

ZUR Zeitschrift für Umweltrecht

Das Forum für Umwelt- und Planungsrecht

Herausgeber:

Verein für Umweltrecht e.V.

Prof. Dr. Martin Beckmann, Rechtsanwalt, Münster; Siegfried Breier, EU-Kommission, Brüssel; Prof. Dr. Matthias Dombert, Rechtsanwalt, Potsdam; Dr. Günther-Michael Knopp, Ministerialrat, Bayerisches Umweltministerium, München; Prof. Dr. Hans-Joachim Koch, Universität Hamburg; Prof. Dr. Gertrude Lübbe-Wolff, Richterin des Bundesverfassungsgerichts, Karlsruhe; Dr. Frank Petersen, Ministerialrat, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Bonn; Dr. Renate Philipp, Richterin am Bundesverwaltungsgericht, Leipzig; Michael Sauthoff, Vizepräsident des Oberverwaltungsgerichts Greifswald; Prof. Dr. Reinhard Sparwasser, Rechtsanwalt, Freiburg; Prof. Dr. Michael Uechtritz, Rechtsanwalt, Stuttgart; Prof. Dr. Ludger-Anselm Versteyl, Rechtsanwalt, Hannover; Prof. Dr. Andreas Voßkuhle, Universität Freiburg; Prof. Dr. Gerd Winter, Universität Bremen

Schriftleitung: Prof. Dr. Wolfgang Köck, Dr. Moritz Reese, Dr. Sabine Schlacke

2/2007

18. Jahrgang • Seiten 57- 112

AUFSÄTZE

Alexander Schmidt/Peter Kremer

Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz und der »weite Zugang zu Gerichten«

Zur Umsetzung der auf den Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten bezogenen Vorgaben der sog. Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG

Am 15.12.2006 ist das »Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz - UmwRBG)« in Kraft getreten.¹ Dadurch werden neue Klagemöglichkeiten für (anerkannte) Umweltschutzvereinigungen eingeführt. Es wird untersucht, inwieweit diese sog. umweltrechtliche Vereinsklage zu einer Erweiterung der bestehenden Rechtsschutzmöglichkeiten führt und ob damit die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben, die ihre Einführung veranlasst haben, ausreichend umgesetzt werden.

A. Einleitung

Das UmwRBG soll die mit der sog. Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG² in das Gemeinschaftsrecht eingefügten Vorschriften für den »Zugang zu Gerichten« in Umweltangelegenheiten umsetzen. Die vorgegebene Umsetzungsfrist ist allerdings schon am 25.6.2005 abgelaufen. Das zuständige Umweltministerium hatte zwar noch unter der rot-grünen Bundesregierung am 21.2.2005 einen ersten Entwurf für das UmwRBG vorgelegt. Es gelang aber erst der amtierenden großen Koalition, einen abgestimmten Regierungsentwurf zu beschließen und Mitte 2006 in das Gesetz-

gebungsverfahren einzubringen.³ Da die Umsetzung der sog. Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG somit verspätet ist, hat die EG-Kommission bereits ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland eingeleitet und nach einer Stellungnahme der Bundesregierung im Juni 2006 den EuGH angerufen.⁴ Um weitere Verzögerungen bei der Umsetzung zu vermeiden, ist das Gesetzgebungsverfahren dann sehr zügig durchgeführt worden.⁵

1 BGBI. I S. 2816 ff. – siehe zum Inkrafttreten § 6 UmwRBG: Am Tage nach der Verkündung.

2 Richtlinie 2003/35/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 26.5.2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, ABl. Nr. L 156 vom 25.6.2003, S. 17.

3 Siehe BT-Drs. 16/2495 vom 4.9.2006.

4 BT-Drs. 16/2495, S. 7, Ziff. 2 b.

5 Siehe BT-Drs. 16/2931 zur Stellungnahme des Bundesrats und zur Gegenüberstellung der Bundesregierung (die Änderungsvorschläge des Bundesrates sind von der Bundesregierung sämtlich zurückgewiesen worden) sowie BT-Drs. 16/3312 zu den Beratungen und Beschlussempfehlungen des zuständigen Bundestagsausschusses.

Schon im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens ist diskutiert worden, inwieweit nach der sog. Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG ein »Zugang zu Gerichten« auch für Umweltschutzvereinigungen eröffnet werden muss und welche Umsetzungsspielräume hier im Rahmen des deutschen Rechtsschutzsystems bestehen.⁶ Jetzt stellt sich die Frage, ob das in Kraft getretene UmwRBG diesen gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben entspricht. Um diese Frage beantworten zu können wird im Folgenden zunächst ein Überblick über den Inhalt des UmwRBG gegeben (siehe B). Danach ist zu untersuchen, ob damit die Rechtsschutzvorschriften aus der sog. Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG ausreichend umgesetzt worden sind (siehe C). Abschließend ist kurz zu überlegen, wie die weitere Entwicklung aussehen könnte (siehe D).

B. Überblick über das UmwRBG

Das UmwRBG umfasst nur sechs Paragraphen, in denen folgende Punkte geregelt werden: Anwendungsbereich (§ 1), Rechtsbehelfe von Vereinigungen (§ 2), Anerkennung von Vereinigungen (§ 3), Fehler bei der Anwendung von Verfahrensvorschriften (§ 4), Übergangsvorschriften (§ 5) und Inkrafttreten (§ 6). Dieser kurze Überblick lässt schon erkennen, dass es im UmwRBG im Wesentlichen nur um die Einführung einer umweltrechtlichen Vereinsklage und die Anerkennung der klagebefugten Vereinigungen geht. Die Klagemöglichkeiten von natürlichen und juristischen Personen, die nach § 42 Abs. 2 VwGO eine Verletzung eigener Rechte geltend machen müssen (sog. Verletzenklage⁷), werden dadurch nur ergänzt. Der Gesetzgeber ist davon ausgegangen, dass das bestehende Rechtsschutzsystem auch im Hinblick auf umweltrelevante Vorhaben grundsätzlich den Anforderungen der sog. Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG entspricht und daher insoweit unverändert bleiben kann.⁸

I. Anwendungsbereich

Nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UmwRBG erstreckt sich sein Anwendungsbereich auf Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsentscheidungen, bei denen die Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) besteht. Das betrifft nicht nur alle der Planfeststellung unterliegenden Infrastrukturvorhaben wie Straßen oder Eisenbahnen und eine Vielzahl von Industrieanlagen, sondern auch bestimmte Bebauungspläne.⁹ Bei Industrieanlagen wird der Anwendungsbereich durch § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 UmwRBG noch erweitert, denn danach können alle Genehmigungen von in Spalte 1 des Anhangs der 4. BImSchV aufgeführten Anlagen sowie nachträgliche Anordnungen für diese Anlagen nach dem neu gefassten § 17 Abs. 1a BImSchG¹⁰ und wasserrechtliche Erlaubnisse, die im Zusammenhang mit einer Genehmigung dieser Anlagen stehen, mit der neuen Vereinsklage angegriffen werden. Damit erfasst der Anwendungsbereich auch einige immissionsrechtlich genehmigungsbedürftige Anlagen, die nicht der UVP-Pflicht unterliegen. Darüber hinaus findet das Gesetz gemäß § 1 Abs. 2 UmwRBG auch dann Anwendung, wenn entgegen dem geltenden Recht keine Entscheidung nach S. 1 der Vorschrift getroffen worden ist. Eine umweltrechtliche Vereinsklage kann sich also auch gegen Vorhaben oder Anlagen richten, die ohne vorherige Durchführung eines erforderlichen Zulassungsverfahrens errichtet oder betrieben werden.¹¹

II. Rechtsbehelfe von Umweltschutzvereinigungen

Die zentrale Regelung ist § 2 UmwRBG, der die Voraussetzungen festlegt, unter denen Umweltschutzvereinigungen einen Rechtsbehelf gegen die Verwaltungsentscheidungen einlegen können,

die in den soeben skizzierten Anwendungsbereich des Gesetzes fallen. Die Struktur der Vorschrift entspricht weitgehend den Regelungen für die naturschutzrechtliche Vereinsklage in § 61 Abs. 2 BNatSchG. Ein Rechtsbehelf kann grundsätzlich nur von vorher anerkannten Vereinigungen eingelegt werden. Für die Zulässigkeit ist nach § 2 Abs. 1 UmwRBG zwar nicht erforderlich, dass diese Vereinigungen eine Verletzung eigener Rechte geltend machen, sie müssen aber

- (1) geltend machen, dass die angegriffene Entscheidung im Widerspruch zu Rechtsvorschriften steht, die dem Umweltschutz dienen, Rechte Einzelner begründen und für die Entscheidung von Bedeutung sein können,
- (2) geltend machen, dass sie in ihrem satzungsgemäßen Aufgabenbereich der Förderung der Ziele des Umweltschutzes berührt werden und
- (3) zur Beteiligung am Verfahren berechtigt gewesen sein und sich in der Sache geäußert haben oder entgegen den geltenden Rechtsvorschriften keine Gelegenheit zur Äußerung gehabt haben.

Die unter (2) und (3) genannten Anforderungen sind mit den Voraussetzungen für eine naturschutzrechtliche Vereinsklage vergleichbar (siehe § 61 Abs. 2 Nr. 2 und 3 BNatSchG). Unterschiede bestehen jedoch bei der Rügebefugnis. Diese erstreckt sich bei der umweltrechtlichen Vereinsklage nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRBG grundsätzlich auf Verstöße gegen alle umweltschutzbezogenen Rechtsvorschriften, während bei Rechtsbehelfen nach § 61 Abs. 2 Nr. 1 BNatSchG nur eine Kontrolle von naturschutzbezogenen Vorschriften möglich ist. Aus dem in § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRBG enthaltenen Zusatz, dass davon nur Rechtsvorschriften erfasst werden, die »Rechte Einzelner begründen«, ergibt sich allerdings eine erhebliche Einschränkung. Damit wird die Überprüfung von Rechtsverstößen durch die umweltrechtliche Vereinsklage auf die Rechtsvorschriften begrenzt, bei denen anerkannt ist, dass sie subjektiv-öffentliche Rechte begründen können.¹²

Demnach ist die umweltrechtliche Vereinsklage praktisch nur eine »Stellvertreterklage«, bei der die Rügebefugnisse nicht weiter gehen als bei der sog. Verletzenklage einzelner Bürger. Auch die Umweltschutzvereinigungen werden damit nämlich auf die Stellung von »Drittetroffenen« verwiesen, die gegen die Zulassung umweltrelevanter Vorhaben vorgehen wollen. Diese müssen sich nach der herrschenden Dogmatik auf sog. Schutznormen berufen, und als solche werden von der Rechtsprechung bisher nur die der Gefahrenabwehr dienenden Rechtsvorschriften anerkannt, während aus Vorsorgevorschriften grundsätzlich keine subjektiven Rechte ableitbar sein sollen.¹³ Ein Verstoß gegen den nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG bei Industrieanlagen zur Umweltvorsorge einzuhaltenden »Stand der Technik« kann also mit der umweltrechtlichen Vereinsklage nicht gerügt werden. Auch eine Überprüfung naturschutzbezogener Vorschriften ist nicht möglich, weil

⁶ Siehe dazu das Gutachten der Verfasser, Die Anforderungen der Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG und der Aarhus-Konvention an die Erweiterung der Klagemöglichkeiten von Umweltverbänden, erstattet im Auftrag des Unabhängigen Instituts für Umweltfragen e. V. (UfU) und des Bundes für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND), 2006, S. 7 und S. 11 ff. (erhältlich über www.ufu.de).

⁷ Zu diesem Begriff sowie zur Zulässigkeit solcher Klagen im Einzelnen Kloepfer, Umweltrecht, 3. Auflage 2004, § 8 Rn. 17 ff.

⁸ Siehe die Begründung zum Entwurf des UmwRBG in BT-Drs. 16/2495, S. 7 f.

⁹ Siehe im Einzelnen dazu Anlage 1 des UVPG – ein Bebauungsplan kann danach z.B. UVP-pflichtig sein, wenn dadurch der »Bau von Industriezonen für Industrieanlagen« festgesetzt werden soll (siehe Nr. 18.5).

¹⁰ Siehe Art. 2 Ziff. 3 des Gesetzes über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der Richtlinie 2003/35/EG, BGBl. I S. 2819.

¹¹ So die Begründung zum UmwRBG-Entwurf, BT-Drs. 16/2495, S. 10 (li. Spalte).

¹² So die Begründung des UmwRBG-Entwurfs, BT-Drs. 16/2495, S. 12 (re. Spalte).

¹³ Siehe dazu statt aller Kloepfer, a.a.O. (Fn. 7), § 8 Rn. 20 ff. (insbes. Rn. 24) – m.w.N.

diese dem Allgemeinwohl dienen und daher keine subjektiven Rechte begründen. Deswegen bleibt die naturschutzrechtliche Vereinsklage, die in ihrem – eng begrenzten – Anwendungsbereich diese Rechtsschutzlücke schließen soll¹⁴, neben der umweltrechtlichen Vereinsklage praktisch bedeutsam und anwendbar.

In § 2 Abs. 5 UmwRBG wird für die Begründetheit des Rechtsbehelfs an die Anforderungen in Abs. 1 Nr. 1 und 2 dieser Vorschrift angeknüpft. Erfolgreich kann eine Vereinsklage danach nur sein, wenn ein Verstoß gegen Rechtsvorschriften, die dem Umweltschutz dienen und Rechte Einzelner begründen, festgestellt wird, und wenn dieser Verstoß Belange des Umweltschutzes berührt, die zu den von der Vereinigung nach ihrer Satzung zu fördernden Zielen gehören. In Bezug auf Bebauungspläne gilt dies allerdings nach § 2 Abs. 5 Nr. 2 UmwRBG nur, soweit sich der Rechtsverstoß auf Festsetzungen des Bebauungsplans bezieht, die die Zulässigkeit eines UVP-pflichtigen Vorhabens begründen.

III. Anerkennung von Umweltschutzvereinigungen

Die Voraussetzungen für die Anerkennung von Umweltschutzvereinigungen regelt § 3 Abs. 1 UmwRBG. Hier werden im Wesentlichen die Anforderungen übernommen, die § 59 Abs. 1 BNatSchG und entsprechende landesrechtliche Vorschriften für die Anerkennung von Naturschutzvereinen als antragsberechtigt nach § 61 BNatSchG vorsehen. Dem trägt § 3 Abs. 1 S. 3 UmwRBG durch die Vorgabe Rechnung, dass die nach dem BNatSchG oder nach Landesrecht bereits anerkannten Vereine auch im Sinne des UmwRBG als anerkannt gelten. Unter bestimmten Voraussetzungen sind (noch) nicht anerkannte Vereinigungen – insbesondere solche aus dem Ausland – nach § 2 Abs. 2 UmwRBG ebenfalls antragsbefugt.

IV. Fehler bei der Anwendung von Verfahrensvorschriften

Nach § 4 Abs. 1 UmwRBG kann die Aufhebung von Entscheidungen über die Zulässigkeit von Vorhaben, für die eine UVP-Pflicht besteht, verlangt werden, wenn entweder eine erforderliche UVP oder eine erforderliche Vorprüfung der UVP-Pflichtigkeit des Vorhabens nicht durchgeführt worden und dies auch nicht nachgeholt worden ist. Insoweit wird damit eine Anwendung von § 46 VwVfG, wonach Verfahrensfehler grundsätzlich nur dann beachtlich sind, wenn sie die Entscheidung in der Sache beeinflussen können, auf UVP-pflichtige Vorhaben ausgeschlossen. Auch die für Fehler im sog. Abwägungsvorgang von Planungsent-scheidungen geltenden Grundsätze, nach denen entsprechend § 75 Abs. 1a VwVfG Fehler bei der Durchführung einer UVP nur dann erheblich sein sollen, wenn das Abwägungsergebnis beeinflusst worden sein kann¹⁵, sind nicht anwendbar. Aus der Formulierung von § 4 Abs. 1 UmwRBG ergibt sich auch, dass diese Vorschrift durchsetzbare (subjektive) Rechte begründet, denn danach kann »die Aufhebung einer Entscheidung ... verlangt werden«, wenn die genannten Verfahrensfehler vorliegen.

V. Übergangsvorschrift

In § 5 S. 1 UmwRBG ist eine Übergangsvorschrift enthalten, nach der das Gesetz für alle Verfahren im Sinne des § 1 Abs. 1 S. 1 UmwRBG gilt, die nach dem 25.6.2005 eingeleitet worden sind. Damit ist eine Rückwirkung vorgesehen, die sich am Ablauf der Frist für die Umsetzung der sog. Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG orientiert. Eine Anwendung des Gesetzes auf Entscheidungen, die vor dem 15.12.2006 Bestandskraft erlangt haben, wird allerdings durch § 5 S. 2 UmwRBG ausgeschlossen.

C. Vereinbarkeit des UmwRBG mit den Vorgaben des Gemeinschaftsrechts

I. Ziel der sog. Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG

Die sog. Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG zielt darauf, die Anforderungen der Aarhus-Konvention¹⁶ an die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten¹⁷ in Gemeinschaftsrecht umzusetzen. Da im Zusammenhang mit dem UmwRBG nur die Vorgaben von Interesse sind, die den Rechtsschutz betreffen, wird hier nur darauf und nicht auch auf die Beteiligung der Öffentlichkeit in umweltrelevanten Verwaltungsverfahren eingegangen. Die an den Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten zu stellenden Anforderungen ergeben sich insbesondere aus Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention. Diesen Artikel übernimmt die sog. Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG im Wesentlichen wörtlich in zwei identische Rechtsschutzvorschriften, die als Art. 10a in die Richtlinie 85/337/EWG (UVP-RL)¹⁸ und als Art. 15a in die Richtlinie 96/61/EG (IVU-RL)¹⁹ eingefügt wurden sind. Als Anknüpfungspunkt für die Umsetzung dient also schon bestehendes Gemeinschaftsrecht.

Auf Grund der Übernahme der in Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention enthaltenen Vorgaben in die genannten Richtlinien besteht Einigkeit darüber, dass für die Interpretation der dort eingefügten Rechtsschutzregelungen die Zielsetzungen der Aarhus-Konvention bedeutsam sind.²⁰ Es ist daher zu berücksichtigen, dass die Aarhus-Konvention für die einzelnen Bürger und auch für die von ihnen gegründeten Organisationen die notwendigen Rahmenbedingungen schaffen will, damit diese ihre Rechte an einer gesunden Umwelt durchsetzen und ihre Pflicht erfüllen können, den Schutz der Umwelt auch im Interesse zukünftiger Generationen zu gewährleisten und zu verbessern. Deshalb sollen die Bürger und ihre Organisationen Zugang zu einem wirksamen Rechtsschutz haben, und zwar nicht nur zum Schutz berechtigter Interessen des Einzelnen, sondern auch zur Durchsetzung »des Rechts«, also mit dem Ziel einer umfassenden Überprüfbarkeit der Beachtung umweltrechtlicher Vorschriften.²¹ Die Rechtsdurchsetzung wird somit als Aufgabe der Gesellschaft angesehen.²²

Dem entspricht der im Gemeinschaftsrecht und in der Rechtsprechung des EuGH entwickelte Ansatz, angesichts erheblicher Vollzugsdefizite die Gemeinschaftsbürger für die Durchsetzung

¹⁴ Zur Funktion der Verbandsklage *Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU)*, Rechtsschutz für die Umwelt – die altruistische Verbandsklage ist unverzichtbar, Stellungnahme, 2005, Tz. 5 ff.

¹⁵ Vgl. nur BVerwGE 100, 238 (251 ff.) – m.w.N.

¹⁶ Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25.6.1998.

¹⁷ Siehe dazu *Zschiesche*, Die Aarhus-Konvention – mehr Bürgerbeteiligung durch umweltrechtliche Standards?, ZUR 2001, S. 177 ff.; *Epiney*, Zu den Anforderungen der Aarhus-Konvention an das Europäische Gemeinschaftsrecht, ZUR 2003, 176 ff.

¹⁸ Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (Abl. EG Nr. L 175 S. 40), geändert durch die Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3.3.1997 (Abl. EG Nr. L 73 S. 5).

¹⁹ Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24.9.1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (Abl. EG Nr. L 257 S. 26); u. a. geändert durch Richtlinie 2003/87/EG, Abl. EG-Nr. L 275, 32.

²⁰ Vgl. bspw. *SRU*, a.a.O. (Fn. 14), Tz. 26; siehe auch v. *Danwitz*, Zur Ausgestaltungsfreiheit der Mitgliedstaaten bei der Einführung der Verbandsklage anerkannter Umweltschutzvereine nach den Vorgaben der Richtlinie 2003/35/EG und der sog. Aarhus-Konvention, Rechtsgutachten, erstattet dem VDEW, 2005, S. 38.

²¹ Siehe dazu den 7. und 18. Erwägungsgrund der Aarhus-Konvention, im Einzelnen dazu das Gutachten der *Verfasser*, a.a.O. (Fn. 6), S. 10.

²² So auch *Seelig/Gündling*, Die Verbandsklage im Umweltrecht, Aktuelle Entwicklungen und Zukunftsperspektiven im Hinblick auf die Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes und supranationale und internationale rechtliche Vorgaben, NVwZ 2002, 1033, 1040, die darin »zweifellos die Intention der Aarhus-Konvention« sehen.

des Rechts zu mobilisieren.²³ Dies ist bedeutsam, weil neben den Zielen der Aarhus-Konvention bei der Umsetzung der sog. Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG in innerstaatliches Recht auch die Ziele des Gemeinschaftsrechts zu beachten sind.²⁴ Das ist bei der UVP-RL und der IVU-RL in Übereinstimmung mit dem Primärrecht (Art. 174 Abs. 2 EGV) ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt, das insbesondere durch eine wirksame Umweltvorsorge und einen integrativen, alle Umweltauswirkungen erfassenden Ansatz sowie durch die Beteiligung der Öffentlichkeit erreicht werden soll.²⁵ Den Bürgern und den von ihnen gegründeten Organisationen kommt also sowohl nach der Aarhus-Konvention als auch nach der Konzeption des Gemeinschaftsrechts die Aufgabe zu, eigenverantwortlich zur Rechtsdurchsetzung beizutragen, um dadurch die insbesondere im Umweltschutz feststellbaren Vollzugsdefizite abzubauen.²⁶

II. Notwendigkeit und Anwendungsbereich einer umweltrechtlichen Vereinsklage

Nach Art. 10 Abs. 1 UVP-RL und Art. 15a IVU-RL müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass alle »Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit ... Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht« bei den in den Anwendungsbereich dieser Richtlinien fallenden Entscheidungen haben. Als »betroffene Öffentlichkeit« sind nach den – gleich lautenden – Definitionen in Art. 1 Abs. 2 UVP-RL und in Art. 2 Nr. 13 und 14 IVU-RL alle natürlichen und juristischen Personen anzusehen, die von umweltbezogenen Entscheidungen oder Genehmigungsauflagen betroffen sind oder ein Interesse daran haben, wobei für »Nichtregierungsorganisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen«, ein solches Interesse generell unterstellt wird. Somit gehören auch die anerkannten Umweltschutzvereinigungen zur »betroffenen Öffentlichkeit« und müssen einen »Zugang zu Gerichten« haben. Eine Vereinsklage gab es in Deutschland bisher allerdings nur für einen sehr begrenzten Bereich von naturschutzrechtlich relevanten Entscheidungen (§ 61 Abs. 1 BNatSchG). Deswegen musste eine erweiterte Klagemöglichkeit eingeführt werden, die sich an den Vorgaben der UVP-RL und der IVU-RL orientiert. Diesen Vorgaben wird § 1 Abs. 1 UmwRBG gerecht, denn dort wird der Anwendungsbereich der sog. umweltrechtlichen Vereinsklage durch die Bezugnahme auf die UVP-Pflicht von Vorhaben und die in Spalte 1 des Anhangs der 4. BImSchV enthaltene Liste genehmigungsbedürftiger Anlagen bestimmt (siehe 2.1).

III. Ausgestaltung der Klage- und Rügebefugnis von Umweltschutzvereinigungen

1. Vorgaben des Gemeinschaftsrechts und Stand der Diskussion

Der entscheidende Punkt bei der Umsetzung der sog. Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG ist, inwieweit die in Art. 10 a UVP-RL und Art. 15a IVU-RL eingefügten Rechtsschutzvorschriften eine Erweiterung der nach deutschem Verwaltungsprozessrecht bestehenden Klagebefugnisse erforderlich machen. Fraglich ist insbesondere, ob die Mitgliedstaaten bei der Vereinsklage einen Spielraum für die Ausgestaltung der Rügebefugnisse haben. Nach Abs. 1 von Art. 10 a UVP-RL und Art. 15a IVU-RL ist zwar eine Umsetzung innerhalb der – verschiedenen – Rechtsschutzsysteme der Mitgliedstaaten zulässig. Dort heißt es, dass diese »im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften« sicherstellen sollen, dass ein Rechtsbehelf entweder bei einem »ausreichenden Interesse« oder bei einer »Rechtsverletzung« erhoben werden kann. Diese Formulierung ist in Folge einer Intervention der Bundesrepublik Deutschland gewählt worden, um klarzustellen, dass die Mitgliedstaaten grundsätzlich ihr jeweiliges Rechtsschutzsystem – das

heißt für Deutschland die sog. Verletzenklage²⁷ – beibehalten können. Dem steht jedoch die Zielsetzung in Abs. 3 von Art. 10a UVP-RL und Art. 15a IVU-RL gegenüber, dass die Mitgliedstaaten der betroffenen Öffentlichkeit einen »weiten Zugang zu Gerichten« eröffnen müssen. Diese Regelung hat folgenden Wortlaut:

»Was als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt, bestimmen die Mitgliedstaaten im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren. Zu diesem Zweck gilt das Interesse jeder Nichtregierungsorganisation, welche die in Artikel 1 Absatz 2 genannten Voraussetzungen erfüllt, als ausreichend im Sinne von Absatz 1 Buchstabe a) dieses Artikels. Derartige Organisationen gelten auch als Träger von Rechten, die im Sinne von Absatz 1 Buchstabe b) dieses Artikels verletzt werden können.«

Es ist umstritten, ob sich aus dieser Regelung die Verpflichtung ergibt, speziell den Umweltschutzvereinigungen eine alle umweltrechtliche Vorschriften erfassende Rügebefugnis einzuräumen, oder ob im Rahmen des deutschen Rechtsschutzsystems auch insoweit eine Einschränkung auf bestimmte Rechtsverletzungen zulässig ist. In der Literatur wird überwiegend angenommen, dass die Vereinsklage mit einer umfassenden Rügebefugnis ausgestattet werden muss, um einen »weiten Zugang zu Gerichten« zu gewährleisten.²⁸ Diese Auffassung lag auch dem vom Bundesumweltministerium erstellten Entwurf für ein UmwRBG vom 25.2.2005 (siehe A) zugrunde. Darin war vorgesehen, dass die anerkannten Umweltschutzvereinigungen einen Rechtsbehelf ohne eine Verletzung eigener Rechten einlegen dürfen und zudem alle Verstöße gegen umweltschützende Rechtsvorschriften geltend machen können.²⁹ In Österreich ist – neben der auch dort bestehenden sog. Verletzenklage – zur Umsetzung der sog. Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG eine Vereinsklage mit entsprechend weit gehenden Rügebefugnissen eingeführt worden.³⁰ Dem steht allerdings die Auffassung gegenüber, dass die Mitgliedstaaten aufgrund bestimmter Formulierungen in Art. 10a UVP-RL bzw. Art. 15a IVU-RL einen weiten Umsetzungsspielraum haben. Es wird argumentiert, die darin enthaltenen Vorgaben würden nur eine Gleichstellung der Klagerechte von Umweltschutzvereinigungen mit denen der Bürger verlangen. Deswegen könne die Rügebefugnis der Umweltschutzvereinigungen auf die auch von den Bürgern ein-

²³ Siehe dazu schon Masing, Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts – Europäische Impulse für eine Revision der Lehre vom subjektiv-öffentlichen Recht, 1997, S. 42 ff.

²⁴ So Walter, Internationalisierung des deutschen und Europäischen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts – am Beispiel der Aarhus-Konvention, EuR 2005, 302, 322; siehe dazu auch den 1. Erwägungsgrund der sog. Öffentlichkeitsrichtlinie, der ausdrücklich auf die »gemeinschaftlichen Umweltvorschriften« verweist.

²⁵ Vgl. dazu nur Dietrich/Au/Dreher, Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaften, 2003, S. 91 ff. (zur UVP-RL) und S. 109 ff. (zur IVU-RL) – m.w.N.

²⁶ Vgl. Walter, a.a.O. (Fn. 24), S. 306; Callies, Die umweltrechtliche Verbandsklage nach der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes, NJW 2003, 98 f., siehe auch Schmidt-Preuß, Gegenwart und Zukunft des Verfahrensrechts, NVwZ 2005, 489, 492 f.

²⁷ Siehe schon unter 2. bei Fn. 8.

²⁸ Vgl. Epiney, a.a.O. (Fn. 17), S. 178 f.; Bunge, Rechtsschutz bei der UVP nach der Richtlinie 2003/35/EG – am Beispiel der Anfechtungsklage, ZUR 2004, 141, 143 und 145; Schlacke, Rechtsschutz durch Verbandsklage – Zum Fortwicklungsbedarf des umweltbezogenen Rechtsschutzsystems, NuR 2004, 629, 631 f.; Keller, Rechtsschutzdefizite Dritter gegen Genehmigungserteilungen für Windenergieanlagen in der AWZ?, ZUR 2005, 184, 191; Ekkardt/Pöhlmann, Europäische Klagebefugnisse: Öffentlichkeitsrichtlinie, Klagerichtlinie und ihre Folgen, NVwZ 2005, 532 f.; Gellermann, Europäisierte Klagerichtigkeit anerkannter Umweltverbände, NVwZ 2006, 7, 8 ff.; Ekkardt, Die nationale Klagebefugnis nach der Aarhus-Konvention, NVwZ 2006, 55 f.; vgl. auch Zschiesche, a.a.O. (Fn. 17) S. 181 f.; SRU, a.a.O. (Fn. 14), Tz. 18 f. und 26; Walter, a.a.O. (Fn. 24), S. 332 f.

²⁹ So § 2 Abs. 1 und 3 Umweltrechtsbehelfsgesetz-Entwurf des Bundesumweltministeriums vom 21.2.2005.

³⁰ Vgl. Merlin, in: Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V. (Hrsg.) Verbandsrecht – Neue Herausforderungen für Verwaltung und Justiz?, Dokumentation der Tagung am 22. und 23.6.2006 in Fulda, S. 21, 22; siehe auch www.recht.lebensministerium.at/article/articleview/27824/1/8039.

klagbaren Vorschriften, die subjektive Rechte vermitteln, beschränkt werden.³¹

Die zuletzt dargestellte Auffassung steht offenbar auch hinter der jetzt geltenden Regelung in § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRBG, nach der nur Verstöße gegen umweltschützende Rechtsvorschriften gerügt werden können, die »Rechte Einzelner begründen« (siehe B.II). Die Frage der Vereinbarkeit dieser Einschränkung mit dem Gemeinschaftsrecht muss angesichts der zuvor vom Bundesumweltministerium dem Entwurf vom 25.2.2005 zugrunde gelegten Auffassung in der Ressortabstimmung diskutiert worden sein, in den Gesetzesmaterialien wird darauf aber nicht eingegangen. Die Diskussion im folgenden Abschnitt kann sich daher nur mit den Argumenten auseinandersetzen, die in der Literatur für einen Umsetzungsspielraum bei der Ausgestaltung der Vereinsklage vorgebracht worden sind.

2. Umsetzungsspielräume für die Ausgestaltung der Vereinsklage?

Die Annahme eines Umsetzungsspielraums wird zum einen auf die schon angesprochene Formulierung in Art. 10a Abs. 1 UVP-RL und Art. 15a Abs. 1 IVU-RL gestützt, die es den Mitgliedstaaten überlässt, als Voraussetzung für die Zulässigkeit eines Rechtsbehelfs entweder (nur) ein »ausreichendes Interesse« oder aber die Möglichkeit einer »Rechtsverletzung« zu verlangen. Außerdem wird auf Art. 10 a Abs. 3 S. 1 UVP-RL und Art. 15a Abs. 3 S. 1 IVU-RL (siehe C.III.1) und die dort zu findende Formulierung »Was als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt, bestimmen die Mitgliedstaaten ... « verwiesen, aus der sich die Befugnis zur inhaltlichen Ausgestaltung des Rechtsschutzes ergeben soll. Der im Anschluss daran erwähnte »weite Zugang zu Gerichten« sei hingegen nur eine allgemeine Zielvorgabe, die kein bestimmtes Ergebnis vorschreibe. Dadurch werde die Ausgestaltungsfreiheit der Mitgliedstaaten bei den Anforderungen an die Vereinsklage kaum eingeschränkt, weil Art. 10a UVP-RL und Art. 15a IVU-RL wie auch Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention dazu keine weiteren inhaltlichen Aussagen oder Wertungsgesichtspunkte enthielten.³²

Gegen diese Auslegung sprechen der Wortlaut und die daraus ableitbare Zielsetzung der genannten Vorschriften. Es ist zwar nach Art. 10a Abs. 1 UVP-RL und Art. 15a IVU-RL grundsätzlich zulässig, das deutsche Rechtsschutzsystem beizubehalten und einzelne Bürger oder juristische Personen gemäß § 42 Abs. 2 VwGO auf die sog. Verletzenklage zu verweisen. Die Annahme, dass deswegen auch die bisher nach der Rechtsprechung bestehenden Einschränkungen der Klage- und Rügebefugnisse (siehe schon B.II) generell den Vorgaben der Aarhus-Konvention und des Gemeinschaftsrechts entsprächen und daher unverändert bleiben oder sogar auf die Vereinsklage angewendet werden könnten, ist jedoch unzutreffend. Denn in Art. 10 Abs. 3 UVP-RL und in Art. 15a Abs. 3 IVU-RL kommt (entsprechend Art. 9 Abs. 1 Aarhus-Konvention) klar zum Ausdruck, dass die von den Mitgliedstaaten vorzunehmende Bestimmung, wann eine »Rechtsverletzung« vorliegen kann, »im Einklang mit dem Ziel, ... einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren« stehen muss. Es wird also für die Umsetzung ein bestimmtes Ergebnis vorgegeben, nämlich dass es im Umweltbereich einen »weiten Zugang« zu Rechtsschutzmöglichkeiten geben muss. Der Auffassung, dass sich daraus kaum eine Einschränkung für die Umsetzung durch die Mitgliedstaaten ergebe, weil es an konkreten Vorgaben für die Ausgestaltung des Rechtsschutzes fehle³³, kann nicht gefolgt werden, weil sie die Bedeutung der genannten Zielsetzung verkennt.

Nach den anerkannten Regeln für die Auslegung von Rechtsnormen und für die Umsetzung von Richtlinien ist vor allem der Zweck einer Rechtsvorschrift für ihr Verständnis entscheidend.³⁴ Bei den Richtlinien haben die Mitgliedstaaten zwar gemäß Art. 249 Abs. 3 EGV einen Umsetzungsspielraum hinsichtlich der

Form und der Mittel, sie sind aber hinsichtlich des zu erreichenen Ziels verbindlich. Daran anknüpfend verlangt der EuGH, dass durch die Art der Umsetzung die praktische Wirksamkeit der angestrebten Ziele gewährleistet werden muss (Effektivitätsgrundsatz). Das hat zur Folge, dass die Ziele für die Wahl der Form und der Mittel maßgebend sind und dadurch die Umsetzungsspielräume einschränken.³⁵ Sowohl die Art. 10a UVP-RL und Art. 15a IVU-RL als auch die zugrunde liegende Aarhus-Konvention dürfen also nicht so ausgelegt werden, dass das Ziel eines »weiten Zugangs zu Gerichten« praktisch konterkariert wird.³⁶ Vielmehr ist diese Zielsetzung – dem Wortsinn und der beschriebenen Konzeption der Aarhus-Konvention und des Gemeinschaftsrecht entsprechend (siehe C.I) – so zu verstehen, dass damit weit gefasste Klage- und Rügebefugnisse etabliert werden sollen, die nicht nur dem Schutz der Interessen oder Rechte einzelner Bürger dienen, sondern die darüber hinaus im Hinblick auf künftige Generationen und die Umweltvorsorge die Durchsetzung »des Rechts« insbesondere auch durch Klagemöglichkeit für Umweltschutzvereinigungen ermöglichen.

Schon aus den genannten Gründen ist davon auszugehen, dass nach Art. 10a UVP-RL und Art. 15a IVU-RL im Prinzip bei jedem Verstoß gegen umweltrechtliche Vorschriften eine Rügebefugnis bestehen muss.³⁷ Bei den sog. Verletzenklagen einzelner Bürger sind gewisse Einschränkungen wohl zulässig, weil das Gemeinschaftsrecht deren Beibehaltung grundsätzlich zulässt. Speziell bei den Vereinsklagen gilt das jedoch nicht. Das ergibt sich aus den auf die Zielsetzung in Art. 10 a Abs. 3 UVP-RL und Art. 15a Abs. 3 IVU-RL folgenden Sätzen, in denen es heißt: »Zu diesem Zweck gilt das Interesse jeder Nichtregierungsorganisation ... als ausreichend ... « und »Derartige Organisationen gelten auch als Träger von Rechten ..., die im Sinne dieses Artikels verletzt werden können.« Aus den Worten »zu diesem Zweck« und dem Zusammenhang lässt sich ableiten, dass bei den Umweltschutzvereinigungen ein ausreichendes Interesse oder die Möglichkeit einer Rechtsverletzung zu unterstellen ist, um dadurch einen »weiten Zugang zu Gerichten« sicherzustellen. Zumindest insoweit haben die Mitgliedstaaten daher keinen Umsetzungsspielraum. Vielmehr haben die Umweltschutzvereinigungen im Hinblick auf den angestrebten »weiten Zugang« eine besondere Stellung, die so verstanden werden kann, dass sie eine Rügebefugnis auch bei Rechtsverstößen haben sollen, die von den einzelnen Bürgern nicht geltend gemacht werden können.³⁸

Eine derart weit gefasste Klage- und Rügebefugnis der Umweltschutzvereinigungen, die sich ohne Einschränkung auf alle umweltrechtlichen Vorschriften erstreckt, ist speziell bei der Umsetzung in das deutsche Rechtsschutzsystem auch deshalb geboten, weil sich nur dadurch eine umfassende Rechtsdurchsetzung und der Abbau von Vollzugsdefiziten im Sinne der Aarhus-

31 So vor allem *v. Danwitz*, a.a.O. (Fn. 14), S. 33 ff.; siehe auch *ders.*, Aarhus-Konvention: Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu den Gerichten; NVwZ 2004, 272, 279 f.; vgl. ferner *Seelig/Gündling*, a.a.O. (Fn. 23); S. 1040; *Schmidt-Preuß*, a.a.O. (Fn. 26), S. 495 f., *Durner*, Direktwirkung europäischer Klagerechte?, ZUR 2005, 285, 288 f.

32 So *v. Danwitz*, a.a.O. (Fn. 14), S. 41 f.; vgl. im Ergebnis ebenso *Seelig/Gündling*, a.a.O. (Fn. 22), S. 1040; *Schmidt-Preuß*, a.a.O. (Fn. 26), S. 495 f.; *Durner*, a.a.O. (Fn. 31), S. 288.

33 Vgl. *v. Danwitz*, a.a.O. (Fn. 14), S. 41 f.

34 Vgl. *Dietrich/Au/Dreher*, a.a.O. (Fn. 25), S. 44 ff. – m.w.N.

35 Vgl. z.B. Rs. C-361/88 bzw. C-59/89, Kommission/Deutschland, Slg. 1991, I-2567 bzw. 2607.

36 So *Walter*, a.a.O. (Fn. 24), S. 338.

37 Im Ergebnis ebenso *Bunge*, a.a.O. (Fn. 28), S. 145, der Art. 10a UVP-RL die Verpflichtung der Mitgliedstaaten entnimmt, »im Prinzip jede Zuiderhandlung der Behörden gegen die jeweiligen rechtlichen Vorgaben auch als Rechtsverletzung ... anzusehen«, und Ausnahmen nur bei weniger wichtigen Vorschriften für zulässig hält.

38 Vgl. insbesondere *Gellermann*, a.a.O. (Fn. 28), S. 8 ff.; *Ekardt*, a.a.O. (Fn. 28), S. 55 f.; eingehend dazu auch schon *Schmidt/Kremer*, a.a.O. (Fn. 6), S. 11 ff.; siehe außerdem die Nachweise in Fn. 28.

Konvention und des Gemeinschaftsrechts praktisch erreichen lässt. Sofern sich die Umweltschutzvereinigungen – wie jeder einzelne Bürger – nur auf »drittschützende« Normen berufen können, wie es § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRBG vorsieht, bleiben die Rechtsschutzmöglichkeiten begrenzt und werden durch die Vereinsklage auch nicht erweitert. Insbesondere bei der Durchsetzung von Vorschriften für den vorsorgenden Umweltschutz bleiben Lücken bestehen (siehe schon B.II). Im Ergebnis ist daher festzustellen, dass die in § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRBG enthaltene Einschränkung der Rügebefugnis auf umweltschützende Rechtsvorschriften, die »Rechte Einzelner begründen«, der Zielsetzung in Art. 10a UVP-RL und Art. 15a IVU-RL widerspricht und an einem zentralen Punkt zu einem Umsetzungsdefizit führt.

IV. Anerkennung von Umweltschutzvereinigungen

Für die grundsätzlich vor Erhebung einer umweltrechtlichen Vereinsklage erforderliche Anerkennung der antragstellenden Vereinigung macht die sog. Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG keine Vorgaben. Aus der Definition des Begriffs »betroffene Öffentlichkeit« geht lediglich hervor, dass dazu die Organisationen gehören, »die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen« (siehe Art. 1 Abs. 2 UVP-RL und Art. 2 Nr. 14 IVU-RL). Trotzdem dürften diese Vorschriften so zu verstehen sein, dass Vereinigungen, die Ziele des Umweltschutzes verfolgen, regelmäßig als anerkennungswürdig anzusehen sind. Eine Ablehnung der Anerkennung aus in dieser Hinsicht sachfremden Erwägungen wäre daher problematisch.

Die in § 3 Abs. 1 UmwRBG für die Anerkennung von Umweltschutzvereinigungen enthaltenen Voraussetzungen sind vor diesem Hintergrund weitgehend mit dem Gemeinschaftsrecht zu vereinbaren. Es wird im Wesentlichen verlangt, dass die Vereinigung (1) nach ihrer Satzung die Ziele des Umweltschutzes fördert, (2) im Zeitpunkt der Einlegung des Rechtsbehelfs mindestens drei Jahre besteht, (3) vom Aufbau her eine sachgerechte Verfolgung der satzungsgemäßen Ziele gewährleisten kann, (4) gemeinnützige Zwecke im Sinne von § 52 Abgabenordnung verfolgt und (5) jeder Person, die ihre Ziele unterstützt, den Eintritt als voll stimmberechtigtes Mitglied ermöglicht. Diese Anforderungen haben sich bei den Naturschutzverbänden an sich schon bewährt (siehe § 59 BNatSchG). Sie sind auch weitgehend darauf ausgerichtet, den erforderlichen Bezug einer Organisation zum Umweltschutz sicherzustellen. Problematisch ist nur die Forderung, dass die Vereinigungen jeder Person, die ihre Ziele unterstützt, den Eintritt als voll stimmberechtigtes Mitglied ermöglichen müssen. Ein sachlicher Grund ist dafür nicht ersichtlich.³⁹ Da es nicht von der Ausgestaltung des Stimmrechts der Mitglieder abhängt, ob eine sachgerechte Verfolgung von Umweltschutzz Zielen gewährleistet ist, werden damit auch Organisationen, die sich eindeutig für den Umweltschutz einsetzen, von einer Anerkennung ausgeschlossen.

V. Beachtlichkeit von Verfahrensfehlern

In Art. 10 Abs. 1 UVP-RL und Art. 15a Abs. 1 IVU-RL heißt es, dass die Mitgliedstaaten für die Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit einen Zugang zu Gerichten sicherstellen müssen, damit »die materiellrechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen« angefochten werden kann. Daraus ergibt sich zwar, dass auch die Einhaltung der Verfahrensvorschriften grundsätzlich für die Rechtmäßigkeit der Entscheidung relevant ist, es bleibt aber offen, ob und unter welchen Voraussetzungen ein Verfahrensfehler als beachtlich angesehen werden muss. Deswegen lässt sich aus Art. 10 UVP-RL nicht ohne Weiteres entnehmen, ob die in § 4 Abs. 1 UmwRBG angeordnete Beachtlichkeit von (nur) zwei – groben – Fehlern bei Durchführung der UVP dem Gemein-

schaftsrecht entspricht. Der Gesetzgeber begründet diese Regelung auch nicht mit den Vorgaben des Art. 10a UVP-RL, sondern mit einer Entscheidung des EuGH, die zur Umsetzung der UVP-RL ergangen ist und dafür aus dem gemeinschaftsrechtlichen Effektivitätsgrundsatz eine Begrenzung der Ausgestaltungsspielräume bei den Verfahrensregeln ableitet.⁴⁰

Es ist jedoch fraglich, ob diese Regelung ausreicht, um eine dem Gemeinschaftsrecht entsprechende Berücksichtigung von Verfahrensfehlern im deutschen Recht zu gewährleisten. Zum einen könnte z.B. auch das Fehlen einer Öffentlichkeitsbeteiligung als generell erheblicher Verfahrensfehler angesehen werden, weil diese ein zentrales Element der UVP ist. Zum anderen wird der in § 46 VwVfG verankerte Grundsatz, dass ein Verfahrensfehler grundsätzlich nur dann beachtlich sein soll, wenn er die Entscheidung (wahrscheinlich) beeinflusst hat, im Hinblick auf die Rechtsprechung des EuGH zum Effektivitätsgrundsatz inzwischen auch in Deutschland zunehmend kritisch beurteilt.⁴¹ Welche Anforderungen sich daraus für die Beachtlichkeit von Verfahrensfehlern im Einzelfall ergeben, kann hier nicht im Einzelnen geklärt werden. Erste Untersuchungen weisen darauf hin, dass eine differenzierte Betrachtungsweise geboten ist, die auch die Reichweite der materiellrechtlichen Überprüfbarkeit einer Entscheidung im Einzelfall berücksichtigt. Es spricht viel dafür, dass der Einhaltung von Verfahrensvorschriften eine umso größere Bedeutung beigemessen werden muss, je weiter die Spielräume sind, die der Verwaltung bei ihren Entscheidungen durch das materielle Recht – insbesondere in Gestalt von Abwägungsspielräumen – eingeräumt werden.⁴²

D. Fazit und Ausblick

Durch das UmwRBG werden die Vorgaben der sog. Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG zumindest in einem – zentralen – Punkt nicht ausreichend umgesetzt. Die in § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRBG vorgesehene Beschränkung der Rügebefugnis auf umweltrechtliche Rechtsvorschriften, die »Rechte Einzelner begründen«, stellt die sog. umweltrechtliche Vereinsklage im Hinblick auf die Rügebefugnisse der sog. Verletzenklage nach § 42 Abs. 2 VwGO gleich. Der in Art. 10a UVP-RL und Art. 15a IVU-RL, anknüpfend an Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention, vorgesehene »weite Zugang zu Gerichten« wird auf diese Weise nicht erreicht. Diese Zielsetzung soll eine umfassende Kontrolle umweltrelevanter Entscheidungen ermöglichen, die es in Deutschland nicht gibt, weil vor allem die Rechtsprechung bisher davon ausgeht, dass sich (subjektive) »Rechte Einzelner« grundsätzlich nur aus der Gefahrenabwehr dienenden Vorschriften und nicht auch aus Umweltvorsorgenormen oder naturschutzrechtlichen Regelungen ableiten lassen. Darüber hinaus ist fraglich, ob die Regelung in § 4 Abs. 1 UmwRBG zur Beachtlichkeit von Verfahrensfehlern ausreicht, um dem gemeinschaftsrechtlichen Effektivitätsgrundsatz insbesondere bei der Durchführung einer UVP zu genügen.

Es ist damit zu rechnen, dass die Umweltschutzvereinigungen versuchen werden, eine Klärung der Vereinbarkeit des UmwRBG mit dem Gemeinschaftsrecht zu erreichen. Zunächst wird es ver-

³⁹ Siehe auch schon die Kritik an § 59 BNatSchG bei Schmidt/Zschiesche/Rosenbaum, Die naturschutzrechtliche Verbandsklage in Deutschland, 2004, S. 15 ff.

⁴⁰ Vgl. die Begründung zum UmwRBG-Entwurf, BT-Drs. 16/2495, S. 13 f., unter Hinweis auf EuGH, Urteil vom 7.1.2004, Rs. C-201/02, NuR 2004, 517 (Wells gegen Vereinigtes Königreich).

⁴¹ Vgl. OVG Münster, Urteil v. 3.1.2006 (Az. 20 D 118.03 AK u.a.), ZUR 2006, 375 ff.; siehe auch Schlacke, Zum Drittschutz bei Nichtdurchführung einer gebotenen Umweltverträglichkeitsprüfung, ZUR 2006, 360 ff.; Scheidler, Rechtsschutz Dritter bei fehlerhafter oder unterbliebener Umweltverträglichkeitsprüfung, NVwZ 2005, 863 ff. m.w.N.

⁴² Siehe dazu Schmidt/Kremer, a.a.O. (Fn. 6), S. 20 ff.; differenzierend vor allem im Hinblick auf Heilungsmöglichkeiten auch Schlacke, a.a.O. (Fn. 28), S. 629.

mutlich zu einer Beschwerde bei der EG-Kommission über bestehende Umsetzungsdefizite kommen, die dann ihrerseits ein weiteres Vertragsverletzungsverfahren anstrengen könnte. Außerdem haben die nach § 3 UmwRBG anerkannten Vereinigungen natürlich die Möglichkeit, Rechtsbehelfe gegen ein von dem Gesetz erfasstes Vorhaben zu erheben, um eine Klärung über die deutschen Verwaltungsgerichte herbeizuführen. Dabei könnte eine Direktwirkung der Art. 10a UVP-RL und Art. 15a IVU-RL hinsichtlich der Zielsetzung eines »weiten Zugangs zu Gerichten« geltend gemacht werden. Ob eine solche Direktwirkung in Betracht kommt, ist allerdings umstritten und kann hier nicht weiter untersucht werden.⁴³

Wie die verschiedenen Gerichte bei Klagen zur Klärung eventueller Umsetzungsdefizite entscheiden werden, bleibt abzuwarten. Hinzuweisen ist aber noch darauf, dass insbesondere der EuGH sein Augenmerk in diesem Zusammenhang nicht nur auf die Umsetzung der sog. Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG richten könnte, sondern auch darauf, ob das enge Verständnis der Rügebefugnisse im deutschen Verwaltungsrecht im Bereich des Umweltschutzes insgesamt gesehen dem Gemeinschaftsrecht entspricht. Nach einer verbreiteten Auffassung müssten sich nämlich an sich auch einzelne Bürger auf die Umsetzung von durch das Gemeinschaftsrecht vorgegebenen Umweltvorsorgestandards berufen können.⁴⁴ Da dies von der Rechtsprechung bisher grundsätzlich abgelehnt wird, spricht einiges dafür, dass die nach § 42 Abs. 2 und § 113 Abs. 1 und 5 VwGO bestehenden Rechtsschutzmöglichkeiten zumindest in der praktischen Umsetzung nicht dem Gemeinschaftsrecht entsprechen.⁴⁵ Auch unter diesem Gesichtspunkt ist also möglicherweise eine Ausweitung des Rechtsschutzes in Deutschland erforderlich. Das würde vor allem die Rügebefugnisse der einzelnen Bürger betreffen, hätte aber auch Folgen für die sog. umweltschutzrechtliche Vereinsklage, weil diese in § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRBG an die »Rechte Einzelner« anknüpft. Vielleicht hält der EuGH – abweichend von der hier vertretenen Auffassung – ein erweitertes Verständnis dieser Rechte sogar für ausreichend, um die Anforderungen der sog. Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG zu erfüllen. Eine solche gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung des deutschen Rechts würde aber – entgegen der dargelegten

Intention des UmwRBG – ebenfalls zu einer deutlichen Ausweitung der gerichtlichen Überprüfung von umweltrelevanten Entscheidungen führen. Auch diese Überlegung zeigt also, dass der insoweit bestehende Reformbedarf mit dem UmwRBG noch nicht hinreichend abgearbeitet worden sein dürfte.

Prof. Dr. Alexander Schmidt, Hochschule Anhalt (FH), FB 1, Strenzfelder Allee 28, 06406 Bernburg, E-mail: aschmidt@loel.hs-anhalt.de

Tätigkeitsschwerpunkte: Lehrgebiet Umwelt- und Planungsrecht

Aktuelle Veröffentlichungen: Klimaschutz in der Bauleitplanung nach dem BauGB 2004, NVwZ 2006, 1354 ff.; Die naturschutzrechtliche Verbandsklage in Deutschland – Praxis und Perspektiven (mit M. Rosenbaum und M. Zschiesche), Schriftenreihe »Natur und Recht«, Band 5, 2004.

Peter Kremer

Rechtsanwalt, Heinrich-Roller-Straße 19, 10405 Berlin, E-mail: rechtsanwalt@peter-kremer.de; Internet: www.peter-kremer.de.

Tätigkeitsschwerpunkte: Umweltrecht, Kommunalrecht, allgemeines Verwaltungsrecht

Aktuelle Veröffentlichungen:

»Städtebaurecht«, Bauplanungsrecht für KommunalpolitikerInnen, Kommunalverwaltungen, PlanerInnen und ArchitektInnen, Verlag C.H.Beck, 2000; »Gemeinden als Umweltschützer«, Überprüfungsbefugnisse der Kommunen nach § 36 BauGB, ZUR 2006, 190 ff.

43 Vgl. einerseits Durner, a.a.O. (Fn. 31), der die Direktwirkung verneint, sowie andererseits die dafür eintretende Untersuchung von Nebelsiek/Schrotz, Europäisch gestärkte Anwälte der Natur, ZUR 2006, 122 ff.

44 Siehe dazu bspw. schon Wegener, Rechte des Einzelnen, 1998, S. 185 f. – m.w.N.

45 Kritisch zur Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht z.B. Schoch, Individualrechtsschutz im deutschen Umweltrecht unter dem Einfluss des Gemeinschaftsrechts, NVwZ 1999, 457 ff.; Winter, Individualrechtsschutz im deutschen Umweltrecht unter dem Einfluss des Gemeinschaftsrechts, NVwZ 1999, 467 ff.; Epiney/Sollberger, Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolldichte im Umweltrecht, 2002, S. 311 ff.; siehe auch Calliess, Feinstaub im Rechtsschutz deutscher Verwaltungsgerichte – Europarechtliche Vorgaben für die Klagebefugnis vor deutschen Gerichten und ihre dogmatische Verarbeitung, NVwZ 2006, 1, 4 ff.; unterstellt wird die Vereinbarkeit mit den europäischen Vorgaben hingegen bei v. Danwitz, a.a.O. (Fn. 14), S. 56 f.; sowie Seelig/Gündling, a.a.O. (Fn. 22), S. 1040; siehe auch Schmidt-Preuß, a.a.O. (Fn. 26), S. 495 f.