



Walter Hallstein-Institut  
für Europäisches Verfassungsrecht

Humboldt-Universität zu Berlin

## **WHI - Paper 5/04**

# **EINE UMWELTGERECHTE KOMPETENZORDNUNG**

## **EUROPARECHTLICHE PERSPEKTIVE**

### **THESEN**

Prof. Dr. Ingolf Pernice

MÄRZ 2004

# EINE UMWELTGERECHTE KOMPETENZORDNUNG

## EUROPARECHTLICHE PERSPEKTIVE

### THESEN

von

Ingolf Pernice, Berlin\*

#### I. Einleitung:

1. Die Debatte um die Föderalismusreform in Deutschland wird nach wie vor viel zu sehr national-introvertiert geführt. Das Umweltrecht ist ein Paradebeispiel dafür, in welchem Umfang gesetzliche Inhalte vom europäischen Recht vorgegeben werden, die Wirksamkeit der Regelungen aber von korrekter Umsetzung durch die nationalen Gesetzgeber und loyalen Vollzug durch die innerstaatlichen Verwaltungen und Gerichte abhängt. Wenn das Ziel ein optimaler Schutz der Umwelt ist, kommt es darauf an,

- die europäischen Institutionen und Verfahren unter Beachtung der Subsidiarität, aber auch der Vorteile gemeinsamer hoher Standards für die Umwelt in Europa pro-aktiv als wichtiges und nützliches Instrument der deutschen Umweltpolitik zu nutzen,
- das von der Europäischen Union einmal gesetzte Recht ernst zu nehmen und in allen seinen Teilen entsprechend den vereinbarten Zielen rechtzeitig und vollständig in die nationale Rechtsordnung einzufügen und
- dabei Nüchternheit, Glaubwürdigkeit und unbedingte Zuverlässigkeit an den Tag zu legen, auch dann, wenn Konflikte mit den Interessen der Wirtschaft oder Bundesländer-Probleme im Einzelfall dafür sprechen, vom Recht abzuweichen.

2. Rechtsetzungsverfahren und Vollzug sind zwei Seiten einer Medaille, aber für beides müssen nicht dieselben Institutionen, muss auch nicht derselbe Verband – die EU, der Bund oder die Länder – zuständig sein. Im dreistufig-föderal gegliederten europäischen Verfassungsverbund sollte das wesentliche Kriterium für die optimale Allokation von Kompetenzen im Bereich der Umwelt die Frage sein, wie die Ziele am effektivsten erreicht werden können. Hierzu gehört auch die Vermeidung unkoordinierter, widersprechender Initiativen einzelner Länder in Brüssel, einerseits, und paralleler Rechtsetzung von Ländern und Bund in Bereichen, wo die europäischen Vorgaben für die innerstaatliche Umsetzung praktisch keine politischen Gestaltungsspielräume offen lassen.

3. Wenn die Föderalismus-Kommission die europäische Dimension der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern außer acht läßt, geht sie nicht nur an der – neuen – Realität Deutschlands vorbei, sondern gefährdet mit den Einflussmöglichkeiten Deutschlands auf die europäische Politik zugleich auch die Chance, dass die Inhalte der europäischen Politik den Interessen Deutschlands gerecht werden, und damit die Vollzugsbereitschaft von Behörden und Bürgern. Für was Bund oder Länder innerstaatlich sinnvollerweise zuständig sein

---

\* Prof. Dr. jur., Lehrstuhl für öffentliches Recht, Völker- und Europarecht der Humboldt-Universität zu Berlin, geschäftsführender Direktor des Walter Hallstein-Instituts für Europäisches Verfassungsrecht der Humboldt-Universität zu Berlin ([www.whi-berlin.de](http://www.whi-berlin.de)). Geringfügig ergänzte Fassung der zur (BMU) Tagung „Föderalismusreform: Neuordnung der Umweltkompetenzen. Für einen integrierten Schutz von Natur, Boden, Wasser, Luft“ am 29. März 2004 in Berlin.

sollen, ist für die Seite der Rechtsetzung der EU (dazu II.) möglicherweise anders zu beurteilen als für die Seite von Umsetzung und Vollzug des europäischen Rechts (dazu III.).

## II. Nationale Kompetenzordnung in bezug auf europäische Gesetzgebung

4. Soweit es eine Zuständigkeit der EU für Gesetzgebung im Umweltbereich gibt – durch Richtlinien oder Verordnungen bzw. Rahmengesetze oder Gesetze – gebietet es der Gesichtspunkt der Effizienz ebenso wie derjenige der Demokratie, dass für die Vertretung Deutschlands im Rat ausschließlich Bundesminister auftreten. Art. 23 GG muss insofern geändert werden.

5. Inhaltlich ist nicht einzusehen, inwiefern Gegenstände, die nach dem EU-Vertrag und dem Prinzip der Subsidiarität auf europäischer Ebene besser und effizienter zu regeln sind, innerhalb Deutschlands in der Hand der Länder besser aufgehoben sein sollten, als in der Hand des Bundes. Daraus folgt, dass die Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet der Umwelt jedenfalls in dem Umfang dem Bund zuzuweisen ist, in dem eine Zuständigkeit der EU besteht.

6. Die Länder werden dadurch nicht entmachtet, denn einzeln oder durch einen ihrer Regierungsvertreter können sie im Bereich der ihnen innerstaatlich verbleibenden Zuständigkeiten auf der Brüsseler Bühne ohnehin nicht wirksam agieren. Wie *Fritz Scharpf* ausgeführt hat, fehlen dem Landesminister die „europäische Sozialisation“, die Kontexterfahrung und die Netzwerke, ohne die eine frühzeitige Willensbildungsstrategie nicht möglich ist. Jedes Land entsprechend in Brüssel zu repräsentieren, ist weder ökonomisch noch sinnvoll. Zur Wahrnehmung der „gesamtstaatlichen Verantwortung“ Deutschlands ist ein Ländervertreter nicht legitimiert und mangels Verantwortlichkeit in der übrigen deutschen Europapolitik auch nicht in der Lage.

7. Wo es um europäische Gesetze oder Rahmengesetze geht, ist die frühzeitige Koordinierung der deutschen Position auf der Ebene der Bundesorgane unerlässlich. Dabei sollten die Länder im Bereich ihrer Kompetenzen ein Initiativrecht haben. In allen Politiken muss schon bei der Formulierung der Politikziele und –strategien „europäisch“ gedacht, dh. die EU als Instrument, als Teil der Strategie positiv mitbedacht werden. Über die Brüsseler Vertretung wird die Initiative mit den europäischen Gesprächspartnern abgestimmt und in den politischen Prozess eingespeist. Wenn die Kommission einen Vorschlag ausarbeitet, ist es – politisch gesehen – in der Regel zu spät.

8. Länder und Bund, d.h. auf der Bundesebene Bundesrat, Bundestag und Bundesregierung brauchen Verfahren der politischen Abstimmung und Koordinierung im Vorfeld europäischer Gesetzgebung, die der Tatsache gerecht werden, dass es nicht um Außenpolitik und der Ratifikation unterworfenen Exekutivakte geht, sondern um (gemeinsame) Innenpolitik der Mitgliedstaaten durch eine Mehrebenen-Legislative, die demokratisch und föderal legitimiert und organisiert sein muss.

9. Da nach den Grundsätzen des Grundgesetzes, aber auch der Subsidiarität und der notwendigen Bürgernähe der konkretisierende und gestaltende Vollzug Sache der Länder bzw. der kommunalen Gebietskörperschaften ist und bleiben muss, ist es unabdingbar, deren Vollzugserfahrung adäquat und vor allem frühzeitig in den Prozess der inhaltlichen Festlegung der zu erlassenden Rechtsakte einzubringen. Hierdurch legitimiert sich der Einfluss der Länder im Verfahren der innerdeutschen politischen Koordinierung wie auch auf europäischer Ebene.

10. Der Legislativ-Charakter des Gegenstandes sowie das Ziel, demokratisch legitimierte und sachlich angemessene Lösungen für die als dringlich erachteten Probleme auf europäischer Ebene gesetzlich geregelt zu sehen, legt es nahe, bei der Gestaltung der Koordinierungsverfahren eine Anlehnung an das Gesetzgebungsverfahren nach dem Grundgesetz zu erwägen. Die nötige Vereinfachung dieses Verfahrens ließe sich damit rechtfertigen, dass nicht detaillierte Texte, sondern politische Leitlinien für die Arbeit der Regierung in Brüssel festgelegt werden, über deren Einhaltung die Bundesregierung gegenüber Bundestag und Bundesrat rechenschaftspflichtig ist.

### III. Umsetzung und Vollzug des europäischen Rechts

11. Wo die EU einheitliche, bis ins Detail gehende verbindliche Regelungen trifft, muss die Umsetzung, soweit überhaupt noch erforderlich, in der Hand des Bundes liegen. Jede Aufteilung der Umsetzungspflichten zwischen Bund und Ländern, jede Länderzuständigkeit hierfür birgt das Risiko von Fehlern und Verzögerungen der Umsetzung und damit geminderter Wirksamkeit des Rechts. Beispiele dafür sind die Umsetzung der IVU-Richtlinie und die Kompetenzprobleme bei der Umsetzung der neuen Umweltinformationsrichtlinie.

12. Der Vollzug dagegen sollte grundsätzlich Sache der Länder bleiben. Sie – und die kommunalen Gebietskörperschaften – haben die nötige Sach- und Bürgernähe, um das im – Wege der gestuften Rechtsetzung normierte Umweltrecht den Zielen entsprechend gestaltend „vor Ort“ zur Wirkung zu bringen. Die Partizipation der Beteiligten und die „Öffentlichkeit“ der Verwaltung ist eine zusätzliche Garantie für die normgerechte Nutzung der verbleibenden Gestaltungsspielräume.

13. Die Frage der innerstaatlichen Kompetenzverteilung für die Umsetzung europäischer Richtlinien erhält dann besonderes Gewicht, wenn die Richtlinien oder Rahmengesetze Handlungs- und Gestaltungsspielräume lassen oder eröffnen, sei es durch unbestimmte Rechtsbegriffe oder durch ausdrücklich formulierte Alternativen, sei es durch die Technik der Mindestnormen, die es den Mitgliedstaaten freistellen, etwa einen weitergehenden Umweltschutz zu verwirklichen, soweit das EG-Recht im übrigen nicht beeinträchtigt wird.

14. Kriterien der innerstaatlichen Zuständigkeitsverteilung für die Umsetzung europäischen Rechts sollten nach dem Prinzip der Subsidiarität die Notwendigkeit einheitlicher Regelung im Blick etwa auf die Wettbewerbsgleichheit und die Faktormobilität sein. Dass die europäische Regelung Diversität etwa zwischen Malta und Irland zulässt, schließt nicht aus, dass innerhalb Deutschland Einheitlichkeit als erforderlich angesehen wird. Hier gibt es vom Europarecht her keine Vorgaben, außer der Pflicht, eine effektive und korrekte Umsetzung sicherzustellen.

15. Dem europäischen Ziel eines integrierten Umweltschutzes und der Notwendigkeit korrekter Umsetzung der entsprechenden Rechtsakte der Union dürfte es allerdings widersprechen, wenn in Deutschland die Zuständigkeit für die Gesetzgebung und damit für die Umsetzung europäischen Rechts nach Umweltmedien getrennt unterschiedlich auf Bund und Länder aufgeteilt bleibt. Hier die intendierte Abstimmung und das Ineinandergreifen der auf die Medien bezogenen Maßnahmen zu erreichen, dürfte praktisch ausgeschlossen sein.

16. Für den Umweltbereich empfiehlt sich daher aus europäischer Sicht eine grundsätzliche Zuweisung der (konkurrierenden) Gesetzgebungs- wie Umsetzungskompetenz an den Bund. Hiermit würde die korrekte und rechtzeitige Umsetzung sichergestellt. Nicht ausgeschlossen sollte damit aber eine „Ergänzungs- und Alternativkompetenz“ der Länder sein, die es jedem Land erlaubt, im Rahmen der vom europäischen Recht bzw. von dem auf noch nicht europäisch besetzten Gebieten bestehenden Bundesrecht eröffneten Spielräume bessere oder alternative Lösungen zu entwickeln.

#### IV. Ausblick

17. Da es bei Regelungen des Umweltschutzes regelmässig um Rahmenbedingungen des Wirtschaftens und auch für die öffentlichen Haushalte geht, häufig auch um finanzielle oder regulative Belastungen des privaten Verhaltens, sollte man von der Vorstellung abkommen, ein Wettbewerb der Systeme würde irgendwie oder irgendwann zu mehr oder besserem Umweltschutz führen. Damit wird zumindest für den Umweltschutz die These entkräftet, die föderale Aufgliederung führe zu mehr Effizienz.

18. Länderkompetenzen schaffen Bürgernähe, darauf zielt auch das Prinzip der Subsidiarität. Beim Umweltschutz stellt sich aber die Frage, ob Bürgernähe und die damit verbundene Differenzierung zielführend ist, oder im Gegenteil jeder Spielraum im Sinne einer Entlastung des Einzelnen oder der betreffenden Gruppe von den Solidarpflichten genutzt zu werden droht. Bürgernähe wie (Ideen-)Wettbewerb sind im Umweltbereich daher nur insoweit angebracht, als es um kostengünstigere bzw. freiheitsschonendere Alternativen bei gleicher Umwelteffizienz geht.

19. Für die Betrachtung des Kompetenzproblems aus europäischer Sicht folgt aus allem, dass es – wie beim Haushalt – um eine Frage des übergreifenden Gemeinwohls, eines öffentlichen Gutes handelt, das einen gleichen Beitrag aller zur Voraussetzung hat und Differenzierungen nur in der Ausgestaltung, in den Modalitäten duldet. Dieses Gut im einzelnen auf europäischer Ebene zu artikulieren und die Beiträge dazu innerstaatlich effektiv durchzusetzen ist eine gesamtstaatliche Aufgabe, für die der Bund zuständig sein sollte, in Verbindung mit der prinzipiellen Vollzugskompetenz der Länder.