

Thomas Döring

Europäische Umweltpolitik nach Amsterdam

Die gemeinschaftliche Umweltpolitik in der Europäischen Union steht in der Kritik: So werden die EU-Maßnahmen häufig angesichts der europäischen Umweltprobleme als unzureichend kritisiert, gleichzeitig soll die Union den Mitgliedstaaten aber einen möglichst großen Handlungsspielraum belassen. Auch bei den Maastricht-II-Verhandlungen im letzten Jahr in Amsterdam stand die Gemeinsame Umweltpolitik auf der Tagesordnung. Konnten hier Fortschritte erzielt werden?

Die Umweltpolitik der Europäischen Union zählt zu den Politikbereichen, die in den zurückliegenden Jahren dadurch gekennzeichnet sind, daß politische Entscheidungen zunehmend auf Gemeinschaftsebene getroffen werden. Die wachsende Bedeutung gemeinschaftlicher Aktivitäten im Bereich des Umweltschutzes ist eine Reaktion darauf, daß eine ausschließlich auf regionaler oder nationaler Ebene betriebene Umweltpolitik eine Vielzahl umweltpolitischer Probleme nicht angemessen lösen kann. Hierzu muß nicht selten der umweltpolitische Handlungsspielraum ausgeweitet werden. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn Umweltbeeinträchtigungen über die jeweiligen nationalen Grenzen hinausreichen. Ohne zumindest ergänzende Maßnahmen auf supranationaler Ebene droht hier eine Überforderung der nationalstaatlichen Problemlösungskompetenz. Die seit den siebziger Jahren vorangetriebene Entwicklung einer eigenständigen Umweltpolitik auf EU-Ebene berücksichtigt – zumindest in einem grundsätzlichen Sinne – diese Zusammenhänge.

Die umweltpolitischen Integrationsfortschritte der zurückliegenden Jahre sind jedoch nicht unumstritten¹. Die Kritik zielt dabei nicht allein darauf, daß umweltpolitische Entscheidungsmechanismen undurchschaubar sind und hinsichtlich des gemeinschaftlichen Umwelthandelns Legitimationsprobleme bestehen. Vielmehr wird auch die zunehmende Übertragung umweltpolitischer Kompetenzen auf die Ge-

meinschaft bemängelt, die die Gefahr einer Überzentralisierung der europäischen Umweltpolitik in sich birgt. Hinzu treten zum Teil erhebliche Vollzugsprobleme, die sowohl auf eine unzureichende Berücksichtigung der bestehenden Rechts- und Verwaltungsstrukturen in den Mitgliedstaaten als auch auf den hohen Spezifizierungs- und Berichtsaufwand zurückgeführt werden können². Daß ordnungsrechtliche Maßnahmen gegenüber dem Einsatz ökonomischer Anreizinstrumente bei der Verfolgung umweltpolitischer Ziele auf EU-Ebene einseitig bevorzugt wurden, führte darüber hinaus nicht selten zu ineffizienten Problemlösungen. Schließlich werden umweltpolitische Erfordernisse in den übrigen Politikbereichen, in denen die EU aufgrund transnationaler Effekte über eigene Zuständigkeiten verfügt, trotz der bestehenden vertraglichen Verpflichtung häufig nicht oder nur sehr unzureichend berücksichtigt³.

Angesichts dieser Defizite wurden unter anderen auch von deutscher Seite bereits im Vorfeld der

¹ Vgl. K. Zimmermann, W. Kahlenborn: Umweltföderalismus, Berlin 1994, S. 139 ff.; K. Eckrich: Die Harmonisierung des Umweltschutzes in der Europäischen Union, Frankfurt a.M. 1994, S. 109 ff.; H. Karl: Europäische Umweltpolitik im Spannungsfeld von Zentralität und Dezentralität, in: K. Zimmermann et al.: Umwelt und Umweltpolitik in Europa, Bonn 1995, S. 139 ff.; T. Döring: Subsidiarität und Umweltpolitik in der Europäischen Union, Marburg 1997, S. 117 ff.

² Vgl. J. Salzwedel, B. Viertel: Umsetzung und Verwirklichung des europäischen Umweltrechts in den Mitgliedstaaten, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 2. Jg. (1989), S. 144; H. Hüwels: Gewachsene Umweltkompetenzen kompetent nutzen, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 5. Jg. (1992), S. 23 f.

³ Vgl. T. Döring: Maastricht II: Reformbedarf im Bereich der europäischen Umweltpolitik, in: M. E. Streit, S. Voigt: Europa reformieren, Baden-Baden 1996, S. 227 ff.

Dr. Thomas Döring, 34, ist wissenschaftlicher Assistent in der Abteilung für Finanzwissenschaft an der Philipps-Universität Marburg.

Maastricht-II-Verhandlungen Reformvorschläge formuliert, um in Zukunft einen effektiveren Umweltschutz auf EU-Ebene zu erreichen⁴. Die Vorschläge reichten von der Forderung, die gemeinschaftliche Umweltpolitik stärker als bisher am Leitbild einer dauerhaften und umweltgerechten Entwicklung auszurichten, über eine ausdrückliche Betonung des Querschnittscharakters von Umweltpolitik bis hin zur Anmahnung notwendiger Änderungen bei den Entscheidungsverfahren und Rechtsgrundlagen im Umweltbereich. Es soll vor diesem Hintergrund untersucht werden, ob und in welchem Umfang der Amsterdamer Gipfel dazu beigetragen hat, die bestehenden Defizite in der EU-Umweltpolitik zu beseitigen.

Umweltpolitische Beschlüsse

Für den Bereich der Umweltpolitik sieht der auf der Tagung des Europäischen Rates in Amsterdam⁵ verabschiedete Vertrag die folgenden Änderungen vor:

□ Die Forderung, eine „ausgewogene und nachhaltige Entwicklung“ bei der Verfolgung gemeinschaftlicher Ziele zu berücksichtigen, wurde neu in die Präambel des EU-Vertrages (EUV), in Art. B EUV sowie in Art. 2 des EG-Vertrages (EGV) aufgenommen. Darüber hinaus wird in Artikel 2 EGV im Unterschied zur bisherigen Fassung darauf verwiesen, daß es zu den Aufgaben der Gemeinschaft zählt, ein „hohes Maß an Umweltschutz und an Verbesserung der Qualität der Umwelt“ zu fördern.

□ Die bisherigen Absätze 3 bis 5 des Art. 100a EGV wurden durch acht neue Absätze ersetzt. Die wichtigste inhaltliche Neuerung dürfte hierbei sein, daß die Mitgliedstaaten nun auch nach Erlass gemeinschaftlicher Harmonisierungsmaßnahmen abweichende nationale Schutzbestimmungen einführen können, soweit neueste wissenschaftliche Erkenntnisse dies notwendig erscheinen lassen. Die bisherige Rechtslage sah lediglich vor, daß die bereits vor einer gemeinschaftlichen Harmonisierung bestehenden nationalen Schutzmaßnahmen beibehalten werden konnten, soweit dies unter umweltpolitischen Aspekten erforderlich erschien und den hierfür relevanten Vertragsbestimmungen Rechnung getragen wurde.

□ Die Querschnittsfunktion der Umweltpolitik wurde

entgegen ihrer bisherigen Kodifizierung in Art. 130r Abs. 2 EGV nun an herausgehobener Stelle im neu in den Vertrag aufgenommenen Art. 3c EGV reformuliert. Danach sollen die Erfordernisse des Umweltschutzes bei Maßnahmen in den verschiedenen gemeinschaftlichen Politikbereichen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden.

□ Mit Blick auf die bisher geltenden umweltpolitischen Entscheidungsverfahren wurden dem Europäischen Parlament nun Mitentscheidungsrechte überall dort eingeräumt, wo bisher lediglich eine Zusammenarbeit zwischen Rat und Parlament vorgesehen war. Darüber hinaus muß künftig der Ausschuß der Regionen in umweltpolitische Entscheidungen auf Grundlage des Art 130s Abs. 1 bis 3 EGV eingebunden werden. Letzteres dürfte allerdings insofern von untergeordneter Bedeutung sein, wie es sich hier lediglich um eine Anhörungspflicht und nicht um Mitentscheidungsrechte handelt.

Auf den ersten Blick lassen sich die Vertragsänderungen als Reaktion auf die bisherigen Probleme der EU-Umweltpolitik interpretieren. Ob die gemeinschaftliche Umweltpolitik in ihrer Fassung nach Amsterdam dazu geeignet ist, die einleitend genannten Defizite zu lösen, kann allerdings mit Blick auf diese rechtlichen Reformen allein nicht beantwortet werden. Vielmehr bedarf es hierzu einer eingehenderen Betrachtung der einzelnen Problembereiche.

Nachhaltigkeit im Umweltschutz

Mit dem Grundsatz einer „ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung“ im Rahmen der wirtschaftlichen und sozialen Integration auf EU-Ebene wird zunächst nur nachträglich in den Gemeinschaftsvertrag aufgenommen, was bereits mit Verabschiedung des fünften Umweltaktionsprogramms von 1992 als neues Leitbild der europäischen Umweltpolitik propagiert wurde. Das Postulat der Nachhaltigkeit umschreibt dabei „eine Politik oder Strategie, die auf stetige wirtschaftliche und soziale Entwicklung ausgerichtet ist, ohne daß die Umwelt und die natürlichen Ressourcen, von denen jede menschliche Aktivität abhängt, geschädigt werden“⁶. Ferner verbindet sich mit dem neuen Leitbild der Anspruch, eine Führungsrolle im internationalen Umweltschutz zu übernehmen und die umweltpolitische Glaubwürdigkeit gegenüber den Entwicklungsländern und den Staaten Mittel- und Osteuropas zu stärken. Zu diesem Zweck wird neben

⁴ Rat von Sachverständigen für Umweltfragen: Umweltgutachten 1996, Stuttgart 1996, S. 108 ff.

⁵ Vgl. Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, Luxemburg 1997, S. 7, S. 24 f, S. 32 f und S. 42.

⁶ Kommission der EG: Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung, Luxemburg 1993, S. 38.

einer konsequenten Umsetzung des Vorsorgeprinzips, um die transnationalen Umweltprobleme einzudämmen, auch angestrebt mit dem Konzept der „Gemeinsamen Verantwortung“ einen „partnerschaftlichen Dialog“ zwischen allen Wirtschaftsbeteiligten und Sozialpartnern zu erreichen. Die mit dem Amsterdamer Gipfel vollzogene Aufnahme des Nachhaltigkeitsgrundsatzes in den EU-Vertrag bekräftigt dieses Ziel.

Auch wenn nach wie vor umstritten ist, was Nachhaltigkeit konkret bedeutet, verbindet sich damit im Kern die Forderung, das vorhandene Naturvermögen und seine Funktionen über die Gegenwart hinaus für nachfolgende Generationen zu erhalten. Aus ökonomischer Sicht geht es also vor allem um Fragen der intergenerativen Verteilungsgerechtigkeit, wobei heutige Wirtschaftsprozesse den Belastungsgrenzen Rechnung tragen sollen, die durch die Regenerations- und Absorptionsfähigkeit von Ökosystemen sowie durch den Vorrat an nicht-regenerierbaren Ressourcen bestimmt sind⁷. Inwieweit die Verankerung des Nachhaltigkeitsprinzips als grundlegende Handlungsnorm der EU über eine bloße Signalfunktion hinaus die Wirksamkeit der europäischen Umweltpolitik erhöht, ist jedoch fraglich. So wird zwar im jüngsten Umweltbericht der Gemeinschaft darauf hingewiesen, daß bestimmte Umweltbelastungen verringert werden konnten. Es wird aber auch offen eingestanden, daß die bisherigen Maßnahmen nicht ausreichten, um „die Umweltqualität allgemein zu verbessern, geschweige denn, sich einer dauerhaften und umweltgerechten Entwicklung anzunähern“⁸.

Die Gründe für den geringen Erfolg der EU-Umweltpolitik sind dabei vielfältig. So ist die EU zum einen in den zurückliegenden Jahren nicht über die wiederholte Ankündigung eines vorsorgenden Ansatzes in der praktischen Umweltpolitik hinausgekommen. Obwohl als Trendwende angekündigt, weist selbst das aktuell gültige Umweltaktionsprogramm weder einen Weg, wie gemeinschaftliche Umweltmaßnahmen wirksamer umgesetzt werden können, noch einen Weg, wie die gemeinschaftliche Umweltpolitik im Sinne von mehr Nachhaltigkeit über die bisherige (ordnungsrechtliche) Regulierungsphilosophie hinaus neugestaltet werden könnte⁹.

Zum anderen dürfte aber auch das Konzept der gemeinsamen Verantwortung nur begrenzt als Grund-

lage einer nachhaltigen Umweltpolitik geeignet sein. Anstatt auf eine wirksame Änderung der ökonomischen Anreizstrukturen setzt die Kommission in erster Linie auf die Bereitschaft zur Zusammenarbeit zwischen den umweltpolitisch relevanten Akteuren. Das damit verbundene Vertrauen in den „guten Willen auf allen politischen und wirtschaftlichen Ebenen“¹⁰ muß jedoch vor dem Hintergrund bisheriger Umsetzungsdefizite als völlig unzureichend gelten, um eine Internalisierung grenzüberschreitender Umweltschäden zu realisieren: „Wenn schon gegen geltendes Recht systematisch verstoßen wird, so ist nicht damit zu rechnen, daß freiwillige oder auf dem guten Willen basierende Maßnahmen eine erfolgversprechende Wirkung entfalten.“¹¹ Gerade eine Strategie des nachhaltigen Wirtschaftens wird jedoch kaum darauf verzichten können, externe Umweltkosten im privatwirtschaftlichen Dispositionsverhalten angemessen zu berücksichtigen.

Schließlich dürfte auch der bislang hohe Zentralisierungsgrad der europäischen Umweltpolitik mit dazu beigetragen haben, daß die auf EU-Ebene vorhandenen Ressourcen nicht konsequent dazu verwendet wurden, den Nachhaltigkeitsgrundsatz im Bereich grenzüberschreitender Umweltprobleme besser durchzusetzen.

Umkehr der Zentralisierung?

Während mit dem Amsterdamer Gipfel weder die Voraussetzungen dafür geschaffen wurden, daß das Vorsorgeprinzip wirksamer umgesetzt wird, noch, daß die externen Umweltkosten effektiver internalisiert werden, scheint jedoch – zumindest auf den ersten Blick – zusätzlich zu den bestehenden Möglichkeiten für nationale Alleingänge gemäß Art. 130t und Art. 100a Abs. 4 EGV der Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten im Rahmen gemeinschaftlicher Umweltschutzaktivitäten erweitert worden zu sein. Ob dies zu einer Rücknahme der bisherigen Zentralisierung in der EU-Umweltpolitik führen wird, muß allerdings eher skeptisch beurteilt werden: So geht weder aus dem reformierten Vertrag noch aus den jüngsten umweltrelevanten Programmen der EU¹² eindeutig hervor, daß die Gemeinschaft Umweltprobleme von lediglich loka-

⁹ Vgl. hierzu und für die nachfolgenden Überlegungen S. Caspari: Die Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden 1995, S. 178 ff.

¹⁰ Vgl. Kommission der EG: Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung, a.a.O., S. 45.

¹¹ S. Caspari, a.a.O., S. 185.

¹² Vgl. Kommission der EG: Die Ausrichtung der europäischen Umweltpolitik für das 21. Jahrhundert, Luxemburg 1997.

⁷ Vgl. R. Kurz, J. Volkert: Konzeption und Durchsetzungschancen einer ordnungskonformen Politik der Nachhaltigkeit, Tübingen und Basel 1997, S. 137.

⁸ Kommission der EG: Die Umwelt in der Europäischen Union 1995, Kopenhagen 1997, S. 1.

ler, regionaler oder nationaler Reichweite als nicht in ihrem Zuständigkeitsbereich enthalten definiert. Vielmehr können auch weiterhin Maßnahmen der EU neben grenzüberschreitenden und internationalen Umweltbeeinträchtigungen auf Umweltprobleme innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten bezogen sein.

Gerade das im neu gefaßten Art. 100a Abs. 5 EGV vorgesehene Notifizierungsverfahren, demzufolge aufgrund nationaler Besonderheiten selbst nach Erlaß gemeinschaftlicher Maßnahmen abweichende mitgliedstaatliche Schutzvorschriften der Zustimmung der Kommission unterworfen sind, kann als Fortsetzung der bisherigen Entscheidungspraxis der EU¹³ interpretiert werden: Die Gemeinschaft fühlt sich demzufolge auch nach Amsterdam bei jeder Art von Umweltbelastung zunächst einmal angesprochen, um erst anschließend Aufgaben nach eigenem Ermessen an untere Handlungsebenen zu delegieren oder nationale Alleingänge nach gemeinschaftsweiter Regelung lediglich zu dulden.

Um der in der Vergangenheit häufig kritisierten Gefahr der Überzentralisierung der gemeinschaftlichen

Umweltpolitik wirksam zu begegnen, wäre es zweckmäßiger gewesen, Umweltprobleme mit eindeutig begrenzter räumlicher Wirkung explizit aus dem Kompetenzbereich der EU auszuschließen. Die Internalisierung umweltbezogener sozialer Zusatzkosten kann in diesem Fall den Mitgliedstaaten selbst überlassen bleiben, da die für einen präferenzgerechten und kostengünstigen Umweltschutz notwendige Einheit aus Schädigern und Geschädigten bereits auf dieser Ebene realisiert ist¹⁴. Je unterschiedlicher darüber hinaus die Umweltknappheiten und -präferenzen ausfallen – z.B. aufgrund unterschiedlicher regionaler Kumulationseigenschaften von Schadstoffen, räumlich unterschiedlicher Regenerationspotentiale der Natur oder regionaler Einkommensdisparitäten, wie sie innerhalb der EU als typisch gelten können –, desto größer ist die Gefahr, daß eine gemeinschaftliche Umweltpolitik zu Wohlfahrtsverlusten führt. Eine gemeinschaftsweit harmonisierte Umweltpolitik birgt hier allokative Nachteile¹⁵. In Anbetracht dessen ist es z.B. nicht sinnvoll, daß die EU auf einer gemeinschaftlichen Regelung zur Bewältigung von regional begrenzten Problemen im Bereich von Badegewässern, Trinkwasser oder Grundwasser beharrt¹⁶.

¹³ Vgl. hierzu K. Eckrich, a.a.O., S. 150.

¹⁴ Vgl. P. Klemmer: Harmonisierung der Umweltpolitik in der EG, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 71. Jg. (1991), H. 5, S. 262 ff.; B. Huckenstein: Harmonisierungserfordernis der EG-Umweltpolitik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 73. Jg. (1993), H. 8, S. 420; M. Scheele: Raumwirksamkeit der Umweltpolitik als Kriterium subsidiärer Kompetenzverteilung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 73. Jg. (1993), S. 424 ff.

¹⁵ Vgl. H. Siebert: Europe '92: Decentralizing Environmental Policy in the Single Market, in: Environmental and Resource Economics, Bd. 1 (1991), S. 271 ff.; H. Karl, O. Ranné: European Environmental Policy between Decentralisation and Uniformity, in: INTERECONOMICS, 32. Vol. (1997), Nr. 3, S. 160 f.; B. Hansjürgens: Föderalistentheorie und Europäische Umweltpolitik, in: R.-D. Postlep: Aktuelle Fragen zum Föderalismus, Marburg 1996, S. 81 ff.

Francesco A. Schurr

Die Stiftung mit unternehmerischer Verantwortung

Eine Untersuchung der unternehmensbezogenen Enttypisierung der Stiftung in Deutschland, Österreich und Italien

In Deutschland und Europa steigt die Zahl unternehmensverbundener Stiftungen – nicht zuletzt aufgrund der immensen Flut an Unternehmensnachfolgen – ständig an. Für die Beratungspraxis ergeben sich hier große Chancen, aber auch bisher ungelöste rechtliche Probleme. Der Autor betritt dabei rechtsformübergreifend Neuland und berücksichtigt vor allem die drei im Stiftungsbereich zentralen Rechtsordnungen Deutschlands, Österreichs und Italiens.

Im einzelnen untersucht die Arbeit die unternehmerische Stiftung in ihrer Zweckvielfalt (z.B. Steuersparmodell, Publizität, erbrechtliches Nachfolgemodell usw.) und in ihrer Gestaltungsvielfalt (z.B. Stiftung & Co. KG, Stiftung-GmbH, Stiftungs-Verein, fiduziarische Stiftung). Sie liefert einen wesentlichen Beitrag zu der in der Europäischen Privatrechtsharmonisierung essentiellen Typusfrage, an der sich alle dargestellten Gestaltungsmodelle für die Praxis orientieren.

Nicht nur für den Wissenschaftler, sondern insbesondere auch für die Beratungspraxis im Stiftungs-, Gesellschafts- und Erbrecht, ist das Werk im Hinblick auf die Öffnung des Europäischen Marktes unentbehrlich.

1998, 195 S., brosch., 54,- DM, 394,- öS, 49,- sFr, ISBN 3-7890-5124-1
(Schriftenreihe zum Stiftungswesen, Bd. 22)

 **NOMOS Verlagsgesellschaft · 76520 Baden-Baden**

Gegen die Vermutung, daß die bisherigen Zentralisierungstendenzen zurückgehen, spricht des weiteren, daß der im Rahmen der Zieldefinition in Artikel 130r Absatz 1 EGV verwendete Umweltbegriff auch nach Amsterdam weder sachlich noch räumlich begrenzt wurde. Vielmehr soll eine EU-Zuständigkeit nach wie vor bereits dann vorliegen, wenn bestimmte Problembereiche „in nahezu allen Regionen der Gemeinschaft für die Lebensbedingungen und die Qualität der Umwelt von außerordentlicher Tragweite sind“¹⁷. In dem Maße, wie Umweltprobleme jedoch zumindest ihrer Art nach durch eine gewisse Ubiquität gekennzeichnet sind, zielt diese Aussage im Kern auf eine Generalvollmacht der EU. Die derart weit gefaßte Zuständigkeit der Gemeinschaft wird durch die im neu gefaßten Artikel 2 EGV sehr offen formulierte Verpflichtung der EU auf ein hohes Maß an Umweltschutz und Umweltqualitätsverbesserungen eher noch bestärkt als in ihrer Reichweite relativiert.

Umweltschutz als Querschnittsaufgabe

Im Unterschied zu den häufig kritisierten Zentralisierungstendenzen ist die EU in der Vergangenheit zu Recht umweltpolitisch aktiv geworden, wenn Umweltbelastungen ursächlich aus gemeinschaftlich zu verantwortenden Politikfeldern resultierten. Mit der in Amsterdam in Art. 3c EGV normierten Forderung, den Umweltschutz bei den gemeinschaftlichen Politiken und Maßnahmen einzubeziehen, wurde die Querschnittsklausel nun an herausgehobener Stelle im Vertrag verankert.

So umweltpolitisch notwendig dieser Integrationsansatz ist, so bescheiden fielen jedoch bisher die Ergebnisse aus, wenn es darum ging, umweltpolitische Belange in anderen Politikbereichen konkret zu berücksichtigen. In der EU-Agrarpolitik beispielsweise kommen Umweltaspekte noch am ehesten in den sogenannten „flankierenden Maßnahmen“ der Agrarreform von 1992 zum Tragen, die umweltverträglichere Anbau- und Bewirtschaftungsmethoden im Agrarbereich fördern sollen¹⁸. Sieht man einmal davon ab, daß diese Maßnahmen gemessen am gesamten EU-Agrarhaushalt zumindest in der Vergangenheit von lediglich marginaler Bedeutung waren, ist vor allem zu kritisieren, daß sie an der verfehlten Agrarstruktur-

politik als solcher nichts ändern¹⁹. Eine wirksame Integration der Umweltpolitik in die Landwirtschaft würde demgegenüber erfordern, den gesamten Agrarsektor von der Primärproduktion über die Verarbeitung bis hin zum Vertrieb landwirtschaftlicher Produkte grundlegend umzugestalten.

Zwar liefert der im Amsterdamer Vertrag an prominenter Stelle verankerte Nachhaltigkeitsgrundsatz in Verbindung mit der Querschnittsklausel eine Möglichkeit, in diese Richtung einzuwirken. Um zu einer stärker umweltverträglichen Landwirtschaft zu gelangen, wäre jedoch darüber hinaus in einem weiteren Schritt dringend erforderlich gewesen, neue Ziele der EU-Agrarpolitik zu formulieren, die sowohl die Produktionsintensität auf Anbauflächen mit bedenklichen Einträgen vermindern als auch umweltschädliche Anbauverfahren finanziell unattraktiv werden lassen. Dies schließt die im jüngsten Umweltbericht der Gemeinschaft ebenfalls geforderte Verringerung der bestehenden Marktinterventionen mit ein²⁰.

Obwohl die Berücksichtigung von Umweltschutzanforderungen in erster Linie auf Politikfelder der EU bezogen ist, ergeben sich daraus auch Konsequenzen für die Umweltpolitik der Mitgliedstaaten. So folgt aus der Querschnittsklausel, daß selbst Rechtsnormen jenseits der originären umweltpolitischen Regelungen des Vertrages zu beachten sind, wenn die Mitgliedstaaten in der Ausgestaltung ihrer Umweltpolitik nicht mit dem Gemeinschaftsrecht in Konflikt geraten wollen²¹. Beispielhaft sei auf Regelungen der europäischen Verkehrspolitik sowie der Luft- und Seeschiffahrtspolitik verwiesen, die unmittelbar umweltpolitische Bezüge aufweisen und damit die nationalen Umweltpolitiken in diesen Bereichen binden²². Der umweltpolitische Handlungsspielraum der EU wird hier auf dem Umweg über die Querschnittsklausel zusätzlich erweitert. Damit besteht jedoch die Gefahr, daß die ohnehin vorhandene Zentralisierung in der europäischen Umweltpolitik noch weiter verschärft wird. Dies gilt um so mehr, wie die im Amsterdamer Vertrag gewählte Formulierung der Querschnittsklausel Anlaß zu Spekulationen gibt, inwieweit der bislang fast ausschließlich den Mitgliedstaaten obliegende Vollzug

²⁰ Vgl. Kommission der EG: Die Ausrichtung der europäischen Umweltpolitik für das 21. Jahrhundert, a.a.O., S. 38.

²¹ Vgl. Ch. Palme: Nationale Umweltpolitik in der EG, Berlin 1992, S. 64 ff.

²² Dies gilt etwa für die Richtlinien zur Förderung des kombinierten Güterverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten (91/224/EWG), zur Schulung der Fahrer von Gefahrguttransporten (89/684/EWG) sowie zur Verringerung der Schallemissionen von Unterschallflugzeugen (80/51/EWG).

¹⁶ Vgl. Kommission der EG: Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union, Brüssel/Luxemburg 1996, S. 17 ff.

¹⁷ So bereits nachzulesen in Kommission der EG: Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung, a.a.O., S. 40.

¹⁸ Vgl. die Verordnungen 2078/92/EWG und 1765/92/EWG.

¹⁹ Vgl. Ch. Hey: Umweltpolitik in Europa, München 1994, S. 130.

gemeinschaftlicher Regelungen nicht zugunsten der EU-Ebene eingeschränkt wird²³. So bezieht sich die in Art. 3d EGV festgeschriebene Einbeziehung umweltpolitischer Belange in andere Politikfelder nicht nur auf die „Festlegung“, sondern ausdrücklich auch auf die „Durchführung“ von Maßnahmen.

In dem Maße, wie die EU mit Ausnahme des wettbewerbspolitischen Bereichs über keine eigenständigen Vollzugskompetenzen verfügt, sind hier jedoch unmittelbar die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten betroffen. Damit wird das bislang gültige Prinzip der funktionalen Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten in Frage gestellt. Aus ökonomischer Sicht spricht aber nicht allein die bessere Kenntnis der Implementationsbedingungen gemeinschaftlicher Maßnahmen vor Ort dafür, daß die Durchführungskompetenz auf der untergeordneten Ebene liegen sollte. Auch um zusätzliche Verwaltungskosten auf EU-Ebene zu vermeiden, die durch die Einführung eigener Instrumente und Organe für die Durchführung und Kontrolle entstehen, ist hier eine Zuständigkeit auf der Ebene der Mitgliedstaaten naheliegend. Es bleibt allerdings abzuwarten, ob die so formulierte Querschnittsklausel die bisherige Vollzugspraxis gravierend verändern wird.

Unzulängliche Entscheidungsstrukturen

Im Unterschied zur bislang vergleichsweise geringen Transparenz der umweltpolitischen Entscheidungsstrukturen stellen die Beschlüsse des Amsterdamer Gipfels, das Europäische Parlament stärker in den umweltpolitischen Willensbildungsprozeß einzubinden, zumindest einen ersten Schritt in Richtung einer Verfahrensvereinfachung dar. Allerdings sollte diese Reformmaßnahme in ihrer Wirkung nicht überschätzt werden. Zum einen bleibt auch nach Amsterdam das Problem der Pluralität und Unübersichtlichkeit bei den Entscheidungsverfahren und Rechtsgrundlagen bestehen. So finden sich bezogen auf das politische Zusammenspiel zwischen Rat und Parlament selbst im reformierten Vertrag sieben unterschiedlich konzipierte Entscheidungsverfahren, je nachdem auf welcher rechtlichen Grundlage umweltpolitische Maßnahmen verabschiedet werden.

Eine klare Regelung, unter welchen Bedingungen

²³ Vgl. A. Epiney, A. Furrer: Umweltschutz nach Maastricht, in: *Europarecht*, 27. Jg. (1992), S. 387. Die Forderung, umweltpolitische Belange auch bei der Durchführung politischer Maßnahmen zu berücksichtigen, fand sich bereits in der Neuformulierung der Querschnittsklausel im Maastrichter Vertrag. Der Qualitätsunterschied zu den Amsterdamer Beschlüssen dürfte allerdings darin liegen, daß die so spezifizierte Querschnittsfunktion der Umweltpolitik nun an herangezogener Stelle erfolgt.

auf Basis welcher Rechtsgrundlage umweltpolitisch gehandelt werden soll, besteht dabei nicht. Dies betrifft vor allem die auch weiterhin ungeklärte Abgrenzung der Anwendungsbereiche des Art. 100a (Wettbewerbsrecht) und des Art. 130s EGV (Umweltrecht) als Basis umweltpolitischer Maßnahmen²⁴. Darüber hinaus kann die Kommission, je nach Eigeninteresse und politischen Mehrheiten in Rat und Parlament, ebenso auf eine Fülle zusätzlicher Normen mit Umweltbezug als Ermächtigungsgrundlage gemeinschaftlicher Umweltschutzaktivitäten zurückgreifen. So existieren neben den beiden genannten Bestimmungen noch 15 weitere Rechtsquellen in anderen Politikbereichen, die aufgrund des vertraglich festgeschriebenen Querschnittscharakters der Umweltpolitik eine zusätzliche Handlungsbasis liefern, so viele wie in keinem anderen Politikbereich der Union²⁵. Die auf dem Amsterdamer Gipfel vorhandene Chance, die speziell im Umweltbereich bestehende Pluralität an Rechtsgrundlagen zugunsten einer überschaubaren Zahl an potentiellen Rechtsquellen zu reduzieren, wurde jedoch nicht genutzt.

Zum anderen kann aber auch die stärkere Beteiligung des Europäischen Parlaments an den umweltpolitischen Entscheidungen der EU selbst kritisiert werden. So zielt der Ausbau der parlamentarischen Mitentscheidungsbefugnisse letztendlich darauf ab, auf europäischer Ebene institutionelle Strukturen zu etablieren, die sich an den nationalen Willensbildungsprozessen orientieren. Es stellt sich dabei allerdings zu Recht die Frage, ob nicht das „hierfür charakteristische Zusammenspiel von Parlament und Regierung auf Voraussetzungen basiert, die auf europäischer Ebene gegenwärtig nicht gegeben sind und sich auf absehbare Zeit auch nicht herstellen lassen“²⁶.

Aus ökonomischer Sicht sorgen parlamentarische Entscheidungsprozesse unter Kostenaspekten bekanntermaßen sowohl für Informations- und Einigungskosten bei den politischen Akteuren (Entscheidungskosten) als auch für Frustrationskosten bei den betroffenen Bürgern, wenn die Entscheidungsergebnisse von den jeweiligen Präferenzen abweichen (ex-

²⁴ Vgl. T. Schröder: Die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Umweltschutzes, Berlin 1992, S. 97 ff.

²⁵ Vgl. hierzu Ch. Hey, a.a.O., S. 34; sowie T. Döring, a.a.O., S. 179.

²⁶ I. Pies: Vertrag oder Verfassung? – Institutionenökonomische Perspektiven für die Europäische Union, in: M. E. Streit, S. Voigt: *Europa reformieren*, Baden-Baden 1996, S. 41; vgl. auch F. W. Scharpf: *Demokratische Politik in Europa*, in: *Staatswissenschaft und Staatspraxis*, 6. Jg. (1995), S. 565 ff.

terne Kosten)²⁷. Mit Blick auf die Stabilität eines demokratischen Systems wird dabei den externen Kosten ein vergleichsweise größeres Gewicht hinsichtlich der Legitimation parlamentarischer Entscheidungen beigemessen. Wegen der im Vergleich zur nationalen Ebene auch gegenwärtig noch geringen Identifikation der Bürger mit den politischen Strukturen auf EU-Ebene dürfte die Bereitschaft, Frustrationskosten zu tragen, jedoch wesentlich geringer ausfallen²⁸. Eine stärkere Beteiligung des Parlaments erscheint vor diesem Hintergrund erst dann plausibel, wenn sich auf europäischer Ebene eine vergleichbare politische Kultur wie auf nationaler Ebene herausgebildet hat.

In Teilen der ökonomischen Literatur²⁹ wurde daher im Vorfeld der Maastricht-II-Verhandlungen für eine stärkere Rückbindung europäischer Politik an nationalstaatliche Entscheidungsträger votiert, sei es in Gestalt einer Verlagerung des politischen Initiativrechts auf den Ministerrat als Vertretungsorgan der nationalen Regierungen, sei es in Form einer breiteren Einbindung der nationalen Parlamente in die Willensbildungsprozesse auf EU-Ebene. Der Vorteil einer solchen Verlagerung der politischen Gewichte würde nicht zuletzt gerade darin bestehen, den in der Vergangenheit wiederholt vorhandenen Bestrebungen von Kommission und Parlament, immer neue umweltpolitische Handlungsfelder für die EU zu Lasten der Entscheidungsautonomie der Mitgliedstaaten zu erschließen, wirksam entgegenzutreten. Vor diesem Hintergrund zielt die auf dem Amsterdam Gipfel beschlossene Erweiterung der umweltpolitischen Parlamentsbefugnisse jedoch tendenziell in die falsche Richtung.

Umweltpolitische Maßnahmen

Hinsichtlich der Wahl und Ausgestaltung von Maßnahmen, um gemeinschaftliche Umweltziele zu verfolgen, enthält der Amsterdamer Vertrag, trotz der in der Vergangenheit geäußerten Kritik, keine unmittelbaren Änderungen. Hier liefert nur indirekt das dem Vertrag beigefügte „Protokoll über die Anwendung der Grund-

sätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“³⁰ Anhaltspunkte, wie auch im Bereich der EU-Umweltpolitik gemeinschaftliche Maßnahmen in Zukunft ausgestaltet sein sollten, um den Bestimmungen des Vertrages zu genügen. Danach wäre zum einen, was Art und Umfang des umweltpolitischen Handelns betrifft, nationalen Entscheidungen ein möglichst breiter Raum zu belassen. Dies schließt unter Einhaltung gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften mit ein, daß bewährte nationale Schutzmaßnahmen berücksichtigt sowie Struktur und Funktionsweise der Rechtssysteme der Mitgliedstaaten geachtet werden. Zudem sollten Umweltmaßnahmen der EU eine möglichst einfache Form annehmen und nicht das Maß überschreiten, das notwendig ist, um die umweltpolitischen Ziele zu erreichen.

Mit der damit verbundenen Forderung, daß eine Richtlinie unter sonst gleichen Bedingungen einer Verordnung und eine Rahmenrichtlinie einer detaillierten Maßnahme vorzuziehen ist, gehen die Amsterdamer Beschlüsse allerdings nicht über den vor den Maastricht-II-Verhandlungen erreichten Stand in der Konkretisierung des Subsidiaritätsgrundsatzes hinaus³¹. Gerade in der Vergangenheit wurde jedoch wiederholt kritisiert, daß Richtlinien – nicht nur, aber auch – im Umweltbereich oftmals zu detailliert ausgestaltet waren. Aufgrund der Vielzahl an Einzelregelungen und der damit verbundenen Regelungstiefe und Regelungsintensität hat dies dazu geführt, daß die den Mitgliedstaaten formell zuzugewandten umweltpolitischen Handlungs- und Umsetzungsspielräume in der Praxis mehr und mehr erodiert sind³². Ob sich nach Amsterdam hier eine klare Trendwende ergeben wird, ist zu bezweifeln.

Die häufig zu detaillierte Ausgestaltung umweltpolitischer Maßnahmen ist jedoch nicht zuletzt auch in dem Maße kritisch zu bewerten, wie deren Ausarbeitung auf EU-Ebene keine Gewähr für sach- und problemgerechte Lösungen bietet. So ist das der Entscheidungsfindung im Rat vorgelagerte bürokratische Verfahren nicht nur durch Informalität und geringe Transparenz hinsichtlich des Einflusses politischer Interessenvertreter gekennzeichnet, sondern auch durch „die fehlende Trennung der Ermittlung des

²⁷ Vgl. J. M. Buchanan, G. Tullock: *The Calculus of Consent*, Ann Arbor 1962, S. 63 ff.

²⁸ Vgl. H. Leopold: Die EG im Spannungsverhältnis zwischen Konsens und Effizienz, in: H. Gröner, A. Schüller: *Die europäische Integration als ordnungspolitische Aufgabe*, Stuttgart u.a. 1993, S. 43.

²⁹ Vgl. I. Pies, a.a.O., S. 41 ff.; M. Leschke: Zur institutionellen Ausgestaltung der Europäischen Union, in: M. E. Streit, S. Voigt: *Europa reformieren*, Baden-Baden 1996, S. 108. Ein in Amsterdam verabschiedetes Protokoll über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der EU sieht hier zwar eine erweiterte Unterrichtungspflicht vor. Eine unmittelbare Einbindung in den politischen Willensbildungsprozeß auf EU-Ebene ist jedoch nicht vorgesehen; vgl. Vertrag von Amsterdam, a.a.O., S. 113 f.

³⁰ Vgl. Vertrag von Amsterdam, a.a.O., S. 105 ff.

³¹ Vgl. zur bisherigen Konkretisierung des Grundsatzes T. Döring: *Das Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union*, in: *ORDO*, Bd. 47 (1996), S. 293 ff.

³² Vgl. Ch. Callies: Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union, Baden-Baden 1995, S. 35; A. Schink: *Möglichkeiten zur Deregulierung im Umweltschutz aus Sicht der Kommunen*, in: *Der Städtetag*, 48. Jg. (1995), S. 593.

Standes wissenschaftlicher Erkenntnis und der politischen Entscheidung³³. Diese mangelnde Trennung drückt sich zum einen darin aus, daß etwa eine systematische Anwendung von Nutzen-Kosten-Analysen zur Ex-ante-Bewertung umweltpolitischer Maßnahmen in der Regel nicht erfolgt, obwohl dies von der EU in ihren Umweltaktionsprogrammen selbst mehrfach gefordert wurde³⁴. Im Ergebnis führt dies nicht nur dazu, daß es keine an ökonomischen Effizienz- und Effektivitätskriterien orientierte Auswahl umweltpolitischer Maßnahmen gibt, es werden auch die spezifischen Umsetzungsbedingungen gemeinschaftlicher Regelung im mitgliedstaatlichen Umweltrecht nicht angemessen berücksichtigt.

Die mangelnde Trennung wissenschaftlicher und politischer Entscheidungsfindung kommt zum anderen aber auch darin zum Ausdruck, daß mit Blick auf die Wahl geeigneter umweltpolitischer Instrumente der aus ökonomischer Sicht in der Regel als effizienter eingestufte Einsatz marktlicher Anreizinstrumente (Umweltzertifikate, Umweltabgaben, etc.) im Unterschied zu den auf EU-Ebene dominierenden ordnungsrechtlichen Lösungen nicht ernsthaft erwogen wird³⁵. Zwar kann bei diesen marktorientierten Instrumenten nicht pauschal davon ausgegangen werden, daß sie für einen Einsatz auf EU-Ebene besser als andere Instrumente geeignet sind³⁶. Die bisherigen Aktivitäten der Gemeinschaft hinsichtlich des Einsatzes solcher Anreizinstrumente sind jedoch über die Stufe von Vorüberlegungen nicht hinausgekommen. So deutete sich auch im bislang letzten Umweltaktionsprogramm der EU zum neuen Leitbild einer dauerhaften und umweltgerechten Entwicklung an, daß der Schwerpunkt weiterhin bei den ordnungsrechtlichen Regulierungen liegen wird. An diesem aus ökonomischer Sicht bestehenden Defizit der gemeinschaftlichen Umweltpolitik dürften die Amsterdamer Beschlüsse zunächst kaum etwas ändern. Allerdings

muß hier eingeräumt werden, daß das Problem der geeigneten Wahl und Ausgestaltung umweltpolitischer Instrumente weniger durch Regelungen auf Vertragsebene als auf der nachgelagerten Ebene der Programmentscheidungen zu lösen ist.

Fazit

Geht man davon aus, daß die Funktion der Maastricht-II-Verhandlungen nicht nur darin bestand, vorhandene Defizite im bestehenden Vertragswerk zu beseitigen, sondern daß sie „auch Weichen (...) für die Integrationspolitik des nächsten Jahrhunderts“³⁷ stellen sollten, so sind die mit dem Amsterdamer Gipfel verbundenen Ergebnisse dieses fast einjährigen Verhandlungsprozesses eher bescheiden ausgefallen. Zwar steht eine umfassende Bewertung der Verhandlungen noch aus³⁸. Es läßt sich allerdings bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt feststellen, daß anstelle einer notwendigen Grundsatzdebatte darüber, in welchem Ausmaß und in welcher Form in Zukunft Kompetenzen von Brüssel wahrgenommen werden sollen, im großen und ganzen der Status quo fortgeschrieben wurde.

Für den Bereich der europäischen Umweltpolitik ist dabei die bestehende universelle Handlungsermächtigung auch weiterhin einem klar definierten Aufgabekatalog vorgezogen worden, der die EU ausdrücklich verpflichtet hätte, nur solche umweltpolitischen Ziele zu verfolgen, die nachweislich einen supranationalen Charakter haben. Demgegenüber deuten die geänderte Fassung von Art. 2 EGV sowie die in Art. 3c EGV neu definierte Funktion des Umweltschutzes als Querschnittsaufgabe auf einen in Zukunft noch umfassenderen Regelungsanspruch der EU-Ebene hin. Verglichen mit dieser Grundsatzfrage ist es vergleichsweise weniger bedeutsam, daß die instrumentenbezogenen Überlegungen nicht fortentwickelt wurden.

Die bei der Auswahl und Ausgestaltung der gemeinschaftlichen Umweltschutzmaßnahmen sowie deren Umsetzung auftretenden Mängel können zudem als ein weiteres Argument dafür angeführt werden, Kompetenzen an die EU zurückhaltend zu übertragen. Dies gilt in gleicher Weise für die nach wie vor bestehende Pluralität und Unübersichtlichkeit im Bereich der umweltpolitisch relevanten Rechtsgrundlagen und Entscheidungsverfahren, die mit dazu beitragen, daß die gegenwärtige Organisationsstruktur der EU-Umweltpolitik mit einem erheblichen Zeit- und Ressourcenaufwand verbunden ist. Vor diesem Hintergrund bleibt auch nach dem Amsterdamer Gipfel ein grundlegender Reformbedarf im Bereich der europäischen Umweltpolitik bestehen.

³³ Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, a.a.O., S. 111.

³⁴ Hier sei nur stellvertretend auf das letzte Umweltaktionsprogramm der EU verwiesen. Vgl. Kommission der EG, a.a.O., 1993, S. 104 f.

³⁵ Vgl. zu dieser Einschätzung auch S. Caspari, a.a.O., S. 201.

³⁶ Vgl. zu einer differenzierten Sicht T. Döring: Umweltpolitische Instrumente in der EU, in: Staatswissenschaft und Staatspraxis, 8. Jg. (1997), im Druck.

³⁷ H. Krägenau, W. Wetter: Maastricht II: Europäische Integration auf dem Prüfstand, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 75. Jg. (1995), H. 10, S. 525.

³⁸ Erste Einschätzungen der Ergebnisse des Amsterdamer Gipfels finden sich etwa bei E. Brok: Kein Papiertiger: der Vertrag von Amsterdam, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 77. Jg. (1997), H. 10, S. 375 ff.; R. Hrbek: Der Vertrag von Amsterdam – eine neue Etappe im EU-Integrationsprozeß, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 77. Jg. (1997), H. 7, S. 378 ff.