



*Jean - Monnet - Lehrstuhl
für Europäische Integration*

Freie Universität



Berlin

Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Berlin e-Working Papers on European Law

herausgegeben vom
edited by

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht
Chair of Public Law and European Law

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur
Freie Universität Berlin

Nr. 11

26.04.2004

Christian Calliess:

**Die Kompetenzen der Europäischen Union im Umweltschutz
(Competences of the European Union in the Field of Environmental Protection)**

Zitiervorschlag:

Verfasser, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 1, S. 1-17.



Dieser Beitrag ist in überarbeiteter Fassung unter dem Titel „Die Umweltkompetenzen der EG nach dem Vertrag von Nizza“, in der Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), Sonderheft 2003, S. 129 erschienen.

Die Kompetenzen der Europäischen Union im Umweltschutz (Competences of the European Union in the Field of Environmental Protection)

A. Einführung

Inzwischen wird das Europäische Umweltrecht allgemein als Chance wahr- und vor allem angenommen.¹ Dazu hat sicher eine dynamische europäische Umweltgesetzgebung beigetragen, die glaubwürdig (und teilweise mit Erfolg²) versucht, den Binnenmarkt umweltverträglich auszugestalten. Dazu hat aber auch beigetragen, dass diese europäische Umweltgesetzgebung selbst in den sog. „Vorreiterstaaten“³ wichtige Impulse für das Umweltrecht gegeben hat⁴: Genannt seien für das deutsche Umweltrecht beispielsweise die Richtlinien über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-RL)⁵, die strategische Umweltverträglichkeitsprüfung (sog. Plan-UVP)⁶ und die Integrierte Vermeidung der Umweltverschmutzung (IVU-RL)⁷, die Umweltinformationsrichtlinie⁸ sowie – ganz aktuell – die geplante Novellierung des Chemikalienrechts durch das diesbezügliche Weißbuch⁹ der EG-Kommission. Diese dynamische Entwicklung wurde nicht zuletzt durch das europäische Umweltverfassungsrecht, das sog. Primärrecht, ermöglicht. Die staatszielartigen Vorgaben des Art. 174 EGV, in jüngster Zeit insbesondere das Vorsorgeprinzip, haben der europäischen Umweltgesetzgebung prägende Impulse gegeben.¹⁰

¹ Das war nicht immer so; vgl. dazu die Beiträge in *C. Calliess/B. Wegener* (Hrsg.), *Europäisches Umweltrecht als Chance*, 1992, S. 9 ff.

² Ein Kapitel, das – trotz vielfältiger Bemühungen – von wenig Erfolg gekrönt ist, stellt z.B. der ökologische Dauerbrenner der europäischen Verkehrspolitik dar; vgl. dazu zuletzt *A. Epiney/R. Gruber*, *Verkehrspolitik und Umweltschutz in der EU*, 1997; *dies.*, *Verkehrsrecht in der EU*, 2001, S. 263 ff.

³ Zur inzwischen fragwürdigen Vorreiterrolle Deutschlands: *S. Albin/S. Müller-Kraenner*, *ZUR* 1999, 73 ff.

⁴ Siehe dazu z.B. die Beiträge in *W. Erbguth* (Hrsg.), *Europäisierung des nationalen Umweltrechts: Stand und Perspektiven*, 2001, S. 17 ff. m.w.N.

⁵ Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27.6.1995 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. 1985 L 175/40, geändert durch die Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3.3.1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. 1997 L 73/5.

⁶ Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.6.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. 2001 L 197/30.

⁷ Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24.9.1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. 1996 L 257/26.

⁸ Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7.6.1990 über den freien Zugang zu Informationen der Umwelt, ABl. 1990 L 158/56.

⁹ KOM (2001) 88 endg. vom 27.2.2001; dazu *H. Ginzky*, *ZUR* 2001, 129; *W. Köck*, *ZUR* 2001, 303.

¹⁰ Dazu *C. Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, *Kommentar zu EUV und EGV*, 2. Aufl. 2002, Art. 174 Rn. 1 ff. (25 ff.).

Spätestens mit dem Vertrag von Amsterdam, hier insbesondere durch die Neupositionierung und -formulierung der umweltrechtlichen Querschnittsklausel des Art. 6 EGV, kann gesagt werden, dass das objektiv-rechtliche Umweltverfassungsrecht der EU hinreichend konturiert ist und vom EuGH demgemäß auch zur Anwendung gebracht wird.¹¹ Defizite gibt es allenfalls noch in Art. 175 Abs. 2 EGV und im subjektiven Umweltverfassungsrecht, wo die in Nizza feierlich deklarierte (und daher weitgehend noch unverbindliche) Charta der Grundrechte der EU¹² mit einem prozeduralen Umweltgrundrecht hätte Abhilfe schaffen können, aber nicht geschaffen hat. Der stattdessen in die Charta eingefügte Art. 37 (er lautet: „Ein hohes Umweltschutzniveau und die Verbesserung der Umweltqualität müssen in die Politiken der Union einbezogen und nach dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung sichergestellt werden“) entpuppt sich als rein objektiv-rechtliche Wiederholung der Art. 6 und 174 EGV und ist daher in einer *Grundrechte*-Charta als staatszielartige Bestimmung deplaziert. In Übereinstimmung mit aus dem Völkerrecht (Arhus-Konvention, EMRK) fließenden Vorgaben hätte ein sich bestens in die Charta einfügendes prozedurales Umweltgrundrecht lauten können: „Jeder Mensch hat das Recht auf eine saubere und gesunde Umwelt, sowie deren Erhaltung und Schutz. Dieses wird durch Rechte auf Information, Beteiligung im Verwaltungsverfahren und effektiven Zugang zum Gericht gewährleistet“.¹³

Nun aber zunächst zum Thema der Umweltkompetenzen der EG, die übergreifend die umweltpolitischen Handlungsmöglichkeiten im Verfassungsverbund der EU¹⁴ beschreiben.

B. Inhalt und Reichweite der Umweltkompetenzen der EG

I. Die Umweltkompetenz der EG zwischen Mehrheit und Einstimmigkeit

1. Die Umweltinnenkompetenz der EG

Art. 175 Abs. 1 stellt die Kompetenzgrundlage für ein Tätigwerden der Gemeinschaft dar, das der Verwirklichung der in Art. 174 genannten Ziele dient. Maßnahmen der Umweltpolitik bedürfen in der Regel nur einer qualifizierten Mehrheit im Rat, das Europäische Parlament wird im Mitentscheidungsverfahren am Gesetzgebungsprozess maßgeblich beteiligt (Art. 251 EGV). Allerdings nimmt Art. 175 Abs. 2 aufgrund politischer Erwägungen einige ausdrücklich genannte punktuelle Bereiche, die für die Mitgliedstaaten von besonderer Sensibilität

¹¹ Vgl. ausführlich *D. H. Scheuing*, Europäisches Umweltverfassungsrecht im Spiegel der Rechtsprechung des EuGH, in: K. Dolde (Hrsg.), *Umweltrecht im Wandel*, 2001, S. 129 ff.; speziell zu den Neuerungen im Vertrag von Amsterdam *M. Schröder*, NuR 1998, 1ff.; *C. Schrader*, UPR 1999, 201; *C. Calliess*, DVBl. 1998, 559.

¹² Vgl. dazu *N. Philippi*, Die Charta der Grundrechte der EU, 2002; *C. Grabenwarter*, DVBl. 2001, 1 ff.; *C. Calliess*, EuZW 2001, 261 ff.

¹³ Vgl. *C. Calliess*, EuZW 2001, 261 (265 f.); ausführlich hierzu *C. Calliess*, ZUR 2000, 246 ff.

¹⁴ Zum Begriff *I. Pernice*, in: Dreier, GG-Kommentar, Bd. II, 1998, Art. 23, Rn. 20 ff.; zu seinen Implikationen *P.M. Huber*, *Recht der Europäischen Integration*, 2. Aufl. 2002, S. 59 ff., 367 ff.

sind, von der Mehrheitsentscheidung aus und unterwirft sie einer einstimmigen Beschlussfassung im Rat. Zu diesen Bereichen zählen

„- Vorschriften überwiegend steuerlicher Art

- Maßnahmen im Bereich der Raumordnung, der Bodennutzung – mit Ausnahme der Abfallbewirtschaftung und allgemeiner Maßnahmen – sowie der Bewirtschaftung der Wasserressourcen,

- Maßnahmen, welche die Wahl eines Mitgliedstaats zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung erheblich berühren“

Die bereits im Vorfeld des Vertrages von Amsterdam diskutierte Abschaffung dieser Ausnahme ist insbesondere am Widerstand von Deutschland und Spanien gescheitert. Durch den Vertrag von Nizza wurde Art. 175 Abs. 2 EGV hinsichtlich des 2. Spiegelstrichs geändert bzw. konkretisiert, er lautet jetzt:

„b) Maßnahmen, die

- die Raumordnung berühren^{20f.};

- die mengenmäßige Bewirtschaftung der Wasserressourcen berühren oder die Verfügbarkeit dieser Ressourcen mittelbar oder unmittelbar betreffen;

- die Bodennutzung mit Ausnahme der Abfallbewirtschaftung berühren“

Die Ausnahmen des Art. 175 Abs. 2 EGV sind in Übereinstimmung mit EuGH und h.M. im Schrifttum, entsprechend der im Bereich der Verträge geltenden *effet-utile* Auslegung, im Zweifel eng auszulegen.¹⁵ Gleichwohl erkennt der EuGH dabei an, dass es sich bei den in Abs. 2 genannten Fällen um für die Mitgliedstaaten sensible Bereiche handelt, die die Nutzung des Hoheitsgebiets der Mitgliedstaaten betreffen. Ihnen ist gemeinsam, dass die Gemeinschaft für sie außerhalb der Umweltpolitik entweder keine Kompetenz hat, oder im Rat nur mit Einstimmigkeit entschieden werden kann. Nach Art. 175 Abs. 2 Unterabs. 2 EGV kann der Rat einstimmig beschließen, dass in den Ausnahmereichen statt mit Einstimmigkeit doch mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden kann. Praktisch ist diese “kleine Vertragsänderung” bislang ohne Bedeutung geblieben; sie ist letztlich eine gutgemeinte, aber angesichts der nationalen Interessen leerlaufende Absichtserklärung. Vor diesem Hintergrund ist die Auslegung der Bereiche des Art. 175 Abs. 2 EGV von besonderem Interesse.

Unter Vorschriften überwiegend steuerlicher Art sind in Übereinstimmung mit der h.M. im Schrifttum nur Steuern im engeren Sinne zu verstehen, so dass alle Abgaben unter Abs. 1

¹⁵EuGH, Urteil v. 30.1.2001, Rs. C-36/98 (Spanien/Rat), Slg. 2001, I-779 (Rn. 46 und 49 ff.) = ZUR 2001, S. 271 (272) = EuZW 2001, S. 208 mit kritischer Anmerkung S. Heselhaus; ebenso S. Breier/H. Vygen, in: Lenz, EGV, Art. 175, Rn. 10; A. Epiney, Umweltrecht in der EU, 1997, S. 57; a.A. J. Scherer/S. Heselhaus, in: Dausen, Hb.EGWirtR II, O, Rn. 63.

fallen. Für dieses enge Verständnis spricht insbesondere die mit Art. 175 Abs. 2 a) EGV verfolgte Intention der Mitgliedstaaten, Bereiche von besonderer nationaler Sensibilität (wie hier den Kern der Haushalts- und Wirtschaftspolitik) unter den Einstimmigkeits- und damit Vetovorbehalt eines jeden Mitgliedstaats zu stellen. Art. 175 Abs. 2 a) EGV entspricht systematisch damit den anderen steuerlichen Regelungen des Vertrags (s. Art. 93 EGV für indirekte und Art. 94 EGV für direkte Steuern sowie Art. 95 Abs. 2 EGV). Mit dem Wort „überwiegend“ wird darauf hingewiesen, dass der Schwerpunkt der umweltpolitischen Maßnahme auf der Besteuerung liegen muss, so dass z.B. für die steuerliche Förderung abgasarmer PKW Art. 175 Abs. 2 EGV nicht gilt.¹⁶ Das Problem der Einstimmigkeit im Rahmen von als ökonomischen Instrumenten wirkenden Lenkungssteuern macht das Schicksal des Richtlinienvorschlages¹⁷ zur Einführung einer Steuer auf Kohlendioxidemissionen und Energie deutlich. Dieser damals auf Art. 99 und 130s (heute Art. 93 und 175) gestützte Vorschlag scheiterte an der erforderlichen Einstimmigkeit im Rat, da einige Mitgliedstaaten Wettbewerbsnachteile gegenüber den USA und Japan befürchteten und daher ein gemeinsames Vorgehen auf der globalen Ebene verlangten. Mit ihrem neuen, nur auf Art. 93 gestützten Richtlinienvorschlag zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen¹⁸ beschränkte sich die Kommission dann auf eine Mindestbesteuerung für Energieerzeugnisse.

Bereits mit Blick auf die gemeinschaftliche Kompetenz im Bereich der transeuropäischen Netze gem. Art. 154 EGV wurden Befürchtungen hinsichtlich einer zentralistischen »umfassenden Planungs- und Raumordnungsbefugnis« der Gemeinschaft laut¹⁹, die sich in der diesbezüglichen Ausnahme vom Mehrheitsprinzip nach Art. 175 Abs. 2 b) EGV widerspiegeln. Eine wenig ergiebige Diskussion rankt sich insoweit um die Frage, ob die Ausnahme lediglich eine Verfahrensregelung des Inhalts darstellt, dass Umweltmaßnahmen der EG, die die Raumordnung berühren, materiell zwar auf Art. 175 Abs. 1 EGV zu stützen sind, in der Abstimmung dann aber nach Absatz 2 b) der Einstimmigkeit bedürfen, oder aber es sich bei der Ausnahme um eine eigenständige Kompetenznorm handelt.²⁰ Im Ergebnis besteht zwischen beiden Auffassungen kein Unterschied²¹: Klar ist in jedem Fall, dass umweltpolitische Maßnahmen (wie z.B. die eingangs erwähnte Plan-UVP-RL) auch die Raumordnung mitregeln dürfen, sie dann aber nur einstimmig beschlossen werden können, weil sie eben die Raumordnung berühren.

¹⁶S. Breier/H. Vygen, in: Lenz (Fn. 15), Art. 175, Rn. 11; Epiney (Fn. 15), S. 57; J. Jahn-Böhm, in: Schwarze, EU-Kommentar, 2000, Art. 175, 13 f.; differenzierend aber i.E. ähnlich J. Scherer/S. Heselhaus, in: Dausen (Fn. 15), O, Rn. 65 f.; a.A. M. Wasmeier, Umweltabgaben und Europarecht, 1995, S. 225.

¹⁷ ABLEG 1992, Nr. C 196/1.

¹⁸ ABLEG 1997 Nr. C 139/14.

¹⁹I. Hochbaum, Kohäsion und Subsidiarität, DÖV 1992, 285 (288).

²⁰ Ausführlich dazu S. Gatawis, DÖV 2002, 858 ff. m.w.N., der allerdings die Änderungen durch den Vertrag von Nizza nicht berücksichtigt (vgl. 862).

²¹ Dies verkennt S. Gatawis, DÖV 2002, 858 (860 f. und 862 f.).

Der Begriff der Raumordnung bezieht sich auf raumplanerische Regelungen des mitgliedstaatlichen Hoheitsgebiets. Er kann z.B. Vorschriften über die Einrichtung von Schutzgebieten für Fauna und Flora auf dem Gebiet eines Mitgliedstaates umfassen.²² Die englische Fassung (“town and country planning”) macht deutlich, dass neben der Regionalplanung auch die Stadt- und Gemeindeplanung umfasst sein soll. Hier bestehen dann Überschneidungen zum Begriff der Bodennutzung. Dieser bezieht sich auf den spezifischen Aspekt der Begrenzung von Art und Ausmaß der konkreten Inanspruchnahme von Boden. Hierunter können beispielsweise umweltrelevante Aspekte der Bauleitplanung fallen.²³

Seit dem Vertrag von Nizza genügt es, dass die Maßnahmen die Raumordnung bzw. Bodennutzung berühren. Dies führt zu einer Ausweitung des Einstimmigkeitserfordernisses auch auf die Fälle, in denen Wirkungen – und sei es auch nur am Rande – auf die ausgenommenen Bereiche zu gegenwärtigen sind. Die ausgenommenen Bereiche müssen damit nicht mehr wie bisher schwerpunktmäßig von der Maßnahme betroffen sein. Art. 175 Abs. 2 b) EGV führt damit zur Anerkennung einer zweifach beschränkten Raumordnungskompetenz der EG²⁴: Die Raumordnungskomponente des Rechtsakts muss umweltpolitisch motiviert sein (mithin auf die Ziele des Art. 174 Abs. 1 EGV bezogen sein) und sie unterwirft nach Nizza den gesamten Rechtsakt dem Einstimmigkeitserfordernis schon dann, wenn die umweltpolitische Maßnahme die Raumordnung auch nur berührt. Die Plan-UVP-RL müsste demnach nach Nizza statt auf Art. 175 Abs. 1 auf dessen Absatz 2 b) gestützt werden. Überdies sind im Bereich der Bodennutzung nach Nizza nicht mehr die Maßnahmen allgemeiner Natur, also solche von bereichsübergreifendem, die Bodennutzung nicht unmittelbar tangierendem Charakter (z.B. Umweltverträglichkeitsprüfung) von Art. 175 Abs. 2 EGV ausgeklammert. In der Folge müssten nach Nizza nicht nur die Maßnahmen zum europäischen Bodenschutzrecht, sondern wohl auch die IVU-RL, die mit ihrem Konzept des integrierten Umweltschutzes ja auch den Boden schützt, auf Art. 175 Abs. 2 b) EGV gestützt werden. Ausgenommen von der Einstimmigkeit ist jetzt (explizit) nur noch die Abfallbewirtschaftung und damit das gesamte Abfallrecht bis hin zur Anlage von Deponien. Die insoweit durch den Vertrag von Nizza vorgenommene Ausdehnung einstimmiger Entscheidungen in der Umweltpolitik steht in krassem Widerspruch zu den eigentlich mit dem Vertrag von Nizza verfolgten Zielen: Die EU sollte hier durch institutionelle Reformen eigentlich auf die Erweiterung vorbereitet werden. Da Einstimmigkeit bei künftig 25 bzw. 27 Mitgliedstaaten immer schwieriger zu erreichen sein wird, sollte das Mehrheitsprinzip

²²Richtlinie 79/409/EWG über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl. EG 1979 L 103/1; Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. EG 1992 L 206/7 (sg. FFH-Richtlinie); zu deren raumplanerischen Wirkungen: *W. Erbguth*, NuR 2000, 136.

²³Vgl. etwa das unverbindliche »Grünbuch über die städtische Umwelt«, KOM (90) 218 endg. vom 6.7.1990; zur Problematik: *H. Bauer*, Europäische Einwirkungen auf das öffentliche Baurecht in Deutschland, in: *Erbguth* (Hrsg.), *Europäisierung des nationalen Umweltrechts: Stand und Perspektiven*, 2001, S. 43 ff. (insbes. 46 ff.).

²⁴ Unverbindliche Maßnahmen sind insoweit ohnehin unproblematisch, vgl. etwa den Bericht »Europa 2000 – Perspektiven der künftigen Raumordnung der Gemeinschaft«, KOM (91) 452 endg. vom 22.7.1991.

gestärkt, die Einstimmigkeit möglichst sogar abgeschafft werden. Dieses Ziel wurde durch den Vertrag von Nizza in vielen Bereichen verfehlt²⁵, im Umweltbereich freilich darüber hinaus bewusst konterkariert.

Zum Begriff der “Bewirtschaftung der Wasserressourcen” hat der EuGH in seinem Urteil Spanien gegen Rat ausführlich Stellung genommen. Nach einem – wenig ergiebigen – Vergleich der Sprachfassungen (nur die französische und die niederländische Fassung bezeichnen die Wassernutzung unter quantitativen im Gegensatz zu qualitativen Gesichtspunkten) kommt er in systematischer und teleologischer Auslegung zu dem überzeugenden Ergebnis, dass “das Hoheitsgebiet und der Boden der Mitgliedstaaten sowie ihre Wasserressourcen ... begrenzte Ressourcen” sind. Folglich erfasse Art. 175 Abs. 2 EGV nur “Maßnahmen zur Regelung der quantitativen Aspekte der Nutzung dieser Ressourcen oder, mit anderen Worten, zur Bewirtschaftung begrenzter Ressourcen unter quantitativen Aspekten, nicht aber solche Maßnahmen, die die Verbesserung und den Schutz der Qualität dieser Ressourcen betreffen”. Nach dem Vertrag von Nizza fallen unter die Bewirtschaftung der Wasserressourcen – in Bestätigung der vorstehenden Ausführungen des EuGH und der h.M. im Schrifttum²⁶ – nunmehr explizit (“mengenmäßige Bewirtschaftung” und “Verfügbarkeit dieser Ressourcen”) nur noch solche Maßnahmen, die sich auf die Wassernutzung in quantitativer Hinsicht beziehen, so dass Regelungen zur Begrenzung der Schadstoffbelastung, wie sie etwa in der sog. Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG²⁷ enthalten sind, von Art. 175 Abs. 1 EGV erfasst sind und daher mit Mehrheit im Rat und unter Mitentscheidung des Europäischen Parlaments beschlossen werden können. Die hierin liegende Stärkung des Mehrheitsprinzips ist zu begrüßen; wäre sie aber auch ohne die Entscheidung des EuGH zustande gekommen?

Mit Art. 175 Abs. 2 c) EGV sollen Maßnahmen, die sich unmittelbar auf den politisch hochsensiblen Bereich der Art und Weise der Energieversorgung auswirken, der Einstimmigkeit und damit dem nationalen Veto vorbehalten bleiben. Angesichts der Formulierung »erheblich« werden dabei nur finale, die Grundstruktur der Energieversorgung berührende Maßnahmen erfasst. Andererseits ist damit klargestellt, dass Art. 175 die Kompetenz der EG zu umweltpolitischen Maßnahmen begründet, auch wenn sie in erheblichem Umfang in die energiepolitische Handlungsfreiheit der Mitgliedstaaten eingreifen.²⁸

²⁵ Hierzu A. Maurer, *Integration* Heft 2/2001, 133 ff.

²⁶ EuGH, Rs. C-36/98 (Fn. 15), Rn. 47 ff. (52, 55, 74); S. Breier/H. Vygen, in: Lenz (Fn. 15), Art. 175, Rn. 14; A. Epiney (Fn. 15), S. 58; J. Scherer/S. Heselhaus, in: Dausen (Fn. 15), O, Rn. 69.

²⁷ AB1.EG 2000 Nr. L 327/1.

²⁸ A. Epiney (Fn. 15), S. 57; I. Pernice, *Umweltschutz und Energiepolitik*, in: Rengeling, *Umweltschutz und andere Politiken der EG*, 1993, S. 105 (110); grundlegend B. Briche, *Die Elektrizitätswirtschaft in der EU*, 1997, S. 23 ff.

2. Die Umweltaußenkompetenz der EG

Die Umweltaußenkompetenz der EG ist nach der AETR-Rechtsprechung des EuGH²⁹ kraft Sachzusammenhangs (implied-powers-Lehre) in Art. 175 EGV mitgehalten. Dies hat der Gerichtshof unlängst in seinem Gutachten zum Cartagena-Protokoll einmal mehr bestätigt.³⁰ Von EuGH und h.M. im Schrifttum wird der durchaus mißverständliche Wortlaut Art. 174 Abs. 4 EGV,

„Die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten arbeiten im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse mit dritten Ländern und den zuständigen internationalen Organisationen zusammen. Die Einzelheiten der Zusammenarbeit der Gemeinschaft können Gegenstand von Abkommen zwischen dieser und den betreffenden dritten Parteien sein, die nach Artikel 300 ausgehandelt und geschlossen werden.

Unterabsatz 1 berührt nicht die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, in internationalen Gremien zu verhandeln und internationale Abkommen zu schließen“,

daher zutreffend als reine Aufgabenzuweisung angesehen. Diese regelt zwar die Art und Weise der Kompetenzwahrnehmung, begründet damit jedoch – wie die Formulierung in Art. 174 Abs. 4 Satz 1 EGV »im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse« deutlich macht – keine eigenständige Umweltaußenkompetenz der EG begründet.³¹ Man kann insoweit vielleicht von einer „Handlungsformkompetenz, die der inhaltlichen Ausfüllung durch Art. 175 I EG bedarf“ sprechen.³² Mißverständlich ist insoweit freilich Art. 174 Abs. 4 S. 3 EGV, wonach die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, in internationalen Gremien zu verhandeln und internationale Abkommen zu schließen, unberührt bleibt. Durch diese Regelung sollen jedoch, wie Nr. 10 der Protokollerklärung zur Konferenz von Maastricht ausdrücklich feststellt, die sich aus der AETR-Rechtsprechung ergebenden Grundsätze nicht berührt werden. Dies bestätigt eine systematische Auslegung des Satz 3 mit Blick auf Satz 1, der auf die bestehende Kompetenzverteilung verweist. Für die Umweltaußenkompetenz der EG sind im Ergebnis somit die im Vertrag jeweils vorgesehenen Rechtsgrundlagen, insbesondere Art. 175 EGV i.V.m. implied powers sowie Art. 300 EGV maßgeblich.³³ Es gelten mithin die allgemeinen Grundsätze über die Außenkompetenzen der Gemeinschaft, wie sie sich im Zuge der bereits mehrfach erwähnten AETR-Rechtsprechung bis hin zum WTO-Gutachten 1/94 entwickelt

²⁹ EuGH, Urteil v. 31.3.1971, Rs 22/70 (Kommission/Rat – AETR), Slg. 1971, 263.

³⁰ EuGH, Gutachten 2/00 v. 6.12.2001, Slg. 2001, I-9713, Rn. 42 ff. = EuZW 2002, S. 113 mit Anmerkung C. Pitschas; das verkennt C. Herrmann, NVwZ 2002, 1168 (1169).

³¹ Dagegen C. Herrmann, NVwZ 2002, 1168 (1169); wie hier die h.M., vgl. etwa D.H. Scheuing, EuR 1989, 152 (173); T. Oppermann, Europarecht, Rn. 2022; W. Kahl, Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht, 1993, S. 144; E. Grabitz/M. Nettesheim, in: Grabitz/Hilf, EU, Art. 130r, Rn. 102; S. Breier/H. Vygen, in: Lenz (Fn. 15), Art. 174, Rn. 22; J. Jahns-Böhm, in: Schwarze (Fn. 16), Art. 174, Rn. 30.

³² C. Pitschas, EuZW 2002, 117 (119).

³³ Ausführlich E. Klein/F. Klimms, UTR 36 (1996), 53 ff.

haben, unverändert auch für die Umweltaußenkompetenz der EG³⁴; es gibt in der Umweltaußenpolitik daher keine besonderen mitgliedstaatlichen Handlungsspielräume.³⁵ Art. 174 IV Satz 1 und 3 EGV sind somit ebenso deklaratorischer Natur wie der Verweis in Satz 2 auf Art. 300 EGV für die Verfahrens- und Geltungsfragen; es handelt sich bei diesen Regelungen also nur um eine Positivierung der Rechtsprechung des EuGH.³⁶

Die bloße Aufgabenzuweisung des Art. 174 IV EGV hebt somit „nur“ die Notwendigkeit eines über den gemeinschaftlichen Rahmen hinausweisenden grenzüberschreitenden, globalen Umweltschutzes sowie die damit korrespondierende Verantwortung der EG und ihrer Mitgliedstaaten auf internationaler Ebene, z.B. im Klimaschutz, hervor³⁷, ist aber an und für sich keine Kompetenznorm für die Umweltaußenpolitik³⁸ der EG. Demgemäß stellt sich auch der Begriff der Zusammenarbeit als bloße Konkretisierung des Art. 10 EGV dar, derzufolge die Mitgliedstaaten die Arbeit der Gemeinschaft auf internationaler Ebene nicht konterkarieren dürfen, sondern unterstützen müssen.³⁹ Insoweit enthält auch das in der maßgeblichen Passage leicht mißzuverstehende EuGH-Gutachten zum Cartagena-Protokoll⁴⁰ keine neuen Aspekte.⁴¹ Art. 174 Abs. 4 Satz 2 EGV konkretisiert den Begriff der Zusammenarbeit für die Gemeinschaft als Befugnis, die Handlungsform des internationalen Vertrags zu gebrauchen.

³⁴ Im Ergebnis ebenso *E. Klein/F. Klimms*, UTR 36 (1996), 53 ff.; *D.H. Scheuing*, EuR 1989, 152 (173); *A. Middeke*, Nationaler Umweltschutz im Binnenmarkt, 1994, S. 369 ff.; *T. Schröer*, Die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und ihren Mitgliedsstaaten auf dem Gebiet des Umweltschutzes, 1992, S. 275 f.; *A. Epiney* (Fn. 15), S. 80; *E. Grabitz/M. Nettesheim*, in: *Grabitz/Hilf* (Fn. 31), Art. 130r, Rn. 103; a.A. noch *L. Krämer*, in: *GTE, EU-/EGV*, Art. 130r, Rn. 39 ff.

³⁵ Vgl. den Überblick bei *A. Epiney* (Fn. 15), S. 80 f.; ausführlich *A. Middeke* (Fn. 34), S. 369 ff.

³⁶ *M. Zuleeg*, NVwZ 1987, 280 (283); *T. Schröer* (Fn. 34), S. 275; *A. Epiney* (Fn. 15), S. 80; im Ergebnis ebenso *E. Grabitz/M. Nettesheim*, in: *Grabitz/Hilf* (Fn. 31), Art. 130r, Rn. 109; a.A. *C. Herrmann*, NVwZ 2002, 1168 (1169).

³⁷ Fünftes Umweltaktionsprogramm, KOM (1992) 23 endg. vom 3. 4. 1992, S. 85 ff., ABl. EG 1993 C 138/1, überprüft durch Beschluss EP und Rat Nr. 2179/98/EG vom 24.9.1998, ABl. EG 1998 L 275/1; Bericht der Kommission der EG für die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung, SEK (1991) 2448 endg. vom 20.3.1992, S. 97 ff.; zum Beispiel des Klimaschutzes *W. Frenz*, NuR 2001, 301 (304, und 305 ff.), wo die erwähnte Zusammenarbeit gut deutlich wird.

³⁸ Dagegen *C. Herrmann*, NVwZ 2002, 1168 (1169); wie hier die h.M., vgl. etwa *Scheuing*, EuR 1989, 152 (173); *T. Oppermann* (Fn. 31), Rn. 2022; *W. Kahl* (Fn. 31), S. 144; *E. Grabitz/M. Nettesheim*, in: *Grabitz/Hilf* (Fn. 31), Art. 130r, Rn. 102; *S. Breier/H. Vygen*, in: *Lenz* (Fn. 15), Art. 174, Rn. 22; *J. Jahns-Böhm*, in: *Schwarze* (Fn. 16), Art. 174, Rn. 30.

³⁹ *E. Grabitz/M. Nettesheim*, in: *Grabitz/Hilf* (Fn. 31), Art. 130r, Rn. 108.

⁴⁰ EuGH, Gutachten 2/00 (Fn. 30), Rn. 42 ff. = EuZW 2002, S. 113 mit Anmerkung *C. Pitschas*.

⁴¹ So aber wohl *L. Krämer*, EuGRZ 2002, 483 (492).

II. Abgrenzung zu anderen umweltrelevanten Kompetenznormen

Über das Erfordernis des Bestehens einer Kompetenzgrundlage hinaus muss ein Rechtsakt auch auf die richtige Kompetenzgrundlage gestützt werden, da mit ihrer Wahl auch über den Abstimmungsmodus im Rat (Einstimmigkeit mit "Vetomöglichkeit" oder Mehrheit) sowie die Beteiligungsrechte des EP entschieden wird. Die richtige Kompetenzgrundlage ist aber schon deshalb nicht so einfach auszuwählen, weil Umweltschutz – wie Art. 6 EGV deutlich macht⁴² – eine Querschnittsaufgabe ist und in anderen Politikbereichen daher immer mitgeregelt werden muss. Nicht von ungefähr hat sich daher in den 90er Jahren – in Reaktion auf die Rechtsprechung des EuGH – ein Streit über die Auswahl der richtigen Kompetenzgrundlage für ein umweltpolitisches Handeln der Gemeinschaft entwickelt.⁴³ Kompetenzfragen sind zwar in erster Linie anhand der klassischen Abgrenzungskriterien der Spezialität und Subsidiarität zu entscheiden, diese Kriterien versagen jedoch bei den zahlreichen zieldiffusen Rechtsakten der EG, die Aspekte der Umweltpolitik in einem graduell unterschiedlichen Umfang mitregeln. Vor diesem Hintergrund sind von Rechtsprechung und Lehre zusätzliche Abgrenzungskriterien entwickelt worden. So war lange die Abgrenzung zwischen Maßnahmen der allgemeinen Umweltpolitik auf Grundlage des Art. 175 und binnenmarktbezogenen Maßnahmen auf Grundlage des Art. 95 umstritten. Die insofern von Rechtsprechung und Literatur⁴⁴ herausgearbeiteten Abgrenzungskriterien haben zunehmend allgemeine Bedeutung erlangt und können – wie jetzt auch der EuGH (mit Blick auf die Agrarpolitik gem. Art. 43 EGV) in seinem Urteil zu den Verordnungen über den Schutz des Waldes⁴⁵ und (mit Blick auf die Handelspolitik gem. Art. 133 EGV) in seinem Gutachten zum Cartagena-Protokoll⁴⁶ bestätigt hat – auf die Abgrenzung des Art. 175 EGV zu weiteren umweltrelevanten Kompetenzen unproblematisch übertragen werden⁴⁷: Hiernach hat eine am objektiv zu ermittelnden Schwerpunkt - maßgeblicher Anknüpfungspunkt sind dabei materieller Regelungsgehalt bzw. Sachnähe sowie erkennbare Zielsetzungen des Rechtsakts -

⁴² Ausführlich zu dieser für den Umweltschutz der EG bedeutsamen Norm *C. Calliess*, DVBl. 1998, 559 ff.

⁴³ EuGH, Urteil v. 29.3.1990, Rs. C-62/88 (Griechenland/Rat), Slg. 1990, I-1527 (Rn. 19); EuGH, Urteil v. 11.6.1991, Rs. C-300/89 (Titanoxid-Richtlinie), Slg. 1991, I-2867 (Rn. 10 ff); einen guten Überblick geben *R. Schmidt*, Einführung in das Umweltrecht, 6. Aufl. 2001, § 8, Rn. 16 ff. sowie *M. Ullrich*, ZEuS 2000, 243 ff.

⁴⁴ EuGH, Rs. C-62/88 (Fn. 43), Rn. 13; Rs. C-300/89 (Fn. 43), Rn. 10; Urteil v. 17.3.1993, Rs. C-155/91 (Kommission/Rat), Slg. 1993, I-939 (Rn. 7); Urteil v. 28.6.1994, Rs. C-187/93 (EP/Rat), Slg. 1994, I-2857 (Rn. 17); *M. Ruffert*, Jura 1994, 635 (640, 642); *A. Epiney* (Fn. 15), S. 70 ff.; *S. Breier/H. Vygen*, in: Lenz (Fn. 15), Art. 175, Rn. 4 ff.; ähnlich *W. Kahl*, ThürVBl. 1994, 225 (229); krit. *L. Krämer*, EuGRZ 1995, 45 (48).

⁴⁵ EuGH, Urteil v. 25.2.1999, Verb. Rs. C-164/97 u. C-165/97 (EP/Rat), Slg. 1999, I-1139 (Rn. 15); dazu Anmerkung von *C. Calliess*, ZUR 1999, 224; ferner *Ullrich*, ZEuS 2000, 243 (269 ff.); so schon bisher *J. Scherer/S. Heselhaus*, in: Dausen (Fn. 15), O, Rn. 93.

⁴⁶ EuGH, Gutachten 2/00 (Fn. 30), Rn. 22 ff. = EuZW 2002, S. 113 mit Anmerkung *C. Pitschas*; kritisch zum Ergebnis des EuGH und damit für Art. 133 EGV *C. Herrmann*, NVwZ 2002, 1168 (1173 f.), der allerdings insoweit eher rechtspolitische Argumente vorträgt.

⁴⁷ So offenbar auch *A. Epiney* (Fn. 15), S. 62 ff.; *W. Kahl* (Fn. 31), S. 274 ff.

vorzunehmende Abgrenzung zu erfolgen. Dementsprechend ist ein Rechtsakt, der “spezifisch” bzw. “hauptsächlich” Maßnahmen im Umweltbereich zum Gegenstand hat und “nur beiläufig” bzw. “mittelbar” Auswirkungen auf andere Politikfelder der Gemeinschaft hat, letztlich allein auf Art. 175 EGV zu stützen. Nur bei den dennoch zieldiffus bleibenden Rechtsakten, bei denen die genannten Aspekte “gleichermaßen wesentlich” sind, sind die Gemeinschaftsorgane verpflichtet, den Rechtsakt auf der Grundlage der beiden ihre Zuständigkeit begründenden Bestimmungen zu erlassen. Eine solche Doppelabstützung ist jedoch ausgeschlossen, wenn –die für die beiden Rechtsgrundlagen jeweils vorgesehenen Rechtsetzungsverfahren (insbesondere im Hinblick auf die Beteiligungsrechte des Europäischen Parlaments, aber auch des Ausschusses der Regionen) miteinander unvereinbar sind.

C. Die Umweltpolitik der EG zwischen europäischer und nationaler Zuständigkeit

I. Umweltschutz als zentral und dezentral wahrzunehmende Aufgabe

Allgemein anerkannt ist heute, dass die zentrale EG-Umweltpolitik vielfältige Vorteile, insbesondere in Form ihres sog. „europäischen Mehrwerts“ (d.h. eine EG Regelung erfasst grenzüberschreitende Umweltprobleme mit Geltung für die gesamte EU) mit sich bringt. Freilich darf dabei nicht übersehen werden, dass ein Vorgehen auf europäischer Ebene nicht zwangsläufig immer die effektivste Lösung eines Umweltproblems bietet: Denn zum einen findet europäischer Umweltschutz häufig mit großer zeitlicher Verzögerung und dann oftmals auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner, oder aber – mangels eines Kompromisses – überhaupt nicht statt. Dies ist einem effektiven Umweltschutz hinderlich, wie die immer wieder aufflackernde Diskussion um den »nationalen Alleingang«⁴⁸ deutlich macht. Zum anderen sind die Ausgangsbedingungen in den Mitgliedstaaten und ihren Regionen in bezug auf ihre ökonomische Entwicklung, ihre geographische Lage, ihre Besiedlungsdichte, die ökologischen Verhältnisse und das Umweltbewusstsein der Bevölkerung viel zu unterschiedlich, als dass die Umweltprobleme Europas nach einheitlichen Konzepten gelöst werden könnten.⁴⁹ Überdies ist vor Ort die Detailkenntnis von Problemen, Bedürfnissen und ökologischen Besonderheiten am größten.⁵⁰ Auf der dezentralen Handlungsebene existiert die

⁴⁸Zum politischen Hintergrund und der juristischen Problematik ausführlich *K. Hailbronner*, EuGRZ 1989, S. 101; vgl. auch *ders.*, Stand und Perspektiven der EG-Umweltgesetzgebung, in: Calliess/Wegener (Fn. 1), S. 15 (26 ff.); *D. H. Scheuing*, EuR 1989, 152 (171f.); *T. Schröer* (Fn. 34), S. 229 ff.; *A. Epiney/A. Furrer*, EuR 1992, 369 (400 f.).

⁴⁹*U. Weinstock*, Nur eine europäische Umwelt? Europäische Umweltpolitik im Spannungsverhältnis von ökologischer Vielfalt und ökonomischer Einheit, in: Grabitz (Hrsg.), Abgestufte Integration, 1983, S. 301 (302).

⁵⁰*J. Trittin*, Die Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaften aus der Sicht eines Bundeslandes, in: Calliess/Wegener (Fn. 1), S. 51 (53); *W. Weidenfeld*, Europäische Defizite, europäische Perspektiven – eine

auf EG-Ebene vielfach vermisste Öffentlichkeit, die in der heutigen hochkomplexen Welt einen unabdingbaren Beitrag zur Qualität von Informationen, zu den darauf basierenden Entscheidungen und damit zur Gouvernanz leisten kann und muss.

Ein Konfliktpotential zwischen dem Bedarf an zentralen Regelungen und den Vorteilen dezentraler Regelungen – hierfür steht das gemeinschafts (-verfassungs-) rechtliche Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 EGV – eröffnet sich nunmehr in den Fällen, in denen die Handlungsspielräume der dezentralen Ebenen durch den Vorrang des Gemeinschaftsrechts und seine Sperrwirkung eingeengt werden.⁵¹ Selbst wenn man berücksichtigt, dass Richtlinien der EG oftmals eine »opting-up«-Klausel besitzen, die den Mitgliedstaaten eine Schutzverstärkung und somit das Ergreifen weitergehender Maßnahmen erlaubt, bergen sie doch die innenpolitische Gefahr, dass die Länder, die sich aufgrund ihrer wirtschaftlichen Stärke mehr Umweltschutz leisten können und müssen, weil sie die Umwelt auch viel stärker belasten⁵², unter Berufung auf den Minimalstandard in Europa und auf ein insofern behauptetes Diskriminierungsverbot unter den nationalen umweltpolitischen Erfordernissen bleiben. Die grundsätzliche Sperrwirkung des Gemeinschaftsrechts wird auf diese Weise zu einer bedenklichen Rechtfertigung, nationale Maßnahmen im Umweltschutz hinauszuzögern.⁵³

Jedoch kann dieser Konflikt nicht dazu führen, eine Umweltpolitik auf internationaler bzw. europäischer Ebene abzulehnen. Denn zu bedenken ist gleichzeitig, dass die Globalisierung der Wirtschaft das Entstehen einer von Wettbewerbsverzerrungen freien, fairen Wirtschaftsordnung fordert, in deren Konsequenz auch die Internationalisierung der die Wirtschaft flankierenden Politiken liegt. Dementsprechend ist der Kompetenz der EG zur Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes (Art. 14) die Kompetenz zu einer europäischen Umweltpolitik (Art. 174 ff.) gefolgt.

II. Subsidiaritätsprinzip und kooperative Kompetenzausübung im europäischen Umweltschutz

Vor diesem Hintergrund kann auf Grundlage des Subsidiaritätsprinzips des Art. 5 EGV ein Modell der differenzierten Kompetenzausübung im Umweltschutz entwickelt werden, das

Bestandsaufnahme für Morgen, 1988, S. 121.

⁵¹Vgl. zu dieser Problematik auch *L. F. Neumann/A. Pastowski* in: Neumann/Jarass, Umweltschutz und Europäische Gemeinschaften, 1992, S. 69 ff.

⁵²Hierauf weist auch *G. Ress*, Umweltrecht und Umweltpolitik der EG nach dem Vertrag über die EU, Vorträge aus dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes, Nr. 291, S. 3 (15) hin.

⁵³So auch *H. Kolo*, Beispiele für Konfliktzonen zwischen Landespolitik und Gemeinschaftsrecht – Umweltpolitik, in: Kremer (Hrsg.), Die Landesparlamente im Spannungsfeld zwischen europäischer Integration und europäischem Regionalismus, 1988, S. 89 (97).

EG-weite „Umweltgesetze“ ermöglicht und gleichzeitig notwendige nationale und regionale Differenzierungen – allerdings nur im Sinne einer Schutzverstärkung – erlaubt, indem im jeweiligen „Umweltgesetz“ entsprechende Handlungsspielräume für die dezentralen Regelungsebenen geschaffen werden.⁵⁴ Wenn die EG entsprechend ihrer Kompetenz aus Art. 175 EGV auf dem Gebiet des Umweltschutzes tätig wird, dann wird zunächst ein positiver Effekt für das »Ökosystem EG« erzielt. Ferner werden Wettbewerbsverzerrungen und die damit einhergehende Gefahr des »Umweltdumping« vermieden. Dieser Aspekt kann als Ausdruck des europäischen Solidaritätsprinzips verstanden werden, das das europäische Gemeinwohl absichert.⁵⁵ Jedoch darf die EG-Regelung nur einen Mindeststandard festsetzen, der es den Mitgliedstaaten (und den Regionen) ermöglicht, unter bestimmten Voraussetzungen notwendige schutzverstärkende Maßnahmen beizubehalten und neu einzuführen. Dies bedeutet, dass sich für das Verhältnis der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten (Regionen) zueinander gerade keine exakt abgrenzbare Kompetenz, die einzelne Bereiche des Umweltschutzes der einen oder anderen Handlungsebene zuweist, festlegen lässt. Vielmehr sind im Wege arbeitsteiligen legislatorischen Zusammenwirkens alle Handlungsebenen im gesamten Spektrum des Umweltschutzes gefordert. Für die Kompetenzabgrenzung lässt sich unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips in einem ersten Schritt daher nur eine generelle Tendenz festlegen. Die EG könnte z.B. ihre Kompetenz ausüben, um

- die allgemeinen umweltpolitischen Rahmenbedingungen festzulegen,
- Kriterien und Mechanismen für eine am Verursacherprinzip orientierte Kostenzurechnung der Umweltverschmutzung zu entwickeln,
- Mindestnormen für umweltrelevante Verfahrensvorschriften festzulegen, wie dies z.B. mit der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung oder der Richtlinie über den freien Zugang zu Umweltinformationen geschehen ist, und
- Mindestnormen für Emissionen und Produktstandards zu erlassen.

Den Mitgliedstaaten (und Regionen) fällt die Aufgabe zu, die Gemeinschaftsvorschriften umzusetzen und anzuwenden. Dabei muss ihnen die Kompetenz zustehen, die europäischen Rahmenvorschriften nach den Bedürfnissen ihrer jeweiligen örtlichen Umweltsituation und den daraus resultierenden Notwendigkeiten durch regional angepasste Konzepte im Sinne einer Schutzverstärkung auszufüllen, fortzuentwickeln und zu verschärfen.⁵⁶ Der

⁵⁴C. Calliess, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der EU, 2. Auflage 1999, S. 213 ff. und 240 ff.

⁵⁵ C. Calliess (Fn. 54), S. 185 ff.; diesen Gedanken weiterführend *ders.*, in: Brugger (Hrsg.), Gemeinwohl in Deutschland, Europa und der Welt, 2002, S. 173 ff.

⁵⁶Ausführlich C. Calliess (Fn. 54), S. 240 ff.; in diesem Sinne auch J. Trittin, in: Calliess/Wegener (Fn. 1), S. 51 (56); Aspekte des hier beschriebenen Modells klingen für das Verhältnis EG-Mitgliedstaaten an bei W. Kahl, (Fn. 31), S. 257 ff.; *ders.*, AöR 118 (1993), 414, (421 ff., 436 ff.); B. Wiegand, DVBl. 1993, 533 (542), D.H. Scheuing, EuR 1989, 152 (167), der von einem »arbeitsteiligem Zusammenwirken« spricht; G. Schrenk, NuR 1990, 391 (395); unter dem Aspekt der »Mindestintegration« E. Rehbinder/R. Stewart, Environmental

Integrationsstand wird dabei durch den EG-einheitlichen Mindeststandard gewahrt, der ein allzu weites Auseinanderdriften der Standards und damit spürbare Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt verhindert. Überdies ist jede Schutzverstärkung an ein gemeinschaftsrechtliches Verfahren der Mitteilung und Kontrolle gekoppelt (s. Art. 95 Abs. IV–VI EGV; Art. 176 EGV), wobei die oben erwähnten Kriterien einzuhalten sind. Es lässt sich bei diesem Ansatz von einer komplementären Flexibilität sprechen: Die EG kann in dem beschriebenen Rahmen von ihrer (konkurrierenden) Rechtsetzungskompetenz im Bereich des Umweltschutzes Gebrauch machen. Hierin passen sich die Maßnahmen der dezentralen Entscheidungsebenen (komplementär) ein und können je nach den besonderen Gegebenheiten (flexibel) fortentwickelt und verstärkt werden. Der Preis für die hier beschriebene relativ umfassende Umweltkompetenz der EG ist – quasi kompensatorisch – deren Beschränkung auf Rahmenregelungen und Mindestnormen. Rechtlich lässt sich jene, der Notwendigkeit von Differenzierung Rechnung tragende Auslegung auf Art. 5, der eine solche progressive Subsidiarität ermöglicht stützen, sie muss explizit im jeweiligen Sekundärrechtsakt zum Ausdruck kommen.⁵⁷

III. Nationale Schutzverstärkung nach Art. 176 EGV

Art. 176 EGV wird – in Parallele zu Art. 95 Abs. 4 bis 6 EGV⁵⁸ – seiner Funktion entsprechend treffend als Schutzverstärkungsklausel⁵⁹ bezeichnet. Die Norm räumt den Mitgliedstaaten einen Spielraum für ein den jeweiligen ökologischen Gegebenheiten angepasstes dezentrales »opting up« ein. Trotz vorrangigem und bindendem Gemeinschaftsrecht erhält Art. 176 den Mitgliedstaaten (und ihren Regionen) Handlungsbefugnisse, indem die Sperrwirkung von auf Art. 175 gestützten Maßnahmen auf ein Mindestmaß beschränkt wird, über das dezentral hinausgegangen werden kann. Damit ermöglicht die Norm eine dem erwähnten Spannungsverhältnis zwischen Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip Rechnung tragende Umweltpolitik⁶⁰ Zutreffend werden in der Literatur gegenüber den Nachteilen solchermaßen legitimer sog. nationaler Alleingänge – treffender spricht man angesichts des beschriebenen Charakters der Norm besser von nationalen Differenzierungen – deren

Protection Policy, 1985, S. 6 ff.; C. Hey/J. Jahns-Böhm, Ökologie und Binnenmarkt, 1989, S. 18; Schröder (Fn. 34), S. 91, 260.

⁵⁷Siehe hierzu C. Calliess (Fn. 54), insbesondere S. 215 ff., 240 ff.

⁵⁸Zur Abgrenzung der Kompetenzen s. Art. 95, Rn. 46 ff.

⁵⁹So etwa D.H. Scheuing, EuR 1989, 152 (167); K. Hailbronner, in: Calliess/Wegener (Fn. 1), S. 15 (26 f.); T. Oppermann (Fn. 31), Rn. 2023; S. Schmitz, Die EU als Umweltunion, 1996, S. 248; ähnlich W. Kahl (Fn. 31), S. 42.

⁶⁰Ausführlich dazu C. Calliess (Fn. 54), S. 185 ff., 213 ff. und 240 ff.

Vorteile hervorgehoben.⁶¹ Im Zentrum steht dabei der Gedanke einer Anstoßfunktion der Mitgliedstaaten, in denen aufgrund eines größeren Problemdrucks und einer stärker sensibilisierten Wählerschaft Umweltschutzinteressen eine größere Durchsetzungschance haben. Diese Vorreiterstaaten leisten ökologische Pionierdienste, indem eine schutzverstärkende Regelung erprobt wird, die dann Nachzieheffekte auf Gemeinschaftsebene auslösen kann. Bestehendes Umweltgemeinschaftsrecht kann hierdurch ferner einem dynamisierenden Anpassungsdruck an den aktuellen Stand der Technik ausgesetzt werden. Die Schutzverstärkungsmöglichkeit erleichtert schließlich die Entscheidungsfindung bei den Verhandlungen im Rat, indem die drohende Möglichkeit nationaler Differenzierungen zugunsten eines hohen Schutzniveaus diszipliniert, zumindest aber einem Mitgliedstaat die Akzeptanz eines Kompromisses bzw. eines Überstimmtwerdens erleichtert. Nicht zuletzt werden in den Mitgliedstaaten Akzeptanz und Glaubwürdigkeit gemeinschaftlicher Regelungen gefördert.⁶²

Voraussetzung für die Anwendung des Art. 176 EGV ist, davon geht auch der EuGH im Fall Dusseldorp wie selbstverständlich aus, dass die angestrebte mitgliedstaatliche Regelung auf dem – weit zu verstehenden – Gebiet des Umweltschutzes⁶³ mit der Sperrwirkung eines gemeinschaftlichen Rechtsakts kollidiert.⁶⁴ Gibt es keinen kollidierenden Sekundärrechtsakt, so ist der Mitgliedstaat im Rahmen der Grundfreiheiten frei, jedes beliebige nationale Recht zu setzen. Wie der eindeutige Wortlaut des Art. 176 EGV (“verstärkte”), sein systematisch zu ermittelnder Sinn und Zweck, aber auch die hinter der Norm stehende rechtliche Konstruktion, nach der die Sperrwirkung nur bis zu einem Mindestschutzniveau reicht, deutlich machen, sind nur dezentrale Regelungen eines optimierenden Inhalts zulässig.

Gem. Art. 176 Satz 2 EGV müssen gegenüber einem Rechtsakt der EG schutzverstärkende Maßnahmen der Mitgliedstaaten mit dem Vertrag vereinbar sein. Maßstab der Vereinbarkeitsprüfung ist nach allgemeiner Auffassung immer das Primärrecht des Vertrages; umstritten ist, ob zusätzlich das bestehende Sekundärrecht als Maßstab hinzugenommen werden muss, da andernfalls, so die Begründung der Befürworter, das “gesamte Rechtssystem des Vertrages aus den Angeln” gehoben würde.⁶⁵ Zu Recht weist demgegenüber die (noch) überwiegende

⁶¹Guter Überblick bei *W. Kahl* (Fn. 31), S. 263 ff.

⁶² *W. Kahl* (Fn. 31), S. 267 ff.; *C. Calliess* (Fn. 54), S. 218 ff.; *E. Grabitz/M. Nettesheim*, in: *Grabitz/Hilf* (Fn. 31), Art. 130t, Rn. 4 jeweils m.w.N.

⁶³ Dazu *A. Middeke* (Fn. 34), S. 335 f.

⁶⁴ EuGH, Urteil v. 25.6.1998, Rs. C- 203/96 (Dusseldorp), Slg. 1998, I-4075 (Rn. 35, 37 ff.); kritisch – zu Unrecht (s. Kommentierung) – *N. Notaro*, *E.L.Rev* 25 (2000) 467; wie hier *H. D. Jarass*, *NVwZ* 2000, 529 (530); *G. Winter*, *DÖV* 1998, S. 377 ff. und 380; grundlegend zur Sperrwirkung *A. Furrer*, *Die Sperrwirkung des sekundären Gemeinschaftsrechts auf die nationalen Rechtsordnungen*, 1994; *E. D. Cross*, *CMLRev.* 1992, S. 447.

⁶⁵*L. Krämer*, in: *GTE* (Fn. 34), Art. 130t, Rn. 11; *C. E. Palme*, *Nationale Umweltpolitik in der EG*, 1992, S. 47; *E. Grabitz/M. Nettesheim*, in: *Grabitz/Hilf* (Fn. 31), Art. 130t, Rn. 14; *H.D. Jarass* (Fn. 64), S. 531; *J. Scherer/S. Heselhaus*, in: *Hb.EGWirtR II*, O, Rn. 117.

Meinung – zumeist unter Berufung auf den Wortlaut – darauf hin, dass Art. 176 EGV bei diesem Verständnis aufgrund der Vielzahl zu beachtender Regelungen weitgehend leer liefe.⁶⁶

Der EuGH hat zu dieser Frage (implizit) und zum konkreten Prüfungsmaßstab (explizit) inzwischen Stellung genommen⁶⁷: Im Fall Dusseldorp hat er Art. 34 (jetzt Art. 29 EGV) und Art. 36 (jetzt Art. 30 EGV) im Rahmen des Art. 130t (jetzt Art. 176 EGV) herangezogen und damit anhand der zur Warenverkehrsfreiheit entwickelten Dogmatik überprüft⁶⁸, ob die mitgliedstaatliche Schutzverstärkung gerechtfertigt werden kann und daher mit dem Vertrag vereinbar ist. In diesem Rahmen erkannte der EuGH die Möglichkeit an, nicht nur unterschiedslose, sondern auch diskriminierende nationale Regelungen durch zwingende Umweltschutzerfordernisse zu rechtfertigen.⁶⁹ Ebenso ging der EuGH im Fall Aher-Waggon vor, wo er die umweltpolitisch motivierte Schutzverstärkung anhand von Art. 30 (jetzt Art. 28 EGV) prüft und für gerechtfertigt hält. Allerdings verfehlte er hier den dogmatisch erforderlichen Einstieg in die Prüfung über Art. 176 EGV. Die Urteile bestätigen (implizit) zum einen, dass das Sekundärrecht in der Vereinbarkeitsprüfung nicht als Maßstab heranzuziehen ist. Zum anderen machen sie deutlich, dass sich die Prüfung des mitgliedstaatlichen Rechts nach Art. 176 EGV kaum von jener im nicht harmonisierten Bereich (Art. 28 EGV) unterscheidet, weil hier wie dort dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit maßgebende Bedeutung zukommt.⁷⁰ Es hat also immer eine Güter- und Interessenabwägung zwischen den konfligierenden Zielen des Binnenmarkts und des freien Warenverkehrs auf der einen Seite und des Umweltschutzes auf der anderen Seite stattzufinden. Ferner gebietet es die Gemeinschaftstreue, alle Vertragsziele bei der Rechtfertigung der Schutzverstärkung zu berücksichtigen⁷¹.

⁶⁶M. Zuleeg, NVwZ 1987, 280 (284); K. Hailbronner, EuGRZ 1989, 101 (112); T. Schröer (Fn. 34), S. 224; S. Schmitz (Fn. 59), S. 250; A. Epiney (Fn. 15), S. 126 f.; S. Breier/H. Vygen, in: Lenz (Fn. 15), Art. 176, Rn. 4; W. Kahl (Fn. 31), S. 44; differenzierend W. Frenz, Europäisches Umweltrecht, 1997, S. 209; im Ergebnis auch A. Middeke (Fn. 34), S. 346 ff.; wohl auch J. Jahns-Böhm, in: Schwarze (Fn. 16), Art. 176, Rn. 5.

⁶⁷EuGH, Rs. C-203/96 (Fn. 64), Rn. 35 ff. (Dusseldorp) und EuGH, Urteil v. 14.7.1998, Rs. C-389/96 (Aher-Waggon GmbH), Slg. 1998, I-4473 (Rn. 16 ff.).

⁶⁸Dazu A. Epiney, in: Calliess/Ruffert (Fn. 10), Art. 28, Rn. 1ff.

⁶⁹EuGH, Rs. C-203/96 (Fn. 64), Rn. 40 ff.; zustimmend D. H. Scheuing, EuR 2001, 1 (6); N. Notaro, E.L.Rev 25 (2000) 467 (478 f.).

⁷⁰Hierzu ausführlich A. Middeke (Fn. 34), S. 352 f.

⁷¹EuGH, Urteil v. 9.7.1992, Rs. C-2/90 (Wallonische Abfälle), Slg. 1992, I-4431 (Rn. 34 ff.).

D. Vollzugskompetenzen und Vollzugsdefizite im Bereich des Umweltschutzes

I. Die Vollzugskompetenz der Mitgliedstaaten: Vollzugsrecht und Vollzugspflicht

Nach Art. 175 Abs. 4 EGV haben die Mitgliedstaaten für die Durchführung der Umweltpolitik Sorge zu tragen. Die Norm soll den Mitgliedstaaten bzw. mittelbar ihnen für den Vollzug zuständigen subnationalen Untergliederungen (z.B. Bundesländern) ein ihnen (aufgrund von Art. 5 Abs. 1 EGV) ohnehin zustehendes Vollzugsrecht, um das sie insbesondere im Bereich des Umweltschutzes fürchten⁷², explizit verbürgen. Dem Vollzugsrecht korrespondiert freilich umgekehrt auch eine Vollzugspflicht. Aufgrund der Art. 10 EGV und Art. 249 EGV sowie des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die sich aus den gemeinschaftlichen Regeln ergebenden Verpflichtungen zu vollziehen. Der Begriff des Vollzugs umfasst im Gemeinschaftsrecht freilich nicht nur die Anwendung des Rechts in der täglichen Verwaltungspraxis, sondern auch – im Bereich der Richtlinie gem. Art. 249 Abs. 3 EGV – die Umsetzung. Bei EG-Richtlinien ist der Anwendung aber noch die Umsetzung, das heißt die Transformation der europarechtlichen Vorgaben in das nationale Recht der Mitgliedstaaten vorgeschaltet.⁷³

II. Mitgliedstaatliches Vollzugsdefizit und europäische Vollzugskontrolle im Verbund von Kommission, EuGH und Bürger

Angesichts der Tatsache, dass das gemeinschaftliche Umweltrecht ganz überwiegend in Gestalt von Richtlinien, mithin in einem zweistufigen Rechtsetzungsverfahren erlassen wird, gilt es bei dessen Vollzug zwei Hürden zu überspringen, die das – auch im nationalen Recht bestehende⁷⁴ – Vollzugsdefizit entsprechend erhöhen.⁷⁵ Jenes Vollzugsdefizit reicht von der verspäteten oder unterlassenen Umsetzung von Richtlinien über ihre unvollständige oder unrichtige Umsetzung bis hin zu einer unrichtigen Anwendungspraxis. Inhaltlich erfasst das Vollzugsdefizit insbesondere Richtlinien, die die Benennung von Habitaten und Schutzmaßnahmen für Habitats, die Genehmigung von Emissionen industrieller Anlagen, die Ableitung von Schadstoffen in Gewässer, das Aufstellen und Durchführen von Sanierungsplänen im Gewässer- und Abfallbereich, die Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen, das Einhalten von Qualitätsregelungen im Wasser- und

⁷²Siehe dazu *T. Goppel*, EuZW 1993, 367 (369 f.); *J. Jahns-Böhm*, in: Schwarze (Fn. 16), Art. 175, Rn. 25; **hilfreich für die Praxis** ist das Buch von *C. Demmke/M. Unfried*, Umweltpolitik zwischen Berlin und Brüssel, Ein Leitfaden für die deutsche Umweltverwaltung, 2000.

⁷³Dazu *V. Götz*, NJW 1992, S. 1849; *H.-W. Rengeling*, in: ders., Handbuch zum Europäischen und Deutschen Umweltrecht (EUDUR), 1998, Bd. I, § 28, Rn. 1 ff.

⁷⁴Dazu *G. Lübke-Wolff*, Stand und Instrumente der Implementation des Umweltrechts in Deutschland, in: dies. (Hrsg.), Der Vollzug des europäischen Umweltrechts, 1996, S. 77.

⁷⁵*I. Pernice*, NVwZ 1990, 414 (423); *L. Krämer*, EuGRZ 1989, 353 (358).

Luftbereich sowie den Vollzug internationaler Übereinkommen, denen die Gemeinschaft beigetreten ist, betreffen.⁷⁶

Als Ursachen werden genannt: Die wirtschaftlichen Prioritäten in den für den Vollzug verantwortlichen mitgliedstaatlichen Verwaltungen, die begrenzten personellen und finanziellen Ressourcen der Umweltverwaltungen in den Mitgliedstaaten, der oftmals erhebliche finanzielle Aufwand, der infolge des Vollzugs des gemeinschaftlichen Umweltrechts entsteht, die mangelnde Transparenz der Regelsetzung und des Umsetzungsverfahrens, sowie die Tatsache, dass Umweltrecht nicht auf die spezifischen (und damit in der Regel subjektivierten) Interessen einer Personengruppe und ihrer Organisationen abzielt, sondern auf das – allenfalls von vergleichsweise schwach organisierten Umweltverbänden repräsentierte – Allgemeininteresse, das im pluralistischen Wettstreit der Verbände schnell ins Hintertreffen gerät.⁷⁷ Hinzu kommen oftmals aber auch Schwierigkeiten bei der Auslegung des gemeinschaftlichen Umweltrechts, Probleme beim Zusammenspiel von gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben und nationalen (Ausführungs-) Bestimmungen, sowie durch die innerstaatliche Kompetenzverteilung verursachte Reibungsverluste.⁷⁸

Neben den bereits etablierten »dezentralen Durchsetzungsmechanismen«⁷⁹ Instrumenten zur Bekämpfung des Vollzugsdefizits in Form der richtlinienkonformen Auslegung, der unmittelbaren Wirkung von Richtlinien⁸⁰ und der Staatshaftung für nicht oder unzureichend umgesetzte Richtlinien⁸¹ wird über weitere Ansätze nachgedacht. Diese umfassen seitens der Kommission – bewusst vage gehaltene – Überlegungen, Unterschiede im Vollzug durch die Festlegung von Leitlinien zu verringern, eine Stelle auf Gemeinschaftsebene mit Überprüfungs Kompetenzen einzurichten, Minimal kriterien für ein Umweltbeschwerdeverfahren in den Mitgliedstaaten aufzustellen sowie ein Mindestniveau für den Zugang zu den nationalen Gerichten, eventuell mittels der Einführung einer Verbandsklage⁸², zu erreichen.⁸³ Unabhängig von diesen Neuerungen will die Kommission

⁷⁶Ausführlich mit konkreten Nachweisen *L. Krämer*, Defizite im Vollzug des EG-Umweltrechts und ihre Ursachen, in: Lübbe-Wolff (Fn. 74), S. 7 (14 ff.).

⁷⁷*L. Krämer*, in: Lübbe-Wolff (Fn. 74), S. 28 ff.; vgl. dazu auch *P. Mentzini*, Die Durchführbarkeit des europäischen Umweltrechts: gemeinschaftsrechtliche Ursachen des Vollzugsdefizits im Anlagenzulassungsrecht, 2000, S. 193 ff.; *S. Albin*, Die Vollzugskontrolle des europäischen Umweltrechts, 1999, S. 321 ff.

⁷⁸Hierzu *C. Demmke*, Die Implementation von EG-Umweltpolitik in den Mitgliedstaaten, 1994, S. 215 ff. und 301 ff.; vgl. dazu auch *P. Mentzini* (Fn. 77), S. 193 ff.; *S. Albin* (Fn. 77), S. 112 ff., 321 ff.; *K. Hansmann*, NVwZ 1995, 320, insbesondere 323 ff.; *R. Breuer*, Entwicklungen des europäischen Umweltrechts – Ziele, Wege und Irrwege, 1993; dagegen zu Recht *L. Krämer*, EU, Schutz der Umwelt und Recht, Vorträge aus dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes, Nr. 267, 1994.

⁷⁹Dazu *A. Epiney*, ZUR 1996, S. 229; ausführlich *S. Albin* (Fn. 77), S. 89 ff., 163 ff.

⁸⁰*M. Ruffert*, in: Calliess/Ruffert (Fn. 10), Art. 249 EGV, Rn. 106 ff. und 69 ff.

⁸¹*M. Ruffert*, in: Calliess/Ruffert (Fn. 10), Art. 288, Rn. 28 ff.

⁸²Hierzu *B. W. Wegener*, Ein Silberstreif für die Verbandsklage am Horizont des europäischen Rechts, in: Cremer/Fisahn (Hrsg.), Jenseits der marktregulierten Selbststeuerung – Perspektiven des Umweltrechts, 1997,

sicherstellen, dass Umweltschutzvorschriften den Grundsätzen der größtmöglichen Klarheit, Transparenz und Genauigkeit entsprechend formuliert werden, der nationale Umsetzungsakt Sanktionen für den Fall der Verletzung der Richtlinie enthält, eine verstärkte Konsultation und Koordination der betroffenen Akteure erfolgt und eine Verbesserung der Zusammenarbeit, insbesondere zwischen Gesetzgeber und Vollzugsbehörden, erreicht wird.⁸⁴ Dem korrespondieren Ansätze zu einer verstärkten "Europäisierung" des nationalen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsorganisationsrechts sowie weitergehende Überlegungen, die sich mit Reformen der gemeinschaftseigenen Vollzugskontrolle und einer Harmonisierung der nationalen Vollzugssysteme befassen.⁸⁵

Mit Blick auf das Vollzugsdefizit setzt die EG aber insbesondere auf den interessierten Bürger als Wächter der Umwelt.⁸⁶ Um überhaupt ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 226 ff. EGV in Gang setzen zu können, muss die Kommission erst einmal von einem Vollzugsdefizit Kenntnis erlangen. Diesem Ziel dient das (inzwischen halb-formelle) Umweltbeschwerdeverfahren, das jedem Bürger formlos die Möglichkeit gibt, die Verletzung von EG-Umweltrecht durch einen Mitgliedstaat bei der Generaldirektion Umwelt der Kommission zu rügen. Hinzu kommt die Stärkung der Rechte des einzelnen Bürgers im Gemeinschaftsrecht. Auf Grundlage der Urteile des EuGH zur Richtlinie über den Schutz des Grundwassers⁸⁷ sowie den Urteilen zu den Richtlinien über das zulässige Maß der Luftverschmutzung⁸⁸ entwickelt sich dementsprechend eine Vollzugskontrolle durch Klagerechte vor mitgliedstaatlichen Gerichten mittels aus dem Gemeinschaftsrecht abgeleiteter individueller Rechte, die im Ergebnis auf eine Öffnung des Zugangs zum Gericht (§ 42 Abs. 2 VwGO) im Sinne einer Interessentenklage hinausläuft.⁸⁹

S. 185; A. *Epiney*, NVwZ 1999, 485.

⁸³Europäische Kommission, Mitteilung an den Rat der EU und an das Parlament über die Durchführung des Umweltrechts in der Gemeinschaft, KOM (1996) 500 endg. Vom 22.10.1996, Nr. 24 ff.; ausführlich dazu auch S. *Albin* (Fn. 77), S. 163 ff. und 237 ff.

⁸⁴Europäische Kommission (Fn. 83), Nr. 44 ff.

⁸⁵M. *Barth/C. Demmke/G. Ludwig*, NuR 2001, 133 ff.; D. *Nitschke*, Harmonisierung des nationalen Verwaltungsvollzugs von EG-Umweltrecht, 2000, S. 54 ff. und 130 ff.; G. *Winter*, Kompetenzen der EG im Verwaltungsvollzug, in: Lübbe-Wolff (Fn. 74), S. 107; E. *Pache*, EG-rechtliche Möglichkeiten und Grenzen einer Harmonisierung nationaler Vollzugssysteme, in: Lübbe-Wolff (Fn. 74), S. 177.

⁸⁶Vgl. dazu I. *Pernice*, NVwZ 1990, 414 (423); H. H. *Lindemann/S. Delfs*, ZUR 1993, S. 256; L. *Krämer*, ZUR 1994, 172 (174 ff.); J. *Masing*, Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts, 1997; B. W. *Wegener*, Rechte des Einzelnen, 1998, S. 25 ff.; S. *Albin* (Fn. 77), S. 163 ff. und 213 ff.

⁸⁷EuGH, Urteil v. 28.2.1991, Rs. C-131/88 (Kommission/Deutschland), Slg. 1991, I-825 (Rn. 6).

⁸⁸EuGH, Urteil v. 30.5.1991, Rs. 59/89 (Kommission/Deutschland), Slg. 1991, I-2607; Urteil v. 30.5.1991, Rs. C-361/88 (Kommission/Deutschland), Slg. 1991, I-2567; dazu ausführlich M. *Zuleeg*, NJW 1993, 31 (35 ff.).

⁸⁹Ausführlich B. *Wegener*, Vollzugskontrolle durch Klagerechte vor mitgliedstaatlichen Gerichten, in: G. Lübbe-Wolff (Fn. 74), S. 145 ff.; grundlegend *ders.* (Fn. 86), S. 80 ff.; M. *Ruffert*, Subjektive Rechte im Umweltrecht der EG, 1996, S. 146 ff.; J. *Masing* (Fn. 86); F. *Schoch*, NVwZ 1999, 457; C. *Calliess*,

E. Ausblick

Im Verfassungsverbund der EU⁹⁰ ist das europäische Umweltverfassungsrecht arbeitsteilig zu verwirklichen. Wie die Europäisierung des nationalen Umweltrechts deutlich macht, sind auch hier – wie es für den Verfassungsverbund typisch ist – nationale und europäische Rechtsordnungen miteinander verzahnt. Europäisches und nationales Umweltrecht beeinflussen und ergänzen sich wechselseitig. Aufgrund des Anwendungsvorrangs europäischen Umweltrechts hat sich das nationale Umweltrecht zwar den europäischen Homogenitätsanforderungen anzupassen und unter Umständen - auch weitreichende - Relativierungen hinzunehmen. Gleichzeitig muss den Mitgliedstaaten über das Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 Abs. 2 EGV) aber ein Handlungsspielraum für die Ausfüllung und Fortentwicklung (Art. 176 EGV) des europäischen Umweltrechts verbleiben. Denn das nationale Umweltrecht bleibt trotz Umweltkompetenz der EG ein unabdingbares Rezeptionsreservoir für das europäische Umweltrecht. Nur wenn im Rahmen der Ausübung europäischer Umweltkompetenzen Spielraum für das nationale Differenzierungen und darüber hinaus Regelungsmodelle bleibt, kann sich das Umweltrecht in einer Art Ideenwettbewerb – ganz im Sinne des Konzepts eines Wettbewerbsföderalismus – fortentwickeln. Wenn die Notwendigkeit mitgliedstaatlicher Handlungsspielräume stärker anerkannt und effektiv gesichert wäre, könnte dies auch dazu beitragen, dass mitgliedstaatliche Widerstände bei der Abschaffung der Einstimmigkeitsfälle in Art. 175 Abs. 2 EGV überwunden werden. Einzig und allein bleibt hier das freilich ohnehin bestehende Problem, dass mitgliedstaatliche Handlungsspielräume immer auch anfällig für Vollzugsdefizite sind. Andererseits könnte gerade in einer erweiterten EU ein von den Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Handlungsspielräume den Umweltbedingungen „vor Ort“ stärker angepasstes – und damit im Ergebnis passgenaueres – Umweltrecht auch dazu beitragen, dass das Vollzugsdefizit reduziert wird. Verbleibende Vollzugsdefizite können unter Einbeziehung der Bürger (und Umweltverbände) in konsequenter Fortentwicklung des Funktionalisierungs- bzw. Mobilisierungskonzepts bekämpft werden. Hierzu wäre es freilich erforderlich, einer europaweiten Einführung der Verbandsklage den Weg zu öffnen⁹¹ und die Rechte der Bürger durch ein prozedurales Umweltgrundrecht auf Information, Beteiligung und effektiven Zugang zum Gericht in der künftigen EU-Verfassung abzusichern und zu stärken.

Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 478 ff., inbes. 482 ff. jeweils m.w.N.; a.A. *D. Triantafyllou*, DÖV 1997, 192 (196).

⁹⁰ Dazu Pernice, Huber (Fn. 14).

⁹¹ Hierzu Wegener (Fn. 82); A. Epiney, NVwZ 1999, 485; C. Calliess, NJW 2003, i.E.