

AGATIF-AJAFIA-VERDIF

VEREINIGUNG DEUTSCHER, ITALIENISCHER UND FRANZÖSISCHER VERWALTUNGSRICHTER

Konferenz

"Der Verwaltungsrichter zwischen Klimawandel und ökologischem Wandel"

11. Juni 2021

Rede von

Giuseppe SEVERINI

(Präsident der Sektion a. r. des Staatsrates)

Das Zusammentreffen des epidemiologischen Notstands mit seiner ernsthaften Verschärfung der Wirtschaftskrise und das gereifte Bewusstsein für den Klima- und Umweltnotstand sind heute die Grundlage für einen historischen Kurswechsel in der Wirtschaftspolitik der Europäischen Union und damit ihrer Mitgliedstaaten. Umfangreiche finanzielle Unterstützung - Zuschüsse und Darlehen - für Reformen und Investitionen, die von den Mitgliedsstaaten eingeführt wurden, werden umgesetzt, um die Auswirkungen der Pandemie auf den sozialen und wirtschaftlichen Kontext zu mildern. Und um die Volkswirtschaften nachhaltiger und widerstandsfähiger zu machen und auf die Herausforderungen des grünen und digitalen Wandels vorzubereiten.

Die Umstellung befindet sich noch im Anfangsstadium und wird noch feinjustiert. Es scheint das Ende von dreißig Jahren Mainstream-Denken zu markieren, das - unter dem Banner der "Zurückdrängung der Grenzen des Staates" - den Staat nicht als Problemlöser, sondern als "das Problem" selbst vorstellte. Auf dem Schauplatz der Wirtschaftspolitik zeichnet sich nun die "Rückkehr des Staates" als interventionistischer Akteur und Stimulator des Aufschwungs ab, nicht mehr als einfacher Regulator. Als Konsequenz wird es eine Rückgewinnung der primären Rolle der Räume der Politik und der Verwaltung der Wirtschaft geben. Dies wird eine beträchtliche Menge an administrativen Maßnahmen und, wie wir uns vorstellen können, Verwaltungsstreitigkeiten bedeuten: auch weil all dies mit Blick auf die auf EU-Ebene festgelegten Ziele geschehen wird, an die sich die Mitgliedstaaten anpassen müssen, die darauf ausgerichtet sind, die sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie abzumildern und die Volkswirtschaften nachhaltiger und widerstandsfähiger zu machen und auf die Herausforderungen des grünen und digitalen Übergangs vorzubereiten.

Der Turnaround baut finanziell auf dem EU-Fonds der nächsten Generation (NGEU) auf, der Grundlage der im Juli 2020 vom EU-Rat genehmigten Fazilität für Konjunkturbelebung und Widerstandsfähigkeit (RRF oder Recovery Fund) zur Unterstützung der Auswirkungen der Covid-19-Pandemie. Sie verfügt - soweit hier von Interesse - über eine allgemeine normative Architektur der Euro-Union-Matrix, die durch eine Reihe von Akten des EU-Sekundärrechts, insbesondere Verordnungen, konfiguriert ist. Wir werden sie in Kürze sehen.

Nichtsdestotrotz wird die Anwendungsstruktur den Verordnungen der verschiedenen Mitgliedsstaaten anvertraut, von denen jeder einen Wiederherstellungsplan (oder Nationalen Wiederherstellungs- und Resilienzplan) verabschiedet, der die von den europäischen Verordnungen festgelegten Parameter interpretiert und umsetzt, wie z. B. Forschung und Innovation, der Kampf gegen den Klimawandel, der Schutz der biologischen Vielfalt, usw.

Es ist wahrscheinlich, dass, wenn die verschiedenen nationalen Pläne dem EU-Rat vorgelegt werden und der Rat die Pläne der Kommission nach den Bewertungsschemata der sogenannten "Fazilität" prüft und bewertet Verordnung (EU) 2021/241 vom 12. Februar 2021, mit der die Sanierungs- und Resilienzfazilität mit ihren vier Bewertungskriterien (Relevanz, Effektivität, Effizienz und Kohärenz) eingerichtet wird, Divergenzen, vielleicht sogar Widersprüche untereinander oder mit den von den EU-Verordnungen vorgegebenen Zielen, auftreten werden. Wir sagen, da wir als Juristen sprechen, dass es verschiedene Aporien geben wird, wobei wir uns daran erinnern, dass im Griechischen ἀπορία genau genommen Schwierigkeit oder Ungewissheit bedeutet: nicht unüberwindbar, aber wahrscheinliche Quellen von Konflikten und, nicht wenige Male, von Streitigkeiten vor den Gerichten oder - falls vorgesehen - von alternativen Methoden der Streitbeilegung (Alternative Dispute Resolution - ADR).

An diesem Punkt wird sich zeigen, was sich nach dem Prinzip der Effektivität durchsetzen wird: die Reduzierung auf das gleiche Modell, das auf EU-Ebene durchgesetzt wird, oder die Toleranz gegenüber den Divergenzen, die unweigerlich die 27 Mitgliedstaaten betreffen werden.

In diesem Szenario tut sich eine große Herausforderung für die Rechts- und Rechtssicherheit auf. Eine Herausforderung für eine wichtige, hoffentlich harmonisierende Rolle sowohl für den EU-Gerichtshof, dem viele Fragen gemäß Artikel 267 AEUV vorgelegt werden, als auch für die verschiedenen nationalen Gerichte, die zu neuen und bedeutenden Lesungen aufgerufen werden. In diesem Zusammenhang wird ein lebendiges Gesetz geboren.

Sicher ist aber, dass das fast überall kritisierte Thema der Zeit der Streitbeilegung sehr wichtig werden wird, denn die Zeit (fünf Jahre) für die Umsetzung des Konjunkturprogramms ist knapp bemessen und die Zeit der Streitbeilegung ist ein Teil davon.

In diesem Zusammenhang ist es notwendig, dass sich der Verwaltungsrichter zunächst mit dem EU-Regelwerk vertraut macht.

Ökonomen schenken diesem Szenario viel Aufmerksamkeit und spielen eine große Rolle, aber es ist Aufgabe des Juristen, im Hinblick auf die allgemeinen Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit und des Rechtsstaatsprinzips (siehe Art. 2 des EU-Vertrags) die Erkundung der Quellen, sowohl der typischen als auch der atypischen, dieses EU-Sekundärrechts vorzunehmen.

Es ist richtig, dass das Recht die Bereiche und Zuständigkeiten des öffentlichen Handelns ordnet und aufteilt, und dies ist sowohl in formaler als auch in logischer Hinsicht ein notwendiger Vorgang: nützlich, um ex ante die möglichen Kritikalitäten zu erkennen, wenn möglich, um die Auswirkungen zu verhindern, und in jedem Fall, um die möglichen Gründe für Streitigkeiten zu verstehen: und zwar auf allen Ebenen, sowohl auf nationaler als auch auf der Ebene der Europäischen Union.

So trägt jede der jetzt vielleicht einfach erscheinenden Bedeutungsnuancen ein exiguum clinamen principiorum in sich, das dann zu Ergebnissen von großer Tragweite führen kann. Und eine immer noch nicht richtig wahrgenommene Abweichung von den EU-Bestimmungen kann ernsthafte Fragen nach der Konformität des nationalen Handelns mit den EU-Bestimmungen aufwerfen: mit dem, was folgt, wenn es um die Einhaltung der Konditionalitäten geht, an die die Auszahlung der Gelder geknüpft ist - sofern sie funktioniert.

Die wichtigsten EU-Rechtsakte zum Ausstieg aus der Krise COVID-19 für "Erholung und Widerstandsfähigkeit" (recovery and resilience / reprise et résilience), sind zwei Verordnungen des Europäischen Parlaments und des Rates und eine Mitteilung der Kommission).

Die erste Verordnung (EU) 2021/240 ("Einrichtung einer Fazilität für technische Unterstützung") trägt das Datum vom 10. Februar 2021 ("Fazilitätsverordnung"); die zweite Verordnung (EU) 2021/241 ("Einrichtung der Fazilität für Erholung und Widerstandsfähigkeit"), mit der das Prinzip "keinen nennenswerten Schaden anrichten" eingeführt wird, trägt das Datum vom 12. Februar 2021. Einen ersten Anhaltspunkt für die definitorische Bedeutung hat jedoch die Verordnung (EU) 2020/852 vom 18. Juni 2020 über die Schaffung eines Rahmens zugunsten nachhaltiger Investitionen, die sog. "Taxonomie-Verordnung": der für die Ordnung bedeutendste Rechtsakt der EU für den grünen Übergang. Sie "legt die Kriterien fest, anhand derer bestimmt werden kann, ob eine wirtschaftliche Tätigkeit als ökologisch nachhaltig angesehen werden kann, um den Grad der Nachhaltigkeit einer Investition zu ermitteln" (Art. 1). So klassifiziert es nachhaltige wirtschaftliche Aktivitäten, indem es eine gemeinsame Sprache verwendet, die dann verallgemeinert werden sollte; und qualifiziert die technischen Kriterien für nachhaltige Finanzen, indem es definiert, welche wirtschaftlichen Aktivitäten und Investitionen als nachhaltig definiert werden können: mit anderen Worten, es legt fest, wann eine wirtschaftliche Aktivität als ökologisch nachhaltig angesehen werden kann, so dass der Grad der ökologischen Nachhaltigkeit jeder Investition bewertet werden kann: um Investitionen in nachhaltigere Technologien und Unternehmen umzulenken, im Hinblick auf das Hauptziel der Klimaneutralität der EU, die bis 2050 erreicht werden soll. Daher werden in dieser Taxonomieverordnung sechs Umweltziele festgelegt. Eine wirtschaftliche Aktivität ist nachhaltig in Bezug auf die Umwelt

Eine wirtschaftliche Tätigkeit ist in erster Linie unter funktionalen Gesichtspunkten umweltverträglich: wenn sie zu mindestens einem der festgelegten Ziele beiträgt, ohne eines der anderen wesentlich zu beeinträchtigen.

Die sechs Umweltziele sind der Kern des grünen Übergangs: a) Abschwächung des Klimawandels; b) Anpassung an den Klimawandel; c) nachhaltige Nutzung und Schutz der Wasser- und Meeresressourcen; d) Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft; e) Vermeidung und Kontrolle der Umweltverschmutzung; f) Schutz und Wiederherstellung der biologischen Vielfalt und der Ökosysteme (Art.9).

Um dem "Greenwashing"/Öko-Blanchieren entgegenzuwirken, legt die Taxonomie-Verordnung fest, dass eine wirtschaftliche Tätigkeit dann ökologisch nachhaltig ist, wenn sie wesentlich zur Erreichung eines oder mehrerer dieser Umweltziele beiträgt, diese nicht wesentlich beeinträchtigt, unter Einhaltung von Mindestschutzmaßnahmen durchgeführt wird und die von der Kommission festgelegten technischen Prüfkriterien erfüllt.

Der Beitrag zur Erreichung der Umweltziele wird für jedes Ziel in den Artikeln 11 bis 15 beschrieben: Erhebliche Schäden sind Gegenstand von Artikel 17. Der Grundsatz "keinen erheblichen Schaden verursachen" (do not significant harm / ne pas causer de préjudice important / Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen / no causar un perjuicio significativo) wird durch Art.25 geregelt, der in der Verordnung (EU) 2019/2088, Art.2-bis, mit dem "Grundsatz, keinen erheblichen Schaden zu verursachen" eingeführt wird. Dies ist der Fall, wenn die Aktivität zu signifikanten Treibhausgasemissionen oder zu einer Verschlimmerung der negativen Auswirkungen des aktuellen und zukünftigen Klimas führt.

Die Verordnung (EU) 2021/240 (Instrumentenverordnung) legt die spezifischen Ziele fest; die Verordnung (EU) 2021/241 (Instrumentenverordnung) ist mit ihrem Grundsatz "keinen nennenswerten Schaden anrichten" der wohl wichtigste der zentralen EU-Rechtsakte zur Bewältigung der COVID-19-Krise, weil sie "die Fazilität für Konjunkturbelebung und Widerstandsfähigkeit einrichtet" und die dispositiven Regeln für ihre Finanzierung, die möglichen Finanzierungsformen und die Regeln für die Bereitstellung dieser Finanzierung

enthält (Art.1). Mit 672,5 Mrd. € (360 € in Form von Darlehen und 312,5 € in Form von Zuschüssen), die zwischen 2021 und 2026 an die 27 EU-Länder verteilt werden sollen, ist die Fazilität für Konjunkturbelebung und Widerstandsfähigkeit somit das wichtigste Instrument im Rahmen der EU der nächsten Generation (fast 90 % der gesamten Mittelausstattung).

Artikel 5 der Fazilitätsverordnung legt zwei horizontale Grundsätze fest. Die erste ist, dass die finanzielle Unterstützung, die den Staaten gewährt wird, die laufenden Haushaltsausgaben nicht ersetzen kann, außer in begründeten Fällen, und das Prinzip der Zusätzlichkeit und der ergänzenden Finanzierung respektieren muss; die zweite ist, dass "nur" die Maßnahmen finanziert werden können, die das Prinzip respektieren, "keinen signifikanten Schaden" für die Umweltziele zu verursachen, die in der erwähnten Taxonomieverordnung angegeben sind.

Dieses Prinzip erfordert die ökologische Nachhaltigkeit aller Maßnahmen der Sanierungs- und Resilienzpläne, nicht nur derjenigen, die zum grünen Übergang gehören. Die anderen Säulen, wie digitale Transformation, intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, sozialer Zusammenhalt, Gesundheits- und Sozialpolitik, werden ebenfalls nach dem Prinzip "Do no significant harm" bewertet.

Was unter "keinen signifikanten Schaden anrichten" (bereits in Artikel 17 der Taxonomie-Verordnung genannt) zu verstehen ist, wird in Artikel 2 spekulativ formuliert: "keine wirtschaftlichen Tätigkeiten unterstützen oder durchführen, die das Umweltziel im Sinne von Artikel 17 der Verordnung (EU) 2020/852, soweit relevant, signifikant schädigen".

Die Relevanz dieses horizontalen Prinzips "keinen nennenswerten Schaden anrichten" liegt nicht nur darin, dass es einen der Inhalte des mit dem Green Deal eingeleiteten grünen Übergangs darstellt, sondern auch darin, dass es eine der Bedingungen ist, an die die Europäische Union die Konjunktur- und Resilienzpläne der Mitgliedstaaten bindet.

Es ist klar, dass die Formulierung den Grundsätzen der Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit entspricht: Dennoch kann es, wie wir wissen, im Hinblick auf die Rechtssicherheit sehr problematisch sein, es den Richtern zu überlassen, zu definieren, ob dies in der Praxis eingehalten wird.

Dies ist bereits ein erstes Beispiel für den Spielraum der Auslegungsräume und damit für die Herausforderungen, die auf die Verwaltungsrichter in den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten warten.