

Die Zukunft der europäischen Umweltpolitik

Inhalt

8 Die Zukunft der europäischen Umweltpolitik	469
8.1 Europäische Umweltpolitik im Aufbruch.....	470
8.1.1 Entwicklung der europäischen Umweltpolitik.....	471
8.1.2 Neujustierung der europäischen Politik: European Green Deal.....	472
8.1.3 Der European Green Deal im Kontext der Reformdiskussion in der EU	475
8.1.4 Bausteine einer neuen Arbeitsmethode in der Umweltpolitik.....	478
8.1.5 Konkretisierung der neuen Arbeitsmethode durch eine arbeitsteilige Zusammenarbeit in der Umweltpolitik	479
8.1.6 Umweltpolitische Prinzipien.....	481
8.2 Herausforderungen der europäischen Umweltpolitik.....	484
8.2.1 Ambitionierte Zielsetzungen fehlen	490
8.2.2 Unzureichende Umweltpolitikintegration.....	492
8.2.3 Unvollständige oder inkonsistente Umsetzung der europäischen Umweltschutzrichtlinien, insbesondere Eins-zu-eins-Umsetzung	494
8.2.4 Mangelhafter Vollzug	498
8.3 Empfehlungen	501
8.3.1 European Green Deal mit Leben füllen.....	502
8.3.2 8. Umweltaktionsprogramm als Monitoring-Strategie des European Green Deal aufsetzen.....	504
8.3.3 Verknüpfung des Europäischen Semesters mit den SDGs	504

8.3.4	Umweltintegration verbessern, insbesondere GAP und GFP ökologisch ausrichten.....	505
8.3.5	Schwerpunkte für die Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung festlegen	506
8.3.6	Nachhaltigkeit und Klimaschutz institutionell stärken	506
8.3.7	Vollzug verbessern.....	509
8.4	Fazit.....	510
8.5	Literatur	511

Abbildungen

Abbildung 8-1	European Green Deal.....	473
Abbildung 8-2	EU-Aktionsplan zur Gewährleistung der Einhaltung der Umweltschutzvorschriften.....	500
Abbildung 8-3	Übersicht über die Empfehlungen.....	502

Tabellen

Tabelle 8-1	Szenarien des Weißbuchs zur Zukunft Europas	476
--------------------	---	-----

Kästen

Kasten 8-1	Betrachtung von Flussgebietseinheiten in der Wasserrahmenrichtlinie	484
Kasten 8-2	Lärm als ubiquitäres Problem	485
Kasten 8-3	Produktbezogene Standards in der Kreislaufwirtschaft	485
Kasten 8-4	Atmosphäre als übernutztes Gemeingut	486
Kasten 8-5	Subsidiarität der städtischen Verkehrsentwicklungsplanung	487
Kasten 8-6	Umwelt- und Energierichtlinien „fit for purpose“	488
Kasten 8-7	Anhebung der Ziele der Energie- und Klimapolitik notwendig	490
Kasten 8-8	Vermeidung von Abfällen in der Kreislaufwirtschaft unzureichend verwirklicht	491
Kasten 8-9	Unzureichende Produktregulierung als Hemmnis für effektiven Lärmschutz	493
Kasten 8-10	Mangelnde Kohärenz der deutschen Positionen in anderen Politikfeldern mit den Klimaschutzzielen	494
Kasten 8-11	„Lieblose“ Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie	494
Kasten 8-12	Eins-zu-eins-Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie	496
Kasten 8-13	Leipzig-Charta – gemeinsames europäisches Handeln in der Stadtentwicklung ...	497
Kasten 8-14	Schwieriger Vollzug der Wasserrahmenrichtlinie	498
Kasten 8-15	Umwelt-Governance in den Mitgliedstaaten	500
Kasten 8-16	Mitglieder und Arbeitsweise des EWSA	507

Die Zukunft der europäischen Umweltpolitik

Der von der neuen Europäischen Kommission vorgelegte European Green Deal stellt einen Aufbruch zu einer neuen Umwelt- und Klimaschutzpolitik dar. Umweltschutz und Nachhaltigkeit sollen zukünftig das Leitmotiv der europäischen Politik sein. Mit ehrgeizigen Zielen wird ein tiefgreifender ökologischer Wandel eingeleitet. Dabei bestehen viele der in den letzten Jahren sichtbar gewordenen Herausforderungen weiter. Vor allem wird das bestehende europäische Umweltrecht auf Ebene der Mitgliedstaaten oftmals nur unzureichend umgesetzt und vollzogen. Auch werden Umwelt- und Klimaschutz weiterhin zu wenig in andere Politikbereiche, wie beispielsweise die Agrar- und Verkehrspolitik, integriert. Die ökologische Wende sollte daher Elemente der vorangegangenen Reformdiskussion aufnehmen und weiterentwickeln. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) begrüßt es, dass Umwelt- und Klimaschutz zukünftig stark priorisiert werden sollen, und empfiehlt, den Green Deal als Chance zu nutzen. Das 8. Umweltaktionsprogramm (UAP) sollte als Maßstab für die notwendigen Umweltverbesserungen formuliert werden. Die EU sollte Nachhaltigkeit institutionell stärken, indem der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss zu einem Nachhaltigkeitsausschuss transformiert wird.

8.1 Europäische Umweltpolitik im Aufbruch

692. Im 2. Halbjahr 2020 übernimmt Deutschland die EU-Ratspräsidentschaft. Diese fällt in eine Zeit, in der die Weichen der europäischen Umweltpolitik vor dem Hintergrund der allgemeinen Debatte über die Zukunft der EU neu gestellt werden. Der Europäische Rat hat im Juni 2019 in seiner Strategischen Agenda 2019 bis 2024 die Notwendigkeit eines ökologischen Wandels betont. Der Übergang zu einer grünen Wirtschaft wurde zu einer Hauptpriorität erklärt (Europäischer Rat 2019a). Die neue Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen hat bereits elf Tage nach ihrem Amtsantritt entsprechend ihrer Ankündigung in den Politischen Leitlinien (von der LEYEN 2019) einen European Green Deal vorgeschlagen (Europäische Kommission 2019g), mit dem unter anderem die Treibhausgasneutralität Europas bis 2050 in die Wege geleitet werden soll. Der nachhaltigen Entwicklung soll insgesamt ein höherer Stellenwert zukommen als bisher.

Hierin liegt eine große Chance für den Umweltschutz, denn die europäische Ebene ist ein wichtiger Motor für die Entwicklung des Umweltrechts in Deutschland und anderen Mitgliedstaaten. Der SRU begrüßt die geplante Priorisierung der Umwelt- und Klimaschutzpolitik. Dass dem Umweltschutz mehr Aufmerksamkeit gebührt, gilt umso mehr, als die EU seit 2008 eine Polykrise durchlief, die den Umweltschutz teilweise von der politischen Agenda verdrängt hat. Insbesondere die Finanzkrise, die Krise der Asylpolitik sowie der Austritt von Großbritannien aus der EU („Brexit“) beherrschten das Tagesgeschäft in Brüssel (CALLIESS 2019, S. 1). Auf der politischen Ebene hat die Eurokrise in den Jahren nach 2008 dazu geführt, dass dem Wirtschaftswachstum und der Schaffung von Arbeitsplätzen eine hohe Priorität eingeräumt wurden.

Grundlegende Weichenstellungen in Richtung Nachhaltigkeit sind auf europäischer Ebene bislang noch nicht hinreichend erfolgt. Die Europäische Umweltagentur stellt fest, dass mehr als die Hälfte der europäischen Nachhaltigkeitsziele für 2020 voraussichtlich nicht erreicht werden. Für 2050 sind für alle prognostizierbaren Handlungsfelder die Aussichten für die Zielerreichung nicht gut (EEA 2019, S. 8). Die heutigen Umweltprobleme erfordern fundamentale Veränderungen in vielen gesellschaftlichen Bereichen – etwa Energie, Mobilität, Stadtentwicklung, Landwirtschaft, Ernährung sowie in Bezug auf die Stoffströme.

Im Zuge der europäischen Polykrise hat sich eine Debatte darüber entwickelt, welche Gestalt die EU zukünftig haben sollte. Dabei geht es um die Funktionsfähigkeit der EU und zugleich um ihre Glaubwürdigkeit bei der Erreichung ihrer Ziele. Es wird auch die Frage diskutiert, ob „mehr“ oder „weniger“ Europa zielführend ist. Die Debatte könnte potenziell erhebliche Auswirkungen auf die europäische Umweltpolitik haben. Die politischen Leitlinien der neuen Kommissionspräsidentin von der Leyen sehen eine Konferenz zur Zukunft Europas vor. Diese soll im Jahr 2020 beginnen und die Bürgerinnen und Bürger einbeziehen (von der LEYEN 2019, S. 24). Es ist vorgesehen, dass sie die Frage der zukünftigen Ausgestaltung der EU aufgreift.

Der Wunsch nach Veränderung ist bei den Unionsbürgerinnen und -bürgern derzeit groß: Nach einer von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebenen Eurobarometer-Sonderumfrage vom April 2019 waren über 90 % der Befragten der Auffassung, dass die Wirtschaft der EU bis 2050 klimaneutral werden sollte (Europäische Kommission 2019k). Die große Mehrzahl der Menschen (über 90 %) war europaweit der Auffassung, dass der Klimawandel ein ernstes Problem darstellt (Europäische Kommission 2019k). EU-weit nannten Befragte 2019 den Umweltschutz als wichtigste Priorität der EU für die Zukunft (de VRIES und HOFFMANN 2019). Durch die Klimaproteste junger Menschen (Fridays-for-Future-Bewegung) in Europa und durch die Bedeutung, die dem Umwelt- und Klimaschutz bei der Wahl zum Europäischen Parlament zukam, wurde das Thema verstärkt auf die politische Agenda gehoben. Digitalisierung und Globalisierung erfordern zudem einen grundlegenden Wandel, der für eine ökologische Wende genutzt werden sollte. In diesem Sinne stellt die Polykrise auch eine Chance dar, um die EU wirtschaftlich und technologisch zukunftsfähig im Sinne ökologischer Nachhaltigkeit auszurichten (SRU 2019).

Gleichzeitig wachsen in fast allen Mitgliedstaaten europaskeptische und europafeindliche Strömungen, die sich zunehmend sichtbar auch im Europäischen Parlament abbilden. Diese politischen Kräfte wollen den Einfluss der EU auf die Politik der Mitgliedstaaten generell stark beschränken. In Bezug auf Umwelt- und Klimapolitik positionieren sie sich bislang nicht einheitlich, aber es besteht die latente Gefahr, dass Umwelt- und Klimapolitik als Profilierungs- und Transformationsinstrument der liberalen Eliten disqualifiziert werden.

Vor diesem Hintergrund beleuchtet der SRU die Rolle der EU für den Umweltschutz im europäischen Mehr-

ebenensystem und spiegelt diese an den aktuellen Entwicklungen auf europäischer Ebene, insbesondere dem European Green Deal. Herausforderungen für die europäische Regulierung des Umwelt- und Klimaschutz werden identifiziert und daraus Empfehlungen abgeleitet. Angesichts der deutschen Ratspräsidentschaft im Jahr 2020 ist die Bundesregierung in besonderer Weise gefordert, sich für einen effektiven Umwelt- und Klimaschutz auf europäischer Ebene einzusetzen, was in der Vergangenheit nicht immer der Fall war. Deutschland sollte das Momentum, dass der Europäische Rat und die Europäische Kommission die Umwelt- und Klimapolitik zu prioritären Zielen erklärt haben, für eine Weiterentwicklung des europäischen Umwelt- und Klimaschutzes nutzen und wieder zum Vorreiter und Standardsetzer in der europäischen Umweltpolitik werden.

8.1.1 Entwicklung der europäischen Umweltpolitik

693. Die europäische Umweltpolitik wurde im Laufe der Jahrzehnte erheblich aufgewertet. Die umweltpolitischen Kompetenzen der EU wurden gestärkt und diese weitete ihre Aktivitäten aus. Die Mitgliedstaaten sind aufgrund der hohen Regelungsdichte und der großen Bandbreite des europäischen Umweltrechts verpflichtet, sowohl nationale Regelungsinhalte als auch Politikinstrumente an europäische Vorgaben anzupassen bzw. von der EU-Ebene zu übernehmen. Etwa 70 bis 90 % aller deutschen Umweltrechtsakte haben ihre inhaltlichen Wurzeln im EU-Recht (KLOEPFER 2016, § 9 Rn. 1). Die EU ist deshalb die wichtigste Quelle für umweltpolitische Regelungen in den Mitgliedstaaten geworden und sorgt damit in vielen Bereichen für gleiche Wettbewerbsbedingungen („level-playing-field“) zwischen den Mitgliedstaaten.

Diese Entwicklung war so nicht zu erwarten, denn es ging auf der europäischen Ebene zunächst um die wirtschaftliche Integration. Vor allem sollten Wettbewerbsverzerrungen und Handelshemmnisse vermieden werden (CALLIESS 2018; KNILL 2003, S. 19). Die Umwelt stellte dabei nur einen Nebenaspekt dar. Unterschiedliche Standards und Anforderungen hemmten den freien Warenaustausch. Die ersten umweltbezogenen Regulierungen betrafen deshalb zum Beispiel Bereiche der Chemikalienkontrolle. Noch vor der Entwicklung eines eigentlichen Umweltrechts erließ die damalige Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) im Jahr 1967 erste Vorschriften im Hinblick auf Gefahrstoffe und legte damit den Grundstein für die Weiterentwicklung des europäischen Stoffrechts (PACHE in: KOCH 2010, § 12

Rn. 7 ff.). Europäische Umweltpolitik war daher in erster Linie eine flankierende Politik zur Schaffung des gemeinsamen Marktes.

694. Ein weiterer Faktor, der die Entstehung des europäischen Umweltrechts förderte, war das wachsende Bewusstsein, dass Umweltprobleme oft eine regionale, grenzüberschreitende oder sogar globale Dimension aufweisen. Im Mittelpunkt stand zunächst die grenzüberschreitende Luftverschmutzung, weil der Auslöser von saurem Regen in einigen Mitgliedstaaten auf Emissionen aus weit entfernten Quellen zurückzuführen war (CASPAR in: KOCH 2010, § 2 Rn. 3 ff.; CALLIESS 2018). Auch die Angleichung der Lebensbedingungen (wie Luft- und Wasserqualität) wird als wichtig für die Entwicklung der europäischen Umweltpolitik angesehen, weil ab den 1970er-Jahren ein Auseinanderfallen der Lebensbedingungen in den Mitgliedstaaten politisch nicht mehr vertretbar erschien (KNILL 2003, S. 20 f.). Dennoch wurde der Umweltschutz erst in den 1980er-Jahren durch die Einheitliche Europäische Akte als offizielle Aufgabe der Europäischen Gemeinschaft in den Verträgen verankert. Dies stellte die Umweltpolitik auf eine neue Basis und eröffnete weitere Handlungsmöglichkeiten.

Die verschiedenen Umweltpolitikbereiche entwickelten sich in unterschiedlichen Geschwindigkeiten und teilweise sprunghaft. Die Umweltregulierung nahm aber vor allem in den 1980er- und 1990er-Jahren erheblich an Fahrt auf. Dies betraf unter anderem das Abfallrecht (DIECKMANN und REESE in: KOCH 2010, § 6), den Gewässerschutz (KLOEPFER 2016, § 9 Rn. 118), das Immissionschutzrecht (KOCH und HOFMANN in: KOCH 2010, § 4) und den Naturschutz (KLOEPFER 2016, § 9). Erst deutlich später folgten das Umweltenergierecht sowie das Umweltverfahrensrecht. Inzwischen hat auch das Klimaschutzrecht große Bedeutung. Unter dem Einfluss des Europarechts wird Umweltschutz in den nationalen Verwaltungsverfahren stärker berücksichtigt, vor allem durch die Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und der Strategischen Umweltprüfung (SUP). Ebenso hat die Einführung von Informationsfreiheitsrechten erheblich zur Verwaltungstransparenz in Deutschland beigetragen. In erster Linie dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) ist es zu verdanken, dass die im Völkerrecht und EU-Recht normierte Verbandsklage im Umweltrecht in Deutschland wirksam ausgestaltet wurde.

695. Die europäische Umweltpolitik der Vergangenheit wird deshalb auch als „Erfolgsgeschichte ohne gleichen“ bezeichnet (WEGENER 2009, S. 459). In den letzten Jahren stand die Umweltpolitik allerdings auf der europäi-

schen Ebene nicht mehr so stark im Fokus. Aufgrund der Kritik an einer angeblichen europäischen Überregulierung und Bürokratisierung wurden unter der Juncker-Kommission umweltrelevante Richtlinienvorschläge überprüft, manche im Zuge dessen zurückgezogen oder nicht weiterentwickelt. Ein großer Teil des Umweltrechts in den Mitgliedstaaten ist bereits europäisch geprägt (BÖRZEL und BUZOGANY 2018), die „low hanging fruits“ sind oftmals geerntet und inkrementelle Verbesserungen erreicht. Angesichts der tiefgreifenden Transformationen, die nunmehr in vielen Bereichen erforderlich sind, bestehen größere Schwierigkeiten, umweltpolitische Ansätze in den Mitgliedstaaten einheitlich zu gestalten, weil damit grundlegende wirtschafts- und gesellschaftspolitische Richtungsentscheidungen verbunden sind.

696. In der Gesamtschau ist die europäische Umweltpolitik fortlaufend in einem Wechselspiel von nationalen und europäischen Regulierungsansätzen gewachsen (BÖRZEL und RISSE 2017). Nationale Vorreiterpolitiken wurden insbesondere dann schnell europäisiert, wenn rein nationale Maßnahmen den einheitlichen Binnenmarkt gefährdet hätten, wie im Bereich der produktbezogenen Umweltstandards (SRU 2016, Tz. 38). Insbesondere dort bestand ein zwingender Harmonisierungsbedarf zur Vermeidung von nationalen Handelsbeschränkungen. Diese Europäisierung erfolgte überwiegend auf hohem Niveau (HOLZINGER und SOMMERER 2011), denn Mitgliedstaaten, die darin erfolgreich waren, ihre Regelungsmodelle auf die europäische Ebene zu transferieren, konnten dadurch ihre nationalen Innovationen stabilisieren. Durch den „Export“ des eigenen Regelungsmodells wurden neue Märkte geschaffen, während gleichzeitig die nationalen Anpassungskosten an EU-Vorgaben minimiert werden konnten (SRU 2016, Tz. 38 m.w.N.). Oftmals hat das europäische Umweltrecht dem nationalen Umwelt- und Naturschutz in den Mitgliedstaaten aber auch erst zum Durchbruch verholfen – vor allem in den Mitgliedstaaten, die bis dahin keine eigenständige Umweltpolitik etabliert hatten. Dies galt vor allem für die Anfang der 2000er-Jahre der Gemeinschaft beigetretenen osteuropäischen Mitgliedstaaten. Zugleich profitierten Mitgliedstaaten mit entwickeltem Umweltschutzregime im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Unternehmen davon, dass europäische Umweltstandards im gesamten Binnenmarkt eingehalten werden mussten. Empirisch ließ sich bei einer Europäisierung der Regulierung eines Umweltbereichs eher kein „race to the bottom“ im Sinne einer Einigung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner feststellen (HOLZINGER und SOMMERER 2011; BERNAUER und CA-DUFF 2004; KNILL 2003).

697. Die Errungenschaften der europäischen Umweltpolitik stehen jedoch im Schatten der letzten Jahre. Die Anstrengungen zur Begrenzung des Klimawandels und der Zerstörung der natürlichen Umwelt haben sich als unzureichend erwiesen. Es wächst die wissenschaftliche Erkenntnis um planetare Belastungsgrenzen, bei deren Überschreiten großskalige und unwiderrufliche Veränderungsprozesse ausgelöst werden, die zukünftig das Leben der Menschen in der bisher gewohnten Weise infrage stellen können (SRU 2019). Die Finanz- und Wirtschaftskrise wurde nicht genutzt, um eine grundlegende ökologische Transformation anzustoßen.

Die Europäische Umweltagentur (EUA, engl. EEA) hat im Dezember 2019 ihren alle fünf Jahre erscheinenden Bericht zum Zustand der Umwelt veröffentlicht (State of the Environment report – SOER) (EEA 2019). Dem SOER zufolge gab es in den letzten 10 bis 15 Jahren in den untersuchten Handlungsfeldern zwar durchaus positive Entwicklungen: Die Treibhausgasemissionen sind in der EU zwischen 1990 und 2017 um 22 % zurückgegangen. Zugleich ist der Anteil erneuerbarer Energiequellen am Endenergieverbrauch in der EU stetig gestiegen und die Energieeffizienz hat sich verbessert. Schadstoffemissionen in Luft und Gewässern wurden reduziert; die Wasserentnahme in der EU ist zwischen 1990 und 2015 um 19 % zurückgegangen (ebd., S. 8). Beunruhigend ist indes der Blick auf aktuelle Entwicklungen: Der Endenergieverbrauch ist seit 2014 wieder angestiegen. Emissionen aus Verkehr und Landwirtschaft nehmen weiter zu. Das Tempo des Fortschritts hat sich in wichtigen Bereichen, wie bei dem Treibhausgasausstoß, dem Abfallaufkommen und der Energieeffizienz, verlangsamt. Bis 2030 wird von der EEA lediglich in zwei Handlungsfeldern eine positive Entwicklung für wahrscheinlich gehalten, nämlich in der Abfallentsorgung und bei der Klimaanpassung. Im Bereich des Naturkapitals werden sogar für die Hälfte der Handlungsfelder negative Trends erwartet (EEA 2019).

8.1.2 Neujustierung der europäischen Politik: European Green Deal

698. Derzeit wird die europäische Politik neu justiert. Die Wahl zum Europäischen Parlament im Mai 2019 hat zu einer neuen Sitzverteilung und einer neuen Aufstellung der Fraktionen geführt. Das Ergebnis ist ambivalent: Einerseits spaltet sich das Parlament in pro- und anti-europäische Gruppierungen (KALTWASSER et al. 2019, S. 19 f.), wobei innerhalb der pro-europäischen

Abgeordneten eine Mehrheit für eine konstruktive Gestaltung der Zukunft der EU vorhanden ist. Andererseits hat zugleich das Thema Umwelt- und Klimaschutz eine sichtbare Aufwertung durch die große Relevanz des Themas bei den Wahlen erfahren.

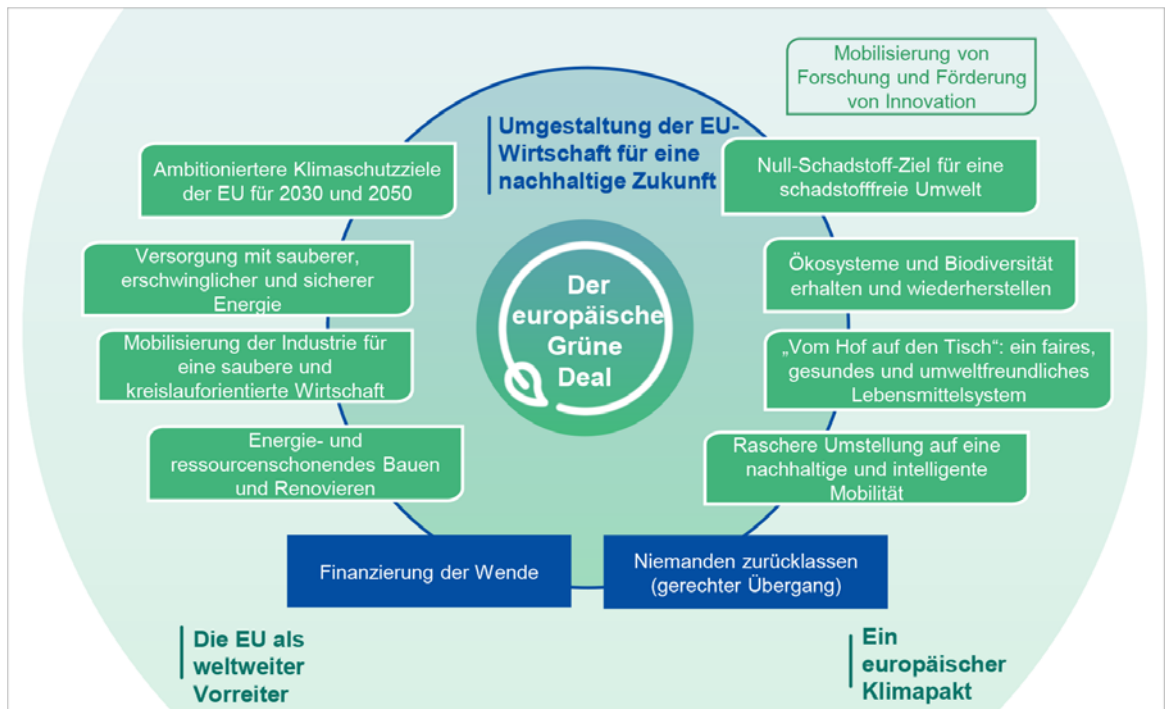
699. Diese gewachsene Bedeutung, die auf der europäischen Ebene den Themen Umwelt- und Klimaschutz zugemessen wird, spiegelt sich in der Mitteilung der Europäischen Kommission zum European Green Deal, die die Europäische Kommission im Dezember 2019 vorgelegt hat (Abb. 8-1; Europäische Kommission 2019g). Diese stellt die Maßnahmen vor, die die Europäische Kommission in den nächsten Jahren ergreifen möchte, und stellt für ihre Verabschiedung einen Fahrplan auf (Europäische Kommission 2019a). Kern der Mitteilung ist ein ambitionierter Klimaschutz. Die Europäische Kommission will ein Klimagesetz vorschlagen, das als Ziel für das Jahr 2030 eine Treibhausgasreduktion um mindestens 50 %, wenn möglich um 55 %, und die Treibhausgasneutralität bis 2050 festschreiben soll (Europäische Kommission 2019g, S. 5). Dafür sollen alle klimabezogenen Poli-

tikinstrumente (wie bspw. die Energiebesteuerung) überprüft werden. Um die Entscheidungsfindung zu erleichtern, wird darüber nachgedacht, Vorschläge in diesem Bereich im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren mit qualifizierter Mehrheit statt einstimmig anzunehmen. Dazu soll die sogenannte Passerelle-Klausel genutzt werden, die es ermöglicht, Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit zu treffen, wenn dieses Vorgehen zuvor einstimmig beschlossen wurde. Für ausgewählte Sektoren soll ein CO₂-Grenzausgleichssystem vorgeschlagen werden, um das Risiko der Verlagerung von Wirtschaftsaktivitäten und Emissionen ins Ausland (Carbon Leakage) zu verringern (ebd., S. 6). Der European Green Deal versteht sich als Wachstumsstrategie, mit der die EU zu einer fairen und wohlhabenden Gesellschaft mit einer modernen, ressourceneffizienten und wettbewerbsfähigen Wirtschaft werden soll (ebd., S. 2). Damit hält sie an der Vorstellung fest, dass ein solches Wachstum für die Zukunft Europas erforderlich ist.

Um die Transformation zu unterstützen, will die Europäische Kommission eine EU-Industriestrategie sowie

o **Abbildung 8-1**

European Green Deal



Quelle: Europäische Kommission 2019g, S. 4

einen neuen Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft vorlegen (Europäische Kommission 2019g, S. 8). Der Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft soll den Schwerpunkt auf ressourcenintensive Sektoren wie den Textil-, Bau-, Elektronik- und Kunststoffsektor legen und vor allem nachhaltige Produkte in den Blick nehmen sowie die erweiterte Herstellerverantwortung stärken. Geprüft werden soll auch, ob Hersteller verpflichtet werden können, Reparaturen durchzuführen (ebd., S. 9).

Im Bereich der Gebäude soll eine „Renovierungswelle“ initiiert werden, die die privaten und öffentlichen Gebäude umfassen soll. Die Rechtsvorschriften über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden sollen von der Europäischen Kommission konsequent durchgesetzt werden, beginnend mit einer Bewertung der langfristigen nationalen Renovierungsstrategien der Mitgliedstaaten im Jahr 2020. Im Bereich der Mobilität sollen 75 % des Güterbinnenverkehrs auf Schienen und Binnenwasserstraßen verlagert werden. Ein Lösungsansatz wird in der automatisierten und multimodalen Mobilität gesehen, durch die Staus und Umweltverschmutzung vermieden werden sollen (Europäische Kommission 2019g, S. 12 f.). Konkreter ist der Vorschlag, Subventionen für fossile Brennstoffe, insbesondere die Steuerbefreiungen für Luft- und Seeverkehrskraftstoffe, abzuschaffen (ebd., S. 13). Vorgesehen ist, den europäischen Emissionshandel auf den Seeverkehr auszuweiten und den Luftverkehrsunternehmen weniger kostenlose Zertifikate zuzuteilen. Beides sind jedoch Maßnahmen, die mit dem Vorgehen auf globaler Ebene abgestimmt werden müssen. Um wirksame Straßennutzungsgebühren zu erreichen, soll das Ambitionsniveau der vorgeschlagenen Änderung der Eurovignetten-Richtlinie 2006/38/EG erhalten bleiben. Eine wichtige Rolle soll alternativen Kraftstoffen zukommen. Geplant sind auch strengere Grenzwerte für Luftschadstoffe und CO₂-Emissionen für Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor.

Weniger konkret erscheint der European Green Deal im Hinblick auf die Landwirtschaft. Zwar soll die Strategie zur Erhaltung der biologischen Vielfalt fortgeschrieben und eine Forststrategie vorgelegt werden. Die Inhalte der zudem vorgeschlagenen Strategie „Vom Acker zum Teller“ (Farm to Fork), die im Frühjahr 2020 präsentiert werden soll, sind aber noch nicht klar erkennbar. Vor allem ist nicht abzusehen, dass die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) konsequent auf den Biodiversitätsschutz ausgerichtet werden soll. Vielmehr soll an den bestehenden Vorschlägen für die zukünftige GAP festgehalten werden, obwohl diese in der Vergangenheit stark in der Kritik stand, unter anderem vom EU-Rechnungshof (Europä-

ischer Rechnungshof 2018). Auch im Hinblick auf die Reduktion von Pestiziden soll zunächst nur in einem Dialog mit Interessenvertretungen geprüft werden, welche Maßnahmen erforderlich sind, um den Einsatz zu verringern (Europäische Kommission 2019g, S. 15).

Es wird diskutiert, beim mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) der EU, der gegenwärtig beraten wird, zugunsten des vorgesehenen Just Transition Funds nachzusteuern. Nach Auffassung der Europäischen Kommission spielen aber auch die nationalen Staatsbudgets eine zentrale Rolle für den European Green Deal. Vorgesehen ist der verstärkte Einsatz von Instrumenten für die umweltgerechte Haushaltsplanung, die dazu führen soll, dass sich öffentliche Investitionen, Verbrauch und Besteuerung vermehrt auf ökologische Prioritäten ausrichten lassen und schädliche Subventionen abgeschafft werden. Die Europäische Kommission plant, die Verfahren der Mitgliedstaaten der umweltgerechten Haushaltsplanung zu überprüfen und zu bewerten. Es soll eine Debatte darüber geführt werden, wie die haushaltspolitische Steuerung der EU verbessert werden kann. Auf dieser Grundlage sollen Maßnahmen entwickelt werden, wie umweltgerechte Investitionen im Rahmen der haushaltspolitischen Vorschriften der EU ermöglicht werden, während durch Schutzvorkehrungen sichergestellt wird, dass die Schuldenlast finanzierbar bleibt (Europäische Kommission 2019g, S. 21). In diesem Rahmen soll vor allem auch das Europäische Semester – ein Mechanismus zur Koordinierung der Wirtschafts-, Steuer- und Arbeitsmarktpolitiken der Mitgliedstaaten – stärker auf die Nachhaltigkeitsziele ausgerichtet werden (Tz. 741; von der LEYEN 2019, S. 10).

Ein im European Green Deal verankertes Ziel ist es, durch die Umlenkung privaten Kapitals in Umwelt- und Klimamaßnahmen Emissionsminderungen zu bewirken (Europäische Kommission 2019g, S. 2). Bislang fehlen Kriterien für die Nachhaltigkeitsbewertung von Finanzprodukten, was das Vertrauen der Anleger in diese Produkte schwächt und ein „Greenwashing“ ermöglicht (SRU 2019). Daher hat die Europäische Kommission eine hochrangige Sachverständigengruppe eingesetzt, deren Abschlussbericht 2018 zur Grundlage des Aktionsplans zur Finanzierung nachhaltigen Wachstums wurde (Europäische Kommission 2018d). Der Aktionsplan zielt darauf ab, Kapitalflüsse in nachhaltige Investitionen umzulenken, die finanziellen Risiken, die sich aus dem Klimawandel ergeben, zu bewältigen und Transparenz in der Finanz- und Wirtschaftstätigkeit zu fördern. Auf Basis des Aktionsplans erarbeitete die Europäische Kommission einen Vorschlag für einen Bewertungsrahmen für nachhaltige Finanzpro-

dukte, eine sogenannte Taxonomie-Verordnung, über die im Dezember 2019 eine Einigung zwischen Rat und Europäischem Parlament erreicht wurde (Europäische Kommission 2018k). Nach dem Verordnungsentwurf müssen Finanzprodukte einen Beitrag zu mindestens einem von sechs Umweltzielen leisten, um als nachhaltig bewertet zu werden. Die genauen Anforderungen sollen in Ausführungsverordnungen festgelegt werden.

700. Die neuen Prioritäten finden auch Niederschlag in den Mission Letters, in denen der Zuschnitt der Portfolios und die Aufgaben der Kommissarinnen und Kommissare skizziert werden. Zugleich wurde die Organisationsstruktur der Europäischen Kommission neu ausgerichtet. Der Vizepräsident soll die Arbeit der mit dem European Green Deal im Zusammenhang stehenden Kommissarinnen und Kommissare steuern und koordinieren. Dies bietet die Chance, eine verbesserte Integration der Umweltpolitik in andere Politikbereiche wie Landwirtschaft, Verkehr und Energie zu gewährleisten. Auffallend ist, dass die Handelspolitik nicht Teil des European Green Deal ist, obwohl ihr gerade auf europäischer Ebene eine große Bedeutung zukommt.

Die relativ kurz gehaltene Mitteilung bleibt in vielen Aspekten noch unbestimmt und enthält viele Absichtserklärungen. Für eine genaue Bewertung muss deshalb abgewartet werden, wie diese mit Maßnahmen unterlegt werden, denen die Mitgliedstaaten noch zustimmen müssen. Grundsätzlich ist es aber zu begrüßen, dass die Umwelt- und Klimaschutzpolitik zu einer politischen Priorität der EU werden soll. Der European Green Deal muss die Mitgliedstaaten deshalb davon überzeugen, dass eine ambitionierte Umwelt- und Klimapolitik ihrer Wirtschaft nicht schaden, sondern nutzen wird. Die Bundesregierung sollte diesen Weg unterstützen. Wenn die Umwelt- und Klimapolitik aufgewertet werden soll, bedarf es im Hinblick auf eine systemische Transformation zudem neuer Strategien, die Planungssicherheit, Kontinuität und Kohärenz verbinden müssen.

8.1.3 Der European Green Deal im Kontext der Reformdiskussion in der EU

701. In diesem Kontext stellt sich die Frage, ob und inwieweit die ambitionierten Ziele des European Green Deal zu ihrer Verwirklichung auf eine Reform der EU angewiesen sind. Insoweit besteht eine Verbindung zu der am 9. Mai 2020 beginnenden Konferenz zur Zukunft Europas, die sich über zwei Jahre erstrecken soll (von der LEYEN 2019, S. 19).

Ziele, Aufgaben und Befugnisse der EU sowie die politische Prioritätensetzung stehen auf europäischer Ebene gegenwärtig zur Debatte (siehe z. B. Spinelli Group 2018; ferner CALLIESS 2019, S. 97 ff.). Auch wenn unstrittig erscheint, dass ein grundlegender Reformbedarf besteht, wenn die EU in Zukunft handlungsfähig bleiben soll, mangelt es bislang an einem Konsens der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Richtung dieser Reform. Im Mittelpunkt steht die Frage, welche Art von Union sich die Bürgerinnen und Bürger in Zukunft wünschen, insbesondere mit welcher Integrationstiefe sie sich identifizieren können. Eine mögliche Diskussionsgrundlage für die verschiedenen Modelle, die denkbar sind, bietet das Weißbuch zur Zukunft Europas aus dem Jahr 2017 (Europäische Kommission 2017h; dazu CALLIESS 2019, S. 97 ff.). Dieses definiert und erläutert, gestützt auf Szenarien, unterschiedliche Entwicklungspfade der EU, die durch eine Reihe von Reflexionspapieren, unter anderem eines mit dem Titel „Auf dem Weg zu einem nachhaltigen Europa bis 2030“, konkretisiert worden sind. Die Szenarien 1 bis 5 des Weißbuchs beschreiben das Pro und Kontra in der Diskussion befindlicher Entwicklungsoptionen der EU (Tab. 8-1; Europäische Kommission 2017h). Die Szenarien sind von Bedeutung, weil sie auch Aufschluss darüber geben, wie die zuvor diskutierten Ziele im Umwelt- und Klimaschutz effektiv erreicht werden können.

Reflexionspapier „Auf dem Weg zu einem nachhaltigen Europa bis 2030“

702. In Ergänzung zum Weißbuch zur Zukunft Europas hat die Europäische Kommission verschiedene Reflexionspapiere vorgelegt, die die Diskussion über die Szenarien anhand von Politikbeispielen und aktuellen Herausforderungen fördern sollen. Sie beziehen sich auf die soziale Dimension (Europäische Kommission 2017e), die Globalisierung (Europäische Kommission 2017g), die Wirtschafts- und Währungsunion (Europäische Kommission 2017f), die Verteidigungspolitik (Europäische Kommission 2017d), die Finanzpolitik (Europäische Kommission 2017c) und die Agenda für nachhaltige Entwicklung (Europäische Kommission 2019c). Vor allem das zuletzt genannte Dokument ist für die Fortführung und Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitspolitik in der EU relevant.

Die EU verabschiedete im Jahr 2001 eine Strategie für nachhaltige Entwicklung (Europäische Kommission 2001). Diese wurde 2006 überarbeitet, 2009 angepasst und seitdem nicht fortgeschrieben. Dies liegt auch daran, dass die Strategiediskussion seit dem Jahr 2000 durch zwei teilweise politisch konkurrierende Prozesse gekennzeichnet war, bei der die wirtschaftspolitische Lissabon-

o **Tabelle 8-1**

Szenarien des Weißbuchs zur Zukunft Europas

Szenario	Inhalt
Szenario 1: Weiter wie bisher	<ul style="list-style-type: none"> o Umsetzung und stetige Aktualisierung der derzeitigen Reformagenda. o Stärkung des Binnenmarktes z. B. durch Abschluss von Handelsabkommen. o Zunehmend stärkere Einheitlichkeit der Außenpolitik. Mitgestaltung der globalen Agenda durch die EU, insbesondere in den Bereichen Klimaschutz, nachhaltige Entwicklung und Finanzstabilität.
Szenario 2: Schwerpunkt Binnenmarkt	<ul style="list-style-type: none"> o Konzentration auf die Vertiefung des Binnenmarktes. o Abbau von EU-Regulierung, Probleme werden bilateral gelöst. o Weniger bis keine Repräsentation der EU als Ganzes in internationalen Foren mangels Konsenses z. B. im Bereich des Klimaschutzes.
Szenario 3: Wer mehr tun will, tut mehr	<ul style="list-style-type: none"> o Gruppen von Mitgliedstaaten vertiefen ihre Zusammenarbeit und Regulierung in bestimmten Bereichen („Koalition der Willigen“). o Status der übrigen Mitgliedstaaten bleibt gewahrt. Diese können sich aber den Mitgliedstaaten, die weiter gehen, nachträglich anschließen. o Außenpolitik erfolgt einheitlich im Namen aller Mitgliedstaaten auf EU-Ebene.
Szenario 4: Weniger, aber effizienter	<ul style="list-style-type: none"> o Priorisierung einer reduzierten Anzahl von Bereichen und Konzentration der Regulierung und Ressourcen auf diese. Dazu werden der EU zur Steigerung ihrer Handlungs- und Durchsetzungsfähigkeit mehr und effizientere Instrumente an die Hand gegeben. o In nicht priorisierten Bereichen wird die EU nur noch in begrenztem Umfang tätig. o Die Harmonisierung wird auf ein striktes Mindestmaß begrenzt. Dadurch werden Mitgliedstaaten mehr Spielräume eingeräumt. o EU spricht in der Außenpolitik mit einer Stimme.
Szenario 5: Viel mehr gemeinsames Handeln	<ul style="list-style-type: none"> o Mitgliedstaaten beschließen in allen Bereichen mehr Machtbefugnisse, Ressourcenteilung und Zusammenarbeit. o Insgesamt Verlagerung von Gestaltungsmacht auf die EU. o Entscheidungs- und Durchsetzungsprozesse auf europäischer Ebene werden erheblich beschleunigt. o EU spricht mit einer Stimme in der Außenpolitik.

Strategie auf der einen und die stärker umweltpolitische Ziele verfolgende Nachhaltigkeitsstrategie auf der anderen Seite stand (SRU 2012a, Tz. 686). Die der Lissabon-Strategie nachfolgende Strategie Europa 2020, die ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum anstrebte, griff einerseits Nachhaltigkeitsaspekte auf, führte aber andererseits dazu, dass es zu keiner Neuaufgabe der europäischen Nachhaltigkeitsstrategie kam.

Nachdem das Hauptaugenmerk somit lange auf der wirtschaftlichen Entwicklung lag, hat die 2016 in Kraft getretene Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung als ambitioniertes globales Transformationsprogramm die Schwerpunkte verschoben. Insbesondere die Umsetzung der darin enthaltenen 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) spricht für eine Verankerung und Umsetzung dieser Ziele auf europäischer Ebene. Die Europäische Kommission hat zum Ausdruck gebracht, dass die EU die Agenda 2030 und die SDGs gemeinsam mit den Mitgliedstaaten in den Grenzen des Subsidiaritätsprinzips implementieren will (Europäische Kommission 2016g).

703. Das Reflexionspapier der Europäischen Kommission „Auf dem Weg zu einem nachhaltigen Europa bis 2030“ (Europäische Kommission 2019c) betont die Notwendigkeit eines verstärkten Engagements für mehr Nachhaltigkeit und sieht gute Voraussetzungen dafür, dass die EU eine Vorreiterrolle bei der Umsetzung der SDGs übernimmt. Das Papier entwirft drei mögliche Szenarien zur Umsetzung der SDGs. Das erste Szenario sieht vor, dass eine übergreifende europäische Strategie für die SDGs aufgestellt wird, die auch mit einem gemeinsamen Vorgehen zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele verbunden wäre. Das zweite Szenario sieht die EU ebenfalls an die SDGs gebunden, beinhaltet aber kein gemeinsames Vorgehen mit den Mitgliedstaaten und überlässt es diesen, selbst zu entscheiden, in welchem Ausmaß sie die SDGs in ihre Politik einbeziehen. Das dritte Szenario legt den Schwerpunkt auf die Außenpolitik sowie die Unterstützung anderer Länder, Standards zu erreichen und gleichzeitig die Verbesserungen auf EU-Ebene zu fördern (ebd.).

704. Eine bloße Beschränkung auf die Außenpolitik kann aber nicht ausreichend sein. Die immer wieder betonte Vorreiterrolle der EU in Nachhaltigkeitsfragen muss auch in Europa glaubwürdig mit konkreten Ansätzen untermauert werden (UBA 2016, S. 5). Auch die Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele nur den Mitgliedstaaten zu überlassen, ist nicht zeitgemäß. Eine Konzentration auf ausgewählte Aspekte ökologischer Nachhaltigkeit wäre auf europäischer Ebene wünschenswert. Das Umweltbun-

desamt (UBA) hat 2016 für zwölf prioritäre Handlungsfelder mögliche Konkretisierungen für eine Umsetzung auf EU-Ebene benannt (UBA 2016). Die identifizierten prioritären Handlungsfelder für die Umsetzung der SDGs auf EU-Ebene schließen den Klimaschutz und die Klimaanpassung, Ressourcenschonung und -effizienz, den Übergang zu einer „green economy“, nachhaltigen Konsum sowie Umwelt und Gesundheit ein. Ebenso zählen dazu die Kreislaufwirtschaft, die Chemikalienpolitik, die Luftreinhaltung, der urbane Umweltschutz, die Reduzierung von Schadstoffeinträgen, der Gewässer- und Meeresschutz sowie prozedurale Ansätze (ebd.).

Zwischenfazit

705. Durch den European Green Deal ist auf europäischer Ebene deutlich geworden, dass Umwelt- und Klimaschutz priorisiert werden sollen. Ein bloßes „Weiter so“ wie es Szenario 1 des Weißbuchs beschreibt, kann deshalb in diesem Bereich die drängenden Zukunftsherausforderungen der EU nicht lösen, sondern droht zu politischen Erosionsprozessen zu führen. Eine effektive Umsetzung des European Green Deal wäre in diesem Szenario, das ein „Muddeling Through“ auf der Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners bedeutet, zum Scheitern verurteilt.

Vergleichbar ungeeignet ist der in Szenario 2 erkennbare Wunsch, die EU zu entpolitizieren und ihre Gesetzgebungsaktivitäten auf die Weiterentwicklung des Binnenmarktes zu reduzieren. In Szenario 2 wird das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes zur „Hauptdaseinsberechtigung“ der EU-27. Da der Schwerpunkt dieses Szenarios in hohem Maße auf dem Abbau von EU-Regulierung – vor allem vermittelt über die Grundfreiheiten – liegt (negative Integration), bleiben in Fragen gemeinsamer Verbraucher-, Sozial- und Umweltstandards sowie bei Steuern und Beihilfenkontrolle Differenzen bestehen oder verschärfen sich. Dadurch entsteht in diesen den Markt flankierenden Politikbereichen das Risiko eines „race to the bottom“. Eine solche Entwicklung stünde nicht nur im Widerspruch zum in Art. 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) formulierten Ziel einer sozialen Marktwirtschaft, sondern würde mangels europäischer Gesetzgebung auch den unmittelbar anwendbaren Marktfreiheiten und ihrer die nationale Gesetzgebung erfassenden Deregulierungskraft wieder verstärkt Raum verschaffen (KINGREEN 2009, S. 718 ff.; CALLIESS 2010; jüngst GRIMM 2017, S. 10). Damit würden nicht nur „alte“ Fragen der demokratischen Legitimation aufgeworfen, sondern auch die für einen European Green Deal notwendige Gestaltungskraft der europäischen Ebene verloren gehen.

Gerade das Ziel der Nachhaltigkeit macht eine langfristige Steuerung bestimmter Politikbereiche notwendig. Im Hinblick auf den European Green Deal ist hinsichtlich der verbleibenden Szenarien 3, 4 und 5 des Weißbuchs zur Zukunft der EU eine Positionierung dahingehend erforderlich, in welchen Bereichen die Mitgliedstaaten mehr Flexibilität wünschen und wo bereits ausreichend Flexibilität vorhanden ist. Nachfolgend soll diskutiert werden, was dies für die Umweltpolitik bedeutet.

8.1.4 Bausteine einer neuen Arbeitsmethode in der Umweltpolitik

706. Die Europäische Kommission hat durch den Vorschlag für einen European Green Deal eine Priorisierung ihrer politischen Agenda vorgenommen. Umwelt- und Klimaschutz sollen in den nächsten Jahren vorrangig vorangetrieben werden. Allerdings muss die EU, wenn sie sich auf einen European Green Deal einigt, insoweit auch handlungsfähig sein. Die Frage der Handlungsfähigkeit hängt wiederum davon ab, wie sich die Reformdebatte weiter entwickelt und welche Richtung die EU am Ende einschlägt. Die Szenarien des Weißbuches sollen mit Blick auf die am 9. Mai 2020 beginnende Konferenz zur Zukunft Europas nachfolgend diskutiert werden.

Die Szenarien des Weißbuchs lassen sich als Bausteine für eine neue Arbeitsmethode und damit für eine Reform der EU mit oder ohne Vertragsänderung verwenden. Gegenwärtig ist noch offen, welche Rolle die Vorschläge im Prozess über die Neuausrichtung der EU spielen werden. Interessante Ansätze bieten das Szenario 4 „Weniger, aber effizienter“, das sich unter dem Aspekt „Effizienter“ mit Szenario 5 „Viel mehr gemeinsames Handeln“ überschneidet, sowie das Szenario 3 „Wer mehr will, tut mehr“, das als eine Art Hilfsmotor wirken kann, wenn sich die Mitgliedstaaten nicht einigen (vertiefend CALLISS 2019, S. 105 ff.).

Nach Szenario 4 des Weißbuchs konzentriert sich die EU auf einige zentrale Politikfelder, setzt politische Prioritäten und erhält hier mehr Kompetenzen – vor allem auch im Vollzugsbereich. Ein wesentliches Motiv dieses Szenarios ist, die oftmals bestehende Kluft zwischen europäischen Versprechen einerseits und diesbezüglich geweckten Erwartungen der europäischen Bürgerinnen und Bürger sowie von der Kompetenzlage her möglichen Ergebnisse andererseits zu schließen. Die EU soll hier nach in den ausgewählten prioritären Bereichen rascher und entschiedener handeln können. Für diese Bereiche

werden der EU wirksamere Instrumente an die Hand gegeben, um gemeinsame Entscheidungen unmittelbar um- und durchzusetzen – so wie es heute bereits in der Wettbewerbspolitik oder bei der Bankenaufsicht geschieht.

Gesetzgebungsvorschläge der Europäischen Kommission sollen sich sodann im Schwerpunkt auf diese prioritären Bereiche konzentrieren und im Rat – gegebenenfalls unter Nutzung der Passerellen (vgl. Art. 48 Abs. 7 EUV) – mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden. Für den European Green Deal, konkret die Maßnahmen im Bereich der Energie- und Steuerpolitik, ist insoweit die Passerelle-Klausel des Art. 192 Abs. 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) einschlägig. Dabei handelt es sich um eine idealtypische Beschreibung, die in der Realität mit divergierenden politischen Mehrheiten und Handlungsfähigkeiten konfrontiert sein kann.

In der Konsequenz würde sich die EU mit Blick auf ihre politischen Prioritäten auf die Ausübung einer begrenzten Anzahl an Zuständigkeiten beschränken. Zugleich würden die verantwortlichen Institutionen gestärkt und die betreffenden Verfahren effizienter ausgestaltet. Im Ergebnis geht es darum, dass nach dem Vorbild des europäischen Kartellrechts Modelle kooperativer Rechtsdurchsetzung entwickelt werden sollten. Dies setzt funktionsfähige nationale Behörden voraus, die gegebenenfalls mit europäischer Hilfe aufgebaut werden müssten. Insoweit können Formen der Zusammenarbeit entwickelt werden, die vom Informationsaustausch bis hin zu einer fachlichen, personellen oder technischen Unterstützung durch die europäische Ebene reichen. Hilfreich dafür kann die Generaldirektion für Strukturreformen sein (Tz. 753; Europäische Kommission – DG Reform 2020), die aus dem Structural Reform Support Service (SRSS) hervorgegangen ist (WEINZIERL 2015).

Neben solchen die mitgliedstaatlichen Behörden unterstützenden Maßnahmen ist in Ausnahmefällen, etwa bei Umweltkrisen, in denen die nationalen Stellen nicht in der Lage sind, die europäischen Vorgaben anzuwenden, auch an die Schaffung europäischer Handlungsmöglichkeiten im Sinne einer Auffangverantwortung zu denken.

707. Auf anderen nicht priorisierten Gebieten – außerhalb der Umwelt- und Klimaschutzpolitik – würde die EU weniger tun. „Weniger“ kann vor allem eine Überprüfung von EU-Gesetzgebungsakten nahelegen. Ein Kernelement ist insofern, den Prinzipien der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit stärker Geltung zu verschaffen.

Dies könnte durch einen vom europäischen Gesetzgeber verpflichtend zu beachtenden Prüf- und Referenzrahmen, der die Vorgaben des Art. 5 Abs. 3 und 4 EUV konkretisiert, und institutionelle Vorkehrungen geschehen (vertiefend CALLIESS 2019, S. 106 ff.). Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung könnte die Agenda für bessere Rechtsetzung fortentwickelt werden. Ein gesetzgeberischer Werkzeugkasten („Legislative Toolbox“) würde einer flexibleren und insoweit die Kompetenzen der Mitgliedstaaten stärker schonenden europäischen Gesetzgebung den Weg bereiten (Europäische Kommission 2018c).

Nach dem Verständnis des SRU ist ein „Weniger“ im Bereich der Umwelt- und Klimaschutzpolitik allerdings keine Option. Denn wegen des für das Funktionieren des Binnenmarktes bedeutsamen Gleichklangs umweltpolitischer Maßnahmen sowie der Dringlichkeit zahlreicher ökologischer Probleme ist eine starke Klima- und Umweltpolitik der EU geboten. Diese Einsicht spiegelt sich im European Green Deal, mit dem die amtierende Europäische Kommission eine politische Priorität gesetzt hat. Die EU könnte jedoch durch die Nutzung von Opt-up-Klauseln eine dem Subsidiaritätsprinzip entsprechende größere Flexibilität bei der Umsetzung europäischer Gesetzgebungsakte ermöglichen und so die Mitgliedstaaten in die Lage versetzen, maßgeschneiderte Lösungen für bestimmte Politikbereiche einzuführen. Dies würde konkret für die europäische Umweltpolitik bedeuten, dass die europäische Umweltgesetzgebung auch durch einen arbeitsteiligen Mehrebenenansatz auf der Grundlage gemeinsamer politischer Zielvorstellungen, Mindeststandards und Opting-up-Möglichkeiten gekennzeichnet sein könnte (CALLIESS 1999, S. 199 ff.), wie dies bereits durch die Schutzverstärkungsklausel des Art. 193 AEUV angelegt ist.

708. Wo kein Konsens über notwendige Reformschritte zu erreichen bzw. die Umsetzung von politischen Prioritäten wie dem European Green Deal gefährdet ist, gilt es zur Sicherung der Handlungsfähigkeit, die zukünftige Architektur flexibler (und damit zugleich dynamischer) zu gestalten (allgemein dazu THYM 2004; konkret CALLIESS 2019, S. 114 ff.). Dabei intendiert das Szenario eines „Wer mehr will, tut mehr“ kein statisches „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“, das parallele und voneinander getrennte Räume einführen würde. Vielmehr zielt es darauf ab, dass eine Pioniergruppe vorangeht und im Wege vertiefter Integration ein positives Beispiel schafft, dessen Ausstrahlungswirkung in Form der mit der Mitgliedschaft verbundenen Vorteile andere Mitgliedstaaten motiviert, sich anzuschließen. Im Zuge des-

sen würde eine vertiefte Integration zwischen Pionieren zusätzliche Räume schaffen, in denen die dazu fähigen und willigen Mitgliedstaaten bestimmte Politikbereiche der heutigen EU punktuell vertiefen oder auch neue Politikbereiche erschließen können. Im Kontext des European Green Deal könnten dazu zum Beispiel die Energie- und Steuerpolitik gehören (Kasten 8-7). Ein Beispiel für ein Vorangehen einzelner Mitgliedstaaten könnte der gegenwärtig diskutierte Vorschlag eines CO₂-Mindestpreises sein, der zunächst nur in einigen Mitgliedstaaten gelten würde.

Wenn jeder willige und dazu fähige Mitgliedstaat jederzeit einer Pioniergruppe beitreten können soll, dann dürfen die Pioniergruppen aus Gründen der Kohärenz keine neuen Institutionen gründen. Vielmehr würden die bestehenden EU-Institutionen genutzt und ihre Verfahren und Entscheidungsbefugnisse für die jeweilige Pioniergruppe erweitert. In diesen würde die Mehrheitsentscheidung, vermittelt über Art. 333 AEUV, zur Regel. Europäische Kommission und EuGH würden im Verhältnis zwischen EU und Pioniergruppen die Kohärenz sichern, im Rat und Europäischen Parlament entschieden nur die Mitglieder der jeweiligen Pioniergruppe. Möglich wäre auch, dass jede Pioniergruppe ihren eigenen Haushalt hätte, der sich aus den Beitragszahlungen der Pionierstaaten speisen würde. Übertragen auf den Umwelt- und Klimaschutz würde das bedeuten, dass die neue Arbeitsweise helfen könnte, bestehende Blockaden zu umgehen.

8.1.5 Konkretisierung der neuen Arbeitsmethode durch eine arbeitsteilige Zusammenarbeit in der Umweltpolitik

709. Die aus Abschnitt 8.1.4 resultierende Arbeitsmethode soll für den Bereich der Umweltpolitik nunmehr aus Sicht des SRU konkretisiert werden. Insgesamt spricht viel dafür, Umweltprobleme auf EU-Ebene zu adressieren (Tz. 693 ff.). Eine umweltpolitische Regelung auf der europäischen Ebene im Mehrebenensystem stellt aber nicht immer die beste Lösung dar, denn eine zentrale EU-Umweltpolitik kann unter Umständen auch Nachteile mit sich bringen. Erstens findet europäischer Umweltschutz manchmal mit zeitlicher Verzögerung und unter Umständen ohne große Ambitionen statt. Zweitens sind die Ausgangsbedingungen in den Mitgliedstaaten unterschiedlich. Dies gilt in Bezug auf ihre ökonomische Entwicklung, ihre geografische Lage, ihre Besiedlungsdichte, die ökologischen Verhältnisse und auch im Hinblick auf das

Umweltbewusstsein der Bevölkerung. Daher ist es nicht selbstverständlich, dass die Umweltprobleme in den Mitgliedstaaten nach einheitlichen Konzepten gelöst werden können. Für eine Regelung auf der Ebene der Mitgliedstaaten – oder auch regional oder kommunal – kann drittens auch sprechen, dass vor Ort die Detailkenntnis von Problemen, Bedürfnissen und ökologischen Besonderheiten am größten ist. Auf der dezentralen Handlungsebene existiert viertens auch die auf EU-Ebene vielfach vermisste Öffentlichkeit. In der heutigen hochkomplexen Welt leistet diese einen wichtigen Beitrag zur Qualität von Informationen, zu den darauf basierenden Entscheidungen und damit zur Governance.

Zwischen dem Bedarf an zentralen Regelungen (im Sinne des Solidaritätsprinzips) und den Vorteilen dezentraler Regelungen (im Sinne des Subsidiaritätsprinzips) kann sich somit auch in der Umweltpolitik ein Spannungsverhältnis eröffnen (CALLIESS 1999, S. 185 ff.). Das ist vor allem dann der Fall, wenn die Handlungsspielräume der dezentralen Ebenen durch den Vorrang des EU-Rechts und seine Sperrwirkung eingeengt werden. Richtlinien der EU besitzen zwar oftmals eine Opting-up-Klausel, die den Mitgliedstaaten eine Schutzverstärkung und somit das Ergreifen weitergehender Maßnahmen erlaubt. Allerdings besteht dann das Risiko, dass auch solche Länder eine Schutzverstärkung unterlassen, die sich aufgrund ihrer wirtschaftlichen Stärke mehr Umweltschutz leisten könnten und auch müssten, weil sie die Umwelt stärker belasten. Gerechtfertigt wird dies oftmals unter Berufung auf den Minimalstandard in Europa und auf ein insofern behauptetes Diskriminierungsverbot, sodass die Mitgliedstaaten unterhalb der nationalen umweltpolitischen Erfordernisse bleiben.

710. Die grundsätzliche Sperrwirkung des EU-Rechts kann als Rechtfertigung dienen, nationale Maßnahmen im Umweltschutz hinauszuzögern. Ein solcher Konflikt zwischen Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip sollte aber nicht dazu führen, eine Umweltpolitik auf internationaler bzw. europäischer Ebene abzulehnen. Die Globalisierung der Wirtschaft erfordert das Entstehen einer von Wettbewerbsverzerrungen freien, fairen und auch umweltgerechten Wirtschaftsordnung. Eine Konsequenz davon ist auch die Internationalisierung der die Wirtschaft flankierenden Politiken. Dementsprechend ist der Kompetenz der EU zur Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes (Art. 26 AEUV) die Kompetenz zu einer europäischen Umweltpolitik (Art. 191 ff. AEUV) gefolgt. Wenn die EU auf dem Gebiet des Umweltschutzes tätig wird, wird außerdem ein positiver Effekt für das „Ökosystem Europa“ erzielt.

Vorgeschlagen wird hier deshalb, auf der Grundlage des Art. 5 EUV ein Modell der differenzierten Kompetenzzusübung im Umweltschutz zu entwickeln, das EU-weite Regelungen ermöglicht und gleichzeitig notwendige nationale und regionale Differenzierungen erlaubt, indem Handlungsspielräume für die dezentralen Regelungsebenen verbleiben. Die Differenzierungen sollten allerdings auf Schutzverstärkungen beschränkt sein. Das bedeutet, dass nur ein Abweichen nach oben möglich sein soll. Damit würde auch dem Spannungsverhältnis zwischen Solidaritäts- und Subsidiaritätsprinzip Rechnung getragen werden. In einigen Bereichen würde die EU-Regelung dann nur einen Mindeststandard festsetzen, der es den Mitgliedstaaten (und den Regionen) ermöglicht, notwendige schutzverstärkende Maßnahmen beizubehalten und neu einzuführen. Dieser Ansatz setzt allerdings voraus, dass die Mitgliedstaaten von der Möglichkeit der Schutzverstärkung auch Gebrauch machen, um die jeweilige Regelung an die konkreten Gegebenheiten anzupassen.

711. Für die Kompetenzabgrenzung lässt sich unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips eine generelle Tendenz festlegen. Die EU könnte zum Beispiel ihre Kompetenz ausüben, um die allgemeinen umweltpolitischen Rahmenbedingungen festzulegen und Kriterien und Mechanismen für eine am Verursacherprinzip orientierte Kostenzurechnung der Umweltverschmutzung zu entwickeln. Sie könnte weiterhin Mindestnormen für umweltrelevante Verfahrensvorschriften festlegen, wie dies zum Beispiel mit der UVP-Richtlinie 85/337/EWG oder der Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/EG geschehen ist, und Mindestnormen für Emissionen und Produktstandards erlassen.

Den Mitgliedstaaten fällt die Aufgabe zu, die Unionsvorschriften umzusetzen und anzuwenden. Dabei steht ihnen die Kompetenz zu, 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 sowie zu verschärfen und damit bestehende Ambitionslücken zu adressieren. Der Integrationsstand wird dabei durch den EU-einheitlichen Mindeststandard gewahrt, der ein allzu weites Auseinanderdriften der Standards und damit spürbare Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt verhindert. Ein solches Abweichen nach oben könnte auch entsprechend dem oben vorgestellten Ansatz (Tz. 708) in Pioniergruppen erfolgen und damit auch die positive Umweltwirkung verstärken (Kasten 8-7). Überdies ist

jede Schutzverstärkung – analog zu Art. 114 Abs. 4 bis 6, Art. 193 AEUV – an ein unionsrechtliches Verfahren der Mitteilung und Kontrolle zu koppeln. Es lässt sich bei diesem Ansatz von einer komplementären Flexibilität sprechen. Rechtlich lässt sich jene der Notwendigkeit von Differenzierung Rechnung tragende Auslegung auf Art. 5 EUV stützen, der eine solche progressive Subsidiarität ermöglicht (ausführlich CALLISS 1999, S. 240 ff.).

712. Ausdrückliche Differenzierungsmöglichkeiten ergeben sich bereits aus Art. 193 AEUV. Die Norm des Art. 193 AEUV wird als Schutzverstärkungsklausel bezeichnet. Sie räumt den Mitgliedstaaten einen Spielraum für ein an die jeweiligen ökologischen Gegebenheiten angepasstes, dezentrales Opting-up ein. Trotz vorrangigem und bindendem EU-Recht bleiben Handlungsbefugnisse der Mitgliedstaaten (und ihrer Regionen) durch Art. 193 AEUV erhalten, indem die Sperrwirkung von Maßnahmen, die auf Art. 192 AEUV gestützt werden, auf ein Mindestmaß beschränkt wird. Über das Mindestmaß kann dezentral hinausgegangen werden, womit die Schutzverstärkungsklausel eine dem Spannungsverhältnis zwischen Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip Rechnung tragende Umweltpolitik ermöglicht. Entsprechend bringt eine solche nationale Differenzierung Vorteile mit sich. So können Mitgliedstaaten, in denen ein größerer Problemdruck herrscht und in denen eine stärker sensibilisierte Wählerschaft Umweltschutzinteressen größere Durchsetzungschancen verleiht, vorangehen. Ein Beispiel dafür sind Mitgliedstaaten, die sich zu ambitioniertem Klimaschutz verpflichtet haben: So will Dänemark seine Treibhausgasemissionen bis 2030 im Vergleich zu 1990 um 70 % reduzieren (Klima, Energi- og Forsyningsministeriet 2019) und Finnland möchte bis 2035 CO₂-Neutralität erreichen (Finnish Government 2019, S. 33 ff.). Solche Vorreiterstaaten leisten ökologische Pionierdienste, indem eine schutzverstärkende Regelung erprobt wird, die dann Nachzieheffekte auf EU-Ebene auslösen kann (SRU 2016, Tz. 36 ff.). Bestehendes EU-Umweltrecht kann hierdurch zudem einem dynamisierenden Anpassungsdruck an den aktuellen Stand der Technik ausgesetzt werden. Die Schutzverstärkungsmöglichkeit erleichtert ferner die Entscheidungsfindung bei den Verhandlungen im Rat. Droht die Möglichkeit eines nationalen höheren Schutzniveaus, kann dies zu einer Einigung auf höherem Niveau führen. Zumindest wird aber dem Mitgliedstaat die Akzeptanz eines Kompromisses bzw. eines Überstimmterwerdens erleichtert. Nicht zuletzt werden in den Mitgliedstaaten Akzeptanz und Glaubwürdigkeit der EU-Regelungen gefördert.

8.1.6 Umweltpolitische Prinzipien

713. Die EU steht wie dargestellt vor der Notwendigkeit, ihre Handlungsfähigkeit zu erhalten, was auch für eine effektive Umweltpolitik erforderlich ist. Diese liegt in der Verantwortung der EU wie durch das Primärrecht klar zum Ausdruck kommt. So zählt gemäß Art. 3 Abs. 3 S. 2 EUV ein hohes Maß an Umweltschutz und die Verbesserung der Umweltqualität zu den grundlegenden Zielen der EU. Art. 4 Abs. 2 lit. e AEUV nennt die Umwelt als einen der „Hauptbereiche“ geteilter Zuständigkeit, was die Bedeutung des Umweltschutzes als gleichrangiges und eigenständiges wesentliches Ziel der EU neben den anderen Zielen spiegelt (NETTESHEIM in: GRABITZ/HILF/NETTESHEIM 2019, Art. 191 AEUV Rn. 16). Art. 11 AEUV verlangt, die Erfordernisse des Umweltschutzes politikfeldübergreifend bei allen Unionspolitiken und -maßnahmen einzubeziehen. Der Umweltschutz stellt demnach ein „öffentliches Gemeinschaftsinteresse“ im Sinne eines notwendigen und primären Unionszweckes dar, der legitimierend wirkt (KAHL in: STREINZ 2018, Art. 191 AEUV Rn. 18–26). Vergleichbare, wenn auch schwächere Bestimmungen gibt es auch zum Beispiel im Bereich des Verbraucher- und Gesundheitsschutzes, allerdings ist das Integrationsanfordernis zugunsten des Umweltschutzes am stärksten ausgeprägt. Es gibt beträchtliche Synergien zwischen Umwelt-, Gesundheits- und Verbraucherschutz sowie Integrationsbestimmungen, die sich gegenseitig verstärken können.

Art. 191 AEUV spezifiziert die Ziele der Umweltpolitik der EU. Diese sind gemäß Abs. 1:

- Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität,
- Schutz der menschlichen Gesundheit,
- umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen und
- Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bekämpfung regionaler oder globaler Umweltprobleme und insbesondere zur Bekämpfung des Klimawandels.

Um diesen Zielen des Art. 191 AEUV besser gerecht zu werden, lässt sich aus den vorgestellten Szenarien 3, 4 und 5 des Weißbuchs ein Modell für eine arbeitsteilige Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich der Umweltpolitik entwickeln. Dieses kann durch seine größte-

re Flexibilität gleichzeitig auch dazu beitragen, die unterschiedlichen Gegebenheiten der Mitgliedstaaten in diesem Bereich abzubilden.

8.1.6.1 Vorsorgeprinzip

714. Das Vorsorgeprinzip ist in Art. 191 Abs. 2 AEUV verankert, der ausdrücklich vorsieht, dass die Umweltpolitik der EU unter anderem auf den „Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung“ beruht. Er verpflichtet die EU, in ihrer Umweltpolitik auf ein hohes Schutzniveau abzu zielen. Der EuGH hat das Vorsorgeprinzip dahingehend konkretisiert, dass die EU-Organen Schutzmaßnahmen treffen können, wenn das Vorliegen und der Umfang von Gefahren für die menschliche Gesundheit ungewiss sind, also ein bloßes Risiko besteht. Sie müssen somit nicht abwarten, bis das Vorliegen und die Größe dieser Gefahren klar dargelegt sind (EuGH, Urt. v. 05.05.1998, Rs. C-157/96). Dies gilt entsprechend für alle Umweltschutzgüter. Dabei bedeutet der Begriff des Risikos, dass ein gewisser Grad an Wahrscheinlichkeit besteht, dass die negativen Umweltauswirkungen, die durch den Erlass der Maßnahme gerade vermieden werden sollen, eintreten können. Bevor also die öffentliche Stelle eine vorsorgende Maßnahme trifft, muss sie eine Risikobewertung vornehmen, die sich aus einer wissenschaftlichen Beurteilung und einer politischen Bewertung zusammensetzt (SRU 2012b, Tz. 35 ff.). Dabei ist dem Ziel des hohen Schutzniveaus der europäischen Umweltpolitik Rechnung zu tragen. Die wissenschaftliche und praktische Unsicherheit, die vom Begriff der Vorsorge nicht zu trennen ist, wirkt sich auf den Umfang des Ermessens und damit auch auf die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes aus. Die ergriffenen Maßnahmen müssen objektiv und dürfen nicht diskriminierend sein (EuGH, Urt. v. 22.12.2010, Rs. C-77/09). Der EuGH ist zudem der Auffassung, dass Art. 191 Abs. 2 AEUV zwar vorsieht, dass die Umweltpolitik auf dem Vorsorgeprinzip beruht, dieses Prinzip aber auch im Rahmen anderer Politiken der EU anzuwenden ist, insbesondere der Politik zum Schutz der öffentlichen Gesundheit, sowie dann, wenn die EU-Organen aufgrund der gemeinsamen Agrarpolitik oder der Binnenmarktpolitik Maßnahmen zum Schutz der menschlichen Gesundheit erlassen (EuGH, Urt. v. 01.10.2019, Rs. C-616/17).

Zur Debatte um Innovations- und Vorsorgeprinzip

715. Das Innovationsprinzip ist ein auf europäischer Ebene kontrovers diskutierter Begriff, der von einigen Akteuren insbesondere aus der Wirtschaft als Gegen gewicht zum Vorsorgeprinzip verstanden wird. Von dieser Seite wird befürchtet, dass das Vorsorgeprinzip die

Entwicklung neuer Technologien behindern und das Innovationspotenzial der europäischen Wirtschaft beschädigen könne. Daraus erwächst die Forderung, ein Innovationsprinzip in die Verträge einzuführen (BusinessEurope et al. 2015). Demgegenüber hat bereits die Erwähnung des Innovationsprinzips in Texten zum EU-Forschungsprogramm „Horizon Europe“ zu Protesten von Nichtregierungsorganisationen geführt (Global Health Advocates 2019), die – ebenso wie einige Mitgliedstaaten der EU – dadurch eine Schwächung des Vorsorgeprinzips befürchten.

Da sich wissenschaftliche Akteure und Unternehmen zum Schutz ihrer Innovationsfreiheit entlang der Kette von Forschung, Entwicklung und Produktion auf die in der Europäischen Grundrechtecharta verankerten Grundrechte des Art. 13 (Wissenschaftsfreiheit), Art. 15 (Berufsfreiheit) und Art. 17 (Eigentumsrecht) berufen können (EPSC 2016), sind Innovationen seit jeher als rechtliches Schutzgut anerkannt. Dieses ist in der europäischen Gesetzgebung mit den Belangen des Umweltschutzes und des Vorsorgeprinzips (vgl. Art. 191 Abs. 1 und 2 AEUV) in einen verhältnismäßigen Ausgleich zu bringen. Hieran würde die Einführung eines eigenständigen Innovationsprinzips nichts ändern, da ein Prinzip im Recht eine geringere Wirkkraft als individuelle Grundrechte entfaltet. Aus rechtlicher Sicht ist ein Innovationsprinzip daher überflüssig und würde allenfalls symbolische Bedeutung entfalten.

716. Das vorgeschlagene Innovationsprinzip soll nach Auffassung seiner Befürworterinnen und Befürworter dazu beitragen, die europäische Gesetzgebung innovationsfreundlicher auszugestalten. Regulierung wird aus dieser Perspektive allein als Hemmnis für Innovationen betrachtet. Aus Sicht des SRU ist eine solche Sichtweise verkürzend. Die Transformationsforschung hat anhand von Innovationsprozessen gezeigt, dass es oftmals nicht ausreicht, Innovationen zu fördern. Vielmehr ist insbesondere in der Übergangsphase der Innovation von der Nische in den breiten Markt eine flexible politisch-regulative Steuerung durch den Staat erforderlich, die einen stabilen Rahmen schafft, der den Unternehmen die notwendige Planungs- und Investitionssicherheit vermittelt (s. vertieft SRU 2016, S. 29–33 m. w. N.). Dies geschieht überwiegend durch Regulierung, die daher auch ein Treiber von Innovationen sein kann (EPSC 2016, S. 5). Nicht zuletzt können dadurch erwünschte Innovationen ange reizt und gelenkt werden, um wichtige Gemeinwohlziele wie etwa den Umweltschutz zu fördern. Gerade die enormen ökologischen Herausforderungen der Gegenwart – zum Beispiel Klimaschutz und Kreislaufwirt-

schaft – verlangen sogar tiefgreifende Innovationen, die ohne entsprechende Regulierungen oftmals nicht oder nicht schnell genug zu erwarten sind. Abgesehen davon haben empirische Untersuchungen gezeigt, dass durch Regulierung angestoßene Innovationen auch die Wettbewerbsfähigkeit verbessern und die Erschließung neuer Märkte erleichtern können. Eine solche Perspektive ist Grundlage des European Green Deal.

717. Innovationen finden somit notwendig in einem regulativen Rahmen statt, innerhalb dessen auch das Vorsorgeprinzip relevant ist. Dabei ist hervorzuheben, dass Regulierung in erster Linie dazu dient, wichtige Gemeinwohlbelange zu realisieren; sie stellt somit als grundlegende Handlungsform der EU nicht nur eine Handlungsmöglichkeit, sondern einen aus den Verträgen folgenden Handlungsauftrag dar. Dies folgt für den Umweltbereich aus Art. 11 und 191 AEUV, für den Gesundheitsschutz aus Art. 168 AEUV sowie für den Verbraucherschutz aus Art. 12 und 169 AEUV (EPSC 2016, S. 3). Dabei unterliegen diese Handlungsaufträge immer den allgemeinen Anforderungen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit (Tz. 713 ff.).

In diesem Rahmen ist – zuvorderst vom Gesetzgeber – im Lichte des Verhältnismäßigkeitsprinzips zu prüfen, welche Form der Regulierung eine innovationsoffene, aber zugleich vorsorgeorientierte Umweltpolitik angemessenen verwirklicht (EPSC 2016, S. 3). Dies gilt auch in Bezug auf den Zeitpunkt der Regulierung. Sie kann in der Phase von Forschung und Entwicklung, des Nischenmarkts oder der Marktdurchdringung erfolgen und neue, reife oder erstarrte Märkte betreffen. Zudem kann eine Nachsteuerung notwendig sein, wenn sich die regulierten Handlungsfelder verändern oder ganz neue Materien betroffen sind (z.B. die Nanotechnologie). Auch experimentelle Regulierung, die beispielsweise für bestimmte Tätigkeiten und zeitlich begrenzt eine Abweichung von bestehenden Standards zulässt, kann innovative Ansätze befördern (RANCHORDÁS 2015). Regulierung kann im Ergebnis also als Innovationsmotor wirken, was insbesondere aus dem Wechselspiel zwischen dem Wettbewerb mit Regeln und Praktiken des bestehenden Feldes einerseits und der Beeinflussung von politischen Zielvorgaben und Maßnahmen, technologischer Innovation und Marktdynamik andererseits geschieht (SRU 2016, Kap. 1). Ein Beispiel sind sogenannte Top-Runner-Regulierungen, die in regelmäßigen Abständen das energie- oder ressourceneffizienteste Produkt zum neuen, für die ganze Branche zu erreichenden Standard erklären (JEPSEN et al. 2011). Der Neueinführung eines Innovationsprinzips bedarf es zu alledem nicht.

8.1.6.2 Integrationsprinzip bzw. Querschnittsklausel

718. Besonders wichtig für das Verständnis der europäischen Umweltpolitik und ihre Fortentwicklung ist Art. 11 AEUV, das Integrationsprinzip bzw. die Querschnittsklausel. Art. 11 AEUV ist ein maßgebliches Instrument der Umsetzung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung im EU-Recht. Er lässt sich als primärrechtliches Gebot zur Durchführung einer strategischen Kontrolle der Umweltverträglichkeit verstehen, die nicht nur auf Einzelmaßnahmen, sondern auch auf Politiken, Programme, Pläne und Gesetze ausdehnt wird. Die Querschnittsklausel beinhaltet die Prüfung der Umweltverträglichkeit für das gesamte Tätigkeitsspektrum der EU (APPEL in: KOCH/HOFMANN/REESE 2018, § 2 Rn. 44). Die Belange des Umweltschutzes sind zu berücksichtigen und mit gegenläufigen Interessen abzuwägen. Diese Abwägung ist durch zwei Aspekte geprägt: Zum einen sind die Vorgaben des Art. 191 Abs. 1 und 2 AEUV – insbesondere das Vorsorgeprinzip – in der Abwägung zur Geltung zu bringen. Zum anderen gibt der Begriff des Einbeziehens vor, dass die Umweltbelange nicht einfach „weggewogen“ werden dürfen. Vielmehr müssen sie integrativer Bestandteil der Maßnahme sein und die jeweilige Maßnahme der EU sichtbar mitprägen (CALLIESS 1998). Dieses Argument hat in dem Maße an Gewicht gewonnen, in dem die Belastung der Umwelt zugenommen hat und die Erkenntnis wächst, dass Umweltschutzgüter wie Ökosysteme, Umweltmedien und Klima vielfach eng miteinander verknüpft sind und daher starke Zusammenhänge zwischen einzelnen Umweltbereichen und -problemen bestehen. Die insofern bestehende gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit ist somit 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 Art. 11 AEUV rechtswidrig. Bislang hat diese Erkenntnis allerdings nicht dazu geführt, dass die Integration des Umweltschutzes in andere Politikbereiche tatsächlich gelungen ist.

Die EU bildet gemeinsam mit den Mitgliedstaaten einen Umweltverbund, um die Erfordernisse des Umweltschutzes zu verwirklichen. In diesem werden auf verschiedenen Ebenen Regelungen geschaffen bzw. umgesetzt und vollzogen, um insgesamt das geforderte hohe Umweltschutzniveau zu erreichen. Art. 11 AEUV, der die externe Integration von Umweltbelangen bei der Festlegung

und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen fordert (APPEL in: KOCH/HOFMANN/REESE 2018, § 2 Rn. 44), richtet sich zunächst nur an die EU selbst. Da das EU-Recht aber regelmäßig durch die Mitgliedstaaten umgesetzt und angewandt wird, sind diese bei der Durchführung des europäischen Umweltrechts ebenfalls an die Vorgaben der Art. 11 und 191 AEUV gebunden (CALLIESS in: CALLIESS/RUFFERT 2016, Art. 11 AEUV Rn. 11).

Aus der Querschnittsklausel wird in der Regel auch ein Prinzip der Nachhaltigkeit gefolgert, insbesondere aus dem Zusammenspiel dieser Norm mit der Formulierung in der Präambel und Art. 3 Abs. 3 S. 2 und Abs. 5 S. 2 EUV. Damit steht die Verpflichtung der EU auf den Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung außer Frage (CALLIESS 1998). Dieser Grundsatz umfasst eine umweltgerechte, an der Tragkapazität der ökologischen Systeme ausgerichtete Koordination der ökonomischen Prozesse sowie soziale Ausgleichsprozesse.

8.2 Herausforderungen der europäischen Umweltpolitik

719. Nachfolgend sollen anhand der Kapitel 2 bis 7 des Umweltgutachtens Erforderlichkeit und Herausforderungen des Umwelt- und Klimaschutz auf der europäischen Ebene diskutiert und anhand konkreter Beispiele verdeutlicht werden. In Bezug auf die Herausforderungen kann konstatiert werden, dass in den letzten Jahren auf europäischer Ebene teilweise unzureichende Zielsetzungen getroffen wurden, wenn Regulierungen fortgeschrieben oder neu geschaffen wurden. Umweltbelange werden nicht ausreichend in die ökologisch problematischen Sektorpolitiken integriert. Auf der Ebene der Mitgliedstaaten ist zudem festzustellen, dass zum einen Richtlinien mangelhaft umgesetzt werden. Zum anderen werden Umweltvorschriften mitunter auch Jahrzehnte nach Inkrafttreten nicht effektiv vollzogen.

Kasten 8-1: Betrachtung von Flussgebietseinheiten in der Wasserrahmenrichtlinie

Effektiver Gewässerschutz ist nur möglich, wenn er sich an den natürlichen Einzugsgebieten der Gewässer orientiert. Genau dies ist ein wesentliches Charak-

teristikum der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG (Tz. 269 ff.). Sie gibt vor, dass die Mitgliedstaaten sogenannte Flussgebietseinheiten definieren sollen. Diese bilden die Haupteinheit für die Bewirtschaftung der Gewässer, die die Erreichung der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie sicherstellen soll. Wenn sich Flussgebietseinheiten über Staatsgrenzen hinweg erstrecken, müssen die jeweiligen Mitgliedstaaten die Schutzmaßnahmen aufeinander abstimmen. Das darin zum Ausdruck kommende Kooperationsprinzip gilt für alle Verwaltungseinheiten, die innerhalb einer Flussgebietseinheit für die Gewässerbewirtschaftung zuständig sind, also zum Beispiel für regional oder lokal zuständige Behörden (Art. 3 Wasserrahmenrichtlinie). Im Detail erfolgt die Bewirtschaftung anhand von Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen, in denen konkrete Schritte festgelegt werden, um den guten Gewässerzustand zu erreichen. Es gilt ein materielles Verbesserungsgebot. Unabhängig davon besteht ein Verschlechterungsverbot, welches nach der Rechtsprechung auch im Rahmen von Projektzulassungen zu prüfen ist.

In der Praxis kann die Koordination der zuständigen Behörden eine durchaus anspruchsvolle Aufgabe darstellen, zumal wenn in mehreren Mitgliedstaaten ganz unterschiedlich aufgebaute Verwaltungseinheiten mit möglicherweise unterschiedlichen Schutzansätzen zusammenarbeiten müssen (KRAEMER 2012). Die Wasserrahmenrichtlinie wurde 2019 einem Fitness Check unterworfen, der das Ergebnis hatte, dass sie für ihren Zweck geeignet ist („fit for purpose“) (Europäische Kommission 2019b). Die Europäische Kommission wies im Fitness Check darauf hin, dass der bislang mangelnde Erfolg der Wasserrahmenrichtlinie auch darauf zurückzuführen ist, dass es schwierig ist, einen gemeinsamen Steuerungsrahmen aufzustellen. Erforderlich wäre für einen Erfolg der Richtlinie auch die vollständige Umsetzung anderer EU-Rechtsvorschriften, wie der Nitratrichtlinie 91/676/EWG und der Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser 91/271/EWG, sowie eine bessere Integration von Gewässerschutz betreffenden Zielvorgaben in andere Sektorpolitiken wie Landwirtschaft, Energie oder Verkehr (Europäische Kommission 2019b).

720. Ergänzend wird ein weiteres Argument für ein Tätigwerden der EU unter dem Stichwort der „Ubiquität“ in die Debatte eingebracht (KRAEMER 2019). Tritt ein Problem an vielen Stellen in ähnlicher Form auf, ist es „allgegenwärtig“ (ubiquitär) und häufig das Ergebnis der

gleichen Treiber und Trends in allen Mitgliedstaaten. Vergleichbar mit der Ubiquität ist der Gedanke der gleichwertigen Lebensverhältnisse oder der Herstellung eines gleichwertigen Sicherheitsniveaus (REESE 2019, S. 696). In solchen Fällen kann eine EU-Politik oder -maßnahme als erforderlich angesehen werden, wenn sie einen allgemeinen Treiber (z.B. ein Produkt wie Kraftfahrzeuge oder Flugzeuge) adressiert und dadurch die Lösung des Umweltproblems erleichtert. Dies kann durch subsidiäre Unterstützung, Festlegung institutioneller Rahmenbedingungen und einheitlicher Messverfahren, Planungsmechanismen, Forschung zur Festlegung von Grundlagen und Überwachung des Fortschritts, Datenaustausch, Berichterstattung, Erfahrungsaustausch oder politisches Lernen erfolgen.

Kasten 8-2: Lärm als ubiquitäres Problem

Umgebungslärm ist ein persistentes, in allen europäischen Mitgliedstaaten auftretendes Umweltproblem, das bislang unzureichend adressiert wird. Es ist allgegenwärtig, also ubiquitär (Tz. 356 ff.). Dies spricht dafür, Lärm auf europäischer Ebene zu erfassen und strategisch zu behandeln. Ein solches ubiquitäres Umweltproblem lässt sich besser lösen, wenn die EU Mittel zur Verfügung stellt und wenn auf EU-Ebene ein zumindest formelles Rahmenregelwerk existiert, wie mit dem Problem umgegangen werden soll, um die Erhebung von europaweit einheitlichen Daten zu fördern, Baselines aufzustellen und gemeinsame Bewertungen zu erarbeiten (KRAEMER 2019).

721. Wenn es sich beim Treiber um ein Produkt handelt, korrespondiert dies mit der binnenmarktbezogenen Dimension europäischer Umweltpolitik. Insoweit verfolgt die Regulierung auf europäischer Ebene vor allem von umweltbezogenen Produktstandards den Zweck, das Funktionieren des Binnenmarktes zu gewährleisten. Zum einen können Maßnahmen der EU erforderlich sein, damit der Wettbewerb im Binnenmarkt nicht verzerrt wird. Verzerrungen würden sich möglicherweise aus unterschiedlichen Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten ergeben. Hat beispielsweise nur ein Mitgliedstaat Regeln, die die Umweltschutzanforderungen an Produkte betreffen, so könnte er mit Blick auf diese Regulierung die Einfuhr von Produkten aus anderen Mitgliedstaaten verhindern. Durch die Harmonisierung von Normen sowie durch einheitliche Standards beispielsweise bei Industrieanlagen werden Wettbewerbsstörungen vermieden und Handelsnachteile

beseitigt, sodass faire Wettbewerbsbedingungen („level playing field“) geschaffen (REESE 2019) und im Zuge dessen ein Abbau von Standards („race to the bottom“) vermieden wird. Denn wo die nationalen Märkte zugunsten eines gemeinsamen Binnenmarktes geöffnet werden, konkurrieren auch die nationalen Wirtschaftsmodelle, die in ganz unterschiedlichem Maße ihren im Wettbewerb stehenden Unternehmen Mindeststandards der sozial- und umweltverträglichen Produktion vorschreiben (CALLIESS in: CALLIESS/RUFFERT 2016, Art. 191 AEUV Rn. 1). Des Weiteren können Maßnahmen notwendig sein, wenn sonst Handelshemmnisse im Binnenmarkt oder im internationalen Handel entstehen bzw. persistieren. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn es sich um Anforderungen an die Gestaltung, das Inverkehrbringen, die Verwendung oder die Entsorgung von Produkten und deren Verpackung (produktbezogene Standards) handelt. Die Regulierung der Kreislaufwirtschaft dient wesentlich der Verwirklichung der Warenverkehrsfreiheit und des Binnenmarktes, die gemeinsame Mindeststandards für Produktgestaltung, Kennzeichnungs- und Informationspflichten sowie Behandlungs- und Recyclinganforderungen erfordern. Die Kreislaufwirtschaft stellt somit ein gutes Beispiel dar.

Kasten 8-3: Produktbezogene Standards in der Kreislaufwirtschaft

Das Recht der Abfall- und Kreislaufwirtschaft wird in besonders hohem Maße vom europäischen Recht geprägt (FRANßEN 2018, Rn. 1). Den Kern des europäischen Abfallrechts bildet die Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG, die abfallrechtliche Begriffe und Grundprinzipien normiert. Sie wird von zahlreichen spezifischen Rechtsakten flankiert, die Vorgaben zu Produkten, Stoffströmen und Verpackungen auf den verschiedenen Stufen des Lebenszyklus sowie zur Abfallbehandlung enthalten. Die Breite und Regelungstiefe des europäischen Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts ist abgesehen von der Umweltrelevanz wesentlich mit der Warenverkehrsfreiheit zu erklären. Unter den Bedingungen des gemeinsamen Binnenmarktes ist eine Kreislaufwirtschaft nur denkbar, wenn es einheitliche Mindeststandards auch hinsichtlich der Produktgestaltung, der Abfallbeseitigung, des Abfallexportes und der Rücknahme bzw. erweiterten Produktverantwortung gibt. Insoweit ergeben sich im Bereich des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts Berührungspunkte zwischen der Umweltschutzkompetenz der EU aus Art. 192 AEUV und ihrer Binnenmarktkompetenz aus Art. 114 AEUV.

Produktstrombezogene Regelungen dienen in einer Kreislaufwirtschaft dazu, gefährliche Stoffe von vornherein aus dem Stoffkreislauf auszuschließen, den Materialeinsatz in Produkten und Verpackungen zu verringern oder die Recyclingfähigkeit durch Produktdesign und Kennzeichnungspflichten zu verbessern. Wenn jeder Mitgliedstaat hierzu eigene produktbezogene Regelungen trifft, drohen im grenzüberschreitenden Handel Hemmnisse und Wettbewerbsverzerrungen, die dem Ziel eines gemeinsamen Binnenmarktes entgegenlaufen. Daher sind beispielsweise die Verpackungsrichtlinie 94/62/EG und die RoHS-Richtlinie 2011/65/EU auf die Binnenmarktcompetenz gestützt. Aber auch Abfälle und Sekundärrohstoffe werden zwischen den Staaten transportiert und gehandelt. Nach der Rechtsprechung des EuGH besitzen Abfälle grundsätzlich die Eigenschaft als Ware und unterliegen somit der Warenverkehrsfreiheit, auch wenn Erfordernisse des Umweltschutzes eine Beschränkung des freien Handels mit Abfällen rechtfertigen können (EuGH, Urte. v. 09.07.1992, Rs. C-2/90 und Urte. v. 17.03.1993, Rs. C-155/1991). Soweit sie aber frei handelbar sind, muss eine sichere und umweltverträgliche Behandlung europarechtlich gewährleistet sein. Mindeststandards für die Abfallverbringung und -behandlung sowie -verwertung sind erforderlich, damit es nicht zu einem Export von Abfällen in Mitgliedstaaten mit geringeren Standards kommt. Ein solch unerwünschtes Umweltdumping könnte dazu führen, dass sich hochwertigere Abfallbehandlungswege nicht durchsetzen und innovative Verwertungsmethoden gar nicht erst entwickelt werden. Nicht zuletzt droht eine unsachgemäße Abfallbewirtschaftung gemeinschaftsrelevante Umweltgüter zu schädigen. Für Regelungen der Abfallbewirtschaftung liegt der Schwerpunkt insgesamt auf der Umweltschutzkompetenz der EU. Daher ist etwa die Abfallrahmenrichtlinie auf die Umweltschutzkompetenz der EU gestützt. Dasselbe gilt für die Deponierichtlinie 1999/31/EG oder die Industrieemissionsrichtlinie 2010/75/EU.

Die vorstehend genannten Begründungsansätze formulieren im Ergebnis einen gewichtigen Mehrwert europäischer Umweltpolitik, der im Rahmen der Arbeitsmethode der EU zu berücksichtigen ist: Bei weitem verfolgen nicht alle Mitgliedstaaten der EU eine eigenständige und anspruchsvolle Umweltpolitik. Manche beschränken sich weitgehend auf die Umsetzung und Durchführung der relevanten EU-Gesetzgebung. Daher stellen Maßnahmen auf EU-Ebene häufig erst sicher, dass Umweltschutz in allen Mitglied-

staaten und solchermaßen im „Ökosystem Europa“ stattfindet (CALLIESS in: CALLIESS/RUFFERT 2016, Art. 191 AEUV Rn. 2). Daran anknüpfend wird zutreffend auf einen weiteren Mehrwert europäischer Umweltpolitik hingewiesen: Die Verwaltung und Nutzung von Gemeingütern (wie z.B. Fischfang und Nutzung der Atmosphäre) erfolgen effektiv nur in einem zentralisierten System, in dem sichergestellt werden kann, dass keine Übernutzung stattfindet (REESE 2019, S. 693).

Kasten 8-4: Atmosphäre als übernutztes Gemeingut

Die Atmosphäre ist ein globales öffentliches Gut und die Folgen klimarelevanter Emissionen sind grenzüberschreitend, da sich die Treibhausgasemissionen aller Länder in der Atmosphäre anreichern. Geht man von einem globalen Budget aus (Kap. 2), müssen alle anderen Länder die Mehrbelastungen tragen, die entstehen, wenn sich ein Land den Klimazielen nicht anschließt. Öffentliche Güter lassen sich nur durch kollektives Handeln schützen, weshalb die Klimapolitik in besonderem Maße auf zwischenstaatliche Kooperation angewiesen ist (SRU 2019).

Große Vorteile bringt es der EU auch, dass sie auf zwischenstaatlicher Ebene Normen setzen kann, die für alle Mitgliedstaaten bzw. Rechtssubjekte unmittelbar verbindlich sind und damit dem „Ökosystem Europa“ zugutekommen. Dies ist möglich durch einen institutionalisierten Prozess, der nicht erst den Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages erfordert.

Ein Mehrwert EU-weiter Rechtsetzung kann in bestimmten Bereichen auch darin bestehen, europäischen Zielen auf der internationalen Ebene Wirkung zu verschaffen. Die europäische Stimme hat beispielsweise in den Klimaverhandlungen nur dann Gewicht, wenn sie die gesamte Union umfasst, was ein einheitliches Handeln erfordert. Dabei kann die EU global ausstrahlende Standards setzen, die aufgrund der Handelsmacht eines großen Akteurs Wirkung entfalten können. Zudem können Klimaschutzinstrumente erprobt werden, die von anderen Ländern oder Regionen im Anschluss übernommen werden. Dazu zählt der Europäische Emissionshandel (European Union Emissions Trading System – EU-ETS).

722. Die oben angestellten Überlegungen zum Mehrwert der EU-Umweltpolitik stehen in einem Spannungsfeld zum europarechtlichen Prinzip der Subsidiarität (Art. 5

Abs. 3 EUV). Das europarechtliche Subsidiaritätsprinzip wird im Hinblick auf die EU ganz überwiegend unter dem Gesichtspunkt der Begrenzung von EU-Kompetenzen diskutiert. Dies gilt auch für die Umweltkompetenz. Generell betrifft das Subsidiaritätsprinzip im engeren Sinne die Frage, ob ein Bedarf für ein Unionshandeln besteht. Bei der Diskussion des Subsidiaritätsprinzips ist zum einen zu beachten, dass es sich um einen Relationsbegriff handelt, dessen Inhalt angesichts unbestimmter Rechtsbegriffe (Art. 5 Abs. 3 EUV: „nicht ausreichend“, „besser“) im jeweiligen Kontext konkretisiert werden muss (CALLIESS 1999, S. 185 ff.).

723. Das Subsidiaritätsprinzip findet daher seinen Ausdruck in der in Textziffer 706 ff. dargestellten Arbeitsmethode, die es den Mitgliedstaaten und Regionen für den Umweltbereich auf Basis europaweit geltender Mindeststandards ermöglicht, flexibel und maßgeschneidert schutzverstärkende Maßnahmen beizubehalten bzw. einzuführen. Aus diesem Grund werden Regelungen zu Umweltschutzzwecken in der Regel als Richtlinien und nicht als Verordnung erlassen. Erstere geben den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung lediglich einen Rahmen vor (insb. ein zu erreichendes Ziel), überlassen aber oftmals die Auswahl der Mittel und Konkretisierung den Mitgliedstaaten. Gemäß Art. 288 Abs. 3 AEUV ist die Richtlinie ein Instrument indirekter bzw. kooperativ-zweistufiger Rechtsetzung. Normativ verbindlich ist die Richtlinie für jeden Mitgliedstaat, an den sie sich richtet, hinsichtlich ihres Ziels bzw. Ergebnisses. Sie enthält somit finale Vorgaben für die Mitgliedstaaten, die diese durch Umsetzungsakte zu realisieren haben (RUFFERT in: CALLIESS/RUFFERT 2016, Art. 288 AEUV Rn. 23). Dies macht gleichzeitig klar, dass der Zweck einer Richtlinie durch eine Eins-zu-eins-Umsetzung nicht erreicht werden kann, weil dann der erforderliche Rahmen nicht ausgeschöpft wird (ausführlich Tz. 730). Die Möglichkeit der Schutzverstärkung in Art. 193 AEUV kann außerdem eine dynamische Wirkung entfalten, indem die Handlungsmöglichkeiten der (aus europäischer Perspektive) dezentralen Handlungsebene einen Spill-over-Effekt bewirken, indem zum einen Handlungsdruck für die höhere Ebene ausgelöst wird, zum anderen ein Innovationswettbewerb um die bessere Lösung entsteht (CALLIESS 1999, S. 247–258). Das Subsidiaritätsprinzip muss daher bei der Ausgestaltung immer beachtet werden.

Kasten 8-5: Subsidiarität der städtischen Verkehrsentwicklungsplanung

Für die Verkehrsplanung in den Mitgliedstaaten ist die EU nicht zuständig, sodass im Bereich der Ver-

kehrsentwicklungsplanung auf bindende europäische Vorgaben verzichtet wird (Tz. 527 ff.). Einer europaweiten Regulierung standen Subsidiaritätsbedenken entgegen. Dies ist auch geboten: Die Schaffung und Umgestaltung der Verkehrsinfrastruktur liegt in den Händen der Mitgliedstaaten. Während das Ziel, den Verkehr klima- und umweltverträglicher auszugestalten, (auch) von der EU-Ebene vorgegeben wird, ist die Frage, wie das Ziel erreicht werden soll, auf nationaler Ebene angesiedelt. Auch wenn eine einheitliche europarechtliche Verpflichtung zur Aufstellung von Verkehrsentwicklungsplänen positive Auswirkungen auf den städtischen Verkehr hätte, ist es nicht von der Hand zu weisen, dass es sich um ein Gebiet handelt, in dem die Mitgliedstaaten aufgrund des regionalen bzw. kommunalen Bezugs selbst tätig werden sollten. Möglich und wünschenswert ist dagegen, dass die EU die Vernetzung von Städten unterschiedlicher Größe weiterhin und verstärkt fördert und diese dabei unterstützt, ihren Stadtverkehr nachhaltig auszurichten.

724. Umweltpolitik und -recht werden unter dem Aspekt von Überregulierung und Bürokratisierung oftmals als Innovations- und Investitionshindernis kritisiert. Die Europäische Kommission legte getrieben von den Folgen der Krise im Euroraum und auf Betreiben einiger Mitgliedstaaten (z. B. die Niederlande, Großbritannien, Polen und mitunter auch Deutschland) einen Fokus auf die Überprüfung der europäischen Regulierung mit dem Ziel, Belastungen der nationalen Verwaltungen, der Wirtschaft sowie der Bürgerinnen und Bürger zu verringern. Zu diesem Zweck wurde das bereits 2012 etablierte Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT) (Europäische Kommission 2012) durch eine eigens damit betraute Institution innerhalb der Europäischen Kommission, dem Regulatory Scrutiny Board (RSB), mit dem Ziel einer besseren Gesetzgebung („Better Regulation Agenda“) auf neue Gesetzgebungsvorschläge ausgedehnt. In Rahmen von REFIT wird seit 2012 europäisches Recht einer systematischen Überprüfung (Fitness Check) unterzogen. Diese aufwendigen Untersuchungen schließen einen öffentlichen Anhörungsprozess ein sowie Studien von externen Beauftragten, die die Anwendung des europäischen Rechts in den Mitgliedstaaten prüfen. Bislang sind 216 solcher Verfahren durchgeführt worden. Darunter waren 32 REFIT-Verfahren im Bereich des Umweltschutzes (in zwei sog. prioritären Schwerpunkten), acht im Klimaschutz und vier im Energiesektor.

Die durchgeführten Fitness Checks haben ergeben, dass die bislang betrachteten europäischen Richtlinien, die dem Umweltschutz dienen, ihren Zweck erfüllen („fit for purpose“). Die einbezogenen Richtlinien tragen zu einem wirkungsvollen Umweltschutz bei, ohne eine übermäßige Belastung der europäischen Unternehmen sowie der Bürgerinnen und Bürger darzustellen.

Kasten 8-6: Umwelt- und Energierichtlinien „fit for purpose“

Nachfolgend werden ausgewählte Beispiele von Evaluationen im Rahmen des REFIT-Programms dargestellt.

FFH- und Vogelschutzrichtlinie: Im Jahr 2016 evaluierte die Europäische Kommission im Rahmen des REFIT-Programms die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie 92/43/EWG (FFH-Richtlinie) und die Vogelschutzrichtlinie 2009/147/EG, die unter anderem Grundlage für die Ausweisung des Schutzgebietsnetzwerks Natura 2000 sind und darüber hinaus gebietsunabhängige Vorgaben zum besonderen Artenschutz enthalten. Der Fitness Check ergab, dass die beiden Richtlinien grundsätzlich wirksam, effizient und zweckmäßig sind. Die Zielverfehlung resultiert vielmehr aus Defiziten bei der Umsetzung. Als maßgebliche Hemmnisse wurden eine unzureichende Finanzierung, ineffektives Management der Schutzgebiete sowie die mangelhafte Berücksichtigung von Biodiversitätsbelangen in anderen Politiksektoren, insbesondere der Agrarpolitik, identifiziert (Europäische Kommission 2016d). Gegen Deutschland laufen gegenwärtig mehrere Vertragsverletzungsverfahren mit Bezug zu den Gebietsschutzvorgaben der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie.

Umweltberichterstattung: Aus 58 Rechtsakten der EU-Umweltgesetzgebung ergeben sich 181 Berichterstattungspflichten gegenüber EU-Institutionen und der Öffentlichkeit, die in regelmäßigen Abständen oder einmalig bzw. bei konkretem Anlass durch die Mitgliedstaaten erbracht werden müssen. Die REFIT-Eignungsprüfung ergab, dass die Effektivität der Umweltberichterstattung zufriedenstellend und weitgehend effizient ist und ihren Zweck erfüllt. Der als moderat, gerechtfertigt und angemessen gewertete finanzielle Aufwand wird durch die Vorteile der Umweltberichterstattung (vor allem die verbesserte Umsetzung der Rechtsakte und die Information der Öffentlichkeit) bei Weitem überwogen. Hem-

mend wirken sich aber unter anderem eine geringe Flexibilität der Vorschriften und veraltete, unvollständige und qualitativ mangelhafte Berichtsdaten aus den Mitgliedstaaten aus. Auch wurde die Zusammenarbeit zwischen Akteuren aus verwandten Bereichen als teilweise unzureichend eingeschätzt. Bei einer grundsätzlich positiven Bilanz wurden Möglichkeiten zur Verbesserung der Berichterstattung identifiziert, von denen aber erst einige umgesetzt worden sind (Europäische Kommission 2016b).

Wasserrahmenrichtlinie und verbundene Richtlinien: Die Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG schafft einen Ordnungsrahmen für die Gewässerpolitik in der EU (ausführlich Tz. 269 ff.). Gemeinsam mit der Richtlinie über Umweltqualitätsnormen 2008/105/EG, der Grundwasserrichtlinie 2006/118/EG und der Hochwasserrichtlinie 2007/60/EG war sie Gegenstand eines Fitness Checks. Dieser kam 2019 zu dem Ergebnis, dass die Wassergesetzgebung insgesamt zweckmäßig ist. Defizite bestehen nach der Analyse vor allem hinsichtlich der Umsetzung der geltenden Regeln. Die Tatsache, dass die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie noch nicht vollständig erreicht wurden, ist demnach weitgehend auf unzureichende Finanzierung, langsame Umsetzung und unzureichende Integration von Umweltzielen in die sektoralen Politiken zurückzuführen und nicht auf Mängel in der Gesetzgebung (Europäische Kommission 2019b).

Trinkwasserrichtlinie: Die im Jahr 1998 eingeführte Trinkwasserrichtlinie 98/83/EG regelt die Qualität des Trinkwassers für den menschlichen Verzehr. Durch die REFIT-Evaluation wurde 2015 geprüft, ob die Richtlinie in ihrer damaligen Form noch angemessen und zweckmäßig war. Die Richtlinie wurde als wesentliches Instrument zur Gewährleistung einer hohen Trinkwasserqualität gewertet, mit der die menschliche Gesundheit in der gesamten EU vor Verunreinigungen des Trinkwassers effektiv geschützt wird. Verbesserungspotenzial wurde insbesondere mit Blick auf ihr Anforderungsniveau gesehen. Die 1998 festgelegten Qualitätsparameter waren seither trotz neuer Herausforderungen, wie dem Aufkommen neuer Krankheitserreger, nicht geprüft worden. Kritisiert wurde auch ihre mangelnde Kohärenz (fehlender Bezug zum Schutz der zur Trinkwasserentnahme genutzten Gewässer) (Europäische Kommission 2016a). Als Reaktion auf das Evaluationsergebnis und Forderungen der Europäischen Bürgerinitiative Right2Water schlug die Europäische

Kommission 2018 eine Neufassung der Richtlinie vor (Europäische Kommission 2018i). Diese verbesserte im Wesentlichen die Aktualität der Sicherheitsstandards, nahm einen risikobasierten Ansatz sowie eine präventive Sicherheitsplanung auf und verbesserte die Information der Nutzerinnen und Nutzer.

REACH: Die im Jahr 2006 beschlossene Chemikalienverordnung (EG) Nr. 1907/2006 (sog. REACH-Verordnung) wurde 2017 einer zweiten REFIT-Evaluation unterzogen („REACH-Review“). Aus der Evaluation ging hervor, dass REACH den Umgang mit Chemikalien in der EU sicherer gemacht hat und der finanzielle Aufwand durch den positiven Nutzen für die menschliche Gesundheit und die Umwelt deutlich aufgewogen wird (Europäische Kommission 2018e). Die Evaluation sieht dringenden Handlungsbedarf, da Unternehmen nur in einem Viertel der Fälle Registrierungs dossiers regelmäßig aktualisieren. Komplexe Zulassungsverfahren, die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Nicht-EU-Unternehmen und Schnittstellen zu anderen EU-Verordnungen (insb. Arbeitsschutz und Abfallrecht) stellen weitere Herausforderungen dar, zu denen Maßnahmen formuliert wurden. Aus dem REACH-Review gingen Änderungen an Durchführungsverordnungen hervor, so sollte beispielsweise bis Ende 2019 die Aktualisierungspflicht der Registrierungs dossiers geregelt werden (Europäische Kommission 2018g).

Abfallrichtlinien: Fünf abfallstromspezifische Richtlinien (Klärschlammrichtlinie 86/278/EWG, Verpackungsrichtlinie 94/62/EG, PCB-Richtlinie 96/59/EG, Altfahrzeug-Richtlinie 2000/53/EG und Batterierichtlinie 2006/66/EG) wurden im Jahr 2014 überprüft, ob sie die durch sie gesteckten umweltschutz- und effizienzbezogenen Ziele erreichen. Die Richtlinien wurden als effektiv und von hohem EU-Mehrwert bewertet (Europäische Kommission 2014). Trotz des positiven Ergebnisses wurden in manchen Fällen Umsetzungsdefizite festgestellt, die aus legislativen Unklarheiten und Widersprüchen zwischen den Richtlinien resultierten. Im Falle der PCB- und Batterierichtlinie wurden Umsetzungsdefizite aufgrund mangelhafter Datenübertragung seitens der Mitgliedstaaten deutlich (RAYMENT et al. 2017). Im Jahr 2015 verabschiedete die Europäische Kommission ein Kreislaufwirtschaftspaket, das auch überarbeitete abfallbezogene Gesetzentwürfe enthielt (Tz. 142 ff.). Im Zuge dessen wurden auch die identifizierten Unzulänglichkeiten aufgegriffen, ohne die legislativen Inkohärenzen gänzlich zu beseitigen.

2018 wurden die weiterentwickelten Abfallrichtlinien durch den Rat und das Europäische Parlament verabschiedet, die unter anderem den Übergang der europäischen Wirtschaft zu einer Kreislaufwirtschaft gestalten sollen.

Gebäudeeffizienz-Richtlinie: Die Europäische Kommission hat 2015 bis 2016 ein REFIT-Verfahren zur Gebäudeeffizienz-Richtlinie 2010/31/EU durchgeführt. Ziel des Verfahrens war es, die Energieeffizienz im Gebäudesektor weiter zu steigern, kostengünstige Treibhausgasreduktionsmaßnahmen bereitzustellen sowie die Richtlinie zu modernisieren und zu vereinfachen, damit sie ihren Zweck weiter erfüllt (Europäische Kommission 2018h). Die Bewertung ergab, dass die Gesamtstruktur der Richtlinie, die eine Kombination aus Mindestanforderungen und Ausweisen über die Gesamtenergieeffizienz vorsieht, funktioniert und dass die EU-Politik in diesem Bereich einen Mehrwert gegenüber nationalen Regelungen schafft (Europäische Kommission 2016c, S. 2 f.). Der Evaluationsbericht betrachtet die Gebäudeeffizienz-Richtlinie als Hauptfaktor für wichtige Verbesserungen beim Energieverbrauch von Gebäuden in der EU (ebd., S. 2). Auch wenn der legislative Handlungsbedarf als gering angesehen wurde, gebe es auf EU-Ebene Raum für eine Vereinfachung, Aktualisierung und Straffung bestehender und zum Teil veralteter Bestimmungen unter Berücksichtigung technologischer Entwicklungen (ebd.). Zudem sollte die Richtlinie besser umgesetzt werden, insbesondere durch einen wirksamen Vollzug der Vorschriften (ebd.). Ein wichtiger Aspekt sei auch die effektivere Verzahnung mit finanziellen Unterstützungsmöglichkeiten (Europäische Kommission 2018h). Der anschließende Kommissionsvorschlag enthielt auch Maßnahmen, die zu erheblichen Einsparungen von Verwaltungskosten führen (Europäische Kommission 2016h). Das REFIT-Verfahren mündete schließlich in der Änderung der Gebäudeeffizienz-Richtlinie.

Allerdings binden die Fitness Checks erhebliche Arbeitskapazitäten der Europäischen Kommission und Mitgliedstaaten, ohne einen unmittelbaren Mehrwert für die Umsetzung und den Vollzug der Richtlinien zu bewirken. Zudem erfolgt die Auswahl der zu überprüfenden Richtlinien bislang etwas einseitig mit einem Schwerpunkt im Bereich des Umweltschutzes, wohingegen andere relevante Politiken wie die Agrarpolitik nicht betrachtet wurden. Vor diesem Hintergrund sollte die Europäische Kommission – entsprechend der

vorstehend dargestellten Arbeitsmethode – ihre Prioritäten vermehrt auf die bessere Durchsetzung bestehenden Rechts ausrichten und hierfür die nötigen strukturellen und personellen Veränderungen einleiten.

8.2.1 Ambitionierte Zielsetzungen fehlen

725. Wie dargestellt, stand der Umweltschutz krisenbedingt nicht im Fokus der europäischen Politik der letzten Jahre. Viele Entwicklungen erfolgten daher in der Zeit von 2008 bis 2019 eher inkrementell und pfadabhängig (ZITO et al. 2019). Dies scheint sich nunmehr durch den European Green Deal zu ändern, der den Blickwinkel um die grundsätzlich erforderlichen transformativen Elemente erweitert hat. Vor diesem Hintergrund muss allerdings auch gefragt werden, ob die bestehenden Zielsetzungen für einen erfolgreichen Umwelt- und Klimaschutz hinreichend ambitioniert sind.

Kasten 8-7: Anhebung der Ziele der Energie- und Klimapolitik notwendig

In der Vergangenheit wurde die EU häufig als klimapolitischer Vorreiter wahrgenommen (OBERTHÜR und ROCHE KELLY 2008). Die EU verfügt über ein ausdifferenziertes System an mittel- und langfristigen Klimazielen und tritt bei internationalen Verhandlungen, beispielsweise bei den UN-Klimakonferenzen, als einheitlicher Verhandlungspartner auf. In der Folge geben die Mitgliedstaaten der EU keine eigenen national festgelegten Beiträge (Nationally Determined Contributions – NDCs), sondern ein gemeinsames europäisches NDC ab. Um die Anforderungen des Klimaabkommens von Paris und insbesondere des 1,5°-Ziels zu berücksichtigen (Europäische Kommission 2018b, S. 17), wird derzeit auf EU-Ebene die Langfriststrategie mit einem klimapolitischen Zielsystem bis 2050 verhandelt. Der European Green Deal hat das Bekenntnis zur Klimaneutralität bis 2050 bekräftigt.

Dabei haben die osteuropäischen Mitgliedstaaten in den letzten Jahren stärkere Vorbehalte gegen eine ambitionierte Klimapolitik und eine stärkere Supranationalisierung der Energiepolitik geäußert. Sie berufen sich auf das Recht der Mitgliedstaaten,

die Bedingungen für die Nutzung ihrer Energieressourcen, ihre Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur ihrer Energieversorgung zu bestimmen (Art. 194 Abs. 2 AEUV). Der Energie- und Klimapolitik der EU sind daher trotz des bekräftigten klimapolitischen Anspruchs von den energiepolitischen Souveränitätsbedenken einiger weniger Mitgliedstaaten Grenzen gesetzt, denn diese haben mit Art. 194 Abs. 2 AEUV einen starken Hebel. Beispiel dafür sind die Entscheidungen des Europäischen Rats vom 12. Dezember 2019, in denen Polen als einziger Mitgliedstaat das Ziel, dass die EU bis 2050 klimaneutral sein soll, nicht mittrug (Europäischer Rat 2019b). Aus diesem Grund soll das Thema im Juni 2020 erneut im Europäischen Rat aufgerufen werden (ebd., S. 1). Zur Konkretisierung hat der Europäische Rat die Europäische Kommission mit der Erstellung einer Langfriststrategie zur Klimaneutralität beauftragt (Europäischer Rat 2019b). Beim Klimaschutz handelt es sich um eine Priorität der EU, was im European Green Deal politisch zum Ausdruck kommt. Daher ist die Effizienz der EU in diesem Bereich der Umweltenergiepolitik entweder durch Einführung der Mehrheitsentscheidung mittels der Passerelle in Art. 192 Abs. 2 AEUV zu stärken, sodass durch die Klausel des Art. 194 Abs. 2 AEUV begründete Blockaden der Klimapolitik auf diesem Wege überwunden werden (zur fortbestehenden Anwendbarkeit des Art. 192 AEUV, s. CALLIESS in: CALLIESS/RUFFERT 2016, Art. 192 Rn. 32 und Art. 194 AEUV Rn. 1 und 29). Oder es könnte sich eine Pioniergruppe für einen ambitionierten Klimaschutz bilden, der dann allerdings auch ein Großteil der im European Green Deal angelegten Vorteile in Form von Unterstützungsmaßnahmen zugewiesen werden müsste. Dabei gilt es jedoch zu berücksichtigen, dass ein höheres klimapolitisches Ambitionsniveau von Pioniergruppen nicht dazu führen darf, dass in der Folge in anderen Mitgliedstaaten der EU weniger Reduktionsanstrengungen unternommen werden oder die Verbindlichkeit der Reduktionsziele insgesamt infrage gestellt wird. Daher müssten Maßnahmen einer Pioniergruppe an die relevanten Regelungen im EU ETS und in der Klimaschutzverordnung (EU) 2018/842 anschlussfähig sein sowie über die dort bereits vereinbarten Emissionssenkungen der Sektoren bzw. Mitgliedstaaten hinaus erfolgen. So sollten durch zusätzliche Klimaschutzmaßnahmen in Nicht-ETS-Sektoren frei werdende jährliche Emissionsberechtigungen von Mitgliedstaaten stillge-

legt werden, statt sie an andere Mitgliedstaaten, die ihre Emissionserlaubnisse überschreiten, zu verkaufen. Auch ein möglicher CO₂-Mindestpreis für EU-ETS-Zertifikate in Pionierländern analog zum britischen Mindestpreis (Carbon Price Floor) sollte durch eine entsprechende Reduzierung der Zertifikatsmenge im EU ETS begleitet werden (FLACHSLAND et al. 2020). So kann ein „Wasserbetteffekt“, also die Kompensation von Emissionsenkungen durch Mehremissionen an anderer Stelle, von vornherein vermieden werden. Insgesamt muss sichergestellt werden, dass durch bestehende klimapolitische Instrumente sowie die zusätzlichen Einsparungen der Pionierländer das Paris-kompatible CO₂-Budget der EU eingehalten wird (Tz. 86 ff.).

Mit dem Europäischen Emissionshandel verfügt die EU über ein zentrales Instrument zur europaweiten Verringerung der Emissionen im Energiebereich und der energieintensiven Industrie, wobei die Emissionen hier bis 2030 um 43 % gesenkt werden sollen. Für die Sektoren außerhalb des EU ETS sind durch die Klimaschutzverordnung ebenfalls verbindliche Reduktionsziele auf Ebene der Mitgliedstaaten definiert, insgesamt sollen die Emissionen um 32 % sinken. Im Gegensatz zum EU ETS sind hier jedoch die Mitgliedstaaten für die Umsetzung verantwortlich (Tz. 89 ff.). Dennoch spielt die EU auch in diesen Bereichen eine erhebliche Rolle für die Klimapolitik, beispielsweise indem sie über Produktstandards wie CO₂-Grenzwerte für Neuwagen die Energieeffizienz von Produkten im europäischen Binnenmarkt beeinflusst. Hier ist das Handeln der EU insbesondere erforderlich, weil es bei unkoordiniertem nationalstaatlichem Handeln sonst zu Verzerrungen im Binnenmarkt käme. In der Folge könnten Staaten mit weniger strengen klimapolitischen Regeln einen Wettbewerbsvorteil erlangen, mithin könnte es zur Verlagerung von Emissionen ins Ausland (Carbon Leakage) kommen.

Sowohl für das Erneuerbare-Energien-Ausbauziel (32 % bis 2030) als auch das Energieeffizienzziel (32,5 % im Vergleich zu einem Business-as-Usual-Szenario) konnten keine verbindlichen nationalen Ziele vereinbart werden. Mit der Governance-Verordnung (EU) 2018/1999 und den darin vorgesehenen integrierten nationalen Energie- und Klimaplänen (Tz. 94 ff.) wurde der Versuch unternommen, den Mangel an Verbindlichkeit durch Berichts- und Evaluationspflichten aufzufangen, weshalb der An-

satz auch eher als weicher Steuerungsansatz zu bezeichnen ist (VEUM und BAUKNECHT 2019). Dabei kann die Europäische Kommission gegenüber Mitgliedstaaten, die europäische oder ihre selbst formulierten Ziele zu verpassen drohen, Empfehlungen formulieren und die Umsetzung zusätzlicher Maßnahmen fordern.

Der bisherige Zielkanon, insbesondere jedoch das Treibhausgasreduktionsziel für 2030 von 40 %, ist jedoch mit dem Ziel der Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2050 kaum vereinbar, da das Ambitionsniveau nach 2030 deutlich gesteigert werden müsste (GEDEN und SCHENUIT 2019, S. 4). Daher ist es zu begrüßen, dass im Rahmen des European Green Deal das Ambitionsniveau für 2030 auf eine Reduktion um 50 %, wenn möglich um 55 %, angehoben werden soll. Auch die sonstigen energiebezogenen Ziele und Richtlinien, wie der EU ETS und die Klimaschutzverordnung, müssten dann verschärft werden, um das gestiegene Ambitionsniveau zu reflektieren (zu den Konsequenzen für die deutsche Klimapolitik s. Tz. 99 ff.; Europäische Kommission 2019a, S. 2).

726. Auch im Bereich der Kreislaufwirtschaft hätte die Politik der alten Europäischen Kommission ambitionierter sein müssen. Nach dem Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft von 2015 hätte die Kommission unter anderem untersuchen sollen, wie ein kohärenterer politischer Rahmen für die verschiedenen Bereiche der EU-Produktpolitik geschaffen werden kann. Geplant war auch, das Zusammenspiel von Chemikalien-, Produkt- und Abfallregulierung zu adressieren, mit dem Ziel, das Vorkommen von besorgniserregenden Chemikalien zu verringern und ihre Verfolgbarkeit zu verbessern (so auch EEB 2019).

Kasten 8-8: Vermeidung von Abfällen in der Kreislaufwirtschaft unzureichend verwirklicht

Das Kreislaufwirtschaftspaket 2015 hat Änderungen gebracht, die aus Sicht des Umweltschutzes zunächst zu begrüßen sind. Am Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft wird jedoch kritisiert, dass er vor allem auf das verbesserte Recycling der anfallenden Abfälle abzielt. Dagegen wird die erste Stufe der Abfallhierarchie, also die Abfallvermeidung, nur mit wenigen konkreten Vorgaben unterlegt, obwohl der anhaltend hohe Verbrauch an Primärrohstoffen

eine zentrale Herausforderung für die Entwicklung einer Kreislaufwirtschaft darstellt (MAURER 2017). Dies zeigt sich etwa an der 2018 novellierten Abfallrahmenrichtlinie. Mit der Novellierung sollte unter anderem eine Stärkung der Abfallhierarchie erreicht werden (Erwägungsgrund 15 der Änderungsrichtlinie 2018/851/EU). Allerdings wird dieses Ziel kaum durch konkrete Bestimmungen oder Vorgaben operationalisiert. Der neu eingefügte Art. 4 Abs. 3 Abfallrahmenrichtlinie sieht vor, dass die Mitgliedstaaten „wirtschaftliche Instrumente und andere Maßnahmen“ nutzen, um Anreize für die Anwendung der Abfallhierarchie zu schaffen. Mögliche geeignete wirtschaftliche Instrumente und sonstige Maßnahmen werden in einem neuen Anhang IVa beispielhaft aufgezählt, wobei diese sehr allgemein gehalten sind. Verbindliche Vorgaben ergeben sich hieraus nicht. In der Literatur werden sie als unverbindliche Empfehlungen eingestuft (RABL und SUHL 2018, S. 264). Des Weiteren enthält Art. 9 Abfallrahmenrichtlinie nunmehr eine Auflistung von Vermeidungszielen, die allerdings überwiegend ebenfalls abstrakt formuliert sind. So sieht beispielsweise Art. 9 Abs. 1 lit. a Abfallrahmenrichtlinie vor, dass die Mitgliedstaaten Maßnahmen treffen, um „nachhaltige Produktions- und Konsummodelle zu fördern und zu unterstützen“. Einer so allgemein gehaltenen Zielsetzung lassen sich keine messbaren Ziele oder konkrete Pflichten für die Mitgliedstaaten entnehmen. Damit überlässt es der europäischen Gesetzgeber weitgehend den Mitgliedstaaten, die von ihm eingeforderte Stärkung der Abfallhierarchie und insbesondere der Vermeidung zu realisieren. Durchaus bezeichnend ist insoweit der 29. Erwägungsgrund der Änderungsrichtlinie 2018/851/EU, in dem es heißt: „Abfallvermeidung ist der effizienteste Weg, um die Ressourceneffizienz zu verbessern und die Umweltauswirkungen von Abfällen zu verringern. Es ist daher wichtig, dass die Mitgliedstaaten messbare Ziele und geeignete Maßnahmen zur Vermeidung von Abfällen festlegen und die Fortschritte bei der Umsetzung überwachen und bewerten.“ Zukünftig wäre es wichtig, dass die EU selbst konkretisierende Vorgaben zur Abfallvermeidung trifft. Dies umfasst auch die Verringerung der gesellschaftlichen Stoffströme durch strategische aber auch quantitative Zielvorgaben (Tz. 204 ff.). So würde verdeutlicht, dass die Abfallvermeidung auch vom Input an Rohstoffen für den Konsum einer Gesellschaft abhängt und somit also der gesamte Lebenszyklus von Produkten und Gütern betrachtet werden muss.

One-in-one-out-Regel behindert anspruchsvolle Umweltpolitik

727. Besonders kritisch ist zu bewerten, dass Kommissionspräsidentin von der Leyen die One-in-one-out-Regel, wie sie in Deutschland gilt, auch auf europäischer Ebene einführen will („Kommission von der Leyen: Eine Union, die mehr erreichen will“, Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 10. September 2019). Nach dieser Doktrin darf eine neue Regulierung nur erfolgen, wenn der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft im selben Politikbereich gleichzeitig gesenkt wird. Problematisch an dieser politischen Regel ist insbesondere, dass die in diesem Rahmen angestellten Kosten-Nutzen-Betrachtungen die umweltpolitischen Belange und Konsequenzen nur unzureichend abbilden. Damit widerspricht sie den rechtlichen Vorgaben des Art. 191 Abs. 3 AEUV, da keine umfassende Kosten-Nutzen-Bewertung (VETTORI et al. 2016) durchgeführt wird (CALLIESS in: CALLIESS/RUFFERT 2016, Art. 191 AEUV Rn. 45). Auch können starre Vorgaben wie die One-in-one-out-Regel eine faktenbasierte Gesetzgebung verhindern, denn es gibt nicht immer eine rechtliche Vorgabe, die ersetzt werden kann. Zudem lässt eine solche Regel die Frage außer Acht, ob die bestehenden Regulierungen erforderlich sind. Die Doktrin könnte in direkten Konflikt mit dem European Green Deal geraten, der umfangreiche neue Regulierungen erfordern wird. Der SRU steht der One-in-one-out-Regel daher kritisch gegenüber (SRU 2019, Tz. 237 ff.). Neuere Methoden erlauben es, Umweltfolgen methodisch sauber zu quantifizieren (UBA 2018a; 2018b). Eine transparente Einbeziehung von Umweltfolgen und ihrer Kosten sollte auch auf europäischer Ebene erfolgen.

8.2.2 Unzureichende Umweltpolitikintegration

728. Aus umweltpolitischer Sicht verfolgt Umweltpolitikintegration die Einbeziehung von Umweltbelangen in sektorale Politiken mit dem Ziel, politische Inkohärenzen zu verringern und Synergien zu erzielen (van OOSTEN et al. 2018a; 2018b). Ökosysteme, Umweltmedien und Klima sind eng miteinander verknüpft und werden maßgeblich von menschlichen Aktivitäten beeinflusst. Konflikte zwischen verschiedenen Politikbereichen sollen vermieden werden, indem Redundanzen, Widersprüche und Regelungslücken insbesondere im Prozess der Politikentwicklung adressiert werden (DUPONT 2017). Politikintegration im übergeordneten Sinne wird deshalb als Kohärenz und Koordination von Politiken verstanden.

In vielen Sektoren lassen sich Umweltprobleme nur lösen, wenn Umweltaspekte frühzeitig in die Politikbereiche einbezogen werden, wie dies in rechtlicher Hinsicht von der Querschnittsklausel des Art. 11 AEUV gefordert wird. Übergeordnetes Ziel sollte dabei die hinreichende Wahrnehmung und angemessene Berücksichtigung der umweltpolitischen Belange in anderen Politiken sein. Schwierigkeiten kann die Integration von Umweltaspekten in andere Politikbereiche begegnen, wenn in einem Sektor starke wirtschaftliche Interessen betroffen sind, insbesondere, wenn bestehende wirtschaftliche Nutzungen eingeschränkt oder bestehende Produktionsprozesse aus Umwelt- und Klimagründen verändert werden sollen (SRU 2019). Oftmals steht einer effektiven Integration ein aktiver Unwille zur Veränderung entgegen. In der Praxis können Schwierigkeiten mit der Umweltpolitikintegration neben unterschiedlichen Interessen, Zielsystemen und Machtasymmetrien auch aus unterschiedlichen Verwaltungskulturen und einer mangelnden Zusammenarbeit verschiedener Abteilungen resultieren. Untersuchungen, die speziell die Europäische Kommission zum Gegenstand hatten, stellten fest, dass eine stärker auf Kooperation ausgerichtete Verwaltungskultur, die Möglichkeiten zur Vernetzung bietet und sich abweichenden Meinungen gegenüber offen zeigt, förderlich für Umweltintegration ist (KOPPMALEK et al. 2009). Ein Beispiel für die negativen Auswirkungen der mangelnden Kohärenz zwischen Umweltpolitik und anderen Sektorpolitiken ist die ungenügende Regulierung von Lärmemissionen an der Quelle im Rahmen der Produktregulierung im Bereich der Verkehrspolitik.

Kasten 8-9: Unzureichende Produktregulierung als Hemmnis für effektiven Lärmschutz

Nationale und internationale Environmental Burden of Disease-Studien mit explizitem Lärmbezug weisen auf die Notwendigkeit eines vorbeugenden Gesundheitsschutzes in Europa hin (TOBOLLIK et al. 2019; HORNBERG et al. 2013; WHO und JRC 2011; HÄNNINEN und KNOL 2011). Lärmauslöser sind überwiegend Produkte, die grenzüberschreitend bewegt und gehandelt werden (wie Kfz oder Züge). Die Evaluation der Umgebungslärmrichtlinie 2002/49/EG der Europäischen Kommission von 2017 (Europäische Kommission 2017a) weist im Hinblick auf die Integration von Lärmschutzaspekten in andere Politikbereiche darauf hin, dass bislang die Erkenntnisse aus den Lärmerhebungen nicht

für die Produktregulierung, insbesondere bei der Regulierung der Lärmemissionen von Kfz, Schiene und Flugzeug sowie Reifen, genutzt wurden. Das kostenwirksamste Mittel zur Lärmbekämpfung, das zudem dem Verursacherprinzip entspricht, sind Rechtsvorschriften zur Verringerung von Lärmemissionen an der Quelle, die angesichts ihrer durch den europäischen Binnenmarkt begründeten grenzüberschreitenden Dimension auf europäischer Ebene erlassen werden können und müssen (LAI 2013; Europäische Kommission 2017a). Die bislang auf EU-Ebene festgelegten Grenzwerte für Geräuschemissionen bleiben aber weit hinter dem Stand der Technik zurück (Tz. 432 ff.). Bereits aus den ersten Runden der Lärmkartierung wird der enorme Handlungsbedarf auch auf der Emissionsseite deutlich. Vor dem Hintergrund einer sozial ungleich verteilten Belastung von Umgebungslärm innerhalb europäischer Staaten ist dies besonders kritisch zu beurteilen (DREGER et al. 2019). Es wäre außerdem deutlich kostengünstiger, wenn die Rechtsvorschriften zur Verringerung von Lärmemissionen von Fahrzeugen auf europäischer Ebene deutlich verschärft würden, um die Lärmbelastungen der Bürgerinnen und Bürger zu verringern.

Als ein gelungenes Beispiel für die Integration verschiedener Politikbereiche gilt demgegenüber die Verabschiedung des Klima- und Energiepakets, das 2009 in Kraft trat (SKJÆRSETH 2016). Es strebte an, die Klima- und Energieregulierung auf einem neuen Ambitionsniveau mit dem Zieljahr 2020 zu harmonisieren, und trug erheblich zur Glaubwürdigkeit der Führungsposition der EU in den internationalen Klimaverhandlungen bei. Ein ähnliches Problem wie im Lärmschutz besteht im Bereich der CO₂-Grenzwerte für Kfz: Durch die jahrelange unzureichend ambitionierte Regelung auf europäischer Ebene fielen die CO₂-Einsparungen im Verkehrssektor deutlich geringer aus, als dies erforderlich und auch möglich gewesen wäre.

Insgesamt steht die Integration von Umwelt- und Klimapolitik in andere Politikfelder in der EU noch relativ weit am Anfang. Dies betrifft neben den genannten Problemfeldern vor allem auch die GAP, die bislang weder die Klimaziele der EU ausreichend abbildet (FELLMANN et al. 2018) noch den Schutz der Biodiversität hinreichend integriert (ALONS 2017). Gleiches gilt für die Gemeinsame Fischereipolitik (GFP). Mit der letzten Reform der GFP wurden wichtige Instrumente für eine nachhaltige Bewirtschaftung der biologischen ma-

rinen Ressourcen auf den Weg gebracht. Zum Beispiel wurde als Maßstab zur Bewirtschaftung der Fischbestände der „höchstmögliche Dauerertrag“ eingeführt und ein Rückwurfverbot für wirtschaftlich wichtige Fischarten verhängt (hierzu ausführlich SALOMON et al. 2014). Doch noch immer werden zu hohe maximale Entnahmemengen für einzelne Fischbestände festgelegt, die den Zielen der GFP (und der nachhaltigen Bewirtschaftung) zuwiderlaufen (SCHACHT et al. 2019). Auch gelingt es bis heute nicht, von den Fischereiaktivitäten bedrohte marine Arten und Lebensräume in ausreichendem Maße zu schützen (ebd.; SALOMON und SCHUMACHER 2019).

Kasten 8-10: Mangelnde Kohärenz der deutschen Positionen in anderen Politikfeldern mit den Klimaschutzziele

Die deutsche Bundesregierung und die verantwortlichen Fachministerien sind in der Vergangenheit auf europäischer Ebene häufig für Positionen eingetreten, die die klimapolitische Zielerreichung des jeweiligen Sektors erschweren. So wandte sich die Bundesregierung mehrfach erfolgreich gegen striktere europaweite CO₂-Standards für Neuwagen (ICCT 2019, S. 2). Diese hätten aber mittelfristig die Verringerung des Treibhausgasausstoßes im deutschen Verkehrssektor deutlich erleichtert.

Auch im Agrarbereich gehört Deutschland historisch zu den Akteuren, die eine stärkere ökologische Qualifizierung der Mittel der GAP eher bremsen als erleichtern (SRU 2016, S. 45). Dabei liegt in der Ökologisierung der GAP ein zentraler Hebel, um Emissionen aus dem Landwirtschaftsbereich zu reduzieren (Alliance Environnement 2018). Stärker als bisher sollte die Bundesregierung daher die Konsistenz ihrer Positionierung in europäischen Entscheidungen mit klimapolitischer Relevanz in den Blick nehmen. Niederschlagen sollte sich das auch in den laufenden Verhandlungen zur GAP. Hier enthält der 52. Erwägungsgrund des Verordnungsentwurfs die Aussage, dass durch Maßnahmen im Rahmen der GAP voraussichtlich 40 % der Gesamtfinanzausstattung der GAP zu den Klimazielen beitragen werden (Europäische Kommission 2018j). Dies erfolgt allerdings nicht durch eine Zweckbindung, sodass auch Flächensubventionen anteilig als klimaschützend eingerechnet werden können.

8.2.3 Unvollständige oder inkonsistente Umsetzung der europäischen Umweltschutzrichtlinien, insbesondere Eins-zu-eins-Umsetzung

729. Problematisch auf der Ebene des nationalen Umwelt- und Klimaschutzes ist auch die Ebene der Umsetzung, insbesondere die Übernahme europäischer Richtlinien in das jeweilige nationale Recht, wenn sie nur schleppend oder ungenügend erfolgt. Umfangreiche Untersuchungen der Umsetzung und des Vollzugs des europäischen Umweltrechts in den Mitgliedstaaten aus den Jahren 2017 und 2019 belegen erhebliche Defizite. Die größten Umsetzungslücken betreffen die Umweltpolitikbereiche Abfallwirtschaft, Naturschutz und Biodiversität, Luftqualität, Lärmschutz sowie Wasserqualität und -bewirtschaftung (Europäische Kommission 2017b, S. 3).

Einerseits wird vertreten, dass die Umsetzung der europäischen Umwelt- und Klimaschutzpolitik für die Mitgliedstaaten im Vergleich zu früheren Jahren weniger anspruchsvoll sei, weil oftmals eher Recht geändert als neu geschaffen würde (BÖRZEL und BUZOGANY 2018, S. 1). Dies ließe sich über die lange Zeitdauer auch an den zurückgehenden Vertragsverletzungsverfahren nachzeichnen (ebd., S. 18). Demgegenüber ist jedoch zu bedenken, dass die Umsetzung im Laufe der Jahre vielleicht nicht umfangreicher, aber deutlich anspruchsvoller geworden ist. Dies zeigt sich zum Beispiel daran, dass das neuere EU-Recht viel anspruchsvollere Ziele setzt, beispielsweise in den Bereichen Klimaschutz, Luftreinhaltung und Gewässerqualität. Diese Ziele erfordern weitreichende, langfristige Transformationen und Investitionen in vielfältige und persistente Verursacherbereiche. Zugleich geht es um Umweltwirkungen, die schleichend und viel weniger offensichtlich und „störend“ sind, als die Verschmutzungen, die mit dem Recht der 1970er- bis 1990er-Jahre in Angriff genommen wurden. Zudem bezieht sich dieser Befund lediglich auf die Umsetzung ins nationale Recht, betrifft aber nicht die Frage, wie der – gegenüber früheren Jahren deutlich anspruchsvollere – Vollzug gelingt.

Kasten 8-11: „Lieblose“ Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie

Die Umgebungslärmrichtlinie ist vollständig in deutsches Recht umgesetzt worden, allerdings wird die

Umsetzung als „lieblos“ bezeichnet (BERKEMANN 2018, S. 143) und bleibt hinsichtlich der Ausgestaltung hinter dem zurück, was innerstaatlich für einen einheitlichen Vollzug erforderlich wäre (Tz. 379 ff.). Ermächtigungsgrundlagen für Rechtsverordnungen werden nicht ausgenutzt (ebd.). Eine Ergänzung auf nationaler Ebene wäre deshalb notwendig. Eine Ausnahme bilden die deutschen Bestimmungen zu den ruhigen Gebieten auf dem Land, die nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz vor einer Zunahme von Lärm geschützt werden müssen. Damit geht die Umsetzung über die Umgebungslärmrichtlinie hinaus.

Die Europäische Kommission hat wegen der Durchführung der Umgebungslärmrichtlinie ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet. Zwar ist sie der Auffassung, dass Deutschland Lärmkartierungen nach den Vorgaben der Umgebungslärmrichtlinie erstellt hat. Allerdings meint sie, dass in allen Fällen einer durchgeführten Kartierung auch eine Lärmaktionsplanung erfolgen müsste, was in Deutschland nicht einheitlich geschehen ist. Die Europäische Kommission geht davon aus, dass hier der Vollzug unzureichend ist.

Unter Bezugnahme auf die Ubiquität ist eine europäische Regelung hier erforderlich, zumal diese den Mitgliedstaaten Spielräume und Flexibilität in der Umsetzung zubilligt. Vorgegeben werden vor allem eine einheitliche Erhebung und Bewertung des Umgebungslärms. Welche Maßnahmen die Mitgliedstaaten ergreifen, bleibt dagegen ihnen überlassen, solange sie Aktionspläne aufstellen. Eine Festlegung von Auslösewerten auf europäischer Ebene erscheint aus Subsidiaritätsgründen nicht erforderlich. Auf nationaler Ebene wäre es jedoch sinnvoll, dass der Bund Vorgaben machen und bundeseinheitliche Auslösewerte für die Lärmaktionsplanung festlegen würde (Tz. 420 ff.).

Eins-zu-eins-Umsetzung unzureichend

730. Seit vielen Jahren vertritt die deutsche Bundesregierung die Auffassung, dass Richtlinien der EU Eins-zu-eins ins nationale Recht umgesetzt werden sollen (CDU, CSU und SPD 2005, S. 73). Dieser zufolge sollen nur diejenigen Vorgaben ins nationale Gesetz übernommen werden, die der europäische Gesetzgeber zwingend vorgeschrieben hat.

Auch wenn Art. 288 Abs. 3 AEUV den mitgliedstaatlichen Stellen grundsätzlich die Wahl hinsichtlich der

Mittel der Umsetzung lässt, so sind diese nach der Rechtsprechung des EuGH verpflichtet, die Formen und Mittel zu wählen, „die sich zur Gewährleistung der praktischen Wirksamkeit (effet utile) der Richtlinien unter Berücksichtigung des mit ihnen verfolgten Zwecks am besten eignen“ (EuGH, Urteil v. 08.04.1976 – Rs. 48/75, NJW 1976, S. 2065, 2076; EuGH, Urteil v. 17.09.2002, Rn. 67). Die Umsetzung muss somit anstreben, dass das Ziel der Richtlinie vollständig erreicht wird. Das bedeutet, dass nicht nur eine formelle wörtliche Übernahme erfolgt, sondern dass das gesamte Richtlinienprogramm vollständig – auch im Vollzug – verwirklicht wird. Insoweit kann eine wörtliche Übernahme eines Richtlinien textes unter Umständen schon deshalb nicht ausreichend sein, weil Richtlinien wichtige Fragen der Operationalisierung im nationalen Verwaltungskontext nicht regeln. Auch detaillierte Richtlinien stellen insoweit nur Rahmenrecht dar, das um nationale Anwendungs-, Organisations- und Finanzierungsregelungen ergänzt werden muss, um praktisch effektiv werden zu können.

Es wird in diesem Zusammenhang zu Recht darauf hingewiesen, dass Richtlinien auch materiell eine zusätzliche Willensbildung auf Ebene der Mitgliedstaaten einfordern. Gibt das Europarecht in diesem Sinne aber schon keine starre Verhaltensanforderung vor, vermag das Eins-zu-eins-Gebot die von ihm beanspruchte Steuerungswirkung kaum zu entfalten. Dies gilt insbesondere, wenn die unionsrechtliche Regelung mithilfe von Spannweiten, Höchstgrenzen, Mindeststandards oder auch Opt-in- bzw. Opt-out-Verfahren eine Regulierung flexibilisiert hat oder bestimmte Regelungen nur dann anwendbar sind, wenn eine nationale Konkretisierung erfolgt ist (KROHN 2018). Die Leitlinie der Bundesregierung, dass europäisches Umweltrecht Eins-zu-eins umzusetzen ist, kann somit den Vorgaben des europäischen Rechts nicht gerecht werden (ebd.; PAYRHUBER und STELKENS 2019).

Abgesehen davon zielt das EU-Umweltrecht laut seiner vertraglichen Vorgaben zum Beispiel in Art. 114 Abs. 2, Art. 191 Abs. 1 und Art. 193 AEUV auf ein hohes Schutzniveau ab und berücksichtigt dabei die Vielfalt in den Mitgliedstaaten. Nach oben kann und darf nicht nur abgewichen werden, es muss sogar abgewichen werden, wenn es die Bedingungen in einem Mitgliedstaat oder einer Region erfordern. Mit Blick auf die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen in den Mitgliedstaaten und die Kompromissfindung im Gesetzgebungsverfahren können ohnehin nicht immer ambitionierte Lösungen gefunden werden. Das kann aber für Deutschland gera-

de nicht der Maßstab sein, an dem sich eine umweltrechtliche Regelung orientieren sollte. Denn angesichts seiner hohen Bevölkerungsdichte und Industrialisierung ist der Problemdruck oftmals höher als in anderen Mitgliedstaaten.

Eine Eins-zu-eins-Umsetzung widerspricht zudem dem Konzept einer arbeitsteiligen Zusammenarbeit. Dem Subsidiaritätsprinzip zufolge soll die EU Aufgaben wahrnehmen, die die Mitgliedstaaten nicht ausreichend bewältigen und die auf europäischer Ebene besser adressiert werden können. Den Mitgliedstaaten obliegt die Bewältigung der offen gebliebenen Fragen und Aufgaben. Daher stellt ein Staat, der seine Handlungsspielräume durch eine schematische Eins-zu-eins-Umsetzung pauschal unausgeschöpft lässt, diese Art der Arbeitsteilung infrage. Es wäre daher wenig überzeugend, für die europäische Gesetzgebung eine strenge Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zum Schutz eigener Handlungsspielräume einzufordern, die Nutzung dieser Spielräume zur Problembewältigung dann aber abzulehnen.

Kasten 8-12: Eins-zu-eins-Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie

In Bezug auf die Abfallwirtschaft war Deutschland im europäischen Vergleich lange Vorreiter und verfügt über eine bis heute sehr gut entwickelte abfallwirtschaftliche Infrastruktur. Gesetzliche Anforderungen gehen teilweise über die europarechtlichen Standards hinaus (SRU 2016, Tz. 56). Mittlerweile gehen aber neue und ambitionierte Zielsetzungen zunehmend vom EU-Recht aus, so zum Beispiel die neuen Recyclingquoten für Siedlungs- und Verpackungsabfälle (Tz. 145). Obwohl das europäische Abfallrecht durchaus Spielräume für umwelt- und ressourcenschutzbezogene Regelungen oberhalb der europäischen Mindeststandards bereithält, macht der deutsche Gesetzgeber hiervon insgesamt nur zurückhaltend Gebrauch. Ein entscheidendes Hindernis ist insofern die politische Vorgabe der Eins-zu-eins-Umsetzung (Tz. 730).

Dies kann am Beispiel der anstehenden Umsetzung der novellierten Abfallrahmenrichtlinie im Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) aufgezeigt werden. Laut Referentenentwurf zum Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG-E) strebt der Gesetzgeber „möglichst“ eine Eins-zu-eins-Umsetzung in das nationa-

le Recht an, die nur punktuell über das EU-Recht hinausgeht. Dabei hebt der Entwurf hervor, dass die „vereinzelt Regelungen“, die über das EU-Recht hinausgehen, keinen nennenswerten Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft erzeugen (BMU 2019). Letzteres ist wichtig, weil sonst die One-in-one-out-Regel der Bundesregierung zum Tragen käme, wonach neue Belastungen für die Wirtschaft durch Entlastungen an anderer Stelle kompensiert werden müssten (Tz. 727). Die Fortentwicklung der Kreislaufwirtschaft gerät aber ins Stocken, soweit einerseits das europäische Recht hierzu keine oder nur wenig konkrete Vorgaben trifft und die genaue Weiterentwicklung den Mitgliedstaaten überlässt, andererseits aber der deutsche Gesetzgeber aufgrund der Eins-zu-eins-Maxime grundsätzlich nicht über die europäischen Mindeststandards hinausgehen möchte. Dies zeigt sich beispielsweise beim Ziel der Abfallvermeidung. Die Abfallrahmenrichtlinie enthält hierzu (mit Ausnahme der Lebensmittelabfälle) nur abstrakte Zielsetzungen, die von den Mitgliedstaaten zu konkretisieren sind (Tz. 133). Auch im Referentenentwurf wird die Vermeidung kaum durch verbindliche Vorgaben operationalisiert. Zwar sieht dieser insbesondere eine Erweiterung der Produktverantwortung in § 23 und § 24 KrWG-E um verschiedene Vermeidungsaspekte vor, von denen etwa die neue Obhutspflicht von Herstellern und Händlern für Retouren und Warenüberschüsse im Versandhandel nicht europarechtlich vorgegeben ist (Tz. 148). Allerdings stehen die Pflichten der Produktverantwortung unter einem Verordnungsvorbehalt (§ 23 Abs. 4 KrWG). Erst durch Verordnung wird festgelegt, in welcher Art und Weise und für welche Erzeugnisse die Produktverantwortung durch wen wahrzunehmen ist. Dagegen entfalten die in § 23 und § 24 KrWG-E vorgesehenen abstrakten Vorgaben zur Produktverantwortung keine durchsetzbaren Rechtspflichten (BECKMANN in: von LANDMANN/ROHMER 2019, § 23 KrWG Rn. 28; von LERSNER 2000, S. 106). Positiv zu würdigen ist daher, dass das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) den Erlass einer Transparenzverordnung zur Konkretisierung der Obhutspflicht angekündigt hat („Novelle des Kreislaufwirtschaftsgesetzes legt Grundlagen für weniger Abfall und mehr Recycling“, Pressemitteilung des BMU vom 12. Februar 2020). Inwieweit der Verordnungsgeber darüber hinaus auf die erweiterten Ermächtigungsgrundlagen zurückgreifen wird, um die abstrakte Produktverantwortung – gegebenenfalls auch über europarechtliche Mindest-

anforderungen hinaus – zu konkretisieren und zu operationalisieren, bleibt abzuwarten. In der Vergangenheit hat er hiervon nur sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht (BECKMANN in: von LANDMANN/ROHMER 2019, § 24 KrWG Rn. 3). Weitergehende verbindliche Vermeidungsziele, insbesondere quantitative Festlegungen, sind im Entwurf nicht vorgesehen (Tz. 148). Lediglich für Lebensmittelabfälle wird die in der Abfallrahmenrichtlinie vorgegebene konkrete Zielsetzung aufgenommen. Neu vorgesehen sind allerdings erweiterte Pflichten der öffentlichen Hand bei der Beschaffung (§ 45 KrWG-E), die nicht in der Abfallrahmenrichtlinie vorgegeben sind und die sich auch positiv auf die Vermeidung auswirken können.

Nicht zuletzt befördert die Eins-zu-eins-Maxime die Tendenz, europäische Regelungen wortwörtlich zu übernehmen, statt eine möglichst an Sinn und Zweck orientierte Umsetzung anzustreben (KROHN 2018, S. 386). So sieht der Referentenentwurf in Bezug auf die oben erwähnten geeigneten Instrumente zur Stärkung der Abfallhierarchie (Art. 4 Abs. 3 mit Anhang IVa Abfallrahmenrichtlinie) vor, die dort aufgelisteten Beispiele in einer neuen Anlage 5 zum KrWG wörtlich wiederzugeben. Sollte der Gesetzentwurf so beschlossen werden, würde der deutsche Gesetzgeber also Beispiele für geeignete wirtschaftliche Instrumente und andere Maßnahmen benennen. Dass der Gesetzgeber Beispiele für geeignete Regelungsansätze in einer Gesetzesanlage auflistet, ist allerdings nicht zielführend. Schließlich ist er selbst der primäre Adressat, der die Empfehlungen des europäischen Gesetzgebers auf ihre sinnvolle Einsetzbarkeit in Deutschland überprüfen und gegebenenfalls einführen sollte.

731. Es gibt zudem die Möglichkeit einer durch die EU angestoßenen Kooperation der Mitgliedstaaten untereinander. Diese hat oftmals keinen rechtsverbindlichen Charakter, setzt aber auf Formen einer Einigung auf gemeinsame Grundsätze im Stil einer Selbstverpflichtung. Dies kann speziell Politikbereiche betreffen, die einen starken regionalen Charakter besitzen und somit basierend auf dem Subsidiaritätsprinzip in dezentraler Zuständigkeit verbleiben sollen. Ein Beispiel hierfür ist die Verabschiedung gemeinsamer Grundsätze und Prinzipien für die Entwicklung europäischer Städte, die 2007 in Form der Leipzig-Charta zwischen den Mitgliedstaaten vereinbart wurden. Motiv für diese europäische Initiative ist die Schaffung vergleichbarer Lebensbedingungen mit dem Ziel, gemeinsame Standards zu etablieren.

Kasten 8-13: Leipzig-Charta – gemeinsames europäisches Handeln in der Stadtentwicklung

In der Stadtentwicklung basiert die Kooperation auf europäischer Ebene auf der Leipzig-Charta, die 2007 unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft eingebracht und verabschiedet wurde. Mit der Unterzeichnung der Charta akzeptierten alle beteiligten europäischen Mitgliedstaaten die Orientierung an den Merkmalen der Europäischen Stadt. Sie bekannten sich damit dazu, die Strategie der integrierten Stadtentwicklung, die sich an den Zielen der Nachhaltigkeit orientiert sowie bürgerorientiert und fachübergreifend ausgerichtet ist, zu verfolgen und der Ausgrenzung benachteiligter Stadtquartiere entgegenzuwirken (BMVBS 2007). Ein implizites Ziel der Charta ist es, dem Stadtquartier als Handlungsebene der integrierten Stadtentwicklung verstärkt politische Aufmerksamkeit zu widmen (Kap. 7). Aus der Leipzig-Charta und dem Prozess ihrer Erarbeitung ergeben sich konkrete Aufträge beziehungsweise Selbstverpflichtungen. Die Mitgliedstaaten haben sich ausdrücklich dafür ausgesprochen, bei der Entwicklung ihrer Städte die Ziele der europäischen Nachhaltigkeitsstrategie und die Belange einer intakten Umwelt zu berücksichtigen. Die Charta enthält fünf Empfehlungen im Hinblick auf die Entwicklung von integrierten Stadtentwicklungsprogrammen. Sie beziehen sich unter anderem auf konsistente Entwicklungsziele, Politikabstimmung, die Bündelung von Finanzmitteln und Bürgerbeteiligung. Die Europäische Kommission wird gebeten, einen systematischen und strukturierten Austausch von Erfahrungen im Bereich der nachhaltigen Stadtentwicklung zu fördern. Außerdem soll den Mitgliedstaaten ermöglicht werden, den europäischen Strukturfonds für integrierte Stadtentwicklungsprogramme zu nutzen (BMVBS 2007).

Eine Evaluierung der Leipzig-Charta im Jahr 2017 hat bestätigt, dass die zentralen Prinzipien der Charta weiterhin Gültigkeit besitzen und in Europa breite Anwendung finden, auch wenn in einigen Fällen noch Nachholbedarf besteht (BBSR 2017). Die sich in den letzten Jahren rasant wandelnden gesellschaftspolitischen Herausforderungen in Bezug auf die Entwicklung der Städte (wie die Digitalisierung, Migration und Integration oder der Klimawandel) sind ein wichtiger Grund dafür, dass sich Deutschland vorgenommen hat, im Zusammenhang mit der deutschen Ratspräsidentschaft im Jahr 2020 die Leipzig-Charta zu

erneuern und zeitgemäßer zu gestalten (GEIPEL und SCHADE-BÜNSOW 2019). In dieser sogenannten Leipzig-Charta 2.0 soll es um die wesentlichen Prinzipien der integrierten Stadtentwicklung gehen. Das Schwerpunktthema der überarbeiteten Leipzig-Charta könnte nach Auffassung des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) der Klimawandel und dessen Verbindung zur Mobilität sein (GEIPEL und SCHADE-BÜNSOW 2019). Daneben ist aus Sicht des BMI die Handlungsfähigkeit der Kommunen in Europa von zentraler Bedeutung, welche die Aspekte kommunale Selbstbestimmung (Urban Governance), Ressourcenausstattung, deren Unterstützung durch die staatliche Ebene und Steuerungsmöglichkeit von Gemeingütern durch die Kommunen umfasst (BOHLE 2019).

8.2.4 Mangelhafter Vollzug

732. Ein maßgeblicher Schwachpunkt der europäischen Umwelt- und Klimapolitik liegt darin, dass die beschlossenen europäischen Vorgaben im Umweltbereich in den Mitgliedstaaten nicht effektiv umgesetzt und vollzogen werden. Umsetzung und Vollzug liegen im europäischen Exekutivföderalismus grundsätzlich in der Hand der Mitgliedstaaten. Manchmal aber sind die Mitgliedstaaten entweder aufgrund defizitärer Governance-Strukturen nicht in der Lage oder aber aus politischen Gründen nicht willens, das EU-Recht um- oder durchzusetzen. Vollzugsdefizite in den Mitgliedstaaten sind dafür verantwortlich, dass das europäische „law in the books“ nicht zum „law in action“ wird und solchermaßen das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Funktionsfähigkeit der EU enttäuscht („gap between promise and delivery“, vgl. Europäische Kommission 2017h, S. 12).

Die Situation des Vollzugs des Umwelt- und Klimaschutzrechts stellt sich in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich dar. Bereits die strukturellen und institutionellen Voraussetzungen zur Sicherstellung des Vollzugs sind in den Mitgliedstaaten verschieden. Bedeutung hat die Qualität des jeweiligen nationalstaatlichen Vollzugs nicht nur, weil die Wirksamkeit des europäischen Umwelt- und Klimaschutzes davon abhängt, sondern auch weil daraus Wettbewerbsverzerrungen resultieren können: Im Vergleich zu der Industrie eines Mitgliedstaates, der die Einhaltung von Grenzwerten, Verfahren und ähnlichem durch Unternehmen und Betriebe durchgehend überwacht und verfolgt, kann die Wirtschaft in einem anderen Mitgliedstaat, der das Recht nicht durchsetzt, einen Wettbewerbsvorteil erlangen.

Kasten 8-14: Schwieriger Vollzug der Wasserrahmenrichtlinie

Deutschland hat das europäische Gewässerschutzrecht insbesondere im Wasserhaushaltsgesetz sowie durch verschiedene Verordnungen umgesetzt (Grundwasserverordnung, Oberflächengewässerverordnung). Auch wenn der Umsetzung formal Genüge getan ist, sind verschiedene Defizite zu kritisieren. So wird insbesondere das Verursacherprinzip nicht konsequent eingehalten. Beispielsweise werden diffuse Stoffeinträge im deutschen Recht nicht wirksam adressiert (SRU 2015). Darüber hinaus wird die Vorgabe, (auch) die Gewässernutzenden an der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie zu beteiligen (Kooperationsprinzip), in Deutschland im Sinne eines „Freiwilligkeitsprinzips“ ausgelegt. Das bedeutet, dass die Ziele der Richtlinie überwiegend durch Förderung und freiwillige Maßnahmen erreicht werden sollen, während ordnungsrechtliche Instrumente nur zurückhaltend angewandt werden. Insbesondere werden die zu Renaturierungszwecken benötigten Flächen im Gewässerumfeld in Deutschland nur selten zwangsweise herangezogen. Da es in der Regel nicht möglich ist, diese Flächen zu kaufen, werden die ökologischen Verbesserungsziele der Richtlinie nicht erreicht (Tz. 313). Außerdem leidet die Umsetzung häufig ganz erheblich darunter, dass es zu wenig finanzielle Mittel und zu wenig Personal gibt, sowie daran, dass die handelnden Akteure selten politisch strittige Entscheidungen zum Beispiel zulasten der Landwirtschaft oder der Schifffahrt treffen.

All dies trägt maßgeblich dazu bei, dass Deutschland die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie bis zum Ende des dritten Bewirtschaftungszyklus 2027 absehbar verfehlen wird. Die EU hat Deutschland daher bereits verwarnet. Aber auch einige in der Wasserrahmenrichtlinie selbst angelegte Gründe erschweren die Zielerreichung. Zumindest einige Ziele sind angesichts der in der Vergangenheit vorgenommenen Strukturveränderung und Belastung vieler Oberflächengewässer so ambitioniert, dass sie in der kurzen vorgesehenen Zeit praktisch nicht zu erreichen sind. Zudem erschwert es das One-out-all-out-Prinzip (Tz. 270, 299), Erfolge sichtbar zu machen, die bei manchen Qualitätskategorien durchaus eintreten und zu einer Verbesserung des Gewässerzustands führen. Diese häufig problematisierten Regelungen der Wasserrahmenrichtlinie dürfen jedoch nicht den Blick für das erhebliche Vollzugsdefizit in Deutschland verstellen. Hier von zeugt der Umstand, dass die Bundesrepublik weit

unter dem europäischen Durchschnitt der Zielerreichung liegt. Auch zeigen positive Beispiele aus anderen Mitgliedstaaten, dass bei einem entsprechenden politischen Willen bestimmte Umweltprobleme wie die Nitratbelastung durchaus erfolgreich angegangen werden können (SRU 2015, Tz. 41). Der SRU ist daher der Auffassung, dass nicht die Richtlinie, sondern ihre Umsetzung verbessert werden muss (Tz. 352 ff.; SRU 2018). Unterstützt wird diese Auffassung auch von den ersten Ergebnissen des REFIT der Wasserrahmenrichtlinie (Europäische Kommission 2019b).

Vor diesem Hintergrund sollte in Übereinstimmung mit der vorstehend vorgeschlagenen Arbeitsmethode im Bereich politischer Prioritäten (also z. B. des European Green Deal) verstärkt darüber nachgedacht werden, der für die Vollzugskontrolle zuständigen Europäischen Kommission (oder einer Agentur unter Aufsicht der Kommission) im Falle von gravierenden Vollzugsdefiziten eine Art Auffangverantwortung zuzuweisen. Dafür kann es kein allgemeingültiges für alle Politikbereiche in Betracht kommendes Modell geben. Was im Bereich des Außengrenzschatzes der EU notwendig ist, unterscheidet sich von dem, was im Umwelt- und Klimaschutz nützlich ist. In Anlehnung an das europäische Wettbewerbsrecht sind jedoch auch im Umweltbereich Modelle kooperativer Rechtsdurchsetzung zu entwickeln. Diese setzen funktionsfähige nationale Behörden voraus, die gegebenenfalls mit europäischer Hilfe aufgebaut werden müssten. Es müssen Formen der Zusammenarbeit entwickelt werden, die vom Informationsaustausch bis hin zu einer fachlichen, personellen oder technischen Unterstützung durch die europäische Ebene reichen. Eine bedeutsame Rolle kann insoweit der neuen Generaldirektion für Strukturreformen zukommen (Europäische Kommission – DG Reform 2020). Erste Schritte in diese Richtung hat die EU auch für den Bereich der Umweltpolitik angestoßen.

Aktuelle Maßnahmen der EU zur Vollzugsverbesserung

733. Ein Instrument zur Verbesserung der Umsetzung von EU-Umweltrecht und EU-Umweltpolitik in den Mitgliedstaaten ist der Environmental Implementation Review (EIR). Der EIR dient dazu, in der EU-Umweltpolitik Umsetzungslücken und Vollzugsdefizite in den Mitgliedstaaten zu identifizieren und für diese Lösungen zu entwickeln (Europäische Kommission 2019e). Der EIR soll außerdem der Europäischen Kommission Rückmeldung zum Stand der Umsetzung bei den zentralen Zielen des Umweltregelwerks der EU sowie zu den wesentlichen Um-

setzungsproblemen der einzelnen Mitgliedstaaten geben. Dazu werden alle zwei Jahre länderspezifische Berichte erstellt, die sich auf für den jeweiligen Mitgliedstaat relevante umweltrechtliche und umweltpolitische Themen konzentrieren. Diese Länderberichte setzen den Rahmen für anschließende bilaterale Dialoge zwischen dem Mitgliedstaat und der Europäischen Kommission zur Vollzugsverbesserung des EU-Umweltrechts und der EU-Umweltpolitik. Sie werden zusammen mit einer Mitteilung der Europäischen Kommission, die aus dem Prozess gefolgerte generelle Entwicklungen, Empfehlungen und politische Schlussfolgerungen zusammenfasst, sowie einem Hintergrundpapier veröffentlicht. Das erste EIR-Paket wurde im Februar 2017 präsentiert (Europäische Kommission 2016f). Darin wies die Europäische Kommission darauf hin, dass der mangelhafte Vollzug des Umweltrechts erhebliche ökologische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Kosten verursacht (Europäische Kommission 2017b, S. 4 ff.), von denen allein die wirtschaftlichen Kosten 50 Mrd. Euro im Jahr betragen sollen (COWI et al. 2011, S. 44).

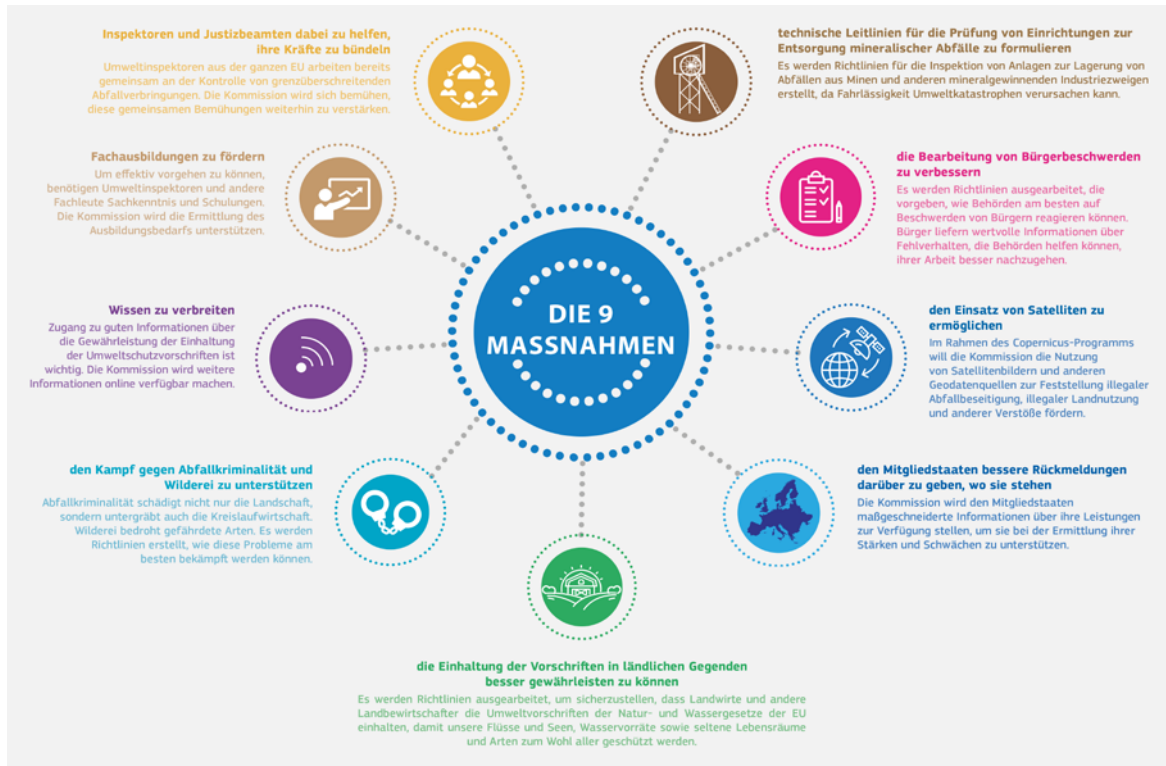
734. Die Überprüfung der Umsetzung der EU-Umweltpolitik und des EU-Umweltrechts mündete in die Verabschiedung eines Aktionsplans für einen besseren Vollzug des Umweltrechts und eine bessere Umweltschutzpolitik (Europäische Kommission 2018f). Er soll Compliance und Überwachung als einen Teilbereich der im EIR identifizierten Vollzugsdefizitursachen adressieren. Der Aktionsplan definiert drei Bereiche der Vollzugs-sicherung (Compliance Promotion), in denen die Mitgliedstaaten Maßnahmen durchführen sollen:

- Unterstützung des Vollzugs: Maßnahmen, die den Adressaten dabei helfen sollen, das EU-Umweltrecht besser anzuwenden (z. B. Leitfäden, Helpdesks).
- Überwachung des Vollzugs: Maßnahmen, mit denen Verstöße gegen Umweltrecht erfasst werden (Überwachungsmaßnahmen und Inspektionen).
- Durchsetzung des Rechts: verwaltungs-, straf- oder zivilrechtliche Sanktionen, um Rechtsverstöße zu unterbinden (Europäische Kommission 2018f, S. 2 f.).

Insgesamt werden verschiedene Aspekte des Vollzugs adressiert, die durch Maßnahmen verbessert werden sollen (Abb. 8-2). Dazu zählen Peer Reviews, eine Förderung der beruflichen Ausbildung von Vollzugspraktikerinnen und -praktikern, der Austausch von bewährten Verfahren (best practices), Verfahrenleitfäden und eine Bewertung der nationalen Systeme (Europäische Kommission 2018f, S. 7).

o Abbildung 8-2

EU-Aktionsplan zur Gewährleistung der Einhaltung der Umweltschutzvorschriften



Quelle: Europäische Kommission 2018a

735. Das zweite EIR-Paket wurde im April 2019 von der Europäischen Kommission veröffentlicht (Europäische Kommission 2019h). Sein Fokus liegt auf der Stärkung der Governance im Umweltbereich der Mitgliedstaaten. Insoweit wird zutreffend festgestellt, dass die Qualität der öffentlichen Verwaltung in den Mitgliedstaaten einen erheblichen Einfluss auf die Umsetzung der politischen Maßnahmen der EU hat. Nach Auffassung der Europäischen Kommission besteht eine Wechselbeziehung zwischen der Qualität der öffentlichen Dienstleistungen eines Landes und dem Maß an Vertrauen, das der Verwaltung entgegengebracht wird, sowie der Wirtschaftsfreundlichkeit und dem gesellschaftlichen Wohlstand. Die Umsetzungslücken im Bereich der Umweltpolitik haben danach auch ihre Ursache in defizitären Governance-Strukturen in den Mitgliedstaaten.

Kasten 8-15: Umwelt-Governance in den Mitgliedstaaten

Eine Studie hat die Umwelt-Governance in den Mitgliedstaaten unter den fünf Dimensionen

Transparenz, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu Gerichten, Gewährleistung der Einhaltung von Vorschriften sowie Effizienz und Wirksamkeit untersucht (NESBIT et al. 2019). Sie kommt zu dem Ergebnis, dass im Hinblick auf alle genannten Dimensionen der Umwelt-Governance in den Mitgliedstaaten Verbesserungen möglich sind. Dafür sollten insbesondere für den Zugang zu Umweltinformationen und die Öffentlichkeitsbeteiligung auch digitale Möglichkeiten genutzt werden, zum Beispiel um Umweltprobleme melden zu können. Als Schwierigkeit für die Verbesserung der Umwelt-Governance durch die EU-Ebene wird die Tatsache hervorgehoben, dass die allgemeine organisatorische und umweltpolitische Steuerung in den Mitgliedstaaten sehr komplex und vielfältig ist. Einheitliche Vorgaben sind daher nicht immer einfach auszugestalten (ebd.).

Die Studie sieht auch Möglichkeiten, die Umwelt-Governance in den Mitgliedstaaten auf EU-Ebene zu stärken. Dies kann insbesondere durch den Austausch bewährter Verfahren (best practice) erfol-

gen. Hilfreich ist auch die Ermittlung der Schlüsselemente der Umweltpolitik, die mit verbesserten Ergebnissen verbunden sind. Für die Mitgliedstaaten wäre es auch nützlich, besser zu verstehen, welchen Beitrag Transparenz, Öffentlichkeitsbeteiligung sowie die Öffentlichkeit und Organisationen von öffentlichem Interesse bei der Verfolgung von Umweltzielen leisten können.

736. In Konsequenz dessen weist die Europäische Kommission darauf hin, dass die vollständige Umsetzung der in der Aarhus-Konvention festgesetzten Standards für Transparenz, Öffentlichkeitsbeteiligung und Zugang zu Gerichten für einen besseren Vollzug des Umweltrechts erforderlich ist. Diese Standards sind sowohl für Unternehmen, als auch für Bürgerinnen und Bürger sowie die Verwaltung von Bedeutung (Europäische Kommission 2019h). Hilfreich wäre der Erlass einer schon seit vielen Jahren in der Diskussion befindlichen Richtlinie über den Gerichtszugang (Access to Justice) (Europäische Kommission 2003). Der Entwurf für eine solche Richtlinie war auf Drängen verschiedener Mitgliedstaaten, unter anderem auch Deutschlands, von der Juncker-Kommission zurückgezogen worden.

Die Europäische Kommission verweist in der EIR-Mitteilung auch auf die im Dezember 2018 in Kraft getretene Governance-Verordnung für die Energieunion und für den Klimaschutz (Tz. 91). Die Verordnung verpflichtet die Mitgliedstaaten, nationale Energie- und Klimapläne zu erstellen, die die Integration von Energie-, Klima- und Umweltpolitik deutlich stärken.

737. Wichtig sind zudem Expertennetze wie das „European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law“ (IMPEL). Die Europäische Kommission kommt zu dem Schluss, dass die Möglichkeiten für eine weitere Verbesserung der Governance im Umweltbereich noch nicht ausgeschöpft sind und dass durch ihre Stärkung eine bessere Umsetzung der Umweltpolitik insgesamt erreicht wird. Sie betont die Bedeutung von Transparenz, die die Umsetzung befördern kann, weil dadurch der Wissensstand, das Verantwortungsbewusstsein, die Beteiligung der Öffentlichkeit und die Unterstützung durch die Bürgerinnen und Bürger verbessert werden. Dafür ist es relevant, den Zugang zu Geodaten und -diensten zu verbessern, damit die Öffentlichkeit besser über den tatsächlichen Zustand der Umwelt auf lokaler oder regionaler Ebene informiert werden kann.

In diesem Kontext ist es von Bedeutung, dass die Europäische Kommission im European Green Deal angekündigt hat, die Aarhus-Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 anzupassen, die die Aarhus-Konvention für die EU selbst umsetzt. Damit soll der Vorwurf der mangelhaften Umsetzung durch das Aarhus Convention Compliance Committee (2017) ausgeräumt werden. Mittelfristig sollte darüber hinaus über einen neuen Anlauf für eine Gerichtszugangs-Richtlinie nachgedacht werden, um auch Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention in den Mitgliedstaaten einheitlich umzusetzen.

Generell gestaltet es sich vor allem schwierig, die Mitgliedstaaten dazu zu bewegen, mehr Personal für Vollzugsaufgaben im Umweltbereich zur Verfügung zu stellen, obwohl gerade eine ungenügende Personalausstattung als Haupthindernis für einen wirksamen Vollzug anzusehen ist (ZIEKOW et al. 2018). Mittelfristig könnte es daher erforderlich sein, neue Wege zu gehen, um dem EU-Umweltrecht zu Wirksamkeit zu verhelfen. Ein Mittel hierzu könnte der verstärkte Einsatz von digitalen Technologien sein. Dazu zählt zum Beispiel die Satellitenfernerkundung (remote sensing), mithilfe derer kontrolliert werden kann, ob die Landwirtschaft Naturschutzvorgaben einhält. Dabei muss der Datenschutz beachtet werden. Wichtig bleibt auch das Engagement von Umweltverbänden, die mit ihrer Fachkompetenz über ihre Verbandsbeteiligungsrechte eine gewisse Kontrollfunktion ausüben können. Da auch in Zukunft die Verantwortung für den Vollzug und die Kontrolle des EU-Rechts den Mitgliedstaaten obliegt, sollten im Bereich politischer Prioritäten (European Green Deal) über diese Ansätze hinausgehende Modelle kooperativer Rechtsdurchsetzung entwickelt werden.

8.3 Empfehlungen

738. Die europäische Umwelt- und Klimapolitik steht an einem Wendepunkt. Sie ist gefordert, ihre Handlungsfähigkeit angesichts der enormen ökologischen Herausforderungen zu beweisen. Die neue Europäische Kommission hat durch den European Green Deal große Erwartungen geweckt, die jetzt mit Leben gefüllt werden müssen. Für die Zukunft der europäischen Umwelt- und Klimapolitik bietet der European Green Deal große Chancen.

Eine intakte Umwelt und die Vermeidung des Klimawandels stellen die Basis allen Wirtschaftens dar. Dies muss sich insbesondere auch in Politikfeldern jenseits

des klassischen Umweltschutzes niederschlagen, also im Bereich der Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik sowie in den sektorspezifischen Regulierungen (Umweltpolitikintegration). Die Integrationsklausel des Art. 11 AEUV formuliert insoweit einen klaren Auftrag an die Politik- und Rechtsgestaltung der EU, die Erfordernisse des Umweltschutzes zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung in allen relevanten Politiken einzubeziehen.

Auch muss die Umsetzung des geltenden Umwelt-Acquis der EU erheblich verbessert werden. In vielen Bereichen ist zu konstatieren, dass der Umweltschutz unter einer Durchsetzungsschwäche leidet. Dies liegt nicht in erster Linie an Mängeln des Umweltrechts. Die Bewertung verschiedener europäischer Umweltschutzrichtlinien im Rahmen des REFIT-Prozesses hat ergeben, dass diese Richtlinien geeignet sind, ihren Zweck zu erfüllen (Kasten 8-6), und dass die Umsetzungsmängel vor allem durch eine mangelnde rechtliche, organisatorische und fiskalische Untersetzung auf Ebene der Mitgliedstaaten begründet sind. Dieser Aspekt sollte durch einen besseren Vollzug adressiert werden, der auch Elemente der neuen Arbeitsmethode aufgreift (Tz. 706 ff.). Abbildung 8-3 enthält eine Übersicht über die wichtigsten Empfehlungen des Kapitels.

8.3.1 European Green Deal mit Leben füllen

739. Der European Green Deal, der Ende 2019 vorgestellt wurde, ist ein Signal für eine Ausrichtung der EU in Richtung Nachhaltigkeit. Tatsächlich hat noch keine europäische Institution einen solch ambitionierten Plan für die Umwelt vorgestellt. Der European Green Deal stellt deshalb die Chance dar, die europäische Umwelt- und Klimapolitik jetzt ambitioniert auszugestalten. Bislang bietet der European Green Deal vor allem einen Fahrplan, der eine umfangreiche Anzahl von einzelnen Initiativen ankündigt. Diese Einzelinitiativen sollten jetzt zügig konkretisiert und konsequent ausgestaltet werden. In manchen Bereichen kann erst nach den erforderlichen Konkretisierungen bewertet werden, ob sie geeignet sind, ihre Ziele zu verwirklichen. Zudem gibt es auch Aspekte, die bislang nicht ausreichend in dem Programm widerspiegelt werden. Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Umweltsituation reicht der Weg einer ökologischen Modernisierung zudem allein nicht mehr aus, um die Nachhaltigkeitsziele zu erreichen. Dafür sind ambitionierte Zielsetzungen erforderlich. Das Wirtschaften innerhalb der Belastungsgrenzen unseres Planeten (SRU 2019) erfordert sehr weitreichende Verminderungen der Ressourceninanspruchnahme, der Schadstoffemissionen und der Treibhausgasemissionen.

o **Abbildung 8-3**

Übersicht über die Empfehlungen

European Green Deal	EU-Umsetzung der Agenda 2030	Vollzug
<ul style="list-style-type: none"> - European Green Deal konkretisieren und mit Leben füllen - Klimagesetz auf EU-Ebene - Ökologisierung des EU-Haushalts und der Wirtschaftspolitik - Ökologisierung der Sektorpolitiken (GAP, GFP) - 8. Umweltaktionsprogramm als Monitoringstrategie des European Green Deal ausgestalten 	<ul style="list-style-type: none"> - Schwerpunkte für die Umsetzung der Agenda 2030 auf EU-Ebene setzen - Nachhaltigkeit institutionell stärken EWSA zu europäischem Nachhaltigkeitsausschuss qualifizieren - Verknüpfung des Europäischen Semesters mit den SDGs 	<ul style="list-style-type: none"> - Capacity Building in den Mitgliedstaaten für besseren Vollzug des Umweltrechts - Inspektionsrichtlinie auf europäischer Ebene erlassen - Umwelt-Governance verbessern Transparenz, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu Gerichten, Gewährleistung der Einhaltung von Vorschriften sowie Effizienz und Wirksamkeit

Mit Blick auf die katastrophalen Folgen eines Überschreitens dieser Belastbarkeitsgrenzen formuliert das Konzept der planetaren Grenzen einen „sicheren Handlungsraum“ und zieht bei der Bestimmung kritischer Schwellenwerte einen Sicherheitsabstand heran. Dieser stellt einen Anknüpfungspunkt für die Kopplung mit rechtlichen Vorgaben dar. Die planetaren Grenzen ergeben sich nicht nur aus grundrechtlichen Schutzpflichten von EU und Mitgliedstaaten für Leben und Gesundheit (Art. 3 GRCh sowie Art. 8 EMRK, dazu CALLIESS 2006, Rn. 16 und 17), mit dem Ziel Abstand vom „ökologischen Existenzminimum“ zu halten, sondern auch aus dem Unionsziel Umweltschutz (Art. 191 Abs. 1 AEUV). Der Schutzauftrag des Art. 191 AEUV umfasst das Vorsorgeprinzip als rechtsverbindliche Handlungsmaxime der europäischen Umweltpolitik (Art. 191 Abs. 2 AEUV). Über die Integrationsklausel des Art. 11 AEUV, nach der die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung aller Unionspolitiken und -maßnahmen einbezogen werden müssen, werden Umwelt- und Klimabelange – ganz im Sinne des Nachhaltigkeitsprinzips – mit Interessen anderer Politiken, zum Beispiel der Wirtschafts-, Verkehrs- und Agrarpolitik, verzahnt.

Aus dem unionsrechtlichen Vorsorgeprinzip ergibt sich ein eigenständiger Grundsatz der Nichtausschöpfung ökologischer Belastungsgrenzen. Es spiegelt den „sicheren Handlungsraum“ durch ein Abstandsgebot, indem es bereits im Vorfeld einer konkreten Gefahr – mithin der wissenschaftlich plausibel gemachten Möglichkeit eines Überschreitens kritischer Belastungen oder Kippunkte – politisches Handeln einfordert.

Dabei steht der europäischen Politik notwendigerweise ein politischer Gestaltungsspielraum zu, da die Ziele des Umwelt- und Klimaschutzes mit widerstreitenden Verfassungsbelangen (Wirtschaftsfreiheit, Sozialstaatsprinzip) abzuwägen sind. Jedoch ist dem Abstandsgebot in der politischen Abwägung umso mehr Gewicht beizumessen, je konkreter ein Überschreiten der planetaren Belastungsgrenzen, etwa des 1,5- bis 2°-Ziels im Klimaschutz, wird. Dies bedeutet zugleich, dass die planetaren Belastungsgrenzen und daran anknüpfend das ökologische Existenzminimum der EU-Bürgerinnen und -Bürger jeder politischen Abwägung eine absolute Grenze setzen. Jenseits dieser Grenze verlangen die erwähnten Vorgaben der europäischen Verträge, die mit der Charta der Grundrechte das Verfassungsrecht der EU bilden, dass ein Überschreiten der planetaren Belastungsgrenzen durch ein geeignetes und wirksames, also langfristig angelegtes, in sich kohärentes und rechtsver-

bindliches Schutzkonzept vermieden wird. Ein solches Schutzkonzept ist als „absolute Leitplanke“ der Politik allerdings nur dann wirksam, wenn es vom Gesetzgeber in Form eines verbindlichen Leitgesetzes erlassen wird.

Insoweit stellt das geplante europäische Klimagesetz, das die Klimaneutralität bis 2050 sicherstellen soll, einen begrüßenswerten Schritt dar. Bis auf Polen haben sich alle Mitgliedstaaten zu diesem Schritt bekannt. Um die europäischen Klimaschutzziele sicher zu erreichen, muss aber der Reduktionspfad ambitioniert genug ausgestaltet werden. Ein ambitioniertes europäisches Klimagesetz, verbunden mit den im European Green Deal angekündigten Maßnahmen, wäre der zentrale Baustein für das rechtlich geforderte wirksame Schutzkonzept. Angesichts der bisherigen Durchsetzungsschwäche der Belange des Umwelt- und Klimaschutzes im politischen Alltag der EU muss jedoch ergänzend über einen „Umwelt- und Klimaschutz durch Verfahren“ nachgedacht werden. Konkret geht es insoweit um ein wirksames Monitoring des beschlossenen Schutzkonzepts im politischen Prozess.

Zudem sollte die EU ihre Anstrengungen zum Schutz der Biodiversität verstärken und verbindlich machen, um ihrer Schlüsselrolle gerecht zu werden. Dafür sollte sie sich für ein weltweites Abkommen einsetzen, das – ähnlich dem Klimaschutzabkommen von Paris – rechtlich bindende Ziele für den Schutz von Arten, Genen und Ökosystemen festlegt. Diese Ziele sollten mit Zieljahren und Indikatoren unterlegt sein und mit einer regelmäßigen Berichterstattung verbunden werden. In diesem Zusammenhang begrüßt der SRU die entsprechende Initiative des Europäischen Parlaments ausdrücklich (Europäisches Parlament 2020).

Sollen in den sich rapide verschlechternden Umweltbereichen wie Klima und Biodiversität, aber auch in anderen Politikfeldern, substanzielle Verbesserungen erreicht werden, so ist vor allem eine bessere Politikintegration auch auf EU-Ebene erforderlich. Zentrale Lösungsbeiträge sollten von den verschiedenen Fachpolitiken jenseits der Umweltpolitik entwickelt werden. Von einer effektiven Integration der Umweltbelange in die maßgeblichen Sektorpolitiken wird wesentlich auch der Erfolg des European Green Deal abhängen. Letzterer erfordert ein umfangreiches Greening der europäischen Politiken, allen voran des Haushalts und aller Förderinstrumente. Dazu müssen auch die umweltschädlichen Subventionen, die erhebliche negative Auswirkungen auf die Umwelt, den Naturhaushalt und die Gesundheit von Menschen haben, abgebaut werden (SRU 2019).

8.3.2 8. Umweltaktionsprogramm als Monitoring-Strategie des European Green Deal aufsetzen

740. Die europäischen Umweltminister haben Einigkeit darüber erzielt, dass es ein 8. Umweltaktionsprogramm (UAP) geben soll (Rat der Europäischen Union 2019). Dies wird auch in der Mitteilung zum European Green Deal angekündigt (Europäische Kommission 2019g, S. 29). Zur Vorbereitung der Fortschreibung hat die Europäische Kommission eine Evaluierung des 7. UAP (Europäische Kommission 2019d), mehrere Workshops sowie eine Konsultation durchgeführt. Sie kam zu dem Ergebnis, dass das 7. UAP einen wichtigen Einfluss auf die Ausgestaltung der Unionspolitiken hatte. Insbesondere wurde der Aspekt, dass der Umwelt- und Klimaschutz „grünes Wachstum“ fördern kann, durch das Programm in den Mittelpunkt gestellt (ebd., S. 9). Positiv wurde auch gewertet, dass der Konsens für das 7. UAP die Verhandlungsposition der EU im globalen Kontext der multilateralen Zusammenarbeit verbessert hat. Ernüchternd war allerdings, dass die gesteckten Ziele (z. B. Schutz, Erhaltung und Verbesserung des Naturkapitals sowie der Klimaschutz) vielfach nicht erreicht wurden (ten BRINK 2018). Moniert wurde auch, dass die ökologischen Auswirkungen des Mobilitäts- und des Nahrungsmittelsektors zu hoch bleiben (Europäische Kommission 2019d). Darüber hinaus wurde auch das bestehende Vollzugsdefizit beklagt, das sich zum Beispiel daran zeigt, dass ein Drittel der in der EU verwendeten Chemikalien nicht der REACH-Verordnung entspricht (ten BRINK 2018). Das Vollzugsdefizit wirkt sich auch direkt auf die Gesundheit der Menschen aus. Beispielsweise halten viele Städte in Europa die gemeinsam verabschiedeten und rechtsverbindlichen Luftqualitätsnormen nicht ein. Viele Umweltziele sollten daher nach Auffassung der Stakeholder auf der Agenda bleiben. Es sollte auch ein stärkerer Fokus auf die Einbeziehung von Umweltbelangen in andere Politikbereiche gelegt werden. Zudem hätte das 7. UAP von einer strengeren Priorisierung und einem speziellen Überwachungsmechanismus profitieren können (Europäische Kommission 2019d, S. 9).

Allerdings muss die Diskussion über ein 8. UAP nunmehr berücksichtigen, dass der European Green Deal als integrative Strategie viele Aspekte des Umweltschutzes bereits abdeckt – eine Funktion, die sonst dem UAP zukam, auch wenn in einzelnen Bereichen wie dem Lärmschutz Lücken bleiben. Deshalb erscheint es sinnvoll, dem 8. UAP die Funktion eines Monitoringrahmens zur Umsetzung der Inhalte des European Green Deal

zu geben. Denn er ist für sich genommen bislang ein reines Projekt der Europäischen Kommission, das UAP hingegen muss im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren unter Beteiligung von Rat und Europäischem Parlament verabschiedet werden. Deshalb ist es zwar schwieriger, in das UAP konkrete Inhalte einzubringen, gleichzeitig bildet es dadurch aber einen institutionenübergreifenden Konsens ab.

In den Stakeholder-Workshops zum 7. UAP wurde zusätzlich auf verschiedene Punkte hingewiesen, die in einem 8. UAP verbessert werden sollten. Dazu zählte, dass die SDGs im 8. UAP Berücksichtigung finden sollten. Dadurch kann der wechselseitigen Abhängigkeit sozialer, wirtschaftlicher und umweltbezogener Ziele Rechnung getragen werden (EEA 2019, S. 8). Die umfassende Implementierung der UN-Agenda 2030 in Europa sowie die aktive Unterstützung ihrer weltweiten Umsetzung ist zudem ein wesentlicher Baustein auf dem Weg Europas hin zu einer weltweiten Führungsrolle bei der Nachhaltigkeitstransformation (ebd., S. 11).

8.3.3 Verknüpfung des Europäischen Semesters mit den SDGs

741. Die Kommissionspräsidentin hat angekündigt, die SDGs in das Europäische Semester zu integrieren (von der LEYEN 2019, S. 10). Das Europäische Semester ist ein jährlicher zyklischer Prozess, der auf eine Koordinierung der Wirtschafts- und Fiskalpolitik sowie Arbeitsmarktpolitiken der Mitgliedstaaten abzielt. Es wurde 2011 im Kontext der Maßnahmen zur Stabilisierung des Euroraums und der Europa-2020-Strategie entwickelt, um als Konsequenz aus der Staatsschuldenkrise auf europäischer Ebene einen präventiven Mechanismus zur Überwachung der nationalen Haushalte zu etablieren. Durch verschiedene Berichte, Diskussionsprozesse und Empfehlungen sollen die Mitgliedstaaten dazu motiviert werden, ihre Politiken besser aufeinander abzustimmen und an den auf europäischer Ebene vereinbarten Zielen auszurichten. Allerdings handelt es sich beim Europäischen Semester um einen unverbindlichen Prozess im Rahmen der wirtschaftspolitischen Koordinierung (vgl. Art. 121 AEUV), sodass im Ergebnis nur ein Teil der Empfehlungen von den Mitgliedstaaten auch tatsächlich umgesetzt wird. Ökonomische und teilweise soziale Aspekte von Nachhaltigkeit spielen traditionell eine wichtige Rolle (Europäische Kommission 2016e). Zukünftig soll vor allem die ökologische Dimension gestärkt

werden (Europäische Kommission 2019i). Zugrunde liegt die Beobachtung, dass sowohl ökologische Herausforderungen als auch umweltpolitische Maßnahmen eine zunehmende ökonomische Relevanz besitzen. Zudem wird Umweltschutz als ökonomische Chance gesehen. Die Erweiterung des Wirtschaftsbegriffs spiegelt sich beispielsweise in der Umbenennung des am Anfang des Zyklus stehenden „Jahreswachstumsberichts“ in „Jährliche Strategie für nachhaltiges Wachstum“ wider (Europäische Kommission 2019i).

Wie die Integration ökologischer Nachhaltigkeit im Detail umgesetzt wird, ist noch nicht entschieden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass das Europäische Semester weiter im Kern der Koordinierung nationaler Wirtschaftspolitiken dienen wird. Die Reform ist daher ein positiver Ansatz für das Mainstreaming von Umweltschutz und Nachhaltigkeit, jedoch kein Ersatz für eine EU-Nachhaltigkeitspolitik. Denn das eher technische Instrument des Europäischen Semesters kann die Umsetzung der SDGs auf europäischer Ebene nicht allein entscheidend voranbringen, schon weil sich der Gesamtprozess in erster Linie auf die Umsetzung in den Mitgliedstaaten fokussiert. Das Europäische Semester sollte sich – wie von der Multi-Stakeholder-Plattform angeregt – an der zu entwickelnden Strategie Nachhaltiges Europa 2030 ausrichten und insbesondere auch eine Nachhaltigkeitskontrolle beinhalten (Europäische Kommission 2019c, S. 31). Der Vorteil dieser Maßnahme läge darin, dass bereits existierende Instrumente der EU nutzbar gemacht und dadurch Nachhaltigkeitsziele besser in die Erarbeitung der Unionspolitiken integriert werden würden (NIESTROY et al. 2019).

8.3.4 Umweltintegration verbessern, insbesondere GAP und GFP ökologisch ausrichten

742. Nach Art. 11 AEUV ist es erforderlich, Umweltschutzbelange politikfeldübergreifend in alle Unionspolitiken und -maßnahmen einzubeziehen. Bislang konnten die Umweltbelastungen, die von den Wirtschaftssektoren verursacht werden, nicht erfolgreich gesenkt werden (EEA 2019, S. 8). Besonders offensichtlich ist der Integrations- und Anpassungsbedarf im Hinblick auf die Landwirtschaft, in der sich anhaltende negative Auswirkungen auf die Biodiversität und die Verschmutzung von Luft, Wasser und Böden zeigen (ebd.). Für die Ökologisierung der GAP müssen deshalb endlich entscheidende Schritte gegangen werden. Die bisherigen Anstrengungen, Umwelt- und Naturschutz-

belange stärker in der Agrarpolitik zu berücksichtigen (Greening), waren unzureichend, um die notwendigen ökologischen Veränderungen anzustoßen. Der SRU hat immer wieder darauf aufmerksam gemacht, dass öffentliche Gelder nur für die Bereitstellung öffentlicher Güter eingesetzt werden sollten, zu denen der Natur- und Umweltschutz sowie die Erhaltung und Pflege einer abwechslungsreichen, ökologisch wertvollen Kulturlandschaft zählen (zuletzt SRU und WBBGR 2018). Im Lichte des Art. 11 AEUV müssen Belange des Umwelt-, Klima- und Biodiversitätsschutzes sowohl in der die GAP konkretisierenden europäischen Gesetzgebung als auch im Vollzug der Mitgliedstaaten konsequenter berücksichtigt werden.

Die EU gab im mehrjährigen Finanzrahmen 2014 bis 2020 39 % ihres Gesamtbudgets für den Haushaltstitel „Nachhaltiges Wachstum: natürliche Ressourcen“ aus (Europäische Kommission 2019f). Die GAP erhält 97 % der Mittel in diesem Titel (Europäische Kommission 2019j). Rund 239 Mrd. Euro der GAP-Mittel im Zeitraum 2014 bis 2020 flossen in Direktzahlungen (Heinrich-Böll-Stiftung et al. 2019). Diese Zahlungen werden an die Größe der landwirtschaftlich genutzten Flächen beziehungsweise an die Produktion gekoppelt (das heißt pro produzierter Menge gezahlt), statt an die Erfüllung von Nachhaltigkeitsanforderungen. Das Greening der ersten Säule hat wenig zum Schutz der Biodiversität beigetragen (SRU und WBBGR 2018). Zukünftig sollten die öffentlichen Gelder für die Bereitstellung öffentlicher Güter im Bereich des Umwelt-, Klima- und Biodiversitätsschutzes eingesetzt werden (ebd., S. 26). Auch die GFP muss noch stärker ökologisiert werden. Dies betrifft insbesondere die Etablierung eines nachhaltigen Bestandsmanagements und eines wirksamen Anlandeverbots sowie den Schutz sensibler Ökosysteme und Arten (SRU 2011; SCHACHT et al. 2019).

743. In prozeduraler Hinsicht ist die Integration der Umweltbelange auf der Verwaltungsebene vor allem durch die Instrumente der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und der Strategischen Umweltprüfung (SUP) vorangetrieben worden. Die UVP und die SUP von Plänen und Programmen mit Umweltrelevanz sind fester Bestandteil des Umweltrechts und Teil eines integrierten Ansatzes. Auf Ebene der EU-Gesetzgebung fehlen allerdings noch effektive Verfahrensvorkehrungen, die eine Beachtung des Integrationsgebotes hinreichend gewährleisten. Damit der European Green Deal nicht zu einer weiteren Strategie wird, die im Verlaufe ihrer Konkretisierung im politischen Alltag immer mehr an Substanz verliert und am Ende ihre ambitionierten Ziele verfehlt,

sollte dessen Umsetzung durch prozedurale Vorkehrungen entlang der politischen Entscheidungsverfahren der EU abgesichert werden. Eine Maßnahme könnte die Einführung von Umweltbeauftragten in den Generaldirektionen der Europäischen Kommission sein, die mit der Aufgabe betraut werden, die Umsetzung des European Green Deal am Maßstab des europäischen Klimagesetzes und des 8. UAP zu überprüfen. Über ein aufschiebendes Vetorecht, das eine Befassung der Runde der Generaldirektorinnen und -direktoren sowie Kabinettschefinnen und -chefs zur Folge hat, könnten politische Umsetzungskonflikte sichtbar gemacht werden. Können diese hier nicht gelöst werden, so muss der Konflikt im Kollegium der Kommissarinnen und Kommissare diskutiert und gegebenenfalls unter Ausübung der Richtlinienkompetenz der Präsidentin der Europäischen Kommission, die dem European Green Deal zu einer maßstabssetzenden Priorität erklärt hat, entschieden werden. Ergänzend käme eine Stärkung der Umweltkommissarin bzw. des Umweltkommissars durch ressortübergreifende Initiativ- und Vetorechte in Betracht. Ersteres würde der für den Umweltschutz zuständigen Kommissarin bzw. dem für den Umweltschutz zuständigen Kommissar die Möglichkeit verleihen, in umweltpolitisch besonders relevanten Angelegenheiten Gesetzentwürfe auch außerhalb ihres bzw. seines Geschäftsbereichs einzubringen. Mit dem Vetorecht würde sie bzw. er hingegen Gesetzentwürfe aus anderen Generaldirektionen blockieren, die die Umweltbelange in besonderer Weise unberücksichtigt lassen und daher dem Gebot der Umweltintegration zuwiderlaufen. Dies gilt zumindest vorübergehend bis zur Neubefassung im Kollegium der Kommissarinnen und Kommissare.

744. Im Rahmen der Verhältnismäßigkeit könnte die Agenda für bessere Rechtsetzung („better regulation“) fortentwickelt werden. Sinnvoll wäre eine tatsächlich bessere Rechtsetzung und nicht eine Diskussion über weniger oder mehr Gesetzgebung (WIENER 2006). Grundsätzlich sollten wirtschaftliche Interessen gegenüber öffentlichen Anliegen wie dem Umweltschutz im Rahmen der Better-Regulation-Agenda nicht einseitig privilegiert werden, stattdessen könnte in diesem Rahmen – wie von der High Level Expert Group for Sustainable Finance vorgeschlagen – ein „Think Sustainability First“-Prinzip eingeführt werden (High-Level Expert Group on Sustainable Finance Secretariat 2018). Die Better-Regulation-Agenda und insbesondere die angekündigte One-in-one-out-Regel dürfen nicht dazu genutzt werden, eine über europäische Standards hinausgehende Rechtsetzung im Umweltbereich zu unterbinden (Tz. 727).

8.3.5 Schwerpunkte für die Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung festlegen

745. Die EU hat sich verpflichtet, die SDGs zu erreichen. Bereits 2016 rief das Europäische Parlament die Europäische Kommission auf, einen Vorschlag für eine übergreifende Strategie zur Umsetzung der SDGs vorzulegen (für einen Überblick über die Nachhaltigkeitspolitik auf der europäischen Ebene seit 2015 siehe NIESTROY et al. 2019, S. 56 ff.). Allerdings ist der für eine Umsetzung verfügbare Zeitraum stark geschrumpft, sodass die Erarbeitung und Abstimmung einer Langfriststrategie nicht mehr sinnvoll erscheint. Deshalb sollte sich die EU bei der Umsetzung der Agenda 2030 auf ausgewählte Schwerpunkte konzentrieren. Dabei könnten zum Beispiel die Prioritäten des European Green Deal herangezogen werden (zu möglichen Prioritäten s. a. UBA 2016). Auch für eine solche Schwerpunktsetzung benötigt die EU eine Steuerung auf höchster politischer Entscheidungsebene. Eine solche fokussierte Strategie muss die Zeitperspektive bis 2030 in den Blick nehmen und somit zeitlich über den European Green Deal hinausreichen, der bis 2027 angelegt ist. Zentral ist dafür die gemeinsame Perspektive der Europäischen Kommission, weil es nicht ausreichend ist, wenn alle Kommissarinnen und Kommissare nur das Nachhaltigkeitsziel in den Blick nehmen, das in ihren Verantwortungsbereich fällt. Vielmehr müssen die Ziele gemeinsam gedacht und Synergien wie Konflikte berücksichtigt werden.

8.3.6 Nachhaltigkeit und Klimaschutz institutionell stärken

746. Auch wenn die Aktualisierung der Nachhaltigkeitsstrategie und die Konkretisierung des European Green Deal einen wichtigen Baustein für die Neuausrichtung der europäischen Umweltpolitik definieren, steht zu befürchten, dass dies allein nicht ohne Weiteres zu einer angemessenen Berücksichtigung von Langzeitinteressen in der politischen Entscheidungsfindung führt. Im politischen Alltagsgeschehen dominieren tendenziell die Kurzzeitinteressen, während sich die Langzeitinteressen oftmals als durchsetzungsschwach erweisen. Mit den Hemmnissen und strukturellen Schwierigkeiten einer Politik der ökologischen Nachhaltigkeit auf nationaler Ebene hat sich der SRU in seinem Sondergutachten „Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen – Zur Legitima-

tion von Umweltpolitik“ ausführlich beschäftigt (SRU 2019). Er hat darin Empfehlungen dazu entwickelt, wie die Umweltpolitik in Deutschland durch institutionelle und organisatorische Veränderungen gestärkt werden kann. Der Ansatz, die ökologische Nachhaltigkeit durch verstärkte institutionelle und prozedurale Vorkehrungen im politischen Entscheidungsprozess zu verankern, lässt sich in weiten Teilen analog auch auf die europäische Ebene übertragen. Im Lichte des bereits mehrfach erwähnten Art. 11 AEUV sind entsprechende Maßnahmen sogar rechtlich geboten (dazu CALLIESS in: CALLIESS/RUFFERT 2016, Art. 11 AEUV Rn. 14 ff.). Vorschläge dazu, wie dies innerhalb der Europäischen Kommission gelingen kann, die für die europäische Gesetzgebung ein Initiativmonopol besitzt, wurden vorstehend bereits dargestellt. Um aber der Nachhaltigkeitsstrategie wie auch dem European Green Deal zusätzliches Gewicht in der politischen Entscheidungsfindung zu verleihen, wäre eine eigenständige Institution wünschenswert, die ein Monitoring einschließlich einer Bewertung der europäischen Nachhaltigkeits- und Klimaschutzstrategie durchführt. Des Weiteren sollte diese Institution konkrete politische und legislative Entscheidungen auf ihre Vereinbarkeit mit den Nachhaltigkeitszielen überprüfen und gegebenenfalls Bedenken äußern können. Überlegungen in diese Richtung wurden für die europäische Ebene unter den Stichworten „Ökologischer Senat“ bzw. „Ökologischer Rat“ bereits Anfang der 1990er-Jahre angestellt (CALLIESS 1994; 1991; Arbeitskreis „Europäische Umweltunion“ 1994).

747. Anknüpfungspunkte für diese Aufgabe bietet im Rahmen der bestehenden europäischen Institutionen am ehesten der in den europäischen Verträgen als beratendes Nebenorgan festgeschriebene Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA). Dieser berät den Rat, die Europäische Kommission und das Europäische Parlament in ökonomischen und sozialen Angelegenheiten. Demgegenüber werden ökologische Fragestellungen nicht systematisch einbezogen. Daher erfordert die hier angedachte neue Aufgabe des EWSA eine grundlegende Neuaufstellung und auch politische Aufwertung dieses Organs. Dies könnte bis zu einem gewissen Grad basierend auf politischem Willen innerhalb der bestehenden Verträge geschehen.

Kasten 8-16: Mitglieder und Arbeitsweise des EWSA

Der EWSA ist ein Nebenorgan der EU, das die Interessen der verschiedenen gesellschaftlichen

Gruppen vertreten soll und insbesondere im Gesetzgebungsprozess der EU beratend tätig wird. Er wurde bereits in den Gründungsverträgen zur Schaffung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) 1957 verankert. Sein Vorbild findet sich im französischen Verfassungsrecht (HAYDER 2010). Dort beriet seit den 1920er-Jahren ein Nationaler Wirtschaftsrat Regierung und Parlament in Wirtschaftsfragen. 1958 wurde dieser zum Wirtschafts- und Sozialrat und 2008 schließlich zum Wirtschafts-, Sozial- und Umweltrat erweitert (CESE 2020). Der EWSA verfügt heute über 350 Mitglieder, die auf Vorschlag der Mitgliedstaaten vom Rat ernannt werden (Art. 301 und 302 Abs. 1 AEUV). Er setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern verschiedener gesellschaftlicher Gruppen zusammen, wobei der Schwerpunkt deutlich auf Verbänden der Wirtschaft und der Arbeitgeber liegt. Dies ergibt sich schon aus der (nicht abschließenden) Aufzählung in Art. 302 Abs. 2 AEUV, nach der der EWSA aus „Vertretern der Organisationen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer sowie anderen Vertretern der Zivilgesellschaft, insbesondere aus dem sozialen und wirtschaftlichen, dem staatsbürgerlichen, dem beruflichen und dem kulturellen Bereich“ gebildet wird. Entsprechend der traditionellen Aufgabenstellung des EWSA dominieren dabei Wirtschaftsinteressen und Interessen von Beschäftigten, während der Umweltschutz eine geringe Rolle spielt.

Der EWSA will nach seinem eigenen Verständnis mit dafür sorgen, den Beschlussfassungs- und Gesetzgebungsprozess der EU demokratischer und effizienter auszugestalten, sowie darauf hinwirken, dass den tatsächlichen Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger Rechnung getragen wird. Er sieht sich selbst als „Sprachrohr“ der zivilgesellschaftlichen Organisationen (EWSA 2018a, S. 2) – wobei das mit Blick auf die darin vertretenen Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände nur bedingt zutreffend erscheint.

Der EWSA nimmt eine beratende Funktion wahr (Art. 13 Abs. 4 EUV). Insbesondere muss er bei Gesetzesvorhaben obligatorisch angehört werden, soweit dies im AEUV angeordnet ist. Dies ist in zahlreichen Bereichen der Fall (Beispiele mit Umweltbezug, etwa Agrarpolitik, Verkehrspolitik, Verbraucherschutz, Industriepolitik, Umweltpolitik und Energie – Überblick bei SUHR in: CALLIESS/RUFFERT 2016, Art. 304 Rn. 5). Wo eine

obligatorische Anhörung nicht vorgeschrieben ist, können das Europäische Parlament, der Rat oder die Europäische Kommission den EWSA fakultativ anhören, wovon in der Praxis auch Gebrauch gemacht wird (SICHERT in: SCHWARZE 2019, Art. 304 AEUV Rn. 6). Schließlich kann der EWSA von sich aus Stellungnahmen abgeben (Art. 304 Abs. 1 S. 3 AEUV). Hinzu kommen weitere Aktivitäten, etwa die Veranstaltung von Konferenzen und Workshops oder die Einrichtung von Kompetenzzentren (HAYDER 2010).

Zusammensetzung und Arbeitsweise lassen zwei Tendenzen erkennen, denen eine gewisse Widersprüchlichkeit innewohnt. Einerseits hat sich der EWSA im Laufe der Zeit diversifiziert. So ist in ihm mittlerweile ein breites Spektrum gesellschaftlicher Interessen vertreten. Neben den traditionellen Gruppen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer zählen hierzu unter anderem Vertretungen von Berufsgruppen, Freiberuflerinnen und Freiberufler, Organisationen zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher, von Frauen, der Jugend oder von Minderheiten, Sozialverbände oder Vertretungen der Wissenschaft. Auch Vertretungen von Umweltschutzgruppen finden sich unter den Mitgliedern (EWSA 2019b).

Andererseits ist trotz dieser Diversifizierung der Mitglieder und Themen die strukturelle Dominanz der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen erhalten geblieben. Das zeigt sich etwa in der Aufteilung der drei Gruppen, in denen alle Mitglieder organisiert sind. Es sind dies die Arbeitgeber (Gruppe I), die Arbeitnehmer (Gruppe II) und die Gruppe Vielfalt Europa (Gruppe III). In der letzteren sind alle soeben aufgezählten Organisationen zusammengefasst, darunter auch die Umweltschutzverbände.

Unter anderem befasst sich der EWSA auch mit dem Thema Nachhaltigkeit und hat eine sogenannte Beobachtungsstelle für nachhaltige Entwicklung (BNE) eingerichtet. Dabei macht sich indes die starke Stellung der Wirtschafts- und Arbeitnehmerinteressen im EWSA bemerkbar, die auch die inhaltliche Herangehensweise prägt. So definiert die BNE nachhaltige Entwicklung als eine „Entwicklung, die die Bedingungen für langfristigen Wohlstand schafft, indem sie den drei Säulen gleiche Bedeutung zumisst: Wirtschaft, Soziales und Umwelt“ (EWSA 2018b). Die Nachhaltigkeit in der

EU soll „durch eine integrierte und ausgewogene Förderung von wirtschaftlichem Wohlstand, sozialer Inklusion und ökologischer Verantwortung“ erreicht werden (EWSA 2019a). Dies verkennt jedoch, dass stabile Umweltbedingungen die Basis aller gesellschaftlichen und ökonomischen Tätigkeiten sind. Der Sicherung stabiler ökologischer Lebensgrundlagen kommt daher ein besonderer Stellenwert zu (SRU 2019, Tz. 200).

748. Bereits das geltende Primärrecht bietet gewisse Spielräume, um den EWSA als Vertreter von Umwelt- und Nachhaltigkeitsinteressen zu stärken. In der Vergangenheit haben einige Mitgliedstaaten – darunter Deutschland – Vertreterinnen und Vertreter des Umweltschutzes als Mitglieder vorgeschlagen und der EWSA hat den Umweltschutz als Thema, wenn auch als eines unter vielen, aufgegriffen (BOISSERÉE 2000). In der Literatur wird vorgeschlagen, dass sich der EWSA stärker am Leitbild der nachhaltigen Entwicklung orientieren sollte (SUHR in: CALLIESS/RUFFERT 2016, Art. 300 AEUV Rn. 16). Überlegungen in diese Richtung wurden bereits angestellt (Europäische Kommission und EWSA 2012, Zf. 16). Dies erfordert indes mehr, als ergänzend zu den ökonomischen und sozialen Interessen auch noch die ökologischen Interessen als „dritte Säule“ zu berücksichtigen. Hier könnte eine im Lichte der ökologischen Nachhaltigkeit überarbeitete Europäische Nachhaltigkeitsstrategie zusammen mit dem europäischen Klimagesetz und dem 8. UAP den Bewertungsmaßstab bilden.

749. Wichtig wäre vor allem, die Binnenstruktur und Arbeitsweise des EWSA zu ändern, die bis dato die hervorgehobene Bedeutung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen verstetigt. Der EWSA bildet in seiner momentanen Zusammensetzung letztlich die Gesellschaftsstrukturen der Industriegesellschaft der 1950er-Jahre ab, in der den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden eine zentrale Rolle zur Befriedung gesellschaftlicher Konflikte zukam. Zurecht wird kritisiert, dass dies der gesellschaftlichen Ausdifferenzierung und veränderten Lebenswelt des 21. Jahrhunderts nicht mehr gerecht wird (HAYDER 2010, S. 176). Bezeichnenderweise wurde der französische Wirtschafts- und Sozialrat, der historisch als institutionelles Vorbild des EWSA diente, 2008 zum Wirtschafts-, Sozial- und Umweltrat erweitert (Kasten 8-16). Dies zeigt auf, dass viele Fragen der Wirtschafts- und Sozialentwicklung heute nicht mehr sinnvoll ohne substanzielle Einbeziehung der ökologischen Herausforderungen behandelt werden können. Hier liegt es an den

Mitgliedstaaten, die die Mitglieder des EWSA vorschlagen, den Umweltschutz substanziell zu stärken. Für die neue Berufenungsperiode des EWSA ab Herbst 2020 sollte die Bundesregierung daher verstärkt Vertreterinnen und Vertreter von Umwelt- und Nachhaltigkeitsbelangen vorschlagen.

750. Mittelfristig sollte der EWSA ganz am Leitbild Nachhaltigkeit ausgerichtet und in „Europäischer Nachhaltigkeitsrat“ umbenannt werden. Eine solche inhaltliche Neuausrichtung, Umbenennung und Aufwertung des bisherigen EWSA setzt allerdings eine Änderung der europäischen Verträge voraus, ist also eher mittel- bis langfristig realisierbar. Die Schwerpunkte für die Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Tz. 745) könnten zusammen mit dem europäischen Klimagesetz und dem 8. UAP den zentralen inhaltlichen Anknüpfungspunkt und Maßstab für den Prüfvorbehalt bilden. Die bislang vom EWSA behandelten Themen könnten grundsätzlich weiterverfolgt werden. Anders als bisher würden jedoch die Langfristinteressen den wesentlichen Maßstab für die Arbeit des EWSA bzw. Europäischen Nachhaltigkeitsrats darstellen und dabei die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen als Basis der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung im Sinne der ökologischen Nachhaltigkeit (SRU 2019, Tz. 200 ff.) aufgewertet werden. Diese veränderte Aufgabenstellung müsste auch in einer anderen Zusammensetzung resultieren. Ein Nachhaltigkeitsrat müsste drittelparitätisch besetzt sein und dadurch die Nachhaltigkeitsziele Ökologie, Ökonomie und Soziales widerspiegeln.

751. Aufgabe des zum Europäischen Nachhaltigkeitsrat transformierten EWSA wäre es, auf die Umsetzung und Einhaltung der Europäischen Nachhaltigkeits- und Klimaschutzstrategie hinzuwirken. Dies könnte einerseits in Form eines Monitorings geschehen, in dem in regelmäßigen Abständen die Erreichung der Nachhaltigkeitsziele bewertet und Defizite aufgezeigt werden. Um aber die Langfristinteressen im politischen Alltagsgeschäft sichtbar zu machen und auf die eigentlichen politischen Entscheidungsprozesse im Sinne einer Politikintegration einwirken zu können, sollte sich der Europäische Nachhaltigkeitsrat andererseits auch zu konkreten politischen oder legislativen Maßnahmen äußern dürfen. Insoweit kann an die bisherige obligatorische Anhörung des EWSA angeknüpft werden. Eine Anhörung würde es dem reformierten Europäischen Nachhaltigkeitsrat erlauben, auf die Langfristfolgen eines Gesetzentwurfs hinzuweisen und die Vereinbarkeit mit der Nachhaltigkeits- und Klimaschutzstrategie zu überprüfen. Darüber hinaus sollte der

Europäische Nachhaltigkeitsrat auf eigene Initiative Stellungnahmen hinsichtlich der Auswirkungen gegenwärtiger politischer Entscheidungen auf die künftigen Menschen abgeben dürfen. Auch könnte er vom Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union oder der Europäischen Kommission mit entsprechenden Fragestellungen angerufen werden. Dies entspricht formell der beratenden Funktion des bestehenden EWSA.

752. Allerdings ist zu konstatieren, dass dem bisherigen EWSA mit seiner rein beratenden Funktion ein eher geringes politisches Gewicht zukommt. Wichtig wäre es daher, den hier vorgeschlagenen Europäischen Nachhaltigkeitsrat politisch aufzuwerten. Dies setzt die Bereitschaft der anderen Organe voraus, sich mit den Einschätzungen des Europäischen Nachhaltigkeitsrats tatsächlich auseinanderzusetzen und den von ihm möglicherweise geäußerten Bedenken gegebenenfalls auch Rechnung zu tragen.

8.3.7 Vollzug verbessern

753. Für Wandel und Reform der EU in Richtung ökologischer Nachhaltigkeit muss sichergestellt sein, dass das einschlägige Recht der EU auch vollzogen wird. Im Vollzugsföderalismus der EU kommt es insoweit entscheidend auf die Mitgliedstaaten an. Sie müssen daher nicht nur willens, sondern auch in der Lage sein, die komplexen Vorgaben von Nachhaltigkeitsstrategie und European Green Deal umzusetzen. Dazu benötigen sie funktionierende Governance-Strukturen und müssen ausreichende finanzielle, technische und personelle Mittel bereitstellen. Im Lichte der vorgeschlagenen Arbeitsmethode kommt der EU bei gravierenden Vollzugsdefiziten eine Auffangverantwortung zu, die im Rahmen von arbeitsteiliger Zusammenarbeit und kooperativer Durchsetzung zu verwirklichen ist (Tz. 706 ff., 732).

Die Europäische Kommission hat in ihrer Mitteilung zum European Green Deal deutlich gemacht, dass der Erlass neuer Maßnahmen nicht ausreichen wird, um dessen Ziele zu erreichen. Deshalb hat sie angekündigt, dass sie mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten wird, um die Bemühungen der EU zu verstärken und sicherzustellen, dass die bereits geltenden Rechtsvorschriften und Maßnahmen, die für den European Green Deal relevant sind, durchgesetzt und wirksam umgesetzt werden (Europäische Kommission 2019g, S. 5). Ein Schritt in diese Richtung sind die Nationalen Energie- und Klimapläne, die absichern sollen, dass die Klimaschutzanstrengungen der Mitgliedstaaten ausreichend ambitioniert sind (Tz. 92).

Daneben ist es erforderlich, die Mitgliedstaaten im Vollzug zu unterstützen. Dafür kann die von der Juncker-Kommission initiierte Generaldirektion für Struktur-reformen (Directorate-General for Structural Reform Support) genutzt werden. Die neu geschaffene Generaldirektion koordiniert und leistet in Zusammenarbeit mit den zuständigen Kommissionsdienststellen maßgeschneiderte technische Unterstützung für die EU-Länder. Die Unterstützung erfolgt insbesondere über das Strukturreformförderprogramm. Ziel ist es, die EU-Länder beim Aufbau von effektiveren Institutionen, von stärkeren Rahmenbedingungen für die Staatsführung und von effizienteren öffentlichen Verwaltungen zu unterstützen. Diese Unterstützung stärkt die Fähigkeit der EU-Länder, politische Maßnahmen zur Förderung der Schaffung von Arbeitsplätzen und eines nachhaltigen Wachstums zu konzipieren und umzusetzen. Zu den Bereichen der Unterstützung gehören auch die Regierungsführung und die öffentliche Verwaltung (Europäische Kommission – DG Reform 2020).

Daneben sollten auch bestehende Netzwerke genutzt werden. Dazu zählt vor allem IMPEL, das weiter ausgebaut werden sollte, aber auch das European Sustainable Development Network (ESDN) sowie die Zusammenarbeit von staatlichen und nicht-staatlichen Forschungseinrichtungen im Europäischen Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetz (Eionet) der Europäischen Umweltagentur.

Bislang bestehen nur sehr begrenzt Vorgaben der europäischen Ebene dafür, wie der Vollzug des europäischen Umweltrechts erfolgen soll, insbesondere im Hinblick auf konkrete Vorgaben für Genehmigungen und Inspektionen. Initiativen aus den Reihen der Mitgliedstaaten haben Vorschläge entwickelt, wie der Vollzug durch europäische Vorgaben verbessert werden könnte. Dafür ist es grundsätzlich möglich, in die bestehenden Richtlinien – wie dies teilweise auch schon der Fall ist – genauere Vorgaben über den Vollzug der jeweiligen Vorschriften zu integrieren. Daneben ist es bereits seit einigen Jahren in der Diskussion, eine Querschnittsrichtlinie für einen besseren Vollzug auf Ebene der Mitgliedstaaten zu erlassen (ZIEKOW et al. 2018). Diese sogenannte Inspektionsrichtlinie, für die bereits Vorarbeiten vorliegen, könnte einen wesentlichen Fortschritt darstellen, weil sie den Mitgliedstaaten konkrete Vorgaben für den Vollzug des Umweltrechts machen und damit auch eine bessere Ausstattung der Umweltverwaltungen sicherstellen würde (ebd.). Der SRU unterstützt die Idee einer Inspektionsrichtlinie auf europäischer Ebene. Neben dieser Inspektionsrichtlinie sollte die Europäische Kommission die Arbeiten an einer Richtlinie über

den Gerichtszugang (Access to Justice) wieder aufnehmen, um die Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention auf Ebene der Mitgliedstaaten zu fördern.

754. Da es sich beim European Green Deal und der Nachhaltigkeitsstrategie um eine politische Priorität der EU handelt, kommt der EU mit Blick auf den Vollzug eine Auffangverantwortung zu. Die Europäische Umweltagentur könnte daher eine stärkere Rolle bei der Unterstützung der Mitgliedstaaten für den Vollzug erhalten. Untersuchungen und Befragungen von Mitarbeitenden der Vollzugsbehörden haben ergeben, dass es einige Lösungsansätze gibt, die als hilfreich bewertet werden. Dazu zählt der Ausbau des Informationsaustausches zwischen Behörden, insbesondere in Form gemeinsamer Verfahrens- und technischer Leitfäden sowie Tasks Forces zur Lösung prioritärer Probleme. Als sinnvoll wird auch die verstärkte Bereitstellung von Leitfäden und Fortbildungen bewertet. Insgesamt sollten Daten zum Umweltzustand auch in Form von Datenbanken mit Filter- und Suchmöglichkeiten verfügbar sein (ZIEKOW et al. 2018).

Um den Vollzug des europäischen Umweltrechts langfristig zu stärken, wäre es auch sinnvoll, Vertragsverletzungsverfahren schneller abzuschließen. Der Vollzug sollte auch durch neue Instrumente wie Schadensersatzzahlungen gestärkt werden (MEYER-OHLENDORF 2018).

8.4 Fazit

755. Die europäische Rechtsetzung definiert heute wesentlich die Rahmenbedingungen, innerhalb derer die Mitgliedstaaten Umweltpolitik betreiben. Dies ist zum einen dem grenzüberschreitenden Charakter vieler ökologischer Herausforderungen geschuldet. Zum anderen weisen die maßgeblichen politischen Handlungsfelder, zum Beispiel Energie und Verkehr sowie Landwirtschaft und Kreislaufwirtschaft, vielfach einen Binnenmarktbezug auf. Insbesondere das Ziel eines gemeinsamen Binnenmarktes bedingt einen Druck in Richtung einheitlicher Umweltschutzanforderungen der Mitgliedstaaten vor allem im Bereich der Produkte, auch wenn die Mitgliedstaaten nach Art. 114 Abs. 2 und Art. 193 AEUV im Umweltbereich Regelungen mit einem höheren Schutzniveau schaffen können. Allerdings kann die Besorgnis von Regierungen, dass ihre Wirtschaft Wettbewerbsnachteile erleiden könnte, den politischen Willen zu ambitionierten nationalen Umweltschutzmaßnahmen hemmen.

756. Die Mitgliedstaaten haben einen entscheidenden Einfluss auf die inhaltliche Ausgestaltung wie auch die Wirksamkeit der europäischen Umweltpolitik. Denn die Mitgliedstaaten beeinflussen nicht nur die politische Willensbildung auf der europäischen Ebene und wirken über den Europäischen Rat und den Ministerrat an der Rechtsetzung der EU mit. Den Mitgliedstaaten kommt auch die Verpflichtung zu, das europäische Umweltrecht umzusetzen und im Einzelfall anzuwenden. Gerade im Umweltschutzbereich bestehen jedoch erhebliche Vollzugsdefizite in den Mitgliedstaaten. Die europäische Umweltpolitik steht daher vor der doppelten Herausforderung, erstens die epochalen Umweltprobleme effektiv anzugehen, mithin die Ambitionslücke zu schließen, und zweitens die Umsetzungslücke in der Umweltpolitik zu überwinden, um so ihre Glaubwürdigkeit und politische Legitimation zu behalten. Wo die EU insbesondere aufgrund des Subsidiaritätsprinzips keine Regelungen trifft oder nur Mindeststandards erlässt, liegt es an den Mitgliedstaaten, eine eigenverantwortliche Umweltpolitik zu betreiben. Die EU und die Mitgliedstaaten bilden daher einen Umweltverbund. Dieser kann nur in arbeitsteiliger Zusammenarbeit und im Wege kooperativer Rechtsdurchsetzung das Ziel eines hohen Umweltschutzniveaus erreichen.

757. Die Verantwortung der EU und der Mitgliedstaaten für den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen weist dabei auch eine globale Dimension auf. Viele Umweltprobleme sind heute globale Probleme. Insbesondere die von den Erdsystemwissenschaften aufgezeigten planetaren Belastungsgrenzen markieren Grenzbereiche, deren Überschreiten mit gravierenden, potenziell katastrophalen und unumkehrbaren Folgen für die Lebensbedingungen auf der Erde verbunden sind (SRU 2019). Zu den zentralen Herausforderungen zählt es, den Klimawandel zu begrenzen, die Biodiversität zu erhalten und die anthropogenen Stoffumsätze und Stoffeinträge in die Umwelt zu reduzieren. Zur Entstehung dieser Probleme tragen die europäischen Staaten sowohl direkt als auch indirekt bei. So wird die Biodiversität außer vom Klimawandel insbesondere durch die Landnutzung, die damit verbundene Zerstörung von Lebensräumen sowie den Eintrag von Nährstoffen gefährdet. Dies geschieht einerseits in Europa selbst, andererseits aber auch durch die von Europa (mit)veranlassten globalen Handelsströme. Beispielsweise verursachen die im großen Ausmaß importierten landwirtschaftlichen Erzeugnisse (einschließlich Futtermittel), Rohstoffe und Produkte eine Ausweitung und Intensivierung der Landnutzung an-

dernorts (ebd., Tz. 46 ff.). Auch das Ziel einer Kreislaufführung der Stoffströme weist aufgrund der Globalisierung dieser Stoffströme eine weit über Europa hinausreichende Dimension auf.

Als Zusammenschluss von im globalen Vergleich wohlhabenden Staaten obliegt der EU und den Mitgliedstaaten eine besondere Verantwortung für die von ihnen mitverursachten globalen Umweltprobleme. Als global bedeutender Handelsblock verfügt die EU aber auch über Einflussmöglichkeiten, um etwa über Handels- und Außenpolitik den internationalen Umweltschutz zu stärken. Treten die 27 Mitgliedstaaten geeint unter dem Dach der EU auf, erzeugt dies eine politische und ökonomische Signalwirkung, die die einzelnen Mitgliedstaaten auf der internationalen Ebene nicht erzeugen können. Eine gemeinsame EU-Umweltpolitik ist daher nicht nur wichtig, um ein hohes Umweltschutzniveau innerhalb Europas zu erreichen, sondern insbesondere auch, um die notwendige internationale Zusammenarbeit gegen die internationalen und globalen Umweltprobleme zu stärken.

8.5 Literatur

Aarhus Convention Compliance Committee (2017): ACCC/C/2008/32 European Union. Genf: Aarhus Convention Compliance Committee. <https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html> (20.02.2020).

Alliance Environnement (2018): Evaluation study of the impact of the CAP on climate change and greenhouse gas emissions. Final report. Luxembourg: Publications Office of the European Union. https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/evaluation/market-and-income-reports/2019/cap-and-climate-evaluation-report_en.pdf (30.08.2019).

Alons, G. (2017): Environmental policy integration in the EU's common agricultural policy: greening or greenwashing? *Journal of European Public Policy* 24 (11), S. 1604-1622.

Arbeitskreis „Europäische Umweltunion“ (1994): Umweltpolitische Ziele und Grundsätze für die Europäische Union. GAIA 3 (1), S. 11-19.

BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (2017): Zehn Jahre Leipzig-Charta. Die Bedeu-

- tung integrierter Stadtentwicklung in Europa. Bonn: BBSR. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2017/10-jahre-leipzig-charta-dl.pdf;jsessionid=64504A72CF51DA461063DFCAE024DCC1.live21301?__blob=publicationFile&cv=3 (17.10.2019).
- Berkemann, J. (2018): Umgebungslärm-Richtlinie und Lärmaktionsplan – Stand der Rechtsentwicklung. Zeitschrift für Immissionsschutzrecht und Emissionshandel 8 (3), S. 130–144.
- Bernauer, T., Caduff, L. (2004): In whose interest? Pressure group politics, economic competition and environmental regulation. *Journal of Public Policy* 24 (1), S. 99–126.
- BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit) (2019): Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union, noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt (Stand: 5. August 2019). Berlin: BMU. https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Glaeserne_Gesetze/19._Lp/krwg_nouvelle/Entwurf/krwg_nouvelle_refe_bf.pdf (20.02.2020).
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) (2007): Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt. Angenommen anlässlich des Informellen Ministertreffens zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt in Leipzig am 24./25. Mai 2007. Berlin: BMVBS. www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Nationale_Stadtentwicklung/leipzig_charta_de_bf.pdf (21.09.2017).
- Bohle, A. K. (2019): Leipzig-Charta 2.0. Staatssekretärin Anne Katrin Bohle über neue Leitlinien für integrierte Stadtentwicklung in Europa. *Deutsches Architektenblatt* 2019 (7). <https://www.dabonline.de/2019/07/01/leipzig-charta-kommentar-stadtentwicklung/>.
- Boisserée, K. (2000): Europäische Umweltpolitik im Wirtschafts- und Sozialausschuss der Europäischen Union. In: Köller, H. von (Hrsg.): *Umweltpolitik mit Augenmaß. Gedenkschrift für Staatssekretär Dr. Günter Hartkopf anlässlich seines 10. Todestages am 19. September 1999*. Berlin: Erich Schmidt, S. 287–297.
- Börzel, T., Risse, T. (2017): Conceptualizing the Domestic Impact of Europe. In: Risse, T. (Hrsg.): *Domestic Politics and Norm Diffusion in International Relations. Ideas Do Not Float Freely*. London: Routledge.
- Routledge UACES contemporary European studies series 34, S. 150–171.
- Börzel, T. A., Buzogany, A. (2018): Compliance with EU Environmental Law. The Iceberg is Melting. *Environmental Politics* 28 (2), S. 315–341.
- Brink, P. ten (2018): Implementing the 7th Environmental Action Programme. Insights on the 7th EAP. Vortrag, 7th EAP Evaluation Second Workshop, 13.11.2018, Brüssel.
- BusinessEurope, The European Risk Forum, The European Round Table of Industrialists (2015): Better Framework for Innovation. Fuelling EU policies with an Innovation Principle. Brüssel: BusinessEurope, The European Risk Forum, The European Round Table of Industrialists. www.riskforum.eu/uploads/2/5/7/1/25710097/business-europe-erf-ert_innovation_principle_joint_statement.pdf (20.02.2020).
- Calliess, C. (2019): Zukunftsszenarien und Reformoptionen für die Europäische Union. Vom Weißbuch der Kommission zu einer flexibleren Arbeitsmethode. *Integration* 13 (2), S. 97–117.
- Calliess, C. (2018): EU-Umweltrecht. In: Reh binder, E., Schink, A. (Hrsg.): *Grundzüge des Umweltrechts*. 5., völlig neu bearb. und erw. Aufl. Berlin: Erich Schmidt, S. 65–144.
- Calliess, C. (2010): Bürgerrechte als Ersatz für Demokratie? In: Franzius, C., Mayer, F. C., Neyer, J. (Hrsg.): *Strukturfragen der Europäischen Union. Baden-Baden: Nomos. Recht und Politik in der Europäischen Union* 1, S. 231–259.
- Calliess, C. (2006): § 44 Schutzpflichten. In: Merten, D., Papier, H.-J. (Hrsg.): *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa. Bd. 2: Grundrechte in Deutschland. Allgemeine Lehren* 1. Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg: C.F. Müller, S. 963–992.
- Calliess, C. (1999): Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union. Vorgaben für die Anwendung von Art. 5 (ex-Art. 3b) EGV nach dem Vertrag von Amsterdam. 2., aktualisierte und überarb. Aufl. Baden-Baden: Nomos. *Schriften des Europa-Instituts der Universität des Saarlandes – Rechtswissenschaft* 10.
- Calliess, C. (1998): Die neue Querschnittsklausel des Art. 6 ex 3c EGV als Instrument zur Umsetzung des

- Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung. Deutsches Verwaltungsblatt 113 (11), S. 559–568.
- Calliess, C. (1994): Ökologisierung des EWG-Vertrages – Schritte auf dem Weg der Europäischen Gemeinschaft (EG) zu einer ökologischen Rechtsgemeinschaft unter Berücksichtigung des Vertrages über die Europäische Union (EU) von Maastricht. In: Baumeister, H. (Hrsg.): Wege zum ökologischen Rechtsstaat. Umweltschutz ohne Öko-Diktatur. Taunusstein: Blottner, S. 71–100.
- Calliess, C. (1991): „Greening the Treaty“? Perspektiven europäischer Umweltpolitik und europäischen Umweltrechts. Informationsdienst Umweltrecht 1991 (4), S. 207–212.
- Calliess, C., Ruffert, M. (Hrsg.) (2016): EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar. 5. Aufl. München: Beck.
- CDU (Christlich-Demokratische Union Deutschlands), CSU (Christlich-Soziale Union in Bayern), SPD (Sozialdemokratische Partei Deutschlands) (2005): Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Berlin. http://www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/DE/___Anlagen/koalitionsvertrag,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/koalitionsvertrag (13.02.2007).
- CESE (Conseil économique social et environnemental) (2020): Historique. Paris: CESE. <https://www.lecese.fr/decouvrir-cese/historique> (20.02.2020).
- COWI, ECORYS, Cambridge Economics (2011): The costs of not implementing the environmental acquis. Final report. Kongens Lyngby: COWI. ENV.G.1/FRA/2006/0073. http://ec.europa.eu/environment/enveco/economics_policy/pdf/report_sept2011.pdf (15.11.2019).
- Dreger, S., Schüle, S. A., Hilz, L. K., Bolte, G. (2019): Social Inequalities in Environmental Noise Exposure: A Review of Evidence in the WHO European Region. International Journal of Environmental Research and Public Health 16 (6), Art. 1011.
- Dupont, C. (2017): Climate Policy Integration into EU Energy Policy. Progress and Prospects. London, New York: Routledge.
- EEA (European Environment Agency) (2019): Die Umwelt in Europa. Zustand und Ausblick 2020. Zusammenfassung. Kopenhagen: EEA. <https://www.eea.europa.eu/de/publications/die-umwelt-in-europa-zustand> (21.01.2020).
- EEB (European Environmental Bureau) (2019): Reaction to the European Commission's report on the Circular Economy. Brüssel: EEB. <https://eeb.org/reaction-to-the-european-commissions-report-on-the-circular-economy/> (18.09.2019).
- EPSC (European Political Strategy Center) (2016): Towards an Innovation Principle. Endorsed by Better Regulation. Brüssel: Europäische Kommission, EPSC. EPSC Strategic Notes 14. https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/strategic_note_issue_14.pdf (14.11.2019).
- Europäische Kommission – DG Reform (2020): Structural Reform Support. Brüssel: Europäische Kommission. https://ec.europa.eu/info/departments/structural-reform-support-service_en (21.01.2020).
- Europäische Kommission (2019a): Anhang der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Der europäische Grüne Deal. COM(2019) 640 final ANNEX. Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission (2019b): Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen: Eignungsprüfung (Zusammenfassung) der Wasserrahmenrichtlinie, der Grundwasserrichtlinie, der Richtlinie über Umweltqualitätsnormen und der Hochwasserrichtlinie. Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik. Richtlinie 2006/118/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz des Grundwassers vor Verschmutzung und Verschlechterung Richtlinie 2008/105/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpolitik und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien des Rates 82/176/EWG, 83/513/EWG, 84/156/EWG, 84/491/EWG und 86/280/EWG sowie zur Änderung der Richtlinie 2000/60/EG. Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken. SWD(2019) 440 final. Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission (2019c): Auf dem Weg zu einem nachhaltigen Europa bis 2030. Reflexionspapier. COM(2019) 22. Brüssel: Europäische Kommission.

Europäische Kommission (2019d): Berichte der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Evaluierung des Siebten Umweltaktionsprogramms. COM(2019) 233 final. Brüssel: Europäische Kommission.

Europäische Kommission (2019e): The Environmental Implementation Review. Brüssel: Europäische Kommission. https://ec.europa.eu/environment/eir/index_en.htm (21.01.2020).

Europäische Kommission (2019f): EU funding programmes 2014–2020. Brüssel: Europäische Kommission. https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/spending/topic/eu-funding-programmes-2014-2020_en (21.01.2020).

Europäische Kommission (2019g): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Der europäische Grüne Deal. COM(2019) 640 final. Brüssel: Europäische Kommission.

Europäische Kommission (2019h): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Überprüfung der Umsetzung der Umweltpolitik 2019: Ein Europa, das seine Bürgerinnen und Bürger schützt und ihre Lebensqualität verbessert. COM(2019) 149 final. Brüssel: Europäische Kommission.

Europäische Kommission (2019i): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank. Jährliche Strategie für nachhaltiges Wachstum 2020. COM(2018) 650 final. Brüssel: Europäische Kommission.

Europäische Kommission (2019j): Rubrik 2 Nachhaltiges Wachstum: natürliche Ressourcen. Brüssel: Europäische Kommission. https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/spending/topic/eu-funding-programmes-2014-2020/heading-2-sustainable-growth-natural-resources_de (22.01.2020).

Europäische Kommission (2019k): Special Eurobarometer 490 Report. Climate Change. Survey requested by the European Commission, Directorate-General for Communication and co-ordinated by the Directorate-Gener-

al for Communication. Brüssel: Europäische Kommission. https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/support/docs/report_2019_en.pdf. (21.01.2020).

Europäische Kommission (2018a): Gewährleistung der Einhaltung der Umweltschutzvorschriften. EU-Aktionsplan. Brüssel: Europäische Kommission. Factsheet.

Europäische Kommission (2018b): In-depth analysis in support of the Commission Communication COM (2018) 773. A Clean Planet for all. A European long-term strategic vision for a prosperous, modern, competitive and climate neutral economy. Brüssel: Europäische Kommission.

Europäische Kommission (2018c): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit: Stärkung ihrer Rolle bei der Politikgestaltung der EU. COM(2018) 703 final. Brüssel: Europäische Kommission.

Europäische Kommission (2018d): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Aktionsplan: Finanzierung nachhaltigen Wachstums. COM(2018) 97 final. Brüssel: Europäische Kommission.

Europäische Kommission (2018e): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Anwendung der REACH-Verordnung und die Überprüfung bestimmter Elemente Schlussfolgerungen und Maßnahmen. COM(2018) 116 final. Brüssel: Europäische Kommission.

Europäische Kommission (2018f): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Aktionsplan der EU für einen besseren Vollzug des Umweltschutzes und eine bessere Umweltordnungspolitik (SWD(2018) 10 final). COM(2018) 10 final. Brüssel: Europäische Kommission.

Europäische Kommission (2018g): REACH. Brüssel: Europäische Kommission. <https://op.europa.eu/webpub/com/refit-scoreboard/en/priority/1/1-17.html#menu2> (07.11.2019).

Europäische Kommission (2018h): REFIT Scoreboard. Energy performance of buildings. Brüssel: Europäische Kommission. <https://op.europa.eu/webpub/com/refit-scoreboard/en/priority/3/3-10.html> (20.02.2020).

Europäische Kommission (2018i): Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch (Neufassung). COM(2018) 753 final. Brüssel: Europäische Kommission.

Europäische Kommission (2018j): Vorschlag für eine Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP Strategiepläne) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates. COM(2018) 392 final. Brüssel: Europäische Kommission.

Europäische Kommission (2018k): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen. COM(2018) 353 final. Brüssel: Europäische Kommission.

Europäische Kommission (2017a): Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Durchführung der Richtlinie über Umgebungslärm gemäß Artikel 11 der Richtlinie 2002/49/EG. COM(2017) 151 final. Brüssel: Europäische Kommission.

Europäische Kommission (2017b): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Überprüfung der Umsetzung der EU-Umweltpolitik – Gemeinsame Herausforderungen und Anstrengungen für bessere Ergebnisse. COM(2017) 63 final. Brüssel: Europäische Kommission.

Europäische Kommission (2017c): Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finzen. COM(2017) 358 final. Brüssel: Europäische Kommission.

Europäische Kommission (2017d): Reflexionspapier über die Zukunft der europäischen Verteidigung. COM(2017) 315. Brüssel: Europäische Kommission.

Europäische Kommission (2017e): Reflexionspapier zur sozialen Dimension Europas. COM(2017) 206 final. Brüssel: Europäische Kommission.

Europäische Kommission (2017f): Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion. COM(2017) 291 final. Brüssel: Europäische Kommission.

Europäische Kommission (2017g): Reflexionspapier. Die Globalisierung meistern. COM(2017) 240 final. Brüssel: Europäische Kommission.

Europäische Kommission (2017h): Weissbuch zur Zukunft Europas. Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien. Brüssel: Europäische Kommission. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/weissbuch_zur_zukunft_europas_de.pdf (14.11.2019).

Europäische Kommission (2016a): Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen. Zusammenfassung der Bewertung der REFIT-Prüfung der Trinkwasserrichtlinie 98/83/EG. SWD(2016) 428 final. Brüssel: Europäische Kommission.

Europäische Kommission (2016b): Bericht der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Maßnahmen zur Optimierung der Umweltberichterstattung. COM(2016) 312 final. Brüssel: Europäische Kommission.

Europäische Kommission (2016c): Commission Staff Working Document. Executive summary of the evaluation of Directive 2010/31/EU on the energy performance of buildings. Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2010/31/EU on the energy performance of buildings. SWD(2016) 409 final. Brüssel: Europäische Kommission.

Europäische Kommission (2016d): Commission Staff Working Document. Fitness Check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives). Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council of 30 November 2009 on the conservation of wild birds and Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora. SWD(2016) 472 final. Brüssel: Europäische Kommission.

Europäische Kommission (2016e): Commission Staff Working Document. Key European action supporting the 2030 Agenda and the Sustainable Development Goals. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Next steps for a sustainable European future: European Union action for sustainability. SWD(2016) 390 final. Brüssel: Europäische Kommission.

Europäische Kommission (2016f): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Sicherung der Vorteile aus der EU-Umweltpolitik durch regelmäßige Umsetzungskontrollen. COM(2016) 316 final. Brüssel: Europäische Kommission.

Europäische Kommission (2016g): Next steps for a sustainable European future – European action for sustainability: Questions & Answers. Brüssel: Europäische Kommission. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_16_3886 (21.01.2020).

Europäische Kommission (2016h): Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2010/31/EU über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden. COM(2016) 765 final. Brüssel: Europäische Kommission.

Europäische Kommission (2014): Commission Staff Working Document. Ex-post evaluation of Five Waste Stream Directives Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council reviewing the targets in Directives 2008/98/EC on waste, 94/62/EC on packaging and packaging waste, and 1999/31/EC on the landfill of waste, amending Directives 2000/53/EC on end-of-life vehicles, 2006/66/EC on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators, and 2012/19/EC on waste electrical and electronic equipment. SWD(2014) 209 final. Brüssel: Europäische Kommission.

Europäische Kommission (2012): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Regulatorische Eignung der EU-Vorschriften. COM(2012) 746 final. Brüssel: Europäische Kommission.

Europäische Kommission (2003): Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. KOM(2003) 624 final. Brüssel: Europäische Kommission.

Europäische Kommission (2001): Mitteilung der Kommission. Nachhaltige Entwicklung in Europa für eine bessere Welt: Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung. KOM(2001) 264 endg. Brüssel: Europäische Kommission.

Europäische Kommission, EWSA (Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss) (2012): Protokoll über die Zusammenarbeit der Europäischen Kommission und dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss. Amtsblatt der Europäischen Kommission C 102/1. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:32012Y0405\(01\)\(05.12.2019\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:32012Y0405(01)(05.12.2019)).

Europäischer Rat (2019a): Eine neue Strategische Agenda 2019-2024. Brüssel: Europäischer Rat. <https://www.consilium.europa.eu/media/39963/a-new-strategic-agenda-2019-2024-de.pdf> (21.01.2020).

Europäischer Rat (2019b): Tagung des Europäischen Rates (12. Dezember 2019) – Schlussfolgerungen. Brüssel: Europäischer Rat.

Europäischer Rechnungshof (2018): Stellungnahme Nr. 7/2018 (gemäß Artikel 322 Absatz 1 Buchstabe a AEUV) zu den Vorschlägen der Kommission für Verordnungen zur Gemeinsamen Agrarpolitik für die Zeit nach 2020 (COM(2018) 392, 393 und 394 final). Luxemburg: Europäischer Rechnungshof. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/OP18_07/OP18_07_DE.pdf (21.01.2020).

Europäisches Parlament (2020): Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Januar 2020 zu der 15. Tagung der Konferenz der Vertragsparteien (COP15) des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (2019/2824 (RSP)). Straßburg: Europäisches Parlament. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0015_DE.html (20.02.2020).

EWSA (Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss) (2019a): Beobachtungsstelle für nachhaltige Entwicklung (BNE). Brüssel: EWSA. <https://www.eesc.europa.eu/de/sections-other-bodies/observatories/sustainable-development-observatory> (05.12.2019).

- EWSA (2019b): Gruppe Vielfalt in Europa. Brüssel: EWSA. <https://www.eesc.europa.eu/de/members-groups/groups/gruppe-vielfalt-europa> (05.12.2019).
- EWSA (2018a): Entdecken Sie, was der EWSA für Sie tun kann. Brüssel: EWSA. <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-02-18-193-de-n.pdf> (05.12.2019).
- EWSA (2018b): SDO work programme/roadmap 2018–2020. Brüssel: EWSA. EESC-2018-03066-00-01-TCD-TRA.
- Fellmann, T., Witzke, P., Weiss, F., Doorslaer, B. van, Drabik, D., Huck, I., Salputra, G., Jansson, T., Leip, A. (2018): Major challenges of integrating agriculture into climate change mitigation policy frameworks. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change* 23 (3), S. 451–468.
- Finnish Government (2019): Inclusive and competent Finland – a socially, economically and ecologically sustainable society. Programme of Prime Minister Antti Rinne’s Government 6 June 2019. Helsinki: Finnish Government. Publications of the Finnish Government 2019:25. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161664/Inclusive%20and%20competent%20Finland_2019_WEB.pdf (09.03.2020).
- Flachsland, C., Pahle, M., Burtraw, D., Edenhofer, O., Elkerbout, M., Fischer, C., Tietjen, O., Zetterberg, L. (2020): How to avoid history repeating itself: the case for an EU Emissions Trading System (EU ETS) price floor revisited. *Climate Policy* 20 (1), S. 133–142.
- Franßen, G. (2018): Abfallwirtschaftsrecht. In: Rehbindecker, E., Schink, A. (Hrsg.): *Grundzüge des Umweltrechts*. 5., völlig neu bearb. und erw. Aufl. Berlin: Erich Schmidt, S. 1015–1144.
- Geden, O., Schenuit, F. (2019): Klimaneutralität als Langfrist-Strategie. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik. SWP-Aktuell 38/2019.
- Geipel, K., Schade-Bünsow, B. (2019): Ich wünsche mir einen hohen Grad der Konkretisierung. *Bauwelt* 19, S. 64–67.
- Global Health Advocates (2019): Last chance to safeguard citizen’s protections by removing „Innovation Principle“ from Horizon Europe. Brüssel: Global Health Advocates u.a. <https://epha.org/wp-content/uploads/2019/03/11-march-last-chance-to-safeguard-citizens-protections-by-removing-innovation-principle-from-horizon-europe.pdf> (14.12.2019).
- Grabitz, E., Hilf, M., Nettesheim, M. (2019): *Das Recht der Europäischen Union. Kommentar*. Bd. 1–3. 67. Erg.-Lfg., Stand: Juni 2019. München: Beck.
- Grimm, D. (2017): Die Europäische Union im 60. Jahr. *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaft* 15 (1), S. 3–15.
- Hänninen, O., Knol, A. (2011): *European Perspectives on Environmental Burden of Disease. Estimates for Nine Stressors in Six European Countries*. Helsinki: National Institute for Health and Welfare. <http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/129631/H%c3%a4nninen%20%20Knol%20%28ed%29%202011.THL%20Report%201-2011%20%28Julkari%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (03.07.2019).
- Hayder, R. (2010): Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) – eine unterschätzte EU-Institution. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 21 (5), S. 171–176.
- Heinrich-Böll-Stiftung, BUND (Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland), Le Monde Diplomatique (2019): *Agrar-Atlas 2019. Daten und Fakten zur EU-Landwirtschaft*. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung.
- High-Level Expert Group on Sustainable Finance Secretariat (2018): *Financing a Sustainable European Economy. Final Report 2018 by the High-Level Expert Group on Sustainable Finance Secretariat provided by the European Commission*. o. O.: High-Level Expert Group on Sustainable Finance Secretariat, European Commission. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/180131-sustainable-finance-final-report_en.pdf (22.01.2020).
- Holzinger, K., Sommerer, T. (2011): ‘Race to the Bottom’ or ‘Race to Brussels’? *Environmental Competition in Europe. Journal of Common Market Studies* 49 (2), S. 315–339.
- Hornberg, C., Claßen, T., Steckling, N., Samson, R., McCall, T., Tobollik, M., Mekel, O. C., Terschüren, C., Schillmöller, Z., Popp, J., Paetzelt, G., Schumann, M. (2013): Quantifizierung der Auswirkungen verschiedener Umweltbelastungen auf die Gesundheit der Menschen in Deutschland unter Berücksichtigung der bevölkerungsbezogenen Expositionsermittlung (Verteilungsbasierte Analyse gesundheitlicher Auswirkungen von Umwelt-

- Stressoren, VegAS). Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt. Schriftenreihe Umwelt & Gesundheit 01/2013.
- ICCT (International Council on Clean Transportation) (2019): CO₂-Emission Standards for Passenger Cars and Light-Commercial Vehicles in the European Union. Beijing, Berlin, Brussels, San Francisco, Washington: ICCT. Policy Update. [https://theicct.org/sites/default/files/publications/EU-LCV-CO₂-2030_ICCTupdate_201901.pdf](https://theicct.org/sites/default/files/publications/EU-LCV-CO2-2030_ICCTupdate_201901.pdf) (21.01.2020).
- Jepsen, D., Sprengler, L., Reintjes, N., Rubik, F., Schomeurus, T. (2011): Produktbezogenes Top-Runner-Modell auf der EU-Ebene. Konzeptpapier. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt. UBA-Texte 36/2011. <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/461/publikationen/k4122.pdf> (11.10.2010).
- Kaltwasser, C. R., Vehrkamp, R., Wratil, C. (2019): Europa hat die Wahl. Populistische Einstellungen und Wahlabsichten bei der Europawahl 2019. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/ZD_Europa_hat_die_Wahl_final.pdf (14.11.2019).
- Kingreen, T. (2009): Grundfreiheiten. In: Bogdandy, A. von, Bast, J. (Hrsg.): Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge. 2., vollst. aktualisierte und erw. Aufl. Dordrecht, Heidelberg, London, New York: Springer, S. 705–748.
- Klima, Energi- og Forsyningsministeriet (2019): During the COP, Denmark passes Climate Act with a 70 percent reduction target København: Klima, Energi- og Forsyningsministeriet. <https://en.kefm.dk/news/news-archive/2019/dec/during-the-cop-denmark-passes-climate-act-with-a-70-percent-reduction-targetws-page-eng/> (09.03.2020).
- Kloepfer, M. (2016): Umweltrecht. 4. Aufl. München: Beck.
- Knill, C. (2003): Europäische Umweltpolitik. Steuerungsprobleme und Regulierungsmuster im Mehrebenensystem. Opladen: Leske + Budrich. Governance 4.
- Koch, H.-J. (Hrsg.) (2010): Umweltrecht. 3., vollst. überarb. Aufl. München: Vahlen.
- Koch, H.-J., Hofmann, E., Reese, M. (Hrsg.) (2018): Handbuch Umweltrecht. 5., überarb. Aufl. München: Beck.
- Kopp-Malek, T., Koch, M., Lindenthal, A. (2009): Die Europäische Kommission als lernende Organisation? Die Umsetzung des umweltpolitischen Integrationsprinzips in ausgewählten Generaldirektionen der Europäischen Kommission. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kraemer, R. A. (2019): Zukunft der europäischen Umweltpolitik. Vortrag, Anhörung des Sachverständigenrats für Umweltfragen, 21.06.2019, Berlin.
- Kraemer, R. A. (2012): Dissolving the ‘Westphalian system’. Transnationalism in transboundary water management. Strategic Review 2 (4), S. 43–47.
- Krohn, S. (2018): Die Eins-zu-eins-Umsetzung des europäischen Umweltrechts, oder: Wenn für Deutschland das Nötigste gut genug ist. Zeitschrift für Umweltrecht 29 (7–8), S. 385–448.
- LAI (Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft für Immissionschutz) (2013): Eckpunkte zur Verbesserung des Verkehrslärmschutzes in Deutschland unter Darstellung der Position der Verkehrsseite. Eckpunkte. Stand 15.11.2013. o. O.: LAI.
- Landmann, R. von, Rohmer, G. (2019): Umweltrecht. Kommentar. Bd. 2. Losebl.-Ausg., 90. Erg.-Lfg. München: Beck.
- Lersner, H. von (2000): Die abfallrechtliche Produkthaftung. Zeitschrift für Umweltrecht 11 (Sonderheft), S. 105–110.
- Leyen, U. von der (2019): Eine Union, die mehr erreichen will. Meine Agenda für Europa. Politische Leitlinien für die künftige Europäische Kommission 2019–2024. Brüssel: Europäische Kommission. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_de.pdf (09.12.2019).
- Maurer, H. (2017): Die Vermeidung bleibt auf der Strecke. Entsorga-Magazin 38 (10), S. 17–21.
- Meyer-Ohlendorf, N. (2018): Reforming the EU: What Role for Climate and Energy Policies in a Reformed EU? Discussion Paper for the Working Group Meeting on 24 April 2018. Berlin: Ecologic Institut. https://www.ecologic.eu/sites/files/publication/2018/2299_discussionpaper-meeting_24april2018.pdf (30.08.2019).

- Nesbit, M., Best, A., Stainforth, T., Stockhaus, H., Filipova, T., Nyman, J., Lucha, C., Stec, S. (2019): Development of an assessment framework on environmental governance in the EU Member States. Final report – Study. Luxemburg: Europäische Kommission. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/64932236-8cc9-11e9-9369-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF> (15.11.2019).
- Niestroy, I., Hege, E., Dirth, E., Zondervan, R., Derr, K. (2019): Europe’s approach to implementing the Sustainable Development Goals: good practices and the way forward. Brüssel: Europäisches Parlament. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/603473/EXPO_STU\(2019\)603473_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/603473/EXPO_STU(2019)603473_EN.pdf) (21.01.2020).
- Oberthür, S., Roche Kelly, C. (2008): EU Leadership in International Climate Policy: Achievements and Challenges. *The International Spectator* 43 (3), S. 35–50.
- Oosten, C. van, Uzamukunda, A., Runhaar, H. (2018a): Corrigendum to Strategies for achieving environmental policy integration at the landscape level. A framework illustrated with an analysis of landscape governance in Rwanda, *Environmental Science & Policy* Volume 83, May 2018, Pages 63–70. *Environmental Science & Policy* 84, S. 197.
- Oosten, C. van, Uzamukunda, A., Runhaar, H. (2018b): Strategies for achieving environmental policy integration at the landscape level. A framework illustrated with an analysis of landscape governance in Rwanda. *Environmental Science & Policy* 83, S. 63–70.
- Payrhuber, M., Stelkens, U. (2019): „1:1-Umsetzung“ von EU-Richtlinien: Rechtspflicht, rationales Politikkonzept oder (wirtschafts)politischer Populismus? Zugleich zu Unterschieden zwischen Rechtsangleichungs- und Delegierungsrichtlinien. *Europarecht* 54 (2), S. 151–276.
- Rabl, S., Suhl, C. (2018): Das EU-Kreislaufwirtschaftspaket und seine Umsetzung in Deutschland. *AbfallR* 17 (6), S. 258–269.
- Ranchordás, S. (2015): Sunset Clauses and Experimental Regulations: Blessing or Curse for Legal Certainty? *Statute Law Review* 36 (1), S. 28–45.
- Rat der Europäischen Union (2019): The 8th Environment Action Programme. Turning the Trends Together. Council conclusions. Brüssel: Rat der Europäischen Union. 12795/19.
- Rayment, M., Haines, R., Nesbit, M., Illes, A., Verstraeten, Y. (2017): Support to the Fitness Check of monitoring and reporting obligations arising from EU environmental legislation. Final Report. Brüssel: Europäische Kommission. https://ec.europa.eu/environment/legal/reporting/pdf/Reporting%20and%20monitoring/support_fitness_check_report_annexes.pdf (15.11.2019).
- Reese, M. (2019): Distribution of powers. In: Lees, E., Viñuales, J. E. (Hrsg.): *The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law*. Oxford: Oxford University Press, S. 678–702.
- Salomon, M., Markus, T., Dross, M. (2014): Masterstroke or paper tiger – The reform of the EU’s Common Fisheries Policy. *Marine Policy* 47, S. 76–84.
- Salomon, M., Schumacher, J. (2019): Fischereimanagementmaßnahmen in den Meeresschutzgebieten der deutschen AWZ. *Natur und Landschaft* 94 (5), S. 188–195.
- Schacht, K., Wolff, N., Salomon, M., Carpenter, G., Yagüe-García, P. (2019): 5-year review (2014–2019) of the EU Common Fisheries Policy. Berlin, Bonn: Deutsche Umwelthilfe, Bundesamt für Naturschutz.
- Schwarze, J. (Hrsg.) (2019): *EU-Kommentar*. 4. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
- Skjærseth, J. B. (2016): Linking EU climate and energy policies: policy-making, implementation and reform. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 16 (4), S. 509–523.
- Spinelli Group (2018): Manifest für die Zukunft Europas. Brüssel: Spinelli Group. http://www.spinelligroup.eu/sites/spinelli/files/pictures/sg_manifesto_online.pdf (14.11.2019).
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2019): *Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen – Zur Legitimation von Umweltpolitik*. Sondergutachten. Berlin: SRU.
- SRU (2018): Konsultation im Rahmen der Halbzeitbewertung der Wasserrahmenrichtlinie. Offener Brief an Umweltkommissar Karmenu Vella vom 5. Dezember 2018. Berlin: SRU. https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2016_2020/2018_12_Brief_Wasserrahmenrichtlinie.pdf?__blob=publicationFile&v=7.

- SRU (2016): Umweltgutachten 2016. Impulse für eine integrative Umweltpolitik. Berlin: Erich Schmidt.
- SRU (2015): Stickstoff: Lösungsstrategien für ein drängendes Umweltproblem. Sondergutachten. Berlin: Erich Schmidt.
- SRU (2012a): Umweltgutachten 2012. Verantwortung in einer begrenzten Welt. Berlin: Erich Schmidt.
- SRU (2012b): Vorsorgestrategien für Nanomaterialien. Sondergutachten. Juni 2011. Berlin: Erich Schmidt.
- SRU (2011): Fischbestände nachhaltig bewirtschaften. Zur Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik. Berlin: SRU. Stellungnahme 16.
- SRU, WBBGR (Wissenschaftlicher Beirat für Biodiversität und Genetische Ressourcen beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft) (2018): Für einen flächenwirksamen Insektenschutz. Berlin: SRU, WBBGR. Stellungnahme.
- Streinz, R. (2018): EUV/AEUV. 3. Aufl. München: Beck. Beck'sche Kurzkommentare 57.
- Thym, D. (2004): Ungleichzeitigkeit und europäisches Verfassungsrecht. Die Einbettung der verstärkten Zusammenarbeit des Schengener Rechts und anderer Formen von Ungleichzeitigkeit in den einheitlichen rechtlichen institutionellen Rahmen der Europäischen Union. Baden-Baden: Nomos. Schriftenreihe Europäisches Verfassungsrecht 14.
- Tobollik, M., Hintzsche, M., Wothge, J., Myck, T., Plass, D. (2019): Burden of Disease Due to Traffic Noise in Germany. *International Journal of Environmental Research and Public Health* 16 (13), S. 2304.
- UBA (Umweltbundesamt) (2018a): Bessere Gesetze durch mehr Transparenz der Gesetzesfolgen. Dessau-Roßlau: UBA. UBA-Position. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/421/publikationen/180702_uba_pos_gesetzesfolgenabschaetzung_bf.pdf (05.03.2019).
- UBA (2018b): Methodenkonvention 3.0 zur Ermittlung von Umweltkosten. Kostensätze. Auf Grundlage der Ergebnisse des Forschungsprojekts „Methodenkonvention 3.0 – Weiterentwicklung und Erweiterung der Methodenkonvention zur Schätzung von Umweltkosten“. Dessau-Roßlau: UBA. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2018-11-19_methodenkonvention-3-0_methodische-kostensaetze.pdf (11.12.2018).
- UBA (2016): Neustart der EU-Nachhaltigkeitspolitik im Rahmen der Umsetzung der Sustainable Development Goals auf EU-Ebene. Dessau-Roßlau: UBA. UBA-Position 6/2016. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1968/publikationen/160928_uba_position_eunachhaltig_deutsch_barrierefrei.pdf (21.01.2020).
- Vettori, A., Sutter, D., Porsch, L., Löschel, A. (2016): Analyse des Erfüllungsaufwands und der „One in one out“-Regel als Leitbilder der Politikgestaltung. Bericht im Rahmen des Vorhabens „Ökonomische Bewertung des Nutzens umweltpolitischer Maßnahmen in der Gesetzesfolgenabschätzung“. Teilbericht. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt. UBA-Texte 50/2016. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_50_2016_analyse_des_eruellungsaufwands_und_der_one_in_one_out_regel.pdf (21.01.2020).
- Veum, K., Bauknecht, D. (2019): How to reach the EU renewables target by 2030? An analysis of the governance framework. *Energy Policy* 127, S. 299–307.
- Vries, C. E. de, Hoffmann, I. (2019): Große Erwartungen. Die neue Europäische Kommission, ihre Ziele und die öffentliche Meinung in Europa. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. eupinions 2019/2. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/eupinions_Erwartungen.pdf (21.01.2020).
- Wegener, B. (2009): Zukunftsfähigkeit des europäischen Umweltrechts. *Zeitschrift für Umweltrecht* 20 (10), S. 459–464.
- Weinzierl, S. (2015): Die EU-Task-Force für Griechenland. Internationale Beratung am Beispiel der griechischen Steuerverwaltung. In: Klemm, U.-D., Schultheiß, W. (Hrsg.): Die Krise in Griechenland. Ursprünge, Verlauf, Folgen. Frankfurt am Main, New York: Campus, S. 448–460
- WHO (World Health Organization – Regional Office for Europe), JRC (European Commission Joint Research Centre) (2011): Burden of disease from environmental noise. Quantification of healthy life years lost in Europe. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe.

Wiener, J. B. (2006): Better Regulation in Europe. *Current Legal Problems* 59 (1), S. 447–518.

Ziekow, J., Bauer, C., Steffens, C., Willwacher, H., Keimyer, F., Hermann, A. (2018): Dialog mit Expertinnen und Experten zum EU-Rechtsakt für Umweltinspektionen – Austausch über mögliche Veränderungen im Vollzug des EU-Umweltrechts. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt. UBA-Texte 21/2018. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2018-03-01_texte_21-2018_umweltinspektionen.pdf (16.03.2018).

Zito, A. R., Burns, C., Lenschow, A. (2019): Is the trajectory of European Union environmental policy less certain? *Environmental Politics* 28 (2), S. 187–207.