

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 93

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS
und Professor Dr. Michael R. WILL

Prof. Dr. jur Steffen GRONEMEYER

Rechtsanwalt und Notar
in Paderborn

UMWELTSCHUTZ UND WIRTSCHAFT

Vortrag im Rahmen der wissenschaftlichen Tagung
"Rechtsprobleme nach dem Eintritt Spaniens und Portugals in die EG"

9. – 11. Januar 1987

V o r w o r t

Über das besondere Interesse des Europa-Instituts an der zweiten "Süderweiterung" habe ich bereits im vergangenen Jahr berichtet, als einige Vorträge unserer ersten wissenschaftlichen Tagung in unserer Reihe erschienen.* Inzwischen ist es gelungen - wiederum dank kräftiger Unterstützung durch die Europäische Akademie Otzenhausen wie auch durch die Union-Stiftung - vom 9. bis 11. Januar 1987 eine zweite wissenschaftliche Tagung auszurichten, so wie damals angekündigt: über ausgewählte "Rechtsprobleme nach dem Eintritt Spaniens und Portugals in die Europäische Gemeinschaft".

Angezogen fühlten sich, wie beim letzten Mal, etwa siebzig fachkundige oder eben auch einfach interessierte Juristen unterschiedlicher Herkunft: Kollegen benachbarter Universitäten (Berlin, Bonn, Freiburg, Osnabrück), Mitarbeiter des Europäischen Gerichtshofs (Luxemburg), Anwälte sowie Doktoranden und Aufbaustudenten (Berlin, Saarbrücken, Tübingen) - aus den beiden neuen wie aus mehreren alten Mitgliedstaaten der EG, aus der Schweiz und sogar aus Nord- und Südamerika ...

Widrig war nur die Winterszeit. Dauernebel hielt unseren Referenten Dr. Carlos FERREIRA DE ALMEIDA in Lisboa unerbittlich am Boden fest, während der spanische Verfassungsrichter Prof. Dr. Antonio TRUYOL y SERRA Opfer des französischen Eisenbahnerstreiks wurde. Mit bewundernswerter Beharrlichkeit kämpfte sich der Präsident des portugiesischen Verfassungsgerichtshofes, Prof. Dr. Armando MARQUES GUEDES in Begleitung seiner Gattin aus der nebligen Hauptstadt über das ferne Faro zu uns durch, und auch der Rechtsberater des baskischen Parlaments, Dr. Juan Carlos da SILVA OCHOA und seine Frau gelangten nach dem Schreck eines unverschuldeten Autounfalls auf unserem Universitätsgelände noch in letzter Minute ans Ziel. Solche und andere Sorgen verblaßten zum Glück in der herzlich-familiären Atmosphäre und beim abendlichen Glas Garrafeira, den ein hiesiger Anwalt so liebenswürdig und passend kredenzte.

Hatte ich das letzte Mal - vor dem Beitritt - die Referenten aus Spanien und Portugal noch gebeten, sich des Deutschen oder Französischen zu bedienen - was ein, zwei Rechtsanwälte der Deutsch-Spanischen Juristenvereinigung vehement rügten ("¡hablamos español!"), so ging ich diesmal davon aus, daß Spanisch und Portugiesisch seit über einem Jahr Amtssprachen der Gemeinschaft waren - Zeit also, sich an den Gedanken zu gewöhnen. Gleichwohl, es murrte abermals unter der Jugend, vor allem bei den unübersetzten Beiträgen portugiesischer und brasilianischer Teilnehmer. Am Ende stand freilich, überraschend wie ermutigend, die Einsicht: daß man eben doch einiges verstanden hatte, meist mehr als vermutet, wie selbst die Murrenden zugaben.

An diesem draußen eisigen, drinnen um so freundlicheren Wochenende wurde zu vier großen Themen gesprochen, von denen jedes einzelne seine eigene Tagung verdiente: Regionen - Verbraucher - Umwelt - Verfassung.

Zum Thema 3: "Umweltschutz und Wirtschaft" veröffentlichen wir in diesem Heft das Referat unseres Paderborner Kollegen Steffen GRONEMEYER. Für die Diskussion verweise ich auf das Heft Nr. 92 mit dem vorangehenden Referat von Alejandro NIETO über Spanien; das nachfolgende Korreferat über Portugal, für das dankenswerterweise Frau MARTINS eingesprungen war, liegt bereits gedruckt vor.**

Saarbrücken, im Juni 1987

Michael R. WILL

* Vgl. mein Vorwort zu den Heften Nr. 64, 65 und 66; ferner die Tagungsberichte in IPRax 1986, 259-260, NJW 1986, 2169-2170, Nederlands Juristenblad 1986, 616-617, Rivista di diritto internazionale privato e processuale 1986, 480-481 und Elliniki Epitheorissi Evropaiou Dikaiou 1985, 491-497.

** Ana Beatriz MARTINS: Umweltschutz und Wirtschaft in Portugal, in: UPR (Umwelt- und Planungsrecht) 1987, Nummer 4, S. 133-136.

INHALTSVERZEICHNIS

A. Danksagung	S. 1
B. Begriffliche Vorbemerkungen und Eingrenzung des Themas	S. 2
I. Begriffliche Vorbemerkungen	S. 2
1. Begriff der Wirtschaft	
2. Begriff des Umweltschutzes	
3. Zuordnung der Begriffe	
II. Eingrenzung der Thematik und Gang der Über- legungen	S. 6
1. Rechtliche Ausgangslage nach dem Beitritt Spaniens und Portugals	
2. Produkt- und produktionsbezogene Maßnahmen	
3. Einflüsse auf Investitionsentscheidungen	
4. Gang der Überlegungen	
C. Entscheidungen von Zielkonflikten zwischen Umweltschutz und Wirtschaft im Europarecht	S. 13
I. Bisherige Rechtslage	S. 13
1. Allgemeine Zuständigkeit	
2. Rechtsangleichung	
a) Art. 100 EWGV	
b) Art. 101 EWGV	
c) Konzeptioneller Fortschritt	
3. Sonderermächtigung Art. 235 EWGV	
4. EWG-Praxis	

II. Die Einheitliche Europäische Akte (EEA)	S. 21
1. Titel "Umwelt"	
2. Subsidiaritätsprinzip Art. 130 r Abs. 4 EEA	
3. Einstimmigkeitsprinzip des Art. 130 s EEA	
4. Weitere umweltrechtlich bedeutsame Vorschriften, insbesondere Art. 100 a u. b EEA	
III. Praktische Überlegungen	S. 29
1. Wahrung natürlicher Standortvorteile	
2. "Harmonisierungs-Euphorie"	
D. Entscheidungen von Zielkonflikten im nationalen Recht	S. 31
I. Verfassungsebene	S. 31
1. Grundgesetz	
2. Spanische Verfassung	
II. Gesetzgebungsebene	S. 34
1. Normen ohne Aussagen	
2. Normen mit partiellen Aussagen	
3. Normen mit umfassenden Regelungen	
III. Methoden der Konfliktlösung	S. 37
1. Festlegung von Grenzwerten	
2. Festlegung technischer Standards	
3. Raumbezogene Planung	
4. Resumé	
IV. Neue Marktwirtschaftliche Ansätze	S. 42
1. Umweltabgaben	
2. Kompensationsregelungen	
E. Schlußbetrachtungen	S. 46

UMWELTSCHUTZ UND WIRTSCHAFT *
- europarechtliche und nationale Aspekte -

A. Danksagung

Es ist mir ein aufrichtiges Bedürfnis, einleitend einige Worte des Dankes zu sagen.

Zunächst zu Ihnen sehr geehrter, lieber Herr Will.

Sie haben die in der Diskussion der 1. wissenschaftlichen Tagung aufgetauchte Fragestellung unseres heutigen Themas aufgegriffen und mich ständig ermuntert, die Herausforderung, "selbst auf die Bretter" zu gehen, anzunehmen.

Dankbarkeit und Freude zugleich erfüllt mich, daß Sie, lieber Herr Prof. Nieto, meiner Bitte, den spanischen Teil zu übernehmen, nachgekommen sind. Literarisch begegnet bin ich Ihnen schon in meiner Assistentenzeit bei dem gemeinsamen Lehrer Prof. Dr. WERNER WEBER, Göttingen, dem ich u.a. auch das Engagement zum Umweltrecht 1) verdanke. Dort haben wir uns leider verpaßt. Ihre verdienstvolle Übersetzung aus Ihrer damaligen Zeit habe ich bei mir 2).

* Meinem Vater, Herrn Prof. Dr. med. WILHELM GRONEMEYER, zum 75. Geburtstag in Verehrung und Dankbarkeit gewidmet.

1) Vgl. WERNER WEBER, Umweltschutz in Verfassung und Verwaltungsrecht, DVBl. 1971, S. 806 ff.

2) Presente y Futuro del alto funcionariado en Alemania Rev. de Administración Pública 1962 pp. 79-91.

Nicht nur diese Göttinger Erlebnisse verbinden uns. Sie lehren jetzt an der ehrwürdigen Alma Mater von Alcalà de Henares. Die Universität-GH Paderborn ist stolz auf ihre Partnerschaft zur Universität Alcalà de Henares.

Last not least zu Ihnen, lieber Herr Direktor Wunderlich. So aufgeschlossen und spontan, wie Sie mir bei unserer ersten Begegnung anlässlich der Exkursion ostwestfälischer Unternehmer bei der Besichtigung der von Ihnen geleiteten Firma DEMAG S.A. begegnet sind, haben Sie mir Ihre Teilnahme für diese Tagung zugesagt, um Ihre praktischen Erfahrungen einzubringen.

Also nochmals von Herzen Dank und nun zum Thema.

B. Begriffliche Vorbemerkungen und Eingrenzung des Themas

I. Begriffliche Vorbemerkungen

Umweltschutz und Wirtschaft sind großflächige, kaum eingrenzbar Begriffe. Will man beide Begriffe zueinander in Beziehung setzen, so sollte zumindest der Bedeutungsgehalt grob skizziert werden.

1. Begriff der Wirtschaft

Der Begriff der Wirtschaft soll hier in einem sehr weiten und umfassenden Sinn verstanden werden.

Nennen möchte ich alles, was sich um die sowohl in Spanien als auch in Deutschland verfassungsrechtlich verankerte Unternehmer- und Gewerbefreiheit 3) rankt.

Hervorheben möchte ich besonders die verfassungsrechtlich geschützten Eigentumsinteressen 4), die etwa in Form des Bestandsschutzes 5) für unsere Thematik besonderes Gewicht haben.

2. Begriff des Umweltschutzes

In der Rechtswissenschaft ist herausgearbeitet worden, daß "Umwelt" eigentlich ein Unbegriff ist, ein "modisches Wort", ein Sammelname für eine schier unerschöpfliche

- 3) BADURA, Wirtschaftsverwaltungsrecht, in: v. Münch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 1982, S. 273 ff., 306 ff. m.w.N.
- 4) Art. 14 GG; Art. 33 CE; WEBER, W., Eigentum und Enteignung, in: Neumann/Nipperdey/Scheuner (Hrsg.), Die Grundrechte II, 1954, S. 307 ff.; FRIAUF/WENDT, Eigentum am Unternehmen 1977; BADURA, Der Eigentumsschutz des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebes, AÖR 98 (1973), S. 153 ff.; SCHOLZ, Identitätsprobleme der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie, NVwZ 1982, S. 337 ff.; ECHEVARRIA, S.G., El orden Económico en la Constitución 1978, p 40 s; FALLA, F.G., Comentarios a la Constitución, 1980 p 425 s.
- 5) DOLDE, Bestandsschutz im Immissionsschutzrecht, in: Festschrift für Bachof, München 1984, S. 192 ff.; SENDLER, Wer gefährdet wen: Eigentum und Bestandsschutz den Umweltschutz - oder umgekehrt?, UPR 1983, S. 33 ff.

Vielfalt innerhalb der gegenwärtigen Gefahrensituation der Welt 6).

Damit ist erkennbar, daß der Begriff Umwelt vom Schutz her gesehen als gefährdetes Gut betrachtet und von den potentiellen Gefährdungsrichtungen her definiert wird 7).

Heute setzt sich mehr und mehr die Erkenntnis durch, daß der "Schutz" der Umwelt ein zu enger Begriff ist. Entsprechend der herkömmlichen Systematik des materiellen Polizeirechtes und des speziellen Gewerberechtes 8) ist er auf Gefahrenabwehr begrenzt und beinhaltet nicht alle Handlungsdimensionen und Ziele des modernen Umweltrechtes, das bei der Verfolgung einer wirksamen Umweltpolitik auch die Bewirtschaftung, Wiederherstellung zerstörter Umwelt und künftige Gestaltung neben der Gefahrenabwehr erfassen muß. Umweltvorsorge und Umweltpflege 9) sind

- 6) HUBER, H., Umwelt und Umweltschutz als Rechtsbegriff, in: Festschrift für Kletasky 1980, Bd. I, S. 353 ff.; OSSENBÜHL, Umweltschutz und Gemeinwohl in der Rechtsordnung, in: Bitburger Gespräche, Jahrbuch der Gesellschaft für Rechtspolitik, Trier 1983, S. 5 ff. (8 ff.)
- 7) STEIGER, Begriff und Geltungsebenen des Umweltrechtes, in: Salzwedel (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechtes, 1982, S. 1 ff. (8); SOELL, Rechtsfragen des Umweltschutzes, WiR 1973, S. 72 ff. (82 ff.)
- 8) Der moderne Schutz der Umwelt vor den Gefahren der Technik begann mit § 26 Abs. 1 PreußGewO v. 17.1.1885 (Pr.G.S., S. 41), der dem bis zum 31.1.1974 geltenden § 16 GewO entsprach und durch § 5 BImSchG abgelöst wurde; vgl. HEINRICH, Entwicklungstendenzen des Gewerberechtes 1986, S. 425; MARTENS, Immissionsschutzrecht und Polizeirecht 1981, S. 597.
- 9) HOPPE, Staatsaufgabe, Umweltschutz, VVDStRL Heft 38 (1980), S. 211 ff. (215); STORM, Umweltrecht, Einführung in ein neues Rechtsgebiet, 1980, S. 15.

Begriffe, die seit einigen Jahren in die Diskussion geworfen sind. Man kann sagen, daß an die Stelle der Erhaltung die Funktionsfähigkeit 10) der Umwelt getreten ist.

3. Zuordnung der Begriffe

Die Begriffe Umweltschutz und Wirtschaft sind im Thema bewußt nebeneinander gestellt.

Damit drückt sich m.E. die heute überwiegende Auffassung aus, daß wohlverstandene Ökologie und Ökonomie grundsätzlich keine Gegensätze sind.

Nicht verschwiegen werden kann jedoch, daß ökologische und ökonomische Zielsetzungen sich durchaus als Gegner gegenüber treten können.

So gibt es prinzipielle Gegensätze zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und technischem Fortschritt einerseits und Zielen des Umweltrechtes andererseits, z.B. die Verhinderung weiterer Luftverunreinigung auf der einen und die der Energieversorgung der Gesamtheit auf der anderen Seite, oder konkreter, der Erhaltung von Naturschutzgebieten einer- und der Sicherung der Deponierung von Sondermüll andererseits.

10) STEIGER, a.a.O. (Fußn. 7), S. 9.

II. Eingrenzung der Thematik und Gang der Überlegungen

1. Rechtliche Ausgangslage nach dem Beitritt Spaniens und Portugals

Das Thema ist zu großflächig, um es in einem Referat behandeln zu können. Es bedarf deshalb der Eingrenzung. Eine Präzisierung war vorgesehen. Die Thematik sollte ursprünglich lauten: Umweltschutz und Industrieansiedlung 11).

Auf Grund von Beobachtungen in Spanien, die auch Prof. Nieto geschildert hat, erscheint der Schluß gerechtfertigt, daß sich die spanische Bevölkerung über die Umweltverschmutzung und ihre Folgen gegenwärtig noch keine allzu großen Sorgen macht und möglicherweise auch die spanische Verwaltung dem Problem des Umweltschutzes nicht die nötige Aufmerksamkeit schenkt. In der Diskussion der 1. wissenschaftlichen Tagung tauchte die Frage auf, welchen Niederschlag die Problematik des Umweltrechtes im Vertragswerk gefunden hat und wie die Angleichung an den Standard der EG erfolgen sollte.

Gemäß den Beitrittsbedingungen 12) werden Spanien und Portugal im Europäischen Parlament, in der Kommission, im Rat und im EUGH Verantwortung für den sinnvollen Schutz der Umwelt übernehmen. Sie haben die durch die Verträge zur Gründung der EG geschaffene Rechtsordnung und damit

- 11) Vgl. die Vorworte zu den Referaten der 1. Arbeitstagung Nr. 64 Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes.
- 12) Vgl. Dokumente betr. den Beitritt des Königreiches Spaniens und der Portugiesischen Republik zum EWG-Vertrag, AB1 L 302/1985, S. 9.

.. /

auch den Vorrang des Gemeinschaftsrechtes anerkannt. Ihnen obliegt die einheitliche Auslegung und zwingende Anwendung des originären und abgeleiteten Gemeinschaftsrechtes 13).

Das bedeutet, daß Spanien und Portugal verpflichtet sind, alle vor und nach ihrem Beitritt ergangenen bzw. in Zukunft ergehenden Rechtsetzungsakte im Bereich des Umweltrechtes getreu diesen Regeln in nationales Recht umzusetzen.

Es kann kein Zweifel daran bestehen, daß dies für Spanien und Portugal ein dornenreicher Weg ist und sicherlich ein gerüttelt Maß an Zeit in Anspruch nimmt. Prof. Nieto hat dies anschaulich und mit der einem souveränen Sachkenner entwaffnenden Offenheit ausgebreitet.

Das Interesse der Behörden an einer intakten Umwelt wurde früher als bei der Bevölkerung wach, aber wesentlich später als in den USA, in Frankreich oder gar der Bundesrepublik Deutschland. Über den Stand der nicht unerheblichen Bemühungen gibt der letzte spanische Umweltjahresbericht 1985 eindrucksvoll Auskunft 14).

Erst jüngst wurde in der Presse über die Invasion aus dem Norden nach dem Beitritt Spaniens und Portugals zur EG berichtet 15).

13) So ausdrücklich festgeschrieben in der Stellungnahme der Kommission v. 31.5.1985, AB1 L 302/1985, S. 3 ff.

14) Medio Ambiente en España, Madrid 1985, Monografias de la Dirección General del Medio Ambiente.

15) MAUERSBERGER, Invasion aus dem Norden, nach dem Beitritt zur EG erobern Ausländer Märkte und Unternehmen, in: Die Zeit Nr. 2, 2.1.1987; Einsteigen, bevor die anderen kommen, in: Impulse Nr. 1 1987, S. 194 ff.

Ein bekannter Investitionsanwalt hat als spezieller Berater für ausländische Unternehmen die Erfahrung gemacht, daß "gute Exportmöglichkeiten zur EG, begrenzte Sozialkonflikte, gemäßigte Inflationsraten und eine konsolidierte politische Situation" Gründe für die verstärkte Investition in Spanien sind 16).

Umweltrechtlich relevante Rechts- und Verwaltungsvorschriften gehören in diesen Kontext.

2. Produkt- und produktionsbezogene Maßnahmen

Für die internationalen Wirtschaftsbeziehungen, insbesondere den Teilbereich der Industriepolitik, erscheint dabei zunächst die Unterscheidung von Umweltmaßnahmen, in produktbezogene einerseits und produktionsanlagen- oder verfahrensbezogene andererseits gravierend.

Bei den produktbezogenen Umweltschutzmaßnahmen ist deren wettbewerbspolitische Relevanz eindeutig und die umweltpolitische Ambivalenz offensichtlich.

Ich erinnere in diesem Zusammenhang an die Problematik des umweltfreundlichen Autos 17) und die bevorstehende

16) Vgl. Fußn. 15.

17) Dazu SCHEUER, Wirkungen umweltrechtlicher Produktnormen auf den internationalen Handelsverkehr am Beispiel der Automobil- und chemischen Industrie, in: Dokumentation der 5. wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht 1981, S. 151 ff.

Entscheidung über das Reinheitsgebot des Bieres 18)...

Bei den produktionsanlagen- oder verfahrensbezogenen Umweltschutzmaßnahmen sind die Implikationen für den Wettbewerb und die umweltrechtlichen Notwendigkeiten - etwa Harmonisierung - diffiziler. Produktionsnormen 19) bilden das eigentlich umstrittene Neuland umweltpolitischer Gemeinschaftsaktivitäten 20).

Die Harmonisierung ist jedenfalls in den Bereichen notwendig, wo sie als ein Mittel zur Verhinderung grenzüberschreitenden Schadstofftransportes 21) oder als ein Mittel, um Belastungen eines grenzüberschreitenden Mediums zu verhindern, gebraucht wird. Ich darf hier die Harmonisierung in Bezug auf Gewässer- und Luftverschmutzung erwähnen. Diese Probleme scheinen mir nicht anders lösbar zu sein, als durch konzertierte Einwirkung verschiedener Staaten auf die jeweils ihrer Hoheit unterstehenden Verschmutzungsquellen, also durch Harmonisierung.

18) Inzwischen ergangen EUGH, NJW 1987, S. 1133.

19) Im Umweltprogramm der Gemeinschaft auch als Verfahrensnormen bezeichnet.

20) WEINSTOCK, Nur eine europäische Umwelt? ZfU 1983, S. 1 ff., 41.

21) Vgl. OFFERMANN-CLAS, Das Luftreinhalterecht der Europäischen Gemeinschaften - Fortschritte seit dem Jahre 1983, NJW 1986, S. 1388 ff.

Soweit grenzüberschreitende Umweltbelastungen nicht zur Debatte stehen, geht es in erster Linie um die Kostenbelastung des Produktionsprozesses.

3. Einflüsse auf Investitionsentscheidungen

Es ist umstritten 22), ob die Verlagerung von Industrien aus umweltpolitischen Gründen für die deutsche Industrie ein Thema ist. Bei den marktwirtschaftlichen Ordnungsvorstellungen muß man davon ausgehen, daß sich der Unternehmer - und daraus ist ihm gewiß kein Vorwurf zu machen - rational verhält. Er wird langfristig sowohl im Handels- wie im Produktionsbereich mit so niedrigen Umweltstandards wie möglich in den Markt hineingehen wollen, solange seine Konkurrenten dasselbe tun.

Daß die unterschiedlichen nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die sich auf die Herstellung von Produktionsanlagen und deren Betrieb beziehen und umwelterheblich sind, unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen der Unternehmen in den einzelnen Mitgliedstaaten zur Folge haben, kann m.E. keine Frage sein. In der Literatur 23) wird ein Beispiel erwähnt. Die deutschen Kartoffelstärke-

22) Vgl. Perspektiven 2000 - Drittes umweltpolitisches Gespräch der Deutschen Stiftung für Umweltpolitik Bonn 1985: Beiträge zur Umweltgestaltung Bd. A 101, bes. S. 36 ff.

23) LUKES, Umweltschutz und Rechtsangleichung in der EG in: Umweltschutz und internationale Wirtschaft - Recht - Technik - Wirtschaft - Bd. 2, 1975, S. 151 ff., 169.

hersteller hatten auf Grund der deutschen Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Abwassereinleitung gegenüber den Kartoffelstärkefabriken in den Niederlanden eine zusätzliche Kostenbelastung von 2,-- DM je Doppelpzentrner, was einer Kostenbelastung des Endproduktes von 7 bis 8 % entsprach.

Daß ein Auseinanderlaufen von nationalen Umweltpolitiken auf die Frage der Investitionen mittel- und langfristig einen Einfluß hat, kann deshalb m.E. nicht bestritten werden. Es soll international operierende Unternehmensberater geben, die Checklisten führen, auf deren Grundlage sie jeweils nach bestimmten Anforderungen Empfehlungen darüber aussprechen, wo am besten investiert werden kann.

Die Bundesrepublik wird mit zwei oder drei Minuspunkten versehen. Von diesen Beratern wird z.B. gesagt: Wenn eine Produktion Luftverschmutzungen mit sich bringt, muß sich ein Unternehmer zwei- oder dreimal überlegen, ob er in der Bundesrepublik investiert 24).

Zu den Standortbedingungen gehören nun nicht nur die normativen Umweltaforderungen - wie Emissionswerte von Industriebetrieben/Bau- und Betriebsregeln für feste Anlagen/ Festlegungen allgemeiner Qualitätsziele, wie Basis-schutzniveau für Luft und Wasser/ Mengen- und Artenangaben der nicht einleitungsfähigen Stoffe etc. 25).

24) Vgl. Fußn. 22, S. 58 ff.

25) Angemerkt sei, daß in diesem Zusammenhang offen bleiben kann, ob die Rechts- und Verwaltungsvorschriften die Regelungen unmittelbar oder unter Verwendung privater oder auch staatlich sanktionierter Überbetrieblicher Normen enthalten.

Zu den Standort- bzw. Investitionsbedingungen gehört auch deren Durchsetzung in der Praxis. Damit sind zugleich Probleme des umweltrechtlichen Verwaltungsvollzuges und der gerichtlichen Kontrolle angesprochen, die uns für den spanischen Bereich Prof. Nieto so anschaulich vor Augen geführt hat.

4. Gang der Überlegungen

- a) Mir geht es bei meinen Ausführungen zum deutschen Recht darum aufzuzeigen, wer nach der Rechtsordnung über die nicht bestreitbaren Zielkonflikte zwischen Umweltschutz und Wirtschaft entscheidet und welche Methoden dabei verwendet werden. Insofern mag dieser Teil meiner Ausführungen aufklärend wirken und Grundlage für die nachfolgende Diskussion beim Vergleich mit den Verhältnissen in Spanien und Portugal sein.
- b) Im Rahmen des Europarechtes bereitet das aus Wettbewerbsgründen anzustrebende Ziel einer Rechtsangleichung im Hinblick auf produktionsbezogene Umweltschutzanforderungen und sonstige umwelterhebliche Rechts- und Verwaltungsvorschriften rechtliche und tatsächliche Schwierigkeiten.

Tatsächliche Schwierigkeiten ergeben sich bereits bei der Ermittlung der unterschiedlichen nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie anderer umweltbezogener Rahmenbedingungen, z.B. dem Rechtsschutz.

C. Entscheidungen von Zielkonflikten zwischen Umweltschutz und Wirtschaft im Europarecht

Es ist nicht nur eine Reminiszenz an ein europarechtliches Seminar, zuerst einen Blick in das Europarecht zu werfen. Die Europäischen Gemeinschaften zeichnen sich gegenüber fast allen internationalen Organisationen dadurch aus, daß sie Inhaber einer eigenen Rechtsetzungszuständigkeit sind 26).

I. Bisherige Rechtslage

1. Allgemeine Zuständigkeit

Im Hinblick auf den Umweltschutz ist dabei zunächst nach der Zuständigkeit der EG überhaupt zu fragen. Eine ausdrückliche umweltrechtliche oder umweltpolitische Zuständigkeit ist in keinem der drei Gründungsverträge, damit auch nicht in dem EWG-Vertrag, vorgesehen. 1957 hat daran niemand gedacht 27).

Gleichwohl hat die EWG seit dem Beginn der 70er Jahre eine Umweltpolitik entwickelt und Umweltrechtsnormen in außerordentlicher Fülle beschlossen und umgesetzt 28).

- 26) STEIGER, Staatlichkeit und Oberstaatlichkeit 1966, S. 67 ff.
- 27) BEHRENS, Rechtsgrundlagen der Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaften, Beiträge zur Umweltgestaltung Heft A 55 1976, S. 73; OPPERMANN/KILIAN, Gleichgestaltung ausländischer Grenznachbarn in deutschen Umweltverfahren, Berichte 8/81, Umweltbundesamt 1981 S. 27 ff.
- 28) Ein guter Überblick findet sich bei SCHEUER, Umweltpolitik in: Grabitz, Kommentar zum EWG-Vertrag, München 1986, Anhang II, passim; MURPHY, Umweltschutzpolitik in: 30 Jahre Gemeinschaftsrecht 1981, S. 541 ff.

Hervorzuheben ist, daß der Ansatz der Umweltpolitik gemäß der zentralen Aufgabe und Funktion der EWG weitgehend nicht umweltbezogen, sondern marktbezogen war.

2. Rechtsangleichung

a) Art. 100 EWGV

Ausgangspunkt ist die Kompetenz zur Rechtsangleichung 29) in Art. 100 EWGV. Nach dieser Generalklausel können die Europäischen Gemeinschaften Vorschriften aus allen Rechtsgebieten harmonisieren, soweit sich diese unmittelbar auf das Errichten oder Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken. Angleichungsobjekte sind damit die nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten.

Angleichungsvoraussetzung ist der unmittelbare Funktionszusammenhang 30) mit dem Gemeinsamen Markt 31).

- 29) Zum Begriff der Rechtsangleichung vgl. insb. IPSEN, Europäisches Gemeinschaftsrecht 1971, S. 668 ff.; SCHMEDER, Die Rechtsangleichung als Integrationsmittel der Europäischen Gemeinschaften, Kölner Studien zur Rechtsvergleichung Bd. 4, 1978.
- 30) BLECKMANN, Europarecht, 3. Aufl. 1980, S. 400.
- 31) Insoweit verstanden als rechtliches Tatbestandsmerkmal und nicht als nationalökonomischer Begriff, vgl. BÜRNER, Europäische Gerichtsbarkeit und nationale Verfassungsgerichtsbarkeit, Festschrift für Kutscher, S. 44.

Die Zuständigkeit zur Rechtsangleichung ist extensiv interpretiert worden 32), zumal der EWG-Vertrag keinerlei inhaltliche Regelungen enthält und nur den Maßstab des Funktionierens des Gemeinsamen Marktes aufstellt.

Die Frage, ob Beeinträchtigungen der Funktion bzw. des Errichtens des Gemeinsamen Marktes durch produktionsbezogene Rechts- und Verwaltungsvorschriften über Art. 100 EWGV erfaßbar sind, ist bis heute streitig geblieben 33).

Man muß wohl davon ausgehen, daß nur der Handel, nicht aber die Herstellung erfaßt ist, da letztere nicht unmittelbar auf das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes einwirkt 34).

b) Art. 101 EWGV

Für die verfahrens- und produktionsbezogenen, d.h. also die nicht produktbezogenen Vorschriften, ist

32) Vgl. OFFERMANN-CLAS, Die Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaften in Umweltschutz, ZfU 1983, S. 47 ff.

33) Vgl. LUKES, a.a.O., (Fußn. 23) S. 170 ff.; STEIGER, a.a.O., (Fußn. 26) S. 71.

34) Darüber hinaus ist darauf hingewiesen worden (LUKES, a.a.O., (Fußn. 23) S. 170), daß die Einbeziehung solcher mittelbarer Faktoren - also auch Umwelanforderungen für Produktionsstätten oder Produktionsprozesse -, die in den unterschiedlichen nationalen Gesetzes- oder Verwaltungsvorschriften enthalten sind, Zahl und Umfang der über Art. 100 angleichungsfähigen nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften unübersehbar mache.

jedoch 35) die Anwendung der Spezialvorschrift des Art. 101 EWGV in einem bestimmten Umfang vorgeschlagen worden. Art. 101 EWGV mache nicht wie Art. 100 EWGV die Angleichung von Rechtsvorschriften davon abhängig, daß sich die Vorschriften unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken. Vielmehr sei nach Art. 101 EWGV Voraussetzung für die Angleichung, daß vorhandene Rechtsunterschiede eine Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen hervorrufen. Infolgedessen müsse man auf diese Vorschrift zurückgreifen können, wenn sich - wie etwa in dem beschriebenen Fall der Stärke - die Unterschiede in den verfahrens- und produktionsbezogenen Vorschriften so kraß auswirken, daß sie zu einer Verzerrung führen.

Diese Auffassung hat sich ganz offensichtlich nicht durchsetzen können. Trotz seiner relativ unkomplizierten Verfahrensbestimmungen und seines im Vergleich zu Art. 100 EWGV genau formulierten Tatbestandes ist die Anwendung des Art. 101 EWGV in der Praxis bisher auf erhebliche Schwierigkeiten gestoßen. Dies ist vor allem auf Probleme bei der Bestimmung von Wettbewerbsverzerrungen i.S. dieser Vorschrift zurückzuführen 36).

Die Bestimmung des Wettbewerbs obliegt in erster Linie der Kommission, die dabei einen weiten Beurteilungsspielraum besitzt.

35) SATTLER, in: Umweltschutz und internationale Wirtschaft - Recht - Technik - Wirtschaft - Bd. 2, 1975, S. 190 (Diskussionsbericht).

36) Vgl. LANGEHEINE, in: Grabitz, Kommentar zum EWG-Vertrag 1986, Rdn. 2 zu Art. 101.

Soweit mir ersichtlich, hat der Rat bisher noch keine einschlägige Richtlinie nach Art. 101 Abs. 2 EWGV erlassen.

c) Konzeptioneller Fortschritt

Ein wesentlicher konzeptioneller Fortschritt 37) ist im Bereich der Luftverunreinigung in Europa 38) mit der Richtlinie zur Bekämpfung der Luftverunreinigung durch Industrieanlagen vom 28.6.1984 zu verzeichnen 39), deren Umsetzungsfrist am 30.6.87 abläuft. Zur Koordinierung der unterschiedlichen wettbewerbsverzerrenden Vorschriften regelt die Richtlinie zunächst einmal die besonders luftverschmutzungsintensiven Industrien, wobei den Mitgliedstaaten strengere Regelungen vorbehalten bleiben. Sie unterwirft sie materiellen und formellen Genehmigungsvoraussetzungen sowie speziellen Sanierungs- und Entwicklungsanpassungsregelungen. Die Genehmigung darf nur erteilt werden, wenn der Betrieb der Anlage keine nachteilige Luftverunreinigung verursachen wird (Vorsorgegrundsatz) und darüber hinaus Emissionen nach dem Stande der besten verfügbaren Technologie begrenzt (Anpassungsdynamik) werden. Auch Altanlagen sollen schrittweise einbezogen werden.

37) KUPFER, Luftreinhaltung in Europa, Gemeinschaftliche Aspekte, in: Dokumentation zur 9. wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht 1985, S. 114 ff., 117.

38) Vgl. dazu OFFERMANN-CLAS, a.a.O., (Fußn. 21) S. 1388 ff. m.w.N.

39) 84/366/EWG - ABl 188/1984 S. 20 ff.

Das Genehmigungsverfahren richtet sich unter Einhaltung des Publizitätsprinzips nach nationalem Recht.

In der Zusammenschau mit weiteren Qualitätsnormen/ Emissionsnormen 40) ist eine gewisse Akzentverlagerung von Produktregelungen hin zu Qualitätswerten und Emissionswerten zu verzeichnen.

Hierin liegt zum einen eine Verfeinerung des umweltpolitischen Instrumentariums insofern, als Qualitäts- und Emissionswerte kombiniert werden, zum anderen spiegelt sich darin auch die politische Abhängigkeit der EG-Umweltpolitik von den umweltpolitischen Konzeptionen der Mitgliedstaaten.

Auf Grund dieser Abhängigkeit muß pragmatische Umweltpolitik in einem Konsensualverfahren betrieben werden, was sich deutlich an der Geschichte des Richtlinienvorschlages für den Schwefelgehalt von schwerem Heizöl zeigt, der an der unterschiedlichen Energiepolitik der Mitgliedstaaten gescheitert ist.

Die Akzentverschiebung findet darüber hinaus besonderen Ausdruck auch in dem neuen Richtlinienvorschlag

40) RL über Grenzwerte für Schwefeldioxyd und Schwefelstaub in der Luft (80/779/EWG) AB1 L 229/1980, S. 30 ff.; RL über Grenzwerte für Blei in der Luft (82/884/EWG); RL über Luftqualitätsnormen für Stickstoffdioxyd (85/203/EWG) AB1 L 87/1985, S. 1 ff.

über Großfeuerungsanlagen 41), der bisher an Einwendungen einzelner Mitgliedstaaten gescheitert ist, die die Notwendigkeit gemeinschaftlicher Emissionsgrenzwerte bezweifeln 42).

3. Sonderermächtigung Art. 235 EWGV

Um wirklich initiativ und innovativ auf dem Gebiete der Umweltpolitik arbeiten zu können, bleibt der EG nur die Sonderermächtigung in Art. 235 EWGV. Diese Vorschrift räumt der EG das Recht ein, sich eine fehlende Befugnis durch Rechtserzeugungsakt zuzulegen, wenn es darum geht, eines der Ziele im Rahmen des Gemeinsamen Marktes zu verwirklichen 43).

Die Umweltmaterie gehört nicht als eigenständige Politik zu den ausdrücklich erklärten Zielen des Gemeinsamen Marktes.

Art. 235 EWGV kann nach Überwiegender Meinung sicher nicht herangezogen werden, um nun eine umfassende eigene Umweltpolitik seitens der Gemeinschaft zu betreiben und entsprechende Rechtssätze zu setzen 44).

Die Abgrenzung bleibt natürlich im Einzelfall schwierig.

41) 84/C 49/01 AB1 49/1984, S. 1 ff.; geändert AB1 C 76/1985, S. 6 ff.

42) OFFERMANN-CLAS, a.a.O., (FuBn. 21) S. 1394.

43) Zur Funktion und Tragweite des Art. 235 EWGV, vgl. TIZZANO, in: 30 Jahre Gemeinschaftsrecht 1981, S. 55 ff.

44) KREUTZBERGER, Umweltschutz als Aufgabe der Europäischen Gemeinschaften, ZfU 1986, S. 175.

4. EWG-Praxis

In der Praxis pflegt die EWG in einer für das Europarecht kennzeichnenden Unentschiedenheit 45) in zwischen Art. 100 wie 235 EWGV gleichzeitig in der Begründung ihrer umweltrechtlichen Maßnahmen heranzuziehen und es dem Adressaten zu überlassen, zu prüfen, welche Norm innerhalb einer Direktive oder einer Verordnung auf Art. 100 oder Art. 235 EWGV gestützt wird. Juristisch ist dieser unmögliche Zustand sicher zu beklagen. Er konnte sich wohl nur deshalb einbürgern, weil der Ministerrat sowohl nach Art. 100 EWGV als auch nach Art. 235 EWGV einstimmig entscheiden muß, also i.d.R. kein Kläger da ist. Darüber hinaus ist ganz offensichtlich aber auch der EuGH nicht so kleinlich in der Interpretation von Kompetenzvorschriften 46).

Die Tatsache, daß Umweltpolitik oder Umweltschutz kein Vertragsziel ist, schließt zwar aus, daß der Umweltschutz ein überragendes von der Gemeinschaft anerkanntes und gefordertes Schutzgut ist. Der EuGH hat den Umweltschutz aber als "wichtiges Schutzgut" i.S. des Immanenzvorbehaltes von Art. 30 EWGV anerkannt 47).

45) STEIGER, Vortrag "Deutsche Stiftung für Umweltpolitik" 5.11.86.

46) Vgl. dazu KREUTZBERGER, a.a.O., (Fußn. 44) S. 169 ff.

47) U. v. 7.2.1985 - RS 173 und 240/83 -, bisher n.v.; vgl. auch EuGHE 1977, 1555; 1979, 1629 = NJW 1979, S. 1764; EuGHE 1979, 3369 = NJW 1980, S. 508.

Die umweltpolitischen Rechtsakte der Gemeinschaft stehen allerdings bisher auf schwankendem juristischem Boden 48).

II. Die Einheitliche Europäische Akte (EEA)

Die Erwartung an die EEA 49) im Hinblick auf eine Klärung der umweltpolitischen Zuständigkeiten der EG für sich selbst und im Verhältnis zu den Gliedstaaten und deren Gliederungen, aber auch im Hinblick auf Harmonisierungsschübe im Umweltbereich ist deshalb hoch.

Die ersten wissenschaftlichen Verlautbarungen zur EEA erweisen, daß vor allzu hohen Erwartungen gewarnt werden muß.

Dies läßt sich bereits aus den unterschiedlichen Themenformulierungen in Arbeitstagungen über die EEA schließen, die den uneingeweihten Leser wegen der zahlreichen Verweisungen und Rückverweisungen wie ein "juristisches Kreuzworträtsel" 50) vorkommen muß.

48) KLOEPFER, Europäischer Umweltschutz ohne Kompetenz?, UPR 1986, S. 31 ff., 324.

49) BGBl II 1986, S.1102; zu den anlässlich der Ratifikation aufgetretenen Schwierigkeiten zwischen Bund und Ländern in der BRD vgl. Voss, Handelsblatt Nr. 93 v. 3.3.86; Schmidhaber, EG -Magazin Nr. 3 v. 15.5.86. Nach einem spanischen Gesetzentwurf, der kürzlich den autonomen Gebieten zugeleitet wurde, soll die Wahrung deren Rechte in EG-Angelegenheiten so aussehen, daß sich Autonomien auf einen Vertreter einigen, der ihre Interessen in Brüssel wahren soll. Angesichts der politischen Dynamik Kataloniens und des Baskenlandes dürfte die spanische Europapolitik nicht einfacher werden.

Die Deutsche Stiftung für Umweltpolitik hat das 4. umweltpolitische Gespräch im Oktober 1986 unter den Arbeitstitel "Europa - Bund - Länder - keine deutsche Umweltpolitik mehr?" gestellt, in deren Verlauf die Vorsitzende des umweltpolitischen Ausschusses des Europa-Parlamentes, Frau Weber, die in dem Arbeitstitel noch aufgeworfene Frage bereits bejahte und eine Europa-Politik auf nationaler Ebene für überflüssig erklärte. Umweltschutzbelange fielen ausschließlich in die Kompetenz der Kommunen, der Regionen und der EG.

Der Arbeitskreis C der 10. umweltrechtlichen Fachtagung der Deutschen Gesellschaft für Umweltrecht im November 1986 hingegen formulierte das Thema "vorbehaltene Kompetenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiet des Umweltschutzes".

1. Titel "Umwelt"

Durch die Einführung eines neuen Titels "Umwelt" in den EWGV ist sicherlich die Bedeutung einer solchen Politik für die Entwicklung der Gemeinschaft unterstrichen worden. Ob diese Bestimmungen im rechtlichen Sinne Aufgaben und Zuständigkeiten der EG neu begründen oder doch jedenfalls festschreiben und mit denen der Staaten in ein rechtliches Verhältnis setzen, ist bereits umstritten. Man findet die Auffassung, daß es sich um Bestimmungen mit eher politischem Charakter und mehr beschreibender

- 50) PESCATORE, Die einheitliche europäische Akte - eine ernste Gefahr für den gemeinsamen Markt, EuR 1986, S. 153 ff., 157 ff.

Funktion handele 51).

Eine derartige Auffassung verkennt, daß es sich bei der EEA um einen Vertrag nach den Bestimmungen des Art. 236 EWGV und nach internationalem Recht handelt. Die Grundverträge werden ausdrücklich abgeändert und ergänzt.

Weder aus der Zielbestimmung des Art. 130 r Abs. 1 EEA

- die Umwelt zu erhalten, zu schützen und ihre Qualität zu verbessern,
- zum Schutz der menschlichen Gesundheit beizutragen,
- eine nachhaltige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen zu gewährleisten,

noch aus der Formulierung der Grundsätze des Handelns der EWG im Bereich der Umwelt in Art. 130 r Abs. 2 EWGV,

- den Umweltbeeinträchtigungen vorzubeugen und sie nach Möglichkeit an ihrem Ursprung zu bekämpfen,
- dem Verursacherprinzip,

läßt sich jedoch eine allgemeine Kompetenz für die Umwelt ableiten. Auf der anderen Seite eröffnen die Ziele der EG ein weites Betätigungsfeld.

2. Subsidiaritätsprinzip Art. 130 r Abs. 4 EEA

Die zentrale Kompetenzvorschrift ist vielmehr Art. 130 r Abs. 4 EEA, wonach die Gemeinschaft im Bereich der Umwelt insoweit tätig ist, als die in Abs. 1 genannten Ziele besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können als auf der Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten.

51) STEIGER, a.a.O., (Fußn. 45).

Art. 130 r Abs. 4 EEA verankert damit das Subsidiaritätsprinzip 52) im Bereich der Umwelt.

Ob damit der Handlungsspielraum der Gemeinschaft erweitert oder eingeschränkt wird, kann noch nicht abschließend beurteilt werden. Immerhin hat die Konferenz in einer Erklärung zur Schlußakte festgestellt, daß die Tätigkeit der Gemeinschaft auf dem Gebiete des Umweltschutzes sich nicht störend auf die einzelstaatliche Politik der Nutzung der Energieressourcen auswirken darf.

Die Ausformulierung der Subsidiaritätsklausel in Art. 130 r Abs. 4 EWGV ist leider ausgesprochen offen. Sie hat sozusagen Kompromißcharakter. Eine Präzisierung wird erst durch eine längere Praxis gelingen, an der die Kommission, der Ministerrat, der EuGH, aber auch die Gliedstaaten und ihre Gliederungen mitwirken müssen. Man kann voraussehen, daß es hier langwierige Auseinandersetzungen und damit eine Verlangsamung des Entscheidungsprozesses und auch Nachteile für eine effektive Umweltpolitik auf allen Ebenen geben wird.

Will man überhaupt erste Fixpunkte ausmachen, so kann man zuvörderst Überlegungen darüber anstellen, was mit der Formulierung "besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden kann" gemeint sein könnte.

52) Ebenso GLAESNER, Die einheitliche Europäische Akte, EuR 1986, S. 119 ff., 140; STEIGER, a.a.O., (Fußn. 45); a.A. KRÄMER, in der Diskussion dieser wissenschaftlichen Tagung und der Diskussion des Arbeitskreises Europäische Integration e.V. über "Europäisches Umweltrecht und europäische Umweltpolitik" 5.-7. II. 1987 Osnabrück.

Mindestvoraussetzung muß wohl eine Gemeinschaftsbedeutung des zu lösenden Problems sein. Probleme mit nur lokaler, regionaler oder nationaler Bedeutung können keine Zuständigkeit auf Gemeinschaftsebene begründen, wobei denkbar ist, daß trotz Gemeinschaftsrelevanz die Bewältigung besser, i.S. von Effektivität 53), auf der Ebene der Mitgliedstaaten oder gar Bundesstaaten/Regionen erfolgt.

3. Einstimmigkeitsprinzip des Art. 130 s EEA

Soweit umweltrechtliche Schutzmaßnahmen auf Grund des Art. 130 s EEA mit dem vorgesehenen Prinzip der Einstimmigkeit beschlossen werden, können sich Zielkonflikte im Verhältnis zu den Regeln des Binnenmarktes ergeben.

Im Rahmen von Maßnahmen zum Schutz der Umwelt wird es für möglich gehalten 54), differenzierte Vorschriften in dem Sinne zu erlassen, daß etwa Luftverschmutzungsnormen verschiedener Regionen in unterschiedlicher Weise festgesetzt werden, um unterschiedlichen qualitativen oder quantitativen Belastungen in diesen Regionen Rechnung zu tragen. Eine Grenze muß hier wiederum dahingehend gezogen werden, daß diese Normen nicht diskriminierend sind und keine Handelshemmnisse darstellen. Die Lieferung von technischen Anlagen kann sicher nicht unterbunden werden, wenn sichergestellt ist, daß ihre In-

53) Vgl. STEIGER, a.a.O., (Fußn. 45).

54) GLAESNER, a.a.O., (Fußn. 52) S. 142, 143.

betriebsnahme die Bedingungen oder Schutznormen erfüllt 55).

4. Weitere umweltrechtlich bedeutsame Vorschriften,
insbesondere Art. 100 a u. b EEA

Die umweltrechtlich bedeutsamen Vorschriften sind in dem Titel über die "Umwelt" nicht abschließend geregelt. Es bestehen eine Reihe anderer Vorschriften mit umweltpolitisch/umweltrechtlicher Relevanz 56).

Am wichtigsten für unseren Themenbereich sind zweifellos die Vorschriften zur Rechtsangleichung, "ein in Wahrheit verschleiernder Ausdruck für eine weitgehend selbständige Rechtsetzungstätigkeit der EG" 57). Gemeint ist der bisherige Art. 100 EWGV und die neuen Artikel 100 a und b EEA.

Verfahrensmäßig sieht Art. 100 a EEA generell für die Rechtsangleichung im Rahmen des Binnenmarktes die qualifizierte Mehrheit im Ministerrat im Kooperationsverfahren mit dem Europäischen Parlament vor. Im Gegensatz

55) Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf Art. 130 t EEA. Danach ist ausdrücklich vorgesehen, daß Mitgliedstaaten verstärkte Schutzmaßnahmen beibehalten oder neu ergreifen können, wenn sie mit dem Vertrag vereinbar sind. Diskriminierungen müssen danach ausgeschlossen sein. Beschränkungen des Handelsverkehrs können nur insoweit erfolgen, als die Voraussetzungen des Art. 36 EWGV mit dem neuen Art. 100 a Abs. 4, 5 EEA vorliegen, vgl. auch MEIER, Europäische Akte und freier Warenverkehr, NJW 1987, S. 537 ff.

56) z.B. Art. 3 und Art. 8 a EWGV sowie Art. 21 EEA, der den neuen Art. 118 a einführt, der die Arbeitsumwelt betrifft, Art. 24 "Forschung und technologische Entwicklung".

57) STEIGER, a.a.O., (Fußn. 45).

dazu gehen - wie angeführt - die neuen Vorschriften über die Umweltpolitik in Art. 130 s EEA vom Einstimmigkeitsprinzip im Rat aus und sehen für das Europäische Parlament nur eine Anhörungskompetenz vor.

Im Rechtsangleichungsverfahren muß wegen der Bedeutung für den Binnenmarkt m.E. das Verfahren der qualifizierten Mehrheit mit Kooperation im Europäischen Parlament angewendet werden. Das bedeutet allerdings für die nationale Umweltpolitik eine Einschränkung.

Ich hatte bereits erwähnt, daß Rechtsangleichungsmaßnahmen für die Mitgliedstaaten unterschiedlich schwerwiegende Folgen haben können. Für wirtschaftlich schwächer entwickelte Mitgliedstaaten können Rechtsangleichungen unverhältnismäßig große wirtschaftliche, insbesondere finanzielle Anstrengungen notwendig machen. Dies wird sicher für die südlichen Länder der Gemeinschaft der Fall sein.

Um hier unzumutbare Spannungen zu vermeiden und einen Ausgleich zwischen dem Gemeinschaftsinteresse zu finden, der für die Herstellung einer einheitlichen wettbewerbsnotwendigen Rechtsangleichung einerseits und legitimen regionalen oder nationalen Interessen andererseits notwendig ist, sieht die EEA Ausnahmeregelungen vor. Der neue Art. 8 c EEA ermöglicht es, die Leistungsfähigkeit von Volkswirtschaften mit unterschiedlichem Entwicklungsstand zu berücksichtigen. Der Art. 101 a Abs. 5 EEA eröffnet ebenfalls die Möglichkeit, Schutzklauseln in die nach diesem Artikel beschlossenen Harmonisierungsmaßnahmen aufzunehmen, die die Möglichkeit bieten, mit qualifizierter Mehrheit gefaßte Entscheidungen zu umgehen.

.. /

Die Einschränkung des nationalen umweltrechtspolitischen Spielraums im Hinblick auf das Ziel eines schärferen Umweltschutzes wird abgemildert durch die neuartige Bestimmung des Art. 100 a Abs. 4 EEA. Danach kann ein Mitgliedstaat eigene Umweltschutzmaßnahmen auch insoweit erlassen, als die EWG bereits gehandelt hat, wenn der Mitgliedstaat diese Gemeinschaftsmaßnahme nicht für hinreichend zum Schutz seiner Umwelt hält 58).

Davon werden die nördlichen Länder der Gemeinschaft Gebrauch machen.

Maßnahmen nach Art. 101 a Abs. 5 EEA unterliegen ebenso wie solche nach Art. 100 a Abs. 4 EEA der Kontrolle durch die EG-Kommission und den EuGH zur Vermeidung willkürlicher Diskriminierung und verschleierte Beschränkung des Handels 59).

Ob das System der generellen Rechtsangleichungskompetenz der EG mit einer speziellen Ergänzungskompetenz der Länder praktikabel ist, wieweit die Staaten damit gehen wollen und wieweit die Gemeinschaft sie gehen lassen wird, wird sich in den nächsten Jahren erweisen müssen.

Ingesamt bleibt festzustellen, daß es eine umfassende Umweltschutzzuständigkeit der EG nicht gibt und vorerst auch nicht geben wird.

58) MEIER, Einheitliche Europäische Akte und freier EG-Warenverkehr, NJW 1987, S. 537 ff., (541).

59) Vgl. dazu GLAESNER, a.a.O., (FuBn. 52) S. 135 instruktiv auch zu den Rechtsschutzmöglichkeiten; MEIER, a.a.O., (FuBn. 58) NJW 1987, S. 537 ff. (541).

III. Praktische Überlegungen

Aus zwei Gründen muß dies m.E. außerhalb des Bereiches von grenzüberschreitenden Existenzbedrohungen durch Umweltbeeinträchtigungen auch nicht sein.

1. Wahrung natürlicher Standortvorteile

Für eine ursprüngliche Fragestellung ist die Kernfrage, was aus ökologischer Sicht als natürlicher Standortvorteil zu gelten hat. Ein Ausgleich unterschiedlicher Sonnenscheindauer oder unterschiedlicher Niederschläge ist ebensowenig angezeigt, wie Standortvorteile, die sich aus niedrigen Transportkosten, unterschiedlichen Besiedlungsdichten oder Wasserverhältnissen etc. ergeben. Natürliche Standortvorteile sollten sich nach dem Prinzip des Gemeinsamen Marktes gerade auswirken. Natürliche Standortvorteile stellen einen komparativen Kostenvorteil dar, dessen Beseitigung sich in Anbetracht einer sinnvollen Art von Arbeitsteilung auch als unsinnig erweisen könnte. Insoweit ist der Wettbewerbsansatz der Umweltpolitik in der Gemeinschaft in seiner Begründung nicht völlig schlüssig und in sich problematisch. Es gilt sowohl die Forderung, gemeinschaftsweit im Sinne der Schaffung des Gemeinsamen Marktes einheitliche ökonomische Wettbewerbsbedingungen herzustellen, als auch das Postulat, den Auswirkungen der natürlichen Standortvorteile abwägend den entsprechenden Raum zu gewähren 60).

60) Vgl. WEINSTOCK, Nur eine europäische Umwelt?, ZFU 1983, S. 1 ff., 9.

2. Harmonisierungs-Euphorie

Die Beseitigung umweltschutzbedingter Handelshemmnisse und Marktverzerrungen ist nicht allein durch eine Rechtsharmonisierung zu erreichen, wenn damit nicht auch eine Vollzugsharmonisierung einhergeht. Die zentrale Frage der Harmonisierung des Vollzugsniveaus im Umweltschutzbereich ist sowohl politisch als auch rechtlich außerordentlich wichtig 61).

Bei ihrer Lösung dürften allerdings die politisch-praktischen Grenzen der europäischen Integration schnell erreicht sein.

Mit der Warnung vor einer Harmonisierungs-Euphorie, verbunden mit einem Appell für einen "Wettbewerb zwischen verschiedenen nationalen Regelungsmodellen zur Erreichung juristischen Fortschrittes im Umweltrecht" 62) darf ich - wegen der vorgerückten Zeit noch kurz - zum nationalen Teil meiner Ausführungen zum Themenbereich "Umweltschutz und Wirtschaft" kommen.

61) Vgl. EWG 4. Aktionsprogramm für den Umweltschutz (1987 - 1992), Entwurf einer Entschließung des Rates 8.10.1986, S. 9 ff.

62) KLOEPFER, UPR 1986, S. 301 ff., 324.

D. Entscheidungen von Zielkonflikten im nationalen Recht

I. Verfassungsebene

1. Grundgesetz

Es liegt nahe, auf der Suche nach vorgegebenen Entscheidungen für Zielkonflikte zunächst einen Blick auf das Grundgesetz zu werfen. Der Umweltschutz taucht explizit dort weder in den Kompetenzartikeln noch im Abschnitt über die Grundrechte auf (63).

Darin ist jedoch - wie bereits 1971, lieber Herr Kollege Nieto, unser verehrter akademischer Lehrer Werner Weber betonte, - keine Distanzierung (64) zu erblicken. Thematisch läßt sich der Umweltschutz an dem generellen Gestaltungsauftrag der Sozialstaatsklausel (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG, an dem Bekenntnis zur Achtung der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) sowie besonders an dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG) festmachen.

63) Anders die Weimarer Reichsverfassung (Art. 150 Abs. 1), die den Denkmälern der Natur und der Landschaft den ausdrücklichen Schutz des Staates zusichert. Einige Länderverfassungen, am nachdrücklichsten die bayerische, sind ihr darin gefolgt (Baden-Württemberg Art. 86, Bayern Art. 141, Hessen Art. 62, Nordrhein-Westfalen Art. 18 Abs. e, Rheinland-Pfalz Art. 40 Abs. 3).

64) WEBER, Umweltschutz im Verfassungs- und Verwaltungsrecht, DVBl 1971, S. 806 ff.; ebenso ULE, Umweltschutz im Verfassungs- und Verwaltungsrecht, DVBl 1972 S. 437 ff.

Nach alledem kann kein Zweifel daran bestehen, daß der Umweltschutz "eine vom Grundgesetz selbst legitimierte Aufgabe des Staates" 65) ist, hingegen läßt sich der Verfassung wegen der hohen Abstraktionsebene kein Maßstab oder Kriterium für die Lösung eines Zielkonfliktes entnehmen.

An Versuchen, dies zu ändern, hat es nicht gefehlt. Sie verfolgen alle das Ziel, den Umweltbelastungen in der grundsätzlichen Auseinandersetzung um die Ziele der Politik eine bessere Chance zu geben, ein Postulat, das durch Entwicklungstendenzen im modernen Völkerrecht seine Entsprechung findet 66).

Zu den Vorschlägen gehört die Einführung eines Umweltgrundrechtes als Ergänzung des Rechtes auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 GG) 67), die Erwähnung der Sicherung und Bewahrung der menschlichen Lebensgrundlagen als Teil der grundgesetzlichen Elementarverpflichtung zum Schutz der Menschenwürde (Art. 1

65) WEBER, a.a.O., (Fußn. 64).

66) RAUSCHNING, Ein internationales Recht auf Umweltschutz?, in: Festschrift für Werner Weber 1974, S. 719 ff.; vgl. auch Art. 12 des UN-Paktes über wirtschaftliche, soziale, kulturelle Rechte vom 16.12.1966 (Deutscher Text BR-Drs. 304/73).

67) KLEIN, H.-G., Ein Grundrecht auf saubere Umwelt?, in: Festschrift für Werner Weber, 1974, S. 719 ff.; KLOEPFER, Zum Grundrecht auf Umweltschutz, 1978, S. 27 ff.

Abs. 1 GG) 68), die Verfestigung des Umweltschutzes in einer verfassungsrechtlichen Staatszielbestimmung als Ergänzung des generellen Gestaltungsauftrages in Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG sowie die Schaffung eines eigenständigen Umweltschutzartikels.

Beachtlich finde ich schließlich den Vorschlag, die im Grundgesetz 1967 (Art. 109 Abs. 2 GG) verankerte Verpflichtung, staatliche Haushaltswirtschaft auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht neu zu fassen und um den Umweltschutz zu erweitern 69).

Als Vorteil wird hier gesehen, daß sich der Umweltschutz nicht als einzige Staatsaufgabe präsentiert, sondern als Teil des Aufgabenbereiches, wie es im Stabilitätsgesetz 70) ausformuliert wurde und als magisches Viereck bekannt ist: Preisstabilität, hoher Beschäftigungsgrad, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum.

2. Spanische Verfassung

Die neue spanische Verfassung von 1978 enthält, wie wir wissen, die Verankerung des Umweltschutzes. Nach Abs. 1

68) RUPP, Ergänzung des Grundgesetzes um eine Vorschrift über den Umweltschutz, DVBl 1985, S. 990 ff. (992).

69) Eingbracht von Senator Scholz, Berlin, vgl. RUPP, a.a.O., (Fußn. 68).

70) Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StabG) v. 8.6.1967 (BGBl I, S. 582), zul. geändert 18.3.1975 (BGBl I, S. 705).

haben alle das Recht auf den Genuß einer zur Entfaltung ihrer Persönlichkeit geeigneten Umwelt sowie die Pflicht, diese zu erhalten.

Nach einem flüchtigen Blick in einen einschlägigen Kommentar möchte ich annehmen, daß Art. 45 - obwohl Abs. 1 von "Recht" spricht - kein subjektives Recht enthält, sondern "nur" Grundsätze. Gemäß Art. 53.3 sollen diese in Kap. 3 anerkannten Grundsätze die Gesetzgebung, die Jurisdiktion und die Vollziehung der öffentlichen Gewalten informieren. Der Kommentator Galvez 71) meint auf der einen Seite, daß Art. 53 die Möglichkeit einer Klage zum Schutz des "Rechtes", auf das sich Art. 45 Abs. 1 bezieht, nicht ausschließt. Auf der anderen Seite erwähnt er die immensen Schwierigkeiten, individuelle Verletzungen nachzuweisen, wenn es sich um Umweltschäden handelt. Er ist der Ansicht, daß man die Lösung dieses Problems einem zukünftigen Gesetz aufbürden kann und darf.

Dieses seit 1981 72) geplante Umweltgesetzbuch ist bisher nicht verabschiedet.

II. Gesetzgebungsebene

Die Suche nach Zielformulierungen in umweltrechtlich bedeutsamen Gesetzen oder gesetzvertretenden Rechtsverordnungen ergibt einen höchst diffusen Befund.

71) GALVEZ, J. in: Garrido Falla (Edit) Comentarios a la Constitución, Madrid 1980, p. 534.

72) Clausurado el I Congreso sobre Legislación Ambiental ABC/29-17.10.81.

1. Normen ohne Aussagen

Es gibt Normen, die keinerlei Aussagen zu irgendwelchen Zielkonflikten enthalten. Sie beschränken sich auf Handlungsanweisungen, ohne deren Sinn, Zweck oder Notwendigkeit zu erläutern. Hierzu gehört z.B. das Altölgesetz (73), das den Besitzer verpflichtet, Altöl abholen zu lassen (§ 3 AltöIG).

2. Normen mit partiellen Aussagen

Andere Normen formulieren wenigstens einzelne Ziele und gelegentlich auch Zielkonflikte ohne jedoch ihre Lösung mitzuliefern.

Das eindrucksvollste Beispiel ist das Atomgesetz (74).

- 73) Altölgesetz v. 23.12.68 (BGBl I S. 1419) i.d.F. der Bekanntmachung v. 11.12.1979 (BGBl I, S. 2112).
- 74) Atomgesetz v. 23.12.1959 (BGBl I, S. 814) i.d.F. der Bekanntmachung v. 31.10.1976 (BGBl I, S. 3053); vgl. insbes. FISCHERHOF, Deutsches Atomgesetz und Strahlenschutzrecht, Kommentar, 2. Aufl., Bd. I 1978.
- § 1 lautet:
- " Zweck des Gesetzes ist:
1. Die Erforschung, die Entwicklung und die Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken zu fördern.
 2. Leben, Gesundheit und Sachgüter vor den Gefahren der Kernenergie und der schädlichen Wirkung ionisierender Strahlen zu schützen und durch Kernenergie oder ionisierenden Strahlen verursachte Schäden auszugleichen."

Dem § 1 Ziff. 1 AtomG läßt sich die unternehmerische Handlungsfreiheit, Berufs- und Gewerbefreiheit sowie die Freiheit von Forschung und Lehre (Art. 5 Abs. 3 GG) zurechnen. Ziff. 2 umfaßt das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, bezieht aber auch die Verbürgung des Eigentumsrechtes (Art. 14 Abs. 1 GG) ein, und zwar sowohl im Hinblick auf die Nachbarn als auch die Betreiber eines Kernkraftwerkes.

Förderungs- und Schutzzweck sind hier nacheinander genannt. Nach der gesetzlichen Reihenfolge rangiert der Förderungszweck vor dem Schutzzweck. Nach der heute einheitlichen Rechtsprechung geht aber der Schutzzweck dem Förderungszweck vor 75).

In der gegenwärtigen Politik vermag ich eine einheitliche Rangfolge nicht festzustellen. Man sieht, die Lektüre des Gesetzes allein vermag - wie so oft - noch kein reales Bild von Zielen und Rangfolge zu vermitteln.

3. Normen mit umfassenden Regelungen

Es finden sich schließlich Normen, die eine möglichst umfassende Regelung treffen wollen. Ein anschauliches Beispiel dafür ist das Bundesnaturschutzgesetz 76). Es

- 75) BVerwG, DVBl 1972, S. 678 ff., 680; OVG Münster, ET 1975, S. 220 ff., 222; SELLNER, Atom- und Strahlenschutzrecht, 1982, S. 361 ff., 368.
76) Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) v. 20.12.1976 (BGBl I S. 3574; BGBl I (1977)), S. 650.

Es enthält in mehreren Vorschriften eine lange Liste von Zielbestimmungen und zu berücksichtigenden Belangen, wie z.B. Erhaltung von Boden, Wasserflächen, Vegetation wildwachsender Pflanzen und Tiere, Bodendenkmälern (§ 2 Abs. 2 Satz 3 BNatSchG).

Auch hier fallen aber die Entscheidungen erst bei der Gesetzesanwendung; weil die Zielvorgaben keinen Vorrang vor sonstigen Anforderungen der Allgemeinheit haben, sondern mit diesen abzuwägen sind (§ 1 II BNatSchG) 77).

III. Methoden der Konfliktlösung

Läßt sich auf der Ebene des Gesetzes eine Bewältigung von Zielkonflikten im Umweltschutzrecht schwer bewerkstelligen, so muß sich das Interesse um so mehr auf die Methoden richten, die der Gesetzgeber weist, um die eigentlichen Entscheidungen zu finden. Sie sind von der jeweiligen Sachmaterie abhängig und sehr unterschiedlich. Einige wichtige seien genannt.

1. Festlegung von Grenzwerten

Die normativ wirksamste Methode, mit der der Gesetzgeber auf die Determinierung konkret-individueller Konfliktlagen reagiert, ist die Festlegung von Grenzwerten, deren

77) Amtliche Begründung BR-Drs. VII 886, 25, 27; SCHMIDT-ASSMANN, Die Grundsätze des Naturschutzgesetzes und der Landschaftspflege, NuR 1979, S. 1 ff.; vgl. auch BGH, NuR 1981, S. 77 ff. (79).

Einhaltung sich leicht nachprüfen läßt. Hierzu gehört das Benzinbleigesetz 78), das bestimmte Werte für Bleigehalt von Ottokraftstoffen gesetzlich fixiert (§ 2 BzBlG). Hierzu gehört auch das Fluglärmgesetz 79), welches die Festsetzung genau bestimmbarer Lärmschutzbereiche vorsieht, für die Bauverbote angeordnet werden (§ 4 FluglSchG).

2. Festlegung technischer Standards

Im Anlagenrecht - namentlich im Atom- und Bundesimmissionschutzgesetz - hat der Gesetzgeber keine konkreten Entscheidungen getroffen, sondern technische Standards formuliert 80).

Er verlangt Sicherheit nach den Maßstäben des "jeweiligen Standes von Wissenschaft und Technik" - so im AtomG - oder des "Standes der Technik" - so im BImSchG - oder "den allgemeinen Regeln der Technik" - so im Gesetz über technische Arbeitsmittel (GtA).

Damit ist auf außerhalb des Gesetzes liegende Kriterien und Maßstäbe verwiesen. Sie sind nicht nur selbst in

78) Gesetz zur Verminderung von Luftverunreinigungen durch Bleiverbindungen in Ottokraftstoffen für Kraftfahrzeugmotore (Benzinbleigesetz - BzBlG) v. 5.8.1971 (BGBl I, S. 1234).

79) Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm v. 30.5.1971 (BGBl I, S. 282).

80) Dazu bes. RITTSTIEG, Die Konkretisierung technischer Standards im Anlagenrecht, 1982, S. 14 ff. m.w.Beisp. an der Gesetzgebung.

einer ständigen Veränderung begriffen, ihre Festsetzung wirft auch im übrigen die größten Probleme auf. Die Konkretisierung des Sicherheitsstandards erfolgt in einem schwer durchschaubaren Zusammenspiel von technischer Beratung und Vorformung durch Sachverständigenbeiräte, Anhörung beteiligter Wirtschaftskreise und letztlich einschlägiger Rechtsprechung. Angesprochen ist hiermit die Problematik der gewaltenteilenden Kompetenzzuordnung, die den eigentlichen Kern des brisanten "Spannungsverhältnisses zwischen Recht und Technik" ausmacht 81).

Die Konkretisierung der unbestimmten Rechtsbegriffe, durch die auch das Verhältnis Umweltschutz und Wirtschaft festgelegt wird, ist eine Domäne der Verwaltung. Sie erfüllt ihre Aufgabe u.a. durch den Erlass allgemeiner Regelungen, Verordnungen oder Verwaltungsvorschriften oder bedient sich "überbetrieblicher technischer Normen" 82) des DNA und der anderen Organisationen, wie des VDI etc. Die Konkretisierung oder besser Fixierung des Standes der Technik ist nicht ein bloßer Akt empirischer Tatsachenermittlung, sondern darüber hinaus ein Bewertungs- und Abwägungsvorgang 83).

- 81) BENDER, Mittel und Wege zum Spannungsausgleich zwischen Technik und Recht, in: Die Herausforderung des Rechtes durch die Technik und Naturwissenschaft, DTV-Schriften Nr. 11/79, 1979; SCHRÖDER, Der Verwaltungsvorbehalt, DVBl 1984, S. 814 ff.
- 82) Vgl. dazu LUKES, Urheberrechtsfragen bei überbetrieblichen technischen Normen - insbes. DIN-Normen und VDE-Vorschriften 1967, S. 7 ff.
- 83) FELDHAUS, Stand der Technik - Norm und Wirklichkeit, in: Gesellschaft für Umweltrecht, Dokumentation zum Kolloquium "Technik als Rechtsquelle", 1980, S. 7 ff., 19.

Hinter dem im Einzelfall gefundenen Stand der Technik, z.B. bei der Emissionsbegrenzung, verbirgt sich deshalb ein Kompromiß zwischen ökonomischen und immissionsbegrenzenden Erfordernissen. Bei der Suche nach dem Kompromiß muß u.a. berücksichtigt werden, daß die Kosten der Emissionsbegrenzung bei zunehmender Verminderung der Grenzwerte überproportional oder sogar exponentiell ansteigen 84).

Die Geltendmachung und Berücksichtigung von wirtschaftlichen, insbesondere Kostengesichtspunkten hat demgemäß bei der Aufstellung technischer Normen das entscheidende Gewicht 85).

3. Raumbezogene Planung

Nicht unbedeutend sind auch die Bereiche, in denen der Gesetzgeber raumbezogene Planungen 86) als Instrument zur Realisierung des Umweltschutzes vorsieht. Ich nenne exemplarisch: Abfallbeseitigungs-, Abwasser-, Landschafts-, Luftreinhalte- 87) und last not least

84) HANNING, Umweltschutz und überbetriebliche technische Normung, 1976, S. 52.

85) Besonders problematisch ist dabei auch die "richtige" Zusammensetzung der Sachverständigengremien, vgl. dazu RITTSTIEG (Fußn. 80), S. 208.

86) SCHMIDT-ASSMANN, Umweltschutz in der Raumplanung, DÖV 1979, S. 1 ff.; HOPPE, Staatsaufgabe Umweltschutz, VVDStRL Heft 38 (1980), 211 ff. (215).

87) ERBGUTH/PÜSCHEL, Die Luftreinhaltepläne im Abwägungsvorgang der Bauleit- und Landesplanung, NVwZ 1982, S. 649 ff.

Bebauungspläne. Für die Aufstellung solcher Pläne bestehen gesetzliche Abwägungsgebote, nach denen den Belangen der Wirtschaft Abwägungserheblichkeit 88) zukommt.

Im nicht abschließenden Abwägungskatalog des § 1 Abs. 6 Bundesbaugesetz hat sowohl der Umweltschutz 89) als auch die Wirtschaft 90) ausdrücklich Erwähnung gefunden.

4. Resumé

Betrachtet man das Gesamtbild, so muß resumierend festgestellt werden, daß Zielkonflikte im Umweltschutz weitgehend nicht auf der Ebene des Gesetzes gelöst werden. Es bestehen offenbar Grenzen der Normierbarkeit 91) des Umweltschutzrechtes, sobald versucht wird, eine konkret-

88) Die Rangfrage planerischer Ziele wird unterschiedlich beantwortet, vgl. HOPPE, (Fußn. 86) S. 279 ff.

89) Hier als Oberbegriff für die Aufgaben der Erhaltung und des Schutzes der natürlichen Lebensbedingungen, vgl. KRAUTZBERGER, in: Battis/Löhr/Krautzberger, BBauG-Kommentar § 1 Rdnr. 76 ff.

90) Dazu gehören u.a. die Interessen an Versorgung mit Rohstoffen, an Schaffung, Erhaltung und Sicherung von Arbeitsplätzen, Bestandsschutz sowie Bedürfnis nach Erweiterung und Modernisierung von Unternehmen Energie-, Wärme- und Wasserversorgung etc., vgl. KRAUTZBERGER, (Fußn. 89) Rdn. 81 ff.

91) Dazu bes. SENDLER, Ist das Umweltrecht normierbar?, UPR 1981, S. 1 ff; OSSENBOHL, Die Bewertung technischer Risiken bei der Rechtsetzung, DÖV 1982, S. 883 ff.

individuelle, raum-zeitliche Zielkonfliktlage durch generelle Maßstäbe im Gesetz zu entscheiden. Gründe hierzu mögen in der Dynamik 92) der jeweils zu regelnden technischen Materie und der fachwissenschaftlichen Ausrichtungen der zu treffenden Entscheidungen liegen.

Damit ist der Exekutive und infolgedessen zum großen Teil der Rechtsprechung die schwere Aufgabe der Problembewältigung zuteil geworden 93).

IV. Neue marktwirtschaftliche Ansätze

Wir hatten gesehen, daß die Problembewältigung bisher mit den traditionellen Mitteln des Ordnungs- und Planungsrechtes betrieben worden ist.

Damit verbunden ist in nicht unbeträchtlichem Umfange ein Eingriff in die Freiheitsrechte der sich gewerblich Betätigenden. Die Notwendigkeit staatlicher Regelungen

92) Demgegenüber gehört zum Wesen des Rechtes eher die "Beständigkeit", vgl. HUBER, H., Das Recht im technischen Zeitalter, in: ders., Rechtstheorie, Verfassungsrecht, Völkerrecht, 1971, S. 57 ff.

93) Aus der Perspektive der dritten Gewalt vgl. dazu instruktiv SCHLICHTER, Gesetzgebung und Rechtsprechung im Spannungsfeld zwischen Umweltschutz und Wirtschaft, GewArch 1978, S. 313 ff.

wird prinzipiell nicht bestritten 94). Die Aufgabe Umweltschutz kann die Wirtschaft nicht aus eigener Kraft allein erfüllen, ebensowenig wie die Schaffung der notwendigen sozialen Sicherheit. Eine auch nur weitgehende Regelungsabstinenz des Staates verbietet sich deshalb politisch und rechtlich, wie Übrigens auch nach den ordnungspolitischen Grundlagen der Marktwirtschaft 95).

Die Verantwortung des Staates für die Erhaltung einer lebensnotwendigen Umwelt ergibt sich aufgrund des Sozialstaatsprinzips ebenso wie aus der grundrechtlichen Schutzverpflichtung, wie wir eingangs gesehen hatten.

Gleichwohl setzt sich immer mehr die Erkenntnis durch, daß gerade auch wegen des Spannungsverhältnisses zwischen Umweltschutz und Wirtschaft die ordnungsrechtlichen Mittel nicht ausreichen, sondern durch marktwirtschaftliche Instrumente ergänzt werden müssen und können 96).

Unter marktwirtschaftlich orientierten Instrumenten sind

- 94) HOFFMANN-RIEM, Umweltschutz zwischen staatlicher Regulierungsverantwortung und unternehmerischer Eigeninitiative, WiVerw 1983, S. 120 ff., 128 (besonders mit Hinweisen auf die amerikanische Diskussion um die Reform der Umweltschutzzinstrumente).
- 95) FELDHAUS, Marktwirtschaft und Luftreinhaltung, DVBl 1984, S. 552 ff., 553.
- 96) So schon Sachverständigenrat für Umweltfragen, Umweltgutachten 1974, S. 161; Umweltgutachten 1978, S. 544 ff.; CANSIER, Ökonomische Grundprobleme der Umweltpolitik 1975, S. 88 ff; LANGEW, Umweltschutz und Unternehmensplanung 1978, S. 42 ff; FREY, Umweltökonomie, 2. Aufl. 1985, S. 104 ff., 146.

insbesondere folgende Begriffe bzw. Modelle vorgeschlagen 97) worden: Emissionszertifikate, Umweltabgaben insbesondere Lenkungsabgaben, Kompensationsregelungen.

Umweltabgaben und Kompensationsregeln haben in der deutschen Rechtsordnung bereits Berücksichtigung gefunden.

1. Umweltabgaben

Mit den Abgaben wird der Versuch unternommen, den Marktmechanismus insoweit zu simulieren, als Knappheitspreise für die Nutzung der Umwelt in Gestalt von Abgabebesätze vorgegeben werden. Der "kostenbewußte Verursacher" wird der drohenden Abgabe auszuweichen versuchen und, so kann man sagen, Umweltschutz "produzieren". Daß diese Wirkungen bei derartigen Lenkungsabgaben bereits vor der eigentlichen Erhebung einsetzen, hat die Praxis der Abwasserabgabe erwiesen 98), die 1978 in Kraft trat 99), aber erst 1981 erhoben wurde.

97) Vgl. dazu insbes. REHBINDER, Allgemeines Umweltschutzrecht, in: Salzwedel (Hrsg), Grundzüge des Umweltrechts, 1982, S. 81 ff. (108 ff).; PRAML, Ökonomische Instrumente im Umweltschutz, RdE 1984, S. 27 ff.; MAGERL, Marktpolitische Instrumente im Umweltschutz, RdE 1984, S. 274 ff; FELDHAUS, (FuBn. 95) S. 552; Mehr Umweltschutz durch Marktwirtschaft, in: Umwelt, Informationen des Bundesministers des Innern 7/1985, S. 1 ff.

98) REHBINER, (FuBn. 97) S. 109 ff.; NAGEL, Standards versus Steuern in der Umweltpolitik, 1981, S. 15 ff.

99) Gesetz über Abgaben für das Einleiten von Abwasser in Gewässer (Abwasserabgabengesetz - AbwAG) vom 13.9.1976 (BGBI I, S. 2721, S. 3007).

2. Kompensationsregelungen

Den Grundgedanken aller marktwirtschaftlichen Instrumente, Emissions- und Austauschvorgänge zuzulassen, um Unternehmen Entscheidungsspielräume für eigene Initiativen zu eröffnen, tragen auch Kompensationsregelungen Rechnung. Das Anlagensanierungsgesetz 1985 (100) hat die Ermächtigung zu Kompensationsregelungen im Gesetz verankert (§§ 7 Abs. 3, 48 Nr. 4 BImSchG).

Die neue TA-Luft (101) - gestützt auf die neue Ermächtigung - sieht eine Kompensationsregelung vor, für die in der Diskussion auch die Bezeichnung "Glockenprinzip (bubble)" verwandt wird. Sie ist zunächst nur bei denselben oder in ihrer Wirkung gleichen Stoffen zulässig.

Danach kann eine Mehrheit von Betreibern emissionsmindernde Verpflichtungen, die aus Vorsorgegründen jedem einzelnen durch nachträgliche Anordnungen aufgegeben sind, dadurch erfüllen, daß einer oder mehrere - das werden die sein, die relativ günstige Umweltschutzkosten haben - überobligationsmäßige Leistungen erbringen.

100) 2. Gesetz zur Änderung des Bundesimmissionsschutzgesetzes v. 4.10.1985 (BGBl I, S. 1950); RENGELING, Zur geplanten Anlagensanierung in der zweiten Novelle zum Bundes-Immissionsschutzgesetz, DVBl 1984, S. 977 ff.; SANDER, Zur neuen Entwicklung des Immissionsschutzrechtes - Bewertung aus industrieller Sicht, DVBl 1985, S. 269 ff.

101) v. 27.2.1986, BAnz 1986 Nr. 58.

Diese überobligationsmäßigen Leistungen können den anderen Betreibern mit hohen spezifischen Kosten für den Umweltschutz gutgebracht werden.

Wichtigste Voraussetzung ist, daß die durch die Kompensation bewirkte Emissionsminderung insgesamt größer sein muß als die Summe der nach dem Ordnungsrecht erreichbaren Emissionsminderungen bei den einzelnen Beteiligten.

Mit der Einführung der Kompensationslösung ist ein erster wichtiger Schritt des Einsatzes marktwirtschaftlicher Instrumente für eine wirksame Umweltschutzpolitik getan, die den Ausgleich zwischen Umweltschutz und Wirtschaft dieser selbst - wenn auch unter staatlicher Ergebnisüberwachung - überläßt.

Es ist zu hoffen, daß die Wirtschaft hiervon Gebrauch macht. Von dem Erfolg wird es abhängen, ob weitere Einsatzmöglichkeiten für marktwirtschaftliche Instrumente im Umweltschutz Eingang in das staatliche Regelwerk finden.

E. Schlußbetrachtungen

Lassen Sie mich abschließend unter Einbeziehung der Referate von Frau Martins und Herrn Prof. Nieto versuchen, eine sehr vorläufige Antwort auf die sicher angesichts notwendigen Umweltschutzes provokative Frage nach der Opportunität von Industrieansiedlungen in Spanien aus umweltrechtlichen und -politischen Gründen zu geben. Für eine Bejahung könnte aus wirtschaftlichen Gründen sprechen, daß in Spanien derzeit ein noch niedriges Umweltbewußtsein, geringe normative Durchdringung des Umwelt-

rechtes, ein erhebliches Vollzugsdefizit - nicht zuletzt durch unklare Zuständigkeiten und Fehlen von Meß- und Umwelttechnik - festzustellen und eine zu erwartende Rechtsharmonisierung auf untersten EG-Standards ggfls. unter Ausnutzung von Schutzklauseln erfolgen wird und schließlich der Rechtsschutz, besonders der gerichtliche Drittschutz, sehr gering ist. Auf deutscher Seite wird demgegenüber ein zunehmend hohes Umweltbewußtsein, ein sich verstärkender Vollzug eines fast übernormierten Umweltrechtes mit zunehmend höheren Standards zu konstatieren und ein - wenn auch maßvoll - weiterer Ausbau "gerichtlichen Umweltschutzes" zu erwarten sein 102).

Aus der Sicht eines effektiven und möglichst länderübergreifenden Umweltschutzes sind eher kritische Töne angebracht. Dies gilt sowohl in Bezug auf bestehende Anlagen in Spanien, die notwendigen Umweltstandards nicht entsprechen, als auch in Bezug auf zu lange Anpassungsfristen 103).

Der wesentliche Grund für derartig lange Anpassungsfristen liegt sicherlich in der Finanzierung der europäischen Umweltpolitik, die nach der EEA kaum besser als im bisherigen Vertrag geregelt ist.

102) MARBURGER, Ausbau des Individualschutzes gegen Umweltbelastungen als Aufgabe des bürgerlichen und des öffentlichen Rechtes, Gutachten zum 56. Deutschen Juristentag, Berlin 1986.

103) Einen krassen Fall bildet die Richtlinie über Grenzwerte und Leitwerte der Luftqualität, Schwefeldioxyd und Schwefelstaub (80/779 EWG), AB1 Nr. 229, S. 30 ff.; Die Werte sind erst nach 13 Jahren (bis 1.4.1993) einzuhalten, vgl. dazu die EntschlieÙung des Rates vom 15.7.80 über grenzüberschreitende Luftverschmutzung, AB1 Nr. C 222, S. 1 ff.

Würde man sich vorstellen, daß die Gemeinschaft nicht als Zollunion oder als Agrargemeinschaft zur Welt gekommen wäre, sondern als Umweltgemeinschaft und nahezu 2/3 des Gemeinschaftshaushaltes für gemeinschaftliche Umweltmaßnahmen aufgewandt worden wären, dann hätten sich derartige Fristen sicher verkürzen lassen. Art. 130 r 4 EEA besagt leider weiterhin, daß die Umweltmaßnahmen von den einzelnen Mitgliedstaaten finanziert werden - es sei denn, sie wären "gemeinschaftlicher Art". Immerhin zeigen die neuen vertraglichen Bestimmungen über die unterschiedlichen Fonds an, daß Veränderungen der mit ihnen verfolgten Ziele erforderlich sein werden. Es ist zu hoffen, daß hierbei das Prinzip der Integration des Umweltschutzes in die anderen Politikbereiche der Gemeinschaft in hohem Maße zur Anwendung kommt. Zu Recht hat Herr Dr. Gilsdorf auf der 1. wissenschaftlichen Fachtagung 104) herausgestellt, daß es entscheidend von den Finanzmassen abhängt, die die Gemeinschaft zugunsten ihrer neuen Mitglieder aufbringen wird, ob die angestrebten Strukturanpassungen ohne große wirtschaftliche Störungen zu erreichen sind. Das gilt insbesondere auch für den Umweltschutz.

Auch in diesem Sinne mag deshalb das Motto im europäischen Umweltjahr 1987 verstanden werden:

"Mit Europa für eine bessere Umwelt".

104) GILSDORF, Am Vorabend des Eintritts Spaniens und Portugals in die EG - eine Analyse des Vertragswerkes, Heft 64 der Schriftenreihe des Europa-Institutes, 1986, S. 31.