



FORUM CONSTITUTIONIS EUROPÆ

FCE 6/99

**Bilanz und Perspektiven
der europäischen Umweltpolitik**

unter besonderer Berücksichtigung der Erweiterung

DR. LUDWIG KRÄMER

GENERALDIREKTION UMWELT DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION

(Vortrag im Rahmen des FORUM CONSTITUTIONIS EUROPÆ des Walter Hallstein-Institutes der Humboldt-Universität zu Berlin, gehalten am 15.7.1999)

- 1 Die gemeinschaftliche Umweltpolitik wurde 1971/1972 konzipiert¹ und in den folgenden Jahren schrittweise ausgebaut und erweitert. Sie formte sich in den ersten fünfzehn Jahren ohne ausdrückliche Rechtsgrundlage im EG-Vertrag, die erst mit dessen Änderung durch die Einheitliche Europäische Akte 1987² geschaffen wurde. Weitere Änderungen des EG-Vertrages durch die Verträge von Maastricht³ und Amsterdam⁴ bauten die Umweltbestimmungen des Vertrages aus.
- 2 Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich auf die gemeinschaftliche Umweltpolitik. Eine Darstellung, die auch die Einzelheiten der einzelstaatlichen Umweltpolitik in den fünfzehn Mitgliedstaaten einschliesst, würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen und kann auch inhaltlich nicht geleistet werden. Indessen sollte klar sein, dass über Erfolg und Misserfolg der Umweltpolitik in der Europäischen Union ohne die gleichzeitige Bewertung der mitgliedstaatlichen Umweltpolitiken nicht endgültig entschieden werden kann.
- 3 Jede Diskussion über Perspektiven, die versucht, vergangene Linien in die Zukunft zu verlängern, muss mit Vermutungen arbeiten; dieser Beitrag macht keine Ausnahme. Alle Überlegungen insoweit sind daher sehr subjektiv und nähern sich der Spökenkiekerei an. Bei der Bewertung der Perspektiven wurde versucht, besonderen Akzent auf die Auswirkungen des Beitritts neuer Staaten auf die gemeinschaftliche Umweltpolitik zu legen.

I. Bilanz der gemeinschaftlichen Umweltpolitik

1. Institutionen

1.1 Kommission

- 4 Die Kommission hat ihre Verwaltungsstrukturen für Umweltfragen in der Vergangenheit nur wenig geändert. Die 1973 geschaffene Dienststelle für Umwelt und Verbraucherschutz - zunächst aus sechs Personen bestehend - war ursprünglich als horizontale Dienststelle konzipiert, einem Vizepräsidenten der Kommission unterstellt und mit der Aufgabe betraut, ähnlich wie der Juristische Dienst der Kommission in alle Politikbereiche hineinzuwirken; dieses Konzept stiess indessen auf Vorbehalte der Verwaltung und wurde sehr bald aufgegeben, zumal es auch nirgends ausdrücklich schriftlich festgelegt war.
- 5 1981 wurde die Dienststelle mit dem Beitritt Griechenlands in eine Generaldirektion umgewandelt. 1989, in der Folge des Beitritts Spaniens und Portugals, trennten sich Umwelt und Verbraucherschutz. Umwelt, nukleare Sicherheit und Zivilschutz wurden zu einer eigenen Generaldirektion

¹ Als erste bedeutsame politische Erklärung ist die Mitteilung der Kommission über eine gemeinschaftliche Umweltpolitik vom 22.7.1971 anzusehen, SEC (71) 2616. Ihr folgte eine Verständigung der Mitgliedstaaten über die Grundsätze einer gemeinschaftlichen Umweltpolitik vom 15.9.1972, die später in das erste umweltpolitische Aktionsprogramm der Gemeinschaft aufgenommen wurden (ABl. EG 1973, Nr. C 112, S.1). Im Oktober 1972 schliesslich forderten die Staats- und Regierungschefs der damals neun Mitgliedstaaten die Gemeinschaft auf, ein umweltpolitisches Aktionsprogramm vorzulegen (vgl. Kommission, 6. Allgemeiner Bericht 1972, S.8).

² Einheitliche Europäische Akte, ABl. 1987, Nr. L 169, S.1, Art. 130r - 130t.

³ ABl. 1992, Nr. C 191, S.1.

⁴ ABl. 1997, Nr. C 340, S.1.

- zusammengefasst, die gegenwärtig rund 500 Bedienstete umfasst. Indessen sind Umweltfragen auch Gegenstand anderer gemeinschaftlicher Politiken⁵, insbesondere in den Bereichen Industrie, Binnenmarkt, Energie, Regionales, Landwirtschaft, Transport, Forschung, Verbraucherschutz und Juristischer Dienst; die Zahl von 500 Bediensteten spiegelt die Zahl der im Umweltbereich tätigen Bediensteten der Kommission also nur unvollkommen.
- 6 Die Kommission hat sich mit einem beratenden Forum für Umweltfragen und nachhaltige Entwicklung (1993, geändert 1997)⁶ und einem wissenschaftlichen Ausschuss für Toxizität, Ökotoxizität und Umwelt (1978, geändert 1997)⁷ umgeben. Beide Gremien spielen im politischen Entscheidungsprozess eine eher begrenzte Rolle.
- 7 Der Versuch Anfang der achtziger Jahre, einen gemeinschaftlichen Umweltfonds einzurichten, scheiterte; 1987 wurde diese Entscheidung in Artikel 175 Abs.4 EG-Vertrag festgeschrieben. Nunmehr verwaltet die Kommission LIFE, ein Finanzierungsinstrument für die Umwelt, das mit rund 100 Millionen euro pro Jahr ausgestattet ist und Projekte zur Förderung umweltfreundlicher Technologien und zum Naturschutz unterstützt⁸. Ausserdem werden Umweltmassnahmen in den "rückständigen Gebieten" (Art.160 EG- Vertrag) - z.Zt. Spanien, Portugal, Griechenland und Irland - durch den nach Artikel 161 EG-Vertrag eingerichteten Kohäsionsfonds mit etwa 1 Milliarde euro pro Jahr⁹ gefördert. Daneben finanzieren auch der Strukturfonds, die Forschungsprogramme sowie anderen Gemeinschaftsmittel Massnahmen zum Schutz der Umwelt.
- 8 Seit 1994 hat die Gemeinschaft eine Umweltschutzagentur eingerichtet, die das Sammeln, Bearbeiten und Verbreiten von Informationen über die Umwelt zur Aufgabe hat¹⁰. Ihre etwa sieben Mitarbeiter sind zahlenmässig zu wenig, um wichtige andere Aufgaben, etwa Überwachungs- und Kontrollaufgaben zu übernehmen.

1.2 Rat

- 9 Der Rat tagt in Umweltfragen seit Mitte der siebziger Jahre viermal pro Jahr; hinzu kommen seit Ende der siebziger Jahre - damals auf Verlangen Frankreichs eingeführt - zwei informelle Ratstagungen, auf denen keine Entscheidungen getroffen werden, sondern umweltpolitische Grundfragen oder Querschnittsprobleme erörtert werden.
- 10 In Umweltfragen entschied der Rat zunächst einstimmig. 1987 wurden für Entscheidungen nach Artikel 95 (Binnenmarkt) Mehrheitsentscheidungen eingeführt, was zu langwierigen juristischen und politischen Diskussionen führte, auf welche Vorschrift des Vertrages umweltpolitische Massnahmen zu stützen seien, die auch den Binnenmarkt berührten. Der Vertrag von Maastricht führte Mehrheitsentscheidungen in den Artikel 175 EG-Vertrag ein; der Vertrag von Amsterdam änderte Artikel 95, so dass die Unterschiede zwischen Artikel 95 und

⁵ Dies hat seine Ursache in dem - nunmehr in Artikel 6 EG-Vertrag niedergelegten - Erfordernis jeder Umweltpolitik, die Belange des Umweltschutzes in andere Politikbereiche zu integrieren.

⁶ Beschluss 97/150, ABl.1997, Nr.L 117, S.1.

⁷ Beschluss 97/579, ABl.1997, Nr.L 237, S.18.

⁸ Vgl. Verordnungen 1973/92, ABl.1992, Nr.L 206, S.1; 1404/96, ABl.1996, Nr.L 181, S.1.

⁹ Verordnungen 1164/94, ABl.1994, Nr.L 130, S.1; 1264 und 1265/99, ABl.1999, Nr.L 161, S.59, 62.

¹⁰ Verordnung 1210/90, ABl.1990, Nr.L 120, S.1.

- Artikel 175/176 - auch hinsichtlich der Mitwirkung des Europäischen Parlaments an der Entscheidung - weiter zusammengeschmolzen sind. Tatsächlich entscheidet der Rat in Umweltfragen nach wie vor fast stets einstimmig.
- 11** Der Rat hat etwa 200 Richtlinien und Verordnungen im Umweltbereich angenommen, zu denen eine Anzahl von Entscheidungen kommen, die etwa internationale Übereinkommen zum Schutz der Umwelt in Gemeinschaftsrecht überführen. Die genaue Zahl der angenommenen Rechtsvorschriften ist von der Zählweise abhängig: zum einen ist nicht klar, was eine Umweltvorschrift ist - gehören hierzu auch Emissionsregeln für Kraftfahrzeuge, Verordnungen für die Struktur- und Kohäsionsfonds, Vorschriften zum Chemikalien- und Agrarrecht? -, zum anderen können Änderungen bestehender Richtlinien oder Verordnungen, die in obiger Zahl nicht eingeschlossen sind, rein technisch sein oder bedeutende Weichenstellungen enthalten. Bei einer grosszügigen Zählweise gelangt man leicht zu einer Zahl von 600 Umweltvorschriften der Gemeinschaft.
- 12** Die Entscheidungen des Rates werden von einer fortlaufend tagenden Arbeitsgruppe des Ausschusses der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten (COREPER) vorbereitet. In ihr sitzen die Umwelt-Attachés der Vertretungen der Mitgliedstaaten bei der Gemeinschaft, unterstützt von Beamten der Fachministerien der Mitgliedstaaten. Der Vorsitz des Rates, der auch die Arbeitsgruppe leitet, entscheidet, welche Vorschläge der Kommission in der Arbeitsgruppe erörtert - und damit letztlich im Rat entschieden - werden.
- 13** Rat, COREPER und Arbeitsgruppe tagen nicht öffentlich¹¹. Die 1993 eingeführte, nur in der Geschäftsordnung des Rates vorgesehene Möglichkeit, auch öffentlich zu tagen, hat wegen des Widerstandes einiger Mitgliedstaaten nicht zu nennenswerten Öffnungen der Diskussionen im Umweltbereich geführt.

1.3 Europäisches Parlament

- 14** Das Europäische Parlament (EP), seit 1979 direkt gewählt, hat seine Funktion im umweltpolitischen Entscheidungsprozess schrittweise erweitert. War es zunächst lediglich anzuhören, so besitzt es nunmehr bei den meisten Entscheidungen im Umweltbereich Befugnisse der Mitentscheidung; ausgenommen hiervon sind im wesentlichen die Entscheidungen nach Artikel 175 Abs.2, Entscheidungen im Agrarbereich (Artikel 37 Abs.2) und Grundentscheidungen im Transportbereich (Artikel 71 Abs.2).
- 15** Die Stellungnahmen des Europäischen Parlaments waren in der Vergangenheit massgeblich von dem progressiv ausgerichteten Umweltausschuss beeinflusst und gingen regelmässig weiter als die Vorschläge der Kommission und des Rates; wieweit diese Ausrichtung in Zukunft bestehen bleibt, ist ungewiss, weil erstmals seit Einführung der Direktwahlen die Mehrheit des Parlaments konservativ orientiert ist. Auch mag die gewachsene Verantwortung zu grösserer Zurückhaltung führen.
- 16** Das Recht des Parlaments auf Mitentscheidung (Artikel 251) wird im Umweltbereich durch die Praxis des Rates beeinflusst, von dem einmal beschlossenen Gemeinsamen Standpunkt zu einem Vorschlag der Kommission möglichst nicht mehr abzuweichen. Selbst im Vermittlungsausschuss kommen deshalb oft nur unwesentliche Änderungen zustande.

¹¹ Dies ist im Vertrag nicht festgelegt; vgl auch Artikel 208 Abs.3 EG-Vertrag, in dem eine beschränkte Möglichkeit für einen verbesserten Zugang zu Dokumenten (!) in denjenigen Fällen vorgesehen ist, in denen der Rat als Gesetzgeber tätig wird.

- 17 Das Parlament hat von seinem Recht, von der Kommission die Vorlage eines Rechtsaktes zu verlangen (Artikel 192), Gebrauch gemacht, als es einen Richtlinienvorschlag für die Umwelthaftung verlangte. Die Kommission ist der Aufforderung indessen nicht gefolgt, weil sie diese Aufforderung nicht als rechtsverbindlich ansieht; dieses Mitwirkungsinstrument ist also bisher nicht sehr effektiv.- Die Petitionen an das EP (Artikel 194) werden inhaltlich von der Kommission bearbeitet. Das Parlament veranstaltet öffentliche Anhörungen zu Umweltfragen nur sehr selten und in einer Form, die das Fehlen einer europäischen Öffentlichkeit sehr deutlich werden lässt.

1.4 Wirtschafts- und Sozialausschuss; Ausschuss der Regionen

- 18 Beide beratenden Ausschüsse spielen in Umweltfragen eine eher begrenzte Rolle. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss unterstützt regelmässig die Vorschläge der Kommission, wenngleich sein Bemühen um einen Ausgleich der Interessen der ihm angehörenden Gruppen unverkennbar ist. Der Ausschuss der Regionen, 1993 ins Leben gerufen, hat eine gemeinschaftliche Kohäsion in Umweltfragen anscheinend noch nicht gefunden. Die Umwelt-Stellungnahmen beider Ausschüsse finden in der europäischen Öffentlichkeit wie im Rat und im Europäischen Parlament offenbar wenig Gehör.

1.5 Gerichtshof

- 19 In mehr als 200 Urteilen¹² haben der Gerichtshof und das Gericht Erster Instanz zu Umweltvorschriften Stellung genommen, in der Regel eher zugunsten des Schutzes der Umwelt und eher zugunsten der integrativen Funktion des Umweltrechts. Im wesentlichen ist es dem Gerichtshof zu danken, dass Umweltrichtlinien der Gemeinschaft heute in den Mitgliedstaaten durchweg als verbindliche Rechtsvorschriften und nicht als unverbindliche Richt-Linien verstanden werden, die man einhalten kann, aber nicht einzuhalten braucht; dies war zu Beginn der gemeinschaftlichen Umweltpolitik durchaus anders.
- 20 Die in Artikel 228 vorgesehenen Zahlungen von Pauschalbeträgen oder Zwangsgeldern sind im Umweltbereich bisher nicht zur Anwendung gekommen, haben aber eine eindeutige Präventivwirkung in dem Sinne gehabt, das sich säumige Mitgliedstaaten mit der Abstellung des Rechtsverstosses beeilten. Negativ wirkt sich im Umweltbereich die sehr lange Dauer des Vorverfahrens (Artikel 226) aus, die zu einer durchschnittlichen Verfahrensdauer von insgesamt etwa fünf Jahren führt.

1.6 Gesamtbetrachtung

- 21 Die Gemeinschaft hat in allen Bereichen ihre Institutionen den Erfordernissen des neu entstandenen Politikbereichs "Umwelt" angepasst. Die Hauptprobleme insoweit bestehen offenbar in zuverlässigen gemeinschaftsweiten Umwelt-Statistiken und -daten, die sachgerechte Entscheidungen überhaupt erst ermöglichen und gleichzeitig eine Überprüfung der Wirksamkeit getroffener Entscheidungen ermöglichen. Ferner fehlt es an einer wirksamen Durchführungs-

¹² Erneut kommt es hinsichtlich dieser Zahl darauf an, was genau unter einer Entscheidung in Umweltsachen zu verstehen ist.

und Anwendungskontrolle der gemeinschaftlichen Massnahmen. Das informelle Netzwerk IMPEL, das ohne Rechtsgrundlage die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Umweltmassnahmen organisieren soll¹³, hat diese Aufgabe bisher kaum erfüllt. Gemeinschaftliche Inspektoren zur Durchführungs- und Anwendungskontrolle bestehen im Bereich des Wettbewerbs, der Regionalpolitik, der Fischerei, der Zölle, Schlachthäuser, Veterinärpolitik usw.; im Bereich der Umweltpolitik werden sie als Beeinträchtigung einzelstaatlicher Souveränität verstanden.

2. Politik

2.1 Ziele und Grundsätze

- 22** Die Ziele und Grundsätze gemeinschaftlicher Umweltpolitik sind schrittweise in den EG-Vertrag eingeführt worden und verpflichten damit alle Institutionen der Gemeinschaft. Eine nachhaltige Entwicklung des Wirtschaftslebens, ein hohes Mass an Umweltschutz, die Verbesserung der Umweltqualität (Artikel 2), das Einbeziehen der Erfordernisse des Umweltschutzes in die Festlegung und Durchführung anderer Politiken der Gemeinschaft (Artikel 6), die umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen (Artikel 174), der Grundsatz der Vorsorge und Vorbeugung sowie das Verursacherprinzip (Artikel 174) - Zahl und Inhalt dieser Aufreihungen brauchen den Vergleich mit jeder beliebigen Verfassung eines Mitgliedstaates nicht zu scheuen.
- 23** Die Ziele und Grundsätze finden sich in zahlreichen Einzel-Regelungen wieder. Sie sind vom Ansatz her fast uneingeschränkt anerkannt. Allerdings sind sie im Vertrag nicht näher bestimmt. Deswegen stellen sie in der politischen Praxis des Rates oft nicht mehr als eine Leerformel dar: was immer der Rat beschliesst, wird als ein Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung, zum hohen Schutzniveau oder zur umsichtigen Bewirtschaftung der Ressourcen erklärt.
- 24** In wichtigen Bereichen fehlt es an einem Grundkonsens innerhalb der Gemeinschaft. Dies gilt beispielsweise für die Verwendung der Kernenergie, die von etwa der Hälfte der Mitgliedstaaten befürwortet, von der anderen Hälfte abgelehnt wird. Andere Beispiele sind die Verwendung der Gentechnologie, die Reichweite und praktische Anwendung des Vorsorgegrundsatzes, die Durchsetzung des Standes der Technik; die Frontlinien verlaufen insoweit nicht unbedingt entlang mitgliedstaatlicher Grenzen, sondern orientieren sich an den unterschiedlichen Interessen.

2.2 Politikbereiche

- 25** Die gemeinschaftliche Umweltpolitik wurde von Anfang an durch Umweltprogramme orientiert, die - rechtlich nicht verbindlich - die Ziele, Grundsätze und Prioritäten dieser Politik für jeweils vier bis fünf Jahre festgeschrieben. Die Programme bildeten für die meisten Mitgliedstaaten Orientierungen für die Ausrichtung ihrer eigenen Politiken. 1993 führte der Vertrag von Maastricht für Umweltprogramme ein Mitentscheidungsrecht des Europäischen Parlamentes ein; gleichzeitig sollten die Programme zukünftig rechtlich verbindlich

¹³ Das Netzwerk ist erwähnt in Kommission, Fünftes umweltpolitisches Aktionsprogramm, ABl.1993, Nr.C 138, S.5, Kapitel 9.

- werden. Dies hatte zur Folge, dass der Rat bei der Überprüfung des fünften umweltpolitischen Aktionsprogramms nur noch Ziele und Grundsätze festlegte, sich aber gegen das Europäische Parlament durchsetzte und das Festschreiben von Prioritäten vermied¹⁴.
- 26 Die Gemeinschaft hat die meisten Bereiche der klassischen Umweltpolitik durch politische, oft auch rechtliche Massnahmen erfasst. Massnahmen im Bereich des Gewässerschutzes, der Luftreinhaltung, des Naturschutzes, der Abfallbewirtschaftung und der horizontalen Vorschriften sind zahlreich und weisen eine zufriedenstellende Regelungsdichte auf. Dabei ist zu beachten, dass eine ganze Reihe von Mitgliedstaaten eine einzelstaatliche, eigenständige Umweltpolitik nicht oder kaum entwickelt hat; die gemeinschaftlichen Regelungen treten also oft nicht zu den einzelstaatlichen Regelungen hinzu, sondern stellen die einzigen Regelungen dar, die bestehen.
- 27 Umweltstrafrecht ist auf Gemeinschaftsebene nicht geregelt, auch sonstige Massnahmen zur Rechtsdurchsetzung fehlen; die mehr als zwanzigjährigen Bemühungen über die Einführung einer Haftung für Umweltschäden blieben bisher erfolglos. Steuern, Abgaben und Gebühren sind ebenfalls so gut wie nicht geregelt. Wenig Regelungen sind ergangen im Bereich des Lärms, des Bodenschutzes, des Meeresschutzes, der Informations-, Beteiligungs- und Klagrechte von Einzelpersonen und Umweltverbänden und der Vereinheitlichung der Vorschriften über Messverfahren, Analysemethoden usw. Gleiches gilt für die Bereiche, die die Integration umweltpolitischer Erfordernisse in andere Politikbereiche betrafen: umweltpolitische Massnahmen im Bereich der Landwirtschaftspolitik, der Transportpolitik, im Bereich der Energiepolitik und insbesondere der Kernenergie, der Wettbewerbspolitik waren eher selten und stellten die Frage der nachhaltigen Entwicklung in jenen Bereichen kaum zur Diskussion. Auch das Ausfüllen oder Konkretisieren der Grundsätze, etwas des Vorsorgegrundsatzes, des Verursacherprinzips oder des hohen Schutzniveaus, wurde bisher kaum vorgenommen.
- 28 Bei Fragen der Erziehung und Bildung sowie der Forschung und Entwicklung beschränkte sich die Gemeinschaft auf koordinierende Massnahmen; erst die seit Ende der achtziger Jahre einsetzende Diskussion zum Klimaschutz führte zu einer erheblichen Intensivierung der Forschungsmassnahmen in diesem Bereich, der auch Energie-, Transport- und andere Politikbereiche erfasste.

3. Recht

3.1 Gemeinschaftsregelungen

- 29 Das grosse Verdienst des gemeinschaftlichen Umweltrechts liegt in der Verrechtlichung zahlreicher Einzelfragen. Mag auch allgemein Einigkeit bestehen über das Erfordernis einer nachhaltigen Entwicklung, Vorsorge für die Umwelt zu treffen oder den Umstand, dass der Verschmutzer und nicht die Allgemeinheit für Verschmutzungen bezahlen soll, so bestehen doch tiefgehende Meinungsverschiedenheiten, wie Regelungen im einzelnen auszusehen haben. Da Gemeinschaftsregelungen grundsätzlich die Mitgliedstaaten nicht zu einem Abbau bestehender Umweltschutz-Massnahmen zwingen (Artikel 176), konnten die Mitgliedstaaten das Ausarbeiten von Richtlinien und Verordnungen auf

¹⁴ Beschluss 2179/98, ABl.1998, Nr.L 275, S.1.

- Gemeinschaftsebene auch dann hinnehmen, wenn sie bereits mitgliedstaatliche Regelungen getroffen hatten.
- 30** Eine Anzahl von Regelungen wäre in vielen, wenn nicht den meisten Mitgliedstaaten überhaupt nicht ergangen, wenn es nicht zuvor zu Regelungen auf Gemeinschaftsebene gekommen wäre, die dann in mitgliedstaatliches Recht umzusetzen waren. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit und so sehr dies im Einzelfall streitig sein kann, mögen etwa für Deutschland Richtlinien über die Umweltverträglichkeitsprüfung, den Zugang zu Umweltinformationen, die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, den Vogelschutz, den Habitatschutz, die Qualität der Badegewässer, den Schutz des Trinkwassers oder das Exportverbot für gefährliche Abfälle genannt werden.

3.2 Probleme

- 31** Insbesondere die zu Beginn der neunziger Jahre einsetzende Diskussion über Deregulierung und Subsidiarität führte dazu, dass sich die gemeinschaftlichen Vorschriften im Bereich der Umwelt zahlenmässig verminderten und mehr und mehr zu Rahmenvorschriften wurden. Deutlich wurde und wird dies an dem bereits erwähnten Verzicht auf Mess- und Analyseverfahren, der Bevorzugung von Regelungen für Qualitätsnormen gegenüber Emissionsregelungen, an der grundsätzlichen Entscheidung, die Emissionsnormen für industrielle Anlagen nicht zu vereinheitlichen - um nicht die Technologie fortgeschrittener Staaten gemeinschaftsweit anwendbar zu machen - und den bevorzugten Rückgriff auf Sanierungs- und Bewirtschaftungspläne, die von den Mitgliedstaaten zu erstellen und durchzuführen waren. Die Übernahme angelsächsischer Vorstellungen von Kosten-Nutzen-Analysen und Risikobewertungen, für die anerkannte Bewertungsmaßstäbe bisher nicht entwickelt wurden, in die Vorbereitungsphase von Gemeinschaftsregelungen erschwerte zunehmend das Erarbeiten oder Fortschreiben von Regelungen.
- 32** Die Durchsetzung und Anwendung gemeinschaftlicher Regeln stösst auf unterschiedliche Rechtskulturen in den Mitgliedstaaten. Dies führt zu unterschiedlichen Anwendungen einheitlicher (Mindest)Regelungen in den Mitgliedstaaten, was bedauert oder befürwortet wird, je nachdem ob der Schutz der Umwelt als notwendig, als notwendiges Übel oder als Chance begriffen wird. Da in allen Mitgliedstaaten der Schutz der Umwelt der Verwaltung anvertraut ist, spielt die mitgliedstaatliche Umweltpolitik insoweit eine herausragende Rolle.

4. Finanzielle Fragen

- 33** Die Gemeinschaftsausgaben für den Umweltschutz, einschliesslich der Ausgaben im Bereich der Struktur- und Kohäsionsfonds, sind nur schwer quantifizierbar, zumal sie sich mit Ausgaben der Mitgliedstaaten kumulieren.
- 34** Schwierigkeiten bestehen bei der Zuordnung. So führten beispielsweise die Schwierigkeiten der Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik dazu, dass Landwirte schrittweise als Naturkonservator angesehen werden und für konservierende Massnahmen Beihilfen erhalten. Im Bereich der Strukturpolitik werden Mittel verwendet für Kanalisation, Trinkwasseraufbereitung, Umgehungsstrassen von Ortskernen usw. Je nachdem ob die Mittel für derartige Massnahmen dem Umweltbereich zugerechnet werden oder nicht, schwankt der von der Gemeinschaft bereitgestellte Gesamtbetrag.

- 35** Eine allgemeine Diskussion über die Verteilung von Haushaltsmitteln und über eine vermehrte Bereitstellung von Mitteln für den Schutz der Umwelt - insbesondere für saubere Technologien und erneuerbare Energien - hat bisher kaum stattgefunden, vermutlich auch wegen Artikel 175 Abs.4 EG-Vertrag, der die Finanzierung gemeinschaftlicher Massnahmen den Mitgliedstaaten zuweist. Die Vorschrift des Artikel 175 Abs.5 EG-Vertrag, nach der einem Mitgliedstaat bei übermässigen Kosten für die Verwaltung ein Betrag aus dem gemeinschaftlichen Kohäsionsfonds zugewiesen werden kann, ist bisher nicht angewandt worden.

5. Zustand der Umwelt

- 36** Zum Zustand der Umwelt erklärte die Kommission bei Vorlage des fünften umweltpolitischen Aktionsprogramms 1992, er habe sich trotz der von der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten ergriffenen Massnahmen in den vergangenen zwei Jahrzehnten langsam, aber unaufhaltsam verschlechtert, insbesondere in den Bereichen Klimaschutz, Versauerung, Luftverschmutzung, Verminderung der natürlichen Ressourcen und der Biodiversität, Verschmutzung der städtischen Umwelt und der Küstenzonen, sowie von Wasser und Abfall¹⁵.
- 37** 1999 legte die Europäische Umweltagentur einen Bericht über den Zustand der Umwelt an der Jahrhundertwende vor¹⁶. In einem Schaubild stellte die Agentur eine Bewertung des Zustandes der Umwelt für die letzten fünf bis zehn Jahre und die Trends bis 2010 (Klimawechsel und Stoffe, die die Ozonschicht abbauen, bis 2050) dar¹⁷:

- 38** Druck auf die Umwelt Umweltbereich Zustand und Auswirkungen

Gegenwärtig		Zukünftig	
0	Treibhausgase u. Klimawechsel	-	-
+	0	Abbau Ozonschicht	0
0	-	Gefährliche Stoffe	?
0	0	Grenzüberschreitende Luftverschmutzung	0
0	0	Gewässer-Stress	0
-	-	Bodenverschlechterung	?
0	-	Abfall	-
0	?	Natürliche und technolo- gische Unfälle	?

¹⁵ Kommission, Fünftes umweltpolitisches Aktionsprogramm (Fn 13), Rz 5 und 16 der Zusammenfassung.

¹⁶ Europäische Umweltagentur, Environment in the European Union at the turn of the century. Luxembourg 1999.

¹⁷ Europäische Umweltagentur (Fn 15) S.23.

0	?	gentechnisch veränderte Organismen	?	=
-	-	Biodiversität	0	?
0	0	menschliche Gesundheit	-	?
0	0	städtische Umwelt	0	0
-	-	Küsten- und Meeresgebiete	-	?
-	?	ländliche Gebiete	-	=
-	?	Gebirgsgegenden	-	=

Zeichenerklärung: + positive Entwicklung
 0 einige positive, aber unzureichende Entwicklungen
 - negative Entwicklung
 = keine quantitativen Daten verfügbar
 ? ungewiss

- 39** Die Agentur schliesst aus diesem Schaubild, dass - abgesehen von der Verminderung der ozonzerstörenden Stoffe - Fortschritte zur Verminderung des Drucks auf die Umwelt weitgehend wirkungslos geblieben sind - trotz positiver Trends in einigen Bereichen wie der Verminderung der zur Versauerung beitragenden Emissionen oder der Phosphateintragungen in Flüsse.
- 40** Betrachtet man die gemeinschaftlichen Massnahmen näher, so sind folgende ergänzende Bemerkungen angebracht: Im Gewässerschutz fehlt es bisher an einer allgemeinen Regelung für Gewässerqualität; seit Anfang der neunziger Jahre liegt ein entsprechender Vorschlag für eine Richtlinie vor, der jedoch bisher von Rat und Parlament nicht angenommen wurde. Eine Richtlinie von 1976¹⁸ führte eine allgemeine Genehmigungspflicht für die Ableitung gefährlicher Stoffe in die Gewässer ein; die Vorschrift jener Richtlinie, dass allgemeine Sanierungsprogramme die Ableitung solcher Stoffe vermindern sollten, hatte keine sichtbare Wirkung; das Vorhaben, für einzelne Schadstoffe Emissionsnormen und Qualitätsnormen auf Gemeinschaftsebene auszuarbeiten, wurde Anfang der neunziger Jahre ohne förmlichen Beschluss aufgegeben.
- 41** Die Richtlinien über die Qualität von Oberflächenwasser, das zur Trinkwassergewinnung verwendet wird¹⁹, die Richtlinie über den Schutz des Grundwassers²⁰ sowie die Richtlinien über die Qualität von Fischgewässern oder Muschelgewässern²¹ haben nur eine sehr begrenzte Verbesserung der Qualität der

¹⁸ Richtlinie 76/464, ABl.1976, Nr.L 129, S.23.

¹⁹ Richtlinie 75/440, ABl.1975, Nr.L 194, S.26.

²⁰ Richtlinie 80/68, ABl.1980, Nr.L 20, S.43.

²¹ Richtlinien 78/659 (Fischgewässer), ABl.1978, Nr.L 222, S.1; 79/923 (Muschelgewässer), ABl.1979, Nr.L 281, S.43.

- Gewässer bewirkt²², was wohl hauptsächlich an der zu allgemeinen Formulierung dieser Regelungen lag. Die Richtlinie über die Qualität von Badegewässern²³ führte zu erheblichen Anstrengungen, den Zustand der Badegewässer zu verbessern, die Richtlinie über die Qualität von Trinkwasser²⁴ zu grossen Aufwendungen - und auch Erfolgen - im Trinkwasserbereich. Die Richtlinie über kommunale Abwässer²⁵ sieht vor, dass Gemeinden mit mehr als 2000 Einwohnern mit einer Kanalisation und mit Klärwerken ausgestattet werden; ihre Umsetzung ist noch im Gange. Die Richtlinie 91/676²⁶ schliesslich will den Nitrateintrag aus landwirtschaftlichen Quellen in Gewässer vermindern, was insbesondere zu einer Verminderung der intensiven Viehhaltung führen müsste; ob die bisher eingetretenen Verzögerungen bei der Durchführung der Richtlinie nur vorübergehender Art sind, ist noch nicht genau abzuschätzen.
- 42** Im Bereich der Luftreinhaltung wurde 1984 eine Genehmigungspflicht für Luftemissionen aus Industrieanlagen eingeführt; die Genehmigung sollte den bestverfügbaren Stand der Technik vorschreiben, der keine unverhältnismässig hohen Kosten verursacht; bestehende Industrieanlagen sollten diesem Stand schrittweise angepasst werden²⁷. Ferner sollten gemeinschaftliche Emissionsnormen für bestimmte Industrieanlagen erarbeitet werden, die (nur) für Grossfeuerungsanlagen²⁸ und Abfall-Verbrennungsanlagen²⁹ festgelegt wurden. Die Richtlinie erwies sich als nicht vollziehbar, insbesondere weil nicht klar war, wie der Gemeinschaftsbegriff "bestverfügbarer Stand der Technik, der keine unverhältnismässigen Kosten verursacht" zu verstehen sei. 1996 erging die Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, die eine allgemeine Genehmigungspflicht für Emissionen in Luft, Wasser und Boden für bestimmte Industrieanlagen einführt, die auf der "besten verfügbaren Technik" beruhen sollte³⁰; dieser Begriff schloss indes ökonomische Erwägungen ebenfalls ein. Bemerkenswert war, dass die Richtlinie de facto als Regel vorsieht, dass die Emissionsnormen für Anlagen gleichen Typs nicht harmonisiert werden, sondern aufgrund der jeweiligen Gegebenheiten von Anlage zu Anlage unterschiedlich sein können.
- 43** Die Richtlinie über Qualitätsnormen für Luft³¹ brachten Schwierigkeiten im Vollzug mit sich und wurden 1999 ersetzt³². Die Richtlinie über troposphärischen

²² Vgl. hierzu allgemein Kommission KOM (96) 59 vom 21.2.1996, sowie L.Krämer, EC Environmental Law, London 1999, Kap.7.

²³ Richtlinie 76/160, ABl.1976, Nr.L 31, S.1.

²⁴ Richtlinie 80/778, ABl.1980, Nr.L 229, S.11; diese Richtlinie wird nunmehr schrittweise abgelöst durch Richtlinie 98/83, ABl.1998, Nr.L 330, S.32.

²⁵ Richtlinie 91/271, ABl.1991, Nr.L 135, S.40.

²⁶ Richtlinie 91/676, ABl.1991, Nr.L 375, S.1.

²⁷ Richtlinie 84/360, ABl.1984, Nr.L 188, S.20.

²⁸ Richtlinie 88/609, ABl.1988, Nr.L 336, S.1.

²⁹ Richtlinien 89/369, ABl.1989, Nr.L 163, S.32; 89/429, ABl.1989, Nr.L 203, S.50; 94/67, ABl.1994, Nr.L 365, S.34.

³⁰ Richtlinie 96/61, ABl.1996, Nr.L 257, S.26.

³¹ Richtlinien 80/779 (SO₂ und Schwebestaub), ABl.1980, Nr.L 229, S.30; 82/884 (Blei), ABl.1982, Nr.L 378, S.15; 85/203 (NO_x), ABl.1985, Nr.L 87, S.1.

³² Richtlinie 1999/30, ABl.1999, Nr.L 163, S.41.

- Ozon³³ legte Werte fest, deren Überschreitung Informationspflichten auslöste, aber im übrigen nicht zum Tätigwerden verpflichtete. Eine Reihe von Massnahmen über Emissionen von Kraftfahrzeugen - nicht aber von Flugzeugen und Schiffen -, über Treibstoffe und über flüchtige organische Verbindungen verminderte die verkehrsbedingten Emissionen erheblich; diese Erfolge wurden aber aufgewogen durch die erhebliche Zunahme des Strassenverkehrs.
- 44** Für CO²-Emissionen, hauptverantwortlich für die Klimaveränderung, gibt es eine Umweltvereinbarung mit den KFZ-Herstellern³⁴, den Treibstoffverbrauch bis 2008 erheblich zu senken, sowie eine Regelung über das Überwachen der CO²-Emissionen; dies sind die einzigen Massnahmen, die die Gemeinschaft bisher angenommen hat -wahrhaftig noch nicht genug! Der Vorschlag für eine CO²-Steuer fand bisher keine Zustimmung im Rat, Massnahmen zur Energie-Einsparung blieben recht allgemein formuliert. Die für das Jahr 2000 ins Auge gefasste Begrenzung der CO²-Emissionen auf dem Stand von 1990 scheint kaum erreicht werden zu können, und wie die in Kyoto (Japan) 1998) übernommene Verpflichtung der Gemeinschaft, bis zum Jahre 2008 eine Verminderung dieser Emissionen um 8 Prozent zu erreichen, erfüllt werden kann, ist gegenwärtig insbesondere wegen der Zunahme der transportbedingten CO²-Emissionen nicht absehbar. Dagegen wurden Massnahmen zur Einschränkung der Verwendung ozonschädigender Stoffe seit 1988 schrittweise verschärft und waren insgesamt, jedenfalls im Vergleich zu anderen Industriestaaten, sehr erfolgreich³⁵.
- 45** Besondere Massnahmen zum Schutz des Bodens ergingen auf Gemeinschaftsebene nicht, wenn auch verschiedene Abfall-Regelungen - etwa die Richtlinie über die Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft³⁶ oder die Richtlinie über Abfalldeponien³⁷ - sowie Regelungen über Verbote bestimmter Pflanzenschutzmittel Auswirkungen auf den Schutz des Bodens haben.
- 46** Im Produktbereich erliess die Gemeinschaft eine Reihe von Verboten oder Verwendungsbeschränkungen für bestimmte Stoffe oder Produkte, meist aus Gründen des Gesundheitsschutzes; derartige Massnahmen betrafen etwa die Verwendung von Cadmium in bestimmten Erzeugnissen, Blei im Benzin oder Schwefeldioxid in Dieseltreibstoff. Ein systematisches Überprüfen der Umwelteinträge von umweltschädlichen Stoffen oder Produkten ist bisher auf Gemeinschaftsebene nicht in Gang gekommen.
- 47** Das Inverkehrbringen gentechnisch veränderter Produkte ist seit 1990 gemeinschaftlich geregelt³⁸. Angesichts des Widerstands in der Öffentlichkeit gegen solche Produkte ist noch nicht absehbar, ob derartige Produkte nach Prüfung uneingeschränkt vermarktet werden dürfen, zu kennzeichnen sind, oder auf bestimmte Bereiche (Medikamente) beschränkt werden.

³³ Richtlinie 92/72, ABl.1992, Nr.L 297, S.1.

³⁴ KOM (1998)495 vom 29.7.1998.

³⁵ Vgl. zuletzt Verordnung 3093/94, ABl.1994, Nr.L 333, S.1.

³⁶ Richtlinie 86/278, ABl.1986, Nr.L 181, S.6.

³⁷ Richtlinie 1999/31, ABl.1999, Nr.L 152, S.1.

³⁸ Richtlinie 90/220, ABl.1990, Nr.L 117, S.15.

- 48** Die Gemeinschaft hat verschiedene Umwelt-Kennzeichnungen entwickelt. Hierzu gehören das Symbol "umweltschädlich" für bestimmte Stoffe und Zubereitungen³⁹, das Symbol "getrennt sammeln" für bestimmte Batterien⁴⁰, der Vermerk "ökologisch" für Erzeugnisse aus ökologischem Landbau⁴¹ und eine Kennzeichnung des Energie- und Wasserverbrauchs sowie des Geräuschniveaus bestimmter elektrischer Haushaltsgeräte⁴². Dagegen kommt das System einer Ökokennzeichnung umweltfreundlicher Produkte nur sehr langsam voran und erfasst bisher nicht viel mehr als 250 Produkte⁴³. Auch die Wirkung der anderen Umwelt-Kennzeichnungen erscheint recht begrenzt.
- 49** Lärmregelungen auf Gemeinschaftsebene betreffen bisher ausschliesslich die Geräuschemissionen bestimmter Transportmittel (Kraftfahrzeuge, Krafträder, Flugzeuge) und Maschinen. Ihr Zweck liegt in der Sicherstellung des freien Warenverkehrs für diese Produkte, wenn sie neu in den Verkehr gebracht werden. Lärmqualitätsnormen hat die Gemeinschaft nicht erlassen⁴⁴.
- 50** Im Naturschutz sind vor allem die Richtlinien über den Schutz wildlebender Vogelarten⁴⁵ und die "Fauna-Flora-Habitat"-Richtlinie⁴⁶ zu erwähnen. Mit ihnen versucht die Gemeinschaft, bedrohte Arten zu schützen und insbesondere deren Habitate zu erhalten. Ausweisung und Schutz dieser Habitate erweisen sich angesichts von Verstädterung, landwirtschaftlichen Aktivitäten, zunehmender Inanspruchnahme von Land durch Transport usw. als sehr schwierig. Vorschriften über den Handel mit bedrohten Arten⁴⁷ und über den Tierschutz⁴⁸ ergänzen diese Regelungen. Insgesamt sind diese Regelungen modern und gehen erheblich über einzelstaatliche Regelungen zum Naturschutz hinaus. Sie haben indessen den langsamen Rückzug der Natur aus dem Lebensraum Westeuropa nicht entscheidend verlangsamen können.
- 51** Im Abfallsektor hat die Gemeinschaft Rahmenregelungen getroffen für Abfälle⁴⁹, gefährliche Abfälle⁵⁰ und das Verbringen von Abfällen⁵¹ - einschliesslich eines

³⁹ Für Stoffe seit der Richtlinie 92/32, ABl.1992, Nr.L 154, S.1; für Zubereitungen, mit denen der Verbraucher hauptsächlich in Berührung kommt, wurde das Symbol mit der Richtlinie 1999/45, ABl.1999, Nr.L 200, S.1, eingeführt.

⁴⁰ Richtlinie 93/86, ABl.1993, Nr.L 264, S.1.

⁴¹ Verordnung 2092/91, ABl. 1991, Nr.L 198, S.1.

⁴² Richtlinie 94/2, ABl.1994, Nr.L 45, S.1 und spätere Richtlinien für einzelne Geräte.

⁴³ Verordnung 880/92, ABl. 1992, Nr.L 99, S.1.

⁴⁴ Die Regelungen zum Schutz der Arbeitnehmer, in deren Rahmen es auch Lärmvorschriften gibt, sind nicht Gegenstand dieses Beitrags.

⁴⁵ Richtlinie 79/409, ABl. 1979, Nr.L 103, S.1.

⁴⁶ Richtlinie 92/43, ABl.1992, Nr.L 206, S.7.

⁴⁷ Verordnung 338/97, ABl.1997, Nr.61, S.1.

⁴⁸ Wieweit der Tierschutz in den Anwendungsbereich des EG-Vertrages fällt, ist strittig. Im Bereich des Umweltschutzes hat die Gemeinschaft indessen eine Anzahl von Regelungen getroffen, z.B. die Richtlinie 86/609 über Tests mit Tieren, ABl.1986, Nr.L 358, S.1; den Schutz von Robben, Richtlinie 83/129, ABl. 1983, Nr.L 91, S.30; das Verbot von Tellereisen, Verordnung 3254/91, ABl.1991, Nr.L 308, S.1; den Schutz von Tieren in Zoos, Richtlinie 1999/22, ABl.1999, Nr.L 94, S.24.

⁴⁹ Richtlinie 75/442 in der Fassung der Richtlinie 91/156, ABl.1991, Nr.L 78, S.32.

⁵⁰ Richtlinie 91/689, ABl.1991, Nr.L 377, S.20.

⁵¹ Verordnung 259/93, ABl.1993, Nr.L 30, S.1.

- Exportverbots für gefährliche Abfälle in Entwicklungsländer. Für Anlagen zum Verbrennen und Deponieren von Abfällen gibt es recht detaillierte Regelungen⁵²; ferner sind eine Reihe von Abfallströmen wie Verpackungsabfälle, Batterien, Altöl, PCBs und Klärschlamm geregelt. Einen spürbaren Einfluss auf das Abfallaufkommen in der Gemeinschaft, das nach wie vor parallel zu der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung oder sogar schneller wächst, hat diese Gesetzgebung indessen nicht gehabt.
- 52** Abgerundet wird das Bild durch eine Reihe horizontaler Regelungen wie der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung vor der Genehmigung von grösseren öffentlichen oder privaten Projekten insbesondere der Infrastruktur⁵³; der Richtlinie über das Recht auf Zugang zu Informationen über die Umwelt, die sich bei der öffentlichen Verwaltung befinden⁵⁴; der Richtlinie über die Vermeidung von Unfällen bei bestimmten Betrieben der chemischen Industrie⁵⁵; und der Verordnung über die freiwillige Beteiligung an einem System für Umweltmanagement und Öko-audit⁵⁶.
- 53** Insgesamt bleibt die Bilanz der gemeinschaftlichen Umweltpolitik zwiespältig. Sicherlich hat diese Politik entscheidend dazu beigetragen, dass Umweltschutz in allen Mitgliedstaaten ein bedeutendes Politikfeld geworden ist, dass überall Umweltministerien entstanden sind und fast überall eine Umwelt-Infrastruktur aufgebaut wurde oder - in manchen eher südlichen Mitgliedstaaten - im Aufbau begriffen ist. Der gemeinschaftliche "Mehrwert" gegenüber der mitgliedstaatlichen Umweltpolitik ist, insbesondere in der Rechtsetzung, der politischen Ausrichtung und Koordinierung, dem Setzen von Prioritäten und dem Bündeln von Anstrengungen, deutlich sichtbar.
- 54** Dem stehen gegenüber die sehr begrenzten Auswirkungen der Umweltpolitik in den Bereichen Transport, Landwirtschaft und Energie, die insgesamt unzulängliche Mobilisierung der Bürger für den Schutz der Umwelt, die Flucht in umweltpolitische Generalklauseln in der Rechtsetzung und die Defizite in der Durchsetzung und Anwendung. Mit dem weitgehenden Verschwinden der sichtbaren Verschmutzung von Luft und Gewässern hat die Umweltpolitik ihren Stellenwert in der politischen Prioritätenliste eingebüsst. Die Gemeinschaft ist doch recht weit entfernt von der 1993 vom Rat einstimmig verlangten "spürbaren Änderung der heutigen Entwicklungs-, Produktions-, Verbrauchs- und Verhaltensmuster"⁵⁷.

II. Perspektiven

- 55** Die politische Entwicklung weltweit, die auch auf Europa zurückwirken würde, kann nicht abgeschätzt werden. Niemand kann sicher wissen, ob es zu kriegerischen Entwicklungen oder anderen, wesentlichen Verwerfungen kommen

⁵² Vgl insbesondere Richtlinie 94/67 über die Verbrennung gefährlicher Abfälle, ABl. 1994, Nr.L 365, S.34; Richtlinie 1999/31 über Abfalldeponien, ABl.1999, Nr.L 152, S.1.

⁵³ Richtlinie 85/337, ABl.1985, Nr.L 175, S.40.

⁵⁴ Richtlinie 90/313, ABl.1990, Nr.L 158, S.56.

⁵⁵ Richtlinie 96/82, ABl.1997, Nr.L 10, S.13.

⁵⁶ Verordnung 1836/93, ABl.1993, Nr.L 168, S.1.

⁵⁷ Entschliessung des Rates vom 1.2.1993 zum fünften umweltpolitischen Aktionsprogramm, ABl.1993, Nr.C 138, S.1.

wird; im folgenden wird daher eine solche Entwicklung ausser Acht gelassen.

1. Institutionen

- 56** Einen sehr wichtigen Einfluss auf die Gemeinschaft wird der Beitritt von etwa einem Dutzend insbesondere mittel- und osteuropäischer Staaten zu der Gemeinschaft haben⁵⁸. Dieser Beitritt, der für die ersten Staaten für Anfang 2003 - Ungarn strebt einen Beitritt sogar für 2002 an - erwartet werden kann, wird das Gefüge der ursprünglich für sechs Mitgliedstaaten konzipierten Institutionen verändern. Es ist geplant, eine Änderung des EG-Vertrags mit dem Ziel einer grundlegenden Reform der Institutionen - Zusammensetzung, Aufgaben, Zusammenwirkung - noch vor dem Beitritt neuer Staaten herbeizuführen. Da das Ergebnis dieser Überlegungen nicht bekannt ist, werden nur einige, für die Umwelt belangreiche Aspekte erwähnt.
- 57** Eine Europäische Kommission mit mindestens 27 Mitgliedern wird sich zu überlegen haben, wie ihre Aufgaben so organisiert werden können, dass sie entscheidungsfähig bleibt und dass auch die neuen Mitgliedsländer politische Beamte für die Spitzenpositionen einzelner Generaldirektionen stellen können. Dies mag zur Neuordnung und Aufteilung der verschiedenen gegenwärtig bestehenden Generaldirektionen führen. Im Umweltbereich ist sicher zunächst an die Bereiche der nuklearen Sicherheit und des Zivilschutzes zu denken, die ja unmittelbar mit der gemeinschaftlichen Umweltpolitik nicht viel zu tun haben; andererseits spielt die nukleare Sicherheit in mehreren neuen Mitgliedsländern eine wirtschaftlich, rechtlich und politisch bedeutende Rolle. Andere Aufteilungen bleiben spekulativ. Man könnte denken an eine Verselbständigung des Sektors Naturschutz, des Kohäsionsfonds (Abteilung Umwelt), des Sektors Klimaschutz, des Produkt-Abfallsektors usw. Neue Zusammensetzungen mit Teilen anderer Generaldirektionen sind ebenfalls vorstellbar.
- 58** Auch der Rat wird überlegen müssen, wie er bei mehr als fünfundzwanzig Mitgliedern mehrheitsfähig bleibt und wie eine qualifizierte Mehrheit aussehen kann, die regionale Interessen, Bevölkerungszahlen, wirtschaftliches Gewicht und politische Stellungen ausbalanciert, ohne auf inhaltsleere Regelungen zurückzufallen. Wenn aus den vergangenen fünfundzwanzig Jahren der gemeinschaftlichen Rechtsetzung im Umweltbereich eine Lehre gezogen werden kann, dann die, dass die Rechtsetzung umso wirkungsloser ist, je mehr sie Allgemeinklauseln festschreibt. Die vielen Entschliessungen der Vereinten Nationen, der OECD oder des Europarates zu Umweltfragen, die hauptsächlich gute Worte enthalten aber so gut wie nicht umgesetzt und angewandt werden, sind ein warnendes Beispiel für eine in Allgemeinplätzen verharrende Umweltpolitik. Die Europäische Union kann der Welt ein besseres Modell für angewandte, grenzüberschreitende Umweltpolitik geben - wenn sie denn den politischen Willen aufbringt, über inhaltlich unverbindliche Regeln hinauszugehen.
- 59** Das Europäische Parlament wird sich mit dem Beitritt neuer Staaten ebenfalls ändern. Viel grösser als 622 Mitglieder gegenwärtig kann es kaum werden, ohne seine Funktionsfähigkeit zu verlieren. Dies bedeutet, dass die Zahl der Abgeordneten der gegenwärtigen Mitgliedstaaten abnehmen muss, was insbesondere bei nationalstaatlich orientierten oder nationalistischen Parteien und

⁵⁸ Beitrittsverhandlungen sind beschlossen (Herbst 1999) mit den Staaten Bulgarien, Tschechien, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakien, Slowenien, Zypern und Malta. Ob Verhandlungen mit der Türkei aufgenommen werden, ist noch nicht entschieden.

- Gruppierungen der Mitgliedstaaten Probleme auslösen kann.
- 60** Wie weit es einem zukünftigen Europäischen Parlament gelingen kann, zur Bildung und Vertretung einer europäischen öffentlichen Meinung in Umweltfragen beizutragen, ist nur schwer abzusehen. Schon jetzt ist das Fehlen gemeinschaftlicher Zeitungen und Zeitschriften, von Radio und Fernsehen, von integrierten europäischen Verbänden usw., aber auch von gemeinschaftlichen Rechts-, Politik- und Wirtschaftswissenschaften schmerzhaft spürbar. Die Abwesenheit einer solchen integrierten Form von Meinung birgt die Gefahr, dass sich gemeinschaftliche Umweltpolitik nicht auf das Notwendige ausrichtet, sondern partikuläre - nationale, regionale oder sektorspezifische - Interessen bedient, was auch durch das Unterlassen von Massnahmen geschehen kann. Ob das Parlament in Zukunft inhaltlich umweltpolitisch fortschrittliche Positionen vertritt, wie dies in den letzten zwanzig Jahren der Fall war, hängt wohl von seiner politischen Ausrichtung ab. Es ist nicht anzuschliessen, dass eine eher konservative Ausrichtung dahin führt, dass trotz seiner gewachsenen institutionellen Rechte das Parlament in Zukunft einer bremsenden Wirkung in der Umweltgesetzgebung einnimmt.

2. Politik

- 61** Die Umweltpolitik wird in den nächsten Jahren voraussichtlich von dem sechsten umweltpolitischen Aktionsprogramm bestimmt werden, obwohl noch keineswegs ausgemacht ist, dass es zur Annahme eines solchen Programms kommen wird. Wie bereits erwähnt, beschränkte sich die Revidierung des fünften umweltpolitischen Aktionsprogramms 1998 auf das Festlegen von Zielen und Grundsätzen; dagegen entfiel, im Gegensatz zu früheren Programmen, das Festlegen von Prioritäten⁵⁹.
- 62** Daher wird mit Spannung zu erwarten sein, ob die Kommission in einem sechsten Aktionsprogramm auch genaue Prioritäten - etwa eine Richtlinie über die Umwelthaftung, eine CO²-Steuer, Lärmschutzregeln usw. - vorschlägt, und ob Rat und Parlament sich auf ein solches Aktionsprogramm mit Prioritäten verständigen können. Würde ein sechstes Programm nur Ziele und Grundsätze festlegen, so wäre seine Existenzberechtigung zu hinterfragen, weil bereits der EG-Vertrag die Ziele und Grundsätze gemeinschaftlicher Umweltpolitik in hinreichender Ausführlichkeit enthält. Noch einmal: der Schutz der Umwelt verwirklicht sich in Einzelregelungen, nicht in allgemeinen Zielen und Grundsätzen; über diese besteht ohnehin Einigkeit, weil jeder etwas anderes in sie hineininterpretieren kann.
- 63** Ein etwaiges sechstes Aktionsprogramm hätte den gemeinschaftlichen Entscheidungsprozess kaum vor Ende 2002 durchlaufen. Es würde also für neue Beitrittsstaaten rechtsverbindlich, ohne dass diese - ihren Beitritt zum 1. Januar 2003 unterstellt - an seinem Zustandekommen entscheidend mitgewirkt hätten. Rechtlich mag dies nicht allzu schwer wiegen, weil auch die Rechtsverbindlichkeit eines Programms das Initiativrecht der Kommission zur Vorlage neuer Richtlinien- oder Verordnungsvorschläge nicht beseitigen kann. Politisch indessen würde ein solches Verfahren die Akzeptanz des neuen Programms in den Beitrittsländern kaum erhöhen.
- 64** Welchen Stellenwert die Umweltpolitik in einer erweiterten Gemeinschaft einnehmen wird, ist nicht leicht abzuschätzen. Die bisherigen Erfahrungen scheinen darauf hinzudeuten, dass zwischen dem Wohlstand eines Mitgliedstaates und dem

⁵⁹ Beschluss 2179/98 (Fn 14).

Umweltbewusstsein seiner Bürger, damit aber auch der Bedeutung der Umweltpolitik eine recht genaue Korrelation besteht: je wohlhabender ein Staat ist, desto wichtiger wird die Umweltpolitik. Ist diese Beobachtung richtig, dann ist zu erwarten, dass die Umweltpolitik, die ja in allen Beitrittsländern eine nachgeordnete Bedeutung hat, in einer vergrößerten Gemeinschaft weiter an Gewicht verliert, und zwar auch was die Aktivitäten der gemeinschaftlichen Institutionen betrifft.

- 65 Ein offenes Abgehen von den ja auch primärrechtlich festgeschriebenen Zielen und Grundsätzen der gemeinschaftlichen Umweltpolitik ist nicht wahrscheinlich. Vielmehr ist eher zu erwarten, dass diesen Zielen und Grundsätzen schrittweise ein anderer Inhalt gegeben wird. So war, um nur ein Beispiel zu nennen der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung ursprünglich als umweltpolitischer Begriff benutzt und verstanden worden, der eine Zielrichtung der Umweltpolitik angibt. Mehr und mehr heisst es indessen nunmehr, der Begriff der nachhaltigen Entwicklung schliesse umweltpolitische, wirtschaftliche und soziale Aspekte ein. Mit dieser Erweiterung des Begriffs lassen sich dann Massnahmen rechtfertigen, die den Umweltschutz tatsächlich abbauen. Ähnliche linguistische Umweltverschmutzungen lassen sich in anderen Bereichen beobachten, etwa wenn getroffene Massnahmen als mit einem hohen Umwelt-Schutzniveau vereinbar erklärt werden, ohne dass man vor dem Treffen der Massnahme überhaupt geklärt hätte, was denn nun ein hohes Schutzniveau ist.

3. Recht

- 66 Der EG-Vertrag ist hinsichtlich der umweltpolitischen und umweltrechtlichen Vorschriften ziemlich vollständig. Eine wesentliche Änderung des gemeinschaftlichen Umweltrechts im EG-Vertrag ist nicht wahrscheinlich, auch nicht nach dem Beitritt neuer Staaten. Das dürfte auch für die Aufnahme eines Grundrechts auf eine saubere Umwelt gelten, das Teil einer Grundrechts-Charta sein könnte, die in den nächsten Jahren für die Gemeinschaft ausgearbeitet wird und dem Vertrag in irgendeiner Form bei- oder angefügt werden wird. Da indessen gegenwärtig der Schutz der Umwelt in allen Mitgliedstaaten der Verwaltung anvertraut ist und die Bürger und Umweltverbände nur sehr wenig Rechte besitzen, wird die Verwaltung vermutlich nicht bereit sein, ein solches Grundrecht zu akzeptieren, das ja vielleicht auch dazu führen könnte, dass Informations-, Beteiligungs- und Klagerechte von Bürgern ausgeweitet würden, ohne dass die Verwaltung dieses Verfahren steuern könnte.
- 67 Im sekundären Gemeinschaftsrecht mag es dazu kommen dass Einzelbereiche des Umweltschutzes in der Regelungsbefugnis der Mitgliedstaaten bleiben oder dorthin rücküberführt werden, etwa der Meeresschutz, die Umweltaspekte der Kernenergie, die Umwelthaftung, Anlagenemissionen, Strafrecht und Aussenwirtschaftsrecht. Ferner muss erwartet werden, dass die Zahl der Rahmenvorschriften und allgemeinen Regelungen in Zukunft zunimmt; dieser Trend hat seit Anfang der neunziger Jahre eingesetzt. Umweltschutz wird (weiter) regionalisiert werden, indem den Mitgliedstaaten die Möglichkeit gegeben wird, innerhalb des gemeinschaftlich vorgegebenen Rahmens strenge oder strengere Regelungen zum Schutz der Umwelt zu treffen; das Gemeinschaftsrecht zwingt sie aber nicht dazu. Die Kluft zwischen umweltpolitisch fortgeschrittenen und den anderen Mitgliedstaaten wird daher insgesamt eher grösser als kleiner werden.
- 68 Dieser Trend zu Rahmenregelungen stösst dort auf Schwierigkeiten, wo er dem Bedürfnis der anbietenden Wirtschaft entgegenläuft. Beispiele gegenwärtig sind die

- KFZ-Gesetzgebung, das Chemikalienrecht, das Gentechnikrecht, die technische Normung, letztlich also das Produktrecht. Und dies ist auch folgerichtig: die anbietende Wirtschaft organisiert sich gemeinschaftsweit - die Globalisierung wird nachstehend angesprochen - und benötigt im gemeinsamen Binnenmarkt Regeln, die im Detail harmonisiert sind. Hier wirken Rahmenvorschriften nicht⁶⁰ und die Wirtschaft ist hinreichend gut organisiert, um sich diese Detailregelungen auch zu (ver)schaffen. Einzelne Mitgliedstaaten können zwar durch das Festlegen strengerer Normen im Produktbereich eine gemeinschaftliche Diskussion über das Schutzniveau herbeiführen. Sie werden aber voraussichtlich langfristig in der Minderheit bleiben und durch den Druck der Gemeinschaft - "im Namen des freien Warenverkehrs" - und durch innerstaatlichen Druck zur Anpassung an das gemeinschaftliche (niedrigere) Niveau gezwungen werden. Diese Entwicklung ist auch dort zu erwarten, wo es um das Vermindern der Verwendung gesundheits- und umweltschädlicher Stoffe geht.
- 69** Weltweit bestimmen insbesondere die Vereinten Staaten die Umweltdiskussion, die im Namen des freien Handels Gesundheits- und Umweltnormen eher bekämpfen. Beispiele sind die Diskussionen über Hormone im Fleisch, Abfallexporte in Entwicklungsländer oder Lärmemissionen für Flugzeuge; die US-amerikanischen Normen für Thunfisch und Schildkröten sind nur scheinbare, aus dem Naturschutzbereich stammende Ausnahmen, auf die an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden kann. Auch von internationaler Seite wird daher der Druck auf die Gemeinschaft wie auf einzelne Mitgliedstaaten eher zunehmen, keine Normen zum Schutz von Gesundheit und Umwelt zu erlassen.
- 70** Im Bereich der Produktionsnormen für Anlagen usw. zeichnet sich schon jetzt ab, dass eine gemeinschaftliche Harmonisierung nicht vorgenommen wird; die Normen für Grossfeuerungs- und Abfall-anlagen sind Ausnahmen, die die Regel bestätigen. Ob ein Mitgliedstaat dann bereit ist, seine eigenen Anlagen - Zementwerke, Stahl- oder Kraftwerke usw. - durch das Festlegen strengerer Produktionsnormen einem Wettbewerbsnachteil im Binnenmarkt auszusetzen, bleibt abzuwarten; in jedem Fall wird der Druck, solche einzelstaatlichen Massnahmen zu unterlassen, recht erheblich werden. Und da das Gemeinschaftsrecht nicht einmal zur Zeit für Anlagen gleichen Typs gleiche Emissionswerte vorschreibt - wie aus der Richtlinie 96/61⁶¹ hervorgeht -, wird zukünftig eher eine Angleichung der Emissionsnormen nach unten als nach oben zu erwarten ein.
- 71** Zukünftiges Gemeinschaftsrecht wird als Instrumente noch mehr als bisher auf Sanierungs- oder Bewirtschaftungspläne zurückgreifen, um den unterschiedlichen Umweltgegebenheiten besser Rechnung tragen zu können. In der Vergangenheit hat es solche Sanierungs- und Bewirtschaftungspläne in den gemeinschaftlichen Regelungen für Gewässer, Luft, Abfall und Naturschutz sehr häufig gegeben. Ihr Erfolg war mehr als bescheiden; eine Erfolgskontrolle fand so gut wie nicht statt. Daher ist es nicht wahrscheinlich, dass das Erfordernis, Pläne aufzustellen, zu veröffentlichen und durchzuführen, den Schutz der Umwelt wesentlich voranbringt.
- 72** Auch in den Beitrittsländern wird das Aufstellen und Durchführen von Sanierungs- und Bewirtschaftungsplänen auf erhebliche Schwierigkeiten stossen. In praktisch

⁶⁰ Man stelle sich eine Regelung vor, nach der Dübel "hinreichend sicher", Rohre "drucksicher", Bremsen "gut" oder Kraftfahrzeuge dem "Stand der Technik" gemäss sein sollen; derartige Regeln sind nicht praktikabel. Aber im Umweltbereich soll es genügen, eine "gute" Wasserqualität, eine "umweltverträgliche" Abfallbewirtschaftung, eine emittierende Anlage entsprechend dem "Stand der Technik" zu betreiben oder Abfälle umweltgerecht zu entsorgen.

⁶¹ Richtlinie 96/61 (Fn 30).

- allen Ländern fehlt es an ausgebildetem Personal im Bereich der Umweltverwaltung, da ja Umweltschutz bisher in jenen Ländern keine wichtige Rolle spielte. Das Aufstellen und Durchführen von Umweltplänen, das Sammeln von Daten über den Zustand der Umwelt, das Setzen und Durchsetzen von Prioritäten, schliesslich auch die Fähigkeit, andere Verwaltungen in die Planung und Durchführung einzubeziehen, erfordern Strukturen und Kenntnisse auf örtlicher, regionaler und nationaler Ebene, die in den Beitrittsländern gegenwärtig nicht überall bestehen.
- 73** Gegenwärtige Planungen sind in ganz wesentlichem Umfang national oder regional angelegt. Ob es gelingt, grenzüberschreitende Planungen zu verwirklichen, ist nicht abzusehen. Ansätze hierfür gibt es im Gewässerschutz mit den Bewirtschaftungsplänen entsprechend dem Einzugsgebiet von Flüssen, ferner im Abfallbereich mit der Planung von Entsorgungsanlagen. In beiden Bereichen sind die Ergebnisse bisher sehr begrenzt und geben keinen Anlass zum Optimismus.
- 74** Ähnliche Beobachtungen sind hinsichtlich der Berichtspflichten der Mitgliedstaaten über die Durchführung der verschiedenen Richtlinien und Verordnungen zu machen. Diese Pflichten finden sich in praktisch allen gemeinschaftlichen Regelungen. Die Berichte der Mitgliedstaaten wurden indessen häufig überhaupt nicht übermittelt oder waren unvollständig oder unergiebig. Auch die zusammenfassenden Berichte der Kommission waren mit denselben Mängeln behaftet. Die Berichtspflichten werden auch in Zukunft statuiert werden; ob sie mehr Transparenz bewirken, bleibt zweifelhaft.
- 75** Will die Gemeinschaft den Eintrag von Schadstoffen in die Umwelt vermindern, wird sie kaum eine andere Wahl haben als auf wirtschaftliche und finanzielle Instrumente zurückzugreifen. Dies gilt insbesondere für den Klimaschutz und für Emissionen in Luft und Wasser. Die gegenwärtige Regelung, nach der derartige Entscheidungen einstimmig getroffen werden müssen, erleichtert künftige Entscheidungen in einer 25er-Gemeinschaft nicht.
- 76** Wie bisher wird die Umsetzung und tatsächliche Anwendung des gemeinschaftlichen Umweltrechts das grösste rechtliche Problem bleiben, erst recht in einer erweiterten Gemeinschaft. Bekanntlich hat die Gemeinschaft keine eigenen Kontroll-, Überwachungs- und Inspektionsbefugnisse im Umweltbereich. Es bleibt rätselhaft, wie unter diesen Umständen auch in den neuen Beitrittsländern die Innehaltung der beschlossenen Regeln - entsprechend dem Wortlaut sowie dem Sinn und Zweck der Regelungen - sichergestellt werden soll.

4. Finanzielle Fragen

- 77** Die Europäische Kommission schätzte 1998 die Kosten für die zehn mittel- und osteuropäischen Staaten, die gegenwärtig geltenden Umweltvorschriften der Gemeinschaft zu erreichen, auf 120 Milliarden euro⁶². Diese Summe schliesst die laufenden Kosten für die Einhaltung der Umweltregeln nicht ein. Ob und wie diese Summen aufgebracht werden können, ist unklar. Angesichts dieser Beträge wird indessen verständlich, warum die Beitrittsländern bisher teilweise sehr lange Übergangsfristen für die volle Anwendung des gemeinschaftlichen Umweltrechts verlangt haben, und zwar bis zu elf Jahren.
- 78** In den Diskussionen des Rates wurde in der Vergangenheit bereits gelegentlich - insbesondere von südlichen Mitgliedsländern - das Argument angeführt, wenn die

⁶² Kommission, Beitrittsstrategien für die Umwelt, KOM (1998) 294 vom 20. Mai 1998, Anh. 1.

- Gemeinschaft Umweltregeln beschliessen wolle, dann müsse sie dafür auch bezahlen. Ausser der in der Praxis nicht wirksam gewordenen Bestimmung des Artikels 175 Abs.5 EG-Vertrag sowie der Einrichtung des Kohäsionsfonds haben diese Überlegungen bisher nicht zu bestimmten Regelungen geführt; wohl aber mögen sie mitverantwortlich sein für das Scheitern der Einführung einer CO²-Steuer oder, mehr allgemein, wirtschaftlicher Instrumente auf Gemeinschaftsebene.
- 79** Bisher hat sich die Gemeinschaft nicht zu einer klaren Politik dahingehend verständigt, dass Mittel aus den Strukturfonds, dem Kohäsionsfonds oder aus anderen Titeln nur dann an einen Mitgliedstaat ausgezahlt werden, wenn die jeweiligen Umweltvorschriften eingehalten werden; konkret würde dies bedeuten, dass der Bau einer Abfallverbrennungsanlage dann nicht (mit)finanziert wird, wenn es etwa einem Abfallbewirtschaftungsplan fehlt, der eine solche Anlage vorsieht. Will man die Verwendung der Gemeinschaftsgelder in Zukunft genau kontrollieren und Fehlverwendungen vermeiden, wird eine sehr viel genauere Kontrolle der Übereinstimmung mit der Umweltpolitik des jeweiligen Mitgliedstaates notwendig sein. Dies wird auch die Überprüfung einschliessen müssen, ob Gemeinschaftsgelder für einzelstaatlich gewünschte Projekte, etwa eine Autobahn, verwendet werden dürfen, solange die aufgrund gemeinschaftlicher Vorschriften erforderlichen Projekte, etwa eine Abwässerbehandlungsanlage, noch nicht erstellt sind. Eine solche Überprüfung ist politisch heikel und es ist fraglich, ob sie von den gegenwärtigen Mitgliedstaaten wie den neuen Beitrittsländern akzeptiert wird.
- 80** Allgemein muss das Interesse der neuen Beitrittsländer dahin gehen, bis zum Zeitpunkt des Beitritts die für die Umwelt aufzubringenden Kosten eher herunterzuspielen, weil die vor dem Beitritt von der Gemeinschaft bereitgestellten Finanzmittel gering im Verhältnis zu den Mitteln sind, die die Gemeinschaft - aus den Strukturfonds, dem Kohäsionsfonds und anderen Titeln - nach dem Beitritt verteilen wird.

5. Übergangsfristen

- 81** Welche Übergangsfristen für die neuen Beitrittsländer gelten sollen, wird in den Beitrittsverhandlungen entschieden. Es mag aber interessant sein, für die bisherigen Erweiterungen der Gemeinschaft die Übergangsfristen zu betrachten:
- 82** 1973 Grossbritannien, Irland, Dänemark - Keine Übergangsregelungen, da es noch keine Umweltregelungen gab;
- 83** 1982 Griechenland - Übergangsfrist von vier Jahren statt von zwei Jahren für die Richtlinie über den Schutz des Grundwassers⁶³;
- 84** 1986 Spanien und Portugal -Spanien: keine Übergangsregelung / Portugal: dreijährige Übergangsregelungen für Trinkwasser⁶⁴, Oberflächenwasser⁶⁵, Abfälle⁶⁶, gefährliche Abfälle⁶⁷, Altöle⁶⁸;sechs Jahre für Badegewässer⁶⁹.

⁶³ Richtlinie 80/68 (Fn 20).

⁶⁴ Richtlinie 80/778 (Fn 24).

⁶⁵ Richtlinie 75/440 (FN 19).

⁶⁶ Richtlinie 75/442 (Fn 49).

⁶⁷ Richtlinie 78/319, ABl.1978, Nr.L 377, S.20.

⁶⁸ Richtlinie 75/439, ABl. 1975, Nr.L 194, S.1.

⁶⁹ Richtlinie 76/160 (Fn 23).

- 85 1990 neue deutsche Bundesländer - Übergangsfristen für insgesamt elf Richtlinien, bis maximal Ende 1995⁷⁰;
- 86 1995 Finnland, Schweden, Österreich - Keine Übergangsregelungen⁷¹.
- 87 Aus dieser Übersicht wird deutlich, dass jedenfalls bisher die Übergangsfristen für Umweltregelungen wesentlich kürzer waren.
- 88 Das eigentliche Problem liegt indessen woanders. Eine Reihe von Beitrittsländern hat offenbar vorgeschlagen, die Umsetzung der Gemeinschaftsregelungen in das innerstaatliche Recht bis zum Beitritt vorzunehmen und dann die Anwendung der Regelungen für eine mehr oder weniger lange Zeit aufzuschieben. Der hier zugrundeliegende Gedanke wurde bereits bei der Ausweitung der Gemeinschaft auf die neuen deutschen Bundesländer, die ehemalige DDR deutlich. Die Umweltgesetze der ehemaligen DDR waren insgesamt, vom Ansatz und von der Ausrichtung her, nicht wesentlich schlechter als die der Bundesrepublik Deutschland: Indessen wurde nach der deutschen Vereinigung klar, dass diese Gesetze kaum angewandt wurden und dass der grösste Verschmutzer der Umwelt der Staat und die staatseigenen Betriebe waren. Der Bürger in der ehemaligen DDR war also jahrelang mit der Situation konfrontiert, dass die Gesetze zum Schutz der Umwelt auf dem Papier standen, aber dass die Wirklichkeit eine andere war, vorgelebt vom Staat und der staatlichen Verwaltung. Unter solchen Umständen kann ein Rechtsbewusstsein, hier also ein Bewusstsein von der Notwendigkeit, geltende Umweltgesetze auch einzuhalten, nur sehr schwer entstehen⁷².
- 89 Ein gleiches Verhältnis zum Recht besteht nach Auffassung des Verfassers weitgehend in den Beitrittsländern: grob vereinfacht lässt sich sagen, dass die Überzeugung, den in einer Rechtsvorschrift niedergelegten Umweltregeln müsse von jedermann und allen Stellen Verbindlichkeit verschafft werden, nicht weit verbreitet ist - was sicherlich auch in einigen der jetzigen Mitgliedstaaten der Fall ist. Übergangsfristen und insbesondere das Auseinanderklaffen des geschriebenen vom geltenden Umweltrecht können diesen Zustand nur verlängern.
- 90 Das Problem der Übergangsfristen vermindert sich, wenn und soweit die Gemeinschaft Regelungen erlässt, deren Einhaltung faktisch nicht kontrollierbar ist, etwa Qualitätsnormen, Vorschriften über den Stand der Technik oder das Aufstellen und Durchführen von Sanierungsplänen.

6. Zustand der Umwelt

- 91 Der Versuch, sich den Zustand der gemeinschaftlichen Umwelt im Jahre 2010 vorzustellen, fällt schwer. Halten die gegenwärtig erkennbaren Trends an, dann sind die "Perspektiven" für das Jahr 2010 ungünstig. Die in Kyoto vereinbarten acht Prozent Verminderung der Emissionen von Treibhausgasen können ohne drastische Veränderungen im Transport- und Energiebereich nicht erreicht werden. Die Unwirtlichkeit der Städte, hauptsächlich verkehrsbedingt, nimmt zu, nicht ab; sie macht sich bemerkbar durch Lärmprobleme, Sommersmog, steigendes Abfallaufkommen, zunehmende Allergien usw. Die Natur zieht sich aus dem Lebensraum Europa weiter zurück (Erosion, Bodenversiegelung, Verstädterung,

⁷⁰ Richtlinien 90/656, ABl. 1990, Nr.L 353, S.59, 90/660, ABl. 1990, Nr.L 353, S.79.

⁷¹ Die drei Beitrittsländer erhielten die Möglichkeit, für eine vierjährige Übergangszeit strengere einzelstaatliche Regelungen beizubehalten; danach waren neue Entscheidungen zu treffen.

⁷² Vgl. auch C.Schmidt-Häuer, Russland im Aufruhr, München-Zürich 1993, der das gleiche Verhältnis zum Recht für das heutige Russland feststellt und es für die Brücke hält, um Russland zu verstehen und beizustehen.

Abnahme der Biodiversität, Schrumpfen der Habitate und Biotope). Von einigen Vorzeige-Flüssen abgesehen ist der Zustand der Gewässer in der Gemeinschaft nicht entscheidend besser geworden⁷³; die Umweltbeeinträchtigung von Mittelmeer und Schwarzem Meer gegenüber Nord- und Ostsee nimmt zu und vergrößert damit das Gefälle innerhalb der Gemeinschaft.

- 92** Umweltpolitik ist das geduldige Bohren dicker Bretter. Das sechste umweltpolitische Aktionsprogramm sollte von einer schonungslosen Analyse des Ist-Zustandes in der jetzigen Gemeinschaft und den neuen Beitrittsländern ausgehen und dann, für einen bestimmten Zeitraum - etwa 2010 - präzise, erreichbare Ziele vorgeben und Stufen für ihr Erreichen vorsehen. Es wird Zeit, diesen Kontinent auf die umweltpolitischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts vorzubereiten. Denn es gibt keine Alternative.

⁷³ Die Verminderung der Schadeinträge in Rhein und Elbe sind nicht auf gemeinschaftliche Massnahmen, sondern auf die vereinten Anstrengungen einzelner Mitgliedstaaten zurückzuführen.