

# Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft im Verwaltungsvollzug

Gerd Winter

Der Vollzug des EG-Verwaltungsrechts ist grundsätzlich Sache der Mitgliedstaaten<sup>1</sup>. Die EG-Organe, insbesondere die Kommission, sind insoweit auf die Wahrnehmung der Rechtsaufsicht beschränkt. Dennoch sind ihnen durch Primär- und Sekundärrecht (d.h. durch die Verträge selbst und durch auf ihrer Grundlage ergangene Rechtsakte) nicht wenige Kompetenzen zum direkten Vollzug übertragen worden. Die Fülle der Aufgaben der EG-Organe im direkten, aber auch im indirekten Vollzug führt zu Überlastung und Kontrolldefiziten. Dies wirft die Frage auf, ob eine Entlastung oder effektivere Ausgestaltung der Kontrolle möglich ist.

Eine Antwort auf diese Frage unterscheidet tunlichst zwischen folgenden Arten von Verwaltungsvollzug durch Gemeinschaftsorgane: tertiäre Rechtssetzung (dazu unter I.), direkter Vollzug im Einzelfall (II.), Aufsicht über die Umsetzung von Gemeinschaftsrecht in nationales Recht (III.) und Aufsicht über den indirekten Vollzug im Einzelfall (IV.)

## I. Tertiäre Rechtssetzung

Als tertiär läßt sich dasjenige Recht bezeichnen, das auf Grund von sog. sekundären Rechtsakten ergeht, die ihrerseits auf Kompetenzen der Verträge ("Primärrecht") beruhen. Es findet sich meist in Anlagen und Anhängen zu Verordnungen und Richtlinien und ist damit deren Bestandteil<sup>2</sup>, kann aber auch zu eigenen Verordnungen und Richtlinien verselbständigt sein<sup>3</sup>. Gegenüber dem Sekundärrecht zeichnet es sich durch vereinfachte Rechtssetzungsverfahren aus. Die Rechtssetzungskompetenz wird in den meisten einschlägigen Sekundärrechtsakten der Kommission übertragen<sup>4</sup>, nicht selten wird sie

1 Vgl. Art. 3b und 4 Abs. 1 Satz 2 EGV.

2 S. z.B. die besonders umfangreichen Anlagen zur Chemikalienrichtlinie 67/548/EWG.

3 So die aufgrund der Gewässerrichtlinie 76/464/EWG ergangenen "Tochterrichtlinien" über Grenzwerte für Abwasserableitungen aus verschiedenen Industriezweigen, Nrn. 82/176/EWG, 83/513/EWG, 84/156/EWG, 84/491/EWG, 86/280/EWG.

4 Dies gilt z.B. für die in Fn. 2 genannten Anlagen.

aber auch dem Rat vorbehalten<sup>5</sup>. Die Zulässigkeit solcher Übertragung ergibt sich aus Art. 145 3. Beistrich EGV.

Die tertiäre Rechtssetzung ist im Umweltrecht der Ort für die in diesem Sektor verbreitete Festlegung von Standards. Sie kann deshalb der nationalen Standardsetzung in Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften verglichen werden. Allerdings stellt das Gemeinschaftsrecht für diesen Bereich keinen eigenen Typ von Rechtsakt zur Verfügung. Vielmehr werden auch hier die Typen Verordnung und Richtlinie herangezogen, denen man dementsprechend nicht ohne weiteres ansehen kann, ob sie eher gesetzlichen oder eher ausführenden Charakter haben. Es würde der Rechtsklarheit dienen, wenn für ausführende Rechtsakte ein eigener Typ eingeführt würde, etwa ein Gemeinschaftsdekret<sup>6</sup>. Auch könnte daran eine klarere Regelung der zuständigen Organe und des Rechtssetzungsverfahrens angeknüpft werden. Insbesondere böte sich an, das Europäische Parlament (EP) und den Rat von diesem Verfahren fernzuhalten, wodurch diese Organe Raum gewinnen, sich auf die Ausarbeitung der wichtigeren Weichenstellungen in Gestalt von grundlegenden Rechtsakten zu konzentrieren. Denn es dürfte kaum sinnvoll sein – und führt nur zur Verlängerung der Verfahren –, daß z.B. die "Tochtrichtlinien" der Gewässerrichtlinie, die für eine Reihe einzelner Stoffe detaillierte, nach technischen Prozessen variierende Emissionsgrenzwerte aufstellt, weiterhin vom Rat und nach Stellungnahme des EP erlassen werden.

Ein weiteres Problem der tertiären Rechtssetzung besteht in der "Komitologie". Bei der Standardsetzung im Umweltrecht, aber auch in anderen Politikbereichen wie insbesondere dem Agrarrecht<sup>7</sup>, wird die Kommission, soweit ihr Ausführungskompetenzen übertragen sind, an die Mitwirkung von Ausschüssen aus Vertretern der Mitgliedstaaten gebunden. Manche Ausschüsse haben nur beratende Funktion. Meistens handelt es sich im Umweltbereich aber um sog. Regelungsausschüsse, sozusagen kleine Räte, die die Absichten der Kommission durchkreuzen können, und zwar dann, wenn sie dem Kommissionsvorschlag die erforderliche qualifizierte Mehrheit verweigern. Dann kann der Rat die Sache aufgreifen und – mit qualifizierter Mehrheit – einen abweichenden Be-

---

5 S. z.B. Art. 18 Abs. 1 der Pestizidrichtlinie 91/414/EWG, auf dessen Grundlage der Rat durch Richtlinie 94/43/EG als Anhang VI der Pestizidrichtlinie Grundsätze für die Bewertung von Pestiziden beschlossen hat.

6 Vgl. G. Winter, Summary, in: *ders.* (Hrsg.), *Reforming the Sources and Categories of EC Legal Acts*, vervielf. Typoskript 1995.

7 Eine quantifizierte Aufstellung über die Verteilung der verschiedenen Ausschubtypen auf die Politikbereiche enthält der Beitrag von J. Falke/G. Winter, "Comitology" in *Executive Rule-making*, in: G. Winter (Hrsg.), *aaO.* (Fn. 6).

schluß fassen. Unterläßt er dies allerdings bis zum Ablauf bestimmter Fristen, so fällt die Sache zurück an die Kommission ("filet")<sup>8</sup>.

Obwohl die Kommission dieses Verfahren verständlicherweise als empfindliche Einschränkung ihrer Rolle als Hauptexekutivorgan ansieht, bietet die Beteiligung von Vertretern der Mitgliedstaaten an der tertiären Rechtssetzung doch die Möglichkeit, daß nationale Divergenzen von Risikobewertungen und Interessen, die auf der Ebene der grundlegenden Rechtsakte nicht überbrückt worden sind, im Prozeß der tertiären Rechtssetzung ausgefochten werden können. Auch kann auf diese Weise die Erfahrung der Vollzugsebene in die Standardisierung einfließen, ein Umstand, der sich auf nationaler Ebene in der Beteiligung des Bundesrats am Verordnungsverfahren<sup>9</sup> nützlich bemerkbar macht. Im übrigen steigert die Mitwirkung der nationalen Verwaltungen zugleich deren Kenntnis über und Befolgungsbereitschaft für die europäischen Regeln.

Es fehlt noch an genügender empirischer Einsicht, als daß verlässlich ausgemacht werden könnte, ob dieses Potential in der Praxis auch wirklich ausgeschöpft wird. Aufgrund von Gesprächen mit Praktikern habe ich den Eindruck, daß die Sachfragen allzusehr durch offizielle nationale Direktiven überlagert werden, wenn die Regelungsausschüsse als solche die Entscheidung inhaltlich beeinflussen; denn in ihnen sitzen meist Ministerialbeamte, die sich eher als Repräsentanten ihres Staates denn als Fachleute verstehen. Dagegen scheint die sachliche Problemlösung zu gewinnen, wenn die Lösungen zunächst von Arbeitsgruppen entworfen werden, die aus Personen aus den nationalen Fachverwaltungen (in der BRD z.B. dem Umweltbundesamt) bestehen. Die offiziellen Ausschüsse können sich dann auf die Annahme des gefundenen Kompromisses beschränken oder im Konfliktfall den Dissens konstatieren, der anzeigt, daß die Angelegenheit fachlich nicht gelöst werden kann, sondern einer politischen Lösung bedarf. Die Regelungsausschüsse hätten – so praktiziert – eine Art Doppelfunktion, nämlich fachliche Kompromisse zu finden sowie "politische" Probleme zu entdecken und – an den Rat und hilfsweise die Kommission – weiterzuverweisen<sup>10</sup>.

---

8 Zu den verschiedenen Ausschußverfahren s. Beschluß des Rates 87/373/EWG, ABl. 1987 L 197, S. 33. Die Befugnis des Rates, die Kommission durch solche "Modalitäten" zu binden, ergibt sich aus Art. 145 3. Beistrich EGV. Mit dieser Bestimmung m.E. nicht vereinbar ist allerdings Verfahrenstyp IIIb ("contre filet"), der das Scheitern eines Kommissionsvorschlags schon bei einfacher negativer Mehrheit des Rates ermöglicht.

9 Vgl. Art. 80 Abs. 2 GG.

10 S. zu einer Art europäischer Semiprofessionalität der Standardsetzung, die sich auf dieser Ebene herauszubilden beginnt, Th. Roethe, Management von Gefahrstoffrisiken in EG-Regelungsausschüssen, in: G. Winter (Hrsg.), Risikoanalyse und Risikoabwehr im Gefahrstoffrecht, 1995. S. auch die empirischen Eindrücke bei J. Falke/G. Winter (Fn. 6).

-Es liegt in der Logik der fachlichen Orientierung der im Hintergrund der Ausschüsse wirkenden Arbeitsgruppen, daß sie nicht als geschlossene Gesellschaften tagen, sondern für fachliche Beiträge der betroffenen gesellschaftlichen Gruppen offen sind. So hat sich - z.B. im Bereich der Gefahrstoffregulierung eine Praxis herausgebildet, daß Vertreter des europäischen Verbandes der Chemieindustrie an Sitzungen teilnehmen sowie Gewerkschaftsvertreter und teils auch Umweltverbände geladen werden (aber mangels person-power selten teilnehmen). Hierin steckt ein Potential umfassenderer Problembewältigung, das allerdings dem Risiko einseitiger Interessenbeeinflussung ausgesetzt ist, solange nicht Wege gefunden sind, die die Artikulationschancen der Gegenexpertise verbessern helfen.

Eine in solcher Weise reformierte Mitwirkung von Regelungsausschüssen wäre allerdings nicht für alle Spielarten von Standardisierung das am besten passende Verfahren. Daß die Ausschußverfahren auf EG-Ebene so stark dominieren, hat neben dem Mißtrauen des Rats gegenüber einer zu starken EG-Exekutive seinen Grund auch in den Hürden, die der EuGH in seinen Meroni-Urteilen für die Einrichtung von verselbständigten EG-Behörden aufgerichtet hat. Dennoch werden derartige Behörden in Zukunft unumgänglich sein. Eine solche Behörde – vielleicht die um entsprechende Kompetenzen bereicherte Umweltagentur oder auch die ISPRA – könnte die Fülle von eher routinisierten Standardisierungen (und Einzelfallentscheidungen) übernehmen, z.B. die Klassifizierung der neuen Gefahrstoffe nach der Chemikalienrichtlinie 67/548. Mit den Kriterien des EuGH, daß einer selbständigen EG-Behörde nämlich kein Ermessen eingeräumt werden darf, dürfte dies noch vereinbar sein, da die Tätigkeit in der Anwendung materieller Maßstäbe und weitgehend konsentierten Wissens bestehen würde. Im übrigen ist nicht ausgeschlossen, daß der EuGH seine bereits im Jahre 1958 aufgestellten Kriterien bei erneuter Befassung etwas lockern würde.

Als dritte Variante neben dem Ausschußverfahren und der Einrichtung von EG-Behörden kommt in Betracht, die europäischen Normungsorganisationen heranzuziehen. Ursprünglich und auch heute noch hauptsächlich für die ökonomische Regulierung aktiv, haben sie mit der "Neuen Konzeption" doch auch Aufgaben des Verbraucherschutzes, d.h. öffentliche Aufgaben übernommen<sup>11</sup>. Daß das EG-Umweltrecht sie bisher nicht entdeckt hat, liegt vermutlich an seinem vergleichsweise hohen Konfliktgehalt, der nach überkommenem Verständnis politisch-administrative Strukturen nahelegt. Im Zuge jüngerer Trends auf nationaler Ebene wäre aber zu überlegen, ob selbstorganisierte Normungsorganisationen bei pluralistischer Ausformung nicht auch auf der europäischen Ebene zur gemeinwohlorientierten Standardisierung beitragen können. Auf EG-Ebene wird ein solcher pluralistischer Ansatz freilich dadurch erschwert, daß in die Normungsgremien, sollen sie arbeitsfähig bleiben, jeweils kaum mehr als ein Vertreter der nationa-

---

11 Dazu s. *N. Reich*, *Europäisches Verbraucherschutzrecht*, 1993, S. 345 ff.

len Normungsorganisationen entsandt werden kann. Diese Person stammt in der Regel aus der auf nationaler Ebene tonangebenden Großindustrie, während die kleineren Unternehmen, die Verbraucher- und die Umweltverbände unvertreten bleiben<sup>12</sup>. Andere Organisationsmöglichkeiten, die eine spezifisch europäische Pluralisierung durch Beteiligung der europäischen Organisationen versuchen, sind denkbar, aber erst noch zu entwickeln<sup>13</sup>. Wie auch immer sie ausgestaltet sein werden, wird es allerdings gemeinschaftsverfassungsrechtlich kaum möglich sein, den Beschlüssen der Organisationen verbindliche Wirkung beizumessen. Eine solche ist auch im Rahmen der "Neuen Konzeption" nicht anerkannt<sup>14</sup>. Insofern bleibt die mittelbar staatlich und unmittelbar gemeinschaftlich legitimierte Struktur aus Kommission und Komitologie jedenfalls für die gemeinwohrelevanten Aspekte der Standardisierung unverzichtbar.

## II. Direkter Vollzug im Einzelfall

### 1. Umweltverwaltung

Durch Primärrecht sind der Kommission an einzelfallbezogenen Vollzugskompetenzen insgesamt nur wenige und im Umweltbereich überhaupt keine übertragen worden<sup>15</sup>. Das Sekundärrecht ist insoweit wesentlich ergiebiger. Die Rechtsakte, die die Kommission mit Aufgaben des direkten Vollzugs betrauen, sind inzwischen so zahlreich und im Modus der Betrauung so vielfältig, daß eine Typisierung angebracht erscheint. Dabei dient es der Klarheit, vorab Aufgaben der Rechtsaufsicht über die mitgliedstaatliche Verwaltung aus dem Begriff des direkten Vollzugs auszuschneiden. Zur Rechtsaufsicht kann man auch die Beteiligung der Kommission in mitgliedstaatlichen Verwaltungsverfahren (Notifizierung, Ermöglichung von Stellungnahmen etc.) rechnen. Denn primär zuständig ist hier die nationale Behörde. Im verbleibenden Bereich eigener primärer Zuständigkeit kann der Kommission eine unmittelbar vollziehende, eine streitentscheidende und eine kooperierende Funktion zugewiesen sein. Mit diesen Funktionen ist häufig eine Mitwirkung der Mitgliedstaaten verbunden, die aus Antragsstellung, Anhörung oder Einver-

---

12 So in der Tat die Praxis des Centre Européen de Normalisation (CEN), s. *J. Falke*, Standardization by Professional Organisations: the New Conception, in: *G. Winter* (Fn. 6).

13 Zur Zeit werden hierzu in Projekten von *M. Führ*, Öko-Institut Darmstadt, und *J. Falke/C. Joerges*, ZERP Bremen, Vorschläge ausgearbeitet.

14 *Winkel*, EG-Richtlinien und der Europäische Binnenmarkt, *DIN Mitteilungen* 1993, S. 389, nach dem die CEN-Normen eine Beweisvermutung für die Übereinstimmung des ihnen entsprechenden Produkts mit dem einschlägigen EG-Rechtsakt begründen.

15 Z.B. Art. 89 Abs. 2 EGV (Wettbewerbsaufsicht), Art. 124 Abs. 1 EGV (Verwaltung des Sozialfonds).

nehmen bestehen kann und in ihrer stärksten Form dazu Anlaß gibt, von einer gleichrangigen Mischverwaltung zu sprechen.

a) Unmittelbar vollziehende Verwaltung

Unmittelbar vollziehend wird die Kommission z.B. im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1164/94 über den Kohäsionsfonds tätig, insofern sie für die Bewilligung von Mitteln aus dem Fonds zuständig ist. Ein Beispiel aus dem Bereich der regulativen Verwaltung findet sich in der Verordnung (EWG) Nr. 594/91 zum Schutz der Ozonschicht, wonach die Kommission Herstellern von bestimmten gefährlichen Stoffen die Erlaubnis erteilen kann, den zulässigen Umfang der Produktion bei entsprechender Produktionseinschränkung eines ausländischen Herstellers zu überschreiten<sup>16</sup>. Für die Erlaubnis ist das Einvernehmen der betroffenen Mitgliedstaaten einzuholen. Ein anderes Beispiel für unmittelbar vollziehende Tätigkeit des regulativen Typs ist die Rolle, die die Kommission bei der Datenbeschaffung im Rahmen der Altstoffverordnung (EWG) Nr. 793/93 spielt. So ist sie nach Art. 10 der Verordnung dafür zuständig, Herstellern bestimmte weitere Stoffprüfungen abzuverlangen. Die jeweils für einen bestimmten Stoff als "Berichterstat-ter" fungierenden nationalen Behörden sichten die vorhandenen Daten und machen der Kommission für ihre Beschlußfassung Vorschläge. Die Funktion der nationalen Behörde liegt hier in der Vorbereitung der Entscheidung, nicht wie oben in der Konsultation.

b) Streitentscheidende Verwaltung

In streitentscheidender Funktion wird die Kommission z.B. im Rahmen der Gentechnikrichtlinie 90/220/EWG tätig<sup>17</sup>. Hat ein Mitgliedstaat Bedenken dagegen, daß ein anderer Mitgliedstaat das Inverkehrbringen eines gentechnisch veränderten Organismus genehmigt, und einigen sich die zuständigen Behörden nicht, so entscheidet gem. Art. 13 die Kommission. Allerdings hat die Entscheidung Außenwirkung nur für die beteiligten Behörden. Gegenüber dem Antragsteller bleibt die nationale Behörde zuständig<sup>18</sup>. Sie wird je nach der Entscheidung der Kommission die Genehmigung erteilen oder ablehnen. Als direkter Vollzug kann hier deshalb nur die Tätigkeit im Verfahrensabschnitt der grenzüberschreitenden Abstimmung der nationalen Behörden bezeichnet werden.

---

16 ABl. 1992 L 405 S. 41, Art. 10 Abs.8.

17 ABl. 1990 L 117 S. 15.

18 Vgl. Art. 13 Abs. 4 der genannten Richtlinie. Die Vorschrift erwähnt nur die Genehmigungserteilung bei positivem Beschluß der Kommission, muß aber entsprechend auch auf die Genehmigungsverweigerung bei negativem Beschluß angewandt werden.

### c) Kooperierende Verwaltung

Ein Beispiel für den Typ der kooperierenden Verwaltung findet sich in der Habitatrichtlinie 92/43/EWG<sup>19</sup>. Im Zuge der Erstellung der Liste von Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung ("Natura 2000") benennt jeder Mitgliedstaat der Kommission geeignete Gebiete, und die Kommission stellt nach Art. 4 Abs. 2 im Einvernehmen mit dem Mitgliedstaat den Entwurf der Liste auf. Der Entwurf wird sodann im Ausschußverfahren von der Kommission beschlossen. Hat ein Mitgliedstaat Gebiete, die die Kommission für geeignet hält, nicht benannt, so ist nach Art. 5 ein "bilaterales Konzertierungsverfahren" vorgesehen, das bei fortdauerndem Streit zu einem Beschluß des Rates führt. (Dieser Beschluß kann als ein weiterer Fall des Typus streitentscheidenden direkten Vollzugs angesehen werden).

### d) Bewertung

Bewertet man die dargelegten Strukturen, so erscheinen die streitentscheidende und die kooperierende Funktion als hinreichend begründbar; die erstere, weil kaum eine andere Instanz zur Verfügung stünde als eben die Kommission oder der Rat, die zweite, weil Kooperation angesichts der Sensibilität der anstehenden Probleme (immerhin geht es darum, daß ganze Gebiete aus einer intensiveren Nutzung ausscheiden sollen) am ehesten Erfolg verspricht. Auch ist es angemessen, in die Streitentscheidung Verwaltungs- oder Regelungsausschüsse einzuschalten<sup>20</sup>, wobei der zu wählende Verfahrenstyp allerdings auf die Bedeutung der Angelegenheit abgestimmt werden sollte<sup>21</sup>.

Mehr Anlaß für Reformüberlegungen geben dagegen die unmittelbar verwaltenden Aufgaben der Kommission. Es liegt nahe, zunächst zu fragen, ob nicht manche Aufgaben den Mitgliedstaaten überlassen werden können. Doch sind die einschlägigen Entscheidungen wohl durchgängig so geartet, daß, wenn ein Mitgliedstaat als solcher zuständig gemacht würde, der spezifisch europäische Aspekt der Entscheidung zu kurz käme. Könnten z.B. die Empfängerstaaten über die Bewilligung von Mitteln aus dem Kohäsi-

---

19 ABl. 1992 L 206 S. 7.

20 Im Falle der Gentechnikrichtlinie 90/220 ist ein Regelungsausschuß vorgesehen, der im Verfahren IIIb (filet, vgl. oben Fn. 8) entscheidet (Art. 13 Abs. 3).

21 So erscheint es als übertrieben, einen Regelungsausschuß im Verfahren IIIb (contre filet) zu bemühen, wenn im Rahmen der Chemikalienrichtlinie 67/548 die Kommission im Streit zweier nationaler Behörden über nachzufordernde Stoffdaten zu entscheiden hat (vgl. Art. 18 Abs. 2 mit Art. 30 Abs. 4 b der genannten Richtlinie). Zur EG-verfassungsrechtlichen Zulässigkeit dieses Verfahrens vgl. im übrigen Fn. 8.

- onsfonds entscheiden, so würden die Interessen der Geberländer, die sich bisher in der Kommission repräsentiert fühlen können, womöglich vernachlässigt werden. Würde im Beispiel der Altstoffverordnung die nationale Behörde, die für einen Stoff sog. Bericht-erstatte- rin ist, über die Datennachforderung verbindlich entscheiden dürfen, so wäre dies, wenn der Hersteller in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist, Hoheitsausübung einer ausländischen Behörde in einem fremden Staat. Darin läge eine Verletzung des völker- rechtlichen Territorialitätsprinzips.

Dennoch ist gerade das letztgenannte Beispiel ein möglicher Ausgangspunkt für Refor- men. Die als Berichterstatterin fungierende Behörde tritt mit dem ausländischen Herstel- ler ja auch bereits nach geltendem Recht in hoheitliche Beziehung, wenn auch bisher nur in der Weise der Entgegennahme von Daten, die der Hersteller auf Grund Gemein- schaftsrechts zur Verfügung stellen muß. Wollte man diese Beziehung dahin ausbauen, daß die Berichterstatterin auch Anordnungsbefugnis hinsichtlich der Lieferung zusätzli- cher Daten besitzen soll, so lassen sich dafür zwei Wege denken: Der eine geht in die Richtung horizontaler Amtshilfe, bei der die zuständige Behörde für die grenzüberschrei- tenden Anordnungen die Unterstützung des anderen Mitgliedstaates in Anspruch nimmt<sup>22</sup>. Der andere Weg führt zu einem Konzept von Organleihe: Die zuständige Be- hörde würde dann Hoheitsgewalt der EG, nicht nationale Hoheitsgewalt ausüben<sup>23</sup>. Rechtsschutz gegen ihre Entscheidung müßte dann beim Gericht erster Instanz gesucht werden können<sup>24</sup>.

Soweit Aufgaben auf EG-Ebene verbleiben sollen, ist wie bereits bei der tertiären Rechts- setzung zu untersuchen, welche von ihnen wichtig genug sind, um von der Kommission wahrgenommen zu werden, und welche wegen ihres Routinecharakters verselbständigten EG-Behörden übertragen werden könnten. Zu den letzteren lassen sich die genannten Aufgaben im Rahmen der Altstoffverordnung zählen, sofern sie nicht in die oben skiz- zierte Auftragsverwaltung gestellt werden. Da es um hoheitliche Kompetenzen geht und

---

22 Über Beispiele im Bereich der direkten und indirekten Steuern s. *G. Meier*, Europäische Amtshilfe – Ein Stützpfiler des Europäischen Binnenmarktes –, *EuR* 1989, 237 ff.

23 Das Konzept hätte gewisse Anklänge an den neuen Rechtstyp der gegenseitigen Anerkennung nationaler Regelungen zum Schutz der Verbraucher (sog. regulative Konkurrenz), wie er z.B. im EG-Versicherungsrecht praktiziert wird. Auch hier wirkt Hoheitsmacht über die Grenze. Al- lerdings wäre zur Absicherung der genannten Art von Auftragsverwaltung wohl eine entspre- chende Ergänzung des EG-Vertrages (etwa der Art. 4 Abs. 1 Satz 2, Art. 145 oder Art. 155) er- forderlich.

24 Ein Beispiel dafür, daß auch sonst bereits durch Sekundärrecht Rechtsschutz gegenüber Ent- scheidungen von nachgeordneten Behörden eröffnet worden ist, enthält Verordnung Nr. 40/94 über die Gemeinschaftsmarke (*ABl.* 1994 L 11 S. 1), Art. 63.

## 2. Sonstige Verwaltung

Soweit die Kommission oder auch der Rat für direkten Vollzug solchen Rechts zuständig sind, das nicht unmittelbar auf Umweltschutz ausgerichtet ist, stellt sich in unserem Problemzusammenhang die Frage nach der sog. Querschnitts- oder Integrationsklausel, d.h. der Vorschrift, daß die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung anderer Gemeinschaftspolitiken einbezogen werden müssen<sup>25</sup>. Die Vorschrift ist von potentiell eminenter Bedeutung, weil es gerade die der Durchsetzung des Gemeinsamen Marktes dienenden "anderen Gemeinschaftspolitiken" sind, die der Umwelt dramatische zusätzliche Belastungen bescheren.

Es kann als herrschende Meinung angesehen werden, daß die Integrationsklausel nicht nur Programmsatz, sondern verbindliches Recht ist, wenn auch mit der stark relativierenden Maßgabe, daß den Gemeinschaftsorganen bei der Anwendung ein weiter Entscheidungsspielraum zur Verfügung steht und ein Verstoß nur in evidenten Fällen zur Nichtigkeit der Maßnahme führt<sup>26</sup>. Es handelt sich materiell also um ein Prinzip, nicht um eine Regel, wenn man unter Prinzip solche Anforderungen versteht, die in der Anwendung gegen andere Anforderungen abgewogen werden dürfen<sup>27</sup>. Strenger ließe sich eine prozedurale Version des Prinzips fassen: Soweit sich die Umweltfolgen einer Maßnahme aufdrängen, müssen sie in Betracht gezogen werden. Geschieht dies nicht, so ist die Maßnahme schon deshalb rechtswidrig.

Eine weitere Frage ist, ob das Prinzip nur für die Rechtssetzung oder zusätzlich und selbständig auch für den Verwaltungsvollzug gilt. Da Art. 130r Abs. 2 Satz 3 im Unterschied etwa zu Abs. 3 nicht nur die Festlegung, sondern auch die Durchführung von Politiken erfaßt, ist die Frage im zweiten Sinne zu beantworten. Allerdings kann das genannte Prinzip im Verwaltungsvollzug nur die Ausübung von Ermessensspielräumen sowie die Ausnutzung von Förderungskompetenzen beeinflussen, eine Ausweitung von Eingriffen über die spezifische primär- oder sekundärrechtliche Ermächtigung hinaus trägt es nicht. So kann die Kommission eine wettbewerbsbeschränkende Absprache tolerieren, wenn die Absprache zugleich dem Umweltschutz dient<sup>28</sup>; sie kann eine an sich nicht wettbe-

---

25 Art. 130 r Abs. 2 Satz 3 EGV.

26 K. Hailbronner, EG-Verkehrspolitik und Umweltschutz, in: H.-W. Rengeling (Hrsg.) Umweltschutz und andere Politiken der Europäischen Gemeinschaft, 1993 S. 160 f.; L. Krämer, E.C. Treaty and environmental law, 2. Aufl. 1995, S. 58.

27 So die rechtstheoretische Definition, vgl. R. Alexy, Theorie der Grundrechte, 2. Aufl. 1994, S. 71 ff.

28 S. dazu L. Krämer, Die Integrierung umweltpolitischer Erfordernisse in die gemeinschaftliche Wettbewerbspolitik, in: H.W. Rengeling (Fn. 26) S. 55 ff.

werbswidrige Absprache aber nicht deshalb als Zuwiderhandlung ansehen, weil die Absprache umweltschädigende Effekte hat.

Ein weiteres Problem der Integrationsklausel ist, ob eine Politik (und demzufolge auch ihre Verwaltung) von Umweltaspekten so weit entfernt sein kann, daß sie trotz tatsächlicher Umweltauswirkungen umweltblind ausgestaltet werden darf, zumindest, soweit der Umweltschutz dann immer noch als selbstständiger, parallel oder nachgeschalteter Widerpart etabliert werden kann. Soll z.B. bereits bei der Patenterteilung mitgeprüft werden, ob die Erfindung umweltschädlich ist, oder soll dies wie bisher dem Gerüst verwaltungsrechtlicher Schutznormen (etwa der Anlagen- oder Produktzulassung) überlassen werden? Soll bei der Zulassung freien Gewinntransfers von einem in ein anderes Land kontrolliert werden, ob dadurch Mittel für Umweltschutzinvestitionen abgezogen werden, oder soll dies Sache des anlagenbezogenen Umweltrechts sein? Ich möchte mich damit begnügen, die Frage zu stellen. Es bedürfte gründlicherer Untersuchung, um zu klären, wo hier die Grenzen zu ziehen sind.

### **III. Rechtsaufsicht über den indirekten Vollzug**

Der Verwaltungsvollzug von Gemeinschaftsrecht durch die Mitgliedstaaten kann schon deshalb mangelhaft sein, weil das Gemeinschaftsrecht nicht in nationales Recht umgesetzt worden ist. Man kann hier nicht von indirektem Vollzug im strengen Sinn sprechen, weil es ja an geeignetem nationalen Recht fehlt. Dennoch gehört das Problem in den Zusammenhang des zentralen Vollzugs und soll hier deshalb – unter einem spezifischen Aspekt – erörtert werden.

#### **1. Unterlassene Umsetzung von Gemeinschaftsrecht – Direktwirkung als Ausweg?**

Gemeinschaftsrechtliche Pflichten der Mitgliedstaaten, nationales Recht zu schaffen, ergeben sich am häufigsten aus Richtlinien, können aber auch Gegenstand von Verordnungen (sog. hinkenden oder Rahmenverordnungen<sup>29</sup>) oder (wenn nur einige Mitgliedstaaten verpflichtet werden sollen) von Entscheidungen sein.

Nach wörtlicher Auslegung der Verträge steht als Sanktion gegen eine pflichtwidrige Nichtumsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben nur das Vertragsverletzungsver-

---

29 Ein Beispiel: Nach Art. 6 Abs. 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1836/93 (Öko-Audit-Verordnung), ABl. 1993 L 168 S. 1, regeln die Mitgliedstaaten die Zulassung unabhängiger Umweltgutachter und die Aufsicht über ihre Tätigkeit.

fahren zur Verfügung. Wegen dessen geringer Wirksamkeit hat der EuGH bekanntlich die Doktrin der Direktwirkung von Richtlinien entwickelt. Allerdings hat er, der Logik des zugrundegelegten Verbots treuwidriger Rechtsausübung folgend, jeweils gefordert, daß die fragliche Richtlinienbestimmung (außer präzise und unbedingt zu sein) dem, der sich darauf beruft, ein Recht zukommen lassen will.

Ist die Richtlinienbestimmung im Vergleich zum noch geltenden nationalen Recht nachteilig, ist Direktwirkung demgemäß zu verneinen. Dies gilt jedenfalls für zweiseitige Rechtsverhältnisse zwischen Einzelnen und dem Staat<sup>30</sup> (denn in der Logik der treuwidrigen Rechtsausübung wird sich der durch die Richtlinie Belastete gegenüber seinem säumigen Staat nicht gerade auf die Richtlinie berufen, sondern die Anwendung des nationalen Rechts bevorzugen) – sog. vertikale Beziehungen – sowie auch für Rechtsverhältnisse zwischen Privaten<sup>31</sup> – sog. horizontale Beziehungen.

Noch nicht entschieden ist der im Umweltrecht besonders häufige Fall dreiseitiger Rechtsverhältnisse in der vertikalen Dimension, wenn also eine Richtlinie fordert, daß für einen "Zweiten" eine Pflicht (z.B. ein strengerer Immissionswert) geschaffen wird, die für einen "Dritten" zugleich einen Rechtsvorteil darstellt, und wenn die Pflicht und das Recht nicht zwischen den beiden Beteiligten, sondern gegenüber dem Staat bestehen, m.a.W. nicht privatrechtlicher, sondern verwaltungsrechtlicher Art sind. Auf der Basis der Konstruktion des EuGH<sup>32</sup> ist für diesen Fall Direktwirkung begründbar, wenn man

---

30 EuGH v. 8. 10. 1987, Rs. 80/86, Slg. 1987, 3982 ff.(3985) (Kolpinghuis).

31 EuGH v. 14. 7. 1994, Rs. C-91/92, Slg. 1994 I 3325 ff. (3356) (Dori).

32 Meines Erachtens ist folgende Konstruktion vorzuziehen: der Mitgliedstaat, der die Umsetzungsfrist nicht eingehalten hat, handelt gegenüber der EG und den anderen Mitgliedstaaten treuwidrig, wenn er dennoch sein nationales Recht anwendet. Dabei ist gleichgültig, ob die Richtlinie Rechte oder Pflichten schafft. Gerade bei Pflichten würden sich im Verhältnis zu den Einzelnen in anderen Mitgliedstaaten ungerechtfertigte Vorteile der Bewohner säumiger Mitgliedstaaten ergeben. Das auch vom EuGH benutzte Gegenargument, die Definition der Richtlinie im Vergleich zur Definition der Verordnung schließe Direktwirkung aus, würde gleichermaßen auch für Direktwirkung im Falle von Rechtseinräumung gelten. Wer sich einmal vom Wortlaut löst, kann nicht an gerade passender Stelle einfach wieder zum Wortlaut zurückkehren. Das weitere Gegenargument, es könne nicht allen zugemutet werden, das EG-Amtsblatt zu lesen, ist ebenfalls unstimmig, weil die Lektüre im Falle von (unzweifelhaft direkt wirkenden) Verordnungen ja auch erforderlich ist und allen zugemutet wird. Wenn schließlich eingewandt wird, Direktwirkung in Belastungsfällen widerspreche dem Grundsatz des *nulla poena sine lege*, so ist dem dadurch Rechnung zu tragen, daß strafrechtliche Wirkungen von der Direktwirkung ausgenommen werden. S. näher G. Winter, Direktwirkung von EG-Richtlinien, DVBl 1991, 657 ff. Für die Erstreckung von Direktwirkung auf Belastungsfälle hat sich nach den Generalanwälten van Gerven und Jacobs in früheren Rechtssachen nun auch Generalanwalt Lenz ausgesprochen, s. seine Schlußanträge in Rs. C-91/92 (Dori), Slg. 1994, I-3328 ff.

▪ die Beziehung zwischen dem begünstigten Dritten und dem Staat ins Auge faßt: Es wäre treuwidrig, wenn der Staat sich jenem gegenüber auf die Nichterfüllung seiner Verpflichtung aus der Richtlinie berufen würde. Klagt also der Dritte, muß das Gericht die Richtlinie direkt anwenden. Daß dies eine belastende Wirkung für den "Zweiten" hat, ist ein Reflex, in dem keine "Ausdehnung" der Direktwirkungsrechtsprechung "auf den Bereich der Beziehungen zwischen den Bürgern"<sup>33</sup> zu sehen ist, denn es liegt kein Rechte- und Pflichten-Verhältnis zwischen Bürgern vor. Daß der EuGH dergleichen belastende Rechtsreflexe in Kauf nimmt, folgt auch aus dem Costanzo-Urteil, das im Dori-Urteil erneut zitiert wird; denn auch dort stand einem Recht des Klägers, nämlich im Ausschreibungsverfahren fair berücksichtigt zu werden, eine Pflicht des anderen Mitbewerbers gegenüber, nämlich hinzunehmen, daß der Konkurrent den Zuschlag erhält. Den Kläger auf der Linie der Francovich-Rechtsprechung auf einen Schadensersatzanspruch gegen den säumigen Mitgliedstaat zu verweisen<sup>34</sup>, würde in der vertikalen Konstellation häufig nicht weiterhelfen, weil die Nachteile, die aus fehlschlagenden Rechtsbeziehungen verwaltungsrechtlicher Art erwachsen, sich seltener in monetären Schäden ausdrücken als in Fällen privatrechtlicher Beziehungen. Verwaltungsrecht greift eben häufiger präventiv ein, um es gar nicht erst zu Schäden kommen zu lassen. Das Beispiel des nicht umgesetzten Immissionswertes zeigt dies: Der Dritte leidet unter der höheren Immission, ohne daß sich dies aber gleich in finanziellen Aufwendungen niederschlagen muß.

Die beschriebenen Auslegungsprobleme ließen sich durch eine Klarstellung anläßlich der bevorstehenden Vertragsrevision beseitigen. Meines Erachtens empfiehlt sich eine Vorschrift, die für den Fall mangelnder Transposition von klaren und unbedingten Richtlinienbestimmungen Direktwirkung sowohl in Begünstigungs- wie in Belastungsfällen vorsieht, mit Ausnahme solcher Bestimmungen, die strafrechtliche Sanktionen auslösen<sup>35</sup>. Gleiches könnte für Verordnungen und Entscheidungen gelten, die zur Schaffung von nationalem Recht verpflichten.

## 2. Verstöße im Verwaltungsvollzug

Man kann Verstöße nationaler Behörden gegen direkt wirkendes Gemeinschaftsrecht (also bei sog. unmittelbarer Verwaltung) und Verstöße gegen nationales Recht, das Ge-

33 EuGH aaO., S. 3356 Rn. 24.

34 EuGH v. 19.11.1991, Rs. C-6 und 9/90, Slg. 1991, I-5357. Auf diesen Weg verweist der EuGH auch im Dori-Urteil, s. aaO. Rn. 28.

35 In diese Richtung geht auch der Sutherland Report (The Internal Market After 1992, 1992). Allerdings geht sein Vorschlag, jede Richtlinie nach einer gewissen Zeit in eine Verordnung zu überführen, zu weit, weil es sinnvoll sein kann, den Mitgliedstaaten Spielräume auch noch nach der ersten Transposition zu bewahren.

meinschaftsrecht umsetzt, (also bei sog. mittelbarer Verwaltung) unterscheiden. Im ersten Fall ist es möglich, daß die Behörde nationales Recht angewendet hat, welches aber wegen Verstoßes gegen das direkt anwendbare Gemeinschaftsrecht verdrängt wird; meist wird es aber so sein, daß kein einschlägiges nationales Recht existiert, das verdrängt werden müßte. Während in beiden Varianten dieses Falles die Rechtswidrigkeit nur im Gemeinschaftsrechtsverstoß besteht, liegt im zweiten Fall (d.h. der mittelbaren Verwaltung) zunächst ein Verstoß gegen nationales Recht vor, der damit aber auch zugleich eine Verletzung des dahinter stehenden Gemeinschaftsrechts enthält. Ich werde später darauf eingehen, ob dieser Unterschied rechtliche Konsequenzen hat oder haben sollte.

#### a) Vertragsverletzungsverfahren

Wie oben bereits erwähnt, stellt das Gemeinschaftsrecht als Sanktion für seine Verletzung nur die Aufsichtsklage der Kommission bereit. Dies gilt nicht nur für die Nichtumsetzung in nationales Recht, sondern auch für die Nichtbeachtung bei der indirekten (unmittelbaren und mittelbaren) Verwaltung.

Das Verfahren besteht nach Art. 169, 171 EGV aus folgenden förmlichen Schritten:

- Anhörung des Mitgliedstaates (die in Gestalt eines Mahnschreibens mit Fristsetzung zur Abhilfe ergeht)
- mit Gründen versehene Stellungnahme (die ebenfalls mit einer Fristsetzung zur Abhilfe verbunden wird)
- Klage
- Urteil
- bei Nichtbeachtung des Urteils: erneute Anhörung, Stellungnahme und Klage, diesmal mit Antrag auf Verhängung eines Pauschalbetrages oder Zwangsgeldes.

Diesen formalen Handlungen sind informale Interaktionen vor- und nachgeschaltet. Dazu gehört der Fluß der Informationen über Fälle der Gemeinschaftsrechtsverletzung: Die Kommission entfaltet keine systematischen Überwachungsaktivitäten, sondern wird meist von "außen", und dort überwiegend aus der Öffentlichkeit, d.h. von Privatpersonen, Verbänden, Parlamentariern o.ä. und selten von Behörden (z.B. anderer Mitgliedstaaten) aufmerksam gemacht. Durch Publikation eines einfachen Beschwerdeformu-

lars<sup>36</sup> hat die Kommission eine Art halboffizielles Beschwerdeverfahren eingerichtet, das eine Selbstverpflichtung zur Prüfung und Mitteilung des Ergebnisses umfaßt<sup>37</sup>. Eine weitere informale Struktur, die sich in der Praxis herausgebildet hat, sind die sog. Paketsitzungen<sup>38</sup>. In solchen Sitzungen kommen Kommissionsvertreter und Vertreter aus den zuständigen mitgliedsstaatlichen Ministerien (in der Bundesrepublik seltener auch der Landesministerien) zusammen, um die auf den betreffenden Staat bezogenen Beschwerdefälle zu erörtern, die unsubstantiierten auszusortieren, die Behebung der substantiierten abzusprechen und die weiterhin streitigen festzustellen. Die Kommission, die ihre Verhandlungsmacht auf nicht viel mehr als die Möglichkeit der Klagerhebung stützen kann, ist dabei zum Stillhalten bereit, wenn der Mitgliedstaat konkrete Abhilfemaßnahmen zusagt. Zu nennen ist schließlich die Beratung, die die Kommission den Mitgliedstaaten, die im Vertragsverletzungsverfahren verurteilt worden sind, hinsichtlich der Umsetzung des Urteils angedeihen läßt. Hier kommt es vor, daß Kommissionsvertreter vor Ort über Abhilfemaßnahmen verhandeln, und zwar auch im Blick und unter Abstützung auf ein mögliches Anschlußverfahren nach Art. 171 EGV<sup>39</sup>.

#### b) Reformerwägungen

Es gibt eine Reihe von rechtsdogmatischen Problemen, die im Zusammenhang mit dem Vertragsverletzungsverfahren auftreten: wie lang die im Mahnschreiben und der mit Gründen versehenen Stellungnahme zu setzende Frist sein muß, inwieweit die Klage über die im Vorverfahren mitgeteilten Rügen und die förmliche Stellungnahme über die Rügen des Mahnschreibens hinausgehen dürfen (*"ne ultra monita"*), unter welchen Bedingungen Abhilfe vor Klagerhebung oder im Laufe des Gerichtsverfahrens das Rechtsschutzinteresse der Kommission beseitigt, inwieweit das Ermessen der Kommission, Klage zu erheben, gerichtlich kontrollierbar ist, etc.<sup>40</sup>. Diese Fragen sollen hier nicht erör-

---

36 ABI. 1989 C 26, S. 8. 1992 wurden 515 Beschwerden erhoben, von denen die Kommission 121 als vermutlich begründet ansah. S. L. Krämer, *European Environmental Law. Casebook*, 1993, S. 394.

37 Vgl. ABI. 1989 C 26 S. 6. Dazu Krämer, aaO. (Fn. 36) S. 394.

38 S. dazu den Artikel von L. Krämer in diesem Band.

39 Z.B. wurde im Anschluß an das *Santofña*-Urteil des EuGH (vgl. Fn. 66), in dem bestimmte in Schutzgebieten erfolgte Erschließungsmaßnahmen gerügt worden waren, auf lokaler Ebene eine Kommission gebildet, zu der auch ein Vertreter der GD XI gehörte (*Auskunft der Diputación Regional de Cantabria v. 30.5.1995*. Ich danke Herrn Eulogio Cigaran Bidebieta für die Korrespondenz).

40 S. dazu H. Krück in: H. von der Groeben u.a., *Kommentar zum EWGV*, sowie P. von Karpenstein in: E. Grabitz/M. Hilf, *EGV, Kommentar*, jeweils zu Art. 169.

tert werden, da der Schwerpunkt dieses Artikels auf den eher rechtspolitisch zu lösenden Grundsatzfragen des Vertragsverletzungsverfahrens liegt.

aa) Keine Einzelfallkontrolle?

Im Hinblick auf die hohe Fallbelastung der Kommission ist zu überlegen, ob die Rechtsaufsicht mit anschließender Aufsichtsklage nicht auf die Schaffung nationaler Rechtsnormen in Umsetzung von Richtlinien (oder in Ausführung von Verordnungen und Umsetzung von Entscheidungen) beschränkt werden sollte<sup>41</sup>. Die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts bliebe dann den mitgliedstaatlichen Gerichten überlassen.

Ein solcher Vorschlag ist jedoch abzulehnen. Die tiefgreifenden Divergenzen zwischen Gemeinschaftsrecht und indirektem Vollzug sowie zwischen dem Vollzug im Verhältnis der Mitgliedstaaten untereinander, die ein Wort *ex cathedra europea* notwendig machen, werden nicht selten erst aus Anlaß von konkreten Fällen sichtbar. Gerade deshalb erscheinen diejenigen Verfahren, in denen nur Rechtsnormen abgeglichen werden, häufig etwas anämisch, was manchmal und nicht ganz ohne Grund dazu Anlaß gegeben hat, der Kommission Formalismus vorzuwerfen<sup>42</sup>. Hinzu kommt, daß das Potential des EuGH zur Rechtsfortbildung und rechtspolitischen Anregung weitgehend ausgeschaltet würde, wenn er sich auf den Rechtsabgleich beschränken müßte. Zwar bliebe der Weg der Vorabentscheidung erhalten, aber es ist durchaus nicht immer gesichert, daß es zu Verfahren kommt, in denen die nationalen Gerichte über Gemeinschaftsrechtsverstöße im indirekten Verwaltungsvollzug entscheiden. Denn gerade im Umweltrecht steht häufig die Gefährdung von Kollektivgütern im Streit, die aber wegen der mehr oder weniger starken Individualisierung der Rechtsschutzvoraussetzungen in den Mitgliedstaaten nicht vor Gericht gebracht werden kann<sup>43</sup>. Das "objektive" Vertragsverletzungsverfahren ist von solchen Voraussetzungen nicht abhängig.

---

41 Vgl. in diese Richtung C.-D. Ehlermann, Ein Plädoyer für die dezentrale Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten, in: *Liber Amicorum Pierre Pescatore*, Baden-Baden 1992, S. 205 ff., 209: "das Vertragsverletzungsverfahren ist z.B. nicht dafür geeignet, für die tägliche Respektierung der für den Binnenmarkt unerlässlichen Regeln über öffentliche Ausschreibungen durch zehntausende von mitgliedstaatlichen Behörden zu sorgen."

42 Vgl. H. Siedentopf/C. Hauschild, Europäische Integration und die öffentlichen Verwaltungen der Mitgliedstaaten, DÖV 1990, 445 ff.(454), die diesen Umstand damit erklären, daß die Kommission, vorwiegend auf den Kontakt mit der Ministerialverwaltung beschränkt, weitgehend von der Verwaltungsrealität abgeschnitten sei.

43 Ein anderer Weg wäre die Verbandsklage. Zu ihrer Zulässigkeit in den Mitgliedstaaten und zu einem Ansatz, sie durch Gemeinschaftsrecht zu verstärken, s. die Beiträge in M. Fuhr, G. Rol-

Es ist erwogen worden, ob die Rechtsaufsicht, wenn sie schon über die Rechtssetzung hinaus auf die Verwaltungspraxis erstreckt wird, sich nicht wenigstens auf die "Überwachung der Überwachung" (inspection of inspectors) beschränken sollte<sup>44</sup>. Dies würde bedeuten, daß nicht Einzelfälle, sondern nur Organisationsstrukturen (z.B. die Frequenz und Qualität von Immissionsmessungen) überprüft werden. Aber auch durch eine solche Beschränkung würde die Signifikanz, die einzelne, für bestimmte Problemstellungen repräsentative Fälle besitzen, brachgelegt. Unter solchen restriktiven Bedingungen wäre es z.B. zu solchen wegweisenden Urteilen wie denen zur Leybucht und zum Santoña-Delta nicht gekommen, zwei Urteilen, die das EG-Naturschutzrecht stark geprägt haben<sup>45</sup>. Statt Einzelfälle von vornherein auszugrenzen, sollte versucht werden, sie sinnvoll zu selektieren. Eine Selektion erfolgt auch jetzt bereits, und sei es nur durch den Stau nicht erledigter Verfahren. Kriterien könnten in Anlehnung an diejenigen bei Verfassungsbeschwerden nach §§ 93a und 93c BVerfGG gefunden werden (grundsätzliche Bedeutung, schwerer Nachteil für Betroffene, noch nicht entschiedene Rechtsfrage).

bb) Verbindliche rechtsaufsichtliche Entscheidung der Kommission?

Um die Aufsichtsklage auf wenige besonders bedeutsame Angelegenheiten zu beschränken, könnte man erwägen, der Kommission für die anderen Angelegenheiten eine Kompetenz zu verbindlicher Feststellung des Rechtsverstoßes und womöglich zusätzlich zur Anordnung von Abhilfemaßnahmen einzuräumen. Eine solche Kompetenz besitzt die Kommission in den Bereichen Beihilfeaufsicht<sup>46</sup> und Aufsicht über Unternehmen mit Ausschließlichkeitsrechten<sup>47</sup>. Nach Art. 88 EGKSV hat die Kommission eine Kompetenz zur Feststellung der Vertragsverletzung, jedoch nicht zur Anordnung von Abhilfe-

---

ler (Hrsg.), *Participation and litigation rights of environmental associations in Europe*, Frankfurt 1991.

44 *House of Lords, Select Committee on the European Communities, Implementation and enforcement of environmental legislation*, vol. 1- Report, 1992.

45 Vgl. *G. Winter*, Etappensieg für den weißen Löffler, ZUR 1994, 308 ff.

46 Art. 93 Abs. 2 UA I EGV.

47 Art. 90 Abs. 3 EGV. Gegen die Auffassung, daß die Vorschrift nur präventive Maßnahmen zulasse, während repressive Maßnahmen dem Verfahren nach Art. 169 EGV vorbehalten seien (so Generalanwalt *Tesauro* in den Schlußanträgen zur Rs. C-202/88, Slg. 1991 I-1239 Tz. 30 f.), spricht der Wortlaut wie auch die Tatsache, daß die häufig subtilen Fragen der Wettbewerbskontrolle öffentlicher Unternehmen flexibler durch Kommissionsentscheidung geklärt werden können als durch das schwerfälligere Vertragsverletzungsverfahren. Vgl. *I. Pernice* in: *Grabitz/Hilf* (Fn. 40), Art. 90 Rn. 73 f. S. dort auch zu der Kompetenz, über die Feststellung der Rechtsverletzung hinaus Abhilfemaßnahmen vorzuschreiben.

maßnahmen<sup>48</sup>. Die genannten Entscheidungskompetenzen haben zur Folge, daß die Last der Einleitung des Rechtsschutzverfahrens auf den betroffenen Mitgliedstaat übergeht. Versäumt dieser die Klagefrist nach Art. 173 Abs. 5 EGV, so wird die Entscheidung bestandskräftig. Befolgt der Mitgliedstaat die Entscheidung nicht, so kann die Kommission nach Art. 169 EGV den Gerichtshof anrufen, der bei eingetretener Bestandskraft die Entscheidung jedoch nicht mehr der Sache nach zu überprüfen hat<sup>49</sup>. Sicherlich müßte der betreffende Mitgliedstaat vor dem Erlaß der rechtsaufsichtlichen Entscheidung gehört werden. Darüber hinaus könnte es zur Absicherung der tatsächlichen und rechtlichen Basis der Entscheidung beitragen, wenn ein förmliches Verfahren vorausginge, in dem insbesondere bei Einzelfallentscheidungen auch der Betreiber und Drittbetroffene gehört werden. Da der damit verbundene Aufwand aber die Arbeitskapazität der Kommission übersteigen würde, ist zu erwägen, daß die Anhörung nach dem Vorbild der britischen *inquiry* einer unabhängigen Persönlichkeit übertragen wird, die der Kommission eine Empfehlung für die zu treffende Entscheidung gibt. Wegen der Umkehrung der Klage- last zuungunsten der Mitgliedstaaten könnte man meinen, daß der genannte Vorschlag nur durch Vertragsrevision verwirklicht werden könnte. Sofern die rechtlichen Maßstäbe des einschlägigen materiellen Rechts aber hinreichend genau sind und/oder eine Klärung der Rechtsfragen durch die Gemeinschaftsgerichte vorausgesetzt wird, ließe sich die Entscheidungskompetenz auch als eine Durchführungsbefugnis ansehen, die gem. Art. 145 3. Beistrich der Kommission übertragen werden kann. Freilich bedürfte es dazu einer ausdrücklichen Ermächtigung durch einzelne bereichsbezogene Rechtsakte<sup>50</sup> oder durch einen allgemeinen, die Rechtsaufsichtskompetenzen in einem Politiksektor oder auch übergreifend erfassenden Rechtsakt. Dabei könnte die Kompetenz auch auf bestimmte Pflichtausschnitte oder auf bestimmte Arten von Maßnahmen beschränkt werden, was sich in der Tat insbesondere für eine Erprobungsphase anböte.

#### cc) Untersuchungsbefugnisse bei der Rechtsaufsicht

Wenn die Rechtsaufsicht sich nicht nur auf die Rechtssetzung, sondern auch auf den Verwaltungsvollzug erstreckt, müssen Sachverhalte ermittelt werden. Hierzu sind entsprechende Befugnisse erforderlich. Art. 169 EGV enthält dergleichen nicht: In seinem Zusammenhang geht es um die Gewährung rechtlichen Gehörs vor Klageerhebung, aus

---

48 S. aber die möglichen Sanktionen gem. Art. 88 Abs. 3 EGKSV.

49 S. dazu im Zusammenhang des Art. 90 Abs. 3 *Pernice*, aaO. (Fn. 47).

50 Ein Beispiel enthält Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie des Rates 665/89, AB1. 1989 L 395, S. 33, wonach die Kommission von einem Mitgliedstaat und der nationalen Vergabestelle eine Beseitigung von Verstößen gegen Gemeinschaftsvorschriften über das öffentliche Auftragswesen verlangen kann.

- Sicht der Mitgliedstaaten also nicht um eine Pflicht, sondern um eine Last. Aktive Auskunftspflichten der Mitgliedstaaten folgen dagegen aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 EGV<sup>51</sup> sowie aus einer Fülle sekundärrechtlicher Vorschriften<sup>52</sup>.

Interessanter als die häufig nur schleppende Einholung von Information bei den mitgliedstaatlichen Regierungen sind für die Kommission allerdings Befugnisse zu eigener Sachverhaltsermittlung, insbesondere durch Augenscheinseinnahme, Einholung von Auskünften und Einsicht in Unterlagen von Behörden und Privaten, Betreten von Grundstücken, Einvernahme von Zeugen, Einholung von Gutachten, etc. Zwar genügt für die Klageerhebung in der Regel die Aktenlage, so daß besondere Ermittlungskompetenzen nicht virulent werden. In manchen komplizierteren und zugleich für die Rechtsentwicklung bedeutsamen Fällen kann eine genauere Recherche jedoch nützlich sein.

Nach Art. 213 EGV erscheint es so, als bedürfe die Kommission in jedem Fall einer eigenen sekundärrechtlichen Grundlage. Die Vorschrift ist jedoch dahin zu interpretieren, daß eine besondere Rechtsgrundlage nur für die Begründung von Informationspflichten (zur Auskunft, zur Gewährung der Einsichtnahme in Unterlagen und zur Duldung des Betretens von Grundstücken und Räumen) erforderlich ist. Die Befugnis, freiwillig gegebene Informationen einzuholen, besteht dagegen als allgemeine primärrechtliche, und zwar im Zusammenhang der Rechtsaufsicht auf der Grundlage von Art. 155 I. Beistrich<sup>53</sup>.

Fraglich ist, ob darüber hinaus aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 auch eine allgemeine Pflicht der mitgliedstaatlichen Behörden abgeleitet werden kann, der Kommission im Wege der Amtshilfe direkt und nicht erst vermittelt über die Vertretung des Mitgliedstaates Auskunft zu geben. Solche direkten Beziehungen sind in einer Reihe von Verordnungen, aber auch von insoweit direkt wirkenden Richtlinien geregelt<sup>54</sup>. Für den Umweltbereich besonders hervorzuheben sind dabei die Beziehungen zwischen der Europäischen Umweltagentur und der "innerstaatlichen Anlaufstelle" auf der Grundlage der Verordnung (EWG) Nr. 1210/90<sup>55</sup>. Obwohl direkte Kontakte informeller Art vermutlich weit über

51 J. Grunwald, in: von der Groeben u.a. (Fn. 40), Art. 213 Rn. 3.

52 S. die Beispiele bei Grunwald in: von der Groeben u.a. (Fn. 40), Art. 213 Rn. 26 ff.

53 Im Ergebnis ebenso Grunwald, in: von der Groeben u.a. (Fn. 40), Art. 213 Rn. 23.

54 Beispiele bei J. Pipkorn, in: Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, Die Europäische Union, 4. Aufl., Baden-Baden 1993, S. 404.

55 ABl. 1990 L 120 S. 1. Die Datenerhebung dient nicht nur Zwecken der Statistik, Politikberatung und Informierung der Öffentlichkeit, sondern kann auch für die Rechtsaufsicht verwendet werden, vgl. den 8. Erwägungsgrund der Verordnung. Zu einem Beispiel für direkte Kontakte zu innerstaatlichen Behörden aus dem sektoralen Umweltrecht s. Verordnung (EWG) Nr. 594/91 zum Schutz der Ozonschicht, die in Art. 12 Abs. 1 die Kommission befugt, "alle erfor-

den Bereich solcher expliziten Regelungen hinausgehen, erscheint eine allgemeine Amtshilfepflicht angesichts der enormen Vielfalt der damit konstituierten Pflichtbeziehungen und neu eröffneten Informationsflüsse doch als zu weitgehend<sup>56</sup>.

dd) Verstärkung der präventiven Mittel der Kommission?

Als präventive Mittel, die Verstöße von vornherein vermeiden helfen, kommen einerseits norminterpretierende oder -konkretisierende Verwaltungsvorschriften der Kommission, andererseits eine Mitwirkung der Kommission bei der nationalen Entscheidungsbildung in Betracht.

α) Quasi-Verwaltungsvorschriften

Soweit es Verwaltungsvorschriften angeht, besitzt die Kommission zwar kraft Organisationsgewalt die Befugnis, ihren nachgeordneten Dienststellen gegenüber Verwaltungsvorschriften zu erlassen, die intern verbindlich sind und über das Gleichheitsgebot mittelbar auch extern verbindlich werden können. Anders als der Bund gegenüber den Ländern<sup>57</sup> kann die Kommission jedoch gegenüber den Mitgliedstaaten keine verbindlichen Verwaltungsvorschriften erlassen. Art. 155 I. Beistrich, der hierfür allenfalls in Betracht käme<sup>58</sup>, ist für eine so weitreichende Kompetenz nicht explizit genug<sup>59</sup>.

Dennoch hat die Kommission eine reichhaltige Palette informatorischer Instrumente entwickelt, die nicht rechtlich verbindlich sind, wohl aber de facto gewisse Bindungen auslösen, sei es derart, daß ein Mitgliedstaat bei Nichtbeachtung einen Nachteil (z.B. die Einleitung des Verfahrens nach Art. 169 EGV oder die Vorenthaltung von Fördermitteln) riskiert, sei es umgekehrt auch derart, daß die Kommission bei Abweichung unter Vertrauensschutzaspekten in Anspruch genommen werden kann. Solche Instrumente tragen Namen wie Mitteilungen, Gemeinschaftsrahmen, Vademecum, Informationshin-

---

derlichen Informationen von den Regierungen und den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten ... einzuholen" und in Abs. 3 die zuständigen Behörden verpflichtet, die Untersuchungen durchzuführen, die die Kommission für notwendig erachtet.

56 Weitergehend E. Segond, Untersuchungsbefugnisse der EG-Kommission, in: K.-H. Ladeur (Hrsg.), *Verfassungsprobleme der Europäischen Gemeinschaft*, ZERP-DP 1/1991 S. 104.

57 Gem. Art. 84 Abs. 2 und Art. 85 Abs. 2 GG.

58 So aber A. Bleckmann, *Zur Verbindlichkeit von Rechtsauskünften der EG-Kommission*, RIW 1988, 936 ff.

59 H. Adam/G. Winter, *Commission guidance addressed to Member States*, in: G. Winter (Fn. 6).

weise, Regeln guter Praxis etc. und enthalten Hinweise auf die von den Gerichten oder der Kommission vertretene Interpretation von Primär- und Sekundärrecht oder auf die geplante Ausfüllung von Ermessensspielräumen der Kommission<sup>60</sup>. Die Zulässigkeit solcher unverbindlicher Instrumente ist nicht zweifelsfrei, kann *a maiore ad minus* aber aus den prozeduralen Befugnissen des Art. 169, Art. 155 I. Beistrich EGV sowie aus den sekundärrechtlichen materiellen Eingriffsbefugnissen abgeleitet werden. Anscheinend wird im Bereich der Umweltpolitik von dieser Möglichkeit des persuasiven *soft law* seltener Gebrauch gemacht als in anderen Politiksektoren<sup>61</sup>. Es empfiehlt sich vielleicht, diese Praxis zu ändern. Eine reiche Quelle für Fragen, die zum Gegenstand klärender Mitteilungen gemacht werden könnten, dürfte dabei in dem eingehenden Beschwerdematerial zu finden sein.

### β) Mitwirkung an Entscheidungen auf nationaler Ebene

Soweit es die Mitwirkung der Kommission an der mitgliedstaatlichen Entscheidungsbildung angeht, gibt es dafür im geltenden Recht bereits einige Beispiele. Meist handelt es sich dabei um Fälle, in denen die Mitgliedstaaten von einer in dem fraglichen Rechtsakt aufgestellten Regel abweichen wollen und auch dürfen, wobei die Kommission eben aber beteiligt werden muß. So hat ein Mitgliedstaat, wenn er in Ausnahmefällen ein Projekt von der UVP-Pflicht ausnehmen will, die Kommission vorher zu unterrichten<sup>62</sup>. Desgleichen muß ein Mitgliedstaat, der statt der EG-Emissionsgrenzwerte für Abwässer die EG-Gewässerqualitätsziele zum Maßstab nehmen will, der Kommission nachweisen, daß er diese einhalten kann und wird<sup>63</sup>. Schließlich: will ein Mitgliedstaat für die Freisetzung von gentechnisch veränderten Organismen zu vereinfachten Kontrollverfahren übergehen, so muß er die Genehmigung der Kommission einholen<sup>64</sup>.

Die Beispiele zeigen, daß die präventive Beteiligung der Kommission sowohl Entscheidungen in Einzelfällen wie mitgliedstaatliche Normsetzung betreffen kann. Unter rechts-

60 *Adam/Winter* (Fn. 59); *J. Scherer*, Das Rechnungsabschlußverfahren – Ein Instrument zur Durchsetzung europäischen Verwaltungsrechts?, *EuR* 1986, 52 ff.

61 Ein Beispiel, zwar eine "andere Politik", aber doch auch Umweltschutz betreffend ist der "Gemeinschaftsrahmen" für die Zulässigkeit staatlicher Beihilfen für den Umweltschutz, vgl. *Krämer* (Fn. 28), S. 48.

62 Art. 2 Abs. 3 Buchst. c der UVP-Richtlinie (Richtlinie des Rates 85/337/EWG, *ABl.* 1985 L 175, S. 40).

63 Art. 6 Abs. 3 der Gewässerrichtlinie (Richtlinie des Rates 76/464/EWG, *ABl.* 1976 L 129, S. 23).

64 Art. 6 Abs. 5 der Freisetzungsrichtlinie (Richtlinie des Rates 90/220/EWG, *ABl.* 1990 L 117, S. 15).

politischem Gesichtspunkt empfiehlt sich allerdings nicht, solche Beteiligungen beliebig auszuweiten. Die Kommission würde zu stark belastet. Das schließt freilich nicht aus, für sorgfältig ausgewählte wichtige Fälle an dem Verfahren festzuhalten. Auch kommt in Betracht, mit der präventiven Kontrollfunktion die Umweltagentur zu betrauen.

ee) Umweltinspektorat der EG?

So attraktiv es zunächst klingt, daß die Vollzugskontrolle dezentralisiert werden sollte, – zentrale Kontrolle bleibt zumindest dort unabdingbar, wo es um Umweltgefahren mit grenzüberschreitender Wirkung geht. Denn für diese Fälle bleibt die Möglichkeit bestehen, daß die dezentralen Kontrollinstanzen zu sehr aus einem regionalen oder nationalen Horizont heraus urteilen. Schließlich kommt ja auch niemand auf die Idee, die Beihilfeaufsicht nach Art. 93 EGV oder die Wettbewerbsaufsicht nach Art. 87 zu dezentralisieren. Hinzu kommt, daß die lokalen Verwaltungen und auch Gerichte manchmal politisch oder sozial in lokale Projekte, zumal solche größeren Ausmaßes, verstrickt sind, wogegen die Kontrolle aus der Distanz der europäischen Rechtsaufsicht notwendige Korrekturen ermöglicht.

Da der Kommission für eine effektive Rechtsaufsicht zu wenig Personal zur Verfügung steht und Routineangelegenheiten ohnehin nicht ihre Sache sein sollten, empfiehlt sich in der Tat die Einrichtung eines Umweltinspektorats. Das Inspektorat sollte in begrenztem Umfang auch über Außenstellen in ausgewählten Regionen verfügen, damit es für die Betroffenen erreichbar ist und leichter Recherchen vor Ort anstellen kann. Eine intrikate Frage ist, ob die Inspektoratsfunktion der Umweltagentur übertragen werden sollte. Dafür spricht, daß die Umweltagentur ohnehin Umweltinformationen sammelt, weiterhin, daß die Funktionserweiterung einer einmal geschaffenen Behörde auch unter dem Aspekt experimentellen Vorgehens einfacher ist als die Einrichtung einer neuen Behörde. Andererseits ist es problematisch, die Aufgabe der Sammlung von Informationen zu eng mit der der Rechtsaufsicht und Sanktionierung von Rechtsverstößen zu verknüpfen. Eine solche Verknüpfung führt dazu, daß einerseits die Informationen nicht mehr so bereitwillig zur Verfügung gestellt werden, und daß andererseits die Datensammlung und Datendarstellung durch politische Rücksichtnahmen im Sanktionszusammenhang verzerrt werden können. Nicht umsonst war die ursprüngliche (mittlerweile aber vielfach durchbrochene) Konzeption des Umweltbundesamts eine der Informationsbeschaffung, nicht der Regelung<sup>65</sup>.

---

65 Vgl. *H. v. Lersner*, Zur Funktion einer wissenschaftlich-technischen Umweltbehörde in Europa, in: *C. Callies/B. Wegener* (Hrsg.), *Europäisches Umweltrecht als Chance*, 1992, S. 87 ff. Zur Trennung von Information und Entscheidung allgemein s. auch *P. Knoepfel*, *How to Orga-*

(f) Verbesserung der Sanktionsmittel?

Der EuGH stellt in seinen Urteilen im Vertragsverletzungsverfahren lediglich fest, daß ein Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht vorliegt. Er ist nach Art. 169 EGV nicht befugt, konkrete Abhilfemaßnahmen festzulegen. Was der Mitgliedstaat im Anschluß an das Urteil zu tun oder zu unterlassen hat, muß er aus der Feststellung folgern. Häufig ist der Urteilstenor aber recht allgemein formuliert, so daß aus den Urteilsgründen abgeleitet werden muß, was zu geschehen hat. Zum Beispiel ging es in dem Urteil vom 2. August 1993<sup>66</sup> um den Bau eines Dammes und einer Straße durch das Mündungsdelta einiger Flüsse bei Santoña in Nordspanien. Der EuGH hielt diese Baumaßnahmen in den Gründen (Nr. 35 und 41) für mit der Vogelschutzrichtlinie unvereinbar. Im Urteilstenor stellt er dann aber nur allgemein fest, daß Spanien vertragswidrig die notwendigen Maßnahmen unterlassen habe, um die Beeinträchtigung der natürlichen Lebensräume in dem fraglichen Gebiet zu verhindern. Das Beispiel zeigt zugleich, daß auch die Urteilsgründe nicht immer klaren Aufschluß geben. So ist nicht zwingend ersichtlich, ob die Straße und der Damm wieder abgerissen werden müssen<sup>67</sup>. Es dürfte sich deshalb empfehlen, im Rahmen der anstehenden Vertragsrevision den Gerichtshof mit der Befugnis auszustatten, auf Antrag der Kommission bestimmte Abhilfemaßnahmen vorzuschreiben<sup>68</sup>. Die häufig schwierige Frage, in welcher Form und Zuständigkeit die erforderliche Maßnahme zu treffen ist, könnte dadurch umgangen werden, daß nur die Maßnahme selbst genannt wird.

Ein besonderes Problem der Tenorierung und weitergehend der Passivlegitimation im Vertragsverletzungsverfahren entsteht dadurch, daß das Urteil gegen den beklagten Mitgliedstaat gerichtet ist und nicht gegen die öffentliche Körperschaft oder Behörde, die für die inkriminierte Handlung oder Unterlassung zuständig war. Das mindert die Effektivität des Urteils in denjenigen Fällen, in denen der Mitgliedstaat gar keine Anordnungs- und Sanktionsbefugnis gegenüber der zuständigen Körperschaft oder Behörde besitzt, so z.B. Belgien gegenüber den Regionen und auch die Bundesrepublik gegenüber den Ländern, soweit es Materien der landeseigenen Verwaltung angeht. Um dem abzuhelpen, ist vorgeschlagen worden, daß die Aufsichtsklage gegen die zuständige Körperschaft oder

---

nize Environmental Administration, in: G. Winter (Hrsg.), *European Environmental Law in Comparison*, 1995 (im Erscheinen).

66 Rs. C-355/90, abgedr. in ZUR 1994, 305 ff.

67 Tatsächlich soll der Damm abgerissen werden. Die Straße soll bestehen bleiben, jedoch sind Ausgleichsmaßnahmen geplant. (Zur Quelle vgl. Fn. 39).

68 Dies hatte der EuGH früher selbst einmal vorgeschlagen, s. Bulletin der EG, Beilage 9/75 S. 18 f. Weitergehend sieht v. Karpenstein in: *Grabitz/Hilf* (Fn. 40), Art. 171 Rn. 4 diese Kompetenz bereits im geltenden Art. 169 angelegt.

Behörde gerichtet werden können sollte<sup>69</sup>. Für föderale Staaten, deren Teilstaaten ja Teilsouveränität nach außen besitzen, ist dies durchaus zu erwägen, jedoch lediglich im Hinblick auf die Teilstaaten, nicht etwa auch im Hinblick auf beliebige andere öffentliche Körperschaften<sup>70</sup>.

Eine Befugnis des Gerichtshofes, im Urteil statt nur Feststellungen auch Anordnungen zu treffen, könnte zum Teil auch das Problem der Nichtbefolgung der EuGH-Urteile und der häufig ebenso ergebnislosen Anschlußverfahren<sup>71</sup> lösen helfen. Denn die Nichtbeachtung einer Feststellung ist in der Regel leichter zu kaschieren als diejenige einer Anordnung.

Dennoch, und trotz der inzwischen eingeführten Sanktionsmöglichkeit nach Art. 171 Abs. 2 UA 3 EGV, bleibt das Problem der adäquaten Sanktion für die Nichtbefolgung der Urteile weiterhin auf der Tagesordnung. Der Pauschalbetrag und das Zwangsgeld, die der EuGH verhängen kann, haben wenig Bezug zu der besonderen Art der Vertragsverletzung und sind insofern eher als Geldbuße bzw. Zwangsmittel konzipiert. Es wäre vorzuziehen, wenn die Sanktion an der Eigenart des jeweiligen Falles ansetzen könnte. So ist die Kommission z.B. im Agrarbereich dazu übergegangen, bei ungerechtfertigten Ausgaben der mitgliedstaatlichen Behörden aus dem Agrarfonds Mittelkürzungen vorzunehmen<sup>72</sup>. Bei Vertragsverletzungen im Bereich der Dotierung der Eigenmittel verlangt sie den Ausgleich des Einnahmeverlustes<sup>73</sup>. In den Beihilfefällen fordert sie den Mitgliedstaat in der Regel auf, die Erstattung der Beihilfe zu verlangen<sup>74</sup>. Im Bereich der Strukturfonds kann sie bei Nichtbeachtung des Umweltrechts die Finanzierung verzögern oder ablehnen<sup>75</sup>. Eine offenere Ermächtigung in Art. 171 Abs. 2 UA 2 und 3 würde dem EuGH in dieser Beziehung eine sachnähere Sanktionspraxis ermöglichen.

---

69 R. Macrory, The enforcement of Community environmental laws: some critical issues, CMLR 1992, 347 ff.(357).

70 So die Enquete-Kommission zur Verfassungsreform in ihrem Schlußbericht Teil II: Bund und Länder, Zur Sache 2/77 S. 86 f., 93.

71 S. dazu politikübergreifend Ehlermann (Fn. 41), S. 213, und für die Umweltpolitik Krämer (Fn. 36), S. 430 bis 433.

72 S. dazu J. Scherer, EuR 1986, 52 ff.

73 S. z.B. EuGH v. 20.3.1986, Rs. 303/84, Slg. 1986, (Kommission/BRD).

74 Art. 93 Abs. 2 EGV. Beispiele bei Ehlermann (Fn. 41), S. 215.

75 Art. 7 Verordnung des Rates Nr. 2052/88/EWG, ABI. 1988, S. 9. Vgl. Krämer (Fn. 36).

#### **IV. Schlußbemerkung**

Dezentrale Formen stehen sicherlich in vorderer Linie der Kontrolle über die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts im Verwaltungsvollzug. Sie verdienen erhöhte Aufmerksamkeit und sind in mancher Beziehung ausbaufähig. Zentrale Kontrolle wird dennoch unverzichtbar bleiben, zum einen einfach deshalb, weil es in erheblichem Umfang direkten Verwaltungsvollzug durch EG-Organen gibt, zum anderen, weil eine Auffanglinie nötig ist, wo der regionale Horizont den distanzierten und grenzüberschreitenden Blick versperrt. Das Problem ist, geeignete Formen zu finden, die die relevanten Fälle selektieren und die Qualität und Effektivität der Entscheidungen sichern.