

Gerd Winter

Umweltrechtliche Prinzipien des Gemeinschaftsrechts

Der Artikel untersucht die rechtlichen Funktionen der gemeinschaftsrechtlichen Umweltschutzprinzipien und präzisiert den begrifflichen Inhalt insbesondere des Vorsorgeprinzips und des Prinzips nachhaltiger Entwicklung. Zugleich wird jeweils überlegt, ob die offenen Fragen durch eine verbesserte Kodifizierung in der neuen Europäischen Verfassung gelöst werden sollten.

A. Überblick über die Prinzipien

Der EGV unterscheidet im Bereich der Umweltpolitik zwischen Zielen, Prinzipien (in der deutschen Übersetzung des EGV: Grundsätzen) und zu berücksichtigenden Gesichtspunkten. Die Ziele, die in Art. 174 I enthalten sind, eröffnen kraft Art. 175 I Handlungskompetenzen der Gemeinschaft. Da sie zugleich der Kompetenzausübung eine inhaltliche Orientierung geben, sind sie zusätzlich als Prinzipien anzusehen.

Die Prinzipien leiten nicht nur die Umweltpolitik als solche an. Indem sie in den Varianten »hohes Maß an Umweltschutz« in Art. 2 EGV und »nachhaltige Entwicklung« in Art. 2 EUV zu den Kernaufgaben der Gemeinschaft bzw. zu den wesentlichen Zielen der Union gezählt werden, erhalten sie zugleich einen hervorgehobenen Rang.

Eine Sonderrolle spielt das Integrationsprinzip nach Art. 6 EGV, das in leicht abweichender Formulierung auch in Art. 37 Grundrechtecharta enthalten ist: Es transportiert die umweltpolitischen Prinzipien des Art. 174 in sämtliche anderen Politiken der Gemeinschaft, qualifiziert diese Querwirkung aber (auf noch zu deutende Weise) durch Bezug auf das Prinzip nachhaltiger Entwicklung.

Zehn umweltpolitische Prinzipien lassen sich unterscheiden:

- Schutz der Umwelt auf hohem Niveau
- Erhaltung und Verbesserung der Umweltqualität
- Schutz der menschlichen Gesundheit
- Schonung natürlicher Ressourcen
- Förderung internationaler Maßnahmen
- Berücksichtigung regionaler Gegebenheiten
- Vorsorge
- Vorbeugung
- Bekämpfung der Umweltbeeinträchtigungen am Ursprung
- Verursacherprinzip

Die genannten Prinzipien sind von beachtlicher Radikalität. Sie werden durch die Gesichtspunkte des Art. 174 III jedoch gewissermaßen auf realistische Füße gestellt, wobei der Aspekt der regionalen Unterschiede, der bereits in die Prinzipien selbst eingebaut ist, noch zweimal wiederkehrt. Nach Art. 174 III sind zu berücksichtigen

- die verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Daten
- die regionalen Unterschiede der Umweltbedingungen
- Vorteile und Belastungen
- die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Gemeinschaft
- die ausgewogene Entwicklung der Regionen.

Es fällt auf, dass Nachhaltigkeit nicht als unmittelbar umweltpolitisches Prinzip genannt ist, sondern einerseits als Aufgabe der Gemeinschaft und Ziel der Union, andererseits als Qualifizierung des Integrationsprinzips.

Im Folgenden soll untersucht werden, welche rechtliche Wirkung den Umweltprinzipien zukommt (B bis D), und welchen begrifflichen Inhalt manche von ihnen haben (E). Zur rechtlichen Wirkung soll nach den Adressaten unterschieden werden, nämlich Gemeinschaftsorganen (B), Mitgliedstaaten (C) und Unternehmen

(D). Die Untersuchungsperspektive ist jeweils, ob sich Änderungsvorschläge für die neue europäische Verfassung ergeben.

B. Rechtliche Bedeutung im Hinblick auf Gemeinschaftsorgane

Ob den Prinzipien des Umweltschutzes rechtliche Bedeutung zukommt oder ob sie nur politische Programmsätze enthalten, ist umstritten. Es gibt zwar einige Urteile des EuGH, die den Prinzipien (und auch den Gesichtspunkten) unzweifelhaft rechtlichen Wert zumessen. Der Streit ist damit aber noch nicht erledigt, weil er sich bei näherer Betrachtung im Kern auf solche Problemkonstellationen bezieht, über die der EuGH noch nicht entschieden hat. Um insoweit Klarheit zu erzielen, ist es nützlich, zwischen verschiedenen Funktionszusammenhängen zu unterscheiden, in denen die Prinzipien wirken.

Vier solcher Funktionszusammenhänge können unterschieden werden:

1. die Ermöglichung von Handlungskompetenzen der Gemeinschaft
2. die Ausfüllung von Handlungskompetenzen der Gemeinschaft
3. die Verpflichtung der Gemeinschaft zum Handeln
4. die Ermöglichung von Eingriffen der Gemeinschaft in gemeinschaftsrechtlich gewährleistete Grundrechte

Wie sogleich zu zeigen ist, empfiehlt es sich, für die Frage nach der rechtlichen Bedeutung danach zu unterscheiden, ob die Prinzipien Rechtsetzung ermöglichen sollen („enabling function“), wie bei (1) und (4), oder ob sie Rechtsetzung ausfüllen oder gar zur Rechtsetzung verpflichten („directing function“), wie bei (2) und (3). Welchen Unterschied der jeweilige Funktionszusammenhang macht, soll im Folgenden aus der Kasuistik der Gemeinschaftsgerichte rekonstruiert werden.

I. Ermöglichende Funktionen

1. Ermöglichung von Kompetenzausübung

Im BSE-Fall zog der EuGH die Prinzipien der Vorsorge und der Vorbeugung heran, um Gemeinschaftsmaßnahmen kompetenzrechtlich zu rechtfertigen, die im Zusammenhang mit der BSE-Krise gegen den Export von britischem Rindfleisch gerichtet waren. In dem Urteil wird Handeln unter Unsicherheit ermöglicht: »Wo Unsicherheit hinsichtlich der Existenz oder des Ausmaßes von Risiken für die menschliche Gesundheit besteht, können die Institutionen Schutzmaßnahmen ergreifen, bis die tatsächliche Existenz und das Ausmaß derartiger Risiken vollkommen offensichtlich wird.«¹ Den Prinzipien wird somit rechtliche Bedeutung im Sinne einer Ermöglichung von Gemeinschaftshandeln beigemessen.

Andererseits kann Sekundärgesetzgebung aber auch über den Möglichkeitsraum, den die Umweltrechtsprinzipien eröffnen, hinaus-schießen. Dies deutet der EuGH im Falle Standley an. Der Landwirt Standley ging gegen britische Maßnahmen vor, die auf eine Richtlinie gestützt waren, welche vorschrieb, dass die Mitgliedstaaten Gewässer mit hoher Nitratkonzentration zu bestimmen und im jeweiligen Einzugsgebiet die Intensivtierhaltung zu beschränken haben. Die Richtlinie verstoße gegen das Verursacherprinzip, weil andere als landwirtschaftliche Nitratquellen nicht

¹ EuGH, Rs. C-180/96, United Kingdom v Kommission, Slg. 1998, I-2265 (No. 99).

belastet würden. Hierzu führt der EuGH aus: »Zum Verursacherprinzip genügt die Feststellung, dass die Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe nach der Richtlinie nicht verpflichtet sind, Belastungen zu tragen, die mit der Beseitigung einer Verunreinigung verbunden sind, zu der sie nicht beigetragen haben.«² Hieraus wird man schließen können, dass der Gerichtshof einen Verstoß gegen das Verursacherprinzip angenommen hätte, wenn die Richtlinie Nichtverursacher belastet hätte. Ein Verstoß gegen Prinzipien kann folglich eine Richtlinie zu Fall bringen.

Von besonderer Bedeutung ist die ermöglichende Funktion bei Ausübung umweltpolitikfremder Kompetenzen, bei der über die Integrationsklausel aber die umweltpolitischen Prinzipien zu beachten sind. Dementsprechend ist es z.B. zulässig, dass die auf die agrarpolitischen Kompetenzen gestützte Richtlinie über Pflanzenschutzmittel nicht nur den Pflanzenschutz, sondern auch den Schutz der Umwelt vor den Pflanzenschutzmitteln bezweckt. Schösse sie andererseits über das Ziel hinaus, indem sie z.B. den Vorsorgebegriff überzöge, wäre sie rechtswidrig und nichtig.

2. Ermöglichung der Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen

Die Umweltschutzprinzipien können weiterhin zur Rechtfertigung von Eingriffen in Gemeinschaftsgrundrechte herangezogen werden. Dies ist bisher allerdings nur sehr selten gerichtshängig geworden. Im Vergleich zu der Häufigkeit, mit der in Deutschland nationale Grundrechte (insbesondere die Berufsfreiheit und die Eigentumsgarantie) gegen nationale Umweltschutzmaßnahmen ins Feld geführt worden sind, ist es erstaunlich (teils aber mit den Restriktionen des Art. 230 IV EGV erklärbar), wie selten Gemeinschaftsgrundrechte gegen Gemeinschaftsmaßnahmen geltend gemacht werden.

Als ein solcher Fall kann Standley gelten. Standley machte in seiner oben erwähnten Klage auch geltend, die Richtlinie verletze sein Eigentumsgrundrecht. Der EuGH sagte, die Ausübung des Eigentumsgrundrechts könne Beschränkungen unterworfen werden, sofern diese »tatsächlich dem Gemeinwohl dienenden Zielen der Gemeinschaft entsprechen ...«. Ein solches Ziel sei der Schutz der öffentlichen Gesundheit. Diesem diene die Richtlinie, und zwar, wie das Gericht sehr knapp hinzufügt, in einer Weise, die dem Verhältnismäßigkeitsprinzip entspreche.³

Obwohl der EuGH von öffentlicher statt von menschlicher Gesundheit spricht, dürfte er doch das Ziel und Prinzip der menschlichen Gesundheit i.S.d. Art. 174 I 2. SpStr EGV meinen, den er allerdings nicht ausdrücklich erwähnt. Es hätte im Übrigen nahe gelegen, auch das Ziel und Prinzip des Umweltschutzes gem. Art. 174 I 1. SpStr heranzuziehen.⁴ Für unseren Zusammenhang ist wichtig festzuhalten, dass Gemeinschaftsziele wie die des Gesundheitsschutzes Grundrechtseingriffe ermöglichen können, dass ihnen insofern auch rechtliche Bedeutung zukommt.

Gleiches gilt für solche Fälle, in denen der EuGH das Verhältnismäßigkeitsprinzip als von Grundrechtsprüfungen gelöstes selbständiges Prinzip heranzieht. Hier ist ebenfalls ein die Maßnahme rechtfertigendes Ziel gesucht, das dann Maßstab der Verhältnismäßigkeit wird. Ein Beispiel ist der Fall Safety High Tech, in dem der EuGH feststellte, dass das Verbot einer bestimmten Chemikalie in Bezug auf das Ziel des Umweltschutzes verhältnismäßig sei.⁵

3. Relativierende Gesichtspunkte

In den ermöglichenden Funktionszusammenhängen kann die Bedeutung der Prinzipien wie gezeigt voll ausgeschöpft werden. Es kann also, ohne dass Kompetenzfragen oder Grundrechte entgegenstehen, z.B. Umweltschutz zur Vorsorge und Vorbeugung oder Ressourcenschutz vor unrationeller Verwendung betrieben werden. Relativierend sind allerdings (neben dem bereits erwähnten

allgemeinen Verhältnismäßigkeitsprinzip) die Gesichtspunkte des Art. 174 III zu berücksichtigen. Im Fall Safety High-Tech wurde z.B. der Gesichtspunkt der Berücksichtigung der verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Daten herangezogen.⁶

Andererseits eröffnet der ermöglichende Funktionszusammenhang auch Argumente a maiore ad minus: Wenn Handeln aus Vorsorge zulässig ist, ist (sofern dies in der Situation ausreicht) jedenfalls auch Handeln zur Gefahrvermeidung zulässig. Wenn ein hohes Schutzniveau zulässig ist, ist (sofern dies ausreicht) jedenfalls auch ein niedrigeres Schutzniveau zulässig.

II. Direktive Funktionen

Direktive Funktionen können den Prinzipien zukommen, wenn sie Gemeinschaftsorganen bei der Ausnutzung einer Kompetenznorm Vorgaben für die Ausgestaltung der Maßnahme machen, und zwar in einer Weise, die nicht relativierend, sondern radikalisiert wirkt. Noch gravierender sind solche Vorgaben, wenn sie die Gemeinschaftsorgane in einer Situation gänzlicher Passivität oder politischer Widerstände zum Handeln zwingen. Die europäischen Gerichte haben mit diesen direktiven Funktionen bisher vorwiegend in einem spezifischen Zusammenhang zu tun gehabt, der als »der andere auch« oder umgekehrtes St. Florian's Prinzip bezeichnet werden kann. Es ging jeweils darum, dass sich Kläger, deren umweltschädigendes Handeln von einem Gemeinschaftsrechtsakt untersagt wurde, darauf beriefen, dass andere »Sünder« nicht auch belangt würden. Ebenso gut könnten Handlungsgebote aber auch von privaten Dritten, Gemeinschaftsorganen oder Mitgliedstaaten reklamiert werden, was jedoch offenbar deswegen selten passiert, weil es den Dritten nach Art. 230 IV an der Klagebefugnis mangelt und Klagen durch Organe oder Mitgliedstaaten den diplomatischen »comment« verletzen.

Das gemeinschaftsverfassungsrechtliche Handlungsgebot kann zum einen besagen, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber umfassende statt nur partikuläre Lösungen finden muss, zum anderen, dass jede Einzelmaßnahme hinreichend effektiv sein muss.

1. Gebot zu umfassenden Lösungen

Einschlägig ist insbesondere der bereits erwähnte Fall Safety High Tech. Eine Verordnung zum Schutz der stratosphärischen Ozonschicht untersagte die Verwendung von teilhalogenierten FCKW. Der Hersteller Safety High Tech rügte, dass nicht auch Halone, die (unstreitig) ein noch höheres Ozonabbaupotential besitzen und zudem zum Treibhauseffekt beitragen, verboten worden seien. Wegen der Nichtberücksichtigung des Treibhauspotentials der Halone sei das Gebot des Schutzes der Umwelt insgesamt, und wegen der Nichtberücksichtigung ihres höheren Ozonabbaupotentials sei das Gebot des hohen Schutzniveaus verletzt. Der EuGH antwortete, aus Art. 130r (jetzt 174) ergebe sich nicht, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber, »wenn er Maßnahmen zur Erhaltung, zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt erlässt, die ein spezielles Umweltproblem behandeln sollen, stets gleichzeitig Maßnahmen erlassen müsste, die auf die Umwelt insgesamt abzielen.«⁷ Zum Argument des hohen Schutzniveaus heißt es, dieses sei gewahrt, wie ein Vergleich mit den weniger strengen Maßnahmen des Montreal Protokolls zeige.

2 EuGH Rs. C-293/93, Standley, Slg. 1999, I 2603 (No. 51).

3 EuGH, Rs. C-293/93, Standley, Slg. 1999, I 2603 (No. 54, 56).

4 L. Krämer, Europäisches Umweltrecht in der Rechtsprechung des EuGH, Wien 2002, S. 135.

5 EuGH, Rs. C-284/95, Safety High-Tech Srl, Slg. 1998, I-4301 (No. 58).

6 EuGH, Rs. C-284/95, Safety High-Tech Srl, Slg. 1998, I-4301 (No. 48).

7 EuGH, Rs. C-284/95, Safety High-Tech Srl, Slg. 1998, I-4301 (No. 44).

Zum ersten Problemereich ergab sich also, dass die Konzentration auf die Ozonproblematik zulässig und eine übergreifende Politik zum Schutz der Ozonschicht und des Klimas nicht geboten war. Dies ist m.E. überzeugend. Denn die Politiken zur Ozonschicht und zum Klima sind deutlich unterschieden. »Der andere auch« ist dann kein stichhaltiges Argument.

Zum zweiten Problemereich ist zunächst festzuhalten, dass der EuGH es implizit immerhin für möglich hält, dass eine Maßnahme nicht weit genug geht und deshalb gegen das Gebot eines hohen Schutzniveaus verstößt. Nur lagen die Umstände des Falles so, dass ein Verstoß zu verneinen war.

Mit dieser Feststellung traf der EuGH jedoch nicht das eigentliche Argument von *Safety High Tech*, das dahin ging, durch Verbot der Halone hätte ein noch höheres Schutzniveau verwirklicht werden können. Im Grunde wurde damit ein Problem der Gleichbehandlung aufgeworfen: Selbst wenn FCKWs nach dem Maßstab hohen Schutzniveaus für sich genommen verboten werden konnten, wurden doch andere Stoffe verschont und damit bevorteilt.

Lösbar wird diese Problemlage mit dem Konzeptgebot des BVerwG. Dieses bezieht sich auf solche Situationen, in denen eine Vielzahl von Sachverhalten an sich gleichzeitig geregelt werden müsste, wegen der Komplexität der Dinge oder aus Gründen der Verwaltungskapazität aber nicht auf einmal bewältigt werden kann. Einzelne Sachverhalte können dann herausgegriffen werden, wenn dahinter ein Gesamtkonzept steht. Dies wäre im Fall *Safety High Tech* eine befriedigendere Lösung gewesen: FCKW und Halone sind gefährlich für die Ozonschicht. Beide stellen komplexe Regelungsprobleme dar. Die Gemeinschaft verfolgt ein Konzept der Regelung. (Sie tat dies wirklich gemäß den Vorgaben des Montreal-Protokolls; Halone wurden kurze Zeit später ebenfalls verboten.) Diesem entspricht es, erst die (wie auch der EuGH feststellt) leichter substituierbaren FCKW und erst dann die Halone anzugehen.

Mit dem Konzeptgebot hätte sich auch der Fall *Standley* eleganter lösen lassen, in dem ebenfalls eine Situation des »der andere auch« vorlag. Nitratbelastungen kommen, wie *Standley* richtig vortrug, in der Tat aus weiteren Quellen als nur denen der Landwirtschaft. Der EuGH hätte im Hinblick auf den Gleichheitsgrundsatz fragen sollen, ob die Richtlinie im Rahmen eines Gesamtkonzepts der Bekämpfung aller Nitratquellen steht, um danach die Heraushebung der Landwirtschaft zu beurteilen. Statt dessen begnügt sich der Gerichtshof mit einer isolierten Betrachtung des landwirtschaftlichen Beitrags und gibt sich damit zufrieden, dass der Landwirtschaft nicht der Beitrag anderer Quellen aufgelastet wird. Weitere Maßnahmen zu treffen, bleibe den Mitgliedstaaten anheim gestellt; die Richtlinie hindere sie nicht daran.

2. Gebot zu effektivem Umweltschutz

Echte Fälle des Unterschreitens von Umweltschutzprinzipien, bei denen eine Maßnahme für sich allein und nicht nur in Relation zu anderen unter dem vorgeschriebenen Niveau verbleibt, sind von den europäischen Gerichten bisher anscheinend nicht entschieden worden. Immerhin hält es der EuGH im Fall *Standley* wie oben erwähnt, implizit für möglich, dass eine Maßnahme wegen Unterschreitens des Gebots eines hohen Schutzniveaus rechtswidrig und nichtig ist. Wegen der nur impliziten Behandlung des Problems kann der entsprechende Streit damit aber noch nicht als entschieden gelten.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die europäischen Gerichte hinsichtlich der direktiven Funktion der Prinzipien noch keine explizite Doktrin entwickelt haben. Es lohnt sich deshalb, die Lehre zu befragen.

3. Argumente pro und contra rechtliche Verbindlichkeit

a. Verfassungspolitische Begründungen

Für eine rechtliche Verbindlichkeit spricht zunächst ganz grundsätzlich, dass die Europäische Gemeinschaft von ihrer Natur her nicht ein Staat, sondern eine Organisation zur Verwirklichung bestimmter Zwecke ist. Während Staaten selten Verfassungsaufträge erteilt werden, enthielten die europäischen Verträge eine Vielzahl von Handlungsverpflichtungen. Diese sind, soweit es um die Herstellung des Binnenmarktes ging, auch mit Selbstverständlichkeit als rechtlich verbindlich angesehen worden. In einem Fall – der Pflicht zu einer gemeinsamen Verkehrspolitik gemäß Art. 75 (jetzt 71) – kam es sogar zu einer Untätigkeitsklage.⁸ Gerade der Bereich der Umweltpolitik ist einer der Bereiche, für die die EG ein Wächteramt besitzt, weil es ähnlich wie bei der Herstellung des Binnenmarktes um ein staatenübergreifendes Gut geht, das ständig gegen die Egoismen der Mitgliedstaaten verteidigt werden muss. Insofern ist es auch kein gutes Argument, wenn der EuGH im Fall *Safety High Tech* ebenso wie im Fall *Standley* darauf verweist, dass die Mitgliedstaaten ja einspringen können, solange die Gemeinschaftsorgane nicht tätig werden.⁹

b. Rechtsphilosophische Begründungen

Ebenso grundsätzlich könnte gegen eine rechtliche Verbindlichkeit eingewendet werden, dass die Prinzipien dann die politischen Entscheidungsprozesse der Gemeinschaft strangulieren würden. Damit ist die Frage der Rechtsnatur von Prinzipien aufgeworfen, die im Folgenden beantwortet werden soll. Als Ergebnis sei nur vorweggenommen, dass Prinzipien, auch wenn sie als rechtlich verbindlich angenommen werden, genügend Flexibilität besitzen, um den politischen Raum offenzuhalten, dass sie andererseits aber genügend direkte Kraft entfalten können, den eklatant untätigen Gesetzgeber zum Handeln zu zwingen.

Prinzipien sind nach inzwischen wohl konsentierter Lehre durch ihre größere Allgemeinheit und Flexibilität von Regeln zu unterscheiden. Über den Rechtscharakter der Prinzipien besteht allerdings Uneinigkeit. Nach der deutschen, besonders von Robert Alexy beeinflussten Lehre sind sie rechtlich verbindlich, jedoch untereinander abwägbar, während Regeln strikte Einhaltung erfordern.¹⁰ In der angelsächsischen Literatur, in der Ronald Dworkin am einflussreichsten geworden ist, werden Prinzipien zwar ebenfalls als rechtsverbindlich angesehen; inhaltlich werden darunter jedoch nur allgemeine subjektive Rechte verstanden. Davon zu unterscheiden seien »policies«, die nicht Individuen, sondern kollektiven Zielen dienen. »Arguments of principle are arguments intended to establish an individual right; arguments of policy are arguments intended to establish a collective goal. Principles are propositions that describe rights; policies are propositions that describe goals.«¹¹

Dworkin hat dabei das common law vor Augen, das in der Verbindung von juristischer Profession und common sense die Sphären der Einzelnen miteinander zum Ausgleich bringt. »The origin of these (i.e. some principles applied in a certain court case) as principles lies not in a particular decision of some legislature or court, but in a sense of appropriateness developed in the profession and the public over time.«¹²

8 EuGH, Rs. 13/83, EP v. Rat, Slg. 1985, 1513 (No. 49). Die Handlungsverpflichtungen waren freilich konkreter formuliert als diejenigen des Art. 174.

9 EuGH, Rs. C-284/95, *Safety High Tech*, Slg. 1998, I-4301 (No. 43); EuGH, Rs. C-293/93, *Standley*, Slg. 1999, I 2603 (No. 46, 48).

10 R. Alexy, *Theorie der Grundrechte*, Frankfurt (Suhrkamp) 1986, S. 71 ff.

11 R. Dworkin, *Taking rights seriously*, Cambridge (Harvard UP) 1977, S. 90.

12 Dworkin, op. cit. S. 40.

Nun kann sich aber auch bei im öffentlichen Interesse erfolgenden Interventionen (im englischen Recht: im Bereich des statute law) ein solcher sense of appropriateness für bestimmte Prinzipien herausbilden, und es kann des Weiteren sein, dass die Prinzipien schließlich auch kodifiziert werden, sei es auf der einfachgesetzlichen Ebene, sei es insbesondere auch auf Ebene der Verfassung, die wegen ihrer allgemeineren Sprache sogar die geeignetere Ebene ist. Es spricht deshalb nichts dagegen, auch den Prinzipien, die öffentliche Interessen konkretisieren, rechtliche Bedeutung beizumessen, umso mehr, wenn sie auch noch kodifiziert worden sind.

Der Rechtscharakter von Prinzipien wird nicht nur aus der Sicht der freien demokratischen Willensbildung, sondern auch aus postmoderner Sicht in Frage gestellt.¹³ Nach dieser Auffassung entspricht das heute grassierende Interesse an Prinzipien dem Verlust an zentraler staatlicher Regelsetzung. Prinzipien haben danach insofern eine Ersatzfunktion, als sie die fragmentarisch und kasuistisch entstehenden neuen Regeln strukturieren.¹⁴ Damit wird ein Rechtscharakter aber letztlich anerkannt, denn es geht ja um Herausbildung von Strukturen rechtlich verbindlicher Regeln. Weitergehend werden in der entsprechenden Literatur¹⁵ aber auch direktive Funktionen von Prinzipien anerkannt, und zwar – bei einem postmodernen Ansatz eher überraschend – auch ganz hierarchisch im Verhältnis Verfassung – Gesetzgeber, wenn die Verfassung solche Prinzipien statuiert. Dies ist gerade auch für die umweltrechtlichen Prinzipien des EGV so ausgeführt worden, – mit sehr ähnlichen Ergebnissen wie den hier vertretenen, die aus einer eher traditionell »modernen« Sicht der Dinge entwickelt werden.¹⁶

Prinzipien können – anders als Regeln – mit anderen abgewogen werden.¹⁷ Sie sind Optimierungsgebote, d.h. sie sind so weit zu verwirklichen, wie es entgegenstehende Prinzipien ermöglichen. Sie stehen im Vergleich zu anderen, nicht in einer umfassenden ordinalen oder gar kardinalen Vorrangordnung. Als Abwägungsregel (-regel, nicht -prinzip) im Kollisionsfall wird dabei vorgeschlagen, dass je stärker ein Prinzip betroffen ist, das andere umso gewichtiger sein muss, um sich letztlich dennoch durchzusetzen.¹⁸ Das Gewichtsverhältnis kann durch fallbezogene Rechtsprechung in bedingten Vorrangrelationen ausgedrückt werden, es kann aber auch durch sektorale Gesetzgebung vorstrukturiert werden.¹⁹

In ähnlicher Weise könnten von der Judikatur auch relative Vorränge zwischen den Umweltschutzprinzipien der Verträge (so weit sie intern in Konflikt treten), insbesondere aber auch zwischen den Umweltschutzprinzipien und den auf Nutzungsinteressen ausgerichteten Prinzipien der Verträge entwickelt werden.²⁰ Zum Beispiel müsste im Konfliktfall zwischen den Prinzipien des Gesundheits- und des Umweltschutzes der Gesundheitsschutz Vorrang haben, vorbehaltlich einer Betroffenheit des Umweltschutzes in bestimmten Kernbereichen. Im Konfliktfall zwischen Warenverkehrsfreiheit und Umweltschutz hat der Umweltschutz nach der rule of reason – Rechtsprechung relativen Vorrang.²¹

c. Methodologische Begründungen

Weiterhin könnte gegen eine rechtliche statt nur programmatische Verbindlichkeit der direktiven Funktion von Prinzipien sprechen, dass sie sehr unbestimmt sind.²² Doch wären sie nicht die einzigen Generalklauseln, die durch Kasuistik schließlich konkretisiert werden könnten. Wenig befriedigend wäre es allerdings, wenn die gerichtliche Überprüfung sich sofort auf eine Willkürkontrolle zurücknehmen würde, die normalerweise wenig Rechtssicherheit vermittelt, weil die Frage, wann Willkür vorliegt, selbst kriterienlos und damit selbst weitgehend willkürlich ist. Diesen Weg hat der EuGH, seiner üblichen Rechtsprechung folgend, im Fall *Safety High Tech* vorgezeichnet: »Da bestimmte in Artikel 130r genannte Ziele und Grundsätze gegeneinander abgewogen werden müssen und die Anwendung der Kriterien komplex ist, muss sich die ge-

richtliche Nachprüfung zwangsläufig auf die Frage beschränken, ob der Rat beim Erlass der Verordnung die Anwendungsvoraussetzungen des Artikels 130r EG-Vertrag offensichtlich falsch beurteilt.«²³

Ein anderer Weg besteht darin, die Begründungspflichten zu verschärfen. Doch führt eine solche Prozeduralisierung leicht in die Falle wortreichen Erwägens, das sich der Arbeit am materiellen Begriff entzieht.

Vorzuziehen ist deshalb ein Weg, der an der Konkretisierung materieller Inhalte der Prinzipien festhält. Danach sind Kern- und Randzonen der Bedeutung der Prinzipien zu unterscheiden. Ist eine Kernzone verletzt, führt dies jedenfalls zur Rechtswidrigkeit und Nichtigkeit einer Maßnahme oder zur Rechtswidrigkeit einer Unterlassung. Die Kernzonen könnten etwa nach Art von a maiore ad minus-Schlüssen bestimmt werden: Wenn Vorsorgemaßnahmen programmatisch verpflichtend sind, sind jedenfalls Gefahrabwehrmaßnahmen rechtlich verpflichtend; wenn ein hohes Schutzniveau programmatisch verpflichtend ist, ist ein Minimalschutz jedenfalls rechtlich verpflichtend. Wenn Maßnahmen, die die Umwelt verbessern, programmatisch verpflichtend sind, sind Maßnahmen zur Umwelterhaltung jedenfalls rechtlich verpflichtend.

III. Rechtspolitische Folgerungen

Fragt man abschließend danach, ob sich aus dem Vorhergehenden Folgerungen für die Verfassungsdebatte ergeben, so ist die Antwort negativ. Die erörterten Fragen, insbesondere der direktive rechtliche Gehalt der Prinzipien, sind solche rechtsdogmatischer Art. Sie sind Aufgabe der Rechtsprechung und durch Kodifizierung kaum klarer zu lösen.

C. Rechtliche Bedeutung im Hinblick auf Mitgliedstaaten

Bisher war die Rede nur von Gemeinschaftsorganen als Adressaten der umweltrechtlichen Prinzipien. Auch Mitgliedstaaten können jedoch Adressaten sein. Dabei ist es wiederum aufschlussreich, zwischen ermöglichenden und direktiven Funktionszusammenhängen zu unterscheiden.

I. Ermöglichende Funktionen

Zu den ermöglichenden Funktionen gehören:

- (a) die Rechtfertigung von Eingriffen der Mitgliedstaaten in gemeinschaftsrechtliche Grundfreiheiten

13 Vgl. N. de Sadeleer, *Environmental principles. From political slogans to legal rules*, Oxford UP 2002.

14 de Sadeleer, a.a.O. op. cit. S. 258 f.

15 So bei de Sadeleer, der sich ausdrücklich der postmodernen Richtung zuordnet.

16 Vgl. de Sadeleer, op. cit. S. 306 ff., 322 ff.

17 Alexy, a.a.O. op. cit. S. 88 f.

18 Alexy, a.a.O. S. 146.

19 Ein Beispiel solcher (recht komplexer) Vorrangrelationen findet sich in Art. 6 Abs. 4 der FFH-Richtlinie: Die dort geschützten Belange der seltenen Arten und Lebensräume gelten als vorrangig vor privaten Nutzungsinteressen, treten jedoch vor zwingenden öffentlichen Nutzungsinteressen zurück. Die öffentlichen Interessen müssen jedoch zurücktreten, wenn die Naturbelange im Kern (nämlich im Bereich prioritärer Lebensräume) betroffen sind, es sei denn, auch die öffentlichen Nutzungsinteressen sind im Kern (nämlich im Bereich der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit) betroffen.

20 S. dazu W. Kahl, *Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht*, Heidelberg 1993, S. 166 ff.

21 S. dazu m.E. überzeugend Kahl, op. cit. S. 170.

22 So L. Krämer, a.a.O. S. 137.

23 EuGH, Rs. C-284/95, *Safety High Tech*, Slg. 1998, I-4301 (No. 37).

- (b) die Rechtfertigung von über Sekundärrecht hinausgehendem weitergehendem mitgliedstaatlichem Handeln
- (c) die Rechtfertigung mitgliedstaatlicher Beihilfen und anderer Wettbewerbsbeschränkungen

1. Rechtfertigung von Eingriffen in Grundfreiheiten

Das Umweltschutzprinzip ist seit dem Fall Dänische Pfandflaschen als Rechtfertigungsgrund für Eingriffe in die Warenverkehrsfreiheit anerkannt.²⁴ Gleiches gilt für das Prinzip des Schutzes der menschlichen Gesundheit, und zwar, wie z.B. der Fall Toolex zeigt, insbesondere auch, soweit die menschliche Gesundheit nicht direkt durch Produkte, sondern indirekt über umweltbezogene Kausalketten wie z.B. Luft- und Wasserverschmutzung betroffen ist.²⁵ Im Fall Bluhme wurde des Weiteren die biologische Vielfalt als Schutzgut anerkannt²⁶, im Fall PreussenElektra das Klima.²⁷ Hinsichtlich der spezifischeren Prinzipien des Art. 174 II gibt es Judikatur zum Ursprungsprinzip. Dieses diente im Fall Wallonien als zulässige Rechtfertigung für belgische Importbeschränkungen für Abfälle.²⁸ In anderen Fällen wurde die Gelegenheit zu entsprechenden Rekursen versäumt. Im Fall Dusseldorp zum Beispiel, in dem es um die Möglichkeit der Exportbeschränkung für Abfälle zur Verwertung ging²⁹, hätte der EuGH als Rechtfertigungskriterium die Höherwertigkeit der Wiederverwertung im In- bzw. Ausland heranziehen können; dies wäre unter Bezugnahme auf das Prinzip rationeller Nutzung der Ressourcen (Art. 174 I 3. Anstrich) möglich gewesen.³⁰

Noch nicht ganz geklärt ist die Rechtsdogmatik der Erweiterung der Rechtfertigungsgründe über die enge Formulierung des Art. 30 EGV hinaus.³¹ Die ältere Rechtsprechung hat die überschießenden Bedeutungsdimensionen des Umweltschutzes als eigene Kategorie von Rechtfertigungsgründen neben Art. 30 EGV ausgebildet, wobei der Anwendungsbereich jedoch auf Maßnahmen beschränkt war, die in- und ausländische Produkte unterschiedslos behandeln.³² Spätestens in den Urteilen Bluhme und PreussenElektra hat der EuGH jene überschießenden Bedeutungen in Art. 30 EGV selbst hineinprojiziert. Dies hat die Wirkung, dass sie auch solche Maßnahmen rechtfertigen können, die in- und ausländische Waren unterschiedlich behandeln, wie etwa im Fall PreussenElektra, in dem ausländischer Strom von dem inländischen Einspeisungsprivileg ausgenommen war.³³ Rechtsdogmatisch wurde dies über ein weites Verständnis der Klausel »Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen« erreicht, daneben auch über die Heranziehung des Integrationsprinzips sowie über eine völkerrechtskonforme Auslegung im Hinblick auf einschlägige internationale Abkommen (wie der Klimaabkommen und des Abkommens über biologische Vielfalt). Dabei hat der Gerichtshof die überschießenden Bedeutungen resümierend jeweils aber wieder an die erwähnte Klausel des Art. 30 EGV rückgebunden, also keine echte Ergänzung des Tatbestandes vorgenommen. Damit wird das Begriffsverständnis »Leben von Tieren und Pflanzen« allerdings stark überdehnt, so etwa, wenn im Urteil Bluhme der Schutz einer Bienenart vor Verdrängung durch andere Bienenarten als Schutz des Lebens von Tieren ausgegeben wird³⁴, oder wenn im Urteil PreussenElektra die Politik des Klimaschutzes und der Nutzung erneuerbarer Energieträger als Politik zum Zwecke des Schutzes der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen bezeichnet wird.³⁵

Rechtspolitisch betrachtet wäre es wünschenswert, wenn Art. 30 EGV weiter gefasst würde, etwa in der Weise, dass die zitierte Klausel lautet: »...zum Schutze der Gesundheit und des Lebens von Menschen, der Umwelt, ...«.

Zu überlegen wäre, bei der Gelegenheit noch ein weiteres Auslegungsproblem des Art. 30 EGV mitzulösen, nämlich die Frage der grenzüberschreitenden Erstreckung von Umweltbelangen. Es ist

noch nicht gänzlich geklärt, inwieweit die Mitgliedstaaten Beschränkungen des Binnenmarkts auch mit dem Schutz solcher Umweltgüter rechtfertigen dürfen, die in anderen Mitgliedstaaten, in Drittstaaten oder in hoheitsfreien Räumen belegen sind. Dabei sind zwei Aspekte zu trennen. Zum Einen ist zu fragen, ob der Begriff »Tiere und Pflanzen« in Art. 30 EGV (bzw. »Umwelt« nach dem obigen Vorschlag) nur im territorialen Bereich des Mitgliedstaates gelegene Tiere und Pflanzen umfasst. Dies ist eindeutig zu verneinen, schon vom Wortlaut her und weil andernfalls der ökosystemare Zusammenhang missachtet würde. Zum Anderen ist zu fragen, ob andere Vorschriften oder Prinzipien die Handlungskompetenz beschränken. Dazu gehört vor allem möglicherweise bestehendes Sekundärrecht, wie etwa im Fall »Gourmetteria Van den Burg«, in dem der EuGH das in Schottland vorkommende Moorschneehuhn als nach RL 79/409 jagdbar ansah, weshalb sein Import nach Holland nicht verboten werden dürfe.³⁶ Andere Beschränkungen folgen aus dem völkerrechtlichen Territorialitätsprinzip, das überwirkende Regelungen aber nicht vollkommen ausschließt, sondern durchaus erlaubt, wenn ein Anknüpfungspunkt zum regelnden Staat gegeben ist. Wieder andere Beschränkungen finden sich im Völkervertragsrecht, insbesondere dem GATT und den handelsbezogenen Umweltabkommen, was hier jedoch nicht besprochen werden soll.

Als rechtspolitisches Fazit ergibt sich, dass die offene Formulierung »Schutz der Umwelt« hinreicht, um die transnationale Öffnung zu ermöglichen. Die Beschränkungen der Regelungskompetenzen müssen nicht eigens erwähnt werden. Sie ergeben sich von selbst.

2. Rechtfertigung von weitergehendem mitgliedstaatlichem Handeln

Ist ein Bereich durch Sekundärrechtsakt geregelt, können die Mitgliedstaaten nach Art. 95 IV und V EGV bzw. nach Art. 176 EGV unter Umständen dennoch weitergehende Regelungen erlassen. Die einzelnen Voraussetzungen des Weitergehens interessieren hier nicht. Relevant ist in unserem Zusammenhang nur die Frage der Anwendbarkeit der Umweltrechtsprinzipien. Sie kommen insofern zur Geltung, als sich das »Weitergehen« entlang einer bestimmten Zielfunktion bestimmen muss. Diese ist in Art. 95 IV und V explizit und in Art. 176 implizit mit dem Schutz der Umwelt umschrieben. Das Weitergehen muss also mehr Umweltschutz bringen. Dabei sind hinsichtlich Art. 95 über die Integrationsklausel und hinsichtlich Art. 176 durch direkten Verweis auch die Umweltrechtsprinzipien des Art. 174 zu beachten. Sie stecken also den Möglichkeitsraum mit ab, den die Weitergehensklauseln eröffnen. Dazu gehört z.B. das Vorsorgeprinzip, das ein Mitgliedstaat heran-

24 EuGH, Rs. 302/86, Kommission v Dänemark, Slg. 1988, S. 4607 (No. 9). Als Überblick s. H. Temmink, »From Danish bottles to Danish bees: the dynamics of free movement of goods and environmental protection – a case law analysis, Yearbook of European Environmental Law 2000, Vol. 1, S. 61-102.

25 EuGH, Rs. C-473/98, Kemikalieinspektionen v Toolex, Slg. 2000, (No. 38). Der Fall betrifft das Verbot von Trichlorethylen, das sich auch über Umweltprozesse ausbreitet.

26 EuGH, Rs. C-67/97, Ditlev Bluhme (No. 33).

27 EuGH, Rs. C-379, PreussenElektra, Slg. I 2001, 2099 (No. 73).

28 EuGH, Rs. C-2/90, Kommission v. Belgien, Slg. 1992, S. I-4431 (No. 34).

29 EuGH, Rs. C-203/96, Dusseldorp, Slg. I 1998, 4075.

30 Dies war von den Niederlanden, um deren Exportbeschränkung es ging, allerdings nicht geltend gemacht worden, so dass der Gerichtshof sich dazu auch nicht zwingend äußern musste. S. dazu G. Winter, Die Steuerung grenzüberschreitender Abfallströme, DVBl. 2000, 657 ff.

31 S. dazu J. H. Jans/A.-K. von der Heide, Europäisches Umweltrecht, Groningen (Europa Law Publishing) 2003, S. 287 ff.

32 So EuGH, Rs. 302/86, Kommission v Dänemark, Slg. 1988, S. 4607.

33 Vgl. D. H. Scheuing, Das Europäische Umweltverfassungsrecht als Maßstab gerichtlicher Kontrolle, EuR 2002, 619, 645 f.

34 EuGH, Rs. C-67/97, Ditlev Bluhme (No. 33, 38).

35 EuGH, Rs. C-379, PreussenElektra, Slg. I 2001, 2099 (No. 75).

36 EuGH, Rs. C-169/89, Gourmetteria van den Bourg, Slg. I-1990, 2143 (No. 15). Zu Recht kommentiert L. Krämer, dass der Gerichtshof die in Art. 14 der RL 79/409 vorgesehene Möglichkeit weiterzugehen auf den Fall hätte anwenden müssen. S. L. Krämer, European Environmental Law Casebook, London 1993, S. 157 f.

ziehen kann, wenn sich die Gemeinschaftsmaßnahme lediglich auf Gefahrenabwehr beschränkt.

Da all dies klar auf der Hand liegt und auch rechtspolitisch sinnvoll ist, sollte an den vorhandenen Formulierungen festgehalten werden.

3. Ermöglichung von nationalen Wettbewerbsbeschränkungen

Umweltrechtsziele können nationale Beihilfen rechtfertigen, wenn diese wegen ihrer wettbewerbsbeeinträchtigenden Wirkung nach Art. 87 EGV an sich unzulässig sind. Sie werden zwar (mit Ausnahme von Naturkatastrophen) in den Zulassungstatbeständen der Art. 87 II und III EGV nicht ausdrücklich erwähnt, kommen aber im Rahmen allgemeinerer Begriffe zum Zuge, wie zB im Zusammenhang mit »Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse« oder mit der »Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige« (Art. 87 III lit. b) und c)).³⁷ Rechtsdogmatisch wird dies nicht nur als freie politische Entscheidung angesehen, sondern auch mit dem Integrationsprinzip des Art. 6 EGV begründet. Angesichts der Bedeutung des Umweltschutzes und der Tatsache, dass die geltenden Ausnahmegründe einen deutlichen Bias zugunsten der wirtschaftlichen Entwicklung besitzen, empfiehlt es sich jedoch, »Umweltschutz« als selbständigen Ausnahmegrund ausdrücklich zu benennen.

Mitgliedstaaten können nicht nur durch Beihilfen, sondern auch durch Gesetzgebung, die Kartellbildung induziert und Ausschließlichkeitsrechte gewährt, sowie durch den Betrieb öffentlicher Unternehmen den grenzüberschreitenden Wettbewerb beeinträchtigen. Dies ist hinsichtlich der Kartellbildung durch die Rechtsprechung des EuGH³⁸ und hinsichtlich der Ausschließlichkeitsrechte und öffentlichen Unternehmen nach Art. 86 I EGV grundsätzlich untersagt. Umweltschutzziele können auch in diesen Fällen rechtfertigend wirken.³⁹ Auch insoweit fragt es sich, ob sie explizit – etwa in Art. 86 I – benannt werden sollten. Da die öffentliche Wirtschaft – anders als Beihilfen – aber kein zentrales Instrument des Umweltschutzes ist, kann es bei der Anwendung des Integrationsprinzips sein Bewenden haben.

II. Direktive Funktionen

Direktive Funktionen der umweltrechtlichen Prinzipien gegenüber den Mitgliedstaaten sind weniger offensichtlich als die ermöglichenden Funktionen. Sicherlich sind die Mitgliedstaaten nicht gebunden, soweit es ihren eigenen Kompetenzbereich angeht. Soweit sie jedoch Gemeinschaftssekundärrecht ausführen und ihnen dabei Spielräume verbleiben, kommt in Betracht, dass sie dabei auch zur Beachtung der umweltrechtlichen Prinzipien verpflichtet sind.⁴⁰ Dies wäre eine konsequente Fortsetzung der Rechtsprechung des EuGH im Fall Wachauf (die in Art. 53 der Grundrechtecharta kodifiziert ist), dass nämlich die Mitgliedstaaten bei Ausführung von Gemeinschaftsrecht an die Gemeinschaftsgrundrechte gebunden sind.⁴¹ Von besonderem Interesse ist dabei das wohl in keiner Mitgliedstaatsverfassung verankerte Integrationsprinzip nach Art. 6. Es könnte dazu führen, dass die Mitgliedstaaten auch dann die Umweltrechtsprinzipien beachten müssen, wenn sie nicht-umweltpolitische Gemeinschaftsrechtsakte, also z.B. Energierecht, ausführen müssen.⁴² Allerdings besteht die Schwierigkeit, dass sich sowohl Art. 6 wie Art. 174 wörtlich nur an die Gemeinschaftsorgane richten, während die Grundrechte wegen ihres richterrechtlichen Ursprungs insoweit freier gestaltbar waren.

Deshalb empfiehlt sich für die neue europäische Verfassung eine Klausel, die die Mitgliedstaaten bei Ausführung von Gemeinschaftsrecht zur Beachtung der Umweltrechtsprinzipien verpflichtet. Damit könnte zugleich das Ungleichgewicht beseitigt werden, welches darin besteht, dass die Mitgliedstaaten zwar – sogar mit Di-

rektwirkung gegenüber entgegenstehendem nationalem Recht – zur Beachtung der Grundfreiheiten verpflichtet werden, dass deren Beschränkung z.B. im Umweltinteresse jedoch nicht gleichermaßen als Verpflichtung, sondern wie oben dargelegt (gemäß Art. 30 und der Rechtsprechung zur »rule of reason«) nur als Befugnis formuliert ist.⁴³

D. Rechtliche Bedeutung im Hinblick auf Unternehmen

Die Umweltrechtsprinzipien des EGV besitzen unmittelbare rechtliche Wirkung u.U. auch für das Verhalten der Unternehmen. Dabei steht die ermöglichende Funktion ganz im Vordergrund: Es geht jeweils um eine Rechtslage, in der den Unternehmen grundsätzlich ein bestimmtes (nämlich wettbewerbsbeschränkendes) Verhalten untersagt ist, in der sie aber dennoch tätig werden dürfen, wenn sie Umweltschutzziele verfolgen. Unentdeckt ist bisher die Möglichkeit, in der europäischen Verfassung Umweltprinzipien als Handlungsverpflichtungen für Unternehmen oder allgemeiner für Gemeinschaftsbürger/-innen zu verankern. Die Radikalität dieses Gedankens relativiert sich, wenn man bedenkt, dass es immerhin unmittelbar wirkende Rechte gibt, wie insbesondere die Grundrechte und die Grundfreiheiten. Die Frage bedürfte aber noch gründlicherer Aufarbeitung, insbesondere im Hinblick darauf, inwieweit die mitgliedstaatlichen Verfassungen Grundpflichten kennen, und welche Erfahrungen sie damit gemacht haben.⁴⁴

Ermöglichende Funktionen haben die Umweltrechtsprinzipien im Hinblick auf Absprachen und abgestimmte Verhaltensweisen, die den grenzüberschreitenden Wettbewerb beschränken. Diese sind nach Art. 81 EGV grundsätzlich nichtig, können aber, wenn sie Umweltschutzziele verfolgen, wirksam oder genehmigungsfähig sein. Ähnliches gilt für die Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung nach Art. 82 EGV (Beispiel: ein Unternehmen verlangt von seinen Lieferanten die Einhaltung bestimmter Umweltstandards). Die Einzelheiten sollen hier nicht behandelt werden. Unter rechtspolitischen Gesichtspunkten ist lediglich zu bemerken, dass die Umweltrechtsprinzipien in Art. 81 und 82 nicht eigens erwähnt, sondern über das Integrationsprinzip des Art. 6 EGV in das Wettbewerbsrecht hineintransportiert werden und deshalb auch Maßstab für die Überwachungsmaßnahmen der Kommission sind. Um ihr Gewicht zu verstärken, wäre zu überlegen, ob Umweltschutzziele nicht etwa in Art. 81 III EGV eigens benannt werden sollten.

Eine ähnliche Frage stellt sich für Unternehmen mit Ausschließlichkeitsrechten oder mit Aufgaben allgemeinen wirtschaftlichen Interesses nach Art. 86 EGV. Zum Beispiel kann die Übertragung eines

37 Zu Beispielen aus der Kasuistik der Genehmigungspraxis der Kommission s. Jans/von der Heide, op. cit. S. 352 ff.

38 Jans/von der Heide, op. cit. S. 335 f.

39 Zu Beispielen s. Jans/von der Heide, op. cit. S. 335 f. und S. 338 ff.

40 So Jans/von der Heide, op. cit. S. 23.

41 EuGH, Rs. 5/88, Hubert Wachauf v Bundesrepublik Deutschland, Slg. 1989, S. 2609 (No. 19).

42 Ähnliche Vorschläge bei R. Macrory, Environmental integration and the European Charter of Fundamental Rights, Vortrag vor der Avosetta Group, Januar 12/13, 2001, p. 8 (www.avosetta.org); N. de Sadeleer, Les fondements de l'action communautaire en matière d'environnement, in: Peter Lang, L'Europe et ses citoyens, 2000, S. 112, mit weiteren Beispielen.

43 Einen Formulierungsvorschlag hat die Avosetta-Group gemacht: »Subject to imperative reasons of overriding public interests significantly impairing the environment or human health shall be prohibited.« (www.avosetta.org) Da der Vorschlag nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die Gemeinschaft bindet und zudem nicht auf die Prinzipien des Art. 174 verweist, wäre es einfacher, in Art. 174 einen neuen Absatz anzufügen, der besagt, dass Art. 174 I bis III auch von den Mitgliedstaaten zu beachten sind, soweit sie Gemeinschaftsrecht durchführen.

44 Zum deutschen Recht s. z.B. im Zusammenhang mit Art. 14 II GG G. Winter, Alternativenprüfung im Prozess administrativer Entscheidungsbildung. Zugleich ein Beitrag zu einer Grundpflicht ökologischer Verhältnismäßigkeit, Düsseldorf 1997 S. 67 ff.

Ausschließlichkeitsrechts zur Verwertung von Abfällen auf ein Unternehmen aus Umweltschutzgründen gerechtfertigt werden.⁴⁵ Auch diesbezüglich sollen die Einzelheiten nicht behandelt werden. Es stellt sich jedoch wiederum die Frage, ob Umweltschutzgründe nicht neben dem »allgemeinen wirtschaftlichen Interesse« erwähnt werden sollten.

E. Semantik einiger Prinzipien

Über den Bedeutungsgehalt der Prinzipien ist bereits viel geschrieben worden. Ich werde mich deshalb auf ausgewählte Fragen beschränken, die die wichtigsten Prinzipien betreffen und Anlass geben zu überlegen, ob die Verträge entsprechend umformuliert werden sollten.

I. Vorsorgeprinzip

Das Vorsorgeprinzip ist aus dem deutschen Recht auf die europäische Ebene gewandert. Es hat dabei allerdings gewisse Bedeutungsgehalte abgestreift. Das europäische Vorsorgeprinzip hat im Wesentlichen eine methodologische und eine strategische Bedeutung. Dies wird sowohl in der Mitteilung der Kommission über die Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips⁴⁶ wie in der neueren Leitentscheidung des EuG im Fall Pfizer⁴⁷ deutlich. Methodologisch gibt es Anleitung für die Operationen der Risikoabschätzung (risk assessment), strategisch macht es Vorgaben für die Entscheidung, ob interveniert werden soll. In beiderlei Hinsicht mahnt es zu Vorsicht: Bei der Risikoabschätzung, die normalerweise aus den beiden Schritten »Bestimmung des für hinnehmbar gehaltenen Risikogrades« (z.B. der kritischen tolerierbaren Dosis) und Bestimmung der realen oder zu erwartenden Belastungspfade und Belastungen (sog. Expositionsanalyse) besteht, soll wissenschaftliche Ungewissheit kein Anlass für Entwarnung sein, vielmehr soll sie gerade in ihrer Besonderheit (sind die Aussagen rein hypothetisch? gibt es Anhaltspunkte? etc.) ausgelotet werden. Und bei der Entscheidung, ob gehandelt werden soll (– der ersten Stufe des sog. risk management –), soll wissenschaftliche Unsicherheit nicht bereits Grund genug sein, von Maßnahmen abzusehen.⁴⁸ Zusammenfassend heißt es in dem zitierten EuG-Urteil⁴⁹:

»Vielmehr ergibt sich aus dem Vorsorgegrundsatz in seiner Auslegung durch den Gemeinschaftsrichter, dass eine vorbeugende Maßnahme nur dann getroffen werden kann, wenn das Risiko, ohne dass seine Existenz und sein Umfang durch zwingende wissenschaftliche Daten in vollem Umfang nachgewiesen worden sind, auf der Grundlage der zum Zeitpunkt des Erlasses dieser Maßnahme verfügbaren wissenschaftlichen Daten gleichwohl hinreichend dokumentiert erscheint.«

Das deutsche Vorsorgeprinzip hat dagegen zusätzlich eine substantielle und eine instrumentelle Dimension. Die substantielle Dimension besteht darin, dass auch örtliche und zeitliche Fernfolgen, Schäden an besonders empfindlichen Schutzgütern, bloße Belästigungen und niedrige Wahrscheinlichkeiten in die Risikoabschätzung einbezogen werden müssen. Die instrumentelle Dimension betrifft das Arsenal der zu treffenden Maßnahmen. Vorsorge meint in dieser Beziehung, dass relativ unabhängig von prognostizierbaren Schäden die besten verfügbaren Techniken der Schadensvermeidung eingesetzt werden sollen.⁵⁰

Es stellt sich die Frage, ob diese zusätzlichen Bedeutungen bereits durch andere europäische Prinzipien vertreten sind. Ist dies nicht der Fall, kommt die Einführung und möglicherweise auch Kodifizierung weiterer Prinzipien in Betracht. Allerdings muss hier äußerste Sparsamkeit walten, denn der Prinzipienhimmel ist bereits hinreichend dicht bewölkt.

Die instrumentelle Dimension ist möglicherweise im Präventions- und im Ursprungsprinzip repräsentiert. Prävention markiert

den Gegenpol von Nachträglichkeit. Z.B. wäre ein Genehmigungsvorbehalt präventiv im Vergleich zu Schadenshaftung.⁵¹ Bezugspunkt sind die Verursachungsketten. Das Ursprungsprinzip treibt die Maßnahmen möglichst weit nach vorn an den Beginn der Kausalkette. Dieser Struktur lässt sich der Maßstab der besten verfügbaren Techniken problemlos zuordnen: Er setzt am Emissionsvorgang an, der dem Ausbreitungsprozess und der Immission sowie deren Auswirkungen vorgelagert ist. Allerdings müsste eine solche Interpretation des Präventions- und Ursprungsprinzips sich erst noch breiter durchsetzen. Als hinderlich erscheint diesbezüglich eine Bemerkung des EuGH im Fall *Safety High Tech*, auf die auch das EuG im Fall *Pfizer* verweist: Wenn »die Umweltpolitik der Gemeinschaft nach Art. 130r Abs. 2 EGV auf ein hohes Schutzniveau abzielen muss, so doch nicht unbedingt auf das in technischer Hinsicht höchste«.⁵² Es wäre aber falsch, dies so zu interpretieren, als wäre dadurch eine Orientierung am technisch Machbaren unzulässig. Eine solche Orientierung ist lediglich nicht Bestandteil des Prinzips »hohes Schutzniveau«, was verständlich ist, weil das Schutzprinzip an Toleranzgrenzen der Umweltmedien ansetzt, während Technikmaßstäbe auf Quellen bezogen sind. Es ist also keineswegs ausgeschlossen, dass das Präventionsprinzip den Maßstab des technisch Machbaren in sich aufnimmt.

Die genannte substantielle Dimension ist bisher in den Prinzipien des Art. 174 EGV überhaupt wenig präsent. Die Problematik der Schäden für empfindliche Schutzgüter, der Belästigungen und der niedrigen Wahrscheinlichkeiten lässt sich über entsprechende interpretatorische Weiterentwicklung vermutlich noch im Vorsorgeprinzip unterbringen. Mit den örtlichen und zeitlichen Fernfolgen ist dies schwieriger, weil sie im Laufe der Zeit ein Eigengewicht und eine eigene Problemlöge erhalten haben, die mit Hilfe genuiner Prinzipien besser gelöst werden können. Gemeint ist im Hinblick auf die zeitlichen Fernfolgen das Prinzip des Schutzes zukünftiger Generationen und im Hinblick auf die örtlichen Fernfolgen ein mögliches Prinzip des Schutzes der globalen Umweltzusammenhänge. Diese beiden Gesichtspunkte verdienen es, besonders hervorgehoben zu werden. In Betracht kommt, sie in Art. 174 eigens zu nennen, also den Katalog der dort aufgeführten Prinzipien um die Klausel zu ergänzen, dass die Umweltpolitik dem Schutz zukünftiger Generationen und der globalen Biosphäre dienen muss.⁵³ Als Alternative zur Erwähnung der zukünftigen Generationen bietet sich allerdings auch das Nachhaltigkeitsprinzip an. Hierzu sogleich.

II. Nachhaltige Entwicklung

»Nachhaltige Entwicklung« wird als Grundorientierung der EU in der Praeambel des EUV, als Ziel der EU in Art. 2 EUV und als Auf-

45 S. dazu *Jans/von der Heide*, op. cit. S. 338 ff.

46 Mitteilung v. 2.2.2000, Kom (2000).

47 *EuG*, Urteil v. 11.9.2002, Rs T-1/99 (*Pfizer v. Rat der EG*).

48 Sowohl die Mitteilung der Kommission wie (noch klarer) das *EuG*-Urteil (vgl. Rn. 150) ziehen die Bestimmung des hinnehmbaren Risikogrades und die Entscheidung über das Ob des Handelns zusammen. Es empfiehlt sich jedoch, zwischen der eher noch wissenschaftlich beeinflussten schutzgutinternen Bewertung und der unmittelbar handlungsbezogenen übergreifenden Bewertung zu unterscheiden. Dies kommt auch in den bisher existierenden Rechtsakten über die Risikoabschätzung zum Ausdruck, vgl. RL 93/67/EWG der Kommission zur Festsetzung von Grundsätzen für die Bewertung der Risiken für Mensch und Umwelt und VO(EG) Nr. 1488/94 der Kommission zur Festlegung von Grundsätzen für die Bewertung der von Altstoffen ausgehenden Risiken für Mensch und Umwelt, ABl. EG L 161/ 1994 S. 3.

49 Rn. 144.

50 So z.B. nach § 5 I Nr. 2 BImSchG.

51 Natürlich hat auch Schadenshaftung je nach Stringenz eine präventive Wirkung.

52 Rn. 49 des Urteils.

53 So im Hinblick auf den Schutz zukünftiger Generationen auch der Vorschlag der Avosetta-Gruppe, s. oben Fn. 43.

gabe der EG in Art. 2 EGV genannt. Man kann sie vielleicht als Leitidee oder Ideal bezeichnen. Rechtliche Bedeutung im Sinne der hier zugrunde gelegten Prinzipienlehre kommt ihr auf der Grundlage der genannten Bestimmungen jedenfalls nicht zu.⁵⁴ Andererseits ist sie aber in Art. 6 zum Bestandteil des Integrationsprinzips gemacht worden und nimmt somit an dessen rechtlichem Gehalt teil.⁵⁵ Darüber hinausgehend kommt in Betracht, Nachhaltigkeit auch als echtes Prinzip der Umweltpolitik in Art. 174 zu verankern. Hierfür, aber jedenfalls für Art. 6 EGV muss jedenfalls versucht werden, einen möglichst spezifischen Begriffsgehalt zu bestimmen.

»Nachhaltigkeit« kommt bekanntlich ebenso wie das Vorsorgeprinzip aus dem deutschen Recht und führte hier ein langes Eigenleben als Prinzip der Waldbewirtschaftung. In dieser Tradition ist es eng mit der Nutzung von natürlichen Ressourcen, und zwar insbesondere von solchen, die regenerierbar sind, verbunden. Damit ist zweierlei gesagt, eines im Hinblick auf den Anwendungsbereich und eines im Hinblick auf die Intensität: Zum Einen galt das Prinzip nicht für die Nutzung der Umwelt als Senke für Schadstoffe, hier waren die Prinzipien der Gefahrvermeidung und später Risikovorvorsorge »zuständig«.⁵⁶ Zum Anderen war das Prinzip insofern in gewisser Weise dynamischer, als es durchaus Zerstörungen von Umweltgütern (z.B. die Abholzung eines Waldes) zuließ, wenn in längerfristiger Perspektive die Regeneration gewährleistet war, während das Gefahrvermeidungs- und Vorsorgeprinzip eher auf die Identifizierung statischer Grenzziehung zwischen technischem Prozess und »Umwelt« abzielte.

Mit dem Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (sog. Brundtland-Kommission) von 1987 wurde die Brücke zu den Umweltgütern insgesamt geschlagen. Diese gelten nun umfassend als Ressourcen, wobei die Vorstellung der Grenzziehung durch die der langfristigen Erhaltung der Umwelt als System ersetzt wird.⁵⁷ Drei Grundsätze des Umgangs mit den verschiedenen Ressourcen können heute als konsentiert angesehen werden: Erneuerbare Ressourcen dürfen nur in dem Maße verbraucht werden, in dem sie sich regenerieren (Regel 1). Erschöpfbare Rohstoffe und Energieträger dürfen nur in dem Maße verbraucht werden, wie gleichzeitig physisch und funktionell gleichwertiger Ersatz an regenerierbaren Ressourcen geschaffen wird (Regel 2). Schadstoffemissionen dürfen die Abbaukapazität der Umweltmedien und Ökosysteme nicht übersteigen (Regel 3).⁵⁸

Eine weitere Begriffsdimension, den die Brundtland-Kommission betont, ist der Brückenschlag zwischen Ökonomie und Ökologie. Der Grundsatz der Nachhaltigkeit kann als ein solcher der nachhaltigen (dauerhaft umweltgerechten) Nutzung der Umweltgüter verstanden werden. Dann geht er von der Umwelt aus und denkt auf die wirtschaftlichen Aktivitäten hin, denen auf diese Weise eine Grenze gesetzt wird, und zwar eine Grenze, die komplexer ist als die des klassischen »Umwelt«-Begriffs. Andererseits kann der Grundsatz der Nachhaltigkeit als ein solcher der nachhaltigen Entwicklung oder nachhaltigen Wirtschaftsweise verstanden werden. Dann geht er von der Wirtschaft aus und denkt auf die Umwelt hin.

Der Vorschlag der Brundtland-Kommission weist in diese zweite Richtung.⁵⁹ In dem Bericht wird durchweg von nachhaltiger Entwicklung, nicht von nachhaltiger Naturnutzung gesprochen. Dabei ist der Kommission wesentlich, dass die Belange der Naturressourcen in die innere Struktur und Denkweise der Wirtschaft und Technikentwicklung eingebaut werden muss.

In der Folgezeit ist die Interpretation der »nachhaltigen Entwicklung« zum sog. Drei-Säulen-Modell weiterentwickelt worden: Nachhaltige Entwicklung steht danach nicht nur für den dauerhaften Schutz von Umweltressourcen, sondern auch für die dauerhafte Erhaltung jeder Art von Wirtschaft und sozialem Wohlstand.⁶⁰ Diese Ausweitung entleert den Begriff jedoch bis zur Unkenntlichkeit und führt leicht zu einem schlichten roll-back der ökologischen Belange.

Deshalb ist er abzulehnen. Der Bezug auf die natürlichen Ressourcen muss gewahrt bleiben.⁶¹ Diese Position muss jedoch nicht notwendig zu dem älteren Prinzip der nachhaltigen Naturnutzung zurückführen.⁶² Der Gedanke der ökologischen Wirtschaftsweise bleibt virulent und entfaltet seine Dramatik vor allem als Druck zur Veränderung des Verhaltens der Unternehmer und Konsumenten. In Absetzung von dem Drei-Säulen-Modell setzt das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung die Wirtschaft unter Kreativitäts- und Innovationsdruck.⁶³ Es gibt nicht jeder der Säulen ihren eigenen Entfaltungsraum, sondern zwingt die wirtschaftliche und soziale Sphäre dazu, sich fundamental zu wandeln. Man kann vielleicht von nachhaltiger Entwicklung im emphatischen Sinn sprechen. Ist dies richtig, so erweist es sich auch als passend, dass die Verträge von nachhaltiger Entwicklung und eben nicht von nachhaltiger Ressourcennutzung sprechen, wenn sie diesen Gedanken durch Platzierung in Art. 6 EGV mit dem Integrationsprinzip verbinden.

Rechtspolitisch ergibt sich, dass jedenfalls an Art. 6 EGV, wie er steht, festgehalten werden sollte. »Nachhaltige Entwicklung« sollte gerade wegen ihrer Brückenfunktion nicht in Art. 174 EGV stehen, sondern am Anfang der Verträge.

Zu überlegen wäre jedoch, in Art. 174 ein Prinzip der Nachhaltigkeit der Nutzung natürlicher Ressourcen aufzunehmen. In diesem Fall könnte auf den oben erwogenen Vorschlag, den Schutz zukünftiger Generationen zu erwähnen, verzichtet werden. Im Übrigen könnte die Klausel »umsichtige und rationelle Verwendung natürlicher Ressourcen« in dem neuen Prinzip aufgehen und dementsprechend gestrichen werden.

Das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung in Gestalt der Integrationsklausel hat rechtstechnisch den Vorteil, dass Umweltschutz nicht in die einzelnen Kompetenzvorschriften für die Politiken, die Umweltimplikationen haben, hineingeschrieben werden muss. Dennoch empfiehlt sich eine explizite Erwähnung des Umweltschutzes bei denjenigen Politikbereichen, die in ganz zentraler Weise die Umwelt tangieren. Hierzu gehören die Agrarpolitik, die Verkehrspolitik und die Energiepolitik. Dementsprechend sollte in Art. 33 I EGV der Schutz der Umwelt und eine nachhaltige Landwirtschaft erwähnt oder geradezu zum Ziel der Landwirt-

54 So auch J. Verschuuren, *Principles of environmental law. The ideal of sustainable development and the role of principles of international, European and national environmental law*, Baden-Baden, 2003.

55 D. Murswiek, »Nachhaltigkeit« – Probleme der rechtlichen Umsetzung eines umweltpolitischen Leitbildes, NuR 2002, 641, 644; W. Frenz/H. Unnerstall, *Nachhaltige Entwicklung im Europarecht*, 1999.

56 E. Rehlinger, Nachhaltigkeit als Prinzip des Umweltrechts: konzeptionelle Fragen, in: H.-P. Dolde (Hrsg.) *Umwelt im Wandel*, Berlin 2000, S. 721 ff.

57 Vgl. Kap. 2 Nr. 14 des Berichts: »Sogenannte freie Güter wie Luft und Wasser sind auch Ressourcen. Rohstoffe und die Energie der Produktionsprozesse werden nur teilweise in natürliche Produkte umgesetzt. Der Rest fällt als Abprodukte an. Stabile Entwicklung macht es erforderlich, dass ungünstige Auswirkungen auf die Qualität der Luft, Wasser und anderen natürlichen Elementen auf ein Minimum herabgesetzt werden, sodass die Stabilität des gesamten Ökosystems erhalten bleibt.«

58 Enquête-Kommission »Schutz des Menschen und der Umwelt« (Hrsg.), *Die Industriegesellschaft gestalten*, Bonn 1994 S. 32. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, *Umweltgutachten 2002. Eine neue Vorreiterrolle*, Stuttgart (Metzler-Poeschel) 2002, Nr. 29. Der zweite Grundsatz wird abgeschwächt auch als Sparsamkeitsgrundsatz verstanden, d.h. dass Ressourcen nicht mehr als unbedingt notwendig in Anspruch genommen werden dürfen. S. UGB-KomE § 4 Nr. 1; vgl. D. Murswiek, NuR 2002, 644.

59 Vgl. Kap. 2 Nr. 75 des Berichts: »Eine solche Ansicht (scl. der Nachhaltigkeit) setzt das Recht, öffentliche und private Ressourcen zu nutzen, in seinen angemessenen gesellschaftlichen Zusammenhang und stellt ein Ziel für spezifischere Maßnahmen dar.«

60 So die Enquête-Kommission »Schutz des Menschen und der Umwelt« des 13. Deutschen Bundestages, *Konzept Nachhaltigkeit – Vom Leitbild zur Umsetzung*, Bonn 1998.

61 E. Rehlinger, a.a.O. S. 730 ff.; D. Murswiek, NuR 2002, 641, 642. So auch So aber Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, *Umweltgutachten 2002. Eine neue Vorreiterrolle*, Stuttgart 2002, Nr. 31.

62 So aber tendenziell E. Rehlinger, op. cit. S. 730 ff.

63 So auch Rehlinger, op. cit. S. 743.

schaftspolitik erhoben werden. In Art. 70 EGV sollte die Notwendigkeit der Beachtung des Umweltschutzes und der Energieeinsparung genannt werden. In Art. 154 II EGV sollte angefügt werden, dass die Tätigkeit der Gemeinschaft den Erfordernissen des Umweltschutzes und der Energieeinsparung Rechnung zu tragen hat.

F. Zusammenfassung

Für die Rechtsdogmatik der umweltrechtlichen Prinzipien ergibt sich: Diese sind rechtlich verbindlich nicht nur, soweit sie den Möglichkeitsraum bestimmten Handelns der Gemeinschaftsorgane, der Mitgliedstaaten und auch der Unternehmen ermöglichen, sondern auch, soweit sie Handlungsmöglichkeiten der Gemeinschaftsorgane und der Mitgliedstaaten ausfüllen und diese zum Handeln verpflichten.

Rechtspolitisch ergibt sich für die neue Verfassung der Europäischen Union:

Die geltenden Formulierungen der Prinzipien sind anspruchsvoll und haben sich im Wesentlichen bewährt. Keinesfalls sollte hinter das Erreichte zurückgegangen werden. Dies gilt ganz besonders für Art. 6 und Art. 174. Weitergehend empfehlen sich einige wenige Klarstellungen oder Ergänzungen:

1. In Art. 30 EGV sollten die Worte »Tiere und Pflanzen« durch das Wort »Umweltschutz« ersetzt werden.
2. In Art. 33 I sollte ein Buchstabe f) angefügt werden, der lautet: »die Umwelt zu schützen und eine nachhaltige Landwirtschaft zu entwickeln«.

3. In Art. 70 sollte ein Satz 2 angefügt werden: »Dabei sind die Erfordernisse des Umweltschutzes und der nachhaltigen Nutzung der Energieressourcen zu beachten«.
4. In Art. 87 III EGV sollte nach Buchstabe d) ein Ausnahmegrund »Beihilfen zur Förderung von Umweltschutz« aufgenommen werden.
5. In Art. 154 II sollte ein Satz 3 angefügt werden, der lautet: »Sie trägt weiterhin der Notwendigkeit des Umweltschutzes und der nachhaltigen Nutzung der Energieressourcen Rechnung«.
6. In Art. 174 I sollte der 3. Spiegelstrich lauten: »- nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen;« In Absatz 2 sollte ein dritter Satz folgenden Inhalts angefügt werden: »Sie dient dem Schutz der globalen Biosphäre«. Zudem sollte ein Absatz 5 folgenden Inhalts angefügt werden: »Absätze 1 bis 3 gelten auch für die Mitgliedstaaten, soweit sie Gemeinschaftsrecht ausführen«.

Dr. iur. Gerd Winter

Professor für öffentliches Recht, Europarecht und Rechtssoziologie an der Universität Bremen, Leiter der Forschungsstelle für Europäisches Umweltrecht, Universitätsallee, GW 1, 28359 Bremen.

Aktuelle Veröffentlichungen: (Hrsg.) *Das Öffentliche Heute, Kolloquium zu Ehren von Alfred Rinken*, Nomos Verlag 2001.

Christian Hey

Industrylobbying in Brüssel: Einflussstrategien und –barrieren

Wirtschaftsnahe Akteure setzen sich mit ihren Konzepten für eine europäische Umweltpolitik zur Zeit nur mit Abstrichen durch. Man kann erhebliche Einflussbarrieren für sie im derzeitigen Entscheidungssystem der EU beobachten. Wichtigste Einflussbarriere ist die zentrale Kontrolle von umweltpolitischen Akteuren über Inhalte und Entscheidungsprozesse in der EU. Das umweltpolitische Dreieck aus GD Umwelt, dem Umweltausschuss des europäischen Parlamentes und des Umweltministerrates ist in der Lage, wirtschaftlichen Lobbyeinfluss relativ erfolgreich zu filtern und zu begrenzen. Je mehr sich die Europäische Kommission jedoch von einer Umweltpolitik durch Rechtsintegration verabschiedet und auf konsensuale Prozesse, Netzwerke und die verbandliche Selbststeuerung setzt, desto mehr wird der Einfluss dieses umweltpolitischen Dreiecks gefährdet. Dieser Trend sollte daher kritisch begleitet werden.

A. Einleitung

Anfang der 90er Jahre wurde die Anzahl der Wirtschaftslobbyisten bei der EU auf ca. 10 000 Vertreter geschätzt, der Umsatz dieses Sek-

tors auf über 1 Mrd. Euro¹. Bedenkt man, dass europäischer Verbandseinfluss auch von der nationalen Ebene organisiert wird, können diese Zahlen als der unterste Rand dessen angenommen werden, was Verbände in die Mitgestaltung der Politik der EU investieren.² Genaue Angaben zu den entsprechenden Investitionen der Wirtschaft in die Mitgestaltung der europäischen Umweltpolitik existieren nicht. Allgemein wird aber angenommen, dass ein erhebliches Ressourcengefälle zwischen Vertretern wirtschaftlicher und allgemeiner Umweltinteressen besteht.³ Derartige Zahlenvergleiche legen normalerweise den Kurzschluss nahe, das Überge-

1 Bullard, Die Mächtigen und die Ohnmächtigen, in: EG Magazin 3/1992, 34; Hoffmann, Interessenvertretungen und Eurolobbying, in: Röttinger (Hrsg.): Handbuch der europäischen Integration. Wien 1991, S. 263.

2 Vgl. Mazey/Richardson, Interest Groups and EU Policy Making: Organisational Logic and Venue Shopping, in: Richardson, European Union: Power and Policy Making, Routledge 2001; auch in: www.nuff.ox.ac.uk/Politics/Jeremy4.html, S.12.

3 Vgl. Eichener, Das Entscheidungssystem der Europäischen Union. Institutionelle Analyse und demokratietheoretische Bewertung, Opladen 2000, S. 199 ff. und 294 ff.