

Umweltschutz und andere Politiken der EG – Erste Osnabrücker Gespräche zum deutschen und europäischen Umweltrecht

Fragen eines europaweiten Umweltschutzes und seiner Verankerung unter anderem in der Energie-, Struktur- und Verkehrspolitik der EG-Mitgliedsstaaten standen im Mittelpunkt der „Ersten Osnabrücker Gespräche zum deutschen und europäischen Umweltrecht“, die am 26. und 27. 11. 1992 an der Universität Osnabrück stattfanden. Zu der zweitägigen Veranstaltung mit dem Titel „Umweltschutz und andere Politiken der EG“ konnte der Direktor des Instituts für Europarecht, Prof. Dr. Hans-Werner Rengeling, rund 160 Experten aus Wissenschaft und Praxis sowie Fachvertreter aus der EG-Kommission begrüßen. Der Osnabrücker Rechtswissenschaftler verwies auf die durch die Einheitliche Europäische Akte eingeführten Neuregelungen in Art. 130r, s, und t EWGV, die das Gemeinschaftsrecht um die umweltrechtliche Komponente ergänzt habe. Im Bereich der Umwelt unterliegt die Tätigkeit der Gemeinschaft nach Art. 130r II 1 EWGV dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen vorzubeugen und sie nach Möglichkeit an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie dem Verursacherprinzip. Vor allem die in Art. 130r II 2 EWGV eingeführte „Querschnittsklausel“, wonach die Erfordernisse des Umweltschutzes Bestandteile der anderen Politiken der Gemeinschaft sind, war Gegenstand der Beratungen. „Diese Klausel ist für einen effektiven Umweltschutz von zentraler Bedeutung, aber in ihren Auswirkungen fraglich und umstritten“, zeigte Tagungsleiter Rengeling die thematischen Schwerpunkte auf, wobei er auf die Querschnittsfunktion des Umweltschutzes etwa in den Bereichen Wettbewerbspolitik, Energiepolitik, Strukturpolitik, Verkehrspolitik, Landwirtschaft und Entwicklungspolitik verwies. Die zunehmende Bedeutung des Umweltrechts in einem Europäischen Binnenmarkt brachten auch der Generalsekretär der Deutschen Bundesstiftung Umwelt, Fritz Brickwedde (Osnabrück), sowie der Präsident der Industrie- und Handelskammer Osnabrück-Emsland, Dr. Hans Berentzen, als Hausherr des Veranstaltungsortes in ihren Grußworten zum Ausdruck.

I. Generalthema: Umweltschutz und andere Politiken der EG

„Umweltschutz ist ein wesentliches Ziel der Europäischen Gemeinschaft“ richtete Staatssekretär Dr. Clemens Stroetmann den Blick auf die zentrale Stellung des Umweltschutzes im nationalen und europäischen Rahmen. Die einzelnen Politikbereiche in den wichtigen politischen Handlungsfeldern seien ohne Umweltschutz nicht mehr denkbar. Die Querschnittsaufgabe Umweltschutz müsse verhindern, daß andere Politiken mit einer einseitigen Verfolgung ihrer Ziele die Umwelt schädigen. Aus der Querschnittsklausel leitete der Bonner Umweltstaatssekretär konkrete Aufträge für politisches Handeln ab: In der Handelspolitik mit ihren wachsenden Problemfeldern „Verkehr“ und „Verpackungsabfälle“ sei umweltfreundlicheren Produkten und Technologien der Vorrang einzuräumen und einem umweltunverträglichen Wirtschaftswachstum Einhalt zu gebieten. Hier sei auch die internationale Zusammenarbeit in GATT und UNCTAD gefragt. Die gemeinsame Agrarpolitik müsse neben einer Produktionssteigerung vor allem den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen in Boden, Wasser und Luft zum Gegenstand haben. Die Strukturpolitik sei stärker als bisher auf eine Vermeidung von Umweltbeeinträchtigungen auszurichten. Die Verkehrspolitik müsse die erheblichen Steigerungen des Verkehrsaufkommens durch die Einführung des Europäischen Binnenmarktes und die Öffnung Mittel- und Osteuropas durch am Umweltschutz ausgerichtete Maßnahmen auffangen. Die Energiepolitik müsse durch integrative Ansätze zu einer Verringerung der Treibhauseffekte beitragen. Der Abfalltourismus müsse bekämpft und an dem Grundsatz festgehalten werden, daß „Abfälle auch künftig nicht wie freie Waren in der Gemeinschaft gehandelt werden dürfen“. Stroetmann setzte zugleich auf vorbeugendes Handeln, Ressourcenschonung und ein „Konzept der richtigen Preissignale“. Und noch einen weiteren bemerkenswerten umweltpolitischen Vorschlag hielt der Umweltstaatssekretär bereit: Jedem Vorhaben in anderen Politikbereichen solle in Zukunft eine detaillierte Aussage zu den Umweltauswirkungen beigelegt werden.

II. Umweltschutz und EuGH

Prof. Dr. Carl Otto Lenz (Luxemburg) berichtete über die Rechtsprechung des EuGH zum Umweltschutz. In der Praxis sei die im

EWG-Vertrag angelegte Unterscheidung zwischen dem Prinzip der Einstimmigkeit und dem Mehrheitsprinzip von großer Wichtigkeit. Der EuGH habe dabei – so der Generalanwalt – den Anwendungsbereich des auf das Mehrheitsprinzip verpflichteten Art. 130a EWGV in der Titandioxyd-Entscheidung¹ ausgeweitet und die Wahrung der Umweltbelange auf einem hohen Schutzniveau zu einem wichtigen Ziel des Europäischen Binnenmarktes erklärt. Auch habe der Gerichtshof im Bereich des Trinkwasserschutzes² und des Abfallrechts³ der Bedeutung des Umweltschutzes Rechnung getragen⁴. Zudem habe der EuGH einen wichtigen Beitrag dazu geleistet, daß sich der einzelne auf Rechtsvorschriften des Umweltrechts unmittelbar berufen könne⁵.

III. Umweltschutz und Wettbewerbspolitik

Die weiteren Beratungen standen auf der Grundlage dieser generellen Ausgangspunkte ganz im Zeichen der Frage, welche Bedeutung dem Umweltschutz jeweils in den einzelnen Politikbereichen der Gemeinschaft zukommt. Für Dr. Horst Mehrländer vom Bundesministerium für Wirtschaft stehen Umweltschutz und Wettbewerbspolitik auf nationaler und europäischer Ebene nicht in einem Gegensatz, sondern ergänzen sich. Der Bonner Ministerialdirigent appellierte vor allem an die Eigenverantwortung der Wirtschaft, bei Produktion und Preisgestaltung den Umweltaspekt in den Vordergrund zu stellen. Die EG trage im Interesse des einheitlichen europäischen Binnenmarktes zu einem Abbau von Handelshemmnissen bei, könne aber auch aus Gründen der Herstellung einheitlicher Wettbewerbsbedingungen (Art. 3f. EWGV) Rechtsangleichungsmaßnahmen nach Art. 100a EWGV erlassen. Auch im Bereich der Beihilfenaufsicht der EG gem. Art. 92ff. EWGV müsse der Belang des Umweltschutzes Berücksichtigung finden. Auch Dr. Ludwig Krämer setzte sich aus der Sicht der Generaldirektion Umwelt, nukleare Sicherheit und Katastrophenschutz der EG-Kommission (Brüssel) dafür ein, den Umweltschutz stärker als bisher in der Wettbewerbspolitik zu berücksichtigen. Die Querschnittsklausel des Art. 130r II 2 EWGV berechtige dazu, den Umweltschutz in allen Politikbereichen in den Vordergrund zu rücken. Zugleich beklagte Krämer die Defizite, die hier in der Praxis noch bestünden. In der Diskussion unter Leitung von Prof. Dr. Peter-Christian Müller-Graff (Trier) wurde allerdings auch davor gewarnt, durch eine Überbetonung des Umweltaspekts Dirigismus aus Brüssel an die Stelle der Marktfreiheit treten zu lassen.

IV. Umweltschutz und Energiepolitik

Umstritten blieb die Bedeutung des Umweltschutzes im Bereich der Energiepolitik. Für Prof. Dr. Joachim Grawe (Frankfurt/Main) ist Umweltschutz eine politisch gesetzte Rahmenbedingung, nicht aber das Ziel der Energiepolitik. Der Hauptgeschäftsführer der Vereinigung der Deutschen Elektrizitätswerke zweifelte auch daran, ob die EG sich die ihr fehlende Kompetenz in der Energiepolitik auf dem Umweg über die Wettbewerbsvorschriften in Art. 85ff. EWGV oder die Querschnittsklausel in Art. 130r II 2 EWGV beschaffen könne. Wegen ihrer Wettbewerbsverzerrungen erteilte Grawe auch nationalen Alleingängen zugunsten des Umweltschutzes etwa im Bereich der Luftreinhaltung eine klare Absage. Nachdrücklich wandte sich Grawe gegen eine „Zerschlagung oder Durchlöcherung der abgegrenzten Versorgungsgebiete in der Stromversorgung“. Dem unternehmerischen Engagement im Bereich der Stromversorgung müsse auch in einem Europäischen Binnenmarkt ein ausreichender Spielraum verbleiben.

Prof. Dr. Ingolf Pernice (Brüssel/Frankfurt) forderte zu einer umweltgerechten Energiepolitik auf. Vor allem die globale Herausforderung des Treibhauseffekts – so das Mitglied des juristischen Dienstes der EG-Kommission – zwingt dazu, Energiepolitik als Umweltpolitik zu formulieren. Auf europäischer wie internationaler Ebene bietet der Maastrichter Unionsvertrag im Bereich der Förderung transeuropäischer Netze (Art. 129b EUV) sowie zugunsten des Umweltschutzes im Energiegewinnungs- und -versorgungsbereich (Art. 130s EUV) erweiterte Rechtsgrundlagen. Die unterschiedliche Sichtweise von Wissenschaft und Praxis, Energiewirtschaft und Umweltschutz prägte auch die von Prof. Dr. Jürgen Baur (Köln) geleitete Diskussion.

1) NVwZ 1992, 157.

2) NVwZ 1991, 973; NVwZ 1992, 459.

3) NVwZ 1992, 871 – Wallonien; NVwZ 1991, 660; NVwZ 1991, 661

4) Vgl. auch Stüer, DVBl 1992, 1585.

5) NVwZ 1991, 866; NVwZ 1991, 868.

V. Umweltschutz und Strukturpolitik

Auch die Europäische Strukturpolitik kommt ohne Umweltschutz nicht aus, wie *Dr. Manfred Beschel* von der Generaldirektion Regionalpolitik der EG-Kommission verdeutlichte. Durch die Einheitliche Europäische Akte hat das strukturpolitische Instrumentarium in Art. 130a bis e EWGV einen neuen Rahmen erhalten. Neben den Ausrichtungsfonds- und Garantiefonds für die Landwirtschaft und den Sozialfonds ist der Europäische Regionalfonds getreten, der zu einem Ausgleich der wichtigsten regionalen Ungleichgewichte in der Gemeinschaft beitragen soll (Art. 130c EWGV). Die Europäische Strukturpolitik ist unter Abkehr vom flächendeckenden „Gieskannenprinzip“ auf fünf Ziele konzentriert: Besonders rückständige Gebiete mit weit unterdurchschnittlichem Bruttosozialprodukt sollen den wirtschaftlichen Anschluß an Europa finden. Alte Industriegebiete sollen auf moderne Produktionsformen umgestellt, Langzeitarbeitslose und junge Arbeitslose sollen in den Arbeitsprozeß wiedereingegliedert und die Produktivität des ländlichen Raumes soll verbessert werden. Die Einzelfallförderungen – so berichtete der Brüsseler EG-Beamte weiter – sollen dabei stärker als bisher in eine Gesamtkonzeption eingebunden, die Strukturfonds verdoppelt und die Sachprioritäten neu geordnet werden. Dem Umweltschutz kommt in der Europäischen Strukturpolitik eine wachsende Bedeutung zu, wie auch in der von *Rengeling* geleiteten ausführlichen Diskussion deutlich wurde.

VI. Umweltschutz und Verkehrspolitik

Besonders umstritten war das Verhältnis zwischen Umweltschutz und Verkehrspolitik. Dipl.-Ing. *Reiner Lösch* vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Bonn), der sich vor allem den verkehrs- und lärmtechnischen Fragestellungen widmete, und Prof. *Dr. Kay Hailbronner* (Konstanz), der auf die durch den Europäischen Binnenmarkt hervorgerufenen neuen Rechtsprobleme einging, machten deutlich, daß die EG-Verkehrspolitik ohne Umweltpolitik nicht auskommen könne. Die Steigerung des Verkehrsaufkommens im nächsten Jahrzehnt um ca. 40% im Straßenverkehr, 30% im Schienenverkehr und bis zu 100% im Luftverkehr könne nur unter maßgeblicher Beteiligung des Umweltschutzes ökologisch verkraftet werden. Dazu biete die Querschnittsklausel in Art. 130r II 2 EWGV ausreichende Möglichkeiten. Umweltschädliche Aktivitäten müßten – so *Hailbronner* – dem Verursacher angelastet werden. Eine Liberalisierung, die von einer Senkung der Kostenbelastung bei Verkehrsdienstleistungen ausgeht, sei hiermit nicht vereinbar. Notfall müßten auch Beeinträchtigungen des Waren- und Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Gemeinschaft in Kauf genommen werden. Zugleich wurde aber auch darauf hingewiesen, daß besonders in den neuen Bundesländern und anderen standortbenachteiligten Regionen Europas der rasche Ausbau der Verkehrsinfrastruktur für einen Anschluß an den Europäischen Binnenmarkt besonders wichtig sei. Die Planungsverfahren müßten erheblich verkürzt und die Investitionen vor allem auch dem öffentlichen Personen- und Güterverkehr zugute kommen, wie in der von *Rengeling* moderierten Diskussion hervorgehoben wurde⁶.

VII. Umweltschutz und Landwirtschaft

Das Agrarumweltrecht der EG ist in seinen Verästelungen kaum noch zu übersehen und wirkt durch verschiedene EG-Richtlinien aber auch Fördermaßnahmen in die Bereiche Pflanzenschutz, Grundwasser- und Trinkwasserschutz oder Natur- und Landschaftsschutz hinein, wie Prof. *Dr. Volkmar Götz* (Göttingen) darlegte. Die Agrarpolitik der Gemeinschaft wird dabei nicht nur durch die in Art. 39 EWGV niedergelegten Ziele, sondern auch durch die Querschnittsklausel in Art. 130r II 2 EWGV von Gesichtspunkten des Umweltschutzes bestimmt. Dabei kann es zwischen den agrarpolitischen (vgl. Art. 39 I a EWGV) und den umweltpolitischen Zielen (Art. 130r EWGV) zu Spannungsverhältnissen kommen, die auch die von Prof. *Dr. Albrecht Weber* (Osnabrück) geleitete Diskussion bestimmten.

VIII. Umweltschutz und Entwicklungspolitik

In der Entwicklungspolitik ist ein langfristiger wirtschaftlicher Fortschritt nur mit dem Umweltschutz und nicht gegen ihn zu erzielen, erklärte Ministerialrätin *Ines Schusdziarra* vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Bonn). Rechtsanwalt *Bernd Dittmann* (Köln) rückte die Verantwortung der Industrieländer in den Vordergrund und rief dazu auf, durch wirtschaftliche Zusammenarbeit, Technologie-Transfer und globale In-

vestitionskonzepte zur Lösung der globalen Umweltprobleme beizutragen. Dabei setzte der Leiter der Abteilung Umweltpolitik des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e. V. vor allem auf einen freien Welthandel, eine Steigerung der Energieeffizienz sowie auf Konzepte zur Energieeinsparung und zu mehr Investitionen der deutschen Industrie in den Entwicklungsländern, bei denen allerdings die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen geschaffen werden müßten. In der von Prof. *Dr. Dieter Rauschnig* (Göttingen) geleiteten Diskussion wurden vor allem die weltweiten Verflechtungen hervorgehoben, in denen eine am Umweltschutzgedanken ausgerichtete Entwicklungspolitik stehe. Und es wuchs die Erkenntnis, daß hier globales und lokales Denken und Handeln gleichermaßen gefragt sei.

IX. Ausblick

Der Ertrag der zweitägigen Veranstaltung, die durch einen Empfang des Instituts für Europarecht eingerahmt wurde, lag wohl vor allem darin, daß über die vielleicht beschränkte Sichtweise von fachlichen Einzelaspekten hinaus der generelle Ansatz des Umweltschutzes als verpflichtender Bestandteil aller anderen EG-Politikbereiche deutlich wurde. Dem Ersten Osnabrücker Gespräch, dessen Verlauf bald in einem Tagungsband auch gedruckt zur Verfügung steht, wird nach Ankündigung von Tagungsleiter *Rengeling* im Februar kommenden Jahres ein weiteres Gespräch über „Umweltschutz und EG-Abfallrecht“ folgen. So hat das Osnabrücker Debüt auf nationalem und europäischem Parkett einen wichtigen Beitrag dazu geleistet, die Einbindung des Umweltschutzes in zentrale Bereiche des gemeinsamen europäischen Binnenmarktes zu beleuchten, und den Umweltschutz in Europa vor allem in der Begegnung von Wissenschaft und Praxis einen großen Schritt vorangebracht. Auf die weiteren Veranstaltungen des Osnabrücker Instituts für Europarecht darf die interessierte Fachwelt bereits jetzt mit Spannung warten.

Rechtsanwalt und Notar Dr. Bernhard Stüer, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Münster

6) Vgl. zu weiteren Einzelheiten *Stüer*, DVBl 1992, 547.

BVerwG: Volksdeutsche aus Oberschlesien haben grundsätzlich Anspruch auf Vertriebenenausweis*

Das *BVerwG* hat in mehreren Verfahren entschieden, daß deutsche Volkszugehörige, die aus Polen aussiedeln, grundsätzlich einen Anspruch auf Ausstellung des Vertriebenenausweises haben¹. Es ist damit der Ansicht des *VG Braunschweig*² nicht gefolgt. Dieses hatte verlangt, daß deutsche Volkszugehörige im Hinblick auf die veränderten Verhältnisse in Polen für ihre Person konkrete Benachteiligungen nachweisen müssen. Das fordert das Bundesvertriebenengesetz (BVFG) jedoch nicht. Ihm liegt die Auffassung des Gesetzgebers zugrunde, daß es nach der weitgehenden Zerstörung der deutschen Volksgruppen in den früheren Ostblockstaaten durch die bei Kriegsende erfolgten allgemeinen Vertreibungsmaßnahmen einem deutschen Volkszugehörigen nicht zugemutet werden kann, in Gebieten zu leben, die von der dort früher ansässigen deutschen Bevölkerung weitgehend verlassen sind (Spätfolgen der allgemeinen Vertreibungsmaßnahmen). An dieser Gesetzeslage hat sich bisher nichts geändert, wie insbesondere die Beratungen bei Erlass des Aussiedleraufnahmegesetzes aus dem Jahre 1990 zeigen. Nur der Gesetzgeber ist zu der Entscheidung befugt, ob diese Rechtslage geändert werden soll. Bis zu einer gesetzlichen Neuregelung der Spätaussiedlerfälle ist deshalb im Wege einer gesetzlichen Vermutung in der Regel ohne weiteres davon auszugehen, daß der deutsche Volkszugehörige das Vertriebungsgebiet wegen der Spätfolgen der allgemeinen Vertreibungsmaßnahmen verlassen hat. Nur in Ausnahmefällen gilt dies nicht, z. B. dann, wenn jemand in die Bundesrepublik übersiedelt, um sich der Strafverfolgung wegen eines kriminellen Delikts zu entziehen.

* Pressemitteilung Nr. 28/1992 des *BVerwG*.

1) *BVerwG*, Urt. v. 3. 11. 1992 – 9 C 6/92 u. a.

2) NVwZ 1991, 399; dagegen bereits *OVG Lüneburg*, NVwZ 1993, 289.