

Die Querschnittsklausel des Art. 11 AEUV: konkretisierbare Vorgabe oder allgemeiner Grundsatz?

Zu möglichen Perspektiven der Operationalisierung der Anforderungen des Art. 11 AEUV vor dem Hintergrund der „Rechtsstaatsrechtsprechung“ des EuGH

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

Astrid Epiney, Die Querschnittsklausel des Art. 11 AEUV: konkretisierbare Vorgabe oder allgemeiner Grundsatz? Zu möglichen Perspektiven der Operationalisierung der Anforderungen des Art. 11 AEUV vor dem Hintergrund der „Rechtsstaatsrechtsprechung“ des EuGH, EurU? 2025, 236-257.

Es ist möglich, dass diese publizierte Version – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.

*Astrid Epiney, Freiburg i.Ue.**

In numerous rulings, the ECJ has developed specifications as the requirements of art. 2, 19 TEU (rule of law, independence of courts) are concerned. The following paper argues – on the basis of the different rulings of the ECJ concerning the independence of courts – that art. 11 TFEU embraces also procedural aspects. They should ensure that institutionalised procedures assure the effectiveness of the obligation formulated in art. 11 TFEU to consider environmental concerns in all policies of the European Union.

I. Einleitung

Der „Querschnittscharakter“ der Umweltpolitik und des Umweltrechts wird – soweit ersichtlich – nicht ernsthaft in Zweifel gezogen: Dass die Umweltpolitik ihre Zielsetzungen von vornherein nur unter der Voraussetzung erreichen kann, dass ihre Belange auch und gerade im Rahmen anderer Politiken mitbedacht und mitberücksichtigt werden, ist allgemein anerkannt.¹ Die sog.

* Die Autorin ist Professorin für Europarecht, Völkerrecht und schweizerisches öffentliches Recht an der Universität Freiburg i.Ue. (CH) und geschäftsführende Direktorin des dortigen Instituts für Europarecht.

¹ Vgl. zum „Querschnittscharakter“ der Umweltpolitik schon *Wolfgang Kahl*, Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht. Eine Untersuchung zur Rechtsidee des „bestmöglichen Umweltschutzes“ im EWG-Vertrag, Heidelberg 1993, 26 f., 58 ff.; *Jutta Jahns-Böhm/Siegfried Breier*, Die umweltrechtliche Querschnittsklausel des Art. 130r II 2 EWGV. Eine Untersuchung am Beispiel der Güterkraftverkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaft, EuZW 1992, 49 ff.; *Christoph Palme*, Nationale Umweltpolitik in der EG. Zur Rolle des Art. 100a IV im Rahmen einer Europäischen Umweltgemeinschaft, Berlin 1992, 64. S. weiter z.B. *Carsten Nowak*, Umweltschutz als grundlegendes Verfassungsziel und dauerhafte Querschnittsaufgabe der Europäischen Union, in: Carsten Nowak (Hrsg.), Konsolidierung und Entwicklungsperspektiven des Europäischen Umweltrechts, Baden-Baden 2015, 25 (41 ff.); *Sebastian Heselhaus*, in: Matthias Pechstein/Carten Nowak/Ulrich Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar EUV – GRC – AEUV, 2. Aufl., Tübingen 2023, Art. 11 AEUV, Rn. 1 ff.; *Ludwig Krämer/Christopher Badger*, Krämer’s EU Environmental Law, 9. Aufl., Oxford 2024, 20 f.

„Querschnittsklausel“² des Art. 11 AEUV trägt diesem Befund Rechnung:³ Sie verlangt die Einbeziehung umweltpolitischer Erfordernisse bei Festlegung und Durchführung der anderen Unionspolitiken. Damit stehen Belange des Umweltschutzes nicht isoliert neben anderen Zielsetzungen der Union, sondern sind stets im Rahmen aller Unionspolitiken zu beachten, zu verfolgen und zu integrieren.

Die Querschnittsklausel war schon bald nach ihrer Einführung in den Vertrag (1987) Gegenstand verschiedener Untersuchungen,⁴ und wurde im Zuge gewisser Umformulierungen⁵ dann auch immer wieder erörtert,⁶ ganz abgesehen von der Kommentarliteratur. Auf diese Weise ist es insgesamt gelungen, die rechtliche Tragweite des Art. 11 AEUV zu konkretisieren

² Soweit ersichtlich, wurde der Begriff von *Dieter H. Scheuing*, Umweltschutz auf der Grundlage der Einheitlichen Europäischen Akte, EuR 1989, 152 (176) geprägt. Die Terminologie variiert hier aber mittlerweile. Teilweise wird auch von „Integrationsklausel“ oder „Integrationsprinzip“ gesprochen, vgl. etwa *Heselhaus*, in: Pechstein u.a., EUV/GRC/AEUV (Fn. 1), Art. 11 AEUV, Rn. 2; *Jan H. Jans/Ann-Katrin von der Heide*, Europäisches Umweltrecht, Groningen 2003, 18, was auf dem zutreffenden Hinweis darauf, dass es normativ um die «Integration» umweltpolitischer Belange in alle anderen Politikbereiche der Union geht, beruht. Eine unterschiedliche rechtliche Bedeutung wird hiermit jedoch soweit ersichtlich nicht verbunden.

³ S. insoweit auch EuGH, Rs. C-176/03 (Kommission/Rat), ECLI:EU:C:2005:542, Ziff. 42, wonach Art. 11 AEUV den Querschnittscharakter und die grundlegende Bedeutung des Umweltschutzes verdeutliche.

⁴ Vgl. etwa *Scheuing*, EuR 1989 (Fn. 2), 152 (176 f.); *Eberhard Grabitz/Christian Zacker*, Die neuen Umweltkompetenzen der EWG, NVwZ 1989, 297 (300); *Astrid Epiney*, Umweltrechtliche Querschnittsklausel und freier Warenverkehr: die Einbeziehung umweltpolitischer Belange über die Beschränkung der Grundfreiheit, NuR 1995, 497 ff.; *Albert Bleckmann/Tanja Koch*, Zu den Funktionen und Wirkungen der Querschnittsklausel des Art. 130r Abs. 2 Satz 3 des EG-Vertrages, UTR 1996, 33 ff.; *Christian Calliess*, Die neue Querschnittsklausel des Art. 6 ex 3c EGV als Instrument zur Umsetzung des Grundsatzes der Nachhaltigen Entwicklung, DVBl. 1998, 559 ff.; *Gerhard Molkenbur*, Umweltschutz in der Europäischen Gemeinschaft – eine Bestandsaufnahme der Rechtsgrundlagen und Zielsetzungen, DVBl. 1990, 677 (679); *Axel Vorwerk*, Die umweltpolitischen Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten nach Inkrafttreten der EEA, München 1989, 61 f.; *Kahl*, Umweltprinzip (Fn. 1), 26 f.; *Siegfried Breier*, Die Bedeutung der umweltrechtlichen Querschnittsklausel des Art. 130r Abs. 2 Satz 2 EWG-Vertrag für die Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes, NuR 1992, 174 ff.; *Ingolf Pernice*, Auswirkungen des europäischen Binnenmarktes auf das Umweltrecht – Gemeinschafts(verfassungs-)rechtliche Grundlagen, NVwZ 1990, 201 (203); ausführlich auch *Jahns-Böhm/Breier*, EuZW 1992 (Fn. 1), 49 ff.; umfassend *Hans-Peter Zils*, Die Wertigkeit des Umweltschutzes in Beziehung zu anderen Aufgaben der Europäischen Gemeinschaft. Untersuchungen zur Anwendung der Querschnittsklausel Art. 130r Abs. 2 Satz 2 im Gemeinschaftsrecht, Heidelberg 1994; *Nele Dhondt*, Integration of Environmental Protection into other EC Policies. Legal Theory and Practice, Groningen 2003, 15 ff.

⁵ Die umweltpolitische Querschnittsklausel wurde erstmals 1987 mit der Einheitlichen Europäischen Akte in den Vertrag eingeführt (Art. 130r Abs. 2 S. 2 EWGV). Der Maastrichter Vertrag formulierte diesen Satz um, insbesondere indem auf die „Festlegung und Durchführung“ anderer Unionspolitiken Bezug genommen wurde. Der heute geltende Wortlaut geht – abgesehen von semantischen Modifikationen – letztlich auf den Amsterdamer Vertrag zurück; er fügte den Bezug (neben den Politiken) auf die „Maßnahmen“ der Union und die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung hinzu und verankerte die Bestimmung neu im Ersten Teil des Vertrages („Grundsätze“). Letzteres war insofern folgerichtig, als damit der Charakter der Querschnittsklausel als allgemein für alle Politiken der Union geltende Bestimmung unterstrichen wurde. Zur Entwicklung und den unterschiedlichen Fassungen der Querschnittsklausel *Dieter H. Scheuing*, Europäisches Umweltverfassungsrecht im Spiegel der Rechtsprechung des EuGH, in: Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel, Berlin 2001, 129 (140); *Calliess*, DVBl. 1998 (Fn. 4), 559 (564 f.). Zur Einbettung der Querschnittsklausel in den Ersten Teil des Vertrages auch *Ivo Appel*, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge. Zum Wandel der Dogmatik des Öffentlichen Rechts am Beispiel des Konzepts der Nachhaltigen Entwicklung im Umweltrecht, 2005, 289.

⁶ Vgl. z.B. zur „Neufassung“ durch den Vertrag von Amsterdam *Calliess*, DVBl. 1998 (Fn. 4), 559 ff.; *Martin Wasmeier*, Die Integration des Umweltschutzes als allgemeine Auslegungsregel des Gemeinschaftsrechts, EWS 2000, 47 ff.

und zu präzisieren, dies im Wesentlichen durch die „isolierte“ Auslegung des Art. 11 AEUV. Der vorliegende Beitrag knüpft an die bislang durchgeführten Untersuchungen und Erkenntnisse an (II.), fragt aber darüber hinaus, ob die Rechtsprechung des EuGH zu den sich aus dem Rechtsstaatsprinzip und insbesondere der richterlichen Unabhängigkeit ergebenden Anforderungen für eine (weitere) Konkretisierung des Art. 11 AEUV fruchtbar gemacht werden kann (III.). Er schließt mit einem kurzen Fazit (IV.).

Der Hintergrund für diesen auf den ersten Blick möglicherweise überraschend anmutenden Ansatz ist darin zu sehen, dass es auch bei Art. 2, Art. 19 I Uabs. 2 EUV, aus welchen der EuGH die in mittlerweile zahlreichen Urteilen präzisierten Anforderungen an die nationale Gerichtsbarkeit abgeleitet hat, um allgemein formulierte Werte bzw. Grundsätze (insbesondere Rechtsstaatlichkeit und Gewährleistung eines wirksamen Rechtsschutzes) geht, die in den einschlägigen Urteilen sehr weitgehende Konkretisierungen erfahren haben. Zwar beziehen sich diese auf die durch die Mitgliedstaaten zu erfüllenden Vorgaben, während Art. 11 AEUV in erster Linie die EU-Politiken im Blick hat, was insofern von Bedeutung sein könnte als der Gerichtshof dem Unionsgesetzgeber bei der Frage nach der Primärrechtskonformität von Sekundärrecht einen eher weiten Spielraum einräumt.⁷ Auch geht es bei Art. 2, 19 Abs. 1 EUV um die grundlegenden „Werte“ der Union, während Art. 11 AEUV einen Grundsatz für die Politikgestaltung formuliert. Indessen ändern diese Erwägungen nichts daran, dass es auch bei Art. 11 AEUV (wie übrigens auch bei den anderen Querschnittsklauseln) um ein allgemeines Prinzip bzw. einen objektiv-rechtlichen Grundsatz geht, der präzisiert werden könnte, zumal die Bestimmung auch für die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Unionsrechts von Bedeutung ist.⁸ Insofern ist nicht auszuschließen, dass die grundsätzlichen Ansatzpunkte des EuGH im Zusammenhang mit der Konkretisierung der sich aus Art. 2, 19 Abs. 1 EUV abzuleitenden Anforderungen auch im Rahmen des Art. 11 fruchtbar gemacht werden können. Ob und inwieweit dies in Betracht kommen könnte, soll nachfolgend analysiert werden, wobei auf grundsätzliche rechtstheoretische und rechtsmethodische allgemeine Ausführungen, insbesondere zur rechtlichen Tragweite von Regeln und Prinzipien, verzichtet werden soll,⁹ sondern eine Beschränkung auf die Frage nach der Übertragbarkeit gewisser Ansätze der Rechtsprechung des EuGH zur rechtlichen Tragweite der Art. 2, 19 Abs. 1 EUV auf diejenige des Art. 11 AEUV erfolgt.

II. Art. 11 AEUV in Lehre und Rechtsprechung¹⁰

⁷ Hierzu noch unten II.1.

⁸ Vgl. unten II.1.

⁹ Vgl. insoweit z.B. die zusammenfassenden Ausführungen mit Hinweisen auf die diesbezüglich zentralen Arbeiten von *Dworkin* und *Alexy* bei *Klaus Mathis*, Nachhaltige Entwicklung und Generationengerechtigkeit, Tübingen 2017, 48 ff.

¹⁰ Die nachfolgenden Ausführungen greifen teilweise auf bereits durchgeführte Untersuchungen zurück, die mitunter auch aufgegriffen werden. Vgl. insbesondere *Astrid Epiney*, Umweltrecht der Europäischen Union, 4. Aufl., Baden-Baden 2019, 5. Kap., Rn. 36 ff.

1. Inhaltliche Tragweite

Art. 11 AEUV war – wie einleitend erwähnt – insbesondere in der Lehre Gegenstand verschiedener Untersuchungen, wobei die Bestimmung deutlich häufiger erörtert wurde als die anderen Querschnittsklauseln.¹¹ Über die Grundsätze der rechtlichen Tragweite der Bestimmung¹² lässt sich eine weitgehende Übereinstimmung feststellen, und im Wesentlichen können die diesbezüglichen Aspekte – zugegebenermaßen angesichts diverser Nuancen etwas vereinfachend – durch folgende Punkte zusammengefasst werden: Anwendungsbereich (a), Bezugspunkte (b), Ergebnisbezogenheit (c) und Rechtsverbindlichkeit (d).

Keine Rückschlüsse lässt die Querschnittsklausel auf die „Wertigkeit“ des Umweltschutzes zu: Zwar kann ihr entnommen werden, dass umweltpolitische Belange insofern eine besondere Stellung einnehmen, als sie bei allen Unionsaktivitäten zu berücksichtigen sind. Allerdings enthalten weder Art. 11, 191 AEUV noch sonstige vertragliche Bestimmungen Anhaltspunkte dafür, dass umweltpolitischen Belangen allgemein ein relativer Vorrang in dem Sinn zukäme, dass ihnen im Zweifel bei der Abwägung mit Zielen des jeweiligen Politikbereichs Priorität einzuräumen wäre; vielmehr sind nach der Gesamtkonzeption des Vertrages auf seiner Grundlage verschiedene Politiken nebeneinander zu verfolgen, wobei auch ggf. widerstreitende Zielsetzungen zum Ausgleich zu bringen sind. Der Querschnittsklausel selbst kann vor diesem Hintergrund (nur) entnommen werden, dass umweltpolitische Belange auch maßgeblich und ergebnisrelevant in die Abwägung einzubeziehen sind. Darüber, welches Gewicht den verschiedenen Zielsetzungen und Interessen zukommt, sagt Art. 11 AEUV jedoch nichts, so dass aus der Querschnittsklausel kein „Rangverhältnis“ der verschiedenen Ziele abgeleitet

¹¹ Während 1987 einzig für umweltpolitische Anliegen eine Querschnittsklausel in den Vertrag eingeführt worden war, wurde ihre Grundidee nach und nach auch in Bezug auf andere Politiken – bei denen, wenn auch mitunter in geringerem Maß, die skizzierten Zusammenhänge ebenfalls bestehen – ausdrücklich im Vertrag verankert, so für die Gleichstellung von Mann und Frau (Art. 8 AEUV), den sozialen Schutz (Art. 9 AEUV), die Bekämpfung von Diskriminierungen (Art. 10 AEUV), den Verbraucherschutz (Art. 12 AEUV), den Tierschutz (Art. 13 AEUV), den Gesundheitsschutz (Art. 168 Abs. 1 Uabs. 1 AEUV), die Entwicklungszusammenarbeit (Art. 208 Abs. 1 Uabs. 2 S. 2 AEUV) sowie die Kulturpolitik (Art. 168 Abs. 4 AEUV). Es ist bemerkenswert, dass ein Teil dieser Querschnittsklauseln in den Ersten Teil des Vertrages aufgenommen wurde, während andere (weiterhin) in den jeweiligen Politikkapiteln figurieren, obwohl es sich aus systematischer Sicht bei allen Querschnittsklauseln – trotz ihrer teilweise abweichenden Formulierungen – um allgemein geltende Bestimmungen handelt. Man wird hieraus wohl die besondere Bedeutung der im Ersten Teil des Vertrages figurierenden Querschnittsklauseln ableiten können. S. bereichsübergreifend zu den Querschnittsklauseln *Ulrich Everling*, Zu den Querschnittsklauseln im EG-Vertrag, *Mélanges en hommage à Fernand Schöckweiler*, Baden-Baden 1999, 131 ff.

¹² Der Vollständigkeit halber ist noch auf Art. 37 GRCh hinzuweisen, der ebenfalls den Einbezug eines hohen Umweltschutzniveaus und die Verbesserung der Umweltqualität in die Politik der Union postuliert und auf die Einhaltung des Grundsatzes der Nachhaltigen Entwicklung verweist, wobei die Formulierung dieser Bestimmung etwas von Art. 11 AEUV abweicht. Im Ergebnis dürfte Art. 37 GRCh neben Art. 11 AEUV keine eigenständige Bedeutung zukommen. Vgl. näher *Epiney*, *Umweltrecht* (Fn. 10), 5. Kap., Rn. 38. S. aber auch den etwas anderen Ansatz bei *Sebastian Heselhaus*, in: Matthias Pechstein/Carsten Nowak/Ulrich Häde (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar zu EUV/GRC/AEUV*, 2. Aufl., Tübingen 2023, Art. 37 GRC, Rn. 11, der davon spricht, Art. 37 GRC treibe die „Subjektivierung von Umweltbelangen“ voran, wobei unklar ist, welche eigenständigen Implikationen hieraus folgen sollen.

werden kann.¹³ Vielmehr sind bei allen Politiken die jeweiligen Erfordernisse und Zielsetzungen mit denjenigen des Umweltschutzes in Einklang zu bringen, womit eine Abwägung geboten ist.¹⁴

a) Anwendungsbereich (Festlegung und Durchführung von Unionspolitiken und -maßnahmen) und Adressaten

Der Anwendungsbereich der Querschnittsklausel erstreckt sich – soweit die „Festlegung“ der Unionspolitiken und -maßnahmen betroffen ist – nach dem Wortlaut des Art. 11 AEUV einerseits auf alle Politiken der Union (und damit letztlich auf das gesamte Handeln der Union),¹⁵ andererseits aber auch auf „Maßnahmen“. Jedenfalls wird man hieraus schließen können, dass alle Unionspolitiken erfasst sind, wofür auch die systematische Stellung des Art. 11 AEUV im Vertrag im Ersten Teil („Grundsätze“) spricht.

Der Hinweis auf Maßnahmen dürfte indessen nicht so zu verstehen sein, dass innerhalb jeder einzelnen Maßnahme (also z.B. innerhalb jeder Verordnung oder Richtlinie) selbst Erfordernisse des Umweltschutzes einzubeziehen sind. Dieser Ansatz führte nämlich zu dem widersinnigen Ergebnis, dass ihre Berücksichtigung in einer anderen Maßnahme nicht möglich wäre, was reichlich formalistisch anmutete.¹⁶ Sinn und Zweck des Art. 11 AEUV – der Einbezug von Belangen des Umweltschutzes bei allen Aktivitäten der EU, wobei es für die Erreichung dieser Zielsetzung irrelevant ist, ob dieser Einbezug immer in demselben Rechtsakt

¹³ Allerdings wird ein solches teilweise aus dem Grundsatz des bestmöglichen Umweltschutzes, wonach umweltpolitischen Anliegen eine gewisse „Vorrangstellung“ zukommen soll, abgeleitet. Vgl. grundlegend *Manfred Zuleeg*, Vorbehaltene Kompetenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiete des Umweltschutzes, NVwZ 1987, 280 ff. S. zur Diskussion, m.w.N., *Epiney*, Umweltrecht (Fn. 10), 5. Kap., Rn. 55 ff. Jedenfalls ist in diesem Zusammenhang zu betonen, dass sich in der Rechtsprechung des Gerichtshofs keinerlei Ansätze für einen solchen Grundsatz finden und ein solcher Grundsatz – soweit ersichtlich – nur im deutschsprachigen Schrifttum thematisiert wurde (wobei diese Diskussion in den letzten Jahren nicht mehr weiterverfolgt wurde).

¹⁴ I. Erg. ebenso *Kahl*, Umweltprinzip (Fn. 1), 178; *Walter Frenz*, Umwelt- und Tierschutzklausel im AEUV, NuR 2011, 103 (104); *Martin Nettesheim*, in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf/Martin Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Kommentar, München, Loseblatt, Stand 2024, Art. 11 AEUV, Rn. 12 f.; *Jans/von der Heide*, Europäisches Umweltrecht (Fn. 2), 19 f.; *Jahns-Böhm/Breier*, EuZW 1992 (Fn. 1), 49 (51 f.); *Breier*, NuR 1992 (Fn. 4), 174 (180); *Winfried Haneklaus*, Zur Verankerung umweltpolitischer Ziele im EWG-Vertrag, DVBl. 1990, 1135 (1137). Zum Problemkreis, m.w.N., auch *Heselhaus*, in: Pechstein u.a., EUV/GRC/AEUV (Fn. 1), Art. 11 AEUV, Rn. 10 f., 20, der aufgrund von Art. 11 AEUV von einem „relativen Vorrang“ ausgeht, wobei dieser Ansatz aber im Wesentlichen mit der hier vertretenen Ansicht übereinstimmen dürfte, da dieser relative Vorrang im Wesentlichen mit der Pflicht zum Einbezug von Umweltbelangen begründet wird.

¹⁵ Dies unter Einschluss des Euratom-Vertrages, vgl. EuGH, Rs. C-594/18 P (Österreich/Kommission), ECLI:EU:C:2020:742. Die dort auch zu findende Aussage, der Umweltschutz sei zwar bei Festlegung und Durchführung anderer Politiken (auch des Binnenmarktes) einzubeziehen, sei jedoch nicht Bestandteil des Binnenmarkts, womit sich bei der Prüfung der Vereinbarkeit einer Beihilfe mit dem Binnenmarkt die Berücksichtigung der Umweltgrundsätze erübrige, ist jedoch wenig überzeugend. Vgl. im Einzelnen zu dem Urteil *Astrid Epiney*, Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2020, EurUP 2021, 122 ff. S. auch noch unten II.3.

¹⁶ S. insoweit auch *Krämer/Badger*, Eu Environmental Law (Fn. 1), 21, die davon sprechen, dass eine solche «individualistische» Sichtweise «too far-reaching» sei.

erfolgt oder nicht – legen es denn auch nahe, einen etwas „globaleren“ Ansatz zugrunde zu legen: So darf keine Unionsmaßnahme erlassen werden, ohne dass nicht gleichzeitig auch – soweit erforderlich – Anliegen des Umweltschutzes berücksichtigt werden, wobei dies entweder im Rahmen desselben Rechtsakts oder durch den gleichzeitigen Erlass eines anderen, insoweit komplementären Erlasses erfolgen kann.¹⁷ M.a.W.: Es stünde mit der Querschnittsklausel grundsätzlich nicht in Einklang, eine unionsrechtliche Maßnahme zu erlassen und in Bezug auf die Reaktion auf eine möglicherweise „negative Umweltbilanz“ dieser Maßnahme auf späteres (notwendigerweise ungewisses) Tätigwerden zu „vertrösten“. Insofern sind dann auch beim Erlass jeder einzelnen Maßnahme Belange des Umweltschutzes einzubeziehen, ohne dass jedoch die „Berücksichtigungsmaßnahmen“ selbst zwingend in demselben Rechtsakt figurieren müssen.¹⁸ Damit darf keine Unionsmaßnahme erlassen werden, ohne dass nicht gleichzeitig auch – soweit erforderlich – Anliegen des Umweltschutzes berücksichtigt werden, wobei dies entweder im Rahmen desselben Rechtsakts oder durch den gleichzeitigen Erlass eines anderen, insoweit komplementären Erlasses erfolgen kann.¹⁹

Dieser Ansatz impliziert, dass die Anforderungen der Querschnittsklausel auch im Falle der Aufhebung von Sekundärrechtsakten zu berücksichtigen sind. Im Übrigen kommt Art. 11 AEUV nicht nur in Bezug auf das „Wie“ von Unionsaktivitäten, sondern auch bei der Frage nach dem „Ob“ der Rechtsetzungstätigkeit der Union zur Anwendung. Denn wenn der Einbezug von Umweltbelangen in alle Politikbereiche effektiv erfolgen soll, muss Art. 11 AEUV auch – soweit mit Blick auf den effektiven Einbezug von Umweltbelangen notwendig – eine Pflicht der Unionsorgane zum Tätigwerden entnommen werden können.²⁰

¹⁷ So auch EuGH, verb. Rs. C-541/20-C-555/20 (Litauen u.a./Rat und EP), ECLI:EU:C:2024:818, Rn. 438, 1019. In diesem Urteil wies der EuGH verschiedene Nichtigkeitsklagen gegen das sog. Mobilitätspaket, welches in erster Linie diverse Vorgaben betreffend den gewerblichen Kraftfahrzeugverkehr umfasst (insbesondere Ruhezeiten und sonstige Vorgaben für die Fahrer, Regelungen über die Entsendung sowie gewisse die Fahrzeuge betreffende Sicherheitsvorschriften, vgl. insbesondere VO 2020/1054 VO 2020/1055 und RL 2020/1057), weitgehend (mit einer Ausnahme betreffend die Pflicht zur Rückkehr der Fahrzeuge, welche für nichtig erklärt wurde) ab. Die klagenden Mitgliedstaaten hatten in erster Linie eine Verletzung der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Gleichbehandlung, des Diskriminierungsverbots und der Grundfreiheiten, der Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes sowie umweltrechtlicher Prinzipien und der Grundsätze der gemeinsamen Verkehrspolitik geltend gemacht. Wie der Gerichtshof im Einzelnen in dem 1496 Randziffern umfassenden Urteil darlegt, habe der Unionsgesetzgeber die Grenzen seines weiten Gestaltungsspielraums nicht offensichtlich überschritten.

¹⁸ S. in diese Richtung wohl auch GA *Geelhoed*, Rs. C-161/04, Österreich/EP und Rat, Slg. 2006, I-7183, Ziff. 60, der darauf hinweist, dass der Beurteilungsrahmen durch die einschlägigen Unionsmaßnahmen gebildet werde; i. Erg. ebenso wie hier *Christian Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, 6. Aufl., München 2022, Art. 11 AEUV, Rn. 9 ff.; *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU (Fn. 14), Art. 11 AEUV, Rn. 18; s. auch *Calliess*, DVBl. 2008 (Fn. 4), 559 (560).

¹⁹ Ausdrücklich so auch EuGH, verb. Rs. C-541/20-C-555/20 (Litauen u.a./Rat und EP), ECLI:EU:C:2024:818, Rn. 438, 1019.

²⁰ Ausführlich schon *Epiney*, NuR 1995 (Fn. 4), 497 ff. (insbesondere 502). Ebenso z.B. *Calliess*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV (Fn. 18), Art. 11 AEUV, Rn. 11; *Wolfgang Kahl*, in: Rudolf Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV. Vertrag über die Europäische Union. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union und Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 3. Aufl., München 2018, Art. 11 AEUV, Rn. 34; *Breier*, NuR 1992 (Fn. 4), 174 (180).

Soweit es um die «Durchführung» der Unionspolitiken und -maßnahmen geht, werden auch die Mitgliedstaaten – letztlich parallel zur Rechtslage in Bezug auf die Unionsgrundrechte²¹ – in die Pflicht genommen (ebenso bei den umweltpolitischen Handlungsgrundsätzen), so dass sie z.B. bei der Umsetzung von Richtlinien oder der Durchführung von Verordnungen in allen Politikbereichen (auch) umweltpolitische Anliegen und Zielsetzungen zu beachten haben. Denn soweit die Mitgliedstaaten Unionsrecht umsetzen, durchführen oder anwenden, haben sie die einschlägigen unionsrechtlichen Vorgaben zu beachten. Diese umfassen zunächst unbestrittenermaßen die „direkt“ maßgeblichen Vorschriften (etwa die umzusetzende Richtlinie). Darüber hinaus ist hier aber auch den sonstigen einschlägigen primärrechtlichen Vorgaben, die der Unionsgesetzgeber selbst zu beachten hat, im Rahmen der Umsetzung oder Durchführung Rechnung zu tragen, sollen diese nicht letztlich leer laufen, da die Unionspolitiken in aller Regel durch die Mitgliedstaaten durchgeführt und vollzogen werden. Daher haben die einschlägigen primärrechtlichen Vorgaben – unter ihnen eben auch die Umweltprinzipien und die Querschnittsklausel – sozusagen Teil an den maßgeblichen unionsrechtlichen Vorgaben bzw. sind Bestandteil derselben, da der Unionsgesetzgeber sie ja beachten muss. Somit sind sie nicht nur für die Auslegung des Unionsrechts selbst relevant, sondern als ggf. ungeschriebener Teil der unionsrechtlichen Vorgaben von den Mitgliedstaaten bei Umsetzung, Durchführung und Anwendung des Unionsrechts zu verwirklichen.²²

b) Bezugspunkte: Art. 191 AEUV

Sowohl systematische als auch teleologische Gesichtspunkte sprechen dafür, die im Zuge der Anwendung der Querschnittsklausel zu berücksichtigenden Aspekte, also die „Erfordernisse des Umweltschutzes“, weit auszulegen, so dass sie letztlich ein Synonym für die gesamte „Umweltschutzpolitik“, so wie sie in Art. 191 AEUV formuliert ist, sind;²³ Bezugspunkte der

²¹ Vgl. aus der Rechtsprechung z.B. EuGH, verb. Rs C-80/18-C-83/18 (UNESA), ECLI:EU:C:2019:934.

²² Ausführlich hierzu, m.w.N., *Astrid Epiney*, Zur Bindungswirkung der gemeinschaftsrechtlichen „Umweltprinzipien“ für die Mitgliedstaaten, FS Manfred Zuleeg, Baden-Baden 2005, 633 ff.; ebenso wohl die h.M., vgl. (m.w.N.) *Heselhaus*, in: Pechstein u.a., EUV/GRC/AEUV (Fn. 1), Art. 11 AEUV, Rn. 23, 27; in diese Richtung (mit Bezug zu Art. 191 Abs. 2 AEUV) auch EuGH, Rs. C-378/08 (Raffinerie Mediterranée), ECLI:EU:C:2010:126, wo der Gerichtshof festhält, bei der Umsetzung der Umwelthaftungsrichtlinie hätten die Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Voraussetzungen der Kausalität von Verschmutzungen das Verursacherprinzip zu beachten. Ähnlich EuGH, verb. Rs. C-379/08, C-380/08 (Raffinerie Mediterranée), ECLI:EU:C:2010:127. In diese Richtung auch schon EuGH, Rs. C-293/97 (Standley), ECLI:EU:C:1999:215. S. sodann EuGH, Rs. C-237/12 (Kommission/Frankreich), ECLI:EU:C:2014:2152, wo der Gerichtshof u.a. festhält, die Umsetzung der RL 91/676 (Nitratrichtlinie) sei so umzusetzen, dass die Ziele der Richtlinie und damit auch die umweltpolitischen Ziele der Union entsprechend Art. 191 Abs. 1, 2 AEUV erreicht werden können.

²³ Ebenso *Zils*, Wertigkeit des Umweltschutzes (Fn. 4), 28 f.; *Simon A. Müller*, Der Umweltschutz in der EU-Wirtschaftsverfassung. Eine Integration mit weitreichenden Folgen?, EurUP 2024, 390 (391); *Jans/von der Heide*, Europäisches Umweltrecht (Fn. 2), 19; *Christian Calliess*, Die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Union im Wandel zu einer sozialen und ökologischen Marktwirtschaft?, FS Rudolf Streinz, 2023, 38 ff.; *Breier*, NuR 1992 (Fn. 4), 174 (180); *Frenz*, NuR 2011 (Fn. 14), 103 (104 f.); *Ludwig Krämer*, Droit de l'environnement de l'Union européenne, Basel 2011, 52 f.; *Heselhaus*, in: Pechstein u.a., EUV/GRC/AEUV (Fn. 1), Art. 11 AEUV, Rn. 19; *Kahl*, in: Streinz, EUV/AEUV (Fn. 20), Art. 11 AEUV,

Querschnittsklausel sind somit die Art. 191 Abs. 1-3 AEUV zu entnehmenden Zielsetzungen und Grundsätze. Art. 191 AEUV ist nämlich die Gesamtheit der für die Unionspolitiken maßgeblichen umweltpolitischen Leitlinien und Handlungsgrundsätze zu entnehmen.²⁴ Eine Isolierung des einen oder anderen Aspekts trüge diesem System nicht Rechnung und führte notwendigerweise zu Verzerrungen. Weiter ist auf den Sinn und Zweck der Querschnittsklausel hinzuweisen: Angesichts der Tatsache, dass umweltrelevante Aktivitäten der Union gerade nicht nur im Rahmen der Art. 191 ff. AEUV erfolgen, soll sie sicherstellen, dass die durch den Vertrag definierten Anforderungen an eine umweltgerechte Politik nicht unterlaufen werden. Dieses Ziel kann aber nur unter der Voraussetzung erreicht werden, dass die Erfordernisse des Umweltschutzes so, wie sie in Art. 191 AEUV *in toto* umschrieben sind, in anderen Politikbereichen berücksichtigt werden.

Dieser Einbezug soll insbesondere zur Förderung einer Nachhaltigen Entwicklung erfolgen, so dass auch die Union auf dieses, in seiner inhaltlichen Tragweite allerdings schillernde Konzept²⁵ verpflichtet wird. Unabhängig davon, wie man diesen Begriff allgemein auslegt, ist aber jedenfalls festzuhalten, dass sich die Querschnittsklausel selbst auf den Einbezug von Erfordernissen des Umweltschutzes bezieht und die Nachhaltige Entwicklung in diesem Rahmen zu berücksichtigen ist, so dass aus Art. 11 AEUV keine Pflicht zur Förderung sozialer oder wirtschaftlicher Anliegen – die teilweise (auch) vom Konzept der Nachhaltigkeit als erfasst angesehen werden – abgeleitet werden kann.

c) Ergebnisbezogenheit

Art. 11 AEUV ist insofern ergebnisbezogen, als das Art. 11 AEUV zu entnehmende Gebot jedenfalls dann verletzt ist, wenn die Politikgestaltung in einem Bereich erhebliche Umweltbeeinträchtigungen zur Folge hat und / oder so einseitig ausfällt, dass im Ergebnis umweltpolitischen Gesichtspunkten nicht Rechnung getragen wird. Denn eine „Einbeziehung“ von Belangen des Umweltschutzes verlangt nicht nur ihre „ideelle“ Berücksichtigung im Sinne einer Art Kenntnisnahme, sondern dieses Anliegen muss sich darüber hinaus auch in dem letztlich zustande gekommenen Resultat niedergeschlagen haben, soll der Querschnittsklausel ein eigenständiger Gehalt zukommen. Damit ist der Querschnittsklausel ein auf das Ergebnis bezogenes Abwägungsgebot zu entnehmen, das sich auf alle Unionstätigkeiten und deren

Rn. 16; *Jahns-Böhm/Breier*, EuZW 1992 (Fn. 1), 49 (50); *Bleckmann/Koch*, UTR 1996 (Fn. 4), 33 (36 f.); *Kahl*, Umweltprinzip (Fn. 1), 223 f.; s. auch schon *Astrid Epiney*, Gemeinschaftsrechtlicher Umweltschutz und Verwirklichung des Binnenmarktes – «Harmonisierung» auch der Rechtsgrundlagen?, JZ 1992, 564 (568). Unklar allerdings *Thomas Schröer*, Mehr Demokratie statt umweltpolitischer Subsidiarität?, EuR 1991, 356 (364 ff.). In die hier vertretene Richtung auch EuGH, Rs. C-180/96 (Großbritannien/Kommission), ECLI:EU:C:1998:192, Ziff. 98 ff.

²⁴ Vgl. *Kahl*, Umweltprinzip (Fn. 1), 223 f.

²⁵ Hierzu, m.w.N., *Epiney*, Umweltrecht (Fn. 10), 5. Kap., Rn. 31 ff. Nach der hier vertretenen Ansicht deutet der Zusammenhang der Erwähnung der Nachhaltigen Entwicklung in Art. 11 AEUV darauf hin, dass dieser Begriff hier im Sinne einer dauerhaft umweltgerechten Entwicklung und Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen auch für zukünftige Generationen zu verstehen ist.

Durchführung bezieht, so dass keine EU-Aktivität oder mitgliedstaatliche Durchführungsaktivität von umweltpolitischen Erwägungen abgekoppelt werden darf. M.a.W. müssen sich die Umweltbelange materiell in den erlassenen Maßnahmen „wiederfinden“,²⁶ so dass die Ergebnisbezogenheit des Art. 11 AEUV eine Pflicht zu einer gewissen „Ökologisierung“ aller Unionspolitiken impliziert, wobei freilich nicht zu verkennen ist, dass im Falle von (regelmäßig vorkommenden) Zielkonflikten entsprechende Abwägungen vorzunehmen sind. Hierbei dürfte dem Verhältnismäßigkeitsprinzip eine entscheidende Bedeutung zukommen.

Deutlich wird auch damit, wie bereits erwähnt, dass der Querschnittsklausel grundsätzlich auch eine Verpflichtung zum aktiven Tätigwerden entnommen werden kann.

d) Rechtsverbindlichkeit

Ebenso wie die Handlungsprinzipien des Art. 191 Abs. 2 AEUV enthält Art. 11 AEUV eine rechtlich verbindliche Vorgabe, so dass sie zwingender Natur ist und ihre Verletzung durch einen bestimmten Rechtsakt oder ein «Paket» vom EuGH überprüft werden kann.²⁷

Daran ändern auch ihre relativ geringe inhaltliche Bestimmtheit und der damit einhergehende weite Gestaltungsspielraum des Unionsgesetzgebers nichts; die Tatsache, dass gewissen rechtlichen Vorgaben – wie Art. 11 AEUV – keine mathematisch genauen Handlungsanweisungen entnommen werden können und ihnen eine Abwägung inhärent ist, vermag den rechtlichen Charakter dieser Normen nicht zu ändern; die Auslegungsbedürftigkeit einer Norm bzw. die Notwendigkeit der Einbeziehung von Wertungen bei ihrer Anwendung hat denn auch nichts mit ihrer rechtlichen Verbindlichkeit zu tun.²⁸ Diese aber kann nicht nur bei konditional, sondern auch bei final formulierten Normen gegeben sein, so dass auch

²⁶ Ebenso z.B. *Kahl*, in: Streinz, EUV/AEUV (Fn. 20), Art. 11 AEUV, Rn. 9; *Heselhaus*, in: Pechstein u.a., EUV/GRC/AEUV (Fn. 1), Art. 11 AEUV, Rn. 12 ff.; *Appel*, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge (Fn. 5), 288; *Calliess*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV (Fn. 18), Art. 11 AEUV, Rn. 22 ff.; *Wasmeier*, EWS 2000 (Fn. 6), 47 (48); s. auch schon *Epiney*, NuR 1995 (Fn. 4), 497 (502). Dieser Vorgabe dürfte aber in einigen Politiken nicht Rechnung getragen werden, vgl. insoweit z.B. die Bemerkungen von *Krämer/Badger*, EU Environmental Law (Fn. 1), 22.

²⁷ Vgl. etwa *Calliess*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV (Fn. 18), Art. 11 AEUV, Rn. 22 ff.; *Kahl*, in: Streinz, EUV/AEUV (Fn. 20), Art. 11 AEUV, Rn. 9; *Müller*, EurUP 2024 (Fn. 23), 390 (392); *Mathis*, Nachhaltige Entwicklung (Fn. 9), 226; *Heselhaus*, in: Pechstein u.a., EUV/GRC/AEUV (Fn. 1), Art. 11 AEUV, Rn. 12 ff. Aus der Rechtsprechung jüngst EuGH, verb. Rs. C-541/20-C-555/20 (Litauen u.a./Rat und EP), ECLI:EU:C:2024:818, wo der EuGH aufgrund verschiedener Nichtigkeitsklagen gegen das sog. Mobilitätspaket ausführlich die Vereinbarkeit der vorgesehenen Regelungen mit Art. 11 AEUV prüft und angesichts des Gestaltungsspielraums des Unionsgesetzgebers bejaht. S. weiter z.B. EuGH, Rs. C-549/15 (E.ON Biofor Sverige AB), ECLI:EU:C:2017:490, Rn. 48; EuGH, verb. Rs. C-626/15, C-659/16 (Kommission/Rat), ECLI:EU:C:2018:925, Rn. 101.

²⁸ Zudem würde eine andere Sicht den genannten unionsrechtlichen Vorschriften letztlich ihre praktische Wirksamkeit nehmen, vgl. *Astrid Epiney*, Einbeziehung gemeinschaftlicher Umweltschutzprinzipien in die Bestimmung mitgliedstaatlichen Handlungsspielraums, DVBl. 1993, 93 (95 f.).

„Grundsätze“ rechtlich zwingende Regeln enthalten (können), auch wenn ihnen allein nicht unbedingt die Lösung eines konkreten Konflikts entnommen werden kann.²⁹

Das EU-Sekundärrecht ist also anhand der entwickelten Kriterien am Maßstab der erörterten Vorgaben (die ihrerseits durchaus auch in ihrer normativen Dichte beträchtlich differieren) zu messen und muss ihnen – wenn auch unter Berücksichtigung der ggf. vorzunehmenden Abwägung – entsprechen, wobei die Rechtsprechung dem Unionsgesetzgeber aber einen weiten Spielraum einräumt,³⁰ was auch vor dem Hintergrund zu sehen ist, dass es hier regelmäßig um Abwägungsentscheidungen geht.³¹ Gleichzeitig vermag Art. 11 AEUV auch zur «Legitimation» unionsrechtlicher (und mitgliedstaatlicher) Maßnahmen angeführt werden, dies insbesondere in denjenigen Konstellationen, in welchen umweltpolitische Zielsetzungen und Grundsätze auf sekundärrechtlicher Ebene operationalisiert werden (was im Übrigen auch zu mit einem – gerechtfertigten – Eingriff in Grundrechte einhergehen kann). Schließlich ist Art. 11 AEUV auch im Rahmen der Auslegung insbesondere sekundärrechtlicher, aber auch – im Zuge der unionsrechtskonformen Auslegung – nationaler Vorschriften heranzuziehen.³²

2. Praxis der Unionsorgane

Die Querschnittsklausel wurde besonders prominent im fünften umweltpolitischen Aktionsprogramm³³ aufgegriffen, ausgeführt und konkretisiert: Der Akzent dieses Programms liegt – neben der Postulierung neuer Instrumente – insbesondere auch auf der Frage, auf welche Weise umweltpolitische Belange in andere Bereiche integriert werden können. Auch in den nachfolgenden umweltpolitischen Aktionsprogrammen war die Integration von Belangen des Umweltschutzes in andere Politikbereiche immer wieder ein wichtiges Thema.³⁴ Das derzeit

²⁹ S. die normtheoretischen Überlegungen zu Aussagekraft und Wirkungen sog. Prinzipien oder Grundsätze in Bezug auf die hier interessierende Fragestellung *Kahl*, *Umweltprinzip* (Fn. 1), 69 ff.; *Bodo Wiegand*, *Bestmöglicher Umweltschutz als Aufgabe der Europäischen Gemeinschaften – Zur Bedeutung des Gemeinschaftszieles Umweltschutz für die Europäische Integration –*, DVBl. 1993, 533 (537).

³⁰ Vgl. im Einzelnen hierzu, m.w.N., *Epiney*, *Umweltrecht* (Fn. 10), 5. Kap., Rn. 47.

³¹ So überrascht es denn auch nicht, dass bislang noch kein Rechtsakt wegen Verstoßes gegen die Querschnittsklausel für nichtig erklärt wurde, wenn auch der EuGH in einigen Urteilen die Bedeutung des Umweltschutzes für andere Politiken anerkennt. Vgl. etwa EuGH, Rs C-17/90 (*Pinaud Wiegier*), ECLI:EU:C:1991:416, Rn. 11; EuGH, Rs C-428/07 (*Horvarth*), ECLI:EU:C:2009:458; EuGH, verb. Rs. C-541/20-C-555/20 (*Litauen u.a./Rat und EP*), ECLI:EU:C:2024:818, Rn. 423 ff., 1017 ff.; EuGH, Rs C-2/90 (*Kommission/Belgien*), ECLI:EU:C:1992:310; EuGH, Rs C-379/98 (*Preussen Elektra*), ECLI:EU:C:2001:160. Die beiden letzteren Urteile betrafen allerdings die Rechtfertigung von Eingriffen in die Warenverkehrsfreiheit aus Gründen des Umweltschutzes.

³² Vgl. z.B. *Kahl*, in: *Streinz*, *EUV/AEUV* (Fn. 20), Art. 11 AEUV, Rn. 29; *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, *EUV/AEUV* (Fn. 18), Art. 11 AEUV, Rn. 25; *Heselhaus*, in: *Pechstein u.a.*, *EUV/GRC/AEUV* (Fn. 1), Art. 11 AEUV, Rn. 3, 15; aus der Rechtsprechung schon EuGH, Rs. C-180/96 (*Großbritannien/Kommission*), ECLI:EU:C:1998:192, Rn. 100; s. weiter EuGH, Rs. C-549/15 (*E.ON Biofor Sverige AB*), ECLI:EU:C:2017:490, Rn. 48.

³³ ABl. 1993 C 138, 1.

³⁴ So betonte etwa das sechste Aktionsprogramm (ABl. 2002 L 241, 1) 1993 C 138, 1) die Notwendigkeit zum Einbezug von Umweltbelangen insbesondere in andere Politikbereiche, und das siebte Aktionsprogramm formuliert im Rahmen der (neun) prioritären Ziele auch das Anliegen einer insgesamt ressourcenschonenden Wirtschaft.

laufende achte Umweltaktionsprogramm³⁵ stellt als übergreifendes Ziel das Anliegen der Beschleunigung des ökologischen Wandels auf „gerechte und inklusive Weise“ in den Vordergrund, womit das bereits im siebten Aktionsprogramm aufgeführte langfristige Ziel für 2050 „Gut leben innerhalb der Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten“ erreicht werden soll. Die sechs prioritären thematischen Ziele des achten Aktionsprogramms betreffen die Senkung der Treibhausgasemissionen, die Anpassungsfähigkeit gegenüber Klimaänderungen, ein den Belastungsgrenzen des Planeten Rechnung tragendes Wachstumsmodell, ein „Null-Schadstoff-Ziel“, der Schutz, die Erhaltung und die Wiederherstellung der biologischen Vielfalt sowie die Verringerung der wichtigsten Umwelt- und Klimabelastungen im Zusammenhang mit Produktion und Verbrauch, womit letztlich auch die Notwendigkeit des Einbezugs von Umweltbelangen in allen anderen Politiken adressiert wird.

Das Anliegen der Querschnittsklausel war auch Gegenstand der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Göteborg aus dem Jahr 2001,³⁶ in denen der Rat auf der Grundlage des 1998 eingeleiteten sog. Cardiff-Prozesses – im Zusammenhang mit dem Grundsatz der Nachhaltigen Entwicklung – betont, es seien sektorielle Strategien für den Einbezug von Umweltbelangen in alle einschlägigen Bereiche der Unionspolitiken zu entwickeln,³⁷ und im Anschluss wurden weitere Konkretisierungen formuliert³⁸ und insbesondere kommissionsintern verschiedene Mechanismen initiiert.³⁹

Während auf der Ebene der (politischen) Programmatik die Querschnittsklausel somit durchaus präsent ist, lässt sich eine ähnliche Aussage jedoch bezüglich der Rechtsetzung kaum treffen. Diese berücksichtigt die Anliegen der Querschnittsklausel jedenfalls nicht durchgehend, oft ungenügend oder lediglich ansatzweise. Ohne dass dieser Frage im vorliegenden Rahmen im Einzelnen nachgegangen werden kann,⁴⁰ implizierte ihre Beantwortung doch letztlich eine

³⁵ Beschluss 2022/591 über ein allgemeines Umweltaktionsprogramm der Union für die Zeit bis 2030, ABl. L 114/2022, 22. Zu diesem Programm z.B. *Ludwig Krämer*, Le 8e programme d'action environnementale de l'UE, un programme superflu?, RDUE 4/2022, 59 ff.; *Jan Hoffmann*, Ein allgemeines Umweltaktionsprogramm der Union für die Zeit bis 2030 – Das 8. UAP im Schatten des „Green Deal“ und des Ukraine-Krieges?, NVwZ 2022, 856 ff.

³⁶ Dok. SN 2001/1/01, Rev 1, 8. S. auch die Mitteilung der Kommission „Partnerschaft für Integration. Eine Strategie zur Einbeziehung der Umweltbelange in die EU-Politik“, KOM (98) 333 endg., in der die Kommission Wege zur verstärkten und effektiveren Integration von Umweltbelangen in die anderen Politiken aufzeigt.

³⁷ Vgl. dazu die Bestandsaufnahme der Kommission in KOM (2004) 394 endg., hierzu ausführlicher, m.w.N., *Klaus Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht, München 2011, § 2, Rn. 18.

³⁸ Hinzuweisen ist insbesondere auf die Mitteilung der Kommission vom März 2010 «Europa 2020: Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum» (KOM(2010) 2020 endg.; hierzu auch Mitteilung der Kommission, Ergebnisse der öffentlichen Konsultationen zur Strategie Europas 2020, KOM(2015) 100 final.

³⁹ Ausführlich zur Praxis der Unionsorgane, m.w.N., *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV (Fn. 18), Art. 11 AEUV, Rn. 15 ff.; *Kahl*, in: *Streinz*, EUV/AEUV (Fn. 20), Art. 11 AEUV, Rn. 38 ff.

⁴⁰ Vgl. in diesem Zusammenhang schon die Studien von *Buller*, *Hey*, *Lauber*, *Collier* und *Lenschow*, in: *Andrea Lenschow* (Hrsg.), *Environmental Policy Integration*, London 2002, 103 ff., 127 ff., 153 ff. 175 ff., 193 ff.; zum Einbezug umweltpolitischer Belange in die Agrar-, Verkehrs- und Energiepolitik *Dhondt*, *Integration of Environmental Protection* (Fn. 4), 199 ff., 293 ff., 381 ff.; zum Einbezug umweltpolitischer Belange in andere Politiken sehr instruktiv auch die Beiträge in *Gérard Brovelli/Mary Sancy* (Hrsg.), *Environnement et développement durable dans les politiques de l'Union Européenne*, Rennes 2017, *passim*; zum Einbezug umweltpolitischer Gesichtspunkte in die Agrarpolitik *Christian Busse*, *Das Instrument des Greening im Rahmen der GAP-Reform 2014/2015*, DVBl. 2015, 337 ff.; *Luc Bodiguel*, *Lutter contre le*

fundierte Erörterung aller hier im Vordergrund stehenden Politikbereiche (wie insbesondere Verkehr, Landwirtschaft, Energie und Wettbewerb), sei allgemein darauf hingewiesen, dass jedenfalls ein systematischer Einbezug in die (aus umweltpolitischer Sicht wichtigen genannten) anderen Politiken nicht oder allenfalls ansatzweise stattfindet;⁴¹ vielmehr werden lediglich – wenn überhaupt – punktuelle Maßnahmen umgesetzt, die auch umweltpolitischen Anliegen Rechnung tragen sollen, ohne jedoch aus konzeptioneller Sicht umfassend nach einer wirklich umweltverträglichen Politik zu fragen. Trotz des dem Unionsgesetzgeber bei der Umsetzung der Querschnittsklausel zweifellos einzuräumenden (weiten) Gestaltungsspielraums stellt sich hier daher jedenfalls teilweise die Frage, ob dessen Grenzen zumindest in bestimmten Politikbereichen nicht überschritten wurden.⁴²

3. Art. 11 AEUV in der Rechtsprechung des EuGH

Der Gerichtshof zog die Querschnittsklausel bislang im Wesentlichen in folgenden Konstellationen heran:

- Schon früh griff er auf die Querschnittsklausel zurück, um zu begründen, dass umweltpolitische Rechtsakte nicht nur auf die umweltpolitische Kompetenz des Art. 192 Abs. 1, 2 AEUV, sondern auch auf andere Rechtsgrundlagen gestützt werden können.⁴³

changement climatique: le nouveau *leitmotiv* de la politique agricole commune, RUE 2014, 414 ff.; José Martinez, Die Berücksichtigung des Umweltschutzes in der Gemeinsamen Agrarpolitik, in: Carsten Nowak (Hrsg.), Konsolidierung und Entwicklungsperspektiven des Europäischen Umweltrechts, Baden-Baden 2015, 190 ff.; Carole Herman, Agriculture et environnement. Un nouveau projet pour la PAC?, RUE 2014, 52 ff.; Rudolf Mögele, The Integration of Environmental and Climate Protection into the Common Agricultural Policy – Legal Concepts and Developments, EurUP 2018, 405 ff.; Luchino Ferraris, The Role of the Principle of Environmental Integration (Article 11 TFEU) in Maximising the «Greening» of the Common Agricultural Policy, ELR 2018, 410 ff.; Mirta Alessandrini/Edwin Alblas/Lin Batten/Sumira Bothé, Smallholder farms in the sustainable food transition: A critical examination of the new Common Agricultural Policy, RECIEL 2024, 124 ff.; vgl. sodann verschiedene Beiträge in der RUE 2022, 601 ff.

⁴¹ Vgl. insoweit auch den Überblick bei Krämer, Droit de l'environnement de l'UE (Fn. 23), 295 ff.

⁴² Vgl. für die Verkehrspolitik etwa die Hinweise bei Astrid Epiney/Jennifer Heuck, Zur Revision der RL 99/62 („Wegekostenrichtlinie“). Die Vorgaben der RL 99/62 in Bezug auf die Erhebung von Maut- und Benutzungsgebühren, NuR 2012, 169 ff.; Astrid Epiney, L. Verkehrsrecht, in: Manfred A. Dausen/Markus Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Loseblattsammlung, Stand 2021, Rn. 135 ff., 589 ff. In Bezug auf diese Politik betont auch die Kommission ausdrücklich, sie sei nicht nachhaltig, vgl. das verkehrspolitische Weißbuch der Kommission, KOM (2011) 144 endg., 4. S. sodann den Hinweis auf die VO 1954/2003 zur Steuerung des Fischereiaufwands für bestimmte Fanggebiete und Fischereiressourcen der Gemeinschaft (ABl. 2003 L 289, 1) bei Krämer/Badger, EU Environmental Law (Fn. 1), 22, die vertreten, dass diese Verordnung aufgrund des Zugangs von Fischern zu ökologisch sensiblen Regionen um die Azoren und der völlig fehlenden Berücksichtigung umweltpolitischer Anliegen gegen Art. 11 AEUV verstoße.

⁴³ EuGH, Rs. C-62/88 (Griechenland/Rat), ECLI:EU:C:1990:153, Ziff. 16; EuGH, Rs. C-300/89 (Kommission/Rat), ECLI:EU:C:1991:244, Ziff. 22 ff.; EuGH, Rs. C-405/92 (Mondiet), ECLI:EU:C:1993:906; s. sodann EuGH, Rs. C-176/03 (Kommission/Rat), ECLI:EU:C:2005:542, Rn. 48; EuGH, Rs. C-549/15 (E.ON Biofor Sverige AB), ECLI:EU:C:2017:490, Rn. 48; EuGH, verb. Rs. C-626/15, C-659/16 (Kommission/Rat), ECLI:EU:C:2018:925, Rn. 101; EuGH, Rs. C-594/18 P (Österreich/Kommission), ECLI:EU:C:2020:742, Rn. 42.

- In einigen Urteilen prüfte er die Konformität sekundärrechtlicher Regelungen (auch) am Maßstab des Art. 11 AEUV,⁴⁴ wenn er auch bislang noch keinen Sekundärrechtsakt wegen Verstoßes gegen diese Bestimmung für nichtig erklärt hat (was vor dem Hintergrund des erwähnten weiten Gestaltungsspielraums des Unionsgesetzgebers zu sehen ist). Die Ausführungen des Gerichtshofs überzeugen jedoch nicht immer: So verneint er in der Rs. C-594/18 P⁴⁵ im Zusammenhang mit der Unionsrechtskonformität einer staatlichen Beihilfe für ein Kernkraftwerk nach Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV einen Verstoß des Beschlusses der Kommission gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip (ein solcher war geltend gemacht worden, weil die Umweltgrundsätze im Zusammenhang mit der Abwägung der positiven und negativen Auswirkungen der fraglichen Maßnahmen nicht hinreichend berücksichtigt worden seien). Denn zwar müsse die betreffende Tätigkeit mit dem EU-Umweltrecht in Einklang stehen; jedoch habe die Kommission im Rahmen der Prüfung der Vereinbarkeit einer Beihilfe mit dem Binnenmarkt im Zusammenhang mit der Ermittlung ihrer negativen Auswirkungen nicht zu berücksichtigen, inwieweit sich diese nachteilig auf die Verwirklichung des Grundsatzes des Umweltschutzes, das Vorsorge- und Verursacherprinzip sowie den Nachhaltigkeitsgrundsatz auswirken. Der Umweltschutz sei zwar bei Festlegung und Durchführung anderer Politiken (und auch des Binnenmarktes) einzubeziehen; jedoch sei er nicht Bestandteil des Binnenmarkts, womit sich bei der Prüfung der Vereinbarkeit einer Beihilfe mit dem Binnenmarkt die Berücksichtigung der Umweltgrundsätze erübrige. Im Ergebnis sei hier also ausschließlich auf die (möglichen) nachteiligen Auswirkungen der staatlichen Beihilfe auf den Wettbewerb und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten, unter Ausschluss sonstiger negativer Implikationen, abzustellen. Zu überzeugen vermag dieser Ansatz, die Umweltgrundsätze seien nach Art. 11 AEUV zwar beim Erlass von Sekundärrecht im Bereich des Binnenmarkts zu beachten, jedoch bei der Prüfung einer Beihilfe auf ihre Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt unbeachtlich, freilich nicht: Er führt zu einer beachtlichen Verkürzung der Tragweite der Querschnittsklausel des Art. 11 AEUV und trägt in keiner Weise dem Umstand Rechnung, dass der Binnenmarkt nicht nur durch Sekundärrecht mit generell-abstraktem Gehalt, sondern auch durch Beschlüsse der Kommission (wie im Beihilfensektor) verwirklicht wird. Es bleibt daher im Dunkeln, warum die «Festlegung und Durchführung» der Unionspolitiken hier nicht betroffen sein soll, ganz abgesehen davon, dass auch systematische und teleologische Aspekte für einen anderen Ansatz sprechen.
- Weiter begründete der Gerichtshof die Rechtmäßigkeit von EU-Maßnahmen zur Bekämpfung von BSE (die angesichts noch teilweise unsicherer Ursache-Wirkungs-

⁴⁴ Vgl. etwa EuGH, Rs. C-17/90 (Pinaud Wieger), ECLI:EU:C:1991:416, Rn. 11; EuGH, Rs. C-428/07 (Horvarth), ECLI:EU:C:2009:458; EuGH, Rs. C-549/15 (E.ON Biofor Sverige AB), ECLI:EU:C:2017:490, Rn. 48; EuGH, verb. Rs. C-626/15, C-659/16 (Kommission/Rat), ECLI:EU:C:2018:925, Rn. 101; EuGH, verb. Rs. C-541/20-C-555/20 (Litauen u.a./Rat und EP), ECLI:EU:C:2024:818, Rn. 423 ff., 1017 ff.

⁴⁵ EuGH, Rs. C-594/18 P (Österreich/Kommission), ECLI:EU:C:2020:742.

Zusammenhänge ergriffen wurden) u.a. damit, dass auch beim Schutz der menschlichen Gesundheit vor umweltbedingten Gefahren im Agrarsektor aufgrund der Querschnittsklausel u.a. das Vorsorgeprinzip einzubeziehen sei.⁴⁶ Letztlich wird hier also im Zusammenhang mit der Primärrechtskonformität von Sekundärrecht auf die Querschnittsklausel zurückgegriffen, wobei es dabei weniger bzw. nicht um fehlendes Tätigwerden der Union, sondern um die Begründung der Rechtmäßigkeit einer unionsrechtlichen Maßnahme mit Blick auf das Vorsorgeprinzip geht.

- Die Querschnittsklausel wird vom Gerichtshof auch für die Auslegung von (anderen) unionsrechtlichen Bestimmungen, insbesondere Sekundärrecht, herangezogen, so wenn der Gerichtshof davon ausgeht, dass bei den für die Vergabe eines öffentlichen Auftrags nach den einschlägigen Richtlinien als Vergabekriterium unter dem Titel „auf den jeweiligen Auftrag bezogene Kriterien“ auch Umweltschutzkriterien herangezogen werden können,⁴⁷ oder wenn es als mit der VO 1782/2003 über die Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik⁴⁸ in Einklang stehend angesehen wurde, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen der Durchführung dieser Verordnung Direktzahlungen u.a. von gewissen (ausschließlich) umweltpolitisch motivierten Maßnahmen des betroffenen Landwirts abhängig machen.⁴⁹
- Schließlich griff der Gerichtshof auf die Querschnittsklausel zurück, um zu begründen, dass eine formell diskriminierende nationale Maßnahme, die den freien Warenverkehr beschränkt, gleichwohl durch das zwingende Erfordernis des Umweltschutzes gerechtfertigt werden kann,⁵⁰ ein aus dogmatischer Sicht nicht in jeder Hinsicht überzeugender Ansatz, wäre es doch auch vorstellbar gewesen, den Anwendungsbereich der zwingenden Erfordernisse auszuweiten.

4. Zwischenfazit

Auf der Grundlage der Rechtsprechung sowie der ganz herrschenden Literatur können somit Inhalt und Tragweite der Querschnittsklausel durch folgende Punkte zusammengefasst werden:

- Der Querschnittsklausel ist ein rechtlich verbindliches Gebot zur **Einbeziehung umweltpolitischer Belange in alle Unionstätigkeiten** zu entnehmen, so dass keine EU-

⁴⁶ EuGH, Rs. C-180/96 (Großbritannien/Kommission), ECLI:EU:C:1998:192, Ziff. 100.

⁴⁷ EuGH, Rs. C-513/99 (Concordia Bus), ECLI:EU:C:2002:495, Ziff. 55 ff.; s. auch im Zusammenhang mit dem Verkehrsrecht EuGH, Rs. C-17/90 (Pinaud Wieger), ECLI:EU:C:1991:416.

⁴⁸ ABl. 2003 L 270, 1.

⁴⁹ EuGH, Rs. C-428/07 (Horvarth), ECLI:EU:C:2009:458. Zu diesem Urteil *Astrid Epiney*, Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2009, EurUP 2010, 134 (137 f.).

⁵⁰ EuGH, Rs. C-379/98 (Preussen Elektra), ECLI:EU:C:2001:160, Ziff. 76. S. auch die einen parallelen Grundsatz zugrunde legenden Urteile in EuGH, Rs. C-573/12 (Alands Vindkraft), ECLI:EU:C:2014:2037; EuGH, Rs. C-558/22 (Fallimento Esperia und GSE), ECLI:EU:C:2024:209 (ohne, dass hier allerdings die Problematik wirklich erörtert wird).

- Aktivität von umweltpolitischen Erwägungen abgekoppelt werden darf. Die Vorgaben des Art. 11 AEUV sind im Übrigen in Bezug auf jede einzelne Maßnahme zu beachten.
- Diese Verpflichtung ist insofern ergebnisorientiert, als die „Einbeziehung“ dieser Belange die schließlich ergriffenen Maßnahmen (mit-) geprägt haben muss. Damit ist der Querschnittsklausel ein auf das **Ergebnis bezogenes Abwägungsgebot** zu entnehmen.
 - Gegenstand dieser „Berücksichtigungspflicht“ ist die **Gesamtheit der umweltpolitischen Grundsätze**, so wie sie in Art. 191 AEUV formuliert sind. Im Übrigen ist im Sinne der Verwirklichung einer Nachhaltigen Entwicklung die Perspektive künftiger Generationen einzubeziehen.
 - Allerdings besteht auf der Grundlage der Querschnittsklausel (nur) ein „**Nebeneinander**“ der Anforderungen der verschiedenen Politiken; eine Vorrangstellung umweltpolitischer Belange kann ihr nicht entnommen werden. Dies ändert allerdings nichts daran, dass aufgrund des Art. 11 AEUV die in Art. 191 AEUV formulierten Umweltschutzbelaenge beim Tätigwerden der Union in anderen Politikbereichen ebenso wie im Rahmen der Umweltpolitik i.e.S. (also Maßnahmen, welche auf Art. 192 AEUV gestützt sind) Rechnung zu tragen ist.⁵¹

Trotz dieser sowohl in der Rechtsprechung als auch in der Literatur grundsätzlich anerkannten rechtlichen Tragweite des Art. 11 AEUV ist nicht zu verkennen, dass die Steuerungswirkung des Art. 11 AEUV insgesamt bislang wohl eher bescheiden ausfällt; insbesondere dürften sich umweltpolitische Belange nicht hinreichend im Ergebnis und in der Ausgestaltung vieler (anderer) Unionspolitiken niedergeschlagen haben.⁵² Hintergrund ist wohl einerseits die beschränkte normative Dichte der Bestimmung, andererseits – und damit zusammenhängend – der weite Gestaltungsspielraum, welchen der EuGH dem Unionsgesetzgeber bei der Ausgestaltung des Sekundärrechts einräumt.⁵³

⁵¹ S. insoweit aber die andere Akzentsetzung bei *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht (Fn. 37), § 3, Rn. 4: Die „Normativität“ des Art. 191 AEUV sei außerhalb des „Umweltschutz-Kernbereichs“ (also offenbar in den Fällen, in denen die Union gestützt auf Rechtsgrundlagen in anderen Politikbereichen rechtsetzend tätig wird) abgeschwächt, da Art. 11 AEUV nur die „Einbeziehung“ von Umweltschutzbelaengen verlange und Art. 114 Abs. 3 AEUV eine eigene «Umweltschutzverpflichtung» statuiere. Abgesehen davon, dass bei diesem Ansatz unklar bleibt, was denn eine „abgeschwächte Normativität“ genau bedeutet, vermag dieser Ansatz schon deshalb nicht zu überzeugen, weil umweltpolitische Zielsetzungen in jedem Fall auch unter Berücksichtigung anderer Unionsziele zu verwirklichen sind, was bereits in den Handlungsprinzipien selbst zum Ausdruck kommt und sich im Übrigen aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergibt. Insofern liegt jeder (auch) umweltpolitischen Tätigkeit der Union von vornherein ein Abwägungselement zugrunde; stufte man darüber hinaus die umweltpolitischen Grundsätze und Anliegen noch weiter (in einem zudem inhaltlich unklaren Maß) zurück, so führte dies nicht nur zu einer Beeinträchtigung der effektiven Wirkung der Querschnittsklausel, sondern wäre auch konzeptionell wenig stimmig, da nicht ersichtlich ist, warum eine solche zusätzliche „negative“ Abwägungsregel notwendig sein soll, ganz abgesehen davon, dass auf diese Weise insbesondere der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit relativiert werden könnte.

⁵² S. insoweit z.B. die Bemerkungen von *Krämer/Badger*, EU Environmental Law (Fn. 1), 22; *Kahl*, in: Streinz, EUV/AEUV (Fn. 20), Art. 11 AEUV, Rn. 49 ff., der in diesem Zusammenhang von einer „erheblichen Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit“ spricht und Defizite bei der Umsetzung sowie in zahlreichen Politikbereichen ausmacht. S. weiter die Nachweise in Fn. 41 f.

⁵³ Vgl. insoweit auch *Kahl*, in: Streinz, EUV/AEUV (Fn. 20), Art. 11 AEUV, Rn. 55, der darauf hinweist, dass sich die Rechtsprechung des EuGH bei der Überprüfung der Abwägung Zurückhaltung auferlege, dies mit Hinweis auf die Komplexität, und nur offensichtliche Fehler bei der Abwägung berücksichtige; ähnlich *Heselhaus*, in: Pechstein u.a., EUV/GRC/AEUV (Fn. 1), Art. 11 AEUV, Rn. 18; ebenfalls auf den weiten

III. Die „Rechtsstaatsrechtsprechung“ des EuGH und ihre mögliche Relevanz für die Präzisierung der Vorgaben des Art. 11 AEUV

I. Zur „Rechtsstaatsrechtsprechung“ des EuGH – eine Skizze

Nach Art. 2 EUV gründet sich die Union auf eine Reihe von Werten, unter anderem die Rechtsstaatlichkeit (welche für den Bereich der Justiz in Art. 19 EUV konkretisiert wird); diese Werte sind den Mitgliedstaaten gemeinsam, so dass sie von den Mitgliedstaaten zu beachten sind. Der EuGH ist im Übrigen – sofern ein Verfahren eröffnet ist – umfassend zuständig zu überprüfen, ob ein Mitgliedstaat die in Art. 2, 19 EUV verankerten Werte und Grundsätze beachtet, geht es doch um sich aus dem Unionsrecht ergebende Verpflichtungen. Diesen können sich die Mitgliedstaaten auch nicht unter Berufung auf die innerstaatliche Rechtsordnung oder eine verfassungsgerichtliche Rechtsprechung entziehen.⁵⁴

Die Wert- und Strukturmerkmale der Union und ihrer Mitgliedstaaten sind in Art. 2 EUV sehr offen formuliert und beschränken sich letztlich auf eher abstrakte Konzepte, so dass mitunter betont wird, Art. 2 EUV sei nur „bedingt operabel“.⁵⁵ Zu beachten ist aber schon allgemein, dass der Gerichtshof gerade aus dem Rechtsstaatsprinzip – unter Rückgriff auf die allgemeinen Rechtsgrundsätze – zahlreiche Grundsätze und Rechte abgeleitet hat (wie z.B. Vertrauensschutz oder Rückwirkungsverbot).⁵⁶ Sodann und insbesondere hat der EuGH im Zusammenhang mit diversen (geplanten) Reformen der Justiz in Polen die Anforderungen der Rechtsstaatlichkeit an das Gerichtssystem sowie die Gewährleistung der richterlichen Unabhängigkeit in sehr bemerkenswerter Weise konkretisiert und präzisiert;⁵⁷ gewisse Aspekte dieser Anforderungen waren dann auch Gegenstand in andere Mitgliedstaaten betreffenden Verfahren bzw. von aus anderen Mitgliedstaaten stammenden Vorabentscheidungsersuchen, und die Anforderungen der Art. 2, 19 EUV – aber auch der mitgliedstaatliche Spielraum – konnten so weiter präzisiert werden.⁵⁸

Spielraum des Unionsgesetzgebers hinweisend *Müller*, EurUP 2024 (Fn. 23), 390 (392); s. auch schon *Astrid Epiney*, Die umweltpolitischen Handlungsprinzipien in Art. 130r EGV: politische Leitlinien oder rechtsverbindliche Vorgaben? Zu den Urteilen des EuGH in den Rs. C-284/95, C-341/95 (Safety Hi-Tech) vom 14.7.1998, NuR 1999, 181 (184).

⁵⁴ EuGH, Rs. C-204/21 (Kommission/Polen), ECLI:EU:C:2023:442.

⁵⁵ Vgl. *Wolff Heintschel von Heinegg*, in: Christoph Vedder /Wolff Heintschel von Heinegg (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht. EUV/AEUVGRCh/EAGV, 2. Aufl., 2018, Art. 2 EUV, Rn. 4.

⁵⁶ Vgl. hierzu nur, mit einigen Beispielen, *Astrid Epiney*, in: Roland Bieber/Astrid Epiney/Marcel Haag/Markus Kotzur, Die Europäische Union. Europarecht und Politik, 16. Aufl., 2024, § 8, Rn. 11.

⁵⁷ Vgl. insbesondere EuGH, Rs. C-619/18 (Kommission/Polen), ECLI:EU:C:2019:531; EuGH, Rs. C-192/18 (Kommission/Polen), ECLI:EU:C:2019:924; EuGH, verb. Rs. C-585/18 u.a. (A.K.), ECLI:EU:C:2019:982; EuGH, Rs. C-791/19 (Kommission/Polen), ECLI:EU:C:2021:596; EuGH, Rs. C-824/18 (A.B./Landesjustizrat Polens), ECLI:EU:C:2021:153; EuGH, Rs. C-132/20 (Getin Noble), ECLI:EU:C:2022:235; EuGH, Rs. C-204/21 (Kommission/Polen), ECLI:EU:C:2023:442; EuGH, verb. Rs. C-647/21, C-648/21 (D.K., M.F.), ECLI:EUC:2025:143.

⁵⁸ S. z.B. EuGH, Rs. C-503/15 (Panicello), ECLI:EU:C:2017:126; EuGH, Rs. C-64/16 (Associacao Sindical dos Juizes Portugueses), ECLI:EU:C:2018:117; EuGH, Rs. C-49/18 (Vindel), ECLI:EU:C:2019:106;

Es kann im Rahmen dieses Beitrags nicht darum gehen, die in mittlerweile zahlreichen Urteilen entwickelte facettenreiche Rechtsprechung zum Thema der Unabhängigkeit der Gerichte bzw. den diesbezüglichen Anforderungen des Unionsrechts auch nur annähernd vollständig nachzuzeichnen und zu analysieren;⁵⁹ vielmehr liegt der Fokus mit Blick auf die hier im Vordergrund stehende Frage nach der möglichen Relevanz dieser Rechtsprechung für die Konkretisierung der rechtlichen Tragweite des Art. 11 AEUV auf den konzeptionellen Grundlagen und Weichenstellungen dieser „Rechtsstaatsrechtsprechung“ des Gerichtshofs, die nachfolgend kurz skizziert werden sollen.

Ausgangspunkt des Ansatzes des EuGH ist die Feststellung, dass die Unabhängigkeit der Gerichte ein zentrales Element für die Rechtsstaatlichkeit darstelle; aus dem Umstand, dass die mitgliedstaatlichen Gerichte im Verbund mit dem EuGH den Rechtsschutz in der Union sicherstellen (Art. 19 Abs. 1 EUV), sowie der grundrechtlichen Garantie des Art. 47 GRCh (in ihrem Anwendungsbereich) seien diesbezügliche Anforderungen abzuleiten. Diese beträfen die Autonomie der Gerichte, die ihre Funktionen ohne hierarchische Unterordnung und ohne jede Weisungsabhängigkeit ausüben müssten, bestimmte Garantien für die Richter (insbesondere Unabsetzbarkeit und angemessene Vergütung) sowie Unparteilichkeit in Bezug auf die Interessen der Parteien. Im Einzelnen setze die Garantie der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit voraus, dass es Regeln für die Zusammensetzung, die Ernennung, die Amtsdauer und die Gründe für Ablehnung und Abberufung von Richtern gebe, die es ermöglichen, jeden Zweifel an der Unempfänglichkeit der Gerichte für äußere Faktoren und an ihrer Neutralität in Bezug auf die widerstreitenden Interessen auszuräumen. Dies umfasse auch bestimmte Garantien, welche die Person des Richters schützen, unter Einschluss des Zugangs zu Rechtsschutz. Entscheidend ist somit, dass die Verfahren und sonstigen einschlägigen Regelungen so ausgestaltet sind, dass auf der Grundlage einer Gesamtschau bei den Rechtsunterworfenen keine berechtigten Zweifel an der Unempfänglichkeit der Richter für externe Faktoren, insbesondere für unmittelbare oder mittelbare Einflussnahmen durch die Legislative und die Exekutive, und an ihrer Neutralität in Bezug auf gegenläufige Interessen aufkommen lassen können. Ausgehend von diesen Grundsätzen erachtete der Gerichtshof bestimmte nationale Vorschriften bzw. Reformvorhaben für mit dem Unionsrecht unvereinbar; bei anderen kam er zu einem gegenteiligen Schluss.⁶⁰

EuGH, Rs. C-272/19 (VQ/Hessen), ECLI:EU:C:2020:535; EuGH, verb. Rs. C-83/19 et al. (Asociația «Forumul Judecătorilor din România»), ECLI:EU:C:2021:393; EuGH, Rs. C-896/19 (Repubblica), ECLI:EU:C:2021:311; EuGH, Rs. C-403/21 (NV Construct), ECLI:EU:C:2023:47; EuGH, Rs. C-216/21 (Asociația „Forumul Judecătorilor din România“), ECLI:EU:C:2023:628; EuGH, verb. Rs. C-554/21, C-622/21, C-727/21 (Hann-Invest), ECLI:EU:C:2024:594; EuGH, Rs. C-369/23 (Vivacom Bulgaria), ECLI:EU:C:2024:1043.

⁵⁹ Insoweit sei auf die einschlägige (Aufsatz-)Literatur verwiesen, vgl. z.B. *Sébastien Platon*, La protection de l'état de droit par l'Union européenne – modeste essai de clarification et de défense raisonnée, RUE 2024, 565 ff.; *Franz C. Mayer*, Judikativer Werteschutz in der Europäischen Union: Grundlagen und Chancen, EuR 2024, 219 ff.; *Phil Syrpis*, The Responses of the Court of Justice of the European Union to the “Rule of Law” Crisis in the EU, ELR 2024, 219 ff.

⁶⁰ Vgl. die Nachweise in Fn. 57, 58.

Damit können zwei im vorliegenden Zusammenhang besonders relevante Aspekte bzw. Ansatzpunkte für die Konkretisierung der Vorgaben der Art. 2, 19 Abs. 1 EUV in Bezug auf die Unabhängigkeit der Gerichte identifiziert werden:

- Erstens stellt der Gerichtshof auf einer prozeduralen Ebene darauf ab, dass es Regeln geben müsse, welche die zentralen Aspekte der Unabhängigkeit der Gerichte und der Richter adressieren.
- Diese müssen, zweitens, aus materieller Sicht so ausgestaltet sein, dass bei den Rechtsunterworfenen keine berechtigten Zweifel an der Unabhängigkeit der Justiz entstehen lassen (können).

Zwar verbleibt den Mitgliedstaaten auch auf dieser Grundlage ein gewisser Spielraum, und den erwähnten Anforderungen kann durchaus – wie auch die verschiedenen Systeme in den Mitgliedstaaten illustrieren – auf sehr unterschiedliche Art und Weise nachgekommen werden. Nichtsdestotrotz zeigt die Rechtsprechung auch, dass diesem Spielraum Grenzen gesetzt sind und es die skizzierten Anforderungen ermöglichen, konkrete Verfahren o.ä. auf ihre Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht zu prüfen und diese ggf. zu verneinen.

2. Implikationen für die Auslegung und rechtliche Tragweite des Art. 11 AEUV

Zwar ist jedenfalls – mit der Rechtsprechung⁶¹ – davon auszugehen, dass dem Unionsgesetzgeber bei der Ausgestaltung des Sekundärrechts ein durchaus weiter Spielraum einzuräumen ist, was schon deshalb ebenso sinnvoll wie notwendig erscheint, als es gerade im Bereich des Umweltrechts und beim Einbezug umweltpolitischer Belange in andere Politiken um mitunter komplexe Abwägungsentscheidungen geht, welche dem (Unions-) Gesetzgeber vorbehalten bleiben müssen. Gleichzeitig ist indessen zu beachten, dass – wie wohl auch die Erfahrung zeigt⁶² – die Effektivität des Art. 11 AEUV wohl nicht nur dadurch sichergestellt werden kann, dass entsprechend den oben⁶³ entwickelten Grundsätzen eine Verpflichtung der Unionsorgane zum Einbezug umweltpolitischer Belange in allen ihren Politiken postuliert und im Grundsatz anerkannt wird. Denn ohne ein Mindestmaß an prozeduralen und organisatorischen Vorkehrungen besteht die große Gefahr, dass diese Anliegen letztlich dann doch nicht zum Tragen kommen, fehlen doch die entsprechenden Instrumente. M.a.W. spricht Vieles dafür, dass der allgemeine Rechtsgrundsatz des Art. 11 AEUV nur unter der Voraussetzung seiner (prozeduralen) Operationalisierung tatsächlich Wirkungen entfaltet.

Im Zusammenhang mit der sich damit stellenden Frage nach der (weiteren) Konkretisierung der rechtlichen Tragweite des Art. 11 AEUV erscheinen beide oben im Zusammenhang mit der Rechtsprechung des EuGH zum Rechtsstaatsprinzip⁶⁴ erwähnte Aspekte (sowohl der

⁶¹ S.o. II.

⁶² S. insoweit die Nachweise in Fn. 41 f., 52.

⁶³ II.1.

⁶⁴ III.1., am Ende.

prozedurale Gesichtspunkt als auch der Ansatzpunkt in Bezug auf die materiell-rechtliche Frage der Vereinbarkeit mit den Vorgaben des Unionsrechts) von Interesse. Denn der Gerichtshof formulierte hier ausgehend von der sich aus dem Rechtsstaatsprinzip ergebenden grundsätzlichen Anforderung der Unabhängigkeit der Justiz nicht nur Präzisierungen dieses Grundsatzes (wie Weisungsungebundenheit oder Vorgaben für die Ernennung, das Disziplinarrecht und die Beendigung der Amtszeit), sondern entwickelte auch – und dies ist in unserem Zusammenhang von Bedeutung – Vorgaben, welche weniger den Inhalt selbst der richterlichen Unabhängigkeit, denn die (prozedurale) Gewährleistung dieser Unabhängigkeit betreffen; der Gedanke dahinter ist offenbar, dass die richterliche Unabhängigkeit nur dann effektiv sein kann, wenn sie entsprechend abgesichert bzw. geregelt wird. Dieser Grundansatz kann aber auch auf Art. 11 AEUV übertragen werden: Denn auch hier geht es um gewisse materielle Vorgaben (nämlich den Einbezug von umweltpolitischen Belangen in andere Politikbereiche), welche angesichts ihrer grundsätzlichen Offenheit bzw. Abstraktheit wohl auch nur dann effektiv verwirklicht werden können, wenn sie durch prozedurale „Begleitmaßnahmen“ ergänzt werden.

Vor diesem Hintergrund spricht Vieles dafür, den durch die Rechtsprechung in Bezug auf Art. 2, 19 EUV entwickelten Ansatz sinngemäß auf Art. 11 AEUV zu übertragen:

- Auf Unionsebene wären rechtlich verbindliche⁶⁵ Regeln und Verfahren vorzusehen, die grundsätzlich einen effektiven Einbezug von Umweltbelangen in andere Politikbereiche sicherzustellen vermögen. Diese müssten so ausgestaltet sein, dass den oben⁶⁶ skizzierten rechtlich verbindlichen (materiellen) Vorgaben des Art. 11 AEUV grundsätzlich Rechnung getragen werden kann. Zu denken wäre hier insbesondere an eine Art Umweltverträglichkeitsprüfung für Legislativvorhaben oder / und eine „Umweltprüfung“ zumindest gewisser Politiken. In diesem Rahmen müsste eine – zu präzisierende – Pflicht zur umfassenden Abklärung der Umweltauswirkungen des Legislativakts oder Legislativpakets verankert werden, welche zu bewerten wären; aufzuzeigen wäre sodann die ausreichende Berücksichtigung von Umweltbelangen im Ergebnis, was auch eine Gegenüberstellung und Abwägung mit anderen Interessen implizierte.⁶⁷ Ergänzt werden

⁶⁵ Zu den bereits durchaus bestehenden Bestrebungen und Ansätzen schon oben II.2. S. auch die Zusammenstellung insbesondere bei *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV (Fn. 18), Art. 11 AEUV, Rn. 15 ff. Derzeit sind in diese Richtung gehende Verfahren aber wenig institutionalisiert und im Wesentlichen kommissionsintern. S. insoweit auch *Kahl*, in: *Streinz*, EUV/AEUV (Fn. 20), Art. 11 AEUV, Rn. 52, der auf Defizite bei Organisation und Verfahren hinweist, da es zwar zahlreiche Prozesse gebe, aber ein wirklich institutionelles prozedurales „Greening“ des Entscheidungsprozesses fehle.

⁶⁶ II.1.

⁶⁷ Vgl. auch die im Ergebnis in eine ähnliche Richtung gehenden Ausführungen, letztlich unter Bezugnahme auf die Effektivität des Art. 11 AEUV, bei *Heselhaus*, in: *Pechstein u.a.*, EUV/GRC/AEUV (Fn. 1), Art. 11, Rn. 14; s. auch *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV (Fn. 18), Art. 11 AEUV, Rn. 10, der für eine auf Einzelmaßnahmen ausgerichtete strategische Umweltverträglichkeitsprüfung plädiert. A.A. aber *Nettesheim*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der EU (Fn. 14), Art. 11 AEUV, Rn. 25 ff., der der Ansicht ist, institutionelle Vorkehrungen seien nicht rechtlich verbindlich gefordert; es gebe auch keine Anhaltspunkte in der Rechtsprechung; daher seien sie nur Ausdruck „organisatorisch-politischer Klugheit“ (Rn. 26).

könnte ein solches Instrumentarium mit besonderen (beratenden) Organen oder einer entsprechenden Aufwertung der Umweltagentur.⁶⁸

- Zwar muss die Antwort auf die Frage, welche Maßnahmen hier im Einzelnen vorzusehen sind, im Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bleiben. Indessen – und hier kann der zweite, eher inhaltliche Aspekt der „Rechtsstaatsrechtsprechung“ des EuGH fruchtbar gemacht werden – müssten die Maßnahmen so ausgestaltet werden, dass keine berechtigten Zweifel daran aufkommen (können), dass eine effektive Berücksichtigung umweltpolitischer Belange in anderen Politiken auch im Ergebnis grundsätzlich erfolgt oder zumindest erfolgen kann. Die Frage, ob dies der Fall ist, wäre auf der Grundlage einer Gesamtschau der (rechtlich verbindlichen und transparenten) Regelungen und Verfahren zu beantworten. Es ginge also um „ergebnisorientierte Verfahren“, ohne dass die Verfahren selbst bereits das Ergebnis – nämlich eine ausreichende Berücksichtigung umweltpolitischer Belange in allen Politiken⁶⁹ – vorgeben (können).

Zwar gibt es bislang in der Rechtsprechung keine Anhaltspunkte dafür, dass der EuGH aus Art. 11 AEUV eine derartige Pflicht, prozedurale Vorgaben vorzusehen, ableitet. Auch könnte man einwenden, Art. 11 AEUV selbst erwähne einen solchen Aspekt nicht. Indessen spricht nicht nur die Effektivität der Bestimmung für den hier vertretenen Ansatz, sondern die Rechtsprechung zu Art. 2, 19 AEUV zeigt gerade, dass auch „Prinzipien“ operationalisiert werden können und ggf. müssen, dies mitunter auch, falls eine solche Operationalisierung nicht ausdrücklich im Zusammenhang mit den betreffenden Grundsätzen verankert bzw. verlangt wird. Dass dem Unionsgesetzgeber ein gewisser Gestaltungsspielraum verbleibt, ändert hieran nichts. Und dass ein Fehlen prozeduraler Vorgaben und Vorkehrungen letztlich dazu führt, dass der in Art. 11 AEUV verankerten ergebnisbezogenen Pflicht zur Berücksichtigung umweltpolitischer Anliegen in allen EU-Politiken nicht nachgekommen werden kann, dürfte kaum abzustreiten sein.

IV. Fazit

Der vorliegende Beitrag argumentiert letztlich, dass die Effektivität der materiellen Berücksichtigungs- und Abwägungspflicht des Art. 11 AEUV, welche sich auch im Ergebnis niederschlagen muss, entsprechende geeignete prozedurale Vorkehrungen impliziert, so dass dem Unionsgesetzgeber die Rechtspflicht obliegt, entsprechende Instrumente zu schaffen. Abgesehen davon, dass sich dieser Ansatz bereits aus dem *effet utile* begründen lässt, zeigt insbesondere die Rechtsprechung des EuGH zu den sich aus dem in Art. 2, 19 Abs. 1 EUV

⁶⁸ Vgl. die diesbezüglichen Vorschläge bei auch Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV (Fn. 18), Art. 11 AEUV, Rn. 19; Kahl, in: Streinz, EUV/AEUV (Fn. 20), Art. 11 AEUV, Rn. 53.

⁶⁹ Ob und inwieweit dies der Fall ist, könnte in jedem Fall vom EuGH überprüft werden, wobei hier an den dem Unionsgesetzgeber eingeräumten weiten Gestaltungsspielraum zu erinnern ist und eine solche «nachträgliche Prüfung» auch unzureichend ist.

verankerten Rechtsstaatsprinzip in Bezug auf die Unabhängigkeit der Justiz ergebenden Pflichten für deren Ausgestaltung, dass eine solche Operationalisierung auch von eher offen formulierten Grundsätzen nicht nur möglich, sondern auch geboten ist bzw. sein kann.

Damit lassen sich aus Art. 11 AEUV nicht nur die (allgemein anerkannten) materiell-rechtlichen Anforderungen in dem Sinn einer verbindlichen Vorgabe zum Einbezug umweltpolitischer Belange (im Sinn des Art. 191 AEUV) in alle Unionstätigkeiten, welche sich auch im Ergebnis niederschlagen müssen, entnehmen; vielmehr hat der Unionsgesetzgeber verfahrensbezogene Mechanismen vorzusehen, welche grundsätzlich geeignet sind, dieser Vorgabe Rechnung zu tragen. Freilich ändert auch dieser Ansatz nichts daran, dass dem Unionsgesetzgeber in Bezug auf die Frage, ob materiell der primärrechtlichen Integrationsverpflichtung Rechnung getragen wird, ein weiter Gestaltungsspielraum einzuräumen ist, geht es doch regelmäßig um Abwägungen und Risikoentscheidungen, dies auf der Grundlage der Umweltprinzipien und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Indessen flankiert der hier vertretene Ansatz, diese materiell-rechtlichen Pflichten mit prozeduralen Maßnahmen, welche in Bezug auf die Verfahren sicherstellen (sollen bzw. müssen), dass dieser Abwägungsvorgang in einer Weise erfolgt, welche die Effektivität der Querschnittsklausel grundsätzlich zu gewährleisten vermag. Es bleibt zu hoffen, dass der Unionsgesetzgeber sich dieser Problematik auch in rechtlich verbindlichen Regelungen annimmt und damit die effektive Wirksamkeit der Querschnittsklausel erhöht.

Schließlich ist im Sinn eines Ausblicks zu beachten, dass sich die Argumentation für den hier vertretenen Ansatz auch auf weitere Grundsätze übertragen lassen dürfte, wobei die Anforderungen im Einzelnen jeweils in Abhängigkeit von dem betroffenen Gebiet variieren. So ist er nicht nur für die anderen Querschnittsklauseln von Bedeutung, sondern auch für die anderen Werte in Art. 2 EUV. Bezeichnend ist im Übrigen, dass gerade in Bezug auf diese Werte durchaus zahlreiche prozedurale Absicherungen existieren, so z.B. in Bezug auf die gerichtliche Geltendmachung der Verletzung von Grundrechten oder die demokratischen Verfahren. Insoweit spricht Vieles dafür, jedenfalls für das Unionsrecht den allgemeinen Grundsatz zu formulieren, dass materiell-rechtliche Berücksichtigungspflichten und Grundsätze durch geeignete Verfahren zu „flankieren“ sind, welche grundsätzlich deren effektive Beachtung sicherzustellen vermögen, wobei freilich bei der genauen Tragweite dieser Pflicht nicht nur der Inhalt des betroffenen Grundsatzes, sondern auch seine „Wertigkeit“ bzw. Bedeutung für die Rechtsordnung der Union zu beachten ist: Je bedeutender das betroffene Prinzip für die Union als „Wertegemeinschaft“, desto weitgehender wohl die Pflicht der Verankerung einer prozeduralen Absicherung.⁷⁰

⁷⁰ Insofern würde es sich für ein größeres Forschungsvorhaben lohnen, zumindest ausgewählte Grundsätze der Unionsrechtsordnung daraufhin zu analysieren, ob und auf welche Weise sie durch prozedurale Vorgaben «flankiert» werden.