitgliedstaaten bringen, aber doch unter Umständen wesentlich verbessern.

## **D. Möglichkeiten des Einflusses deutscher Umweltpolitik auf die EG-Umweltpolitik - politische Einflußnahme auf europäische Entscheidungen**

Umweltpolitik auf der Ebene der Europäischen Union wird vor allem durch Aufstellung von Programmen und durch europäische Rechtsetzung betrieben. Dabei kommt es auf die Rechtsetzung entscheidend an. Dies gilt insbesondere auch für die Setzung von Rahmenbedingungen für die technische Normung. Fragt man nach den Möglichkeiten, die der deutschen Umweltpolitik zur Verfügung stehen, um die Gestaltung dieser Rahmenbedingungen oder die Gestaltung der europäischen Umweltpolitik im allgemeinen zu beeinflussen, so muß man sich die Zuständigkeiten für die europäische Rechtsetzung vor Augen führen. Einflußnahme auf die Gestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen der europäischen Normung ist fast nur durch Einflußnahme auf die europäische Rechtsetzung möglich, denn sie bestehen - abgesehen von vertraglichen Vereinbarungen mit den Normungsorganisationen - aus primärem und - darauf kommt es vor allem an - sekundärem Gemeinschaftsrecht. Die Frage nach den Einflußmöglichkeiten auf die Gestaltung dieser Rahmenbedingungen ist somit eine Frage nach den Einflußmöglichkeiten auf die Entscheidungen der hierfür zuständigen Organe der Europäischen Gemeinschaft.

Nach der Darstellung der die Umweltpolitik und die Normung betreffenden Organzuständigkeiten (I.) wird deshalb nach den Einflußmöglichkeiten der nationalen Politik auf die Entscheidungen dieser Organe gefragt. Dabei werden zunächst die gemeinschaftsrechtlich vorgesehenen Mitwirkungskompetenzen referiert (II.) und anschließend die rechtlich gegebenen Möglichkeiten erörtert, die deutsche Politik hat, die Entscheidungen dieser Organe im Sinne der Durchsetzung eines hohen Umweltschutzniveaus zu beeinflussen (III.). Dabei kann es freilich im Rahmen eines Rechtsgutachtens nicht darum gehen, politische Strategien oder taktische Ratschläge dafür zu entwickeln, wie man das Entscheidungsverhalten der Mitglieder dieser Organe aus den anderen Staaten der Europäischen Union beeinflussen kann. Dazu gibt es eine Vielzahl von Möglichkeiten, von wirksamer Öffentlichkeitsarbeit - gegebenenfalls in gezielter Zusammenarbeit mit Umweltschutzorganisationen - bis zur Erarbeitung von Paketlösungen, in denen mit Zugeständnissen auf anderen Politikfeldern Erfolge in der Umweltpolitik erreicht werden könnten. Die Entwicklung einer allgemeinen politischen Klugheitslehre kann ebensowenig wie die Ausarbeitung konkreter politischer Handlungsstrategien oder die empirische Untersuchung von bislang erfolgreich praktizierten Durchsetzungsmethoden Gegenstand eines Rechtsgutachtens sein. Die Fragestellung bezieht sich vielmehr allein darauf, welche rechtlichen Instrumente zur Entscheidungsbeflussung zur Verfügung stehen, nicht hingegen, welche politischen Erfolgsaussichten der

Einsatz der jeweiligen Möglichkeit bietet. Auch die informelle Einflußnahme durch nicht-staatliche Organisationen kann daher nur kurz erwähnt werden.

In diesem Abschnitt geht es um die Einflußnahme der deutschen Politik auf den europäischen Entscheidungsprozeß. Diese wird insoweit von der Regierung dominiert. Inwieweit speziell der Bundestag Einfluß nehmen kann, wird in einem späteren Abschnitt (E.) geprüft.

## I. Die Organzuständigkeiten für die Umweltgesetzgebung der Europäischen Gemeinschaft

### **1. Die unterschiedlichen Gesetzgebungsverfahren und die mit ihnen verbundenen Zuständigkeiten**

Für die europäische Gesetzgebung - also den Erlass von Richtlinien und Verordnungen - sind die Gemeinschaftsorgane in unterschiedlicher Weise zuständig, je nachdem, auf welche Kompetenzzuweisungsnorm der Rechtsakt gestützt wird. Dabei wirken Rat, Kommission und Parlament in unterschiedlicher Weise zusammen. Hauptgesetzgebungsorgan der Gemeinschaft ist der Rat. Die Kommission kann in einigen Fällen originär, in anderen kraft Delegation durch den Rat Rechtsvorschriften erlassen und hat im übrigen bei der Vorbereitung der Rechtsakte des Rates ein großes Gewicht. Das Parlament hat eine teils nur beratende, seit dem Vertrag von Maastricht teils auch eine mitentscheidende Rolle, jedoch kein eigenes Initiativrecht.

Umweltrelevanz können zwar Rechtsvorschriften auf den verschiedensten Gebieten der Gemeinschaftspolitik haben. Für den hier zu gebenden Überblick mag es jedoch ausreichen, die beiden wichtigsten Ermächtigungsgrundlagen für umweltbezogenes Gemeinschaftsrecht in Betracht zu ziehen, nämlich die Binnenmarktkompetenz des Art. 100a EGV und die spezifische Umweltschutzkompetenz des Art. 130s EGV. Auf Art. 100a EGV werden die Richtlinien nach der Neuen Konzeption der europäischen Normung gestützt.

Nach Art. 100a Abs. 1 EGV ist zum Erlass von binnenmarktbezogenen Harmonisierungsvorschriften der Rat zuständig, der gemäß dem Verfahren des Art. 189b und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses entscheidet. Art. 189b EGV regelt das durch den Unionsvertrag neu eingeführte *Verfahren der Mitentscheidung (Kodezisionsverfahren)*, das dem Europäischen Parlament erstmals eine echte Entscheidungsbefugnis für die europäische Gesetzgebung einräumt. Die Einzelheiten des Verfahrens bedürfen hier keiner Darstellung. Entscheidend ist, daß im Ergebnis gegen das (mit absoluter Mehrheit der Mitglie-

der beschlossene) Votum des Parlaments eine Harmonisierungsrichtlinie nicht verabschiedet werden kann. Der Rat entscheidet in diesem Verfahren mit qualifizierter Mehrheit<sup>229</sup>.

In demselben Verfahren werden allgemeine Aktionsprogramme aufgestellt, in denen die vorrangigen Ziele für die Umweltpolitik der Gemeinschaft festgelegt werden (Art. 130s Abs. 3 EGV)<sup>230</sup>.

Umweltschutzvorschriften werden gemäß Art. 130s Abs. 1 EGV vom Rat nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses in dem *Verfahren der Zusammenarbeit (Kooperationsverfahren)* gemäß Art. 189c EGV beschlossen. Das Kooperationsverfahren ist dadurch charakterisiert, daß der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheidet, im Falle der Ablehnung seines "gemeinsamen Standpunktes" durch das Europäische Parlament den Rechtsakt aber nur einstimmig beschließen kann. Vom Parlament vorgenommene Abänderungen kann der Rat einstimmig annehmen; wenn sie von der Kommission gutgeheißen wurden, ist dies auch mit qualifizierter Mehrheit möglich. Einen von der Kommission überprüften und übernommenen Änderungsvorschlag des Parlaments kann der Rat seinerseits nur einstimmig ändern.

Von diesem Verfahren ausgenommen sind nach Art. 130s Abs. 2 EGV der Erlaß von Vorschriften überwiegend steuerlicher Art, von Maßnahmen im Bereich der Raumordnung, der Bodennutzung - mit Ausnahme der Abfallbewirtschaftung und allgemeiner Maßnahmen - sowie der Bewirtschaftung der Wasserressourcen sowie von Maßnahmen, welche die Wahl eines Mitgliedstaates zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung erheblich berühren. Über diese Gegenstände entscheidet der Rat (wenn die Maßnahmen nicht auf Art. 100a EGV zu stützen sind) *einstimmig*. Das Europäische Parlament hat hier (wie auch der Wirtschafts- und Sozialausschuß) nur ein Anhörungsrecht.

Der Rat kann in demselben Verfahren beschließen, daß er in einzelnen dieser Bereiche mit qualifizierter Mehrheit entscheiden wird (UAbs. 2). In der Literatur wird zutreffend vertreten, daß in diesen Fällen das für Abs. 1 geltende Kooperationsverfahren zur Anwendung komme, weil nur dies dem Regel-/Ausnahmeverhältnis der Absätze 1 und 2 entspreche und auch in anderen Zusammenhängen der Vertrag regelmäßig mit der Mehrheitsentscheidung

---

229 Die Anforderungen an die qualifizierte Mehrheit regelt Art. 148 Abs. 2 EGV.

230 Der Wortlaut des Abs. 3 sagt mit der Formulierung "in den anderen Bereichen" nicht eindeutig, worauf sich diese Kompetenzzuweisung überhaupt bezieht. Aus dem Sachzusammenhang muß man jedoch entnehmen, daß mit den "anderen Bereichen" diejenigen Bereiche des Umweltschutzes genannt sind, die nicht unter den vorstehenden Abs. 2 fallen, welcher für steuerliche Vorschriften und einige andere Bereiche ein abweichendes Entscheidungsverfahren (einstimmige Entscheidung des Rates) vorsieht, welches durch Festlegungen allgemeiner Ziele (die vom Rat mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden) nicht unterlaufen werden soll, vgl. *Breier/Vygen*, in: Lenz (Hg.), EG-Vertrag, Art. 130s Rn. 24.

im Rat das Kooperations- oder Kodezisionsverfahren verbinde<sup>231</sup>. Der Rat kann allgemein beschließen, daß bestimmte Maßnahmen künftig mit qualifizierter Mehrheit ergehen sollen. Er kann auch in einem einstimmig nach UAbs. 1 beschlossenen Rechtsakt vorsehen, daß bestimmte ergänzende Sachfragen, Änderungen oder z.B. Anpassungen an den technischen Fortschritt mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden können<sup>232</sup>.

In bezug auf alle genannten Rechtsetzungskompetenzen hat die Kommission das Recht zur Gesetzesinitiative. Auf ihren Vorschlag hin entscheidet der Rat. Sie erarbeitet also den Entwurf der Richtlinie oder Verordnung. Dieses Initiativrecht der Kommission ist ein sogenanntes Initiativmonopol. Der Rat kann - jedenfalls in den hier interessierenden Bereichen - nur auf Vorschlag der Kommission, also nicht auf eigene Initiative, Rechtsakte erlassen. Der Rat kann allerdings die Kommission beauftragen, einen Entwurf auszuarbeiten und in das Entscheidungsverfahren einzubringen (Art. 152 EGV).

Schon durch ihr Initiativmonopol hat die Kommission eine sehr starke Stellung in bezug auf die europäische Gesetzgebung. Die Ausarbeitung der Richtlinien- und Verordnungsentwürfe gehört zu ihren wichtigsten Aufgaben. Zwar wird die verbindliche Entscheidung über den Rechtsakt vom Rat getroffen, aber die Kommission prägt diesen Rechtsakt durch ihren Entwurf ganz wesentlich vor. An ihm orientiert sich die Diskussion im Rat und im Parlament. Er gibt den Inhalt und die für die Problemlösung einzuschlagenden Wege vor. Auch wenn man berücksichtigt, daß der Rat den Vorschlag der Kommission abändern kann, ist das sachliche Gewicht des Kommissionsvorschlags von vornherein sehr groß, und wesentliche Änderungen oder gar völlig neue Konzeptionen werden regelmäßig nicht leicht durchsetzbar sein.

Hinzukommt, daß der Rat den Kommissionsvorschlag nur einstimmig abändern kann<sup>233</sup> (Art. 189a Abs. 1 EGV). Dadurch erhält der Vorschlag der Kommission ein zusätzliches Gewicht. Ist die von der Kommission vorgeschlagene Regelung umweltpolitisch unbefriedigend, so wird es nur sehr schwer sein, sie im weiteren Rechtsetzungsverfahren zu verbessern; denn jeder einzelne Staat, dem an einem hohen Umweltschutzniveau nicht gelegen ist, kann dies mit seiner Stimme im Rat verhindern. Weist umgekehrt der Vorschlag der Kommission ein überzeugend hohes Umweltschutzniveau auf, so kann eine Verwässerung dieses Vorschlags von jedem einzelnen Ratsmitglied verhindert werden - freilich mit dem Risiko, daß der Rechtsakt dann überhaupt nicht zustandekommt, nämlich dann nicht, wenn er die qualifizierte Mehrheit im Rat verfehlt.

---

231 Vgl. *Breier/Vygen*, in: Lenz (Hg.), EG-Vertrag, Art. 130s Rn. 23.

232 *Breier/Vygen*, in: Lenz (Hg.), EG-Vertrag, Art. 130s Rn. 23.

233 Ausnahme: im Vermittlungsverfahren gem. Art. 189b Abs. 4, 5 EGV genügt eine qualifizierte Mehrheit.

Andererseits weiß allerdings die Kommission, daß sie gegen den Willen der im Rat vertretenen Mitgliedstaaten keinen Rechtsakt durchsetzen kann. Will sie mit ihren Vorschlägen Erfolg haben, muß sie sich von vornherein an den absehbaren Mehrheitsverhältnissen im Rat orientieren. Dies geschieht auch in der Praxis: Die Kommission arbeitet ihre Entwürfe von Rechtsakten in enger Kooperation mit den Vertretern der Mitgliedstaaten aus (dazu unten II.2.c). Dies relativiert die formal sehr stark erscheinende Stellung der Kommission erheblich.

Dennoch: Ein Mitgliedstaat, der auf anspruchsvolles Umweltrecht in der EG hinwirken will, muß wegen der dargelegten Zusammenhänge in erster Linie darauf Einfluß zu nehmen suchen, daß bereits die Kommissionsvorlagen ein hohes Umweltschutzniveau aufweisen und die hierfür gegebenen Kooperationsmöglichkeiten nutzen.

Insgesamt ergibt sich aus diesem Überblick, daß der Rat das - auch für das europäische Umweltrecht - dominierende Gesetzgebungsorgan ist. Dem Parlament kommt nur im Rahmen des Kodezisionsverfahrens ein echtes - allerdings nur negatives - Mitentscheidungsrecht zu. Sein Einfluß ist aber auch im Kooperationsverfahren nicht unerheblich, weil der Rat gegen seinen Willen nur einstimmig umweltrechtliche Vorschriften erlassen kann. Da die Kommission mit ihren Vorschlägen Themen, Inhalte und Strukturen der zu beschließenden EG-Rechtsakte ganz wesentlich vorprägt, wäre es aus der Sicht eines Mitgliedstaates, der ein anspruchsvolles Umweltschutzniveau in der EG durchsetzen will, verfehlt, seinen Einfluß erst im Rat zur Geltung zu bringen; er muß vielmehr soweit wie möglich bereits darauf hinwirken, daß der jeweilige Rechtsetzungsvorschlag der Kommission die angestrebte umweltpolitische Qualität aufweist.

Die Kommission hat aufgrund ihres Initiativrechts und des Umstands, daß sie die Entwürfe erarbeitet, eine faktisch sehr starke Stellung im Gesetzgebungsverfahren, muß sich allerdings - wenn sie mit ihren Vorschlägen Erfolg haben will - von vornherein an den absehbaren Mehrheitsverhältnissen im Rat orientieren.

## **2. Die delegierte Durchführungsgesetzgebung der Kommission**

Die Kommission hat aber auch eigene Rechtsetzungsbefugnisse. Sie erläßt aufgrund der Delegation durch den Rat die Durchführungsvorschriften zur näheren Konkretisierung der durchzuführenden Rechtsakte des Rates (Art. 145, 155). Durchführungsmaßnahmen unterliegen nicht den Verfahrensvorschriften, die für den Erlaß der Grundvorschrift gelten, auch dann nicht, wenn der Rat selbst die Durchführungsvorschrift erläßt. Dies gilt insbesondere für die Beteiligung anderer Organe<sup>234</sup>.

---

<sup>234</sup> *Hummer*, in: Grabitz/Hilf (Hg.), Kommentar zur EU, Art. 155 Rn. 52; *Geiger*, EG-Vertrag, Art. 145 Rn. 16.

Der Rat hat jedoch von vornherein die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an die Kommission an die Mitwirkung von Ausschüssen gebunden, die sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten, also nationalen Beamten, unter Vorsitz eines (nicht stimmberechtigten) Vertreters der Kommission zusammensetzen. So soll die Mitwirkung der Mitgliedstaaten auch bei der Durchführungsgesetzgebung der Kommission sichergestellt werden<sup>235</sup>. Für die Art und Weise der Mitwirkung dieser Ausschüsse gibt es unterschiedliche Modelle. Art. 145 Spiegelstrich 3 EGV sieht (seit der Einheitlichen Europäischen Akte) ausdrücklich vor, daß der Rat derartige Modalitäten festlegen kann. Hierfür hat der Rat aufgrund der Ermächtigung in Art. 145 allgemeine Grundsätze und Regeln in dem sogenannten "Komitologie-Beschluß"<sup>236</sup> aufgestellt. Hiernach legt der Rat bei Erlass eines Rechtsakts in diesem die Voraussetzungen von Durchführungsmaßnahmen fest und bestimmt das für ihren Erlass anzuwendende Verfahren. Dabei kann der Rat zwischen drei Ausschußverfahren wählen:

- Verfahren I ("Beratender Ausschuß"): Die Kommission soll die Stellungnahme des Ausschusses "soweit wie möglich" berücksichtigen.
- Verfahren II (Verwaltungsausschußverfahren): Die Kommission kann ungeachtet der Stellungnahme des Ausschusses die Durchführungsmaßnahme erlassen. Hat der Ausschuß aber die Maßnahme nicht mit qualifizierter Mehrheit gebilligt, kann der Rat binnen eines Monats (falls in dem durchzuführenden Rechtsakt bestimmt, binnen maximal drei Monaten) einen anderslautenden Beschluß fassen.
- Verfahren III (Regelungsausschußverfahren): Die Kommission darf die geplanten Durchführungsmaßnahmen nur erlassen, wenn der Ausschuß sie mit qualifizierter Mehrheit gebilligt hat. Wird diese nicht erreicht, hat die Kommission dem Rat einen Vorschlag für die Durchführungsmaßnahme zu unterbreiten. Der Rat erläßt diese selbst binnen höchstens drei Monaten mit qualifizierter Mehrheit. Gelingt ihm das nicht, ist zwischen dem allgemeinen und dem besonderen Verfahren zu unterscheiden: Im allgemeinen Verfahren kann die Kommission die vorgeschlagene Maßnahme selbst erlassen, im besonderen Verfahren darf sie dies nicht, wenn der Rat mit einfacher Mehrheit einen ablehnenden Beschluß gefaßt hatte.

Was die Setzung von Rahmenbedingungen der europäischen Normung angeht, so hat die Rechtsetzung durch die Kommission keine sehr große praktische Bedeutung. Originäre Kompetenzen sind hier nicht ersichtlich, und die delegierte Durchführungsgesetzgebung paßt nicht in das typische Muster der Neuen Konzeption: Nach dieser Konzeption sollen ja die Details der Durchführung nicht von der EG geregelt, sondern von den Normungsorganisationen ausgearbeitet werden. Die grundsätzlichen, wesentlichen Anforderungen aber werden in der Richtlinie des Rates festgelegt, so daß für die Kommission kein Raum zur Regelung näherer Details verbleibt. Dies ist jedoch nicht denknotwendig so, sondern es besteht auch die Möglichkeit, daß in der Richtlinie des Rates nur ganz allgemeine Anforder-

---

<sup>235</sup> Geiger, EG-Vertrag, Art. 145 Rn. 17; Rabe, NJW 1993, S. 1 (5).

<sup>236</sup> Beschluß des Rates 87/373/EWG v. 13.7.1987, ABIEG 1987 Nr. L 197, S. 33.

rungen festgelegt werden, die von der Kommission näher zu den "wesentlichen Anforderungen" zu konkretisieren sind, welche ihrerseits von den Normungsorganisationen weiter zu technischen Normen konkretisiert werden müssen.

Einem ähnlichen Modell gestufter Konkretisierung folgt im Rahmen der Neuen Konzeption z.B. die Bauproduktenrichtlinie<sup>237</sup>. Hier führt die Richtlinie des Rates die auf Bauwerke anwendbaren "wesentlichen Anforderungen" in Form einzelner Vorgaben in Anhang I auf. Diese Anforderungen werden aber in "Grundlagendokumenten" näher konkretisiert, welche im Auftrag der Kommission von technischen Ausschüssen ausgearbeitet werden, in denen die Mitgliedstaaten mitwirken (Art. 3, 19 der Richtlinie). Der "Ständige Ausschuß für das Bauwesen", der aus von den Mitgliedstaaten bestellten Vertretern und einem Vertreter der Kommission als Vorsitzendem besteht (Art. 19) ist vor Vergabe des Auftrags und vor Veröffentlichung des Grundlagendokuments mit der Sache zu befassen (Art. 12 Abs. 1, 3).

Materiellrechtliche Regelungen für Klassen von Anforderungen, die nicht in den Grundlagendokumenten enthalten sind, sowie eine Reihe verfahrensrechtlicher Vorschriften, insbesondere über die Erteilung von Aufträgen für Grundlagendokumente und für ihre Annahme sowie für die Anerkennung nationaler technischer Spezifikationen werden von der Kommission getroffen, sofern der Ständige Ausschuß den Kommissionsentwurf billigt bzw. die Kommission einer abweichenden Stellungnahme des Ausschusses Rechnung trägt. Andernfalls unterbreitet die Kommission ihren Vorschlag dem Rat, der darüber mit qualifizierter Mehrheit beschließt. Hat der Rat innerhalb von drei Monaten keinen Beschluß gefaßt, werden die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen von dieser erlassen (Art. 20 Abs. 2-4).

## II. Zusammensetzung und Entscheidungsverfahren der europäischen Organe unter dem besonderen Aspekt der Mitwirkung bzw. der Einflußmöglichkeiten nationaler Entscheidungsträger

### 1. Rat

#### a) Zusammensetzung und Beschlußvoraussetzungen

Der Rat setzt sich aus je einem Vertreter der Mitgliedstaaten auf Ministerebene zusammen (Art. 146 EGV). Je nach wahrzunehmender Aufgabe tagt er in seiner Zusammensetzung mit Fachministern (Agrarminister, Verkehrsminister, Umweltminister usw.). Es ist Sache der jeweiligen Regierung, welches Mitglied sie zu welchen Ratstagungen entsendet.

---

<sup>237</sup> Richtlinie des Rates vom 21.12.1988, 89/106/EWG, ABl. EG Nr. L 40, S. 12.



Auf den Rat als das zentrale Rechtsetzungsorgan der Gemeinschaft haben die Mitgliedstaaten also unmittelbaren Einfluß: Ihre Vertreter bilden den Rat und treffen die Entscheidungen. Wie groß - rechtlich-formal betrachtet - der Einfluß des einzelnen Mitgliedstaates ist, hängt vom Entscheidungsverfahren ab. Der Vertrag kennt Entscheidungen nach dem Einstimmigkeitsprinzip und nach dem Mehrheitsprinzip, wiederum unterschieden in Entscheidungen mit der Mehrheit der Mitglieder und mit qualifizierter Mehrheit.

Die Regel ist nach Art. 148 Abs. 1 EGV die Beschlußfassung mit der Mehrheit der Mitglieder des Rats. Mit dieser Mehrheit wird immer dann beschlossen, wenn der Vertrag nichts anderes bestimmt.

Soweit zu einem Beschluß des Rates nach dem Vertrag die qualifizierte Mehrheit erforderlich ist, werden die Stimmen nach Maßgabe des Art. 148 Abs. 2 EGV gewichtet. Beschlüsse kommen, wenn sie nach dem Vertrag auf Vorschlag der Kommission zu fassen sind, mit 62 Stimmen - das sind fast 3/4 (71%) der gewichteten Gesamtstimmenzahl - zustande; in allen anderen Fällen müssen ebenfalls 62 Stimmen für den Beschluß abgegeben werden, die aber als zusätzliches Erfordernis die Zustimmung von mindestens 10 Mitgliedern umfassen (Art. 148 Abs. 2 EGV) müssen<sup>238</sup>.

Wie bereits dargelegt (oben I.1.), entscheidet der Rat in den für die technische Normung und den Umweltschutz relevanten Bereichen in der Regel nach dem Mehrheitsprinzip. Sowohl bei der binnenmarktbezogenen Rechtsangleichung als auch beim Erlass spezifisch umweltbezogener Rechtsnormen wird der Rat auf Vorschlag der Kommission tätig. Er entscheidet mit qualifizierter Mehrheit (ohne das Zusatzerfordernis der Zustimmung von 10 Mitgliedern) gem. Art. 100a Abs. 1 i.V.m. 189b Abs. 2, 3, 5, 6 bzw. nach Art. 130s Abs. 1 i.V.m. Art. 189c lit. a) EGV.

Nur einstimmig kann der Rat allerdings eine Richtlinie oder Verordnung dann beschließen, wenn er den Vorschlag der Kommission abändert. Eine qualifizierte Mehrheit reicht nur dann, wenn die Abänderung im Rahmen des Kodelisationsverfahrens nach Art. 189b Abs. IV, V EGV dem Willen des Parlaments Rechnung tragen soll und im oder auf der Grundlage des Vermittlungsverfahrens erfolgt (Art. 189a Abs. 1 EGV).

Einstimmigkeit ist im übrigen erforderlich in den für die technische Normung weniger relevanten Bereichen des Art. 130s Abs. 2 EGV, bei sonstigen umweltspezifischen Regelungen dann, wenn der Rat sich gegen das Votum des Parlaments durchsetzen will (Art. 189c lit. c, e) oder wenn er gegen das Votum der Kommission eine vom Parlament vorgenommene Änderung des Vorschlags annehmen will (lit. d).

---

<sup>238</sup> Man spricht hier auch von einer "doppelt qualifizierten Mehrheit", vgl. z.B. *Schweitzer*, in: *Grabitz/Hilf* (Hg.), *Kommentar zur EU*, Art. 148 Rn. 7.

Eine einfache Mehrheit (Mehrheit der Mitglieder des Rates) reicht in keinem der hier in Betracht gezogenen Fälle aus, um eine Richtlinie oder Verordnung zu beschließen.

Selbstverständlich hat kein einzelner Mitgliedstaat rechtlich die Möglichkeit, seine eigene Auffassung von der zu beschließenden Regelung für die Gemeinschaft verbindlich zu machen. Vielmehr ist sein Einfluß - rechtlich-formal betrachtet - auf die der Gewichtung des Art. 148 Abs. 2 EGV entsprechende Stimmzahl beschränkt. Das Stimmengewicht der größten Mitgliedstaaten, zu denen Deutschland gehört, ist dabei geringer als 1/6 der für die qualifizierte Mehrheit benötigten Stimmen. Um in einem zu beschließenden Rechtsakt der Gemeinschaft ein möglichst hohes Umweltschutzniveau durchzusetzen, muß ein Mitgliedstaat somit andere Mitgliedstaaten für dieses Ziel gewinnen.

Es liegt auf der Hand, daß dies im Hinblick auf Regelungen, die eine einstimmige Entscheidung voraussetzen, erheblich schwieriger ist, als dort, wo mit (qualifizierter) Mehrheit entschieden wird. Da bei Geltung des Einstimmigkeitsprinzips jeder einzelne Mitgliedstaat die Verabschiedung des Gesetzes mit seinem Veto verhindern kann, ist hier ein anspruchsvolles Umweltschutzniveau nur schwer zu erreichen. Umgekehrt kann aber auch jeder einzelne Mitgliedstaat verhindern, daß die Gemeinschaft eine Richtlinie oder Verordnung erläßt, die ein unzureichendes Umweltschutzniveau festschreibt. In negativer Hinsicht - Verhinderung von EG-Regelungen, die umweltpolitisch abzulehnen sind - ist die Position des auf eine "proaktive" Umweltpolitik ausgerichteten einzelnen Mitgliedstaates hier sehr stark. Da Umweltschutzregelungen auf Gemeinschaftsebene oft auch dann, wenn sie nicht optimal sind, dem Umweltschutz besser dienen als gar keine, kann der einzelne Mitgliedstaat seine Verhinderungsmöglichkeit auch als Druckmittel einsetzen, um einen noch akzeptablen Kompromiß zu erreichen.

In den für den Umweltschutz und vor allem für die technische Normung wichtigsten Bereichen aber entscheidet der Rat, wie gezeigt, mit qualifizierter Mehrheit (wenn er dem Vorschlag der Kommission folgt). Hier hat der einzelne Mitgliedstaat die rechtliche Möglichkeit, umweltpolitisch unzureichende Regelungen zu verhindern, im Prinzip nicht<sup>239</sup> - es sei denn, diese verstießen gegen primäres Gemeinschaftsrecht<sup>240</sup>. Zur Durchsetzung einer "proaktiven" Umweltpolitik kommt es also darauf an, so viele andere Mitgliedstaaten zu gewinnen, daß die qualifizierte Mehrheit erreicht wird. Auf die Einflußmöglichkeiten, die insoweit bestehen, wird unten (III.) näher eingegangen.

---

239 Zu einer Ausnahme noch unten III.4.

240 Dazu unten III.3, 5.

## b) Vorbereitung der Ratsentscheidungen

Die Beschlüsse des Rates werden vorbereitet vom Ausschuß der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten (AStV) (Art. 151 Abs. 1 EGV), im Brüsseler Jargon nach der französischen Bezeichnung (comité des représentants permanents) COREPER genannt. Er gliedert sich in die Konferenz der EG-Botschafter der Mitgliedstaaten, die für Grundsatzfragen bzw. Fragen von allgemeiner Tragweite und außenpolitische Fragen zuständig ist, den für sonstige Angelegenheiten zuständigen Ausschuß der Stellvertreter und den Sonderausschuß Landwirtschaft<sup>241</sup>.

Die Vertreter werden von den Mitgliedstaaten entsandt, die auch über die Dauer ihres Mandats entscheiden. Sie sind weisungsgebunden. In der Regel werden die Weisungen von den zuständigen nationalen Ministerien erteilt.

Der AStV bemüht sich, über einen möglichst großen Teil der im Rat anstehenden Entscheidungen Konsens zu erzielen (GO des Rates<sup>242</sup> Art. 19 Abs. 1 Satz 3). In der Praxis gelingt dies meistens. Solche Rechtsetzungsakte kommen als sogenannte A-Punkte auf die Tagesordnung des Rates; über sie wird ohne Aussprache en bloc abgestimmt (GO des Rates Art. 2 Abs. 6). Als A-Punkte werden solche Angelegenheiten auf die Tagesordnung gesetzt, über die bereits Einigkeit besteht, oder für die die erforderliche Mehrheit bereits feststeht. Die Arbeit an der Vorlage zu einem solchen Konsens voranzutreiben und auf diese Weise die Arbeit des Rates zu entlasten, ist eine wichtige Funktion des AStV. Bis zu drei Vierteln aller Entscheidungen werden als A-Punkte behandelt. Eine Aussprache findet im Rat nur über die B-Punkte statt<sup>243</sup>.

Auch soweit im AStV kein Konsens erzielt wird, ist seine Vorbereitungsarbeit von großer praktischer Bedeutung. Hier werden Vorklärungen vorgenommen und die Positionen der Mitgliedstaaten untereinander sowie auch in bezug auf die Position der Kommission einander angenähert. Sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Kommission können sich im Rahmen der Verhandlungen des AStV "bewegen", so daß der Entscheidung des Rates nur noch das überlassen werden muß, worüber sich hier keine weitere Annäherung erreichen läßt. Auf diese Weise wird der für die Ratssitzung entscheidende Punkt herausgearbeitet.

---

<sup>241</sup> Vgl. *Streinz*, Europarecht, Rn. 271; *Geiger*, EG-Vertrag, Art. 151 Rn. 1ff.; *Breier*, in: Lenz (Hg.), EG-Vertrag, Art. 151 Rn. 1ff.; *Röhl*, EuR 1994, S. 409ff.

<sup>242</sup> Vom 6.12.1993, 93/662/EG, ABl. EG Nr. L 304, S. 1.

<sup>243</sup> Auch unter diesen gibt es manche, über die von vornherein Konsens besteht ("falsche B-Punkte") und die nur aus Gründen der Darstellung nach außen auf das im Teil B der Tagesordnung enthaltene Verhandlungsprogramm aufgenommen werden, damit dieses nicht zu dürftig erscheint oder weil ein Minister aus innenpolitischen Rücksichten eine Aussprache wünscht, vgl. *Röhl*, EuR 1994, S. 409 (426) m.w.N.

Die Entscheidungen des AStV werden ihrerseits von Arbeitsgruppen vorbereitet, die als ständige Einrichtungen oder ad hoc vom AStV eingesetzt werden. Es soll über 100 solcher Arbeitsgruppen geben<sup>244</sup>. Sie bestehen aus Beamten der Mitgliedstaaten, i.d.R. Experten des Fachgebietes, für das die jeweilige Arbeitsgruppe eingesetzt ist. Auch die Arbeit dieser Beamten unterliegt selbstverständlich den Weisungen der jeweiligen nationalen Ministerien.

Zu den Tagungen des AStV und seiner Arbeitsgruppen ist auch ein Vertreter der Kommission eingeladen, soweit der Rat nicht anders entscheidet<sup>245</sup>.

Formal hat der AStV in bezug auf die Rechtsetzung kein eigenes Entscheidungsrecht. In der Praxis wird die Rechtsetzung des Rates durch ihn aber sehr weitgehend gestaltet, so daß man ihn als ein "materielles Entscheidungsorgan"<sup>246</sup> und "eine Art 'kleiner Ministerrat'"<sup>247</sup> bezeichnet hat. Im Hinblick auf die Beeinflussung der Setzung von Rahmenbedingungen für die europäische Normung durch die Mitgliedstaaten sind also der AStV und seine Arbeitsgruppen von größter Bedeutung.

## 2. Kommission

### a) Zusammensetzung und Status

Im Unterschied zum Rat sind die Mitgliedstaaten in der Kommission nicht vertreten. Die Kommission ist ein von den Mitgliedstaaten rechtlich völlig unabhängiges, "supranationales" Gemeinschaftsorgan. Die rechtliche Unabhängigkeit von den Mitgliedstaaten ist im Vertrag daher auch für die einzelnen Kommissionsmitglieder gewährleistet. Diese sind allein auf das allgemeine Wohl der Gemeinschaft verpflichtet und üben ihre Tätigkeit "in voller Unabhängigkeit" aus. Sie dürfen bei der Erfüllung ihrer Pflichten Anweisungen von einer Regierung oder einer anderen Stelle weder anfordern noch entgegennehmen. Die Mitgliedstaaten ihrerseits sind verpflichtet, diesen Grundsatz zu achten und nicht zu versuchen, die Mitglieder der Kommission bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu beeinflussen (Art. 157 Abs. 2 EGV).

In einem gewissen Spannungsverhältnis zu dieser Unabhängigkeit steht der Umstand, daß die Kommissionsmitglieder nicht etwa nur nach ihrer fachlichen und politischen Quali-

---

<sup>244</sup> Rabe, NJW 1993, S. 1 (4).

<sup>245</sup> So ausdrücklich die nicht mehr gültige GO des Rates vom 24.7.1979 in Art. 16 Abs. 3.

<sup>246</sup> Vgl. Harnier, in: v.d. Groeben u.a., Kommentar zum EWG-Vertrag, Art. 151 EWGV Rn. 6.

<sup>247</sup> Bleckmann, Europarecht, Rn. 48.

fikation, sondern auch nach ihrer Nationalität ausgewählt werden<sup>248</sup>: Die Kommission besteht aus 20 Mitgliedern, die sämtlich Staatsangehörige der Mitgliedstaaten sein müssen. Ihr muß mindestens ein Staatsangehöriger jedes der 15 Mitgliedstaaten angehören. Nicht mehr als zwei Mitglieder der Kommission dürfen dieselbe Staatsangehörigkeit besitzen (Art. 157 Abs. 1 EGV). In der Praxis können die größten Mitgliedstaaten zwei Kommissionsmitglieder stellen, die kleineren eines<sup>249</sup>.

Diese Kriterien sind Ausdruck eines politischen Realismus, der den Gegebenheiten in einer im Zusammenwachsen begriffenen Integrationsgemeinschaft entspricht. Denn die rechtliche Unabhängigkeit und auch der subjektive Wille der Betroffenen, diese Unabhängigkeit in der Praxis zu wahren, können an dem Umstand nichts ändern, daß die Kommissionsmitglieder in ihren jeweiligen Herkunftsstaaten eine sehr unterschiedliche kulturelle und politische Prägung erhalten haben, die auch ihr Vorverständnis für die Behandlung der europäischen Agenda beeinflußt. Darüber hinaus wird je nach Rollenverständnis des einzelnen Kommissars das nationale Interesse in seine Aufgabenwahrnehmung eingehen können - selbstverständlich, ohne daß insoweit förmliche Weisungen eingeholt werden. Diese Berücksichtigung nationaler Interessen entspricht zwar nicht dem Zweck des Vertrages, aber einer wohl nicht seltenen Praxis einiger Kommissionsmitglieder. Diese Praxis ist rechtlich so gut wie nicht kontrollierbar, soweit es nicht zu sehr gravierenden und evidenten Mißbrauchsfällen kommt, die zu vermeiden ohnehin ein Gebot der politischen Klugheit ist.

Hieran kann auch die Vertragsbestimmung nichts ändern, nach der die Kommissionsmitglieder "aufgrund ihrer allgemeinen Befähigung" ausgewählt werden "und volle Gewähr für ihre Unabhängigkeit bieten müssen" (Art. 157 Abs. 1 UAbs. 1 EGV). Sicherstellen läßt sich so vielleicht, daß nur politisch selbstbewußte, durchsetzungsstarke Persönlichkeiten und nicht subalterne Befehlsempfänger ausgewählt werden; auf Vorprägung und Vorverständnis läßt sich so kein Einfluß gewinnen.

Eine gewisse Vorkehrung dagegen, daß solche Persönlichkeiten zu Mitgliedern der Kommission gewählt werden, von denen man weiß, daß sie ihre Aufgaben zu sehr unter dem Aspekt der Durchsetzung nationaler Interessen verstehen würden, bietet der Umstand, daß die Kommissionsmitglieder nicht einseitig von den Mitgliedstaaten bestimmt werden. Während der Kommissionspräsident von den Regierungen der Mitgliedstaaten nach Anhörung des Europäischen Parlaments im gegenseitigen Einvernehmen benannt wird, benennen die Regierungen in Konsultation mit dem benannten Präsidenten die übrigen Mitglieder. Dabei schlägt jeder Staat zunächst ihre(n) Kandidaten vor, den (die) er nach persönlichen und sachlichen Gesichtspunkten wie auch unter dem Aspekt der Akzeptabilität für die übr-

---

<sup>248</sup> Vgl. z.B. *Streinz*, Europarecht, Rn. 288.

<sup>249</sup> Vgl. *Hummer*, in: *Grabitz/Hilf* (Hg.), Kommentar zur EU, Art. 157 Rn.4.

gen Mitgliedstaaten auswählt. Sodann muß der Konsens mit den Regierungen der übrigen Mitgliedstaaten hergestellt werden, die gemeinsam die Benennung vornehmen<sup>250</sup>. Die auf diese Weise benannte Kommission bedarf als Kollegium der Zustimmung des Europäischen Parlaments. Nach erteilter Zustimmung werden der Präsident und die übrigen Mitglieder von den Regierungen der Mitgliedstaaten im gegenseitigen Einvernehmen ernannt (Art. 158 Abs. 2 EGV).

Dieses Ernennungsverfahren gibt jedem einzelnen Mitgliedstaat die Möglichkeit, die Ernennung eines ihm nicht genehmen Kommissars zu verhindern. Der dadurch bewirkte Zwang zum Konsens hat integrativen Charakter und dient so dem supranationalen Selbstverständnis und der Unabhängigkeit der Kommission.

Der Status der Kommission und ihrer Mitglieder gibt den Mitgliedstaaten somit keine Möglichkeit der unmittelbaren Einflußnahme auf ihre Aufgabenwahrnehmung. Nur mit der Benennung der Kommissionsmitglieder im Hinblick auf deren Prägung und Vorverständnis, möglicherweise auch mit deren Hoffnung auf erneute Benennung nach Ablauf der fünfjährigen Amtszeit, kann ein gewisser - allerdings nur sehr unspezifischer und allgemeiner - Einfluß genommen werden.

#### b) Die Organisationsstruktur der Kommission

Die Kommission ist ein Kollegialorgan. Sie trifft ihre Entscheidungen als Kollegium. Dazu ist die Mehrheit der Mitglieder der Kommission erforderlich (Art. 163 EGV). Die Entscheidungen müssen prinzipiell gemeinsam beraten werden. Sämtliche Mitglieder der Kommission sind für sämtliche erlassenen Entscheidungen politisch gemeinsam verantwortlich<sup>251</sup>.

Die Kommission gliedert sich in Ressorts, nämlich in Generaldirektionen und besondere Dienststellen. Jeder Kommissar leitet mindestens ein, in der Regel mehrere Ressorts. Außerdem verfügt er über ein eigenes "Kabinett" persönlicher Mitarbeiter. Die Generaldirektionen sind hierarchisch in Direktionen und Abteilungen untergliedert. An ihrer Spitze steht ein Generaldirektor, der das Ressort nach außen vertritt und dem leitenden Kommissionsmitglied verantwortlich ist.

Die Verteilung der Ressorts unter die Kommissionsmitglieder ist de jure Sache der Kommission selbst. De facto ist sie Teil des Gesamtpakets, das im Zusammenhang mit der

---

<sup>250</sup> Vgl. zur früheren Regelung *Hummer*, in: Grabitz/Hilf (Hg.), Kommentar zur EU, Art. 158 Rn. 4.

<sup>251</sup> *EuGH*, Rs. 5/85 - AKZO Chemie/Kommission -, Rspr. 1986, S. 2585 (2614); Rs. C-137/92 - BASF u.a./Kommission -, EuZW 1994, S. 437 (439).

Bestellung der Kommissare von den Regierungen der Mitgliedstaaten - in manchmal äußerst schwierigen diplomatischen Verhandlungen - ausgehandelt wird.

Der Kommission stehen weit über 16.000 Beamtenstellen (Dauerplanstellen und Stellen auf Zeit) zur Verfügung<sup>252</sup>. Die Beamten der EG werden nach nationalen Kontingenten berufen. Der Nationalproporz bestimmt nicht nur die Neueinstellungen, sondern auch die Beförderungen<sup>253</sup>. Zur Ausfüllung der Beamtenquoten findet jeweils ein Wettbewerb (*concours*) unter den Bewerbern statt (Art. 27ff. des Beamtenstatuts der EU)<sup>254</sup>. Die Auswahlkriterien werden von den Organen der Gemeinschaft festgelegt, und diese sind es auch, die das Auswahlverfahren durchführen und die konkrete Auswahl treffen. Anders ist dies nur in bezug auf die höchsten Beamtenstellen, nämlich die Generaldirektoren und Direktoren oder etwa die Kabinettschefs, die von den Mitgliedstaaten benannt werden<sup>255</sup>.

Aufgrund des Auswahlverfahrens und der Auswahlkriterien für die nicht im engeren Sinne politischen Beamten haben die Mitgliedstaaten keine Möglichkeit, durch Personalpolitik bei der Besetzung der Beamtenstellen auf die Ausrichtung der Kommissionsarbeit einzuwirken. Dies gilt auch für diejenigen Planstellen, die nicht aufgrund eines Auswahlverfahrens besetzt werden, sondern aufgrund anderer Kriterien. Dabei handelt es sich um verhältnismäßig wenige Stellen, für die sich das Auswahlverfahren (*concours*) nicht eignet, weil man besondere Experten braucht<sup>256</sup>. Hier kommt es relativ häufig dazu, daß Beamte aus nationalen Ministerien, vor allem aus den ständigen Vertretungen, in die Kommission wechseln - oft mit Rückkehroption - bzw. zur Tätigkeit in der Kommission von ihrem nationalen Dienstherrn beurlaubt werden. Dabei handelt es sich um Experten, die aufgrund ihrer Tätigkeit in der Kommission bekannt sind, und deren Qualifikation man dort in der Zusammenarbeit schätzen gelernt hat. Auch in diesem Zusammenhang ist es nicht der Mitgliedstaat, der über die Abordnung "seines" Beamten entscheidet, sondern die Kommission allein entscheidet über dessen Einstellung.

Im übrigen sind die EG-Beamten selbstverständlich nur den Weisungen ihrer jeweiligen Vorgesetzten auf EG-Ebene unterworfen. Sie sind in keiner Weise an Weisungen der Regierung des Landes, aus dem sie stammen, gebunden und würden pflichtwidrig handeln, wenn sie derartige Weisungen entgegennähmen.

---

252 Vgl. *Oppermann*, Europarecht, Rn. 301.

253 Vgl. *Oppermann*, Europarecht, Rn. 676f., 680ff.

254 Näher *Oppermann*, Europarecht, Rn. 683ff.

255 Vgl. Art. 29 Abs. 2 EG-Beamtenstatut.

256 In solchen Fällen läßt Art. 29 Abs. 2 EG-Beamtenstatut ein anderes Verfahren als den *concours* zu.

## c) Die Ausarbeitung von Richtlinien- oder Verordnungsentwürfen

Während die Beschlußfassung wie gesagt eine kollegiale Angelegenheit der Kommission ist, findet die Vorbereitung ihrer Beschlüsse in den Ressorts statt. Dies gilt insbesondere auch für die Ausarbeitung der Entwürfe für Richtlinien und Verordnungen.

Ein Entwurf wird in einer bestimmten Abteilung von dem zuständigen Beamten (Referenten) - ggf. in Zusammenarbeit mit Kollegen aus seiner Abteilung - unter der Verantwortung des Abteilungsleiters angefertigt<sup>257</sup>. Wer - z.B. als Interessenvertreter oder als Vertreter eines Mitgliedstaats - auf die Entstehung des Entwurfs Einfluß nehmen will, wird daher in erster Linie den Kontakt mit dem zuständigen Referenten suchen müssen. Aber auch der Referent seinerseits ist an solchen Kontakten durchaus interessiert. Er muß sich über die Positionen der Mitgliedstaaten zu dem Rechtsetzungsvorhaben informieren, um einen Entwurf konzipieren zu können, der überhaupt eine Realisierungschance im Rat hat. Er muß sich außerdem hinreichend sachkundig machen, um die Materie auf sachangemessene Weise regeln zu können. Hierzu kann beispielsweise ein Sachverständigengutachten in Auftrag gegeben werden, oder es kann ein Sachverständiger für einige Monate in die Kommissionsdienststellen verpflichtet werden. In der Regel wird jedoch ein anderer Weg bevorzugt, der einerseits billiger ist, andererseits im Hinblick auf die später nötige Zustimmung des Rates erfolgversprechender ist: Zum einen werden Vertreter der betroffenen Wirtschaftszweige bzw. sonstige Interessenvertreter, zum anderen Vertreter der Mitgliedstaaten in die Vorbereitung des Entwurfs einbezogen.

Dies geschieht i.d.R. in beratenden Ausschüssen, die bei der Kommission angesiedelt sind und noch vor dem ersten Federstrich konsultiert werden. Diese Ausschüsse, die sich teils aus Interessenvertretern, teils aus Fachbeamten der nationalen Ministerien, teils aus Experten zusammensetzen, begleiten die Entstehung des Entwurfs mit ihren Ratschlägen. Sie bieten ein Forum institutionalisierter, insofern aber auch kontrollierter Einflußnahme auf die Ausarbeitung von Kommissionsentwürfen.

Welche Ausschüsse in welcher Zusammensetzung jeweils herangezogen werden, läßt sich nicht generell sagen; die Entscheidung hierüber liegt bei der Kommission. Es gibt eine unübersehbare Vielzahl von Ausschüssen. In der Fachliteratur wird es als unmöglich bezeichnet, die genaue Zahl anzugeben<sup>258</sup>. Es soll rund 250 ständige Ausschüsse geben<sup>259</sup>

---

<sup>257</sup> Hierzu und zum folgenden *Schmitt von Sydow*, Organe der erweiterten Europäischen Gemeinschaften - Die Kommission, 1980, S.189.

<sup>258</sup> *Schmitt von Sydow*, Organe der erweiterten Europäischen Gemeinschaften - Die Kommission, 1980, S.132; *Schweitzer/ Hummer*, Europarecht, 4. Aufl., S.51.

<sup>259</sup> Das ABl. EG 1988, Nr. L 226, S.396ff., nennt 243 Ausschüsse.



und über 1000 nicht-ständige Ausschüsse<sup>260</sup>. Gelegentlich wird ein Ausschuß ad hoc im Hinblick auf ein konkretes Vorhaben einberufen und tritt nach Erfüllung des Auftrags nicht mehr zusammen<sup>261</sup>. Alle diese Ausschüsse haben nur beratende Funktion und keine Entscheidungsbefugnisse<sup>262</sup>.

Die Terminologie für die Benennung dieser Gremien ist nicht einheitlich. Der Sache nach lassen sich vor allem folgende Gremien unterscheiden<sup>263</sup>:

- Ein "Ausschuß", der außer dem Hinweis auf sein Sachthema keine qualifizierenden Zusätze im Namen enthält, besteht aus Beamten der Mitgliedstaaten, die als Vertreter ihrer Regierungen sprechen,
- ein "beratender Ausschuß" aus Vertretern der Erzeuger und des Handels eines bestimmten Wirtschaftszweiges,
- eine "Sachverständigengruppe" aus nationalen Fachbeamten, die aber hier nicht ihre Regierung vertreten, sondern ihre persönliche Expertenmeinung äußern.
- Es gibt auch Ausschüsse ("ständige Ausschüsse"), die nicht von der Kommission, sondern vom Rat bei der Kommission eingerichtet worden sind.

In der Praxis haben vor allem diejenigen Ausschüsse, die sich aus den Fachbeamten der Mitgliedstaaten zusammensetzen, auf die Entstehung des Kommissionsentwurfs einen großen Einfluß. Plant die Kommission ein Gesetzgebungsverfahren, dann lädt sie (über die Ständigen Vertretungen) die Regierungen der Mitgliedstaaten ein, sich an der Vorbereitung zu beteiligen und einen (oder mehrere) Vertreter in den dafür zuständigen (ggfs. neu einzurichtenden) Ausschuß zu entsenden. Auch wenn diese Ausschüsse keine Entscheidungsbefugnis haben, so zeichnen sich in diesen Gremien doch bereits die politischen Positionen der Mitgliedstaaten ab. Und in den hier stattfindenden Diskussionen kann auch bereits vorgeklärt werden, inwieweit die Annäherung kontroverser Standpunkte möglich ist und auf welcher Basis ein Konsens oder jedenfalls eine tragfähige Mehrheit im Rat erreicht werden kann.

---

<sup>260</sup> Hummer, in: Grabitz/Hilf (Hg.), Kommentar zur EU, Art. 162, Rn. 34.

<sup>261</sup> Vgl. Schmitt von Sydow, Organe der erweiterten Europäischen Gemeinschaften - Die Kommission, 1980, S.132.

<sup>262</sup> Schmitt von Sydow, Organe der erweiterten Europäischen Gemeinschaften - Die Kommission, 1980, S.135; Schweitzer/ Hummer, Europarecht, 4. Aufl., S.51.

<sup>263</sup> Schmitt von Sydow, Organe der erweiterten Europäischen Gemeinschaften - Die Kommission, 1980, S.133ff., insb. S.135.

Damit werden in diesen Ausschüssen politische Eckdaten gesetzt, an denen die Kommission mit ihrem Entwurf schwer vorbeigehen kann, wenn sie nicht ein Scheitern ihres Vorhabens im Rat in Kauf nehmen will. Auf der anderen Seite ist der Prozeß der Entstehung eines Entwurfs keineswegs einseitig durch die Mitgliedstaaten und ihre Vertreter in dem jeweiligen Ausschuß gesteuert, sondern oft ist es die Kommission, die die Initiative ergreift und damit den Mitgliedstaaten Thema und Lösungsvorschlag vorgibt. Die Entstehung des konkreten Entwurfs ist häufig das Ergebnis eines "gruppendynamischen Prozesses"<sup>264</sup>, in welchem sowohl Kommissionsvertreter als auch Vertreter der Mitgliedstaaten, nicht selten dazu auch Interessenvertreter und Experten mitwirken. Dabei werden von den verschiedenen Seiten die Interessenpositionen und ihre Durchsetzungskraft eingeschätzt, Verbündete gesucht, die eigene Position der sich entwickelnden Lage angepaßt, gelegentlich auch eine als politisch nicht durchsetzbar erkannte Position fallengelassen.

Oft sind es dieselben Vertreter von Kommission und Mitgliedstaaten, die in den betreffenden Ausschüssen den Entwurf vorbereitet, um Formulierungen gerungen und Kompromisse gesucht haben, die sich nach Vorlage des von der Kommission beschlossenen Entwurfs in den Arbeitsgruppen des Rates wiederfinden (zu diesen oben 1. b), um die Entscheidung des Rates vorzubereiten<sup>265</sup>. Dies gibt den jeweils zuständigen nationalen Fachbeamten - auch ihren Ministerien, deren Weisungen sie unterliegen - einen erheblichen Einfluß auf die Gesetzgebung der EG<sup>266</sup>. Dies wird dann noch verstärkt, wenn dieselben Beamten nicht nur als Vertreter ihrer Regierungen, sondern zusätzlich noch in ihrer Funktion als Experten herangezogen werden.

Für die Gestaltung des Entwurfs hängt demnach auch viel davon ab, welche Ausschüsse zu seiner Vorbereitung herangezogen werden und wie diese zusammengesetzt sind. In der Fachliteratur wird eine Tendenz beschrieben, die dahin geht, daß die Fachbeamten der Kommissionsdienststellen mit Hilfe der Ausschüsse die politische Spitze der Kommission ausschalten: Wenn die Fachbeamten der Kommission sich mit den Fachbeamten der nationalen Regierungen und möglichst noch mit den Interessenvertretern einigen, wird es für die politische Führung der Kommission schwierig sein, die Berücksichtigung auch gegenläufiger Interessen und im Ergebnis eine am Allgemeinwohl orientierte Regelung durchzusetzen. "Je spezieller das Arbeitsthema eines Ausschusses, desto mehr gibt er den Fachinteressen den Vorrang vor den Interessen anderer Wirtschaftszweige und der Allgemeinheit. Je einmütiger die Willensbildung im Ausschuß, desto schwieriger wird es für die Mitglieder der

---

264 Vgl. *Rabe*, NJW 1993, S. 1 (4f.).

265 *Rabe*, NJW 1993, S. 1 (4).

266 *Rabe*, NJW 1993, S. 1 (4), bezeichnet die Beamten aus den Fachministerien der Mitgliedstaaten sogar als die "wahren Gesetzgeber" in der Gemeinschaft; "sie gestalten und sie verhindern".

Kommission, das Steuer noch herumzureißen."<sup>267</sup> Wenn dies zutrifft, scheint es sich nicht um ein spezielles Problem der Brüsseler "Eurokratie" zu handeln, sondern eine allgemeine Tendenz bürokratischer Herrschaft: Der deutsche Verwaltungswissenschaftler *Frido Wagener* hat die sich über Kompetenzgrenzen hinwegsetzende Herrschaft der "Fachbruderschaften" für die deutsche Bürokratie eindrucksvoll beschrieben<sup>268</sup>.

Daraus muß für einen Mitgliedstaat, der bei der Ausarbeitung eines Entwurfs ein hohes Umweltschutzniveau erreichen will, folgen, daß schon im Vorbereitungsstadium auch die Umweltschutzinteressen ausreichend vertreten sind. Dies kann auf unterschiedliche Weise geschehen:

- Der zuständige Ausschuß wird so zusammengesetzt, daß neben dem Vertreter des für die Regelungsmaterie zuständigen Fachministeriums auch ein Vertreter des Umweltministerium Mitglied des Ausschusses ist.
- Es wird ein besonderer Ausschuß, der sich auch aus Experten (anstelle von Regierungsvertretern) zusammensetzen könnte (Expertengruppe), hinzugezogen, der (zumindest auch) die Umweltauswirkungen der geplanten Regelung zu überprüfen und auf die Formulierung eines anspruchsvollen Umweltschutzniveaus hinzuwirken hätte.
- Wenn sich beide vorgenannten Möglichkeiten nicht verwirklichen lassen, müßte zumindest sichergestellt werden, daß der Beamte, der den Mitgliedstaat im Ausschuß vertritt, dort nicht lediglich wirtschaftliche oder technische Fachinteressen, sondern zugleich auch die tangierten Umweltinteressen vertritt. Dabei müßte organisatorisch sichergestellt werden, daß die von ihm im Ausschuß vertretenen Positionen auch mit dem Umweltministerium abgestimmt sind.

### 3. Das Parlament

Das Europäische Parlament ist das Vertretungsorgan der Völker der Mitgliedstaaten. Es bietet insofern Ansatzmöglichkeiten für Einwirkungen der nationalen Politik, als die Abgeordneten in den einzelnen Mitgliedstaaten gewählt werden und dort politisch beheimatet sind. Sie können ihre in ihrem Heimatstaat gewonnene besondere Perspektive (und die Perspektive ihrer Wähler) in die Willensbildung des Europäischen Parlaments einbringen.

Demgegenüber ist das Europäische Parlament kein geeigneter Adressat für die Einwirkung institutionell ausgeformter nationaler Politik: Weder die nationalen Regierungen noch

---

<sup>267</sup> *Schmitt von Sydow*, Organe der erweiterten Europäischen Gemeinschaften - Die Kommission, 1980, S.133ff., insb. S.213.

<sup>268</sup> *Frido Wagener*, Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart, VVDStRL 37 (1979), S. 215 (238ff.).

die nationalen Parlamente haben rechtliche Möglichkeiten, die Willensbildung des Europäischen Parlaments zu beeinflussen. Die Abgeordneten des Europäischen Parlaments sind rechtlich völlig unabhängig.

Einfluß auf die Willensbildung im Europäischen Parlament im Sinne der Durchsetzung eines anspruchsvollen Umweltschutzniveaus kann also nur durch argumentative Einwirkung auf die Abgeordneten ausgeübt werden. Besondere Chancen, diese in ihrem Abstimmungsverhalten zu beeinflussen, werden regelmäßig die politischen Parteien und ihre Gremien haben, denen die Europaabgeordneten angehören, nicht hingegen Staatsorgane wie die Bundesregierung oder der Bundestag.

Der Bundestag kann allerdings eine gewisse Kooperation mit dem Europäischen Parlament, vor allem mit den deutschen Europaabgeordneten, anstreben und dort jedenfalls seinen Standpunkt zu Gehör bringen. Er kann insbesondere - wie seine Geschäftsordnung<sup>269</sup> dies vorsieht - Europaabgeordnete zu Sitzungen von Bundestagsausschüssen hinzuziehen (§ 93 Abs. 5) und Delegationen zu einem Ausschuß des Europäischen Parlaments entsenden (§ 93 Abs. 6). Deutsche Mitglieder des Europäischen Parlaments, die vom Bundestagspräsidenten auf Vorschlag der Fraktionen berufen werden, erhalten Zutritt zu den Sitzungen des Europaausschusses (§ 93 Abs. 6).

### III. Rechtlich offenstehende Möglichkeiten zur Beeinflussung der Entscheidungen europäischer Organe im Sinne der Durchsetzung eines hohen Umweltschutzniveaus

#### 1. Einflußwege in der Vorbereitungsphase

Die obige Darstellung des Entstehungsprozesses von europäischen Rechtsakten hat gezeigt, daß es für die nationale Politik, die auf ein hohes Umweltschutzniveau in Europa hinwirken will, von entscheidender Bedeutung ist, bereits den Entwurf der Kommission in diesem Sinne zu beeinflussen. Und nachdem die Kommission ihren Entwurf beschlossen hat, kommt es darauf an, im AStV und seinen Arbeitsgruppen die Ratsentscheidung vorzuprägen, während in dem Zeitpunkt, in dem die Sache auf die Tagesordnung des Rates selbst kommt, die Würfel in der Regel längst gefallen sind.

---

<sup>269</sup> Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT) i.d.F. der Bekanntmachung v. 16.12.1994, BGBl. 1995 I, S. 11.

#### a) Einwirkung auf die Kommission und ihre Personalpolitik

Auf die Kommission selbst und ihre Beamten, deren Unabhängigkeit rechtlich garantiert ist, haben - wie gezeigt - die Mitgliedstaaten keine unmittelbaren Einwirkungsmöglichkeiten im Sinne von Weisungs- oder Direktivbefugnissen. Dies gilt auch für die Kommissionsbeamten, die aus dem jeweiligen Mitgliedstaat stammen, und zwar auch dann, wenn sie nur vorübergehend zur Kommission abgeordnet sind.

Auch eine Personalpolitik, die darauf abzielt, die bei der Kommission zu besetzenden Stellen mit Bewerbern zu besetzen, die ökologische Kompetenz und entsprechendes Engagement aufweisen, ist - wie bereits dargelegt - allein Sache der Kommission und dem direkten Einfluß der Mitgliedstaaten entzogen. Bei den wenigen Spitzenpositionen, für die die Kandidaten direkt von den Mitgliedstaaten benannt werden - die Kommissionsmitglieder selbst sowie die Generaldirektoren und Direktoren - müssen so viele Gesichtspunkte berücksichtigt werden, daß hier schwer im Sinne der Durchsetzung besonderer ökologischer Kompetenz angesetzt werden kann. Immerhin kann es für einen am Umweltschutz besonders interessierten Mitgliedstaat reizvoll sein, das Ressort Umweltschutz, also den für die Generaldirektion XI ("Umwelt, nukleare Sicherheit und Katastrophenschutz")<sup>270</sup> zuständigen Kommissar und/oder Generaldirektor zu stellen. Andere Ressorts mögen aber in der konkreten politischen Lage als wichtiger erscheinen, oder die Besetzung des Umweltressorts mit "eigenen" Leuten ist nicht durchsetzbar. Wichtiger für die Personalpolitik der Kommission wäre indessen, daß schon im Auswahlverfahren für die Einstellung von Beamtenbewerbern auf ökologisches Interesse und Verständnis geachtet wird. Da Umweltschutz eine Querschnittsaufgabe ist, muß heute von allen Kommissionsbeamten, die mit der Ausarbeitung von Rechtsetzungsvorschlägen befaßt sind, soviel ökologisches Verständnis verlangt werden, daß jedenfalls die Problematik von Umweltauswirkungen des Rechtsetzungsvorhabens immer berücksichtigt und ggfs. durch Heranziehung von Experten näher aufgeklärt wird und daß eine Offenheit für Hinweise und Anregungen bezüglich der Umweltrelevanz des Vorhabens immer gegeben ist. Soweit nicht diese Eigenschaften im Auswahlverfahren schon sichergestellt worden sind, sollte durch Fortbildung der Kommissionsbeamten ein entsprechendes Bewußtsein geschaffen werden. Dies zu erreichen, ist freilich nicht Sache der nationalen Politik, sondern allein der Kommission selbst. Die Regierungen haben nur - aber immerhin - die Möglichkeit, ihre zur Kommission bestehenden Kontakte zu nutzen, um eine entsprechende Fortentwicklung der Einstellungs- bzw. Auswahlkriterien (und der Anforderungen im concours) sowie des Fortbildungswesens anzuregen. Nur bei einer entsprechenden Bildung und Motivation ihrer Beamtenschaft wird die Kommission in der Lage sein, ihre primärrechtliche Verpflichtung zu erfüllen, bei allen Rechtsetzungsvorhaben ein hohes Umweltschutzniveau zugrunde zu legen.

---

<sup>270</sup> Vgl. *Schweitzer/Hummer*, Europarecht, 4. Aufl., S. 50.

## b) Die mit Beamten besetzten Ausschüsse

Die Unabhängigkeit der Kommission schließt es nicht aus, daß die Mitgliedstaaten auf die Ausarbeitung von Entwürfen durch Einbringen ihrer Interessenstandpunkte und ihres Sachverstands einwirken. Dies ist seitens der Kommission durchaus erwünscht. Informelle Kontakte zu dem zuständigen Referenten sind möglich. Wie schon dargelegt, ist der Informations- und Meinungs-austausch zwischen Kommission und Mitgliedstaaten institutionalisiert in den Ausschüssen, die das europäische Gesetzgebungsvorhaben beratend begleiten. Somit sind diese Ausschüsse i.d.R. der Weg, auf dem die Entstehung des Kommissionsentwurfs beeinflußt werden kann.

Wie die jeweilige nationale Regierung ihre umweltpolitischen Vorstellungen in den zuständigen Ausschuß einbringt, ist ihre eigene Sache. Sie hat es zunächst in der Hand, darüber zu entscheiden, welchen Beamten sie in den Ausschuß entsendet. Dabei kann sie selbstverständlich auch dessen umweltpolitische Kompetenz zum Kriterium machen. In der Regel wird jedoch ein Beamter aus demjenigen Ministerium entsandt werden, in dessen Zuständigkeitsbereich die geplante EG-Regelung ihrem Schwerpunkt nach fällt und dem deshalb die Federführung bei der nationalen Beteiligung im europäischen Rechtsetzungsprozeß übertragen worden ist. Dies wird regelmäßig nicht das Umweltministerium sein, sondern ein Fachministerium wie das Wirtschafts-, Technologie- oder Verkehrsministerium, das den nach Brüssel entsandten Beamten unter seinen eigenen Fachgesichtspunkten aussuchen wird.

In diesem Fall hat die Regierung regelmäßig die Möglichkeit, einen Beamten des Umweltministeriums als zweiten Vertreter in den Ausschuß zu entsenden, damit dieser sich für die Durchsetzung der Umweltbelange einsetzen kann. Die Kommission gibt nämlich normalerweise die Zahl der von den Mitgliedstaaten zu entsendenden Ausschußmitglieder nicht vor. Da die Ausschüsse nur Beratungs- und nicht Entscheidungsfunktion haben, kommt es auch nicht zu Verzerrungen im Gewicht der Mitgliedstaaten, wenn eine Regierung mehrere, die anderen nur jeweils einen Vertreter entsenden. Soweit es darum geht, die voraussichtlichen Abstimmungsverhältnisse im Rat abzuschätzen, hat die Kommission ja auch bei einer so heterogenen Zusammensetzung des Ausschusses den hierfür nötigen Überblick.

Diese Möglichkeit - Entsendung eines Beamten aus dem Umweltministerium in jeden Ausschuß, in dem ein umweltrelevantes Rechtsetzungsvorhaben beraten wird - dürfte freilich in vielen Fällen unpraktikabel sein und angesichts der Vielzahl der Ausschüsse u.U. das Umweltministerium auch personell überfordern.

Sofern auf diese Möglichkeit nicht zurückgegriffen wird, ist es wichtig, daß der deutsche Beamte, der die Bundesregierung im Ausschuß vertritt, von Bonn aus Instruktionen erhält, die mit dem Umweltministerium abgestimmt sind. Die deutschen Ausschußmitglieder handeln nicht etwa eigenmächtig, sondern in enger Anbindung an das federführende Bonner Ministerium, mit dem sie ständig in Kontakt stehen und von dem sie bei überraschend auftretenden Fragen auch noch telefonisch schnell Instruktionen einholen. Sie haben auch die Möglichkeit, im Ausschuß einen Vorbehalt anzumelden, wenn sie ihre Stellungnahme erst mit dem Ministerium abklären müssen. Aus umweltpolitischer Sicht kommt es nun darauf an, daß das Umweltministerium an den Beratungen beteiligt wird und daß die von ihm für den Entwurf des europäischen Rechtssetzungsakts für notwendig erachteten umweltpolitischen Anforderungen vom federführenden Ministerium in die Instruktionen an den Vertreter in dem zuständigen Ausschuß eingebracht werden.

Entsprechendes gilt in dem späteren Beratungsstadium für das Handeln des deutschen Vertreters in der zuständigen Arbeitsgruppe des AStV.

### c) Ausschüsse und Interessenvertretung

Wenn die Kommission beratende Ausschüsse, die mit Interessenvertretern besetzt sind, zur Vorbereitung des Entwurfs heranzieht, ist es wiederum ihre eigene Sache, wen sie hierzu einlädt. Die Mitgliedstaaten können dies nicht bestimmen. Sie können aber ihre Kontakte zur Kommission nutzen, um darauf zu dringen, daß nicht etwa nur Vertreter von Wirtschaftsinteressen herangezogen werden, sondern ebenso Vertreter vom Umweltverbänden.

Da der Umweltschutz im Brüsseler Lobbyismus nur schwach repräsentiert ist, kann es durchaus im staatlichen Interesse liegen, die Umweltschutzverbände und ihre europäische Repräsentation zu stärken. Da hinter dem Umweltschutz keine Wirtschaftsinteressen stehen und die Umweltschutzverbände allein von den ideell motivierten Spenden ihrer Mitglieder und Förderer abhängig sind, ist im Wettkampf der pluralistischen Interessen der Umweltschutz strukturell benachteiligt, und dies, obwohl der Umweltschutz gerade kein Partikularinteresse ist, sondern im Allgemeininteresse liegt. Zwar ist der Idee nach der Staat - bzw. auf europäischer Ebene die Organe der Europäischen Union - der Repräsentant des Allgemeininteresses. Da aber in einer pluralistischen Gesellschaft die Durchsetzungsmacht von gut organisierten Partikularinteressen so groß sein kann, daß die Sachwalter des Allgemeininteresses faktisch nicht die Kraft aufbringen, sich gegen die geballte Macht der Interessenverbände durchzusetzen<sup>271</sup>, kann es wichtig sein, daß schon auf der Ebene der pluralistischen Interessenauseinandersetzung ein Gegengewicht gegen eine primär ökonomisch ausgerichtete und die ökologischen Aspekte vernachlässigende Interessenkonstellation ge-

---

<sup>271</sup> Vgl. bereits *Ernst Forsthoff*, *Der Staat der Industriegesellschaft*, 1971, S. 120f.

schaffen wird. Nicht nur für die technische Normung selbst, sondern auch für die Setzung ihrer rechtlichen Rahmenbedingungen auf europäischer Ebene ist es deshalb von erheblicher Bedeutung, die Umweltverbände finanziell so zu stärken, daß sie in Brüssel eine Vertretung aufbauen können, die in der Lage ist, mit den Einflußmöglichkeiten, die andere Interessenverbände wahrnehmen, mitzuhalten.

#### d) Ausschuß für Umweltverträglichkeitsprüfung

Wie bereits dargelegt (C.V.), muß aufgrund der Querschnittsklausel i.V.m. dem Ziel eines hohen Schutzniveaus (Art. 130r Abs. 2 Sätze 3, 1 EGV) jeder Rechtsakt der Gemeinschaft vor seinem Erlaß auf seine Umweltauswirkungen geprüft werden<sup>272</sup>. Anders läßt sich überhaupt nicht feststellen, ob der Rechtsakt einem "hohen Schutzniveau" entspricht. Die Aufgabe, diese Prüfung vorzunehmen, obliegt in erster Linie der Kommission, die ja bereits ihrem Entwurf ein hohes Schutzniveau zugrunde zu legen hat.

In welcher Weise die Kommission diese Prüfung organisatorisch und verfahrensmäßig bewältigt, ist ihre eigene Angelegenheit. Der EG-Vertrag macht dazu keine Vorgaben. Entscheidend ist allein, daß die Prüfung effektiv ist und eine verlässliche Basis für die Beurteilung bietet, ob ein hohes Schutzniveau erreicht wird.

Es bietet sich an, für die Prüfung der Umweltverträglichkeit von EG-Rechtsakten einen ständigen Ausschuß einzurichten, der sich aus naturwissenschaftlichen Experten und Vertretern der Umweltministerien der Mitgliedstaaten zusammensetzen könnte und der für die Prüfung sämtlicher Kommissionsentwürfe von Rechtsakten auf ihre Umweltrelevanz und ihre möglichen umweltbezogenen Auswirkungen sowie für die Bewertung, ob sie das Kriterium des hohen Schutzniveaus erfüllen, zuständig wäre. Falls nicht die Kommission auf andere Weise sicherstellt, daß eine effektive Prüfung stattfindet, könnte ein Mitgliedstaat die Kommission auf den Verfahrensmangel und seine rechtliche Bedeutung hinweisen und die Einrichtung eines solchen "Ausschusses für Gesetzgebungs-UVP" anregen.

## 2. Politische Einflußmittel

Welche - rechtlich nicht verbotenen - politischen Mittel die Regierung eines Mitgliedstaates einsetzen kann, um auf ein hohes Umweltschutzniveau in der Gemeinschaft hinzuwirken, kann hier angesichts der Vielfalt der infrage kommenden Möglichkeiten nicht umfassend dargestellt werden. Ein typisierender Überblick muß hier genügen.

---

<sup>272</sup> Vgl. *Grabitz/Nettesheim*, in: *Grabitz/Hilf* (Hg.), *Kommentar zur EU*, Art. 130r Rn. 62.



### a) Sachargumente

Man braucht nicht die Illusion zu haben, daß sich in der Politik - zumal in der Europäischen Union - stets die besseren Argumente durchsetzen, um dem Sachargument einen hohen Stellenwert für die Durchsetzung eines hohen Umweltschutzniveaus in der Europäischen Union einzuräumen. Geht man davon aus, daß oft die erste Vorbereitungsphase für einen europäischen Rechtsetzungsvorschlag noch nicht so sehr "politisiert" ist, wie dies der Fall sein mag, wenn sich erst einmal kontroverse Interessenstandpunkte festgefahren haben, dann ist hier das Terrain für eine mit Sachargumenten geführte Auseinandersetzung noch verhältnismäßig günstig. Gerade in bezug auf die Berücksichtigung von Umweltauswirkungen eines Rechtsetzungsvorhabens dürfte bei etlichen Mitgliedern der zur Beratung herangezogenen Ausschüsse, vielleicht auch bei den Vertretern der Kommission, der Stand des Sachwissens nicht hoch sein. Umso wichtiger ist es, daß in dieser Phase ein an einem hohen Umweltschutzniveau interessierter Mitgliedstaat durch seinen Vertreter gut fundierte Informationen und Sachargumente zugunsten des Umweltschutzes in die Diskussion einbringt.

Es kann daher entscheidend sein, wie gut der jeweilige nationale Vertreter im Hinblick auf ökologische Fakten, Zusammenhänge und Wirkungen des jeweiligen Rechtsetzungsvorhabens vorbereitet ist. Auf diese Vorbereitung sollte größte Sorgfalt verwendet werden.

Die Überzeugungskraft einer mit wissenschaftlich fundiertem Material gestützten Sachargumentation dürfte oft größer sein als eine lediglich auf nationale Interessenstandpunkte basierte Position. Und die Vertretung ökologischer Interessen, die nicht mit empirisch überprüfbarer und rational begründeter Sachargumentation, sondern mit bloßen Behauptungen arbeitet, wird häufig von anderen beteiligten Staaten als eine bloß verkappte Vertretung nationaler Interessen verstanden werden. Auf der Basis einer gut begründeten ökologischen Sachargumentation wird es oft auch leichter sein, Verbündete zu finden, als auf der Basis von sachlich nicht begründeten Interessenpositionen.

Somit müssen die zur Verfügung stehenden Dokumentations- und Forschungsressourcen (z.B. Umweltbundesamt, Aufträge an Sachverständige) bereits in einem möglichst frühen Stadium der Arbeit an einem europäischen Rechtsetzungsvorhaben genutzt werden, um bezüglich der Umweltauswirkungen des Vorhabens einen möglichst gut begründeten eigenen Standpunkt auszuarbeiten, den der jeweilige nationale Beamte in die Beratungen einbringen kann.

## b) Öffentliche Meinung

Von erheblicher Bedeutung für die Entwicklung der Meinungsbildung in der Kommission, in den vorbereitenden Ausschüssen und im Rat kann es sein, wie die ökologischen Implikationen eines Rechtsetzungsvorhabens in der öffentlichen Meinung wahrgenommen werden. Von der öffentlichen Meinung, insbesondere von den Massenmedien, kann ein starker politischer Druck ausgehen, den die Kommission und insbesondere die Regierungen der Mitgliedstaaten nicht ohne weiteres ignorieren können. Die Erfolgchancen für eine "proaktive" Umweltpolitik in der Europäischen Union werden daher auch davon abhängen, inwieweit es im konkreten Zusammenhang gelingt, die Massenmedien für die Beachtung ökologischer Erfordernisse bei einem konkreten Rechtsetzungsvorhaben zu mobilisieren. Öffentlichkeitsarbeit, und zwar europäische, nicht lediglich nationale Öffentlichkeitsarbeit, kann daher ein wesentliches Mittel der Einflußnahme auf eine anspruchsvolle europäische Umweltpolitik sein.

## c) Interessendurchsetzung

Die Entscheidungen des Rates werden keineswegs immer von Sachgesichtspunkten bestimmt, sondern sind oft das Ergebnis des Bestrebens der Mitgliedstaaten, ihre nationalen Interessen soweit wie möglich im Rahmen der Europäischen Union zu verwirklichen. Dieses Bestreben führt nicht selten dazu, daß sehr heterogene Entscheidungsgegenstände zu einem "Paket" verschnürt werden in der Weise, daß die einen Staaten in Hinsicht auf den einen Gegenstand von ihrer Position abrücken und Zugeständnisse machen, um im Hinblick auf einen anderen Gegenstand Zugeständnisse der anderen Staaten zu erreichen<sup>273</sup>. Diese Verknüpfung unterschiedlicher Interessen könnte natürlich auch zugunsten des Umweltschutzes eingesetzt werden. Freilich scheint die Neigung der Mitgliedstaaten hierzu nicht groß zu sein, weil man offenbar nicht ohne weiteres bereit ist, die Durchsetzung nationaler Interessen insbesondere ökonomischer Art zugunsten eines verbesserten Umweltschutzes auf europäischer Ebene aufzuopfern, der ja seinerseits in der Regel nicht allein dem nationalen Interesse des betreffenden Staates entspricht, sondern dem gesamteuropäischen Gemeinwohl dient. Dennoch kann es durchaus Situationen geben, in denen es sich anbietet, das Mittel der Interessenverknüpfung zugunsten des europäischen Umweltschutzes einzusetzen.

---

<sup>273</sup> Vgl. hierzu z.B. *Rabe*, NJW 1993, S. 1 (5).

### 3. Das rechtliche Argument als politisches Einflußmittel

Das juristische Argument spielt in politischen Auseinandersetzungen meist keine große Rolle, geht es doch in der Politik im Kern um Interessendurchsetzung, nicht um Rechtsverwirklichung, und ist doch Gesetzgebung in erster Linie politische Gestaltung und nicht Anwendung übergeordneten Rechts. Dennoch kann auch die juristische Argumentation ein wesentlicher Faktor der politischen Auseinandersetzung sein, denn der politische Prozeß ist durch die Rechtsordnung begrenzt. Dies gilt auch für die Gesetzgebung in der Europäischen Gemeinschaft, die an das primäre Gemeinschaftsrecht gebunden und sowohl in kompetenzieller als auch in materieller Hinsicht begrenzt ist. Ein Mitgliedstaat, der den Erlaß eines bestimmten Rechtssatzes verhindern will, der mit dem primären Gemeinschaftsrecht unvereinbar ist, hat in den Beratungen eine starke Position. Dasselbe gilt für die - weniger häufige, aber auch mögliche - Konstellation, daß ein Staat eine bestimmte inhaltliche Gestaltung eines sekundären Rechtsaktes durchsetzen möchte und argumentieren kann, daß das primäre Gemeinschaftsrecht einen solchen Inhalt verbindlich vorgibt.

Im Hinblick auf die Durchsetzungsstärke des juristischen Arguments im Rechtsetzungsprozeß wird man unterscheiden müssen zwischen der Situation, in der ein geplanter Rechtsakt der Gemeinschaft eindeutig gegen eine Norm des primären Gemeinschaftsrechts verstößt, und der Situation, in der die Rechtswidrigkeit des geplanten Rechtsakts nicht evident ist, sondern verschiedene Beurteilungen der Vertragskonformität als vertretbar erscheinen.

In der ersten Situation wird sich ein Mitgliedstaat, der sich auf die Rechtswidrigkeit der geplanten Regelung beruft, im Gesetzgebungsverfahren regelmäßig durchsetzen können. Die anderen Mitgliedstaaten werden sich von der Rechtswidrigkeit überzeugen lassen, und sie werden nicht bewußt eine rechtswidrige Regelung beschließen wollen. Die Kommission wird ihren Entwurf ändern und mit dem primären Recht in Übereinstimmung bringen, falls nötig auch ganz zurückziehen. Der sich auf die Rechtswidrigkeit berufende Mitgliedstaat wird mit der Anrufung des Europäischen Gerichtshofs gar nicht drohen müssen; den Beteiligten wird ohnehin klar sein, daß - von wem auch immer - ein evident rechtswidriger Rechtsakt vor den Europäischen Gerichtshof gebracht wird und dort keinen Bestand haben kann.

Es wird jedoch fast nie vorkommen, daß ein Gesetzesvorschlag ganz eindeutig gegen primäres Gemeinschaftsrecht verstößt. Wenn es rechtliche Probleme gibt, wird der geplante Rechtsakt sich in der Regel im Grenzbereich des rechtlich noch Erlaubten oder des eben nicht mehr Erlaubten, nicht jedoch im Bereich des ganz klar Rechtswidrigen befinden. Dann wird die Frage der Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht kompliziert und umstritten sein. Gerade in diesen Fällen kann die politische Auseinandersetzung auch mit juristischen Mitteln geführt und zu einer juristischen Auseinandersetzung werden. Die politische Durch-

setzung des eigenen Standpunktes kann dann entscheidend von der Qualität und der Überzeugungskraft der verwendeten juristischen Argumente abhängen. Wer mit großem rechtlichen Sachverstand und präziser juristischer Argumentation seine Position untermauert, verbessert tendenziell die Chancen, Zustimmung für seine Auffassung bei anderen Mitgliedstaaten zu finden, zumal auch hier die Möglichkeit der Anrufung des Europäischen Gerichtshofs im Hintergrund steht. Je überzeugender die Argumente dafür sind, daß eine bestimmte Regelung gegen eine Norm des primären Gemeinschaftsrechts verstoßen würde, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, daß diese Regelung nach ihrem Erlaß vor dem Europäischen Gerichtshof keinen Bestand hätte.

Taktisch wird es meist günstig sein, auch rechtliche Gesichtspunkte bereits in einem frühen Stadium der Vorbereitung eines Entwurfs in die Beratungen einzubringen. Die Bereitschaft der Beteiligten, rechtlichen Bedenken Rechnung zu tragen, wird i.d.R. größer sein, wenn diese sich noch nicht so sehr im Sinne einer ganz bestimmten Regelung exponiert haben; sie wird abnehmen, je mehr sie sich inhaltlich - vielleicht nach langen, schwierigen Verhandlungen - festgelegt haben. Ebenso wie sonstige Sachfragen sollten daher auch die juristischen Probleme einer geplanten Regelung so früh wie möglich analysiert werden. Wenn nötig, muß dann eine gründlich durchdachte juristische Argumentationslinie entwickelt werden, die der nationale Vertreter in dem zuständigen Ausschuß von Anfang an vortragen kann. Entsprechend schnell sollte reagiert werden, wenn juristische Probleme erst im Laufe der Beratungen nach Veränderung des Entwurfs oder nach Einbringung ernsthaft diskutierter Änderungsvorschläge auftreten.

Welche rechtlichen Anforderungen im Hinblick auf die Kompetenzgrenzen der Europäischen Gemeinschaft und im Hinblick auf den Inhalt umweltrelevanter europäischer Regelungen sich aus dem primären Gemeinschaftsrecht ergeben, wurde oben (B., C.) ausführlich dargelegt. Dabei wurde gezeigt, daß die inhaltliche Anforderung eines "hohen Umweltschutzniveaus" im EG-Vertrag nur sehr unbestimmt und konkretisierungsbedürftig gefaßt ist. Die Konkretisierung dieses Begriffs ist eine jedenfalls auch juristische Aufgabe. Soweit die geplante Regelung nicht eindeutig ein hohes Umweltschutzniveau verfehlt oder es nicht eindeutig erfüllt, ist die Auseinandersetzung um die umweltrelevante Formulierung des geplanten Gesetzes auch eine Auseinandersetzung um die Konkretisierung des "hohen Umweltschutzniveaus". Je besser die Argumentation zur Konkretisierung dieses unbestimmten Rechtsbegriffs problembezogen juristisch vorbereitet ist, desto besser dürften die Durchsetzungschancen der eigenen Position sein.

Auch das nationale Verfassungsrecht kann ein wichtiges Argument in der politischen Auseinandersetzung über den Entwurf eines EG-Rechtsaktes sein. Zwar ist die Frage der Vereinbarkeit mit nationalem Verfassungsrecht europarechtlich irrelevant, denn das Gemeinschaftsrecht hat Anwendungsvorrang auch gegenüber den Verfassungen der Mitglied-

staaten. Andererseits sind die Regierungen der Mitgliedstaaten an ihre eigenen Verfassungen gebunden und dürfen nicht an Rechtsakten der Gemeinschaft mitwirken, die hiergegen verstießen. Hierauf könnten die übrigen Mitgliedstaaten zwar antworten, daß dieses innerstaatliche Problem sie und die EG nichts angehe. Jedoch werden die Gemeinschaftsorgane regelmäßig bemüht sein, den einzelnen Mitgliedstaaten Verfassungskonflikte zu ersparen, die sich ja auf das gesamte Klima und schließlich auf das Funktionieren der Europäischen Union auswirken könnten. Deshalb wird man normalerweise erwarten können, daß eine Lösung gesucht wird, die den verfassungsrechtlichen Anforderungen des betreffenden Mitgliedstaats Rechnung trägt. Dies ist übrigens nicht lediglich eine politische Erwartung: Vielmehr gilt die Loyalitätspflicht des Art. 5 EGV nicht nur für die Mitgliedstaaten, sondern verpflichtet auch die Gemeinschaftsorgane in ihrem Verhalten gegenüber den Mitgliedstaaten<sup>274</sup>. In der mündlichen Verhandlung des Maastricht-Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht hat Generaldirektor Dewost diese Loyalitätspflicht dahingehend erläutert, daß die Gemeinschaftsorgane nachdrückliche Hinweise der Mitgliedstaaten auf entgegenstehendes Verfassungsrecht stets ernstnehmen und um eine Lösung bemüht sein würden, die das Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten achtet<sup>275</sup>. Somit sind die Anforderungen, die sich aus dem mitgliedstaatlichen Verfassungsrecht ergeben, auch rechtlich auf der Gemeinschaftsebene nicht ohne Bedeutung.

Im Hinblick auf den Umweltschutz wurde oben (C.IV.2.e) gezeigt, daß die Anforderungen, die das Grundgesetz stellt, nicht anspruchsvoller sind als diejenigen des EG-Vertrages, so daß eine juristische Argumentation mit dem Grundgesetz in bezug auf Umweltqualitätsanforderungen als überflüssig erscheint. Angesichts der sehr konkretisierungsbedürftigen unbestimmten Rechtsbegriffe, die sowohl der EG-Vertrag als auch das Grundgesetz verwenden, ist es jedoch wichtig, daß im Hinblick auf das Grundgesetz die Interpretationsherrschaft bei den deutschen Staatsorganen liegt. Sollte sich also in den Gremien, die den Entwurf des EG-Rechtsakts vorbereiten, eine Mehrheit abzeichnen, die den Begriff des "hohen Schutzniveaus" im Sinne eines in Wirklichkeit niedrigen Standards interpretiert, dann kann die deutsche Seite darauf verweisen, daß sie durch das Grundgesetz an die Verwirklichung eines wesentlich höheren Standards gebunden sei.

#### **4. Verhinderung ökologisch nicht hinnehmbarer Regelungen**

Es kann Situationen geben, in denen einem Mitgliedstaat eine von der Kommission vorgeschlagene Regelung aus ökologischen Gründen als schlicht inakzeptabel erscheint und dieser Staat entweder mit seinen rechtlichen Argumenten bei der Mehrheit kein Gehör fand

---

<sup>274</sup> BVerfGE 89, 155 (202) m. Hinw. auf EuGH, 13.7.1990, Rs. C-2/88, Slg. 1990 I, S.3367.

<sup>275</sup> BVerfGE 89, 155 (202).

oder die juristische Konkretisierung des "hohen Schutzniveaus" zweifelhaft ist. In solchen Situationen ist es denkbar, daß der betreffende Mitgliedstaat den Beschluß des Rates in Anwendung der Luxemburger Vereinbarung verhindert.

Nach der Luxemburger Vereinbarung ("Luxemburger Kompromiß") vom 29.1.1966<sup>276</sup> sind Mehrheitsbeschlüsse - entgegen dem Wortlaut des EG-Vertrages - praktisch nur dann möglich, wenn alle Mitgliedstaaten damit einverstanden sind. Jeder Mitgliedstaat kann einen Mehrheitsbeschluß verhindern, indem er sich auf "sehr wichtige Interessen" beruft. Was "sehr wichtige Interessen" sind, kann nur er selbst beurteilen. Dies läuft auf ein Vetorecht jedes Mitgliedstaats hinaus. Wenn nämlich ein Mitgliedstaat sich auf "sehr wichtige Interessen" beruft, muß weiterverhandelt werden, bis eine einvernehmliche Lösung (Einstimmigkeit) erzielt worden ist<sup>277</sup>.

Der rechtliche Charakter der Luxemburger Vereinbarung einschließlich ihrer juristischen Verbindlichkeit ist umstritten<sup>278</sup>. Die Praxis wendet sie jedenfalls an, und zwar auch heute noch<sup>279</sup>, auch wenn viele Rechtsakte mit (qualifizierter) Mehrheit beschlossen werden. Allerdings darf die Berufung auf die Luxemburger Vereinbarung nicht zur Obstruktion mißbraucht werden<sup>280</sup>.

"Sehr wichtige Interessen" i.S. der Luxemburger Vereinbarung können auch Umweltschutzinteressen sein. Zu berücksichtigen ist allerdings, daß die wichtigsten Kompetenzgrundlagen für den Erlass umweltrelevanter Rechtsakte, nämlich Art. 100a und Art. 130s EGV die Möglichkeit "nationaler Alleingänge" vorsehen und jedem Mitgliedstaat erlauben, sein nationales Interesse an einem optimalen Umweltschutz durch im Verhältnis zum europäischen Gemeinschaftsrecht strengere nationale Vorschriften zu verwirklichen (dazu oben B.IV.). Daraus ergibt sich, daß unter Berufung auf das nationale Interesse an einem besseren Umweltschutz eine Berufung auf den Luxemburger Kompromiß mißbräuchlich ist, soweit die Schutzverstärkungsklauseln die Befriedigung dieses Interesses erlauben<sup>281</sup>.

---

<sup>276</sup> EuR 1966, S. 73f.; dazu z.B. *Streinz*, Europarecht, 2. Aufl. 1995, Rn. 264ff.

<sup>277</sup> Vgl. *Schweitzer/Hummer*, Europarecht, 4. Aufl., S. 38ff.

<sup>278</sup> Vgl. *Schweitzer/Hummer*, Europarecht, 4. Aufl., S. 39f.; ausführlich *R. Streinz*, Die Luxemburger Vereinbarung, 1984.

<sup>279</sup> Vgl. *J.-V. Louis*, Die Rechtsordnung der Europäischen Gemeinschaften, 2. Aufl. 1990, S. 34ff.; *Schweitzer/Hummer*, Europarecht, 4. Aufl., S. 40.

<sup>280</sup> Vgl. *Schweitzer*, in: *Grabitz/Hilf* (Hg.), Kommentar zur EU, Art. 148 Rn. 12.

<sup>281</sup> Mit dieser Einschränkung ist der Auffassung zuzustimmen, daß Art. 100a EGV die Anwendung des Luxemburger Kompromisses ausschließt, vgl. *Langeheine*, in: *Grabitz/Hilf* (Hg.), Kommentar zur EU, Art. 100a Rn. 37f. m.w.N.

Letzteres ist nicht in jeder Situation der Fall. Wird die Schutzverstärkungsklausel des Art. 100a Abs. 4 EGV eng ausgelegt (dazu oben C.IV.3.a), bleibt durchaus Anwendungsbedarf für die Luxemburger Vereinbarung im Rahmen des Art. 100a EGV. Im übrigen können die Schutzverstärkungsklauseln sowohl in Art. 100a Abs. 4 EGV als auch in Art. 130t EGV die ausreichende Sicherstellung wichtiger nationaler Interessen dann nicht ermöglichen, wenn es um grenzüberschreitende Umweltprobleme geht, also die Umwelt im Territorium des betreffenden Mitgliedstaates durch Umweltbelastungen aus dem benachbarten Ausland bedroht würde, aber auch dann, wenn ein nationaler Alleingang die Konkurrenzsituation gegenüber den Ländern mit einem niedrigeren Umweltschutzniveau in so gravierender Weise verschlechtern würde, daß er aus ökonomischen Gründen nicht möglich ist.

In derartigen Situationen ist es dem einzelnen Mitgliedstaat also möglich, mit Berufung auf die Luxemburger Vereinbarung eine Lösung durchzusetzen, die einem wirklich hohen Umweltschutzniveau entspricht, oder aber - falls eine solche Lösung nicht zustande kommt, die unzureichende Regelung zu blockieren.

Eine andere Frage ist es, ob es politische Gründe gibt, die dagegen sprechen, von dem Vetorecht Gebrauch zu machen. Sicherlich sollte die Berufung auf die Luxemburger Vereinbarung eine Ausnahme bleiben, von der nur sehr sparsam Gebrauch gemacht wird - jedenfalls dann, wenn der betreffende Staat sein Ansehen als ein dem Voranschreiten der europäischen Integration verpflichteter Staat wahren will. Andererseits dürfte es dem "europäischen" Ansehen eines solchen Staates nicht schaden, wenn er in seltenen Ausnahmefällen sich zugunsten des Umweltschutzes auf die Luxemburger Vereinbarung beruft - zumal dann, wenn er ansonsten sein Vetorecht noch nie oder nur sehr selten ausgeübt hat.

Insgesamt bietet also die Luxemburger Vereinbarung eine wirksame Möglichkeit, die Durchsetzungskraft eines Staates zu stärken, der sich in der Europäischen Union für ein anspruchsvolles Umweltschutzniveau einsetzt. Dies gilt auch dann, wenn er nicht ausdrücklich unter Berufung auf die Luxemburger Vereinbarung das Mehrheitsprinzip ausschaltet. Allein die Möglichkeit, daß er dies tun könnte - und diese Möglichkeit kann ja erforderlichenfalls dezent angedeutet werden -, verstärkt seine Durchsetzungskraft in den Verhandlungen über eine auch umweltpolitisch befriedigende Formulierung des zu beschließenden Rechtsakts.

## **5. Konkretisierung allgemeiner Umweltschutzanforderungen durch Ausführungsgesetzgebung**

Wie oben gezeigt (C.I.2.), ist es möglich, daß die auf den Umwelt- oder Gesundheitsschutz bezogenen Anforderungen, die bei der europäischen Normung von den Normungs-

organisationen zu beachten sind, in einer Richtlinie nur sehr abstrakt festgelegt und dann durch einen zusätzlichen Ausführungsrechtsakt konkretisiert werden. Das Verhältnis zwischen Richtlinie und Ausführungsrechtsakt ist in etwa vergleichbar mit dem zwischen Gesetz und konkretisierender Rechtsverordnung im deutschen Recht. Während die übergeordnete Richtlinie vom Rat - gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit dem Parlament - erlassen wird, ist die Ausführungsgesetzgebung Sache der Kommission. Dabei behalten aber die Mitgliedstaaten ihren Einfluß, indem die Kommission in der zu den Ausführungsregelungen ermächtigenden Richtlinie in der oben (C.I.2.) beschriebenen Weise an das Votum eines aus Vertretern der Mitgliedstaaten bestehenden Ausschusses gebunden wird. Oder die Konkretisierung der Anforderungen wird durch die Richtlinie unmittelbar einem solchen Ausschuß übertragen - bzw., wenn sie von einem Expertengremium vorgenommen wird, an seine Zustimmung gebunden - wie etwa die Erstellung der "Grundlagendokumente" im Rahmen der Bauproduktenrichtlinie .

Gleichgültig welches Modell gewählt wird: Die Mitgliedstaaten behalten den gleichen Einfluß auf die Bestimmung der Rahmenbedingungen für die technische Normung, den sie bei einer Regelung unmittelbar in der Richtlinie hätten, wenn die Konkretisierung auf der Ebene unterhalb der Richtlinie des Rates von einem aus Vertretern der Mitgliedstaaten bestehenden Ausschuß vorgenommen wird oder jedenfalls nicht gegen das Votum eines solchen Ausschusses vorgenommen werden darf.

Für die Einflußnahme des einzelnen Mitgliedstaates auf die Entscheidung eines solchen Ausschusses und insbesondere für die Chancen, dort ein anspruchsvolles Umweltschutzniveau durchzusetzen, gelten im übrigen alle Gesichtspunkte, die oben für die mitgliedstaatliche Einflußnahme auf die Rechtsetzung der Europäischen Gemeinschaft im allgemeinen dargelegt worden sind.

Die Konkretisierung von in der Richtlinie des Rates sehr allgemein gehaltenen Anforderungen durch Ausführungsrechtsakte der Kommission bzw. durch "Grundlagendokumente" ist eine nicht nur sinnvolle Möglichkeit, den Einfluß der Organe der Union und der Mitgliedstaaten auf das Ergebnis der Normung zu stärken, wenn die "grundlegenden Anforderungen" in der Ratsrichtlinie nicht detailliert geregelt werden sollen; sie ist zur Wahrung des Bestimmtheitsgrundsatzes und des Demokratieprinzips auch rechtlich geboten. Auf diese Weise können der Rat und das Europäische Parlament von der Notwendigkeit, Einzelheiten zu regeln entlastet werden, ohne daß man der privaten Normungsorganisation sozusagen eine - rechtlich unzulässige -Blankovollmacht gibt. Vielmehr bleibt der bestimmende Einfluß der Mitgliedstaaten auf die Präzisierung der "grundlegenden Anforderungen" gewahrt.



## 6. Gerichtliche Durchsetzung rechtlicher Umweltschutzanforderungen

Jeder Mitgliedstaat hat das Recht, sowohl die Beachtung der Kompetenzgrenzen als auch die Beachtung des primären Gemeinschaftsrechts durch die Rechtsetzungsorgane der Europäischen Gemeinschaft gerichtlich durchzusetzen. Verstößt also der Rat mit dem Erlass einer Richtlinie gegen den EG-Vertrag, weil die Europäische Gemeinschaft für den Erlass dieser Regelung keine Verbandskompetenz hat bzw. weil das Subsidiaritätsprinzip verlangt, die Regelung dieser Materie den Mitgliedstaaten zu überlassen, kann jeder Mitgliedstaat gegen den Rat eine Nichtigkeitsklage beim Europäischen Gerichtshof erheben (Art. 173 Abs. 1, 2 EGV). Das gleiche gilt dann, wenn ein vom Rat erlassener Rechtsakt inhaltlich gegen den EG-Vertrag verstößt, indem er beispielsweise nicht das vertraglich geforderte "hohe Umweltschutzniveau" aufweist.

Die rechtlichen Grenzen der Setzung von Rahmenbedingungen für die technische Normung in Europa, wie sie oben (B., C.) dargestellt wurden, unterliegen also der Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof, den jeder Mitgliedstaat anrufen kann.

Da auch die Kommission bei der Ausarbeitung ihrer Entwürfe an den EG-Vertrag gebunden ist, handelt auch sie rechtswidrig, wenn sie einen Richtlinien- oder Verordnungsentwurf vorlegt, der beispielsweise kein hohes Umweltschutzniveau aufweist. Die Nichtigkeitsklage jedes Mitgliedstaates kann sich daher auch gegen die Kommission richten und bereits deren Entwurf angreifen<sup>282</sup> (vgl. Art. 173 Abs. 1, 2 EGV). Wie schon in anderem Zusammenhang dargelegt, ist es für einen Mitgliedstaat, der ein hohes Umweltschutzniveau durchsetzen will, von großem Interesse, daß bereits der Kommissionsentwurf dieses Niveau verwirklicht, da die Nachbesserung eines insoweit unzureichenden Entwurfs durch den Rat Einstimmigkeit voraussetzt und daher erheblich schwieriger zu erreichen ist. Mit dieser Verfahrensregelung (Art. 189a EGV) gibt der EG-Vertrag dem Entwurf der Kommission eine eigenständige rechtliche Bedeutung (im Unterschied zu einer rechtlich unverbindlichen Vorbereitungshandlung), so daß die selbständige Anfechtbarkeit gegeben ist. Und wegen dieser verfahrensrechtlichen Folge kann eine Klage gegen die Kommission durchaus sinnvoll sein, wenn sich in den Beratungen abzeichnet, daß sich unter den Mitgliedstaaten kein Konsens über das Erfordernis eines besseren als im Kommissionsentwurf vorgesehenen Umweltschutzes erreichen läßt.

Inwiefern eine Klage vor dem Europäischen Gerichtshof Aussicht auf Erfolg verspricht, ist eine andere Frage; sie kann nur unter Berücksichtigung aller Umstände des konkreten Falles beantwortet werden. Allgemein läßt sich nur sagen, daß die materiellen Umweltschutzanforderungen des EG-Vertrages sehr unbestimmt formuliert sind, also Raum für

---

<sup>282</sup> So ausdrücklich für die Beachtung des "hohen Schutzniveaus" im Rahmen von Art. 100a Abs. 3 EGV Krämer, EuGRZ 1988, S. 285 (289).

unterschiedliche Interpretationen und Konkretisierungen lassen, und daß insofern abzuwarten bleibt, welche Linie der Europäische Gerichtshof hier einschlägt. Für die Entwicklung des Niveaus des europäischen Umweltrechts wird viel davon abhängen, welches ökologische Problembewußtsein die Luxemburger Richter entwickeln werden und ob sie die Chance ergreifen, die Umweltschutzanforderungen des Vertrages auf einem wirklich hohen Niveau zu konkretisieren, oder ob sie dazu neigen werden, diese Anforderungen zu verwässern.

Aus politischen Gründen mag die Neigung der Mitgliedstaaten, gegen den Rat oder die Kommission zu klagen, in vielen zweifelhaften Fällen gering sein. Immerhin bietet die Möglichkeit der Klage ein Druckmittel, das bereits in den Beratungen des Entwurfs des betreffenden Rechtsakts eingesetzt werden kann, um auf ein wirklich "hohes" Umweltschutzniveau oder auf die Achtung der Kompetenzgrenzen hinzuwirken.

## E. Die Möglichkeiten des Bundestages, auf umweltpolitische Entscheidungen der EG Einfluß zu nehmen

### I. Die demokratische Notwendigkeit der Mitwirkung des Bundestages bei der europäischen Rechtsetzung

Die Rechtsetzung der Europäischen Union - und dies gilt auch für die Setzung von Rahmenbedingungen für die technische Normung - krankt an mangelnder demokratischer Legitimation. Das Demokratiedefizit auf der Ebene der Europäischen Union ist evident. Es ist so häufig und so ausführlich beschrieben worden<sup>283</sup>, daß es hier keine erneute Darstellung bedarf. Die Probleme liegen vor allem in der Dominanz der Exekutive bei der Rechtsetzung, dem - abgesehen von der Blockademöglichkeit im Rahmen des Kodexisationsverfahrens - fehlenden Entscheidungsrecht des Europäischen Parlaments und dem Gleichheitsprinzip in bezug auf die Zusammensetzung des Parlaments.

Das Bundesverfassungsgericht hat nun im Maastricht-Urteil argumentiert, daß es jedenfalls zur Zeit gar nicht möglich sei, das auf Gemeinschaftsebene bestehende Demokratiedefizit durch eine Parlamentarisierung der Europäischen Union zu beheben, weil es noch kein europäisches Volk gebe, von dem die europäische Staatsgewalt ausgehen könne. Zwar sei es möglich, daß sich die vorrechtlichen Bedingungen der Demokratie, an denen es auf europäischer Ebene zur Zeit noch fehle, im Laufe der Zeit entwickelten. Jedoch erfolge im Staatenverbund der Europäischen Union demokratische Legitimation notwendig durch die Rückkoppelung des Handelns europäischer Organe an die Parlamente der Mitgliedstaaten. Der Legitimation durch das Europäische Parlament, deren Bedeutung im Maße des Zusammenwachsens der europäischen Nationen zunehmen werde, mißt das Bundesverfassungsgericht zur Zeit nur eine "stützende Funktion" zu<sup>284</sup>.

---

<sup>283</sup> Vgl. z.B. *Manfred Zuleeg*, Der Verfassungsgrundsatz der Demokratie und die Europäischen Gemeinschaften, *Der Staat* 17 (1978), S.26-47 m.w.N.; *Georg Röss*, Über die Notwendigkeit der parlamentarischen Legitimierung der Rechtsetzung der Europäischen Gemeinschaften, *Gedächtnisschr. f. Wilhelm Karl Geck*, 1989, S.625ff.; *Martin Kutscha*, Demokratischer Zentralismus? Vom zweifelhaften Schicksal bundesdeutscher Verfassungsprinzipien bei der EG-Integration, *KJ* 1990, S.425-435; *Dieter Grimm*, Der Mangel an europäischer Demokratie, *Der Spiegel* Nr. 43 v. 19.10.1992, S.57-59; knappe Feststellungen des Demokratiedefizits z.B. bei *Konrad Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 19. Aufl. 1993, Rdnr. 163; *Battis/Gusy*, Einführung in das Staatsrecht, 3. Aufl. 1991, Rdnr. 135; vgl. außerdem den Bericht von *Hanno Kühnert* über ein Gespräch mit den drei ehemaligen Bundesverfassungsrichtern *Ernst Benda*, *Konrad Hesse*, und *Helmut Simon* in: *Die Zeit* v. 26.6.1992, S.8.

<sup>284</sup> *BVerfGE* 89, 155 (184ff.).

Hieraus folgt nicht nur, daß - wie das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat - dem Deutschen Bundestag im Rahmen der fortschreitenden europäischen Integration eigene Aufgaben und Befugnisse von substantiellem Gewicht verbleiben müssen<sup>285</sup>. Angesichts des Umfangs der mittlerweile der Europäischen Gemeinschaft übertragenen und von ihr wahrgenommenen Rechtsetzungskompetenzen ist es auch unerläßlich, daß der Bundestag effektiven Einfluß auf die Mitwirkung der Bundesregierung an der europäischen Rechtsetzung erhält<sup>286</sup>. Andernfalls würden die Kompetenzen des Parlaments immer weiter zugunsten der Regierung ausgehöhlt, je mehr an Zuständigkeiten auf die europäische Ebene übertragen wird<sup>287</sup>.

Das Prinzip der parlamentarischen Verantwortung der Regierung stellt zwar umfassend - in bezug auf jedes Sachgebiet, jeden Politikbereich, und daher auch in bezug auf die Mitwirkung in der Europäischen Union - sicher, daß die Regierung für ihr Handeln vom Vertrauen des Parlaments abhängig und seiner Kontrolle unterworfen ist. Jedoch würde dieses Prinzip ausgehöhlt, wenn es sich in einem bestimmten Bereich aufgrund seiner sachlichen Besonderheiten nicht effektiv handhaben ließe. Eine solche Aushöhlung drohte im Bereich der europäischen Integration, wenn das Parlament von den Rechtsetzungsaktivitäten der Europäischen Gemeinschaft nicht rechtzeitig Kenntnis erhielte oder nicht ausreichende Zeit zu eigenen Stellungnahmen bekäme.

Abgesehen hiervon kann die verfassungsrechtlich gegebene Möglichkeit des Parlaments, die Regierung zu stürzen, wenn sie mit ihrem Handeln im Rahmen der europäischen Rechtsetzung dem Willen des Parlaments nicht Rechnung trägt, konkretere Einwirkungsmöglichkeiten des Parlaments nicht ersetzen. Denn die Parlamentsmehrheit wird diese ultima ratio ihrer rechtlichen Möglichkeiten schon im Selbsterhaltungsinteresse nicht einsetzen, wenn es "nur" um eine europäische Richtlinie geht. Damit das Gewicht der Gesetzgebungszuständigkeiten sich nicht fortwährend weiter vom Parlament auf die Regierung verlagert, ist es also notwendig, daß der Entzug eigener Entscheidungszuständigkeiten des Bundestages aufgrund von Kompetenzverlagerungen nach Brüssel soweit wie der Sache nach möglich durch Mitwirkungsbefugnisse im Rahmen der Wahrnehmung deutscher Mitwirkungsrechte bei der europäischen Rechtsetzung kompensiert wird.

Diesem Anliegen, die Möglichkeiten des Bundestages, auf die europäische Rechtsetzung einzuwirken, zu stärken, soll der neue Art. 23 GG<sup>288</sup> Rechnung tragen, indem dort in

---

285 *BVerfGE* 89, 155 (186f.).

286 Vgl. *BVerfGE* 89, 155 (190f.).

287 Zu dieser Problematik näher z.B. *Kabel*, Gedächtnisschrift Grabitz, 1995, S.241 (245f.) m.w.N.

288 Der neue Art. 23 GG wurde eingefügt durch Gesetz vom 21.12.1992 (BGBl. I S. 2086).

Abs. 2 und 3 Informations- und Mitwirkungsrechte garantiert werden<sup>289</sup>. Auch das dazu ergangene Ausführungsgesetz - das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993 (EUZBBG)<sup>290</sup> -, der neue Art. 45 GG<sup>291</sup>, der die Bestellung eines Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union (Unionsausschuß) vorsieht, sowie die entsprechende Änderung der Geschäftsordnung des Bundestages (§ 93, 93a)<sup>292</sup> dienen diesem Zweck.

Im folgenden sollen zunächst die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Mitwirkungsmöglichkeiten dargestellt werden, die der Bundestag aufgrund dieser neuen Regelungen bei der europäischen Rechtsetzung hat (II.). Anschließend wird auf die effektive Wahrnehmung dieser Rechte in bezug auf die europäische Rechtsetzung (III.) und schließlich auf besondere Gesichtspunkte der europäischen Umweltgesetzgebung und der Setzung von Rahmenbedingungen für die technische Normung eingegangen (IV.).

## II. Die Mitwirkungsrechte des Bundestages nach Art. 23 GG und dem Ausführungsgesetz

Nach Art. 23 Abs. 2 Satz 1 GG wirkt der Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union mit. Hiermit wird das Recht des Bundestages, sich an der Willensbildung im Hinblick auf die Wahrnehmung deutscher Mitwirkungsrechte in der Europäischen Union zu beteiligen, verfassungsrechtlich statuiert.

Diese Grundsatznorm sagt nichts Näheres über die Art und Weise sowie den Umfang der Mitwirkung des Bundestages. Art. 23 Abs. 3 GG konkretisiert die Mitwirkungsbefugnis des Bundestages für den Bereich der Rechtsetzung der Europäischen Union dahingehend, daß der Bundestag dazu Stellungnahmen abgeben kann. Dies ist aber nur ein besonderer Anwendungsfall, keineswegs eine abschließende Regelung der Mitwirkungsmöglichkeiten des Bundestages. Diese werden durch das Grundgesetz nicht näher regelt.

Das Ausführungsgesetz beschränkt sich im wesentlichen darauf, den Text des Grundgesetzes zu wiederholen. Zum Mitwirkungsrecht heißt es nur wenig präziser als im Grundgesetz, der Bundestag wirke in Angelegenheiten der Europäischen Union "an der Willensbildung des Bundes" mit (§ 1). Dies ist nicht etwa eine Einschränkung im Vergleich zur Formulierung des Art. 23 Abs. 2 Satz 1 GG, sondern eine Selbstverständlichkeit: Die Mit-

---

289 Vgl. *BVerfGE* 89, 155 (191).

290 *BGBI.* 1993 I, S.311.

291 Der neue Art. 45 GG wurde eingefügt durch Gesetz vom 21.12.1992 (*BGBI.* I S. 2086).

292 Bekanntmachung vom 16.12.1994, *BGBI.* 1995 I, S.11.

wirkung an etwas anderem als an der Willensbildung des Bundes kommt für den Bundestag einerseits nach seiner Funktion im Rahmen der deutschen Verfassung, andererseits im Hinblick auf die Konstruktion der Beteiligung der Mitgliedstaaten an der Willensbildung der Europäischen Union nach dem primären Gemeinschaftsrecht schlechthin nicht in Betracht. Nach dem Gemeinschaftsrecht nämlich haben die nationalen Parlamente kein eigenes Mitwirkungsrecht. Vielmehr sind es die Regierungsvertreter, die als Mitglieder des Rates oder auch sonst als Vertreter ihrer Staaten an der Willensbildung der Europäischen Union beteiligt sind. Somit bleibt einem nationalen Parlament nur die Möglichkeit, an der Willensbildung des eigenen Staates mitzuwirken, dessen Wille dann von den nationalen Regierungsvertretern in die Willensbildung der Europäischen Union eingebracht ist. Die Regierung ist es, die den Willen des Bundes auf internationaler Ebene und speziell in der Europäischen Union zum Ausdruck bringt.

Von der "Mitwirkung" im Sinne einer formellen Einwirkung auf den Entscheidungsprozeß ist die bloß informelle Einflußnahme zu unterscheiden. Diese ist rechtlich nicht geregelt und durch die Formulierung des § 1 EUZBBG nicht ausgeschlossen. Es ist dem Bundestag also unbenommen, informell auch auf die Organe der Europäischen Union oder auf die Willensbildung anderer Mitgliedstaaten einzuwirken - beispielsweise durch die Wirkung der Argumente seiner öffentlichen Stellungnahmen oder durch Gespräche von Ausschüssen oder Ausschußmitgliedern mit Vertretern der europäischen Organe oder durch gemeinsame Beratungen mit Ausschüssen des Europäischen Parlaments, wie die Geschäftsordnung des Bundestages dies vorsieht (§ 93 Abs. 5 Satz 2).

Abgesehen von der Abgabe von Stellungnahmen ist es auf der Basis dieser Verfassungs- und Gesetzeslage dem Bundestag überlassen, über Form und Intensität seiner Mitwirkung an der auf die Europäische Union bezogenen Willensbildung des Bundes selbst zu bestimmen. Er ist dabei nur an das Grundgesetz gebunden und hat insbesondere die verfassungsmäßigen Rechte der Bundesregierung zu achten. Welche seiner verfassungsmäßigen Mitwirkungsmöglichkeiten der Bundestag einsetzt, kann er einzelfallbezogen entscheiden<sup>293</sup>.

## **1. Das Informationsrecht des Bundestages**

Die Bundesregierung ist gem. Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG verpflichtet, den Bundestag umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt in Angelegenheiten der Europäischen Union zu unterrichten, und zwar - wie § 3 des Ausführungsgesetzes (EUZBBG) konkretisiert - über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union, die für die Bundesrepublik

---

<sup>293</sup> Vgl. Bericht des Sonderausschusses "Europäische Union (Vertrag von Maastricht)", BT-Drs. 12/3896, S.23.

Deutschland von Interesse sein könnten. Der Bundestag hat gegenüber der Bundesregierung einen entsprechenden Informationsanspruch.

Zu den Vorhaben, über die hiernach der Bundestag von der Bundesregierung zu unterrichten ist, gehören alle Rechtsetzungsvorhaben der Europäischen Union, selbstverständlich auch solche auf dem Gebiete der technischen Normung und des Umweltschutzes. Die Verpflichtung der Bundesregierung, dem Bundestag vor ihrer Mitwirkung an Rechtssetzungsakten der Europäischen Union Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben (Art. 23 Abs. 3 Satz 1 GG), setzt die vorherige Information des Bundestages voraus.

#### a) Zeitpunkt und Gegenstand der auf die Rechtsetzung bezogenen Unterrichtung

§ 4 Satz 1 EUZBBG verpflichtet deshalb die Bundesregierung, dem Bundestag die Entwürfe von Richtlinien und Verordnungen der Europäischen Union zu übersenden. Die Formulierung dieser Vorschrift ist nicht völlig eindeutig: Sind mit "Entwürfen" von Richtlinien und Verordnungen nur die von der Kommission beschlossenen und dem Rat im Rechtsetzungsverfahren offiziell vorgelegten "Vorschläge" (so die Terminologie des EG-Vertrages) gemeint, oder hat die Bundesregierung den Bundestag auch über ihr bekanntgewordene Vorentwürfe (Referentenentwürfe) zu informieren, die noch nicht den definitiven Standpunkt der Kommission formulieren? Diese Frage ist von großer praktischer Tragweite. Wäre die erste Alternative richtig, würde der Bundestag in den Prozeß der europäischen Gesetzgebung erst eingeschaltet, wenn eine fertige, von der Kommission beschlossene Vorlage dem Rat zugegangen ist und im Rat - d.h. zunächst: im AStV und seinen Arbeitsgruppen - beraten werden soll. Nur wenn die zweite Alternative richtig ist, kann der Bundestag bereits auf die Entstehung des Kommissionsentwurfs einwirken.

Der in § 4 EUZBBG verwendete Begriff "Entwürfe" spricht dafür, daß der Bundestag nicht lediglich von definitiv beschlossenen und dem Rat vorgelegten "Vorschlägen" der Kommission zu unterrichten ist; andernfalls hätte das Gesetz den letztgenannten Begriff als den einschlägigen Terminus des EG-Vertrages verwenden können. Genau dies hatte die Bundesregierung im Gesetzgebungsverfahren angeregt. Dieser Anregung ist der Bundestag aber nicht gefolgt und hat sich bewußt für das Wort "Entwürfe" entschieden. Der Ausschußbericht sagt dazu in der Begründung: "Es herrschte jedoch Einvernehmen darüber, daß die Unterrichtungspflicht der Bundesregierung nur so weit reicht, wie sie selbst informiert ist."<sup>294</sup> Daraus läßt sich entnehmen, daß der Begriff "Entwürfe" nicht lediglich die dem Rat vorgelegten "Vorschläge" (über die selbstverständlich die Bundesregierung infor-

---

<sup>294</sup> Bericht des Sonderausschusses "Europäische Union (Vertrag von Maastricht)", BT-Drs. 12/3896, S.24.

miert wird) umfaßt, sondern auch alle Vorentwürfe der Kommission, soweit die Bundesregierung Kenntnis von ihnen hat<sup>295</sup>.

Nur dieses weite Verständnis des Begriffs "Entwürfe" wird auch der verfassungsrechtlichen Verpflichtung der Bundesregierung gerecht, den Bundestag "zum frühestmöglichen Zeitpunkt" zu unterrichten. Der frühestmögliche ist derjenige Zeitpunkt, in dem die Bundesregierung selbst von dem jeweiligen Vorhaben erfährt<sup>296</sup>, nicht erst der Zeitpunkt, in welchem sie im Rat mit der Sache befaßt wird. Sie hat die relevanten Informationen umgehend an den Bundestag weiterzugeben. Dazu gehören neben ersten Entwürfen auch sonstige vorbereitende Papiere der Kommission oder Berichte, in denen Rechtsetzungsvorhaben angekündigt werden. Es kommt im übrigen nicht darauf an, ob die Bundesregierung in Bonn die Informationen bereits erhalten hat; auch über Informationen, die die Ständige Vertretung in Brüssel erhalten hat, ist der Bundestag in Kenntnis zu setzen<sup>297</sup>. Die Bundesregierung hat organisatorisch sicherzustellen, daß diese Informationen an den Bundestag weitergeleitet werden.

#### b) Informationsselektion und Informationsaufbereitung durch die Bundesregierung?

Die Fülle der in Angelegenheiten der Europäischen Union anfallenden Informationen wirft die Frage auf, ob die Bundesregierung verpflichtet ist, schlechthin alle Informationen an den Bundestag weiterzugeben, oder ob es mit ihrer Pflicht zur "umfassenden" Information des Bundestages auch vereinbar ist, daß die Regierung sich auf die Weitergabe von nach "Wesentlichkeit", "Bedeutung für die Bundesrepublik" oder anderen Kriterien ausgewählten Informationen beschränkt, ja, ob nicht eine solche Informationsselektion sogar sachlich notwendig ist, damit nicht einerseits die Informationsflut den Bundestag letztlich an wirklicher Information behindert, andererseits nicht die Bundesregierung in der Wahrnehmung ihrer eigenen Aufgaben behindert wird<sup>298</sup>.

Diese Frage bedarf hier keiner umfassenden Beantwortung. Was nämlich die Information des Bundestages über die hier allein interessierende Mitwirkung an der Gestaltung der Rahmenbedingungen der europäischen Normung angeht, die durch europäische Rechtsetzung erfolgt, so ist die Antwort relativ einfach: Über europäische Rechtsetzungsvorhaben

---

<sup>295</sup> So auch *Kabel*, in: Gedächtnisschrift Grabitz, S. 241 (260f.).

<sup>296</sup> De facto wird die Bundesregierung regelmäßig bereits zu Beginn der Arbeiten an einem Entwurf von der Kommission informiert, vgl. *Ulf Oetting*, Bundestag und Bundesrat im Willensbildungsprozeß der Europäischen Gemeinschaften. Die Unterrichtung der gesetzgebenden Körperschaften nach Art. 2 des Zustimmungsgesetzes zu den Römischen Verträgen, 1973, S.170.

<sup>297</sup> So auch *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Art. 23 Rn. 21.

<sup>298</sup> Vgl. hierzu bejahend *Möller/Limpert*, ZParl 1993, S. 21 (25); *Hölscheidt/Schotten*, integration 1994, S.230 (231).



ist der Bundestag in jedem Fall zu informieren, und zwar über ihre Ankündigung, über vorbereitende Papiere und Entwürfe der Kommission und selbstverständlich über alle diesbezüglichen Ratsdokumente. Einschränkungen kann (und muß) es nur geben, soweit es um - mündliche - Einzelinformationen des Verhandlungsverlaufs geht, die für die Fortentwicklung des Entwurfs nicht von entscheidender Bedeutung sind.

Zu informieren ist der Bundestag im Hinblick auf Rechtsetzungsvorhaben gemäß der ausdrücklichen Regelung in § 4 Satz 2 EUZBBG jedenfalls auch über die Willensbildung der Bundesregierung, über den Verlauf der Beratungen, über die Stellungnahmen des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission, über die Stellungnahmen der anderen Mitgliedstaaten sowie über die getroffenen Entscheidungen. Diese Formulierung des Ausführungsgesetzes ist offenbar am Verfahrensablauf nach Vorlage des von der Kommission beschlossenen Richtlinien- bzw. Verordnungs-"Vorschlags" orientiert. Sinngemäß muß sie jedoch auch auf das eher informelle Verfahren der Ausarbeitung des Kommissionsentwurfs Anwendung finden.

Nicht im Hinblick auf Entwürfe und Vorschläge als solche, wohl aber im Hinblick auf derartige Informationen über den Beratungsverlauf könnte es - auch im eigenen Interesse des Bundestages - sinnvoll sein, die Informationsdichte von der politischen Bedeutung der Sache abhängig zu machen. So wurde der Vorschlag gemacht, folgenden Selektionsmechanismus einzuführen: "Die Bundesregierung liefert umfangreiche Dossiers zu den von ihr für politisch relevant befundenen Vorhaben. Bei den übrigen Vorhaben würde es zunächst ausreichen, wenn kurz dargelegt wird, aus welchem Grund es sich um eine politisch weniger relevante Materie, etwa eine technisch bedingte Änderung, handelt."<sup>299</sup>

Nach § 4 Satz 1 EUZBBG unterrichtet die Bundesregierung den Bundestag zugleich mit der Übersendung von Richtlinien- und Verordnungsentwürfen über den wesentlichen Inhalt und die Zielrichtung, über das beim Erlaß des geplanten Rechtsetzungsakts innerhalb der Europäischen Union anzuwendende Verfahren und den voraussichtlichen Zeitpunkt der Befassung des Rates, insbesondere den voraussichtlichen Zeitpunkt der Beschlußfassung im Rat. Dies sind wesentliche Daten, die für die erste Orientierung des Bundestages über die Relevanz des Vorhabens und für seine eigene Arbeitsplanung von großer Bedeutung sind. Sie können dem Bundestag auch als Grundlage dafür dienen, die Entscheidung zu treffen, in welchem Umfang die Regierung zu umfangreicheren Informationen aufgefordert wird.

---

<sup>299</sup> *Hölscheidt/Schotten*, integration 1994, S.230 (231).

## 2. Stellungnahmen des Bundestages

### a) Gelegenheit zur Stellungnahme

Nach Art. 23 Abs. 2 Satz 1 GG ist die Bundesregierung verpflichtet, vor ihrer Mitwirkung an Rechtsetzungsakten der Europäischen Union dem Bundestag Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. § 5 Satz 1 EUZBBG konkretisiert diese Pflicht dahingehend, daß die Bundesregierung dem Bundestag "vor ihrer Zustimmung zu Rechtsetzungsakten der Europäischen Union" Gelegenheit zur Stellungnahme gibt. Nach § 5 Satz 2 EUZBBG ist die Frist zur Stellungnahme so zu bemessen, daß der Bundestag ausreichend Gelegenheit hat, sich mit der Vorlage zu befassen.

Daß der Bundestag zu allen Rechtsetzungsakten der Europäischen Union, an deren Zustandekommen die Bundesregierung mitwirkt, Stellung nehmen kann, ist eine Selbstverständlichkeit. Das Recht des Bundestages zur Stellungnahme wird also nicht etwa durch Art. 23 Abs. 3 GG begründet, sondern ergibt sich bereits aus der allgemeinen Kontroll- und Leitungsfunktion des Parlaments. Was Art. 23 Abs. 3 GG neu geregelt hat, ist die Verpflichtung der Regierung, dem Bundestag Gelegenheit zur Stellungnahme vor ihrer eigenen Mitwirkung zu geben, also den Bundestag über Gegenstand und Zeitpunkt der bevorstehenden Entscheidung und über das von ihr beabsichtigte Entscheidungsverhalten zu informieren und seine eigene Mitwirkungshandlung erst vorzunehmen, nachdem der Bundestag effektiv die Möglichkeit hatte, sich dazu zu äußern. Die Vorschrift soll also verhindern, daß der Bundestag von der Bundesregierung bei der europäischen Rechtsetzung überspielt wird.

Nicht völlig klar geregelt ist, welche Mitwirkungshandlungen von der Bundesregierung nur vorgenommen werden dürfen, nachdem der Bundestag Gelegenheit zur Stellungnahme hatte. Nach der Formulierung des § 5 EUZBBG bezieht sich diese Verpflichtung nur auf die "Zustimmung zu Rechtsetzungsakten" der Europäischen Union. Nimmt man diese Formulierung wörtlich, so hat die Regierung dem Bundestag am Ende des Beratungsprozesses, vor ihrer definitiven Zustimmung zu dem Rechtsetzungsakt, Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Andererseits sagt § 5 Satz 3 EUZBBG: "Die Bundesregierung legt die Stellungnahme des Bundestages ihren Verhandlungen zugrunde." Somit geht § 5 des Ausführungsgesetzes offenbar doch davon aus, daß die Gelegenheit zur Stellungnahme dem Bundestag in einem früheren Zeitpunkt gegeben werden muß, nämlich dann, wenn im Rat noch über die Vorlage verhandelt wird.

Die Begründung des Ausschlußberichts bezieht die Pflicht, dem Bundestag Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen, auch - wie das Grundgesetz - auf die "Mitwirkung", nicht auf die "Zustimmung". Sie verbindet mit der Formulierung des Satzes 2 über die Frist zur Stellungnahme die Erwartung des Bundestages, daß die Bundesregierung dem Bundestag

auch den geeigneten Zeitpunkt für seine Stellungnahme empfiehlt, zu dem die Verhandlungen im Rat eine Berücksichtigung dieser Stellungnahme erlauben".<sup>300</sup>

Nach dieser Vorstellung soll es also (nur) eine einzige Stellungnahme des Bundestages zu einem Rechtsetzungsvorhaben geben, und die Bundesregierung soll den dafür geeigneten Zeitpunkt empfehlen. Liest man § 5 EUZBBG in diesem Kontext, so hat die Bundesregierung also dem Bundestag allerspätestens vor ihrer definitiven Zustimmung zu einem europäischen Rechtsetzungsakt Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, nach Möglichkeit jedoch bereits vorher, und zwar zu einem Zeitpunkt, in dem sie die Stellungnahme noch mit Aussicht auf Erfolg in die Verhandlungen einbringen kann.

Geht man vom Text des Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG aus, so darf die Bundesregierung sogar überhaupt keine Mitwirkungshandlungen vornehmen, ohne zuvor die Stellungnahme des Bundestages einzuholen. "Mitwirkung" ist zumindest auch die vorbereitende Beratung im AStV und seinen Arbeitskreisen und könnte sogar als Mitwirkung in den Ausschüssen verstanden werden, welche die Kommission beraten. Jedoch darf die Verpflichtung nicht zu umfassend verstanden werden; andernfalls könnte die Regierung in Brüssel völlig handlungsunfähig werden. Müßte sie vor jedem Verhandlungsschritt, in dem sie eine inhaltliche Stellungnahme abgibt, erst den Bundestag konsultieren, dann könnte sie sich praktisch an denen Verhandlungen gar nicht inhaltlich beteiligen. Die Herbeiführung solcher Aktionsunfähigkeit kann durch Art. 23 Abs. 3 GG nicht gewollt sein<sup>301</sup>. Diese Vorschrift soll die demokratische Legitimation der EU-Rechtsetzung stärken, nicht jedoch die deutsche Verhandlungsposition schwächen. Bei ihrer Auslegung müssen die Anforderungen an die effektive Wahrnehmung deutscher Interessen in Brüssel mit einer sachangemessenen und praktikablen und in diesem Verständnis optimalen Beteiligung des Parlaments verbunden werden.

Berücksichtigt man diese Umstände, so wird man der Bundesregierung ein politisches Ermessen darüber einräumen müssen, vor welchen Verhandlungsschritten sie eine Stellungnahme des Bundestages abwartet. Zwingend vorgeschrieben ist lediglich, daß die definitive Zustimmung zu einem europäischen Rechtsakt nicht gegeben werden darf, ohne daß der Bundestag hinreichend Zeit zur Abgabe einer Stellungnahme hatte. Aus dem Regelungskontext folgt weiterhin, daß die Bundesregierung sich bei ihren Verhandlungen nach Möglichkeit noch nicht (faktisch-politisch) auf bestimmte Positionen festlegen soll, ohne zuvor dem Bundestag die Möglichkeit zur Äußerung zu geben. Hat der Bundestag in einem frühen Verhandlungsstadium eine Stellungnahme abgegeben und beabsichtigt die Bundesregierung später, der Vorlage eines Rechtsakts zuzustimmen, die im Laufe der Beratungen wesentlich

---

<sup>300</sup> Bericht des Sonderausschusses "Europäische Union (Vertrag von Maastricht)", BT-Drs. 12/3896, S.24.

<sup>301</sup> Vgl. zu möglichen negativen Konsequenzen der Beteiligungsregelungen des Art. 23 GG v. *Simon/Schwarze*, Europäische Integration und Grundgesetz, 1992, S.38f.

geändert worden und nicht der Intention der ersten Stellungnahme des Bundestages entspricht, muß vor der endgültigen Zustimmung erneut der Bundestag Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten. Diese Interpretation trägt einerseits dem Wortlaut des § 5 EUZBBG Rechnung, der die "Zustimmung" an die Voraussetzung bindet, daß zuvor der Bundestag Stellung nehmen konnte, und bietet andererseits einen Kompromiß zwischen den praktischen Möglichkeiten der Beteiligung des Bundestages und dem Notwendigkeiten effektiven und flexiblen Verhandlungsverhaltens der Regierung sowie dem Bestreben, die "Mitwirkung" möglichst weitgehend parlamentarisch zu legitimieren.

Der Bundestag ist zur Abgabe einer Stellungnahme nicht verpflichtet<sup>302</sup>. Er kann seine Arbeitsschwerpunkte selbst bestimmen und sich darauf konzentrieren, zu solchen EU-Vorhaben Stellungnahmen abzugeben, die er für politisch bedeutsam hält. Verzögert der Bundestag seine Beratungen, ist die Bundesregierung im Interesse ihrer Arbeitsfähigkeit nicht verpflichtet, die Stellungnahme des Bundestages abzuwarten<sup>303</sup>. Um der Bundesregierung nicht weitere Schritte während des Wartens auf eine Stellungnahme des Bundesrepublikes unnötig zu erschweren und insoweit Unsicherheit und Unklarheit entstehen zu lassen, ergibt sich aus dem Prinzip der Organtreue für den Bundestag die Pflicht, den Verzicht auf eine Stellungnahme der Bundesregierung mitzuteilen, wenn eine solche nicht beabsichtigt ist<sup>304</sup>.

#### b) Berücksichtigung der Stellungnahmen

Nach Art. 23 Abs. 3 Satz 2 GG berücksichtigt die Bundesregierung die Stellungnahmen des Bundestages bei den Verhandlungen. In zweifacher Hinsicht abweichend hiervon formuliert § 5 Satz 3 EUZBBG: "Die Bundesregierung legt die Stellungnahme ihren Verhandlungen zugrunde." Anstelle des Begriffs "Berücksichtigen" wird hier der Begriff des Zugrundelegens gebraucht. Und der Begriff "Stellungnahme" wird hier im Singular verwendet.

Um zunächst auf letzteres einzugehen. Die Formulierung des § 5 EUZBBG nimmt Bezug auf diejenige Stellungnahme, zu der die Bundesregierung dem Bundestag "vor ihrer Zustimmung zu Rechtssetzungsakten" Gelegenheit gibt. Insoweit ist die Bestimmung des Grundgesetzes weiter gefaßt: Nicht nur eine ganz bestimmte Stellungnahme, nämlich diejenige, die der Bundestag abgegeben hat, nachdem ihm die Bundesregierung dazu unter Angabe einer Frist ausdrücklich Gelegenheit gegeben hat, ist von der Bundesregierung bei Ihren Verhandlungen zu berücksichtigen, sondern jede vom Bundestag zu dem betreffenden

---

<sup>302</sup> *Kabel*, in: Gedächtnisschrift Grabitz, S. 241 (256).

<sup>303</sup> *Kabel*, in: Gedächtnisschrift Grabitz, S. 241 (257).

<sup>304</sup> *Kabel*, in: Gedächtnisschrift Grabitz, S. 241 (256f.).

Rechtsetzungsakt abgegebene Stellungnahme. Die Zahl dieser Stellungnahmen ist nicht begrenzt. Die einschränkende Formulierung in § 5 EUZBBG ist daher unbeachtlich.

Unter "Berücksichtigung" ist zu verstehen, daß die Bundesregierung die vom Bundestag vorgetragene politischen Positionen und Argumente zur Kenntnis nehmen, sich mit ihnen auseinandersetzen und sie in ihre Entscheidungsfindung einbeziehen muß; sie hat also eine Pflicht zur Aufnahme und Verarbeitung dessen, was der Bundestag in seiner Stellungnahme fordert. Sie ist dagegen nicht verpflichtet, der Stellungnahme des Bundestages im Ergebnis zu folgen<sup>305</sup>. Es gibt also keine rechtliche Bindung der Bundesregierung an die Stellungnahme des Bundestages.

Andererseits ist die Berücksichtigungspflicht eine Rechtspflicht: Die Bundesregierung darf die Stellungnahme des Bundestages nicht einfach unbeachtet lassen, sondern hat sie in ihre Entscheidungsfindung - in die politischen Abwägungen, die sie ihren Mitwirkungshandlungen im Rahmen der europäischen Rechtsetzung zugrunde legt - einfließen zu lassen. Wie dies im einzelnen geschieht, hängt von den konkreten Umständen ab und steht weitgehend im Ermessen der Bundesregierung. Ein vollständiges Berücksichtigen wäre die volle Übernahme der Position des Bundestages durch die Bundesregierung. Dieser bleibt es aber unbenommen, sich nur Teilaspekte der Position des Bundestages zu eigen zu machen oder auch einen entgegengesetzten Standpunkt zu vertreten. Darin ist sie aber - abgesehen von den politischen Bindungen an die Bundestagsmehrheit - auch rechtlich nicht völlig frei. Vielmehr impliziert die Berücksichtigungspflicht, daß die Regierung den Standpunkt des Bundestages ernsthaft prüft und verarbeitet. Angesichts der Rolle des Bundestages bei der Gesetzgebung in einem demokratischen Staat und der Kompensationsfunktion, die Art. 23 Abs. 3 GG im Hinblick auf die Defizite an parlamentarischer Legitimation auf der Ebene der Europäischen Union erfüllt, darf die Regierung von der Stellungnahme des Bundestages nur dann abweichen, wenn sie gewichtige Gründe dafür hat. Zwar muß auch die Einschätzung der politischen Wichtigkeit der Gesichtspunkte, die für ein solches Abweichen sprechen, Sache der Regierung selbst sein. Andernfalls liefe die Regelung der Sache nach auf eine Prädominanz des Parlaments hinaus, die mit dem Begriff des bloßen "Berücksichtigens" gerade ausgeschlossen sein soll. Jedoch muß die Regierung ihre von der Stellungnahme des Bundestages abweichende Entscheidung dem Bundestag gegenüber rechtfertigen, also eine Begründung dafür geben, warum sie anders entscheiden will. Und sie muß diese Gründe dem Bundestag bereits mitteilen, bevor sie ihre abweichende Auffassung in den Willensbildungsprozeß der europäischen Organe einbringt. Andernfalls wäre jede nachträgliche Konstruktion von Gründen möglich und die Berücksichtigungspflicht liefe völlig leer.

---

<sup>305</sup> Vgl. Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drs. 12/6000, S.22; *Di Fabio*, Der Staat 32 (1993), S. 191 (207); *Möller/Limpert*, ZParl 1993, S. 21 (27); *Jarass*, Grundgesetz, Art. 23 Rn. 25.

Diese Verpflichtung zur Begründung einer abweichenden Position der Regierung ist freilich nur gegeben, wenn die Regierung mit einer anderen Position als derjenigen des Bundestages in die *Verhandlungen* gehen will. Wenn die Bundesregierung mit der Position des Bundestages verhandelt und sich dann herausstellt, daß diese Position sich in der Europäischen Union nicht durchsetzen läßt, muß sie in der Lage sein, sich flexibel auf die neue Situation einzustellen, ohne vor jedem neuen Verhandlungsschritt dem Bundestag Gründe für das Abweichen von dessen Position mitzuteilen, soweit nicht derartige Mitteilungen im Rahmen der allgemeinen Informationspflicht (Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG, § 3 EUZBBG) geboten sind. Hier muß eine nachträgliche Rechtfertigung - gegebenenfalls auf Anfrage - ausreichen.

Widersprechen sich eine Stellungnahme des Bundestages und eine nach Art. 23 Abs. 5 Satz 1 GG ebenfalls zu berücksichtigende Stellungnahme des Bundesrates, ist die Regierung unter Abwägung beider Stellungnahmen in ihrer Entscheidung frei<sup>306</sup>. Nur wo im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder, die Einrichtung ihrer Behörden oder ihre Verwaltungsverfahren betroffen sind, ist die Auffassung des Bundesrates "maßgeblich zu berücksichtigen" (Art. 23 Abs. 5 Satz 2 GG) und genießt damit Vorrang vor der Stellungnahme des Bundestages.

§ 5 Satz 3 EUZBBG scheint nun insoweit dem Bundestag ein stärkeres Gewicht zu geben, als er der Bundesregierung auferlegt, die Stellungnahme des Bundestages bei ihren Verhandlungen "zugrunde zu legen", während das Grundgesetz nur die "Berücksichtigung" verlangt. Der Sonderausschuß "Europäische Union" hat dazu die Auffassung vertreten, daß der in § 5 verwendete Begriff des "Zugrundelegens" im Unterschied zu dem "allgemeinen Begriff "berücksichtigen" sich auf Rechtssetzungsakte beziehe und von letzterem Begriff mit umfaßt werde<sup>307</sup>. Das Wort "berücksichtigen" umfasse den gesamten Prozeß der Willensbildung auf europäischer Ebene zu Rechtssetzungsakten der Europäischen Union (vom Beginn bis zur Schlußabstimmung). "Zugrundelegen" bezeichne den Anfang dieses Willensbildungsprozesses<sup>308</sup>. Somit soll im Hinblick auf die Bindungsintensität durch das Wort "zugrundelegen" nichts anderes als durch das Wort "berücksichtigen" zum Ausdruck gebracht werden. - Daß allerdings nicht lediglich eine erste, sondern auch alle weiteren Stellungnahmen des Bundestages zu berücksichtigen sind, wurde bereits gesagt.

---

306 Scholz, NVwZ 1993, S. 817 (823).

307 Bericht des Sonderausschusses "Europäische Union (Vertrag von Maastricht)", BT-Drs. 12/3896, S.24; vgl. auch Möller/Limpert, ZParl 1993, S. 21 (28); Schotten, VerwRundschau 1993, S. 89 (91f.).

308 Bericht des Sonderausschusses "Europäische Union (Vertrag von Maastricht)", BT-Drs. 12/3896, S.19; vgl. auch Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drs. 12/6000, S.28f.

Im übrigen wäre eine Auslegung, die - in stärkerer Orientierung am Wortlaut - den Begriff des Zugrundelegens im Sinne einer strikten Bindung oder "maßgeblichen Berücksichtigung" verstehen wollte, mit Art. 23 Abs. 3 GG nicht vereinbar.

Von der rechtlichen Verpflichtungsgehalt des Art. 23 Abs. 3 Satz 2 GG ist die politische Bindungswirkung der Stellungnahmen des Bundestages zu unterscheiden<sup>309</sup>. Über eine vom Bundestag im Plenum beschlossene Position zu einem europäischen Rechtsetzungsvorhaben wird sich die Regierung aus politischen Gründen i.d.R. nicht hinwegsetzen können<sup>310</sup>.

### 3. Sonstige Rechte des Bundestages

Neben den besonders für die Mitwirkung im Rahmen der Europäischen Union in Art. 23 GG geregelten Rechten stehen dem Bundestag für die Einwirkung auf die diesbezügliche Willensbildung der Bundesregierung natürlich auch seine allgemeinen verfassungsrechtlichen Rechte zur Verfügung.

#### a) Parlamentarische Verantwortlichkeit

So kann der Bundestag seine Stellung als Organ der politischen Staatsleitung einsetzen, um die Regierung auch in der Europapolitik und speziell in bezug auf die europäische Rechtsetzung an seine politische Linie zu binden. Das Prinzip der parlamentarischen Verantwortung der Regierung gibt ihm hierzu das verfassungsrechtliche Mittel in die Hand. Ist auch die Regierung verfassungsrechtlich nicht verpflichtet, den Standpunkt des Bundestages in bezug auf einen europäischen Rechtssetzungsakt im Rat zu vertreten, so kann doch der Bundestag seine Auffassung gegenüber der Regierung politisch durchsetzen, weil diese verfassungsrechtlich von seinem Vertrauen abhängig ist. Freilich wird die Drohung mit dem Sturz der Regierung nur in einem sehr ernsten Konflikt in Betracht kommen, der freilich auch einen europapolitischen Auslöser haben könnte. Jedoch kann die Regierung es sich nicht leisten, sich regelmäßig über den Willen des Parlaments hinwegzusetzen, wenn dieser Wille ernsthaft und nachdrücklich zum Ausdruck gebracht wird. Der Bundestag hat es also durchaus in der Hand, vor dem Hintergrund der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung, auf die Regierungspraxis des "Berücksichtigens" der Stellungnahmen des Bundestages einzuwirken und z.B. in bezug auf bestimmte europäische Rechtsakte deutlich zu machen, daß er es für unerlässlich hält, daß die Bundesregierung nicht von seiner Stellungnahme abweicht.

---

<sup>309</sup> Die politische Bindungswirkung wird hervorgehoben vom Sonderausschuß "Europäische Union (Vertrag von Maastricht)", BT-Drs. 12/3896, S.19.

<sup>310</sup> Dazu näher noch unten 3.a).

## b) Interpellations- und Zitierungsrecht

Das Interpellationsrecht, also das Recht der Bundestagsabgeordneten, Fragen an die Regierung zu stellen und von der Regierung die für die Ausübung ihres Mandats erforderlichen Informationen zu erhalten<sup>311</sup>, sowie das Zitierungsrecht, nämlich das Recht des Bundestages und seiner Ausschüsse, die Anwesenheit jedes Mitglieds der Bundesregierung zu verlangen und von ihm Antworten auf Fragen zu erhalten, die mit dem Beratungsgegenstand im Zusammenhang stehen (Art. 43 Abs. 1 GG)<sup>312</sup>, können auch in bezug auf die Mitwirkung an der europäischen Rechtsetzung eingesetzt werden. Beispielsweise können der Bundestag und insbesondere die mit der Sache befaßten Ausschüsse, aber auch einzelne Abgeordnete gezielt nach Details fragen, über die die Bundesregierung den Bundestag noch nicht informiert hat.

## c) Einfache Parlamentsbeschlüsse

Durch "einfache Parlamentsbeschlüsse" kann der Bundestag die Regierung zwar nicht rechtlich verpflichten, wohl aber politisch binden und diese Bindung im Hinblick auf die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung auch durchsetzen. In bezug auf die deutsche Beteiligung an der europäischen Rechtsetzung ist es z.B. möglich, daß der Bundestag durch einfachen Parlamentsbeschluß der Regierung die Verpflichtung auferlegt, über bestimmte Entwicklungen in bestimmten Abständen Bericht zu erstatten.

## III. Die effektive Wahrnehmung der Mitwirkungsrechte in bezug auf die europäische Rechtsetzung

Die Mitwirkungsmöglichkeiten, die der Bundestag in bezug auf die europäische Rechtsetzung hat, beziehen sich im wesentlichen auf die diesbezügliche Willensbildung der Bundesregierung; nur informell können sie auch darüber hinausgehen. Im ganzen sind sie akzessorisch zu den Mitwirkungsmöglichkeiten, die die Bundesrepublik Deutschland als solche hat und die oben (D.) dargestellt worden sind. Der rechtliche Horizont der Einflußmöglichkeiten des Bundestages wird also im wesentlichen durch die oben dargelegten Möglichkeiten der Regierung begrenzt. Dies muß mit bedacht werden, wenn im folgenden überlegt wird, wie der Bundestag seine Mitwirkungsrechte in bezug auf die europäische Rechtsetzung möglichst effektiv wahrnehmen kann.

---

311 Vgl. z.B. *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz, Art. 38 Rn. 34.

312 Vgl. z.B. *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz, Art. 43 Rn. 2.



## 1. Organisation der Mitwirkung des Bundestages

Das zentrale Organisationsproblem bezüglich der Mitwirkung des Parlaments an der europäischen Rechtsetzung besteht darin, daß im Prozeß der Verhandlungen über einen Richtlinien- oder Verordnungsentwurf oft nur derjenige effektiven Einfluß nehmen kann, der in der Lage ist, schnelle Entscheidungen zu treffen und flexibel auf neue Verhandlungssituationen zu reagieren. Das Aushandeln von Rechtssatzformulierungen unter 15 im Rat vertretenen Mitgliedstaaten ist ein Prozeß, der schwerlich gelingen kann, wenn jedes mitgliedstaatliche Parlament über jede neue Formulierung in der Weise beraten müßte, wie es für parlamentarische Beschlußfassungen auf nationaler Ebene üblich ist. Es ist ja keine bloße demokratiefeindliche Böswilligkeit, daß die Regierungen und nicht die nationalen Parlamente für die europäische Rechtsetzung im Rat zuständig sind, sondern in erster Linie eine organisatorische Sachnotwendigkeit. Ein Gremium von über 500 oder 600 Mitgliedern ist in seiner Willensbildung nun einmal notwendigerweise wesentlich schwerfälliger als eine Regierung, die schon als Kollegium wesentlich schneller entscheiden kann und außerdem die Möglichkeit hat, Zuständigkeiten auf die hierarchisch geführten Ressorts zu verteilen.

Bemüht man sich also, den Bundestag in die Willensbildung in bezug auf die europäische Rechtsetzung zu integrieren, so ist die Schwerfälligkeit und Langsamkeit der parlamentarischen Willensbildung das große organisatorische Hindernis. Dieses läßt sich nicht vollständig aus dem Weg räumen, doch kann die Entscheidungsfähigkeit des Bundestages verbessert werden.

Zu diesem Zweck sieht der neue Art. 45 GG vor, daß der Bundestag einen Ausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union (Unionsausschuß) bestellt, den er ermächtigen kann, die Rechte des Bundestages gemäß Art. 23 GG gegenüber der Bundesregierung wahrzunehmen. So soll der Bundestag zu rechtzeitiger Verarbeitung der von der Bundesregierung übermittelten Informationen und zu rechtzeitigen und damit effektiven Stellungnahmen befähigt werden.

Der Bundestag hat inzwischen seine Geschäftsordnung geändert und einen Unionsausschuß bestellt. Dieser hat nach § 93 GOBT eine ressortübergreifende Koordinationsfunktion. Die Beratung findet aber auch in den Fachausschüssen statt, an die die Unionsdokumente vom Bundestagspräsidenten aufgrund eines Vorschlags des Vorsitzenden des Unionsausschusses federführend oder zur Mitberatung überwiesen werden (§ 93 Abs. 3). Die Ermächtigung, die Rechte des Bundestages gegenüber der Regierung wahrzunehmen, hat die Geschäftsordnung dem Unionsausschuß nicht generell erteilt. Vielmehr kann der Bundestag nach § 93 a Abs. 2 GOBT auf Antrag einer Fraktion oder von 5% der Mitglieder des Bun-

destages den Ausschuß ermächtigen, zu bestimmt bezeichneten Unionsvorlagen die Rechte des Bundestages gemäß Art. 23 GG wahrzunehmen.

In der Literatur ist bezweifelt worden, daß diese Regelung sinnvoll ist. Es liege eine innerer Bruch darin, einerseits die sachliche Zuständigkeit bei den Fachausschüssen zu belassen, andererseits den im Hinblick auf die behandelte Fachmaterie gar nicht kompetenten Unionsausschuß mit der Wahrnehmung der Rechte des Bundestages gegenüber der Regierung zu betrauen. Es dränge sich die Frage auf, ob es nicht besser gewesen wäre, im Grundgesetz vorzusehen, daß der jeweils federführende Ausschuß vom Bundestag ermächtigt werden kann, die Rechte aus Art. 23 GG gegenüber der Bundesregierung wahrzunehmen. Die Entscheidungsbefugnis solle sinnvollerweise bei dem Ausschuß liegen, der mit der sachlichen Aufbereitung des betreffenden Vorgangs am intensivsten betraut und am besten vertraut sei. Ohne Änderung von Art. 45 GG lasse sich dieser Gedanke nur verwirklichen, wenn man den jeweils federführenden Fachausschuß als "Ausschuß für Angelegenheiten der Europäischen Union" im Sinne dieser Vorschrift ansehe - eine freilich gewagte Interpretation<sup>313</sup>.

Hier mag es ausreichen, auf dieses Problem hingewiesen zu haben. Nachdem der Bundestag sich entschieden hat, die innere Organisation seiner Mitwirkung an der Willensbildung zur europäischen Rechtsetzung in §§ 93, 93a GOBT in dem skizzierten Sinne zu regeln, sollten zunächst einmal Erfahrungen mit dieser Regelung gesammelt werden. Diese sollten allerdings bald unter dem Aspekt der Effektivität des Einflusses, den der Bundestag auf die Willensbildung der Regierung ausüben kann, ausgewertet werden. Falls nötig, sollte man sich nicht scheuen, schon in Kürze organisatorische Verbesserungen vorzunehmen; dabei darf auch Art. 45 GG nicht unter Denkmalschutz stehen.

## **2. Geschäftsordnung auf definitive Stellungnahme ausgerichtet**

Ein Strukturangel der Organisations- und Verfahrensregelungen der §§ 93, 93a GOBT läßt sich allerdings bereits heute feststellen: Diese Regelungen sind zwar nicht mit rechtlicher Notwendigkeit, aber ihrer sachlichen Konzeption nach darauf ausgerichtet, eine einmalige Stellungnahme des Bundestages zu der Vorlage eines europäischen Rechtsetzungsakts herbeizuführen. Sie orientieren sich insofern an der Behandlung einer Gesetzesvorlage im nationalen Gesetzgebungsverfahren bzw. an sonstigen Beschlußvorlagen. Dort hat es das Parlament ja mit Gesetzentwürfen zu tun, die in das Parlament (von der Regierung, vom Bundesrat oder aus der Mitte des Bundestages) als schon fertige Entwürfe (im Unterschied zu Vorentwürfen/Referentenentwürfen) eingebracht werden. Diese Entwürfe werden in mehreren Lesungen beraten, im Laufe dieser Beratungen gegebenenfalls abgeän-

---

<sup>313</sup> Hölscheidt/Schotten, *integration* 1994, S.230 (233).

dert und dann vom Parlament beschlossen. Auf diesen - den Gesetzestext definitiv festlegenden - Beschluß zielt das ganze Gesetzgebungsverfahren hin. Es ist in seiner Ausgestaltung diesem Verfahrensziel angepaßt. Ähnliches gilt für sonstige Beschlußvorlagen: Sie zielen auf einen definitiven Beschluß des Bundestages ab. Mit diesem Beschluß ist das Ziel des Verfahrens prinzipiell erreicht.

Dementsprechend zielen die Regelungen über die Beteiligung des Bundestages an der europäischen Rechtsetzung ebenfalls auf eine einmalige, definitive Stellungnahme des Bundestages ab. Schon das Ausführungsgesetz zu Art. 23 Abs. 3 GG läßt dies in § 5 erkennen, wenn es von der Stellungnahme des Bundestages im Singular spricht. Und die §§ 93, 93a GOBT nehmen nur gewisse Modifikationen an dem sonst geltenden Beschlußverfahren vor, ohne dieses insgesamt auf die Erfordernisse der europäischen Rechtsetzung auszurichten. Ausführungsgesetz und Geschäftsordnung leiten somit den Bundestag an, eine einmalige Stellungnahme zum Entwurf eines europäischen Rechtsaktes zu "verabschieden" - auch in dem wörtlichen Sinne, daß mit Abgabe dieser Stellungnahme die Sache für ihn in derselben Weise erledigt ist wie ein nationales Gesetz, das der Bundestag verabschiedet hat.

Dieser Ansatz wird den Besonderheiten des europäischen Rechtsetzungsverfahrens jedoch in keiner Weise gerecht. Hier ist der Bundestag ja in einer ganz anderen Rolle als im nationalen Gesetzgebungsverfahren. Er ist nicht das Organ, das definitiv entscheidet, sondern er ist einer unter vielen Akteuren, die an der Entscheidung eines europäischen Organs beteiligt sind, und auch dies nur indirekt. Der Bundestag kann hier nicht selbst entscheiden, sondern nur Einfluß nehmen. Dies aber bedeutet, daß es nicht auf seine definitive Entscheidung am Abschluß des Verfahrens ankommt, sondern darauf, *den Prozeß* der Entscheidungsbildung auf europäischer Ebene möglichst von Anfang an zu beeinflussen.

In welcher Weise Organisation und Entscheidungsverfahren des Bundestages dieser Aufgabe angepaßt werden könnten, bedürfte noch einer eingehenden Untersuchung. Mit Sicherheit sind solchen Anpassungen Grenzen gesetzt, die sich aus der Größe des Kollegialorgans und den Schwierigkeiten der interenen Willensbildung eines so großen Gremiums ergeben. Wichtig erscheint zunächst die Erkenntnis, daß effektive Einflußnahme in der Regel mit einer einmaligen Stellungnahme kaum möglich ist. Es wird Aufgabe des Bundestages, insbesondere des Unionsausschusses sein, Verfahrenswege und Organisationsstrukturen zu finden, die eine kontinuierliche Begleitung des europäischen Entscheidungsprozesses mit Informationsverarbeitung und Zwischenstellungen erleichtern.

### 3. Frühzeitige Beteiligung des Bundestages

Wie oben (D.II., III.) ausführlich erläutert, ist die Chance effektiver Einflußnahme auf die europäische Rechtsetzung i.d.R. umso größer, je früher sie einsetzt<sup>314</sup>. Will der Bundestag mit seiner Stellungnahme nicht lediglich rhetorische Selbstdarstellung betreiben, sondern effektiv Einfluß nehmen, muß er daher i.d.R. bereits zum Beginn des europäischen Rechtsetzungsverfahrens eine Stellungnahme abgeben<sup>315</sup>. Sobald der Vorschlag der Kommission eingegangen ist, sollte der Bundestag sich unverzüglich mit der Sache befassen und eine Stellungnahme ausarbeiten, damit dann die Bundesregierung ihren Verhandlungen im Rat diese Stellungnahme zugrunde legen und ihren Vertretern in den Arbeitsgruppen des AStV entsprechende Weisungen erteilen kann.

Um eine solche Stellungnahme frühzeitig abgeben zu können und nicht erst zu einem Zeitpunkt, in dem die Beratungen im Rat schon weit fortgeschritten sind, ist es sinnvoll, daß der Bundestag - d.h. vor allem der zuständige Fachausschuß - sich mit der Sache schon befaßt hat, bevor der offizielle Vorschlag der Kommission durch das Generalsekretariat des Rates an die Bundesregierung zugeleitet worden ist. Nur wenn die damit befaßten Abgeordneten mit der Materie schon vertraut sind, sind sie zu einer schnellen Stellungnahme in der Lage. Dies setzt voraus, daß sie bereits in einem früheren Zeitpunkt über das europäische Rechtsetzungsvorhaben informiert werden. Die Bundesregierung ist nach der hier vertretenen Auffassung (oben II.1.) verpflichtet, solche Informationen zu liefern, sobald sie selber Kenntnis von ihnen hat. Sollte sie dies in der Praxis nicht tun, könnte der Bundestag sie durch einen einfachen Parlamentsbeschluß ausdrücklich auf die Information über Ankündigungen, vorbereitende Papiere und Vorentwürfe von europäischen Rechtssetzungsakten (gegebenenfalls nach bestimmten Auswahlkriterien) verpflichten. Auch könnten die Abgeordneten ihr Fragerecht zu diesem Zweck einsetzen.

Die Bedeutung des Zeitfaktors für die Effektivität der Einflußnahme kann nicht genügend betont werden. Berücksichtigt man, daß die Fristen für die Beschlußfassung des Rates über Kommissionsvorlagen oft sehr kurz sind - vielfach nur sechs Wochen -<sup>316</sup>, liegt es auf der Hand, daß der Bundestag mit einer Stellungnahme, die erst nach monatelangen Beratungen über den offiziell zugeleiteten Vorschlag zustandekommt, keinen Einfluß auf die

---

<sup>314</sup> Vgl. auch *Kabel*, in: Gedächtnisschrift Grabitz, S.241 (258).

<sup>315</sup> In der Vergangenheit sind Stellungnahmen des Bundestages häufig zu spät gekommen. Es wird berichtet, daß in manchen Fällen sogar zum Zeitpunkt der Behandlung von EG-Vorlagen im Plenum des Bundestages, zum Teil sogar im Stadium von Ausschußberatungen, die betreffenden Rechtsakte bereits in Kraft getreten waren, vgl. *Kabel*, in: Gedächtnisschrift Grabitz, S. 241 (258).

<sup>316</sup> *Kabel*, in: Gedächtnisschrift Grabitz, S. 241 (253), teilt mit, daß in der Zeit von Dezember 1991 bis März 1992 bei rund 100 von ca. 150 eingegangenen EG-Vorlagen mit einer Beschlußfassung des Rates innerhalb von sechs Wochen, in 20 Fällen mit einer Beschlußfassung innerhalb von etwa drei Monaten zu rechnen war.

Verhandlungen des Rates mehr nehmen kann. Auch wenn bei bedeutsamen Rechtsetzungsvorhaben, zumindest wenn sie unter den Mitgliedstaaten umstritten sind, die Frist länger sein dürfte, empfiehlt sich auf jeden Fall eine frühzeitige Vorbereitung.

Sinnvoll ist es bei komplexen und bei umstrittenen Rechtsetzungsvorhaben, daß der Bundestag sogar schon vor dem Zeitpunkt, in dem der Kommissionsvorschlag dem Rat vorgelegt wird, eine Stellungnahme formuliert und bereits auf den Prozeß der Ausarbeitung des Vorschlags durch die Kommission Einfluß zu nehmen versucht. Sie kann mit einer frühzeitigen Stellungnahme die Bundesregierung dahingehend beeinflussen, durch den oder die Vertreter, die in den die Kommission beratenden Ausschüssen tätig sind, im Sinne der politischen Position des Bundestages Einfluß zu nehmen.

Auch hier kann es sinnvoll sein, die sachliche Befassung des zuständigen Ausschusses noch früher beginnen zu lassen, nämlich bereits dann, wenn aufgrund des Arbeitsplans der Kommission<sup>317</sup> feststeht, daß ein bestimmtes Rechtsetzungsvorhaben im Laufe des Jahres in Angriff genommen werden soll. Wird zu einem bestimmten Rechtsetzungsprojekt eine nationale Position bereits im Vorfeld erarbeitet - hier wird es regelmäßig ausreichen, zunächst einmal "Eckdaten" zu formulieren -, so sind die Voraussetzungen für eine Stellungnahme gleich zu Beginn des Prozesses der Entstehung des Kommissionentwurfs geschaffen und damit die Chancen einer effektiven Einflußnahme erhöht.

#### **4. Beteiligung in Ausschüssen der Kommission oder des Rates**

Um die Möglichkeiten der Einflußnahme des Bundestages schon im Vorbereitungsstadium zu stärken, ließe sich erwägen, ob der Bundestag eine Beteiligung in den Ausschüssen der Kommission anstreben sollte. In Betracht käme vor allem der Ausschuß, der sich aus den Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt. Natürlich ist es Sache der Kommission, über die Zusammensetzung der Ausschüsse zu entscheiden, die sie zur Beratung bei der Ausarbeitung ihrer Richtlinien- und Verordnungsentwürfe heranzieht. Da die stärkere Beteiligung der nationalen Parlamente ein Anliegen ist, das alle Mitgliedstaaten in gleicher Weise betrifft, ist es gut vorstellbar, daß die Kommission bereit ist, die nationalen Parlamente mit einzubeziehen, wenn die Parlamente dies wünschen und sich hierfür eine praktikable Lösung finden läßt.

Denkbar wäre es, daß die mitgliedstaatlichen Parlamente von der Kommission eingeladen werden, einen Beobachter in den Ausschuß zu entsenden. Dieser könnte intern von dem

---

<sup>317</sup> Nach Art. 49 Abs. 1, 2 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments einigen sich Europäisches Parlament und Kommission vor Ablauf jedes Jahres auf ein Jahresgesetzgebungsprogramm für das folgende Jahr. Das Programm enthält die gesamte legislative Tätigkeit und listet alle relevanten Dokumente auf, die dem Europäischen Parlament und dem Rat im darauffolgenden Jahr von der Kommission zu unterbreiten sind.

fachlich zuständigen Parlamentsausschuß benannt werden. Der Beobachter hätte die Funktion, die Beratungen in dem Kommissionsausschuß zu verfolgen und seinem nationalen Parlament - d.h. dem zuständigen Parlamentsausschuß - über den Gang der Beratungen zu berichten und die dort über das Rechtsetzungsprojekt angefallenen Informationen weiterzuleiten.

Schwieriger wäre es, die nationalen Parlamente aktiv an den Beratungen zu beteiligen. Ein einzelner Vertreter, der vom nationalen Parlament in einen Kommissionsausschuß entsandt wird, kann zwar einen zuvor vom nationalen Parlament bzw. seinem zuständigen Ausschuß formulierten Standpunkt darlegen und erläutern, ist dagegen nicht legitimiert, aus der Situation heraus neue Vorschläge in die Beratungen einzubringen.

Fraglich ist, ob dieses Legitimationsdefizit vermieden werden könnte, wenn der zuständige Parlamentsausschuß eine Delegation zu den Beratungen des Kommissionsausschusses entsandte, zu der Abgeordnete aus den unterschiedlichen im Parlamentsausschuß vertretenen Parteien gehören. Hier wäre jedenfalls die Gefahr vermieden, daß ein einseitiger Parteistandpunkt als Standpunkt des Parlaments in die Beratungen eingebracht würde. Andererseits wäre eine solche Delegation, deren Entsendung zu Organen der Europäischen Union in der Geschäftsordnung des Bundestages übrigens ausdrücklich vorgesehen ist (§ 93 Abs. 6), nicht zur Abgabe förmlicher Stellungnahmen im Namen des Bundestages ermächtigt. Dies ist jedoch bei der Vorbereitung von Kommissionsentwürfen auch nicht notwendig. Es reicht ja aus, wenn die Kommission informell darüber unterrichtet wird, welche Meinungsbildung sich in einem nationalen Parlament abzeichnet, und wenn die Argumente vorgebracht werden, die in der Meinungsbildung auf nationaler Ebene von Bedeutung sind. Dies ist jedenfalls besser, als auf jede Einflußnahme zu verzichten.

Eine andere Frage ist, ob es überhaupt praktikabel ist, daß ein Bundestagsausschuß sich durch eine Delegation an den Beratungen eines Kommissionsausschusses beteiligt. Dies ist mit Sicherheit nicht im Hinblick auf jedes Rechtsetzungsvorhaben der Europäischen Union möglich. Die personelle Einsatzkraft der Bundestagsausschüsse würde dadurch weit überfordert. Jedoch ist es denkbar, daß im Hinblick auf ausgewählte, für besonders wichtig angesehene Rechtsetzungsvorhaben dieser Weg gewählt wird.

Was soeben zur Mitarbeit in Ausschüssen der Kommission gesagt wurde, läßt sich entsprechend auf die Arbeitsgruppen des AStV übertragen, im Rahmen derer die Beschlußfassung des Rates vorbereitet wird. Auch hier könnten die nationalen Parlamente anstreben, in entsprechender Weise beteiligt zu werden. Allerdings wird hier die Beteiligung sich auf eine Beobachtungsfunktion beschränken müssen: Im Unterschied zu den Kommissionsausschüssen geht es hier ja nicht nur um Beratung, sondern um Aushandlung dessen, was der Rat beschließen soll. Deshalb ist es notwendig, daß die beteiligten Staaten jeweils mit einer

Stimme sprechen. Für die Bundesrepublik Deutschland im Rat zu sprechen, ist nach Gemeinschaftsrecht wie nach dem Grundgesetz aber nur die Bundesregierung legitimiert.

## **5. Anhörung von Vertretern der Kommission, des Rates und des Europäischen Parlaments**

Nach § 93 Abs. 5 GOBT können die Ausschüsse des Bundestages Mitglieder des Europäischen Parlaments sowie Mitglieder des Rates und der Kommission oder deren Beauftragte zu ihren Beratungen in Europaangelegenheiten hinzuziehen; sie können Unionsdokumente gemeinsam mit Ausschüssen des Europäischen Parlaments gleicher Zuständigkeit beraten.

Alle diese Möglichkeiten dienen in erster Linie der verbesserten Information des Bundestages in Europaangelegenheiten, zugleich aber auch der Einflußnahme des Bundestages auf die europäischen Organe. Der Bundestag kann auf diese Weise die Möglichkeit nutzen, den Vertretern europäischer Organe seine Auffassungen und Argumente nahezubringen.

Als besonders wichtig erscheint der Kontakt zur Kommission, und zwar gerade dann, wenn aus praktischen Gründen eine Beteiligung des Bundestag in den Ausschüssen der Kommission nicht möglich ist. Der zuständige Ausschuß sollte sich bereits im Vorbereitungsstadium von einem Vertreter der Kommission über das Rechtsetzungsvorhaben informieren lassen und gegebenenfalls die Möglichkeit nutzen, ihm eine bereits gewonnene vorläufige Stellungnahme zu übermitteln.

## **6. Laufende Verarbeitung von Informationen über den Beratungsgang**

Einflußnahme auf den *Prozeß* der Entstehung eines europäischen Rechtsetzungakts setzt voraus, daß dieser Prozeß nicht nur punktuell - etwa im Hinblick auf einen bestimmten Entwurf - in den Blick genommen wird, sondern daß von der Ankündigung des Projekts über den ersten Vorentwurf bis zum offiziellen Vorschlag der Kommission und den Modifikationen, die dieser im Rat oder im Europäischen Parlament findet, alle relevanten Informationen aufgenommen und verarbeitet werden. Die zuständigen Bundestagsausschüsse müssen also die Entwicklung des Projekts verfolgen, neue Entwürfe, Stellungnahmen von Mitgliedstaaten und sonstige Informationen und Materialien zur Kenntnis nehmen, um ständig in der Lage zu sein, auf eine neue Beratungs- und Verhandlungssituation zu reagieren.

## 7. Zwischenstellungennahmen / laufender Kontakt mit der Bundesregierung

Unrealistisch wäre die Annahme, der Bundestag könnte jemals so flexibel und schnell auf neue Verhandlungssituationen mit neuen Stellungnahmen reagieren wie die Bundesregierung. Als möglich erscheint es jedoch, daß der Bundestag den Prozeß der europäischen Rechtsetzung mit verschiedenen Stellungnahmen begleitet. Denkbar wäre ein Modell, nach welchem der Bundestag in einem Dreierschritt vorgeht und eine erste vorläufige Stellungnahme bereits zum ersten Vorentwurf der Kommission abgibt, dann eine Stellungnahme zum offiziellen Vorschlag der Kommission und schließlich eine Stellungnahme, die das Verhandlungsverhalten der Bundesregierung im letzten Verhandlungsstadium beeinflussen soll, in welchem die endgültige Formulierung im Rat gesucht wird, oder - je nach Situation - in welchem der Entwurf bereits Entscheidungsreife erlangt hat.

Es liegt auf der Hand, daß dieses Modell für viele - wohl die meisten - Rechtsakte der Europäischen Union als zu aufwendig erscheint. Man muß aber bedenken, daß der Bundestag ja nicht verpflichtet ist, überhaupt Stellungnahmen abzugeben. In der Praxis hat er sich in den meisten Fällen damit begnügt, die Sache schlicht zur Kenntnis zu nehmen<sup>318</sup>. Ein aufwendigere und intensivere Beteiligung des Bundestages ist jedoch dort angebracht, wo der Bundestag nach seiner eigenen politischen Einschätzung ein europäisches Rechtsetzungsprojekt für besonders wichtig ansieht. - Wie im einzelnen vorgegangen wird, ob zwei Stellungnahmen genügen<sup>319</sup> oder auch einmal vier Stellungnahmen als zweckmäßig erscheinen, kann nur aufgrund der konkreten Umstände, der Bedeutung der Sache und des Verhandlungsverlaufs entschieden werden. Beschränkt sich der Bundestag dagegen von vornherein auf eine einzige Stellungnahme, so begibt er sich entscheidender Einflußmöglichkeiten.

Schon das Modell des Dreierschritts ist sehr grobmaschig und wird den Anforderungen flexibler Reaktionen auf den Verhandlungsverlauf nur bedingt gerecht. Zur Optimierung seines Einflusses auf den Beratungsgang sollte der Bundestag, d.h. seine zuständigen Ausschüsse, den ständigen Kontakt mit der Bundesregierung pflegen, um nicht nur auf dem jeweils neuesten Informationsstand zu sein, sondern auch, um die Bundesregierung über den Fortgang der Meinungsbildung im Bundestag ständig zu unterrichten. So könnte es möglich sein, daß die Bundesregierung nicht lediglich die offiziell vom Plenum des Bundestages be-

---

318 Laut *Hölscheidt/Schotten*, integration 1994, S. 230 m. Hinw. auf *Heinrich G. Ritzel/Joseph Bücker*, in: *Handbuch für die parlamentarische Praxis*, 1993, § 93 Rn. 2b; vgl. auch *Kabel*, in: *Gedächtnisschrift Grabitz*, S. 241 (259).

319 Ist die Beratungsfrist im Rat sehr kurz - etwa 6 Wochen -, so ist es natürlich völlig unrealistisch, daß der Bundestag eine Stellungnahme zu Beginn und eine weitere zum Ende dieser Beratungen abgibt, zusätzlich zu einer zu Beginn der Kommissionsarbeiten abgegebenen Stellungnahme. Bei den politisch interessanten und umstrittenen Rechtsetzungsvorhaben, die allein der Bundestag überhaupt aufgreifen wird, dürfte die Beratungsfrist allerdings wesentlich länger sein.



schlossenen "Stellungnahmen" bei ihren Verhandlungen berücksichtigt, sondern informell bereits auch die sich in den zuständigen Ausschüssen abzeichnende Meinungsbildung in ihre Überlegungen einbezieht.

Insgesamt bestätigt sich auch in diesem Zusammenhang, daß Organisation und Entscheidungsverfahren des Parlaments sind für flexible und sehr kurzfristige Stellungnahmen nicht gut geeignet sind. Hier besteht Bedarf nach einer grundlegenden Untersuchung für organisatorische Neuansätze. Solange insofern keine überzeugenden Lösungen gefunden sind, kann eine informelle Zusammenarbeit auf der Basis des Informationsaustausches zwischen Ausschußvorsitzenden und zuständigen Ministerialbeamten helfen. Die zuständigen Ausschüsse können auch die Teilnahme der zuständigen Ministerialbeamten an ihren Sitzungen verlangen und diese so unmittelbar über ihre Meinungsbildung informieren. Die Meinungsbildung in den zuständigen Ausschüssen ist zwar nicht die Meinungsbildung "des" Bundestages, der ja die Befugnis, Stellungnahmen abzugeben, nur auf den Unionsausschuß - und nach der Geschäftsordnung nur für konkrete Vorhaben - delegieren kann, doch erfordert es der Grundsatz der Organtreue, daß eine in den Ausschüssen sich abzeichnende Meinungsbildung des Bundestages von der Regierung mit berücksichtigt wird, sofern ein Beschluß des Plenums vor dem nächsten Verhandlungsschritt nicht abgewartet werden kann.

## **8. Notwendigkeit frühzeitiger Selektion der zu behandelnden Vorlagen**

Der hohe Arbeitsaufwand, den die Verarbeitung der anfallenden Informationen und die Vorbereitung der Stellungnahmen erfordert, macht es unmöglich, jede einzelne EU-Vorlage derart gründlich zu behandeln. Der Bundestag kann überhaupt nur effektiv auf die europäische Rechtsetzung Einfluß nehmen, wenn er sich darauf beschränkt, die aus seiner Sicht politisch wichtigen Vorhaben aufzugreifen. Dies ist schon in der Vergangenheit geschehen - vielleicht mitunter mit zu großer Selbstbeschränkung des Bundestages. In der Literatur wird jedenfalls zutreffend darauf hingewiesen, daß der Bundestag die Selektion derjenigen Vorhaben, mit denen er sich befassen will, möglichst frühzeitig vornehmen sollte, um auch schon die Ausschubarbeit von überflüssiger und zeitaufwendiger Routine zu entlasten<sup>320</sup> und dann aber die politisch relevanten Vorhaben wirklich intensiv bearbeiten zu können. Eine Grundlage für die frühzeitige Selektion der für den Bundestag politisch relevanten Vorhaben könnte das Jahresgesetzgebungsprogramm der Kommission<sup>321</sup> sein<sup>322</sup>.

---

<sup>320</sup> Vgl. *Ulf Oetting*, Bundestag und Bundesrat im Willensbildungsprozeß der Europäischen Gemeinschaften. Die Unterrichtung der gesetzgebenden Körperschaften nach Art. 2 des Zustimmungsgesetzes zu den Römischen Verträgen, 1973, S.174; *Kabel*, in: Gedächtnisschrift Grabitz, S. 241 (259f.).

<sup>321</sup> S.o. Fn. 317.

<sup>322</sup> *Kabel*, in: Gedächtnisschrift Grabitz, S. 241 (261.).

## **9. Initiierung nationaler Alleingänge**

Kann die Bundesregierung die vom Bundestag vertretene Position in den Verhandlungen in Brüssel nicht durchsetzen, bleibt im konkreten Fall zu überlegen, ob sich - falls erforderlich - wenigstens eine besondere Schutzverstärkungsklausel durchsetzen läßt oder ob auf der Grundlage einer Schutzverstärkungsklausel des primären Gemeinschaftsrechts das auf europäischer Ebene nicht durchsetzbare Schutzziel auf nationaler Ebene verwirklicht werden sollte. Dazu könnte der Bundestag die Initiative ergreifen, indem er die Bundesregierung beauftragt, im Rat einen Antrag auf Aufnahme einer Schutzverstärkungsklausel in den Rechtsakt zu stellen, bzw. indem er auf nationaler Ebene ein Gesetz erläßt, durch welches das Schutzziel in Deutschland verwirklicht wird.

## **10. Initiierung neuer oder Änderung bestehender Rechtsakte**

Der Bundestag ist nicht darauf beschränkt, die europäische Rechtsetzung aus einer kritischen, eher passiven Perspektive zu verfolgen und mit Stellungnahmen und Änderungsvorschlägen auf die Entstehung europäischer Rechtssetzungsakte einzuwirken. Er hat auch die Möglichkeit, Eigeninitiative zu entwickeln, um neue europäische Rechtssetzungsakte oder die Verbesserung, gegebenenfalls auch - in Anwendung des Subsidiaritätsprinzips - die Abschaffung bestehender europäischer Richtlinien oder Verordnungen anzuregen. Freilich hat der Bundestag hier keine unmittelbare Entscheidungskompetenz. Jedoch kann er Beschlüsse fassen, in denen er die Bundesregierung auffordert, im Rahmen ihrer rechtlichen Möglichkeiten in Brüssel auf den Erlaß solcher Rechtsakte hinzuwirken, nämlich ihre informellen Einflußkanäle bei der Kommission zu nutzen oder auf einen Beschluß des Rates hinzuwirken, durch den dieser die Kommission auffordert, einen entsprechenden Rechtsetzungsvorschlag auszuarbeiten.

Die Möglichkeit, solche Beschlüsse zu fassen, hat der Bundestag nach geltendem Recht bereits. Es empfiehlt sich aber, diese Möglichkeit durch Ergänzung der Geschäftsordnung zu verdeutlichen, schon um dem Bundestag vor Augen zu führen, daß er in Anbetracht der zunehmenden europäischen Ausdünnung seiner originären Gesetzgebungskompetenzen jedenfalls diese Möglichkeit einer indirekten "europäischen Gesetzesinitiative" wahrnehmen kann. Ob dafür auch besondere Verfahrensregeln geschaffen werden sollten, wäre noch näher zu prüfen.

#### IV. Besondere Gesichtspunkte der europäischen Umweltgesetzgebung und der Setzung von Rahmenbedingungen für die technische Normung

Für die Einflußnahme auf die Setzung von Rahmenbedingungen für die technische Normung sowie auf die europäische Umweltgesetzgebung gelten die allgemeinen Gesichtspunkte, die oben dargestellt wurden. Besondere Sachgesichtspunkte, die bei der Vorbereitung der Stellungnahmen des Bundestages zu beachten sind, ergeben sich aus der jeweiligen konkreten Sachmaterie. Sie können nicht allgemein dargestellt werden. Es gibt allerdings einige besondere Sachaspekte des Umweltschutzes, die unabhängig von der konkreten Regelungsmaterie beachtet werden sollten. Auf sie soll im folgenden - ohne Anspruch auf Vollständigkeit - hingewiesen werden.

##### **1. Erarbeitung von problembezogenen Kriterien für ein "hohes Umweltschutzniveau"**

Wie oben dargelegt (C.V., D.III.3.), ist es für die Durchsetzung einer "proaktiven" europäischen Umweltpolitik von besonderer Bedeutung, in bezug auf das konkrete Rechtsetzungsprojekt anhand der faktisch-naturwissenschaftlichen Zusammenhänge und der normativen Besonderheiten die Konkretisierungskriterien für den Rechtsbegriff des "hohen Umweltschutzniveaus" herauszuarbeiten. Die Arbeiten hierzu sollten sofort in Angriff genommen werden, wenn das Rechtsetzungsvorhaben bekannt wird.

Da der Bundestag selbst nicht über den hierfür erforderlichen Expertenapparat verfügt, wird er für die externe Ausarbeitung der Anforderungen an das hohe Umweltschutzniveau sorgen müssen. Regelmäßig dürfte hierfür ein Auftrag an die Bundesregierung ausreichen. Je nach den konkreten Umständen, insbesondere dann, wenn die Stellungnahme der Bundesregierung als unbefriedigend erscheint, kann der Bundestag eigene Aufträge an Sachverständige vergeben, gegebenenfalls über das TAB.

Wenn die Europäische Kommission einen Ausschuß für die Prüfung der Umweltverträglichkeit von Rechtsetzungsvorhaben einrichtet, sollte der Bundestag die Mitwirkung in diesem Ausschuß durch einen Vertreter anstreben.

Der Bundestag sollte die Einrichtung eines solchen Ausschusses anregen. Dieser könnte, wenn er zufriedenstellend arbeitet, die nationalen Gremien von der Arbeit an den Kriterien eines "hohen Umweltschutzniveaus" entlasten.

Versäumt es der Bundestag, rechtzeitig eine klare und gut begründete Konzeption der Verwirklichung eines "hohen Umweltschutzniveaus" im konkreten Regelungszusammenhang zu entwickeln, begibt er sich einer wesentlichen Einflußmöglichkeit zugunsten einer anspruchsvollen europäischen Umweltpolitik.

## **2. Initiierung von Reformprozessen**

Der Bundestag hat die Möglichkeit, auf die Umweltgesetzgebung der Europäischen Gemeinschaft oder auf die Rahmenbedingungen der europäischen technischen Normung bezogene Reformprozesse zu initiieren. Sein Einfluß ist freilich auch hier durch die Möglichkeiten begrenzt, die der Regierung zur Verfügung stehen.

Will der Bundestag die bestehenden Möglichkeiten nutzen, muß er Problembewußtsein entwickeln, Lücken und Schwächen im europäischen Umweltrecht bzw. allgemein in der europäischen Gesetzgebung, soweit sie umweltrelevant ist, aufdecken und Alternativlösungen entwickeln.

Die systematische Arbeit an dieser Aufgabe ist in der Geschäftsordnung nicht vorgesehen, die den Ausschüssen in den europabezogenen Regelungen lediglich Funktionen zuerkennt, die sich auf die Erarbeitung von Stellungnahmen zu von den europäischen Organen ausgehenden Rechtsetzungsvorhaben beziehen, nicht jedoch auf die Entwicklung eigener Initiativen. Dies ist freilich in bezug auf die Gesetzgebung auf nationaler Ebene auch nicht anders. Dort ist es den Fraktionen überlassen, regelungsbedürftige gesellschaftliche Probleme zu erkennen, Schwächen in bestehenden Gesetzes auszumachen und Initiativen für Reformen zu ergreifen. Auch im Hinblick auf die Notwendigkeit der Anregung von Reformen in bezug auf die Rahmenbedingungen der technischen Normung oder des Umweltschutz auf europäischer Ebene ist es daher zunächst Sache der Fraktionen, die Initiative zu ergreifen.

## **3. Überwachung des Erfolges beschlossener Rechtssetzungsakte**

Die Qualität des Umweltschutzes in der Europäischen Union hängt auch davon ab, daß die auf europäischer Ebene erlassenen Rechtssetzungsakte in gewissen Abständen auf ihre Umweltschutzeffektivität überprüft werden. Ob sie wirklich - wie der EG-Vertrag es fordert - ein "hohes Umweltschutzniveau" aufweisen, läßt sich oft erst im Laufe der Zeit beurteilen, wenn Erfahrungen mit ihrer Anwendung gesammelt worden, neue wissenschaftliche Erkenntnisse gewonnen oder auch neue Vergleichsmöglichkeiten mit den Regelungen in anderen Ländern möglich geworden sind.

Der Bundestag sollte daher für eine auf umweltrelevante Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft bezogene Erfolgskontrolle sorgen. Dies könnte insbesondere dadurch geschehen, daß die Bundesregierung zu entsprechender Berichterstattung aufgefordert wird. Die Bundesregierung könnte ihrerseits beim Rat anregen, daß die Kommission zu einem solchen Bericht aufgefordert wird. Liefert die Kommission keinen oder keinen zu-

friedenstellenden Bericht, müßte sie selbst die notwendigen Informationen erarbeiten lassen.

Auf der Basis der Ergebnisse eines solchen Berichts könnte der Bundestag gegebenenfalls die "Nachbesserung" des betreffenden europäischen Rechtssetzungsaktes initiieren.

Die Frage, ob und auf welche Weise die auf Rechtssetzungsakte bezogene parlamentarische Erfolgskontrolle institutionalisiert werden könnte, bedürfte einer näheren Untersuchung. Es handelt sich um ein Problem, das in bezug auf die nationale Gesetzgebung ebenso von Bedeutung ist wie in bezug auf die europäische Rechtssetzung und bislang zu wenig Beachtung gefunden hat.

## **F. Vorschläge zur Verbesserung der Rahmenbedingungen technischer Normung in der Europäischen Union**

Die Ausarbeitung von Reformvorschlägen für die technische Normung auf europäischer Ebene gehört nicht zum eigentlichen Gegenstand dieses Gutachtens, das ja allein die Möglichkeiten der Einflußnahme nationaler Politik auf die Ausgestaltung der rechtlichen *Rahmenbedingungen* für diese Normung zum Thema hat, insbesondere also nicht die zweckmäßige Gestaltung des Inhalts dieser Rahmenbedingungen. Dennoch sollen im folgenden jedenfalls am Rande zwei Reformvorschläge unterbreitet werden, die nicht etwa als umfassendes Reformprojekt für die optimale Gestaltung der europäischen Normung verstanden werden sollen, sondern lediglich als - m.E. allerdings besonders gewichtige - Beispiele dafür, welche Konzeptionen die deutsche Politik entwickeln könnte, wenn sie auf die Gestaltung der Rahmenbedingungen der europäischen Normung nicht lediglich moderierend und modifizierend im Sinne der Mitformulierung von "grundlegenden Anforderungen" in Richtlinien der Neuen Konzeption einwirken, sondern darüber hinaus zur konzeptionellen Weiterentwicklung und Verbesserung der Grundstrukturen europäischer Normungsprozesse beitragen wollte.

Die im folgenden entwickelten Beispiele stellen Denkmodelle dar; es handelt sich noch nicht um ausgearbeitete und anwendungsreife Konzeptionen. Insbesondere sind sie auch nicht daraufhin untersucht worden, ob sie sich in der gegenwärtigen politischen Lage durchsetzen ließen. Vielmehr sollen sie zum einen Möglichkeiten grundlegender Verbesserungen und fundamentaler Neuansätze aufzeigen, um jedenfalls anzudeuten, welche Gestaltungsmöglichkeiten die Politik über die Tagesroutine hinaus hätte, wenn sie entsprechenden Gestaltungswillen aufbrächte. Zum anderen sollen sie auf zwei m.E. außerordentlich wichtigen Feldern Denkanstöße für die wissenschaftliche Weiterentwicklung von Reformkonzeptionen für die technische Normung liefern.

Die Frage, welche Möglichkeiten die deutsche Politik, insbesondere der Deutsche Bundestag, hätte, diese Reformvorschläge auf europäischer Ebene durchzusetzen, wirft juristisch keine besonderen Probleme auf. Sie ist nicht anders zu beantworten als generell die Frage, wie die deutsche Politik bzw. der Bundestag auf die Änderung bestehenden oder die Schaffung neuen europäischen Gemeinschaftsrechts hinwirken können<sup>323</sup>.

---

<sup>323</sup> Dazu oben D., E., insb. III.10., IV.2.

## I. Normen-UVP als Beispiel für die Reform der organisations- und verfahrensrechtlichen Rahmenbedingungen

Eine Möglichkeit, die Durchsetzung des Umweltschutzes im Normungsprozeß zu verstärken, wäre es, durch einen europäischen Rechtsakt eine Umweltverträglichkeitsprüfung für Normen (Normen-UVP) einzuführen, die sich insbesondere für Produktnormen anböte: In grober Analogie zur projektbezogenen Umweltverträglichkeitsprüfung, wie sie die UVP-Richtlinie für umweltrelevante Großprojekte (Straßen, Flughäfen, Industrieanlagen usw.) vorsieht, könnte vorgeschrieben werden, daß technische Normen nur erlassen werden dürfen bzw. ihnen bestimmte rechtliche Wirkungen (Vermutungswirkung für die Übereinstimmung der ihnen entsprechenden Produkte mit den grundlegenden Umweltschutzanforderungen) nur zukommen können, wenn vor ihrem Erlass eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt worden ist. Die Umweltauswirkungen der betreffenden Produkte müßten im Hinblick auf die Verwendung alternativer Stoffe usw. beschrieben und analysiert werden.

Es liegt auf der Hand, daß die Normen-UVP mit der Projekt-UVP nur sehr bedingt verglichen werden kann und mit ihr zunächst nicht viel mehr als den Namen und das Ziel gemeinsam hat. Die Umweltauswirkungen einer abstrakten Norm zu prüfen, ist im übrigen eine ganz anders geartete Aufgabe als die Prüfung der Umweltauswirkungen eines konkreten Projekts, das an einem bestimmten Ort in bestimmten Umfang realisiert werden soll und sich auf die dort vorhandenen Umweltgüter auswirkt. Inhaltlich und methodisch müßte die Normen-UVP sich von der Projekt-UVP also wesentlich unterscheiden. Deshalb lassen sich auch positive und vor allem negative Erfahrungen, die man im Hinblick auf die Projekt-UVP gewonnen hat, nicht ohne weiteres auf die Normen-UVP übertragen. Sollten die Erfahrungen mit der Projekt-UVP eher zu Skepsis Anlaß bieten, ist dies kein Argument gegen die Normen-UVP, sondern nur ein Grund dafür, im Hinblick auf die Ausgestaltungen der Anforderungen an diese UVP - soweit dies möglich ist - aus den entsprechenden Erfahrungen zu lernen. Da der EG-Vertrag in Art. 130 Abs. 2 vorschreibt, die Erfordernisse des Umweltschutzes bei allen Gemeinschaftspolitiken zu berücksichtigen, ist es im Prinzip notwendig, auch in bezug auf die technische Normung sicherzustellen, daß die Umweltauswirkungen jeder Norm geprüft und berücksichtigt werden. Wie die Normen-UVP im einzelnen auszugestaltet ist, kann nicht Gegenstand dieser Ideenskizze sein, sondern bedürfte eingehenderer Untersuchung.

Bei der Formulierung der technischen Normen - dies wäre eine allgemeine materiellrechtliche Anforderung - müßte jeweils die umweltfreundlichere Alternative zugrunde gelegt werden.

Die Umweltverträglichkeitsprüfung und ihr Ergebnis müßten nachvollziehbar begründet werden, so daß die zuständigen EG-Organe (Kommission) bzw. die Organe der Mit-

gliedstaaten auf der Basis der Umweltverträglichkeitsprüfung die Übereinstimmung der Norm mit den grundlegenden Anforderungen überprüfen könnten.

Freilich führt die Umweltverträglichkeitsprüfung in bezug auf Produktnormen nur insoweit zu eindeutigen Ergebnissen, als die Produktalternativen unter sonstigen Aspekten gleichwertig sind. Es wird aber nicht selten der Fall sein, daß eine weniger umweltfreundliche Produktvariante Vorzüge hinsichtlich der Ge- oder Verbrauchseigenschaften des Produkts bzw. seiner Langlebigkeit aufweist. Dann kommt die Normungsorganisation um eine Abwägung nicht herum, die oft zu Lasten des Umweltschutzes ausfallen wird, wenn nicht sichergestellt ist, daß die Umweltschutzinteressen im Normungsverfahren gleichrangig mit Produktionsinteressen repräsentiert sind. Dies ist bekanntlich bislang im Prozeß der europäischen Normung nicht der Fall.

Es ist müßig, darüber zu streiten, ob eine Normen-UVP überhaupt innerhalb der Neuen Konzeption möglich ist oder ob sie das System der Neuen Konzeption überwinden würde. Wird die Normen-UVP nicht von den europäischen Normungsorganisationen freiwillig eingeführt, sondern durch einen Rechtsakt vorgeschrieben, bedeutet das natürlich, daß die rechtlichen Rahmenbedingungen der Normung in einem wesentlichen Punkte geändert würden. Ob dazu Bereitschaft besteht, ist eine politische Frage.

Wenn die Normen-UVP und ihre Berücksichtigung im Normungsergebnis verbindliche Voraussetzungen für die Vermutungswirkung bzw. die Zertifizierung von Produkten sein sollen, dann muß die Kontrolle über Verfahren und Ergebnis der Umweltverträglichkeitsprüfung durch die EG sichergestellt sein. Dies setzt Verfahrenstransparenz und Begründung des UVP-Ergebnisses voraus.

## II. Kreislaufgesetzgebung als Rückgewinnung politischer Verantwortlichkeit

Eines der Hauptprobleme der technischen Normung auf nationaler und auf internationaler Ebene besteht darin, daß die zuständigen Staatsorgane bzw. Unionsorgane einen wesentlichen Teil ihrer politischen Verantwortung auf private - und demokratisch nicht legitimierte - Normungsorganisationen delegieren, wenn sie diesen nicht nur die Regelung technischer Details, sondern zugleich auch die Ausfüllung von Wertungsspielräumen über das Maß der erforderlichen Sicherheit bzw., umgekehrt formuliert, des akzeptablen Risikos überlassen. Dies gilt jedenfalls dann, wenn die technischen Normen nicht lediglich Freiwilligkeitscharakter haben, sondern die Rechtsordnung ihnen - durch Bezugnahmen oder Vermutungsregeln - rechtliche Wirkung zumißt.

Auf nationaler Ebene findet die Verantwortungsdelegation, die - weniger freundlich ausgedrückt - oft eine Verantwortungsabschiebung darstellt, oft mehrstuftig statt: Das Par-



lament erläßt nur ganz allgemein gehaltene blankettartige Grundsatznormen, welche nicht selten ein hohes Schutzniveau vorspiegeln, alle entscheidenden Fragen jedoch offenlassen. Um im Rechtsverkehr angewendet werden zu können, bedürfen sie der Konkretisierung durch untergesetzliche Normen, die häufig von der Regierung in Form von Rechtsverordnungen und/oder Allgemeinen Verwaltungsvorschriften vorgenommen wird, welche ihrerseits zur weiteren Konkretisierung auf technische Normen verweisen, die von privaten Normungsorganisationen erlassen worden sind.

Dieses System der Entscheidungs- und Verantwortungsabwälzung beruht nicht nur auf Verantwortungsscheu der politischen Leitungsorgane. Vielmehr resultiert es aus der Notwendigkeit, Regelungen zu treffen, die sachgerecht nur mit einem hohen Maß an technisch-naturwissenschaftlichem Sachverstand getroffen werden können, und zugleich aus dem Bestreben, die politischen Leitungsorgane von der zeitaufwendigen Befassung mit eigentlich unpolitischen technisch-naturwissenschaftlichen Details zu entlasten. Außerdem soll eine schnelle Anpassung an neue wissenschaftliche Erkenntnisse und technische Lösungen ermöglicht werden. Das Problem besteht nur darin, daß sich die Regelung wissenschaftlich-technischer Details meist nicht isoliert delegieren läßt, sondern daß in der Regel die Konkretisierung abstrakter technischer oder wissenschaftlicher Standards ohne ein erhebliches Maß an politischen Wertungen nicht möglich ist.

Um angesichts dieser Problematik den politisch verantwortlichen Organen - auf nationaler Ebene vor allem dem Parlament - ihre politische Verantwortung für das Treffen der Leitentscheidungen auf dem jeweiligen Sachgebiet zurückzugeben und somit auch die demokratische Legitimation der Rechtsetzung auf Gebieten mit technisch-naturwissenschaftlichem Einschlag zurückzugewinnen, habe ich ein Modell der Kreislauf- oder Rotationsgesetzgebung entwickelt<sup>324</sup>, das den Gesetzgeber von der Befassung mit technisch-naturwissenschaftlichen Einzelheiten entlasten, ihm gleichzeitig seine politische Entscheidungskompetenz zurückgeben und zudem die Dynamik der naturwissenschaftlich-technischen Entwicklung in den Prozeß der Rechtsetzung einbeziehen soll. Dieses Modell soll keine fertige Antwort auf die angesprochenen Probleme darstellen, sondern nur umrißartig einige Lösungsideen entwickeln und damit Anregungen für umfassendere Untersuchungen geben.

Da die Problematik der Verantwortungsdelegation auf europäischer Ebene ähnlich ist wie auf nationaler Ebene und auch die gleichen Gründe hat, läßt sich das Modell mit gewissen Modifikationen auf die europäische Ebene übertragen. Geht es auf der nationalen Ebene vor allem darum, daß das Parlament im Verhältnis zur Regierung und im Verhältnis

---

324 Das Modell wollte ich auf der Staatsrechtslehrertagung 1989 in Hannover im Rahmen meines Vortrages über "Die Bewältigung der wissenschaftlichen und technischen Entwicklungen durch das Verwaltungsrecht" vorstellen; dies war aus Zeitgründen nicht möglich. Deshalb konnte ich nur eine sehr grobe Skizze des Modells in meiner Schlußbemerkung mitteilen, VVDStRL 48, 1990 (323f.).

zu den privaten Normungsorganisationen seine politische Verantwortlichkeit für Leitentscheidungen von grundsätzlicher Bedeutung zurückgewinnt, so steht auf europäischer Ebene nicht das Verhältnis Parlament - Exekutive im Vordergrund, sondern wegen der exekutivischen Rechtsetzung der Europäischen Union allein das Verhältnis politisch verantwortlicher Gesetzgeber einerseits - private Normungsorganisationen andererseits. Der Bundestag als das nationale Parlament ist hier nur mittelbar betroffen.

Im folgenden wird zunächst das für die innerstaatliche Ebene entwickelte Modell vorgestellt (1.), sodann eine Skizze für die Übertragung dieses Modells auf die europäische Ebene gegeben (2.).

### **1. Kreislaufgesetzgebung auf nationaler Ebene**

Gehen wir davon aus, daß vor allem zwei Gründe für die Verlagerung der materiellen Sachentscheidung auf die untergesetzliche Normung sprechen, nämlich die Notwendigkeit relativ häufiger Normänderungen und die technische Komplexität der Regelungen, die das Gesetz unübersichtlich machen und mit einer Fülle für die meisten Menschen unverständlicher Details befrachten sowie die Verarbeitungsfähigkeit der parlamentarischen Organe überfordern würde! Soweit die sachliche Tragkraft dieser Gründe reicht, hat die Entscheidungsverlagerung nach unten ihre innere Berechtigung, so daß Appelle an den Gesetzgeber, sich seiner Verantwortung zu besinnen, fruchtlos bleiben müssen.

Ist im technischen Sicherheitsrecht die von der nahezu inhaltslosen abstrakten Gesetznorm ausgehende Konkretisierungsarbeit über Rechtsverordnungen, technische Regelwerke, Verwaltungsvorschriften in der Regel unerläßlich, so wäre das Problem nur dann unlösbar, wenn der Konkretisierungsprozeß notwendig nur vertikal vom Gesetz abwärts hin zur Einzelfallentscheidung verlaufen könnte. Die Lösungsidee besteht dagegen darin, einen kreisförmigen Konkretisierungsprozeß zu organisieren, der vom abstrakten gesetzlichen Standard ausgeht und nach Aufarbeitung der Probleme auf untergesetzlicher Ebene wieder zum Parlament hinführt.

- In diesem zirkulären Konkretisierungsmodell trifft der Gesetzgeber wie bisher zunächst die notwendigsten organisatorischen und verfahrensrechtlichen Regelungen, setzt Zweckbestimmungen und abstrakte Standards.
- Einzelheiten werden dann durch Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften ausgearbeitet, die ihrerseits privat erzeugte technische Regeln rezipieren können.
- Die Wertentscheidungen, durch die das konkrete Sicherheitsniveau letztlich bestimmt wird, werden dem Parlament erneut zur Entscheidung vorgelegt.

Das materielle Entscheidungsproblem, das auf der Gesetzgebungsebene zunächst nicht abgearbeitet werden konnte, wird auf die Konkretisierungsebene verlagert. Dort gehört es aus den genannten Gründen, vor allem aus Gründen der Problemverarbeitungskapazitäten, auch hin. Aber nachdem es dort aufbereitet worden ist, muß es von dem für politische Grundsatzentscheidungen am besten legitimierten Staatsorgan gelöst werden: vom Parlament. Das Parlament selbst muß also in den Konkretisierungsprozeß eingeschaltet werden. Damit wird es in die Lage gesetzt, im Recht der Technik seine politische Verantwortung wahrzunehmen. Gegebenenfalls bekommt es seine abstrakt und unverbindlich getroffenen schönfärberischen Scheinnormierungen (vgl. § 5 I Nr. 1 BImSchG) wieder vorgesetzt in Form konkreter Normierungen, die entweder die praktische Uneinlöslichkeit der abstrakten Verheißungen an den Tag legen oder den abstrakten Glanz durch konkrete Nüchternheit ersetzen. In jedem Fall muß der Gesetzgeber politisch Farbe bekennen.

Wie aber kann man vermeiden, daß das Parlament letztlich doch mit all den technischen Details behelligt wird, von denen es durch die untergesetzliche Konkretisierung gerade entlastet werden soll? Die Lösung könnte darin bestehen, daß zum Gegenstand der abschließenden Parlamentsentscheidung nicht eine komplizierte technische Regel in allen ihren Details gemacht wird, sondern - soweit dies möglich ist - nur die zu treffende politische Dezision. Dies könnte etwa so aussehen, daß auf der Ebene der technischen Normung die notwendigen Wertentscheidungen offengelegt und in mindestens zwei Regelungsalternativen verarbeitet werden, die den politischen Wertungsspielraum deutlich machen. In der Begründung dieser dem Parlament vorzulegenden Normungsvorschläge wäre darzulegen, welche Konsequenzen die Alternativen für die Sicherheit der Bevölkerung, für die Umwelt, für die Kosten der Sicherheitsvorkehrungen und sonstige relevante Aspekte haben. Aufgrund dieser Normierungsvorschläge würde das Parlament lediglich die Entscheidung zwischen den vorgelegten Alternativen treffen, ohne die technischen Detailregelungen beraten zu müssen.

Das zirkuläre Konkretisierungsmodell könnte auch ein Ansatz dafür sein, konkrete parlamentarische Wertentscheidungen und dynamische Fortentwicklung des Rechts zu vereinbaren. Damit die einmal getroffene Entscheidung des Parlaments nicht einen technischen Entwicklungsstand oder einen vom wissenschaftlichen Erkenntnisstand abhängigen Sicherheitsstandard zementiert, müßte das Modell zu einem Rotationsmodell fortentwickelt werden. Technikbezogene Regelsetzung kann, wie schon die Änderungsdynamik auf untergesetzlicher Ebene zeigt, nicht als einmaliger Akt, als "Verabschiedung" einer Regelung verstanden werden, die damit abgeschlossen und erledigt ist. Zu Recht wird in der Literatur statt bloßer Ergebnisorientierung Prozeßorientierung staatlichen Handelns gefordert, die parallel zur Dynamik der Ereignisse verlaufen solle. Dem entspricht die heutige Praxis schon weitgehend, wenngleich man sich fragen muß, in welcher Weise die Rückkopplung

zwischen Vollzugserfahrungen und Normanpassung effektiviert und vielleicht institutionalisiert werden kann.

Von diesen Anpassungsprozessen ist aber der Gesetzgeber bislang im wesentlichen ausgeschaltet. Im Rotationsmodell wird auf der Ebene der Verwaltung bzw. der technischen Normung die Verarbeitung von Vollzugserfahrungen, neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen und technischen Entwicklungen organisiert und anhand dieser Erkenntnisse die Anpassungsbedürftigkeit aller technischen Normen in jeweils sachadäquaten Abständen bzw. auf Antrag von Sachverständigen überprüft. Wenn hierbei die Novellierung einer parlamentsbeschlossenen technischen Norm nötig wird, wird wiederum ein begründeter Normungsvorschlag einschließlich Alternativvorschlag dem Gesetzgeber vorgelegt. Auf diese Weise könnte ein rotierender Konkretisierungs- und Fortentwicklungsprozeß organisiert werden, der von der Exekutive und privaten Normungsorganisationen vorangetrieben wird, aber immer wieder zum Gesetzgeber zurückführt. Das jeweilige "Stammgesetz" oder "Mantelgesetz" wäre der Rahmen für diesen ständigen Prozeß der Interaktion und Rückkopplung zwischen Normsetzung und Verarbeitung neuer Erkenntnisse.

Dies ist nicht mehr als eine grobe Skizze. Die praktischen und theoretischen Probleme der realitätsgerechten Gestaltung eines solchen Systems sind so zahlreich, daß ich gar nicht erst anfangen will sie aufzuzählen. Man muß jedenfalls nicht aus "logischen" Gründen bei der vertikalen Entscheidungsstruktur bleiben. Die gegebene vertikale Struktur resultiert lediglich aus der Normen- und Normgeberhierarchie, verfehlt aber die Sache. Die hierarchischen Legitimationszusammenhänge machen eine sachadäquate Struktur des Entscheidungsprozesses nicht unmöglich.

Nur eines der vielen noch zu lösenden Probleme möchte ich kurz ansprechen: Die Gefahr der Überlastung des Parlaments liegt auf der Hand, wenn ihm alle technischen Regelungen vorgelegt würden, für die sich Wertungsspielräume auftun. Es müßte ein Modus gefunden werden, der die Rotation zurück zum Parlament auf wirklich bedeutsame politische Entscheidungen beschränkt, während der ständige Anpassungsprozeß im übrigen zwischen Exekutive und privaten Normungsorganisationen bzw. Expertengremien zu organisieren wäre. Denkbar wäre, daß der Gesetzgeber im Mantelgesetz diejenigen Materien festlegt, für die er sich die konkretisierende Wertentscheidung vorbehält, z.B. die Festlegung von Grenzwerten für umweltrechtliche Leitsubstanzen, während für alle anderen Fragen die Exekutive nach Einschaltung von Expertengremien oder Rezeption technischer Regeln zuständig bleibt. Alternativ oder ergänzend käme auch eine Generalklausel in Betracht, die dem Gesetzgeber das letzte Wort über "besonders wichtige" bzw. "wesentliche" Normen oder Standards vorbehält. Die Exekutive müßte dann in allen "wesentlichen" Fällen in der beschriebenen Weise die Normungsentwürfe dem Gesetzgeber vorlegen.

Natürlich ergäbe sich sofort die Frage, wer letztverbindlich über die "Wesentlichkeit" einer Regelung zu entscheiden hätte. Abgesehen davon, daß der Gesetzgeber jede Regelung - sozusagen außerhalb des Rotationssystems - an sich ziehen kann, böten sich folgende Möglichkeiten an: Entweder überläßt man die Entscheidung dieser Frage der Exekutive. Oder man könnte die Gerichte bzw. wohl nur das Bundesverwaltungsgericht zur Entscheidung hierüber ermächtigen. Dies ließe sich verbinden mit einer Konkretisierungsvorlage an den Gesetzgeber. Das gerichtliche Verfahren würde ausgesetzt, und die streitige Norm vom Gericht dem Gesetzgeber vorgelegt, der aufgrund der Materialien, die auch im untergesetzlichen Konkretisierungsverfahren Wertungsspielräume und Alternativen darstellen müßten, zu entscheiden hätte. Denkbar wäre auch eine Art objektiver Wesentlichkeitskontrolle außerhalb anhängiger Verfahren. Bis das objektive Verfahren abgeschlossen ist und gegebenenfalls bis das Parlament seine Entscheidung getroffen hat, könnten laufende Verfahren auf der Basis der exekutivischen Konkretisierungsentscheidung entschieden werden.

Auf diese Weise ließe sich auch generell der Einwand zu großen Zeitaufwandes ausräumen, der gegen die Rotationsregelung vorgebracht werden könnte: Wenn die Regierung ihre Normungsvorschläge dem Parlament vorlegt, könnte sie eine Alternative als ihren Präferenzvorschlag kennzeichnen. Dieser könnte bis zur Entscheidung des Parlaments bereits als verbindliche Entscheidungsgrundlage gelten.

## **2. Kreislaufgesetzgebung auf europäischer Ebene**

Das Modell der Kreislaufgesetzgebung bietet auch auf europäischer Ebene eine Möglichkeit, politische Verantwortung zu den politisch verantwortlichen Instanzen zurückzuführen. Zugleich läßt sich mit Hilfe dieses Modells die Durchsetzung politischer Ziele des Umweltschutzes und der technischen Sicherheit in der europäischen Normung wesentlich effektivieren.

### **a) Adoptionsverfahren**

Zu diesem Zwecke müßte ein Adoptionsverfahrens eingeführt werden: Die von den Normungsorganisationen ausgearbeiteten technischen Normen müßten von den EG-Rechtsetzungsorganen adoptiert werden, um als Konkretisierungen der allgemeinen Anforderungen im Rechtsverkehr herangezogen werden zu können. Die Rahmenbedingungen der europäischen Normung müßten also so verändert werden, daß die Vermutungswirkung für die Konformität eines Produkts mit den grundlegenden Anforderungen der Richtlinie nur dann eintritt, wenn das Produkt auf der Basis einer solchen Norm hergestellt wurde, die von dem zuständigen EG-Organ adoptiert worden ist. Auch Zertifikate dürften auf der Basis der Normkonformität nur unter dieser Voraussetzung erteilt werden. Man könnte aber auch

daran denken, von dem zuständigen Rechtsetzungsorgan bestätigten und damit in seinen Rechtsetzungswillen aufgenommenen Normen sogar - allgemein oder im Anwendungsbereich bestimmter Richtlinien - die Funktion einer generell-verbindlichen normativen Konkretisierung der in der Richtlinie nur unbestimmt festgelegten grundlegenden Anforderungen zuzuweisen.

#### b) Das Kreislaufmodell

Das Adoptionsverfahren führt zu einer Kreislaufgesetzgebung in folgendem Sinne: Die Rechtsetzungsorgane setzen einen allgemeinen Rechtsakt, geben ihn zur technischen Konkretisierung an eine Normungsorganisation weiter und entscheiden dann erneut über eine konkretisierte, für den Rechtsverkehr bestimmte Fassung. Die Kreislaufgesetzgebung könnte auf europäischer Ebene aus folgenden drei Schritten bestehen:

- (1.) Die Rechtsetzungsorgane (Rat, Europäisches Parlament) erlassen die allgemeinen Anforderungen.
- (2.) Aufgrund des Normungsauftrags werden die Einzelheiten durch die zuständige Normungsorganisation (CEN, CENELEC) geregelt.
- (3.) Die technische Norm wird von den Rechtsetzungsorganen adoptiert. Ohne Adoption bleibt sie juristisch völlig unverbindlich. Nur aufgrund des Adoptionsaktes entfaltet sie Rechtswirkung.

Dieses Verfahren der Kreislaufgesetzgebung hat - wie für die nationale Ebene bereits gezeigt - drei entscheidende Vorteile:

- (a) Die Rechtsetzungsorgane bleiben von der Aufgabe entlastet, naturwissenschaftlich-technische Details selbst zu regeln.
- (b) Die demokratische Legitimation der Normung wird wesentlich erhöht, da eine (Quasi-)Delegation von Rechtsetzungskompetenzen vermieden wird.
- (c) Die Effektivität der Durchsetzung von Umweltschutzziele kann wegen der Verbindlichkeit der Norm und vor allem wegen der Möglichkeit der Rechtsetzungsorgane, die umweltfreundlichere Alternative durchzusetzen, wesentlich erhöht werden.

Darüber hinaus eignet sich dieses Verfahren auch auf europäischer Ebene dazu, die Dynamik der technisch-wissenschaftlichen Entwicklung besser zu bewältigen, wenn man den mit den Normungsgremien, die aufgrund ihres Sachverstands mit diesen Entwicklungen

besser vertraut sind als die Gesetzgebungsorgane und ihre Bürokratien, ein Initiativrecht für die Anpassung der Normen an die jeweils neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse und technischen Möglichkeiten einräumt: Dann könnten diese ohne eine neue Richtlinie und ohne einen neuen Normungsauftrag eine verbesserte Norm erlassen und - mit der notwendigen Begründung - dem zuständigen Unionsorgan zur Adoption vorlegen. Im Hinblick auf manche Normen könnte es sich auch empfehlen, daß die zuständige Normungsorganisation den Auftrag erhält, in bestimmten Zeitabständen eine Überprüfung der Norm auf ihre Aktualität vorzunehmen.

### c) Alternativvorschläge und Offenlegung von Wertentscheidungen

Das Verfahren der Kreislaufgesetzgebung soll die Rechtsetzungsorgane von der Befassung mit technisch-naturwissenschaftlichen Detailfragen entlasten und insoweit den Sachverstand der Normungsorganisationen nutzen. Andererseits soll die politische Wertentscheidung über das konkret einzuhaltende Umwelt- oder Gesundheitsschutzniveau nicht von Technikern getroffen werden, sondern von den allein dazu legitimierten Rechtsetzungsorganen. Dies setzt voraus, daß im Normungsverfahren naturwissenschaftlich-technische Fragen von Wertentscheidungen unterschieden werden, soweit sich diese nicht auf Fragen beispielsweise der Produktkompatibilität oder von Gebrauchseigenschaften des Produkts beziehen, sondern auf die Zumutbarkeit von Gesundheitsrisiken oder die Akzeptabilität von Umweltauswirkungen. Diesbezügliche Wertentscheidungen der Normungsorganisation müssen offengelegt, Wertungsspielräume aufgezeigt werden. Dies bedarf einer eingehenden Begründung. Nur so ist es möglich, daß die zuständigen Rechtsetzungsorgane die politische Leitentscheidung, nämlich die Wertentscheidung über die hinnehmbaren Umwelt- oder Gesundheitsrisiken, selber treffen können, ohne sich eingehend mit allen technisch-naturwissenschaftlichen Detailfragen befassen zu müssen. Auf die klar begründete Herausarbeitung der Wertungsspielräume und ihre Abhebung von dem, was naturwissenschaftlich-technisch sicheres Wissen ist oder außer Streit steht, kommt es also entscheidend an.

Diese Wertungsspielräume müssen durch mindestens zwei begründete Alternativvorschläge deutlich gemacht werden, die den Rechtsetzungsorganen zu unterbreiten sind. Diese müssen sich in ihren Beratungen dann nicht mit den naturwissenschaftlich-technischen Details der Norm beschäftigen, sondern nur mit den Wertungsproblemen, die gemäß der Begründung der Normungsvorschläge zu den unterschiedlichen Alternativen geführt haben. Auf dieser Basis können sie eine wirkliche Entscheidung treffen.

Ob ein solches Verfahren für jede Art von technischer Normung praktikabel ist, bedürfte näherer Untersuchung. Besonders geeignet erscheint es jedenfalls für die Setzung konkreter Umwelt- oder Sicherheitsstandards in Form von Grenzwerten für die Belastung

von Umweltgütern oder Lebensmitteln mit Schadstoffen oder auch von Emissionsgrenzwerten.

Zu erwägen wäre, ob und in welcher Weise für die Ausarbeitung der geforderten Alternativen und das Aufzeigen von Wertungsspielräumen Minderheitenpositionen in der Normungsorganisation eine besondere Rolle zugewiesen werden könnte.

Das Verfahren der Kreislaufgesetzgebung würde das Kernstück der Neuen Konzeption - Detailregelung durch die Normungsorganisation - beibehalten. Die Adoption durch die Rechtsetzungsorgane und die Notwendigkeit der Ausarbeitung begründeter Alternativvorschläge wären allerdings eine wesentliche Modifikation der Neuen Konzeption.



## **G. Bewertung der Neuen Konzeption der europäischen Normung insbesondere im Hinblick auf ihre Ausweitung zur Normung von Umweltstandards**

Abschließend soll eine kurze wertende Stellungnahme zu der Neuen Konzeption der europäischen Normung und der Problematik ihrer Ausweitung auf die europäische Umweltrechtsetzung abgegeben werden.

### **I. Allgemeine Bewertung**

Die Neue Konzeption dient der den Anforderungen des Binnenmarkts entsprechenden Harmonisierung der Sicherheitsvorschriften und soll die europäischen Gesetzgebungsgremien von der Notwendigkeit befreien, sich mit technisch-naturwissenschaftlichen Detailregulierungen zu befassen. Eine alle Einzelheiten umfassende Vollharmonisierung würde nicht nur die Arbeitskapazität der europäischen Organe überfordern, sondern hätte auch den Nachteil, daß die Regelungen oft schon bei ihrem Erlass den neuesten Stand der Technik und der wissenschaftlichen Erkenntnisse verfehlen würden und daß eine Anpassung an die Fortentwicklung dieses Standes schwierig wäre. Beide Funktionen - Entlastung des Gesetzgebungsverfahrens und Anbindung an den naturwissenschaftlich-technischen Sachverstand, der eher in der Lage ist, eine Normung nach dem neuesten Erkenntnisstand zu gewährleisten - werden durch die Neue Konzeption im Prinzip erfüllt. Es handelt sich daher um einen richtigen Ansatz.

Problematisch ist, daß die Beachtung der Umweltschutzbelange verfahrensmäßig noch nicht hinreichend sichergestellt ist. Die Unterrepräsentanz der Umweltschutzinteressen im Normungsverfahren führt tendenziell zu Normungsergebnissen, die den Umweltschutz zu wenig berücksichtigen. Sowohl die bessere Einbindung von Umweltschutzorganisationen in der Normungsprozeß als auch die bessere Ausstattung der Umweltschutzorganisationen mit den personellen und sächlichen Ressourcen, die zur effektiven Wahrnehmung der Aufgaben im Rahmen der Normungsprozesse notwendig sind, liegen im öffentlichen Interesse an einer Verbesserung des Umweltschutzes in der europäischen Normung.

Verbesserungsbedürftig ist auch die Transparenz des Entscheidungsprozesses bei der europäischen Normung. Alle relevanten Informationen müssen auch den Vertretern der Umweltschutzinteressen zugänglich gemacht werden.

Die Normen werden bislang nicht hinreichend begründet. Eine knappe Angabe der Gründe, die zu der Norm geführt haben, reicht nicht aus. Vielmehr müssen die Grundlagen der Entscheidungsfindung nachvollziehbar dargestellt werden. Wertungsspielräume und Minderheitenpositionen müssen offengelegt werden.

Problematisch ist auch, daß ein wichtiger Teil der Normsetzung faktisch auf demokratisch nicht legitimierte Gremien verlagert wird. Auf europäischer Ebene, wo die demokratische Legitimation der Rechtsetzung ohnehin sehr ausgedünnt ist, wiegt dieses Manko besonders schwer. Hier läßt sich im Rahmen der Neuen Konzeption nur begrenzt gegensteuern, indem die grundlegenden Sicherheitsanforderungen, denen die technischen Normen entsprechen müssen, möglichst präzise formuliert werden. Dies kann auch auf der Ebene eines Ausführungsrechtsakts bzw. auf der Ebene von "Grundlagendokumenten" geschehen.

Nur soweit es gelingt, durch präzise Vorgaben in den Richtlinien die politischen Leitentscheidungen zu treffen und damit die technische Normung im wesentlichen auf die technisch-naturwissenschaftliche Konkretisierung der politischen Vorgaben zu beschränken, ihren politisch-dezisionistischen Charakter also auf ein nicht sehr ins Gewicht fallendes Maß zu beschränken, ist die Neue Konzeption unter Demokratieaspekten unbedenklich. Andernfalls kann der Freiwilligkeitscharakter der europäischen technischen Normen die Problematik nur entschärfen, wegen ihrer faktisch-normativen Wirkung und insbesondere wegen der an sie geknüpften rechtlichen Vermutungswirkung aber nicht ausräumen.

Für die nationalen Parlamente bedeutet die Entscheidungsdelegation auf die privaten Normungsgremien einen zusätzlichen Verlust an Entscheidungsmöglichkeiten. Hat die Verlagerung von immer mehr Rechtsetzungsaktivitäten auf die europäische Ebene zu einer zunehmenden Entparlamentarisierung der Rechtsetzung geführt<sup>325</sup>, so schwinden hier noch zusätzlich die mittelbaren Einwirkungsmöglichkeiten, die die Parlamente über die ihnen verantwortlichen Regierungen haben. Läßt sich dieser Verlust nicht durch eine hinreichend präzise Fassung der grundlegenden Sicherheitsanforderungen vermeiden, sollte eine Modifikation der Neuen Konzeption angestrebt werden, die einen Rückgewinn von politischer Entscheidungsverantwortung ermöglicht, etwa durch das Modell der Kreislaufgesetzgebung (oben F.II.).

Ein "hohes Umweltschutzniveau", wie es der EG-Vertrag fordert, läßt sich angesichts der Dynamik der wissenschaftlich-technischen Entwicklung nur halten, wenn die Normen dem jeweils neuesten Stand der auf ihre umweltrelevanten Aspekte bezogenen wissenschaftlichen Erkenntnisse und technischen Möglichkeiten unverzüglich angepaßt werden. Eine periodische Überprüfung der Normen ist in der Geschäftsordnung von

---

<sup>325</sup> Vgl. z.B. *Helmut Steinberger*, VVDStRL 50 (1991), S. 9 (39f.) m.w.N.

CEN/CENELEC zwar vorgesehen<sup>326</sup>, doch empfiehlt sich eine ausdrückliche Verankerung in den rechtlichen Rahmenbedingungen der Normung, um gerade die umweltbezogene Aktualisierung sicherzustellen und eine Kontrolle der Erfüllung dieses Auftrags sicherzustellen.

## II. Zur Frage, ob die Neue Konzeption auf die Normierung von Umweltstandards ausgeweitet werden sollte

Umweltstandards haben prinzipiell keinen Freiwilligkeitscharakter, sondern sollen - vor allem im Rahmen von Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren - ein bestimmtes Umweltschutzniveau verbindlich gewährleisten. Dies ist durch technische Normen nicht möglich, solange diese ihren Charakter als Nicht-Rechtsnormen behalten und gesellschaftliche Normen ohne rechtliche Verbindlichkeit bleiben. Sie könnten als solche hier nur dann eine sinnvolle Funktion erfüllen, wenn es darum ginge, den verbindlichen Umweltschutz durch ein noch höheres Niveau auf freiwilliger Basis zu ergänzen.

Zwar könnten sie auch hier im Sinne der Neuen Konzeption einen unter mehreren Wegen darstellen, auf denen die Adressaten die grundlegenden Sicherheits-/Umweltschutzanforderungen erfüllen könnten. Die Festlegung von Umweltstandards hat jedoch immer Doppelcharakter: Sie bestimmt nicht nur die Verpflichtung zur Vermeidung von Umweltbelastungen, sondern auch die Verpflichtung der den Immissionen Ausgesetzten, sich diese Belastungen gefallen zu lassen. Könnte der Verursacher sich zur Erfüllung seiner grundlegenden Verpflichtungen auf die technische Norm berufen, dann wäre sie für die Umweltbetroffenen verbindlich. Daß der Verursacher sie auch auf andere Weise erfüllen könnte, würde daran nichts ändern.

In der Neuen Konzeption hat die Norm allerdings nur Vermutungswirkung. Die staatlichen Behörden haben die Möglichkeit, die Unvereinbarkeit der Norm mit den grundlegenden Anforderungen festzustellen. Dies spricht gegen eine Verbindlichkeit für die Umweltbetroffenen. Allerdings verfehlt die Norm dann die Funktion, Rechtssicherheit zu schaffen, indem sie den abstrakten gesetzlichen Umweltstandard zu einem konkret vollziehbaren Standard konkretisiert.

Diese Rechtssicherheit wird jedoch benötigt, wo Umweltstandards Grundlage von Verhaltenspflichten sind, sei es bei der Errichtung und dem Betrieb von Industrieanlagen, sei es beispielsweise bei Immissionswerten, bei deren Überschreitung Verkehrsbeschränkungen anzuordnen sind oder bei Emissionswerten für Einleitungen in Gewässer. Hier muß der

---

<sup>326</sup> CEN/CENELEC, Geschäftsordnung, 1994, Nr. 2.3.4 Abs. 5; Nr. 4.9.3.

Betroffene wissen, ob er mit Aussicht auf Erfolg gegen die Erteilung einer Genehmigung oder gegen die Untätigkeit einer Behörde klagen kann. Auch der Unternehmer wird aus Gründen der Investitionssicherheit Gewißheit über die umweltbezogenen Anforderungen an sein Projekt verlangen. Eine technische Norm als solche kann diese Gewißheit nicht vermitteln. Sie ist im Streitfall für die Gerichte unverbindlich und wird allenfalls - oft auch das zu Unrecht - als "antizipiertes Sachverständigengutachten" herangezogen.

Im übrigen ist es problematisch, privat gesetzte Umweltstandards mit einer Vermutungswirkung zugunsten der Konformität mit gesetzlichen Anforderungen auszustatten. Der Gesetzgeber ist grundrechtlich zum Schutz des Einzelnen gegen Umweltbeeinträchtigungen verpflichtet. Er darf die Bestimmung des Ausmaßes dieses Schutzes nicht Dritten überlassen. Ein wesentlicher Unterschied zwischen Umweltstandards und Produktstandards liegt insoweit darin, daß der einzelne Produkte i.d.R. nicht benutzen muß, Umweltbelastungen aber unfreiwillig ausgesetzt ist. Daher haben die Eingriffe in seine Rechte, die sich aus den Rechtswirkungen ergeben, die die Rechtsordnung nach der Neuen Konzeption den Normen zuweist, eine wesentlich größere Intensität. Sie lassen sich in diesem Zusammenhang nicht mehr als unerhebliche Bagatelleingriffe rechtfertigen, hinsichtlich derer Bedenken aus dem Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip zurückgestellt werden könnten.

Möglich und sinnvoll ist es aber, den Prozeß der Setzung öffentlicher Umweltstandards so zu gestalten, daß die Rechtsetzungsorgane von der Befassung mit naturwissenschaftlich-technischen Detailfragen entlastet werden. Dies kann auch durch Arbeitsteilung mit Normungsorganisationen geschehen. Sollen von diesen ausgearbeitete Normen rechtlich verbindlich werden, muß aber die demokratische Legitimation der Rechtsetzung sichergestellt werden. Dazu bietet sich das oben (Thesen F. 4-10) skizzierte Verfahren der Kreislaufgesetzgebung an.

Ohne dieses oder ein anderes Verfahren, das auf adäquate Weise die Verantwortlichkeit der Rechtsetzungsorgane für die Normung von Umweltstandards sicherstellt, ist die Übertragung der Neuen Konzeption auf diesen Sachbereich rechtlich problematisch. Sie dürfte sowohl mit dem Demokratie- als auch mit dem Rechtsstaatsprinzip unvereinbar sein.

## **Zusammenfassung**

### **A. Deutsche Umweltpolitik im rechtlichen Rahmen der Europäischen Union - die Fragestellung des Gutachtens**

1. Gegenstand dieses Gutachtens ist weder die europäische Normung als solche, weder ihre Darstellung und Analyse ihrer Rechtsfolgen noch die Erarbeitung von Reformvorschlägen für die Gestaltung der europäischen Normung, sondern die rechtlichen Möglichkeiten, die der deutschen Politik und insbesondere dem Bundestag zur Verfügung stehen, um auf die Gestaltung derjenigen Bedingungen Einfluß zu nehmen, welche den europäischen Normungsprozeß in einen rechtlichen Rahmen einfassen und damit jedenfalls teilweise steuern.
2. Die Frage nach den Möglichkeiten der nationalen Politik, auf die Ausgestaltung der Rahmenbedingungen für die europäische Normung einzuwirken, ist letztlich mit der Frage identisch, welche Möglichkeiten die nationale Politik allgemein hat, auf die Gestaltung von Europarecht einzuwirken.
3. Diese Frage wird unter den besonderen Aspekten der Durchsetzung einer "proaktiven" Umweltpolitik und der diesbezüglichen Einflußmöglichkeiten des Bundestages untersucht.

### **B. Abgrenzung der umweltschutzbezogenen Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten auf der Basis des Vertrages von Maastricht**

#### *I. Die Umweltschutzkompetenzen der EG und der Mitgliedstaaten*

1. Nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung sind allein die Mitgliedstaaten zuständig, soweit der Vertrag der EG keine Kompetenz zuweist. Besitzt die EG Regelungskompetenz, bleiben die Mitgliedstaaten zuständig, solange die EG von ihrer Zuständigkeit keinen Gebrauch gemacht hat.
2. Die Gemeinschaftszuständigkeiten werden im EGV bestimmt zum einen durch diejenigen Vorschriften, die der EG Ziele setzen und Befugnisse zuweisen, zum anderen durch das Subsidiaritätsprinzip, das als generelles moderierendes Verteilungsprinzip auch dort die Kompetenzen der Gemeinschaft zugunsten der Eigenständigkeit der Mitgliedstaaten begrenzt, wo der Gemeinschaft die Sachmaterie zur Regelung zugewiesen ist. Terminologisch wird das Subsidiaritätsprinzip oft als Kompetenzausübungsschranke bezeichnet.
3. Die Europäische Gemeinschaft besitzt eine umfassende Regelungskompetenz für den Umweltschutz, die praktisch das gesamte Feld des für die technische Normung in Be-

tracht kommenden Umweltschutzrechts umfaßt, soweit nicht das Subsidiaritätsprinzip ein Handeln der Gemeinschaft ausschließt.

## *II. Die Abgrenzung zwischen den umweltrelevanten Kompetenztitel der EG*

4. Umstritten ist vor allem, nach welchen Kriterien die umweltrelevanten Kompetenzgrundlagen der Art. 100a und 130s EGV voneinander abzugrenzen sind. Dies hat sowohl für das Rechtsetzungsverfahren als auch für die Möglichkeit "nationaler Alleingänge" Bedeutung. Während die Praxis bislang davon ausging, daß die Binnenmarktkompetenz Vorrang vor der Umweltschutzkompetenz hat, muß dies auf der Basis des Maastrichter Vertrages differenzierter gesehen werden. Rat und Kommission können die Kompetenzgrundlage nicht frei wählen, sondern es ist diejenige heranzuziehen, auf deren Gebiet nach Regelungsgehalt und objektivierter Zwecksetzung der Schwerpunkt des Rechtsakts liegt.
5. Auch die Abgrenzung des Art. 130s EGV zu sonstigen Kompetenzgrundlagen ist nach diesen Kriterien vorzunehmen.

## *III. Das Subsidiaritätsprinzip*

6. Der Vertrag von Maastricht hat das Subsidiaritätsprinzip aufgewertet und zu einem "Grundprinzip der Europäischen Union" gemacht. Indem es der Wahrung der Identität der Mitgliedstaaten dient, hat es auch eine erhebliche Bedeutung für die demokratische Fundierung der Europäischen Union.
7. Das dynamische Integrationsverständnis verlangt jetzt, daß die Aufgaben zwischen Union und Mitgliedstaaten im Sinne eines synergetischen Zusammenwirkens verteilt werden, wobei es einen Begründungszwang für die Aufgabenwahrnehmung auf der zentralen Ebene gibt.
8. Das Subsidiaritätsprinzip ist ein alle Gemeinschaftsorgane verpflichtendes Rechtsprinzip, nicht lediglich politisches Gestaltungsprinzip.
9. Das Subsidiaritätsprinzip ist nicht lediglich ein Effektivitätsprinzip, das jeweils derjenigen Ebene eine Aufgabe zuweist, auf der sie effektiver wahrgenommen werden kann, was nach modernen Organisationsgesichtspunkten häufig für die kleinere Einheit spricht. Es gibt der Wahrnehmung durch die untere Ebene einen Eigenwert, der gegen die Effektivität abzuwägen ist.
10. Das Subsidiaritätsprinzip kommt nicht zur Anwendung im Bereich ausschließlicher Gemeinschaftskompetenzen, hinsichtlich des Umweltschutzes dort, wo umweltrelevante Maßnahmen auf Art. 100a EGV gestützt werden. Anwendung findet es demgegenüber dort, wo Maßnahmen auf die Umweltschutz-Kompetenz des Art. 130s EGV gestützt werden - ein zusätzlicher Grund dafür, Art. 100a EGV klar von Art. 130s EGV zu unterscheiden.
11. Das Subsidiaritätsprinzip i.e.S. gemäß Art. 3b Abs. 2 EGV bezieht sich auf die Frage, ob die Gemeinschaft auf einem Gebiet, auf dem ihr die Sachkompetenz (im Sinne von Art. 3b Abs. 1 EGV) zusteht, überhaupt Maßnahmen ergreifen, insbesondere Rege-

lungen erlassen darf, während das Erforderlichkeitsprinzip des Art. 3b Abs. 3 EGV die Frage betrifft, in welchem Ausmaß gemeinschaftliche Maßnahmen, insbesondere Regelungen, getroffen werden dürfen.

12. Erste Voraussetzung für ein Tätigwerden der Gemeinschaft ist nach dem Subsidiaritätsprinzip, daß die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können. Hierbei kommt es nicht auf den Willen der betreffenden Staaten, sondern auf ihre objektive Fähigkeit zur Zielerreichung an, nämlich darauf, ob die Mitgliedstaaten strukturell - d.h. aufgrund ihrer räumlich begrenzten Regelungskompetenz - nicht in der Lage sind, die entsprechenden Ziele zu realisieren.
13. Hinsichtlich des Umweltschutzes kann die Transnationalität der zu regelnden Probleme ökologisch oder auch ökonomisch begründet sein.
14. "Ausreichende" Zielverwirklichung durch die Mitgliedstaaten heißt nicht "optimale" Zielverwirklichung.
15. Zweite Voraussetzung für ein Tätigwerden der Gemeinschaft ist, daß Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene aufgrund ihrer Größenordnung oder ihrer Auswirkungen im Verhältnis zu einem Tätigwerden auf der Ebene der Mitgliedstaaten deutliche Vorteile erbringen würden.
16. Nach dem Erforderlichkeitsprinzip, das zum Subsidiaritätsprinzip i.w.S. gehört, darf die Europäische Gemeinschaft nur diejenigen Regelungen treffen, die zur Zweckerreichung auf der Gemeinschaftsebene getroffen werden müssen; die Regelung näherer Einzelheiten oder weitergehende Regelungen müssen den Mitgliedstaaten überlassen werden.
17. Die Möglichkeit gerichtlicher Durchsetzung der Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips muß angesichts des Einschätzungsspielraums der Gemeinschaftsorgane skeptisch beurteilt werden. Die Mitgliedstaaten haben es jedoch in der Hand, die Praxis der Gemeinschaftspolitik nach dem Subsidiaritätsprinzip auszurichten.

#### *IV. Die Regelungsspielräume der Mitgliedstaaten: EG-Umweltrecht und "nationale Alleingänge"*

18. In bezug auf Binnenmarktrichtlinien nach Art. 100a EGV können Mitgliedstaaten unter den Voraussetzungen des Abs. 4 strengere nationale Umweltschutzvorschriften erlassen. Entgegen verbreiteter Ansicht ist dies auch dann möglich, wenn die Richtlinie einstimmig erlassen worden ist oder wenn der betreffende Staat zugestimmt hat. Wegen der Uneindeutigkeit der Rechtslage empfiehlt es sich, gegebenenfalls einen entsprechenden Vorbehalt anzubringen.
19. Umstritten ist auch, ob nur bereits vorhandene nationale Vorschriften beibehalten werden dürfen, oder ob auch nach Inkrafttreten der Richtlinie noch strengere nationale Vorschriften erlassen werden dürfen; letztere Auffassung trifft zu.

20. Derartige Auslegungsprobleme bestehen nicht in bezug auf die Schutzverstärkungsklausel des Art. 130t EGV, die für Rechtsakte gilt, welche auf die spezifische Umweltkompetenz des Art. 130s EGV gestützt sind. Hier dürfen eindeutig auch nach Inkrafttreten der Richtlinie verstärkte Umweltschutzmaßnahmen getroffen werden, und zwar auch dann, wenn die Richtlinie einstimmig verabschiedet wurde.
21. Aus umweltpolitischer Sicht empfiehlt es sich, immer dann, wenn nicht eindeutig der Regelungsschwerpunkt bei der binnenmarktbezogenen Rechtsharmonisierung liegt, darauf zu drängen, daß der Gemeinschaftsrechtsakt nicht auf Art. 100a, sondern auf Art. 130s EGV gestützt wird.

### **C. Rechtliche Umweltqualitätsvorgaben als Grundlagen deutscher und europäischer Umweltpolitik**

#### *I. Umweltschutz als Ziel der Europäischen Gemeinschaft*

1. Der Umweltschutz gehört heute zu den grundlegenden Zielen der Europäischen Gemeinschaft. Der Einleitungssatz von Art. 130r Abs. 1 EGV ist ungenau formuliert. Er muß wie folgt verstanden werden: "Die Gemeinschaft verfolgt nachstehende Ziele. Die Umweltpolitik (i.e.S.) trägt neben den anderen Politikbereichen der Gemeinschaft zur Verwirklichung dieser Ziele bei." Die Art. 130r Abs. 1 EGV näher festgelegten Umweltschutzziele gelten nicht nur für die Umweltpolitik im engeren Sinne, sondern sind für die gesamte Gemeinschaftspolitik verbindlich.

#### *II. Der Umweltqualitätsstandard des Art. 100a und des Art. 130r EGV*

2. Art. 100a Abs. 3 und Art. 130r Abs. 2 EGV wollen die Gemeinschaftsorgane rechtlich auf ein "hohes Umweltschutzniveau" verpflichten. Inwieweit diese Bestimmungen die Gemeinschaftsorgane rechtlich binden, hängt allerdings davon ab, inwieweit es gelingt, das "hohe Schutzniveau" rechtlich zu konkretisieren.
3. Ein "hohes" Schutzniveau ist nicht das bestmögliche, aber es muß sich diesem annähern, ist jedenfalls deutlich mehr als ein bloß mittleres oder gar niedriges Niveau. Bezugsmaßstab für die Höhe des Schutzniveaus ist nicht die bisherige Praxis der Mitgliedstaaten, sondern die objektiven ökologischen Erfordernisse.
4. Was insoweit erforderlich ist, läßt sich nur problemspezifisch ermitteln. Wenn Art. 130r Abs. 3 vorschreibt, die verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Daten bei der Erarbeitung der Umweltpolitik zu "berücksichtigen", dann heißt dies, daß die Umweltpolitik weder auf reine Spekulationen noch auf ideologische Behauptungen, sondern auf wissenschaftliche Erkenntnisse zu stützen ist. Es heißt aber nicht, daß nur insoweit gehandelt werden darf als Ursache-Wirkungs-Beziehungen wissenschaftlich erwiesen sind. Wissenschaftlich abgestützt ist die Umweltpolitik auch dann, wenn sich aus empirischen wissenschaftlichen Erkenntnissen tatsächliche Anhaltspunkte ergeben, auf die eine - methodisch wiederum wissenschaftlichen Ansprüchen genügende - Hypothese gestützt werden kann, welche nicht lediglich die Denkmöglichkeit bestimmter schädlicher Wirkungen, sondern auch eine hinreichende Wahrscheinlich-



keit für diese Wirkungen begründet. Dabei dürfen nicht etwa nur "Daten" berücksichtigt werden, die vom mainstream der etablierten Wissenschaft vorgetragen werden. "Verfügbar" sind auch die Erkenntnisse und Theorien von wissenschaftlichen und technischen Außenseitern.

5. Der Standard der Gefahrenabwehr und Gefahrenvorsorge (im Sinne von präventiver Gefahrenvermeidung) ist das Minimum dessen, was ein effektiver Schutz der menschlichen Gesundheit verlangt; daher muß ein "hohes" Schutzniveau jedenfalls über diesen Minimalstandard hinausgehen. Im Hinblick auf Grenzwerte könnte dies heißen, daß ein hinreichend großer Sicherheitsabstand zur "Gefahrschwelle" eingehalten wird.
6. Aus dem Aspekt der Schutzeffektivität in Verbindung mit dem Vorsorge- und Vorbeugungsprinzip und dem Gebot der umsichtigen und rationellen Verwendung der natürlichen Ressourcen ergibt sich der *Grundsatz der geringstmöglichen Umweltbeeinträchtigung* (Beeinträchtigungsminimierungsgebot).
7. Auch das Gebot, vermeidbare Risiken für die Schutzgüter des Art. 130r Abs. 1 EGV - in den Grenzen des Verhältnismäßigkeitsprinzips - zu vermeiden (Risikominimierungsgebot), ist zur Erreichung eines "hohen Schutzniveaus" erforderlich.
8. Im Sachzusammenhang mit der Normierung des Schutzniveaus legt Art. 130r Abs. 2 Satz 2 EGV die Prinzipien der EG-Umweltpolitik fest: das Vorsorge- und Vorbeugungsprinzip, das Prinzip der vorrangigen Bekämpfung von Umweltbeeinträchtigungen an ihrem Ursprung und das Verursacherprinzip. Diese Prinzipien können als konzeptionelle Ausprägungen dessen verstanden werden, was nach dem Vertrag der Verwirklichung eines "hohen Schutzniveaus" dient. Im übrigen sind die Gemeinschaftsorgane bei der Wahl der Methoden und Regelungsansätze zur Verwirklichung des hohen Umweltschutzniveaus frei, sofern sich Einschränkungen nicht aus der Sache ergeben: Diejenigen Konzeptionen dürfen nicht gewählt werden, mit denen ein "hohes Schutzniveau" nicht erreicht werden kann. Im übrigen ist prinzipiell diejenige Konzeption zu wählen, die das höchste Umweltschutzniveau mit dem geringsten Aufwand erreicht.
9. Die Orientierung an den Problemlösungen der - im Hinblick auf das konkrete Umweltschutzproblem - fortschrittlichsten Staaten ist die im Regelfall beste Möglichkeit zur Konkretisierung des "hohen Schutzniveaus". Der Orientierung an den in diesen Staaten entwickelten und in der Praxis bewährten Modellen kommt eine Vermutungswirkung für die Beachtung des "hohen Schutzniveaus" zu. Deshalb hat die europäische, aber auch die außereuropäische Staaten einbeziehende Umweltrechtsvergleichung eine wesentliche Bedeutung für die Anwendung des Umweltrechts der Europäischen Gemeinschaft.

### *III. Grundrechte und Umweltschutz in der Europäischen Gemeinschaft*

10. Die Europäische Gemeinschaft ist grundrechtlich zum effektiven Schutz von Leben und Gesundheit - auch gegenüber von Privaten verursachten Gefahren - verpflichtet. Dies impliziert den Schutz vor solchen Gefahren, die durch Umweltbeeinträchti-

gungen verursacht werden. Somit ist ein ganz zentraler Teil des Umweltschutzes in der Europäischen Gemeinschaft auch grundrechtlich abgesichert. Das Niveau dieses Grundrechtsschutzes entspricht im Ansatz demjenigen, welches in Deutschland durch das Grundgesetz gewährleistet wird.

#### *IV. Verfassungsrechtliche Mindestanforderungen*

11. Aufgrund von Art. 2 Abs. 2 GG ist der Staat verpflichtet, Leben und Gesundheit auch im Hinblick auf Umweltbeeinträchtigungen effektiv zu schützen. Dazu gehört auch der Schutz gegen von Dritten verursachte Gefahren. Angesichts der Fundamentalität des Lebens reicht schon eine sehr geringe Eintrittswahrscheinlichkeit aus, um eine Gefahr zu begründen.
12. Art. 20a GG gibt allen Staatsorganen mit dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen ein rechtlich verbindliches Ziel vor.
13. Diese Verpflichtung umfaßt nicht nur den Schutz gegen die Schädigung der natürlichen Lebensgrundlagen durch Dritte und das Unterlassen ihrer Schädigung durch staatliches Handeln, sondern auch positives Handeln zur Beseitigung eingetretener Schäden und zur Pflege der Lebensgrundlagen.
14. Der Staat darf nicht die Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen fördern, indem er z.B. umweltschädliches Verhalten subventioniert. Die konsequente Verwirklichung des Verursacherprinzips als Kostenzurechnungsprinzip ist daher rechtlich geboten.
15. Das Grundgesetz legt die Umweltpolitik auch auf das Nachhaltigkeits- und das Sparsamkeitsprinzip fest.
16. Aus Art. 20a GG folgt ein Verschlechterungsverbot, das sich allerdings nur auf die Gesamtsituation, nicht auf konkrete örtlich begrenzte Umweltgüter bezieht.
17. Eingriffe in die Integrität der geschützten Umweltgüter sind rechtfertigungsbedürftig.
18. Vergleicht man die Anforderungen an die Umweltpolitik, die sich aus dem Staatsziel Umweltschutz nach dem Grundgesetz ergeben, mit denen, die Art. 130r Abs. 1 EGV in Verbindung mit dem "hohen Schutzniveau" normiert, so läßt sich schwerlich behaupten, daß die grundgesetzlichen Anforderungen schärfer seien. Die europarechtlichen Anforderungen sind differenzierter und mit dem "hohen Schutzniveau" - wenn man es so versteht, wie es oben entwickelt wurde - auch anspruchsvoller.

#### *V. Folgerungen für die Einflußmöglichkeiten deutscher Staatsorgane auf die Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft*

19. Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß der EG-Vertrag als "Verfassung" der Europäischen Gemeinschaft eine hervorragende Grundlage für eine anspruchsvolle Umweltpolitik bietet. Er stellt differenzierte Ziele und Aufgaben für die Umweltpolitik auf und legt diese auf ein hohes Schutzniveau fest.
20. Die Umweltpolitik der Gemeinschaft sich nun tatsächlich zukunftsweisend entwickelt, hängt davon ab, wie die abstrakt formulierten Vorgaben des Vertrages in kon-

krete Politik umgesetzt werden. Politisch-praktisch wird die Frage sein, ob die Staaten bereit sein werden, die vertraglichen Vorgaben im Sinne der anspruchsvollen Zielsetzung zu erfüllen. Für eine rechtliche Betrachtung ist zunächst davon auszugehen, daß die Ziele und das hohe Niveau des Umweltschutzes im Vertrag auf einer sehr hohen Abstraktionsebene festgelegt sind, also der Konkretisierung bedürfen. Daraus ergeben sich Bewertungs- und Gestaltungsspielräume für den Gemeinschaftsgesetzgeber, die durch relativierende Klauseln noch erweitert werden. Innerhalb dieser Spielräume kann sich der politische Wille des Gemeinschaftsgesetzgebers entfalten. Dies ist vornehmlich der politische Wille der Mitgliedstaaten, die ja im Rat vertreten sind. Europäische Umweltpolitik ist - so gesehen - Politik der Konkretisierung des "hohen Schutzniveaus". Aufgabe einer "pro-aktiven" Umweltpolitik ist es, innerhalb der Bandbreite rechtlicher Verständnismöglichkeiten eines "hohen Schutzniveaus" auf eine möglichst anspruchsvolle Konkretisierung hinzuwirken.

21. Dazu kann bei neuen umweltpolitischen Problemlagen ein nationales Vorpreschen - z.B. durch Anwendung der Schutzverstärkungsklauseln - einen wesentlichen Beitrag leisten.

#### **D. Die Einflußmöglichkeiten deutscher Umweltpolitik auf die EG-Umweltpolitik - politische Einflußnahme auf europäische Entscheidungen**

##### *I. Die Organzuständigkeiten für die Umweltgesetzgebung der Europäischen Gemeinschaft*

1. Hauptrechtsetzungsorgan der Europäischen Gemeinschaft ist der Rat. Er beschließt über den Erlaß umweltrelevanter Rechtssetzungsakte (Richtlinien und Verordnungen).
2. Die Kommission hat das Initiativmonopol. Nur auf ihren Vorschlag hin kann der Rat umweltrelevante Richtlinien oder Verordnungen erlassen. Der Rat kann allerdings die Kommission auffordern, einen entsprechenden Vorschlag zu unterbreiten.
3. Über binnenmarktbezogene Harmonisierungsrechtsakte, die auf Art. 100a EGV gestützt sind, entscheidet der Rat - mit qualifizierter Mehrheit - im Verfahren der Zusammenarbeit (Kodezisionsverfahren). Er ist hier auf die Zustimmung des Europäischen Parlaments angewiesen. Das Parlament kann also einen solchen Rechtsakt verhindern, nicht jedoch einen - abgeänderten - Rechtsakt gegen den Willen des Rates beschließen.
4. Umweltschutzvorschriften werden (mit Ausnahme einiger Materien, über die grundsätzlich nur einstimmig entschieden werden kann) nach Art. 130s Abs. 1 EGV vom Rat im Verfahren der Zusammenarbeit (Kooperationsverfahren) beschlossen. Dieses ist dadurch charakterisiert, daß der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheidet, im Falle der Ablehnung seines "gemeinsamen Standpunktes" durch das Europäische Parlament den Rechtsakt aber nur einstimmig beschließen kann.
5. Die Ausarbeitung der Vorschläge für umweltrelevante Rechtsakte durch die Kommission hat großes politisches Gewicht. Verstärkt wird dieses dadurch, daß der Rat Vorschläge der Kommission nur einstimmig abändern kann.

6. Allerdings orientiert sich die Kommission bei der Ausarbeitung ihrer Vorschläge von vornherein an den absehbaren Mehrheitsverhältnissen im Rat. Dennoch ist es für einen Mitgliedstaat, der auf ein hohes Umweltschutzniveau in Rechtsakten der Gemeinschaft hinwirken will, von größter Wichtigkeit, bereits darauf Einfluß zu nehmen, daß die Kommission bei der Ausarbeitung ihres Entwurfs dieses Niveau verwirklicht.
7. Die Kommission hat auch eigene Rechtsetzungsbefugnisse. Sie erläßt aufgrund der Delegation durch den Rat die Durchführungsvorschriften zur näheren Konkretisierung der durchzuführenden Rechtsakte des Rates. Der Rat hat jedoch die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an die Kommission an die Mitwirkung von Ausschüssen gebunden, die sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten, also nationalen Beamten, unter Vorsitz eines (nicht stimmberechtigten) Vertreters der Kommission zusammensetzen. So soll die Mitwirkung der Mitgliedstaaten auch bei der Durchführungsgesetzgebung der Kommission sichergestellt werden.

*II. Zusammensetzung und Entscheidungsverfahren der europäischen Organe unter dem besonderen Aspekt der Mitwirkung bzw. der Einflußmöglichkeiten nationaler Entscheidungsträger*

8. Der Rat setzt sich aus je einem Vertreter der Mitgliedstaaten auf Ministerebene zusammen. Bei umweltrelevanten Rechtsetzungsakten entscheidet er i.d.R. mit qualifizierter Mehrheit; in manchen Fällen ist Einstimmigkeit erforderlich, insbesondere, wenn der Rat einen Vorschlag der Kommission abändern will. Das Stimmengewicht der größten Mitgliedstaaten, zu denen Deutschland gehört, ist geringer als 1/6 der für die qualifizierte Mehrheit benötigten Stimmen.
9. Da bei Geltung des Einstimmigkeitsprinzips jeder einzelne Mitgliedstaat die Verabschiedung des Gesetzes mit seinem Veto verhindern kann, ist hier ein anspruchsvolles Umweltschutzniveau nur schwer zu erreichen. Umgekehrt kann aber auch jeder einzelne Mitgliedstaat verhindern, daß die Gemeinschaft eine Richtlinie oder Verordnung erläßt, die ein unzureichendes Umweltschutzniveau festschreibt.
10. Die Beschlüsse des Rates werden vorbereitet vom Ausschuß der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten (AStV). Der AStV bemüht sich, über einen möglichst großen Teil der im Rat anstehenden Entscheidungen Konsens zu erzielen. In der Praxis gelingt dies meistens. Solche Rechtsetzungsakte kommen als sogenannte A-Punkte auf die Tagesordnung des Rates; über sie wird ohne Aussprache en bloc abgestimmt. Auch soweit im AStV kein Konsens erzielt wird, ist seine Vorbereitungsarbeit von großer praktischer Bedeutung.
11. Die Entscheidungen des AStV werden ihrerseits von Arbeitsgruppen vorbereitet, die als ständige Einrichtungen oder ad hoc vom AStV eingesetzt werden. Sie bestehen aus Beamten der Mitgliedstaaten, die - wie die ständigen Vertreter selbst - den Weisungen der jeweiligen nationalen Ministerien unterworfen sind.
12. Formal hat der AStV in bezug auf die Rechtsetzung kein eigenes Entscheidungsrecht. In der Praxis wird die Rechtsetzung des Rates durch ihn aber sehr weitgehend gestaltet.

13. In der Kommission sind die Mitgliedstaaten nicht vertreten; sie ist ein von den Mitgliedstaaten rechtlich völlig unabhängiges, "supranationales" Gemeinschaftsorgan.
14. Die Kommissionsmitglieder werden zwar auch nach ihrer Nationalität ausgewählt und von den Regierungen der Mitgliedstaaten benannt. Sie haben ihr Amt aber in voller Unabhängigkeit von den Regierungen der Mitgliedstaaten auszuüben. Eine gewisse - freilich unvollkommene - Gewähr dafür, daß sie ihre Amtsführung an den Gemeinschaftsinteressen orientieren und nicht zur Durchsetzung nationaler Interessen mißbrauchen, bietet das Bestellungsverfahren: Die Kommissionsmitglieder werden von den Regierungen nach Anhörung des Europäischen Parlaments einvernehmlich benannt; die Kommission im ganzen bedarf der Zustimmung des Parlaments.
15. Der Status der Kommission und ihrer Mitglieder gibt den Mitgliedstaaten somit keine Möglichkeit der unmittelbaren Einflußnahme auf ihre Aufgabenwahrnehmung.
16. Die Kommission ist ein Kollegialorgan. Sie trifft ihre Entscheidungen als Kollegium. Dazu ist die Mehrheit der Mitglieder der Kommission erforderlich. Vorbereitet werden die Entwürfe von Rechtssetzungsakten aber in den Ressorts, den Generaldirektionen.
17. Für die Besetzung der Beamtenstellen der Kommission (über 16.000) gibt es einen Nationalproporz. Jedoch haben die Mitgliedstaaten auf die Personalpolitik der Kommission - abgesehen von der Besetzung der höchsten Stellen der politischen Beamten, etwa der Generaldirektoren - keinen Einfluß. Über die Besetzung der Beamtenstellen entscheidet vielmehr die Kommission nach eigenen Kriterien aufgrund eines Auswahlverfahrens. Somit haben die Mitgliedstaaten keine Möglichkeit, etwa über die Besetzung von Beamtenstellen auf eine "proaktive" Umweltpolitik der Kommission hinzuwirken.
18. Richtlinien- und Verordnungsentwürfe werden in einer bestimmten Abteilung von dem zuständigen Beamten (Referenten) unter Verantwortung des Abteilungsleiters angefertigt.
19. Zur Vorbereitung der Entwürfe werden i.d.R. beratende Ausschüsse herangezogen, die bei der Kommission angesiedelt sind und noch vor dem ersten Federstrich konsultiert werden. Diese Ausschüsse, die sich teils aus Interessenvertretern, teils aus Fachbeamten der nationalen Ministerien, teils aus Experten zusammensetzen, begleiten die Entstehung des Entwurfs mit ihren Ratschlägen. Sie bieten ein Forum institutionalisierter, insofern aber auch kontrollierter Einflußnahme auf die Ausarbeitung von Kommissionsentwürfen.
20. In der Praxis haben vor allem diejenigen Ausschüsse, die sich aus den Fachbeamten der Mitgliedstaaten zusammensetzen, auf die Entstehung des Kommissionsentwurfs einen großen Einfluß. Auch wenn diese Ausschüsse keine Entscheidungsbefugnis haben, so zeichnen sich in diesen Gremien doch bereits die politischen Positionen der Mitgliedstaaten ab. Damit werden in diesen Ausschüssen politische Eckdaten gesetzt, an denen die Kommission mit ihrem Entwurf schwer vorbeigehen kann, wenn sie nicht ein Scheitern ihres Vorhabens im Rat in Kauf nehmen will.

21. Oft sind es dieselben Vertreter von Kommission und Mitgliedstaaten, die in den betreffenden Ausschüssen den Entwurf vorbereitet, um Formulierungen gerungen und Kompromisse gesucht haben, die sich nach Vorlage des von der Kommission beschlossenen Entwurfs in den Arbeitsgruppen des Rates (s.o. These 11) wiederfinden, um die Entscheidung des Rates vorzubereiten. Dies gibt den jeweils zuständigen nationalen Fachbeamten - auch ihren Ministerien, deren Weisungen sie unterliegen - einen erheblichen Einfluß auf die Gesetzgebung der EG.
22. Für die Durchsetzung von Umweltschutzziele in der europäischen Gesetzgebung ist es wichtig, daß schon im Vorbereitungsstadium die Umweltschutzinteressen ausreichend vertreten sind. Dies könnte beispielsweise dadurch geschehen, daß die nationalen Umweltministerien Vertreter in die Ausschüsse entsenden, oder daß ein besonderer Ausschuß eingerichtet wird, der die Umweltauswirkungen der geplanten Regelung zu überprüfen und auf die Formulierung eines anspruchsvollen Umweltschutzniveaus hinzuwirken hätte. Zumindest aber müßte sichergestellt werden, daß der Beamte, der den Mitgliedstaat im Ausschuß vertritt, dort nicht lediglich wirtschaftliche oder technische Fachinteressen, sondern zugleich auch die tangierten Umweltinteressen vertritt.
23. Staatlich organisierte unmittelbare Einflußnahme auf die Willensbildung des Europäischen Parlaments kommt nicht in Betracht. Jedoch haben die politischen Parteien, denen die Europaabgeordneten angehören, politische Einflußmöglichkeiten. Der Bundestag kann eine gewisse Kooperation mit dem Europäischen Parlament, vor allem mit den deutschen Europaabgeordneten, anstreben und dort jedenfalls seinen Standpunkt zu Gehör bringen. Die Geschäftsordnung ermöglicht dies insbesondere dadurch, daß sie die Hinzuziehung von Europaabgeordneten zu Sitzungen von Bundestagsausschüssen und die Entsendung von Delegationen zu einem Ausschuß des Europäischen Parlaments vorsieht sowie ein Zutrittsrecht zum Europaausschuß für deutsche Mitglieder des Europäischen Parlaments, die vom Bundestagspräsidenten auf Vorschlag der Fraktionen berufen werden.

### *III. Rechtlich offenstehende Möglichkeiten zur Beeinflussung der Entscheidungen europäischer Organe im Sinne der Durchsetzung eines hohen Umweltschutzniveaus*

24. Zu den Voraussetzungen dafür, daß die Kommission ihren Regelungsentwürfen wirklich ein hohes Umweltschutzniveau zugrunde legt, gehört auch eine entsprechende Motivation ihrer Beamten. Ökologisches Problembewußtsein und Engagement sollten zu den Einstellungskriterien gehören oder durch Fortbildung gefördert werden. Die Mitgliedstaaten haben insoweit freilich nur die Möglichkeit, Anregungen zu geben.
25. Wichtig ist, daß die nationalen Vertreter (Beamten) in den die Kommission beratenden Ausschüssen bzw. in den Arbeitsgruppen des Ausschusses der Ständigen Vertreter die Umweltschutzgesichtspunkte sachkundig und mit Nachdruck vertreten. Als sinnvoll erscheint es, in den jeweiligen Ausschuß neben dem Beamten aus dem federführenden Fachministerium auch einen Beamten aus dem Umweltministerium zu entsenden, wenn das Rechtsetzungsvorhaben erhebliche Umweltrelevanz hat. Soweit dies (aus Praktikabilitätsgründen) nicht geschieht, sollten jedenfalls die Weisungen,

die das federführende Ministerium dem deutschen Vertreter für die Beratungen erteilt, mit dem Umweltministerium abgestimmt sein.

26. Im Hinblick auf die beratenden Ausschüsse, die mit Interessenvertretern besetzt werden, sollten die Mitgliedstaaten bei der Kommission darauf dringen, daß diese auch Vertreter von Umweltschutzverbänden einlädt.
27. Es kann gerade unter diesem Aspekt im staatlichen Interesse liegen, die Umweltschutzverbände und ihre europäische Repräsentation (durch finanzielle Unterstützung) zu stärken.
28. Er erscheint sinnvoll, für die Prüfung der Umweltverträglichkeit von EG-Rechtsakten und für die Prüfung, ob Kommissionsentwürfe die Anforderungen an ein "hohes Umweltschutzniveau" erfüllen, einen ständigen Ausschuß einzurichten. Die Mitgliedstaaten könnten dies bei der Kommission anregen.
29. In der ersten Vorbereitungsphase eines Rechtsetzungsprojekts ist die Chance, daß Sachargumente zugunsten des Umweltschutzes Gehör finden, am größten. Deshalb kommt es darauf an, daß der nationale Vertreter in dem zuständigen Ausschuß im Hinblick auf ökologische Fakten, Zusammenhänge und Wirkungen des jeweiligen Rechtsetzungsvorhabens mit größter Sorgfalt vorbereitet ist.
30. Somit müssen die zur Verfügung stehenden Dokumentations- und Forschungsressourcen (z.B. Umweltbundesamt, Aufträge an Sachverständige) bereits in einem möglichst frühen Stadium der Arbeit an einem europäischen Rechtsetzungsvorhaben genutzt werden, um bezüglich der Umweltauswirkungen des Vorhabens einen möglichst gut begründeten eigenen Standpunkt auszuarbeiten, den der jeweilige nationale Beamte in die Beratungen einbringen kann.
31. Ein Mitgliedstaat, der eine "proaktive" Umweltpolitik in der Europäischen Union durchsetzen will, muß eine entsprechende europäische Öffentlichkeitsarbeit betreiben.
32. In der Europäischen Union ist es nicht selten, daß heterogene Materien zu einem Entscheidungspaket in der Weise verschnürt werden, daß einige Staaten in der einen Sache Zugeständnisse machen, um als "Gegenleistung" Zugeständnisse anderer Staaten in einer anderen Sache zu erhalten. Diese und weitere Möglichkeiten der auf nationale Interessen gestützten Europapolitik lassen sich - je nach Situation - auch für den Umweltschutz nutzbar machen.
33. Das juristische Argument kann ein wichtiger Faktor der politischen Einflußnahme auf die europäische Rechtsetzung sein. Kann ein Mitgliedstaat nachweisen, daß der Entwurf eines Rechtsakt eindeutig gegen primäres Gemeinschaftsrecht verstößt, wird er sich mit seiner Ablehnung politisch durchsetzen können.
34. Es wird jedoch fast nie vorkommen, daß ein Gesetzesvorschlag ganz eindeutig gegen primäres Gemeinschaftsrecht verstößt. Wenn es rechtliche Probleme gibt, wird der geplante Rechtsakt sich in der Regel im Grenzbereich des rechtlich noch Erlaubten oder des eben nicht mehr Erlaubten befinden. Gerade in diesen Fällen kann die politische Auseinandersetzung auch mit juristischen Mitteln geführt und zu einer juristi-

schen Auseinandersetzung werden. Die politische Durchsetzung des eigenen Standpunktes kann dann entscheidend von der Qualität und der Überzeugungskraft der verwendeten juristischen Argumente abhängen.

35. Taktisch wird es meist günstig sein, auch rechtliche Gesichtspunkte bereits in einem frühen Stadium der Vorbereitung eines Entwurfs in die Beratungen einzubringen. Ebenso wie sonstige Sachfragen sollten daher auch die juristischen Probleme einer geplanten Regelung so früh wie möglich analysiert werden. Dabei sind insbesondere die Anforderungen des "hohen Umweltschutzniveaus" problembezogen zu konkretisieren.
36. Auch das nationale Verfassungsrecht kann ein wichtiges Argument in der politischen Auseinandersetzung über den Entwurf eines EG-Rechtsaktes sein.
37. Den Erlass eines Rechtsaktes, der einem Mitgliedstaat aus ökologischen Gründen als völlig inakzeptabel erscheint, kann dieser auf der Grundlage der Luxemburger Vereinbarung mit seinem Veto verhindern, sofern eine weitergehende nationale Regelung auf der Basis einer Schutzverstärkungsklausel nicht ausreicht, das Problem zu beheben.
38. Wollen Rat und Europäisches Parlament die "grundlegenden Anforderungen" an den Umwelt- oder Gesundheitsschutz in ihrer Richtlinie nicht in allen Einzelheiten regeln, sollte die Konkretisierung nicht allein den privaten Normungsorganisationen überlassen bleiben. Bei sehr abstrakter Formulierung der grundlegenden Anforderungen ist eine Konkretisierung durch demokratisch legitimierte Organe der Gemeinschaft rechtlich geboten. Die Konkretisierung durch Ausführungsrechtsakte der Kommission oder durch "Grundlagendokumente" wie im Rahmen der Bauproduktenrichtlinie sollte an die Zustimmung eines Ausschusses gebunden werden, der aus Vertretern der Mitgliedstaaten besteht.
39. Jeder Mitgliedstaat hat das Recht, sowohl die Beachtung der Kompetenzgrenzen als auch die Beachtung des primären Gemeinschaftsrechts durch die Rechtsetzungsorgane der Europäischen Gemeinschaft gerichtlich durchzusetzen. Die Nichtigkeitsklage kann sich gegen den Beschluß des Rates richten, aber auch bereits gegen den Entwurf der Kommission, wenn dieser z.B. kein "hohes Umweltschutzniveau" aufweist. Dies ist wegen der Schwierigkeit, im Rat eine Nachbesserung zu erreichen, besonders wichtig.

## **E. Die Möglichkeiten des Bundestages, auf umweltpolitische Entscheidungen der EG Einfluß zu nehmen**

### *I. Die demokratische Notwendigkeit der Mitwirkung des Bundestages bei der europäischen Rechtsetzung*

1. Das Demokratieprinzip verlangt eine stärkere Einbeziehung des Bundestages in die Entscheidungsprozesse der Rechtsetzung auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft.



## *II. Die Mitwirkungsrechte des Bundestages nach Art. 23 GG und dem Ausführungsgesetz*

2. Wesentliche Voraussetzungen hierfür sind durch die Neufassung von Art. 23 GG in den Absätzen 2 und 3 und Art. 45 GG, durch das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union v. 12.3.1993 sowie durch die Änderung der Geschäftsordnung des Bundestages in §§ 93, 93a geschaffen worden.
3. Grundgesetz und Ausführungsgesetz legen Art und Form der Mitwirkung des Bundestages nicht näher fest. Es ist somit Sache des Bundestages selbst, hierüber - im Rahmen des Grundgesetzes - zu entscheiden. Auf bloße Stellungnahmen zu Vorlagen ist der Bundestag nicht beschränkt.
4. Die Bundesregierung ist verpflichtet, den Bundestag umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union zu unterrichten, die für die Bundesrepublik Deutschland von Interesse sein könnten. Hierzu gehören auch alle Rechtsetzungsvorhaben auf dem Gebiete der technischen Normung und des Umweltschutzes. Der frühestmögliche ist derjenige Zeitpunkt, in dem die Bundesregierung selbst von dem jeweiligen Vorhaben erfährt.
5. Die Bundesregierung darf nicht abwarten, bis ein definitiver Richtlinien- oder Verordnungsvorschlag der Kommission vorliegt. Auch Vorentwürfe bzw. Referentenentwürfe sind dem Bundestag zu übersenden. Zugleich hat die Bundesregierung den Bundestag über den wesentlichen Inhalt und die Zielsetzung, über das beim Erlass des geplanten Rechtssetzungsakts innerhalb der Europäischen Union anzuwendende Verfahren und den voraussichtlichen Zeitpunkt der Befassung des Rates zu unterrichten.
6. Auch über ihre eigene Willensbildung, über den Verlauf der Beratungen, über die Stellungnahmen des Europäischen Parlaments und der Kommission sowie über die Stellungnahmen der anderen Mitgliedstaaten und die getroffenen Entscheidungen hat die Bundesregierung das Parlament unverzüglich zu unterrichten.
7. Vor ihrer Mitwirkung an Rechtssetzungsakten der Europäischen Union gibt die Bundesregierung dem Bundestag Gelegenheit zur Stellungnahme. Dies gilt entgegen der Formulierung von § 5 Satz 1 des Ausführungsgesetzes nicht nur in bezug auf die endgültige Zustimmung zu einem Rechtssetzungsakt, sondern im Prinzip für jede Mitwirkungshandlung auch schon im Vorbereitungsstadium.
8. Die Bundesregierung hat die Stellungnahme des Bundestages zu "berücksichtigen" (Art. 23 Abs. 3 Satz 2 GG) und ihren Verhandlungen "zugrunde zu legen" (AusführungsgG § 5 Satz 3). Die voneinander abweichenden Formulierungen haben keine unterschiedliche Bedeutung. Die Bundesregierung muß die Stellungnahme des Bundestages zur Kenntnis nehmen und ernsthaft verarbeiten. Von ihr abweichen darf sie nur, wenn sie gewichtige Gründe dafür hat. Diese Gründe muß sie dem Bundestag bereits mitteilen, bevor sie mit ihrer eigenen abweichenden Position in die Verhandlungen geht.

9. Darüber hinaus kann der Bundestag die Bundesregierung an seine Position politisch binden. Er kann der Regierung auch die Verpflichtung auferlegen, über bestimmte Entwicklungen auf europäischer Ebene Bericht zu erstatten.

### *III. Die effektive Wahrnehmung der Mitwirkungsrechte in bezug auf die europäische Rechtsetzung*

10. Die Mitwirkungsrechte des Bundestages in bezug auf die Europäische Union sind akzessorisch zu den Mitwirkungsrechten der Bundesregierung.
11. Mit der Änderung seiner Geschäftsordnung hat der Bundestag die organisatorischen und verfahrensmäßigen Bedingungen einer effektiven Mitwirkung bei der europäischen Rechtsetzung wesentlich verbessert. Zu begrüßen sind die angestrebte Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament und die Möglichkeit der Heranziehung von Vertretern des Rates und der Kommission.
12. Die Geschäftsordnung bleibt aber insgesamt noch dem Modell der nationalen Gesetzgebung zu sehr verhaftet und trägt den besonderen Bedingungen der europäischen Rechtsetzung zu wenig Rechnung.
13. Zu diesen besonderen Bedingungen gehört vor allem, daß die Erfolgchancen der Einflußnahme umso geringer sind, je später sie kommt. Konzentriert sich der Bundestag darauf, zu den endgültigen Beschlußvorlagen der Kommission oder gar erst zu den "gemeinsamen Standpunkten" des Rates eine Stellungnahme abzugeben, wird er kaum Erfolg haben können. Wichtiger ist es, gleich zu Beginn des europäischen Gesetzgebungsprozesses, d.h. in der ersten Entstehungsphase des Kommissionsentwurfs, die Verhandlungsposition der Bundesregierung zu beeinflussen.
14. Der Bundestag könnte eine Beteiligung in den die Vorbereitung des Entwurfs begleitenden Ausschüssen der Kommission anstreben, mit Beobachterstatus auch in den Arbeitsgruppen des AStV.
15. Der Bundestag kann Vertreter der Kommission, des Rates (bzw. der Mitgliedstaaten der Europäischen Union) und des Europäischen Parlaments anhören und anstehende Rechtsetzungsentwürfe mit ihnen erörtern.
16. Wichtig ist, daß der Bundestag laufend die Materialien und Informationen über die Entwicklung des Entwurfs und den Gang der Verhandlungen verarbeitet und sich nicht nur mit dem Verhandlungsergebnis befaßt.
17. Der Bundestag muß, um effektiv Einfluß nehmen zu können, sich dem Entscheidungsgang der EG-Organen anpassen. Zusätzlich zu einer ersten Stellungnahme zu dem ersten Vorentwurf bzw. der Ankündigung des Rechtsetzungsprojekts, einer definitiven Stellungnahme zu dem endgültigen Vorschlag der Kommission und gegebenenfalls einer letzten Stellungnahme zu dem für den Beschluß des Rates entscheidungsreifen Entwurf sollte der laufende Kontakt mit der Bundesregierung gepflegt werden, um auch auf die Entwicklung des Entwurfs in den Zwischenstadien Einfluß nehmen zu können.

18. Organisation und Entscheidungsverfahren des Parlaments sind für flexible und sehr kurzfristige Stellungnahmen nicht gut geeignet. Hier besteht Bedarf nach einer grundlegenden Untersuchung für organisatorische Neuansätze. Solange insofern keine überzeugenden Lösungen gefunden sind, kann eine informelle Zusammenarbeit auf der Basis des Informationsaustausches zwischen Ausschüssen und zuständigen Ministerialbeamten helfen.
19. Kann die Bundesregierung die vom Bundestag vertretene Position in den Verhandlungen in Brüssel nicht durchsetzen, bleibt im konkreten Fall zu überlegen, ob sich - falls erforderlich - wenigstens eine besondere Schutzverstärkungsklausel durchsetzen läßt oder ob auf der Grundlage einer Schutzverstärkungsklausel des primären Gemeinschaftsrechts das auf europäischer Ebene nicht durchsetzbare Schutzziel auf nationaler Ebene verwirklicht werden sollte. Dazu könnte der Bundestag die Initiative ergreifen.
20. Der Bundestag ist nicht darauf beschränkt, die europäische Rechtsetzung aus einer kritischen, passiven Perspektive zu verfolgen. Er hat auch die Möglichkeit, Eigeninitiative zu entwickeln, um neue europäische Rechtssetzungsakte oder die Verbesserung, gegebenenfalls auch - in Anwendung des Subsidiaritätsprinzips - die Abschaffung bestehender europäischer Richtlinien oder Verordnungen anzuregen. Es empfiehlt sich, diese - schon jetzt gegebene - Möglichkeit durch Ergänzung der Geschäftsordnung zu verdeutlichen.

#### *IV. Besondere Gesichtspunkte der europäischen Umweltgesetzgebung und der Setzung von Rahmenbedingungen für die technische Normung*

21. Von besonderer Bedeutung ist die Herausarbeitung von Konkretisierungskriterien für ein "hohes Umweltschutzniveau" in bezug auf das konkrete Rechtsetzungsprojekt. Die Arbeiten hierzu sollten sofort in Angriff genommen werden, wenn das Rechtsetzungsvorhaben bekannt wird.
22. Da der Bundestag selbst nicht über den hierfür erforderlichen Expertenapparat verfügt, wird er für die externe Ausarbeitung der Anforderungen an das hohe Umweltschutzniveau sorgen müssen. Regelmäßig dürfte hierfür ein Auftrag an die Bundesregierung ausreichen. Je nach den konkreten Umständen kann der Bundestag eigene Aufträge an Sachverständige vergeben.
23. Wenn die Europäische Kommission einen Ausschuß für die Prüfung der Umweltverträglichkeit von Rechtsetzungsvorhaben einrichtet, sollte der Bundestag die Mitwirkung in diesem Ausschuß durch einen Vertreter anstreben. - Der Bundestag sollte die Einrichtung eines solchen Ausschusses anregen.
24. Der Bundestag hat die Möglichkeit, auf die Umweltgesetzgebung der Europäischen Gemeinschaft oder auf die Rahmenbedingungen der europäischen technischen Normung bezogene Reformprozesse zu initiieren. Ob von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht wird, hängt vor allem von den Fraktionen ab.

25. Die Qualität des Umweltschutzes in der Europäischen Union hängt auch davon ab, daß die auf europäischer Ebene erlassenen Rechtssetzungsakte in gewissen Abständen auf ihre Umweltschutzeffektivität überprüft werden. Ob sie wirklich ein "hohes Umweltschutzniveau" aufweisen, läßt sich oft erst im Laufe der Zeit beurteilen, wenn Erfahrungen mit ihrer Anwendung gesammelt worden sind.
26. Der Bundestag sollte daher für eine auf umweltrelevante Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft bezogene Erfolgskontrolle sorgen. Dies könnte insbesondere dadurch geschehen, daß die Bundesregierung zu entsprechender Berichterstattung aufgefordert wird.

## **F. Vorschläge zur Verbesserung der Rahmenbedingungen technischer Normung in der Europäischen Union**

### *I. Normen-UVP als Beispiel für die Reform der organisations- und verfahrensrechtlichen Rahmenbedingungen*

1. Eine Möglichkeit, die Durchsetzung des Umweltschutzes im Normungsprozeß zu verstärken, wäre es, durch einen europäischen Rechtsakt eine Umweltverträglichkeitsprüfung für Normen (Normen-UVP) einzuführen, die sich insbesondere für Produktnormen anböte: Es könnte vorgeschrieben werden, daß technische Normen nur erlassen werden dürfen bzw. ihnen bestimmte rechtliche Wirkungen (Vermutungswirkung für die Übereinstimmung der ihnen entsprechenden Produkte mit den grundlegenden Umweltschutzanforderungen) nur zukommen können, wenn vor ihrem Erlaß eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt worden ist. Die Umweltauswirkungen der betreffenden Produkte müßten im Hinblick auf die Verwendung alternativer Stoffe usw. beschrieben und analysiert werden.

Bei der Formulierung der technischen Normen müßte jeweils die umweltfreundlichere Alternative zugrunde gelegt werden.

2. Die Umweltverträglichkeitsprüfung und ihr Ergebnis müßten nachvollziehbar begründet werden, so daß die zuständigen EG-Organen (Kommission) bzw. die Organe der Mitgliedstaaten auf der Basis der Umweltverträglichkeitsprüfung die Übereinstimmung der Norm mit den grundlegenden Anforderungen überprüfen könnten.
3. Freilich führt die Umweltverträglichkeitsprüfung nur insoweit zu eindeutigen Ergebnissen, als die Produktalternativen unter sonstigen Aspekten gleichwertig sind. Andernfalls kommt die Normungsorganisation um eine Abwägung nicht herum, die oft zu Lasten des Umweltschutzes ausfallen wird, sofern nicht die gleichwertige Repräsentation der Umweltschutzinteressen im Normungsprozeß sichergestellt ist.

### *II. Kreislaufgesetzgebung als Rückgewinnung politischer Verantwortlichkeit*

4. Eine zusätzliche Möglichkeit zur Durchsetzung von Umweltschutzzielen in der europäischen Normung wäre die Einführung eines Adoptionsverfahrens: Die von den Normungsorganisationen ausgearbeiteten technischen Normen müßten von den EG-

Rechtsetzungsorganen adoptiert werden, um als Konkretisierungen der allgemeinen Anforderungen im Rechtsverkehr herangezogen werden zu können (Vermutungswirkung, Zertifizierungsvoraussetzung oder dann sogar auch generell-verbindliche normative Konkretisierung).

5. Das Adoptionsverfahren führt zu einer Kreislaufgesetzgebung: Die Rechtsetzungsorgane setzen einen allgemeinen Rechtsakt, geben ihn zur technischen Konkretisierung an eine Normungsorganisation weiter und entscheiden dann erneut über eine konkretisierte, für den Rechtsverkehr bestimmte Fassung. Die Kreislaufgesetzgebung, die sich auch für die Konkretisierung technisch-wissenschaftlicher Standards auf nationaler Ebene anbietet, könnte auf europäischer Ebene aus folgenden drei Schritten bestehen: (1.) Die Rechtsetzungsorgane (Rat, Europäisches Parlament) erlassen die allgemeinen Anforderungen. (2.) Aufgrund des Normungsauftrags werden die Einzelheiten durch die zuständige Normungsorganisation (CEN, CENELEC) geregelt. (3.) Die technische Norm wird von den Rechtsetzungsorganen adoptiert. Ohne Adoption bleibt sie juristisch völlig unverbindlich. Nur aufgrund des Adoptionsaktes entfaltet sie Rechtswirkung.
6. Dieses Verfahren der Kreislaufgesetzgebung hat drei entscheidende Vorteile:
  - a) Die Rechtsetzungsorgane bleiben von der Aufgabe entlastet, naturwissenschaftlich-technische Details selbst zu regeln.
  - b) Die demokratische Legitimation der Normung wird wesentlich erhöht, da eine (Quasi-)Delegation von Rechtsetzungskompetenzen vermieden wird.
  - c) Die Effektivität der Durchsetzung von Umweltschutzziele kann wegen der Möglichkeit der Rechtsetzungsorgane, die umweltfreundlichere Alternative durchzusetzen, wesentlich erhöht werden.
7. Der Dynamik der wissenschaftlich-technischen Entwicklung könnte dadurch Rechnung getragen werden, daß den zuständigen Normungsorganisationen im Rahmen des Adoptionsverfahrens ein Initiativrecht für die Anpassung der Normen an den neuesten Stand von Wissenschaft und Technik eingeräumt wird.
8. Das Verfahren der Kreislaufgesetzgebung soll die Rechtsetzungsorgane von der Befassung mit technisch-naturwissenschaftlichen Detailfragen entlasten und insoweit den Sachverstand der Normungsorganisationen nutzen. Andererseits soll die politische Wertentscheidung über das konkret einzuhaltende Umwelt- oder Gesundheitsschutzniveau nicht von Technikern getroffen werden, sondern von den allein dazu legitimierten Rechtsetzungsorganen. Dies setzt voraus, daß im Normungsverfahren naturwissenschaftlich-technische Fragen von Wertentscheidungen unterschieden werden, soweit sich diese nicht auf Fragen beispielsweise der Produktkompatibilität oder von Gebrauchseigenschaften des Produkts beziehen, sondern auf die Zumutbarkeit von Gesundheitsrisiken oder die Akzeptabilität von Umweltauswirkungen.
9. Diesbezügliche Wertentscheidungen der Normungsorganisation müssen offengelegt, Wertungsspielräume aufgezeigt und mit mindestens zwei begründeten Alternativvor-

schlägen verdeutlicht werden. Über diese Alternativen und die ihnen zugrunde liegenden Wertungsfragen - nicht über die wissenschaftlich-technischen Details - haben die Rechtsetzungsorgane dann zu entscheiden.

10. Zu erwägen wäre, ob und in welcher Weise für die Ausarbeitung dieser Alternativen und das Aufzeigen von Wertungsspielräumen Minderheitenpositionen in der Normungsorganisation eine besondere Rolle zugewiesen werden könnte.

## **G. Bewertung der Neuen Konzeption der europäischen Normung insbesondere im Hinblick auf ihre Ausweitung zur Normung von Umweltstandards**

### *I. Allgemeine Bewertung*

1. Die Neue Konzeption dient der den Anforderungen des Binnenmarkts entsprechenden Harmonisierung der Sicherheitsvorschriften und soll die europäischen Gesetzgebungsgremien von der Notwendigkeit befreien, sich mit technisch-naturwissenschaftlichen Detailregulierungen zu befassen. Eine alle Einzelheiten umfassende Vollharmonisierung würde nicht nur die Arbeitskapazität der europäischen Organe überfordern, sondern hätte auch den Nachteil, daß die Regelungen oft schon bei ihrem Erlaß den neuesten Stand der Technik und der wissenschaftlichen Erkenntnisse verfehlen würden und daß eine Anpassung an die Fortentwicklung dieses Standes schwierig wäre. Beide Funktionen werden durch die Neue Konzeption im Prinzip erfüllt.
2. Problematisch ist, daß die Beachtung der Umweltschutzbelange verfahrensmäßig noch nicht hinreichend sichergestellt ist.
3. Die Transparenz des Entscheidungsverfahrens ist verbesserungsbedürftig.
4. Die Normen werden bislang nicht hinreichend begründet. Wertungsspielräume und Minderheitenpositionen müssen offengelegt werden.
5. Problematisch ist auch, daß ein wichtiger Teil der Normsetzung faktisch auf demokratisch nicht legitimierte Gremien verlagert wird. Hier läßt sich im Rahmen der Neuen Konzeption nur begrenzt gegensteuern, indem die grundlegenden Sicherheitsanforderungen, denen die technischen Normen entsprechen müssen, möglichst präzise formuliert werden.
6. Nur soweit es gelingt, durch präzise Vorgaben in den Richtlinien die politischen Leitentscheidungen zu treffen und damit die technische Normung im wesentlichen auf die technisch-naturwissenschaftliche Konkretisierung der politischen Vorgaben zu beschränken, ist die Neue Konzeption unter Demokratieaspekten unbedenklich.
7. Für die nationalen Parlamente bedeutet die Entscheidungsdelegation auf die privaten Normungsgremien einen zusätzlichen Verlust an Entscheidungsmöglichkeiten. Läßt sich dieser Verlust nicht durch eine hinreichend präzise Fassung der grundlegenden Sicherheitsanforderungen (These 6) vermeiden, sollte eine Modifikation der Neuen Konzeption angestrebt werden, die einen Rückgewinn von politischer Entscheidungs-

verantwortung ermöglicht, etwa durch das Modell der Kreislaufgesetzgebung (Thesen F. 4-10).

8. Wünschenswert wäre es, auf der Ebene der rechtlichen Rahmenbedingungen sicherzustellen, daß die Normen dem jeweils neuesten Stand der umweltrelevanten wissenschaftlichen Erkenntnisse und technischen Möglichkeiten unverzüglich angepaßt werden.

*II. Zur Frage, ob die Neue Konzeption auf die Normierung von Umweltstandards ausgeweitet werden sollte*

9. Umweltstandards haben prinzipiell keinen Freiwilligkeitscharakter, sondern sollen - vor allem im Rahmen von Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren - ein bestimmtes Umweltschutzniveau verbindlich gewährleisten. Dies ist durch technische Normen nicht möglich, solange diese ihren Charakter als Nicht-Rechtsnormen behalten und gesellschaftliche Normen ohne rechtliche Verbindlichkeit bleiben.
10. Wo Umweltstandards Grundlage von Verhaltenspflichten sind, sei es bei der Errichtung und dem Betrieb von Industrieanlagen oder bei Emissionswerten für Einleitungen in Gewässer, müssen sie Rechtssicherheit vermitteln. Als unverbindliche Normen könnten sie dies nicht leisten.
11. Im übrigen ist es problematisch, privat gesetzte Umweltstandards mit einer Vermutungswirkung zugunsten der Konformität mit gesetzlichen Anforderungen auszustatten. Der Gesetzgeber ist grundrechtlich zum Schutz des Einzelnen gegen Umweltbeeinträchtigungen verpflichtet. Er darf die Bestimmung des Ausmaßes dieses Schutzes nicht Dritten überlassen.
12. Möglich und sinnvoll ist es aber, den Prozeß der Setzung öffentlicher Umweltstandards so zu gestalten, daß die Rechtsetzungsorgane von der Befassung mit naturwissenschaftlich-technischen Detailfragen entlastet werden. Dies kann auch durch Arbeitsteilung mit Normungsorganisationen geschehen. Sollen von diesen ausgearbeitete Normen rechtlich verbindlich werden, muß aber die demokratische Legitimation der Rechtsetzung sichergestellt werden. Dazu bietet sich das oben (Thesen F. 4-10) skizzierte Verfahren der Kreislaufgesetzgebung an.
13. Ohne dieses oder ein anderes Verfahren, das auf adäquate Weise die Verantwortlichkeit der Rechtsetzungsorgane für die Normierung von Umweltstandards sicherstellt, ist die Übertragung der Neuen Konzeption auf diesen Sachbereich rechtlich problematisch.