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. 155

20.11.2025

Christian Calliess:

Der Europäische Green Deal als Konkretisierung von Art. 11 AEUV und Baustein der Nachhaltigkeit in der EU: Inhalt, Reformen und ihre Grenzen.

Zitiervorschlag:
VerfasserIn, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. XX, S. XX.

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M., ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Europa- und Umweltrecht an der Freien Universität Berlin sowie einer Ad Personam Jean Monnet Professur.

Bei dem nachfolgenden Beitrag handelt es sich um einen Vortrag, den der Verfasser auf der Tagung „Die EU auf dem Weg zur Nachhaltigkeit" in Innsbruck am 06.03.2025 gehalten hat und der in gekürzter Fassung im Tagungsband herausgegeben von Walter Obwexer/Bernadette Zelger erscheinen wird.

A. Einführung

Der Europäische Green Deal (EGD) war bereits im Umfeld der Wahlen zum Europäischen Parlament (EP) am 9. Juni 2024 in die Defensive geraten. Kritisiert wurden Überregulierung und unnötige Bürokratielasten.

Ganz anders war die Stimmungslage 2019. Damals wurde das Ergebnis der Wahlen als Plädoyer der Unionsbürger für eine ambitioniertere Klima- und Umweltpolitik verstanden und aufgegriffen. Zunächst in den Politischen Leitlinien der Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen für die Jahre 2019-2024 vom 16. Juli 2019, die nicht als Spitzenkandidatin angetreten war und mit dem geschickt gewählten Narrativ auf die für ihre Wahl erforderliche Mehrheit im EP hoffte. Dann in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vom 12. Dezember 2019, in denen die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten die Ziele des EGD unterstützten.

Hat sich die Sachlage verändert, oder sind die Ziele erreicht, so dass in den politischen Anstrengungen nachgelassen werden kann? Verändert hat sich jedenfalls die Stimmungslage. Andere berechtigte politische Anliegen wie Migration, Sicherheit und wirtschaftliche Stabilität sind in den Vordergrund gerückt.

Nicht verändert hat sich demgegenüber die Klimalage. Nach wie vor drohen die von den Erdsystemwissenschaften ermittelten planetaren Belastungsgrenzen überschritten zu werden[1], die für den Klimaschutz durch das im internationalen Übereinkommen von Paris verankerte 1,5-

[1] Dazu ausführlich *Sachverständigenrat für Umweltfragen* (SRU), Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen, Sondergutachten 2019, 182.

bis 2-Grad-Ziel politische und rechtliche Relevanz entfaltet haben.[2] Das in den Klima- oder Erdsystemwissenschaften entwickelte Konzept der planetaren ökologischen Belastungsgrenzen verfolgt das Ziel, die Grenzen der Tragfähigkeit respektive die Absorptionsfähigkeit ökologischer Systeme zu definieren, um Abstand zu irreversiblen „Kipppunkten" und ihren katastrophalen Folgen zu halten. Das Konzept hat in Politik und Recht maßstabssetzende Bedeutung erlangt. Namentlich die im Übereinkommen von Paris vereinbarten internationalen Klimaschutzziele, die eine Begrenzung der menschgemachten Klimaerwärmung auf deutlich unter 2 °C und möglichst aber auf 1,5 °C gegenüber vorindustriellen Werten verlangen[3], setzen eine im Rahmen der Wissenschaften ermittelte und nun rechtlich nachgezeichnete Grenze, mit der Abstand zu einem die natürlichen Lebensgrundlagen der Menschen insgesamt gefährdenden „Kipppunkt" gehalten werden soll. Nicht von ungefähr hat die deutsche Bundesregierung die planetaren Grenzen in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie als „absolute Leitplanken" für politische Entscheidungen bezeichnet.[4] In rechtlicher Hinsicht maßstabssetzend sind insoweit nicht zuletzt auch die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) und des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in ihren Klimaurteilen.[5] Die jeweiligen Richter knüpfen in diesen an die Erkenntnisse der Wissenschaften zu den planetaren Grenzen an, vor allem das BVerfG greift dabei den sog. Budgetansatz auf. Sodann verbinden sie die im Pariser Abkommen geregelten planetaren Grenzen in Form des 1,5- bis 2-Grad-Ziels mit der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG, den grundrechtlichen Schutzpflichten und das BVerfG zusätzlich mit der neu entwickelten intertemporalen Freiheitssicherung.[6]

Ein Überschreiten der planetaren Grenzen droht ebenfalls mit Blick auf den Verlust von Biodiversität sowie die Verschmutzung und Zerstörung von Wäldern und Ozeanen. Jeweils geht es darum, einen „sicheren Handlungsraum" für die Menschheit aufzuzeigen, mit dem das Erreichen von irreversiblen Kipppunkten vermeiden werden kann, so dass die Menschheit mit hoher Wahrscheinlichkeit die für ihr Überleben notwendigen stabilen Bedingungen des Erdsystems auch zukünftig vorfindet. Dies unterstreicht die Verbindung zu einer Kernaufgabe des Staates, die er in der globalisierten Welt nur noch im Verbund mit der EU erfüllen kann: die

---

[2] *Calliess*, ZUR 2019, 385.
[3] Art. 2 Abs. 1 lit. a des Übereinkommens von Paris vom 12.12.2015, UN Doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1 (Decision 1/CP.21; im Folgenden: PÜ).
[4] Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung – Neuauflage 2016, S. 12.
[5] Siehe dazu die vergleichende Analyse bei *Calliess/Täuber*, NVwZ 2024, S. 945.
[6] BVerfGE 157, 30 (Rn. 16-21, 33 ff., 122, i.V.m. 216 ff.) – Klimaschutz; zur rechtlichen Entwicklung und Einordung *Calliess*, DVBl. 2024, S. 820.

Gewährleistung von Sicherheit, hier ganz konkret der ökologischen Sicherheit. Vor diesem Hintergrund ist und bleibt das politische Schutzkonzept des EGD von maßstabssetzender Bedeutung.

B. Vorgaben des Art. 11 AEUV: Der EGD als Instrument der Nachhaltigkeit

Dies gilt umso mehr, als das politische Schutzkonzept des EGD zugleich die rechtliche Verpflichtung der EU aus Art. 11 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV) umsetzt. Nach dieser sog. Umweltintegrationsklausel, die man wegen ihres politik- bzw. sektorübergreifenden Ansatzes auch als Querschnittsklausel bezeichnen kann, „müssen" die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung „einbezogen" werden.

Das Prinzip der Nachhaltigkeit verfolgt das Ziel, ökonomische, soziale und ökologische Belange unter Berücksichtigung der Belange künftiger Generationen miteinander zu verzahnen.[7] Gut veranschaulichend wird diese Konzeption als „magisches Dreieck"[8] bzw. „Drei-Säulen-Konzept"[9] bezeichnet. Dabei sollen alle drei Aspekte grundsätzlich gleichwertig nebeneinanderstehen.[10] Aus den Grundätzen der Rio-Deklaration, vor allem aus ihrem Grundsatz 4, wird deutlich, dass das Prinzip der Nachhaltigkeit instrumentell eine Politikkoordination durch Politikintegration aller drei Säulen fordert.[11] Nachhaltigkeit benötigt demnach einen Fokus dergestalt, dass die Umweltbelange mit ökonomischen und sozialen Belangen verzahnt werden.[12] Mit einer explizit auf künftige Generationen erstreckten Schutzverpflichtung wird nicht nur das Vorsorgeprinzip, sondern auch der Aspekt einer ökologischen Generationengerechtigkeit in die tradierte Verantwortung des Staates für Wirtschaftswachstum und Sozialstaat integriert.[13] In der

---

[7] *Glaser*, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, 2006, 44; *Kahl*, DÖV 2009, 2 (6); aus interdisziplinärer Perspektive s. die Beiträge in: Schellnhuber u.a. (Hrsg.), Global Sustainability, 2010.

[8] *Beaucamp*, Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht, 2002, 20.

[9] So bereits der *Sachverständigenrat für Umweltfragen* (SRU), Für eine dauerhafte umweltgerechte Entwicklung, Umweltgutachten 1994, Deutscher Bundestag (Hrsg.), BT-Drs. 12/6995; zur daran anknüpfenden differenzierten Weiterentwicklung *Sachverständigenrat für Umweltfragen* (SRU), Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen – Zur Legitimation von Umweltpolitik, Sondergutachten 2019, Rn. 9 ff. (online verfügbar).

[10] *Rehbinder*, NVwZ 2002, 657 ff.; weiterführend *Sachverständigenrat für Umweltfragen* (SRU), Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen – Zur Legitimation von Umweltpolitik, Sondergutachten 2019, Rn. 9 ff. (online verfügbar)

[11] *Sachverständigenrat für Umweltfragen* (SRU), Für eine dauerhafte umweltgerechte Entwicklung, Umweltgutachten 1994, Deutscher Bundestag (Hrsg.), BT-Drs. 12/6995, Tz. 1.

[12] Ebenso und vertiefend *Appel*, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, 339 ff.; *Sachverständigenrat für Umweltfragen* (SRU), Für eine neue Vorreiterrolle, Umweltgutachten 2002, Deutscher Bundestag (Hrsg.), BT-Drs. 14/8792, 58 ff.

[13] Ausführlich *Calliess*, Verfassungsprinzip der Zukunftssicherung, in: G. Kirchhof/Wolff (Hrsg.), Zukunftssicherndes Verfassungsrecht, 2024, S. 107 ff.

Folge sind die staatlichen Institutionen gehalten, ihre gegenwärtige Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik integriert und unter Berücksichtigung der Belange künftiger Generationen zu gestalten.[14]

Eine mit diesem Ansatz korrespondierende Vorgabe formuliert Art. 11 AEUV. Mit dieser Norm ist die EU quasi verfassungsrechtlich verpflichtet, die "Erfordernisse des Umweltschutzes" in alle ihre Politiken zu integrieren und diese umweltverträglich auszugestalten. Indem die Integrationsklausel einfordert, dass die Belange des Umweltschutzes bei der normativen Ausgestaltung und Durchführung anderer Gemeinschaftspolitiken, wie z.B. Verkehr, Landwirtschaft und Energie, zu berücksichtigen und zur Förderung einer wirtschaftlich, sozial und ökologisch nachhaltigen Entwicklung einzubeziehen sind, ermöglicht sie Nachhaltigkeit im Sinne des Drei-Säulen-Ansatzes.[15] Die Querschnittsklausel prägt, wie auch die systematische Stellung des Art. 11 AEUV „vor der Klammer“ verdeutlicht, jedes Tätigwerden der Union. Durch die ausdrückliche Erwähnung von Unionsmaßnahmen ist auch rechtlich eindeutig gewährleistet, dass nicht nur die Rechtsetzungstätigkeit der EU im Einzelfall, sondern darüber hinaus jedes (auch individuell-) konkrete Handeln der Organe umweltverträglich ausgestaltet sein muss.[16]

Konkret ergeben sich die "Erfordernisse des Umweltschutzes" gem. Art. 11 AEUV aus den in Art. 191 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV genannten Zielsetzungen und Prinzipien der unionalen Umweltpolitik.[17] Dementsprechend sind die umweltrechtlichen Vorgaben des Vertrags, insbesondere das Vorsorgeprinzip[18], bei der Abwägung zwischen Erfordernissen des Umweltschutzes und gegenläufigen Belangen zu berücksichtigen. Art. 191 Abs. 1 AEUV formuliert verschiedene, das Unionsziel Umweltschutz konkretisierende Ziele der europäischen Umweltpolitik. Diese Ziele umfassen die Erhaltung und den Schutz der Umwelt sowie die Verbesserung ihrer Qualität, den Schutz der menschlichen Gesundheit, eine umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen, die Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme und insbesondere zur Bekämpfung des

---

[14] Ausführlich *Appel*, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, 42 ff. und 328 ff.; *Krings*, ZG 2009, 151 ff.; *Sachverständigenrat für Umweltfragen* (SRU), Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen – Zur Legitimation von Umweltpolitik, Sondergutachten 2019, Rn. 310 (online verfügbar).
[15] *Calliess*, DVBl. 1998, 559; *Sachverständigenrat für Umweltfragen* (SRU), Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020, Kapitel 8, 465 ff. (online verfügbar).
[16] *Kahl*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 11 AEUV Rn. 10; *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, 82. Lfg. Mai 2024, Art. 11 AEUV Rn. 15 f.; *Käller* in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 11 AEUV Rn. 7.
[17] Zu der Bedeutung der EU-Umweltpolitik für die Zivilgesellschaft: *Jans*, in: ders. (Hrsg.), The European Convention and the Future of European Environmental Law, 2003, S. 55.
[18] Ausführlich dazu *Calliess*, in Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 191, Rn. 10 ff. und 28 ff.

Klimawandels.[19] Der Begriff der Erhaltung wird als grundsätzliches Verschlechterungsverbot, das im Sinne eines ökologischen Bestandsschutzes wirkt, interpretiert.[20] Sich hiermit teilweise überschneidend verlangt der Schutz der Umwelt, dass mittels geeigneter Maßnahmen der Lenkung und Kontrolle bestehende Umweltbelastungen und -verschmutzungen reduziert und zukünftige vermieden werden.[21] Das Erfordernis der Qualitätsverbesserung weist darauf hin, dass sich die Umweltpolitik nicht auf konservierende Maßnahmen beschränken darf, sondern – auch im Interesse künftiger Generationen – eingetretene Schäden beseitigen und verlorengegangene Umweltqualität restaurieren muss (z. B. Reinigung von Flüssen, Renaturierung von Landschaften).[22]

Der Begriff der Einbeziehung in Art. 11 AEUV impliziert, dass der komplexen Aufgabe des Umweltschutzes durch ein integratives Verständnis im Sinne einer sektorspezifischen und problembezogenen Querschnittsaufgabe[23] Rechnung zu tragen ist. Über das Wort „müssen" wird insoweit eine eindeutige Rechtspflicht der Unionsorgane formuliert, die eine gerichtliche Kontrolle durch den EuGH ermöglicht. Dementsprechend wird der Norm von der herrschenden Meinung eine ressortübergreifende Verpflichtung entnommen, konkrete umweltschützende Maßnahmen in dem jeweiligen umweltexternen Politikbereich zu ergreifen, wenn dies Gründe des Umweltschutzes erfordern.[24] Folglich verpflichtet Art. 11 i.V.m. Art. 191 AEUV die EU zumindest dazu, ein verbindliches, wirksames und kohärentes Schutzkonzept für alle umweltrelevanten Politikbereiche zu entwickeln. Der EuGH hat schon früh in zwei Urteilen zur Verkehrspolitik auf den Grundgedanken der Querschnittsklausel Bezug genommen, indem er ausführte, dass die Liberalisierung des Güterkraftverkehrs „geordnet" nur im Rahmen einer gemeinsamen Verkehrspolitik erfolgen könne, bei der neben wirtschaftlichen und sozialen auch

---

[19] Ausführlich *Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 191 AEUV Rn. 10 ff.
[20] *Schröder*, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, 2. Aufl. 2003, § 9 Rn. 17; *Kahl*, Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht, 1993, S. 19. Sekundärrechtliche Ausprägungen des Verschlechterungsverbots sind unter anderem in Art. 4 Abs. 1 der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG vom 23. Oktober 2000, ABl. 2000 L 327/1 oder in Art. 6 Abs. 2 der FFH-Richtlinie 92/43/EWG vom 21. Mai 1992, ABl. 1992 L 206/7 zu finden.
[21] *Kahl*, Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht, 1993, S. 19 f.
[22] *Kahl*, Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht, 1993, S. 20; *Schröder*, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, 2. Aufl. 2003, § 9 Rn. 17; *Kahl*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 191 AEUV Rn. 55. Verbesserungsgebote in Bezug auf Gewässer und landschaftliche Ökosysteme enthalten etwa Art. 4 Abs. 1 der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG vom 23. Oktober 2000, ABl. 2000 L 327/1 sowie Art. 4 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 1, Abs. 2 der Naturwiederherstellungsverordnung 2024/1991/EU vom 24. Juni 2024; insgesamt auch *Fouquet*, in: Rodi (Hrsg.), Handbuch Klimaschutzrecht, 2022, § 4.
[23] *Ritter*, NVwZ 1987, 929; *ders.*, DÖV 1992, 641.
[24] *Breier*, NuR 1992, 174 (180); *Epiney*, NuR 1995, 497 (502); *Kahl*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 11 AEUV Rn. 34; a. A. *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, 82. Lfg. Mai 2024, Art. 11 AEUV, Rn. 32.

die „ökologischen Probleme berücksichtigt […] werden“.[25] Im Zusammenhang mit dem von der EU abgeschlossenen Freihandelsabkommen mit Singapur hat der EuGH bestätigt, dass Art. 11 AEUV und das Ziel der nachhaltigen Entwicklung fester Bestandteil der gemeinsamen Handelspolitik sind. Daher müssen Umweltaspekte in Freihandelsabkommen der EU integriert werden.[26]

Art. 11 AEUV beeinflusst das „Ob“ und das „Wie“ der unionalen Rechtsetzungstätigkeit. Inhaltlich folgt aus der Aufgabe der Einbeziehung das Gebot, die Belange des Umweltschutzes in umweltexterne Politiken zu integrieren und diese miteinander zu verzahnen. Ganz im Sinne des Ziels, im Wege praktischer Konkordanz einen möglichst schonenden Ausgleich herbeizuführen.[27] Die solchermaßen vorzunehmende Abwägung ist durch zwei Aspekte vorgeprägt. Zum einen sind die bereits genannten Vorgaben des Art. 191 Abs. 1 AEUV und im Zweifel das Vorsorgeprinzip (Art. 191 Abs. 2 AEUV) in der Abwägung zur Geltung zu bringen. Zum anderen gibt der Begriff des Einbeziehens vor, dass die Umweltbelange nicht „weggewogen“ werden dürfen. Vielmehr müssen sie integrativer Bestandteil der Maßnahme geworden sein und daher ihren Inhalt erkennbar mitgeprägt[28] haben. Dies verlangt, dass Entscheidungen in umweltexternen Bereichen (z.B. im Bereich der Verkehrs- oder Agrarpolitik) nicht ausschließlich an deren spezifischen Gegebenheiten ausgerichtet werden, sondern mit Rücksicht auf die Umweltauswirkungen anders oder im Extremfall sogar überhaupt nicht getroffen werden.[29] Die insofern bestehende gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit ist überschritten, wenn die Maßnahme erkennbar einseitig zulasten des Umweltschutzes ausgestaltet ist. Eine solche Maßnahme, die aller Wahrscheinlichkeit nach zu erheblichen, spürbaren Umweltbeeinträchtigungen führen würde, darf nach Art. 11 AEUV nicht erlassen werden; eine Politik, die diese Grenze überschreitet, wäre als Verstoß gegen dessen Vorgaben rechtswidrig.[30]

Vor diesem Hintergrund ist der EGD aus europarechtlicher Hinsicht eine zentrale Maßnahme, mit der die EU den Vorgaben des Art. 11 AEUV entspricht. Denn aus dem integrierten, Politiken

---

[25] EuGH, Rs. C-17/90, Slg. 1991, I-5253, Rn. 11 (Pinaud Wieger) = EuZW 1992, 62; Rs. C-195/90, Slg. 1992, I-3141, Rn. 33 (Kommission/Deutschland) = EuZW 1992, 390.
[26] EuGH, Avis 2/15, ECLI:EU:C:2017:376 (Freihandelsabkommen Singapur), Rn. 146f.
[27] Im Überblick *Wegener*, in: *ders.* (Hrsg.), Europäische Querschnittpolitiken, 2. Aufl. 2021, § 3 Rn. 1 ff.
[28] *Epiney*, Umweltrecht der Europäischen Union, 4. Aufl. 2019, S. 177; *Scheuing*, EuR 1989, 152, 176 f.; *Kahl*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 11 AEUV Rn. 17; a. A. *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, 82. Lfg. Mai 2024, Art. 11 AEUV Rn. 22 ff.
[29] So schon *Glaesner*, EuR 1986, 119 (140 zu Art. 130r Abs. 2 S. 2 EWGV).
[30] Vgl. auch GA *Geelhoed*, demzufolge Art. 11 AEUV nur dann Rechtmäßigkeitsmaßstab für Unionsakte sein kann, wenn ökologische Belange offensichtlich nicht berücksichtigt oder vollständig außer Acht gelassen wurden, Schlussanträge in Rs. C-161/04, Rn. 59 (keine Entscheidung in dieser Rs. wegen Streichung).

übergreifenden Ansatz dieser Norm speist das politische Schutzkonzept des EGD nicht nur seine Impulse, sondern auch seine besondere Innovations- und Wirkkraft. Er stellt eine systematische Überprüfung und Anpassung des gesamten Rechtsbestandes der EU auf seine Übereinstimmung mit den Zielen des Umwelt- und Klimaschutzes dar.[31] Vor allem das Vorsorgeprinzip verlangt dabei, dass von den Kipppunkten Abstand gehalten wird. Mithin ist von den planetaren Grenzen durch geeignete umweltpolitische Maßnahmen wegzusteuern. Insoweit ist die EU rechtlich verpflichtet, ein wirksames, langfristig angelegtes, in sich kohärentes und verbindliches Schutzkonzept zu erlassen und durch ein Monitoring zu gewährleisten. Dessen konkreter Inhalt ist politisch durch den europäischen Gesetzgeber, also im Zusammenspiel von Kommission, EP und Rat zu definieren.

C. Das Schutzkonzept des EGD als strukturelle Koppelung von Wissenschaft, Politik und Recht

Der EGD stellt ein auf wissenschaftliche Erkenntnisse gegründetes politisches Schutzkonzept dar, das zugleich rechtliche Vorgaben umsetzt: zum einen jene die, die dem Pariser Klimaschutzabkommen (sowie dem Montrealer Rahmenabkommen zum Schutz der Biodiversität) mit Blick auf die planetaren Belastungsgrenzen entspringen. Zum anderen ist der EGD in europarechtlicher Hinsicht eine zentrale Maßnahme, mit der die EU den Vorgaben des Art. 11 AEUV entspricht. In Konkretisierung der Integrationsklausel enthält das politische Konzept des EGD umfassende Reformansätze für den Weg hin zu einer treibhausgasneutralen Wirtschafts- und Lebensweise in der EU.[32] Dieser Übergang soll zudem sozial verträglich gestaltet werden. Neben allgemeinen Zielen enthält der EGD konkrete Maßnahmen, die ausschließlich oder vorrangig dem Klimaschutz oder dem Schutz der Biodiversität dienen. Sektoral adressiert der EGD sodann die besonders wichtigen Bereiche der Energie, der Industrie, des Verkehrs und der Landwirtschaft.

Auf Basis bestehender Kompetenzen der EU (z.B. Art. 192, 114, 194 AEUV) werden die Vorgaben der Integrationsklausel des Art. 11 i.V.m. Art. 191 AEUV durch den Unionsgesetzgeber konkretisiert.[33] Im Zuge dessen werden die Regelungen in klassischen Feldern der Umweltpolitik durch Klima- und Naturschutzmaßnahmen verschärft.[34] Gleichzeitig wird der Klima- und

[31] Mitteilung der Kommission v. 11.12.2019, „Der europäische Grüne Deal", KOM 2019 (640) endg., 18-24.
[32] Mitteilung der Kommission v. 11.12.2019, „Der europäische Grüne Deal", KOM (2019) 640 endg.; *Frenz,* in: ders. (Hrsg.), Klimaschutzrecht. Gesamtkommentar, 2. Aufl. 2022, Einf. Rn. 9 ff.
[33] *Calliess/Dross,* ZUR 2020, 456 ff.
[34] Mit einer Maßnahmenübersicht *Frenz,* in: ders. (Hrsg.), Klimaschutzrecht. Gesamtkommentar, 2. Aufl. 2022, Einf. Rn. 74 ff.

Umweltschutz mit den übrigen Politikbereichen der Union verzahnt. Konkret sollen bis 2050 keine Netto-Treibhausgase mehr ausgestoßen sowie Wachstum und Ressourcennutzung entkoppelt werden. Über die traditionell umweltpolitisch angeleiteten Handlungsfelder der Energiepolitik oder der Kreislaufwirtschaft[35] werden mit dem EGD Belange des Umwelt- und Klimaschutzes – ganz entsprechend den Vorgaben des Art. 11 AEUV[36] – in der Verkehrspolitik[37], Landwirtschaftspolitik[38] oder in der Verbraucherpolitik berücksichtigt und prägen ihren Inhalt sichtbar mit. Übereinstimmendes Ziel von Art. 11 AEUV und EGD ist es, einen umweltverträglichen Binnenmarkt (vgl. Art. 114 Abs. 3 AEUV) mit umweltverträglichen Politiken (vgl. Art. 3 Abs. 3 EUV) zu verwirklichen. Damit entspricht sie zugleich dem Ziel des Art. 11 AEUV, durch das Instrument der Umweltintegration auf eine Förderung der nachhaltigen Entwicklung hinzuwirken.

Basierend auf drei für die Kommission im Vorfeld ausgearbeiteten vergleichenden Szenarien für die optimale gesetzgeberische Umsetzung des EGD, hat sich die EU für einen Instrumentenmix entschieden, der teils marktbasiert auf den Emissionshandel und teils ordnungsrechtlich auf hoheitliche Regulierung setzt.[39] Im Zuge einer systematischen Überprüfung des gesamten europäischen Rechts (sog. *acquis*) auf seine Übereinstimmung mit den Zielen des Klima- und Umweltschutzes wurden mehr als 50 Verordnungen und Richtlinien, teilweise gegliedert in eigenständige, umfangreiche Maßnahmenpakete, erlassen[40]: Zentrales Maßnahmenbündel im Klimaschutz sind das europäische Klimagesetz und das Paket „Fit for 55“, das die Regulierungsmaßnahmen der EU im Energie-, Gebäude- und Verkehrssektor auf das klimapolitische Ziel einer Senkung der Netto-Treibhausgasemissionen der EU und ihrer Mitgliedstaaten um mindestens 55 Prozent gegenüber dem Stand von 1990 bis 2030 ausrichtet.[41] Hinzu kommen der „Neue Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft“, der durch überwiegend produktbezogene Einzelmaßnahmen den Verbrauch von Primärmaterialien senken und den Lebenszyklus von

---

[35] Mitteilung der Kommission v. 11.3.2020, „Ein neuer Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft“, KOM 2020 (98) endg.
[36] *Calliess/Dross*, ZUR 2020, 456, 461.
[37] Mitteilung der Kommission v. 9.12.2020, „Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität: Den Verkehr in Europa auf Zukunftskurs bringen“, KOM 2020 (789) endg.
[38] Mitteilung der Kommission v. 20.5.2020, „‘Vom Hof auf den Tisch‘ – eine Strategie für ein faires, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem‘“, KOM 2020 (381) endg.
[39] Zusammenfassende Darstellung: *Kopernikus-Projekt Ariadne/ Potsdam Institut für Klimafolgenforschung (PIK)*, gefördert vom Bundesministerium für Bildung und Forschung, Wegmarken für das EU-Klimaziel 2030, Versteckte Risiken und Chancen der Szenarien der EU-Kommission für den Pfad zur Klimaneutralität, Dezember 2020 (online verfügbar).
[40] Siehe umfassend die Darstellungen in *Trüe/Scholz* (Hrsg.), The EU Green Deal and its Implementation, 2023.
[41] Siehe zu dieser Vorgabe Art. 4 Abs. 1 der Verordnung 2021/1119/EU vom 30. Juni 2021, ABl. 2021 L 243/1; umfassend *Frenz*, UPR 2021, 338.

Produkten nachhaltiger gestalten soll[42], ferner die 2020 vorgelegte Strategie „Vom Hof auf den Tisch“, die im Landwirtschaftssektor durch die Verringerung des Einsatzes von Pestiziden und Düngemitteln, die Intensivierung des ökologischen Landbaus und die Verbesserung des Tierschutzes zum Klima- und Biodiversitätsschutz in der EU beitragen soll[43], sowie schließlich die Biodiversitätsstrategie der EU für 2030.[44] Zur Erreichung der Ziele sollen bis 2030 mindestens eine Billion Euro an nachhaltigen Investitionen erfolgen.[45]

Im Ergebnis kann der EGD in systemtheoretischer Perspektive somit als eine über Art. 11 AEUV vermittelte strukturelle Koppelung von Politik, Wissenschaft und Recht verstanden werden.[46] In dieser strukturellen Koppelung dreier Systeme liegt zugleich seine besondere Legitimation. Aus dieser strukturellen Koppelung speist der EGD aber nicht nur seine Legitimation, sondern auch seine besondere Innovations- und Wirkkraft.

D. Das politische Schutzkonzept des EGD als inhaltliche Konkretisierung der Art. 11, 191 AEUV

I. Klimaziele und Biodiversitätsziele durch sektorübergreifende "Leitgesetze"

Zur Konkretisierung der abstrakten Zielsetzungen aus Art. 11 und 191 AEUV nutzt die EU sekundärrechtliche Instrumente, mit denen quantifizierte Ziele in einer Art "Leitgesetz" definiert werden.[47] Dabei werden anstelle der zumeist für langfristige Zielsetzungen genutzten unverbindlichen Instrumente (z.B. Programme, Weißbücher) entweder Rahmenrichtlinien, so z.B. im Wasser- und Luftreinhalterecht, oder Leitverordnungen, so vor allem im Klima- und Biodiversitätsschutz, im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen.[48]

---

[42] Mitteilung der Kommission v. 11.3.2020, KOM (2020) 98 endg.
[43] Mitteilung der Kommission v. 20.5.2020, KOM (2020) 381 endg.
[44] Mitteilung der Kommission v. 20.5.2020, KOM (2020) 30 endg.
[45] Mitteilung der Kommission v. 11.12.2019, „Der europäische Grüne Deal“, KOM (2019) 640 endg.; zur finanziellen Dimension siehe auch *Fouquet,* in: Rodi (Hrsg.), Handbuch Klimaschutzrecht, 2022, § 4 Rn. 69. Die Finanzierung soll insbesondere über das Ausgabenprogramm Next Generation EU (NGEU) erfolgen, dazu ausführlich *Nettesheim*, AöR 145 (2020), 381. Eine hohe Relevanz hat zudem die sog. Taxonomie-Verordnung 2020/852/EU vom 18. Juni 2020, ABl. 2020 L 198/13, die einen unionsweit einheitlichen Bewertungsrahmen zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen schaffen soll.
[46] Zur strukturellen Koppelung: G. Calliess, Prozedurales Recht, 1999, S. 181 ff.
[47] Zum Konzept eines Leitgesetzes im Rahmen des deutschen Rechts siehe *Sachverständigenrat für Umweltfragen* (SRU), Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen, Sondergutachten 2019, 182; *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 235 ff.; mit Blick auf den Klimaschutz: ders., ZUR 2019, 385.
[48] Verordnung 2021/1119/EU vom 30. Juni 2021, ABl. 2021 L 243/1 („Europäisches Klimagesetz“); Verordnung 2024/1991/EU vom 24. Juni 2024 („Renaturierungs-Verordnung“).

Durch diese "Leitgesetze" erreichen zugleich die Vorgaben der Art. 11, 191 AEUV ein höheres Maß an Verbindlichkeit. Die Umweltgesetzgebung der EU kann zwar jederzeit durch den europäischen Gesetzgeber revidiert werden, jedoch muss hierfür wiederum das ordentliche Gesetzgebungsverfahren durchlaufen werden, was öffentliche Aufmerksamkeit und einen öffentlichen Diskurs im Rahmen der Entscheidungen des Europäischen Parlaments und im Rat der EU gewährleistet sowie das Erreichen der erforderlichen Mehrheiten notwendig macht. Dies führt zwangsläufig zu einem „Mehr" an Diskurs zwischen politischen Akteuren, aber auch in der Zivilgesellschaft. Gleichzeitig konkretisieren solche rechtsförmigen Ziele abstrakte primärrechtliche Vorgaben und liefern so einen Bewertungsrahmen für die Zielerreichung[49]; hieran anknüpfend wird die Zielerreichung durch Monitoring-Instrumente abgesichert.[50] Insgesamt sinkt die Rechtfertigungslast für Maßnahmen, die der Zielerreichung dienen.[51]

Der erste Bereich, in dem die EU ein solches "Leitgesetz" erlassen hat, ist der Klimaschutz. In Konkretisierung der Vorgaben der Art. 11 und 191 AEUV sowie zur Umsetzung der im Rahmen des Pariser Abkommens eingegangenen Verpflichtungen hat die EU im Rahmen des EGD das sog. EU-Klimagesetz[52] erlassen.[53] Dieses knüpft an die seit 2018 bestehende Governance-Verordnung[54] an und formuliert ambitionierte Ziele für den Klimaschutz. Bis 2030 sollen im Vergleich zu 1990 mindestens 55 Prozent der CO_2-Emissionen reduziert werden; bis 2050 soll Treibhausgasneutralität erreicht werden.[55] Zudem sind Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel vorgesehen. Die Reduktionsziele werden zumindest im Ansatz durch ein unabhängiges Monitoring prozedural abgesichert: Alle Maßnahmen auf Grundlage der Verordnung werden von einem wissenschaftlichen Beirat begutachtet.[56]

---

[49] *Calliess*, ZUR 2019, 385; in diese Richtung auch *Groß,* JZ 2024, 893 (894 f.).
[50] *Calliess,* in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 98. Lfg. März 2022, Art. 20a Rn. 140 ff. m.w.N.; *Frenz* beschreibt diesen Mechanismus anhand des Klimagesetzes als „instrumentelles Verfahrensgesetz", vgl. *Frenz,* in: ders. (Hrsg.), Klimaschutzrecht. Gesamtkommentar, 2. Aufl. 2022, Einf. Rn. 50.
[51] *Franzius,* VVDStRL 81 (2021), 384 (394 f.).
[52] Verordnung 2021/1119/EU vom 30. Juni 2021, ABl. 2021 L 243/1 („Europäisches Klimagesetz").
[53] Zur Bedeutung des Pariser Abkommens für den Klimaschutz in der EU *Fouquet,* in: Rodi (Hrsg.), Handbuch Klimaschutzrecht, 2022, § 4 Rn. 19 ff.
[54] Verordnung 2018/1999/EU, ABl. 2021 L 328/1 („Governance-Verordnung"); dazu *Sachverständigenrat für Umweltfragen* (SRU), Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020, S. 77.
[55] Art. 1 Abs. 1 Verordnung 2021/1119/EU, ABl. 2021 L 243/1 („Europäisches Klimagesetz"); *Fouquet,* in: Rodi (Hrsg.), Handbuch Klimaschutzrecht, 2022, § 4 Rn. 83 ff.
[56] Vgl. Art. 3 Abs. 1 Verordnung 2021/1119/EU, ABl. 2021 L 243/1 vom 30. Juni 2021 („Europäisches Klimagesetz"), herausstellend *Schlacke,* NVwZ 2022, 905 (907); näher *Schlacke/Köster/Wentzien/Thierjung,* EuZW 2021, 620 (623 ff.).

Für die Bundesrepublik Deutschland besteht seit 2019 mit dem Klimaschutzgesetz (KSG) ein korrespondierendes Leitgesetz, das der Umsetzung völker- und europarechtlicher Vorgaben im Bereich des Klimaschutzes dient. Hinter allen drei Instrumenten (Pariser Vertrag, EU-Klimagesetz und KSG) steht der breit rezipierte Ansatz eines CO_2-Restbudgets. Hierbei handelt es sich ursprünglich um eine Figur aus den Erdsystemwissenschaften. Dieser Ansatz errechnet – ausgehend von einem annähernd linearen Zusammenhang zwischen der Konzentration von CO_2 in der Atmosphäre und der Erderwärmung –, wie viel CO_2 weltweit noch ausgestoßen werden kann, bis das Erdsystem einen kritischen Kipppunkt erreicht (1,5- bis 2-Grad-Ziel). Hieraus ergibt sich ein globales Restbudget, welches prozentual auf jeden einzelnen Staat heruntergebrochen werden kann.[57] Das Mehrebenensystem des Klimaschutzrechts greift also scharnierartig ineinander[58], um so, angeleitet von aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen, einen effektiven Klimaschutz zu organisieren.

Zuletzt ist ebenfalls Bewegung in die Debatte um den Schutz der Biodiversität in der EU gekommen. Wie auch das Klima bewegt sich die globale Biodiversität auf eine planetare Belastungsgrenze zu. Auf der 15. Vertragsstaatenkonferenz zum Übereinkommen über die biologische Vielfalt einigten sich im Jahr 2022 dessen Vertragsstaaten auf ein neues völkerrechtliches Instrument zum Biodiversitätsschutz, das Global Biodiversity Framework (GBF).[59] Im Nachgang dieser Einigung setzte auch die EU – nach langem politischen Ringen – mit der Renaturierungs-Verordnung ein neues Instrument für den Biodiversitätsschutz auf.[60] Diese nimmt den Governance-Ansatz aus dem Bereich des Klimaschutzes auf und bildet für den Biodiversitätsschutz eine Leitverordnung. Die Verordnung legt unter anderem konkrete Wiederherstellungsziele für Land-, Küsten- und Süßwasserökosysteme (Artikel 4) sowie für Meeresökosysteme (Artikel 5) fest. Für diese Ökosystemtypen werden konkrete Schutzziele formuliert: Bis 2030 sollen sich 30 Prozent der Fläche der jeweiligen Gebietstypen in gutem Zustand befinden, 60 Prozent bis 2040 und 90 Prozent bis 2050. Die Verordnung greift die Schutzziele des GBF auf und entwickelt diese fort. Hierfür sollen die Mitgliedstaaten nationale Wiederherstellungspläne entwickeln (Artikel 14, 15), die von der Kommission bewertet werden (Artikel 17) und einer

[57] Zum CO_2-Budget und den planetaren Grenzen siehe *Sachverständigenrat für Umweltfragen* (SRU), Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen, Sondergutachten 2019, S. 31 ff.; *Calliess,* in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 98. Lfg. März 2022, Art. 20a Rn. 229 ff.
[58] *Schlacke,* NVwZ 2022, 905 ff.
[59] Siehe hierzu nur *Kloepfer/Ließneck,* EurUP 2023, 409 ff.; *Schlacke/Hennicke/Qasem,* ZUR 2023, 129 ff.
[60] Verordnung 2024/1991/EU vom 24. Juni 2024 („Renaturierungs-Verordnung“).

dauernden Aktualisierungspflicht unterliegen (Artikel 19).[61] Einen vergleichbaren Ansatz gibt es ebenso wie ein Durchführungsgesetz auf deutscher Ebene noch nicht.

II. Das Maßnahmenpaket „Fit für 55“

In Umsetzung der im Rahmen des Pariser Abkommens eingegangenen Verpflichtungen hat die EU in Anknüpfung an bestehende Regelungen[62] das bereits erwähnte EU-Klimagesetz erlassen. Dessen Zielsetzungen werden wiederum durch die sog. Lastenteilungs-Verordnung konkretisiert. Diese bricht die Klimaziele auf konkrete Minderungsziele für Treibhausgasemissionen für jeden Mitgliedstaat in den Bereichen der Wirtschaft herunter, die nicht vom europäischen Emissionshandel erfasst sind.[63] In Konkretisierung der aus dem EU-Klimagesetz folgenden klimapolitischen Ziele der EU und ihrer Mitgliedstaaten müssen die Rechtsvorschriften der EU an das Zwischenziel des europäischen Klimaschutzgesetzes von 55% THG-Reduktionen bis 2030 angepasst werden. Mit diesem Ziel hat die Kommission im Juli 2021 das Maßnahmenpaket „Fit für 55“ vorgelegt.[64]

1. Der Emissionshandel als zentraler Baustein im Instrumentenmix

Dieses sieht zunächst eine Novellierung des europäischen Emissionshandelssystems (EHS I) vor, das bereits 2003 errichtet wurde.[65] Der Emissionshandel beruht auf dem Modell, dass anhand unionsweit festgelegter verbindlicher Emissionsobergrenzen eine kontingentierte Menge sog. Emissionszertifikate an emittierende Betriebe versteigert wird. Betriebe erhalten dadurch einen Anreiz, klimaeffiziente Technologien einzusetzen und ihre Treibhausgasemissionen zu reduzieren.[66] Durch die Einbeziehung der Umweltkosten in den Marktpreissoll also eine strukturelle Senkung der Emissionen erzeugt werden.

Lange litt das EHS I unter verschiedenen Defiziten: So war etwa die Emissionsobergrenze nicht an die klimapolitischen Ziele der EU angepasst und es gab einen enormen

---

[61] Zu Struktur und Zielen *Bodenbender*, NuR 2024, 525; *Falke,* ZUR 2024, 628.
[62] Dazu *Kulovesi/Morgera/Munoz*, CMLRev. 2011, 829; *Czybulka*, EurUP 2009, 26.
[63] Verordnung 2018/842/EU vom 30. Mai 2018, ABl 2018 L 156/26.
[64] Mitteilung der Kommission v. 14.7.2021, KOM (2021) 550 endg.; darstellend *Frenz*, UPR 2021, 338; siehe auch *Schöngen*, NuR 2022, 674; ebenso *Stäsche*, KlimR 2023, 171.
[65] Richtlinie 2003/87/EG vom 13. Oktober 2003, ABl. 2003, L 275/32. Ausführlich zur Funktionsweise siehe *Greb*, Der Emissionshandel ab 2013, 2011.
[66] Zur Entwicklung des EU-Emissionshandels: *Epiney*, ZUR 2010, 236; *Wegener*, ZUR 2009, 283; *Erling/Waggershauser*, UPR 2008, 175; grundlegend *Hartmann*, ZUR 2011, 246 ff.; *ders.*, EuR 2011, 63 ff.; *Vollmer*, NuR 2018, 365; *Neuser*, EurUP 2023, 249. Mit der Verknüpfung der Emissionshandelssysteme der EU und der Schweiz befasst sich *Fons*, ZUR 2021, 339. Siehe ferner *Meßerschmidt*, EurUP 2021, 238; *Guckelberger*, DVBl. 2022, 9.

Zertifikateüberschuss, der zur Folge hatte, dass der Marktpreis der Zertifikate zu gering war, um eine nennenswerte Steuerungswirkung auszulösen.[67] Zudem waren nur die Sektoren Industrie, Energieerzeugung und Luftverkehr im alten EHS einbezogen, andere nennenswerte Emissionsquellen also nicht erfasst.[68] Schließlich wurden vor allem Unternehmen in der Industrie und im Luftverkehr in erheblichem Umfang kostenlose Emissionszertifikate zugeteilt, um der Gefahr einer Verlagerung von Treibhausgasemissionen in Drittstaaten (sog. *carbon leakage*) vorzubeugen.[69]

Der sog. lineare Reduktionsfaktor[70] des EHS I für die Emissionsobergrenze wird durch die 2023 beschlossene Reform nun dergestalt abgesenkt, dass bis 2030 in den vom EHS erfassten Sektoren eine Emissionsreduktion von 62 Prozent im Vergleich zum Stand von 2005 erreicht wird.[71] Um ein effektives Preissignal zu gewährleisten, wird das Angebot von im Umlauf befindlichen Zertifikaten durch die bereits 2015 eingerichtete Marktstabilitätsreserve[72] kontinuierlich und zugleich flexibel verknappt.[73]

Überdies wird der Seeverkehr in das bestehende EHS I einbezogen. Zudem wird ein neues EHS II für die Sektoren Gebäude und Straßenverkehr geschaffen, das nicht (wie das vorstehend skizzierte EHS I) am Verbrauch bei den Emissionsverursachern (Downstream-System), sondern beim Inverkehrbringen von Brennstoffen (Upstream-System) anknüpft.[74] Die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten wird stark eingeschränkt.[75] Zur Abfederung der Preissteigerungen für Verbraucher richtet die EU einen Klima-Sozialfonds ein, der aus Einnahmen des Emissionshandels sowie Mitteln der Mitgliedstaaten finanziert wird.[76]

Der Gefahr eines *carbon leakage* soll ein sog. Grenzausgleichsmechanismus (CBAM) vorbeugen, der Importeure von nicht nach den EU-Klimaschutzstandards hergestellten Waren zur

---

[67] Kritisch *Hartmann*, EuR 2011, 636 (641 f.) sowie zur 4. Zuteilungsperiode *ders.*, NVwZ 2016, 189.
[68] Siehe Anhang I der ursprünglichen Richtlinie 2003/87/EG vom 13. Oktober 2003, ABl. 2003 L 275/32.
[69] *Frenz*, NuR 2023, 175 (176).
[70] Der lineare Faktor nach Art. 9 der EHS-Richtlinie sorgt dafür, dass die Menge der vergebenen Zertifikate jährlich um einen konstanten Prozentsatz sinkt und gewährleistet so die Vorhersehbarkeit der Emissionssenkungen.
[71] *Frenz*, NuR 2023, 175 (175 f.).
[72] Beschluss 2015/1814/EU, ABl. 2015 L 264/1; dazu *Zimmermann*, EurUP 2018, 280.
[73] Zur Rechtmäßigkeit der Marktstabilitätsreserve EuGH, Rs. C-5/16, ECLI:EU:C:2018:483 (Polen/Parlament und Rat); siehe dazu *Ehrmann*, NVwZ 2018, 1201.
[74] Vertiefend *Kreuter-Kirchhof*, ZUR 2025, 72; *Rath/Ekardt*, KlimR 2022, 138; *Pause/Nysten/Harder*, EurUP 2023, 196.
[75] *Frenz*, NuR 2023, 175 (176 f.); zur kostenlosen Zuteilung auch *Berrisch*, EuZW 2020, 249.
[76] Verordnung 2023/955/EU vom 10. Mai 2023, ABl. 2023 L 130/1; das Zusammenspiel zwischen EHS und Klima-Sozialfonds beschreiben *Pause/Nysten/Harder*, EurUP 2023, 196.

Entrichtung einer Abgabe entsprechend dem jeweils aktuellen Preis der Emissionszertifikate verpflichtet.[77]

2. Flankierende sektorspezifische (ordnungsrechtliche) Maßnahmen

Im Maßnahmenpaket „Fit für 55“ werden ökonomische Instrumente durch ordnungsrechtliche Maßnahmen ergänzt.

a) Verkehrs- und Gebäudesektor

Im Bereich Verkehr und Gebäude setzt die EU zum einen auf das bereits skizzierte ökonomische Instrument des Emissionshandels (EHS II). Auf diese Weise soll die Elektrifizierung der Wärmeerzeugung in Gebäuden und des Antriebs im Verkehr samt Senkung des individuellen Mobilitätsbedarfs attraktiver werden.

Ergänzend sind in „Fit für 55“ im Interesse einer verbesserten Planungssicherheit von Industrie und Konsumenten ordnungsrechtliche Maßnahmen enthalten. Dazu zählt vor allem die politisch heftig umstrittene Verordnung zur Absenkung der Flottengrenzwerte im Straßenverkehr.[78] Für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge soll ab 2035 eine Emissionsminderung um 100% wirksam werden, was trotz der Technologieoffenheit verkürzt als "Verbrennerverbot" bezeichnet wird. Hinzu treten Regelungen zum Aufbau einer Infrastruktur für alternative Kraftstoffe[79] sowie die Initiativen „ReFuelEU Aviation“[80] und „FuelEU Maritime“[81] zur Dekarbonisierung des Luft- und Seeverkehrs, durch die der Anteil nachhaltiger Kraftstoffe am Gesamtkraftstoffverbrauch im Luftverkehr und in der Schifffahrt erhöht werden soll.

b) Energiesektor

Im Energiesektor ist im Rahmen des „Fit für 55“-Pakets vor allem eine Überarbeitung der Richtlinie über die Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen erfolgt. Hier wurden die

---

[77] Verordnung 2023/956/EU vom 10. Mai 2023, ABl. 2023 L 130/52; dazu *Nysten*, EurUP, 2022, 184; *Trennt/Ulke*, EuZW 2023, 452; zu allem auch *Stäsche*, ZUR 2024, 459.
[78] Verordnung 2023/951/EU vom 19. April 2023, ABl. 2023 L 110/5.
[79] Verordnung 2023/1804/EU vom 13. September 2023, ABl. 2023 L 234/1; zur Elektromobilität *Mayer/Runge*, EurUP 2024, 371.
[80] Verordnung 2023/2405/EU vom 18. Oktober 2023; erläuternd *Pache/Volkert*, NVwZ 2024, 888.
[81] Verordnung 2023/1805/EU vom 13. September 2023, ABl. 2023 L 234/48; siehe *Otto*, EurUP 2024, 344.

Instrumente der Erneuerbare-Energien-Richtlinie[82] und Energieeffizienz-Richtlinie[83] erheblich reformiert. Ein Vorschlag der Kommission zur Ökologisierung der Energiebesteuerung wurde noch nicht verabschiedet.[84]

Im Zuge dieser Maßnahmen soll der Zielwert für den Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen am Gesamtenergiemix bis 2030 von einem bisherigen Wert von 32% auf einen neuen Zielwert von 45% steigen. Dieser Wert wurde gegenüber dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag eines Zielwertes von 40% im Gesetzgebungsverfahren durch Rat und EP sogar leicht erhöht.[85] Auch die Richtlinie zur Energieeffizienz wurde überarbeitet,[86] sodass der Endenergieverbrauch in der EU bis 2030 um 11,7% sinken soll. Weitere erfolgreiche Initiativen umfassen die Förderung nachhaltiger Energieerzeugung im Rahmen des Plans „REPowerEU" und einen Aktionsplan sowie eine Verordnung zur Regulierung des Ausstoßes des Treibhausgases Methan.[87] Damit hat der europäische Energiesektor erhebliche Fortschritte erzielt. Diese wurde nicht zuletzt durch den Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine gefördert, da der Umstieg auf erneuerbare Energien damit nicht mehr nur der bisher relativ abstrakten ökologischen Sicherheit, sondern auch der für alle Bürger sichtbar gewordenen Versorgungssicherheit dient. Gleichwohl bleibt auch im Energiesektor eine Beschleunigung der Emissionssenkungen erforderlich, um die Pariser Klimaziele zu erreichen.[88] Ein von der EU-Kommission im Rahmen des EGB vorgelegter Vorschlag zur Harmonisierung der Energiebesteuerung in der EU mit der sonstigen Energie, Umwelt- und Klimapolitik ist bisher allerdings am anhaltenden Widerstand der Regierungen der Mitgliedsstaaten im Rat gescheitert.

c) Industriesektor

Im Industriebereich ist vor allem der 2020 vorgestellte Neue Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft hervorzuheben. Dieser umfasst verschiedene Einzelmaßnahmen, um den Verbrauch von

---

[82] Richtlinie 2023/2413/EU vom 18. Oktober 2023 (RED III); zu den Neuerungen *Römling*, EurUP 2024, 237; *Wulff*, NVwZ 2024, 368; sie ersetzt die Richtlinie 2018/2001/EU vom 11. Dezember 2018, ABl. 2018 L 328/82 (RED II); dazu *Vollprecht/Lehnert/Kather*, ZUR 2020, 204 und *Fischenauer/Appel*, UPR 2021, 328.
[83] Richtlinie 2023/1791/EU vom 13. September 2023, ABl. 2023 L 231/1; zu den Neuerungen *Krappel*, NVwZ 2024, 449; siehe ferner *Pause* ZUR 2019, 387 (389 ff.). Spezifische Regelungen für die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden enthält die Richtlinie 2024/1275/EU vom 24. April 2024.
[84] KOM 2021 (563) endg.
[85] Richtlinie 2023/2413/EU vom 18. Oktober 2023 (RED III).
[86] Richtlinie 2023/1791/EU vom 13. September 2023, ABl. 2023 L 231/1.
[87] *Europäische Kommission*, Methane emissions (s. https://energy.ec.europa.eu/topics/carbon-management-and-fossil-fuels/methane-emissions_en).
[88] *European Scientific Advisory Board on Climate Change*, Towards EU climate neutrality – Progress, policy gaps and opportunities, Assessment Report 2024.

Primärmaterialien zu senken und den Lebenszyklus von Produkten nachhaltiger zu gestalten.[89] In diesem Rahmen wurde nur wenige Tage vor den Wahlen zum Europäischen Parlament 2024 die neue Ökodesign-Verordnung beschlossen,[90] die unter anderem verpflichtende Vorgaben zur Haltbarkeit, Recycelbarkeit, Ressourceneffizienz und Umweltinformation für bestimmte Endprodukte enthält. Eine ähnliche Zielrichtung verfolgen in anderen Bereichen eine neue Verordnung über nachhaltige Verpackungen[91] und über nachhaltige Batterien[92]. Entsprechende Vorhaben in Bezug auf nachhaltige Textilien und nachhaltige Bauprodukte sind hingegen bisher nicht umgesetzt. Insgesamt befindet sich der Industriesektor auf einem guten Weg, die Klimaziele der EU für 2030 und 2050 zu erreichen, auch wenn weitere Anstrengungen erforderlich bleiben.[93]

Mit dem Ziel, einen effektiveren Vollzug zu gewährleisten, nutzt die EU als Rechtsetzungsinstrument vermehrt Verordnungen. Auch wenn dieses Vorgehen mit Blick auf die Vorgaben des Art. 5 Abs. 4 EUV besonders begründungbedürftig ist[94], wurden beispielsweise die EU-Richtlinien über Ökodesign[95], Batterien[96] und Verpackungen[97] in Verordnungen umgewandelt. Hierdurch wird die Notwendigkeit der mitgliedstaatlichen Umsetzung umgangen, denn die europäische Rechtsetzung bindet auch ohne Umsetzungsakt alle staatlichen und nichtstaatlichen Akteure in der Union.

d) Landwirtschaftssektor

Im Landwirtschaftsbereich wird der EGD vor allem durch die 2020 vorgelegte Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ geprägt.[98] Diese hat das Ziel, die Abhängigkeit von Pestiziden und – mit

---

[89] Mitteilung der Kommission v. 11.3.2020, „Ein neuer Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft“, KOM 2020 (98) endg.
[90] *Europäische Kommission*, Ecodesign for Sustainable Products Regulation – Making sustainable products the norm in the EU (s. https://commission.europa.eu/energy-climate-change-environment/standards-tools-and-labels/products-labelling-rules-and-requirements/ecodesign-sustainable-products-regulation_en).
[91] Europäisches Parlament, Pressemitteilung v. 24.4.2024, „Neue EU-Vorschriften: weniger Verpackungen, mehr Wiederverwendung und Recycling“.
[92] Verordnung 2023/1542/EU vom 12. Juli 2023, ABl. 2023 L 191/1.
[93] *European Scientific Advisory Board on Climate Change*, Towards EU climate neutrality – Progress, policy gaps and opportunities, Assessment Report 2024.
[94] Calliess, in Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 5 Rn. 47 ff.
[95] Die Verordnung 2024/1781/EU vom 13. Juni 2024 ersetzt die Richtlinie 2009/125/EG vom 21. Oktober 2009, ABl. 2009 L 285/10.
[96] Verordnung 2023/1542/EU vom 12. Juli 2023, ABl. 2023 L 191/1 ersetzt die Richtlinie 2006/66/EG vom 6. September 2006, ABl. 2006 L 266/1.
[97] Siehe den Verordnungsvorschlag der Kommission vom 30. November 2022, KOM (2022) 677 endg, über den das Europäische Parlament und der Rat am 4.3.2024 eine vorläufige Einigung erzielt haben, Dok. 2022 (0396) COD.
[98] Mitteilung der Kommission v. 20.5.2020, „‚Vom Hof auf den Tisch‘ – eine Strategie für ein faires, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem“, KOM 2020 (381) endg.

Blick auf die Gefahren einer zunehmenden Antibiotikaresistenz der Menschen ganz wichtig – antimikrobiellen Mitteln zu verringern. Überdies soll mit Blick auf die hohe Nitratbelastung der Gewässer der übermäßige Einsatz von Düngemitteln reduziert werden. Zugleich soll der ökologische Landbau gefördert, der Tierschutz verbessert und der Verlust an biologischer Vielfalt gestoppt und rückgängig gemacht werden. Nicht zuletzt insoweit bestehen erhebliche Synergien beim Wegsteuern von den planetaren Grenzen im Bereich Klima und Biodiversität.

Im Rahmen der Verbesserung des Klimaschutzes wurde vor allem eine Reform der Verordnung zum Abbau von Treibhausgasen aus Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft (LULUCF) verabschiedet[99], die den Abbau von Treibhausgasen durch natürliche Kohlenstoffsenken in der Landschaft und in der Forstwirtschaft verbessern soll.[100]

Im Zuge des EGD hat die Kommission überdies jüngst einen neuen Vorschlag für eine Richtlinie zur Bodenüberwachung und -resilienz vorgelegt.[101] Der Vorschlag sieht unter anderem einen unionseinheitlichen Rahmen zur Überwachung und Bewertung der Bodengesundheit sowie Grundsätze zur nachhaltigen Bodenbewirtschaftung, Minderung des Flächenverbrauchs sowie Ermittlung und Untersuchung kontaminierter Standorte vor.[102]

Die bereits vor der Vorstellung des EGD eingeleitete und 2021 beschlossene Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) trägt nach ihrer erheblichen Abschwächung im Zuge der Straßenblockaden von Bauern allerdings nur noch sehr begrenzt dazu bei, die Anreize für eine umweltverträgliche, Landwirtschaft zu erhöhen.[103]

e) Schutz der Biodiversität

Zum Schutz der Biodiversität hat die EU-Kommission 2020 im Rahmen des EGD ihre Biodiversitätsstrategie für 2030 vorgelegt.[104] Diese sieht als zentrale Elemente unter anderem Maßnahmen zum Schutz der Umweltmedien Boden, Wasser und Luft sowie die Wiederherstellung

[99] Verordnung 2018/841/EU vom 30. Mai 2018, ABl. 2018 L 156/1. Die künstliche geologische Speicherung von Kohlenstoffdioxid (CCS) regelt die Richtlinie 2009/31/EG vom 23. April 2009, ABl. 2009 L 140/114.
[100] *Saurer*, NuR 2023, 370 (373 f.).
[101] Vorschlag für eine Richtlinie zur Bodenüberwachung und -resilienz (Bodenüberwachungsgesetz), KOM 2023 (416) endg.
[102] Ausführlich *Cancik/Markgraf*, ZUR 2024, 515.
[103] *Dahm*, EU-Agrarpolitik: Viele Umweltmaßnahmen bringen kaum Nutzen, Euractiv 2023.
[104] Mitteilung der Kommission v. 20.5.2020 „EU-Biodiversitätsstrategie für 2023 – Mehr Raum für die Natur in unserem Leben“, KOM 2020 (380) endg.

eines guten Zustandes von Meeresökosystemen und Wäldern vor. Sektorübergreifend sind in Übereinstimmung mit den Zielen des Montrealer Global Diversity Frameworks außerdem ein gesetzlicher Schutz von mehr als 30% der Landfläche und 30% der Meeresfläche in der EU und eine wirksame Reduzierung des Einsatzes von Pestiziden und Chemikalien in der Landwirtschaft vorgesehen. Das Schlüsselelement der Biodiversitätsstrategie, die Verordnung über die Wiederherstellung der Natur, wurde zwar trotz heftigen Widerstandes von Landwirtschaftsverbänden und der Ablehnung im Umweltausschuss des Europäischen Parlamentes mit einer knappen Mehrheit im Plenum beschlossen. Nachdem sie dann aber zunächst drohte, am Widerstand der nationalen Regierungen zu scheitern, wurde die Verordnung vom Rat der EU mit knapper Mehrheit in einer mit Blick auf Klarheit und Verbindlichkeit abgeschwächter Form schließlich doch noch beschlossen.[105] Im Zuge dessen sind Umsetzungs- und Vollzugsdefizite schon vorprogrammiert. Den Vorschlag einer neuen Pestizidverordnung hat die Kommission angesichts des Widerstandes aus der Landwirtschaft und aus dem Rat hingegen förmlich zurückgenommen.[106]

3. Sektorübergreifende Integration von Umweltbelangen in das Fachrecht

Die integrative Wirkung und damit in die Breite gehende Funktionsweise des EGD zeigt sich ganz konkret aber auch im sektorübergreifenden Fachrecht.

Über das Hoheitsgebiet der EU-Mitgliedstaaten hinaus will die EU den Umwelt- und Klimaschutz durch die Regulierung von Sorgfalts- und Berichtspflichten multinationaler Unternehmen verbessern. Im Zentrum dieses Regulierungsansatzes steht die sog. Lieferkettenrichtlinie (Richtlinie (EU) 2024/1760), die Unternehmen Sorgfaltspflichten (Art. 5) und die Pflicht zur Ermittlung, Bewertung, Verhinderung und Behebung negativer Auswirkungen (Art. 8 ff.) der Unternehmenstätigkeit auf bestimmte Menschenrechte auch im Bereich des Umweltschutzes auferlegt.[107] Die Richtlinie über die Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen (Richtlinie (EU) 2022/2464)[108] flankiert diese Regelungen durch Berichterstattungspflichten im Rahmen der nichtfinanziellen Berichterstattung.

---

[105] Vgl. Verordnung (EU) 2024/1991 vom 24. Juni 2024, ABl. 2024 L v. 29.7.2024; dazu *Reese*, ZUR 2024, 449.
[106] *Gyapong*, Von der Leyen will umstrittene Pestizidverordnung zurücknehmen, Euractiv 2024.
[107] Dazu *Burgi*, NVwZ 2024, 1785; *Krohn/Naujoks*, ZUR 2024, 129; *Palmstorfer/Staudinger*, EuZW 2024, 637.
[108] ABl. 2022 L 322/15.

Erwähnenswert ist zudem die sog. Verordnung über entwaldungsfreie Lieferketten (Verordnung (EU) 2023/1115), welche die Minimierung des Beitrags der EU zur weltweiten Entwaldung und Waldschädigung und die Verringerung der weltweiten Treibhausgasemissionen und des Biodiversitätsverlustes durch Sorgfalts-, Informations- und Risikobewertungspflichten (Art. 8 ff.) bezweckt (Art. 1 Abs. 1). Die Verordnung (EU) 2019/2088 regelt schließlich Kriterien zur Bestimmung, ob eine Wirtschaftstätigkeit als ökologisch nachhaltig einzustufen ist, um damit den Grad der ökologischen Nachhaltigkeit einer Investition ermitteln zu können. Diese sog. Taxonomie bewirkt erhebliche bürokratische Lasten. Die Hoffnung ist, den Finanzmarkt nach den so offengelegten ökologischen und nachhaltigen Kriterien im Sinne des Klimaschutzes zu lenken, gleichsam die unsichtbare Hand der Finanzen für den Kampf gegen die Erderwärmung zu nutzen.

Nicht zuletzt ist der EGD in die klassischen Rechtsakte des unionalen Verbraucherschutzrechts eingeflossen: Danach untersagt das EU-Lauterkeitsrecht nun etwa Praktiken des sog. „Greenwashing“ sowie die Verwendung nicht zertifizierter Nachhaltigkeitssiegel[109]; zudem werden die verbraucherschutzrechtlichen Informationspflichten des Unternehmers gegenüber Verbrauchern erweitert und jene verpflichtet, diesen Informationen über Haltbarkeitsgarantien sowie Angaben über die Reparierbarkeit und die Verfügbarkeit von Reparatur- und Wartungsleistungen bereitzustellen.[110]

Überdies kündigte die Kommission z.B. im Neuen Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft an, die Stärkung des Verbraucherschutzes vor sog. „Grünfärberei“ (*greenwashing*) zu prüfen und Mindestanforderungen für Nachhaltigkeitssiegel, Nachhaltigkeitslogos sowie für Informationsinstrumente festzulegen. Im März 2024 ist die neue Richtlinie in Kraft getreten.[111] Damit verbietet das Wettbewerbsrecht künftig etwa Aussagen über ökologische Merkmale und Umweltfolgen eines Produkts, die ohne objektive, nachprüfbare und transparente tatsächliche oder geplante Maßnahmen eines Unternehmens getroffen werden. Auch irreführende Aussagen über die Umwelteigenschaften eines Produkts werden verboten. Gleiches gilt für Geschäftspraktiken, die Verbraucher dazu veranlassen, Produkte frühzeitig zu ersetzen, obwohl diese noch eine längere Haltbarkeit haben. Ziel dieser Reform ist es also, das Informationsdefizit von Verbrauchern in Bezug auf die Umwelteigenschaften von Produkten auszugleichen. Zugleich zeigen

[109] Art. 6 und Art. 7 sowie Anhang I der reformierten Richtlinie 2005/29 (EG) vom 11. Mai 2005, ABl. 2005 L 149/22 in der durch die Richtlinie 2024/825/EU vom 28. Februar 2024 geänderten Fassung.
[110] Art. 6 und 7 der Richtlinie 2011/83/EU vom 25. Oktober 2011, ABl. 2011 L 304/64 in der durch die Richtlinie 2024/825/EU vom 28. Februar 2024 geänderten Fassung.
[111] Richtlinie 2024/825/EU vom 28. Februar 2024.

die überwiegend kritischen Reaktionen aus der verbraucherschutzrechtlichen Wissenschaft und der Praxis,[112] dass die Integration von Umweltbelangen in nicht spezifisch auf den Klima- und Umweltschutz ausgerichtete Rechtsgebiete eine größere Sensibilität für die Eigenlogik spezifischer rechtlicher und sozialer Bereiche notwendig macht. Letzteres gilt auch für die den EGD flankierende Stärkung der Finanzierung des Klima- und Umweltschutzes, etwa durch private Akteure mittels der Taxonomie-Verordnung,[113] durch unmittelbare staatliche Förderung im Rahmen des Finanzierungsinstruments NGEU[114] und durch den gezielten Ankauf „grüner" Anleihen durch die EZB[115].

III. Rechtliche Grenzen der Änderbarkeit des EGD und gerichtliche Kontrolle

1. Achtung der Vorgaben des Art. 11 AEUV

Mit dem EGD wurden die bisher nicht eingelösten primärrechtlichen Zielversprechen aufgenommen, insbesondere das eines hohen Niveaus für Klima- und Umweltschutz (Art. 191 Abs. 1 S. 1 AEUV, Art. 37 GRCh) und eines in alle Politikbereiche integrierten Klima- und Umweltschutzes (Art. 11 AEUV).

Die EU setzt in ihrem Schutzkonzept zuvorderst auf den europäischen Emissionshandel und damit nicht auf nationale, sondern auf europäische Emissionsziele in unterschiedlichen Sektoren. Wird das Recht des Emissionshandels konsequent eingehalten, werden die Treibhausgasemissionen verlässlich beschränkt und die Kosten der CO_2-Reduktion im europäischen Binnenmarkt in die Produktion und Produkte eingepreist, sodass marktbasierte Anreize entstehen, die Emissionen zu reduzieren. Sofern in diese marktbasierten Prozesse nicht durch politische Maßnahmen eingegriffen wird (etwa durch eine Erhöhung der Treibhausgasmengen im Zuge von „Gelbwestenprotesten" oder einen sog. „Tankrabatt"), können die ambitionierten Klimaziele erreicht werden. Für jene Teile der Wirtschaft, die nicht vom europäischen Emissionshandel erfasst sind, bricht die erwähnte Lastenteilungs-Verordnung die Klimaziele der EU auf konkrete Minderungsziele für jeden Mitgliedstaat herunter. Insoweit legt das supranationale

[112] Stellungnahme Deutscher Industrie- und Handelskammertag v. 6.5.2022 zu KOM 2022 (143) endg.
[113] Verordnung 2020/852/EU vom 18. Juni 2020, ABl. 2020 L 198/13 (Taxonomie-Verordnung).
[114] *Europäische Union,* NextGenerationEU (s. https://next-generation-eu.europa.eu/index_de).
[115] *Europäische Zentralbank*, Klimawandel und die EZB (s. https://www.ecb.europa.eu/ecb/climate/html/index.de.html); vertiefend dazu *Calliess/Tuncel*, The Role of Article 11 TFEU in the Greening of the ECB's Monetary Policy, in: German Law Journal (GLJ), Volume 24, Issue 5, S. 796

Unionsrecht nationale CO_2-Reduktionspflichten fest, die im deutschen Recht im Klimaschutzgesetz gespiegelt werden.[116]

Unter Beachtung der vorstehend herausgearbeiteten „Leitplanken“ des Völkerrechts und des europäischen Primärrechts, konkret der vorstehend skizzierten Vorgaben von Art. 11 und 191 AEUV für ein verbindliches, in sich kohärentes und wirksames Schutzkonzept, kann das europäische Sekundärrecht vom Unionsgesetzgeber grundsätzlich aufgehoben oder geändert werden.

Würde es aufgehoben, dann werden gem. Art. 2 Abs. 2 AEUV in der Regel (vgl. die Ausnahmen des Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 AEUV) die nationalen Gesetzgeber wieder zuständig. Nachteil ist, dass es dann an einem gemeinsamen europäischen Vorgehen fehlt und es zu Wettbewerbsverzerrungen zulasten Deutschlands kommen kann. Auch wenn das Initiativrecht für Änderungen allein bei der Kommission liegt, so haben die Mitgliedstaaten über ihren Minister im Rat (Art. 241 AEUV) oder die Abgeordneten im Europäischen Parlament (Art. 226 AEUV) die formelle Möglichkeit, die Kommission zu einer Initiative aufzufordern. Da die Kommission auf die legitimierende Unterstützung von Rat und Parlament angewiesen ist, wird sie in aller Regel einer solchen Aufforderung nachkommen, insbesondere wenn die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat Reformen befürworten. Auf Vorschlag der Kommission kann also die Umweltgesetzgebung der EU revidiert werden, jedoch muss hierfür wiederum das ordentliche Gesetzgebungsverfahren durchlaufen werden, was öffentliche Aufmerksamkeit und einen öffentlichen Diskurs im Rahmen der Entscheidungen des Europäischen Parlaments und im Rat der EU gewährleistet sowie das Erreichen der erforderlichen Mehrheiten notwendig macht.

2. Gesetzgeberisches Verschlechterungsverbot?

Im Falle einer Aufhebung oder Änderung des bestehenden Schutzkonzepts, müsste der europäische Gesetzgeber im Lichte der vorstehend skizzierten Vorgaben von Art. 11 und 191 AEUV allerdings für einen adäquaten Ersatz sorgen.

Wie vorstehend bereits erwähnt wurde, lässt sich dem Begriff der "Erhaltung" in Art. 191 Abs. 1 AEUV nach Auffassung des überwiegenden Schrifttums der Grundsatz eines Verschlechterungsverbots entnehmen. Aber auch aus dem Begriff der Nachhaltigkeit, insbesondere der

[116] Insgesamt *Kreuter-Kirchhof*, KlimR 2022, 43 (43 ff.).

Verantwortung für die künftigen Generationen lässt sich ein ökologisches Verschlechterungsverbot herleiten.[117] Der Unionsgesetzgeber hat den Begriff mit der Wasserrahmenrichtlinie in das Sekundärrecht eingeführt. Neuerdings findet sich das Verschlechterungsverbot auch in der vorstehend erwähnten EU-Verordnung über die Wiederherstellung der Natur (Art. 4 Abs. 11 und 12).

Zuvorderst stellt sich allerdings die Frage, was ein Verschlechterungsverbot inhaltlich vorgibt und wie weit es reicht. Inhaltlich wird zwischen der tatsächlichen und der normativen Ebene unterschieden. Ein allgemeines Verschlechterungsverbot kann bezogen auf die faktische Umweltsituation angenommen werden.[118] Diese Variante des Verschlechterungsverbots wird jedoch nicht auf das einzelne Umweltgut bezogen, sondern auf die Umweltsituation als Ganzes. Eingriffe in ein Umweltgut bleiben somit möglich, bedürfen jedoch eines adäquaten Ausgleichs.[119] Denn der menschlichen Zivilisation ist eine Veränderung der natürlichen Umwelt immanent, so dass sich immer die Frage nach den Beurteilungskriterien für bessere oder schlechtere Umweltbedingungen stellt. Aus dem faktischen Verschlechterungsverbot folgt somit nicht, dass bereits jede konkrete Umweltbeeinträchtigung im Einzelfall, also jeder Bau einer Straße oder jede Errichtung einer Industrieanlage einen Verstoß gegen Art. 191 Abs. 1 AEUV darstellt. Insofern ist es geboten, Verbesserungen an anderer Stelle, etwa durch adäquate Ausgleichsmaßnahmen, zu berücksichtigen.

Befürwortet wird darüber hinaus auch ein normatives Verschlechterungsverbot. Demnach kann das normative Schutzniveau, das durch das geltende Umweltrecht in einer Gesamtbetrachtung gewährleistet wird, nicht abgesenkt werden. Was die konkrete Reichweite eines solchen normativen Verschlechterungsverbots anbelangt, bestehen jedoch unterschiedliche Auffassungen. Einige Autoren differenzieren insoweit und halten eine Absenkung für möglich, wenn die Gefährdung des konfligierenden Verfassungsguts nicht anders abgewendet werden kann, dem Gesetzgeber also andere, die bestehenden Umweltstandards weniger beeinträchtigende

[117] Bezogen auf Art. 20a GG: *Waechter,* NuR 1996, 321 (326); vgl. *Epiney,* in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Auflage 2024, Art. 20a Rn. 108; *Kahl,* Der Nachhaltigkeitsgrundsatz im System der Prinzipien des Umweltrechts, in: Bauer/Czybulka/Kahl/Voßkuhle (Hrsg.), Umwelt, Wirtschaft und Recht, 2002, S. 111, 128.
[118] Bezogen auf Art. 20a GG: *Murswiek,* in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Auflage 2024, Art. 20a Rn. 44, *Epiney,* in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Auflage 2024, Art. 20a Rn. 105 f.; *Waechter,* NuR 1996, 321 (326); krit. *Sommermann,* in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 7. Auflage 2021, Art. 20a Rn. 44; *Krings,* in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG, 15. Auflage 2022, Art. 20a Rn. 25; *Schink,* DÖV 1997, 221 (226).
[119] Bezogen auf Art. 20a GG: *Murswiek,* in: Sachs (Hrsg.), GG. 10. Auflage 2024, Art. 20a Rn. 44; *Epiney,* in: v. Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Auflage 2024, Art. 20a Rn. 105.

Alternativen nicht zur Verfügung stehen.[120] Von anderen Stimmen wird das Verschlechterungsverbot als striktes Rückschrittverbot verstanden, wonach jede[121] oder zumindest jede spürbare[122] Abschwächung des rechtlichen Schutzniveaus gegen Art. 20a GG verstoßen soll.

Mit Blick auf den von Art. 191 Abs. 1 AEUV vorausgesetzten Gestaltungsraum des Gesetzgebers muss eine partielle Rücknahme umweltrechtlicher Normen zugunsten anderer gewichtiger Verfassungsgüter erlaubt sein, wenn keine Alternativen zur Verfügung stehen. Um dem Gesetzgeber eine gewisse Flexibilität zu ermöglichen, sollte ein Abbau umweltschützender Vorschriften überdies ausnahmsweise dann zulässig sein, wenn eine normative Kompensation erfolgt.[123]

Eine vollständige und ersatzlose Aufhebung zentraler Maßnahmen des EGD (wie z.B. des europäischen Klimaschutzgesetzes als Leitgesetz) würde jedenfalls an die rote Linie des Verschlechterungsverbots stoßen. Im Übrigen muss jede Änderung des Gesetzgebers transparent sein und gewährleisten, dass die Alternative zum bestehenden gesetzgeberischen Schutzkonzept die Klimaziele des internationalen und europäischen Rechts im Ergebnis gleich geeignet und wirksam erreichen muss.

3. Kontrolle durch EuGH und nationale Gerichte

Offen ist, ob und wie die im Rahmen des EGD von der Kommission mitunter erst vorgeschlagenen Rechtsakte vom europäischen Gesetzgeber (Rat und Europäisches Parlament) beschlossen und von den Mitgliedstaaten implementiert werden. Insoweit kommt der Kontrolle durch Gerichte eine besondere Bedeutung zu.

Bislang kam es zu keiner erfolgreichen Klage vor den Unionsgerichten, mit der ein mögliches Defizit in der Umsetzung der primärrechtlichen Zielvorgaben hätte geltend gemacht werden können.[124] Zwar wurde 2018 – vor der Europawahl 2019 und dem EGD – ein Verfahren mit diesem Ziel initiiert. Akteure der Zivilgesellschaft (Individuen und Verbände) wandten sich mit einer Nichtigkeitsklage nach Art. 263 Abs. 4 AEUV an das Gericht der Union (EuG), um

---

[120] Bezogen auf Art. 20a GG: *Sommermann,* in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 7. Auflage 2021, Art. 20a Rn. 44; ähnlich *Schink,* DÖV 1997, 221 (226).
[121] Bezogen auf Art. 20a GG: *Bernsdorff,* NuR 1997, 328 (332); wohl auch VG Frankfurt, Urt. v. 21.5.1996 – 6 E 2571/95, NVwZ-RR 1997, 92 (95).
[122] Bezogen auf Art. 20a GG: *Epiney,* in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Auflage 2024, Art. 20a Rn. 105.
[123] Ähnlich, bezogen auf Art. 20a GG: *Ekardt,* SächsVBl. 1998, 49 (55).
[124] Ein solches Ambitionsdefizit noch nachzeichnend *Sachverständigenrat für Umweltfragen* (SRU), Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020, S. 71 ff.

geltend zu machen, dass der (zu diesem Zeitpunkt aktuelle) sekundärrechtliche Regelungsrahmen der EU hinter den primärrechtlichen Zielen für Umwelt- und Klimaschutz zurückbleibe. Die Klage scheiterte jedoch an ihrer Unzulässigkeit.[125] In Anwendung der strikten Vorgaben für die Klagebefugnis nach der sog. Plaumann-Rechtsprechung[126] verneinte das EuG selbige für alle Antragsteller. Der EuGH bestätigte diese Linie im Jahr 2021.[127]

Seit diesen Entscheidungen haben jedoch andere europäische Gerichte Klimaklagen in Fortentwicklung ihrer bisherigen Rechtsprechung für zulässig und begründet gehalten. Nach dem Bundesverfassungsgericht[128] hat zuletzt der EGMR mit seinem vorstehend erwähnten Klimaurteil einer Klimaklage stattgegeben.[129] Dort überbrückt das Gericht Probleme bei der Klagebefugnis durch die richterrechtliche Schaffung eines Verbandsklagerechts zur Überprüfung von Klimarahmenrechtsetzung.[130] Diese begründet der EGMR insbesondere durch einen Rechtsvergleich mit dem Unionsrecht, welches im Bereich des Umweltrechts mit der Aarhus-Verordnung zumindest vor den nationalen Gerichten Verbandsklagen ermöglicht.[131] Urteile des EGMR entfalten für die EU freilich keine unmittelbare Bindungswirkung, sind jedoch nach Art. 52 Abs. 3 und Art. 53 GRCh bei der Auslegung des Unionsrechts zu berücksichtigen. Mit diesem progressiven Ansatz des EGMR und dem Verweis auf das Recht der Union eröffnen sich eventuell auch für den EuGH neue Perspektiven, eine (Verbands-) Klagebefugnis für Klimaklagen nach Art. 263 Abs. 4 AEUV vor den europäischen Gerichten zu begründen.

Statt den zentralen Rechtsschutz über Art. 263 Abs. 4 AEUV zu öffnen, stärkt der EuGH zum Schutz vor eigener Überlastung mit seiner Rechtsprechung seit jeher den dezentralen Rechtsschutz seitens nationaler Gerichte, die den EuGH im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens gem. Art. 267 AEUV einbinden können bzw. müssen. Nicht erst seit Inkrafttreten der Aarhus-Konvention[132] setzt die EU für die Kontrolle der Umsetzung und Einhaltung der Vorgaben des europäischen Umweltrechts auf den an der Wahrung seiner Rechte interessierten Bürger. Vor

---

[125] EuG, Rs. T-330/18, ECLI:EU:T:2019:324 (Carvalho u. a./Parlament und Rat); kritisch *Winter*, ZUR 2019, 259 ff.
[126] EuGH, Rs. C-25/62 ECLI:EU:C:1963:17 (Carvalho u. a./Parlament und Rat).
[127] EuGH, Rs. C-565/19 P, ECLI:EU:C:2021:252 (Carvalho u. a./Parlament und Rat); dazu *Franzius*, ZUR 2023, 650 ff.
[128] BVerfGE 157, 30 ff. – Klimaschutz; dazu *Calliess*, ZUR 2021, 355 ff.; *ders.,* JuS 2023, 1 ff.
[129] EGMR 53600/20, Klimaseniorinnen/Schweiz, NVwZ 2024, 979.
[130] Der EGMR macht diese Fortentwicklung der EMRK jedoch nicht deutlich, siehe *Calliess/Täuber*, NVwZ 2024, 945 (947 f.); soeben unter B. II.
[131] Im Überblick und m.w.N. *Schlacke,* Umweltrecht, 9. Aufl. 2023, § 6 Rn. 34 ff.
[132] Ausführlich zu Inhalt, Konzeption und Aufbau der Aarhus-Konvention: *Schwerdtfeger*, Der deutsche Verwaltungsrechtsschutz unter dem Einfluss der Aarhuskonvention, 2010, S. 21 ff. Zu neueren Entwicklungen *Rehbinder*, NuR 2022, 293.

diesem Hintergrund ist nicht nur das bei der Kommission in Anlehnung an das Wettbewerbsrecht etablierte, informelle Umweltbeschwerdeverfahren zu sehen, sondern auch die Stärkung der Rechte des einzelnen Bürgers im Unionsrecht.[133]

Auf Grundlage der Urteile des EuGH zur Richtlinie über den Schutz des Grundwassers[134] sowie der Urteile zu den Richtlinien über das zulässige Maß der Luftverschmutzung[135] entwickelt sich seit geraumer Zeit eine Vollzugskontrolle durch Klagerechte vor mitgliedstaatlichen Gerichten mittels aus dem Unionsrecht abgeleiteter individueller Rechte.[136] Die Entwicklung gipfelte in zwei Urteilen des EuGH aus dem Jahr 2011. Im ersten Urteil erklärte er zugunsten eines slowakisches Umweltschutzvereines Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention zwar für nicht unmittelbar anwendbar, entnahm ihm aber doch die Pflicht, die Voraussetzungen zur Einleitung eines gerichtlichen Verfahrens so weit wie möglich auszulegen, um es einer Umweltschutzvereinigung zu ermöglichen, eine Verwaltungsentscheidung vor einem Gericht anzufechten.[137] In der Rechtssache *Protect*[138] hat der EuGH diese Rechtsprechungslinie bestätigt und fortentwickelt. In einer rechtlichen Konstruktion, durch die Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention über Art. 47 GRCh subjektiv-rechtlich operationalisiert wird, entnahm er dem Unionsrecht eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, einen Zugang zu gerichtlichem Rechtsschutz in vom Umweltrecht der Union erfassten Bereichen auch dann zu gewährleisten, wenn Bestimmungen des nationalen Rechts der Zuerkennung von individuellen Klagerechten entgegenstehen.[139] Im Zuge dessen sind, vereinfacht gesagt, etwaige Lücken im Rechtsschutz durch eine Umweltverbandsklage zu kompensieren. Im Ergebnis begründet der EuGH eine über Art. 47 GRCh vermittelte unmittelbare Anwendung von Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention und damit ein weitreichendes Umweltverbandsklagrecht.[140]

---

[133] Vgl. dazu *Pernice*, NVwZ 1990, 414 (423); grundlegend *Giera*, Individualrechte im europäischen Umweltrecht und ihre Durchsetzung im nationalen Recht, 2015; *Masing*, Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts – Europäische Impulse für eine Revision der Lehre vom subjektiven Recht, 1997; *Wegener*, Rechte des Einzelnen, 1998, S. 25 ff.; zum Umweltbeschwerdeverfahren *Krämer*, JEEPL 2009, 13.
[134] EuGH, Rs. C-131/88, Slg. 1991, I-825, Rn. 6 (Kommission/Deutschland).
[135] EuGH, Rs. 59/89, Slg. 1991, I-2607 (Kommission/Deutschland); Rs. C-361/88, Slg. 1991, I-2567 (Kommission/Deutschland); dazu ausführlich *Everling*, RIW 1992, 379; *Zuleeg*, NJW 1993, 31 (35 ff.).
[136] Dazu *Calliess*, NVwZ 2006, 1 ff.
[137] EuGH, Rs. C-240/09, Slg. 2011, I-1255, Tenor (slowakischer Braunbär); dazu *Schmidt/Schrader/ Zschiesche*, Die Verbandsklage im Umwelt- und Naturschutzrecht, 2014, S. 161; *Klinger*, EurUP 2014, 177; *Schlacke*, ZUR 2011, 312; *Sauer*, ZUR 2014, 195 (196); *Gärditz*, NvwZ 2014, 1 (5 f.); *Ekardt*, NVwZ 2014, 393; *Bunge*, ZUR 2014, 3; daran anknüpfend: EuGH, Rs. C-115/09, Slg. 2011, I-03673, Rn. 42 ff. (Trianel); dazu *Murswiek*, JuS 2011, 1147; *Schlacke*, NVwZ 2011, 801; *Hellriegel*, EuZW 2011, 510.
[138] EuGH, Rs. C-664/15, ECLI:EU:C:2017:987 (Protect).
[139] EuGH, Rs. C-664/15, ECLI:EU:C:2017:987 (Protect), Rn. 30 ff., 82 ff.
[140] *Wegener*, ZUR 2018, 217 (219 ff.); krit. *Ruffert*, DVBl. 2019, 1033 mit Replik von *Berkemann*, DVBl. 2020, 1516 und Erwiderung *Ruffert*, DVBl. 2021, 309.

E. Ausblick: Die Zukunft des EGD für die Zeit von 2024-2029

Der EGD war ein mutiger und zugleich innovativer Schritt der Kommission unter ihrer Präsidentin Ursula von der Leyen. Er gab ihrer Amtszeit ein übergreifendes Narrativ, stand aber in seinem ambitionierten Anspruch immer in der Gefahr, mit dem von ihrem Amtsvorgänger Jean-Claude Juncker vorgegebenen Leitsatz in Konflikt zu geraten, wonach die EU programmatisch nicht mehr versprechen sollte, als sie im Ergebnis liefern kann.[141]

Insoweit zeigt sich beim EGD ein ambivalentes Bild. Einerseits ist es der Kommission gelungen, im Einklang mit den Vorgaben des Art. 11 AEUV ein Schutzkonzept zur Verbesserung des Klimaschutzes, der Biodiversität und des Umweltschutzes vorzulegen. Zugleich sind die 2019 im Programm angekündigten Einzelmaßnahmen von der Kommission vorgeschlagen und zum großen Teil von EP und Rat beschlossen worden. Nunmehr kommt es entscheidend auf die Umsetzung an. Das "law in the books" muss zum "law in action" werden. Insoweit sind primär die Mitgliedstaaten zuständig. Der Kommission obliegt zusammen mit dem Gerichtshof der EU als "Hüterin des Rechts" die Kontrolle, wobei sie seit Anfang der 1960er Jahre auf die Mobilisierung der Unionsbürger für die Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts im Verbund mit den nationalen Gerichten zählen kann.

Andererseits verfehlt die EU weiterhin ihre eigenen, verschärften klimapolitischen Ziele vor allem im Bereich des Verkehrs und der Landwirtschaft. An den heftigen und noch nachwirkenden Auseinandersetzungen um die Verschärfung der Flottengrenzwerte und das sogenannte „Verbrennerverbot“ zeigt sich, wie schwer es politisch sein kann, das rechtlich gebotene, langfristig angelegte Schutzkonzept im politischen Alltag der politischen Interessenkonflikte umzusetzen. Nicht anders liegt es in den Schlüsselbereichen der Landwirtschaft und des Biodiversitätsschutzes.[142]

Vor diesem Hintergrund könnte auf europäischer Ebene die Einführung von Nachhaltigkeitsbeauftragten in den Generaldirektionen der Kommission und die Umformung des beratenden

---

[141] Dazu *Calliess*, Die Organisation der Europäischen Kommission: Zwischen Bewährung und Reformbedarf, in: Wolfgang Kahl/Ute Mager (Hrsg.), Verwaltungsorganisation, Band 4, Baden-Baden 2023, S. 255

[142] *Europäisches Parlament*, Verlust der Biodiversität: Ursachen und folgenschwere Auswirkungen (s. https://www.europarl.europa.eu/topics/de/article/20200109STO69929/verlust-der-biodiversitat-ursachen-und-folgenschwere-auswirkungen).

europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses in einen Europäischen Nachhaltigkeitsrat für ein besseres Monitoring des EGD sorgen.[143]

Überdies könnte es hilfreich sein, wenn die EU den in ihrem Schutzkonzept gewählten Instrumentenmix im Sinne der Vorgaben des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips (Art. 5 EUV) flexibler gestaltet. Einerseits könnten vermehrt ökonomische Instrumente zum Einsatz kommen, z.B. in Form einer kontinuierlich steigenden europaweit harmonisierten CO_2-Steuer. Voraussetzung ihrer Wirksamkeit ist allerdings, dass die Preissignale den Unionsbürgern von der Politik transparent kommuniziert und durchgehalten werden, mithin schlussendlich nicht aus Sorge vor "Gelbwesten" zurückgenommen oder – wie im Falle eines allgemeinen Tankrabatts – konterkariert werden. Insoweit geht es um Glaubwürdigkeit und Planungssicherheit.

Dem Ziel größerer Flexibilität kann andererseits aber auch das Ordnungsrecht dienen. Damit dieses nicht zum Innovationshindernis wird, könnten vermehrt Instrumente einer "smarten" Regulierung zum Einsatz kommen. Ansätze dazu finden sich in der Better-Regulation-Agenda der EU. Zum einen sollte ordnungsrechtliche Vorgaben intelligent aufeinander abgestimmt werden, so dass unnötige bürokratische Lasten vermieden werden. Zum anderen sollte ein gesetzgeberischer „Werkzeugkasten“ einer innovationsoffenen und insoweit flexibleren europäischen Gesetzgebung den Weg bereiten: Die „Werkzeuge“ könnten gestaffelt nach ihrer Eingriffstiefe von der gegenseitigen Anerkennung auf der Grundlage des Herkunftslandprinzips bis hin zu strikter Harmonisierung durch die Setzung von Standards reichen. Zwischen diesen beiden Extremen könnten verschiedene Formen der Rechtsetzung genutzt werden. So könnten europäische Rechtsakte entweder der nationalen Ebene eine Berücksichtigung alternativer, weniger belastender Lösungen erlauben oder sich stärker auf Ergebnisse konzentrieren, anstatt detailliert die Maßnahmen vorgeben. Auch könnten Rechtsakte ein sog. Anfechtungsrecht enthalten, das es nationalen Behörden ermöglicht, bei der Kommission eine Ausnahme von einer existierenden Regel zu beantragen. In diesem Zusammenhang könnten "*Benchmarking*" und "*Best Practice*" zur Anwendung kommen, im Zuge derer eine vergleichende Bewertung und darauf basierend die Identifizierung des besten mitgliedstaatlichen Regulierungsansatzes ermöglicht wird, der dann zum europäischen Maßstab werden kann. Schließlich könnten europäische Rechtsakte, die komplexe und noch ungewisse Sachverhalte betreffen, mit sog. "*Sunset Clauses"* versehen

[143] *Sachverständigenrat für Umweltfragen* (SRU), Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020.

werden, die einen neuen regulatorischen Ansatz ermöglichen, aber zu dessen Überprüfung und Bestätigung nach einem bestimmten Zeitraum verpflichten.[144]

Ganz in diesem Sinne kann man die kürzlich von der Kommission vorgestellten Reformvorschläge verstehen. Ausgelöst durch den sog. Letta-Report „Much More Than A Market" vom April 2024 und beflügelt durch den nachfolgenden Draghi-Report über europäische Wettbewerbsfähigkeit vom September 2024 hat die Europäische Kommission im Juli 2024 Politische Leitlinien erlassen, die „unternehmerische Initiative erleichtern" wollen. Aufgegriffen wurde die Forderung nach einem europäischen sog. 28. Regelungsregime im Unternehmensrecht sowie Vorschläge zur Vereinfachung, Konsolidierung und Kodifizierung von Rechtsvorschriften. Eingeführt werden soll im Rahmen des Rechtsetzungsverfahrens ein Wettbewerbscheck, der insbesondere kleine und mittlere Unternehmen (KMU) im Blick hat. Ferner soll eine Reform der interinstitutionellen Vereinbarung über Vereinfachung und bessere Rechtsetzung angestoßen werden. Daran anknüpfend der Europäischer Rat am 8. November 2024 die „Budapester Erklärung zum Neuen Deal für die europäische Wettbewerbsfähigkeit" beschlossen. Deren Punkt 4 strebt die „Einleitung eines revolutionären Vereinfachungsprozesses, der für einen klaren, einfachen und intelligenten Regelungsrahmen für Unternehmen sorgt und den Verwaltungs-, Regulierungs- und Meldeaufwand, insbesondere für KMU, drastisch verringert" an und fordert eine Verringerung der Berichtspflichten um mindestens 25% sowie Folgenabschätzungen in Bezug auf unverhältnismäßige Bürokratie und Wettbewerbsfähigkeit. In ihrem Arbeitsprogramm für 2025 hat die Kommission den Fokus entsprechend ausgerichtet und am 29. Januar 2025 einen Kompass für die Wettbewerbsfähigkeit (Competitiveness Compass) sowie am 26. Februar 2025 die sog. Omnibus-Pakete vorgestellt.

In den bislang drei Omnibus-Paketen I, II und III[145] wird der Fokus zum einen auf den Abbau redundanter und sich überschneidender Berichtspflichten aus den erwähnten Richtlinien zur Nachhaltigkeitsberichterstattung für Unternehmen (CSRD), zu den Sorgfaltspflichten in Lieferketten (CSDDD), der Taxonomie-Verordnung sowie des EU-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM). Ziel sind spürbare Entlastungen durch eine Vereinfachung von Berichtspflichten für alle Unternehmen um 25% und spezifisch für kleinere und mittlere Unternehmen um 35%. Hinzu kommen weitere Erleichterungen: Mit Blick auf die CSRD-Richtlinie wird der Umsetzungszeitpunkt für die Nachhaltigkeitsberichterstattung um zwei Jahre verschoben;

[144] Vertiefend *Calliess*, ZEuS 2021, 125.
[145] Omnibus I - COM(2025)80; Omnibus I - COM(2025)81; Omnibus I - COM(2025)87; Omnibus II - COM(2025)84; Omnibus III - COM(2025)236.

Berichtspflichten gelten nur noch für Unternehmen mit mehr als 1.000 Angestellten und entweder einem Umsatz von mehr als 50 Mio. EUR oder einem Balance Sheet von mindestens 25 Mio. EUR, sog. kleine mid-caps. Damit wird der Anwendungsbereich der Richtlinie von ca. 50.000 auf 10.000 Unternehmen um 80% reduziert. Zudem gibt es kleinere inhaltliche Reduktionen der Berichtspflichten, so z.B. in Bezug auf sog. Datenpunkte und sektorspezifische Berichtspflichten. Im Rahmen der CSDDD-Richtlinie wird der Umsetzungszeitpunkt für Sorgfaltspflichten verschoben, ferner werden die Sorgfaltspflichten auf direkte Zulieferer beschränkt und Überprüfungen der Lieferkette müssen nur noch alle fünf Jahre stattfinden und nicht mehr wie zuvor jährlich. Im Rahmen der EU-Taxonomie wird das Freiwilligkeitsprinzip für 85 Prozent der bisher von der Taxonomie betroffenen Unternehmen eingeführt. Und mit Blick auf CBAM wird eine Ausnahme für 90 Prozent der erfassten Importeure durch Einführung einer *de minimis* – Schwelle für bloße Gelegenheitsimporteure kleinerer Gütermengen eingeführt. Für die weiterhin erfassten (großen) Importeure gibt es prozedurale Erleichterungen (Genehmigungsverfahren, Emissionsberechnung, Berichtspflichten) und es wird ein Abbau finanzieller Risiken (Abbau von Anreizen für Reservekäufe von CBAM-Zertifikaten) auf den Weg gebracht. Weitere Omnibuspakete zur Rechtsvereinfachung werden laut politischen Leitlinien der KOM im Bereich der Gemeinsamen Außen- Sicherheits- und Verteidigungspolitik geprüft.

In diesem Sinne sollte der EGD künftig stärker als "*living instrument*" begriffen werden, das in einem lernenden Prozess angepasst und fortentwickelt wird. Jedoch darf das "Kind nicht mit dem Bade ausgeschüttet werden". Im Lichte des Wissens um die planetaren Grenzen, der von EU und Mitgliedstaaten deswegen eingegangen völkerrechtlichen Verpflichtungen sowie der Vorgaben der Integrationsklausel des Art. 11 AEUV bleibt das mit dem EGD auf den Weg gebrachte Schutzkonzept unverzichtbar. Somit besteht das Ziel, die EU mit ihrem Binnenmarkt zu einer nachhaltigen, innovationsoffenen und wettbewerbsfähigen sozialen Marktwirtschaft umzugestalten, die im Jahr 2050 klimaneutral und ressourceneffizient arbeitet, unverändert fort. Um die Früchte des EGD zu ernten, ist jedoch ein langer Atem erforderlich.