

Zeitschrift für Biologie und Warenlehre

BIOWARE

1994/1

5. Jahrgang No. 9



Umwelterziehung auf dem Prüfstand

Tagungsbericht

Lehrplanentwurf für Handelsakademien

Stellungnahme

Inhalt

IMPRESSUM: Herausgeber: "Forum österr. Lehrer für Biologie und Warenkunde". Redaktionsadresse: Arbeitsgemeinschaft Biologie, Ökologie und Warenlehre am Institut für Didaktik der Naturwissenschaften. 5020 Salzburg, Hellbrunnerstr. 34. Redaktion: ÖStR. Prof. Mag. Dr. Margarete Jahnel, gemeinsam mit Prof. Mag. Vincent Bechtloff - Franz, Prof. Mag. Dr. Renate Buchmayr, Prof. Mag. Waltraud Ebner, Prof. Mag. Dr. Wolfgang Haupt, Prof. Mag. Elisabeth Kirchnawy, Prof. Mag. Richard Kiridus - Göller, Prof. Mag. Otto Lang, Prof. Mag. Dr. Gertraud Priesel, Dir. Prof. Mag. Friedrich Rihs, Prof. Mag. Dr. Margarethe Schlager, Prof. Mag. Heinz Seregely. Layout: Mag. Dr. Josef Fally. Erscheinungsort: 1090 Wien, Augasse 2 - 6 (ÖGWT: Inst. f. Technologie und Warenwirtschaftslehre der Wirtschaftsuniversität Wien; FAX 31336 - 706). Zweck: Information für Lehrer der Biologie und Warenkunde. Für den Inhalt sind die jeweiligen Autoren verantwortlich.

2	Umwelterziehung
	Tagungsbericht
3	Lehrplangentwurf HAK
	Stellungnahme
4	Umweltschutz in der EU
	Schwerpunkt

LITERATUREMPEHLUNG:
STIX-HACKL / SCHWEIGHOFER:
EG-Almanach, Spektrum-Verlag 1993
WIMMER / MEDERER:
EG-Recht in Österreich, Manz 1990

Umwelterziehung auf dem Prüfstand

Vom 23.-26. März 1993 fand in Goldegg die Fachtagung "Umwelterziehung in Österreich, Evaluation und Ausblicke" statt. Kürzlich präsentierte das Institut für Didaktik der Naturwissenschaften (IDN) der Universität Salzburg dazu den Tagungsband mit den Ergebnissen.¹

Explosive Angelegenheit

In diesem bemerkenswerten Band finden sich Feststellungen von erheblicher bildungspolitischer Bedeutung.

Mit der Gefahr des zerrissenen Zusammenhanges daraus einige deutliche Aussagen:

„Die Schulen sollten Teil des wahren Wirtschaftslebens sein, und nicht bloß Propagandamaschinen oder Diskussionsforum (S.58).“

„Ein wichtiger Punkt, den die Wirtschaftsvertreter ansprechen, betrifft die mangelnde Aufmerksamkeit, die der Umweltökonomie im derzeitigen Lehrplan geschenkt wird. ... Das ist ein größerer Mangel auf allen Bildungsebenen“ (S.58f.), die permissive Politik ‚des Unterrichtsprinzips‘ für die Schulen reicht nicht aus, gute Umweltprogramme zu garantieren“ (S.69).

„Ein umweltökonomisches Fachwissen fehlt auf allen Ebenen, von der Forschung auf der Universität bis hin zu den Grundschulklassen“ (S.71). Tatsächlich wird die Umweltökonomie auch in der Reform der Handelsakademie-Lehrpläne von 1994 ignoriert.

„Den derzeit umfangreichsten Ausbildungsrahmen zu ökologischen Themen bieten wohl die höheren Schulen für

wirtschaftliche Berufe. Eine besondere Vertiefung finden diese Themen durch die Begleitfächer ‚Humanökologie‘ und ‚Umweltökonomie‘ sowie dem allgemeinen didaktischen Grundsatz ‚Erziehung zu Umweltbewußtsein‘ ...“ (S.120).

An HTL gibt es kein biologisch-ökologisch orientiertes Fach. „Man verfolgt damit die Ausbildungslinie ... und führt das ökologische Bildungsdefizit konsequent weiter. Es braucht nicht nochmals das Unverständnis darüber ausgedrückt werden, daß man es offensichtlich gerade in dieser sensiblen Sparte dem Schüler alleine überläßt, zwischen den beruflichen Aspekten und den in HS und AHS-Unterstufe erfahrenen ökologischen Gesichtspunkten eine Verknüpfung herzustellen“ (S.120). Gleichzeitig aber wurde mit der Neufassung der Lehrpläne das letzte verbliebene Fach mit einem konkreten ökologischen Bezug, ‚Umweltschutz und Unfallverhütung‘, gestrichen, anstatt sinnvoll ausgebaut.

„Die Behandlung von Umweltthemen in berufsbildenden Schulen ist eine explosive Angelegenheit“ (S.61).

Bringschuld

In der Eröffnungsrede zur OECD-Tagung bekannte ein hoher Beamter des österreichischen Bundesministeriums für Unterricht und Kunst eine dreifache Bringschuld seiner Behörde:

1. die formale Legitimation der Umwelterziehung im berufsbildenden Schulwesen, dort ist die Verankerung bis heute nicht erfolgt.

2. die weitere Ausgestaltung oder erstmalige Formulierung der relevanten Lehrplanbestimmungen. „Sicherlich funktioniert gar nichts, wenn keinerlei Inhalte für die Umwelterziehung normiert sind. Ohne Wissen wird es nicht gehen.“

3. die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen. „Selbstverständlich, das wird auch im OECD-Bericht ganz klar gesagt, geht ohne Lehrerbildung gar nichts.“

¹ Umwelterziehung auf dem Prüfstand: Ergebnisse der Tagung „Umwelterziehung in Österreich“: Prüfbericht der OECD, Forschung und Ausblicke./ Georg Pfligersdorffer, Ulrike Unterbruner (Hrsg.) - Innsbruck: Österr. Studien-Verl., 1994 ISBN 3-901160-39-6

UMWELT-FORUM Arbeitskreis Umweltbildung

Stellungnahme zum Lehrplanentwurf Handelsakademie
(Begutachtungsentwurf vom 10.03.1994, Ende der Begutachtung mit 06.05.1994)

I. Bildungspolitische Aspekte:

Das Umwelt-Forum als wissenschaftliche Gesellschaft sieht es nicht als seine Aufgabe an, sich in den bildungspolitischen Alltag einzumischen. Die anstehende Reform der kaufmännischen Schulen (HAK) geht jedoch weit über die Tagespolitik und eine reformatorische Notwendigkeit hinaus:

Was dem Lehrplanentwurf total fehlt, ist eine ernsthafte Weichenstellung in Richtung einer zukunftsverträglichen *Umweltökonomie* und die Einleitung eines Lernprozesses zu einer *ökologischen Ökonomie*. Die Zurücknahme dieses Ansatzes wie durch Streichung des Kapitels "Entropieproblematik", welches die klassische Grundlage einer ökologisch orientierten Wirtschaftstheorie darstellt (bisher im Maturajahr des neu benannten Pflichtgegenstandes "Biologie, Ökologie und Warenlehre") spricht in dieser massiv zu kritisierenden Vorgangsweise für sich. Die Bedachtnahme auf die Erhaltung bzw. Wiederherstellung intakter Ökosysteme, welche überhaupt erst die Voraussetzung für die Möglichkeit liefert, Wirtschaft zu betreiben, und nicht das Einstreuen des Wortes "Ökologie" rundum ist die Problemlösungsstrategie.

Die Aussage im Allgemeinen Bildungsziel des Lehrplanentwurfs, daß die Handelsakademie neben der höheren kaufmännischen Bildung auch eine umfassende Allgemeinbildung vermittelt, ist angesichts der niedrigen Dotierung der allgemeinbildenden Unterrichtsgegenstände in der vorliegenden Stundentafel eine offensichtliche Schutzbehauptung, um den Zugang zur Universität zu erhalten. In der gesellschaftlichen Zielwelt ist das wirtschaftliche Denken eine notwendige, aber keine hinreichende Grundlage für eine umfassende Allgemeinbildung. Es kann doch nicht Aufgabe einer Lehrplanreform sein, einem Leitfach (in diesem Fall: Betriebswirtschaftslehre) eine "Weltbildwächterfunktion" zu geben! Die ausschließliche Verengung des Blickfeldes auf die betriebswirtschaftliche Wirklichkeit unterdrückt das Denken in Alternativen. Die Forderung nach logischem, kreativem und vernetztem Denken im Allgemeinen Bildungsziel ist so nicht einlösbar. Die Ökologisierung der Wirtschaft wird den künftigen Wirtschaftsakteuren Problemlösungsstrategien abverlangen, die in der Vielfalt und nicht in der ideologischen Einfalt liegen. Durch die vorliegende Lehrplankonstruktion wird die mehrdimensionale Wirklichkeit der Wirtschaft nicht abgebildet, sondern vielmehr der Einseitigkeit (Stichwort: Ökonomismus) Vorschub geleistet. Eine umweltverträgliche Bildungspolitik setzt die Vermittlung von sozial- und humanverträglichen Werten durch den Kanon der Unterrichtsfächer voraus.

Die HAK-SchülerInnen werden nicht nur mit immer mehr Unterrichtszeit belastet, sondern gleichzeitig auch mit ihren Persönlichkeitsbedürfnissen abträglichen Inhalten überfrachtet. Durch die beschränkten Entfaltungsmöglichkeiten werden mit den HAK-SchülerInnen glücklose Spezialisten ausgebildet. Es besteht die Gefahr, daß durch die zu erwartende intellektuelle Unmündigkeit HAK-AbsolventInnen langfristig aus Mangel an alternativen Denkmöglichkeiten für jedes radikale Gedankengut anfällig werden. Die vielpropagierte Autonomie berücksichtigt kaum Schülerinteressen sondern vielmehr Interessen des Apparates (Lobbyisten der Schulverwaltung bis zum Schulgemeinschaftsausschuß der einzelnen Schulen).

Ein Arbeitgeber, der einen Anwärter auf eine gehobene Position mit selbständiger Arbeit sucht, wird keinen Unmündigen wünschen (aber auch in untergeordneten Positionen ist ein solcher eher ein Hindernis als eine Hilfe). Auch ein Drill auf Details der kaufmännischen Praxis kann eher schaden als nützen, da diese Details sehr oft betriebs-spezifisch sind und von jedem intelligenten Mitarbeiter am Arbeitsplatz selbst angelehrt werden.

Die an allen Ecken und Enden dieses Lehrplans geforderten Kommunikations- und Präsentationstechniken führen *ohne* kognitive Basisinhalte zu einem blutleeren Formalismus bzw. zu einer Ritualisierung der Kommunikationsunfähigkeit (siehe z.B. "Zusammenhänge von Ökologie und Ökonomie durchschauen und in sprachlich angemessener Form dazu Stellung nehmen können" in der Bildungs- und Lehraufgabe von Deutsch). Umweltbildung ohne gediegenes naturwissenschaftliches Grundlagenwissen kann nicht gelingen!

Die Stundentafel der naturwissenschaftlichen Fächer ist in mehrfacher Hinsicht dysfunktional:

- zu geringe Dotierung der Chemie,
- Chemie, selbst im autonomen Lehrplan, nur in einem einzigen (dem II.) Jahrgang erlaubt (!),
- die Anordnung der einzelnen Fächer ist nach dem Kriterium zunehmender Komplexität curricular nicht abgestimmt, da z.B. ökologisches Wissen biologisches Wissen voraussetzt, biologisches Wissen auf chemischem Wissen basiert und chemisches Wissen auf physikalischen Grundlagen aufbaut.

2. Personalpolitische Aspekte:

Die ständige Zunahme an Stunden kaufmännischer Fächer durch die letzten Lehrplanreformen wirkt den Profilierungsmöglichkeiten der Schule entgegen und führt zu einem demokratischen Ungleichgewicht zugunsten der Wirtschaftspädagogen. Dadurch sind soziale Spannungen in der Lehrerschaft vorprogrammiert. Insofern handelt es sich bei der vorgegebenen Stundentafel um eine Machtergreifung zulasten der Nicht-Kommerzialisten (und daher um einen Unterdrückungsmechanismus)!

Außerdem macht es die naturwissenschaftliche Stundentafel künftig unmöglich, daß LehrerInnen mit der üblichen Fächerkombination Biologie/Chemie als Klassenvorstände eine HAK-Klasse vom I. bis zum V. Jahrgang durchgehend führen können.

Wien, am 2. Mai 1994

Für den Vorstand des Forums Österreichischer
Wissenschaftler für Umweltschutz

Dr. Gerhard Imhof
(Generalsekretär)

Für den Arbeitskreis:

Univ. Prof. Dr. Helmut Kinzel
Mag. Richard Kiridus-Göller
Dr. Margarethe Schlager

Profil

Von Prof. Horst Werner,
Salzburg

Einst war
ein kleiner Mensch,
ein kleiner
aber einer

Jetzt hat er
von dem Sieb,
in dem er
nicht verblieb
Profil

Umweltschutz in der Europäischen Union*

- I. Einleitung
- II. Die Entwicklung der Umweltpolitik und des Umweltrechts in der EU
 - 1. Aktionsprogramme
 - 2. Kompetenzgrundlagen
 - 3. Die Einheitliche Europäische Akte
 - 4. Der Vertrag von Maastricht
- III. Grundsätze der Umweltpolitik in der EU
- IV. Die Aufgabenverteilung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten
 - 1. Die "Besser-Klausel"
 - 2. Abweichungen von EU-Umweltstandards - Der "nationale Alleingang"
- V. Bewertung des Umweltschutzrechts in der EU
- VI. Vergleich der Umweltstandards EU - Österreich
 - 1. Abfallwirtschaft
 - 2. Chemikalienrecht
 - 3. Luftreinhaltung
 - 4. Verkehr
 - 5. Lärmschutz
 - 6. Gewässerschutz
 - 7. Umweltverträglichkeitsprüfung
 - 8. Umweltinformation
- VII. Schluß und Zusammenfassung

I. Einleitung

Österreicher stellen der Europäischen Union, wenn es um ihre Fähigkeiten geht, Maßnahmen gegen die Umweltverschmutzung zu treffen, ein schlechtes Zeugnis aus. Nach den Ergebnissen einer Umfrage vom Frühjahr 1993¹ sind 66 Prozent der Befragten der Ansicht, daß Umweltschutzmaßnahmen besonders wichtig für Österreich sind, aber nur 26 Prozent meinen, daß die EU diese Aufgabe gut bewältigen kann. Auch sonst kann man feststellen, daß in der tagespolitischen Diskussion das Begriffspaar EU und Umweltschutz überwiegend negativ besetzt ist - wohl seit den Schwierigkeiten bei der Einführung des Katalysators für

* Stand des Manuskripts 1.1.1994

Anschrift des Verfassers:
Univ.-Ass: RA Dr. Dietmar Jahnel, Universität Salzburg
Institut für Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Tel.:0662/8044-3635)
Kapitelgasse 5-7, A-5020 Salzburg

¹ trend 1993/5, 15.

Personenkraftfahrzeuge in der EU. Besonders gerne wird - meist sehr allgemein - auf höhere Umweltstandards in Österreich hingewiesen und die Befürchtung geäußert, daß ein Beitritt zur EU ein generelles Absinken des Schutzniveaus mit sich bringen würde.

In diesem Beitrag soll nun untersucht werden

- * wie es um die Umweltpolitik und das Umweltrecht in der EU tatsächlich bestellt ist,
- * ob Österreich wirklich eine Vorreiterrolle in Europa einnimmt
- * und welche Auswirkungen ein EU-Beitritt oder das Inkrafttreten des EWR auf das Österreichische Umweltrecht hat.

II. Die Entwicklung der Umweltpolitik und des Umweltrechts in der EU²

Eine **Umweltpolitik** in der EU, die diese Bezeichnung auch verdient, gibt es erst seit rund 20 Jahren. Beim Abschluß der EU-Verträge hatte man die Notwendigkeit von gesamteuropäischen Umweltschutzmaßnahmen offenbar noch nicht erkannt. Die Begriffe "Umwelt", "Umweltschutz" oder "Umweltpolitik" kamen in der ursprünglichen Fassung des EGV nicht vor.³ Der Umweltschutz wurde damals auch nicht als Gemeinschaftsziel festgeschrieben.⁴

Dies erklärt sich dadurch, daß die Hauptaufgabe der EU zum Zeitpunkt ihrer Gründung in der Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und der schrittweisen Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten gesehen wurde. Vorkehrungen zur Einrichtung der Freizügigkeit, des freien Dienstleistungs-, Kapital- und Warenverkehrs (der Marktfreiheiten) und die Sicherung des Wettbewerbs standen im Vordergrund.⁵

Gegen Ende der 60er Jahre führte jedoch das allgemein gestiegene Umweltbewußtsein auch in der EU zu einem Umdenkprozeß. Der Umweltschutz wurde als **grenzüberschreitendes Phänomen** erkannt, das gemeinsame Anstrengungen in Form von Gemeinschaftsmaßnahmen erfordert. Es setzte sich die Erkenntnis durch, daß die Schaffung einer Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft Regelungen auf Gemeinschaftsebene erfordert, die den Schutz von Mensch und Umwelt

² Vgl dazu etwa *Krämer* in: *Groeben/Thiesing/Ehlermann*, Kommentar zum EWG-Vertrag⁴ (Baden-Baden 1991) Bd 3, vor Art 130r-130t Rdnr 1 ff; *Hailbronner*, Umweltrecht und Umweltpolitik in der europäischen Gemeinschaft (Linz 1991) 5 ff.

³ *Krämer* (FN 2) vor Art 130r-130t Rdnr 1.

⁴ *Eilmansberger/Erhard/Lienbacher*, Heimat Gemeinde - Heimat Europa? Österreichs Gemeinden und die EG (Salzburg 1992) 109.

⁵ *Hoffmann-Riem*, Gemeinschaftspolitik zwischen Marktfreiheit und Umweltschutz in: *Behrens/Koch* (Hrsg), Umweltschutz in der Europäischen Gemeinschaft (Baden-Baden 1991) 10 f.

sicherstellen.⁶ In dieser Zeit begann die EU, ihre ersten Tätigkeiten zum Schutz der Umwelt zu entfalten.

1. Aktionsprogramme

Den Rahmen für die Umweltpolitik der EU bilden (inzwischen fünf) **Aktionsprogramme zum Umweltschutz**, in denen die umweltpolitischen Zielsetzungen, Schwerpunkte, Planungen und Vorgangsweisen umschrieben werden.⁷ Bei diesen Aktionsprogrammen handelt es sich um politische Absichtserklärungen ohne unmittelbare rechtliche Außenwirkung. Den Inhalt dieser Aktionsprogramme setzten die Gemeinschaftsorgane in Form von mittlerweile etwa 200 Rechtsakten um, die überwiegend als Richtlinien⁸ erlassen wurden.

Während die im Rahmen der beiden ersten Aktionsprogramme erlassenen Maßnahmen noch vorrangig auf die Behebung akuter Umweltschäden abgezielt haben, richteten das dritte und das Ende 1992 abgelaufene vierte Aktionsprogramm das Hauptaugenmerk in erster Linie auf Strategien zum vorbeugenden Schutz der Umwelt und der Erhaltung natürlicher Ressourcen.

Das nunmehr aktuelle fünfte Aktionsprogramm stellt eine bedeutsame Verschlechterung der Umweltsituation in der Gemeinschaft fest und unterstreicht die Bedeutung von wirksameren Maßnahmen.⁹ Als Schwerpunkte der künftigen Tätigkeit der Gemeinschaft bezeichnet das Programm: Industrie (verbesserte Ressourcenbewirtschaftung und Ausarbeitung von Produkt- und Produktionsnormen), Energie (Verbrauchseffizienz und Senkung des CO₂-Ausstoßes), Verkehr (Entwicklung eines umweltgerechten Verkehrs), Landwirtschaft (dynamische und ausgeglichene Entwicklung der ländlichen Gebiete) und Tourismus (Diversifizierung der Aktivitäten, Verhaltenssteuerung). Zur Verwirklichung der Ziele will die Gemeinschaft neben rechtlichen Steuerungsinstrumenten und finanziellen Hilfen insbesondere wirtschaftliche und steuerliche Instrumente einsetzen, die dem Umweltverschmutzer die volkswirtschaftlichen Kosten der Verschmutzung auferlegen, für Wettbewerbsgleichheit sorgen und die verantwortungsbewußte und effiziente Nutzung natürlicher Ressourcen fördern.¹⁰

⁶ Krämer (FN 2) vor Art 130r-130t Rdnr 2.

⁷ Grabitz/Nettesheim in Grabitz, Kommentar zum EWG-Vertrag, Stand September 1992, vor Art 130r Rdnr 3, 8-10; zu den ersten vier Aktionsprogrammen ausführlich Hailbronner (FN 2) 5 ff und Schröer, Kommunalen Umweltschutz in Europa (Frankfurt 1992) 27 ff; zum fünften Aktionsprogramm siehe Wägenbaur, Ein Programm für die Umwelt, EuZW 1993, 241.

⁸ Richtlinien sind Rechtsakte der EG, die hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich sind, dem Mitgliedstaat jedoch Form und Mittel der Umsetzung in die nationale Rechtsordnung überlassen und damit einen gewissen Spielraum einräumen.

⁹ Eilmansberger/Erhard/Lienbacher (FN 4) 112.

¹⁰ Grabitz/Nettesheim (FN 7) vor Art 130r Rdnr 11-12.

2. Kompetenzgrundlagen

Als problematisch erwies sich zunächst, daß der Gemeinschaft ursprünglich keine ausdrücklichen **Zuständigkeiten** für die Verabschiedung von Maßnahmen zum Umweltschutz übertragen worden waren. In der EU gibt es nämlich keine strikt auf Sachgebiete bezogene Kompetenzverteilung zwischen den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft, es bestehen vielmehr punktuelle Handlungsermächtigungen für die Gemeinschaft in den einzelnen Vertragsbestimmungen. Die Gemeinschaft darf daher nur dann gesetzgeberisch tätig werden, wenn für die jeweilige Maßnahme eine konkrete Ermächtigung in einem Vertragsartikel vorliegt. Es gibt allerdings zwei Vertragsbestimmungen, die die Gemeinschaft auf sehr allgemeine Weise zum Tätigwerden ermächtigen: Art 100 und Art 100a EGV ermächtigen zur Verabschiedung von Gemeinschaftsmaßnahmen, die der Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes bzw des Binnenmarktes dienen; Art 235 EGV ermöglicht ein Vorgehen der Gemeinschaft, wenn dieses notwendig ist, um ein Gemeinschaftsziel zu erreichen und keine spezielle Zuständigkeit vorliegt.¹¹

Das Problem der fehlenden Zuständigkeit der Gemeinschaft zur Erlassung von Umweltschutzmaßnahmen wurde durch einen Rückgriff auf Art 100 EGV (Angleichung von Rechtsvorschriften für den Gemeinsamen Markt) und auf die Generalklausel des Art 235 EGV (Erlaß von Vorschriften für unvorhergesehene Fälle) gelöst.¹² Obwohl der Gebrauch dieser Bestimmungen zunächst überaus umstritten war, wurde auf ihrer Grundlage eine stattliche Anzahl von Rechtsakten im Umweltbereich erlassen.

Die Inanspruchnahme dieser Vertragsbestimmungen brachte zum Ausdruck, daß die wirtschaftlichen Ziele des Vertrages nicht ohne ein gewisses Maß an Harmonisierung der Umweltschutzgesetzgebung erreicht werden können, weil innerstaatliche Umweltschutzstandards tendenziell Hemmnisse für die volle Liberalisierung des grenzüberschreitenden Waren- und Dienstleistungsverkehrs darstellen.¹³ Daneben wurde auch erkannt, daß der Umweltschutz nicht nur geeignet ist, die Marktfreiheiten zu beschränken, sondern daß einheitliche Umweltauflagen für Produkte und Unternehmen zur Errichtung eines gemeinsamen Marktes unabdingbar notwendig sind.

Eine wesentliche Rolle bei der Weiterentwicklung des Umweltschutzes in der EU kam auch dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) zu. Der EuGH hatte sich schon vor dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte mit dem Verhältnis der Marktfreiheiten zum Umweltschutz zu

¹¹ *Eilmansberger/Erhard/Lienbacher* (FN 4) 109.

¹² *Hailbronner* (FN 2) 5; *Jahnel*, Wohin mit dem Müll? Grundsätze des Abfallwirtschaftsrechts in der EG und in Österreich, *ZfV* 1991, 549 (550).

¹³ *Hailbronner* (FN 2) 5.

befassen. Es ging dabei um die Frage der Zulässigkeit innerstaatlicher Einschränkungen des freien Warenverkehrs. Dabei hat der EuGH prinzipiell den Umweltschutz als zwingendes Erfordernis anerkannt, das generell geeignet sein kann, innerstaatliche Beschränkungen des freien Warenverkehrs zu rechtfertigen.

Damit war der Umweltschutz schon zu einem Zeitpunkt, da er noch gar nicht im EGV verankert war, durch die Rechtsprechung des EuGH zu einem **wesentlichen Gemeinschaftsziel** erklärt worden. In einer Entscheidung aus dem Jahre 1985 hat der EuGH ausgesprochen, daß der Grundsatz der Handelsfreiheit nicht absolut gilt, sondern bestimmten Beschränkungen unterworfen ist, die durch die von der Gemeinschaft verfolgten, im Allgemeininteresse liegenden Ziele gerechtfertigt sind.¹⁴

3. Die Einheitliche Europäische Akte

Mit dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte 1987 fand der Umweltschutz schließlich Eingang in den EGV.¹⁵ Dieser besitzt nun mit seinen Artikeln 130r bis 130t ein eigenes Kapitel mit dem Titel "Umweltschutz". Von besonderer Bedeutung ist dabei aber, daß die Erfordernisse des Umweltschutzes über die Einzelkompetenz hinaus zum **Bestandteil der anderen Politiken der Gemeinschaft** erklärt wurden. Damit ist - zumindest auf dem Papier - festgelegt, daß die allgemeine Umweltpolitik nicht isoliert eine Aufgabe neben den anderen Aufgaben des EGV darstellt, sondern ihre Zielsetzungen im Rahmen aller anderen Gemeinschaftspolitiken zu beachten und zu integrieren sind. Der Umweltschutz ist danach das einzige Vertragsziel, das ausnahmslos bei allen anderen Politiken zu berücksichtigen ist. Diese sog "Querschnittsklausel" und das in Art 100a EGV verankerte "hohe Schutzniveau" im Bereich des Umweltschutzes unterstreichen die stark gestiegene Bedeutung des Umweltschutzes in der EU.¹⁶

Ob die EU den Umweltschutz tatsächlich bei ihren anderen Politiken in der geforderten Weise berücksichtigt, ist allerdings zweifelhaft.¹⁷ Der EuGH hat jedenfalls mit seinem viel zitierten

¹⁴ EuGH Rs 240/83 (ADBHU/Altöl) Slg 1985, 531. Vgl dazu *Hailbronner* (FN 2) 20; *Hoffmann-Riem* (FN 5) 12; *Everling*, Umweltschutz durch Gemeinschaftsrecht in der Rechtsprechung des EuGH in: *Behrens/Koch* (Hrsg), Umweltschutz in der Europäischen Gemeinschaft (Baden-Baden 1991) 36; *Binder*, Wege der Rechtsangleichung am Beispiel des Umweltschutzrechts in: *Korinek/Rill* (Hrsg), Österreichisches Wirtschaftsrecht und das Recht der EG (Wien 1990) 163 (167). Im konkreten Fall ging es um eine französische Regelung, wonach das Verbrennen von Altöl nur gestattet ist, wenn es von zugelassenen Unternehmen in besonders dafür ausgerüsteten Anlagen erfolgt.

¹⁵ Siehe dazu beispielsweise *Scheuing*, Die Einheitliche Europäische Akte als Grundlage umweltrelevanter Aktivitäten der Europäischen Gemeinschaft in: *Behrens/Koch* (Hrsg), Umweltschutz in der Europäischen Gemeinschaft (1991), 46; *Krämer* (FN 2) vor Art 130r-130t Rdnr 64-66.

¹⁶ Vgl dazu zB *Hailbronner* (FN 2) 11 f; *Hoffmann-Riem* (FN 5) 19 ff; *Jahnel*, ZfV 1991, 550.

¹⁷ *Grabitz/Nettesheim* (FN 7) vor Art 130r Rdnr 15.

"Pfandflaschenurteil"¹⁸ bewiesen, daß er im Zweifelsfall bereit ist, dem Umweltschutz Vorrang vor dem freien Warenverkehr zu geben.

Die bisherige Entwicklung zeigt, daß der Umweltschutz in der EU nicht mehr als eine Beschränkung der Marktfreiheit gesehen wird, die es zu beseitigen gilt, sondern als Gestaltungsrichtlinie, die innerhalb aller sonstigen Gemeinschaftspolitiken zu berücksichtigen ist.¹⁹ Damit soll keineswegs ein allzu rosiges Bild gezeichnet sein. Auch wenn durch die Einfügung der neuen Bestimmungen in den EGV die Umweltpolitik der EU eine positive Fortentwicklung genommen hat, sind dennoch nach wie vor deutliche Defizite festzustellen. Deshalb wird eine weitergehende "Ökologisierung des EGV" oder - auf Englisch treffender ausgedrückt - ein "Greening the Treaty" gefordert.²⁰

4. Der Vertrag von Maastricht

Der **Vertrag von Maastricht** brachte nach Inkrafttreten am 1. November 1993 beachtliche Änderungen²¹, die das Gemeinschaftsziel Umweltschutz betreffen und mit denen teilweise auf die geäußerte Kritik reagiert wurde. Insbesondere wird der Umweltschutz nunmehr endlich auch in den Katalog der Gemeinschaftspolitiken aufgenommen. Nach Art 2 ist es Aufgabe der Gemeinschaft, "ein beständiges, nichtinflationäres und umweltverträgliches Wachstum ... zu fördern". Nach Art 3 EGV umfaßt die Tätigkeit der Gemeinschaft in Zukunft ausdrücklich "eine Politik auf dem Gebiet der Umwelt". Weiters wurde die "Querschnittsklausel" in Art 130r EGV schärfer formuliert und lautet nun: "Die Erfordernisse des Umweltschutzes **müssen** bei der Festlegung und Durchführung anderer Gemeinschaftspolitiken einbezogen werden". Schließlich muß eine Beschlußfassung, die sich auf Art 130s stützt (genuin umweltschutzbezogene Maßnahmen), nicht mehr einstimmig gefaßt werden, sondern kann mit qualifizierter Mehrheit erfolgen. Dies war schon bisher im Bereich des Art 100a EGV für Rechtsangleichungsmaßnahmen vorgesehen, die primär die Schaffung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben.

¹⁸ EuGH Rs 302/86 (Kommission - Dänemark/Pfandflaschen) Slg 1988, 4607. In diesem Urteil ging es um die Zulässigkeit einer dänischen Regelung, wonach der Verkauf von Bier in Dosen verboten ist. Es dürfen nur genehmigte Getränkebehälter verwendet werden, für die ein Pfandsystem eingerichtet ist und die wiederbefüllt werden können. Diese Maßnahme macht es ausländischen Biererzeugern unmöglich, Bier nach Dänemark zu exportieren. Siehe dazu beispielsweise *Eilmansberger*, Beschränkungen umweltpolitischer Kompetenzen Österreichs im Falle eines Beitritts zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, ZfV 1991, 105 (108 ff); *Binder* (FN 14) 168; *Wimmer/Mederer*, EG-Recht in Österreich (1990) 232 f; *Hailbronner* (FN 2) 20 ff; *Jahnel*, ZfV 1991, 551.

¹⁹ *Hoffmann-Riem* (FN 5) 10 ff.

²⁰ *Scheuing* (FN 15) 46.

²¹ Siehe dazu *Wiegand*, Bestmöglicher Umweltschutz als Aufgabe der Europäischen Gemeinschaften, DVBl 1993, 533 (535 ff); *Grabitz/Nettesheim* (FN 7) vor Art 130r Rdnr 16-18.

III. Grundsätze der Umweltpolitik in der EU²²

In Art 130r Abs 2 EGV werden drei grundlegende Prinzipien der EU-Umweltpolitik zum Ausdruck gebracht, die einen Orientierungsrahmen für die Organe der Gemeinschaft darstellen:

- * Das **Vorsorgeprinzip** fordert, Umweltbeeinträchtigungen vorzubeugen (Prävention). Statt ihre Auswirkungen zu bekämpfen, sollen Umweltbeeinträchtigungen von vornherein vermieden werden. Bei allen fachlichen Planungs- und Entscheidungsprozessen müssen die Auswirkungen auf die Umwelt so früh wie möglich berücksichtigt werden. Dies kann vor allem durch eine Umweltverträglichkeitsprüfung geschehen.
- * Das **Verursacherprinzip**²³ ("Polluter Pays-Principle") soll die Zurechnung der Kosten des Umweltschutzes regeln. Die Kosten zur Vermeidung, Beseitigung und zum Ausgleich von Umweltbelastungen treffen danach grundsätzlich den, der sie verursacht bzw. verursacht hat. Ziel dieses Prinzips ist es, den Verursacher zu veranlassen, die Verschmutzung zu verringern oder weniger umweltgefährdende Stoffe zu entwickeln, was zugleich eine sinnvolle Nutzung der natürlichen Ressourcen ermöglicht.
- * Das Prinzip der **Korrektur der Umweltbeeinträchtigung an der Quelle** besagt, daß man Umweltbeeinträchtigungen möglichst früh bekämpfen soll. Damit soll eine Umweltbeeinträchtigung so gering wie möglich gehalten werden, sodaß eine größere Verbreitung vermieden wird. Daher bedarf es der Entwicklung sauberer Technologien und umweltfreundlicher Produkte, weil nur so die Belastungen durch umweltgefährdende Stoffe niedriger gehalten werden können. Bei diesem Grundsatz ist eine klare Abgrenzung zu dem Vorsorgeprinzip nicht immer möglich, weil diese Prinzipien eng beeinanderliegen und sich teilweise auch überschneiden.

Wie bei Grundsätzen eigentlich nicht anders zu erwarten, weisen die genannten Prinzipien einen hohen Grad an Allgemeinheit auf. Sie sind abstrakt und nicht auf die tatsächlichen und rechtlichen Problemstellungen der Umweltpolitik hin formuliert. Dennoch wirken sie sich auf die Struktur des sekundären Gemeinschaftsrechts (Verordnungen und Richtlinien) aus. Die Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung ist zB vom Vorbeugeprinzip getragen, was bei der Auslegung der Vorschrift zu berücksichtigen ist. Das Kostentragungsprinzip steht etwa hinter der Regelung in der Richtlinie über giftige und gefährliche Abfälle, die die Kosten der Abfallbeseitigung dem Besitzer der Abfälle zuweist.²⁴

²² Krämer (FN 2) Art 130r Rdnr 23-37; Grabitz/Nettesheim (FN 7) Art 130r Rdnr 31-57; Hailbronner (FN 2) 23 ff; Schröer (FN 7) 15 f.

²³ Zum Verursacherprinzip allgemein vgl Hafner, Das Verursacherprinzip, Economy 1990/4, F23.

²⁴ Grabitz/Nettesheim (FN 7) Art 130r Rdnr 33-34.

IV. Die Aufgabenverteilung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten

1. Die "Besser"-Klausel

Art 130r Abs 4 EGV enthält eine weitere grundsätzliche Vorgabe für das gemeinschaftliche Handeln im Umweltbereich: die sog "Besser-Klausel", die das **Subsidiaritätsprinzip** im Bereich der Umweltpolitik der Gemeinschaft verankert.²⁵ Nach diesem Grundsatz wird die Gemeinschaft nur dann tätig, wenn das betreffende Umweltziel auf Gemeinschaftsebene besser verwirklicht werden kann als durch Einzelmaßnahmen der Mitgliedstaaten. Mit dem Maastrichter Vertrag wurde dieses Subsidiaritätsprinzip ganz allgemein für das Verhältnis zwischen Mitgliedstaaten und Gemeinschaft festgeschrieben.²⁶

Angesichts ihres unklaren Inhalts ist diese Bestimmung im einzelnen sehr umstritten.²⁷ Jedenfalls räumt sie den Gemeinschaftsorganen bei der - wertenden - Entscheidung, ob ein Handeln auf Gemeinschaftsebene erforderlich ist, einen Beurteilungsspielraum ein. Weiters ist die Gemeinschaft bereits dann zum Handeln berechtigt, wenn ein Umweltproblem mehr als einen Mitgliedstaat betrifft, andererseits sollen rein lokale oder regionale Umweltprobleme nicht von der Gemeinschaft geregelt werden. In der Praxis bringt die Bestimmung nur eine geringe Einschränkung mit sich, weil kaum ein Umweltproblem nicht zumindest die Möglichkeit einer grenzüberschreitenden Auswirkung in sich birgt. Der EuGH hatte bis jetzt noch keine Gelegenheit, zu dieser Bestimmung Stellung zu nehmen.²⁸

2. Abweichungen von EU-Umweltstandards - Der "nationale Alleingang"²⁹

Für Österreich als ein Land mit einem relativ hohen Umweltbewußtsein und Umweltschutzniveau stellt sich vor allem die Frage, ob bzw unter welchen Voraussetzungen eine Abweichung von gemeinschaftlichen Umweltstandards nach oben zulässig ist.

Die Möglichkeit einer Abweichung von Gemeinschaftsregeln besteht zunächst immer dann, wenn das EU-Umweltrecht nur **Mindeststandards** festlegt, was sehr häufig der Fall ist. Dabei wird den Mitgliedstaaten meist ausdrücklich oder stillschweigend die Möglichkeit belassen, strengere Schutzmaßnahmen vorzusehen. Ein Mitgliedstaat, dem das Schutzniveau der EU zu gering ist, ist

²⁵ Hailbronner (FN 2) 44 f; Eilmansberger/Erhard/Lienbacher (FN) 113.

²⁶ Siehe dazu den Beitrag von Lienbacher in diesem Band.

²⁷ Vgl dazu Grabitz/Nettesheim (FN 7) Art 130r Rdnr 76 ff und Krämer (FN 2) Art 130r Rdnr 56 ff.

²⁸ Grabitz/Nettesheim (FN 7) Art 130r Rdnr 84-85.

²⁹ Vgl dazu beispielsweise Hailbronner (FN 2) 31 ff; Hailbronner, Der "nationale Alleingang" im Gemeinschaftsrecht am Beispiel der Abgasstandards für Pkw, EuGRZ 1989, 101; Pipkorn in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, Kommentar zum EWG-Vertrag⁴ (Baden-Baden 1991) Bd 3, Art 100a Rdnr 80-134; Langeheine in Grabitz, Kommentar zum EWG-Vertrag, Stand September 1992, Art 100a Rdnr 56-87.

in diesen Fällen nicht gehindert, selbst mit gutem Beispiel voranzugehen und strengere Vorschriften zu erlassen.³⁰

Im einzelnen sind folgende Fälle zu unterscheiden.³¹

- * Strengere Standards sind ausnahmslos bei allen Maßnahmen möglich, mit denen die Gemeinschaft **ausschließlich Umwelt- bzw Naturschutzziele** verfolgt. Als Beispiele können die Vogelschutzrichtlinien und die Richtlinien zum Schutz der natürlichen Lebensräume gewisser Tierarten genannt werden.
- * Auch bei allen Gemeinschaftsmaßnahmen, die die Belastungen der Umwelt bei der Güterproduktion begrenzen wollen ("**produktions- oder anlagenbezogene Umweltvorschriften**") können strengere Vorschriften erlassen werden. Zu dieser Kategorie zählen etwa alle Richtlinien, die die Emissionen (den Schadstoffausstoß eines Unternehmens) oder die Immissionen (die Gesamtbelastung zB eines Gewässers mit bestimmten Schadstoffen) auf ein bestimmtes Maß reduzieren wollen. Obwohl bei diesen Bestimmungen neben dem Gesichtspunkt des Umweltschutzes auch der Gesichtspunkt der Annäherung der Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen eine Rolle spielt, läßt die Gemeinschaft strengere nationale Vorschriften zu. Ein Land, das seine eigenen Anlagen strenger reguliert als andere Länder, diskriminiert diese nicht, sondern schafft sich höchstens selbst Wettbewerbsnachteile.
- * Eine Beschränkung des nationalen Handlungsspielraumes kann sich allerdings bei Richtlinien ergeben, die direkt bei der Umweltverträglichkeit von Produkten ansetzen ("**produktbezogene Umweltvorschriften**"). In diesen Fällen geht es der Gemeinschaft neben dem Umweltschutz vor allem darum, Hindernisse für den freien Warenverkehr aus der Welt zu schaffen. Strengere nationale Vorschriften kollidieren mit der Freiheit des Warenverkehrs und sind daher nur ausnahmsweise zulässig. Für diese Fallgruppe hat der EuGH allerdings in dem schon erwähnten "Pfandflaschenurteil"³² ausgesprochen, daß der Umweltschutz zu den Schutzgütern gehört, die eine Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit rechtfertigen und im Zweifelsfall Vorrang vor dem freien Warenverkehr genießt.

Insgesamt zeigt sich somit, daß den einzelnen Staaten in der EU für eine eigenständige Umweltpolitik ein weiter Spielraum offen bleibt.

³⁰ Eilmansberger/Erhard/Lienbacher (FN 4) 111.

³¹ Vgl dazu zB Wimmer/Mederer (FN 18) 231; Binder (FN 14) 164; Neuwirth, EG-Annäherung aus umweltpolitischer Sicht, in: Griller/Lavric/Neck, Europäische Integration aus österreichischer Sicht (Wien 1991) 461 (465).

³² Siehe oben

V. Bewertung des Umweltschutzrechts in der EU³³

Wenn man die Entwicklung von Umweltpolitik und Umweltrecht in der EU verfolgt, zeigt sich eine grundsätzlich positive Fortentwicklung - vor allem in den letzten Jahren. Trotzdem wird das Umweltrecht der EU häufig kritisiert. Aus österreichischer Sicht ist vor allem die zögernde Einführung des Katalysators bei Kraftfahrzeugen in Erinnerung. Es stellt sich nun die Frage, ob das Umweltrecht der EU wirklich so schlecht ist wie sein Ruf in Österreich.

Es muß davon ausgegangen werden, daß die Maßnahmen der Gemeinschaft zusammen mit den Maßnahmen in den einzelnen Mitgliedstaaten es bisher nicht vermocht haben, die fortschreitende Verschmutzung der Umwelt dauerhaft zum Stillstand zu bringen und allmählich zu vermindern. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß das Umweltbewußtsein in den einzelnen Mitgliedstaaten noch immer sehr unterschiedlich entwickelt ist. Bis 1987 war für den Beschluß von Umweltmaßnahmen Einstimmigkeit gefordert. Deshalb war es vielfach nicht möglich, die erforderliche Zustimmung aller Mitgliedstaaten für ehrgeizige Umweltnormen zu bekommen. Dies konnte einerseits zu einem Druck in Richtung hohes Schutzniveau führen, vielfach aber auch eine gänzliche Blockierung von Umweltmaßnahmen mit sich bringen. Seit der Einheitlichen Europäischen Akte ist es möglich, auch mehrheitlich Maßnahmen zum Umweltschutz zu beschließen. In der Praxis wird aber dennoch versucht, die Zustimmung aller Ratsmitglieder zu erhalten, was häufig dazu führt, daß eine Harmonisierung des Schutzniveaus auf einem "mittleren gemeinsamen Nenner"³⁴ erfolgt, obwohl die Gemeinschaft eigentlich zu einem "hohen Schutzniveau" verpflichtet wäre.

Eines der größten Probleme des Umweltrechts liegt aber darin, daß ein erhebliches **Defizit bei der Vollziehung der Umweltnormen** besteht. Dies gilt für die EU genauso wie für die einzelnen Staaten in Europa. Der Umwelt in der Gemeinschaft würde es wesentlich besser gehen, wenn das EU-Umweltrecht auch tatsächlich in vollem Umfang durchgeführt und angewandt würde. Umweltrecht bedarf der Anwendung vor Ort, um wirksam zu werden. Bei der Bereitschaft zur tatsächlichen Durchsetzung gemeinschaftlicher Umweltstandards sind aber selbst Mitgliedstaaten, die als umweltpolitisch "progressiv" gelten, säumig oder in einigen Fällen auch offen oder versteckt vertragsbrüchig, indem gemeinschaftsrechtswidrige Tätigkeiten erlaubt oder toleriert werden.³⁵

³³ Krämer (FN 2) vor Art 130r-130t Rdnr 53-63; Grabitz/Nettesheim (FN 7) vor Art 130r Rdnr 15; Krämer, Umweltpolitik in: Röttlinger/Weyringer (Hrsg), Handbuch der europäischen Integration (Wien 1991) 839 (869).

³⁴ Hoffmann-Riem (FN 5) 16; Scheuing (FN 15) 61.

³⁵ Hailbronner (FN 2) 47; zu Vollzugsproblemen der deutschen Umweltverwaltung siehe Lübke-Wolff, Vollzugsprobleme der Umweltverwaltung, Natur + Recht 1993, 217.

Dieses Problem ist in der EU bekannt und es wird der Durchsetzung des Umweltrechts mehr und mehr Augenmerk gewidmet. Dabei wird sowohl die formelle Umsetzung des Gemeinschaftsrechts, als auch die tatsächliche Anwendung der gemeinschaftrechtlichen Vorschriften überprüft.³⁶ Als jüngstes, unrühmliches Beispiel sei Griechenland genannt, das Zeitungsberichten zufolge³⁷ wegen mangelnder Umsetzung und Anwendung von EU-Umweltrecht mit erheblichen Schwierigkeiten zu rechnen haben wird.

Trotz all dieser Schwächen darf nicht übersehen werden, daß in einigen Mitgliedstaaten erst durch die EU eine eigenständige Umweltpolitik ins Leben gerufen wurde. Gäbe es kein EU-Umweltrecht, würden vor allem in den Bereichen Gewässerschutz und Luftreinhaltung in gewissen Mitgliedstaaten wohl überhaupt keine Schutzmaßnahmen existieren. Gemeinschaftsrechtliche Lösungen wirken gegenüber der Hälfte, wenn nicht der Mehrzahl der Mitgliedstaaten als Motor für gesetzgeberische Maßnahmen im Umweltbereich. Dieser Druck auf die Mitgliedstaaten mit geringer Sensibilität für Fragen des Umweltschutzes erscheint als eine ganz wesentliche positive Auswirkung der bisherigen Umweltpolitik in der EU.

Deshalb hängt es vor allem vom nationalen Blickwinkel ab, ob die Gemeinschaft als Hemmschuh oder Antreiber der Umweltpolitik verstanden wird. In zahlreichen Mitgliedstaaten wird nationale Umweltpolitik nur wegen gemeinschaftlicher Vorgaben betrieben. Wenn Mitgliedstaaten manchmal ihre Forderungen nicht durchsetzen können, so stellt sich dies aus ihrer Sicht als Niederlage für den Umweltschutz dar. Auch ein Kompromiß kann aber - bei gemeinschaftsweiter Betrachtung - das Umweltschutzniveau heben.³⁸

Schließlich ist noch zu berücksichtigen, daß die Gemeinschaft in internationalen Verhandlungen über Umweltfragen und gegenüber internationalen Organisationen als Einheit auftritt. Dadurch kann sie bei internationalen Übereinkommen ihr wirtschaftliches und politisches Gewicht angemessen einsetzen.

Problematisch erscheint die Formulierung in Art 2 EGV in der Fassung des Vertrags von Maastricht, in dem das Spannungsverhältnis zwischen Ökonomie und Ökologie durch das Postulat eines **"umweltverträglichen Wachstums"** festgeschrieben wird. Auch wenn zweifellos Fortschritte bei der Berücksichtigung des Umweltschutzes in der EU erzielt wurden, schafft die Wirtschaftsintegration, insbesondere die Einrichtung des Binnenmarktes, selbst neue Umweltprobleme. Der Wegfall von Grenzkontrollen etwa bringt Schwierigkeiten bei der Überwachung von Abfalltransporten. Der erhoffte Wachstumsschub führt zu vermehrter

³⁶ Everling (FN 14) 29 ff; Everling, Durchführung und Umsetzung des Europäischen Gemeinschaftsrechts im Bereich des Umweltschutzes unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des EuGH, NVwZ 1993, 209.

³⁷ Salzburger Nachrichten vom 20.3.1993, Seite 29.

³⁸ Grabitz/Nettesheim (FN 7) vor Art 130r Rdnr 15.

Umweltverschmutzung und zu erhöhtem Ressourcenverbrauch. Ein von einer Gruppe von Wissenschaftlern erarbeiteter Report ("Task Force Environment and the Internal Market") über die ökologischen Auswirkungen des Binnenmarktes spricht besonders von problematischen Folgen in der Energiewirtschaft und für den Verkehrssektor. Es wird vor allem eine erhebliche Zunahme des Straßengüterverkehrs vorhergesagt.³⁹

Dennoch kann insgesamt gesehen kein Zweifel bestehen, daß die EU-Umweltpolitik zumindest insoweit ein Erfolg war, als sie gemeinschaftsweit in allen Sektoren zu Maßnahmen zum Schutz der Umwelt geführt hat. Ohne die gemeinschaftliche Umweltpolitik wäre mit Sicherheit ein erheblich stärkeres Regelungsgefälle quantitativer und qualitativer Art zwischen den Mitgliedstaaten vorhanden.⁴⁰

VL. Vergleich der Umweltstandards EU - Österreich⁴¹

Im folgenden soll nun versucht werden, einen überblicksmäßigen Vergleich der Umweltstandards in verschiedenen Teilgebieten des Umweltrechts zu geben. Dabei ist es insbesondere deshalb schwierig, exakte Aussagen zu treffen, weil die Rechtsentwicklung im Umweltbereich ausgesprochen dynamisch verläuft. Die rege Gesetzgebungstätigkeit sowohl in Österreich als auch in der EU bringt es mit sich, daß Aussagen sehr rasch "veraltern". Daneben ist es auch kaum möglich, eine vollständige Übersicht zu bieten (wo fängt "Umweltrecht" an, wo hört es auf?).

1. Abfallwirtschaft⁴²

Das Abfallwirtschaftsrecht in der EU und Österreich ist sowohl was die Grundprinzipien betrifft (Abfallvermeidung, Abfallverwertung und Abfallentsorgung) als auch hinsichtlich des abfallrechtlichen Instrumentariums (Entsorgungsplanung durch Abfallwirtschaftspläne, Genehmigungspflicht, Kontrolle und Überwachung der Entsorgung, Verursacherprinzip)

³⁹ Hoffmann-Riem (FN 5) 17 ff.

⁴⁰ Krämer (FN 2) vor Art 130r-130t Rdnr 63.

⁴¹ Zu den einzelnen im folgenden besprochenen Teilbereichen des Umweltrechts siehe vor allem Christian (Hrsg), Umwelt EG-Österreich, Eine Studie der Österreichischen Gesellschaft für Ökologie (Wien 1989). Diese Studie ist allerdings aufgrund der Dynamik des Umweltrechts in einigen Bereichen nicht mehr auf dem letzten Stand; weiters Eilmansberger/Erhard/Lienbacher (FN 4) 114 ff, Neuwirth (FN 31) und "Europa und unsere Umwelt", Informationsbroschüre des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie (Wien 1992); zur Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften in verschiedenen Bereichen des Umweltschutzes vgl etwa Hailbronner (FN 2) 57 ff und Krämer (FN 33) 842 ff.

⁴² Siehe dazu aus jüngerer Zeit Jahnel, ZfV 1991, 549 und Duschaneck, Das Recht der Abfallwirtschaft im Spiegel des EG-Rechts in: Funk (Hrsg), Abfallwirtschaftsrecht. Grundfragen in Einzelbeiträgen (Wien 1993) 241.

vergleichbar. Inwieweit in Detailfragen ein gewisser Anpassungsbedarf besteht, ist schwer zu beurteilen, weil die Rechtsentwicklung im Bereich des Abfallwirtschaftsrechts ungemein dynamisch verläuft. Probleme wie immer knapper werdende Deponieräume oder die grenzüberschreitende Verbringung von Abfällen (Verhinderung von "Abfalltourismus") können nur mit internationaler bzw europäischer Arbeitsteilung gelöst werden.

2. Chemikalienrecht

Zwischen den einschlägigen EU-Richtlinien und dem österreichischen Chemikalienrecht herrscht weitgehende Identität, weil bei der Erlassung des Chemikaliengesetzes die entsprechenden EU-Richtlinien bereits berücksichtigt wurden. Daneben gibt es teilweise in Österreich strengere Regelungen (etwa bei den Kennzeichnungserfordernissen), für einige Stoffe gibt es in der EU umfassendere Bestimmungen.

3. Luftreinhaltung

Bei den Abgaswerten für Kraftfahrzeuge hinkt die EU gegenüber Österreich, das hier europaweit eine Vorreiterrolle eingenommen hat, noch etwas hinterher. Auf diesem Gebiet war das Problembewußtsein in den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten lange Zeit recht unterschiedlich. Auf Druck der umweltbewußteren Mitgliedstaaten und unter entscheidender Mitwirkung des Europäischen Parlaments konnte man sich schließlich sowohl für größere PKWs (über 2000 m³) als auch für kleinere PKWs - allerdings mit einiger Verzögerung - auf strenge Abgaswerte einigen, die praktisch zu einer Katalysatorpflicht führen. Spätestens mit 1.1.1996 werden aber auch in der Gemeinschaft gleich strenge Normen wie in Österreich gelten. Im EWR darf Österreich die strengeren Werte bis dahin beibehalten.

Auch bei den Großfeuerungs- und Industrieanlagen sind die Luftreinhaltevorschriften in Österreich gegenüber den EU-Bestimmungen wesentlich strenger. Da es sich hier aber um produktionsbezogene Vorschriften handelt, die nur Mindeststandards setzen, können die strengeren Normen aufrecht erhalten bleiben.

Ein zukunftsweisendes Buch:

Friedrich SCHMIDT-BLEEK: *Wieviel Umwelt braucht der Mensch? : MIPS - das Maß für ökologisches Wirtschaften*
Basel (Birkhäuser) 1994 - ISBN 3-7643-2959-9
[Birkhäuser Verlag AG, P.O.Box 133, CH-4010 Basel / Switzerland]

Im Vorwort von Ernst Ulrich von Weizsäcker, Präsident des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie. (Döppersberg 19, Postfach 10 04 80 , D-42004 Wuppertal):
"Der ökologische Strukturwandel steht erst am Anfang. Er ist dringlich. Er muß als Chefsache in der Wirtschaft und der Politik begriffen werden. Nun haben die Chefs die richtige Lektüre."

4. Verkehr⁴³

In ganz Europa muß in Zukunft mit einer weiteren Zunahme des Verkehrs gerechnet werden. Durch den Wachstumsschub des Binnenmarktes ist eine erhöhte Nachfrage nach Transportleistungen zu erwarten. Eine restriktive Transitpolitik ist mit den Marktfreiheiten in der EU grundsätzlich nicht zu vereinbaren. Zur Zeit besteht zwischen Österreich und der EU ein Transitabkommen, das vor allem Maßnahmen zur Verbesserung und Förderung des Schienen- und des kombinierten Verkehrs vorsieht und durch ein "Ökopunktemodell" eine längerfristige Verringerung der Umweltbelastungen aus dem Gütertransitverkehr auf der Straße um 60 % vorsieht. Dieser Vertrag bleibt im EWR aufrecht, muß aber für einen EU-Beitritt neu ausgehandelt werden.

Innerhalb der EU ist auch hinsichtlich des Verkehrsproblems ein Umdenkprozeß im Gange (Verlagerung des Güterfernverkehrs auf die Schiene, Anerkennung der Umwelt als ein "erhaltenswertes Wirtschaftsgut"). Gefordert wird ein gesamteuropäisches Verkehrskonzept, das den Mobilitätsbedarf eines großen Binnenmarktes mit dem Schutz der nur beschränkt verfügbaren Ressourcen abwägt.⁴⁴

5. Lärmschutz

In der EU bestehen Richtlinien zur Begrenzung der Lärmemissionen von Kraftfahrzeugen, Baumaschinen, Rasenmähern und Haushaltsgeräten sowie Flugzeugen. In Österreich gibt es vergleichbare, zum Teil weniger strenge Regelungen, sodaß in diesem Bereich ein Beitritt zur EU positive Impulse bringen würde.

6. Gewässerschutz

Der Gewässerschutz stellt einen Schwerpunkt der Umweltgesetzgebung der Gemeinschaft dar. Auf diesem Sektor ist bei einer Übernahme des EU-Rechts mit keiner Verschlechterung der Situation zu rechnen. Soweit es in Österreich strengere Vorschriften gibt, können diese beibehalten werden. Bei der Umsetzung der Richtlinie zur Behandlung kommunaler Abwässer würde sogar ein ganz massiver Ausbau der Kanalisation notwendig sein.

⁴³ Diesem Problem ist das Heft 3 der Wirtschaftspolitische Blätter 1993 unter dem Titel "Die Zukunft des Verkehrs im europäischen Binnenmarkt" gewidmet.

⁴⁴ Vgl dazu zB Brandt, Verkehrspolitik in: Röttlinger/Weyringer (Hrsg), Handbuch der europäischen Integration (Wien 1991) 871 (882 f).

7. Umweltverträglichkeitsprüfung

In der EU gibt es bereits seit 1985 eine Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten. Ein entsprechendes Gesetz wird in Österreich nach jahrelangen Verhandlungen am 1. Juli 1994 in Kraft treten⁴⁵)

8. Umweltinformation

Eine EU Richtlinie über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt gibt es seit 1990. Auch auf diesem Gebiet hatte die EU die Nase gegenüber Österreich vorn. Ein entsprechendes österreichisches Umweltinformationsgesetz⁴⁶, das die Richtlinie berücksichtigt, ist am 1. Juli 1993 in Kraft getreten.

VII. Schluß und Zusammenfassung

Umweltverschmutzung kennt keine Grenzen. Deshalb ist es unmöglich, die Gefahren etwa von Luftverschmutzung, Gewässerverunreinigung und Abfalltransport in einzelnen Staaten allein erfolgreich zu bekämpfen. Umweltschutz muß daneben jedenfalls europaweit (noch besser wäre: weltweit) betrieben werden. Der Herausforderung eines wirksamen Umweltschutzes kann in Europa nur mit einer arbeitsteiligen Verantwortung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten Rechnung getragen werden. Eine "Insel der Seligen" wird es für einen Staat, der wie Österreich in der Mitte eines Kontinents liegt, im Umweltbereich nicht geben.

Das Umweltrecht ist nicht so schlecht wie sein Ruf und stellt in weiten Bereichen **keine Gefahr für das österreichische Umweltrecht** dar⁴⁷. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, daß strengere österreichische Normen bestehen bleiben können. Eine Vorreiterrolle Österreichs besteht nur in gewissen Teilbereichen. In manchen Bereichen, in denen die EU eine Zeit lang eine Vorreiterrolle eingenommen hat (Umweltverträglichkeitsprüfung, Umweltinformation), hat Österreich nunmehr nachgezogen oder wird dies demnächst getan haben.

Innerhalb der EU würde Österreich die Riege der Staaten mit hoher Sensibilität gegenüber Umweltproblemen verstärken und könnte wertvolle Anregungen für eine Weiterentwicklung der EU-Umweltpolitik geben. Dies scheint insbesondere auch deshalb besonders wichtig zu sein, weil

⁴⁵ BGBl 1993/697

⁴⁶ BGBl 1993/495.

⁴⁷ Ebenso *Urlesberger*, Gefahr für die österreichische Umweltpolitik? *Economy* 1990/4 F11 (F15).

der Umweltschutz in der EU nur eine vergleichsweise geradezu lächerlich schwache "Lobby" besitzt.⁴⁸ Daß auch kleinere Mitgliedstaaten in der EU durchaus etwas in Bewegung setzen können, hat das Beispiel Dänemarks eindrucksvoll bewiesen. Auch die Gefahren, die der Binnenmarkt durch seine Wachstumsphilosophie für die Umwelt birgt, insbesondere durch eine weitere Zunahme des Verkehrs, können wohl eher in der EU als außerhalb bekämpft werden.

Man darf aber nicht vergessen, daß das Hauptproblem des Umweltschutzes nicht die strengen oder weniger strengen Vorschriften sind. Es ist nur allzu leicht, auf dem Papier ein begeisterter Umweltschützer zu sein. Die Schwierigkeiten liegen vielmehr bei den Defiziten in der Vollziehung der Umweltschutznormen und bei der Bereitschaft der EU, der einzelnen Staaten, des einzelnen Bürgers, die Umwelt zu schützen, wenn es etwas kostet oder einen Verzicht bedeutet.

Es werden daher in Zukunft auch ökonomische Anreize zu Umweltschutzmaßnahmen genauso notwendig sein, wie eine strengere Prüfung der Vollziehung etwa durch Umweltinspektoren⁴⁹. Einen interessanten Ansatz stellt daneben die "ökologische Steuerreform" dar, die im wesentlichen höhere Umweltsteuern und niedrigere Gewinn- und Einkommensteuern fordert.⁵⁰ Aber auch schon lange diskutierte Maßnahmen wie Energieabgaben, CO₂-Steuer oder Verlagerung des Schwerverkehrs auf die Schiene können nur in größerem Rahmen wirksam durchgesetzt werden.

Spricht man vom europäischen Umweltproblem, so darf der Blick keineswegs an den Grenzen von EU und EFTA Halt machen. Wie groß die Bedrohung der Umwelt ist, die von den Staaten Osteuropas ausgeht, ist uns immer wieder erschreckend deutlich bewußt gemacht worden. Diese Staaten in ihren Bemühungen zu unterstützen und - wenn nötig - einen gewissen Druck auszuüben, kann wohl auch nur einem größeren Gebilde wie der EU gelingen.

Es wird gerne gesagt, die EU befinde sich auf dem Weg **von einer Wirtschaftsgemeinschaft zu einer Umweltgemeinschaft**⁵¹. Eine Analyse der derzeitigen Situation zeigt, daß das Ziel der Umweltgemeinschaft noch in weiter Ferne liegt. Immerhin: erste Schritte in diese Richtung sind innerhalb der EU gesetzt. Einzelne Mitgliedstaaten werden aber keineswegs gehindert, mit gutem Beispiel voranzugehen.

⁴⁸ Hoffmann-Riem (FN 5) 23. Mittlerweile ist auch bei den Beitrittsverhandlungen klargelegt worden, daß Österreich seine höheren Umweltstandards beibehalten kann. Strengere Normen bestehen in Österreich allerdings nur - wie sich gezeigt hat - in gewissen Teilbereichen des Umweltschutzes. Bemerkenswert ist aber, daß sich die EU erstmals verpflichtete, ihre Umweltgesetze mit neuen Mitgliedsstaaten zu überprüfen. Siehe dazu Salzburger Nachrichten vom 13.1.1994, Seite 3.

⁴⁹ Gefordert etwa von Bothe, Umweltschutz in der Europäischen Gemeinschaft, in: Behrens/Koch (Hrsg), Umweltschutz in der Europäischen Gemeinschaft (Baden-Baden 1991) 180 (181 f).

⁵⁰ Dieser Weg wird nun auch von einem deutschen Unternehmerverband gefordert, Die ZEIT vom 20.8.1993, 3: "Wer Arbeitsplätze schafft und Gewinne erwirtschaftet, wird dafür mit hohen Steuern bestraft, wer aber die Umwelt verschmutzt, kommt fast ungeschoren davon."

⁵¹ Vgl dazu die Hinweise bei Hoffmann-Riem (FN 5) 19 und Scheuing (FN 15) 50.

FÄCHERKANON - STUNDENTAFEL

AUSBILDUNGSSCHWERPUNKTE
Profunde ökologisch-biologische Grundausbildung mit dem Ziel der Entwicklung eines ethisch fundierten Umweltbewusstseins;

Ausstattung der Studierenden mit profundem Anwendungswissen in den Bereichen Recht, Betriebswirtschaft und Technik;

Befähigung, die erworbene ethische und fachliche Kompetenz sowohl innerbetrieblich durchsetzen zu können (Argumentation, Kommunikation) als auch im Sinne einer Firmenphilosophie in der Öffentlichkeit zu vertreten;

Praktika zur Unterstützung der dualen Ausbildung

START: WS 94/95

**AUSKUNFT UND
UNTERLAGEN:
HLA-Salzburg
Guggenmoosstraße 44
Tel.: 0662/432685**

GEGENSTAND	WOCHE- STUNDEN
Umweltrelevante Rechtsvorschriften	2
Ökologie	4
Biologie und Biochemie	3
Chemie und Chemikalienkunde	3
Physik	1
Betriebs- und volkswirtschaftliche Aspekte des Umweltschutzes	4
Meßtechnik und Datenerfassung	2
Umwelt- und Verfahrenstechnik	4
Abfall- und Entsorgungswirtschaft	2
Kommunikationstechnik	3
Persönlichkeitstraining	2
Englisch für Umweltberufe	2
Praxisseminar	3
GESAMTWOCHEN- STUNDEN	35

Sechswöchiges Pflichtpraktikum

Für den Inhalt:
Prof. Dr. Horst Wiesner

NACH DER MATURA

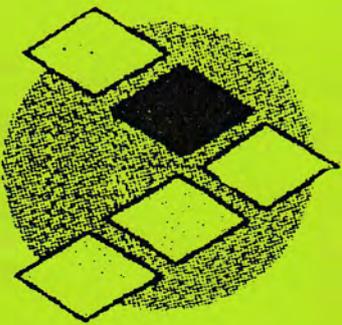
Ω

ZWEI SEMESTER UMWELT- ÖKONOMIE

HÖHERE BUNDESLEHRANSTALT FÜR
WIRTSCHAFTLICHE BERUFE SALZBURG

An der HÖHEREN BUNDESLEHRANSTALT FÜR WIRTSCHAFTLICHE BERUFE in Salzburg wird ab Wintersemester 1994/95 ein zweisemestriger HÖHERER SPEZIALLEHRGANG FÜR UMWELTÖKONOMIE UND UMWELTBERATUNG geführt werden.

Es wird dies der erste Lehrgang dieser Themenstellung in Österreich sein. Die Teilnahme ist kostenlos und wird durch das BMfUK finanziert. Aufnahmeveraussetzung ist die Reifeprüfung einer AHS oder BHS.



Der Studienplan wurde in Zusammenarbeit mit dem Umweltreferat der Wirtschaftskammer, dem Umwelt - Technologie - Zentrum sowie mit Institutionen und Fachleuten aus der beruflichen und schulischen Praxis erarbeitet (z.B. Abfallwirtschaftsamt, Umweltkoordinator der Stadt Salzburg). Das Projekt wurde beratend durch WfI, BfI, Arbeitsmarkterwaltung, Volkshochschule, Salzburger Bildungswerk und Universität (Institut für Didaktik der Naturwissenschaften) unterstützt.

HÖHERE BUNDESLEHRANSTALT FÜR WIRTSCHAFTLICHE BERUFE SALZBURG
Guggenmoosstraße 44, A-5020 Salzburg, Tel.: 0662 / 432685

**SPEZIALLEHRGANG FÜR
UMWELTÖKONOMIE UND
UMWELTBERATUNG**

**ZWEISEMESTRIG - PRAXISORIENTIERT
MIT ÖFFENTLICHKEITSRECHT**

ZIELSETZUNGEN

Die Absolventinnen des Lehrganges sollen befähigt sein, im Rahmen ihrer späteren beruflichen Tätigkeit in Handel, Gewerbe, Industrie, Kommunen oder Behörden, die betriebsinternen Anforderungen des Umweltschutzes wahrzunehmen.

Sie sollen als Ansprechpartner und Kontaktpersonen für Behörden auftreten können und befähigt sein, ökologische Maßnahmen als Argumente zu formulieren und umzusetzen.

Der Fächerkanon ist darauf ausgerichtet, Maturantinnen mit praxisorientiertem "Umwelt-Know-how" auszurüsten und nicht darauf, Spezialistinnen im Sinne reiner Umwel fachleute auszubilden.

Die Kombination von Reifeprüfung und Speziallehrgang erlaubt gute berufliche Prognosen.

UNTERRICHTSPRINZIPIEN

Erkennen ökologisch-sozio-ökonomischer Zusammenhänge

Erkennen einer ethischen Verantwortlichkeit gegenüber der Umwelt als öffentlichen Gut

Erkennen der Verpflichtung zum sorgsamem Umgang mit energetischen und stofflichen Ressourcen