

Umweltpolitik und Umweltrecht in der Europäischen Union

Prof. Dr. Rainer Pitschas*

< 차례 >

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none">I. Nachhaltiger Umweltschutz als globale Aufgabe von Politik und Recht<ul style="list-style-type: none">1. Umweltschutz als globale Entwicklungsressource2. Verantwortung der Unternehmenswirtschaft für eine nachhaltige EntwicklungII. Sozial-ökologische Umweltpolitik in Deutschland als kooperative Aufgabe von Staat und Wirtschaftsgesellschaft<ul style="list-style-type: none">1. Staatsziel "Umweltschutz"2. Staatliche Umweltschutzpflicht und legislative Ökologisierung3. Bedeutung der Vollzugsperspektive: Wirkungssicherung rechtsförmigen Umweltschutzes4. Umweltschutz in dualer Verantwortung5. Die Rolle der Kommunikation im Umweltsektor6. Zukunftsprobleme des deutschen UmweltschutzrechtsIII. Überformung der nationalen Politik und Rechtssetzung durch europäischen Umweltschutz<ul style="list-style-type: none">1. Harmonisierung ökologischer und | <ul style="list-style-type: none">rechtlicher Mindeststandards durch Rechtssetzung und Verwaltungsvollzug2. ektorales EG-Umweltrecht3. Die Gestaltungsfunktion der Verwaltung4. Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung ("EG-Öko-Audit")5. Neue Entwicklungen: Umwelt-Verbraucherschutz, EU-Anlauf zur Reform der Autosteuern und das "Aarhus-Protokoll"6. Europäischer Umweltschutz im Konflikt mit der Wirtschaft <ul style="list-style-type: none">IV. Internationales Umweltrecht<ul style="list-style-type: none">1. Völkerrechtlicher Umweltschutz2. Welthandel und Umwelt: Die WTOV. Zusammenfassung |
|---|---|

* Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

I. Nachhaltiger Umweltschutz als globale Aufgabe von Politik und Recht

Umweltrecht ist überall Schutzrecht vor Umweltschäden. Es dient der Gefahrenabwehr, der Verringerung von Umweltrisiken und der Umweltvorsorge. In Deutschland entstand einst der Umweltschutz als Protest gegen die Lebensform der Industriegesellschaft und gegen einen Staat, der diese Form protegierte. Mittlerweile haben sich die Verhältnisse grundlegend gewandelt. Heute wird der Umweltschutz als Wegweiser zu neuen ökonomischen, ökologischen und sozialen Chancen und als Verbraucherschutz begriffen; vom "Umweltstandort" Deutschland profitieren Natur- und Lebensqualität insgesamt sowie neue Produkte, Berufe und Arbeitsplätze.

Selbstverständlich hat auch der Staat an diesem Wandel seinen Anteil gehabt. Gleichwohl ist das deutsche Umweltschutzrecht nicht nur auf sein Betreiben hin entwickelt worden. Umweltschutz hat neben der nationalen eine europarechtliche und eine internationale Ebene. Das deutsche Umweltrecht ist somit mehrdimensional. Allein aus nationaler Perspektive lässt es sich weder darstellen noch begreifen.

1. Umweltschutz als globale Entwicklungsressource

Verantwortlich dafür zeichnet letztlich der Umstand, dass die Grundlagen des Lebens inzwischen weltweit bedroht sind.

Umweltschutz ist deshalb zu allererst eine globale Herausforderung. Denn maßloses Wachstum, gedankenloses Planen und ausuferndes Gewinnstreben haben vieles von dem zerstört, was in aller Welt als Lebensraum, Artenvielfalt und Kultur langsam, beständig und nach dem "Maß des Menschen" gewachsen war.

Die aus dieser Entwicklung resultierenden Gefahren sind im wahrsten Sinne des Wortes umfassend, indem sie sich auf alle Erdteile, alle Meere, alle Gesellschaften, auf den Luftraum sowie auf jede Form des Lebens erstrecken. Um sie auszuräumen, müsste der Mensch seine Verhaltensweisen ändern. Doch sind solche Verhaltensänderungen bislang nicht in dem erforderlichen Umfang zu verzeichnen. Die Menschen sind weitgehend "Umwelt- und Ressourcenanalphabeten" (Th. Ross). Noch immer nicht entspricht das individuelle und das politische Verhalten dem für den Umweltschutz notwendigen; die Eigenverantwortung für Umwelt und Ressourcen ist bei vielen Nationen in der ganzen Welt, deren Entscheidungsträgern und Bürgern sehr unterschiedlich ausgeprägt und oftmals ungenügend entwickelt.

Dies zeigte auch der Weltgipfel über nachhaltige Entwicklung in Johannesburg, der am 4. September 2002 zu Ende gegangen ist. Zwar ist von seinem Plenum ein umfangreicher Umsetzungsplan zur Armutsbekämpfung und zum Umweltschutz verabschiedet worden, wie er bereits auf der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung vom 1. bis 12. Juni 1992 in Rio de Janeiro mit der "Agenda 21" gefordert worden war.

Dementsprechend werden in dem verabschiedeten Plan - allerdings für die Regierungen nicht verbindlich - Ziele und Zeitpläne zum Schutz der biologischen Vielfalt, zur sanitären Versorgung der Ärmsten sowie zur Minderung der Gefährdung durch Chemikalien genannt. Dem gegenläufigen Versuch, das Welthandelsregime über den Umweltschutz zu stellen, wurde allerdings nicht stattgegeben: Entgegen vielfältigen Wünschen wird stattdessen den Staaten erneut das Recht zugestanden, ihre nationalen Anforderungen an die Umwelt auch bei Importen durchzusetzen. Im Ergebnis können aber diese Fortschritte im internationalen Umweltschutz nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich die Situation weltweit insgesamt nicht entscheidend verbessert hat. Auch der Weltgipfel über nachhaltige Entwicklung von Johannesburg bleibt deshalb eher ein kleiner Zwischenschritt auf dem langen, schwierigen und mühsamen Weg zu einer ökologisch verträglichen Welt.

Freilich sollten wir zur Kenntnis nehmen, dass immerhin die Integration der Forderung nach Nachhaltigkeit inzwischen in verschiedenen Sektoren von Wirtschaft und Gesellschaft weit fortgeschritten ist. Das wohl bekannteste Beispiel hierfür ist das Klimaprotokoll von Kyoto, das alsbald in Kraft treten und damit die wirtschaftliche, gesellschaftliche und technische Entwicklung in zahlreichen Industrie- und Entwicklungsländern langsam aber unaufhaltsam in eine umweltorientierte Richtung lenken wird. Andere - wenn auch weniger einschneidende - Konventionen und

Abkommen zur Bekämpfung von Armut und Umweltzerstörung sind bereits in Kraft. Nach wie vor ist es aber die kontinuierliche Aufgabe aller Politiker und Bürger, Luft, Wasser, Natur und viele andere Umweltgüter zu schützen, d. h. zu erhalten und in Abstimmung mit der Wirtschaft und den sozialen Bedürfnissen die Umweltvorsorge global zu steuern.

2. Verantwortung der Unternehmenswirtschaft für eine nachhaltige Entwicklung

Hierfür tragen nicht nur die Staaten eine Verantwortung. Das Abkommen von Johannesburg unterstreicht ebenso die Verantwortung der Wirtschaftsunternehmen für eine nachhaltige Entwicklung. Diese selbst sind daran interessiert. Denn nachhaltiges Wirtschaften lohnt sich. Eine auf soziale und ökologische Belange Rücksicht nehmende Unternehmensführung geht eben nicht auf Kosten der Wirtschaftlichkeit, sondern wird diese langfristig sogar erhöhen – sofern die umweltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen so gesetzt werden, dass Unternehmen und Konsumenten sich an den vollen Kosten ihres Handelns orientieren. Wirtschaftlicher Umweltschutz gehört heute zu den zentralen Erfordernissen der weltweiten ökonomischen Entwicklung.

Freilich ist die Abstimmung mit der Wirtschaft nicht so einfach, wie sie oftmals propagiert wird. Es bedarf dazu viel

mehr breit gefächerter und intensiver Einzelmaßnahmen. Beispielhaft weist etwa die UN-Organisation für Ernährung und Landwirtschaft (FAO) in ihrem neuesten Jahresbericht "The State of Food and Agriculture" darauf hin, dass Land- und Forstwirte sowie Fischer eine bedeutende Rolle bei der Landschaftspflege und beim Schutz der Artenvielfalt sowie für die Stabilität der Ökosysteme spielen können. Allerdings handele es sich hierbei um "öffentliche Güter", so führt die Agentur aus, die der Allgemeinheit dienen und deren Bereitstellung dementsprechend gesondert abzugelten wäre. Gleichermäßen könne, so legt die FAO dar, die Landwirtschaft nicht zuletzt einen großen Beitrag zur Eindämmung der Treibhausgasemissionen leisten; sie sei in diesem Sinne ein nicht unerheblicher Mitverursacher von Klimaveränderungen.

In der Tat ist die Land- und Forstwirtschaft aufgrund ihrer Prozesse und wegen der Entwaldung für 12% bis 40% der von Menschen verursachten Treibhausgasemissionen verantwortlich. Immer wieder macht es allerdings Schwierigkeiten, hier wie in der Wirtschaft allgemein zu einer Reduktion der CO²-Emissionen zu kommen. Beispielhaft zeigt etwa die Schweiz, wie die im Rahmen des Kyoto-Abkommens eingegangenen entsprechenden Verpflichtungen durch "freiwillige" Klimaschutzmaßnahmen der Wirtschaft - unter Gründung einer Energieagentur - erfüllt werden können.

II. Sozial-ökologische Umweltpolitik in Deutschland als kooperative Aufgabe von Staat und Wirtschaftsgesellschaft

1. Staatsziel "Umweltschutz"

In Deutschland ist vor diesem Hintergrund im Laufe der Jahre der Umweltschutz zu einer Staatsaufgabe erklärt und schließlich im Jahre 1994 mit dem 42. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes in Art. 20a der Verfassung verankert worden. Die umfassende Geltung des Umweltschutzprinzips sieht sich auf diese Weise von Verfassungs wegen für Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung als verbindlich vorgegeben, um die Integrität der Lebensgrundlagen "in Verantwortung für die künftigen Generationen" effektiv zu wahren. In diesem Sinne formuliert die Verfassung ein spezifisches Staatsziel "Umweltschutz", das sich mit dem grundgesetzlich intendierten Verbraucherschutz zusätzlich verbindet.

Der Umfang dieses verfassungsrechtlichen Schutzgebots richtet sich u. a. auf das Verbot der Förderung von Umweltbeeinträchtigungen, mithin auf die konsequente Durchsetzung des Verursacher- und Kooperationsprinzips. Allerdings ist die weitere Konkretisierung des Schutzniveaus aus Art. 20a GG in die Hand der zuständigen Staatsorgane gelegt. In erster Linie ist der Gesetzgeber zum Handeln berufen; ihm steht dabei ein weiter Gestaltungsspielraum zur

Verfügung. Ob er tätig wird und welche Maßnahmen er trifft, ist prinzipiell Gegenstand seiner Einschätzungsprerogative.

In den Jahren seiner Existenz hat sich Art. 20a GG insgesamt als klassische Staatszielbestimmung erwiesen und in diesem Sinne bewährt. Er ist jedoch nicht zum Einfallstor eines - wie weithin erhofft - expansiven Umweltstaats geworden.

2. Staatliche Umweltschutzpflicht und legislative Ökologisierung

Für den Umweltschutz existiert darüber hinaus die in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG verankerte Schutzpflicht, die dem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit erfließt. Dabei geht es nicht um einen unmittelbaren Eingriff des Staates in den Freiheitsbereich des Bürgers, sondern um den Streit zwischen zwei Privaten - etwa zwischen einem Unternehmen, das seine wirtschaftlichen Interessen durchsetzen will, und dem gestörten Nachbarn, der von gesundheitsschädlichen Emissionen verschont bleiben möchte. In diesem Fall darf der Staat nicht passiv zusehen, dass es zu Gesundheitsschädigungen kommt. Vielmehr muss er sich schützend vor den beeinträchtigten Bürger stellen und im Wege administrativen Handelns bzw. durch seine Verordnungs- oder Gesetzgebung die erforderliche Abhilfe schaffen. Fehlt es an einer entsprechenden Norm, geht es für den Schutzsuchenden in der Sache um einen Anspruch auf legislatives Handeln. Dafür besteht allerdings ein prinzipieller Gestaltungsspielraum des demokratisch legitimierten

Gesetzgebers: So hat z. B. das BVerfG in einzelnen Entscheidungen zum Immissionsschutz eine Schutzpflicht unter Hinweis auf die bestehende Ozongesetz- und Verordnungsgebung verneint. Ebenso wenig hat das Verfassungsgericht in der staatlichen Entscheidung für die friedliche Nutzung der Kernenergie im Atomgesetz einen Verstoß gegen die Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz GG gesehen.

Freilich ist diese hier skizzierte staatliche Umweltschutzpflicht keine Besonderheit der deutschen Verfassungsdogmatik. Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat im Jahr 1998 die einklagbare positive staatliche Schutzpflicht zur Information der Bevölkerung über Sicherheitsmaßnahmen vor einer Genehmigung gefährlicher Produktionsprozesse aus Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) abgeleitet.

In Anerkennung der "Staatsaufgabe Umweltschutz" einerseits und vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Entwicklung andererseits hat sich über die zurückliegenden Jahrzehnte hinweg in Deutschland ein Netz von Rechtsvorschriften im Umweltsektor für dessen Teilbereiche Luft, Wasser u. a. entfaltet. Nach und nach hat das wachsende Problembewusstsein auf der Ebene der Gesetzgebung zu einem tiefgreifenden Ökologierungsprozess geführt ("legislative Ökologisierung"). Er wurde in der Vergangenheit durch eine ständige Ausdehnung von Genehmigungsvorbehalten für die Errichtung von Industrieanlagen, die Ausweitung der Genehmigungskriterien und die damit verbundene Erweiterung der Einspruchsrechte von Bürgern gekennzeichnet. Dabei ist es einerseits zu neuen Spezialgesetzen für

einzelne Anlagengattungen gekommen, wie etwa zum Abfallwirtschaftsgesetz oder im Rahmen des Immissionsschutzrechts. Auf der anderen Seite wurden in bestehenden Gesetzen, die bisher keine anlagerelevanten Vorschriften enthielten, umweltrechtliche Anlagenehmigungsvorbehalte eingefügt, etwa im Forstrecht oder auch in der Wasserrechtsgesetzgebung. Für Großanlagen aber auch im Städtebaurecht brachte das neue Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-Gesetz) sehr weitgespannte Genehmigungskriterien bzw. Abwägungspflichten. Den Zusammenhang von Umweltschutz und Öffentlichkeitsinformation hat daneben das Umweltinformationsgesetz in Deutschland (UIG) offenkundig werden lassen.

Diese und weitere Gesetz- bzw. Verordnungsgebung trifft auf den Zusammenhang mit dem Föderalismus als einem der Staatsprinzipien in Deutschland. Der föderale Staatsaufbau bedeutet, dass der Bund – soweit er zur Gesetzgebung befugt ist – das Umweltrecht normiert und die 16 Bundesländer die Gesetze vollziehen. Thematisch ist die Zuständigkeit des Bundes für die Umweltgesetzgebung aber nicht vereinheitlicht, sondern sektoral aufgelistet. So verfügt er im Bereich der sog. konkurrierenden Gesetzgebung über die Zuständigkeit für die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung, die Abfallbeseitigung, das Bodenrecht sowie die friedliche Nutzung der Kernenergie. Jeweils hat der Bund in diesen Sektoren durch Erlass des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes sowie durch das Bundes-Bodenschutzgesetz und das Atomgesetz von seiner

Kompetenz Gebrauch gemacht.

Im Zusammenhang mit der Kompetenzzuweisung zur Rahmengesetzgebung hat der Bund das Bundesnaturschutzgesetz und das Wasserhaushaltsgesetz erlassen. Darüber hinaus ist in den neunziger Jahren mit dem Projekt eines Umweltgesetzbuchs die Kodifikation des deutschen Umweltrechts versucht worden. Mit dem Projekt hatten sich Politik und Wissenschaft über 10 Jahre beschäftigt und dafür zwei Kommissionen eingesetzt. Auf Beschluss der Bundesregierung vom 1. September 1999 ist das Projekt jedoch abgesetzt worden. Die darin vorgeschlagene integrierte Vorhabenzulassung wollte eine medienübergreifende Genehmigung "aus einer Hand" erreichen, womit zugleich die "EG-Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung" (IVU-Richtlinie) umgesetzt werden sollte.

Schließlich kann der Bund in Form von Verwaltungsvorschriften - wie etwa im Fall der "Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft" (TA Luft) oder der "Technischen Anleitung zur Verwertung, Behandlung und sonstigen Entsorgung von Siedlungsabfällen" (TA Siedlungsabfall) Vorgaben für den Vollzug umweltrechtlicher Vorschriften machen.

3. Bedeutung der Vollzugsperspektive: Wirkungssicherung rechtsförmigen Umweltschutzes

Dies lenkt den Blick auf die Bedeutung der Vollzugsperspektive

für die Durchsetzung der Umweltrechtsgesetzgebung. Die erwähnten "Technischen Anleitungen" sowie andere Verwaltungsvorschriften enthalten vollzugssteuernde Vorgaben, die gesetzgeberisch gewollte Wirkungen des Verwaltungshandelns gleichsam im Vorwege durch abstrakte "Grundsätze" sicherstellen wollen. Es geht um die im Wirkungssicherung des Umweltschutzes im sog. Gewährleistungsstaat. Dieses Bemühen kommt nicht von ungefähr, ist doch in den sechziger und siebziger Jahren in Deutschland ein erhebliches Implementationsdefizit in der Durchsetzung des Umweltrechts empirisch vermerkt worden.

Eine besondere Rolle spielt bei der Wirkungssicherung des Umweltschutzrechts das Verwaltungsverfahren. Mit dem Hinweis auf das Verwaltungsrechts im Umweltsektor sind nicht nur Regelungen zur prozeduralen Abwicklung von Umweltgenehmigungen oder Einsprüchen dagegen gemeint, etwa zur Ermittlung des Sachverhalts oder über die Verfügung stehenden Fristen, über die Beteiligung von Betroffenen und der Öffentlichkeit sowie zur Form und den Erlass von Genehmigungsbescheiden. Einzubeziehen sind vor allem auch jene Regelungen, welche die subjektiven Abwehrrechte der von den Auswirkungen einer Anlage Betroffenen zur Geltung bringen können. Umgekehrt hat sich in den letzten Jahre freilich auch gezeigt, dass die nationalen Regelungssysteme zur behördlichen Zulassung von Investitionsprojekten nicht nur für den Umweltschutz, sondern auch für die Wirtschaft funktional adäquate gestaltet werden müssen. Im Hinblick hierauf ist es denn auch in jüngerer Zeit zu entsprechenden

Vereinfachungs- und Beschleunigungsmaßnahmen im Verwaltungsverfahrensrecht gekommen.

Schließlich trägt der Rechtsschutz zu den tiefgreifenden Ökologisierungsprozessen in Deutschland entsprechend bei. Dies meint insbesondere die Verbandsklage als ein wirksames und kostengünstiges Vollzugsinstrument des Umweltrechts. Mag auch das Beschwerderecht der Verbände, etwa im Naturschutz, einen Prozess der Machtverschiebung im Umweltschutz ausgelöst haben, so ist doch die tatsächliche Förderung von Umweltwirkungen nicht zu verkennen. Der Verbandsklage kommt ein hohes Drohpotential zu, die den Verbänden in einem Maße Verhandlungsmacht verleiht, so dass sich formelle Klagen häufig erübrigen.

4. Umweltschutz in dualer Verantwortung

Nicht immer lassen sich dabei allfällige Konflikte vermeiden. Diese werden zumeist über die Reichweite eines sozialverträglichen Umweltschutzes im Verhältnis zu einer Einschränkung der Wirtschaftlichkeit von Unternehmen geführt. Wer aber könnte diesen Konflikt besser auflösen als die Unternehmen selbst? Zu den Suchpfaden einer umweltverträglichen Ökonomie gehört deshalb in konsequenter Ausdeutung des Verursacher- und Kooperationsprinzips die in Deutschland im letzten Jahrzehnt des vergangenen Jahrhunderts eingeleitete Berufung der Eigenverantwortung von umweltrelevanten Wirtschaftsunternehmen für den Umweltschutz.

Zugleich wird im "distanzierten" Staat weithin die Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen bei der Konzeption und Durchsetzung umweltpolitischer Zielsetzungen angestrebt. So räumt z. B. das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz den Abfallerzeugern und -besitzern die Möglichkeit ein, ihnen auferlegte Entsorgungs verpflichtungen eigenverantwortlich wahrzunehmen und hierbei Dritte, Verbände oder weitere Wirtschaftsunternehmen (der Abfallwirtschaft) einzuschalten. Die bis dahin vorherrschende öffentliche Abfallentsorgung ist damit subsidiär in den Hintergrund getreten. Umweltgüter werden zum Wirtschaftsprodukt.

Eine solche Politik der umweltrechtlichen "Deregulierung" und Staatsentlastung kennzeichnet den kooperativen Umweltstaat, in dem die öffentliche Hand sich mehr und mehr auf eine bloße Gewährleistungsverantwortung für funktionsfähigen Umweltschutz zurückzieht und dessen Konkretisierung dem Bürger bzw. Wirtschaftssektor überlässt. In den Grundgedanken dieses Vorganges spiegeln sich zugleich Ansätze zu einer Staatsmodernisierung i. S. einer Stärkung der individuellen und gesellschaftlichen Umweltverantwortungen sowie Überlegungen zu einer ökologischen Reform des Verwaltungs(verfahrens-)rechts.

5. Die Rolle der Kommunikation im Umweltsektor

Individuelle und gesellschaftliche Umweltverantwortung zu stärken, bedingt entsprechende Umweltinformationen für die Bürger. Der

demokratische und soziale Rechtsstaat setzt hier wie auch sonst Informationen für die gesellschaftliche Entwicklung gezielt ein, um das Verhalten der Bürger durch Aufklärung, Empfehlungen und Warnungen zu beeinflussen. Das BVerfG hat diese Praxis jüngst für verfassungszulässig erklärt. Zugleich liegt in solchen Informationen eine der Voraussetzungen, aufgrund derer es dem Bürger erst möglich wird, eigenverantwortliche Entscheidungen zu treffen - z. B. solche über den Verzehr von Lebensmitteln, den Gebrauch umweltschädlicher Materialien oder auch den Verzicht auf Kraftfahrzeugbenutzung. Individuelle und gesellschaftliche Umweltverantwortung bedingen somit Information und Beratung, die ihrerseits der weichen Steuerung zur Erreichung umweltpolitischer Ziele dienen. Mit dieser Maßgabe hat u. a. der "blaue Umweltengel" als hoheitlich initiierte und gesteuerte Produktkennzeichnung die Aufmerksamkeit des Verbrauchers immer wieder auf bestimmte Waren gelenkt. Auch das Umweltbundesamt informiert und berät Fachbehörden wie Öffentlichkeit mit seinen Einschätzungen und Bewertungen zu bestimmten Stoffen und Produkten.

Freilich können durch Informationspolitik nicht schon alle Steuerungsdefizite des Umweltrechts kompensiert werden. Denn staatliche Umweltinformationen müssen nicht unbedingt immer den Informationsbedarf des Bürgers treffen. Dessen eigene Umweltverantwortung - eine Folge der "dualen" Konstruktion des Umweltschutzes im deutschen Verfassungsrecht - verlangt vielmehr nach dem selbstgesteuerten Zugang zu Umweltinformationen, namentlich

gegenüber der Umweltverwaltung. Dieser eigenständigen Information svorsorge im Umweltschutz gibt das Umweltinformationsgesetz (UIG) in der Bundesrepublik Deutschland wirksam Ausdruck. Freilich verknüpfen sich mit seiner Anwendung zahlreiche Probleme, die insbesondere auf die Reichweite des Akteneinsichtsrechts von Bürgern und auf die Folgen eines bereichsspezifischen und voraussetzungslosen Informationsanspruchs zielen. Denn nicht alle Daten, die in den Verwaltungsakten enthalten sind, stellen auch Umweltinformationen dar. Darüber hinaus gibt es im öffentlichen und privaten Interesse Ausschlussgründe für die Informationsweitergabe. Geschützt werden müssen insbesondere Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse.

6. Zukunftsprobleme des deutschen Umweltschutzrechts

Diese und andere Problemfelder verweisen zugleich darauf, dass wir inzwischen zwar den Schutz der Umwelt in umfassenden Rechtskomplexen geregelt haben, jedoch mit dem Interventionsgrad auch die Gefahr von Inkonsistenzen zunimmt. Der Umweltschutz lässt mittlerweile eine eigendynamische Vollzugsspirale im Zusammenspiel von Behörden, Rechtsprechung, Verbänden und Beratern zugunsten einer wirtschaftlich (und ökologisch) zunehmend fragwürdigen Wirkung erkennen. Wirtschaftliche und technische Entwicklungen drohen dadurch in das Hintertreffen zu geraten.

Vor allem stellt sich die Frage nach dem Preis des

Umweltschutzes. Opportunitätskosten durch Projektverzögerungen und -verhinderungen fallen ins Gewicht, zumal die gesellschaftliche Verträglichkeit der Umweltpolitik der immerwährenden Dynamik des technischen und wirtschaftlichen Fortschritts unterliegt. Es ist deshalb kein Wunder, wenn in Deutschland seit Mitte der neunziger Jahre die zeitliche Verkürzung von Anlagengenehmigungsverfahren als Beitrag zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland in den Mittelpunkt staatlicher Steuerung getreten ist. Die dabei feststellbaren rechtlichen Entwicklungen laufen durchaus den bisher dominanten Ökologisierung- und Verrechtlichungstendenzen entgegen. Beispielhaft stehen hierfür Vereinfachungs- und Beschleunigungsverfahren, wie z. B. die großflächige Einführung vereinfachter Genehmigungsverfahren, der schrittweise Ausbau der Konzentrationswirkungen von Genehmigungen oder auch die Weiterentwicklung des allgemeinen Verwaltungsverfahrensrechts um den Grundsatz der "Zügigkeit", sog. Sternverfahren und das Instrument der "Antragskonferenz".

III. Überformung der nationalen Politik und Rechtssetzung durch europäischen Umweltschutz

Das deutsche Umweltrecht ist in seinen wesentlichen Grundzügen fremdbestimmt. Deutschland ist ein Mitgliedstaat der Europäischen

Union EU. Deren Recht hat als "geronnene Politik" strikten Vorrang gegenüber den Rechtsnormen der ihr angehörigen Gemeinschaftsstaaten. Das gilt auch im Umweltsektor, für den die Präambel des Vertrags über die Europäische Union in der Fassung vom Amsterdam - in Kraft seit dem 1. Mai 1999 - den Willen der Europäischen Gemeinschaft (EG) betont, "im Rahmen der Verwirklichung des Binnenmarktes sowie der Stärkung des Zusammenhalts und des Umweltschutzes den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt ihrer Völker unter Berücksichtigung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung zu fördern ...". Diesem hohen Stellenwert des Umweltschutzes in der Gemeinschaftspolitik entsprechend formuliert der EG-Vertrag (EGV) in seinem Aufgabenkatalog (Art. 2 EGV), dass es gilt, "ein hohes Maß an Umweltschutz" zu erreichen und "die Verbesserung der Umweltqualität" anzustreben. Darüber hinaus sind alle Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen im Sinne einer sog. Querschnittsklausel den Erfordernissen des Umweltschutzes zu unterstellen (Art. 6 EGV). Deutlich wird aus alledem die herausgehobene Bedeutung des europäischen Umweltschutzes.

1. Harmonisierung ökologischer und rechtlicher Mindeststandards durch Rechtsetzung und Verwaltungsvollzug

Den voraufgehend skizzierten prinzipiellen Festlegungen folgend, ist auf europäischer Ebene eine seit langem andauernde Entwicklung

ökologischer und rechtlicher Mindeststandards im Umweltsektor zu verzeichnen. Diese Entwicklung dient zwei Zielen gleichzeitig: Einerseits soll das Umweltschutzniveau angehoben werden, andererseits wird vermieden, dass Mitgliedstaaten durch das Fehlen eines adäquaten Umweltschutzes gegenüber den anderen Gemeinschaftsstaaten einzelne Wettbewerbsvorteile erlangen.

Lässt man die wichtigsten Etappen des damit verbundenen Ökologisierungprozesses an sich vorbeiziehen, so steht zum einen die Umweltverträglichkeitsprüfung als Modell prozeduralen Umweltschutzes im Vordergrund. Dabei handelt es sich um ein Instrument, das die europäische "Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten" von 1985 eingeführt hat und das 1997 erweitert wurde. Die Richtlinie schreibt ein bestimmtes Verfahren der integrativen Prüfung von Umweltauswirkungen öffentlicher und privater Vorhaben vor, wobei die Öffentlichkeit über das Projekt und seine möglichen Auswirkungen umfassend zu informieren ist. Im Ergebnis will die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) mit ihrem verfahrensrechtlichen Charakter die jeweilige Entscheidungsinstanz in den Stand versetzen, auf einem höheren Informationsniveau über die Umweltbelastungen im einzelnen eine bessere Sachentscheidung zu treffen. An diesem Konzept hält auch die Änderung von 1997 fest. Diese sieht insbesondere eine fortgeschriebene Ausweitung der Projekte vor, die ebenfalls einer UVP unterliegen sollen.

Zu den maßgeblichen europäischen Steuerungsansätzen im

Umweltsektor gehört daneben der integrierte Umweltschutz auf der Grundlage der "Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung" (IVU-Richtlinie). Bei ihr handelt es sich um eine Rahmengesetzgebung für die Gestaltung des Anlagenrechts durch die Mitgliedstaaten. Ihr Anwendungsbereich beschränkt sich auf große Anlagen; die dabei verwendeten Schwellenwerte sind jedoch niedriger als in der UVP-Richtlinie. Im einzelnen vereinigt die IVU-Richtlinie materiellrechtliche und verfahrensrechtliche Elemente. Die erstgenannten enthalten mitgliedstaatliche Verpflichtungen, im jeweils nationalen Umweltschutzrecht übereinstimmende Genehmigungspflichten, Genehmigungsvoraussetzungen und Überwachungspflichten für die betroffenen Projekte festzulegen. Darüber hinaus verlangt die Richtlinie ein wirksam integriertes Schutzkonzept aller zuständigen Behörden. Die daran anschließende notwendige prozedurale Verzahnung wird durch die interne Behördenbeteiligung i. S. einer vollständigen Koordinierung des Genehmigungsverfahrens sichergestellt. Den schon berichteten Beschleunigungsbestrebungen auf mitgliedstaatlicher Ebene schiebt die Richtlinie allerdings einen Riegel vor. Für die bestehenden Anlagen wird die Pflicht auferlegt, diese in periodischen Abständen an den aktuellen Stand der Technik anzupassen.

Formellrechtliche und materiellrechtliche Elemente finden sich auch in der "Richtlinie zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen" (Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie, kurz: FFH-Richtlinie) von 1992. Ihr zufolge sind die

Mitgliedstaaten zur Ausweisung von Schutzgebieten verpflichtet, in denen Naturschutzpläne zu erstellen und beabsichtigte Eingriffe einer "Naturverträglichkeitsprüfung" zu unterziehen sind. Im übrigen wird den Mitgliedstaaten in der Richtlinie ein Abwägungsprogramm vorgegeben. Würden nämlich Vorhaben oder Projekte zu erheblichen Beeinträchtigungen der Schutzgebiete führen, bedarf es einer besonderen FFH-Verträglichkeitsprüfung und wird eine der besonders schutzwürdigen Arten betroffen, ist die Europäische Kommission vor der Entscheidung über die Genehmigung anzuhören. Folgt die mitgliedstaatliche Genehmigungsbehörde dem Votum der Kommission nicht, so vermag diese gegen den Mitgliedstaat eine Vertragsverletzungsklage zu erheben.

Ähnlich liegen die Dinge bei der "Richtlinie des Rates über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten" (Vogelschutzrichtlinie) von 1979. Sie zwingt die Gemeinschaftsstaaten zur Festlegung von Vogelschutzgebieten. Hierfür steht ihnen ein Auswahlermessen zu, das aber nach Maßgabe ornithologischer Kriterien auf Null schrumpfen kann. Deshalb sind auch potentielle bzw. faktische Vogelschutzgebiete möglich, wie der Europäische Gerichtshof (EuGH) in zwei grundlegenden Entscheidungen herausgearbeitet hat.

2. Sektorales EG-Umweltrecht

Für einzelne Umweltsektoren wie etwa in den Bereichen Luftreinhaltung, Lärmbekämpfung, Naturschutz, Abfall oder Wasser

hat die Gemeinschaft darüber hinaus eine jeweils spezielle Rechtsetzung geschaffen. Diese verkörpert das sektorale EG-Umweltrecht. Es handelt sich im einzelnen um zahlreiche und immer wieder fortgeschriebene Richtlinien bzw. Verordnungen, deren Umsetzung und Durchsetzung die Mitgliedstaaten vor erhebliche Anpassungsprobleme in Bezug auf ihr nationales Umweltrecht stellt.

Für den Sektor der Luftreinhaltung ist vor allem die Steuerung des nationalen Umweltschutzes durch Luftreinhalte-Richtlinien hervorzuheben. So gibt es z. B. eine "Richtlinie zur Begrenzung von Schadstoffemissionen von Großfeuerungsanlagen in die Luft" von 1988 sowie eine "Richtlinie über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität" von 1996. Nach deren Vorgaben werden derzeit Immissionsgrenzwerte in speziellen Tochter-Richtlinien definiert. Zu erwähnen sind auch einzelne EG-Luftqualitäts-Richtlinien mit ihren Grenzwerten.

Strukturellen Umsetzungsbedarf hat es in Deutschland auch auf dem Gebiet des Abfallrechts gegeben. Maßgeblich ist hier die europäische Abfallrahmenrichtlinie, die für die ökonomische Verwertung des Abfalls ein Grundgerüst von Genehmigungsvorhalten und behördlichen Überwachungspflichten in den Mitgliedstaaten institutionalisiert. Auch für den Sektor des Verpackungsabfalls gibt es eine entsprechende Richtlinie der Gemeinschaft, die Rahmendaten für eine selbstregulative Steuerung bei der Verwendung von Verpackungen und für die Umgang mit Verpackungsabfällen eingeführt hat. Im Sinne einer "Kontextste

uerung" verbinden sich ordnungsrechtliche Primärpflichten mit einer (sekundären) "Abwendungsbefugnis".

Eine zentrale Rolle für den Umweltschutz spiegelt darüber hinaus das EG-Gewässerschutzrecht. Es enthält über 30 vielfach nicht miteinander abgestimmte Tochter-Richtlinien. Auf diese Art und Weise ist ein Richtlinienwerk entstanden, das einen "Fleckenteppich" bildet. Um Abhilfe zu schaffen, hat deshalb die Kommission einen Vorschlag für eine "Richtlinie zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik" (Wasser-Rahmen-Richtlinie) vorgelegt. Diese führt neben ihrer Konzentrationswirkung einen gravierenden institutionellen Einschnitt in das geltende deutsche Umweltrecht mit sich. Der Richtlinienvorschlag der Kommission sieht nämlich vor, dass ein zentrales wasserwirtschaftliches Steuerungsinstrument des "Bewirtschaftungsplans" eingeführt wird und neue Vollzugsinstanzen an die Stelle der bisherigen Wasserbehörden treten. Hierin könnte der Kern einer gemeinschaftseigenen Umweltverwaltung liegen.

3. Die Gestaltungsfunktion der Verwaltung

Nicht von ungefähr fällt denn auch auf, dass vom europäischen Umweltschutzrecht die Gestaltungsrolle der Verwaltung stärker betont wird, als dies in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft der Fall ist. Die EU-Richtlinien nehmen die nationalen Verwaltungen in die Pflicht, Ist-Zustände zu beschreiben oder Soll-Zustände

konzeptionell zu entwickeln und in der Realität die gewünschten Wirkungen herbeizuführen. Anschließend müssen die getroffenen Maßnahmen in ihrem Beitrag zum Umweltschutz evaluiert und die Maßnahmenkataloge ergebnisbezogen angepasst und fortgeschrieben werden. Die dabei der Europäischen Kommission eingeräumte Überwachungsfunktion wird durch extensive Berichtspflichten der Gemeinschaftsstaaten unterlegt.

Auf diese Weise wird der absolute Vorrang des Gemeinschaftsrechts betont und durchgesetzt. Gemeinschaftsrechtliche Normsetzung und mitgliedstaatliche Normanwendung bzw. -umsetzung stehen somit in einem wechselseitigen Prozess: Die erstere reflektiert auf Gemeinschaftsebene zugleich Gestaltungsvorstellungen und Regelungserwartungen der Mitgliedstaaten. Die Folge sind mehrphasige Entwurfs- und Verhandlungsverfahren der Gemeinschaftsstaaten mit der EU. Das Ergebnis ist eine enge Verflechtung der Setzung von Gemeinschaftsrecht mit den nationalen Verwaltungsorganisationen. Dabei entsteht ein Netz von Konsultationsbemühungen, bei dem transnational die herkömmlich traditionelle Position des Außenministeriums in einem Mitgliedstaat durch die grenzüberschreitende Kooperation der Fachministerien "unterlaufen" wird. Es kommt zu einer Kooperation der Verwaltungsspezialisten und zur Ausprägung von "policy-networks".

Immer wieder fungiert dabei die Öffentlichkeit geradezu als "Ergänzung des Verwaltungsvollzugs" i. S. einzelfallbezogener Kontrolle der Wirksamkeit des Umweltschutzes durch öffentliche

Anteilnahme und Wachsamkeit. In besonderem Maße hat zu dieser Entwicklung die Umwelt-Informationsrichtlinie beigetragen. Denn sie erlaubt im Wege ihrer Umsetzung in nationales Recht - in Deutschland durch das UIG - in starkem Maß den Zugriff einer zunächst unbestimmten Öffentlichkeit darauf, wie der administrative Gestaltungs- und Entscheidungsprozess im Umweltschutz verläuft. Publikum und Umweltverwaltung bilden hiernach im Idealfall eine Verantwortungs- und Steuerungsgemeinschaft, die sich im Umweltinformationsanspruch des Bürgers konkretisiert. Verwirklicht wird die Bürgergesellschaft im "Umweltstaat". Nicht von ungefähr hat diese Entwicklung in Deutschland die Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen bei der Konzeption und Durchsetzung umweltpolitischer Zielsetzungen verstärkt ("Nicht-Regierungsorganisationen"). Dazu zählen auch die Verbände des Verbraucherschutzes.

4. Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung ("EG-Öko-Audit")

Verantwortlich hierfür zeichnet letztlich die Stärkung der Eigenverantwortung des Bürgers im demokratischen Politiksystem. Die EU setzt auf eigenverantwortliches Handeln der privaten Akteure statt auf den staatlich-imperativen Steuerungsansatz.

Ein Beispiel für diese Selbstregulierung im "distanzierten Staat" bietet das im europäischen Umweltschutz eingerichtete Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die

Umweltbetriebsprüfung. Es stellt ein Modell selbstregulativer Kontextsteuerung dar, das sich mit der Philosophie des prozeduralen EG-Umweltrechts nahtlos verbindet. Gewerbliche Unternehmen haben nunmehr die Möglichkeit, den betrieblichen Umweltschutz zu verbessern. Zu diesem Zweck formuliert der Unternehmer für einen bestimmten Standort ein "Umweltprogramm" und zugleich richtet er ein "Umweltmanagement" für diesen Betrieb ein. Nach einer ersten "Umweltprüfung" und regelmäßig folgenden weiteren sog. internen "Betriebsprüfungen" gibt das Unternehmen schließlich die sog. "Umwelterklärung" ab. Diese erstreckt sich auf Umweltpolitik, Umweltprogramm und Umweltmanagementsystem bei der Unternehmensführung; sie enthält für den Standort eine quantitative Darstellung über "Schadstoffemissionen, Abfallaufkommen, Rohstoff-, Energie- und Wasserverbrauch und ggf. über Lärm und andere bedeutsame umweltrelevante Aspekte".

Bevor ein Unternehmen mit seiner Umwelterklärung an die Öffentlichkeit gehen darf, bedarf aber diese noch der Begutachtung durch gesondert zugelassene unabhängige Umweltgutachter. Gibt ein solcher bestellter Gutachter "grünes Licht", wird der Standort in das Umweltregister eingetragen und die Umwelterklärung publiziert. Darüber hinaus darf sich das fragliche Unternehmen eines speziellen Öko-Audit-Labels bedienen, um durch damit verbundenes Marketing das eigene Produktimage zu fördern. Es handelt sich m. a. W. bei dem Gemeinschaftssystem der EU um den Versuch einer Kontextsteuerung, mit der eigenverantwortete Umweltschutzbeiträge

privater Unternehmen hervorgerufen werden. Zugleich wird im internationalen "Systemwettbewerb" der großen Wirtschaftsregionen der Steuerungsmodus der Selbstregulierung gestärkt.

5. Neue Entwicklungen: Umwelt-Verbraucherschutz, EU-Anlauf zur Reform der Autosteuern und das "Aarhus-Protokoll"

Neuer Rechtsentwicklungen auf europäischer Ebene verweisen auf die Querschnittsfunktion der Umweltpolitik in der EU, die diese zum Integrationsmotor werden lässt. Dies zeigt sich einerseits bei der vertraglichen Zielsetzung in Art. 174 EGV zum Teilziel "Gesundheitsschutz": In den erfüllungshalber zu treffenden Maßnahmen begegnet sich die europäische Umweltpolitik mit dem gesundheitlichen Verbraucherschutz der Gemeinschaft gem. Art. 153 EGV. Das Ergebnis ist eine umweltbezogene Gesundheits- und Verbraucherpolitik, die den integrierten Umweltschutz in den Dienst für das menschliche Leben stellt.

Zur Verwirklichung dieses Auftrags verzichtet die Gemeinschaft andererseits auch nicht auf eine interventionistische Wirtschaftslenkung. So verbindet sich ein künftiger Teilbereich nationalen Umweltschutzes verbindet sich mit dem Betrieb und der Entsorgung von Personenkraftfahrzeugen nach Ablauf ihrer Nutzungsdauer. Bekannt ist das deutsche Regelungsmodell in Form des Selbstbeschränkungsabkommens der Automobil-Industrie von 1996, das eine Bereitschaft zur unentgeltlichen Rücknahme auf

Neuwagen bis zu 12 Jahren nach einer Erstzulassung ab 1998 vorsieht. Die geplante EG-Altauto-Richtlinie geht dagegen weiter; sie will die Pflicht zur unentgeltlichen Rücknahme sämtlicher PKW in den Mitgliedstaaten einführen. Der Umweltausschuss des Europäischen Parlamentes hat ein Inkrafttreten ab 1.1.2003 empfohlen.

In einem jüngst vorgelegten Strategiepapier plädiert die Europäische Kommission darüber hinaus für eine Abschaffung der nationalen Zulassungssteuern auf Autos, um der steuerbedingten Zersplitterung des Binnenmarktes entgegenzuwirken. Die Besteuerung soll vom Erwerb im Mitgliedstaat auf die (ggf. grenzüberschreitende) Benutzung des Autos umgestellt werden, um die Motorfahrzeugsteuern in der Gemeinschaft einander anzunähern. Gleichzeitig soll sich auch die Höhe der Autosteuern stärker am CO²-Ausstoss orientieren. Mit Blick auf die Verpflichtungen aus dem Kyoto-Protokoll würden auf diese Weise steuerliche Anreize zur Reduzierung der Fahrzeugemissionen geschaffen werden. Zugleich wären bei der Besteuerung von Firmenwagen auf Anreize zur Verwendung von Autos mit niedrigen CO²-Werten zu achten.

Solche Vorschläge führen den Weg der Ökologisierung des Umweltrechts in die Zukunft fort, indem sie konsequent den erreichten Stand des europäischen Umweltschutzes ausbauen. Eine neue Qualität erhalten dagegen die Europäisierungstendenzen mit dem Aarhusprotokoll, das im Oktober 2001 völkerrechtlich in Kraft getreten ist. In ihm sind Mindeststandards für die Information der von Umweltentwicklungen Betroffenen und für Einspruchsrechte

dieser Personen vorgesehen. Einzelne Betroffene sowie Nichtregierungsorganisationen erhalten die Möglichkeit, gegen Genehmigungsentscheidungen bei einer unabhängigen Instanz wegen der Verletzung von Umweltvorschriften Klage zu erheben; welche Verbände die Klagebefugnis erhalten, ist durch das nationale Recht festzulegen. Darüber hinaus verpflichtet das Aarhusprotokoll die Mitgliedstaaten dazu, Betroffenen sowie Umweltverbänden Befugnisse zur gerichtlichen Durchsetzung der Einhaltung von Umweltrechtsvorschriften einzuräumen.

Die EU wird das Aarhusprotokoll ebenso wie ihre Mitgliedstaaten ratifizieren. Für die Erfüllung der Verpflichtungen aus der Konvention wird eine einschlägige Richtlinie verabschiedet werden, zu der vom Umweltministerrat der Gemeinschaft bereits ein "Gemeinsamer Standpunkt" zum Richtlinienvorschlag der Kommission verabschiedet worden ist. Daneben setzt die Richtlinie über die Strategische Umweltprüfung die Entwicklungslinie gemeinschaftswelter ökologischer sowie partizipativer Mindeststandards fort.

6. Europäischer Umweltschutz im Konflikt mit der Wirtschaft

Die Frage nach dem Preis des Umweltschutzes stellt sich auch auf europäischer Ebene. Es gibt im wirtschaftlichen Wettbewerb der sog. Handelsblöcke eine Spannungslage zwischen der Wirtschaftsfreiheit und dem Umweltschutz. So gehört es zum Instrumentarium aller Mitgliedstaaten in der Gemeinschaft, den Einsatz umweltfreundlicher

Stoffe oder die Entwicklung ressourcenschonender Produktionsprozesse finanziell zu unterstützen. Dies aber hat Konsequenzen für die Wettbewerber in demselben Mitgliedstaat bzw. in anderen Gemeinschaftsstaaten. Daher sieht das EG-Beihilferegime strenge formelle und materielle Anforderungen vor: Umweltschutzbeihilfen sind nur zugelassen, wenn es zu keiner Fälschung des Wettbewerbs kommt.

Einen ebenso gravierenden Aspekt bildet freilich die Frage nach der gesellschaftlichen Verträglichkeit der Umweltpolitik im wettbewerblichen Wirtschaftssystem. Denn die Dynamik des technischen und wirtschaftlichen Fortschritts begründet stets von neuem Probleme mit der Umweltverträglichkeit daraus entstehender Produkte. Ein exzessives Beschwerderecht der Verbände und intensiver Rechtsschutz droht freilich wirtschaftliche und technische Vorteile zunichte zu machen. In dieser Hinsicht vermag allerdings die Gemeinschaft noch keine klaren Zeichen zu setzen. Bislang wird die Effizienz verwaltungsbehördlicher Genehmigungssysteme nur sehr zurückhaltend als eine Determinante der Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinschaft im Vergleich zu anderen Wirtschaftsregionen der Welt betrachtet. Es scheint so, als ob auf Gemeinschaftsebene kein Harmonisierungsbedarf in dieser Hinsicht besteht, weil der Standortwettbewerb zwischen den Staaten möglicherweise dafür sorgt, dass Potentiale der Verfahrensbeschleunigung gesucht und ausgeschöpft werden. Gleichwohl stellt sich aus ökonomischer Sicht die Frage nach verdrängten Opportunitätskosten.

IV. Internationales Umweltrecht

Auf die differenzierten Prozesse der Globalisierung von Umweltpolitik und Umweltschutz habe ich bereits eingangs meines Vortrags hingewiesen. Umweltbeeinträchtigungen machen nicht an nationalen Grenzen halt. Der Umweltschutz muss sich deshalb darauf einstellen. Dies gilt nicht nur für die Umweltpolitik, sondern auch für das Umweltrecht. Erforderlich wird im Gefolge dessen ein internationales Regelungsgefüge.

1. Völkerrechtlicher Umweltschutz

Maßgeblich ist hier zunächst das klassische umweltvölkerrechtliche Nachbarrecht. So bestehen völkergewohnheitsrechtliche Informationspflichten dann, wenn erhebliche Beeinträchtigungen durch umweltrelevante Vorgänge im Nachbarstaat zu besorgen sind. Sogar eine Warnpflicht in Notfällen besteht. Als allgemeiner Rechtsgrundsatz ergibt sich darüber hinaus das Gebot gegenseitiger Rücksichtnahme.

Wo Umweltkonflikte eine globale Natur annehmen, hat auch das Umweltvölkerrecht in Gestalt multilateraler Verträge seinen besonderen Platz. Dies betrifft die Anstrengungen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch ein Übereinkommen von 1992 zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks ebenso wie den Versuch, den Abfallexport durch ein Übereinkommen von 1989 über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher

Abfälle und ihrer Entsorgung einzudämmen. Auch der Artenschutz wäre in diesem Zusammenhang zu nennen. Selbstverständlich entfaltet sich die Globalisierung der Umweltpolitik aber auch außerhalb solcher staatlichen Aktivitäten. Heute darf im übrigen von einer internationalen Selbstregulierung durch entsprechende Nichtregierungsorganisationen wie etwa "Attaq" gesprochen werden.

Im Mittelpunkt aller dieser rechtlichen Bemühungen steht gegenwärtig der Klimaschutz. Auf die Rio-Deklaration von 1992 sowie auf das Klimaschutzprotokoll von Kyoto hatte ich bereits hingewiesen. Die im Kyoto-Protokoll übernommenen Reduktionslasten stellen völkerrechtliche Pflichten aus einem multilateralen Vertrag dar. Deutlich wird hieran die Dimension eines den Ressourcenverbrauch steuernden Umweltvölkerrechts. Dessen Einzelheiten sind freilich nach wie vor streitig, so etwa Regelungen zum Emissionshandel oder auch die Definition einer Obergrenze für die Pflichtenerfüllung. Problematisch ist ferner die Frage der Durchsetzung von Verpflichtungen. Es bedürfte der Verabredung eines entsprechenden Sanktionensystems.

2. Welthandel und Umwelt: Die WTO

Obwohl gerade das Problem der Sanktionen im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) für den Handel längst gelöst ist, bleibt dessen Beziehung zur Umwelt weiterhin gespannt. Das konfligierende Verhältnis zwischen beiden Sektoren liegt auf der

Hand: Weltweite Wohlstandsmehrung setzt freien Handel voraus, ohne dass der Ressourcenverbrauch unbedingt ökologisch verträglich bleiben müsste. Dies aber ist das Ziel einer verantwortungsbewussten Umweltpolitik. Ihr widmet sich im Zusammenhang mit der WTO das "committee on trade and environment", das mit der Marrakesch-Deklaration von 1994 seine Arbeit aufgenommen hat.

Seitdem gibt es zahlreiche Vorschläge zum Einbau umweltpolitischer Elemente in das Regelwerk des multilateralen Handelssystems. Und wie schon betont, fordert der Weltgipfel in Johannesburg in einem Umsetzungsplan, dass jene Subventionen reduziert werden, die einen negativen Einfluss auf die Umwelt haben und nicht zu einer nachhaltigen Entwicklung beitragen. Eine ursprüngliche Formulierung, wonach multinationale Umweltabkommen den Regeln der WTO untergeordnet werden sollten, wurden dagegen aus dem Text des Umsetzungsplans gestrichen. Freilich ändert dies nichts daran, dass Handel die "Maschine der Entwicklung" darstellt. Tritt diese Erkenntnis aber zu, dann ginge es darum, ein Handelssystem zu entwickeln, das weltweit auch ökologische Belange in seine Überlegungen einbezieht. Mehr und mehr gilt es deshalb, einen weltumspannenden Ordnungsrahmen zu schaffen, der sowohl wachstumsadäquate Rahmenbedingungen für die Wirtschaft schafft, als auch den Schutz globaler Umweltgüter vorsieht.

V. Zusammenfassung

Ziehen wir eine Bilanz. Der Weltgipfel von Johannesburg hat verdeutlicht, dass sich Umweltpolitik in einem anhaltenden Modernisierungsprozess befindet. In dessen Verlauf wird immer deutlicher erkennbar, dass Wachstum nicht alles ist. Der Schutz der Umwelt und die Entwicklung sozialer Strukturen dürfen nicht aus dem Blick geraten, wenn man die Lebensverhältnisse der Menschen in den Staaten der Welt verbessern will. Umgekehrt kann freilich auf Wachstum nicht verzichtet werden. Gefragt ist deshalb ein globaler Umweltschutz, in dem die Verantwortung der Unternehmens wirtschaft für eine nachhaltige Entwicklung festgeschrieben wird.

Deutschland hat sich in diesem Sinne zu einer sozial-ökologischen Umweltpolitik als kooperativer Aufgabe von Staat und Wirtschaftsgesellschaft entschlossen. Das Grundgesetz enthält mit Art. 20a GG einen entsprechenden Verfassungsauftrag, der in "dualer Verantwortung" von Staat und Gesellschaft durch ein breitflächig entfaltetes Netz von Rechtsvorschriften für einzelne Umweltsektoren aufgefächert wird. Wir haben eine "legislative Ökologisierung" festzustellen, die von einem entsprechenden Ausbau des Verfahrensrechts und der Stärkung der Vollzugsperspektive begleitet wird. Eine besondere Rolle wird dabei der Umweltkommunikation zugewiesen. Freilich lässt sich

auch dadurch die anhaltende Kollision der Umweltpolitik mit anderen Sachpolitiken nicht vermeiden. Insbesondere zwischen der Wirtschaftsfreiheit und dem Umweltschutz besteht eine anhaltende Spannungslage.

Diese ist auch im europäischen Umweltschutz erkennbar. Die EU versucht das Spannungsverhältnis aufzulösen und hat hierzu wie auch im gesamten Umweltsektor ein flächendeckendes Netz von Umweltrecht entwickelt. Es dient einerseits der Harmonisierung ökologischer und rechtlicher Mindeststandards, andererseits dem sektoralen Umweltschutz. Trotz der Vielfalt lassen sich einige zentrale Merkmale der europäischen Umweltpolitik erkennen. So wird der prozedurale Umweltschutz, für den die Umweltverträglichkeitsprüfung steht, mit einer selbstregulativen Kontextsteuerung durch ein Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung verbunden. Auch das Umweltinformationsrecht in der Gemeinschaft nimmt das eigenverantwortliche Handeln privater Akteure in Bezug. Darüber hinaus hat sich in den letzten Jahrzehnten ein sektorales EG-Umweltrecht entfaltet, das nicht nur ein Netzwerk von Rechtsvorschriften freigesetzt hat, sondern ebenso den Weg zu einer einheitlichen europäischen Umweltverwaltung einschlägt.

Zahlreiche europäische Richtlinien stellen im übrigen kaum zu bewältigende Herausforderungen des deutschen Industrieanlagenzulassungsrecht dar. Auch auf europäischer Ebene wirkt diese

Entwicklung immer wieder die Frage nach dem Preis des Umweltschutzes für die wirtschaftliche und technische Entwicklung der Gemeinschaftsstaaten wie der EU selbst auf. Insbesondere im internationalen Systemwettbewerb bleibt diese Frage noch zu beantworten. Hierfür dürfte die Fortentwicklung eines weltumspannenden Ordnungsrahmens unverzichtbar sein.

유럽연합의 영향하에 독일의 환경정책과 환경법

라이너 피차스 교수*

차 례

- I. 정책 및 법의 세계적 과제로서의 지속적인 환경보호
 - 1. 세계적인 발전자원으로서 환경보호
 - 2. 지속가능한 발전을 위한 기업경영의 책임
- II. 국가 및 경제단체의 협조적 과제로서의 독일의 사회-생태적인 환경정책
 - 1. 국가목표 “환경보호”
 - 2. 국가적인 환경보호의무 및 입법의 생태화
 - 3. 집행전망의 의미: 법의 형식을 띤 환경보호의 효과보장
 - 4. 이원적 책임에서의 환경보호
 - 5. 환경분야에서의 의사전달의 역할
 - 6. 독일 환경법의 향후 문제점
- III. 국가적 정책의 지나친 구성양식과 유럽의 환경보호를 통한 법제정
 - 1. 법제정과 행정실행을 통한 생태적이고 법적인 최소기준의 조화
 - 2. 부문적 EC 환경법
 - 3. 행정의 형성기능
 - 4. 환경경영을 위한 공동체제도와 EC의 환경감사(EG-Öko-Audit)
 - 5. 새로운 발전: 환경-소비자보호, 자동차세금개혁을 위한 EU-도전과 “Aarhus-의정서”
 - 6. 경제와의 갈등속에서 유럽의 환경보호
- IV. 국제적인 환경법
 - 1. 국제법상의 환경보호
 - 2. 세계무역과 환경: WTO
- V. 요약

* 獨逸 슈파이어 행정대학원(Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, DHV)

I. 정책 및 법의 세계적 과제로서의 지속적인 환경보호

환경법(Umweltrecht)은 도처에서의 환경파괴에 대한 보호법(Schutzrecht)을 의미한다. 同보호법은 위험방지(Gefahrenabwehr), 환경리스크의 감소와 환경예방(Umweltvorsorge)을 위한 것이다. 과거, 독일에서는 환경보호가 산업사회의 생활형태 및 이러한 형태를 장려하는 국가에 대한 항의(Protest)로서 발생했다. 점차, 이러한 상황은 근본적으로 변화되었다. 오늘날 환경보호는 새로운 경제적, 생태적 그리고 사회적인 기회로의 안내자(Wegweiser)로서, 그리고 소비자보호로써 파악된다. 따라서 독일은 환경보호지역으로서 자연, 삶의 질 그리고 전체적으로 새로운 생산품, 직업과 일자리에 있어서 이익을 보고 있다.

물론, 국가가 이러한 변화에 그의 몫을 담당해야 하는 것은 당연하다. 그럼에도 불구하고, 독일의 환경보호법은 그의 기업들을 고려해서만 발전된 것은 아니다. 환경보호란 국내적인 차원이외에도 유럽法的이고 국제적인 차원의 성격을 지닌다. 따라서 독일의 환경법은 다차원적(mehrdimensional)이라 할 수 있다. 즉, 국내적 관점에서만 환경법이 표현되거나 파악되어서는 안된다는 것이다.

1. 세계적인 발전자원(Entwicklungsressource)으로서 환경보호

이러한 상황은 결국 삶의 토대들(Grundlagen)이 그동안 세계적으로 위협받았던 것에 대한 책임을 지겠다는 것을 의미한다. 즉, 환경보호는 무엇보다 세계적인 도전을 의미한다. 왜냐하면, 지나친 성장, 경솔한 계획들과 한계를 넘는(ausuferndes) 이윤추구는 전세계에서 생활권(Lebensraum), 생물다양성(Artenvielfalt)과 문화로서 천천히 지속적으로 “인간

의 척도”(Maß des Menschen)에 따라 성장된 것 중의 많은 것을 파괴시켰다.

이러한 진전중에서 도출된 위협들은 모든 대륙, 모든 대양, 모든 사회, 모든 대기(Luftraum) 그리고 생명의 모든 형태에 이르기까지 말 그대로 광범위하다. 따라서, 이러한 위협들을 제거하기 위해, 인간은 자신의 태도를 변화시켜야만 했었다. 그러나 그러한 태도변화는 지금까지 요구되는 범위내에서 기록될 수 없었다. 사람들도 전반적으로 환경과 자원에 대한 門外漢들(Umwelt- und Ressourcenanalphabeten)이다(Th. Ross). 아직도 개별적 및 정책적인 태도는 환경보호를 위한 필수적인 태도에 적합하지 않다. 따라서 환경과 자원에 대한 자기책임(Eigenverantwortung)은 전세계의 많은 국가들, 그러한 국가의 정책결정권자들과 시민들에게 있어서 매우 상이하게 형성되었고 때때로는 불충분하게 진전되었다.

이것은 2002년 9월 4일에 폐막된 지속가능한 발전(nachhaltige Entwicklung)에 관한 요하네스버그(Johannesberg) 세계정상회의에서도 제기되었다. 더욱이 同회의에서는 빈곤퇴치와 환경보호를 위한 포괄적인 실행 계획이 의결되었다. 同계획은 이미 1992년 6월 1일부터 12일에 걸친 “Agenda 21”을 포함한 리오데 자네이로(Rio de Janeiro)에서의 「UN환경개발회의」(UNCED)에서 요구된 바 있다. 이에 상응하여, 결의된 계획에서 물론 정부들에게는 구속력이 없는 생물다양성의 보호, 극빈자들의 보건상의 보호 및 화학물질(Chemikalien)로 인한 위험감소를 위한 諸목적과 일정들이 논의되었다. 환경보호에 대한 세계통상체제(Welthandelsregime)의 설립과 같은 역방향의 시도는 물론 허가되지 않았다. 그 대신에 諸국가에게 수입시에도 환경에 대한 그들의 국가적인 요구가 관철될 수 있는 권리가 새롭게 승인되었다. 그러나 결과에 있어서 국제적

환경보호에서의 이러한 진보들은 상황이 전세계 총체적으로는 개선되지 않았다는 것에 대해 속여서 알지 못하게 할 수는 없다. 그래서 요하네스버그의 지속가능한 발전에 대한 정상회의도 역시 생태적으로 타협적인 세계로의 길고, 어려우며 수고스러운 여정위에서 작은 중간조치로 남게 된다.

물론, 우리가 알아야 했던 것은 그동안 지속가능성(Nachhaltigkeit)에 대한 요구의 통합은 경제와 사회의 여러 가지 부문(Sektoren)에서 훨씬 진보되었다는 점이다. 이에 대한 가장 잘 알려진 예는 교토기후의정서(Klimaprotokoll von Kyoto)인데, 이는 즉시 발효되었고, 이와 함께 많은 산업 및 개발도상국들에서 정지할 수 없게 환경지향적인 방향으로 조정되었다. - 또한 덜 구속적일지라도 - 빈곤 퇴치와 환경파괴 극복을 위한 다른 諸협약(Konventionen)과 諸협정(Abkommen)은 이미 발효되고 있다. 그러나 항상 정치가들과 시민들에게 계속적인 과제는 공기, 물, 자연과 많은 다른 환경자산들(Umweltgüter)을 보호 및 유지하고, 경제와 사회적 요구들과의 조정속에서 환경예방을 세계적으로 유도하는 것이다.

2. 지속가능한 발전을 위한 기업경영의 책임

이에 대해서는 국가만이 책임을 지는 것이 아니다. 요하네스버그의 협정도 지속가능한 발전을 위한 경제기업들의 책임을 강조하였다. 이러한 기업들도 스스로 이에 대한 관심을 가지는데, 왜냐하면 지속가능한 경영에는 이득이 되기 때문이다. 사회적이고 생태적인 이해에 대해 고려하는 기업경영은 마찬가지로 경제성을 대가로 진행되는 것이 아니라, - 환경경제적인 한정조건들이 설정되어서 기업과 소비자들이 그들의

완전거래비용에 기준을 두는 한 - 상기한 대가는 장기적으로 증대될 것이다. 오늘날 경제적인 환경보호는 세계적인 경제발전의 중요한 필요 조건에 속한다.

물론, 경제와의 조정은 그것이 자주 진전되는 바 처럼 그렇게 간단치는 않다. 이를 위해 훨씬 더 넓게 구획되고 집중적인 개별조치들(Einzelmaßnahmen)이 요구된다. UN식량농업기구(FAO)는 새로운 연감인 “The State of Food and Agriculture”에서 모범적으로 제시하는 것은 농부, 산림소유자 및 어부들이 자연경관보호(Landschaftspflege)와 다양한 생물의 보호 및 생태시스템의 안정성을 위해 중대한 역할을 할 수 있게 하는 것이다. 이때 물론 “공공재”가 문제가 되며, 따라서 책임기관(Agentur)은 일반성(Allgemeinheit)에 기여하고, 그에 합당하게 그의 공급에 별도로 보상하도록 행위해야 한다. 또한 FAO가 설명하는 바에 따르면, 마찬가지로 농업은 온실가스방출(Treibhausgasemission)의 제한을 위해 특별히 커다란 기여를 할 수 있다는 것이다. 따라서 이러한 의미에서 농업은 기후변화의 미미한 동반원인자(Mitverursacher)도 아니라는 것이다.

사실상 농업 및 임업은 그들의 생산과정들과 개간(Entwaldung) 때문에 인간에 의해 야기되는 온실가스방출의 12%에서 40%에 이르는 정도에 대한 책임이 있다. 물론, 계속해서 문제가 되는 것은 경제에서와 마찬가지로 일반적으로 이산화탄소 발생(Co₂-Emissionen)의 감소를 야기하는 것이다. 예를 들면, 스위스가 보여주는 예로서, 교토협정(Kyoto-Abkommen)의 테두리내에서 지니는 적합한 의무들이 - 에너지중개기관(Energieagentur)의 설립하에 - 경제의 “자발적인”(freiwillig) 기후보호조치들을 통해 어떻게 실현되어질 수 있는지이다.

II. 국가 및 경제단체의 협조적 과제로서의 독일의 사회·생태적인 환경정책

1. 국가목표 “환경보호”

독일에서는 이러한 배경 앞에서 몇 년동안 환경보호가 국가적 과제로 설명되었고, 마침내 1994년에는 기본법(GG) 개정법률 42번째를 통하여 기본법 제 20a조²⁾에 정착되었다. 환경보호원칙의 포괄적인 효력은 이러한 방식으로 헌법으로 인하여 입법, 행정 및 사법에 대해 구속력이 있는 것으로 확립되었다. 이는 “미래의 세대들에 대한 책임에서” 삶의 기초의 불가침성(Integrität)을 효과적으로 유지하기 위한 것이다. 이러한 의미에서 헌법은 특별한 국가목표인 “환경보호”(Umweltschutz)를 형식화하며, 이는 기본적으로 의도된 소비자보호와 추가적으로 연결된다.

헌법보호원칙의 범위는 무엇보다도 환경침해금지, 즉, 환경침해야기 자원칙 및 협력원칙의 일관적인 실행을 지향한다. 물론, 기본법(GG) 제 20a조로부터 나오는 보호수준의 구체화는 관할권을 지닌 諸국가기관에게 맡겨진다. 우선 입법자(Gesetzgeber)가 실행을 담당한다. 이 경우, 입법자는 (법률)형성을 위한 형성권한(Gestaltungsspielraum)를 지니게 된다. 입법자가 개입하고 어떤 조치 취하는지는 원칙적으로 입법자의 평가에 대한 특권(Einschätzungsprorogative)이다.

기본법(GG) 제20a조는 총체적으로 전통적인 국가목표확정(Staatszielbestimmung)으로서 보여지고, 이러한 의미에서 적합하다고 여겨진다.

2) 독일 기본법 제 20a조(자연적 생활기반 보호): 국가는 후세대를 위한 책임으로서 헌법질서의 범위내에서 입법을 통하여, 또한 법률과 규범에 따른 행정과 사법을 통하여 자연적 생활기반을 보호한다.

그러나 기본법은 - 대체로 열망되듯이 - 환경팽창국가(expansiven Umweltsraats)의 관문이 되지는 않는다.

2. 국가의 환경보호의무와 입법의 생태화

환경보호를 위해서는 기본법(GG) 제 2조 2항 1문³⁾에 규정된 보호의무(Schutzpflicht)가 존재한다. 이러한 보호의무는 생명(Leben)과 육체적인 온전성(Körperliche Unversehrtheit)에 대한 권리가 부여되는 것이다. 이때 중요한 것은 시민의 자유영역(Freiheitsbereich des Bürgers)에 대한 국가의 직접적인 개입이 아니라, 두 개인간의 분쟁(Streit)이다. 이때 개인이란 예를 들면 경제적 이득을 실현하려는 기업과 건강을 해치는 배출가스(Emissionen)에 의해 상해를 입지 않고자 하는 침해당한 이웃(Nachbarn)을 말한다. 이러한 경우에 국가는 수동적으로 건강침해가 발생하는 것을 방관해서는 안된다. 오히려 국가는 행정행위의 도중에, 또는 규정이나 법의 제정을 통해 필요로 되는 구제책(Abhilfe)을 마련해야 한다. 적절한 규범(entsprechenden Norm)이 부족하다면, 소송(Sache)에서 보호를 원하는 사람들을 위한(Schutzsuchenden) 입법행위요구가 문제가 된다. 물론, 이를 위해서 민주적으로 권한부여된 입법자의 원칙적인 형성권한여지(Gestaltungsspielraum)가 존재한다. 예를 들면, 연방헌법재판소(BVerfG)는 환경오염방지(Immissionsschutz)를 위한 개별적인 결정내에서 기존의 오존법 및 규정제정을 지적하면서 보호의무를 부정했다. 그러나 연방헌법재판소(BVerfG)는 원자력법(Atomgesetz)의 핵에너지의

3) 독일 기본법 제 2조 제 2항: 누구든지 생명권과 신체에 침해를 당하지 아니할 권리를 가진다. 신체의 자유는 침해될 수 없다. 이 권리는 법률에 근거해서만 침해될 수 없다.

평화적 사용을 위한 국가의 결정에서 기본법 제 2조 2항으로부터의 보호의무에 대한 위반으로 보지는 않았다.

물론, 여기서 대략 서술된 국가의 환경보호의무는 독일의 헌법적 독단성(deutsche Verfassungsdogmatik)에서 나오는 특수함은 아니다. 1998년에 유럽 인권재판소(Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, EGMR)는 유럽인권협약(Europäische Menschenrechtskonvention)의 제 8조로부터의 위험한 생산과정허가에 대한 안전조치들에 관하여 시민에게 정보를 제공하기 위하여, 소송이 제기될 만한 긍정적인 국가의 보호의무를 다르게 유도했다.

한편으로는 “환경보호가 국가과제”라는 점에서, 그리고 다른 한편으로는 헌법적인 발전의 배경 앞에서, 지난 수십년 동안 독일에서는 환경분야의 법규망(Netz von Rechtsvorschriften)이 환경분야의 부분영역들인 대기, 수질 등을 위하여 발전하였다. 점차 입법차원에서의 증가하는 문제의식이 철저한 생태화과정(Ökologisierungprozess)으로 진행시켰다 (“입법의 생태화”, legislative Ökologisierung). 그러한 생태화 과정은 과거 산업시설설치에 대한 허가권유보의 지속적인 확대, 허가기준의 확대 및 이와 관련된 시민의 이의제기권(Einspruchsrechte)의 확대를 통하여 특징지어졌다. 이때 한편으로는 개별적인 설비종류들(Anlagengattungen)에 관한 새로운 특별법들이 제정되었는데, 예를 들면 폐기물경제법(Abfallwirtschaftsgesetz)이나 환경오염방지법(Immissionsschutzrecht) 등이 그것이다. 다른 한편으로는 지금까지 설비시설에 관련된 諸규정을 전혀 포함하지 않았던 기존의 諸법률에서 환경법적인 설비허가 유보가 첨가된다. 예를 들면 산림법(Forstrecht)이나 수질법적 입법(Wasserrechtsgesetzgebung)등에서 이다. 그러나 도시건설법(Städtebaurecht)내에서도 대규모 설비시설에 대해서는 ‘新환경영향평가法’(Umweltverträglichkeits-

prüfung, das neues UVP-Gesetz)이 매우 광범위한 허가기준들 및 신중한 검토의무(Abwägungspflichten)를 요구하고 있다. 그 밖에 독일 환경정보법(Umweltinformationsgesetz, UIG)은 환경보호와 공공정보의 연관성을 명백하게 하도록 하고 있다.

이러한 그리고 계속되는 법률 및 규정제정은 독일의 諸국가원칙의 하나로서의 연방주의(Föderalismus)와 관련된다. 연방적 국가구조가 의미하는 것은 연방(Bund) - 연방이 입법권한을 부여받는 한 - 환경법을 규격화하고 16개의 연방주들이 諸법률을 실행하는 것이다. 그러나 환경법제정에 대한 연방의 관할(Zuständigkeit)은 통일적인 것이 아니라, 분야에 따라 목록이 작성되어 있다. 따라서 소위 경쟁입법(konkurrierende Gesetzgebung)의 분야에서 연방은 대기청정화(Luftreinhaltung)와 소음 퇴치, 폐기물소각, 토지법(Bodenrecht) 및 핵에너지의 평화적 사용에 관한 관할권을 자유로이 행사한다. 연방은 또한 「연방환경오염보호법」(Bundesimmissionsschutzgesetz), 「순환경제 및 폐기물법」(Kreislaufwirtschafts-und Abfallgesetz)의 제정⁴⁾ 및 「연방-토지보호법」(Bundes-Bodenschutzgesetz)과 「원자력법」(Atomgesetz)을 통하여 이러한 분야에서 권한을 행사하고 있다.

한정입법(Rahmengesetzgebung)을 위한 권한배분(Kompetenzzuweisung)과 관련하여, 연방은 「연방자연보호법」(Bundesnaturschutzgesetz)과 「수자원보호법」(Wasserhaushaltsgesetz)을 제정하였다. 이를 넘어서 90년대에는 「환경법전」(Umweltgesetzbuch)의 프로젝트와 함께 독일 환경법

4) 1986년 12월 개정된 폐기물(Abfallgesetz)은 1996년 「순환경제 및 폐기물법」으로 개정되면서, 분리수거된 폐기물이 원자재로 재활용 되는 순환경제를 도입하여 폐기물 문제를 적극적으로 해결하고 있다.

의 성문화(Kodifikation)가 시도되었다. 10년이상 정책과 과학은 이러한 프로젝트에 몰두하였고, 그 결과로 두 개의 위원회가 설치되었다. 그러나 1999년 9월 1일에 연방정부의 결의에서 이 계획은 폐지되었다. 그 내부에서 제기된 통합된 계획허가(integrierte Vorhabenzulassung)는 미디어를 지배하는 허가에 넘겨주게 되었다. 여기에 'EC 지침'(통합된 환경오염예방 및 방지에 대한 EC지침)이 실행되어야만 했었다.

결국, 연방은 諸행정규정(Verwaltungsvorschriften)의 형태에서 - 예를 들면, 「대기청정화 기술준칙」⁵⁾(Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft: TA-Luft)이나 「주거폐기물의 가치평가, 처리 및 기타 폐기를 위한 기술준칙」(Technischen Anleitung zur Verwertung, Behandlung und sonstige Entsorgung von Siedlungsabfällen: TA-Siedlungsabfall)의 경우에, 환경법 규정의 집행을 위하여 유리하다.

3. 집행전망의 의미: 법의 형식을 띤(recht förmig) 환경보호의 효과보장

이는 환경법제정의 시행을 위한 집행전망의 의미로 시선을 돌리게 한다. 언급된 “기술준칙”(Technischen Anleitungen) 및 他행정규정들의 집행을 목표로 한 선행규정사항을 포함한다. 이러한 선행규정(Vorgaben)이란 입법적으로 희망되는 행정행위효과를 마치 추상적인 기본원칙을 통해 미리 보장하고자 한다는 것이다. 따라서 소위 보장국가(Gewähr-

5) 1974년 규정된 대기청정화 기술준칙(TA-Luft)은 정유사, 화학산업, 제철, 철강산업, 유리, 요업산업, 시멘트산업 그리고 식료품업체들이 그들의 시설물에 최신기술수준을 적용하여 유해물질 방출을 억제시키는 의무규정이다. 1986년 발효된 대기청정화 기술준칙 시행령에 따라 상기산업의 기존 시설물들은 최신기술수준으로 원칙적으로 5년 이내에 개조시킬 것을 규정하고 있다.

leistungsstaat)에서는 환경보호의 효과보장(Wirkungssicherung)을 위한 기본원칙들이 중요하다. 이러한 노력은 그럴만한 이유에서 일어나지만, 60년대와 70년대에 독일에서는 환경법의 현저한 실행문제(Implementationsdefizit)에 대한 경험에 근거하여 인지되었다.

환경보호법의 효과보장에 있어서, 특별한 역할을 수행하는 것은 행정절차(Verwaltungsverfahren)이다. 환경분야에서의 행정법에 대한 지식과 함께, 諸규정은 환경허가나 그에 대항한 이의제기(Einsprüchen)의 절차처리에 관한 해결을 위해서 뿐만 아니라, 상황조사를 위해서 또는 자유롭게 사용할 수 있는 기간에 대해서, 해당인과 공공의 참여에 대해서, 그리고 허가의 형태와 제정을 위해서이다. 또한 무엇보다도 모든 규정들이 포함되어 생각되어야 하는 것은 설비의 효과들에 의해 해당되는 당사자들의 주관적인 거부권(Abwehrrechte)이 효과적으로 관철될 수 있는 점이다. 물론 지난 몇 년동안 逆으로 또한 보여진 것은 투자계획의 관청허가를 위한 국내 규정시스템은 환경보호를 위해서 뿐만 아니라, 경제를 위해서 기능적으로 적합하게 형성되어야만 한다는 점이다. 이를 고려하여, 행정절차법내에서 적합한 간소화 및 신속화조치들이 최근에도 나타나게 되었다.

결국, 법적보호(Rechtsschutz)는 독일에서 철저한 생태화과정(Ökologisierungprozess)을 위해 기여한다. 이는 특히 단체소송(Verbandsklage)을 환경법의 효과적이고 저렴한 집행수단으로서 간주한다. 諸단체(Verbände)의 소원권(Beschwerderecht)도, 예를 들면, 자연보호에서, 자연보호의 변화과정을 작동시켰다면, 환경효과들이 과장되어져서는 안된다. 諸단체에게 어느 정도로 협상권(Verhandlungsmacht)이 부여되는 단체소송에는 높은 위협잠재요인(Drohpotential)이 발생하는데, 따라서 공식적인 소송들은 종종 쓸데없는 것이다.

4. 이원적 책임에서의 환경보호

이때 있을 수 있는 분쟁들이 항상 예방될 수 있는 것은 아니다. 이러한 분쟁들은 대개 기업들의 경제성(Wirtschaftlichkeit)의 제한에 대한 관계속에서 사회계약적인 환경보호의 영향권내로 이동한다. 그러나 누가 기업들보다도 이러한 분쟁을 더 잘 해결할 수 있을까? 따라서 환경평가적 경제의 추구방식들(Suchpfaden)에 속하는 것은 원인제공자 및 협력원칙(Verursacher- und Kooperationsprinzip)의 일관적인 해명에 의하면, 독일에서 지난 세기의 마지막 십년동안 야기된 환경보호를 위한 환경관련 경제기업들의 자기 책임의 자각이다. 동시에 「격리국가」(distanzierten Staat)에서는 포괄적으로 환경정책적 목표설정의 개념(Konzepten)과 실행에 있어서 공동사회단체들의 참여가 추구된다. 따라서 예를 들면, 「순환경제 및 폐기물법」(Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz)은 폐기물 발생자와 소유자들에게 다음과 같은 가능성을 허가한다. 즉, 이들에게 부과된 폐기물처리 의무는 자기책임에 따라 수행하고, 이때 제 3자(Dritte), 단체들(Verbände) 또는 그밖의 경제기업들(폐기물경제관련)을 포함한다. 지금까지 지배적인 公的인 폐기물처리는 이와 함께 보충적인(subsidiär) 역할만 하게 된다. 환경재(Umweltgüter)가 바로 경제생산품(Wirtschaftsprodukt)으로 되는 것이다.

환경법적인 「탈규제」(Deregulierung)와 국가의 부담을 덜어주는 그러한 정책은 협력적인 환경국가(kooperative Umweltstaat)의 특징이 되며, 이러한 국가에서는 공적수단은 점차 기능적 환경보호를 위한 단순한 보장책임(Gewährleistungsverantwortung)으로 환류되며, 환경보호의 구체화를 시민들 및 경제분야에 위임한다. 이러한 과정의 기본사상에는 동시에 국가현대화에 대한 접근방법을 반영한다. 즉, 개별적이고 사회적

환경책임 그리고 행정(절차)법의 생태적 개혁에 대하여 심사숙고할 필요가 제기되는 것이다.

5. 환경분야에서의 의사전달(Kommunikation)의 역할

개별적이고 사회적인 환경책임을 강화시키는 것은 시민을 위한 합당한 환경정보(Umweltinformationen)을 전제한다. 민주 및 사회적 법치국가는 그밖에 사회발전을 위한 정보를 특정한 목적을 지니고 지정하여, 계몽, 권고 및 경고를 통해 시민들의 태도에 영향을 미치고자 한다. 연방헌법재판소(BVerfG)는 최근에 이러한 실무를 헌법상 허가된 것으로 선언했다. 동시에 이러한 정보에는 시민들에게 자기 책임적 결정을 내릴 수 있도록 하는 전제 조건들 중의 하나가 포함되며, 이때 이러한 자기 책임적 결정의 예로는 식료품의 섭취, 환경을 침해하는 물질사용, 또는 자동차이용의 포기 등이 있다. 이와 함께 개별적이고 사회적인 환경책임은 환경정책적 목표달성을 위한 유연조정(weiche Steuerung)에 기여하는 정보 및 자문을 전제로 한다. 이러한 전제하에 무엇보다도 “푸른 환경천사”(blaue Umweltengel)는 국가로부터 시작되고 조종된 산물의 특징으로서 소비자의 주목을 계속해서 특정한 상품으로 돌린다. 또한 연방환경청(Umweltbundesamt)도 전문관청들(Fachbehörde)에게 공공성(Öffentlichkeit)에서와 같이 특정한 원료와 생산물들에 대한 산정 및 평가와 함께 정보를 주고 자문한다.

물론, 정보정책(Informationspolitik)을 통해 환경법의 조정문제(Steuerungsdefizite)가 해결될 수 있는 것은 아니다. 왜냐하면, 국가의 환경정보는 무조건 시민의 정보요구에 적합해야만 되는 것이 아니기 때문이다. 그것의 독자적 환경책임은 - 독일 헌법에서 환경보호의 “이중

적”(dualen) 구조의 결과 - 오히려 환경정보들에 대한 자기조정적 접근을 환경행정과 맞서서 요구한다. 환경보호에서 이러한 독자적인 정보예방책(Informationsvorsorge)은 독일에서 「환경정보법」(Umweltinformationsgesetz, UIG)을 효과적으로 표현하는 것이다. 물론, 同법률의 적용과 연관되는 것은 시민들의 「서류열람법」(Akteneinsichtsrecht)의 영향권으로 그리고 특수분야 및 전제조건이 없는 정보요구의 결과를 겨냥한 수많은 문제점들이다. 왜냐하면, 행정서류들에 포함된 모든 자료들이 환경정보들만을 설명하는 것은 아니기 때문이다. 더욱이 공적이고 사적인 이해관계에서 정보의 지속적인 전달에 대한 불가능의 원인들이 존재하기 때문이다. 특히, 기업 및 업무비밀들은 보호되어야만 한다.

6. 독일 환경법의 향후 문제점

이러한 문제와 또 다른 문제영역들이 주위를 환기시키는 것은 그동안 우리가 광범위한 법적복합체내에서 환경보호를 규정했지만, 간섭정도(Inventionsgrad)와 함께 모순의 위험(Gefahr von Inkonsistenzen)을 증가시켰다는 점이다. 그동안 환경보호는 독자적으로 역동적인 집행나선곡선(Vollzug-ssprale)을 경제적(그리고 생태적으로)으로 의심스러운 효과를 위해서 諸관청, 판결, 諸단체와 자문가들의 협력속에서 인식되도록 했다. 경제적이고 기술적인 발전들은 이를 통해 불리한 입장에 처할 우려가 있다.

여기에 무엇보다도 제기되는 것은 환경보호의 비용에 대한 문제이다. 계획지연 및 방해로 인한 기회비용(Opportunitätskosten)이 중요시되며, 특히 환경정책의 사회적 평가는 기술적이고 경제적인 진보의 지속적인 역동성에 지배를 받는다. 따라서 90년대 중반이후, 독일에서 설비허가절

차의 시간상의 단축이 독일 경제지역의 강화를 위한 기여로서, 국가의 핵심적인 조정으로서, 이는 전혀 놀라운 것이 아니다. 이때 확인될만한 法的인 발전은 지금까지의 지배적이었던 생태화 및 정당화경향과는 상반된다. 여기에 간소화 및 신속화절차(Vereinfachungs- und Beschleunigungsverfahren)가 예로서 언급된다. 즉, 간소화된 허가절차의 광범위한 도입, 허가의 집중효과에 대한 단계적인 확대나 일반 행정절차법의 “신속성”(Zügigkeit), 소위 신속성절차(Sternverfahren)의 원칙 및 신청회의(Antragskonferenz)의 기구를 둘러싼 지속적인 발전이 그것이다.

Ⅲ. 국가적 정책의 지나친 구성양식과 유럽의 환경보호를 통한 법제정

독일환경법은 그 기본원칙이 他意에 의해 결정된다. 독일은 EU의 회원국이다. EU법은 “누수된 정책”(geronnene Politik)으로서 EU에 속한 공동체국가들의 법규범들(Rechtsnormen)에 대하여 엄격한 우위(Vorrang)를 지닌다. 이는 또한 환경분야에서도 적용되는데, 환경분야에 대하여 암스테르담조약(1999년 5월 1일 발효)의 유럽연합조약(TEU)의 서문은 유럽공동체(EC)의 의지를 강조한다. 즉, “역내시장의 실현과 협력강화 그리고 환경보호의 틀내에서 지속가능한 발전의 기본원칙을 고려하여 EU 국민들의 경제적이고 사회적인 진보를 후원하기 위한 것이다....” 공동체정책에서의 환경보호의 이 같은 가치체고에 적합하게 EC조약(EGV)은 그의 사무목록(Aufgabenkatalog, EC조약 제2조)에서 공식화

시키기를, 고도의 환경보호의 달성과 “환경의 질적개선”의 추구는 가치 있다고 한다. 더욱이 모든 공동체정책들과 조치들은 소위 ‘총괄조항’(Querschnittklausel)의 의미에서 환경보호의 諸요구에 지배되어야 한다(EC조약 제 6조). 이 모든 것으로부터 유럽의 환경보호의 두드러진 의미는 명백해진다.

1. 법제정과 행정집행을 통한 생태적이고 법적인 최소기준(Minderstandard)의 조화

上記한 원칙적인 결정들의 결과로, 유럽차원에서 오랫동안 지속된 생태적이고 법적인 환경분야의 최소기준이 발전되었다. 이러한 발전은 동시에 두 가지 목적에 도움이 된다. 즉, 한편으로는 환경보호수준이 제고되며, 다른 한편으로는 회원국들이 적절한 환경보호의 不在(Fehlen)를 통해, 他공동체국가들에 대항하여, 개별적인 경쟁이득을 차지하는 것이 방지된다.

이와 연관된 생태화과정의 가장 중요한 단계들(Etappen)이 차례로 전개된다면, 우선 환경영향평가(UVP)가 절차에 관한 환경보호의 모델로서 전면에 놓이게 된다. 이때 하나의 기구가 중요하다. 이 기구는 1985년에 「일정한 公的 및 私的 프로젝트에 있어서 환경영향평가에 대한 유럽의 지침」을 도입하였고, 1997년에는 확대되었다. 同지침(Richtlinie)은 공·사적계획의 환경영향들의 일정한 통합적 평가절차를 규정하며, 이때 그 프로젝트에 대한 공공성과 가능한 영향들이 포괄적으로 고지될 수 있다. 결과에 있어서 환경영향평가(UVP)는 행정법적인 성격과 함께 개별적인 결정심급(Entscheidungsinstanz)을 더 높은 정보수준에서 환경부담에 대하여 상세하게 더 나은 본안심사를 하는 상황으로 유

도한다. 1997년의 개정으로도 또한 이러한 개념(Konzept)을 고수하고 있다. 이는 특히 프로젝트들의 계속되는 확장을 예견하며, 同프로젝트는 마찬가지로 환경영향평가(UVP)에 지배되어야만 한다.

그밖에 환경분야에서 중대한 유럽의 조정방법에 속하는 것은 「환경오염의 통합된 예방과 최소화에 대한 지침」(IVU-지침)의 기초위에서의 통합된 환경보호이다. 同지침에 있어서 회원국들을 통한 설비시설법(Anlagenrecht)의 형성을 위한 한정입법(Rahmengesetzgebung)이 문제가 된다. 그의 적용영역은 커다란 설비시설에 한정되는데, 그러나 이때 적용된 가치들은 환경영향평가(UVP)-지침에서 보다 낮은 것이다. 상세하게 IVU-지침은 실제법적이고 절차법적인 요소들을 합일한다. 전자는 회원국의 의무들도 포함하는데, 이는 개별국가의 환경보호법에서 일치된 허가 의무들, 허가전제조건들과 해당 프로젝트에 대한 감시 의무들을 확정하는 것이다. 게다가 지침은 효과적으로 통합된 모든 관할 관청들의 보호개념(Schutzkonzept)을 요구한다. 여기에 연결된 필수적인 절차상의 연관(Verzahnung)은 허가절차의 완전한 조정의 의미에서 내부적 관청참여를 통해 보장된다. 그러나 이미 보고된 회원국차원에서의 신속화 노력들에 대하여 지침은 방해한다. 기존의 설비시설에 대해 정기적으로 기술의 최신 상황에 적응하는 의무가 부과된다.

형식법적이고 실제법적인 요소들은 1992년의 「자연생활공간 및 야생서식 동식물의 보존을 위한 지침」(Fauna-Flora-Richtlinie, Kurz: FFH-지침)에도 역시 존재한다. 同지침에 의거해서 회원국들에게 부여된 의무는 보호구역들(Schutzgebieten)의 확장으로서, 여기에는 자연보호계획의 수립과 “자연영향평가”의 의도된 개입을 말한다. 그밖에도 지침에서는 회원국들에게 신중한 고려프로그램이 제시된다. 즉, 계획이나 프로젝트가 보호구역의 두드러진 약화를 초래한다면, 또는 특별한

FFH-영향평가가 요구된다면, 그리고 특별히 보호받을 만한 종류(생물 종류)들의 하나가 나타난다면, 유럽의 집행위원회는 허가에 대한 결정에 앞서 聽聞되어야 한다. 회원국의 허가관청이 집행위원회의 투표에 의한 결정을 따르지 않는다면, 집행위원회는 회원국에 대하여 조약위반 소송(Vertragsverletzungsklage)을 제기할 수 있다.

사항들은 1979년의 「야생 서식하는 조류보호에 대한 이사회 지침」(Vogelschutzrichtlinie, 조류보호지침)에 있어서 비슷하다. 同지침은 공동체국가들에게 조류보호구역들의 확정을 강요한다. 이를 위해서 이들 국가에게는 선택적 판단이 허용되지만, 조류학적인 기준에 따르면 제로(Null)로 줄어들 수 있다(멸종될 수 있다). 따라서 가상의 또는 실제적인 조류보호구역들은 유럽사법재판소(EuGH)가 두 가지 기본결정에서 강조했던 방법을 통하여 가능하다.

2. 부문적 EC 환경법

대기청정화(Luftreinhaltung), 소음퇴치, 자연보호, 폐기물 또는 수질 영역과 같은 개별적 환경분야에 있어서, 공동체는 개별적인 특별법을 제정하였다. 이는 부문적 EC-환경법을 구현한다. 수많은 그리고 계속해서 새롭게 개정되는 諸지침 및 諸규정이 중요하며, 회원국들은 이러한 諸지침과 諸규정의 전환과 실행을 그들의 국내 환경법과 관련한 적용문제가 제기된다.

무엇보다도 대기청정화의 부문에 대하여 국가의 환경보호조정은 「대기청정화-지침」을 통해 강조되어야만 한다. 따라서 예를 들면, 「대형연소시설」에서 공기중으로의 유해물질배출의 제한을 위한 지침(1988) 및 「대기의 질에 대한 평가와 통제에 대한 지침(1996)」 등이다. 이들의 사

전규정사항에 따라 이제 는 배출한계치(Emissionsgrenzwerte)가 특수한 「자매-지침」(Tochter-Richtlinien)에서 정의된다. 또한 개별적인 「EC-대기질-지침」(EG-Luftqualitäts-Richtlinie)은 그들의 한계가치와 함께 언급되어야 한다.

구조적인 실행요구는 독일에서 폐기물법(Abfallrecht)의 영역에서도 역시 존재했었다. 여기서 증대한 것은 유럽의 폐기물한정지침(Abfallrahmenrichtlinie)인데, 이는 폐기물의 경제적인 가치평가를 위해 허가유보와 회원국 관청의 감시의무의 기본구조(Grundgerüst)가 제도화된다. 또한, 포장폐기물의 부문에 있어서 공동체의 적합한 지침이 존재하는데, 이는 포장의 사용에 있어서의 자기규제적 조정과 포장 폐기물과의 관계에 대한 한정자료를 도입하였다. 「맥락관계의 조정」(Kontextsteuerung)이란 의미에서 규정법적인 1차적 의무는 제 2의 예방권한(Abwendungsbefugnis)과 연관된다.

또한, 환경보호를 위한 중심역할을 수행하는 것은 EC-하천보호법(Gewässerschutzrecht)이다. 이는 30가지 이상의 다양하게 상호간에 조정된 자매-지침들(Tochter-Richtlinien)을 포괄한다. 이러한 방식으로 諸지침이 제정되며, 이는 「얼룩양탄자」(Fleckenteppich)를 만든다. 따라서, 시정책(Abhilfe)을 만들어내기 위해서, 집행위원회는 「수질정책(Wasserpolitik) 영역내의 공동체의 諸조치를 위한 규정틀 창설을 위한 지침」(Wasser-Rahmen-Richtlinie)에 대한 제안을 했다. 同지침의 집중효과(Konzentrationswirkung)외에, 이는 중요하게 제도화된 결정적 사안이 자동적으로 적용되는 독일환경법으로 이끈다. 즉, 집행위원회의 지침 제안이 예견하는 것은 「관리계획」의 중심적인 수질경영조정기구가 도입되고, 기존의 수질관청들의 자리에 새로운 집행주무관청들(Vollzugsinstanzen)이 들어서는 것이다. 여기에는 공동체 고유의 환경행정의 핵심이 존재할 수 있다.

3. 행정의 형성기능

그렇만한 이유로 주목을 끄는 것은 행정의 형성역할이 유럽의 환경법에 의해 더욱 강력하게 강조되는 점이며, 이때 이는 공동체의 회원국에서의 경우이다. EU-지침들은 회원국가행정을 다음과 같은 의무를 부여한다. 즉, 실제-상황(Ist-Zustände)의 묘사와 당위-상황(Soll-Zustände)의 개념적인 발전 및 현실에서 추구된 효과를 야기하는 것이다. 그리고 나서 취해진 諸조치는 환경보호를 위한 공헌에서 가치평가되어야 하고, 諸조치목록은 결과와 관련되어 적용되고 개정 및 추진되어야만 한다. 이때 유럽 집행위원회에 허용된 감사기능은 공동체국가의 확대된 보고 의무들을 통해 보충된다.

이러한 방식으로 절대적인 공동체법의 우위성(Vorrang)이 강조되고 실행된다. 이와 함께 공동체법적인 규범제정과 회원국들의 규범적용 및 규범전환은 상호과정에 존재하게 된다. 즉, 전자는 공동체의 차원에서 회원국의 형성관념(Gestaltungsvorstellung)과 규정의 기대(Regelungserwartungen)를 동시에 반영한다. 그 결과는 EU와 함께 공동체 국가들의 다단계(mehrphasig) 초안 및 협의절차들(Entwurf- und Verhandlungsverfahren)이다. 이때 교섭노력들(Konsultationsbemühungen)의 연결망(Netz)이 형성되며, 여기서 한 회원국의 다국적이고 인습적이고 전통적인 외무부의 입장은 전문부처들(Fachministerien)의 경계를 넘는 협력을 통해 사라지게 된다. 여기에 행정전문가들의 협력(Kooperation der Verwaltungsspezialisten)과 “정책-네트워크”의 형성된다.

이때 계속해서 공공성(Öffentlichkeit)은 심지어 “행정집행의 보충”(Ergänzung des Verwaltungsvollzugs)으로써, 특수한 경우에 관련된 환경보호효과의 통제 의미에서 공공의 참여 및 주의깊은 관찰을 통

해 가능하다. 환경-정보지침(Umwelt-Informationsrichtlinie)은 이러한 발전에 대하여 특별히 공헌을 한다. 왜냐하면, 이 지침은 국내법에서 그 규범전환시에 - 독일에서는 환경정보법(UIG)를 통하여 - 강력한 정도로 우선 불특정한 공공의 환경보호에서의 행정적인 형성 및 정책결정 과정이 진행되는 방식을 허용한다.

이에 따라 이상적인 경우는 대중(Publikum)과 환경행정이 책임 및 조정공동체(Verantwortungs- und Steuerungsgemeinschaft)를 형성하는 것이다. 이러한 책임 및 조정공동체는 시민의 환경정보요구(Umweltinformationsanspruch)에서 구체화된다. 그리고 여기에 “환경국가”(Umweltstaat)에서의 시민사회(Bürgergesellschaft)가 실현되는 것이다. 독일에서 이러한 발전이 환경정책적인 목적설정(Zielsetzung)의 구상 및 실행에 있어서 사회단체들(NGO)의 참여를 강화시키는 것은 우연이 아니다. 소비자보호 연합체(Verbände des Verbraucherschutzes)도 역시 여기에 속한다.

4. 환경경영을 위한 공동체제도와 EC의 환경감사(EG-Öko-Audit)

이에 대한 책임을 지는 것은 결국 민주적 정치제도에서 시민의 자기책임의 강화이다. EU는 국가적인-강제적 조정방식 대신에 사적인 행위자의 자기책임적 행동방식을 취했다.

격리국가(distanzierten Staat)에서의 이러한 자기조정에 대한 예는 유럽 환경보호에서 설치된 환경경영과 환경감사에 대한 공동체제도를 말한다. 同제도는 자기규제적인 맥락조정(Kontextsteuerung)의 모델을 설명하는데, 이 모델은 절차에 관한 EC 환경법의 철학과 매끄럽게 연관된다. 즉, 상업적 기업들은 경영환경보호(betriebliche Umweltschutz)의 개선에 대한 가능성을 지닌다. 이러한 목적을 위해, 기업은 일정한 입장

을 위해 “환경프로그램”을 공식화하며, 동시에 이러한 기업을 위한 “환경경영”이 설립된다. 첫 번째, “환경감사”와 정기적으로 발생하는 소위 내적인 “경영감사” 이후에 마침내 기업은 소위 “환경선언”(Umwelterklärung)을 제출하게 된다. 이는 기업경영에 있어서의 환경정책, 환경프로그램과 환경경영제도를 포괄한다. 따라서 이는 그 입장에 대해서, 유해물질방출, 폐기물발생, 천연자원, 에너지 및 물소비에 관한 양적인 설명을 포함하고, 때에 따라서는 “소음과 또 다른 중대한 환경관련 전망에 대해 설명한다”.

기업 자신이 환경선언(Umwelterklärung)과 함께 공공성으로 접근해 가기전에, 그러나 특별히 허가된 독립된 환경평가사(Umweltgutachter)가 필요하다. 그렇게 임명된 평가사가 “초록불”(grünes Licht)을 주었다면, 이 입장은 환경명부(Umweltregister)에 기재되며 환경선언이 발표된다. 게다가 해당기업이 특별한 환경감사-상표(Öko-Audit-Label)를 사용해도 되며, 이는 이와 연관된 마케팅을 통해 독자적인 상품이미지(Produktimage)를 후원하기도 한다. EU의 공동체제도에 있어서 중요한 것은 다른 말로 하면, 맥락조정(Kontextsteuerung)인데, 이와 함께 민간 기업들의 자기책임적 환경보호기여(Umweltschutzbeiträge)가 발생된다. 동시에 거대한 경제지역들의 “제도경쟁”속에서 자기조정이 강화되는 것이다.

5. 새로운 발전: 환경-소비자보호, 자동차세금개혁을 위한 EU-도전과 “Aarhus-의정서”

유럽차원에서 새로운 法의 발전들은 EU에서 환경정책의 총괄기능(Querschnittfunktion)을 환기시키며, 이 중심기능은 환경법을 통합의

원동력(Integrationsmotor)으로 삼고자 한다. 한편으로 이것은 조약의 목표설정에서 있어서 EC 조약 제 174조 내에서 “건강보호(Gesundheits-schutz)”라는 부분목적을 위해 나타난다. 즉, 이행을 위하여 취해져야 할 諸조치에서 유럽환경정책은 EC 조약 제 153조에 의거한 공동체의 건강에 관한 소비자보호와 관련된다. 그 결과는 환경관련 건강 및 소비자정책이며, 이는 인간의 삶을 위해 통합된 환경보호를 가동 시키는 것이다.

다른 한편으로는 이러한 위임(Auftrag)의 실현을 위해, 공동체는 간섭주의적 경제관리(interventionistische Wirtschaftslenkung)도 역시 포기하지 않는다. 따라서 국가환경보호의 미래의 부분영역은 승용차의 운전과 그 사용기한이 만료된 후의 폐기와 연관된다. 1996년의 자동차산업의 자기제한협약(Selbstbeschränkungsabkommen)의 형태로 독일의 규정모델(Regelungsmodell)이 알려졌는데, 이는 1998년부터 새 차의 무상철회(unentgeltlichen Rücknahme)를 최초운행허가증(Erstzulassung) 이후 12년까지 가능하도록 약속한다. 이에 대항하여 계획된 「EC-중고차-지침」(EG-Altauto-Richtlinie)은 지속된다. 즉, 이 지침은 모든 승용차의 무상철회에 대한 의무를 회원국내에 도입하고자 한다. 유럽의회의 환경위원회(Umweltausschuss)는 2003년 1월 1일부터의 조약발효를 권고했다.

게다가 최근에 제출된 전략문서에서 유럽 집행위원회는 자동차에 대한 국가 출고세의 폐지에 대해 변호하여, 세금의 역내시장의 제한된 분산에 대해 반대하였다. 과세(Besteuerung)는 회원국내에서 승용차의 이용소득으로 전환되며, 공동체내에서 자동차세금을 서로 비슷하게 하도록 하기 위해서이다. 동시에 자동차세금의 액수(Höhe)는 이산화탄소의 시간당생산량(CO₂-Ausstoss)을 강력히 지향한다. 교토-의정서의 의무에 있어서, 이러한 방식으로 자동차 배기가스유출의 감소를 위한 과세

의 방법이 창출되어야 할 것이다. 동시에 기업의 자동차의 과세에 있어서 이산화탄소의 낮은 수치를 지닌 자동차의 사용을 촉진하는데 주의를 기울여야 할 것이다.

이러한 제안들은 유럽환경보호의 실현된 정도를 일관성 있게 확대시키면서, 향후 환경법의 생태화를 위한 방법을 진척시킨다. 이에 반하여 새로운 특성(Qualität)은 2001년 10월에 국제법적으로 발효된 「Aarhus 의정서」와 함께 유럽화의 경향들이다. 동의정서에서는 환경발전에 대한 해당인들의 정보와 이들의 이익제기권(Einspruchrecht)에 대한 최소기준(Mindeststandard)이 예정되고 있다. 즉, 개별 당사자들 및 非정부기구들(NGO)은 환경규정들의 위반때문에 독립된 주무관청(unabhängige Instanz)에 허가결정에 對한 소송을 제기할 수 있게 되었다. 소송권한(Klagebefugnis)을 획득하는 諸단체는 국내법(nationale Recht)을 통해 확정된다. 게다가 「Aarhus 의정서」는 회원국들에게 환경규정 엄수의 법적실행을 위한 諸권한을 환경단체들 및 해당인들에게 허가할 의무를 부여한다.

EU는 회원국들과 마찬가지로 「Aarhus 의정서」를 비준할 것이다. 협약에서 諸의무의 달성을 위해서 해당되는 지침이 제정되는데, 이러한 해당지침을 위해서 공동체의 환경각료이사회(Umweltministerrat)에 의해서 집행위원회의 지침제안을 위한 “공동입장(gemeinsamer Standpunkt)”이 이미 결의되었다. 이밖에도 전략적 환경감사(strategische Umweltprüfung)에 대한 지침은 공동체규모의 생태적 및 공동참여적 최소기준들에 대한 발전선상에 있다.

6. 경제외의 갈등속에서 유럽의 환경보호

환경보호비용에 대한 문제는 유럽차원에서 제기된다. 소위 무역블록(Handelsblöcke)의 경제적 경쟁에서는 경제의 자유와 환경보호사이의 긴장상태가 존재한다. 따라서 공동체내의 모든 회원국들의 정책수단(Instrumentarium)에 속하는 것은 환경친화적 재료가 자원보호적 생산과정의 발전적 수행에 대한 재정상의 후원을 하는 것이다. 그러나 이는 동일한 회원국내 또는 공동체 국가내의 경쟁자들에 귀결된다. 따라서 EC-보조체계(Beihilferegime)는 엄격하게 형식적 및 실체적諸多요구를 예정한다. 즉, 환경보호보조들은 오직 경쟁의 변조(Fälschung)가 발생하지 않는 한 허가된다.

마찬가지로 중대한 측면은 경쟁적 경제제도내에서 환경정책의 공동체적 일치성에 대한 의문이다. 왜냐하면 기술적이고 경제적 진보의 역동성은 항상 새롭게 그로부터 생산된 제품들의 환경과의 타협성과 함께 문제점을 설명한다. 물론 단체들의 과도한 소원권(Beschwerderecht)과 집중적인 법적보호는 경제 및 기술적 장점을 파괴할 위협을 지닌다. 이러한 관점에서 물론 공동체는 어떠한 분명한 방향제시도 할 수 없다. 지금까지 행정관청의 허가제도의 효율성은 오직 매우 소극적으로 세계의 다른 경제지역들과 비교하여 공동체 경쟁능력의 행렬(Determinante)로 간주되었다. 이는 마치 공동체 차원에서는 이러한 측면이 어떠한 조화요구도 존재하지 않는 듯이 보인다. 왜냐하면 국가간 입장경쟁(Standortwettbewerb)은 가능한 한 절차의 신속화에 대한 잠재성의 추구되고 및 고갈됨을 우려하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 경제적인 관점에서는 대체된 기회비용(Opportunitätskosten)에 대한 문제가 제기된다.

IV. 국제적인 환경법

필자는 발표문 서두에서 이미 환경정책과 환경보호에 대한 분화된 세계화 과정을 지적했다. 환경침해는 국가적인 경계에 머물러 있는 것은 아니다. 따라서 환경보호는 그에 적응해야만 한다. 이는 환경정책뿐만 아니라, 환경법에도 적용된다. 이러한 결과로 국제적인 규정구조(Regelungsgefüge)가 필수적으로 요구된다.

1. 국제법상의 환경보호

여기서 우선 중대한 것은 고전적인 환경국제법의 인접법(Nachbarrecht)이다. 따라서 환경에 관련된 과정들을 통해 이웃국가에서 현저한 침해가 우려된다면, 여기에 국제관습법적인 정보의무들이 존재한다. 심지어는 비상시에서의 경고의무(Warnpflicht)도 존재한다. 게다가 상호간의 고려규정은 일반적인 법의 기본원칙(Rechtsgrundsatz)으로서 발생된다.

환경분쟁이 세계적인 성격(globale Natur)을 띠는 경우에, 환경국제법(Umweltvölkerrecht)도 역시 다자조약 형성에 특별한 자리를 차지한다. 여기서 해당하는 것은 1992년의 북동대서양(Nordostatlantik) 해양환경 보호를 위한 협정(Übereinkommen)을 통하여, 해양오염방지노력 및 1989년의 위험한 폐기물들의 국경을 넘는 운송통제에 관한 협정을 통한 쓰레기 수출의 억제시도이다. 이러한 연관성에서 동식물종의 보호도 언급된다. 그러나 환경정책의 세계화는 물론 그러한 국가활동 밖에서 발전된다. 이밖에 오늘날에는 "Attaq"와 같은 非정부기구(NGO)를 통해 국제적인 자기조정이 언급된다.

오늘날 이러한 법적인 노력들의 중심에 놓인 것은 기후보호(Klimaschutz)이다. 1992년의 리오-선언(Rio-Deklaration) 및 교토의 기후보호의정서(Klimaschutzprotokoll)에 대하여 필자는 이미 언급한 바 있다. 교토의정서에서 인용된 부담감소는 다자조약에서의 국제법적 의무들을 설명한다. 여기서 자원소비를 조절하는 환경국제법의 차원이 분명해진다. 물론 이들의 개별정황들은 여전히 논란의 여지가 있는데, 예를 들면 배기가스규정들이나 의무달성에 대한 상한선의 정의가 그것이다. 심지어 의무들의 실행이 문제시된다. 적절한 제재제도(Sanktions-system)의 의결이 요구된다.

2. 세계무역과 환경: WTO

비록 세계무역기구(WTO)의 틀내에서 무역에 대한 제재의 문제점이 오래전에 해결되었을지라도, 이들의 환경에 대한 관계는 아직도 긴장된 채로 남아있다. 양쪽영역들간의 분쟁발생적(konfliktierend)인 관계는 분명하다. 즉, 세계적인 복지증가는 자원소비의 절대적인 생태적 타협성 유지없는 자유무역을 전제로 한다. 그러나 이것은 책임의식적인 환경정책의 목표이다. WTO와의 연관관계에서, “무역과 환경위원회(committee on trade and environment)”가 헌정되었는데, 이는 1994년의 마라케쉬(Marrakesch)선언에서 그 업무를 시작했다.

그 이후에도 다자간 무역체도의 규정틀내에 환경정책적 요소들의 설치를 위한 수많은 제안들이 있다. 그리고 이미 강조된 바와 같이 요하네스버그에서의 세계정상회의는 규범실행계획에서 환경에 부정적 영향을 주고 지속가능한 발전에 기여하지 못하는 모든 보조금(Subventionen)의 감축을 요구했다. 다자간 환경협약이 WTO의 諸규정에 예속되는 공식

화는 이와 반대로 규범실행계획의 문건에서 삭제되었다. 물론 이것은 무역은 “(경제)발전의 도구(Maschine der Entwicklung)”임을 설명하는 점은 변화시키지 못했다. 이러한 인식은 무역제도의 발전이 중요하다는 쪽으로 접근하고, 그러면 세계적으로 역시 생태적 관점이 그의 고려에 포함된다는 것이다. 따라서 점차적으로 세계를 포괄하는 규정의 틀(weltumfassenden Ordnungsrahmen)을 만들어내는 것이 가치있으며, 이러한 세계포괄의 규정들은 경제의 성장에 적합한 한계조건들을 만들 뿐만 아니라, 세계적 환경상품들의 보호를 약속하게 되는 것이다.

V. 요약

결론을 이끌어 내도록 하자. 요하네스버그의 세계정상회의에서 명백한 것은 “환경정책이 지속적인 현대화 과정속에 존재한다는 점”이다. 이러한 과정에서, 더욱 분명하게 인식될 수 있는 것은 성장이 전부가 아니라는 것이다. 환경보호와 사회구조의 발전은, 세계 국가들에서 인간의 삶의 상황이 개선되길 바란다면, 시야에서 벗어나면 안된다. 물론, 오히려 성장도 단념될 수는 없다. 따라서 지속가능한 발전을 위해 기업경제의 책임을 규정하는 세계적인 환경보호가 문제제기 된다.

이러한 의미에서 독일은 국가와 경제사회의 협력적 과제로서 사회-생태적인 환경정책이 결정되었다. 기본법(GG)은 제 20a조와 함께 적합한 헌법위임(Verfassungsauftrag)을 포함하며, 이러한 헌법위임은 국가와 사회의 “이중책임”(dualer Verantwortung)에서 개별적 환경분야들을 위한 법규정(Rechtsvorschriften)의 폭넓은 연결망을 통하여 일목요연하

게 설명된다. “입법의 생태화”(legislative Ökologisierung)는 확인되어야만 하며, 절차법의 적합한 확대와 집행전망의 강화가 수반된다. 이때 환경과의 의사소통에는 특별한 역할이 할당된다. 즉, 이를 통해 환경정책과 他상황정책들의 지속적인 충돌도 역시 피해될 수는 없다. 특히, 경제의 자유와 환경보존사이에는 지속적인 긴장상황이 존재한다.

이러한 것은 유럽의 환경보호에서도 역시 인식될 수 있다. EU는 긴장관계를 제거하려고 시도하며, 이를 위해 총체적인 환경분야에서와 마찬가지로 환경법의 광범위한(flächendeckend) 연결망을 발전시켰다. 이는 한편으로 생태적이고 법적인 최소기준(Mindeststandard)의 조화에 도움이 되며, 다른 한편으로 분야별 환경보호에 유리하다. 다양성에도 불구하고 유럽환경정책의 몇몇의 중심적인 특징들은 인식될 수 있다. 즉, 환경평가감사를 대표하는 절차상의 환경보호는 환경경영 및 환경감사를 위한 공동체제도를 통해 주변과의 자기조정적인 맥락조정과 연관된다. 공동체에서 환경정보법(Umweltinformationsrecht)도 사적인 행위자들(privater Akteure)의 자기책임적 행동과 관련된다. 게다가 지난 수십년동안 분야별 EC 환경법은 발전되어서 네트워크(Netzwerk)가 법규정들에서 분리되는 것뿐만 아니라, 통일적인 유럽환경행정을 행한 길로 접어들게 되었다.

수 많은 유럽의 지침들은 그밖에 거의 극복될 수 없는 독일 산업시설허가법(Industrieanlagenzulassungsrecht)의 도전을 설명한다. 또한 유럽차원에서도 이러한 발전은 계속해서 EU자체와 같은 공동체국가들의 경제적이고 기술적인 발전을 위한 환경보호비용에 대한 문제를 제기한다. 특히, 국제적인 제도경쟁에서 이러한 문제는 아직도 응답되어야 하는 채로 남아 있다. 이를 위해 세계를 포괄하는 규정틀(weltumspannenden Ordnungsrahmen)의 지속적인 발전은 포기될 수 없다.