

Perspektiven für den Umwelt- und Klimaschutz

Aktueller Brennpunkt des Umweltschutzes ist der Klimaschutz, der auch in die Energiepolitik hinüberreicht. Ausdrücklich erwähnt wird er aber nur nach dem von den Iren am 12.6.2008 abgelehnten Lissaboner Vertrag in der Umweltpolitik, und zwar als herausgehobenes Ziel der Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene nach Art. 191 Abs. 1 4. Spiegelstrich AEUV. Die gravierendste Änderung brachte die Verankerung eines Umweltgrundrechts in Art. 37 EGRC. Existiert damit ein individueller Anspruch auf wirksamen Umwelt- und vor allem Klimaschutz? Jedenfalls bestehen weitreichende Pläne für eine Umgestaltung des Emissionshandels, die auf grundrechtliche Bedenken stoßen.

I. ART. 37 EGRC ALS UMWELTGRUNDSATZ

Liegt vor diesem Hintergrund ein „Gebot der Anpassung an unvermeidliche Folgen des Klimawandels“¹ auf der Basis des neuen europäischen Umweltgrundrechts vor?

1. Vorhandener europäischer Standard als Grundlage

Nach den Erläuterungen zur EGRC wurde der Umweltschutz nach Art. 37 EGRC in Anlehnung an Art. 2, 6 und 174 EG/Art. 3 Abs. 3 EUV sowie Art. 11 und 191 AEUV niedergelegt.² Das zeigt sich auch in den Formulierungen und Anforderungen des hohen Umweltschutzniveaus und der Verbesserung der Umweltqualität, welche in die Politik der Union einbezogen werden müssen, ebenso wie in dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung, der nach Art. 37 EGRC den Leitmaßstab für die Sicherstellung der vorstehenden Elemente bildet. Damit ist sowohl wegen der parallelen Begrifflichkeit als auch infolge des ausdrücklichen Bezugs auf die Politik der Union an das jeweils in den entsprechenden vertraglichen Festlegungen gefundene Verständnis anzuknüpfen.

* Der Beitrag erscheint in EuR 2009, Beiheft 1.

¹ Formulierung von *Knopp/Hoffmann*, EuRUP 2008, 54, allerdings dort ohne diesen Bezug.

² Erläuterungen zur Charta der Grundrechte, ABl. 2007 C 303, S. 17 (27).

2. Grundsatz in Orientierung an die EU-Umweltpolitik

a) *Genese*

Geht in Übereinstimmung mit internationalen Abkommen der Umweltschutz im Gehalt nicht über die europavertraglichen Festlegungen hinaus, kann er in der EGRC auch schwerlich eine weitergehende Gewährleistung aufweisen. Schon dieser Entstehungshintergrund spricht dafür, dass es sich lediglich um allgemeine Vorgaben ohne subjektiv einforderbaren Gehalt handelt. Die Ausgestaltung des „Umweltgrundrechts“ nach Art. 37 EGRC als einforderbares Individualrecht wurde denn auch trotz verschiedener Forderungen abgelehnt.³ Es sollte nach dem Präsidium ein Grundsatz und kein Recht sein.⁴

Subjektivierungstendenzen im Völkerrecht,⁵ die bislang aber auch nicht in ein explizites und rechtsverbindliches, individuell einforderbares Recht auf Umweltschutz mündeten,⁶ wurden nicht aufgenommen. Das deckt sich mit der EMRK, in die trotz Thematisierung kein Menschenrecht auf Umweltschutz Eingang fand.⁷ Die Europäische Sozialcharta bezieht sich auch in ihrem Art. 11 nur auf die Arbeitsbedingungen, so dass daraus kein allgemeines Recht auf Umweltschutz folgt.⁸ Ohnehin enthält diese Bestimmung das Recht und den Schutz der Gesundheit und nicht der Umwelt. Auch wenn explizit die weitestmögliche Beseitigung der Ursachen von Gesundheitsschäden mit benannt ist, wird damit höchstens ein Ausschnitt des Umweltschutzes erfasst.

b) *Wortlaut*

Der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung, der für sich gesehen auf Ausgleich verschiedener Elemente beruht und damit in seinem konkreten Gehalt situationsbedingt erst politisch zu definieren ist, bildet den allgemeinen Fixpunkt von Art. 37 EGRC. Er hindert daher bereits ein

³ Näher *Orth*, Ein Grundrecht auf Umweltschutz in Europa?, 2007, S. 108 ff.; *Rest*, in: Tettinger/Stern, EGRC, 2006, Art. 37 Rn. 4.

⁴ *S. Riedel*, in: Meyer, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2. Aufl. 2006, Art. 37 Rn. 5.

⁵ Etwa *Calliess*, ZUR 2000, 246 ff.

⁶ *Orth*, Ein Grundrecht auf Umweltschutz in Europa?, 2007, S. 44 ff.

⁷ *Orth*, Ein Grundrecht auf Umweltschutz in Europa?, 2007, S. 20 f.

⁸ Abl. bereits *Rauschnig*, in: FS für Weber, 1974, S. 719 (729).

subjektives Recht auf inhaltlich bestimmte Maßnahmen. Ein solches könnte höchstens darin bestehen, dass überhaupt wirksame, wenn auch erst noch näher festzulegende Maßnahmen ergriffen werden. Indes liegt darin erst ein verbindlicher Gesetzgebungsauftrag.⁹

Zudem wird der politische und damit nicht individuell einforderbare Charakter der Vorschrift durch die anderen Elemente des Art. 37 EGRC weiter verstärkt. Das hohe Umweltschutzniveau und die Verbesserung der Umweltqualität müssen in die Politik der Union einbezogen werden. Damit handelt es sich entsprechend der parallel formulierten Querschnittsklausel des Art. 6 EG/Art. 11 AEUV¹⁰ um Vorgaben bei der Ausarbeitung von europäischer Rechtsetzung und sonstiger Regulierung, nicht hingegen um individuelle Rechte.

c) *Systematik*

Dadurch ergibt sich auch kein Widerspruch dazu, dass der Umweltschutz in die EGRC eigens aufgenommen wurde. Schließlich enthält der Titel IV „Solidarität“ sowohl individuelle einforderbare Grundrechte als auch lose Grundsätze. Das ist sein besonderes Kennzeichen. Zudem wurden in diesem heftig umstrittenen Titel einzelne Bausteine als Resultat von Kompromissen zusammengefügt. Der Umweltschutz hat erst relativ spät Eingang gefunden.¹¹ Er rundet damit eher die anderen Elemente ab, statt selbst ein zusätzliches einforderbares Recht zu enthalten.

Ein subjektives Recht ist daher auch bezogen auf den Umweltschutz in anderen Bestimmungen zu suchen und damit vor allem im Grundrecht auf Leben und Gesundheit oder in der Menschenwürde.¹² Der EGMR zieht den Schutz des Privat- und Familienlebens vor.¹³ Dogmatische Basis dafür sind grundrechtliche Schutzpflichten, die nur einen Mindeststandard gewähren. Sie waren vor der Etablierung der EGRC nur wenig ausgeprägt, so dass durch eine lediglich begrenzte subjektive Einforderbarkeit von

⁹ *Orth*, Ein Grundrecht auf Umweltschutz in Europa?, 2007, S. 166 ff.; allgemein *Murswiek*, NuR 2002, 641 (647).

¹⁰ Darin eine deklaratorische Bestätigung des Prinzipiencharakters sehend *Kahl*, in: Streinz, EUV/EGV, 2003, Art. 6 EG Rn. 10.

¹¹ *Rest*, in: Tettinger/Stern, EGRC, 2006, Art. 37 Rn. 3. Die wesentlichen Grundzüge der nunmehr geltenden Fassung des Art. 37 EGRC hat der Konvent in seinem Formulierungsvorschlag vom 4.7.2000 (Charte 4399/00 CONVENT 42, damals noch Art. 44) festgelegt. Redaktionsschluss war September 2000.

¹² Auch *Orth*, Ein Grundrecht auf Umweltschutz in Europa?, 2007, S. 278.

¹³ Näher u. VIII.

Umweltstandards nicht etwa der *acquis communautaire* entgegen Art. 53 EGRC unterschritten wird. Das gilt auch im Hinblick auf die Verfassungen der Mitgliedstaaten, die vielfach wie auch Art. 20a GG lediglich eine objektiv-rechtliche Gewährleistung und nur teilweise ein Individualrecht auf Umweltschutz enthalten.¹⁴ An diese Verfassungen ist Art. 37 EGRC denn auch ausdrücklich angelehnt.¹⁵

d) Zweck

Art. 37 EGRC verlangt ein hohes Umweltschutzniveau und die Verbesserung der Umweltqualität. Diese anspruchsvollen Ziele lassen sich eher erreichen, wenn sie subjektiv eingefordert werden können. Die praktische Notwendigkeit dazu ergibt sich vor allem vor dem Hintergrund des Klimawandels. Manche Umweltrichtlinie vermochte auf nationaler Ebene erst dadurch zum Zuge zu kommen, dass sie nach Ablauf der Umsetzungspflicht bei fehlender oder defizitärer Umsetzung unmittelbar wirken und damit vom Einzelnen geltend gemacht werden konnte, soweit sie inhaltlich unbedingt und hinreichend genau ist.¹⁶

Indes zeigt sich daran die Wirkungsweise des europäischen Umweltschutzes. Er wird erst im Sekundärrecht konkretisiert und auf dieser Basis in den Mitgliedstaaten implementiert, nicht aber unmittelbar auf der Grundlage des Primärrechts. Der Umweltschutz ist zu komplex und vielfältig, als dass er sich schon über die allgemeinen primärrechtlichen Vorgaben näher fassen ließe. Er droht dann verschwommen zu werden und seine Präzision zu verlieren, die letztlich Grundlage seiner Durchsetzung ist.¹⁷ Die Subjektivierung verstärkt damit nicht notwendig die Rechtssubstanz.¹⁸ Darüber hilft auch eine grundrechtliche Verstärkung durch Subjektivierung nicht hinweg.¹⁹ Individuell unmittelbar eingefordert werden kann nur, was materiell vorhanden ist.²⁰ Daher ist für die

¹⁴ Nowak, in: Heselhaus/Nowak, Handbuch der Europäischen Grundrechte, 2006, § 60 Rn. 35 ff.; Orth, Ein Grundrecht auf Umweltschutz in Europa?, 2007, S. 36, 45 f. und ausführlich S. 181 ff.; Rest, in: Tettinger/Stern, EGRC, 2006, Art. 37 Rn. 8 ff.

¹⁵ Erläuterungen zur Charta der Grundrechte, ABl. 2007 C 303, S. 17 (27).

¹⁶ Z.B. EuGH, Rs. 8/81, Becker, Slg. 1982, 53, Rn. 22; Rs. 80/86, Kolpinghuis Nijmegen, Slg. 1987, 3969, Rn. 7; v.a. zum Immissionsschutzrecht näher Frenz, in: Kotulla, BImSchG, Stand: 12/07, Einl. Rn. 210 ff.; Müggenborg/Duikers, NVwZ 2007, 623 ff.

¹⁷ S. Orth, Ein Grundrecht auf Umweltschutz in Europa?, 2007, S. 39; krit. dazu aber Eleftheriades, in: Alston (Ed.), The EU and Human Rights, 1999, S. 529 (544).

¹⁸ Hobe, ZUR 1994, 15 (18).

¹⁹ Dazu allgemein Borowski, Grundrechte als Prinzipien, 2. Aufl. 2007, S. 300 ff.

²⁰ So auch letztlich Borowski, Grundrechte als Prinzipien, 2. Aufl. 2007, S. 303.

Verwirklichung des Umweltschutzes die individuelle Einforderbarkeit des Sekundärrechts entscheidend,²¹ nicht aber die des Primärrechts.

Dieser abgestufte Wirkungsmechanismus gilt nicht nur für die Vorgaben der Umweltpolitik nach Art. 2, 6 und 174 EG/Art. 3 Abs. 3 EUV sowie Art. 11 und 191 AEUV, sondern auch für Art. 37 EGRC,²² haben doch beide eine parallele Begrifflichkeit. Zudem könnte ansonsten Art. 37 EGRC trotz seiner bewussten Anknüpfung an das existierende Umweltprimärrecht das bisherige System des europäischen Umweltschutzes unterhöheln. Der Zweck von Art. 37 EGRC gebietet daher zumal in Zusammenschau mit der Genese und der Systematik keine Subjektivierung.²³

e) *Fazit und Folgen*

Art. 37 EGRC steht schon von der Entstehung und vom Wortlaut her in unlösbarem Zusammenhang mit dem vorhandenen europäischen Umweltrecht. Er ist daher in dessen Struktur einzufügen und nicht umgekehrt. Er verleiht deshalb kein subjektives Grundrecht, sondern bildet wie auch andere Vorschriften des Titels IV „Solidarität“ einen Grundsatz. Als solcher wirkt er wie Art. 6 EG/Art. 11 AEUV bereichsübergreifend.

Damit stellt Art. 37 EGRC für die Grundrechte die parallele Rechtslage zur europäischen Politik her und verlangt daher auch insoweit eine Einbeziehung von Umweltschutzbelangen, als es etwa um grundrechtliche Grenzen für Maßnahmen auf europäischer Ebene geht.

So ist der Umweltschutz nicht nur auf der Ebene der Politikfestlegung, sondern auch bei den Schranken-Schranken zu berücksichtigen und vermag eine die Grundrechte beeinträchtigende Maßnahme zu legitimieren. Art. 37 EGRC bildet somit eine wichtige Grundlage für Freiheitseinschränkungen und wirkt daher grundrechtsbegrenzend. Darüber hinaus ist er aber zugleich freiheitsschützend für alle in ihrer solidarischen Verbundenheit, weil er die Umwelt als Grundlage für die Freiheitsverwirklichung erhält. Er sichert so die elementare Grundrechtsvoraussetzung der Umwelt auch über

²¹ Darauf bezogen auch *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, Stand: 10/07, vor Art. 174 EGV Rn. 22; im Einzelnen *ders.* ebenda, Art. 175 EGV Rn. 125 ff.

²² Parallel verneinend auch *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, Stand: 10/07, Art. 174 EGV Rn. 15.

²³ Letztlich ebenfalls *Orth*, Ein Grundrecht auf Umweltschutz in Europa?, 2007, S. 264 mit Fn. 1424.

das Maß hinaus, das sich bereits aus den Garantien von Leben und Gesundheit²⁴ sowie Privat- und Familienleben²⁵ ergibt, auch wenn insoweit die subjektive Einforderbarkeit fehlt.

Ist folglich der Umweltschutz nach Art. 37 EGRC wie nach Art. 6 EG/Art. 11 AEUV zu handhaben, sind die Begriffe und Bedeutungsgehalte parallel zu interpretieren. Der Umweltschutz hat seinen Schwerpunkt weiterhin im europäischen Vertragsrecht, aus dem sich nach Art. 52 Abs. 2 EGRC der Mindestgewährleistungsgehalt auch hier ergibt,²⁶ und nicht in der EGRC. Art. 37 EGRC kann daher nur darüber voll erfasst werden. Praktisch ohne Bedeutung bleiben dabei die Änderungen im Lissaboner Reformvertrag, so dass dessen zumindest vorläufiges Scheitern im irischen Referendum für diese Ausarbeitung keine größere Relevanz hat.

II. UMWELTSCHUTZ: BEGRIFF

1. Maßgeblichkeit der europäischen Umweltpolitik

Der Begriff der Umwelt wird in Art. 37 EGRC ebenso wenig wie im EG/AEUV definiert. Die für die Aufgabenstellung der Union maßgeblichen und auch für Art. 37 EGRC beachtlichen Teilelemente des Art. 174 Abs. 1 EG/Art. 191 Abs. 1 AEUV verdeutlichen aber den Gehalt des europarechtlichen Begriffes „Umwelt(schutz)“. Danach bezieht er sich auf die menschliche Gesundheit wie auch auf eine nachhaltige Ressourcenbewirtschaftung. Insbesondere Letztere greift in die natürliche Umwelt ein, wird gleichwohl nicht ausgeschlossen. Daher lassen sich daraus auch keine konkreten Rückschlüsse für den weiteren Bau von Kohlekraftwerken trotz notwendiger Begrenzung des CO₂-Ausstoßes ziehen. Der Abbau und die Verwendung von Ressourcen setzen eine vom Menschen geschaffene Umwelt voraus, die ebenfalls geschützt ist. Schließlich kann auch sie sich auf die menschliche Gesundheit auswirken. Dieser Bezug auf die menschliche Gesundheit zeigt auch, dass die Beziehungen der Umwelt und der menschlichen Gesundheit und damit zwischen Umwelt und Mensch umschlossen sind. Zudem werden alle natürlichen Produktionsmittel erfasst.

²⁴ S.u. IX.

²⁵ Darauf greifen EKMR und EGMR zurück, s.u. VIII.

²⁶ *Orth*, Ein Grundrecht auf Umweltschutz in Europa?, 2007, S. 143.

Dabei handelt es sich aber um Einzelpunkte in Art. 174 Abs. 1 EG/Art. 191 Abs. 1 AEUV. An erster Stelle geht es um den Erhalt und Schutz der Umwelt als solcher. Dieser ist gerade losgelöst von einem notwendigen Bezug zur menschlichen Gesundheit bzw. auch zum Privatleben, worauf der EGMR bisher den Schutz vor Umweltbeeinträchtigungen stützte.²⁷ Gleichwohl ist der Umweltschutz elementar für die Grundrechtsverwirklichung des Menschen, entfaltet sich doch dieser in seiner Umwelt. Diese bildet in ihrer Gesamtheit die Grundlage nahezu jeder Grundrechtsverwirklichung, wie gerade der Klimawandel deutlich macht. In dieser weitgesteckten Gestalt ist deshalb die Umwelt geschützt; Art. 37 EGRC enthält selbst keine Einschränkung oder Spezifizierung. Dabei geht es um den Erhalt einer funktionierenden Umwelt. Diese lebt auch von den Wechselwirkungen zwischen ihren Bestandteilen. Umweltschutz kann daher wirksam nur sichergestellt werden, wenn auch die Interdependenzen zwischen den verschiedenen Umweltelementen und auch verschiedenen umweltrelevanten Handlungen des Menschen eingeschlossen werden.²⁸

Diese Gesamtschau ist gerade für die Bekämpfung des Klimawandels notwendig, der sich auf verschiedene Umweltmedien auswirkt und von diesen Folgen seinerseits beeinflusst wird. Diese Komponente wurde im Lissaboner Reformvertrag eigens in die Umweltpolitik – wenn auch nur im Art. 174 Abs. 1 4. Spiegelstrich AEUV – aufgenommen. Indes folgt schon aus dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung nach Art. 2, 6 EG/Art. 3 Abs. 3 EUV, 11 AEUV eine übergreifende Betrachtungsweise, welche diese Gesamtentwicklung mit sämtlichen Auswirkungen im Blick hat.

Ist von daher der Begriff der Umwelt nach Art. 37 EGRC umfassend, ergeben sich doch Einschränkungen durch Überschneidungen mit anderen Vorschriften. Dass die Arbeitsumwelt gerade von Art. 37 EGRC nicht umschlossen ist, folgt aus der vom Umweltschutz getrennten Regelung der Arbeitsumwelt in anderen „sozialen“ Grundrechten nach Art. 27 ff. EGRC. Der Umweltbegriff ist also auf die Umweltpolitik bezogen und reicht daher nur so weit, wie er nicht in Gegenstände anderer Grundrechte eindringt. Damit ist er auch aus der Perspektive der Grundrechte nicht „allumfassend“.²⁹

²⁷ S.u. VIII.

²⁸ *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, Stand: 10/07, Art. 174 EG Rn. 3.

²⁹ Aus Sicht von Art. 174 EG/Art. 191 AEUV *Nettesheim*, in Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, Stand: 10/07, Art. 174 EGV Rn. 2 etwa gegen *Calliess*, in:

2. Soziale und kulturelle Umwelt?

Angesichts eigener Regelungen über die Kunst in Art. 13 EGRC und spezifischer sozialer Rechte in Art. 33 ff. EGRC können die kulturelle und die soziale Umwelt³⁰ nicht in den grundrechtlichen Umweltbegriff eingeschlossen werden. Ansonsten würde die EGRC zudem entgegen ihrer allgemeinen Zielrichtung auf den Bereich der Kultur erstreckt, der bislang nach Art. 151 EG/Art. 167 AEUV den Mitgliedstaaten vorbehalten war. Jedenfalls müsste insoweit ausweislich Art. 151 Abs. 4 EG/Art. 167 Abs. 4 AEUV auf die Vielfalt der Kulturen Rücksicht genommen werden.

Die Umwelt nach Art. 37 EGRC erstreckt sich von daher nur auf die „natürliche Umwelt“, ohne dass diese aber mit einer unveränderten Umwelt, also einer solchen im Ursprungszustand, gleichzusetzen wäre. Der Mensch hat in nahezu alle Bereiche eingegriffen oder sie jedenfalls beeinflusst, so dass auch diese von ihm gestaltete bzw. geprägte Umwelt umfasst sein muss.³¹ Sieht man darin die soziale und die kulturelle Umwelt,³² ist sie ebenfalls eingeschlossen, und zwar als veränderte natürliche Umwelt.

3. Umfassende und flexible Konzeption

In diesem durch die Ziele des Umweltschutzes definierten und sich aus der Abgrenzung zu anderen Grundrechten ergebenden Rahmen ist der Begriff „Umwelt“ umfassend und flexibel. Das folgt aus der fehlenden textuellen Begrenzung. Zudem wurde bei der Schaffung der Umweltpolitik bewusst darauf verzichtet, die in diesem Bereich bestehenden Tätigkeitsfelder der Union abschließend zu benennen, um ihr nicht den notwendigen

ders./Ruffert, EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 174 EGV Rn. 8; *Klein*, in: Hailbronner/Klein/Magiera/Müller-Graff, EUV/EGV, Stand: 11/98, Art. 130r Rn. 12; *Krämer*, in: von der Groeben/Schwarze, Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 6. Aufl. 2004, Art. 174 Rn. 4.

³⁰ Für die Erfassung Letzterer allerdings *Orth*, Ein Grundrecht auf Umweltschutz in Europa?, 2007, S. 24, 160; für die EG-Umweltpolitik ebenfalls *Kahl*, Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht, 1993 S. 13 ff.; *ders.*, in: Streinz, EUV/EGV, 2003, Art. 174 EG Rn. 35 f.

³¹ Ebenso hier *Rest*, in: Tettinger/Stern, EGRC, 2006, Art. 37 Rn. 18; s. auch *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, Stand: 10/07, Art. 174 EG Rn. 3, 5; bereits *Henke*, EuGH und Umweltschutz, 1992, S. 6 ff.; *Palme*, Nationale Umweltpolitik in der EG, 1992, S. 24 ff. Auf die „natürlichen Lebensgrundlagen“ beschränkend dagegen *Middeke*, Nationaler Umweltschutz im Binnenmarkt, 1994, S. 19 ff.

³² *S. Orth*, Ein Grundrecht auf Umweltschutz in Europa?, 2007, S. 160; *Kahl*, in: Streinz, EUV/EGV, 2003, Art. 174 EG Rn. 37.

Handlungsspielraum zu nehmen.³³ So ist auch eine Bekämpfung des Klimawandels möglich, ohne dass dieser über die Benennung im Rahmen von international ausgerichteten Maßnahmen in Art. 191 Abs. 1 AEUV als eigener Punkt hätte erwähnt werden müssen.³⁴

Eine Erweiterung der bestehenden Regelungskompetenzen sollte die Einführung einer Energiepolitik in Art. 194 AEUV bringen, der „unter Berücksichtigung der Notwendigkeit der Erhaltung und Verbesserung der Umwelt“ u.a. eine „Förderung der Energieeffizienz und von Energieeinsparungen sowie Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen“ vorsieht. Damit sollte eine Energiepolitik eigens begründet und auf den Schutz der Umwelt bezogen werden. Danach wäre sie nicht mehr nur über die Brücke des Umweltschutzes (s. Art. 175 Abs. 2 lit. c) EG/191 Abs. 2 lit. c) AEUV) möglich, sondern bildete eine eigene Plattform für den Umweltschutz. Damit würden die Umwelt antastende menschliche Aktivitäten in einem elementaren Bereich erfasst. Auch hieran zeigt sich die Interdependenz beider Bereiche. Bei einem Scheitern des AEUV sind solche Maßnahmen soweit als möglich im Rahmen der bisherigen Regelung nach dem EG sicherzustellen. Das ist aber in weitem Umfang möglich, wie vor allem die Emissionshandelsrichtlinie belegt.

4. Grenzüberschreitende Dimension

Weil die Umwelt aufgrund vielfältiger Wechselwirkungen nur grenzüberschreitend wirksam geschützt werden kann, ist Art. 37 EGRC nicht auf das Gebiet der EU beschränkt zu sehen. Vielmehr sind auch Einwirkungen auf bzw. von andere(n) Staaten einzubeziehen. Das gilt insbesondere für den Klimaschutz. Nicht umsonst verlangt Art. 37 EGRC ein hohes Umweltschutzniveau und bezieht Art. 174 EG/Art. 191 AEUV zudem die internationale Ebene explizit mit ein. Abs. 1 4. Spiegelstrich in der Fassung des Lissaboner Vertrages sieht die Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene insbesondere zur Bekämpfung des Klimawandels vor. Art. 21 Abs. 2 lit. f) EUV setzt als Ziel gerade auch die nachhaltige Bewirtschaftung der weltweiten natürlichen Ressourcen, um eine nachhaltige Entwicklung sicherzustellen, lit. d) bezieht diese auch auf die Entwicklungsländer, allerdings mit dem vorrangigen Ziel der Armutsbeseitigung. Darauf hat auch der Klimaschutz zu achten. Den

³³ *De Ruyt*, L'Acte unique européen, 2. Aufl. 1989, S. 14; *Krämer*, in: Rengeling (Hrsg.), Europäisches Umweltrecht und europäische Umweltpolitik, 1988, S. 137 (141 f.).

³⁴ Ebenso *Fischer*, Der Vertrag von Lissabon, 2008, S. 320.

Entwicklungsländern sind also Wachstumsmöglichkeiten und ein gewisses Nachholpotenzial zu lassen, um sich von der Armut zu entfernen.

Diese Maßnahmen erfolgen in internationalen Organisationen, aber auch zusammen mit anderen Staaten als den Unionsmitgliedern. Diese doppelte Stoßrichtung resultiert auch aus Art. 174 Abs. 4 S. 1 EG/Art. 191 Abs. 4 S. 1 AEUV, der diese Aufgabe näher konkretisiert. Aus Art. 2 EG/Art. 3 Abs. 3 EUV folgen das hohe Maß und damit eine zahlreiche Beteiligung an auf ein hohes Umweltschutzniveau zielenden Maßnahmen.³⁵ Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind prädestiniert als Motor bei stockenden Verhandlungen, wie sich im Rahmen des Kyoto-Prozesses bei der Konferenz von Bali zeigte.³⁶

Gegenständlich erfasst sind zum einen regionale, also Einzelgebiete wie etwa problematische Anliegerstaaten betreffende Umweltprobleme (z.B. Sicherung des Reaktors von Tschernobyl). Zum anderen geht es um die Bewältigung globaler, mithin weltweiter Umweltprobleme wie der Abholzung der Regenwälder.³⁷ Die Union selbst kann Importverbote etwa für solche Hölzer erlassen³⁸ – mit ihren negativen Auswirkungen für die hiesigen Importeure. Sie kann weiter Vorreiter in der Staatengemeinschaft sein, wie beim Klimaschutz durch eigene ehrgeizige Vermeidungsziele beabsichtigt. Alle diese anspruchsvollen Maßnahmen sind von Art. 37 EGRC umfasst und daher auch mit ihnen einhergehende Beeinträchtigungen von Grundrechten und Grundfreiheiten jedenfalls im Ansatz gerechtfertigt.³⁹

5. Erhaltung und Schutz der Umwelt

Dass der Schutz der Umwelt neben ihrer Erhaltung in Art. 174 Abs. 1 EG/Art. 191 Abs. 1 AEUV eigens aufgeführt ist, macht deutlich: Die Umwelt soll nicht nur vor aktuellen Gefahren bewahrt, sondern auch in einem weit vorausschauenden, heute noch gar nicht näher konkretisierten Gefährdungen vorbeuhenden Sinne geschützt werden. Zudem gilt es, bereits

³⁵ Frenz, Außenkompetenzen der Europäischen Gemeinschaften und der Mitgliedstaaten im Umweltbereich, 2001, S. 50 f.

³⁶ S. Frenz, Emissionshandelsrecht, 2. Aufl. 2008, Einf. Rn. 37 ff.

³⁷ Frenz, Europäisches Umweltrecht, 1997, Rn. 37 ff.

³⁸ Kahl, in: Streinz, EUV/EGV, 2003, Art. 174 EG Rn. 38; im hiesigen Kontext Rest, in: Tettinger/Stern, EGRC, 2006, Art. 37 Rn. 18 a.E.

³⁹ S. für den Emissionshandel näher BVerwGE 124, 47 (64); BVerfG, NVwZ 2007, 942 (945); Frenz, Emissionshandelsrecht, 2. Aufl. 2008, § 9 TEHG Rn. 49 ff.

eingetretene Zerstörungen zu beheben und Belastungen zu neutralisieren⁴⁰ bzw. Entwicklungen aufzuhalten oder zumindest abzumildern – so beim Klimawandel. Andernfalls lässt sich auch das in Art. 37 EGRC geforderte hohe Umweltschutzniveau gar nicht sicherstellen. Es ist daher sowohl der repressive als auch der präventive Umweltschutz umfasst, und das auch auf unsicherer Tatsachengrundlage, wie gerade der Klimaschutz zeigt. Das Reagieren auf künftige, wenn auch nicht sicher absehbare Entwicklungen ist insbesondere dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung immanent, der den Schutz künftiger Generationen umfasst.⁴¹ Dass Art. 37 EGRC den Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung eigens erwähnt, stützt diesen Befund zusätzlich ab, der für die Umweltpolitik selbst ansonsten nur über das Vorsorgeprinzip oder die Querschnittsklausel nach Art. 6 EG/11 AEUV gewonnen werden kann.

6. Verbesserung der Qualität der Umwelt

Endgültig weg vom Status quo und hin zu einer Verbesserung der bestehenden Situation führt das zweite Element von Art. 37 EGRC, die Verbesserung der Qualität der Umwelt. Es wurde durch seine Nennung als eigenständige Komponente des Umweltschutzes bereits in Art. 2 EG/Art. 3 Abs. 3 EUV deutlich aufgewertet und qualitativ auf ein hohes Maß festgelegt, Art. 21 Abs. 2 lit. f) EUV bezieht es auf die internationale Ebene. Gedeckt sind damit Maßnahmen, die den gegenwärtigen Umweltstandard anheben wollen, und zwar auch und gerade dann, wenn dies auf ein hohes Niveau erfolgen soll, zu dessen Erreichung etwa erst noch erhebliche Anstrengungen unternommen werden müssen. Ausgangspunkt bleibt aber entsprechend der Rückbindung auf die Umwelt der bestehende Umweltzustand, nicht irgendein Idealzustand, der von einer unberührten Natur ausgeht. Eine Verbesserung der aktuellen Situation kann insbesondere durch gestufte, sich mit der Zeit verschärfende Qualitätsstandards erreicht werden, und zwar EU-weite.⁴² Durch die Ausrichtung von Art. 37 EGRC auf den Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung ist dabei auf den Ausgleich mit ökonomischen und sozialen

⁴⁰ *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, Stand: 10/07, Art. 174 EGV Rn. 18.

⁴¹ S.u. IV. sowie *Frenz*, ZG 1999, 143 ff.

⁴² *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, Stand: 10/07, Art. 174 EGV Rn. 22.

Belangen zu achten, ohne dass der Umweltschutz einen automatischen Vorrang genießt.⁴³

III. HOHES SCHUTZNIVEAU

1. Kein durchgehendes Gebot

Art. 37 EGRC gibt ein hohes Umweltschutzniveau vor. Dieses Ziel findet sich nicht nur in Art. 2 EG/Art. 3 Abs. 3 EUV, sondern vor allem in Art. 174 Abs. 2 S. 1 EG/Art. 191 Abs. 2 S. 1 AEUV. Danach zielt die Umweltpolitik der Union unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen auf ein hohes Schutzniveau ab. Art. 37 EGRC enthält durch das Wort „müssen“ eine zwingende Verpflichtung, allerdings nur zur Einbeziehung von Umweltbelangen. Die Unionsorgane müssen daher ihre Maßnahmen mit Blick auf ein hohes Schutzniveau für die Umwelt festlegen.

Es kann allerdings auch gegenläufige Gründe geben. Auch dann ist aber ein hohes Schutzniveau für die Umwelt im Blick zu halten. Es ist indes nicht stets und in vollem Umfang durchzusetzen. Damit ergibt sich letztlich dieselbe Bedeutung wie für das „Abzielen“ in Art. 174 Abs. 2 S. 1 EG/Art. 191 Abs. 2 S. 1 AEUV. Eine rechtliche Verpflichtung besteht daher in Form einer stets heranzuziehenden Zielvorgabe und nicht eines strikten Gebotes.⁴⁴

Ein solches hohes Schutzniveau kann allerdings nicht für alle Maßnahmen gleichermaßen verwirklicht werden. Die Möglichkeit seiner Festlegung richtet sich nach den Bedingungen des Einzelfalls, wie auch die Vorgabe einer Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen in Art. 174 Abs. 2 EG/Art. 191 Abs. 2 AEUV deutlich macht. Erlauben diese nur Maßnahmen, die einen Minimalschutz gewährleisten, ist der Umwelt aber immer noch mehr gedient, als wenn gar keine Maßnahmen ergriffen werden. Der Maßstab eines hohen Schutzniveaus darf mithin nicht zu einer Blockade für Umweltschutzmaßnahmen führen. Er kann nicht durchgehend realisiert und daher nicht bei jeder einzelnen Maßnahme gesichert werden, sondern nur für die Umwelt

⁴³ Näher u. V.

⁴⁴ Bereits *Grabitz/Zacker*, NVwZ 1989, 297 (300); *Pernice*, DV 22 (1989), 1 (9).

insgesamt.⁴⁵ Auch hier schlägt der Charakter von Art. 37 EGRC als nicht subjektiv einforderbarer Grundsatz durch.

Umgekehrt verlangt der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung, dass die Umwelt insgesamt und auch die einzelnen Umweltbereiche einen Zustand haben, der die grundlegenden Lebensbedingungen auch künftiger Generationen nicht gefährdet. Da gegenwärtige und künftige Generationen gleichermaßen in ihren Interessen geschützt werden sollen, muss auch Letzteren ein hohes Schutzniveau zuteil werden. Darauf haben die verpflichteten Organe zu achten. Daraus folgen langfristige Konzeptionen und die Wahrung eines Sicherheitspuffers in gefährdeten Bereichen, damit sich negative Auswirkungen im Rahmen halten – so beim Klimawandel. Insoweit bezieht sich das hohe Schutzniveau notwendig auch auf einzelne Umweltfelder.

2. Näherer Gehalt

Was unter einem hohen Schutzniveau zu verstehen ist, wird weder in der EGRC noch in den Verträgen näher festgelegt. Indem sich das hohe Schutzniveau auf den Umweltschutz bezieht, ist es von dessen Erfordernissen und Elementen her zu bestimmen. Heranzuziehen sind daher zum einen die Ziele und Aufgaben der europäischen Umweltpolitik insbesondere nach Art. 2 und Art. 174 EG/Art 3 Abs. 3 EUV und 191 AEUV.⁴⁶ Diese sind auf ein hohes Schutzniveau zu beziehen, nicht auf ein höchstes:⁴⁷ dieses ist nicht verlangt. Es geht also um eine an einem hohen Standard orientierte Verwirklichung, nicht um die absolut beste. Es zählt daher nicht etwa das höchste in einem Mitgliedstaat verwirklichte Schutzniveau.⁴⁸ Es genügt ein Hinausgehen über das Schutzniveau nach internationalen Verpflichtungen⁴⁹ – etwa auch durch eine Vorreiterrolle.

⁴⁵ So auch *Krämer*, ZUR 1997, 303 (304); a.A. hier *Rest*, in: Tettinger/Stern, EGRC, 2006, Art. 37 Rn. 19; auch *Calliess*, in: ders./Ruffert, EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 174 EGV Rn. 13; *Jahns-Böhm*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 2000, Art. 174 EGV Rn. 14; *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, Stand: 10/07, Art. 174 Rn. 61.

⁴⁶ *Jarass*, § 34 Rn. 4; *Rest*, in: Tettinger/Stern, EGRC, 2006, Art. 37 Rn. 19; *Riedel*, in: Meyer, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2. Aufl. 2006, Art. 37 Rn. 11.

⁴⁷ EuGH, Rs. C-284/95, *Safety Hi-Tech*, Slg. 1998, I-4301, Rn. 49; Rs. C-341/95, *Bettati*, Slg. 1998, I-4355, Rn. 47 ff.

⁴⁸ *Rest*, in: Tettinger/Stern, EGRC, 2006, Art. 37 Rn. 19; *Jahns-Böhm*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 2000, Art. 174 EGV Rn. 15.

⁴⁹ EuGH, Rs. C-284/95, *Safety Hi-Tech*, Slg. 1998, I-4301, Rn. 48; Rs. C-341/95, *Bettati*, Slg. 1998, I-4355, Rn. 46.

Allerdings kann bei grenzüberschreitenden Phänomenen wie vor allem dem Klimawandel ein weltweiter Kompromiss, bei dem sich alle einschließlich der EU auf einheitliche Standards verständigen, mehr bewirken als noch so ehrgeizige Ziele der EU, mit denen sie allein steht.

Soweit unterschiedliche, miteinander in Konflikt stehende Elemente im Raum stehen, bedarf es eines Ausgleichs. Ausgehend von dem in Art. 2 EG/Art.3 Abs. 3 EUV geforderten umweltverträglichen Wachstum ist also die wirtschaftliche Entwicklung durch die europäische Umweltpolitik möglichst weitgehend in Einklang mit der Umwelt zu bringen, indem etwa Luftverschmutzung und Gewässerbelastung niedrig gehalten werden, ohne dadurch die wirtschaftliche Entwicklung allzu sehr zu bremsen. Dieses Ausbalancieren von ökologischen und ökonomischen Belangen verlangt insbesondere auch der in Art. 37 EGRC ausdrücklich zum Leitmaßstab erhobene Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung.

Entsprechend den in Art. 174 Abs. 1 EG/Art. 191 Abs. 1 AEUV genannten Elementen bedeutet ein hohes Schutzniveau, die bestehende Umwelt in weitgehendem Umfang zu erhalten und zugleich präventiv für sie zu sorgen sowie die Umweltqualität deutlich feststellbar zu verbessern. Ein weiteres Element ist, die menschliche Gesundheit gut zu schützen. Dabei genügt nicht der schon für den Schutz von Leben und Gesundheit wie des Privat- und Familienlebens unabdingbare Minimalstandard.⁵⁰ Indem ein hochwertiges Schutzniveau verlangt wird, bedarf es nicht lediglich einer Zurückdrängung, sondern einer umfassenden Vorsorge und Gestaltung, welche die umweltrelevanten Rahmenbedingungen für eine saubere und die menschliche Gesundheit kaum belastende Umwelt schafft, mithin einer „intakten, gesundheitsverträglichen und effizient genutzten“.⁵¹

Ein hohes Schutzniveau beinhaltet zudem, die Verwendung der natürlichen Ressourcen sehr umsichtig und rationell zu gestalten sowie Maßnahmen auf internationaler Ebene deutlich und akzentuiert zu fördern, vor allem wenn dies für die anderen Elemente erforderlich ist (s. auch Art. 21 Abs. 2 lit. d), f) EUV), so im Bereich des Klimaschutzes. Insoweit hat die Erwähnung dieser Maßnahmen durchaus eine prägende Bedeutung,⁵² nämlich für die Ausfüllung des hohen Schutzniveaus.

⁵⁰ S.u. VIII, IX.

⁵¹ *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, Stand: 10/07, Art. 174 EGV Rn. 11.

⁵² Siehe auf die Betonung politischer Prioritäten reduzierend *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, Stand: 10/07, Art. 174 EGV Rn. 29.

Gerade die Ressourcenverwendung, aber auch die Erhaltung und Verbesserung der Umwelt als solche sind in Verbindung mit der nachhaltigen Entwicklung als weiteres zentrales Element von Art. 37 EGRC zu sehen, wie auch Art. 21 Abs. 2 lit. f) EUV zeigt. Ein hohes Schutzniveau bestimmt sich daher inhaltlich für jeden Umweltbereich insbesondere auch danach, dass langfristig mit Blick auch für künftige Generationen der Umweltschutz verbessert wird.

Art. 174 Abs. 2 S. 2 EG/Art. 191 Abs. 2 S. 2 AEUV nennt die Grundsätze, auf denen die Umweltpolitik der Union beruht: Das Verursacher-, das Vorsorge- und Vorbeugungs- sowie das Ursprungsprinzip.⁵³ Damit geht diese Vorschrift zugleich davon aus, dass ohne Beachtung dieser Grundsätze die Umwelt schwerlich effektiv geschützt werden kann, mithin ein hohes Schutzniveau nicht erreichbar ist. Daher machen auch diese Grundsätze ein hohes Schutzniveau aus. Deshalb sind etwa die Verursacher weitgehend in die Pflicht zu nehmen. Neben repressive müssen präventive Handlungen mit erheblichem Gewicht treten.

In Verbindung mit Art. 174 Abs. 3 1. Spiegelstrich EG/Art. 191 Abs. 3 1. Spiegelstrich AEUV abzuleiten, das Schutzniveau dürfe nicht hinter dem verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisstand zurückbleiben,⁵⁴ sondern müsse ihm entsprechen,⁵⁵ widerspricht dem offenen Begriff des hohen Schutzniveaus. Auch die gleichfalls auf ein hohes Umweltschutzniveau bezogene Bestimmung des Art. 95 Abs. 3 EG/Art. 114 Abs. 3 AEUV verlangt nur eine Berücksichtigung aller neuen auf wissenschaftliche Daten gestützten Entwicklungen. Zudem sind nach Art. 174 Abs. 2 EG/Art. 191 Abs. 2 AEUV die unterschiedlichen regionalen Gegebenheiten zu berücksichtigen. Umgekehrt kann es aber etwa zur umfassenden Vorbeugung von noch ungenau erforschten bzw. erkennbaren Gefährdungen gerade geboten sein, das Schutzniveau jedenfalls langfristig über das aktuelle, nach dem technischen Standard erreichbare Niveau heraufzuheben.

3. Bestmöglicher Umweltschutz?

Die notwendige Beachtung regionaler Besonderheiten und die erforderliche Abwägung des nach Art. 37 EGRC nur einzubeziehenden hohen

⁵³ Dazu näher *Frenz*, *Europäisches Umweltrecht*, 1997, Rn. 141 ff.

⁵⁴ *Nettesheim*, in: *Grabitz/Hilf*, *Das Recht der Europäischen Union*, Stand: 10/07, Art. 174 EGv Rn. 69.

⁵⁵ So *Rest*, in: *Tettinger/Stern*, *EGRC*, 2006, Art. 37 Rn. 19 a.E.

Umweltschutzniveaus mit anderen Elementen schließt auch einen Grundsatz des bestmöglichen Umweltschutzes aus. Dieser ist freilich in Deutschland – nicht aber auf europäischer Ebene⁵⁶ – weitgehend anerkannt.⁵⁷ Indem der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung ebenso wie ein hohes Maß an Umweltschutz und an Verbesserung der Umweltqualität auch in Art. 37 EGRC verankert sowie übergreifend einzubeziehen und sicherzustellen sind, gewinnen die für die Annahme eines Grundsatzes des bestmöglichen Umweltschutzes vorgebrachten Argumente verstärktes Gewicht.

Den Umweltschutz bestmöglich zu verwirklichen ist Ausdruck des Gedankens, dieses Unionsziel möglichst wirksam umzusetzen, und folgt daher bereits aus dem *effet-utile*-Gedanken.⁵⁸ Das aber stellt keinen spezifischen Gehalt gerade der europäischen Umweltbestimmungen dar. Diese enthalten zudem insoweit keine Vorgaben. Das Ziel eines hohen Schutzniveaus bezieht sich zwar auf den Gehalt der Umweltpolitik der Union, verlangt aber nur einen hohen Standard als solchen, nicht notwendig den bestmöglichen, und ist zudem erheblich modifiziert durch das Erfordernis, die unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen zu berücksichtigen.⁵⁹ Die in Art. 174 Abs. 2 S. 2 EG/Art. 191 Abs. 2 S. 2 AEUV genannten Grundsätze enthalten bestimmte Vorgaben, die kraft ihres Prinzipiencharakters eine grundsätzliche Beachtung verlangen. Das ist nicht gleichzusetzen mit einer optimalen Verwirklichung, sondern diese hängt von den tatsächlichen und rechtlichen Umständen ab. Die „Querschnittsklausel“ verlangt die Einbeziehung des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung anderer Unionspolitiken, bestimmt aber dadurch nicht die Art und Weise des Umweltschutzes als solchen, sondern nur seine Berücksichtigung in anderen Feldern.

⁵⁶ Krit. *Rest*, in: Tettinger/Stern, EGRC, 2006, Art. 37 Rn. 19.

⁵⁷ *Zuleeg*, NVwZ 1987, 280 (283 ff.); *ders.*, NJW 1993, 31 (32 ff.); *Breier*, NuR 1992, 174 (180); *Kahl*, Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht, 1993, S. 10 ff.; *Pernice*, NVwZ 1990, 201 (203); *Scheuing*, EuR 1989, 152 (178 f.); *Vorwerk*, Die umweltpolitischen Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten nach Inkrafttreten der EEA, 1990, S. 33 f.; *Wasmeier*, Umweltabgaben und Europarecht, 1995, S. 70; *Wiegand*, DVBl. 1993, 533 (536); abl. *Everling*, in: Behrens/Koch (Hrsg.), Umweltschutz in der Europäischen Gemeinschaft, 1991, S. 29 (44); *Frenz*, Europäisches Umweltrecht, 1997, Rn. 169 f.; *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, Stand: 10/07, Art. 174 EGV Rn. 57; *Schröder*, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum deutschen und europäischen Umweltrecht, 2. Aufl. 2003, Bd. 1 § 9 Rn. 65 ff.

⁵⁸ Ebenso *Wasmeier*, Umweltabgaben und Europarecht, 1995, S. 70; ähnlich *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, Stand: 10/07, Art. 174 EGV Rn. 57.

⁵⁹ S. vorstehend 2. a.E.

IV. NACHHALTIGE ENTWICKLUNG

Der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung ist im Europarecht anerkanntermaßen in seiner internationalen Bedeutung festgelegt.⁶⁰ Darauf griff auch *GA Léger* zurück.⁶¹ Damit zählt immer noch die Definition der so genannten Brundtland-Kommission⁶² aus dem Jahre 1987, welche den Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung auf internationaler Ebene etablierte. Sie definiert „sustainable development“ als „eine dauerhafte Entwicklung, welche die Bedürfnisse der gegenwärtigen Generation erfüllt, ohne künftige Generationen der Fähigkeit zu berauben, ihre Bedürfnisse zu befriedigen und ihren Lebensstil zu wählen“.⁶³ Enthalten sind darin ein ökonomischer, ein ökologischer und ein sozialer Aspekt.⁶⁴ Man kann daher auch von einem Zieldreieck der nachhaltigen Entwicklung sprechen.⁶⁵

Es handelt sich hierbei nicht um ein rein ökologisches Konzept, sondern ganz im Gegenteil erfordern die genannten Ziele und deren Wechselwirkungen eine ganzheitliche Betrachtung, die jeweils die drei Aspekte und deren Wechselwirkungen untereinander einbezieht und dabei zu einem gerechten Ausgleich kommt. Oder, wie *GA Léger*⁶⁶ betont: „Entwicklung und Umwelt ... [sind] ... nicht als Gegensätze zu betrachten, sondern sie sind in aufeinander abgestimmter Weise fortzuentwickeln.“⁶⁷

V. KEIN VORRANG DES UMWELTSCHUTZES

Die sowohl ökologische als auch ökonomische wie auch soziale Prägung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung hat auch Auswirkungen auf den Stellenwert des Umweltschutzes. Vor allem Art. 2 EG/Art. 3 Abs. 3 EUV als grundlegende Aufgaben- bzw. Zielbestimmung steht durch die

⁶⁰ Von einem Rückgriff auf das im Umweltvölkerrecht etablierte Konzept des sustainable development ausgehend etwa auch *Ruffert*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 2 EGV Rn. 16; *Calliess*, ebenda, Art. 6 EGV Rn. 13 f.; *Kahl*, in: *Streinz*, EUV/EGV, 2003, Art. 6 EGV Rn. 18; s. auch *Kotzur*, DÖV 2005, 313 (318 f.).

⁶¹ *GA Léger*, EuGH, Rs. C-371/98, First Corporate Shipping, Slg. 2000, I-9235, Rn. 57.

⁶² Nach ihrer Vorsitzenden, der damaligen norwegischen Ministerpräsidentin Gro Harlem Brundtland.

⁶³ Im engl. Original: a „development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs“, *World Commission on Environment and Development*, *Our Common Future*, 1987, S. 43.

⁶⁴ Etwa *Storm*, *Nachhaltiges Deutschland*, 2. Aufl. 1998, S. 9.

⁶⁵ BT-Drucks. 13/7054, S. 1.

⁶⁶ *GA Léger*, EuGH, Rs. C-371/98, First Corporate Shipping, Slg. 2000, I-9235, Rn. 56.

⁶⁷ Zu den sich daraus ergebenden Folgerungen *Frenz*, EWS 2007, 337 ff.

Verbindung der nachhaltigen Entwicklung mit dem Wirtschaftsleben und die Aufnahme sowohl dieser ökonomischen als auch der sozialen wie der Umweltkomponente für einen Gleichrang dieser Elemente.⁶⁸ Demgegenüber wurden jedenfalls bislang vielfach in der Literatur Umweltbelange als grundsätzlich vorrangig betrachtet⁶⁹ oder aber zumindest bei Zweifeln in der Abwägung, ob sie überwiegen, vorgezogen.⁷⁰

Indes prägt der in Art. 2 EG/Art. 3 Abs. 3 EUV aufgenommene Gehalt der nachhaltigen Entwicklung auch die nunmehr im Grundlagenteil wie in Art. 37 EGRC angesiedelte Querschnittsklausel. Eine lediglich gleichrangige Berücksichtigung von Umweltbelangen ergibt sich zudem aus der Querschnittsklausel selbst, indem diese eine Einbeziehung der Erfordernisse des Umweltschutzes verlangt. Dadurch wird nicht eine ausschlaggebende Kraft zugebilligt, sondern nur eine Berücksichtigung vorgegeben,⁷¹ mithin eine Abwägung der Erfordernisse des Umweltschutzes mit den Erfordernissen der jeweils betroffenen anderen Politik ohne Vorrang des Umweltschutzes.⁷² Die Vorgabe eines hohen Schutzniveaus bezieht sich auf den Inhalt der Umweltpolitik, ohne bereits dadurch andere Politiken zu erfassen;⁷³ überdies ist sie a priori offen.

Ein gleichberechtigtes Nebeneinander des Umweltschutzes mit Belangen anderer Politiken wird freilich im Hinblick auf einen „Grundsatz des

⁶⁸ S. *GA Léger*, EuGH, Rs. C-371/98, First Corporate Shipping, Slg. 2000, I-9235, Rn. 46: kein unbedingter und systematischer Vorrang von Umweltbelangen vor Belangen aus anderen Politiken, sondern notwendiger Ausgleich und Herstellung von Einklang. Dem folgend *Kahl*, in: Streinz, EUV/EGV, 2003, Art. 174 EGV Rn. 89.

⁶⁹ *Calliess*, in: ders./Ruffert, EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 174 EGV Rn. 19; *Epiney*, NuR 1995, 497 (500); *Scheuing*, EuR 1989, 152 (176 f.). Demgegenüber bezeichnet *Kahl*, in: Streinz, EUV/EGV, 2003, Art. 174 EGV Rn. 26 m.w.N. die Gleichrangigkeit als „herrschende Lehre“, etwa *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, Stand: 10/07, Art. 174 EGV Rn. 14, tritt aber selbst für einen relativen Vorrang ein, Rn. 28; ausführlich *ders.*, Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht, 1993, S. 166 ff.

⁷⁰ *Ehle*, Die Einbeziehung des Umweltschutzes in das Europäische Kartellrecht, 1997, S. 154; *Güttler*, BayVBl. 2002, 225 (233); *Krämer*, in: Rengeling (Hrsg.), Umweltschutz und andere Politiken der Europäischen Gemeinschaft, 1993, S. 47 (63).

⁷¹ Bereits zur Vorläuferbestimmung des Art. 130r Abs. 2 S. 2 EWGV *Grabitz*, in: FS für Sendler, 1991, S. 443 (447).

⁷² *Schröder*, NuR 1995, 117 (118); *Frenz*, Das Verursacherprinzip im Öffentlichen Recht, 1997, S. 223 f. Vgl. zur gesundheitsschutzbezogenen Querschnittsklausel ebenso *Kment*, EuR 2007, 275 (280 f.).

⁷³ *Frenz*, Nationalstaatlicher Umweltschutz und EG-Wettbewerbsfreiheit, 1997, S. 67.

bestmöglichen Umweltschutzes“ ausgeschlossen.⁷⁴ Abgesehen davon, dass jedenfalls an einer eigenständigen Bedeutung eines solchen Grundsatzes erhebliche Zweifel bestehen,⁷⁵ bezieht sich auch dieser Grundsatz ausschließlich auf den Umweltschutz und dessen Inhalt, ohne deshalb notwendig auf andere Politiken auszustrahlen.

Spezifisch für die EGRC bezieht Art. 37 den Umweltschutz erst ein,⁷⁶ ohne dadurch die anderen Grundrechte zu verdrängen. Diese bleiben in ihrer Wertigkeit unverändert und sind daher auch im Hinblick auf Umweltbelange a priori gleichrangig. Welches Interesse sich im Einzelfall durchsetzt, hängt von einer Abwägung in der konkreten Situation ab. Das gilt auch für die Bewältigung von Zukunftsaufgaben⁷⁷ wie dem Klimaschutz, treten doch auch insoweit Konflikte mit Grundrechten auf, insbesondere mit der Berufs- und Eigentumsfreiheit.⁷⁸

Dabei ist es auch problematisch, die Schranken von vornherein, angeleitet durch die Prinzipien des Art. 174 EG/Art. 191 AEUV, umweltfreundlich zu interpretieren.⁷⁹ Zwar mag hier die EuGH-Entscheidung Wallonische Abfälle zu den Grundfreiheiten Pate stehen, die das Ursprungsprinzip zu Hilfe nahm, um eine Diskriminierung zu verneinen.⁸⁰ Dieser Ansatz darf aber nicht zu einer Aushöhlung des grundrechtlichen Prüfungsansatzes führen. Dies wäre ein Vorrang des Umweltschutzes durch die Hintertür.⁸¹ Vielmehr bedarf es einer gleichgewichtigen Gegenüberstellung der involvierten Belange.

⁷⁴ *Epiney*, NuR 1995, 497 (500); *dies.*, Umweltrecht in der Europäischen Union, 2. Aufl. 2005, S. 119 f.; bereits *Scheuing*, EuR 1989, 152 (176 f.).

⁷⁵ S.o. III.3.

⁷⁶ S.o. I.2.e).

⁷⁷ *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, Stand: 10/07, Art. 174 EGV Rn. 43; vgl. näher *Hösch*, Eigentum und Freiheit, 2000, S. 280 ff.

⁷⁸ S.u. XI.2.

⁷⁹ *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, Stand: 10/07, Art. 174 EGV Rn. 31.

⁸⁰ EuGH, Rs. C-2/90, Wallonische Abfälle, Slg. 1992, I-4431, Rn. 34; dazu *Frenz*, Europarecht 1, 2004, Rn. 1023 ff. m.w.N. v.a. aus der EuGH-Rspr.

⁸¹ *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, Stand: 10/07, Art. 174 EGV Rn. 31 hält sogar die Grundrechte gegenüber Art. 174 Abs. 2 EG für vorrangig.

VI. VERKNÜPFUNG VON UMWELTZIELEN MIT DEN BEDÜRFNISSEN DER EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFT: DAS BEISPIEL EMISSIONSHANDEL

Wie Umweltziele unter Schonung der Grundrechte verwirklicht werden können, hat das EuG in seiner Entscheidung vom 23.11.2005⁸² zur EmissionshandelsRL 2003/87/EG⁸³ deutlich gemacht. Mit dieser Richtlinie sollte „ein effizienter europäischer Markt für Treibhausgasemissionszertifikate unter möglichst geringer Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Entwicklung und der Beschäftigungslage geschaffen werden“.⁸⁴ Umweltpolitisches Ziel und ökonomische Rahmenbedingungen sind daher miteinander in Einklang zu bringen. Dem entsprechend fährt das EuG explizit fort: „So besteht zwar das Ziel der RL 2003/87/EG darin, die Treibhausgase gemäß den Verpflichtungen der Union und der Mitgliedstaaten im Rahmen des Protokolls von Kyoto zu verringern, doch muss dieses Ziel weitestgehend unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der europäischen Wirtschaft verwirklicht werden.“⁸⁵

Somit wird zwar die Erreichung der Festlegungen nach dem inzwischen in Kraft getretenen Kyoto-Protokoll,⁸⁶ in dem die für die EU bzw. deren Mitgliedstaaten relevanten Zielverpflichtungen zur Emissionsreduzierung enthalten sind, als Hauptanliegen in den Raum gestellt. Jedoch wird zugleich der Weg näher konkretisiert, auf dem dieses Hauptanliegen verfolgt werden soll. Es soll die Verträglichkeit mit den Anliegen der verpflichteten Unternehmen bestmöglich sichergestellt sein. Das schließt einen einseitigen Vorrang von Umweltbelangen aus. Vielmehr geht es um eine Versöhnung mit ökonomischen Aspekten und um deren adäquate

⁸² EuG, Rs. T-178/05, Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 2005, II-4807.

⁸³ RL des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.10.2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der RL 96/61/EG des Rates, ABl. L 275, S. 32, zuletzt geändert durch RL 2004/101/EG, ABl. 2004 L 338, S. 18.

⁸⁴ EuG, Rs. T-178/05, Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 2005, II-4807, Rn. 60 unter Rückgriff auf Art. 1 und die 5. Begründungserwägung zur EmissionshandelsRL 2003/87/EG. Die nach der EuG-Entscheidung gleichfalls zu vermeidende Beeinträchtigung der Beschäftigungslage steht infolge ihrer gravierenden Auswirkungen auf die soziale Situation, die bis zur Gefährdung des sozialen Friedens gehen kann, für die soziale Komponente des Zieldreiecks der nachhaltigen Entwicklung, *Frenz*, Sustainable Development durch Raumplanung, 2000, S. 71; vgl. nur leise anklingend im Hinblick auf soziale Sicherungssysteme und Arbeitsrecht(sschutz) *Beaucamp*, Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht, 2002, S. 34, der aber im Hinblick auf soziale Aspekte allzu sehr das Schwergewicht auf den Gegensatz zwischen Industrie- und Entwicklungsländern legt, s. auch S. 28 ff.

⁸⁵ EuG, Rs. T-178/05, Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 2005, II-4807, Rn. 60.

⁸⁶ Vom 11.12.1997. In Deutschland ratifiziert durch Gesetz vom 27.4.2002, BGBl. II S. 966.

Wahrung. Der normale wirtschaftliche Ablauf soll möglichst so weiter laufen können wie ohne umweltbezogene Belastungen. Das ist auch für die weitere Entwicklung zu beachten.⁸⁷

VII. ÜBERGREIFENDE BERÜCKSICHTIGUNG

1. Relevante Belange

Eine umweltrechtliche Querschnittsklausel⁸⁸ wurde nunmehr über Art. 37 EGRC auch in die Grundrechte eingefügt und wie im Vorbild des Art. 6 EG/Art. 11 AEUV explizit mit der nachhaltigen Entwicklung verbunden. Daher sind auch danach die Erfordernisse des Umweltschutzes und dabei spezifisch das eigens benannte hohe Umweltschutzniveau, das aber auf der Verwirklichung der Erfordernisse des Umweltschutzes beruht,⁸⁹ sowie die Verbesserung der Umweltqualität bei der Gestaltung der Unionspolitiken einzubeziehen. Diese beiden in Art. 37 EGRC spezifisch erwähnten Elemente verlangen eine Berücksichtigung mit anspruchsvoller Zielsetzung und damit auf hohem Niveau, wie sich dies für Art. 6 EG/Art. 11 AEUV nur aus einer Gesamtschau mit Art. 2 EG/Art. 3 Abs. 3 EUV ergibt, der gleichfalls diese beiden Umweltcharakteristika enthält, ebenso eine nachhaltige Entwicklung. Letztere steht ebenso für einen wirksamen Umweltschutz, freilich versöhnt mit ökonomischen und sozialen Belangen.⁹⁰

2. Ausmaß und Inhalt der Verpflichtung

Eine rechtlich verpflichtende Wirkung zur Berücksichtigung von Umweltbelangen ergibt sich bereits aus dem Wortlaut „müssen“.⁹¹ Diese Verbindlichkeit bedeutet allerdings nicht, dass dem Umweltschutz stets ein Vorrang zukommt. Eine Einbeziehung verlangt nicht, dass ihm ausschlaggebende Kraft zugebilligt wird; er muss nur berücksichtigt werden.⁹² Es geht mithin um eine Abwägung der Erfordernisse des Umweltschutzes mit

⁸⁷ Dazu u. XI.

⁸⁸ Begriffsprägend *Scheuing*, EuR 1989, 152 (176 ff.).

⁸⁹ S.o. III.2.

⁹⁰ S.o. IV.

⁹¹ S. bereits *Stroetmann*, in: Rengeling (Hrsg.), Umweltschutz und andere Politiken der Europäischen Gemeinschaft, 1993, S. 1 (3); *Kahl*, Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht, 1993, S. 58.

⁹² S.o. V.

den Erfordernissen der jeweils betroffenen anderen Politik, wie es auch dem Hintergrund des Nachhaltigkeitsgedankens entspricht, Umweltschutz mit Wirtschaft und sozialer Gerechtigkeit zu versöhnen. Umweltschutz ist damit ein zusätzlicher, nicht hingegen ein verdrängender Faktor.⁹³

Diese Abwägung ist inhaltlich durch das Ziel einer Förderung der nachhaltigen Entwicklung vorgegeben. Indem gem. Art. 37 EGRC nach diesem Grundsatz ein hohes Umweltschutzniveau sowie die Verbesserung der Umweltqualität sichergestellt werden müssen, dürfen Umweltbelange nicht einfach „weggewogen“ werden.⁹⁴ Sie müssen integrativer Bestandteil einer Maßnahme werden und von daher deren Inhalt ersichtlich mit prägen.⁹⁵

Auf diese Weise sind die Belange des Umweltschutzes unter dem Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung bei jeder Unionspolitik zu berücksichtigen. Dies gilt sowohl auf der Ebene der Ausarbeitung der Politik als solcher als auch bei deren Vollzug. Zwar sind nicht beide Ebenen explizit erwähnt. Demgegenüber benennt die Querschnittsklausel nach Art. 6 EG/Art. 11 AEUV die Durchführung der Unionspolitik ebenso wie die Durchführung der Unionsmaßnahmen und erstreckt sich damit eindeutig auch auf den Verwaltungsvollzug.⁹⁶ Nur auf diese Weise ist aber sichergestellt, dass Umweltbelange auch auf der wichtigen Verwaltungsebene beachtet werden und umfassend zur Geltung kommen. Genau darin liegt die Intention auch von Art. 37 EGRC. Auch das Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung kann sich nur so in vollem Ausmaß durchsetzen, indem es die Anwendung der zu einer Konkretisierung erlassenen Normen mit prägt. Der Wortlaut von Art. 37 EGRC erlaubt diese weite Konzeption, weil er insoweit keine Einschränkung enthält, sondern im Gegenteil umfassend formuliert ist.

VIII. UMWELT ALS TEIL DES PRIVATLEBENS

1. Fluglärm als Hauptanwendungsfall

Vorläufer einer grundrechtlichen Absicherung der Umwelt ist die Entscheidungspraxis der Konventionsorgane zur Achtung des Privatlebens nach Art. 8 EMRK, dem Art. 7 EGRC nachgebildet ist. Die Umwelt hat

⁹³ S. *Schröder*, NuR 1995, 117 (118).

⁹⁴ Zu Art. 6 EG *Calliess*, DVBl. 1998, 559 (565).

⁹⁵ Bereits *Scheuing*, EuR 1989, 152 (176).

⁹⁶ *Calliess*, DVBl. 1998, 559 (566); zur Vorgängerbestimmung a.A. die vorherrschende Meinung, etwa auch *Calliess*, ZAU 1994, 322 (333); *Breier*, NuR 1992, 174 (180); *Jahns-Böhm/Breier*, EuZW 1992, 49 (50).

eine elementare Grundlagenfunktion für die individuelle Lebensführung. Im wahrsten Sinne die Grundlage dafür wird weggenommen, wenn etwa der Entfaltungsraum einer nationalen Minderheit durch einen Stausee überflutet wird.⁹⁷

Eine Beeinträchtigung kann aber bei weitaus geringeren Umwelteinwirkungen gegeben sein. Das gilt vor allem für Fluglärm, welcher zu einem nicht mehr tolerierbaren Stress führen und damit das Recht auf Privatleben beeinträchtigen kann.⁹⁸ Allerdings muss der Lärm erheblich sein, was sowohl die Stärke als auch die Häufigkeit anbetrifft.⁹⁹ Zudem gewähren die Konventionsorgane einen großen Beurteilungsspielraum, um Lärmemissionen etwa durch ein öffentliches Interesse an einem Großflughafen, der in einer demokratischen Gesellschaft notwendig und für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes erforderlich ist, zu rechtfertigen. Dieser weite Ermessensspielraum gilt dabei unabhängig davon, ob man das Recht auf Umweltschutz als Abwehrrecht oder aber als (positive) Schutzpflicht des Staates versteht.¹⁰⁰

Gleichwohl hat der EGMR in der Kleinen Kammer aus Art. 8 EMRK tiefgreifende Planungs- und Untersuchungspflichten abgeleitet.¹⁰¹ Die Große Kammer des EGMR folgte dem freilich nicht¹⁰² und lehnte eine solche spezifische Annäherung unter dem Blickwinkel eines besonderen

⁹⁷ EKMR, Entsch. vom 3.10.1983, Nr. 9278/81 u.a. (Rn. 2), DR 35, 30 – G. u. E./Norwegen für die Lappen in Norwegen, das aber den Bau angesichts der Bedeutung für die wirtschaftliche Wohlfahrt des Landes und der geringen betroffenen Fläche rechtfertigen konnte.

⁹⁸ S. EKMR, Entsch. vom 15.7.1980, Nr. 7889/77, DR 19, 186 sowie Ber. vom 13.5.1982, Nr. 7889/77, DR 26, 5 – Arrondelle/Vereinigtes Königreich (London-Gatwick); ähnlich zum Flughafen London Heathrow EKMR, Ber. vom 8.7.1987, Nr. 9310/81, DR 52, 29 (Bericht über gütliche Einigung) sowie zuvor ebenfalls Nr. 9310/81, Entsch. vom 16.10.1985 (Rn. 4), DR 44, 13 (Zulassungsentscheidung) – Baggs/Vereinigtes Königreich.

⁹⁹ S. auch EKMR, Entsch. vom 18.1.1989, Nr. 12816/87 (Rn. 2), DR 59, 186 – Vearncombe u.a./Deutschland. Die Anzahl der betroffenen Personen ist hingegen für die Abwägung relevant, EGMR (GK), Urt. vom 8.7.2003, Nr. 36022/97 (Rn. 125, 127), NVwZ 2004, 1465 (1469) – Hatton u.a./Vereinigtes Königreich.

¹⁰⁰ EGMR, Urt. vom 21.2.1990, Nr. 9310/81 (Rn. 41), ÖJZ 1990, 418 (420) – Powell und Rayner/Vereinigtes Königreich; ebenso EGMR, Urt. vom 9.12.1994, Nr. 16798/90 (Rn. 51), EuGRZ 1995, 530 (533) – Lopéz Ostra/Spanien; EGMR (GK), Urt. vom 8.7.2003, Nr. 36022/97 (Rn. 119), NVwZ 2004, 1465 (1468) – Hatton u.a./Vereinigtes Königreich.

¹⁰¹ EGMR, Urt. vom 2.10.2001, Nr. 36022/97 (Rn. 97), ÖJZ 2003, 72 (73) – Hatton u.a./Vereinigtes Königreich.

¹⁰² EGMR (GK), Urt. vom 8.7.2003, Nr. 36022/97 (Rn. 128), NVwZ 2004, 1465 (1469) – Hatton u.a./Vereinigtes Königreich.

Status von umweltbezogenen Menschenrechten ab.¹⁰³ Immerhin befürwortete er eine Abwägung der Interessen der Wirtschaft und der betroffenen Anwohner unter Einbeziehung der relevanten Lärm Aspekte.¹⁰⁴

Eine solche Abwägung kann indes vor allem dann situationsadäquat stattfinden, wenn eine gründliche Untersuchung und Planung erfolgt, um die möglichen Gefahrenlagen aufzuspüren und ihnen sachgerecht – auch unter Berücksichtigung der ökonomischen Bedürfnisse – zu begegnen. Diese Elemente lassen sich daher je nach Bedeutung des Projektes und der betroffenen Belange aus einem wirksamen Umweltschutz ableiten, auch wenn dieser nur für den Schutz von Elementargütern als Grundlage für das Privat- und Familienleben subjektiv einforderbar ist. So hat der EGMR auch Informationspflichten über Umweltrisiken bejaht.¹⁰⁵

Wegen dieses Ansatzes ist indes nur bei grundlegenden Gefährdungen für das Privat- und Familienleben die Begründung solcher konkreter Untersuchungs- und Planungspflichten möglich. Und selbst dann müssen solche Pflichten in einem hinreichenden Bezug zu den Schutzgütern stehen, mithin eine verbesserte Gewährleistung tatsächlich erwarten lassen. Bei Umweltgefährdungen durch Großprojekte wird das aber regelmäßig der Fall sein, wie die Anforderungen nach der UVP-RL 85/337/EWG¹⁰⁶ zeigen.

Nicht umsonst hat daher ein Sondervotum verschiedener Richter die Ableitung der vorgenannten Planungs- und Untersuchungspflichten befürwortet und dabei auch auf Art. 37 EGRC verwiesen.¹⁰⁷ Indes gewährt diese Bestimmung gerade keine subjektiven Rechte, sondern hat ihre Hauptbedeutung in der Festschreibung des Umweltschutzes als Abwägungsbelang auch bei grundrechtlichem Bezug.¹⁰⁸ Daher handelt es

¹⁰³ EGMR (GK), Urt. vom 8.7.2003, Nr. 36022/97 (Rn. 122), NVwZ 2004, 1465 (1468) – Hatton u.a./Vereinigtes Königreich; s. *Heselhaus/Marauhn*, EuGRZ 2005, (549) 549: „Straßburger Springprozession zum Schutz der Umwelt“.

¹⁰⁴ EGMR (GK), Urt. vom 8.7.2003, Nr. 36022/97 (Rn. 119), NVwZ 2004, 1465 (1468) – Hatton u.a./Vereinigtes Königreich.

¹⁰⁵ EGMR, Urt. vom 19.2.1998, Nr. 14967/89 (Rn. 58), NVwZ 1999, 57 (58) – Guerra u.a./Italien.

¹⁰⁶ RL 85/337/EWG des Rates vom 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. L 175, S. 40, geändert durch RL 97/11/EG, ABl. 1997 L 73, S. 5, und RL 2003/35/EG, ABl. 2003 L 156, S. 17.

¹⁰⁷ Abweichende Meinung der Richter *Costa, Ress* u.a., EGMR (GK), Urt. vom 8.7.2003, Nr. 36022/97 (Rn. 1 ff.), Rep. 2003-VIII, 190 (234 f.) – Hatton u.a./Vereinigtes Königreich.

¹⁰⁸ S.o. I.1.

sich dabei um keine adäquate Abstützung,¹⁰⁹ obwohl die genauen Planungs- und Untersuchungspflichten vor allem das in Art. 37 EGRC vorgegebene hohe Schutzniveau sowie die aus dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung folgende Abwägung zwischen ökonomischen und ökologischen Belangen sicherstellen.

2. Weiterungen

Der Schutzansatz des EGMR für Fluglärm wurde auf andere Bereiche ausgedehnt. Auf die Schutzpflicht für das Privatleben wurde gestützt, dass auch vor indirekten Auswirkungen von Umweltverschmutzungen geschützt werden muss. Dies betraf Auswirkungen auf das physische Wohlbefinden durch ein dauerhaftes nächtliches Licht, eine verunstaltete Flusslandschaft und Änderungen des Mikroklimas, weil Dampf aus einem Kühlturm den Sonnenschein verminderte; der Fall betraf ein Kernkraftwerk, bei dem auch das nukleare Risiko geltend gemacht wurde.¹¹⁰ Entsprechendes gilt für üblen Geruch, Lärm und Rauch von einer Abwasser- und Abfallentsorgungsanlage. Hier muss die betreffende staatliche Einrichtung nicht nur auf die Einhaltung von Umweltstandards achten, sondern darf auch nicht gegen darauf hinwirkende Gerichtsurteile vorgehen.¹¹¹

Damit reicht der Schutz von Umweltbelangen weit über Lärmemissionen hinaus. Dies ist deshalb konsequent, weil nicht nur von diesen Beeinträchtigungen des Privatlebens durch negative Auswirkungen auf das physische Wohlbefinden ausgehen. Das gilt zumal dann, wenn man die Achtung des Rechts auf Wohnung noch mit hinzunimmt; eine Wohnung kann ebenfalls in ihren Annehmlichkeiten nicht genossen werden, wenn sie durch Dampf und Gestank beeinträchtigt wird.¹¹²

Um sich vor Umweltverschmutzung wirksam zu sichern, braucht der Einzelne auch Informationen darüber. Nur so kann er sich unbeschwert privat frei entfalten. Und vor allem für sich entscheiden, weiterhin in einem von Umweltverschmutzung tangierten Areal zu wohnen.¹¹³

¹⁰⁹ S. daher u. IX.

¹¹⁰ S. EKMR, Entsch. vom 17.5.1990, Nr. 13728/88 (Rn. 2), DR 65, 250 – S./Frankreich.

¹¹¹ EGMR, Urt. vom 9.12.1994, Nr. 16798/90 (Rn. 54 ff.), EuGRZ 1995, 530 (533) – López Ostra/Spanien.

¹¹² Auch darauf abhebend EKMR, Entsch. vom 17.5.1990, Nr. 13728/88 (Rn. 2), DR 65, 250 – S./Frankreich.

¹¹³ EGMR, Urt. vom 19.2.1998, Nr. 14967/89 (Rn. 60), NVwZ 1999, 57 (58) – Guerra u.a./Italien.

3. Grenzen

a) *Hinreichende Erheblichkeit*

Erforderlich ist allerdings eine hinreichende Erheblichkeit, um sich auf das Privat- bzw. Familienleben oder die Wohnung fühlbar auszuwirken. Es muss sich also in diesem Sinne um hinreichend belastende Umweltemissionen handeln. Insoweit besteht aber ein umfassender Immissionsschutz.

b) *Abgrenzung zu Art. 37 EGRC*

Es werden aber nicht sämtliche Beziehungen des Individuums zur gesamten, unmittelbaren Umwelt einbezogen.¹¹⁴ Der Umweltschutz wird also nicht umfassend gewährleistet. Vielmehr bedarf es einer hinreichenden Auswirkung der jeweiligen Umweltbelastung auf das Privatleben. So wie durch den umweltbezogenen Gesundheitsschutz nach Art. 174 EG/Art. 191 AEUV keine umfassende Gesundheitspolitik begründet wird,¹¹⁵ vermag der Schutz des Privatlebens keinen darüber hinausgehenden Umweltschutz zu schaffen. Daher bringt Art. 37 EGRC eine inhaltliche Weiterung. Durch die in ihm verankerte spezifische Gewährleistung des Umweltschutzes werden die begrenzten Ableitungen aus der Achtung des Privat- bzw. Familienlebens und des Rechts auf Wohnung für die EGRC verallgemeinert. Die Einwirkungen aus einer verschmutzten Umwelt auf das Privatleben werden daher auch durch Art. 7 EGRC nur in dieser spezifischen Beziehung erfasst. Handelt es sich hingegen um den Umweltschutz, soweit er nicht spezifisch die Wahrung individueller privater Entfaltung anbetrifft, ist Art. 37 EGRC einschlägig. Das gilt etwa für den Klimaschutz.

c) *Rechtfertigungsgrund der wirtschaftlichen Entwicklung*

Als Rechtfertigungsansatz lässt der EGMR in großem Umfang die wirtschaftliche Entwicklung greifen. Durch eine weite Konzeption des ökonomischen Fortschritts läuft das vom EGMR entwickelte Recht zum Schutz vor Umweltverschmutzungen weitgehend leer. Der EGMR hat hier den staatlichen Stellen einen weiten Beurteilungsspielraum zugebilligt,¹¹⁶

¹¹⁴ Kley-Struller, EuGRZ 1995, 507 (513 f.).

¹¹⁵ Frenz, Europäisches Umweltrecht, 1997, Rn. 28.

¹¹⁶ EGMR, Urt. vom 9.12.1994, Nr. 16798/90 (Rn. 51), EuGRZ 1995, 530 (533) – Lopéz Ostra/Spanien; EGMR (GK), Urt. vom 8.7.2003, Nr. 36022/97 (Rn. 119), NVwZ 2004,

allerdings gleichwohl auch eine Verletzung des Rechts der betroffenen Familien angenommen.¹¹⁷

Zu einem solchen Ergebnis kam der EGMR aber nicht durchgehend. In einer Lärmschutzregelung für Nachtflüge sah er eine allgemeine und nicht auf bestimmte Individuen zielende Maßnahme. Er beschränkte sich deshalb auf die Prüfung, „ob für die im Einzelfall gefundene Lösung angenommen werden kann, dass sie einen gerechten Ausgleich hergestellt hat,“¹¹⁸ und ließ den staatlichen Behörden einen großen Freiraum, der auch den Verzicht auf „umfangreiche und nachprüfbare Daten für jeden einzelnen Aspekt der Sache“ einschloss.¹¹⁹

Damit konnten die ökonomischen Beweggründe ohne nähere Untersuchung durchschlagen, zumal der EGMR den betroffenen Einzelpersonen als angemessen zumutete, umzuziehen.¹²⁰ Letztlich geht es zwar um einen sachgerechten Ausgleich zwischen ökonomischen, ökologischen und auch sozialen Belangen, wie es dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung entspricht. An dieser Stelle hat dieser, obwohl in Art. 37 EGRC verankert, deshalb seinen Platz, weil es um die Art der Berücksichtigung von Umweltbelangen geht und darauf bezogen Art. 37 EGRC eine Qualitätsklausel bildet.¹²¹ Indes sind danach alle Belange gleichermaßen relevant und können daher im Einzelfall auch die Zulässigkeit eines Vorhabens hindern.

Eine solche Rechtsfolge entspricht auch eher dem Ausgangspunkt des EGMR, nämlich einen gerechten Ausgleich auf der Basis angemessener Untersuchungen und Studien zu finden.¹²² Jedenfalls bedarf es im Ergebnis wirksamer Schutzmaßnahmen vor Umweltbeeinträchtigungen,¹²³ außer überwiegende wirtschaftliche Belange stehen entgegen und lassen sich nur

1465 (1468) – Hatton u.a./Vereinigtes Königreich; aus der Lit. *Kley-Struller*, EuGRZ 1995, 507 (513).

¹¹⁷ EGMR, Urt. vom 9.12.1994, Nr. 16798/90 (Rn. 58), EuGRZ 1995, 530 (533) – López Ostra/Spanien.

¹¹⁸ EGMR (GK), Urt. vom 8.7.2003, Nr. 36022/97 (Rn. 123), NVwZ 2004, 1465 (1468 f.) – Hatton u.a./Vereinigtes Königreich.

¹¹⁹ EGMR (GK), Urt. vom 8.7.2003, Nr. 36022/97 (Rn. 128), NVwZ 2004, 1465 (1469) – Hatton u.a./Vereinigtes Königreich.

¹²⁰ EGMR (GK), Urt. vom 8.7.2003, Nr. 36022/97 (Rn. 126 f.), NVwZ 2004, 1465 (1469) – Hatton u.a./Vereinigtes Königreich.

¹²¹ S.o. VII.1.

¹²² EGMR (GK), Urt. vom 8.7.2003, Nr. 36022/97 (Rn. 128), NVwZ 2004, 1465 (1469) – Hatton u.a./Vereinigtes Königreich.

¹²³ S. auch EGMR, Nr. 4143/02 (Rn. 58 ff.) – Moreno Gómez.

ohne solche Vorkehrungen verwirklichen. Aber auch dann müssen die Belange der Betroffenen angemessen berücksichtigt worden sein. Unter diesen Leitprinzipien steht daher notwendig der den staatlichen Organen zuzubilligende Beurteilungsspielraum.¹²⁴ Er betrifft mithin nicht das „Ob“ des Umweltschutzes, sondern das „Wie“, also die „Wahl zwischen verschiedenen Möglichkeiten und Mitteln zur Erfüllung dieser Verpflichtung“.¹²⁵

IX. SCHUTZ VON LEBEN UND GESUNDHEIT

In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wurde demgegenüber der Schutz vor Lärm am Recht auf körperliche Unversehrtheit festgemacht.¹²⁶ In der EMRK fehlt indes ein solches Recht. Daher liegt es nahe, in der EGRC den Schutz vor Lärm in Art. 3 Abs. 1 zu verankern. Indes wurde während der Beratungen im Grundrechtekonvent das Recht auf Unversehrtheit gerade nicht mit einer gesunden Umwelt verbunden.¹²⁷ Allerdings ist es noch ein Unterschied, ob man ein umfassendes subjektives Recht auf gesunde Umwelt ableitet, das auch nach Art. 37 EGRC nicht besteht,¹²⁸ oder lediglich einzelne Ausprägungen mit besonderer Relevanz für die körperliche Unversehrtheit darunter fasst. Dazu gehört insbesondere der Lärm. Daher ist vor ihm nach der EGRC auf der Basis des Rechts auf Unversehrtheit zu schützen.

Allerdings leiden grundrechtliche Schutzpflichten und ihre Erfüllung generell darunter, dass den staatlichen Instanzen ein erheblicher Spielraum zusteht.¹²⁹ Der Klimawandel dürfte keine derart konkreten körperlichen Auswirkungen haben, dass vor ihm Schutz nach Art. 3 Abs. 1 EGRC eingefordert werden könnte. Am ehesten eignet sich als Ansatz die erhöhte Gefahr aufgrund vermehrter UV-Strahlung, an Hautkrebs zu erkranken. Daraus lassen sich allerdings schwerlich konkrete Schutzmaßnahmen ableiten, sondern es bedarf einer lang konzipierten Politik mit vielfältigen

¹²⁴ EGMR (GK), Urt. vom 8.7.2003, Nr. 36022/97 (Rn. 123), NVwZ 2004, 1465 (1468) – Hatton u.a./Vereinigtes Königreich.

¹²⁵ So EGMR (GK), Urt. vom 8.7.2003, Nr. 36022/97 (Rn. 123), NVwZ 2004, 1465 (1468) – Hatton u.a./Vereinigtes Königreich.

¹²⁶ Grundlegend BVerfGE 56, 54 (73 f., 77) – Düsseldorf-Lohausen; 79, 174 (201 f.).

¹²⁷ *Borowsky*, in: Meyer, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2. Aufl. 2006, Art. 3 Rn. 38.

¹²⁸ S.o. I.2.

¹²⁹ *Borowsky*, in: Meyer, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2. Aufl. 2006, Art. 3 Rn. 38 a.E., der eine Schutzpflicht im Hinblick auf die Umwelt vom Ansatz her nicht näher beschränkt.

Teilelementen, wie sich an der aktuellen Diskussion zum Klimaschutzpaket in Europa und in Deutschland zeigt. Deren Hauptgrundlage bleibt ohnehin der Umweltschutz im Vertrag und nicht die EGRC, die gerade keine (weiteren) Kompetenzen der Union schaffen sollte.

X. ÖKOLOGISCHES EXISTENZMINIMUM ALS TEIL DER MENSCHENWÜRDE

Ein Ansatz für den Schutz des ökologischen Existenzminimums ergibt sich aus der Gemeinschaftsbezogenheit des Menschen. Es gehört zu seinem Wesen, Kontakt mit anderen zu haben und in der Gemeinschaft zu leben. Auch ein selbstbestimmtes Individuum ist damit in die Gemeinschaft eingebettet und verwirklicht sich erst in ihr und ihr gegenüber.¹³⁰ In der EGRC ergibt sich dies insbesondere aus dem Kapitel Solidarität. Hier wird die Einbettung des Einzelnen in die Arbeitswelt und sein Angewiesensein auf staatliche Infrastruktur näher konkretisiert. In Art. 37 EGRC ist auch eigens der Umweltschutz aufgeführt.

Ist der Einzelne in die Gemeinschaft eingebunden, gehört der Rückbezug auf sie zum menschlichen Wesen. Die Erhaltung dieser Gemeinschaft bedeutet eine Voraussetzung für die individuelle Entfaltung. Durch die Einbindung in die Gemeinschaft ist das Individuum damit auch um seiner selbst willen insoweit beschränkt, als es den Bestand dieser Gemeinschaft als Voraussetzung auch seiner Entfaltung nicht gefährden darf. Daraus folgt, dass der Einzelne bei seiner eigenen Entfaltung die Grundlagen wahren muss, welche die Gemeinschaft für ihre Fortentwicklung benötigt. Dazu gehören namentlich die natürlichen Lebensgrundlagen zumindest auf dem Niveau des ökologischen Existenzminimums. Dessen Bestandteil ist auch ein Klima, in dem der Einzelne überleben und sich in einem Mindestmaß entfalten kann. Dafür hat der Staat durch eine adäquate Klimapolitik Sorge zu tragen, ohne dass sich indes konkrete Maßnahmen im Einzelnen definieren lassen.

¹³⁰ Vgl. BVerfGE 4, 7 (15 f.); 33, 303 (334); 50, 166 (175).

XI. PRAKTISCHE KONSEQUENZEN IM EMISSIONSHANDEL

1. Ehrgeizige Ziele

Entsprechend der europarechtlich möglichen Vorreiterstellung für wichtige Umweltziele¹³¹ will die Kommission die Emissionen von Treibhausgasen, ausgehend von 1990, bis 2020 um 20 Prozent senken. Hierzu schlägt sie ein umfassendes Klimapaket vor.¹³² Ein Kernbestandteil bildet ein europaweiter Emissionshandel ab 2013, der nationale Pläne entbehrlich macht. In diesem Rahmen sollen 100 Prozent der Rechte für die Produzenten von Strom versteigert werden.¹³³

2. Grundrechtliche Schranken

Insoweit stellt sich aber die Frage der grundrechtlichen Zulässigkeit. Bisher konnten die Wirtschaftsteilnehmer in dem benötigten Umfang kostenlose Zertifikate erhalten. Diese kostenlose Ausgabe war auch in erheblichem Umfang grundrechtlich fundiert.¹³⁴ Für die zweite Handelsperiode erlaubt Art. 10 Emissionshandelsrichtlinie eine Veräußerung von bis zu 10 Prozent der zur Verfügung stehenden Emissionshandelszertifikate.¹³⁵ Wenn nun diese Wirtschaftsteilnehmer in weiterem Umfang als bisher Zertifikate kaufen müssen, entstehen ihnen zusätzliche Ausgaben, welche ihre Geschäftstätigkeit und damit ihre Berufs- bzw. unternehmerische Freiheit beeinträchtigen.¹³⁶ Das trifft vor allem die Unternehmen, die nicht für den heimischen Markt produzieren und daher in internationalem Wettbewerb stehen, so dass sie Mehrkosten aus dem Kauf von Emissionshandelszertifikaten nicht an die Abnehmer

¹³¹ S.o. II.4.

¹³² Zu weiteren Überlegungen für Anpassungsmaßnahmen *Knopp/Hoffmann*, EuRUP 2008, 54 (56 f.).

¹³³ FAZ vom 24.1.2008, S. 11.

¹³⁴ Im Einzelnen *Frenz*, Emissionshandelsrecht, 2. Aufl. 2008, § 9 TEHG Rn. 56 ff. m.w.N.

¹³⁵ Auch insoweit – allerdings auf nationales Verfassungsrecht gegründete – Bedenken geltend machend *Burgi/Selmer*, Verfassungswidrigkeit einer entgeltlichen Zuteilung von Emissionszertifikaten, 2007; anders *Frenz*, Emissionshandelsrecht, 2. Aufl. 2008, § 19 ZuG Rn. 6 ff.

¹³⁶ Bereits *Rehbinder*, in: Endres/Rehbinder/Schwarze, Umweltzertifikate und Kompensationslösungen aus ökonomischer und juristischer Sicht, 1994, S. 92 (119, 126 ff.).

weitergeben können.¹³⁷ Der Klimaschutz bildet zwar allgemein einen legitimen Beweggrund.¹³⁸ Es bedarf aber einer Verhältnismäßigkeitsprüfung im konkreten Fall.¹³⁹ Zudem wird entfaltetes Vertrauen, das auf bislang erbrachten freiwilligen Leistungen beruht, enttäuscht.¹⁴⁰ Hierfür muss ein sachlicher Grund vorliegen.¹⁴¹ Er ist insoweit denkbar, als Energieunternehmen trotz des kostenlosen Empfangs der Zertifikate den Marktpreis dafür in ihre Angebotspreise einberechnet und damit die kostenlose Zuteilung zu Windfall-Profits genutzt haben. Damit wurde von der Grundlage der Ausgabe der Zertifikate abgewichen.¹⁴² Deshalb mag insoweit sogar das vorher entfaltete Vertrauen nicht schutzwürdig sein.

Im Übrigen aber, soweit also Wirtschaftsteilnehmer Dispositionen auf der Basis einer unentgeltlichen Zuteilung von Emissionsrechten getroffen haben, ist der Vertrauensschutz intakt. Waren sie an Selbstverpflichtungen beteiligt, ist die unentgeltliche Ausgabe Äquivalent eigener Leistung, bildet mithin auch keine ungerechtfertigte Vergünstigung.¹⁴³ Diese wird nunmehr ohne sachlichen Grund entzogen, soweit sich die Emissionsminderungen auch ohne entgeltliche Zertifikatsveräußerung erzielen ließen. Insoweit fehlt auch die Erforderlichkeit. Daraus erklärt sich grundrechtlich, weshalb von einer weitgehenden oder gar vollständigen Veräußerung von Emissionsberechtigungen praktisch nur die Energieanlagen betroffen sein können.

XII. FAZIT

Umwelt- und Klimaschutz sind eher eine Frage politischer Gestaltung als grundrechtlich konturiert. Nur ein Mindestmaß ist grundrechtlich einforderbar, aber nicht auf der Basis des bloßen Umweltgrundsatzes nach Art. 37 EGRC. Der EGMR wählte den Anspruch auf Achtung des

¹³⁷ S. Begründung des Gesetzesentwurfs der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vom 8.5.2007, BT-Drucks. 16/5240, S. 22. Daraus rechtfertigt sich auch eine Ungleichbehandlung, *Frenz*, Emissionshandelsrecht, 2. Aufl. 2008, § 9 TEHG Rn. 167; vor §§ 6 ff. ZuG 2012 Rn. 7.

¹³⁸ In diesem Kontext *Giesberts/Hilf*, Handel mit Emissionszertifikaten, 2002, Rn. 311 f.

¹³⁹ Etwa *Burgi*, NJW 2003, 2486 (2491).

¹⁴⁰ Ausführlich *Frenz*, Emissionshandelsrecht, 2. Aufl. 2008, § 9 TEHG Rn. 43; abl. aber BVerwGE 124, 47 (62); auch BVerfG, NVwZ 2007, 942 (945).

¹⁴¹ Vgl. zur Rückwirkungsproblematik *Frenz*, RdE 2007, 65 (70 f.).

¹⁴² Näher im Zusammenhang mit der wettbewerbsrechtlichen Fragwürdigkeit dieses Vorgehens *Frenz*, WuW 2006, 737 ff.

¹⁴³ Näher *Frenz*, Emissionshandelsrecht, 2. Aufl. 2008, § 9 TEHG Rn. 152 ff.

Privatlebens nach Art. 8 EMRK, dem Art. 7 EGRC nachgebildet wurde, als Grundlage. Vorzuziehen ist der Schutz der körperlichen Unversehrtheit nach Art. 3 EGRC.

Darüber hinaus haben die Unions- und dann die nationalen Umsetzungs- und Vollzugsorgane Umweltschutzbelange mit Blick auf ein hohes Schutzniveau und eine nachhaltige Entwicklung gebührend zu berücksichtigen. Dementsprechend bestehen ehrgeizige Klimaschutzziele. Eine angedachte Maßnahme ist die vollständige staatliche Veräußerung von Emissionshandelszertifikaten. Insoweit bestehen aber wirtschaftsgrundrechtliche Grenzen vor allem für Produktionsanlagen, die erhebliche freiwillige Vorleistungen erbracht haben, ohne diese über Windfall-Profits aus der Zuteilung kostenloser Emissionsrechte refinanziert zu haben.