

Fortentwicklung des Umweltrechts - Europa als Modell oder Problem ?

von Staatssekretär Rainer Baake

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Vortrag vom 6. Juni 2000, am Forschungszentrum Umweltrecht e.V. und Forschungszentrum Technikrecht e.V. in Kooperation mit dem Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht der Humboldt-Universität zu Berlin

1

I

Wenn man so manchen aktuellen Konflikt zwischen dem europäischen und deutschen Umweltrecht sieht, könnte man geneigt sein, mit Goethe zu sagen: "Die Geister, die ich rief, werd' ich nun nicht los!" Welche aktuellen und vielleicht unliebsamen Entwicklungen sind für uns im europäischen Umweltrecht erkennbar? Um auf diese Frage konkrete Antworten zu finden, will ich die bisherigen Entwicklungen kurz skizzieren, um sodann aktuelle Tendenzen aufzuzeigen und zu bewerten.

- 2 Den Beginn des europäischen Umweltrechts bildete das 1. Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft aus dem Jahre 1973; wichtigste Ziele waren gleichartige Umweltverhältnisse auf hohem Niveau in allen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft sowie ein umweltverträglicher Binnenmarkt. Das Aktionsprogramm ist in unregelmäßigen Abständen fortgeschrieben worden – zur Zeit diskutieren wir den Entwurf des 6. Aktionsprogramms. Seit 1973 entwickelte sich das europäische Umweltrecht zu einem eigenständigen Rechtsgebiet. Parallel dazu begann sich auch in Deutschland ein modernes Umweltrecht zu etablieren.
- 3 In den 80er und 90er Jahren war die Entwicklung von einer starken europarechtlichen Durchdringung der nationalen Umweltrechtsordnungen geprägt. Zu beobachten war ein immer dichter werdendes Netz von Regelungen, so dass im Ergebnis das nationale Fachrecht häufig flächendeckend gemeinschaftsrechtlich überformt wurde. Diese Rechtsetzungsaktivitäten der Gemeinschaft, in deren Mittelpunkt zumeist Richtlinien stehen, werden in Politik und in Fachöffentlichkeit kritisch begleitet. So wurde darauf hingewiesen, dass das immer detaillierter werdende System des europäischen Umweltrechts zunehmend nationale Gestaltungsspielräume verschwinden lasse: Häufig sind die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die von ihnen geforderten Umsetzungsschritte bis ins Detail hinein präjudiziert. Dies ist sachgerecht, wenn es – wie etwa im Chemikalienrecht - die Erfordernisse des Binnenmarktes gebieten. In anderen Fällen, auf die ich im folgenden eingehen werde, ist dies bedenklich, weil sich der Wirkungsgehalt des gemeinschaftsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips nicht immer klar abzeichnet und sich insbesondere im föderal verfassten Deutschland Friktionen bei der Umsetzung ergeben.
- 4 Ein zweites Continuum der europäischen Rechtsentwicklung liegt in der Tatsache, dass unterschiedliche Rechtstraditionen der Mitgliedstaaten mit unterschiedlicher Intensität ihren Niederschlag in der Rechtsetzung der Gemeinschaft finden. Es lassen sich im europäischen Umweltrecht eine zurück liegende eher "kontinentale" Phase, in der ein starker inhaltlicher Einfluss Deutschlands auf die Rechtsetzung erkennbar war, und eine seit Ende der achtziger Jahre deutlicher werdende "angelsächsisch-skandinavische" Phase unterscheiden.
- 5 Der Phase, die ich als kontinental bezeichnen möchte, lag die Idee zugrunde, dass – nicht zuletzt im Interesse eines ökologisch konturierten Binnenmarktes und gleicher

Wettbewerbsbedingungen für die Industrie Umweltschutz hauptsächlich durch technische Standards und Grenzwerte verwirklicht werden soll. Als Beispiele für diese an Grenzwerten orientierten Rechtsakte möchte ich die anlagenbezogenen Richtlinien, etwa

- 6 - die Richtlinie zur Begrenzung von Schadstoffemissionen von Großfeuerungsanlagen in der Luft von 1988,
 - die Richtlinien über Abfallverbrennungsanlagen oder
 - im Produktbereich –
 - die Richtlinien zur Durchsetzung schadstoffarmer Kraftfahrzeuge nennen.
- 7 Der in diesen sekundärrechtlichen Gemeinschaftsakten verfolgte Ansatz, die Umwelt vornehmlich durch die Normierung bestimmter Grenzwerte zu schützen, hatte den unbestreitbaren Vorteil, gemeinschaftsweit der Verzerrung des Wettbewerbs entgegen zu wirken. Binnenmarkt- und Umweltbelange konnten so, wenn nicht harmonisiert, so doch - gewissermaßen im Sinne der von Konrad Hesse entwickelten These der praktischen Konkordanz - weitgehend ausgeglichen werden.
- 8 Daneben war selbstverständlich immer auch die Verbesserung der gemeinschaftsweiten Umwelt ein Anliegen der europäischen Rechtsetzung. Die in den 70er Jahren entstandenen Richtlinien zur Verbesserung der Qualität der Luft oder der Qualität der zur Trinkwassergewinnung dienenden Oberflächengewässer sind hierfür Beispiel. Allerdings taten sich die Mitgliedstaaten hier sehr viel schwerer, zu gemeinsamen Ansätzen zu kommen – angesichts der unterschiedlichen Ausgangslagen in den einzelnen Staaten und der unterschiedlichen “Vollzugskulturen” nicht weiter verwunderlich. In Deutschland machte sich schon damals die durch das Grundgesetz vorgegebene Kompetenzverteilung auf Bund und Länder bei der Umsetzung gemeinschaftlichen Umweltrechts nicht immer förderlich bemerkbar. Manche Länder fragten unter Berufung auf den Subsidiaritätsgedanken schon damals, ob sich die Gemeinschaft in diesem Bereich nicht bei der Rechtsetzung zurückhalten solle. Nicht bedacht wurde, wie sehr es gerade im deutschen Interesse lag – ich nenne das Stichwort “Qualität der Badegewässer” – für die ganze Gemeinschaft hohe Umwelt- und Gesundheitsqualitätsstandards anzustreben.
- 9 Eine neue Phase der gemeinschaftlichen Umweltrechtsetzung setzte Mitte der 80er Jahre ein. Zunehmend wurde der Einfluss angelsächsischer, später auch skandinavischer Politik- und Rechtstraditionen spürbar. Neben der Strategie, durch technische Steuerung die Umwelt zu verbessern, traten Ansätze zur Bewirtschaftung der Umweltgüter nach Maßgabe bestimmter Prinzipien und Festlegungen zur Zielerreichung. Gesetzt wird auf Verfahren zur Kontrolle der Zielerreichung, auf Eigenverantwortung der Akteure, auf Transparenz und verstärkte Partizipation.

II

- 10 Zusammenfassend lassen sich für das europäische Umweltrecht derzeit vier Tendenzen beobachten:
 - Ausdifferenzierung von Prüf-, Zulassungs- und Kontrollverfahren in Ergänzung zur oder anstelle der Festlegung technischer Standards
 - Verstärkte Einbeziehung von Bürgern und der Öffentlichkeit in den Umweltschutz
 - Integrativer statt sektoraler Umweltschutz
 - Begrenzte Verlagerung von staatlicher Verantwortung für den Umweltschutz auf Privatunternehmen.
- 11 Will man die aufgezählten Einzeltendenzen näher betrachten, ist es hilfreich, die für sie wesentlichen gemeinschaftlichen Rechtsakte in den Blick zu nehmen. Für die stärkere Ausprägung umweltrechtlicher Verfahren steht beispielhaft die UVP-

Richtlinie. Wie bekannt, verlangt sie bei den im UVP-Gesetz aufgeführten Vorhaben die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung, mit der Umweltauswirkungen eines Vorhabens ermittelt, bewertet und anschließend im Zulassungsverfahren berücksichtigt werden sollen. Die UVP stellt somit eine Verfahrensregelung zur Informationsbeschaffung dar und soll ermöglichen, das von dem Vorhaben ausgehende Umweltrisiko realistisch abschätzen zu können. Die Bedeutung dieses Prüfverfahrens nimmt stetig zu; seine Bedeutung im Hinblick auf die Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Prüfmethodologie als Maßstab und Voraussetzung für die Zulassung und Realisierung von Vorhaben ist nicht hoch genug einzuschätzen. War der Anwendungsbereich der UVP zunächst auf Vorhaben beschränkt, ist nach der Verabschiedung eines gemeinschaftlichen Standpunktes des Rates zu einer Richtlinie über eine UVP bei Plänen und Programmen mittlerweile konkret absehbar, dass künftig auch bestimmte Pläne und Programme erfasst werden. Diese Prüfung soll unabhängig davon erfolgen, in welcher Rechtsform solche Pläne und Programme ergehen.

- 12** Die UVP-Richtlinie stellte und stellt Deutschland vor nicht unerhebliche Probleme. Da die Regelungen der Richtlinie primär verfahrensrechtlichen Inhalt haben, die in einem engen Zusammenhang zum materiellen Zulassungsrecht stehen, stand und steht das deutsche, föderal verfasste Recht vor der schwierigen Aufgabe einer sachgerechten Umsetzung. Die Entstehung des UVPG war eine Leidensgeschichte – viele Akteure in Deutschland haben sich - aus ganz unterschiedlichen Gründen – bis heute nicht mit den Regelungsinhalten dieses Gesetzes versöhnt.
- 13** Eine weitere bedeutende Tendenz lässt sich in den verstärkten Möglichkeiten der Bürgerpartizipation und der Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltrecht erkennen. Dabei kann generell zwischen dem Zugang zu mitgliedstaatlichen Umweltinformationen einerseits und der gemeinschaftsrechtlich geforderten Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltverfahren andererseits unterschieden werden.
- 14** So verpflichtet die Richtlinie über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt von 1990 die mitgliedstaatlichen Umweltbehörden, allen natürlichen oder juristischen Personen auf Antrag ohne Nachweis eines besonderen Interesses Informationen über die Umwelt zur Verfügung zu stellen. Dieser Verpflichtung korrespondiert ein Anspruch auf effektive und umfassende Informationserteilung, dessen Voraussetzungen national im Umweltinformationsgesetz von 1994 geregelt sind. Dass die Beschränkungen dieses Anspruches in Deutschland vom EuGH beanstandet worden sind, zeigt deutlich, wie ernst die Gemeinschaftsrechtsordnung den mit der Umweltinformationsrichtlinie verfolgten Partizipations- und Transparenzgedanken nimmt.
- 15** Die Gemeinschaftsrichtlinie war ein Durchbruch – ohne sie gäbe es, da bin ich mir sicher – bis heute keinen umfassenden Umweltinformationsanspruch der Bürger in Deutschland. Über die bloße Gewährung des Zugangs zu vorhandenen behördlichen Umweltinformationen hinausgehend sehen nicht wenige Umweltrichtlinien der Gemeinschaft sogar eine aktive Unterrichtung der betroffenen oder der gesamten Öffentlichkeit vor. Das gilt etwa für die Ozonrichtlinie von 1992 sowie für Richtlinien über Tätigkeiten, mit denen Gefahren für die Umwelt verbunden sind. Dazu zählen zum Beispiel die sogenannten Seveso-Richtlinien von 1982 und 1996. Eine Veröffentlichungspflicht wird zudem bei den Beratungen zu einer neuen Umweltinformationsrichtlinie diskutiert, die in Umsetzung der Aarhus-Konvention von 1998 ergehen soll.
- 16** Der Informationsfluss erfolgt hierbei von den Umweltbehörden zu den um Informationen ersuchenden Bürgern und zur Öffentlichkeit. Dagegen soll die Öffentlichkeitsbeteiligung in Zulassungsverfahren einen Informationsfluss in umgekehrter Richtung bewirken. Beispielhaft möchte ich hier auf die Industrieanlagenrichtlinie von 1984, die UVP-

Richtlinie von 1985 und die IVU-Richtlinie von 1996 verweisen, die jeweils die Einbeziehung der Öffentlichkeit mit dem Ziel vorschreiben, die Entscheidungsgrundlagen möglichst zu verbreitern. Hier steht das Gemeinschaftsrecht in Übereinstimmung mit deutschen Rechtstraditionen, wie sie etwa vorbildhaft im Bundes-Immissionsschutzgesetz zu finden sind.

- 17** Der gemeinschaftsrechtlichen Regelung von Bürger- und Öffentlichkeitspartizipation liegt die begrüßenswerte Vorstellung zugrunde, Entscheidungsabläufe transparent zu gestalten. Es wird der interessierten Öffentlichkeit die Möglichkeit gegeben, Aktivitäten im Umweltschutz kritisch zu begleiten und die Umweltbehörden auf diese Weise zu kontrollieren. Gleichzeitig hat die zunehmende Einbeziehung der Öffentlichkeit den gewichtigen Vorteil, dass die für die umweltrechtlichen Verfahren erforderlichen Grundlagen vergrößert werden. Hierdurch kann nicht nur ein hohes Maß an Sachgerechtigkeit, sondern darüber hinaus auch ein hohes Maß an Akzeptanz der Entscheidung selbst erreicht werden. Dies alles ist uns vertraut – hier befinden sich europäisches und deutsches Recht auf dem Boden eines gemeinsamen Verständnisses.
- 18** Die vielleicht wichtigste neuere Tendenz im europäischen Umweltrecht bildet der Integrationsgedanke. Wie bereits angedeutet, stand bislang ein im wesentlichen sektoraler Umweltschutz im Mittelpunkt, der mittels medienpezifischer Richtlinien verfolgt wurde. Nunmehr hat sich die Gemeinschaft zum Ziel gesetzt, Umweltschutz über integratives Umweltrecht zu verwirklichen. Dieses Anliegen ist nicht so neu, wie es auf den ersten Blick scheinen mag. Denn schon die UVP-Richtlinie sieht vor, dass Umweltauswirkungen eines Vorhabens medienübergreifend zu erfassen und auch Wechselbeziehungen zwischen den Umweltmedien zum Prüfgegenstand zu erheben sind. Damit hat die UVP-Richtlinie einmal mehr ihre vorbildhafte Ausnahmestellung im Umweltrecht verdeutlicht.
- 19** Der Integrationsansatz im Umweltrecht ist nicht unproblematisch, denn er fordert eine einheitliche Betrachtung, die nicht ohne weiteres konkretisiert werden kann. Definitionsversuche, wie produktionsintegrierter, prozessoptimierter oder medienübergreifender Umweltschutz sind ihrerseits noch wenig konkret. So ist nicht verwunderlich, wenn gelegentlich bemerkt wurde, dass die Häufigkeit der Verwendung des Begriffs “Integrativer Umweltschutz” im umgekehrten Verhältnis zur Klarheit dieses Leitsterns aller aufgeklärten Umweltpolitik stehe.
- 20** Wie kann man dem Begriff, der für eine ganze Tendenz steht, nun Konturen verleihen? Der Integrationsgedanke kann einmal als Fortentwicklung des umweltrechtlichen Vorsorgeprinzips verstanden werden, weil dieser Grundsatz schon immer verlangt hat, möglichst viele Umweltauswirkungen möglichst früh und umfassend zu erkennen und zu bewerten und bei Anhaltspunkten für ein Risiko für Mensch oder Umwelt zu handeln. Die andere Quelle integrativen Umweltrechts stellt der Gedanke der Nachhaltigkeit dar. Die Nachhaltigkeitsvorstellung ist in einem erweiterten Sinne integrativ, da sie sich einem langfristig umweltverträglichen, ressourcenschonenden und sozialverträglichen Wirtschaften verschreibt und deshalb Umweltschutz, soziale Erwägungen und ökonomische Rationalität in einer Art Zielkonvergenz zusammenführen will.
- 21** Die Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung - kurz IVU-Richtlinie - hat den integrativen Umweltschutz nunmehr vom Programmatischen ins rechtlich Verbindliche gehoben und versucht begriffliche Schärfungen. Sie sieht ein Genehmigungsverfahren hauptsächlich für Industrieanlagen vor, um von ihnen ausgehende Umweltverschmutzungen durch Verwendung der besten verfügbaren Technik zu vermeiden und zu vermindern. Die IVU-Richtlinie dient dem Schutz von Luft, Wasser und Boden vor Umweltverschmutzungen und zielt darüber hinaus auf den Schutz der Umwelt insgesamt. Genehmigungsmaßstab sind Grenzwerte, die im Hinblick auf den Schutz von allen drei Umweltmedien unter

Vermeidung von Verschiebungen auf Kosten einzelner Medien ermittelt und sodann festgelegt werden. Die Aufgabe, derartige Grenzwerte gemeinschaftsweit zu fixieren, stellt Kommission und Mitgliedstaaten vor schwierige Aufgaben.

- 22** Um den Integrationsgedanken zu fördern und Partizipation zu sichern, schreibt die IVU-Richtlinie nicht nur materielle Betreiberpflichten, sondern auch Grundsätze für ein einheitliches, koordiniertes Genehmigungsverfahren vor Zulassung eines Vorhabens vor.
- 23** Da damit sowohl UVP- als auch IVU-Richtlinie gleichen Zielen verpflichtet sind, lag es nahe, die in Bezug auf die UVP-Änderungsrichtlinie und die IVU-Richtlinie erforderliche innerstaatliche Umsetzung mit der Kodifizierung des nationalen Umweltrechts in einem Umweltgesetzbuch zu verbinden. Das Bundesumweltministerium hat diesen Versuch 1999 mit der Vorlage des Referentenentwurfs eines Ersten Buches zum Umweltgesetzbuch nebst Einführungsgesetz gewagt. Die danach entstandenen Schwierigkeiten bei der Realisierung dieses Projektes sind Ihnen bekannt. Wie die jetzt laufenden Diskussionen über das an die Stelle des UGB I getretene sogenannte Artikelgesetz zur Umsetzung der genannten Richtlinien zeigen, wäre es aber falsch zu behaupten, diese Art der Richtlinienumsetzung wäre ungleich einfacher.
- 24** Wieder gibt es erhebliche Schwierigkeiten, auch diese Projekte auf den Weg zu bringen; einfacher ist der Ansatz auch nicht geworden! Dies mag auch daran liegen, dass integratives Umweltrecht "etwas Neues" ist. Gleichwohl möchte ich die Prognose wagen, dass künftig am integrativ ausgerichteten Umweltrecht kein Weg vorbeiführt. Das Gemeinschaftsrecht ist hier Modell, das für alle verbindlich ist.
- 25** Verweisen will ich in diesem Zusammenhang darauf, dass im derzeit entstehenden 6. Umweltaktionsprogramm der EU der Ausbau des Integrationsgedankens eine wichtige Rolle spielt. Die Erwartungen daran sind hoch. Um so wichtiger ist es, dass die Integration von Umweltgesichtspunkten in andere Fachpolitiken ihre Entsprechung in der rechtlichen Integration findet. Dies stellt eine Fortentwicklung der oben beschriebenen Tendenz zu einer verstärkten Integration dar.
- 26** Für die Verlagerung staatlicher Umweltschutzverantwortung auf die Unternehmen sei beispielhaft die Öko-Audit-Verordnung von 1993 angeführt. Ziel des Umweltaudits ist, für Unternehmen einen Anreiz zu schaffen, den betrieblichen Umweltschutz eigenverantwortlich zu verbessern. Das Öko-Audit ist neben einigen Umweltzeichen Teil eines Gesamtsystems, das den Unternehmen für die umweltrechtliche Selbstkontrolle wirtschaftliche Vorteile bietet. Diese Tendenz der Einführung ökonomischer Umweltschutzinstrumente gewinnt zunehmend an Bedeutung und basiert auf der zutreffenden Vorstellung, dass das Umweltschutzniveau eines Unternehmens ein betriebswirtschaftlich beachtlicher Faktor ist.
- 27** Das nationale Umweltrecht ist bislang erst in geringem Umfang von ökonomischen Instrumenten geprägt. Daher sind Instrumente wie das Öko-Audit zu begrüßen, nicht zuletzt deshalb, weil hierdurch Wirtschaftsunternehmen sinnvoll in den Umweltschutz eingebunden werden. Wir wollen deshalb als Anreiz für seine verstärkte Nutzung mit dem Artikelgesetz zur Umsetzung von UVP-, IVU- und anderen EU-Richtlinien auch die Grundlage für eine Privilegierungsverordnung mit Erleichterungen für teilnehmende Betriebe schaffen. Auch für die Weiterentwicklung des allgemeinen Umweltbewusstseins sind hiervon positive Impulse zu erwarten.
- 28** Zu den wichtigsten ökonomischen Instrumenten gehört sicherlich die Ökosteuer. Durch solche steuerlichen Regelungen können gezielt Anreize zu umweltbewussten Verhalten gegeben werden. Die These, dass die Inanspruchnahme natürlicher Ressourcen "etwas kostet", mag zwar vor dem Hintergrund der laufenden Diskussionen unpopulär sein. Sie ist aber trotzdem nicht falsch. Das Instrument der Ökosteuer hat aber für den nationalen Gesetzgeber in einem europäischen Binnenmarkt nur einen begrenzten Wert, wenn – wie

das Beispiel der Besteuerung von Flugbenzin zeigt - gleichzeitig eine Steuerflucht in angrenzende europäische Staaten möglich ist und europaweit Standorte in einem Wettbewerb stehen. Hier sind europäische Lösungen für eine Ökosteuer notwendig. Dies gilt im übrigen auch für andere Aspekte der Energiebesteuerung. Das Einstimmigkeitsprinzip für entsprechende europäische Regelungen in diesem Bereich kann aber andererseits nicht dazu führen, dass einzelne Mitgliedstaaten "auf den letzten" Mitgliedstaat warten und damit jedes ökonomische Instrument zugunsten einer europäischen Perspektive zurückstellen. Wir vertreten in der gegenwärtig laufenden Regierungskonferenz, die die rechtlichen Grundlagen für die vor der Erweiterung der Union erforderlichen Anpassung des Amsterdamer Vertrags erarbeiten soll, die Auffassung, dass es hier zu Mehrheitsentscheidungen kommen muss.

III

- 29** Es bleibt nun zu fragen, wohin uns die durch diese vier aktuellen Tendenzen gekennzeichnete Entwicklung in Zukunft führen wird. Die Tatsache, dass das europäische Umweltrecht das nationale Umweltrecht fast flächendeckend überformt und damit gestaltet hat, ist der Kommission nicht verborgen geblieben. Sie konstatiert einen für die umweltrechtliche Rechtsetzung markanten Wendepunkt. Da die Gemeinschaft in den letzten 20 Jahren eine umfassende, qualitativ anspruchsvolle Umweltrechtsordnung geschaffen hat, will die Kommission nunmehr stärker Fragen der Anwendung und Durchsetzung in den Vordergrund stellen. Angestrebt wird künftig die Konsolidierung und eine verstärkte Umsetzungskontrolle sowie Harmonisierung des bestehenden Rechts.
- 30** Auch die Bundesregierung räumt der Umsetzung des existenten Gemeinschaftsrechts einen hohen Stellenwert ein. Dies hindert jedoch nicht zu prüfen, ob nicht für bestimmte Bereiche ein gemeinschaftsrechtlicher Regelungsbedarf besteht. Dies betrifft beispielsweise das derzeit debattierte "Weißbuch Umwelthaftung". Die Kommission hat mittlerweile ein Weißbuch zur Umwelthaftung mit Überlegungen zu einer Rahmenrichtlinie vorgelegt. Neben anderen Sanktionsmechanismen ist das Weißbuch als flankierende Maßnahme gedacht. Viele Detailfragen sind aus Sicht der Bundesregierung aber noch offen. Zu klären wäre in diesem Zusammenhang unter anderem das Verhältnis einer gemeinschaftlichen Rahmenrichtlinie zu bestehenden oder angestrebten Haftungsregeln in internationalen Verträgen und Konventionen. Soweit nach Abschluss der notwendigen Diskussionen gemeinschaftsweite Regelungen sinnvoll und notwendig erscheinen, behält Deutschland seine Rolle als Motor der europäischen Integration weiterhin bei.
- 31** Mit dem postulierten Primat der Vorgaben des europäischen Umweltrechts ist zugleich auch die Problematik von dessen Umsetzung in das nationale Recht angesprochen. Bekanntermaßen ist es darum nicht immer zum Besten bestellt. Vor diesem Hintergrund hat die Kommission die Mitgliedstaaten nachdrücklich aufgefordert, ihren diesbezüglichen Verpflichtungen zügig nachzukommen. Sie hat in Aussicht gestellt, bei nicht rechtzeitiger oder nicht ausreichender Umsetzung massiver durchzugreifen. Neuerdings hat sie bekanntlich angekündigt, Fördermittel aus Strukturfonds bei Nichtumsetzung von EU-Recht zurück zu halten. Zahlreiche eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH, EuGH-Urteile und angedrohte Zwangsgelder legen Zeugnis davon ab, dass die Kommission in einigen Bereichen Nachholbedarf in Sachen Umsetzung sieht. Versucht man, die Position Deutschlands zu beschreiben, so ist zwar anzumerken, dass Deutschland nicht zu den Vorbildlichen bei der Umsetzung gehört. Doch ist die Stellung Deutschlands im oberen Mittelfeld nicht so schlecht, wie dies in der Öffentlichkeit häufig dargestellt wird.

- 32** Die Umsetzungsprobleme resultieren im wesentlichen aus der hohen Komplexität der Regelungsgegenstände und den unterschiedlichen Rechtssystemen der Mitgliedstaaten. In Deutschland besteht ein Hauptproblem darin, dass der Umweltschutz nicht einer einheitlichen Gesetzgebungskompetenz unterliegt, sondern auf verschiedene Zuständigkeiten aufgeteilt ist. Wie bereits ausgeführt, wird europäischer Umweltschutz zunehmend medienübergreifend, das heißt integrativ, geregelt. Entsprechende Vorgaben müssen bei der Umsetzung gezwungenermaßen richtlinienfremd auf die einzelnen Fachgesetze verteilt werden. Steht zur Umsetzung etwa für das Immissionsschutzrecht die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes und gleichzeitig für bundeseinheitliche wasserrechtliche Regelungen nur die Rahmenkompetenz zur Verfügung, kann von vornherein damit gerechnet werden, dass die detailgetreue Umsetzung integrativer Richtlinien schwer fallen wird. Die bisherige "Leidensgeschichte" des Projekts "Umweltgesetzbuch" ist hierfür Beispiel. Die Umsetzungsaktivitäten in zentralen Bereichen der Umweltpolitik und die Verwirklichung der Integrationsidee stehen so vor derselben Hürde: Für beide Aspekte kann nur eine Verfassungsänderung in Form einer Kompetenzverschiebung zu praktikablen, sinnvollen und rechtssicheren Lösungen führen. Es ist auch in einem europäischen Kontext nicht zu vermitteln, dass der Bund in einzelnen Bereichen - etwa bei der Luftreinhaltung - umfassendere Gesetzgebungsbefugnisse hat als bei anderen Umweltmedien – wie etwa dem Wasserhaushalt. Dies gilt umso mehr, als der Integrationsgedanke im europäischen Umweltrecht in Zukunft noch mehr an Bedeutung gewinnen wird.
- 33** An die angekündigte Anwendungs- und Durchführungskontrolle der Kommission knüpft auch die Diskussion um ein Inspektoratssystem an. Zum Teil wird auf Inspektionsbefugnisse der Kommission im Kartell-, Veterinär- und Fischereibereich hingewiesen und gefragt, warum vergleichbare Instrumente im Umweltbereich nicht zur Verfügung stehen. Die Zuständigkeiten der Kommission seien hier ergänzungsbedürftig. Diese Position wird von Deutschland nicht geteilt. Da die nationalen Umweltbehörden diese Aufgaben in erforderlichem Umfange wahrnehmen, besteht für die Schaffung eines zusätzlichen Überwachungsstrangs kein Bedürfnis. Außerdem ist an den Gehalt des gemeinschaftsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips zu erinnern. Nimmt man dieses Grundprinzip innergemeinschaftlicher Aufgabenwahrnehmung ernst, ist festzustellen, dass die Inspektionsbefugnisse durch die nationalen Umweltbehörden aufgrund ihrer größeren Sachnähe besser ausgeübt werden können.
- 34** Zudem existiert seit 1992 ein Gemeinschaftsnetzwerk unter der Bezeichnung "IMPEL", das dem Erfahrungs- und Informationsaustausch bei der Umsetzung europäischen Rechts dient. Ich betrachte dieses als ein wertvolles Instrument. Auch vor diesem Hintergrund erscheint ein zusätzliches gemeinschaftsweites Inspektoratssystem aus unserer Sicht verzichtbar.
- 35** Eng verbunden mit der Ankündigung der Kommission, nunmehr intensiver auf Konsolidierung des vorhandenen umweltrechtlichen Bestands zu setzen, ist das Anliegen der Harmonisierung. Aus den Mitgliedstaaten wird zunehmend der Wunsch an die Kommission heran getragen, das bestehende Umweltrecht zu harmonisieren. Die einzelnen Rechtsakte sind zwangsläufig bereichsspezifisch angelegt. Die dafür notwendige, oftmals jedoch fehlende Detailabstimmung mit anderen Arbeitsgebieten innerhalb der Kommission bzw. der Generaldirektion Umwelt hat dazu geführt, dass die Rechtsakte untereinander nicht kohärent sind. So gehen beispielsweise die IVU-Richtlinie und die Seveso-II-Richtlinie von verschiedenen Anlagenbegriffen aus, IVU- und UVP-Richtlinie von unterschiedlichen Anwendungsbereichen und von unterschiedlichen Integrationsmaßstäben – mit ein Grund für die Schwierigkeiten bei der Verwirklichung des Umweltgesetzbuches! Weitere Beispiele bilden das nicht harmonisierte Verhältnis der in

der Entstehung weit fortgeschrittenen Richtlinie über eine Plan-UVP zur FFH-Richtlinie, auch der Inhalt der FFH-Verträglichkeitsprüfung im Verhältnis zur Umweltverträglichkeitsprüfung bei Projekten ist nicht hinreichend klargestellt. Es ist deshalb zu hoffen, dass die Gemeinschaft, vor allem die vorschlagende Kommission, hier in Zukunft mit besonderem Augenmaß für eine innere Kohärenz der Richtlinien sorgt. Wenn auf der einen Seite die Kommission - mit Recht - dem Vollzug stärkere Bedeutung beimessen will, ist es nur konsequent, wenn die Mitgliedstaaten auf der anderen Seite eine verbesserte innere Kohärenz von EU-Recht von der Kommission einfordern. Der Weg, den Europa bei der hoffentlich bald verabschiedeten Wasserrahmen-Richtlinie eingeschlagen hat, ist konsequent und zeigt in die richtige Richtung. Es sollten weitere Harmonisierungsregelungen folgen.

- 36** Wichtig für die Weiterentwicklung des europäischen und damit auch nationalen Umweltrechts ist schließlich die angestrebte Stärkung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltschutz. Von besonderer Bedeutung hierfür ist die 1998 unterzeichnete Aarhus-Konvention. Sie ist eine im Rahmen der Vereinten Nationen ausgehandelte Vereinbarung auf europäischer Ebene. Ihr Inkrafttreten hängt von der noch ausstehenden Ratifizierung durch eine bestimmte Anzahl von Staaten ab. Da sie jedoch sowohl von der Europäischen Union als auch von den ihr angehörenden Mitgliedstaaten unterzeichnet worden ist, besitzt sie für die Fortentwicklung des europäischen Umweltrechts schon heute einen hohen Stellenwert. Dieser manifestiert sich bereits in einer neuen, zur Umsetzung der Bestimmungen der Aarhus-Konvention angekündigten Umweltinformationsrichtlinie. Inhaltlich geht es um den Ausbau der Rechte der Öffentlichkeit auf Information und Beteiligung in Umweltangelegenheiten. Die Konvention enthält aber darüber hinaus auch Anforderungen für den Zugang zum Rechtssystem in Umweltangelegenheiten. Die Umsetzung dieser Konventionsvorgaben wird noch erheblichen Diskussionsbedarf mit sich bringen. Die skizzierte europäische Entwicklung korrespondiert aber grundsätzlich mit unseren nationalen Überlegungen für eine verbesserte Bürgerbeteiligung. So wurde schon im Koalitionsvertrag der Regierungsparteien vereinbart, die Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung zu stärken und den Umweltverbänden ein Verbandsklagerecht einzuräumen. Daher war es konsequent, dass unter der "neuen" Regierung Deutschland umgehend noch im Dezember 1998 die Aarhus-Konvention gezeichnet hat. Nun gilt es, den Worten Taten Folgen zu lassen. Ein Beispiel, welches noch erhebliche Diskussionen mit sich bringen wird, darf ich nur kurz erwähnen: In der Novelle zum Bundesnaturschutzgesetz werden wir auch – auf Bundesebene erstmalig - Regelungen für eine Verbandsklage für Umweltverbände, vorsehen.
- 37** Im Hinblick auf die gemeinschaftsrechtlich geforderte Einbeziehung der Öffentlichkeit und Informationserteilung sei mir ein weiterführender Gedanke gestattet. Es ist auffällig, dass die Europäische Union die Behörden der Mitgliedstaaten zu größerer Öffnung und Partizipationsbereitschaft anhält, selbst aber offensichtlich nur in begrenztem Maße bereit ist, die interessierte Öffentlichkeit an ihren umweltrelevanten Verwaltungstätigkeiten teilhaben zu lassen. Diese Einschätzung betrifft zunächst die Kommissionsvorschläge, für die nach einer Erklärung in der Schlussakte der Regierungskonferenz von Amsterdam 1997 eine Umweltverträglichkeitsstudie zu erstellen ist. Diese Vorgabe muss noch stärker mit Leben erfüllt werden. Auch in anderen Bereichen erscheint es fraglich, ob die EU-Behörden die an die mitgliedstaatlichen Behörden gestellten Anforderungen dem Wesen nach auch für sich selbst als verbindlich erachten. Diese Überlegung gilt insbesondere auch für den Zugang zu den Gerichten. Zunehmend wird betont, dass es an sich keine Gründe dafür gibt, die gerichtliche Verantwortung europäischer Behörden nach anderen Maßstäben als auf nationaler Ebene zu behandeln. Denn es ist nicht ersichtlich, warum europäische Behörden anderen Überprüfungsmöglichkeiten als die Verwaltungen in den

Mitgliedstaaten unterliegen sollen.

IV

- 38** Ist europäisches Umweltrecht nun eher Modell oder Problem? Wie nicht anders zu erwarten, heißt die Antwort auf diese Frage: Beides! Modellhafte Elemente sind in der Integrationsidee und der Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung zu erblicken. Wie schon angeführt, sind intensivierete Beteiligungsformen für die Transparenz und Akzeptanz von europäischem Umweltrecht von großer Bedeutung und deshalb uneingeschränkt zu begrüßen. Die Verfolgung des Integrationsgedankens ist nicht nur von Vorteil, sondern für die immer komplexer werdenden Umweltprobleme und die geforderten Bewältigungsstrategien geradezu notwendig. Beide Modellelemente – Öffentlichkeitsbeteiligung und Integration - verdienen weiterhin Berücksichtigung und Unterstützung.
- 39** Den problembehafteten Teil der Thematik möchte ich an dieser Stelle nicht nochmals darstellen. Ansprechen möchte ich nur noch einen Gesichtspunkt: Die Harmonisierung bislang nicht harmonisierter Richtlinien ist eine gewichtige Aufgabe, deren Erfüllung der Gemeinschaft obliegt. Allerdings resultieren die Schwierigkeiten der ordnungsgemäßen Umsetzung in Deutschland oftmals aus der innerstaatlichen Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen. Hier ist nach meiner Ansicht nicht nur ein Umdenken in der Rechtsetzungspraxis, sondern auch eine Überprüfung der verfassungsrechtlichen Kompetenzregelungen erforderlich.
- 40** Zusammenfassend möchte ich festhalten: Das Umweltrecht der EU ist für das deutsche Umweltrecht und seine Fortentwicklung essentiell. Gleichzeitig sind seine Defizite und Schwierigkeiten nicht zu verkennen. Die Bilanz ist aus meiner Sicht in jedem Fall positiv. Auch diejenigen, die diese Gewichtung von Licht und Schatten vielleicht anders vornehmen, werden aber in einem Punkt meine Schlussfolgerung teilen: Die Zukunft unseres Umweltrechts wird zu großen Teilen eine europäische sein. Wir werden dazu aktiv unsere Vorstellungen mit dem Ziel eines hohen gemeinschaftlichen Schutzniveaus bei gleichzeitiger Achtung des Subsidiaritätsprinzips weiter einbringen.