

---

# Klagemöglichkeiten von Umweltverbänden – Die Umsetzung der Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG in Deutschland

Alexander Schmidt und Peter Kremer\*

## Inhalt

I.	Einleitung	94
II.	Die Grundlagen für die Ausgestaltung des „Zugangs zu Gerichten“ in der Aarhus-Konvention und in der Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG	96
1.	Die Vorgaben in Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention	96
2.	Übernahme der völkerrechtlichen Vorgaben in das Gemeinschaftsrecht	98
III.	Der Zugang von Umweltschutzvereinigungen zu Gerichten	100
1.	Zur Rügebefugnis von Umweltschutzvereinigungen	101
a)	Ausgangssituation nach Erlass des UmwRBG	101
b)	Zur Bedeutung der Zielsetzung eines „weiten Zugangs zu Gerichten“	102
c)	Konsequenzen für die Umsetzung in deutsches Recht	104
2.	Weitere Voraussetzungen für die Einlegung von Rechtsbehelfen durch Umweltschutzvereinigungen	106
a)	Anerkennung der Umweltschutzvereinigungen	106
b)	Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen	107
IV.	Die Reichweite der gerichtlichen Überprüfung	108
1.	Überprüfung von Verfahrensfehlern	109
2.	Überprüfung von materiell-rechtlichen Fehlern	110
V.	Zusammenfassung und Ausblick	113

---

\* Prof. Dr. Alexander Schmidt, Hochschule Anhalt (FH), Bernburg, und Rechtsanwalt Peter Kremer, Berlin. Der Beitrag beruht auf einem Gutachten, das die Verfasser im März 2006 im Auftrag des Unabhängigen Instituts für Umweltfragen e.V. (UfU) und des Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) erstellt haben („Die Anforderungen der Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG und der Aarhus-Konvention an die Erweiterung der Klagemöglichkeiten von Umweltverbänden“; siehe [www.ufu.de](http://www.ufu.de)). Der ursprüngliche Text ist im Hinblick auf das inzwischen in Kraft getretene Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz überarbeitet und aktualisiert worden.

## I. Einleitung

Mit der sogenannten Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG<sup>1</sup> sind die Vorgaben, die im „Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten“ (Aarhus-Konvention)<sup>2</sup> für die Beteiligung und den Rechtsschutz bei bestimmten umweltrelevanten Vorhaben enthalten sind, in das Gemeinschaftsrecht übernommen worden. Im Zusammenhang mit der Umsetzung dieser Vorgaben in das deutsche Recht ist umstritten, wie weit bei der – unstreitig gebotenen – Einführung neuer Klagemöglichkeiten für Umweltschutzvereinigungen gegangen werden muss. In der Literatur wird wohl überwiegend angenommen, dass das Gemeinschaftsrecht bei bestimmten Vorhaben eine umfassende Klage- und Rügebefugnis der Umweltschutzvereinigungen vorsieht, mit der die gerichtliche Überprüfung aller dem Umweltschutz dienenden Rechtsvorschriften ermöglicht werden muss.<sup>3</sup> Dem steht die Auffassung gegenüber, dass die Mitgliedstaaten über einen Umsetzungsspielraum verfügen, in dessen Rahmen speziell die an eine Verletzung subjektiver Rechte anknüpfenden Klagevoraussetzungen des deutschen Verwaltungsrechts (siehe § 42 Abs. 2 VwGO) beibehalten und sogar auf die Klagen von Umweltschutzvereinigungen übertragen werden können.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 26.5.2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, ABL EG Nr. L 156 v. 25.6.2003, S. 17.

<sup>2</sup> Diese Bezeichnung ergibt sich daraus, dass dieses Übereinkommen am 25.6.1998 von den der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (ECE) zugehörigen Staaten in der dänischen Stadt Aarhus unterzeichnet worden ist.

<sup>3</sup> Vgl. *Zschiesche*, Die Aarhus-Konvention – mehr Bürgerbeteiligung durch umweltrechtliche Standards?, ZUR 2001, S. 177 (181 f.); *Epiney*, Zu den Anforderungen der Aarhus-Konvention an das Europäische Gemeinschaftsrecht, ZUR 2003, S. 176 (178 f.); *Bunge*, Rechtsschutz bei der UVP nach der Richtlinie 2003/35/EG – am Beispiel der Anfechtungsklage, ZUR 2004, S. 141 (142 ff.); *Schlacke*, Rechtsschutz durch Verbandsklage – Zum Fortentwicklungsbedarf des umweltbezogenen Rechtsschutzsystems, NuR 2004, S. 629 (631 f.); Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU), Rechtsschutz für die Umwelt – die altruistische Verbandsklage ist unverzichtbar, Stellungnahme, 2005, Tz. 18 f. und 26; *Eckardt/Pöhlmann*, Europäische Klagebefugnisse: Öffentlichkeitsrichtlinie, Klagerichtlinie und ihre Folgen, NVwZ 2005, S. 532 (532 f.); *Walter*, Internationalisierung des deutschen und europäischen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts – am Beispiel der Aarhus-Konvention, EuR 2005, S. 302 (332 f.); *Gellermann*, Europäisierte Klagerechte anerkannter Umweltverbände, NVwZ 2006, S. 7 (8 ff.); *Eckardt*, Die nationale Klagebefugnis nach der Aarhus-Konvention, NVwZ 2006, S. 55 f.

<sup>4</sup> So vor allem *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 e.V., 2005, S. 33 ff.; vgl. auch *ders.*, Aarhus-Konvention: Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu den Gerichten, NVwZ 2004, S. 272 (279 f.); *Seelig/Gündling*, Die Verbandsklage im Umweltrecht, Aktuelle Entwicklungen und Zukunftsperspektiven im Hinblick auf die Novelle des Bundesnatur-

Diese unterschiedlichen Positionen haben auch bei der Ausgestaltung des zur Umsetzung der sogenannten Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG dienenden Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (UmwRBG) eine Rolle gespielt. Der erste Entwurf dieses Gesetzes, der vom zuständigen Umweltministerium am 21. Februar 2005 vorgelegt worden war, sah eine umfassende Klage- und Rügebefugnis der Umweltschutzvereinigungen vor. Die europarechtlich einzuhaltende Umsetzungsfrist lief jedoch am 26. Mai 2005 ab, ohne dass die damalige rot-grüne Bundesregierung einen Gesetzentwurf beschlossen hatte. Deswegen hat die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet und auch Klage beim EuGH erhoben. Zur Einleitung eines Gesetzgebungsverfahrens in Deutschland kam es erst im Mai 2006, weil die seit Herbst 2005 amtierende neue Bundesregierung offenbar einige Zeit benötigte, um die Ressortabstimmung durchzuführen. Der Regierungsentwurf<sup>5</sup> enthielt allerdings bei der Klage- und Rügebefugnis der Umweltschutzvereinigungen gegenüber der Fassung vom Februar 2005 eine erhebliche Einschränkung, denn er sah vor, dass nur Verstöße gegen Rechtsvorschriften geltend gemacht werden können, die dem Umweltschutz dienen und „Rechte Einzelner“ begründen (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRBG-Entwurf). Diese Regelung ist dann – wie die meisten Vorschriften des Regierungsentwurfes – in dem sehr zügig durchgeführten Beratungsverfahren nicht mehr verändert worden.<sup>6</sup>

Durch das inzwischen beschlossene und am 15. Dezember 2006 in Kraft getretene UmwRBG<sup>7</sup> erhalten die anerkannten Umweltschutzvereinigungen zwar neue Klagemöglichkeiten, die insbesondere die einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegenden Vorhaben erfassen (§ 1 Abs. 1 UmwRBG), die Klage- und Rügebefugnis wird jedoch durch eine ganze Reihe von Anforderungen eingeschränkt und geht deshalb nicht weiter als bei privaten Klägern. Vor allem in diesem Punkt stellt sich die Frage, ob das UmwRBG die Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG ausreichend umsetzt. Dieser Frage ist hier nachzugehen, und zwar zunächst durch eine Analyse der Zielsetzungen, die der Aarhus-Konvention und der daran anknüpfenden Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG zugrunde liegen (dazu II.). Darauf aufbauend ist dann zu untersuchen, ob und inwieweit ein Spielraum der Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung der Klage- und Rügebefugnisse von Umweltschutzvereinigungen besteht (dazu III.). Außerdem ist noch darauf einzugehen, inwieweit neben Verstößen

---

schutzgesetzes und supranationale und internationale rechtliche Vorgaben, NVwZ 2002, S. 1033 (1040); *Durner*, Direktwirkung europäischer Klagerechte?, ZUR 2005, S. 285 ff.; *Schmidt-Preuß*, Gegenwart und Zukunft des Verfahrensrechts, NVwZ 2005, S. 489 (495 f.).

<sup>5</sup> Siehe BT-Drucks. 16/2495 v. 4.9.2006.

<sup>6</sup> Änderungsvorschläge des Bundesrates sind in der Gegenäußerung der Bundesregierung sämtlich zurückgewiesen worden, siehe BT-Drucks. 16/2931; es hat lediglich zwei klarstellende Änderungen durch den zuständigen Bundestagsausschuss gegeben, siehe BT-Drucks. 16/3312.

<sup>7</sup> Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) v. 7.12.2006, BGBl. I, S. 2816.

gegen das materielle Umweltrecht auch Verfahrensfehler bei der gerichtlichen Kontrolle als beachtlich anzusehen sind; hierzu enthält § 4 UmwRBG eine die Vorschriften für die Umweltverträglichkeitsprüfung betreffende Regelung (dazu IV.). Abschließend werden die Ergebnisse zusammengefasst und es werden kurz die Perspektiven der weiteren Entwicklung erörtert (dazu V.).

## II. Die Grundlagen für die Ausgestaltung des „Zugangs zu Gerichten“ in der Aarhus-Konvention und in der Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG

### 1. Die Vorgaben in Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention

Von den drei sogenannten Säulen der Aarhus-Konvention<sup>8</sup>, zu denen auch ein Recht der Öffentlichkeit auf den Zugang zu Umweltinformationen und auf die Beteiligung an Entscheidungsverfahren gehört, ist hier nur der „Zugang zu Gerichten“ in Umweltangelegenheiten von Interesse. Die dafür maßgeblichen Vorgaben finden sich in Art. 9 Aarhus-Konvention, wobei durch die Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG nur Absatz 2 dieses Artikels umgesetzt wird; dieser hat in seinen wesentlichen Passagen folgenden Wortlaut:

„Jede Vertragspartei stellt im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit,

- (a) die ein ausreichendes Interesse haben oder alternativ
- (b) eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsprozessrecht einer Vertragspartei dies als Voraussetzung fordert,

Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht und/oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle haben, um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die Artikel 6 und – sofern dies nach dem jeweiligen innerstaatlichen Recht vorgesehen ist und unbeschadet des Absatzes 3 – sonstige einschlägige Bestimmungen dieses Übereinkommens gelten.

Was als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt, bestimmt sich nach den Erfordernissen innerstaatlichen Rechts im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit im Rahmen dieses Übereinkommens einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren. Zu diesem Zweck gilt das Interesse jeder nichtstaatlichen Organisation, welche die in Artikel 2 Nummer 5 genann-

---

<sup>8</sup> Siehe dazu *Zschiesche*, (Fn. 3), S. 177 ff.

ten Voraussetzungen erfüllt, als ausreichend im Sinne des Buchstaben a. Derartige Organisationen gelten auch als Träger von Rechten, die im Sinne des Buchstaben b verletzt werden können.“

Aus Unterabsatz 3 dieser Bestimmung ergibt sich eindeutig, dass neben natürlichen Personen auch „nichtstaatlichen Organisationen“ der Zugang zu Gerichten eröffnet werden muss, denn dort heißt es, dass diese entweder ein „ausreichendes Interesse“ haben oder als „Träger von Rechten“ gelten. Dass damit insbesondere Umweltschutzvereinigungen gemeint sind, ergibt sich aus der Definition der Begriffs „betroffene Öffentlichkeit“ in Art. 2 Nr. 5 Aarhus-Konvention. Danach erfasst dieser Begriff die „von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran“, wobei „im Sinne dieser Begriffsbestimmung [...] nichtstaatliche Organisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, ein Interesse [haben]“.

Der Anwendungsbereich der Klagerechte wird durch die Bezugnahme auf Art. 6 Aarhus-Konvention bestimmt. Dieser sieht vor, dass die Vertragsparteien eine Öffentlichkeitsbeteiligung bei Entscheidungen über bestimmte (umweltbezogene) Tätigkeiten vorsehen müssen. Nach der Auflistung dieser Tätigkeiten in Anhang I Aarhus-Konvention geht es dabei überwiegend um die Errichtung und den Betrieb bestimmter Industrieanlagen, vor allem aus den Bereichen Energieerzeugung, Herstellung und Verarbeitung von Metallen, mineralverarbeitende und chemische Industrie. Außerdem werden z.B. der Eisenbahn- und der Straßenbau sowie alle Tätigkeiten erfasst, für die nach innerstaatlichem Recht eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) vorgesehen ist.

Nach dem Wortlaut von Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention kann demnach kein Zweifel bestehen, dass auch anerkannten Umweltschutzvereinigungen – als Teil der „betroffenen Öffentlichkeit“ – ein Klagerecht gegen bestimmte umweltrelevante Vorhaben zu gewähren ist. Außerdem wird deutlich, dass ein „weiter Zugang“ zu den Rechtsschutzmöglichkeiten bestehen soll. Was damit gemeint ist, erschließt sich vor allem durch einen Blick auf die in der Präambel der Konvention enthaltenen Hinweise und Erwägungen. Danach sollen sowohl für einzelne Bürger als auch für von ihnen gegründete (nichtstaatliche) Organisationen die notwendigen Rahmenbedingungen geschaffen werden, damit diese ihre Rechte an einer gesunden Umwelt durchsetzen und darüber hinaus auf einen verbesserten Schutz der Umwelt im Sinne einer zukunftsorientierten Vorsorge hinwirken können.

„[...] ferner in der Erkenntnis, dass jeder Mensch das Recht hat, in einer seiner Gesundheit und seinem Wohlbefinden zuträglichen Umwelt zu leben, und dass er sowohl als Einzelperson als auch in Gemeinschaft mit anderen die Pflicht hat, die Umwelt zum Wohle gegenwärtiger und zukünftiger Generationen zu schützen und zu verbessern;“ (7. Erwägung).

Im Hinblick darauf wird die Bedeutung der einzelnen Bürger und der nichtstaatlichen Organisationen für den Umweltschutz auch an einer anderen Stelle ausdrücklich anerkannt.

„[...] ferner in der Erkenntnis der wichtigen Rolle, die einzelne Bürger, nichtstaatliche Organisationen und der private Sektor im Umweltschutz spielen können;“ (13. Erwägung).

Außerdem wird speziell beim Rechtsschutz davon ausgegangen, dass der Zugang nicht nur den einzelnen Bürgern, sondern auch ihren Organisationen gewährleistet werden soll, und zwar sowohl zum Schutz berechtigter Interessen (des Einzelnen) als auch zur Durchsetzung „des Rechts“, also zur objektiven Kontrolle der Beachtung umweltrechtlicher Vorschriften:

„[...] mit dem Anliegen, dass die Öffentlichkeit, einschließlich Organisationen, Zugang zu wirkungsvollen gerichtlichen Mechanismen haben soll, damit ihre berechtigten Interessen geschützt werden und das Recht durchgesetzt wird;“ (18. Erwägung).

Nach den dargestellten Erwägungen sollen den Bürgern und Umweltschutzvereinigungen also Klagemöglichkeiten eingeräumt werden, die auf eine umfassende gerichtliche Überprüfung der angreifbaren Entscheidungen zielen. Das bestätigt Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention auch durch die Formulierung, dass die betroffene Öffentlichkeit Zugang zu Gerichten haben soll, „um die materiellrechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen [...] anzufechten“. Damit wird ihr im Verhältnis zu den staatlichen Zulassungsbehörden, die auch von sich aus schon zur Beachtung umweltrechtlicher Vorschriften verpflichtet sind, eine besondere Rolle zugewiesen. Die „betroffene Öffentlichkeit“ soll nicht nur ihre umweltbezogenen Rechte individuell wahrnehmen, sondern darüber hinaus allgemein die Belange des Umweltschutzes durchsetzen können. Diese Rechtsdurchsetzung wird also als Aufgabe der Gesellschaft angesehen.<sup>9</sup> Der Aarhus-Konvention liegt demnach eine besondere Form der Einbeziehung der Zivilgesellschaft in staatliche Entscheidungsprozesse zugrunde.<sup>10</sup>

## 2. Übernahme der völkerrechtlichen Vorgaben in das Gemeinschaftsrecht

Die Öffentlichkeitsrichtlinie will die Vorgaben des Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention für den Zugang zu Gerichten umsetzen (so ausdrücklich der 9. Erwägungsgrund) und fügt dazu einen Art. 10a in die Richtlinie 85/337/EWG (UVP-RL)<sup>11</sup> und einen Art. 15a in die Richtlinie 96/61/EG (IVU-RL)<sup>12</sup> ein. Als Anknüpfungs-

---

<sup>9</sup> Seelig/Gündling, (Fn. 4), S. 1040, bezeichnen dies „zweifellos“ als Intention der Aarhus-Konvention.

<sup>10</sup> So Walter, (Fn. 3), S. 306; vgl. auch v. Danwitz, (Fn. 4), NVwZ 2004, S. 273 f.

punkt dient also schon bestehendes Gemeinschaftsrecht. Der Anwendungsbereich der neuen Regelungen erstreckt sich dementsprechend auf alle Vorhaben, die in den Geltungsbereich der UVP-RL und der IVU-RL fallen. In Übereinstimmung mit Anhang I Aarhus-Konvention sind dies insbesondere alle einer UVP-Pflicht unterliegenden Vorhaben, wozu neben Infrastrukturprojekten wie z.B. Eisenbahnen und Fernstraßen auch eine Vielzahl von Industrieanlagen gehören.

Die Regelungen in Art. 10a UVP-RL und in Art. 15a IVU-RL übernehmen den Wortlaut von Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention (siehe II.1.) ohne wesentliche Änderungen. Es besteht deshalb Einigkeit darüber, dass sich die Interpretation dieser Vorschriften an Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention und an den dahinter stehenden Zielen orientieren kann.<sup>13</sup> Zugleich ist jedoch zu beachten, dass die Öffentlichkeitsrichtlinie – wie es in ihrem 1. und 2. Erwägungsgrund heißt – an „gemeinschaftliche Umweltvorschriften“ anknüpft. Deswegen sind bei ihrer Umsetzung in innerstaatliches Recht neben den Vorgaben der Aarhus-Konvention die allgemein für die Interpretation von Richtlinien geltenden Grundsätze sowie die Ziele der UVP-RL und der IVU-RL von Bedeutung.<sup>14</sup>

Nach dem allgemeinen Grundsatz in Art. 249 Abs. 3 EGV sind Richtlinien zwar für die Mitgliedstaaten (nur) hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, während den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und Mittel überlassen bleibt. Der EuGH verlangt jedoch, dass durch die Art der Umsetzung die praktische Wirksamkeit der angestrebten Ziele gewährleistet wird (Effektivitätsprinzip). Die Mitgliedstaaten müssen also bei der Wahl der Form und der Mittel darauf achten, dass eine wirksame Umsetzung der Richtlinienziele gewährleistet ist, wodurch sich eine erhebliche Einschränkung der Umsetzungsspielräume ergeben kann.<sup>15</sup> Außerdem ist nach den anerkannten Auslegungskriterien Sinn und Zweck einer Regelung ein wichtiger Ansatzpunkt für die Interpretation. Bei Vorschriften des Gemeinschaftsrechts kommt dem Sinn und Zweck sogar eine besondere Bedeutung zu, weil ihr Wortlaut häufig unklar und daher besonders interpretationsbedürftig ist.<sup>16</sup>

<sup>11</sup> Richtlinie 85/337/EWG des Rates v. 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. EG Nr. L 175 v. 5.7.1985, S. 40, geändert durch die Richtlinie 97/11/EG des Rates v. 3.3.1997, ABl. EG Nr. L 73 v. 14.3.1997, S. 5.

<sup>12</sup> Richtlinie 96/61/EG des Rates v. 24.9.1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. EG Nr. L 257 v. 10.10.1996, S. 26.

<sup>13</sup> Siehe unter anderem *v. Danwitz*, (Fn. 4), Gutachten, S. 38; SRU, (Fn. 3), Tz. 26.

<sup>14</sup> So *Walter*, (Fn. 3), S. 322; im Ergebnis wohl ebenso *v. Danwitz*, (Fn. 4), Gutachten, S. 49 f.

<sup>15</sup> Vgl. z.B. EuGH, Rs. C-361/88 bzw. C-59/89, Slg. 1991, I-2567 bzw. 2607 (*Kommission / Deutschland*).

<sup>16</sup> EuGH, Rs. C-72/95, Slg. 1996, I-5403 (*Kraaijeveld*); Rs. C-235/94, Slg. 1995, I-3933/3952 (*Alan Jeffrey Bird*).

Als Ziele der UVP-RL und der IVU-RL sind – in Übereinstimmung mit dem Primärrecht (Art. 174 Abs. 2 EGV) – insbesondere ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt und eine wirksame Umweltvorsorge zu nennen, die durch einen integrativen, alle Umweltauswirkungen erfassenden Regelungsansatz sowie auch durch die Beteiligung der Öffentlichkeit erreicht werden sollen.<sup>17</sup> Schon unter diesen Gesichtspunkten ergeben sich Parallelen mit den Zielen der Aarhus-Konvention, die ebenfalls auf die Umweltvorsorge ausgerichtet ist und dazu insbesondere eine Beteiligung der Öffentlichkeit verlangt (siehe II.1.). Außerdem lässt sich im Gemeinschaftsrecht und in der Rechtsprechung des EuGH – wie bei der Aarhus-Konvention – die Tendenz erkennen, angesichts erheblicher Vollzugsdefizite die Gemeinschaftsbürger für die Durchsetzung des Rechts zu mobilisieren.<sup>18</sup> Deswegen kann davon ausgegangen werden, dass nicht nur nach der Aarhus-Konvention (siehe II.1.), sondern auch nach der Konzeption des Gemeinschaftsrechts der Öffentlichkeit die Aufgabe zukommt, zur Rechtsdurchsetzung beizutragen, um dadurch die insbesondere im Umweltschutz feststellbaren Vollzugsdefizite abzubauen.<sup>19</sup>

### III. Der Zugang von Umweltschutzvereinigungen zu Gerichten

Es ist unstrittig, dass nach Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention sowohl einzelne Bürger als auch Umweltschutzvereinigungen als Mitglieder der „betroffenen Öffentlichkeit“ grundsätzlich ein Klagerecht gegen Entscheidungen über die Zulassung bestimmter Vorhaben haben sollen (siehe II.1.). Da diese Vorgaben im wesentlichen unverändert in Art. 10a Abs. 1 UVP-RL und Art. 15a Abs. 1 IVU-RL übernommen worden sind (siehe II.2.), waren sie nach Art. 6 Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG von den Mitgliedstaaten bis zum 26. Mai 2005 in innerstaatliches Recht umzusetzen. Dabei stellte sich allerdings insbesondere bei der Umsetzung in das deutsche Recht die Frage, inwieweit ein Spielraum bei der Ausgestaltung der Klagemöglichkeiten speziell der Umweltschutzvereinigungen besteht (siehe schon I.). Es gibt Formulierungen in Art. 10a UVP-RL und Art. 15a IVU-RL, die auf einen Umsetzungsspielraum hindeuten. Die vorgegebene Zielsetzung, einen „weiten Zugang zu Ge-

---

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> Siehe dazu *Masing*, Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts – Europäische Impulse für eine Revision der Lehre vom subjektiv-öffentlichem Recht, 1997, S. 42 ff.; vgl. zu den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben für den Rechtsschutz auch *Wegener*, Rechte des Einzelnen – Die Interessentenklage im Europäischen Umweltrecht, 1998, S. 158 ff.

<sup>19</sup> Siehe dazu *Calliess*, Die umweltrechtliche Verbandsklage nach der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes, NJW 2003, S. 97 (98 f. und 100 ff.) – m.w.N., vgl. auch *Schmidt-Preuß*, (Fn. 4), S. 492 f.

richten“ zu gewährleisten, spricht aber dagegen, den Zugang zu Gerichten so zu beschränken, wie es im UmwRBG geschehen ist. Nachfolgend wird untersucht, welche Anforderungen sich aus dem Gemeinschaftsrecht für die Rügebefugnisse der Umweltschutzvereinigungen ableiten lassen (dazu 1.). Anschließend ist noch darauf einzugehen, ob die weiteren Anforderungen an die Zulässigkeit der Klagen von Umweltschutzvereinigungen, die in § 2 UmwRBG enthalten sind, gemeinschaftsrechtskonform sind (dazu 2.).

## 1. Zur Rügebefugnis von Umweltschutzvereinigungen

### a) Ausgangssituation nach Erlass des UmwRBG

Bei der Umsetzung von Art. 10a UVP-RL und Art. 15a IVU-RL in deutsches Recht ging der Gesetzgeber offensichtlich davon aus, dass den Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung der Klagemöglichkeiten ein weiter Umsetzungsspielraum zur Verfügung steht (siehe schon I.). Zwar finden sich in den Gesetzesmaterialien keine Hinweise darauf, welche Gründe für eine solche Auslegung der genannten Vorschriften sprechen könnten. Die in § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRBG getroffene Regelung entspricht aber der in der Literatur vertretenen Auffassung, dass ein Umsetzungsspielraum besteht, der es zulässt, die Klage- und Rügebefugnisse der Umweltschutzvereinigungen – ebenso wie die der einzelnen Bürger – auf die Verletzung von Rechtsvorschriften zu beschränken, die „Rechte Einzelner begründen“.<sup>20</sup> Nachfolgend ist daher zu diskutieren, ob die für diese Auffassung in der Literatur vorgebrachten Argumente tragfähig sind oder ob sich dadurch ein Umsetzungsdefizit ergibt.

Zur Begründung eines Ausgestaltungsvorbehaltes zugunsten der Mitgliedstaaten wird zum einen auf Art. 10a Abs. 1 UVP-RL und Art. 15a Abs. 1 IVU-RL verwiesen, aus denen sich ergibt, dass die Mitgliedstaaten festlegen können, ob als Voraussetzung für eine Klage ein „ausreichendes Interesse“ genügen soll oder ob eine „Rechtsverletzung“ geltend gemacht werden muss. Zum anderen wird Art. 10 a Abs. 3 Satz 1 UVP-RL bzw. Art. 15a Abs. 3 IVU-RL herangezogen, wo es heißt: „Was als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt, bestimmen die Mitgliedstaaten im Einklang mit dem Ziel, [...] einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren.“ Die Befugnis zur inhaltlichen Ausgestaltung des Rechtsschutzes soll sich vor allem aus der Formulierung „bestimmen die Mitgliedstaaten“ ergeben. Der „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 Klagerechte der Verbände kaum eingeschränkt, weil sich in Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention und in den daran anknüp-

---

<sup>20</sup> Vor allem v. *Danwitz*, (Fn. 4), Gutachten, S. 33 ff., sowie die weiteren Nachweise in Fn. 4.

fenden Regelungen des Gemeinschaftsrechts dazu keine weiteren inhaltlichen Aussagen oder Wertungsgesichtspunkte finden.<sup>21</sup>

Es ist allerdings fraglich, ob diese Auslegung Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention und Art. 10a UVP-RL bzw. Art. 15a IVU-RL gerecht wird. Nach diesen Vorschriften ist es zwar zulässig, als Voraussetzung auch für eine Klage gegen umweltrelevante Vorhaben die Geltendmachung einer Verletzung „eigener Rechte“ zu verlangen, wie es § 42 Abs. 2 VwGO vorsieht. Dementsprechend wird in der Begründung zum UmwRBG-Entwurf davon ausgegangen, dass das deutsche Rechtssystem insoweit grundsätzlich den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts entspricht.<sup>22</sup> Aus der grundsätzlichen Anerkennung der sogenannten Verletztenklage<sup>23</sup> als eine Möglichkeit der Umsetzung der Öffentlichkeitsrichtlinie folgt aber nicht, dass die sich daraus in der Praxis ergebenden Rechtsschutzmöglichkeiten den Vorgaben der Aarhus-Konvention und denen des Gemeinschaftsrechts entsprechen und daher unverändert beibehalten werden können. Es bestehen nämlich schon erhebliche Zweifel, ob die von der deutschen Rechtsprechung entwickelte Schutznormtheorie, nach der sich ein Kläger nur auf die der Gefahrenabwehr dienenden Rechtsvorschriften und nicht auf Vorsorgeregeln berufen kann,<sup>24</sup> den Vorgaben des Gemeinschaftsrechts gerecht wird.<sup>25</sup> Außerdem stellt sich nunmehr im Hinblick auf die Zielsetzung von Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention und Art. 10a UVP-RL bzw. Art. 15a IVU-RL die Frage, ob sich dieses enge Verständnis der Rügebefugnisse – selbst wenn es bei den Klagen einzelner Bürger den Vorgaben dieser Vorschriften entsprechen sollte – auf die Klagemöglichkeiten von Umweltschutzvereinigungen übertragen lässt.

## b) Zur Bedeutung der Zielsetzung eines „weiten Zugangs zu Gerichten“

Die Reichweite des den Mitgliedstaaten für die Umsetzung zur Verfügung stehenden Spielraums hängt – wie schon dargelegt (siehe II.2.) – von den Zielen der jeweiligen Richtlinie ab. Entscheidend ist deshalb, dass die von den Mitgliedstaaten nach

<sup>21</sup> So v. *Damwitz*, (Fn. 4), Gutachten, S. 41 f.; im Ergebnis ebenso schon *ders.*, (Fn. 4), NVwZ 2004, S. 279 f.; *Durner*, (Fn. 4), S. 288 f.; *Schmidt-Preuß*, (Fn. 4), S. 495 f.; *Seelig / Gündling*, (Fn. 4), S. 1040.

<sup>22</sup> Vgl. BT-Drucks. 16/2495, S. 7 f.

<sup>23</sup> Siehe zu diesem Begriff nur *Kloepfer*, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 8, Rdnr. 17 ff.

<sup>24</sup> Vgl. im einzelnen dazu *Kloepfer*, (Fn. 23), § 8 Rdnr. 20 ff. – m.w.N.

<sup>25</sup> Kritisch zur Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht z.B. *Schoch*, Individualrechtsschutz im deutschen Umweltrecht unter dem Einfluss des Gemeinschaftsrechts, NVwZ 1999, S. 457 ff.; *Winter*, Individualrechtsschutz im deutschen Umweltrecht unter dem Einfluss des Gemeinschaftsrechts, NVwZ 1999, S. 467 ff.; *Epiney/Sollberger*, Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrollrechte im Umweltrecht, 2002, S. 311 ff.; siehe jetzt auch *Callies*, Feinstaub im Rechtsschutz deutscher Verwaltungsgerichte – Europarechtliche Vorgaben für die Klagebefugnis vor deutschen Gerichten und ihre dogmatische Verarbeitung, NVwZ 2006, S. 1 (4 ff.); demgegenüber unterstellen die Vereinbarkeit mit den europäischen Vorgaben aber v. *Damwitz*, (Fn. 4), Gutachten, S. 56 f.; *Seelig / Gündling*, (Fn. 4), S. 1040; siehe auch *Schmidt-Preuß*, (Fn. 4), S. 495 f.

Art. 10a Abs. 3 Satz 1 UVP-RL und Art. 15a Abs. 3 Satz 1 IVU-RL vorzunehmen-  
de Bestimmung, was als „Rechtsverletzung“ gelten kann, „im Einklang mit dem  
Ziel, [...] einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren“, stehen muss. Daraus  
ergibt sich eine Bindung der Mitgliedstaaten an die genannte Zielsetzung, mit der  
ein bestimmtes Ergebnis vorgegeben wird, das für die Umsetzung maßgeblich ist.  
Schon deswegen kann der Auffassung, aus der Formulierung „[...] bestimmen die  
Mitgliedstaaten“ lasse sich ein „Ausgestaltungsvorbehalt“ ableiten, nicht gefolgt  
werden.

Hinzu kommt, dass in den folgenden Sätzen von Art. 10a Abs. 3 UVP-RL bzw.  
Art. 15a Abs. 3 IVU-RL geregelt ist, wie der „weite Zugang zu Gerichten“ speziell  
bei Klagen von nichtstaatlichen Organisationen sichergestellt werden soll. Dort  
heißt es nämlich: „Zu diesem Zweck gilt das Interesse jeder Nichtregierungsorga-  
nisation [...] als ausreichend [...]. Derartige Organisationen gelten auch als Träger  
von Rechten [...], die im Sinne dieses Artikels verletzt werden können.“ Aufgrund  
des Zusammenhangs ist eindeutig, dass sich die Worte „zu dem Zweck“ auf die zu-  
vor genannte Zielsetzung – und nicht auf die Umsetzungsbefugnisse der Mitglied-  
staaten – beziehen. Deswegen sind diese Regelungen so zu verstehen, dass damit  
speziell die Einklagbarkeit von „Interessen“ oder „Rechten“ durch nichtstaatliche  
Organisationen und insbesondere durch Umweltschutzvereinigungen sichergestellt  
werden soll, um dadurch einen „weiten Zugang zu Gerichten“ zu gewährleisten.  
Das bestätigt auch ein Blick auf die Definition des Begriffs „betroffene Öffentlich-  
keit“ z.B. in Art. 1 Abs. 2 UVP-RL (entsprechend Art. 2 Abs. 5 Aarhus-Konven-  
tion), wonach die Organisationen, „die sich für den Umweltschutz einsetzen“, gene-  
rell ein Interesse „haben“. Demnach ergibt sich schon aus dem Wortlaut der ge-  
nannten Vorschriften, der übrigens in wesentlichen Teilen dem Wortlaut der  
Rechtsschutzregelungen in der Umwelthaftungsrichtlinie 2004/35/EG entspricht  
(siehe dazu noch V.), dass das Gemeinschaftsrecht den Mitgliedstaaten gerade bei  
der Ausgestaltung der Rügebefugnisse von Umweltschutzvereinigungen keinerlei  
Spielraum einräumt.

Nicht zu folgen ist deswegen auch der Argumentation, aus der Zielsetzung eines  
„weiten Zugangs zu Gerichten“ ergebe sich mangels konkreter inhaltlicher Aus-  
sagen kaum eine Einschränkung für die Umsetzung durch die Mitgliedstaaten. Da-  
gegen spricht nicht nur der vorstehend erörterte Wortlaut von Art. 10a UVP-RL  
und Art. 15a IVU-RL, sondern auch, dass es bei der Auslegung vor allem auf den  
Sinn und Zweck dieser Regelungen ankommt (siehe schon II.2.). Aus diesem Grund  
kommt der in diesen Vorschriften ausdrücklich genannten – aus Art. 9 Abs. 2  
Aarhus-Konvention übernommenen – Zielsetzung eines „weiten Zugangs zu Ge-  
richten“ für das Verständnis eine besondere Bedeutung zu. Die auf Ausgestaltungs-  
spielräume hindeutenden Formulierungen dürfen nicht zu einer Interpretation  
führen, mit der diese Zielsetzung praktisch konterkariert würde.<sup>26</sup> Vielmehr ist nach

<sup>26</sup> So *Walter*, (Fn. 3), S. 338.

der Intention der Aarhus-Konvention und der auf eine Mobilisierung der Öffentlichkeit für die Rechtsdurchsetzung ausgerichteten Konzeption des Gemeinschaftsrechts (siehe II.1. und II.2.) davon auszugehen, dass die Mitgliedstaaten zur Gewährleistung des geforderten „weiten“ Zugangs die Klagemöglichkeiten so ausgestalten müssen, dass eine umfassende Kontrolle bestimmter umweltrelevanter Entscheidungen durch die Öffentlichkeit und damit auch ein Abbau von Vollzugsdefiziten ermöglicht wird. Außerdem kann nach dem Wortlaut und dem Sinn und Zweck der genannten Vorschriften angenommen werden, dass den Umweltschutzvereinigungen dabei eine besondere Rolle zukommt.

Angesichts der Bedeutung, die dem „weiten Zugang zu Gerichten“ demnach bei der Umsetzung von Art. 10a UVP-RL und Art. 15a IVU-RL zukommt, müsste im Prinzip jeder Verstoß gegen umweltrechtliche Vorschriften als „Rechtsverletzung“ gerügt werden können.<sup>27</sup> Möglicherweise sind bei den Klagen einzelner Bürger gewisse Einschränkungen zulässig, weil das Gemeinschaftsrecht die sogenannte Verletztenklage als eine Umsetzungsalternative vorsieht. Bei den Umweltschutzvereinigungen ist jedoch – wie dargelegt – zu unterstellen, dass sie ein „Interesse“ haben oder „Träger von Rechten“ sind, die verletzt werden können, damit ein „weiter Zugang zu Gerichten“ gewährleistet wird. Deswegen widerspricht hier jede Einschränkung der Rügebefugnis dieser Zielsetzung. Die Umweltverbände werden durch diese Regelungen – entgegen der eine Gleichstellung mit den Klagerechten einzelner Bürger befürwortenden Auffassung – ausdrücklich privilegiert. Deswegen wird zu Recht angenommen, dass neben den auf die Geltendmachung „eigener Rechte“ beschränkten Klagemöglichkeiten einzelner Bürger durch das Gemeinschaftsrecht eine umfassende Klage- und Rügebefugnis für Umweltschutzvereinigungen verlangt wird.<sup>28</sup>

### c) Konsequenzen für die Umsetzung in deutsches Recht

Nach der vorstehenden Analyse bestand bei der Umsetzung von Art. 10a UVP-RL und Art. 15a IVU-RL in deutsches Recht kein Spielraum. Vielmehr war es im Hinblick auf die in Deutschland bisher ziemlich eingeschränkten Klagemöglichkeiten gegen umweltrelevante Vorhaben geboten, den Umweltschutzvereinigungen eine weite Rügebefugnis einzuräumen, die sich auf alle umweltrechtlichen Vorschriften erstreckt. Stattdessen sieht § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRBG vor, dass sich die Umweltschutzvereinigungen bei ihren Klagen nur auf Rechtsvorschriften berufen dürfen, die „Rechte Einzelner“ begründen. Aus der Begründung zum Entwurf des UmwRBG ergibt sich, dass nach dieser Vorschrift nur Verstöße gegen Rechtsvorschriften gerügt werden dürfen, aus denen subjektive Rechte einzelner Bürgern ab-

---

<sup>27</sup> Vgl. *Bunge*, (Fn. 3), S. 145.

<sup>28</sup> Vgl. insbesondere *Gellermann*, (Fn. 3), S. 8 ff.; *Eckardt*, (Fn. 3), S. 55 f.; siehe auch *Schlacke*, (Fn. 3), S. 631 f. sowie die weiteren Nachweise in Fn. 3.

geleitet werden können.<sup>29</sup> Demnach gehen die Klagebefugnisse der Umweltschutzvereinigungen nicht über die des einzelnen Bürgers hinaus und die dort bestehenden Rechtsschutzlücken, die vor allem Verstöße gegen Vorschriften zur Umweltvorsorge betreffen,<sup>30</sup> bleiben in vollem Umfang bestehen. Die Vereinsklage ist also praktisch nur eine Art „Stellvertreterklage“, deren Zweck unklar bleibt. Ein „weiter Zugang zu Gerichten“ lässt sich damit jedenfalls nicht erreichen. Dafür wäre – den Zielen der Aarhus-Konvention sowie der UVP-RL und IVU-RL entsprechend (siehe schon II.1. und II.2.) – auch eine den Bereich der Umweltvorsorge erfassende Rügebefugnis erforderlich. Das dürfte nach einer verbreiteten Auffassung zumindest für die Vorsorgestandards gelten, die durch das Gemeinschaftsrecht vorgegeben werden.<sup>31</sup>

Das gilt auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die in Deutschland schon etablierte naturschutzrechtliche Vereins- oder Verbandsklage neben dem UmwRBG weiterhin anwendbar ist. Die dafür in § 61 BNatSchG bestehende Rechtsgrundlage ist unverändert erhalten geblieben. Nach dieser Vorschrift können bundesweit Verbandsklagen gegen die Planfeststellung von Infrastrukturvorhaben und gegen die Erteilung von Befreiungen der insbesondere in Nationalparks, Natura-2000- und Naturschutzgebieten geltenden Gebote oder Verbote erhoben werden. Auf der Landesebene gibt es teilweise noch weiter gehende Klagemöglichkeiten.<sup>32</sup> Diese ermöglichen eine gerichtliche Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen, bei denen einzelne Bürger nicht klagebefugt sind. Denn die Klage- und Rügebefugnisse der Naturschutzverbände erstrecken sich auf alle dem Naturschutz dienenden Vorschriften, auch wenn diese keine „Rechte Einzelner“ vermitteln. Sie dienen sogar gerade dazu, die Rechtsschutzlücken zu schließen, die dadurch entstehen, dass sich einzelne Bürger nach § 42 Abs. 2 VwGO in aller Regel nicht auf die (nur) dem Allgemeinwohl dienenden Vorschriften des Naturschutzrechts berufen können.<sup>33</sup> Insoweit besteht also eine (altruistische) Klagemöglichkeit der Naturschutzverbände, die an sich als Vorbild für die Umsetzung der Art. 10a UVP-RL und Art. 15a IVU-RL angesehen werden könnte. Sie reicht dazu allerdings bei weitem nicht aus, weil der Anwendungsbereich nur die der UVP-Pflicht unterliegenden Infrastrukturvorhaben erfasst und damit zu eng ist. Außerdem erstreckt sich die Rügebefugnis nach § 61 Abs. 2 Nr. 1 BNatSchG eben nur auf naturschutzbezogenen Vorschriften und nicht auf das gesamte Umweltrecht.

<sup>29</sup> Vgl. BT-Drucks. 16/2495, S. 12.

<sup>30</sup> Siehe dazu den Nachweis in Fn. 24.

<sup>31</sup> Siehe die Nachweise in Fn. 25.

<sup>32</sup> Zur Entwicklung der Verbandsklage und zum Stand der Gesetzgebung bis 2003 im einzelnen *Schmidt/Zschiesche/Rosenbaum*, Die naturschutzrechtliche Verbandsklage in Deutschland – Praxis und Perspektiven, 2004, S. 3 ff., S. 11 ff. und S. 23 ff.; siehe auch SRU, (Fn. 3), Tz. 1 ff. – jeweils mit weiteren Nachweisen.

<sup>33</sup> Siehe nur *Schmidt/Zschiesche/Rosenbaum*, (Fn. 32), S. 2 ff.

Als Zwischenergebnis ist demnach festzuhalten, dass den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Art. 10a UVP-RL und Art. 15a IVU-RL zumindest im Hinblick auf die Ausgestaltung der Rügebefugnisse von Umweltschutzvereinigungen kein Spielraum verbleibt. Vielmehr muss diesen Vereinigungen zur Gewährleistung eines „weiten Zugangs zu Gerichten“ bei allen Verstößen gegen umweltrechtliche Vorschriften eine Rügebefugnis eingeräumt werden. Diese Vorgabe wird durch § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRBG nicht ausreichend umgesetzt.

## 2. Weitere Voraussetzungen für die Einlegung von Rechtsbehelfen durch Umweltschutzvereinigungen

Ergänzend zu den vorstehend erörterten Vorgaben für die Rügebefugnis ergeben sich aus § 2 Abs. 1 und § 3 UmwRBG weitere Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit eine Umweltschutzvereinigung einen Rechtsbehelf einlegen kann. Diese Voraussetzungen sind ebenfalls ausgehend von der in Art. 10a Abs. 3 UVP-RL und Art. 15a Abs. 3 IVU-RL verankerten Zielsetzung zu beurteilen, dass ein „weiter Zugang zu Gerichten“ gewährleistet werden soll. Außerdem ist nach Art. 10a Abs. 5 UVP-RL und Art. 15a Abs. 5 IVU-RL – entsprechend Art. 9 Abs. 4 Aarhus-Konvention – zu berücksichtigen, dass der Rechtsschutz effektiv sein muss und dass die Verfahren daher fair, gerecht, zügig und nicht übermäßig teuer durchzuführen sind.

### a) Anerkennung der Umweltschutzvereinigungen

In § 3 UmwRBG werden die Voraussetzungen genannt, die eine Organisation erfüllen muss, um als klagebefugte Umweltschutzvereinigung anerkannt zu werden. Damit wird festgelegt, wann davon auszugehen ist, dass sich eine Organisation im Sinne von Art. 2 Nr. 5 Aarhus-Konvention oder z.B. nach Art. 1 Abs. 2 UVP-RL „für den Umweltschutz einsetzt“ und daher als „betroffene Öffentlichkeit“ zu gelten hat, die über besondere Klagerechte verfügt (siehe schon III.1.). Dazu ist ein behördliches Anerkennungsverfahren vorgesehen, das vom Umweltbundesamt durchzuführen ist (§ 3 Abs. 2 UmwRBG). Die in § 3 Abs. 1 Satz 1 UmwRBG genannten Voraussetzungen für die Anerkennung entsprechen den bereits für die behördliche Anerkennung von Naturschutzvereinen in § 59 BNatSchG verankerten Anforderungen. Deswegen ist in § 3 Abs. 1 Satz 3 UmwRBG ausdrücklich vorgesehen, dass alle schon nach dieser Vorschrift oder nach entsprechenden landesrechtlichen Bestimmungen behördlich anerkannten Organisationen als anerkannt im Sinne des UmwRBG gelten und somit Rechtsbehelfe einlegen können.

Im einzelnen wird in § 3 Abs. 1 Satz 1 UmwRBG verlangt, dass die anzuerkennende 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 im Naturschutzrecht weitgehend bewährt und sind auch nicht zu beanstanden, soweit sie darauf ausgerichtet sind, den erforderlichen Bezug einer Organisation zum Umweltschutz zu gewährleisten. Da die Vorschriften zur Definition der „betroffenen Öffentlichkeit“ auf die „nach innerstaatlichem Recht für die Anerkennung geltenden Vorschriften“ verweisen (Art. 2 Abs. 5 Aarhus-Konvention – siehe dazu II.1. – sowie z.B. Art. 1 Abs. 2 UVP-RL), verfügen die Mitgliedstaaten insoweit grundsätzlich über einen Umsetzungsspielraum. Es dürfen aber wohl keine sachfremden Anforderungen an die Anerkennungswürdigkeit von Umweltschutzvereinigungen gestellt werden. Deswegen ist die Forderung, dass eine Vereinigung jeder Person, die ihre Ziele unterstützt, den Eintritt als voll stimmberechtigtes Mitglied ermöglichen muss, ein zweifelhaftes Kriterium. Ein sachlicher Grund ist dafür nämlich nicht ersichtlich. Vielmehr kann sich auch eine Vereinigung, bei der nur für Fördermitglieder jederzeit ein Eintritt möglich ist, eindeutig für den Umweltschutz einsetzen.

## **b) Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen**

Neben den schon erörterten Anforderungen an die Rügebefugnis (siehe III.1.) ist nach § 2 Abs. 1 UmwRBG für die Zulässigkeit eines Rechtsbehelfs erforderlich, dass der (anerkannte) Umweltschutzverein geltend macht, in seinem satzungsgemäßen Aufgabenbereich der Förderung der Ziele des Umweltschutzes berührt zu sein, zur Mitwirkung am Verfahren berechtigt war und sich in der Sache geäußert hat.

Gegen die Anforderung, dass die Verbände zur Mitwirkung an dem durchgeführten Verfahren berechtigt waren und sich in der Sache geäußert haben (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 UmwRBG), ist grundsätzlich nichts einzuwenden, weil die Beteiligung am Verfahren dem Umweltschutz und einer effektiven Entscheidungsfindung dient. Fraglich ist allerdings, ob es der Zielsetzung von Art. 10a UVP-RL und Art. 15a IVU-RL gerecht wird, dass die Umweltschutzvereinigungen nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 UmwRBG eine Betroffenheit ihres Satzungszwecks geltend machen müssen. Dagegen spricht vor allem, dass sie nach § 3 Abs. 1 UmwRBG auch für eine Anerkennung – wie vorstehend erörtert – schon darlegen müssen, dass sie nach ihrer Satzung vorwiegend Umweltschutzziele fördern. Sofern dies gelingt, ist nach Art. 2 Nr. 5 Aarhus-Konvention und den entsprechenden Regelungen des Gemeinschaftsrechts aber zu unterstellen, dass sie „sich für den Umweltschutz einsetzen“ und deshalb zur „betroffenen Öffentlichkeit“ gehören. Diese Einordnung reicht grundsätzlich aus, um auch eine umfassende Klage- und Rügebefugnis der Umweltschutzvereinigung zu bejahen (siehe schon III.1.b)). Schon deswegen dürfte die fragliche Anforderung mit dem Gemeinschaftsrecht nicht zu vereinbaren sein.

Außerdem könnte auf Grund der Anforderung, dass eine Betroffenheit des Satzungszwecks geltend zu machen ist, beispielsweise einer Vereinigung mit einem (nur) auf den Naturschutz ausgerichteten Satzungszweck die Klagebefugnis gegen

die Genehmigung einer Industrieanlage abgesprochen werden, wenn sich die von ihr erhobenen Einwände (nur) auf den Immissionsschutz beziehen. Es ist sehr zweifelhaft, ob eine solche Differenzierung sinnvoll und mit den Vorgaben des Gemeinschaftsrechts zu vereinbaren ist. Problematisch ist nämlich schon die damit in dem beschriebenen Beispiel erforderlich werdende Abgrenzung des Naturschutzes vom Immissionsschutz, zumal nach § 1 Abs. 1 BImSchG auch der Schutz von Tieren und Pflanzen zu den Zwecken des Immissionsschutzrechts gehört. Dadurch werden schwierige Auslegungsprobleme aufgeworfen, die sich auch schon bei den für die naturschutzrechtliche Verbandsklage geltenden Regelungen stellen und aus denen sich für die Gerichte ein Anknüpfungspunkt ergeben kann, die Zulässigkeit eng auszulegen.<sup>34</sup> Dies würde aber wiederum der Zielsetzung widersprechen, einen „weiten Zugang zu Gerichten“ zu ermöglichen, so dass auch aus diesem Grund ein Widerspruch zu den Vorgaben des Gemeinschaftsrechts anzunehmen ist.

#### IV. Die Reichweite der gerichtlichen Überprüfung

Nach Art. 10a Abs. 1 UVP-RL bzw. Art. 15a Abs. 1 IVU-RL müssen die Mitgliedstaaten ein Überprüfungsverfahren einrichten, das es der betroffenen Öffentlichkeit ermöglicht, die materiellrechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen im Anwendungsbereich der Richtlinien anzufechten. Diese Vorgabe könnte so verstanden werden, dass jeder Kläger eine umfassende gerichtliche Kontrolle der angegriffenen Entscheidung verlangen kann. Eine Einschränkung der Kontrolldichte findet sich in den genannten Vorschriften nämlich nicht. Allerdings lässt sich daraus, dass ein Zugang zu Gerichten nur in „Umweltangelegenheiten“ gewährleistet werden soll, eine Beschränkung des gesamten Anwendungsbereichs von Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention und der daran anknüpfenden Regelungen des Gemeinschaftsrechts auf umweltrelevante Normen entnehmen. Insoweit entspricht die in § 2 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 5 Nr. 1 UmwRBG vorgesehene Einschränkung der Rügebefugnis und der inhaltlichen Überprüfung von angegriffenen Entscheidungen dem Gemeinschaftsrecht.

Allerdings kennt das deutsche Recht noch einige weitere Einschränkungen der gerichtlichen Kontrolldichte. Nachfolgend ist zu untersuchen, ob dies mit Art. 10a Abs. 1 UVP-RL und Art. 15a Abs. 1 IVU-RL zu vereinbaren ist. Im Verfahrensrecht geht es insoweit vor allem um Unbeachtlichkeits- und Heilungsvorschriften wie §§ 45 und 46 VwVfG, für deren Anwendbarkeit bei umweltrelevanten Vorhaben § 4 UmwRBG eine spezielle Regelung vorsieht (dazu IV.1.). Im materiellen Recht geht es um Fälle der Letztentscheidungsbefugnis der Behörden bei Ermessensentscheidungen, bei der planerischen Abwägung sowie im Zusammenhang mit

---

<sup>34</sup> Das betrifft vor allem die Kontrolle der planerischen Abwägung – siehe im einzelnen dazu *Schmidt/Zschiesche/Rosenbaum*, (Fn. 32), S. 76 ff.

den bei der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe anerkannten Beurteilungsspielräumen (dazu IV.2.).

## 1. Überprüfung von Verfahrensfehlern

Es sind zwar in Art. 10a Abs. 1 UVP-RL bzw. Art. 15a Abs. 1 IVU-RL keine Einschränkungen bei der Überprüfung der verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit einer umweltrelevanten Tätigkeit vorgesehen. Trotzdem ist davon auszugehen, dass nicht jeder Verfahrensfehler zur Rechtswidrigkeit der betroffenen Entscheidung und damit zu deren Aufhebung führen muss. Das Verfahren hat grundsätzlich eine dem materiellen Recht dienende Funktion. Dies spricht dafür, dass in der Regel nur diejenigen Verfahrensfehler, die sich auf die materiellrechtliche Entscheidung auswirken können, von rechtlicher Relevanz sein sollten.

In den Fällen, in denen eine vollständige materiellrechtliche Überprüfung durch das Gericht stattfindet, spielen Verfahrensfehler deswegen meist keine große Rolle. Sofern allerdings wegen der Besonderheit der Materie eine vollständige materiellrechtliche Überprüfung nicht möglich ist, haben Verfahrensfehler eine besondere Bedeutung, weil es die Einhaltung des Verfahrens ist, die eine richtige materiellrechtliche Entscheidung gewährleisten soll.<sup>35</sup>

Den Stellenwert und die Bedeutung des Verfahrens hat der EuGH ausgehend von der UVP-RL in der „Wells“-Entscheidung verdeutlicht:

„Die Einzelheiten des in diesem Zusammenhang anwendbaren Verfahrens sind nach dem Grundsatz der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten Sache der nationalen Rechtsordnung eines jeden Mitgliedstaats, sie dürfen jedoch nicht ungünstiger sein als diejenigen, die vergleichbare Sachverhalte interner Art regeln (Äquivalenzprinzip), und die Ausübung der von der Gemeinschaftsrechtsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren (Effektivitätsprinzip).“<sup>36</sup>

Der EuGH gibt dem Einzelnen darüber hinaus das Recht, sich auf die Verletzung von Verfahrensvorschriften zu berufen. Das OVG Münster hat dies für die Vorschriften des nationalen Rechts, das zur Umsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben für die Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen erlassen worden sind, inzwischen bestätigt.<sup>37</sup> Die im deutschen Recht nach § 46 VwVfG

<sup>35</sup> Differenzierend – vor allem mit Blick auf Heilungsmöglichkeiten – *Schlacke*, (Fn. 3), S. 629.

<sup>36</sup> EuGH, Rs. C-201/02, Slg. 2004, I-723 (*Wells*); s.a. schon EuGH, Rs. C-435/97, Slg. 1999, I-5613 (*WWF*).

<sup>37</sup> OVG Münster v. 3.1.2006, ZUR 2006, S. 375 ff.; siehe dazu *Schlacke*, Zum Drittschutz bei Nichtdurchführung einer gebotenen Umweltverträglichkeitsprüfung, ZUR 2006, S. 360 ff.; zur Bedeutung des Verfahrens im gemeinschaftlichen Umweltrecht auch *Kloepfer*, Die europäische Herausforderung – Spannungslagen zwischen deutschem und europäischem Umweltrecht, NVwZ 2002, S. 645 ff.

geltende Regelung, dass eine Berufung auf einen Verfahrensfehler grundsätzlich nur dann möglich sein soll, wenn dieser die Entscheidung (wahrscheinlich) beeinflusst hat, sieht das OVG Münster vor dem Hintergrund des europäischen Effektivitätsgrundsatzes kritisch. Auch der EuGH versteht diesen Grundsatz als gemeinschaftsrechtliche Begrenzung der Autonomie der Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung von Verfahren.<sup>38</sup>

Die Frage ist, welche Anforderungen sich daraus für die Beachtlichkeit von Verfahrensfehlern im Einzelfall ergeben. Da es an konkreteren Kriterien fehlt, ist ausgehend vom Effektivitätsgrundsatz anzunehmen, dass die Einhaltung des richtigen Verfahrens umso größere Bedeutung hat, je mehr Spielräume bei der Entscheidungsfindung nach materiellem Recht bestehen. Diesen Zusammenhang hat der Europäische Gerichtshof bereits 1991 ausdrücklich benannt:

„Soweit jedoch die Organe der Gemeinschaft über einen solchen Beurteilungsspielraum verfügen, kommt eine umso größere Bedeutung der Beachtung der Garantien zu, die die Gemeinschaftsrechtsordnung in Verwaltungsverfahren gewährt.“<sup>39</sup>

Nach den oben zitierten Entscheidungen müssen bestimmte (grobe) Verfahrensfehler generell als beachtlich angesehen werden. Nach § 4 UmwRBG soll allerdings nur das vollständige Fehlen einer Umweltverträglichkeitsprüfung oder einer Vorprüfung der UVP-Pflicht dazu führen, dass – unabhängig von § 46 VwVfG – eine Aufhebung der Entscheidung verlangt werden kann. Damit wird zwar die Rechtsprechung des EuGH zur Umweltverträglichkeitsprüfung aufgenommen.<sup>40</sup> Es ist jedoch sehr fraglich, ob damit alle möglicherweise beachtlichen Verfahrensfehler erfasst werden. Ausgehend von den soeben dargestellten Grundsätzen des EuGH für die Beachtlichkeit von Verfahrensfehlern dürfte eine Regelung erforderlich sein, die über die besonders groben Verfahrensfehler hinaus auch die Beachtlichkeit anderer Verfahrensverstöße vorsieht, und zwar in der Weise, dass den Gerichten aufgegeben wird, über die Relevanz eines Verfahrensfehlers in Abhängigkeit von der materiellrechtlichen Kontrolldichte im Einzelfall zu entscheiden.

## 2. Überprüfung von materiell-rechtlichen Fehlern

Die Überprüfung der materiellen Rechtmäßigkeit von umweltrelevanten Entscheidungen ist nach Art. 10a Abs. 1 UVP-RL bzw. Art. 15a Abs. 1 IVU-RL ebenso umfassend zu gewährleisten. Eine Einschränkung der Prüfungstiefe oder der Kontrolldichte ist nicht vorgesehen. Es wird aber auch hier die Auffassung vertreten, dass

<sup>38</sup> EuGH, Rs. C-228/96, Slg. 1998, I-7141, Rdnr. 18 (*Aprile*); EuGH, Rs. C-120/97, Slg. 1999, I-223, Rdnr. 32 (*Upjohn*); EuGH, Rs. C-343/96, Slg. 1999, I-579, Rdnr. 25 (*Dilexport*).

<sup>39</sup> EuGH, Rs. C-269/90, Slg. 1991, I-5469 (*TU München*).

<sup>40</sup> Vgl. die Begründung des Gesetzesentwurfs, BT-Drucks. 16/2495, S. 13 f., unter Hinweis auf EuGH, Rs. C-201/02, Slg. 2004, I-723 (*Wells*); s.a. EuGH, Rs. C-435/97, Slg. 1999, I-5613 (*WWF*); OVG Münster vom 3.1.2006, ZUR 2006, S. 375 ff.

der Prüfungsumfang nach dem Zweck der Regelungen auf umweltrechtliche Vorschriften beschränkt werden kann, wie es § 2 Abs. 5 Nr. 1 UmwRBG vorsieht.<sup>41</sup> Außerdem ist nach dieser Regelung erforderlich, dass Vorschriften verletzt worden sind, die „Rechte Einzelner“ begründen. Insoweit ist – wie schon bei den in § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRBG enthaltenen Zulässigkeitsanforderungen dargelegt (siehe III.1.) – davon auszugehen, dass die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben nicht ausreichend umgesetzt worden sind. Es stellt sich aber auch darüber hinaus gehend die Frage, welche Anforderungen sich insbesondere aus dem Gemeinschaftsrecht für die materiellrechtliche Kontrolle von umweltrelevanten Verwaltungsentscheidungen ergeben.

Zunächst stellt sich die Frage, ob die Überprüfung einer Verwaltungsentscheidung auf die Beachtung der Umweltvorschriften beschränkt werden kann, wenn Belange des Natur- und Umweltschutzes mit anderen Gemeinwohlbelangen abgewogen werden müssen (beispielsweise bei Ausnahme- oder Befreiungsentscheidungen, die regelmäßig im Ermessen der Behörde liegen). Dagegen spricht, dass ohne eine Überprüfung des Vorliegens und der Gewichtigkeit dieser anderen Gemeinwohlbelange kaum beurteilt werden kann, ob das Ergebnis der Abwägung insgesamt gesehen rechtmäßig ist. Deshalb muss sich die gerichtliche Kontrolle in solchen Fällen auch auf die Belange erstrecken, die dem Umweltschutz im Einzelfall vorgezogen werden sollen.<sup>42</sup>

Außerdem dürfte eine generelle Einschränkung der Kontrolldichte zugunsten von Entscheidungsspielräumen der Behörden, die im deutschen Recht nach einer eher formalen Betrachtung der Normstruktur (Ermessens- bzw. Abwägungsentscheidung) vorgenommen wird, mit dem Gemeinschaftsrecht und der Aarhus-Konvention nicht zu vereinbaren sein. Bei der Überprüfung gemeinschaftsrechtlicher Umweltvorschriften schränkt der EuGH die Kontrolldichte aufgrund von Entscheidungsspielräumen der Behörden nicht generell in gleicher Weise ein, sondern orientiert sich mit seiner Prüftiefe an der Finalstruktur des europäischen Rechts und berücksichtigt dabei den Zweck der jeweiligen Regelung.<sup>43</sup>

<sup>41</sup> Zur umweltbezogenen Rügebefugnis siehe *Schlacke*, (Fn. 3), S. 629; *Bunge*, (Fn. 3), S. 141; *Nebelsieck/Schrotz*, Europäisch gestärkte Anwälte der Natur, ZUR 2006, S. 122 ff.; siehe zur europarechtlichen Kompetenz der Regelung auch schon *Epiney*, Gemeinschaftsrecht und Verbandsklage, NVwZ 1999, S. 485 ff.; sowie *Pernice/Rodenhoff*, Die Gemeinschaftskompetenzen für eine Richtlinie über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, ZUR 2004, S. 149 ff.

<sup>42</sup> So ausdrücklich *Schlacke*, (Fn. 3), S. 629; das BVerwG sieht dies bei der naturschutzrechtlichen Verbandsklage bisher anders und nimmt nur eine „Missbrauchskontrolle“ hinsichtlich der Berücksichtigung anderer Belange vor, deren Anforderungen jedoch unklar sind – siehe dazu *Schmidt/Zschiesche/Rosenbaum*, (Fn. 32), S. 76 ff. und S. 88 ff.

<sup>43</sup> *Eckardt*, Verwaltungsgerichtliche Kontrolldichte unter europäischem und internationalem Einfluß, NuR 2006, S. 221; siehe auch *Schoch*, Europäisierung des Allgemeinen Verwaltungsrechts und des Verwaltungsprozessrechts, NordÖR 1/2002, S. 1 ff.

In der Entscheidung zur Herzmuschelfischerei, bei der es um Anforderungen aus der FFH-Richtlinie für eine Umweltnutzung ging, prüft der EuGH aufgrund dieses Ansatzes die Beachtung der materiellrechtlichen Vorgaben bis ins Detail und lastet sämtliche Zweifel an den Prognosen oder Untersuchungsmethoden dem Umwelt-nutzer an. Diese hohen Anforderungen an die erforderliche Sachverhaltsermittlung lassen sich bei der FFH-Richtlinie dadurch rechtfertigen, dass sie strenge Vorgaben für den Naturschutz enthält. Zwar könnte die Sachverhaltsermittlung gerade bei Abwägungsentscheidungen auch als Verfahrensaspekt eingeordnet werden (siehe § 2 Abs. 3 in Verbindung mit § 214 Abs. 1 Nr. 1 BauGB 2004). Entscheidend für die Prüftiefe ist in dem genannten Beispiel aber die materiell-rechtliche Zielvorgabe, dass dem Naturschutz ein hoher Stellenwert zukommt und dass daher seine Zurückstellung zugunsten anderer Belange im Rahmen der Abwägung einer besonderen Rechtfertigung bedarf. Als Maßstab für die Kontrolldichte kommt demnach insbesondere die Wertigkeit in Betracht, die entweder dem beeinträchtigten Umweltbelang oder der Art der Beeinträchtigung durch das materielle Gemeinschaftsrecht zugemessen wird.<sup>44</sup> Im Bereich des europäischen Naturschutzrechts wird dies inzwischen auch von der deutschen Rechtsprechung im Grunde anerkannt und praktiziert.<sup>45</sup>

Ein wichtiger Aspekt ist hierbei die Funktion der Kläger als „Hüter des Umweltrechts“, auf die bei den Ausführungen zu den Vorgaben von Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention und den daran anknüpfenden gemeinschaftsrechtlichen Regelungen schon eingegangen worden ist (siehe II.1. und II.2.). Auch der EuGH stellt den Einzelnen in den Dienst der effektiven Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts und beschränkt ihn nicht auf die Überprüfung individueller (subjektiver) Rechte.<sup>46</sup> Dementsprechend ist davon auszugehen, dass sich die Prüftiefe grundsätzlich an der effektiven Durchsetzung gemeinschaftsrechtlicher Umweltvorschriften auszurichten hat. Inwieweit ein nicht überprüfbarer Beurteilungs- oder Entscheidungsspielraum der Behörden anerkannt werden kann, muss aus der jeweiligen Zielsetzung dieser Vorschriften – also aus dem materiellen Recht – abgeleitet werden.

Zusammenfassend lassen sich die Vorgaben des Gemeinschaftsrechts wie folgt beschreiben: Der EuGH prüft zwar bei Ermessens- und Abwägungsentscheidungen vorrangig die Einhaltung des Verfahrens, grenzt diese Prüfung aber nicht strikt von

---

<sup>44</sup> EuGH, Rs. C-127/02, Slg. 2004, I-7405 (*Waddenvereniging et Vogelsbeschermingvereniging*); ähnlich mit zahlreichen Beispielen für unterschiedliche Fallkategorien auch *Pache*, Die Kontrolldichte in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, DVBL 1998, S. 380 ff.

<sup>45</sup> Der 9. Senat des BVerwG hat sich in dem Verfahren zur Westumgehung Halle im Hinblick auf die Richtlinie 92/43/EWG über die Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tier- und Pflanzenarten nunmehr ausdrücklich dem Prüfmaßstab des EuGH (*ibid.*) angeschlossen und diese als verbindlich für die deutsche Rechtsprechung bezeichnet – siehe Pressemitteilung des BVerwG zur Entscheidung vom 17.1. 2007, AZ 9 A 20.05

<sup>46</sup> Grundlegend EuGH, Rs. 1/63, Slg. 1963, 655 (*Macchiorlati Dalmas e Figli/Hobe Behörde*); siehe auch *Masing*, (Fn. 18), S. 42 ff.

materiell-rechtlichen Fragen ab, sondern orientiert die Kontrolldichte insgesamt an der Zielsetzung der anzuwendenden Vorschrift, also am materiellen Recht. Wenn dieses hohe Anforderungen an den Umweltschutz stellt, gelten bei der Überprüfung insgesamt strenge Maßstäbe. Deshalb gehen z.B. die Anforderungen des Europäischen Gerichtshofs an die Sachverhaltsermittlung teilweise deutlich über das hinaus, was das Bundesverwaltungsgericht bisher üblicherweise in Planfeststellungsverfahren verlangt. Hinzu kommt dann noch eine Missbrauchskontrolle bei der Ausübung von Beurteilungs- und Ermessensspielräumen.<sup>47</sup>

Diese Vorgaben müssen zumindest in Fällen, in denen umweltschutzrechtliche Regelungen auf dem Gemeinschaftsrecht beruhen, Konsequenzen für die Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen durch die deutschen Verwaltungsgerichte haben. Es ist – wie dargelegt – eine flexible Handhabung der Prüftiefe geboten. Bei Ermessensentscheidungen wäre dies möglich, weil es im deutschen Recht keine Vorschriften gibt, die dem entgegenstehen. Fraglich – hier aber nicht weiter zu untersuchen – ist dies jedoch bei Abwägungsentscheidungen. Bei diesen gibt es spezielle Regelungen für die Unbeachtlichkeit von Fehlern, die auch materiellrechtlich relevante Aspekte wie die Sachverhaltsermittlung erfassen und die Kontrolldichte insoweit generell einschränken (§ 75 Abs. 1a VwVfG und § 214 Abs. 3 Satz 2 BauGB).

## V. Zusammenfassung und Ausblick

Nach der Aarhus-Konvention sowie nach der Konzeption des Gemeinschaftsrechts ist es Aufgabe der Bürger und der Umweltschutzvereinigungen, mit ihren Klagemöglichkeiten zur Rechtsdurchsetzung im Umweltschutz beizutragen, um dadurch den Normvollzug zu verbessern und die in diesem Bereich feststellbaren Vollzugsdefizite abzubauen. Diese Zielsetzung kommt in den durch die sogenannte Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG als Art. 10a in die UVP-RL und als Art. 15a in die IVU-RL eingefügten Regelungen unter anderem dadurch zum Ausdruck, dass den Umweltschutzvereinigungen als Teil der „betroffenen Öffentlichkeit“ ein „weiter Zugang zu Gerichten“ gewährt werden muss. Deshalb ist grundsätzlich anerkannt, dass die Einführung von Klagerechten für die Umweltschutzvereinigungen geboten ist, deren Anwendungsbereich deutlich über den der naturschutzrechtlichen Verbandsklage nach § 61 BNatSchG hinaus geht und insbesondere auch die einer UVP-Pflicht unterliegenden Industrieanlagen erfasst.

Bei der Umsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben in innerstaatliches Recht besteht – entgegen einer von Teilen der Literatur vertretenen Ansicht – in den wesentlichen Punkten kein Umsetzungsspielraum. Der geforderte „weite Zugang zu

<sup>47</sup> EuGH, Rs. C-269/90, Slg. 1991, I-5469, Rdnr. 14 (*TU München*); EuGH, Rs. C-120/97, Slg. 1999, I-223, Rdnr. 34 (*Upjohn*).

Gerichten“ kann im deutschen Rechtsschutzsystem nur dadurch gewährleistet werden, dass ergänzend zu den Klagerechten der einzelnen Bürger auch solche für Umweltschutzvereinigungen eingeführt werden, die diesen eine alle Vorschriften des Umweltrechts erfassende Rügebefugnis gewähren. Das ergibt sich daraus, dass bei den Umweltschutzvereinigungen nach Art. 10a Abs. 3 UVP-RL und Art. 15a Abs. 3 IVU-RL im Hinblick auf einen „weiten Zugang zu Gerichten“ zu unterstellen ist, dass sie Träger von einklagbaren Rechten sind. Davon ging auch das Bundesumweltministerium bei dem ersten Entwurf für ein UmwRBG vom 21. Februar 2005 aus. Die nunmehr in Kraft getretene Fassung des UmwRBG entspricht dieser Zielsetzung des Gemeinschaftsrechts und des diesem zugrunde liegenden Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention nicht. Nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRBG können nur Rechtsvorschriften gerügt werden, die dem Umweltschutz dienen und „Rechte Einzelner“ begründen. Das hat zur Folge, dass die Rügebefugnisse der Umweltschutzvereinigungen in gleicher Weise beschränkt sind wie die einzelner Bürger nach der durch die Rechtsprechung zu § 42 Abs. 2 VwGO entwickelten Schutznormtheorie. Danach wird die Anerkennung subjektiver Rechte insbesondere bei Normen zur Umweltvorsorge bisher grundsätzlich ablehnt.

Dass diese Verkürzung der Klage- und Rügebefugnis von Umweltschutzvereinigungen nicht gemeinschaftsrechtskonform ist, zeigt auch ein Blick auf die bis zum 20. April 2007 umzusetzende Umwelthaftungsrichtlinie 2004/35/EG.<sup>48</sup> Diese Richtlinie sieht unter anderem vor, dass die Verursacher bestimmter Umweltschäden von den zuständigen Behörden zu Sanierungsmaßnahmen herangezogen werden können und die Kosten zu tragen haben. Außerdem sollen nach Art. 12 und 13 dieser Richtlinie die von einem Umweltschaden betroffenen natürlichen und juristischen Personen das Recht erhalten, die erforderlichen Sanierungsmaßnahmen bei den Behörden einzufordern und ein Tätigwerden gerichtlich durchzusetzen. Eine besondere Stellung haben dabei Organisationen, „die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach nationalem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen“, denn diese gelten als Träger von Rechten, die verletzt werden können, sofern nach nationalem Recht bei einer Klage eine Rechtsverletzung geltend gemacht werden muss (Art. 12 Abs. 1 UAbs. 3 der Richtlinie 2004/35/EG). Diese Regelung ist also Art. 10a UVP-RL und Art. 15a IVU-RL nachgebildet und steht daher in einem systematischen Kontext. Der Anwendungsbereich der Richtlinie ist zwar unterschiedlich, denn nach den Definitionen in Art. 2 der Umwelthaftungsrichtlinie 2004/35/EG erfasst diese im Wesentlichen nur die Sanierung von (ökologischen) Schäden an geschützten Arten und Lebensräumen im Sinne der Vogelschutzrichtlinie (79/409/EWG) und der FFH-Richtlinie (92/43/EWG) sowie von Schäden an Gewässern nach der Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG). Gerade im Natur- und Gewässerschutz ist es aber notwendig, ein von der Verletzung subjektiver Rechte unabhängiges Klagerecht für Umweltschutzorganisationen einzuführen,

---

<sup>48</sup> Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 21.4.2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, ABl. L 143 v. 30.4.2004, S. 56.

weil einzelne Bürger durch Umweltschäden in diesem Bereich meist nicht in eigenen Rechten betroffen sein werden und daher nicht klagen können.

Dementsprechend ist die in Art. 10a UVP-RL und Art. 15a IVU-RL wie auch in Art. 12 Umwelthaftungsrichtlinie 2004/35/EG enthaltene Vorgabe, dass Umweltschutzorganisationen als Träger einklagbarer Rechten „gelten“, als Anerkennung eines eigenständigen Verbandsklagerechts zu verstehen. Deswegen bewirkt die Anknüpfung an „Rechte Einzelner“ in § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRBG eine mit der Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG nicht zu vereinbarende Beschränkung der Klagemöglichkeiten von Umweltschutzverbänden. Außerdem dürfte die in § 11 des Regierungsentwurfs für ein Umweltschadensgesetz<sup>49</sup> zur Umsetzung der Umwelthaftungsrichtlinie 2004/35/EG vorgesehene Regelung, nach der § 2 UmwRBG mit seiner Beschränkung auf subjektive Rechte für die Untätigkeitsklage bei der Sanierung von Umweltschäden entsprechend gelten soll, wohl ebenfalls dem Gemeinschaftsrecht widersprechen. Diese Regelung hätte nämlich zur Folge, dass solche Untätigkeitsklagen praktisch kaum zulässig wären.

Die weiteren Anforderungen an die Zulässigkeit von Verbandsklagen in § 2 Abs. 1 und in § 3 UmwRBG, die sich auch auf die Anerkennung von Umweltschutzvereinigungen beziehen, sind weitgehend gemeinschaftsrechtskonform. Auch hier muss sich die Umsetzung jedoch an der Zielsetzung orientieren, dass ein „weiter Zugang zu Gerichten“ gewährt werden muss. Damit ist insbesondere die Regelung, dass ein als solcher anerkannter Umweltverband im Einzelfall zusätzlich geltend machen muss, durch einen Rechtsverstoß in seinem satzungsgemäßen Aufgabebereich berührt zu sein, (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 UmwRBG), nicht zu vereinbaren.

Für die Überprüfung der angreifbaren Verwaltungsentscheidungen gilt nach Art. 10a Abs. 1 UVP-RL bzw. Art. 15a Abs. 1 IVU-RL, dass es der betroffenen Öffentlichkeit durch die Mitgliedstaaten ermöglicht werden muss, vor den Gerichten sowohl die materiellrechtliche als auch die verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit anzufechten. Auch die Umsetzung dieser Vorgabe erfordert Änderungen im deutschen Recht:

Vor allem die Anwendung von § 46 VwVfG, wonach die meisten Verfahrensfehler nur beachtlich sind, wenn sie die Entscheidung inhaltlich beeinflusst haben können, muss eingeschränkt werden. Das gilt nach der Rechtsprechung des EuGH insbesondere bei Vorhaben, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen. Deswegen sieht § 4 Abs. 1 UmwRBG Ausnahmen von § 46 VwVfG vor, die allerdings lediglich Fälle einer vollständigen Unterlassung der Umweltverträglichkeitsprüfung betreffen und dafür vorsehen, dass die Aufhebung der Entscheidung verlangt werden kann. Darüber hinaus können, aus gemeinschaftsrechtlicher Perspektive gese-

<sup>49</sup> Siehe Art. 1 des Entwurfs eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, BT-Drucks. 16/3806.

hen, aber auch andere Verfahrensfehler beachtlich sein. Der EuGH geht davon aus, dass die Einhaltung der Verfahrensvorgaben umso größere Bedeutung hat, je mehr Spielräume das materielle Recht den Behörden bei der Entscheidungsfindung lässt. Dieser Grundsatz sollte auch für die deutschen Gerichte maßgeblich sein.

Soweit es um die Umsetzung von Gemeinschaftsrecht geht, sind auch für die Kontrolldichte im Bereich des materiellen Rechts die dazu vom EuGH entwickelten Grundsätze zu beachten. Der EuGH prüft zwar bei Ermessens- und Abwägungsentscheidungen vorrangig die Einhaltung des Verfahrens und beschränkt sich im übrigen grundsätzlich auf eine Missbrauchskontrolle im Hinblick auf die Ausübung von Beurteilungs- und Ermessensspielräumen. Dabei wird aber nicht strikt zwischen verfahrensrechtlichen und materiellrechtlichen Fragen unterschieden, sondern die Kontrolldichte orientiert sich insgesamt an der Zielsetzung der anzuwendenden Vorschriften des materiellen Rechts. Wenn sich daraus hohe Anforderungen an den Umweltschutz ergeben, gelten auch bei der Überprüfung einer Entscheidung strenge Maßstäbe. Deshalb gehen z.B. die Anforderungen des EuGH an die Sachverhaltsermittlung teilweise deutlich über das hinaus, was das BVerwG bisher üblicherweise in Planfeststellungsverfahren verlangt hat. Es gibt inzwischen aber Anzeichen dafür, dass das BVerwG zukünftig mehr der Linie des EuGH folgen wird.

Es ist anzunehmen, dass das UmwRBG in seiner jetzigen Fassung schnell auf den gerichtlichen Prüfstand kommt. Nach der Übergangsvorschrift in § 5 UmwRBG gilt es nämlich für alle Verwaltungsverfahren, die nach dem 25. Juni 2005, also nach dem Ablauf der Umsetzungsfrist für die sogenannte Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG, eingeleitet worden sind. Eineinhalb Jahre später dürften viele dieser Verfahren vor dem Abschluss stehen, so dass die oben aufgeworfenen Fragen schon bald Gegenstand von Klagen der Umweltschutzvereinigungen sein können. Dann werden zunächst die deutschen Verwaltungsgerichte die Gelegenheit haben, eine Klärung herbei zu führen. Im Hinblick auf die hier dargelegten Zweifel an einer ausreichenden Umsetzung der Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG käme eine Vorlage zum EuGH in Betracht, so dass dieser über die Ausgestaltungsspielräume speziell des deutschen Gesetzgebers entscheiden müsste. Denkbar wäre aber auch, dass die Gerichte versuchen, die Problematik durch eine gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung des Begriffs „Rechte Einzelner“ zu lösen, indem sie eine Berufung auf Vorsorgestandards zulassen.

Wie die Gerichte entscheiden werden, lässt sich zwar kaum voraussagen. Abzusehen ist jedoch, dass mit dem Inkrafttreten des UmwRBG die Diskussion um die Klagebefugnisse vom Umweltschutzvereinigungen keineswegs beendet worden ist, sondern gerade erst begonnen hat und schon bald dazu führen kann, dass der Gesetzgeber erneut tätig werden muss. Außerdem wird sich bei der noch in dieser Legislaturperiode beabsichtigten Schaffung eines Umweltgesetzbuches die Gelegenheit bieten, noch einmal über diese Klagebefugnisse nachzudenken und tatsächlich einen „weiten Zugang zu Gerichten“ zu ermöglichen.