



**WALTER HALLSTEIN-INSTITUT**  
FÜR EUROPÄISCHES VERFASSUNGSRECHT  
HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN

WHI - Paper 5/99

**Das Integrationsprinzip nach Art. 6 EGV:  
Grundsätze und Organisation der Berücksichtigung  
umweltpolitischer Belange in anderen Politiken**

*Marian Niestedt*

**Seminar zum Europäischen Umweltrecht  
(Problemstudie: "Policy Implementation and Governance")**

*Juli 1999*

## Gliederung

### Literaturverzeichnis

#### A. Einleitung

#### B. Die rechtliche Ausgangslage

##### I. Entwicklung des Integrationsprinzips

##### II. Inhalt und Stellung der Vorschrift im Vertrag

1. "müssen"
2. "Erfordernisse des Umweltschutzes"
3. "Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen"
4. "Festlegung und Durchführung"
5. "einbezogen werden"
6. "zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung"

#### C. Die Umsetzung des Prinzips in der Praxis

##### I. Die Effektivität des Integrationsprinzips in bezug auf Aktivitäten der Gemeinschaft

##### 1. Materielle Integration

- a) Überblick
- b) Umwelt und Verkehr im besonderen

##### 2. Organisation innerhalb der Institutionen - prozedurale Integration

- a) Innerhalb der Kommission
  - aa) Bestandsaufnahme
  - bb) Ursachen für das bisherige Scheitern
- b) Innerhalb des Europäischen Parlamentes
- c) Innerhalb des Ministerrates sowie des Europäischen Rates

##### II. Die Rolle der Mitgliedstaaten

#### D. Verbesserungsmöglichkeiten

##### I. In materieller Hinsicht

##### II. In prozeduraler Hinsicht

1. Umweltverträglichkeitsprüfungen
2. Begründungspflichten
3. Kontrolle, Koordination und Beratung
  - a) Innerhalb der Kommission
  - b) Innerhalb des Rates und des Europäischen Parlamentes
  - c) Externer Sachverstand

#### E. Schlußbemerkungen und Ausblick

## Literaturverzeichnis

- Bär, Stefani/Kraemer, R. Andreas**, Amsterdam und die Umwelt, Sonderheft zum DNR EU-Rundschreiben 9/97
- Basedow, Jürgen**, Zielkonflikte und Zielhierarchien im Vertrag über die Europäische Gemeinschaft, in: Ole Due/Marcus Lutter/Jürgen Schwarze (Hrsg.), FS für U. Everling, Baden-Baden 1995, 49-68
- Baziadoly, Sophie**, Le droit communautaire de l'environnement depuis l'Acte Unique Européen jusqu'à la Conférence Intergouvernementale, Brüssel 1996
- Bleckmann, Albert/Koch, Tanja**, Zu den Funktionen und Wirkungen der Querschnittsklausel des Art. 130 r Abs. 2 Satz 3 des EG-Vertrages, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1996, UTR 36, Heidelberg 1996, 33-52
- Breier, Siegfried**, Die Bedeutung der umweltrechtlichen Querschnittsklausel des Art. 130r Abs. 2 Satz 2 EWG-Vertrag für die Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes, NuR 1992, 174-181
- Calliess, Christian**, Die neue Querschnittsklausel des Art. 6 ex 3c EGV als Instrument zur Umsetzung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung, DVBl. 1998, 559-568
- Chalmers, Damian**, Environmental Law. Annual Survey, YEL 17 (1997), 491-513
- Dauses, Manfred A. (Hrsg.)**, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, München, Stand: November 1996
- Epiney, Astrid**, Umweltrecht in der Europäischen Union. Primärrechtliche Grundlagen - Gemeinschaftliches Sekundärrecht, Köln 1997
- dies.**, Umweltrechtliche Querschnittsklausel und freier Warenverkehr: die Einbeziehung umweltpolitischer Belange über die Beschränkung der Grundfreiheiten, NuR 1995, 498-507
- dies./Gruber, Reto**, Verkehrspolitik und Umweltschutz in der Europäischen Union: zur Einbeziehung ökologischer Aspekte im Bereich des Straßen- und Schienenverkehrs, Freiburg (Schweiz) 1997
- Europäische Kommission (Hrsg.)**, Erklärung des Europäischen beratenden Forums für Umwelt und nachhaltige Entwicklung zur Einbeziehung der Erfordernisse des Umweltschutzes in alle Politikbereiche, Luxemburg 1998 (zit.: Europäisches beratendes Forum)
- dies.**, Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung. Ein Programm der Europäischen Gemeinschaft für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung, Luxemburg 1993 (zit.: Europäische Kommission (1993))
- dies.**, Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung. Umsetzungsbericht und Aktionsplan der Europäischen Kommission zum Fünften Programm der Europäischen Gemeinschaft für

dauerhafte Entwicklung und Umweltpolitik, Luxemburg 1997 (zit.: Europäische Kommission (1997))

**dies.** (Hrsg.), Stellungnahmen zum Thema dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung. Das Allgemeine Beratende Forum für Umweltfragen, 1993-1996, Luxemburg 1997 (zit.: Allgemeines Beratendes Forum)

**Frenz**, Walter, Europäisches Umweltrecht, München 1997

**Görlach**, Benjamin/**Hinterberger**, Friedrich/**Schepelmann**, Philipp, Von Wien nach Helsinki, Umweltpolitische Anforderungen an den Prozeß zur Integration von Umweltbelangen in andere Politikbereiche der Europäischen Union, Studie im Auftrag des Österreichischen Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie (BMUJF), Wuppertal 1999

**Grabitz**, Eberhard/**Hilf**, Meinhard (Hrsg.), Kommentar zur Europäischen Union, München, Stand: Mai 1998 (zit.: Bearbeiter, in: Grabitz/Hilf)

**Groeben**, Hans v.d./**Thiesing**, Jochen/**Ehlermann**, Claus-Dieter (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Band 1, 5. Aufl., Baden-Baden 1997; Band 2, 4. Aufl., Baden-Baden 1991 (zit.: Bearbeiter, in: GTE)

**Hailbronner**, Kay/**Klein**, Eckart/**Magiera**, Siegfried/**Müller-Graff**, Peter-Christian (Hrsg.), Handkommentar zum Vertrag über die Europäische Union, Köln/Berlin/Bonn/München, Stand: November 1998

**Hailbronner**, Kay, Umweltschutz und Verkehrspolitik, in: Hans-Werner Rengeling (Hrsg.), Umweltschutz und andere Politiken der Europäischen Gemeinschaft, Köln/Berlin/Bonn/München 1993

**Hamblin**, Paul, Environmental Integration Through Strategic Environmental Assessment: Prospects in Europe, Eur. Env. 9 (1999), 1-9

**Hillenbrand**, Olaf, Umweltpolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1997/98, Bonn 1998, 177-184

**Institute for European Environmental Policy**, Integrating the Environment into other Policy Sectors, Volume I, Final Report for DG XI, London, July 1994 (zit.: IEEP (1994))

**dass.**, The Integration of Environmental Protection Requirements into the Definition and Implementation of other EC Policies, London, July 1992 (zit.: IEEP (1992))

**dass.**, The 1996 Inter-Governmental Conference: Integrating the Environment into other EU Policies, A Report for the Department of the Environment (UK), London, April 1995 (zit.: IEEP (1995))

**Johnson**, Stanley P./**Corcelle**, Guy, The Environmental Policy of the European Communities, 2. Aufl., London/The Hague/Boston 1995

**Kahl**, Wolfgang, Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht. Eine Untersuchung zur Rechtsidee des "bestmöglichen Umweltschutzes" im EWG-Vertrag, Heidelberg 1993; zugl. Diss. iur. Augsburg 1992

- Kamminga**, Menno, Improving Integration of Environmental Requirements into Other EC Policies, *European Environmental Law Review* 1994, 23-25
- Kraack**, Michael/**Pehle**, Heinrich/**Zimmermann-Steinhart**, Petra, Europa auf dem Weg zur integrierten Umweltpolitik?, *APuZ* 1998, Bd. 25/26, 26-33
- Krämer**, Ludwig, *EC treaty and environmental law*, 3. Aufl., London 1997
- ders.**, Grundlagen (Grundfragen) der EU-Umweltverfassung, Ziele, Kompetenzen, Durchführung, in: Norbert Reich/Renate Heine-Mernik (Hrsg.), *Umweltverfassung und nachhaltige Entwicklung in der Europäischen Union*, Baden-Baden 1997, 11-32
- Lenz**, Carl Otto (Hrsg.), *EG-Vertrag, Kommentar*, Köln 1994
- Oppermann**, Thomas, *Europarecht*, 2. Auflage, München 1999
- Pernice**, Ingolf, Europäische Union als Umweltunion?, *EuZW* 1995, 385
- ders.**, Kompetenzordnung und Handlungsbefugnisse der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiet des Umwelt- und Technikrechts, *Die Verwaltung* 1989, 1-54
- Romi**, Raphaël, *L'Europe et la protection juridique de l'environnement*, Nantes 1993
- Scheuing**, Dieter H., Umweltschutz auf der Grundlage der Einheitlichen Europäischen Akte, *EuR* 1989, 152-192
- Schrader**, Christian, Europäischer Umweltschutz nach den Änderungen im Amsterdamer Vertrag, *UPR* 1999, 201-205
- Schröder**, Meinhard, Aktuelle Entwicklungen im europäischen Umweltrecht, *NuR* 1998, 1-6
- ders.**, Die Berücksichtigung des Umweltschutzes in der gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union, *NuR* 1995, 117-123
- ders.**, Sustainable Development - Ausgleich zwischen Umwelt und Entwicklung als Gestaltungsaufgabe der Staaten, *AVR* 1996, 251-275
- ders.**, Umweltschutz als Gemeinschaftsziel und Grundsätze des Umweltschutzes, § 9, in: Hans-Werner Rengeling (Hrsg.), *Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht*, Band I: Allgemeines Umweltrecht, Köln 1998, 181-221
- Soell**, Hermann, Überlegungen zum europäischen Umweltrecht. Zur umweltrechtlichen Situation nach Inkrafttreten der EEA, *NuR* 1990, 155-165
- Stroetmann**, Clemens, Einführung: "Umweltschutz und andere Politiken der Europäischen Gemeinschaft, in: Hans-Werner Rengeling (Hrsg.), *Umweltschutz und andere Politiken der Europäischen Gemeinschaft*, Köln/Berlin/Bonn/München 1993, 1-13
- Theobald**, Christian, Sustainable Development - ein Rechtsprinzip der Zukunft?, *ZRP* 1997, 439-442
- Thieffry**, Patrick, *Droit Européen de l'Environnement*, Paris 1998

**Voß, Ulrike/Wiehe, Frank**, Die Entwicklung des Europäischen Umweltrechts im Jahr 1997, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1998, Heidelberg 1998

**Wilhelmson, Thomas**, Consumer Law and the Environment: From Consumer to Citizen, Journal of Consumer Policy 1998, 45-70

**Wilkinson, David**, Towards Sustainability in the European Union? Steps Within the European Commission Towards Integrating the Environment Into Other European Union Policy Sectors, Environmental Politics 6 (1997), 153-173

**Zils, Hans-Peter**, Die Wertigkeit des Umweltschutzes in Beziehung zu anderen Aufgaben der Europäischen Gemeinschaft. Untersuchungen zur Querschnittsklausel, Heidelberg 1994; zugl. Diss. iur. Trier 1993

**Zuleeg, Manfred**, Vorbehaltene Kompetenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiete des Umweltschutzes, NVwZ 1987, 280-286

1

## A. Einleitung

Vor über 12 Jahren wurde in der Einheitlichen Europäischen Akte das sogenannte "Integrationsprinzip"<sup>1</sup>, das auch als "Querschnittsklausel"<sup>2</sup> bezeichnet wird, im damaligen Art. 130 r Abs. 2 Satz 2 des EG-Vertrages festgeschrieben.<sup>3</sup> Verbunden waren damit große Hoffnungen im Hinblick auf eine Verbesserung des Umweltschutzniveaus in Europa. Wiederholt wurde dem als "singulär"<sup>4</sup> angesehenen Integrationsprinzip eine "Schlüsselfunktion" für die Bewältigung der Umweltprobleme zuerkannt, wurde der betreffende Artikel gar als wichtigste Vorschrift innerhalb der Umweltbestimmungen tituliert.<sup>5</sup> Ein ums andere Mal haben auch die Institutionen der Gemeinschaft in wohlmeinenden Deklarationen die Bedeutung des Prinzips hervorgehoben.

Gleichwohl hat sich die Umweltsituation in Europa gegenüber derjenigen von vor 12 Jahren kaum verändert, teilweise sogar verschlechtert, so daß kaum davon die Rede sein kann, daß die Klausel den Erwartungen gerecht geworden ist. Vielmehr müssen die bisherigen Ergebnisse als enttäuschend angesehen werden. Selbst wenn man davon ausgeht, daß die Umwelt sich ansonsten in einem noch schlechteren Zustand befinden würde, so läßt sich wohl kaum bestreiten, daß es ihr heute nichtsdestotrotz auch um einiges besser gehen könnte.

2 Mit dem am 1. Mai 1999 in Kraft getretenen Vertrag von Amsterdam wurde das Integrationsprinzip nunmehr an exponierter Stelle in die allgemeinen Vertragsbestimmungen aufgenommen (Art. 6 EGV).<sup>6</sup> In Anbetracht der Tatsache, daß die "alte" Querschnittsklausel nicht den gewünschten Erfolg herbeigeführt hat, stellt sich die Frage, was von dem Integrationsprinzip in Zukunft zu erwarten ist

3 Die folgende Untersuchung will Grundsätze und Organisation dieser Klausel beleuchten. Dabei soll zuvörderst der materiell-rechtliche Gehalt *de lege lata* der Norm herausgearbeitet werden. Anschließend soll daran die Umsetzung des Prinzips in der Praxis gemessen und damit dessen Effektivität beurteilt werden, wobei diesbezüglich auf die Erfahrungen mit Art.

---

<sup>1</sup> Krämer, in: GTE, Art. 130r, Rn. 41.

<sup>2</sup> Dieser Begriff wird Scheuing, EuR 1989, 152 (176), zugeschrieben. Oppermann, Rn. 2012, spricht von "Interdependenzklausel". Teilweise wird auch zwischen dem Integrationsprinzip und der Querschnittsklausel, die dann neben dem Schutzprinzip als Unterfall angesehen wird, unterschieden, so Breier/Vygen, in: Lenz, Art. 130r, Rn. 13 f.

<sup>3</sup> In der EEA hieß es: "Die Erfordernisse des Umweltschutzes sind Bestandteil der anderen Politiken der Gemeinschaft".

<sup>4</sup> Vgl. Schröder, in: EUDUR I, § 9, Rn. 29; vgl. auch bereits Krämer, in: GTE, Art. 130r, Rn. 42.

<sup>5</sup> Krämer, in: GTE, Art. 130r, Rn. 42 m.w.N. in Fn. 56.

<sup>6</sup> Art. 6 EGV lautet: "Die Erfordernisse des Umweltschutzes müssen bei der Festlegung und Durchführung der in Artikel 3 genannten Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen, insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden."

130r Abs. 2 EGV a.F. zurückgegriffen werden muß. Gleichzeitig sollen dabei mögliche Defizite aufgezeigt werden, bezüglich derer es schließlich gilt, mögliche Lösungsansätze *de lege ferenda* für ihre Beseitigung aufzuzeigen.

## B. Die rechtliche Ausgangslage

### I. Entwicklung des Integrationsprinzips

- 4 Im Gründungsvertrag der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft fehlten ausdrücklich<sup>7</sup> noch jegliche umweltpolitische und -rechtliche Belange. In dem Maße wie dem Umweltschutz als eigenständigem Politikbereich Bedeutung beigemessen wurde,<sup>8</sup> spielte aber auch der Gedanke des Integrationsprinzips eine Rolle. Bereits 1973 wurde nach dem Pariser Gipfel vom Oktober 1972 im ersten Aktionsprogramm ein integrativer Ansatz herausgestellt<sup>9</sup> und in den folgenden Aktionsprogrammen weiterentwickelt.<sup>10</sup>
- 5 Seitdem das Integrationsprinzip durch die Einheitliche Europäische Akte in Art. 130 r Abs. 2 Satz 2 EGV a.F. auch vertraglich festgeschrieben worden war, unterlag der Text sowohl im Zuge des Vertrages in der Fassung von Maastricht<sup>11</sup> als auch von Amsterdam einer litteralen Änderung. In Amsterdam wurde das Integrationsprinzip auch explizit mit dem Prinzip der nachhaltigen Entwicklung in Verbindung gebracht. Schon das 5. Aktionsprogramm der Gemeinschaft<sup>12</sup> sollte bereits dem Titel nach vor allem diesem Grundsatz dienen. Dies steht auch in Zusammenhang mit der Entwicklung im Völkerrecht, denn gemäß dem Prinzip 4 der Rio-Deklaration von 1992<sup>13</sup> soll der Umweltschutz Bestandteil des Entwicklungsprozesses sein.

### II. Inhalt und Stellung der Vorschrift im Vertrag

- 6 Um Bedeutung und Tragweite des neuen Art. 6 EGV zu verstehen und die Vorschrift richtig einordnen zu können, sind dessen rechtlicher Inhalt sowie seine Stellung im Vertrag zu

<sup>7</sup> Es gab jedoch bereits früher umweltrechtliche Grundsätze, siehe Scheuing, EuR 1989, 152 (154 ff.).

<sup>8</sup> Auch der EuGH bezeichnete bereits frühzeitig den Umweltschutz als ein Ziel der Gemeinschaft, vgl. EuGH, Rs. 240/83, Urteil vom 7.2.1985, Slg. 1985, 546 ff.

<sup>9</sup> ABLEG 1973, C-112/1, 8: "effects on the environment should be taken into account at the earliest possible stage in all technical planning and decision making processes".

<sup>10</sup> Siehe ABLEG 1993, Nr. C-46.

<sup>11</sup> Nach Maastricht: "Die Erfordernisse des Umweltschutzes müssen bei der Festlegung und Durchführung anderer Gemeinschaftspolitiken einbezogen werden."

<sup>12</sup> Siehe Europäische Kommission (1993).

<sup>13</sup> UN Doc. A/Conf. 151/26/Rev. 1, vol. I, 3 ff.: "In order to achieve sustainable development, environmental protection shall constitute an integral part of the development process and cannot be considered in isolation from it".

untersuchen. Die Frage, ob das Integrationsprinzip vertragsgemäß in die Praxis umgesetzt wurde, hängt nicht zuletzt von den rechtlichen Anforderungen ab, die die Norm aufstellt, beziehungsweise den Möglichkeiten, die sie eröffnet. Dazu soll die Vorschrift im folgenden ausgelegt werden.<sup>14</sup>

### 1. "müssen"

- 7 Zunächst ist zu hinterfragen, ob der Integrationsklausel überhaupt rechtliche Relevanz zukommt oder ob sie lediglich einen unverbindlichen Programmsatz darstellt.
- 8 Zwar dürfte ein Verstoß gegen Art. 6 EGV schwer zu belegen und es sind kaum Fälle denkbar, in denen etwa ein Gemeinschaftsrechtsakt wegen der Nichtberücksichtigung umweltschutzrechtlicher Belange für nichtig erklärt würde. Jedoch dürfen die Rechtsqualität einer Norm und deren praktische Durchsetzbarkeit nicht verwechselt werden. Für eine rechtliche Verbindlichkeit spricht insoweit bereits der klare Wortlaut ("müssen"). Ebenso lassen sich dafür Sinn und Zweck der Norm anführen. Denn eine rechtlich unverbindliche Bestimmung wäre kaum geeignet, einen effektiven Umweltschutz herbeizuführen. Schließlich war es auch Motivation der Gesetzgeber, durch die jeweilige Neuformulierung, eine größere Verbindlichkeit hervorzuheben.<sup>15</sup> Allein ein Prinzipiencharakter schließt dagegen nicht die rechtliche Relevanz und damit auch nicht die grundsätzliche Justitiabilität aus.
- 9 Weiter stellt sich jedoch die Frage nach der rechtlichen Durchsetzbarkeit dieses Gebotes. Weitgehend Einigkeit besteht darüber, daß die Rechtsakte nach Art. 230, 231 EGV angegriffen werden können.<sup>16</sup> Strittig ist dagegen die Möglichkeit einer gerichtlichen Kontrolle gemäß Art. 232 EGV.<sup>17</sup> Da eine Politik auch über ihre Unterlassung inhaltlich determiniert werden kann<sup>18</sup> und dem Vertrag eine grundsätzliche Handlungspflicht zu entnehmen ist, ist eine derartige Möglichkeit wohl nicht gänzlich auszuschließen. Es müßte jedoch der extreme Fall gegeben sein, daß die Gemeinschaft in einem Politikbereich die Umweltbelange völlig unberücksichtigt läßt. Ansonsten fehlt es für die Klage am Erfordernis

---

<sup>14</sup> Dabei kann dahinstehen, ob man den EG-Vertrag weiterhin als einen völkerrechtlichen Vertrag ansieht, siehe Klein, in: Handkomm., Art. 210, Rn. 4, und infolgedessen die Auslegung nach den gewohnheitsrechtlich anerkannten Auslegungsgrundsätzen der WVK vornimmt, oder die supranationalen EGen als autonome Rechtsordnung *sui generis* einordnet, siehe nur Hilf/ Pache, in: Grabitz/ Hilf, Vorbem. zum EUV, Rn. 54, und eigenständige Regeln zur Auslegung heranzieht. Im Ergebnis besteht ein Grundkonsens darüber, daß die Auslegung des Rechts der EGen sich jedenfalls grundsätzlich nach den klassischen Auslegungs*canones*, mithin der grammatischen, systematischen, teleologischen und genetischen Auslegung richtet, siehe Streinz, Rn. 498; Zuleeg, in: GTE, Art. 1, Rn. 35; vgl. aus der Rechtsprechung des EuGH nur: Werner, Rs. C-70/94, Slg. C-70/94, Slg. 1995-I, S. 3189 (3225).

<sup>15</sup> Calliess, DVBl. 1998, 559 (567).

<sup>16</sup> Breier/Vygen, in: Lenz, Art. 130r, Rn. 16; Kloepfer, § 9, Rn. 34.

<sup>17</sup> Dagegen Breier/Vygen, in: Lenz, Art. 130r, Rn. 16; dafür Grabitz/Nettesheim, in: grabitz/Hilf, Art. 130r, Rn. 62.

<sup>18</sup> Epiney, NuR 1995, 497 (502).

der ausreichenden Konkretheit der Handlungspflicht. Eine Rolle könnte die Integrationsklausel möglicherweise auch im Zusammenhang mit einem Vorabentscheidungsverfahren spielen.<sup>19</sup>

- 10** Aufgrund der Unklarheit der Bestimmung muß den Gemeinschaftsorganen indes in jedem Fall ein weiter Ermessensspielraum eingeräumt werden. Dabei erscheint die subjektive Zweckverfehlungslehre<sup>20</sup> zu eng, so daß eine Vertretbarkeitskontrolle unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips beziehungsweise die Prüfung einer objektiven Vertragsverletzung erfolgen sollte.<sup>21</sup> Vertragswidrig wäre jedenfalls eine einseitige Ausgestaltung der anderen Politiken, die zu schwerwiegenden Umweltbeeinträchtigungen führt.<sup>22</sup>

## **2. "Erfordernisse des Umweltschutzes"**

- 11** Besteht eine Verpflichtung zur Berücksichtigung umweltrechtlicher Belange, stellt sich weiterhin die Frage nach dem Inhalt der Verpflichtung. Art. 6 EGV spricht insoweit von Erfordernissen des Umweltschutzes, die es zu berücksichtigen gilt.
- 12** Wie weit dies reicht, hängt bereits vom Begriff der Umwelt ab, der im Vertrag nicht definiert ist und dessen Inhalt umstritten ist. Im allgemeinen wird dem aber zumindest zugrundegelegt, daß die natürliche und auch die künstliche Umwelt<sup>23</sup> erfaßt sein sollen.<sup>24</sup>
- 13** Für die praktische Anwendung der Vorschrift von größerer Relevanz ist die Frage, was als Erfordernis im Sinne des Art. 6 EGV angesehen werden kann. Zunächst ist dem eine Verweisung auf den Titel XIX zu entnehmen, namentlich die Vorschrift des Art. 174 EGV. Was genau aber unter den Begriff des "Erfordernisses" fallen soll, ist seit Bestehen der Querschnittsklausel umstritten. Gemeint sind damit jedenfalls die Absätze 1 und 2. Danach sind vor allem auch die Handlungsgrundsätze zu beachten, also das Vorsorge-, das

---

<sup>19</sup> Dafür Kahl, 116.

<sup>20</sup> Darunter wird im Gemeinschaftsrecht der Fall eingeordnet, daß ein Gemeinschaftsorgan die ihm durch den Vertrag verliehene Befugnis benutzt hat, um ein anderes Ziel zu verfolgen, als der Vertrag mit der Einräumung dieser Befugnis im Auge hatte, vgl. EuGH, Lux, Rs. 69/83, Slg. 1984, 2447 (2465); Bleckmann, in: ders., Rn. 870 m.w.N. in Fn. 22.

<sup>21</sup> Im letzteren Sinne Zils, 32 f.

<sup>22</sup> So bereits Scheuing, in: Behrens/Koch, 46 (57); ihm folgend Kahl, 115.

<sup>23</sup> Grabitz/Nettesheim, in: Grabitz/Hilf, Art. 130r, Rn. 2.

<sup>24</sup> Teilweise wird der Umweltbegriff sogar allumfassend verstanden, so von Krämer, in: GTE, Art. 130r, Rn. 2, das sozio-ökonomische Umfeld einschließend, vgl. Scherer/Meselhaus, in: Dausen, Kap. O, Rn. 10. Für ein weites Verständnis spricht, daß eine Definition aus dem Kommissionsentwurf gestrichen wurde, vgl. Scheuing, EuR 1989, 152 (159). Diese Sichtweise findet aber keine Stütze im Vertrag. Vielmehr wird in Art. 95 Abs. 4 EGV zwischen Arbeitsumwelt und Umweltschutz unterschieden und bezüglich des sozio-ökonomischen Umfeldes bestehen besondere Regelungen wie Art. 138 EGV, vgl. auch Grabitz/Nettesheim, in: Grabitz/Hilf, Art. 130r, Rn. 2.

Vorbeuge-, das Verursacherprinzip und das Prinzip der Bekämpfung am Ursprung.<sup>25</sup> Fraglich ist jedoch, ob dies auch für den Absatz 3 gilt, der insbesondere Abwägungsmaximen enthält.<sup>26</sup>

- 14** Inhaltlich enthält der Absatz 3 eher Anweisungen zur Lösung von Konflikten, nicht Erfordernisse im engeren Sinne. Auch spricht Abs. 3 von Berücksichtigung, nicht von Erfordernissen.<sup>27</sup> Eindeutig ist der Wortlaut jedoch nicht. Systematisch dagegen spricht die Stellung des Art. 6 EGV nunmehr für eine Einbeziehung des gesamten Art. 174 EGV. Gestützt wird dies durch die teleologische Überlegungen, daß eine Isolierung des einen oder anderen Aspekts zu Verzerrungen führen würde<sup>28</sup> und daß sich so am ehesten eine einheitliche Umweltpolitik verfolgen ließe, denn im Rahmen der selbständigen Umweltpolitik ist der Abs. 3 zu berücksichtigen.<sup>29</sup>
- 15** Man sollte aber überlegen, ob nicht eine inhaltliche Sichtweise und innerhalb des Absatzes 3 eine Differenzierung angebracht wäre.<sup>30</sup> Dies würde etwa bedeuten, daß zwar nicht der vierte Spiegelstrich ein Erfordernis des Umweltschutzes darstellen würde, wohl aber der dritte Spiegelstrich, insofern als er die Vorteile anspricht.
- 16** Wie sich aus Art. 174 Abs. 2 Satz 1 EGV ergibt, ist jedenfalls zu berücksichtigen, daß insgesamt ein hohes Umweltschutzniveau erreicht werden soll.

### **3. "Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen"**

- 17** Zu untersuchen ist weiterhin, im welchen Bereichen der Umweltschutz zu berücksichtigen ist, mithin, ob nur Politiken<sup>31</sup> und Maßnahmen nach Art. 3 EGV oder jede Tätigkeit der Gemeinschaft<sup>32</sup> gemeint ist. Von vorneherein ausscheiden tut die Umweltpolitik als solche, denn die Querschnittsklausel kann nur dort von Relevanz sein kann, wo der Umweltschutz nicht im Mittelpunkt steht und wo Rechtsakte auf Rechtsgrundlagen gestützt werden, die sich nicht im Umwelttitel finden.<sup>33</sup>

---

<sup>25</sup> Ob diese sich überschneiden, darauf soll hier nicht eingegangen werden.

<sup>26</sup> Für eine Einbeziehung Epiney/Gruber, 68; Grabitz/Nettesheim, in: Grabitz/Hilf, Art. 130r, Rn. 59; Kahl, 223 f.; Zils, 28 f.

<sup>27</sup> Frenz, Rn. 189.

<sup>28</sup> Epiney, NuR 1995, 497 (499).

<sup>29</sup> In historischer Hinsicht wird noch darauf hingewiesen, daß ein engerer Vorschlag für eine Integrationsklausel abgelehnt worden war, siehe Jahns-Böhm/Breier, EuZW 1992, 50, Fn. 14.

<sup>30</sup> Zu häufig erfolgt eine zu generalisierende Beurteilung. Wenn Calliess, DVBl. 1998, 559 (565), den Absatz 3 als immanente Schranke bezeichnet, so verkennt er, daß die Norm unter anderem auch von Vorteilen aufgrund des Tätigwerdens oder Nichttätigwerdens spricht. Nicht nachvollziehbar ist dagegen wiederum, warum ansonsten ein vertragswidriger absoluter Vorrang befördert würde, wie Kahl, 224, argumentiert. Eine Abwägung zwischen den verschiedenen Vertragszielen hat in jedem Fall zu erfolgen.

<sup>31</sup> Siehe nur Breier, NuR 1992, 174 (180).

<sup>32</sup> Hailbronner, in: Rengeling, 149 (159).

<sup>33</sup> Kraack/Pehle/Zimmermann-Steinhart, APuZ 1998, B 25/26, 26 (29).

- 18** Betrachtet man den Wortlaut des Art. 6 EGV, könnte man zum einen denken, es sei nur gemeint, was im Vertrag ausdrücklich als Politik oder Maßnahmen im Sinne der lit. d) und u) des Art. 3 EGV bezeichnet wird.<sup>34</sup> Nicht umfaßt wären dann die Bereiche, bezüglich derer beispielsweise von Beitrag oder Förderung die Rede ist. Bereits andere Sprachfassungen lassen eine solche Auslegung hingegen zweifelhaft erscheinen.<sup>35</sup> Zu verweisen ist auch darauf, daß als Politiken der Gemeinschaft der gesamte dritte Teil des Vertrages (Art. 23-181 EGV) bezeichnet wird. Überdies lassen sich Sinn und Zweck der Vorschrift anführen. Es ist kaum denkbar, daß eine Politik keine Auswirkungen auf die Umwelt hat.<sup>36</sup> Es widerspräche geradezu dem Gedanken einer Querschnittsklausel, dieser einen beschränkten Anwendungsbereich zuzuweisen, zumal der Umweltschutz durch Amsterdam eine weitere Aufwertung erfahren hat. Folglich sind Umweltschutzbelange im Rahmen jeglicher Gemeinschaftstätigkeit einzubeziehen.
- 19** Weiter stellt sich jedoch die Frage, ob lediglich auf einen Politikbereich als solchen abzustellen ist, oder ob die Rechtsetzungstätigkeit im Einzelfall sowie darüber hinaus jedes (auch individuell-) konkretes Handeln der Organe gemeint sein soll.<sup>37</sup> Auch wenn dies aus Sicht des Umweltschutzes wünschenswert wäre, so bezieht sich der Begriff "Maßnahme" in Art. 6 EGV jedoch auf Art. 3 EGV. Es kann *prima facie* auch kaum gemeint sein, daß bei jedem Handeln der Umweltschutz einzubeziehen ist, zumal Art. 6 EGV Prinzipiencharakter hat. Es sind schließlich Maßnahmen denkbar, bei denen Umweltschutz keine Rolle spielt. Was dagegen zumindest aus teleologischer Sichtweise sinnvoll erschiene, wäre, daß bezüglich jeder einzelnen Tätigkeit zu prüfen wäre, ob gegebenenfalls flankierende umweltschützende Maßnahmen zu ergreifen wären. Im Ergebnis wird dem Umweltschutz dadurch Rechnung getragen, daß sich das Integrationsprinzip auf die Rechtsgrundlage einer Einzelmaßnahme auswirkt, an der sich wiederum die Einzelmaßnahme zu orientieren hat. Insofern kann sich die Integrationsklausel auch auf Einzelmaßnahmen auswirken. Rechtlicher Bezugspunkt des Art. 6 EGV selbst ist aber zunächst der jeweilige Politikbereich in seiner Gesamtheit.

#### **4. "Festlegung und Durchführung"**

- 20** Weiterhin fragt sich, wer als Adressat der Norm in Betracht kommt. Zunächst richtet sich die Integrationsklausel jedenfalls an alle Gemeinschaftsinstitutionen.<sup>38</sup> Dabei spricht die

---

<sup>34</sup> Nach Bär/Kraemer, DNR EU-Rundschreiben 9/97, Sonderheft, 13, soll eine solche Auslegung nicht auszuschließen sein.

<sup>35</sup> Vgl. Krämer, in: GTE, Art. 130r, Rn. 38, hinsichtlich der Fassung nach der EEA.

<sup>36</sup> Bleckmann/Koch, 33 (36).

<sup>37</sup> So Calliess, DVBl. 1998, 559 (566); Schrader, UPR 1999, 201 (204).

<sup>38</sup> Grabitz/Nettesheim, in: Grabitz/Hilf, Art. 130r, Rn. 62.

Verwendung des Begriffes "Festlegung" insbesondere auch aus Effektivitätsgesichtspunkten dafür, daß die Verpflichtung zur Einbeziehung der Erfordernisse des Umweltschutzes bereits frühzeitig innerhalb des Rechtsetzungsprozesses besteht.

- 21** Gleichzeitig trifft die Verpflichtung des Art. 6 EGV auch die Mitgliedstaaten. Dafür spricht der Begriff "Durchführung", da der gemeinschaftsunmittelbare Vollzug eher die Ausnahme darstellt. Die Integrationsklausel befindet sich auch nicht mehr im Titel "gemeinschaftliche Umweltpolitik". Darüber hinaus würde die Regelung ohne Einbeziehung der Mitgliedstaaten weitgehend leerlaufen.<sup>39</sup>

### **5. "einbezogen werden"**

- 22** Das Erfordernis der Einbeziehung der Belange des Umweltschutzes läßt sich zum einen auf das Ob und zum anderen auf das Wie beziehungsweise auf das Ausmaß beziehen.<sup>40</sup> In dem Zusammenhang stellt sich auch die Frage nach den Auswirkungen der Querschnittsklausel und dem Rang des Umweltschutzes.
- 23** Zunächst ist festzuhalten, daß es eine positive Verpflichtung des Rates gibt, umweltschützende Maßnahmen in den jeweiligen Politikbereichen zu erlassen.<sup>41</sup>
- 24** Fraglich ist jedoch, wie weit diese Handlungsverpflichtung reicht. Geht man vom Begriff "einbezogen" aus, so spricht dies eher für einen geringen Anteil. Auch kann es sich nicht im Schwerpunkt um eine umweltschützende Maßnahme handeln, denn sonst wäre Art. 175 EGV einschlägig. Die Norm des Art. 6 EGV will auch nicht jede umweltbeeinträchtigende Maßnahme verhindern. Andererseits ist der Umweltschutz in den anderen Politiken in einem hohen Niveau einzubeziehen. Ziel ist demnach zum Beispiel eine insgesamt umweltfreundliche Verkehrspolitik.
- 25** Stellt aber der Umweltschutz über das Integrationsprinzip ein Ziel der Verkehrspolitik dar, kann sich das Problem eines Zielkonfliktes stellen, da sich nicht immer alle Ziele der Gemeinschaft gleichzeitig verwirklichen lassen.<sup>42</sup> Die Annahme, daß innerhalb der Zielvorgaben der Art. 2 und 3 eine Rangordnung besteht,<sup>43</sup> vermag so nicht zu überzeugen. Für einen absoluten Vorrang von Gemeinschaftszielen gibt es keine stichhaltigen Anhaltspunkte. Das widerspräche vielmehr dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Auch

---

<sup>39</sup> Calliess, DVBl. 1998, 559 (566).

<sup>40</sup> Epiney, NuR 1995, 497 (502).

<sup>41</sup> Vgl. Bleckmann/Koch, 33 (42 f.); Calliess, DVBl. 1998, 559 (566); Grabitz/Nettesheim, in: Grabitz/Hilf, Art. 130r, Rn. 62; a.A. allerdings Breier, NuR 1992, 174 (181).

<sup>42</sup> Zuleeg, in: GTE, Art. 2, Rn. 12.

<sup>43</sup> So Basedow, FS Everling, 49 (67 f.).

ein absoluter Vorrang des Umweltschutzes<sup>44</sup> läßt sich der Querschnittsklausel nicht entnehmen. Es käme dann zu keiner Verhältnismäßigkeitsprüfung mehr. Im Grundsatz ist von einer Gleichrangigkeit der Ziele im Vertrag auszugehen.<sup>45</sup> Im Ergebnis besteht daher kein Vorrang des Umweltschutzes wegen der Querschnittsklausel allein.<sup>46</sup> Dies gilt auch hinsichtlich eines vertretenen relativen Vorranges, dessen genauer Inhalt auch nicht ganz eindeutig ist. Dafür spricht, daß sonst die Schutzklausel des Art. 175 Abs.2 Unterabs. 2 EGV an Sinn verlöre.<sup>47</sup> Zweck der Integrationsklausel ist es zu vermeiden, daß eine Gemeinschaftspolitik ohne sachgemäße Abstimmung und Abwägung verfolgt wird. Mithin ist grundsätzlich zwischen den Zielen eine Abwägung zu treffen.<sup>48</sup> Die vom Gerichtshof zu Art. 39 EGV entwickelten Abwägungsgrundsätze sind dabei zu berücksichtigen.<sup>49</sup> Zu treffen ist jedenfalls nur die Maßnahme, die die Umwelt am wenigsten gefährdet. Innerhalb der Abwägung soll allerdings der Grundsatz des bestmöglichen Umweltschutzes zum Tragen kommen,<sup>50</sup> der indes wiederum nur ein Ausdruck der Stellung des Umweltschutzes im Gesamtsystem des Vertrages und dem damit als eigenständiger Grundsatz keinen weiteren Gehalt zukommt. Im Ergebnis kann jedenfalls eine Abwägung im Einzelfall zu Gunsten des Umweltschutzes ausfallen. Einen automatischen Vorrang gibt es indes nicht.

- 26** Das Verhältnis der Ziele schlägt sich auch bei der Frage der jeweiligen Kompetenzvorschriften nieder. Nach Sicht des EuGH können Umweltschutzmaßnahmen auch auf andere Kompetenzvorschriften als die des Umweltkapitels gestützt werden.<sup>51</sup> Diese stellen mithin besondere Rechtsgrundlagen der gemeinschaftlichen Umweltpolitik dar.<sup>52</sup>

## **6. "zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung"**

- 27** Als problematisch erweist sich das Verhältnis des Integrationsprinzips zu dem der nachhaltigen Entwicklung.<sup>53</sup> Der Wortlaut spricht dafür, das Integrationsprinzip als

---

<sup>44</sup> In diesem Sinne wohl Scheuing, EuR 1989, 152 (176 f.); vgl. auch Epiney, NuR 1995, 497 (500).

<sup>45</sup> Oppermann, Rn. 2007.

<sup>46</sup> Frenz, Rn. 183; Grabitz/Nettesheim, in: Grabitz/Hilf, Art. 130r, Rn. 59; Kahl, 165.

<sup>47</sup> Schröder, in: EUDUR I, § 9, Rn. 27.

<sup>48</sup> Ohne einen Vorrang anzunehmen, wäre indes zwischen den Vertragszielen im Einzelfall zu differenzieren. Als Beispiel mag nur die Energiepolitik genannt sein, bezüglich derer eine Protokollerklärung existiert, nach der sich die Integration nicht störend auf die einzelstaatliche Politik der Nutzung der Energieressourcen auswirken darf.

<sup>49</sup> EuGH, Rs. 5/67, Slg. 1968, 127 (147); verb. Rs. 197-200, 243, 245, 247/80, Slg. 1981, 3211 (3252).

<sup>50</sup> Grundlegend Zuleeg, NVwZ 1987, 280 (283); diesen als eigenes Prinzip ablehnend Grabitz/Nettesheim, in: Grabitz/Hilf, Art. 130r, Rn. 56. Dagegen wiederum Epiney/Gruber, 72, Fn. 178. Nicht weiter hilft der Grundsatz, wenn man ihn wie Jahns-Böhm/Breier, EuZW 1992, 49 (50), allein aus der Querschnittsklausel ableitet.

<sup>51</sup> EuGH, Titandioxid, Rs. C-300/89, Urteil vom 11.06.1991, Slg. 1991, I-2867 (2901); vgl. auch EuGH, Griechenland/Rat, Rs. C-62/88, Urteil vom 29.03.1990, Slg. 1990, I-1527 (1550).

<sup>52</sup> Pernice, Die Verwaltung 1990, 1 (3).

<sup>53</sup> Vgl. dazu Theobald, ZRP 1997, 439 (440).

Instrument der Umsetzung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung anzusehen,<sup>54</sup> also als Mittel zur Erreichung dieses Zieles, nicht als Ziel an sich. Allerdings ist in Art. 6 EGV von "insbesondere" die Rede, so daß auch andere Ziele in Betracht kommen könnten.

- 28** Dies hängt eng zusammen mit dem Begriff der nachhaltigen Entwicklung, dem teilweise ein unterschiedliches Verständnis zugrundeliegt. Weder Begrifflichkeit noch Bedeutungsgehalt des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung sind bisher eindeutig zu bestimmen.<sup>55</sup> Jedenfalls nach den Verträgen ist dieser Grundsatz jedoch nicht nur unter Umweltgesichtspunkten zu sehen. So wird die Berücksichtigung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung im siebten Erwägungsgrund der Präambel des EU-Vertrages zwar im Rahmen der Stärkung des Umweltschutzes genannt. Die Aufnahme der "Herbeiführung einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung" in den Zielekatalog des Art. 2 EUV ist indes nicht ausdrücklich allein auf Umweltschutz bezogen. Entsprechendes gilt für den Aufgabekatalog des Art. 2 EGV. Dort ist aber wiederum auch von einem hohen "Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität" die Rede. Dies führt insgesamt zu einer zweifelhaften Aufspaltung von Entwicklung und Umweltschutz.<sup>56</sup>
- 29** Insgesamt ist das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung wegen seiner Unbestimmtheit kaum umzusetzen und führt bei der Frage, welches Ziel mit dem Integrationsprinzip verfolgt werden soll, nur wenig weiter. Immerhin macht die Erwähnung in Zusammenhang mit dem Integrationsprinzip bei aller Feinheit der Begrifflichkeit noch einmal deutlich, daß der Umweltschutz kein Selbstzweck ist, sondern es um den Ausgleich von Umweltschutz mit ökonomischen und sozialen Interessen geht mit dem Ziel der dauerhaften Sicherung der menschlichen Lebensgrundlagen. Auf einen Ausgleich zielt das Integrationsprinzip indes bereits seiner Natur nach.

### **C. Die Umsetzung des Prinzips in der Praxis**

- 30** Auch wenn sich der rechtliche Gehalt des Integrationsprinzips nicht eindeutig definieren läßt und die Durchsetzung des Integrationsprinzips vor Gericht Schwierigkeiten bereitet, so ergibt sich doch zumindest, daß damit weitreichende Implikationen verbunden sind.
- 31** Fraglich ist nun, ob die rechtlichen Vorgaben, beziehungsweise die Möglichkeiten, auch in die politische Praxis umgesetzt wurden, in welchem Maße also Umweltschutzbelange in den anderen Politiken berücksichtigt werden und damit den Vorgaben Genüge getan wird.

---

<sup>54</sup> Calliess, DVBl. 1998, 559 (565).

<sup>55</sup> Siehe Schröder, AVR 1996, 251 (252); Theobald, ZRP 1997, 439 (440).

<sup>56</sup> Schröder, in: EUDUR I, § 9, Rn. 82.

## **I. Die Effektivität des Integrationsprinzips in bezug auf Aktivitäten der Gemeinschaft**

- 32 Dabei soll vor allem auf die Politik der Gemeinschaft eingegangen werden. Daneben sei aber auch die Umsetzung des Integrationsprinzips in den Mitgliedstaaten am Rande erwähnt. Unterschieden werden soll im folgenden die materielle Integration hinsichtlich der Ausgestaltung der Politikbereiche von der prozeduralen Integration, die die Organisation des Integrationsprinzips betrifft.

### **1. Materielle Integration**

- 33 Die Einbeziehung von Umweltschutzaspekten in die Politiken der Gemeinschaft kann sich auf verschiedene Weise äußern, wobei es hier allein auf die Maßnahmen ankommt, die nicht schwerpunktmäßig auf dem Gebiet der Umwelt erfolgen. Der Grad der Integration läßt sich etwa anhand der Anzahl umweltbezogener Rechtsakte oder möglicher ausdrücklicher Bezugnahmen auf das Integrationsprinzip in den verschiedenen Vorhaben der Gemeinschaft feststellen.<sup>57</sup>
- 34 In ihrem Spannungsverhältnis zum Umweltschutz unterscheiden sich die jeweiligen Gemeinschaftspolitiken zum Teil deutlich, wobei daraufhin jede Politik im einzelnen zu untersuchen wäre. Als besonders umweltrelevant werden von der Kommission fünf Bereiche angesehen, die für die Kommission auch die Schwerpunkt der Arbeit darstellen: Industrie, Transport, Energie, Landwirtschaft und Tourismus.<sup>58</sup> Zur Zeit sieht die Kommission die Priorität vor allem bei der Agenda 2000 und der Umsetzung des Kyoto-Protokolles.<sup>59</sup> Im Schwerpunkt soll hier als Beispiel die Verkehrspolitik dienen.

#### **a) Überblick**

- 35 Zum Teil wird die Frage, ob bestimmte Politiken in ihrer generellen Ausrichtung wie auch in einzelnen Maßnahmen mit den Erfordernissen des Umweltschutzes vereinbar sind ebenso häufig gestellt wie verneint. Bei aller Vereinfachung lassen sich aber Unterschiede feststellen.

---

<sup>57</sup> So zum Beispiel in einer Mitteilung der DG XI an die Mitglieder der Kommission hinsichtlich des Entwurfes eines Weißbuchs zur Umwelthaftung, unveröffentlicht, 2.

<sup>58</sup> Europäische Kommission (1993), 61.

<sup>59</sup> KOM (1998) 333 endg., 8.

- 36** So wird Fischerei in der Literatur bereits wegen ihrer Ziele als unproblematisch für die Umwelt angesehen.<sup>60</sup> Ebenso kommt Umweltgesichtspunkten im Rahmen der Forschungs- und Technologiepolitik ein hoher Stellenwert zu. Weitgehend werden Umweltbelange auch bei den Außenwirtschaftsbeziehungen, der Entwicklungshilfe der und der Handelspolitik integriert.<sup>61</sup> Gerade im Industriebereich existieren zudem viele Regelungen, die Umweltbelange einbeziehen. Dort sind auch Kostenreduktion und Effizienzsteigerung durch Umweltschutz durchaus anerkannt.<sup>62</sup> Auch die Verbraucherpolitik hat vieles gemeinsam mit dem Umweltschutz. Gleichzeitig zeigt aber gerade der Verbraucherschutz, daß die Vereinbarkeit beider Politiken nicht immer offensichtlich ist.<sup>63</sup>
- 37** Andere Politikbereiche weisen dagegen markante Defizite auf. Dies gilt vor allem für die Bereiche Landwirtschaft, wo eine grundlegend neue Ausrichtung der Politik nur schwer zu etablieren ist,<sup>64</sup> und Tourismus.<sup>65</sup> Auch im Bereich der Energie besteht Nachholbedarf.<sup>66</sup> Dies gilt auch für die Regional- und Strukturpolitik.<sup>67</sup> Da die Gemeinschaft historisch in erster Linie eine Wirtschaftsgemeinschaft war, trifft dies überdies in besonderer Weise für den Binnenmarkt und die Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik zu.<sup>68</sup>

#### **b) Umwelt und Verkehr im besonderen**

- 38** Als ein besonders sensibler Bereich für die Umwelt wird der Verkehrssektor angesehen. Häufig wurde die Verkehrspolitik in der Vergangenheit sogar als nicht mit den Anforderungen des Integrationsprinzips vereinbar erklärt und als rechtswidrig bezeichnet.<sup>69</sup> Dies stellt indes ein sehr pauschales Urteil dar und es ist nicht anzunehmen, daß der Gerichtshof auf eine Klage hin dementsprechende Konsequenzen ziehen würde. Gleichwohl wird dem vertraglichen Ziel jedenfalls nicht in ausreichendem Maße entsprochen und auch die Kommission sieht bisher im Bereich der Verkehrspolitik wenig Fortschritte.<sup>70</sup>
- 39** Seit 20 Jahren steigt innerhalb Europas das Verkehrsaufkommen stark an. So haben der Güterverkehr seit 1980 um 54 Prozent und der Personenverkehr seit 1985 um 46 Prozent

---

<sup>60</sup> Vgl. Thieffry, Ziff. 550 und 554 ff.

<sup>61</sup> Thieffry, Ziff. 462; vgl. zum Beispiel VO 722/97 über Umweltalternativen in den Entwicklungsländern unter Berücksichtigung der Erfordernisse der nachhaltigen Entwicklung.

<sup>62</sup> Kraack/Pehle/Zimmermann-Steinhart, APuZ 1998, B 25/26, 26 (31).

<sup>63</sup> Siehe Wilhelmsson, Journal of Consumer Policy 1998, 45 (45).

<sup>64</sup> Europäische Kommission, Tätigkeitsbericht der Gemeinschaft 1997, Ziff. 435.

<sup>65</sup> Vgl. Kommission (1997), 11.

<sup>66</sup> Siehe Pernice, Recht der Energiewirtschaft 1993, 45.

<sup>67</sup> Grabitz/Hilf, Art. 130 s, Rn. 49 ff.

<sup>68</sup> Thieffry, Ziff. 463.

<sup>69</sup> Epiney/Gruber, 157; Soell, NuR 1990, 155 (161); Kahl, 114 f. m.w.N.

<sup>70</sup> Europäische Kommission, Tätigkeitsbericht der Gemeinschaft 1997, Ziff. 435.

zugenommen.<sup>71</sup> Zu erwarten ist eine weitere Zunahme des Gütertransportes in den nächsten 25 Jahren um noch einmal 70 Prozent.<sup>72</sup>

- 40** Während zunächst wenig Maßnahmen der Gemeinschaft im Sektor Verkehr getroffen worden waren, stand lange die Liberalisierung im Vordergrund. Erst in der zweiten Hälfte der 80er Jahre wurden flankierende Maßnahmen ergriffen, um die Umwelt zu schützen.
- 41** Inzwischen wurden immerhin einige Anstrengungen unternommen und es wächst das Bewußtsein für die Umweltproblematik. Mit dem fünften Aktionsprogramm und darauf basierend einem Grünbuch entstand erstmals eine Studie zu Umweltlasten verschiedener Verkehrsarten und möglicher Gemeinschaftsstrategien. Es folgte eine Gemeinschaftsstrategie für eine dauerhafte, umweltgerechte Mobilität,<sup>73</sup> ein Aktionsprogramm 1995-2000 auf dem Gebiet der gemeinsamen Verkehrspolitik,<sup>74</sup> Mitteilungen und Arbeitsprogramme.<sup>75</sup> Der Umweltschutz wird auch vermehrt im Sekundärrecht als Ziel erwähnt.
- 42** Trotzdem sind kaum Fortschritte erzielt worden. Die positiven Ansätze wurden durch die Zunahme des Verkehrsaufkommens aufgehoben. Lediglich bei Einzelthemen hat es Fortschritte gegeben, es sich aber als schwierig erwiesen, die eher strukturellen Probleme anzugehen. Solche Einzelmaßnahmen umfassen zum Beispiel die Verringerung von Emissionen durch Kraftfahrzeuge oder die Bekämpfung der Geräuschpegel.<sup>76</sup> Auch stellt der Umweltschutz in den genannten Dokumenten nur einen von mehreren Gesichtspunkten dar, dem zudem wenig Priorität eingeräumt wird, ganz abgesehen davon, daß selten von konkreten Maßnahmen die Rede ist. Zum Teil läßt sich dies gar so verstehen, daß beispielsweise die DG VII für Verkehr ihrerseits bemüht ist, die Umweltpolitik in ihrem Sinne zu beeinflussen. Auf der anderen Seite erfolgen Maßnahmen wie die Liberalisierung der Kabotage im Güterverkehr seit dem 30.06.1998, ohne daß flankierende Maßnahmen in ausreichendem Maße ergriffen werden.
- 43** Die Ursachen für ein Scheitern der Berücksichtigung von Umweltaspekten in einem

---

<sup>71</sup> Europäische Umweltagentur, Die Umwelt in Europa: Der zweite Lagebericht (Überblick), <http://www.eea.eu.int/fr.docu/htm>.

<sup>72</sup> Rede von Kommissar Neil Kinnock, Speech to the UN-ECE Conference - Transport and the Environment, <http://www.europa.eu.int/en/comm/dg07/speech/sp97244.htm>.

<sup>73</sup> KOM (92), 46 endg.

<sup>74</sup> KOM (95) 302 endg., inzwischen gefolgt von einem Aktionsprogramm 1998-2004.

<sup>75</sup> Siehe Arbeitsdokument der Kommission vom 14. Juli 1998: Für eine Rahmenregelung zur Lösung der durch den Lastkraftwagenverkehr verursachten Verkehrsprobleme, KOM (1998) 444 endg.; siehe auch Europäische Kommission, Die gemeinsame Verkehrspolitik. Nachhaltige Mobilität: Perspektiven für die Zukunft. Mitteilung der Kommission zum Rat, zum Europäischen Parlament, zum Wirtschafts- und Sozialausschuß, zum Ausschuß der Regionen, 6, 15 f.

<sup>76</sup> Arbeitsdokument der Kommission - Für eine Rahmenregelung zur Lösung der durch den Lastkraftwagenverkehr verursachten Umweltprobleme (KOM (98) 444 endg., 14.07.1998).

adäquaten Ausmaß lassen sich leicht ausmachen. Der Konflikt zwischen Verkehrs- und Umweltpolitik wurde nur im Einzelfall thematisiert. Obgleich rechtlich im Verkehr umfassende Kompetenzen existieren,<sup>77</sup> ist keine umfassende und langfristige Strategie einer ökologisch ausgerichteten Verkehrspolitik ersichtlich, die allgemeine Aussagen zur zukünftigen Rolle und Bedeutung des Umweltschutzes im Verkehrssektor zuließe.<sup>78</sup> Nicht ausreichend berücksichtigt hat man die Zunahme des Verkehrs. Es gab also kein Konzept innerhalb des Sektors Verkehr und schon gar kein sektorübergreifendes, das den Interdependenzen zwischen verschiedenen Politiken, zum Beispiel zwischen Tourismus und Verkehr, Rechnung getragen hätte. Bevorzugt wurden vielmehr wirtschaftliche Gesichtspunkte. Im Vordergrund stand beispielsweise das Interesse an einer größeren Autoproduktion. Verbunden ist damit ein gesellschaftliches Problem, denn gerade der Verkehr wird durch menschliche Verhaltensweisen bestimmt. So fehlt denn auch weitgehend der politische Wille.

- 44** Erst seit neuerer Zeit wird versucht, gegen massive politische Kräfte, etwa die Nachfrage zu dämmen oder den Öffentlichen Personennahverkehr zu fördern,<sup>79</sup> um der Zunahme des Straßenverkehrs entgegenzuwirken.<sup>80</sup> Dabei entspricht gerade dies dem Prinzip der Bekämpfung am Ursprung, das über das Integrationsprinzip auch im Rahmen der Verkehrspolitik als Erfordernis des Umweltschutzes einbezogen werden sollte. Statt dessen wird sich weiter vorrangig um Schadensbegrenzung bemüht, indem beispielsweise lediglich technische Normen verbessert werden.
- 45** Signifikant ist auch der Bericht des Verkehrsrates an den Europäischen Rat in Wien.<sup>81</sup> Der Europäische Rat in Cardiff hatte unter anderem den Rat "Verkehr" ersucht, eine Strategie für die tatsächliche Berücksichtigung der Belange der Umwelt und der nachhaltigen Entwicklung in seinem Politikbereich zu entwerfen.<sup>82</sup> In dem darauf erfolgenden Bericht nun wurden eher die Erfolge der Verkehrspolitik gewürdigt, als daß versucht wurde, auch Defizite im Hinblick auf die Vereinbarkeit der Politik mit der Querschnittsklausel aufzuzeigen und Lösungsstrategien zu erarbeiten. Nicht erwähnt wurde die Möglichkeit der Vermeidung von Verkehr oder der Begrenzung von Wachstum.<sup>83</sup>
- 46** Was mithin exemplarisch den Sektor Verkehr anbetrifft, so bestehen trotz

---

<sup>77</sup> Zils, 234 f.

<sup>78</sup> Basedow/Dolfen, in: Dausen, L, Rn. 142; vgl. auch Hailbronner, in: Rengeling, 149 (149).

<sup>79</sup> Europäische Umweltagentur, Die Umwelt in Europa: Der zweite Lagebericht (Überblick), <http://www.eea.eu.int/fr.docu/htm>.

<sup>80</sup> Calliess, ZAU 1994, 322 (328).

<sup>81</sup> Bericht des Verkehrsrates an den Europäischen Rat (Wien) über die Einbeziehung der Umweltbelange und der nachhaltigen Entwicklung in die Verkehrspolitik der Gemeinschaft (Dok. 13811/98).

<sup>82</sup> Schlußfolgerungen des Europäischen Rates in Wien, Nr. 34.

<sup>83</sup> Siehe Görlach/Hinterberger/Schepelmann, 7.

Absichtserklärungen und Ansätzen zur Verbesserung weiterhin gravierende Mängel hinsichtlich der Einbeziehung der Erfordernisse des Umweltschutzes.

- 47 Zu prüfen ist, ob möglicherweise nicht einmal die organisatorischen Voraussetzungen dafür, daß Umweltbelange bei der gemeinschaftlichen Gesetzgebung berücksichtigt werden, bestehen.

## 2. Organisation innerhalb der Institutionen - prozedurale Integration

- 48 Gerade in letzter Zeit weisen die Organe wiederholt auf die Bedeutung des Integrationsprinzips hin. Im folgenden soll beleuchtet werden, inwiefern seitens der Institutionen auch Maßnahmen ergriffen wurden, um die Beachtung des Prinzips sicherzustellen.

### a) Innerhalb der Kommission

#### aa) Bestandsaufnahme

- 49 Der Kommission kommt ihrer Verpflichtung zum einen im Zusammenhang mit dem öffentlichen Beschaffungswesen, zum Beispiel in bezug auf die Beschaffung von ökologischem Büromaterial, nach. Diesbezüglich existiert ein "Aktionsplan 1997-2000".<sup>84</sup> Erwogen wird auch, das Instrument des Öko-Audit in Zukunft auf die Kommission anzuwenden.<sup>85</sup>
- 50 Zum anderen kommt der Kommission aber insbesondere im Rahmen des Rechtsetzungsprozesses eine grundlegende Funktion zu. Denn sie hat das Initiativrecht inne und im Verlauf eines Rechtsetzungsprozesses wird die Beeinflussung eines Rechtsaktes zunehmend schwerer. Da das Integrationsprinzip schon auf der Ebene der Festlegung von Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen zu beachten ist, gilt dies bereits bei der Ausübung des Vorschlagsrechts durch die Kommission.<sup>86</sup> Daher rührt auch die Forderung, die DG XI frühzeitig in den Rechtsetzungsprozess einzubinden.<sup>87</sup>
- 51 Bereits 1993 beschloß die Kommission verschiedene interne Maßnahmen, um dem Ziel der Integration innerhalb ihres Organisationsbereiches näherzukommen.<sup>88</sup> Diese Maßnahmen wurden später in das "*Manual of Operational Procedures*" integriert. 1997 wurde gerade

<sup>84</sup> Siehe Wägenbaur, EuZW 1997, 642.

<sup>85</sup> Europäische Kommission, Bericht für den Kölner Gipfel: Einbeziehung der Umweltbelange, SEK (99) 777, 4.

<sup>86</sup> Grabitz/Nettesheim, in: Grabitz/Hilf, Art. 130r, Rn. 62.

<sup>87</sup> Soell, NuR 1990, 155 (157).

<sup>88</sup> SEK (93) 785; vgl. auch DG XI Press IP/93/427.

- im Hinblick auf Amsterdam eine Intensivierung dieser Maßnahmen angekündigt.<sup>89</sup>
- 52** Zu den 1993 ergriffenen Maßnahmen gehörten im wesentlichen die Schaffung einer gesonderten Abteilung für politische Koordinierung, die Einbeziehung der Umwelt in die übrigen Politiken und Umweltaktionsprogramme innerhalb der für die Umwelt zuständigen Generaldirektion XI, die Ernennung von sogenannten Umweltkorrespondenten in anderen DGs, eine Art Umweltverträglichkeitsprüfung bei Kommissionsvorhaben, der sogenannte "grüne Stern" für umweltrelevante Maßnahmen sowie die geplante jährliche Evaluation der Einbeziehung von Umweltbelangen durch die anderen DGs.
- 53** Die gesonderte Abteilung, die dem Generaldirektor der DG XI direkt untersteht, besteht seit nunmehr fünf Jahren mit circa fünf Mitarbeitern und sorgt für Evaluation, Koordination und neue Vorschläge. Dort besteht ein großes Engagement. Im Endeffekt hat man dort aber nicht allzu viel bewirken können, denn man ist abhängig von der Kooperation in der gesamten Kommission. Beispielsweise die Zusammenarbeit mit den Umweltkorrespondenten - teilweise bestehen auch ganze Abteilungen - gestaltet sich aber sehr unterschiedlich und mitunter auch schwierig. Auch das Projekt hinsichtlich der Berichte zu den Fortschritten, die im Gesamtbericht veröffentlicht werden sollten, wurde so gut wie nicht in die Praxis umgesetzt.<sup>90</sup> Gleiches gilt für eine geplante Koordination der Generaldirektoren in bezug auf die Realisierung des Integrationsprinzips.<sup>91</sup>
- 54** Als Beispiel für einen fehlgeschlagenen Versuch ist vor allem auch das Projekt "Grüner Stern" zu nennen: Das Arbeitsprogramm der Kommission sollte diejenigen Vorschläge ausweisen, die vermutlich Umweltauswirkungen haben würden. Diese sollten mit einem Grünen Stern versehen werden. Eingeführt wurde dies 1994 im Legislativprogramm. Daraufhin wurden jedes Jahr zwischen 10 und 20 Aktionen ausgewiesen. Dies geschah jedoch eher informell und in zunehmendem Maße weniger systematisch.<sup>92</sup> Geplant war dies für alle Kommissionsdokumente, wurde jedoch nie in die Praxis umgesetzt. Diese Vorgehensweise hat sich mithin nicht bewährt. Vielmehr ist das Projekt "Grüner Stern" derart mit einem negativen Image behaftet, daß die Kommission bei der Ausarbeitung neuer Strategien versucht, sich bewußt von diesem gescheiterten Projekt abzusetzen. Insgesamt, auch aus Sicht der DG XI, kann der Erfolg der internen Maßnahmen bis dato nur als enttäuschend bezeichnet werden.<sup>93</sup>

---

<sup>89</sup> DG XI Press IP/97/636.

<sup>90</sup> Vgl. Internal Commission Information Note, Implementation by the Commission of the Measures of 2 June 1993 on the Integration of the Environment into Its Other Policies (Dec. 1994).

<sup>91</sup> Thieffry, Ziff. 461.

<sup>92</sup> Interview in der DG XI vom 08.04.1999.

<sup>93</sup> Interview in der DG XI vom 08.04.1999.

## bb) Ursachen für das bisherige Scheitern

- 55 Was sind aber die Ursachen für ein solches Scheitern? Dies ist auch deshalb von Bedeutung, weil die Ursachen mögliche Lösungsansätze determinieren. Hier sollen einige Mängel beispielhaft aufgezeigt werden.
- 56 Was das Programm "Grüner Stern" anbetrifft, so ist zunächst anzumerken, daß zwar manches Projekt mit einem "Grünen Stern" versehen wurde. Darauf folgte aber keine "Nachbetreuung". Dies lag ursächlich daran, daß die Verantwortlichkeit dafür bei den einzelnen DGs blieb, ohne daß diese dabei den Anreiz hatten, sich bezüglich einer Betreuung an die DG XI zu wenden, wie es sogar im *Manual of Procedures* vorgesehen war. Ob sich schließlich eine umfangreiche Umweltverträglichkeitsprüfung daran anschließen sollte, hing davon ab, ob der Vorschlag "signifikante" Auswirkungen auf die Umwelt haben sollte. Es gab jedoch keine Kriterien dafür, was "signifikant" bedeutet. Es fehlten jegliche Indikatoren, so daß letztlich eine Berücksichtigung von Umweltbelangen kaum möglich war.
- 57 Auch die Rolle der Umweltkorrespondenten wurde nicht eindeutig definiert. Sie konnten ihre Kenntnisse zum Teil sogar zur Abwehr von Integrationsbestrebungen benutzen oder versuchen, die Interessen ihrer DG bei der DG XI durchzusetzen. So haben andere DGs eigene Mitteilungen zu der Thematik der Integration erstellt und darin darauf verwiesen, daß auch die Umweltpolitik auf ihre Belange Rücksicht nehmen müsse.<sup>94</sup> Dazu trägt bei, daß sie nicht aus der DG XI kommen und eher den Zielen verpflichtet sind, die ihre Generaldirektion primär verfolgt.<sup>95</sup> Zum Teil sind sie auch innerhalb ihrer eigenen DG ohne Einfluß. Häufig bekleiden sie keinen hohen Posten und sind eher jung. Insgesamt zeigt sich ein sehr heterogenes Bild, was auch darin begründet liegt, daß in einigen DGs schon über längere Zeit Abteilungen existieren, die sich mit Umweltfragen beschäftigen.<sup>96</sup>
- 58 Die Konkurrenz innerhalb der Kommission, die sich teilweise schon auf der Ebene der Umweltkorrespondenten zeigt, stellt ein allgemeines Phänomen dar. Jede DG versucht zunächst, ihre Politik durchzusetzen, was letztlich auch ihre Aufgabe ist. Dabei besitzen andere Generaldirektionen als die DG XI mehr Einfluß, mehr Mittel, mehr Personal und häufig auch eine stärkere Unterstützung durch die Lobbys. Dies gilt vor allem für die DGs I, III, VI oder IX. Das politische Gewicht der DG XI ist dagegen eher gering, vor allem verglichen mit Generaldirektionen, die mit dem Thema Binnenmarkt betraut sind.<sup>97</sup> Hinzu

<sup>94</sup> Zum Beispiel DG III, Industrial Competitiveness and Protection of the Environment (SEK (92) 1986).

<sup>95</sup> Kraack/Pehle/Zimmermann-Steinhart, APuZ 1998/B 25, 26 (31).

<sup>96</sup> Vgl. Wilkinson, *Environmental Politics* 6/1997, 153 (161).

<sup>97</sup> Vgl. Wilkinson, *Environmental Politics* 6 (1997), 153 (157).

kommt die Knappheit an humanitären Ressourcen sowie die hohe Fluktuation gerade innerhalb der DG XI, die eine kontinuierliche Arbeit erschwert. Teilweise ist sogar ein Desinteresse zu konstatieren. Bei Terminen in der DG XI, wo Umweltfragen bezüglich sekundärem Gemeinschaftsrechts besprochen werden sollen, kommen teilweise nicht alle Vertreter aus den anderen DGs.<sup>98</sup> Insgesamt gestaltet sich das Verhältnis zu anderen Generaldirektionen allerdings unterschiedlich.<sup>99</sup> So wird von der DG XI die Zusammenarbeit mit der für Energiefragen zuständigen DG hinsichtlich Kyoto als gut eingeschätzt. Auch mit der DG VII für Verkehr gibt es eine gemeinsame Arbeitsgruppe und eine gute Zusammenarbeit. Dagegen kann zum Beispiel das Verhältnis zur DG XV (Binnenmarkt und Finanzdienste) durchaus als problematisch bezeichnet werden. Dies liegt nicht nur an unterschiedlichen Zielsetzungen, sondern am Personalbestand. So zeigt die Praxis, daß alteingesessene Kommissionsbeamte, die vor allem an der Verwirklichung des Binnenmarktes mitwirkten, sich nur schwer mit umweltrelevanten Themen identifizieren können.

- 59** Viele dieser Probleme betreffen nicht speziell den Umweltschutz, sondern allgemeine strukturelle Probleme innerhalb der Kommission. Dies trifft auch auf den Rechtsetzungsprozeß zu, bei dem es im Gremium Kommission letztlich immer um Kompromißfindung geht, was bereits vor Existenz einer Querschnittsklausel der Fall war. Theoretisch kann die DG XI auf diese Klausel verweisen. In der Praxis fehlt es aber am politischen Willen. Es gibt keinen effektiven Konfliktlösungsmechanismus und es mangelt an Kontrollmöglichkeiten.

### **b) Innerhalb des Europäischen Parlamentes**

- 60** Dem Europäischen Parlament wird zugestanden, daß es sich um den Umweltschutz in Europa verdient gemacht hat. Je mehr Einfluß das Parlament gewann, desto mehr wirkte es auf einen effektiveren Umweltschutz hin. Wiederholt hat es auf die Bedeutung des Integrationsprinzips hingewiesen und auch dahingehend seinen Einfluß geltend gemacht, aber sich auch zu einzelnen Problemstellungen geäußert.<sup>100</sup> Es gab auch Bestrebungen seitens des Parlamentes, dem Prinzip im Rahmen eines Grundrechtskataloges mehr Geltung zu verschaffen.<sup>101</sup>

---

<sup>98</sup> Interview in der DG XI mit Dr. Ludwig Krämer vom 31.03.1999; vgl. auch Wilkinson, *Environmental Politics* 6 (1997), 153 (162).

<sup>99</sup> Interview in der DG XI vom 08.04.1999.

<sup>100</sup> Entschließung des Parlamentes, ABl.EG 1984, C-104/24 vom 16.04.1984.

<sup>101</sup> Art. 24 der Entschließung des Europäischen Parlamentes zur Erklärung der Grundrechte und Grundfreiheiten, ABl.EG 1989, Nr. C-120/51 vom 12.04.1989.

- 61** Hervorzuheben ist auch die Arbeit des Umweltausschusses, der auch für Fragen der Verbraucherpolitik zuständig ist. Die Verwirklichung des Integrationsprinzips ist allerdings gerade nicht Aufgabe des Umweltausschusses, sondern der anderen Fachausschüsse. Auch hier gibt es Positive Beispiele, wie den Haushaltsausschuß dienen. Dessen positive Rolle ist wiederum darauf zurückzuführen, daß der frühere Generaldirektor der DG XI, *Brinkhorst*, ins Europäische Parlament gewählt und dort Mitglied im Haushaltsausschuß wurde.<sup>102</sup>
- 62** Diese Fachausschüsse haben die Möglichkeit, vom Umweltausschuß Stellungnahme einzuholen.<sup>103</sup> Dies wird noch nicht ausreichend genutzt, hängt aber auch von den einzelnen Ausschüssen ab. Dagegen wurden keine Maßnahmen ähnlich derer, die die Kommission ergriffen hat, getroffen. Diesbezüglich bestehen noch Verbesserungsmöglichkeiten.

### **c) Innerhalb des Ministerrates sowie des Europäischen Rates**

- 63** Sowohl die Fachräte als auch vor allem der Europäische Rat haben wiederholt die Bedeutung des Integrationsprinzips hervorgehoben. Dies gilt insbesondere für die jüngste Zeit. Beim Europäischen Rat in Cardiff hat man sich erstmals nach langer Zeit wieder mit Umweltpolitik beschäftigt, auch wenn dort andere Themen dominierten.<sup>104</sup> In Cardiff und Wien wurden alle einschlägigen Gruppierungen innerhalb des Rates aufgefordert, in den jeweiligen Politikbereichen ihre eigenen Strategien für die wirksame Einbeziehung von Umweltbelangen und eine nachhaltige Entwicklung bis zum Gipfel in Helsinki zu erarbeiten. Teilweise haben die Räte wie der Verkehrsrat bereits Berichte vorgelegt und beschäftigen sich aktuell mit strategischen Überlegungen.<sup>105</sup>
- 64** Eine weitere Option der Einbeziehung von Umweltbelangen in die jeweilige Politik stellen gemeinsame Räte dar. Solche fanden bezüglich der Vorbereitung auf die Konferenz der Vereinten Nationen durch die Räte für Entwicklung und Umwelt sowie für die CO<sub>2</sub>-Steuer durch die Räte für Energie und Umwelt statt. Die britische Präsidentschaft hat zum Beispiel gemeinsame Tagungen des Umwelt- und Verkehrsrates eingeführt. Im April 1998 gab es beispielsweise ein informelles Arbeitstreffen der Verkehrs- und Umweltminister zur Integration.
- 65** Allerdings ist der Tatsache Rechnung zu tragen, daß die meisten Entscheidungen des Rates effektiv auf unteren Ebenen vorentschieden werden. Auch in diesem Bereich wird teilweise eine Koordination versucht, so ist auf der Arbeitsgruppenebene im Rahmen der Reform der

<sup>102</sup> Vgl. Wilkinson, *Environmental Politics* 6 (1997), 153 (165 f.).

<sup>103</sup> Kamminga, *EELRev.* 1994, 23 (25).

<sup>104</sup> Hillenbrand, in: Weidenfeld/Wessels, 177 (183).

<sup>105</sup> Zum Beispiel der Energierat bei seiner Ratssitzung am 11.05.1999.

Fischereipolitik eine Arbeitsgruppe Umwelt und Fischerei vorgesehen.<sup>106</sup>

- 66 Es handelt sich jedoch immer nur um punktuelle Maßnahmen. Grundsätzlich gibt es jedoch beim Rat kein Verfahren, nach dem die Berücksichtigung des Integrationsprinzips sichergestellt wäre, obgleich die Kommission in ihrer Mitteilung für Cardiff auf die Notwendigkeit der Einbeziehung der Umweltbelange in die Tätigkeit der anderen Gemeinschaftsorgane, auch durch die Festlegung von Mechanismen zur Überwachung der praktischen Umsetzung, hingewiesen hatte.

## II. Die Rolle der Mitgliedstaaten

- 67 Einige Mitgliedstaaten dienten der Kommission bei der Organisation des Integrationsprinzips als Vorbild. Inzwischen haben fast alle Staaten interne Maßnahmen zum Erreichen einer nachhaltigen Entwicklung ergriffen, mit mehr oder minder großem Erfolg. Dazu zählen interministerielle Ausschüsse, Umweltreferate in anderen Ministerien, strategische Umweltprüfungen in Finnland, den Niederlanden und Dänemark, aber auch Berichte der anderen Ministerien.<sup>107</sup> Die Staaten, die dies auf nationaler Ebene durchführen, haben häufig auch ein Interesse daran, dies auf Gemeinschaftsebene zu fördern. Weiter besteht für die Vertragsparteien eine Mitwirkungsmöglichkeit durch das Erstellen von Berichten. Bezüglich des fünften Umweltaktionsprogrammes beispielsweise hat jedoch nur das Vereinigte Königreich einen Bericht vorgelegt.
- 68 In bezug auf Art. 6 EGV kommt den Mitgliedstaaten vor allem im Wege der Durchführung des Gemeinschaftsrechts eine besondere Rolle bei der Durchsetzung des Integrationsprinzips zu. Hier können einige der nationalen Mechanismen zum Tragen kommen. Ein besonderes Mittel stellt bei allen nationalen Maßnahmen im Umweltbereich die Umweltverträglichkeitsprüfung dar, die ausgeweitet werden soll<sup>108</sup> und die nicht zuletzt einen Denkprozeß bei den Beteiligten in Gang setzt.
- 69 Im übrigen kann dem Integrationsprinzip auf mitgliedstaatlicher Ebene dadurch zur Wirkung verholfen werden, daß allgemein das Implementationsdefizit abgebaut wird, was indes keine spezielle Problematik der Querschnittsklausel darstellt.

## D. Verbesserungsmöglichkeiten

- 70 Angesichts der Defizite fragt es sich, was es für Verbesserungsmöglichkeiten gibt, um dem

<sup>106</sup> Siehe Trittin, <http://www.bmu.de/eu/index.htm>.

<sup>107</sup> IEEP 1994, 34.

<sup>108</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, geänderte Fassung vom 18.02.1999, KOM (99) 73 endg.

Integrationsprinzip zu einer besseren Effektivität zu verhelfen. Da das Integrationsprinzip dem Umweltschutz dient, kommen zunächst alle umweltschützenden Maßnahmen auf verschiedenen Ebenen in Betracht. So könnte *ad infra* eine einzuführende Umweltverbandsklage auch in den Fällen zulässig sein, in denen der Klagegegenstand nicht primär den Umweltschutz betrifft, sondern dieser über das Integrationsprinzip Eingang in einen Rechtsakt gefunden hat. Ein anderer Ansatz besteht in weniger regulatorischen Ansätzen wie einer freiwilligen Selbstverpflichtung der Industrie zur Begrenzung von Abgaswerten für Kraftfahrzeuge, wie dies die Autoindustrie angeboten hatte.<sup>109</sup> Dabei verspricht letztlich nur eine Kombination verschiedener Maßnahmen, die selbstverständlich koordiniert sein müssen, Erfolg.

- 71 Für die Lösung der spezifischen Probleme im Zusammenhang mit der Integrationsklausel ist bei den festgestellten Ursachen anzusetzen. Dies gilt sowohl im Hinblick auf die materielle als auch die prozedurale Ebene. Gleichzeitig muß auch die jeweilige Realisierbarkeit einer Maßnahme in Betracht gezogen werden. Zu unterstellen ist dabei jedoch ein gewisser Grad an politischem Willen seitens der politischen Akteure, ohne den jeder Lösungsansatz letztlich scheitern muß. Zu einem gewissen Grad ließen sich allerdings auch Maßnahmen erzwingen, sofern in einem ersten Schritt die Akteure dafür selbst die Voraussetzungen schaffen.

### **I. In materieller Hinsicht**

- 72 Als Änderung des materiellen Rechtes käme eine Stärkung des Integrationsprinzips dadurch in Betracht, daß man die jeweiligen Zielbestimmungen der einzelnen Politiken änderte.<sup>110</sup> Dieser Vorschlag sieht sich zwar dem Einwand ausgesetzt, daß dies gegenüber der bestehenden Querschnittsklausel keine Vorteile brächte.<sup>111</sup> Der Vorteil bestünde allerdings darin, das Ziel des Umweltschutzes in den jeweiligen Politikbereichen noch stärker hervorzuheben und nicht zuletzt damit das Bewußtsein für die Notwendigkeit der Zielerreichung erhöhen zu können. Diesem Zweck dient bereits die neue Verortung der Integrationsklausel, so daß zunächst wohl für diesen Vorschlag kein Bedarf gesehen wird. Sollte sich allerdings erweisen, daß die Integrationsklausel das nötige Bewußtsein nicht ausreichend fördert, wären neue Überlegungen vonnöten. In einem ersten Schritt sollte der Umweltschutz jedenfalls bereits jetzt im Euratom-Vertrag festgeschrieben werden.
- 73 Zur Wirksamkeit verholfen würde dem Integrationsprinzip natürlich vor allem dadurch, daß in anderen Politikbereichen in ausreichendem Maße flankierende Maßnahmen ergriffen

<sup>109</sup> Vgl. Hillenbrand, in: Weidenfeld/Wessels, 177 (179).

<sup>110</sup> So der Vorschlag Schwedens bei der Regierungskonferenz, CONF 3922/96/LIMITE.

<sup>111</sup> Krämer, in: Reich/Heine-Mernik, 11 (29).

würden. Wie sich am Beispiel des Verkehrssektors gezeigt hat, verdient es hervorgehoben zu werden, daß es nicht darum gehen sollte, Einzelmaßnahmen zu treffen, die nicht die Ursache bekämpfen. Es genügt nicht, technische Standards zu setzen, sondern es müssen die fundamentalen Konflikte zwischen zum Beispiel dem Verkehr und der Umwelt angegangen werden.<sup>112</sup> Eine Lösungsmöglichkeit im Bereich Verkehr bestünde darin, die Verkehrsnachfrage zu verringern<sup>113</sup> und dadurch das Verkehrsaufkommen zu begrenzen. Die unbeschränkte Fortsetzung des gegenwärtigen Trends wäre hingegen nicht nachhaltig. Beispielsweise gilt es, den Güterverkehr verstärkt auf die Schiene zu verlagern.<sup>114</sup> Dies könnte durch Subventionen gefördert werden, aber auch durch Gebühren für LKW-Gütertransporte, was dem Verursacherprinzip entspräche. Wenn das Verkehrsaufkommen weiter steigt, können dagegen strengere Umweltnormen und eine höhere Ressourceneffizienz nur schadensbegrenzenden Charakter haben. Dies macht deutlich, daß umfassende Strategien in den jeweiligen Sektoren gefragt sind, die auf einen Strukturwandel, also zum Beispiel hinsichtlich einer integrierten Verkehrsinfrastruktur, abzielen, auf lange Sicht angelegt sind und nach Möglichkeit auch Ziel- und Zeitvorgaben enthalten. Zuvor sollte ein Bericht darüber erstellt werden, wie sich zum Beispiel die Verkehrspolitik auf die Umwelt auswirkt, um dann später Strategien erstellen zu können. Dabei bedarf es einer Koordination der Maßnahmen in den verschiedenen Sektoren. Eine Art "Aufoktroyieren" seitens der DG XI wäre dagegen schädlich. So mangelte es auch dem 5. Umweltaktionsprogramm an Abstimmung unter den einzelnen Generaldirektionen. Dies könnte beim 6. Umweltaktionsprogramm verbessert werden.

- 74** Dazu müßten aber auch die prozeduralen und institutionellen Voraussetzungen geschaffen werden.

## **II. In prozeduraler Hinsicht**

- 75** Der Europäische Rat in Luxemburg hatte die Kommission aufgefordert, eine Strategie zur Umsetzung der in Art. 6 EGV festgelegten Anforderungen zu erstellen. Dem ist die Kommission in Cardiff nachgekommen.<sup>115</sup> Am 25. Mai 1998 erstellte die Kommission eine "Strategie zur Einbeziehung der Umweltbelange in die EU-Politik". Darin schlug die Kommission weitere Maßnahmen vor. Allerdings sind die Leitlinien, die die Institutionalisierung der Integration betreffen, sehr allgemein gehalten.

<sup>112</sup> Siehe IEEP 1992, 31.

<sup>113</sup> So ein Vorschlag des Allgemeinen Beratenden Forums, 21.

<sup>114</sup> Vgl. Corcelle, RMC 1990, 125 (128).

<sup>115</sup> Partnerschaft für Integration, KOM (1998) 333 endg. vom 27.05.1998.

## 1. Umweltverträglichkeitsprüfungen

- 76** Die Kommission hat sich allerdings in der Erklärung Nr. 12 der Schlußakte zum Vertrag von Amsterdam dazu verpflichtet, Umweltverträglichkeitsprüfungen zu erstellen, wenn sie Vorschläge mit erheblichen potentiellen Auswirkungen für die Umwelt unterbreitet. Um eine bessere Verbindlichkeit zu erreichen, wird vorgeschlagen, die Prüfung auch grundsätzlich vertraglich festzuschreiben.<sup>116</sup>
- 77** Eine Prüfung sollte dann nicht nur für Gesetzesvorhaben stattfinden, sondern für alle Pläne und konkreten Maßnahmen. Darüber hinaus können Umweltverträglichkeitsprüfungen auch für ganze Politikbereiche erstellt werden.
- 78** Eine derartige Maßnahme ist jedoch nicht nur dem Einwand der Zerstörung von Wäldern durch erhöhten Papierverbrauch,<sup>117</sup> sondern auch dem Einwand unnötiger Bürokratisierung und längerer Prozeduren ausgesetzt. Dagegen muß aber auf die fundamentale Bedeutung einer Umweltverträglichkeitsprüfung verwiesen werden. Von der Umweltverträglichkeitsprüfung hängt in weitem Maße ab, in wieweit das Integrationsprinzip in der Praxis umgesetzt werden wird.<sup>118</sup> Vorgeschaltet ist einer genauen Prüfung die Frage, ob erhebliche Auswirkungen für die Umwelt zu erwarten sind. Nur so läßt sich feststellen, ob und in welchem Maße flankierende Maßnahmen, die dem Umweltschutz dienen, zu ergreifen sind. Wenn erhebliche Folgen für die Umwelt zu befürchten sind, sind des weiteren umfangreiche Umweltfolgenabschätzungen vorzunehmen. Dabei ist insbesondere der Einfluß auf die Bewußtseinsbildung der Beteiligten nicht zu unterschätzen. Es ist auch darauf zu verweisen, daß die Bewertung der Auswirkungen einer vorgeschlagenen Maßnahme der Kommission bereits in finanzieller Hinsicht erfolgt. Es ist überdies kaum zu erwarten, daß die Rechtsetzungsprozedur sich angesichts der Gesamtlänge in verhältnismäßig starkem Maße in die Länge zieht. Vielmehr wäre dann zu überlegen, ob die Prozedur nicht durch andere Maßnahmen verkürzt werden kann, was die allgemeinere Frage nach Reformen der Kommission aufwirft.
- 79** Die zu begrüßende Umweltverträglichkeitsprüfung, die im Verfahren möglichst frühzeitig erfolgen sollte, muß aber noch inhaltlich ausgestaltet werden. Wichtig sind auch klare Kriterien dafür, wie Umweltauswirkungen zu bewerten sind. Hier müssen Indikatoren festgelegt werden. Gleichzeitig darf zumindest die erste Bewertung von

<sup>116</sup> Vermerk Belgiens zur Regierungskonferenz, CONF 3989/96/LIMITE; hier könnte das Parlament beispielsweise versuchen, Druck auszuüben.

<sup>117</sup> Notiz der DG XVI vom 28.04.1993.

<sup>118</sup> Schröder, NuR 1998, 1 (3).

Umweltauswirkungen nicht zu kompliziert sein.

- 80** Für eine Umweltverträglichkeitsprüfung spielt dann die Betreuung durch die DG XI eine besondere Rolle, zumal es sich um komplexe und zum Teil auch sehr technische Fragen handeln dürfte. Es müßten auch Anreize dafür geschaffen werden, daß die Möglichkeit einer Betreuung auch genutzt wird. Man könnte dies beispielsweise durch vereinfachte Verfahren erreichen wie einen *Computer-Helpdesk* oder sogar Prämierungen für umweltfreundliche Mitarbeiter. Eine wichtige Rolle spielt in diesem Zusammenhang auch die Schulung des Personals. Das Training in Umweltfragen, gerade für diejenigen, die Umweltverträglichkeitsprüfungen durchführen, muß obligatorisch sein und auch wirklich stattfinden. Dafür wären auch die erforderlichen finanziellen Mittel bereitzustellen. Ebenfalls wäre an einen Austausch von Personal zu denken, wobei es aber gleichzeitig bei einem festen Personalstamm bleiben muß, der Kontinuität gewährleistet.
- 81** Zur Zeit ist die DG XI dabei, eine standardisierte Umweltverträglichkeitsprüfung auszuarbeiten. Nachdem ein interner Workshop der DG XI dazu stattfand, sind die anderen DGs dazu aufgerufen, Stellungnahmen zu den Entwürfen einer *screening list* oder eines *tool guide* abzugeben.

## 2. Begründungspflichten

- 82** In engem Zusammenhang mit der Umweltverträglichkeitsprüfung stehen Begründungspflichten.
- 83** Bei jedem Vorschlag für eine Rechtsvorschrift sollte eine Begründung erfolgen, auf welche Weise Umweltschutzerfordernisse berücksichtigt wurden, wie es für das Subsidiaritätsprinzip bereits existiert.<sup>119</sup> Auch positive Folgen einer Maßnahme für die Umwelt sollten dabei festgehalten werden. Diese Begründung sollte bei umweltrelevanten Rechtsakten in den Erwägungsgründen zu Rechtsakten seinen Ausdruck finden,<sup>120</sup> wobei auch auf die Integrationsklausel verwiesen werden sollte. Eine grundsätzliche Begründungspflicht ergibt sich bereits vertraglich aus Art. 253 EGV. Diese Begründungspflicht könnte gerade auch im Rahmen der gerichtlichen Kontrolle einen Anknüpfungspunkt darstellen.<sup>121</sup> Fraglich ist der Umfang der Begründungspflicht. Indes wird man sagen können, daß je weiter eine Politik vom Ziel des Umweltschutzes entfernt ist, desto besser die Begründung dafür erfolgen muß.
- 84** Auch durch diese Maßnahme könnte das Umweltbewußtsein gestärkt werden. Durch die

<sup>119</sup> Erklärung des beratenden Forums, 8 ff; vgl. auch IEEP 1992, 40.

<sup>120</sup> Stroetmann, in: Rengeling, 1 (12 f.).

<sup>121</sup> Siehe nur Bleckmann/Koch, 33 (38); Calliess, DVBl. 1998, 559 (568); Grabitz/Nettesheim, in: Grabitz/Hilf, Art. 130r, Rn. 62; Zils, 32.

Veröffentlichung solcher Begründungen würde zudem Transparenz und Nachprüfbarkeit hergestellt. Letztlich ließe sich dadurch zudem die Akzeptanz von Gesetzesvorhaben erhöhen.<sup>122</sup>

- 85** Wünschenswert wäre schließlich, daß eine Dokumentation der Prüfungen durch den gesamten Rechtsetzungsprozeß erfolgen würde, die die Beachtung der Integrationsklausel nachvollziehbar machen würde. Dies gilt sowohl für die anderen an der Rechtsetzung beteiligten Organe als auch die Öffentlichkeit, denn auch diese Dokumentation sollte der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Dies könnte durch jährliche, ebenfalls zu veröffentlichende, Berichte vervollständigt werden, die verbindlich sein müßten.

### **3. Kontrolle, Koordination und Beratung**

- 86** Die bisher genannten Mechanismen bedürfen indes auch der effektiven Durchführung und Durchsetzung. Es stellt sich mithin die Frage, wer dafür zuständig sein soll, dem Integrationsprinzip Geltung zu verschaffen. Dies betrifft die Ebenen der Kontrolle, der Koordination und der Beratungsmöglichkeiten. An deren Ausgestaltung mangelte es bisher im wesentlichen.

#### **a) Innerhalb der Kommission**

- 87** Bisher zuständig für die Koordination und Beratung ist die DG XI. Die Umweltverträglichkeitsprüfung und Beachtung der Umwelterfordernisse stand dagegen bisher in der eigenen Verantwortung der unterschiedlichen Generaldirektionen. Effektive Kontrollmöglichkeiten bestanden dagegen bisher kaum.
- 88** Um diesem abzuhelpfen, könnte man zunächst daran denken, eine eigene Generaldirektion für die Umsetzung des Integrationsprinzips zu schaffen, vergleichbar in etwa der DG XX. Allerdings würde dies die Zahl der Generaldirektionen weiter erhöhen, was den Bestrebungen zuwiderliefe, die Kommission zu reformieren. Insbesondere wenn den einzelnen DGs damit Verantwortung abgenommen würde, könnte dies für diese als Entschuldigung dafür dienen, hinsichtlich der Umsetzung des Integrationsprinzips untätig zu bleiben.<sup>123</sup> Die eigentliche Nachhaltigkeitsprüfung und Evaluierung der Vorhaben sollte vielmehr im Verantwortungsbereich der einzelnen Generaldirektionen verbleiben. Nur so läßt sich auch auf Dauer das nötige Umweltbewußtsein erreichen.
- 89** Trotzdem bedarf es der Kontrolle. Eine Möglichkeit bestünde darin, der bisher zuständigen

---

<sup>122</sup> Institute for Prospective Technological Studies, vi.

<sup>123</sup> IEEP 1992, 41 f.

Abteilung der DG XI eine Rolle zuzuweisen, die der des juristischen Dienstes vergleichbar wäre. Diese Stelle könnte neben der Kontrollfunktion auch als Auskunftsstelle dienen. Dabei sollte man die Abteilung allerdings angesichts der Konkurrenzsituation bei Erhalt des Sachverstandes innerhalb der Kommission aus der DG XI ausgliedern. Das hieße, eine Dienststelle wie den juristischen Dienst zu schaffen, eine besondere Direktion wie UCLAF für die Betrugsbekämpfung oder, was sogar vorzuziehen wäre, diese Stelle in das Generalsekretariat der Kommission einzugliedern, in dem sich bereits eine Koordinierungsstelle für alle Gesetzesvorhaben findet. Eine Unterstellung unter den Kommissionspräsidenten hätte den Vorteil der Richtlinienkompetenz für sich.<sup>124</sup> Dazu genügt aber in die Einbindung in das Generalsekretariat. Jedenfalls sollte eine umfassende Kontrollfunktion ausgeübt werden, also beispielsweise Berichte über die Umsetzung des Integrationsprinzips innerhalb der Kommission erarbeitet und auch veröffentlicht werden. Ein echtes Vetorecht der DG XI oder des neuen Dienstes als eine Art finale Kontrolle, wie es für Finanzminister auf nationaler Ebene existent ist, erscheint dagegen zu unrealistisch.<sup>125</sup> Ebenso sollte verhindert werden, daß ein faktisches Vetorecht entsteht. Denn dies wäre nicht zuletzt im Hinblick auf das Demokratieprinzip problematisch.

- 90** In koordinatorischer Hinsicht besteht in Finnland eine Kommission für Nachhaltige Entwicklung, der der Premierminister vorsitzt und in der alle Ministerien vertreten sind.<sup>126</sup> Auch eine vergleichbare Kommission könnte sich im Rahmen der Gemeinschaft als sinnvoll erweisen, wobei zu überlegen wäre, ob man bei einer solchen Kommission nicht auch die anderen am Rechtsetzungsprozeß beteiligten Organe mit einbindet.

### **b) Innerhalb des Rates und des Europäischen Parlamentes**

- 91** Nicht nur die Kommission steht jedoch in der Pflicht, das Integrationsprinzip umzusetzen. In Anbetracht der Tatsache, daß Gesetzesinitiativen einer vielfachen Änderung unterliegen, bis sie zu einem "Gesetz" werden, ist der gesamte Gesetzgeber der Union gefragt, für die Verwirklichung des Integrationsprinzips zu sorgen. Dies gilt sowohl für den Ministerrat und den Europäischen Rat, als auch für das Europäische Parlament. Anders als bei der Kommission fehlt es dort jedenfalls konzeptionell an internen Mechanismen.
- 92** Was den Rat anbetrifft, sollten, da "sektorale Verfahren Einäugigkeit präjudizieren", zumindest die Beratungen der einzelnen Räte aufeinander abgestimmt sein,<sup>127</sup> vor allem mit

---

<sup>124</sup> Görlach/Hinterberger/Schepelmann, 34.

<sup>125</sup> IEEP 1992, 41.

<sup>126</sup> Görlach/Hinterberger/Schepelmann, 34.

<sup>127</sup> Schröder, NuR 1995, 117 (118).

dem Umweltrat. Keine Lösung ist hier die Forderung nach Zusammenlegung der Räte. Dies läßt sich nicht für alle Räte realisieren, sondern sollte nur in Einzelfällen stattfinden.

- 93** In der praktischen Arbeit ist vor allem an die Beachtung des Integrationsprinzips auf Arbeitsgruppenebene zu denken. Hier könnte die Umweltgruppe für Hilfestellungen zur Verfügung stehen. Man könnte auch in jede Sitzung einen Umweltexperten entsenden, der durch Stellungnahmen Einfluß nehmen kann. Dieser könnte aus dem Generalsekretariat des Rates kommen. Jedenfalls aber sollte die Generaldirektion I im Generalsekretariat des Rates gestärkt werden, beziehungsweise eher noch ausgegliedert und dem Generalsekretär direkt unterstellt werden, um auch hier Konkurrenzen weitgehend aus dem Weg zu gehen. Die Rolle könnte der der Abteilung im Generalsekretariat der Kommission ähneln. Ansonsten sind zumindest einige der Fachräte dazu aufgerufen, Strategien vor dem Hintergrund des Integrationsprinzips zu erarbeiten. Auch dies schafft zumindest Bewußtsein. Dahingehend hat es bisher wenig Fortschritte gegeben.<sup>128</sup>
- 94** Ähnliche Überlegungen wie für den Rat gelten auch für das Parlament. Zwar existiert die Möglichkeit der Befragung, diese muß indes auch genutzt werden. Institutionalisiert könnte man auch beim Parlament das Integrationsprinzip innerhalb des Sekretariates. Damit wäre zudem eine Kohärenz zwischen den beteiligten Organen erreicht. Auch die verschiedenen Parlamentsausschüsse sollten allerdings etwas dazu ausarbeiten, wie das Integrationsprinzip in ihrem Politikbereich umgesetzt werden soll. Dies würde wiederum einen Denkprozeß in Gang setzen. Gerade seit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages wurde das Mitentscheidungsrecht des Parlamentes gestärkt, so daß das Europäische Parlament überdies anhand dieses Mittels seinen Einfluß etwa im Hinblick auf die rechtsverbindliche Festlegung der strategischen Umweltverträglichkeitsprüfung oder der Einführung von Berichtspflichten geltend machen könnte.

### **c) Externer Sachverstand**

- 95** Als Kontrollmöglichkeiten kommen verschiedene Lösungen in Betracht. So kann man die Umweltverträglichkeitsprüfung als interne präventive Kontrolle verstehen. Angesprochen wurde auch eine interne Kontrolle innerhalb der Kommission beziehungsweise der anderen Organe. Daneben kommt aber auch eine Kontrolle von außen in Betracht, die vor allem unabhängigen Sachverstand einbringen könnte. Aber nicht nur die Kontrolle kann von außen erfolgen. Dies gilt ebenso für Beratungsmöglichkeiten und Koordination.

---

<sup>128</sup> Bjerregaard anlässlich der Konferenz zum 25-jährigen Bestehen des Europäischen Umweltbüros am 17.05.1999 in Bonn, siehe <http://europa.eu.int/rapid/egi/rap...ttx=gt& doc=SPEECH/99/78I0IRAPID&lg=EN>.

- 96** Bereits auf der Initiativeebene ließe sich der Sachverstand vergrößern, indem verstärkt sachverständige Umweltexperten in die Ausarbeitung der Vorhaben eingebunden werden, also beispielsweise in den vorbereitenden Ausschüssen.<sup>129</sup> Daneben existieren bereits Ausschüsse, die zu Stellungnahmen berufen sind. Zu nennen ist etwa der Verkehrsausschuß nach Art. 79 III EGV. Etwas vergleichbares ließe sich unter Beteiligung der nationalen Umweltverbände auch im Bereich Umwelt einrichten. Dies gilt für die Fälle, in denen die Umwelt nicht schwerpunktmäßig betroffen ist, sondern Umweltauswirkungen in anderen Bereichen zu befürchten sind. Ein solcher Ausschuß müßte voraussichtlich ein ständiger sein. Anders als beim 79 III-Ausschuß wäre es zudem von Vorteil, wenn die Kommission verpflichtet wäre, derartige Stellungnahmen einzuholen. Denken könnte man auch an eine Stärkung der Rolle der europäischen Umweltagentur. Dagegen ginge es zu weit, einem solchen Gremium das Recht verbindlicher Stellungnahmen zuzugestehen. Es gibt auch Überlegungen, den Wirtschafts- und Sozialausschuß zu einem Ausschuß für nachhaltige Entwicklung oder einen Ökologischen Senat zu machen.<sup>130</sup> Dieser könnte den vorgeschlagenen Ausschuß darstellen, wiederum angesichts des Demokratieprinzips ohne regulatorische Befugnisse.<sup>131</sup> Einem solchen Ausschuß sollte dann die Befugnis zukommen, eine Stellungnahme zu den vorher mit Begründungen versehenen Vorhaben abzugeben. Vorgeschlagen wird auch die Einführung eines vom Parlament zu berufenden Umweltschutzbeauftragten oder Ombudsmanns der Gemeinschaft.<sup>132</sup>
- 97** Auf der Kontrollebene legt der Vergleich mit der Finanzmaterie, zum Beispiel hinsichtlich der Evaluierungen von Vorhaben, die Schaffung eines Umweltrechnungshofes nahe, der Berichte anfertigen und veröffentlichen könnte. Diesem könnte möglicherweise gar ein Klagerecht vor dem EuGH eingeräumt werden. Gleichzeitig könnte er auch wie der Rechnungshof in Luxemburg zu Themen Stellungnahmen abgeben.
- 98** Allerdings müßten die bisher genannten Maßnahmen auch koordiniert werden. Hierzu bedürfte es eventuell wiederum eines Gremiums. Eingerichtet wurden schließlich zudem die Environmental Policy Review Group<sup>133</sup> sowie das Europäische Beratende Forum für Umwelt sowie dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung.<sup>134</sup> Teilweise mag insofern eine Koordination nicht nötig erscheinen, als die Aufgabenbereiche der verschiedenen Gremien

---

<sup>129</sup> Pernice, EuZW 1995, 385.

<sup>130</sup> Arbeitskreis Europäische Umweltunion, NuR 1994, 346 (346); Calliess, DVBl. 1998, 559 (567); Epiney, 285 ff.; Europäisches beratendes Forum, Landwirtschaft und Nachhaltigkeit, 11.

<sup>131</sup> Siehe Pernice, EuZW 1995, 385.

<sup>132</sup> Schrader, UPR 1999, 201 (205).

<sup>133</sup> 5. Aktionsprogramm, ABl.EG 1993, Nr. C 138, 1, Kapitel 9.

<sup>134</sup> Beschluß der Kommission 93/701/EG, ABl.EG 1993, Nr. L-328, 53; ersetzt durch Beschluß der Kommission vom 24.02.1997 zur Einrichtung eines Beratenden Forums, ABl.EG 1997, Nr. L-58, 48 f.

durchaus unterschiedlich sind. Andererseits wäre eine Bündelung von Aufgaben wünschenswert. Es muß ein vernünftiger Ausgleich zwischen effektiver Kontrolle einerseits und einer angemessenen Zahl von Kontrolleuren andererseits gefunden werden.

- 99** Insgesamt sollte den Abteilungen in den jeweiligen Generalsekretariaten vor allem beratende und unterstützende Funktion zukommen. Als unabhängiger Gutachter sollte ein neuer ständiger Ausschuß dienen und die Kontrolle vornehmlich durch den Rechnungshof erfolgen. Nationale Koordination sollte durch IMPEL gewährleistet sein, auch im Hinblick auf nationale Maßnahmen zur Erreichung einer nachhaltigen Entwicklung. Für Umweltberichte wäre die Umweltagentur zuständig. Je klarer die Aufgabenbereiche abgesteckt wären, desto geringer wäre dann der Bedarf nach der Abstimmung untereinander. Am ehesten ist eine solche unter den Gemeinschaftsorganen selbst nützlich.
- 100** Letztlich muß eine Kontrolle auch durch die gegenseitige Kontrolle der Institutionen im Sinne der *checks and balances*, aber auch durch den Druck der Öffentlichkeit erfolgen.

**101**

## **E. Schlußbemerkungen und Ausblick**

- 102** In Art. 6 EGV ist die Tatsache verrechtlicht worden, daß der Umweltschutz eine Querschnittsaufgabe darstellt. Auch wenn das Ausmaß nicht eindeutig determiniert ist, so besteht doch ein Rechtsgebot zur Einbeziehung des Umweltschutzes in andere Gemeinschaftspolitiken. Ebenso sind die strukturellen Voraussetzungen dafür gegeben, dies auch in die Praxis umzusetzen.
- 103** Nichtsdestotrotz wurde dem Integrationsprinzip, wenn auch in unterschiedlichem Maße, bisher nicht genügend Beachtung geschenkt. Offensichtlich fehlte es am politischen Willen der Akteure, von dem gerade im Umweltrecht viel abhängt. Ob mit dem neuen Art. 6 EGV eine Effizienzsteigerung verbunden sein wird, läßt sich noch nicht einschätzen. Jedenfalls hat das Integrationsprinzip durch Amsterdam noch einmal eine Aufwertung erfahren,<sup>135</sup> die trotz möglicherweise angebrachter Skepsis, nicht unterschätzt werden sollte.<sup>136</sup> Zu konstatieren ist diese Aufwertung trotz der Zunahme von Querschnittsklauseln auch in anderen Bereichen. Sollte sich allerdings diese Tendenz fortsetzen, werden die einzelnen Querschnittsklauseln dadurch jeweils zunehmend entwertet. Nichtsdestotrotz stärkt die systematische Aufwertung der Integrationsklausel nicht nur die Position der DG XI innerhalb der Kommission. Sie läßt erwarten, daß das Erfordernis der Einbeziehung von

<sup>135</sup> Kraack/Pehle/Zimmermann-Steinhart, APuZ 1998, 26 (26 f.); Schrader, UPR 1999, 201 (203).

<sup>136</sup> So wurde das Subsidiaritätsprinzip durch die Aufnahme in die allgemeinen Bestimmungen erst ernsthaft in die Diskussion gebracht.

Umweltbelangen in andere Politikbereiche stärker in das Bewußtsein der politischen Akteure gedrungen ist und weiter dringen wird. So könnte die herausgehobene rechtliche Stellung als Rechtfertigung für neue Maßnahmen dienen.<sup>137</sup> Möglichkeiten, dem Integrationsprinzip Geltung zu verschaffen, existieren sowohl in materieller als auch in organisatorischer Hinsicht, wobei nicht einseitig auf einzelne Maßnahmen abzustellen ist, sondern auf einen "Mix" von Instrumenten gesetzt werden sollte. Hier läßt sich aus den bisher gemachten Erfahrungen lernen.

- 104** Festzustellen ist bereits eine erhöhte Aktivität der Entscheidungsträger, die allerdings teilweise noch lediglich in Deklarationen besteht, denen konkrete Schritte folgen müssen, soll der Integrationsklausel nicht lediglich eine Alibifunktion zukommen. Verbesserungen im materiellen Bereich sind eventuell durch das sechste Umweltaktionsprogramm zu erwarten, an dem bereits gearbeitet wird. Bis dahin wird das fünfte Umweltaktionsprogramm überprüft<sup>138</sup> und versucht, eine bessere Umsetzung bis zum Jahr 2000 zu erreichen.<sup>139</sup> Über die Zukunft des Integrationsprinzips werden die nächsten Monate bis zum Europäischen Rat in Helsinki entscheiden. Für den Europäischen Rat in Köln hat die Kommission einen Zwischenbericht erstellt, der am 26. Mai 1999 von der Kommission verabschiedet wurde und noch bestehende Defizite aufzeigt.<sup>140</sup>
- 105** Der Erfolg der Politik hängt aber auch von verschiedenen Faktoren ab wie beispielsweise den involvierten Persönlichkeiten und deren Prioritäten. Es wird zum Beispiel darauf ankommen, welchen Stellenwert der nunmehr mit Richtlinienkompetenz ausgestattete Kommissionspräsident *Prodi* dem Umweltschutz einräumen wird. Nicht unbedeutend wird auch sein, wie im neu gewählten Europäischen Parlament die Umweltschutzinteressen vertreten werden.
- 106** Letztlich kann die Umwelt indes auf lange Sicht nur erfolgreich geschützt werden, wenn jeder Verantwortung übernimmt, seien es die EU-Institutionen und die mitgliedstaatlichen Einrichtungen, seien es aber auch die Wirtschaft und die Bürger, also jeder einzelne. Dazu bedarf es jedoch eines Umdenkens und des Entstehens einer Umweltkultur. Diesbezüglich kann die Integrationsklausel Auslöser oder Verstärker sein. Zu warnen ist aber auch vor zu überhöhten Erwartungen an schnelle Erfolge. Der Prozeß der Ökologisierung des

---

<sup>137</sup> Vgl. Wilkinson, *Environmental Politics* 6 (1997), 153 (155).

<sup>138</sup> Beschluß Nr. 2179/98/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 24.09.1998 über die Überprüfung des Programms der Europäischen Gemeinschaft für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung "Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung", AB1.EG 1998, Nr. L-275 vom 10.10.1998, 1 ff.

<sup>139</sup> Darauf einigte man sich im Vermittlungsausschuß, nachdem vorher 52 Verbesserungsvorschläge seitens des Europäischen Parlamentes gescheitert waren, vgl. *Agence Europe* vom 2./3.06.1998, 6.

<sup>140</sup> Europäische Kommission, Bericht für den Kölner Gipfel: Einbeziehung der Umweltbelange. *Mainstreaming der Umweltpolitik*. SEK (99) 777.

Gemeinschaftsrechts hin zu einer Umweltgemeinschaft wird vielmehr noch viel Zeit in Anspruch nehmen.<sup>141</sup> Erreicht wäre das Ziel, wenn die für den Umweltschutz Verantwortlichen sich nicht mehr einmischen müssen.<sup>142</sup> Dies ist allerdings nicht absehbar.

---

<sup>141</sup> Krämer, 33.

<sup>142</sup> Womit sie allerdings auch ihre Daseinsberechtigung verlören, Wilkison, *Environmental Politics* 6 (1997), 153 (165).