

Umweltrechtliche Querschnittsklausel und freier Warenverkehr: die Einbeziehung umweltpolitischer Belange über die Beschränkung der Grundfreiheit

Astrid Epiney, Fribourg

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

Astrid Epiney, Umweltrechtliche Querschnittsklausel und freier Warenverkehr: die Einbeziehung umweltpolitischer Belange über die Beschränkung der Grundfreiheit, Natur und Recht (NuR) 1995, S. 497-504. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript Abweichungen enthält.

I. Problemstellung

Mit der Einheitlichen Europäischen Akte 1987 wurde die sog. „Querschnittsklausel“¹ in den EG-Vertrag eingefügt: Nach Art. 130r Abs. 2 S. 3 EGV, der durch den Maastrichter Vertrag geringfügig modifiziert wurde², müssen

„Erfordernisse des Umweltschutzes (...) bei der Festlegung und Durchführung anderer Gemeinschaftspolitiken einbezogen werden“.

Dieses Erfordernis trägt dem Querschnittscharakter der Umweltpolitik Rechnung³: Sie kann gerade nicht als „isolierte Politik“ neben anderen Politiken verfolgt werden, sondern ihre Wirksamkeit hängt entscheidend davon ab, ob und inwieweit Belange des Umweltschutzes in anderen Politikbereichen berücksichtigt werden. Umweltpolitische Zielsetzungen können daher letztlich nicht ausschließlich über eine effiziente Umweltpolitik, sondern nur über die umweltgerechte Gestaltung aller Politiken erreicht werden. So wird z.B. jede Umweltpolitik solange keine oder nur geringe Erfolge verbuchen können, wie die Verkehrs-, Landwirtschafts- oder Energiepolitik ihre Anliegen ausklammern. Auf der Grundlage der

¹ Die Terminologie variiert hier etwas. Teilweise wird auch von „Integrationsklausel“ gesprochen, so *Ludwig Krämer*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, 4. Aufl. 1991, Art. 130r, Rdnr. 38; *Steffen Himmelmann*, in: Steffen Himmelmann/Andreas Pohl/Christian Tünnesen-Harmes, Handbuch des Umweltrechts, Stand 1994, A.9, Rdnr. 44. Rechtliche Konsequenzen werden mit dem Gebrauch dieser verschiedenen Begriffe jedoch - soweit ersichtlich - nicht verbunden.

² Nach Art. 130r Abs. 2 S. 2 EWGV waren Belange des Umweltschutzes Bestandteil der anderen Gemeinschaftspolitiken. Zu der Bedeutung der Neuformulierung, die zum einen den dynamischen Charakter der Berücksichtigung umweltpolitischer Aspekte in anderen Gemeinschaftspolitiken und zum anderen die Pflicht der Mitgliedstaaten, beim Vollzug der Gemeinschaftspolitiken umweltpolitische Belange zu berücksichtigen, unterstreicht, *Astrid Epiney/Andreas Furrer*, Umweltschutz nach Maastricht, EuR 1992, 369 (386 ff.).

³ Hierzu etwa *Wolfgang Kahl*, Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht. Eine Untersuchung zur Rechtsidee des „bestmöglichen Umweltschutzes“ im EWG-Vertrag, 1993, 26 f., 58 ff.; *Christoph E. Palme*, Nationale Umweltpolitik in der EG. Zur Rolle des Art. 100a IV im Rahmen einer Europäischen Umweltgemeinschaft, 1992, 64; *Jutta Jahns-Böhm/Siegfried Breier*, Die umweltrechtliche Querschnittsklausel des Art. 130r II 2 EWGV, EuZW 1992, 49 ff.

Querschnittsklausel stehen denn auch Belange des Umweltschutzes nicht isoliert neben anderen Zielsetzungen der Gemeinschaft, sondern sind stets im Rahmen aller Gemeinschaftspolitiken zu beachten, zu verfolgen und zu integrieren⁴.

Soweit man sich bisher mit der Querschnittsklausel vertieft auseinandergesetzt hat, lag der Akzent in erster Linie auf der Untersuchung ihrer Tragweite und Bedeutung im Rahmen spezifischer Gemeinschaftspolitiken. Im Vordergrund standen dabei die der Querschnittsklausel für die Ausgestaltung des Sekundärrechts - unabhängig von den (sonstigen) primärrechtlichen Vorgaben - zu entnehmenden Anforderungen⁵. Dagegen wurde der Bedeutung der Querschnittsklausel im Bereich der Garantie der (Grund-) Freiheit des Warenverkehrs⁶ und seiner Verwirklichung durch sekundärrechtliche Regeln bisher - soweit ersichtlich - keine Aufmerksamkeit geschenkt bzw. dieser Aspekt wurde nur am Rande erwähnt. Gleichwohl ist diese Problemstellung vor dem Hintergrund von großer Bedeutung, daß die Garantie der Freiheit des Warenverkehrs nicht nur, auf der einen Seite, zu einer entsprechenden Erweiterung des Freiheitsraumes der begünstigten Wirtschaftsteilnehmer führt, sondern auch, auf der anderen Seite, einige aus umweltpolitischer Sicht politisch wie gesellschaftlich unerwünschte Rückwirkungen entfaltet. Diese beruhen letztlich auf der gerade durch den freien Warenverkehr hervorgerufenen enormen Ausweitung der wirtschaftlichen Kreisläufe und damit des Verkehrsaufkommens.

Der folgende Beitrag will daher der Frage nachgehen, ob und inwieweit die umweltrechtliche Querschnittsklausel Rückwirkungen auf Tragweite und Stellung der Freiheit des Warenverkehrs im System des Vertrages entfaltet und ob die aktuelle Politikgestaltung in diesem Bereich diesen Anforderungen entspricht. Zu untersuchen ist dabei auch und gerade, welche Vorgaben der Querschnittsklausel für den Erlaß und die inhaltliche Ausgestaltung des gemeinschaftlichen Sekundärrechts zu entnehmen sind. Diese Problemstellung ist vor dem

⁴ Dieser Grundsatz wird übrigens im fünften umweltpolitischen Aktionsprogramm, ABl. 1993 C 138, 1 ff., sehr gelungen aufgegriffen, ausgeführt und konkretisiert. Der Akzent dieses Programms liegt - neben der Befürwortung des Rückgriffs auf neue Instrumente - insbesondere auf der Frage, auf welche Weise umweltpolitische Belange in andere Politikbereiche integriert werden können.

⁵ Z.B. im Rahmen der Güterkraftverkehrs-, der Luftverkehrs-, der Energie- oder der Agrarpolitik. Vgl. zur Querschnittsklausel etwa *Jahns-Böhm/Breier*, EuZW 1992 (Fn. 3), 49 ff.; *Dieter H. Scheuing*, Umweltschutz auf der Grundlage der Einheitlichen Europäischen Akte, EuR 1989, 152 (177); *Kay Hailbronner*, Der „nationale Alleingang“ im Gemeinschaftsrecht am Beispiel der Abgasstandards für PKW, EuGRZ 1989, 101 (103 ff.); *Axel Vorwerk*, Die umweltpolitischen Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten nach Inkrafttreten der EEA, 1989, 61 f.; *Kahl*, Umweltprinzip (Fn. 3), 26 f.; *Siegfried Breier*, Die Bedeutung der umweltrechtlichen Querschnittsklausel des Art. 130r Abs. 2 Satz 2 EWG-Vertrag für die Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes, NuR 1992, 174 ff.; *Ingolf Pernice*, Auswirkungen des europäischen Binnenmarktes auf das Umweltrecht - Gemeinschafts(verfassungs-)rechtliche Grundlagen, NVwZ 1990, 201 (203); neuerdings auch *Hans-Peter Zils*, Die Wertigkeit des Umweltschutzes in Beziehung zu anderen Aufgaben der Europäischen Gemeinschaft. Untersuchungen zur Querschnittsklausel, 1994; speziell zur Berücksichtigung umweltpolitischer Belange im Agrarrecht *Meinhard Schröder*, Die Berücksichtigung des Umweltschutzes in der gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union, NuR 1995, 117 ff.; zum Bereich der Güterkraftverkehrspolitik *Jutta Jahns-Böhm/Siegfried Breier*, Güterkraftverkehrspolitik und Umweltschutz nach dem EWG-Vertrag, EuZW 1991, 523 ff.

⁶ Und auch der anderen Grundfreiheiten, wobei dem freien Warenverkehr jedoch aufgrund seiner Auswirkungen auf die Umweltqualität eine besondere Bedeutung zukommt.

Hintergrund zu sehen, daß gerade die Garantie einer Grundfreiheit durch den Vertrag, also das gemeinschaftliche Primärrecht, beträchtliche Auswirkungen auf die Umweltqualität entfaltet, so daß sich die Frage stellt, ob denn diesen Konsequenzen nicht auch auf gemeinschaftlicher Ebene begegnet werden muß. In diesem Zusammenhang könnte aber die umweltrechtliche Querschnittsklausel von Bedeutung sein und fruchtbar gemacht werden. Es geht also ausschließlich um die Existenz und Reichweite inhaltlicher Vorgaben für *gemeinschaftliche* Politiken; ausgespart werden soll dagegen die Befugnis der Mitgliedstaaten zu autonomem umweltpolitischem Handeln⁷.

II. Zu den umweltpolitischen Konsequenzen der „grenzenlosen“ Verwirklichung des freien Warenverkehrs und den aktuellen Lösungsstrategien auf Gemeinschaftsebene

Die Garantie der Freiheit des Warenverkehrs, wie übrigens auch diejenige der anderen Grundfreiheiten, beruht im wesentlichen auf zwei Grundgedanken: Zum einen wird auf diese Weise Grundbedürfnissen des Menschen zur Verwirklichung seiner persönlichen und wirtschaftlichen Freiheiten gegenüber den Staaten Rechnung getragen: Die Grenzen zwischen den Staaten sollen keine Hindernisse mehr für die Ausübung wirtschaftlicher Aktivitäten darstellen, so daß sie insbesondere grenzüberschreitenden Bewegungen nicht entgegenstehen dürfen; diesbezügliche Beschränkungen stehen daher mit ihnen grundsätzlich nicht in Einklang. Zum anderen ist die Garantie der Grundfreiheiten eine logische Konsequenz einer liberalen Wirtschaftsauffassung: Sie bewirken (im Idealfall) eine optimale Allokation der Ressourcen, erhöhen auf diese Weise die Effizienz wirtschaftlicher Tätigkeiten und tragen damit zur Förderung des allgemeinen Wohlstandes bei.

Mit dieser Erweiterung der Freiheitsräume der wirtschaftlichen Akteure gehen aber auch - wie eingangs erwähnt - zahlreiche umweltpolitische Probleme einher. Hintergrund dieser „Folgeprobleme“ der Garantie der Grundfreiheiten, insbesondere des freien Warenverkehrs, für die Umweltqualität ist letztlich die durch sie bewirkte enorme Ausweitung der (wirtschaftlichen) Kreisläufe. Kollisionen sind damit vorprogrammiert:

- Besonders deutlich wird dies an der hier besonders interessierenden Warenverkehrsfreiheit: Diese gilt nicht nur für Verbrauchsgüter, sondern sie findet auch Anwendung auf den Transport von Gütern zu Produktionszwecken. Aus wirtschaftlichen Gründen werden daher immer mehr Güter (meist auf der Straße) von Norden nach Süden, von Ost nach West transportiert. Letztlich führt die Garantie der Freiheit des

⁷ Die Mitgliedstaaten können zwar aus umweltpolitischen Gründen die Freiheit des Warenverkehrs beschränken, hierzu etwa *Astrid Epiney/Thomas M.J. Möllers*, Freier Warenverkehr und nationaler Umweltschutz, 1992; *Andreas Middeke*, Nationaler Umweltschutz im Binnenmarkt, 1994. Dies ist aber insofern völlig unzureichend, als dies zu Wettbewerbsverzerrungen führt und der politische Wille, wenn überhaupt, zur Ergreifung derartiger Maßnahmen nur in einigen Mitgliedstaaten in eng begrenztem Ausmaß vorhanden ist.

Warenverkehrs also zu einer enormen Ausweitung der Gütertransporte und damit des Verkehrs. Alle paar Jahre verdoppelt sich inzwischen das in Europa transportierte Gütervolumen. Bis zum Jahre 2010 wird im Vergleich zum heutigen Stand eine weitere Verdoppelung erwartet⁸. Die Auswirkungen dieser Entwicklungen treten inzwischen nur zu deutlich zu Tage: Die Umweltqualität in den vom Verkehr betroffenen Regionen, die sich immer mehr ausweiten, verschlechtert sich beträchtlich. Man denke nur an Luft- oder Lärmbelastungen. Konsequenzen entfaltet der Verkehr aber auch für die regionale Raumplanung und die Nutzung der Landschaften, beanspruchen die Verkehrsträger doch erheblichen Raum. Zudem verbraucht der Gütertransport große Energie- und Rohstoffmengen.

- Aber auch die anderen Grundfreiheiten sind von Bedeutung: So führt etwa der freie Dienstleistungsverkehr (man denke an das Beispiel Tourismus) zu Beeinträchtigungen historischen und kulturellen Erbes, und der freie Personenverkehr öffnet letztlich das Tor für große Migrationsschübe. Die Wahrnehmung beider Freiheiten zieht zudem ebenfalls eine Erhöhung des Verkehrsaufkommens nach sich.

Zusammenfassend führt die weitgehend lückenlose Garantie der Grundfreiheiten also dazu, daß wir nicht mehr in einer Stadt, einer Region oder einem Staat leben, sondern Teil eines europaweiten (und immer mehr auch weltweiten) Kreislaufs sind. Diese Erweiterung der individuellen Freiheitssphäre zieht aber die geschilderten gravierenden Umweltschäden nach sich, die inzwischen solche Ausmaße angenommen haben, daß sie nicht nur den Anforderungen an eine „nachhaltige Entwicklung“ - die auch die Rechte zukünftiger Generationen berücksichtigt⁹ - nicht entsprechen, sondern schon das für heute akzeptable Belastungsniveau überschritten haben. Eine Dissoziierung der Gewährleistung der Grundfreiheiten und ihrer umweltpolitischen Konsequenzen erscheint daher diesem Befund nicht Rechnung zu tragen.

Die Politik der Gemeinschaft im Bereich des freien Warenverkehrs legt den Akzent gleichwohl auf die möglichst vollständige und lückenlose Garantie der Freiheit des Warenverkehrs, entsprechend dem Auftrag zur Verwirklichung des Binnenmarktes in Art. 7a EGV. So erschöpfen sich die gemeinschaftlichen Maßnahmen auf der Grundlage des Art. 100a Abs. 1 EGV im wesentlichen in Liberalisierungsvorschriften unterschiedlicher Art, die die tatsächliche Verwirklichung der Freiheit des Warenverkehrs sicherstellen sollen¹⁰,

⁸ *Jean-Eric Paquet*, Le transit alpin, partie intégrante de la politique commune des transports, nicht veröffentlichtes Papier, 5ème journée de droit européen, 1. Juni 1995, 1.

⁹ Dieses Konzept liegt auch dem fünften umweltpolitischen Aktionsprogramm, ABl. 1993 C 138, 1 ff., zugrunde, zu diesem Programm *Rolf Wägenbaur*, Ein Programm für die Umwelt, EuZW 1993, 241 ff.; *Stefan Schwager*, Das 5. Umweltaktionsprogramm der EG - Wendepunkt für die gemeinschaftliche Umweltpolitik?, URP/DEP 1993, 145 ff.

¹⁰ Zu den zur Verwirklichung des Binnenmarktes notwendigen sekundärrechtlichen Vorschriften und den verschiedenen Techniken der Rechtsangleichung unter Berücksichtigung der sog. „neuen Strategie“ Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, Juni 1985, KOM (85) 310 endg.; *Eberhard Grabitz*, Über die Verfassung des Binnenmarktes, FS Ernst Steindorff, 1990, 1229 (1237 f.); *Roberto Hayder*, Neue Wege der europäischen Rechtsangleichung? Die Auswirkungen der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986, RabelsZ 53 (1989), 622 (632 ff.); *Christian Joerges*, Die Verwirklichung des Binnenmarktes und die

während - von Ausnahmen abgesehen¹¹ - den durch den freien Warenverkehr verursachten Umweltbelastungen jedenfalls nicht schon auf dieser Ebene begegnet wird. Vielmehr wird vor allem im Bereich der Verkehrspolitik¹² in erster Linie versucht, das durch die Garantie des freien Warenverkehrs verursachte Transportaufkommen „zu verwalten“, d.h. Maßnahmen zu seiner Bewältigung zu ergreifen, die dann - etwa durch die Verlagerung des Verkehrs auf die Schiene - auch umweltpolitische Gesichtspunkte berücksichtigen (können).

III. Bedeutung der umweltrechtlichen Querschnittsklausel für die Gemeinschaftspolitik im Bereich des freien Warenverkehrs

Damit wird denn auch das entscheidende Problem angesprochen: Trägt denn die skizzierte „absolute“ Garantie des freien Warenverkehrs umweltschutzpolitischen Gesichtspunkten in angemessener Weise Rechnung? Oder verlangt die Berücksichtigung dieser Aspekte nicht schon ein Eingreifen auf der Ebene der Reichweite der Garantie des freien Warenverkehrs selbst anstatt nur die Folgen „zu verwalten“? Diese Problemstellung ist nicht nur politischer Natur, sondern ihr kommt aufgrund der Querschnittsklausel auch eine rechtliche Dimension zu, ist Art. 130r Abs. 2 S. 3 EGV doch eine *Rechtspflicht* zur Einbeziehung der Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung anderer Gemeinschaftspolitiken zu entnehmen. Im folgenden soll daher der Frage nachgegangen werden, welche inhaltlichen Vorgaben der Querschnittsklausel entnommen werden können bzw. wie ihre rechtliche Tragweite zu bestimmen ist (1.), ob sie auch im Bereich des freien Warenverkehrs anwendbar ist und welche Bedeutung ihr dort zukommt (2.).

1. Die umweltrechtliche Querschnittsklausel, Art. 130r Abs. 2 S. 3 EGV

Die genaue Bestimmung der rechtlichen Tragweite des Art. 130r Abs. 2 S. 3 EGV bereitet (immer noch) einige Schwierigkeiten. Abgesehen von der unter 2. vorzunehmenden Bestimmung des Anwendungsbereichs dieser Vorschrift und ihrer Bedeutung für den Bereich des freien Warenverkehrs können zwei Problemkreise unterschieden werden:

- *Bezugspunkte der Querschnittsklausel:* Nach Art. 130 Abs. 2 S. 3 EGV sind „Erfordernisse des Umweltschutzes“ in die Festlegung und Durchführung anderer Gemeinschaftspolitiken einzubeziehen. Sind derartige Erfordernisse nun (nur) die in Art.

Europäisierung des Produktsicherheitsrechts, FS Steindorff, 1990, 1247 (1249 ff.); *Thomas Bruha*, Rechtsangleichung in der Europäischen Gemeinschaft, Deregulierung durch die „Neue Strategie“?, ZaöRV 46 (1986), 1 ff.

¹¹ Vgl. die Nachweise unten Fn. 54

¹² Zur gemeinschaftlichen Verkehrspolitik *Jürgen Basedow/Michael Dolfen*, Verkehrs- und Transportrecht, in: Manfred Dausen (Hrsg.), Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts, Loseblattsammlung, Stand 1994, m.w.N.

130r Abs. 1 EGV genannten umweltpolitischen Ziele¹³ oder die in Art. 130r EGV vor der Querschnittsklausel angeführten Grundsätze¹⁴ oder aber ist dieser Formulierung eine umfassende Bezugnahme auf den gesamten Art. 130r EGV zu entnehmen¹⁵?

Sowohl systematische als auch teleologische Gesichtspunkte sprechen zwingend für die zuletzt genannte Auffassung: Aus der Stellung der Querschnittsklausel eine Reduktion ihrer Bezugspunkte zu folgern, erscheint nämlich ebenso willkürlich wie unsinnig. Denn diese gehorcht doch in erster Linie systematischen Gesichtspunkten, so daß sie zwar Rückschlüsse auf den Regelungsgehalt, nicht jedoch auf die inhaltliche Tragweite von Verweisen zuläßt. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, daß Art. 130r EGV die Gesamtheit der für die Gemeinschaftspolitiken maßgeblichen umweltpolitischen Leitlinien und Handlungsgrundsätze enthält¹⁶. Eine Isolierung des einen oder anderen Aspekts trüge diesem System nicht Rechnung und führte notwendigerweise zu Verzerrungen. Aus teleologischer Sicht ist auf den Sinn und Zweck der Querschnittsklausel hinzuweisen: Angesichts der Tatsache, daß umweltrelevante gemeinschaftliche Aktivitäten gerade nicht nur im Rahmen der Art. 130r ff. EGV erfolgen, soll sie sicherstellen, daß die durch den Vertrag definierten Anforderungen an eine umweltgerechte Politik nicht unterlaufen werden. Dieses Ziel kann aber nur unter der Voraussetzung erreicht werden, daß die Erfordernisse des Umweltschutzes so, wie sie in Art. 130r EGV in toto umschrieben sind, in anderen Politikbereichen berücksichtigt werden.

- „Wertigkeit“ des Umweltschutzes: Damit ist aber noch nicht die Frage beantwortet, auf welche Weise bzw. mit welchem Gewicht denn diese Erfordernisse des Umweltschutzes zu berücksichtigen sind. Die Querschnittsklausel läßt sicherlich den Schluß zu, daß umweltpolitische Belange insofern eine besondere Stellung einnehmen, als sie eben bei allen gemeinschaftlichen Aktivitäten zu berücksichtigen sind. Im Vergleich zu anderen gemeinschaftlichen Tätigkeiten bzw. Politiken kommt dem Umweltschutz also eine umfassende und herausragende Bedeutung zu¹⁷. Allerdings ist es wohl zu weitgehend, schon aus der Querschnittsklausel auf einen relativen Vorrang umweltpolitischer Belange in dem Sinn zu schließen, daß ihnen im Zweifel bei der Abwägung mit Zielen des jeweiligen Politikbereichs Vorrang einzuräumen ist. Denn der Querschnittsklausel selbst ist doch (nur) zu entnehmen, daß umweltpolitische Belange auch in die Abwägung

¹³ In diese Richtung wohl *Ludwig Krämer*, Das Verursacherprinzip im Gemeinschaftsrecht - Zur Auslegung von Art. 130r EWG-Vertrag, EuGRZ 1989, 353 (356).

¹⁴ So wohl *Pernice*, NVwZ 1990 (Fn. 5), 203.

¹⁵ So *Kahl*, Umweltprinzip (Fn. 3), 223 f.; *Breier*, NuR 1992 (Fn. 5), 180; *Zils*, Wertigkeit des Umweltschutzes (Fn. 5), 28 f.; s. auch schon *Astrid Epiney*, Gemeinschaftsrechtlicher Umweltschutz und Verwirklichung des Binnenmarktes - „Harmonisierung“ auch der Rechtsgrundlagen?, JZ 1992, 564 (568). Unklar allerdings *Thomas Schröer*, Mehr Demokratie statt umweltpolitischer Subsidiarität?, EuR 1991, 356 (364 ff.).

¹⁶ Vgl. *Kahl*, Umweltprinzip (Fn. 3), 223 f.

¹⁷ Allerdings hat der Maastrichter Vertrag in Art. 129 Abs.1 Uabs. 3 EGV eine zweite Querschnittsklausel für den Gesundheitsschutz eingeführt, so daß entsprechende Überlegungen auch für diesen Bereich angestellt werden können.

einzu beziehen sind. Darüber, *wie* dies zu geschehen hat, sagt Art. 130r Abs. 2 S. 3 EGV jedoch nichts, so daß aus der Querschnittsklausel kein „Rangverhältnis“ der verschiedenen Ziele abgeleitet werden kann. Vielmehr sind bei allen Politiken die jeweiligen Erfordernisse und Zielsetzungen mit denjenigen des Umweltschutzes in Einklang zu bringen, womit eine Abwägung geboten ist¹⁸. Schon dieses Gebot ist allerdings jedenfalls dann verletzt, wenn die Politikgestaltung in einem Bereich erhebliche Umweltbeeinträchtigungen zur Folge hat oder so einseitig ausfällt ist, daß im Ergebnis umweltpolitischen Gesichtspunkten nicht Rechnung getragen wird. Denn eine „Einbeziehung“ von Belangen des Umweltschutzes verlangt nicht nur ihre „ideelle“ Berücksichtigung, sondern diese muß sich darüber hinaus auch in dem letztlich zustande gekommenen Resultat niedergeschlagen haben, soll der Querschnittsklausel ein Sinn zukommen.

Auch wenn somit die Querschnittsklausel selbst keine Rückschlüsse auf die „Wertigkeit“ des Umweltschutzes zuläßt, können dem Gemeinschaftsrecht gleichwohl Kriterien für die Gewichtung umweltpolitischer Belange entnommen werden. Grundlage hierfür ist der von *Zuleeg* geprägte „Grundsatz des bestmöglichen Umweltschutzes“¹⁹, der für die auf der Grundlage des Art. 130r Abs. 2 S. 3 EGV vorzunehmende Abwägung fruchtbar gemacht werden kann: Dieser Grundsatz ergibt sich aus der Gesamtheit einiger vertraglicher Vorschriften - insbesondere Art. 100a Abs. 3, 100a Abs. 4, 130r Abs. 2 und 130t EGV, wobei der Querschnittsklausel eine besondere Bedeutung beigemessen wird -, die die Tendenz des Vertrages erkennen lassen, der Umwelt einen möglichst weitgehenden Schutz zukommen zu lassen. Inhaltlich gibt dieses Prinzip eine Anwendung und Auslegung des Gemeinschaftsrechts auf, die « bestmöglich » dem Umweltschutz dient. Mittlerweile haben sich nicht nur eine Reihe von Autoren diesem Konzept angeschlossen²⁰, sondern eine umfassende Untersuchung hat den Grundsatz sowohl ausführlich im Gemeinschaftsrecht nachgewiesen als auch seine Implikationen zu

¹⁸ I. Erg. ebenso *Jahns-Böhm/Breier*, EuZW 1992 (Fn. 3), 51 f.; *Eberhard Grabitz/Martin Nettesheim*, in: *Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf* (Hrsg.), *Kommentar zum EU-Vertrag*, Stand 1994, Art. 130r, Rdnr. 59; *Breier*, NuR 1992 (Fn. 5), 180; nicht ganz klar jedoch *Hailbronner*, EuGRZ 1989 (Fn. 5), 104; *Scheuing*, EuR 1989 (Fn. 5), 176 f.

¹⁹ *Manfred Zuleeg*, *Vorbehaltene Kompetenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiete des Umweltschutzes*, NVwZ 1987, 280 ff.

²⁰ Zustimmend etwa *Axel Vorwerk*, *Die umweltpolitischen Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten nach Inkrafttreten der EEA*, 1990, 33 f.; *Pernice*, NVwZ 1990 (Fn. 5), 203; *Scheuing*, EuR 1989 (Fn. 5), 176 f.; *Breier*, NuR 1992 (Fn. 5), 180; *Bodo Wiegand*, *Bestmöglicher Umweltschutz als Aufgabe der Europäischen Gemeinschaften*, DVBl 1993, 533 ff.; *Thomas Schröer*, *Die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Umweltschutzes*, 1991, 128 ff.; *Kahl*, *Umweltprinzip* (Fn. 3), 10 ff.; *Hailbronner*, EuGRZ 1989 (Fn. 5), 104; *Jahns-Böhm/Breier*, EuZW 1992 (Fn. 3), 50; ablehnend aber etwa *Grabitz/Hilf-Grabitz/Nettesheim* (Fn. 18), Art. 130r, Rdnr. 56, die darauf hinweisen, daß dieser Grundsatz letztlich (nur) die dem Vertrag zugrundeliegenden Wertungen formuliere. Dieser Einwand erscheint aber insofern verkürzt, als die Wirkungen des Grundsatzes des bestmöglichen Umweltschutzes gerade über die Tragweite der konkreten vertraglichen Bestimmungen hinausgehen (können). Die Ableitung eines übergreifenden Grundsatzes aus bestimmten gesetzlichen (oder vertraglichen) Bestimmungen ist aber aus rechtstheoretischer Sicht keine Besonderheit.

klassifizieren versucht²¹, so daß die Gründe für die Anerkennung dieses Grundsatzes²² hier nicht nochmals aufgegriffen werden müssen.

Trotz aller Unsicherheiten über die genaue rechtliche Tragweite dieses Prinzips²³ kommt es nach einhelliger Ansicht²⁴ jedenfalls immer dort zum Tragen, wo das Gemeinschaftsrecht selbst die Gewichtung verschiedener Interessen bzw. Ziele verlangt. Daher ist unter Heranziehung dieses Grundsatzes im Falle der Kollision umweltpolitischer mit anderen Belangen von einem relativen Vorrang der ersteren in dem Sinn auszugehen, daß ihnen im Zweifel ein höherer Stellenwert beizumessen ist. Dies gilt natürlich auch bei aufgrund der Querschnittsklausel vorzunehmenden Interessenabwägungen. Daher wird diese Abwägung bis zu einem gewissen Grad schon durch das Gemeinschaftsrecht selbst vorgenommen, so daß der Gestaltungsspielraum des Gemeinschaftsgesetzgebers durch die Querschnittsklausel in Verbindung mit dem Grundsatz des bestmöglichen Umweltschutzes entsprechend eingeschränkt wird: Aufgrund der dargelegten „Sonderstellung“ von Belangen des Umweltschutzes sind diesen im Zweifel Vorrang einzuräumen; es gibt also kein gleichberechtigtes Nebeneinander umweltpolitischer Zielsetzungen mit Belangen anderer Politiken. Allerdings wird dadurch die Abwägung mit anderen, auch im Vertrag enthaltenen gemeinschaftlichen Zielen nicht überflüssig in dem Sinn, daß Belangen des Umweltschutzes grundsätzlich Vorrang einzuräumen wäre²⁵. Vielmehr wird nur ihr relatives Gewicht verstärkt, so daß auf der Grundlage des Grundsatzes des bestmöglichen Umweltschutzes eine „Gewichtsverlagerung“ zugunsten umweltpolitischer Belange erfolgt²⁶.

2. Anwendungsbereich und Tragweite der Querschnittsklausel: Bedeutung für den freien Warenverkehr

²¹ Kahl, Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht, 1993.

²² S. insbesondere Kahl, Umweltprinzip (Fn. 3), 10 ff.

²³ Es sollte nach der hier vertretenen Ansicht jedenfalls nicht die bestehenden Strukturen der Gemeinschaft in Frage stellen können, so daß es etwa nicht als Leitlinie für die Abgrenzung von Kompetenzgrundlagen oder Befugnissen von Organen herangezogen werden sollte, s. *Epiney/Möllers*, Freier Warenverkehr und nationaler Umweltschutz (Fn. 7), 54 f.; wohl auch *Zuleeg*, NVwZ 1987 (Fn. 19), 283; s. auch die Klarstellung bei *Manfred Zuleeg*, Umweltschutz in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, NJW 1993, 31 (32 f.).

²⁴ Soweit es anerkannt wird.

²⁵ Denn die Gesamtkonzeption des EG-Vertrages, in dem eben verschiedene Politiken zu verfolgen sind, läßt durchaus erkennen, daß auch aus Art. 130r Abs. 2 S. 3 EGV in Verbindung mit dem Grundsatz des bestmöglichen Umweltschutzes nicht auf die Unzulässigkeit aller Maßnahmen geschlossen werden kann, die Umweltbeeinträchtigungen nach sich ziehen.

²⁶ I. Erg. ähnlich *Scheuing*, EuR 1989 (Fn. 5), 176 f.; *Hailbronner*, EuGRZ 1989 (Fn. 5), 104, wenn auch die dort gebrauchten Formulierungen weiter zu gehen scheinen; letztlich auch *Breier*, NuR 1992 (Fn. 5), 180; *Jahns-Böhm/Breier*, EuZW 1992 (Fn. 3), 51 ff.; a.A. aber *Grabitz/Hilf-Grabitz/Nettesheim* (Fn. 18), Art. 130r, Rdnr. 59; *Zils*, Wertigkeit des Umweltschutzes (Fn. 5), 31 f., die den Umweltschutz gleichberechtigt neben andere politikbereichsspezifische Ziele stellen wollen.

Auf der Grundlage dieser eher allgemeinen Umschreibung des rechtlichen Gehalts der Querschnittsklausel (in Verbindung mit dem Grundsatz des bestmöglichen Umweltschutzes) gilt es im folgenden, der Frage nachzugehen, welche Bedeutung Art. 130r Abs. 2 S. 3 EGV für den Bereich des freien Warenverkehrs zukommt. Zu unterscheiden sind hier zwei Problemkreise: die Anwendbarkeit dieses Grundsatzes auf die „Politik des freien Warenverkehrs“ und die inhaltliche Tragweite der Querschnittsklausel in diesem Bereich.

a) Anwendungsbereich des Art. 130r Abs. 2 S. 3 EGV

Die Bestimmung des Anwendungsbereichs der Querschnittsklausel ist insofern Zweifeln unterworfen, als sie auf andere „Gemeinschaftspolitiken“ bezogen ist. Die Garantie des freien Warenverkehrs könnte aber eher als „Grundsatz“ oder „Grundfreiheit“ denn als „Politik“ im Sinne des Art. 130r Abs. 2 S. 3 EGV anzusehen sein. So wird denn auch vertreten, daß die Querschnittsklausel nur auf die „alten“ Politikbereiche, die bei Inkrafttreten der EEA bereits durch den EG-Vertrag geregelt waren, anwendbar sei²⁷. Für diese Sicht könnte darüber hinaus noch sprechen, daß die Grundfreiheiten als solche zu garantieren sind, so daß hier eben nichts mehr, im Sinne des Art. 130r Abs. 2 S. 3 EGV, „festgelegt“ werden könnte. Außerdem stellen sie sicherlich grundlegende Prinzipien des EG-Vertrages dar, so daß ihnen ein hoher Stellenwert beizumessen ist.

Diesen Erwägungen ist zuzugeben, daß jedenfalls allein aus der Querschnittsklausel nicht auf eine Einschränkung schon des tatbestandlichen Anwendungsbereichs der primärrechtlich garantierten Grundfreiheiten geschlossen werden kann. Dem stünden zwar aus theoretisch-dogmatischer Sicht keine zwingenden Gründe entgegen, denn Normen gleicher Stufe können sich durchaus gegenseitig beschränken. So gibt es denn auch im nationalen Verfassungsrecht verfassungsimmanente Schranken von Grundrechtsgarantien oder im Gemeinschaftsrecht die tatbestandsausschließenden²⁸ zwingenden Erfordernisse. Die Wirkungen der Querschnittsklausel jedoch so weit zu fassen, daß sie quasi „self-executing“ die Tragweite der Grundfreiheiten begrenzte, hieße ihre Reichweite (weit) über die ihre zuge dachte Stellung im Vertrag auszudehnen. Denn erstens spricht Art. 130r Abs. 2 S. 3 EGV immerhin davon, daß Belange des Umweltschutzes bei der „Festlegung“ anderer Gemeinschaftspolitiken einzubeziehen sind; dies impliziert aber, daß es tatsächlich etwas zu definieren gibt, was jedoch in bezug auf die primärrechtliche Garantie der Grundfreiheiten als solche nicht der Fall ist. Zweitens und vor allem ist die Einbeziehung umweltpolitischer Belange letztlich das Ergebnis einer umfassenden Gewichtung und Abwägung der verschiedenen involvierten Interessen, so daß diese Formulierung als solche zu unbestimmt ist, um „unmittelbar“ die Reichweite anderer vertraglicher Normen begrenzen zu können. Dagegen kann auf Umweltschutzprinzipien auf der Grundlage der Querschnittsklausel durchaus dann

²⁷ So *Schröer*, Kompetenzverteilung (Fn. 20), 166 ff., 261, der dies mittels einer „teleologischen Reduktion“ des Anwendungsbereichs begründet. Wie die weiteren Ausführungen im Text zeigen, sprechen jedoch gerade teleologische Gründe für eine weite Fassung des Anwendungsbereichs des Art. 130r Abs. 2 S. 3 EGV.

²⁸ Die Rechtsprechung des EuGH zu Art. 30 EGV (s. etwa EuGH, Rs. C-62/90, Slg. 1992, I-2757, Ziff. 10 ff. - *Arzneimittel*, m.w.N.) wird mehrheitlich so ausgelegt, daß die zwingenden Erfordernisse tatbestandsausschließende und nicht rechtfertigende Gründe darstellen. Angesichts des Umstandes, daß die Einfuhr des entsprechenden Produkts auch im Falle des Vorliegens zwingender Erfordernisse verboten bleibt, sprechen aber die besseren Gründe für die Einordnung der zwingenden Erfordernisse als Rechtfertigungsgründe. Zu den dogmatischen Problemen der Rechtsprechung des EuGH *Horst Buerfeind*, Die gegenseitige Anerkennung von Produktregelungen und Produktzertifizierungen im europäischen Recht, 1990, 59 ff.; *Ulrich Becker*, Der Gestaltungsspielraum der EG-Mitgliedstaaten im Spannungsfeld zwischen Umweltschutz und freiem Warenverkehr, 1991, 77 ff.

zurückgegriffen werden, wenn es um die Vereinbarkeit bestimmter gemeinschaftlicher oder nationaler Maßnahmen mit Art. 30 EGV geht²⁹.

Daß die Querschnittsklausel damit zwar nicht direkt oder unmittelbar die Auslegung und Tragweite primärrechtlicher Normen bestimmen bzw. beeinflussen kann, bedeutet jedoch nicht, daß schon ihre Anwendbarkeit für den Bereich des freien Warenverkehrs zu verneinen wäre mit der Folge, daß ihr hier keine Bedeutung zukäme; vielmehr legen insbesondere systematische und teleologische Gesichtspunkte eine weite Umschreibung der Reichweite des Art. 130r Abs. 2 S. 3 EGV nahe: Aus systematischer Sicht ist darauf hinzuweisen, daß zumindest seit dem Maastrichter Vertrag aus der Bezugnahme auf „Gemeinschaftspolitiken“ nicht mehr auf eine Begrenzung des Anwendungsbereichs der Querschnittsklausel geschlossen werden kann³⁰, denn dieser hat die früheren Teile „Grundlagen der Gemeinschaft“ und „Politik der Gemeinschaft“ zusammengefaßt zu dem Dritten Teil „Die Politiken der Gemeinschaft“. Zudem ist die Freiheit des Warenverkehrs (ebenso wie die anderen Grundfreiheiten) nicht nur ein Grundsatz und ein subjektives Recht, sondern auch eine „Politik“, muß ihre effektive Verwirklichung doch in vielen Bereichen über sekundärrechtliche Vorschriften sichergestellt werden. Ausschlaggebend ist in diesem Zusammenhang aber der Zweck des Art. 130r Abs. 2 S. 3 EGV: Diese Vorschrift soll angesichts des Querschnittscharakters der Umweltpolitik³¹ sicherstellen, daß alle gemeinschaftlichen Aktivitäten umweltpolitische Belange berücksichtigen und kein Tätigkeitsfeld ohne ihre Einbeziehung bleibt; in keinem Bereich soll gegen umweltpolitische Belange „operiert“ werden, da eine effiziente Umweltpolitik letztlich nur unter der Voraussetzung denkbar ist, daß ihre Zielsetzungen in allen Bereichen verfolgt werden. Will man diesen Grundgedanken der Querschnittsklausel vor dem Hintergrund des erwähnten Grundsatzes des bestmöglichen Umweltschutzes zu effektiver Entfaltung bringen (effet utile)³², muß sie für jedwede gemeinschaftliche Tätigkeit gelten, so daß sie einen das gesamte Gemeinschaftshandeln umfassenden Grundsatz darstellt³³. Auf dieser Grundlage müssen dann die in den verschiedenen (Politik-) Bereichen zu erlassenden Sekundärrechtsnormen den

²⁹ Denn hier ist die Konkretisierung durch den betreffenden Rechtsakt schon erfolgt. So zog der EuGH in der Rs. C-2/90, Slg. 1992, I-4431, Ziff. 22 ff. - *Abfalltransport*, die Umweltschutzprinzipien bei der Prüfung der Vereinbarkeit eines Einfuhrverbots für Abfälle mit Art. 30 EGV (es ging um eine entsprechende wallonische Regelung) heran. Hierzu *Astrid Epiney*, Einbeziehung gemeinschaftlicher Umweltschutzprinzipien in die Bestimmung mitgliedstaatlichen Handlungsspielraums, DVBl 1993, 93 ff.

³⁰ In dem Sinne, daß sie sich nur auf den früheren Dritten Teil des Vertrages (Art. 85-130t EWGV) bezöge.

³¹ Hierzu die Nachweise in Fn. 3.

³² Zu dem Grundsatz des effet utile nur *Thomas Oppermann*, Europarecht, 1991, Rdnr. 583; die Bedenken des BVerfG gegen den Rückgriff auf dieses Prinzip, vgl. BVerfGE 89, 155 ff. („Maastricht“-Urteil), können im Ergebnis wegen des besonderen Charakters der Gemeinschaftsverfassung nicht überzeugen, hierzu *Astrid Epiney*, Umgekehrte Diskriminierungen, 1995, 4. Kap.

³³ Ebenso *Jahns-Böhm/Breier*, EuZW 1992 (Fn. 3), 51; *Breier*, NuR 1992 (Fn. 5), 180; *Eberhard Grabitz/Christian Zacker*, Die neuen Umweltkompetenzen der EWG, NVwZ 1989, 297 (300); *Ingolf Pernice*, Kompetenzordnung und Handlungsbefugnisse der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiet des Umwelt- und Technikrechts, Verw 1989, 1 (3); *Scheuing*, EuR 1989 (Fn. 5), 176; *Zils*, Wertigkeit des Umweltschutzes (Fn. 5), 27 f.; *Grabitz/Hilf-Grabitz/Nettesheim*, Art. 130r (Fn. 18), Rdnr. 61; *Kahl*, Umweltpolitik (Fn. 3), 222 f.; s. auch schon *Epiney*, DVBl 1993 (Fn. 29), 96 f.

Anforderungen der Querschnittsklausel genügen. Die Bezugnahme auf andere Gemeinschaftspolitiken in Art. 130r Abs. 2 S. 3 EGV ist daher nicht als Einschränkung des inhaltlichen Anwendungsbereichs der Querschnittsklausel aufzufassen; vielmehr ist sie vor dem Hintergrund zu sehen, daß gemeinschaftliche Maßnahmen nicht isoliert zu betrachten, sondern in den Gesamtzusammenhang der jeweilig verfolgten „Politik“ zu stellen sind, so daß es etwa denkbar ist, daß ein bestimmter Rechtsakt für sich allein genommen der Querschnittsklausel nicht Rechnung trägt, seine nachteiligen Folgen für die Umwelt jedoch durch andere (Ausgleichs-) Maßnahmen wieder „aufgefangen“ werden³⁴.

Festzuhalten ist damit, daß die Querschnittsklausel zwar insofern „allumfassend“ heranzuziehen ist, als sie bei allen gemeinschaftlichen Tätigkeiten zu berücksichtigen ist³⁵. Jedoch kann sie nicht schon selbst - ohne weitere Konkretisierungen bzw. Bezugspunkte - eine Beschränkung der Tragweite anderer primärrechtlicher Vorschriften und damit auch der Grundfreiheiten begründen. Sie kommt aber bei der Existenz und Ausgestaltung des Sekundärrechts in den jeweiligen Politikbereichen sowie der Prüfung der Vereinbarkeit nationaler Vorschriften mit Gemeinschaftsrecht zum Tragen, so daß sie auf diese Weise „mittelbar“ - d.h. über das gemeinschaftliche Sekundärrecht oder nationale Vorschriften - auch die Tragweite der Grundfreiheiten beeinflussen kann.

b) Tragweite: Einbeziehung der Erfordernisse des Umweltschutzes über eine Einschränkung des Art. 30 EGV

Damit wird aber die Frage aufgeworfen, welche konkreten Vorgaben Art. 130r Abs. 2 S. 3 EGV für die Gestaltung der Politik des freien Warenverkehrs zu entnehmen sind, d.h. welche rechtlichen Konsequenzen sich aus der dargelegten grundsätzlichen Anwendbarkeit der Querschnittsklausel im Bereich des freien Warenverkehrs ergeben.

Auf jeden Fall *darf* die Gemeinschaft bei dem Erlass von Maßnahmen, die die Verwirklichung oder Ausgestaltung des freien Warenverkehrs zum Gegenstand haben - und daher in der Regel auf Art. 100a Abs. 1 EGV gestützt werden³⁶ - umweltpolitische Belange berücksichtigen. Aus dem rechtlich verbindlichen Charakter des Art. 130r Abs. 2 S. 3 EGV³⁷ folgt jedoch darüber hinaus, daß der Gemeinschaft sogar eine diesbezügliche Pflicht obliegt,

³⁴ Ähnlich wohl *Jahns-Böhm/Breier*, EuZW 1992 (Fn. 3), 51.

³⁵ Die Pflicht des Art. 130r Abs. 2 S. 3 EGV entfaltet zudem noch in einem anderen Bereich Rückwirkungen: Letztlich müßten in den Begründungen der verschiedenen Rechtsakte (Art. 190 EGV) auch die diesbezüglichen Aspekte erwähnt werden. Die Praxis der Gemeinschaftsorgane entspricht dem jedoch (noch) nicht, hierzu *Grabitz/Hilf-Grabitz/Nettesheim* (Fn. 18), Art. 130r, Rdnr. 62; *Zils*, Wertigkeit des Umweltschutzes (Fn. 5), 32.

³⁶ Zum Anwendungsbereich des Art. 100a Abs. 4 EGV *Epiney*, JZ 1992 (Fn. 15), 564 ff. m.w.N. aus Literatur und Rechtsprechung. Zur neueren Entwicklung insbesondere in der Rechtsprechung *Astrid Epiney*, Neuere Tendenzen der Rechtsentwicklung in der Europäischen Union, SZIER 1995, II.1.

³⁷ Hierzu nur *Jahns-Böhm/Breier*, EuZW 1992 (Fn. 3), 54 f.; *Kahl*, Umweltprinzip (Fn. 3), 224.

sie also umweltpolitische Zielsetzungen bei dem Erlaß von sekundärrechtlichen Normen, die dem freien Warenverkehr dienen, einbeziehen *muß*.

Diese Pflicht kommt jedenfalls dann zum Tragen, wenn die Gemeinschaft sekundärrechtliche Akte erläßt bzw. erlassen will: Sie hat diese dann so auszugestalten, daß umweltpolitischen Belangen - so wie sie in Art. 130r EGV formuliert sind, also unter Einbezug der Handlungsprinzipien - Rechnung getragen wird. Wirkungen entfaltet Art. 130r Abs. 2 S. 3 EGV also jedenfalls bei dem „Wie“ der gemeinschaftlichen Sekundärrechtsetzung zur Verwirklichung oder Ausgestaltung des freien Warenverkehrs.

Fraglich könnte hingegen sein, ob sich die Tragweite der Querschnittsklausel darüber hinaus auch auf das „Ob“ gemeinschaftlicher Rechtsetzungstätigkeit bezieht. Können die sich aus der Querschnittsklausel für die Festlegung anderer Gemeinschaftspolitiken ergebenden Vorgaben so weit gehen, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber zur Rechtsetzungstätigkeit in eine bestimmte Richtung verpflichtet ist? Dagegen könnte zwar der Wortlaut des Art. 130r Abs. 2 S. 3 EGV sprechen, der die „Festlegung“ anderer Gemeinschaftspolitiken erwähnt, woraus man schließen könnte, daß die Querschnittsklausel nur unter der Voraussetzung zur Anwendung kommen könnte, daß „etwas“ festgelegt wird, womit das „Ob“ der Festlegung einer Gemeinschaftspolitik dem Gemeinschaftsgesetzgeber überlassen wäre³⁸. Diese Überlegungen greifen jedoch zu kurz: Letztlich kann nämlich auch über die Unterlassung bestimmter Maßnahmen eine Politik inhaltlich determiniert werden, so daß das Kriterium des aktiven Tätigwerdens hier nicht geeignet erscheint. Zudem ist die Unterscheidung zwischen „ob“ und „wie“ auch nicht immer einfach zu vorzunehmen, wofür die Warenverkehrsfreiheit ein anschauliches Beispiel liefert: Betrifft nun - angesichts der zahlreichen schon ergangenen sekundärrechtlichen Akte zur Liberalisierung - die Beschränkung der Freiheit des Warenverkehrs aus umweltpolitischen Gründen das „Wie“ der Ausgestaltung dieses Politikbereichs oder aber das „Ob“ des Erlasses bestimmter Maßnahmen? Für einen umfassenden Rückgriff auf Art. 130r Abs. 2 S. 3 EGV spricht schließlich auch Sinn und Zweck der Querschnittsklausel: Wenn diese sicherstellen soll, daß umweltpolitische Belange in allen Tätigkeitsbereichen der Gemeinschaft berücksichtigt werden, muß ihr grundsätzlich auch eine Verpflichtung der Gemeinschaft entnommen werden können, bestimmte Maßnahmen zu ergreifen, sollten umweltpolitische Gesichtspunkte dies verlangen³⁹. Die Entscheidung darüber, ob die Gemeinschaft tätig werden muß, ist daher auch unter Berücksichtigung der Querschnittsklausel zu treffen. Daher können die umweltpolitischen Implikationen der Anwendung primärrechtlicher Bestimmungen die Konsequenz nach sich ziehen, daß der Gemeinschaft durch die Querschnittsklausel eine rechtliche Verpflichtung

³⁸ Mit Ausnahme der Konstellationen, bei denen dem betreffenden Politikbereich selbst eine Handlungspflicht zu entnehmen ist, wie etwa im Bereich der Verkehrspolitik, vgl. hierzu EuGH, Rs. 13/83, Slg. 1985, 1513 ff. - *Verkehrspolitik*.

³⁹ Vgl. zu der Frage der Bestimmtheit und gerichtlichen Nachprüfbarkeit dieser Verpflichtung noch die Ausführungen sogleich im Text.

aufgegeben ist, geeignete Ausgleichsmaßnahmen zu ergreifen. Damit kann bzw. muß ggf. auch eine Einschränkung der Tragweite der primärrechtlichen Bestimmungen einhergehen⁴⁰.

Welche Bedeutung kommt nun Art. 130r Abs. 2 S. 3 EGV im Bereich des freien Warenverkehrs zu? Wie kann diese Vorschrift für diese Politik fruchtbar gemacht werden und welche konkreten Vorgaben sind ihr zu entnehmen? Ausgangspunkt der diesbezüglichen Überlegungen ist die oben⁴¹ vorgenommene Bestimmung der Bezugspunkte der Querschnittsklausel: Diese verlangt die Einbeziehung der in Art. 130r EGV definierten umweltpolitischen Belange in die anderen Gemeinschaftspolitiken, womit auch die in Art. 130r Abs. 2 S. 1, 2 EGV angeführten Handlungsgrundsätze von Bedeutung sind. Die Berücksichtigung von Erfordernissen des Umweltschutzes hat also so zu erfolgen, daß diesen Prinzipien Rechnung getragen wird.

Von Bedeutung sind in unserem Zusammenhang insbesondere das Vorsorge- und Vorbeugeprinzip sowie das Ursprungsprinzip: Grundgedanke der Prinzipien der Vorsorge und Vorbeugung⁴² ist die Erkenntnis, daß Umweltbelastungen prioritär mit präventiven Maßnahmen zu begegnen, so daß Umweltschäden schon zu verhindern und nicht erst zu bekämpfen sind⁴³. Das eng mit diesem Grundsatz verwandte Ursprungsprinzip bezieht sich auf die Frage, wann und wo Umweltbelastungen in erster Linie zu bekämpfen sind. Der EG-Vertrag stipuliert hier den Grundsatz, daß umweltpolitische Maßnahmen vorzugsweise dort anzusetzen haben, wo die entsprechenden Belastungen entstehen, also an der Quelle der entsprechenden Umweltbeeinträchtigungen⁴⁴, so daß gegen Umweltbelastungen im Ergebnis ursprungsnah, also zu einem frühest möglichen Zeitpunkt nach ihrer Entstehung und (sozusagen aus „geographischer“ Sicht⁴⁵) so nah wie möglich an ihrer Quelle, einzuschreiten ist⁴⁶. Insofern weist das Ursprungsprinzip eine gewisse Nähe zum Vorsorge- und

⁴⁰ Die genauen der Querschnittsklausel zu entnehmenden Verpflichtungen sind aber in bezug auf den jeweiligen Problemkreis zu bestimmen.

⁴¹ S.o. III.2.a).

⁴² Wobei die Einführung des „Vorsorgeprinzips“ auf den Maastrichter Vertrag zurückgeht; die EEA hatte nur ein „Vorbeugeprinzip“ im Vertrag verankert. Die rechtliche Tragweite der Ergänzung des Vertrages um das Vorsorgeprinzip kann dahingehend zusammengefaßt werden, daß auf seiner Grundlage dem fürsorgenden und vorausschauenden Umweltschutz eine größere Bedeutung beizumessen ist, so daß es insbesondere zu einer Abschwächung der Anforderungen an das Vorliegen einer Gefährdungslage für die Umwelt und den Kausalitätsnachweis führt. Die Vorsorge in diesem Sinn geht also über eine bloße Gefahrenabwehr hinaus und zielt auch auf eine Risikovermeidung ab, hierzu *Epiney/Furrer*, EuR 1992 (Fn. 2), 384 ff.; i. Erg. ebenso *Martin Burgi*, Das Schutz- und Ursprungsprinzip im europäischen Umweltrecht, NuR 1995, 11 f.; *Siegfried Breier/Hendrik Vygen*, in: Carl-Otto Lenz (Hrsg.), EG-Vertrag. Kommentar, Art. 130 r, Rdnr. 10; a.A. allerdings *Kahl*, Umweltprinzip (Fn. 3), 21 f., der Vorsorge- und Vorbeugeprinzip synonym verwendet.

⁴³ Hierzu *Hans-Werner Rengeling*, Umweltvorsorge und ihre Grenzen im EWG-Recht, 1989; *Scheuing*, EuR 1989 (Fn. 5), 174 f.

⁴⁴ Zu diesem Grundsatz im Gemeinschaftsrecht etwa *Kahl*, Umweltprinzip (Fn. 3), 22 f.; ausführlich neuerdings *Burgi*, NuR 1995 (Fn. 42), 11 ff.

⁴⁵ Zu dieser „geographischen“ Komponente des Ursprungsprinzips auch *Peter von Wilmsowsky*, Abfall und freier Warenverkehr: Bestandsaufnahme nach dem EuGH-Urteil zum wallonischen Einfuhrverbot, EuR 1992, 414 (417); *Ludwig Krämer*, in: Hans von der Groeben/Jochen Thiesing/Claus-Dieter Ehlermann (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, 4. Aufl. 1991, Art. 130r, Rdnr. 38.

⁴⁶ Zu dieser « doppelten » Komponente des Ursprungsprinzips *Zils*, Wertigkeit des Umweltschutzes (Fn. 5), 23; *Vorwerk*, Umweltpolitische Kompetenzen (Fn. 20), 27.

Vorbeugeprinzip auf, zielen doch beide Grundsätze auf die möglichst frühzeitige Bekämpfung von Umweltbelastungen ab⁴⁷. Gleichwohl stellt das Ursprungsprinzip im Gemeinschaftsrecht einen eigenständigen Grundsatz dar, was sich nicht nur aus dem Vertragstext, sondern darüber hinaus auch aus dem spezifischen Aussagegehalt des Ursprungsprinzips ergibt: Während das Vorsorgeprinzip (nur) darüber Auskunft gibt, *wann* eine umweltpolitische Maßnahme (schon) ergriffen werden kann, legt das Ursprungsprinzip darüber hinaus fest, *wo* die Maßnahme ansetzen kann bzw. muß^{48, 49}. Der Gemeinschaftsgesetzgeber wird also durch diesen Grundsatz dazu verpflichtet, „mit Vorrang“ und damit schwerpunktmäßig solche Maßnahmen zu ergreifen, die schon Emissionen in die Umwelt an sich verhindern oder verringern⁵⁰.

Für die Heranziehung dieser beiden Grundsätze auf die Gemeinschaftspolitik im Bereich des freien Warenverkehrs sind die unter II. dargestellten negativen Auswirkungen der Garantie des freien Warenverkehrs an sich auf die Umweltqualität von Bedeutung: Wenn die Warenverkehrsfreiheit selbst (ggf. in Verbindung mit liberalisierendem Sekundärrecht) zu erheblichen Beeinträchtigungen der Umwelt führt, lassen es sowohl das Vorsorge- und das Vorbeugeprinzip als auch das Ursprungsprinzip als zwingend erscheinen, gerade hier anzusetzen. Denn nur auf diese Weise können im Sinn des Vorsorge- und Vorbeugeprinzips Umweltbeeinträchtigungen von vornherein vermieden werden, und die Quelle bzw. der Ursprung selbst der Umweltbelastungen ist Gegenstand der entsprechenden Maßnahmen. Konkret bedeutet dies, daß bei der Garantie der Grundfreiheit selbst anzusetzen ist und die Freiheit des Warenverkehrs einzuschränken ist.

Gegen diesen Ansatz kann jedenfalls nicht geltend gemacht werden, daß die Tragweite der Querschnittsklausel nicht so weit gefaßt werden könne, daß die für den Binnenmarkt gewiß tragende Garantie des freien Warenverkehrs zu beschränken ist. Denn letztlich stellt auch Art. 30 EGV „nur“ ein Ziel einer anderen Gemeinschaftspolitik dar; an der Verwirklichung derartiger Ziele müssen aber aufgrund der Einbeziehung umweltpolitischer Belange Abstriche gemacht werden können, bezweckt doch die Querschnittsklausel gerade den Ausgleich von Zielen anderer Politikbereiche mit Erfordernissen des Umweltschutzes, womit es bei ihrer Anwendung gerade um dieses Spannungsfeld geht. Ebenso kann der denkbare Einwand, die

⁴⁷ Daher geht im deutschen Recht das Ursprungsprinzip denn auch im Vorsorgeprinzip auf, vgl. §§ 4-6 der Prinzipientrias im Entwurf für ein UGB AT von *Michael Kloepfer/Philip Kunig/Eckard Rehlinger/Eberhard Schmidt-Aßmann*, 1991. S. auch *Michael Kloepfer*, Umweltrecht, 1989, § 3, Rdnr. 22.

⁴⁸ S. auch *Burgi*, NuR 1995 (Fn. 42), 11 ff., der die Eigenart des Ursprungsprinzips insbesondere auch darin sieht, daß es abwehrend vor bereits eingetretenen oder erkennbaren Umweltbeeinträchtigungen schützen soll, daneben aber auch auf den nach der hier vertretenen Ansicht für die Anwendung des Ursprungsprinzips spezifischen Aussagegehalt für die Eingriffsebene abstellt.

⁴⁹ Auch dieser Grundsatz hat durch den Maastrichter Vertrag eine Aufwertung erfahren, ebenso *Burgi*, NuR 1995 (Fn. 42), 11: Während Umweltbelastungen nach der EEA nur „nach Möglichkeit“ am Ursprung zu bekämpfen waren, hat dies nach dem Maastrichter Vertrag „mit Vorrang“ zu erfolgen, womit der diesbezügliche Gestaltungsspielraum des Gemeinschaftsgesetzgebers entsprechend eingeschränkt wird. S. aber *Zils*, Wertigkeit des Umweltschutzes (Fn. 5), der allgemein davon ausgeht, daß dieses Prinzip den umweltpolitischen Handlungsspielraum der Gemeinschaft nicht einenge.

⁵⁰ So auch *Lenz-Breier/Vygen* (Fn. 42), Art. 130r, Rdnr. 11.

in diesem Bereich einschlägige Rechtsgrundlage des Art. 100a Abs. 1 EGV habe nur die Verwirklichung des Binnenmarktes, nicht aber seine „Einschränkung“⁵¹ zum Gegenstand, entkräftet werden: Denn auch Art. 100a Abs. 1 EGV ist unter Berücksichtigung der Querschnittsklausel auszulegen. Dies bedeutet, daß es in dieser Vorschrift eben nicht um die Verwirklichung „irgendeines“ Binnenmarktes, sondern nur um die eines „ökologischen Binnenmarktes“ gehen kann. Diese hat dann aber unter Berücksichtigung und Heranziehung der Handlungsgrundsätze des Art. 130r EGV zu erfolgen. Dann aber müssen auch Einschränkungen der Freiheit des Warenverkehrs möglich und denkbar sein, denn diese dienen ja gerade der Verwirklichung der ökologischen Komponente des Binnenmarktes.

Dies heißt jedoch nicht, daß der freie Warenverkehr an sich zu unterbinden wäre, bedeutet doch „Einbeziehung“ umweltpolitischer Belange zwar ihre Berücksichtigung, wobei jedoch auch andere politikspezifische Gesichtspunkte - in unserem Zusammenhang die Garantie des freien Warenverkehrs - in die Betrachtungen einbezogen werden müssen. Letztlich ist also auch hier der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten, wobei dem Gemeinschaftsgesetzgeber jedoch ein gewisser Beurteilungsspielraum eingeräumt werden muß. Ihm obliegt daher insbesondere die Wahl der konkret zu treffenden Maßnahmen; in Betracht kommen hier sowohl verschiedene finanzielle Instrumente, die zudem dem Verursacherprinzip⁵² Rechnung tragen, als auch polizeiliche Maßnahmen, sofern den Erfordernissen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes entsprochen wird. Bei der Abwägung ist zudem der Grundsatz des bestmöglichen Umweltschutzes im oben erläuterten Sinn⁵³ zu beachten.

Zur Zeit stellen derartige Beschränkungen des freien Warenverkehrs aus umweltpolitischen Gründen in der Gemeinschaft die Ausnahme dar. Hinzuweisen ist immerhin auf den Bereich der gefährlichen Abfälle: Nach der RL 84/631/EWG⁵⁴ muß der grenzüberschreitende Transport gefährlicher Abfälle bestimmten Anforderungen genügen. Trotz des erwähnten Beurteilungsspielraums des Gemeinschaftsgesetzgebers stellt jedenfalls dieses weitgehende Fehlen von Einschränkungen der Freiheit des Warenverkehrs einen Verstoß gegen die Querschnittsklausel dar. Denn der Beurteilungsspielraum bezieht sich nur auf das „Wie“ der gemeinschaftlichen Aktivitäten; dagegen ist die Verpflichtung zum Tätigwerden angesichts der unbestrittenen umweltpolitischen Rückwirkungen der Garantie des freien Warenverkehrs unbedingter Natur. Die oben angesprochene, derzeit in der Gemeinschaft vorherrschende „Philosophie der Verdoppelung“ des Transportvolumens in regelmäßigen Abständen⁵⁵ muß also einer umweltverträglichen maßvollen Politik der Einschränkung des freien

⁵¹ Was die letzte Konsequenz jeder Beschränkung des freien Warenverkehrs ist.

⁵² Hierzu *Zils*, Wertigkeit des Umweltschutzes (Fn. 5), 24 ff.; *Krämer*, EuGRZ 1989 (Fn. 13), 353 ff.; *Thorsten Purps*, Das Verursacherprinzip im Gemeinschaftsrecht als „unbestimmter Rechtsbegriff“, DÖV 1992, 205 ff.; ausführlich *Thorsten Purps*, Umweltpolitik und Verursacherprinzip im Europäischen Gemeinschaftsrecht, 1991.

⁵³ S.o. III.1.

⁵⁴ ABl. 1984 L 326, 31.

⁵⁵ S. die Nachweise in Fn. 8.

Warenverkehrs Platz machen, soll den gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen an eine Einbeziehung von Belangen des Umweltschutzes in diesem Bereich Rechnung getragen werden.

Allerdings ist die gerichtliche Durchsetzung dieser Verletzung des Gemeinschaftsrechts einigen Schwierigkeiten ausgesetzt: Nach der Rechtsprechung des EuGH setzt die hier in Frage kommende Untätigkeitsklage nicht nur das Bestehen einer Rechtspflicht zum Tätigwerden, sondern darüber hinaus ihre hinreichende Bestimmtheit voraus⁵⁶. Diese fehlende Justiziabilität ändert jedoch nichts an der Existenz der rechtlichen Verpflichtung als solche⁵⁷. Allerdings ist es in Betracht zu ziehen, angesichts der zahlreichen zur Liberalisierung erlassenen sekundärrechtlichen Vorschriften Nichtigkeitsklage gegen bestimmte Sekundärrechtsakte zu erheben mit der Begründung, daß sie wegen Mißachtung des Art. 130r Abs. 2 S. 3 EGV eine Verletzung des Vertrages bedeuteten. Die Zulässigkeitsvoraussetzungen dieser Klage wären in der Regel gegeben⁵⁸.

IV. Schlußbetrachtung

Die Untersuchung hat gezeigt, daß sich aus der Querschnittsklausel eine Pflicht der Gemeinschaft zum Erlaß von sekundärrechtlichen Maßnahmen, die die Freiheit des Warenverkehrs aus umweltpolitischen Gründen einschränken, ergibt; nur auf diese Weise werden die in Art. 130r Abs. 2 EGV genannten Handlungsprinzipien effektiv im Bereich der Politik des freien Warenverkehrs angewandt, stellt dieser selbst doch die Ursache für zahlreiche Probleme dar. Allerdings ist nicht zu verkennen, daß mit dieser Konzeption letztlich eine Relativierung des einseitig ausgerichteten liberalen Verständnisses des Binnenmarktes einhergeht, die sich aber - wie dargelegt - aus einer konsequenten Anwendung des geltenden Vertragsrechts ergibt. Letztlich ist nur auf der Grundlage dieser Sicht die Realisierung eines ökologischen Binnenmarktes möglich.

Bemerkenswert ist an dem hier vertretenen Ansatz auch, daß sich damit die Grundfreiheiten um einen weiteren Schritt der dogmatischen Ausgestaltung von Grundrechten⁵⁹ annähern in dem Sinn, daß sie zwar individuelle Freiheitsgarantien enthalten, die aber unter der Voraussetzung einer (sekundärrechtlichen) gesetzlichen Grundlage aus Gründen des öffentlichen Interesses eingeschränkt werden können, falls sie verhältnismäßig sind.

⁵⁶ S. EuGH, Rs. 13/83, Slg. 1985, 1513, Ziff. 38 ff. - *Verkehrspolitik*; hierzu *Jürgen Erdmenger*, Die EG-Verkehrspolitik vor Gericht: Das EuGH-Urteil Rs. 13/83 vom 22.5.1985 und seine Folgen, EuR 1985, 375 ff. Ebenso *Jahns-Böhm/Breier*, EuZW 1992 (Fn. 3), 55.

⁵⁷ Zutreffend daher die von *Kahl*, Umweltprinzip (Fn. 3), 93, in anderem Zusammenhang getroffene Unterscheidung zwischen Handlungspflichten und Justiziabilität.

⁵⁸ Hierzu *Jahns-Böhm/Breier*, EuZW 1992 (Fn. 3), 54 f.

⁵⁹ Zum Verhältnis von Grundfreiheiten und Grundrechten m.w.N. *Astrid Epiney*, Umgekehrte Diskriminierungen, 1995, 5. Kapitel A.II.

Dieser Ansatz bedeutet damit auch einen Abschied von der zumindest aus politischer Sicht teilweise vertretenen „Vorrangstellung“ der Grundfreiheiten und der Verwirklichung des Binnenmarktes als solchem; vielmehr ist gerade die Garantie der Freiheit des Warenverkehrs mit umweltpolitischen Anforderungen in Einklang zu bringen, so daß es hier um den Ausgleich eines Spannungsverhältnisses und nicht um die vollständige Verwirklichung dieser Freiheit um jeden Preis geht. Auswirkungen entfaltet diese Sicht aber nicht nur auf die Tragweite der Grundfreiheiten selbst, sondern auch auf andere Politikbereiche. Diese können nicht mehr (ausschließlich) als die Verwirklichung des Binnenmarktes flankierende Politiken angesehen werden, sondern ihre Konzeption muß sich nicht nur am Maßstab der Querschnittsklausel messen lassen, sondern auch vor dem Hintergrund der dargelegten Bedeutung dieser Klausel für die Politik im Rahmen der Grundfreiheiten entwickelt werden. Daher kann etwa die gemeinschaftliche Verkehrspolitik nicht mehr als die Politik angesehen werden, die das durch die Verwirklichung des Binnenmarktes, d.h. insbesondere des freien Warenverkehrs, verursachte zusätzliche Verkehrsaufkommen „verwaltet“, sondern sie hat sich weg von ihrem „dienenden“ Charakter hin zu einer wirklich eigenständigen Politik zu entwickeln, die auch und gerade umweltpolitischen Erfordernissen Rechnung trägt. Damit können und sollen dann auch Maßnahmen zur Reduzierung des Transportvolumens ergriffen werden.

Dies bedeutet keine Aufgabe der Grundfreiheiten, sondern die hier vertretene Sicht stellt sie lediglich auf die gleiche Stufe wie andere Politiken und ermöglicht auf diese Weise einen Ausgleich der widerstreitenden Interessen und bildet für die dargestellten umweltpolitischen Probleme den einzig gangbaren Weg für die Zukunft. Allerdings ist nicht zu verkennen, daß ein derartiger Abschied von der Vorrangstellung der Grundfreiheiten auch Rückwirkungen auf die derzeitig vorherrschende Produktions- und Konsumphilosophie entfaltet: Letztlich bedeutet er wieder ein Stück weit eine Rückkehr zu mehr kleinräumigen Lebensräumen. Damit soll jedoch nicht das Rad der Geschichte zurückgedreht werden, sondern die angesichts der Umweltbelastungen untragbaren und unnötigen Transporte eingedämmt werden. Langfristig sinnvoll wären daher darüber hinaus flankierende Maßnahmen in der Regionalpolitik, die - insbesondere in sensiblen Regionen - auf eine Annäherung von Produktions- und Konsumstätten abzielen, so daß (wieder) kleinräumigere Lebensräume entstehen.

Deutlich wird damit auch, daß der vorliegende Beitrag nur die Problemstellungen und die sich aus dem Vertrag ergebenden Verpflichtungen aufgezeigt konnte; die konkreten Lösungsstrategien müssen komplexen Zusammenhängen Rechnung tragen und erst noch entwickelt werden. Es bleibt aber zu hoffen, daß sich die hier entwickelte Philosophie der Begegnung der durch den freien Warenverkehr verursachten Umweltproblemen über ihre Einschränkung in größerem Ausmaß durchsetzt; nur auf diese Weise ist auf Dauer eine angemessene Lösung der aufgezeigten Konflikte möglich.