

Fortschritte beim Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten nach Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention? – Jüngste Lösungsansätze von EuGH und BVerwG

Ulrich Seifert*

Inhalt

A.	Einleitung	50
B.	Zugang zu Gerichten nach der Aarhus-Konvention	52
	I. Ziele und Struktur der Konvention	52
	II. Vorgaben zum Rechtsschutz	54
C.	Umsetzung der Aarhus-Konvention in der Europäischen Union und in Deutschland	54
	I. In der Europäischen Union	54
	1. Umsetzung der 1. und 2. sowie Teile der 3. Säule der Aarhus-Konvention	54
	2. Umsetzung des verbleibenden Teils der 3. Säule der Aarhus-Konvention	55
	II. In der Bundesrepublik Deutschland	57
D.	Die „Braunbär“-Entscheidung des EuGH	57
	I. Sachverhalt des Ausgangsrechtsstreits	58
	II. Die Entscheidung des Gerichtshofs	59
	III. Bewertung und Einordnung der Entscheidung	60
	1. Überschreitung der Kompetenz durch den EuGH	60
	a) Wer darf Art. 9 Abs. 3 AK auslegen – EuGH oder nationale Gerichte?	61
	(1) Kritik an der Ausdehnung	61
	(2) Bewertung	63
	b) Aufgeteilte Zuständigkeiten zwischen Mitgliedstaaten und Gemeinschaft	63
	c) Obiter dictum oder logische Konsequenz der Entscheidung?	64
	(1) Überdehnt der EuGH mit dem Auslegungsauftrag seine Kompetenz?	65

* Ulrich Seifert LL.M. ist Rechtsanwalt in der Kanzlei RITTER GENT COLLEGES in Hannover. Dem vorliegenden Beitrag, der ausschließlich die persönliche Meinung des Verfassers wiedergibt, liegt seine Arbeit zur Erlangung des Grades eines „Magister des Europarechts“ am Europa-Institut der Universität des Saarlandes zugrunde. Für die hervorragende Betreuung bedankt sich der Verfasser bei Prof. Dr. Jürgen Grunwald.

(2) Zwischenergebnis	67
2. Wirkung der „Braunbär“-Entscheidung für nationale Gerichte	68
3. Reichweite der „Braunbär“-Entscheidung	69
E. Umsetzung und Durchsetzung von Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention in Deutschland	70
I. Auffassung des deutschen Gesetzgebers	70
II. Rechtsprechung der Verwaltungsgerichtsbarkeit bis zum Urteil „Luftreinhalteplan Darmstadt“	71
III. Meinungen in der Literatur bis zum Urteil „Luftreinhalteplan Darmstadt“	73
IV. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts „Luftreinhalteplan Darmstadt“	74
1. Sachverhalt des Urteils	74
2. Wesentliche Entscheidungsgründe	75
a) Statthafte Klageart	75
b) Relevanz der „Braunbär“-Entscheidung	75
c) Keine Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 Halbsatz 1 VwGO	76
d) Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 Halbsatz 2 VwGO	77
3. Bewertung des Urteils	78
a) Rechtsgrundlage der Verbandsklagebefugnis	79
b) Klagebefugte Verbände	80
c) Reichweite des „prokuratorischen“ Klagerechts	81
4. Zwischenergebnis	83
F. Fazit und Ausblick	84

A. Einleitung

Das moderne Umweltrecht ist ein junges Rechtsgebiet, dessen Anfänge auf die 70er Jahre des 20. Jahrhunderts zurückgehen.¹ Bereits in den ersten Jahren zeigte sich, dass es für einen wirksamen Umweltschutz eines Zugangs der Öffentlichkeit zu relevanten Informationen² und der Möglichkeit einer gerichtlichen Durchsetzung von Umweltschutzregelungen bedarf. Vor diesem Hintergrund entstand in Deutschland die Diskussion über eine umweltrechtliche Verbandsklage und mit ihr die Frage nach den

1 Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, § 1, Rn. 66.

2 Vgl. Aktionsplan UN-Umweltkonferenz 1972 in Stockholm.

Grenzen der deutschen Schutznormtheorie,³ die sich bis heute eindrucksvoll durch die deutsche Literatur und Rechtsprechung zieht.⁴

Die maßgeblichen Impulse für diese seit 40 Jahren andauernde Diskussion gingen und gehen – jedenfalls in den letzten beiden Dekaden – insbesondere von der völkerrechtlichen Ebene, namentlich der Aarhus-Konvention (AK)⁵ aus. Die Europäische Kommission hatte die Umsetzung und Durchsetzung dieses gemischten Abkommens – die Europäische Gemeinschaft⁶ und ihre Mitgliedstaaten haben die Konvention gleichermaßen gezeichnet – 2003 durch ein Gesetzespaket forciert.⁷ Allerdings reißen die Diskussionen zwischen Kommission und Mitgliedstaaten⁸ ebenso wie zwischen Signatarstaaten der Konvention und dem *Compliance Committee* der Aarhus-Konvention⁹ über deren Umsetzung und Anwendung bis heute nicht ab.

Erst kürzlich hat sich der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) in einem Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland¹⁰ mit der Umsetzung der Vorgaben der europäischen Richtlinie (2003/35/EG)¹¹ im deutschen Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG)¹² auseinandergesetzt. Er hatte darin die Beschränkung des Prüfungsmaßstabs beim Rechtsschutz Einzelner im deutschen Verwaltungsprozessrecht auf eine Verletzung subjektiver Rechte gebilligt und der Rüge der Kommission insofern eine Absage erteilt. Diese Beschränkung gilt indes nicht für Klagen von anerkannten Umweltverbänden, wie der EuGH bereits in seiner „Trianel“-Entscheidung¹³ im Jahr 2011 deutlich gemacht hatte.¹⁴

Standen bei diesen Entscheidungen des EuGH stets die Umsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben zum Rechtsschutz bei der Verletzung UVP-pflichtiger Vorhaben nach Art. 9 Abs. 2 AK im Fokus, so hatte sich der Gerichtshof in seiner sogenannten „Braun-

3 *Rebbinder/Burgbacher/Knieper*, Bürgerklage im Umweltschutz, 1972; *Calliess*, Die umweltrechtliche Verbandsklage nach der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes – Tendenzen zu einer „Privatisierung des Gemeinwohls“ im Verwaltungsrecht?, NJW 2003, S. 97.

4 Vgl. Nachweis etwa bei *Berkemann*, Der slowakische Braunbär im deutschen Prozessrecht – Eine Analyse von EuGHE 2011 I-1255, DVBl 2013, S. 1141 f.

5 Am 25.6.1998 im Rahmen der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (UNECE) abgeschlossenes „Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten“.

6 Seit dem 1.12.2009 „Europäische Union“.

7 Vgl. dazu: *Dross*, Die Access-Studie: Konsequenzen für den Richtlinievorschlag zu Klage-rechten in Umweltangelegenheiten, ZUR 2004, S. 152.

8 Einen guten Überblick bietet der „explanatory consultation text“ zur öffentlichen Konsultation der Kommission „Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten – Möglichkeiten der Verbesserung des Zugangs zu Gerichten auf Ebene der Mitgliedstaaten“ im Jahr 2013, <http://ec.europa.eu/environment/consultations/pdf/access.pdf> (25.1.2016).

9 Bisher wurden von diesem nach Art. 15 AK vorgesehenen Ausschuss 47 Entscheidungen getroffen, vgl. www.unece.org/index.php?id=35294 (25.1.2016).

10 EuGH, Rs. C-137/14, *Kommission/Deutschland*, EU:C:2015:760.

11 RL 2003/35/EG, ABl. L 156 v. 25.6.2003, S. 17.

12 BGBl. 2006 I, 2816.

13 EuGH, Rs. C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*, EU:C:2011:289.

14 *Ruffert*, Europa-, Verwaltungs- und Verwaltungsprozessrecht: Verbandsklage und Individualrechtsschutz im EU-Umwelrecht, JuS 2015, S. 1139.

bär“-Entscheidung¹⁵ erstmals mit der bisher unbeachteten Bestimmung des Art. 9 Abs. 3 AK auseinandergesetzt. Diese Vorschrift, die bisher im Unionsrecht nicht umgesetzt wurde, eröffnet generell die Möglichkeit, die Einhaltung innerstaatlichen Umweltrechts durch Einzelpersonen wie Umweltverbände überprüfen zu lassen.

Welche Vorgaben der EuGH in Bezug auf den Rechtsschutz nach dieser Bestimmung aufstellt, wie tragfähig seine Begründung ist (D.) und wie das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) mit seinem Urteil vom 5. September 2013¹⁶ versucht die Vorgaben ins deutsche Verwaltungsprozessrecht zu integrieren (E.), wird im Folgenden näher untersucht. Nach wie vor kommt den beiden Judikaten aus 2011 und 2013 erhebliche Bedeutung zu, da sie die europäischen und nationalen Leitplanken zur umweltrechtlichen Verbandsklage und damit zu deren Integration ins Verwaltungsprozessrecht vorgeben. Der Ball liegt derzeit im Feld des deutschen bzw. europäischen Gesetzgebers. Wie die aktuellen Diskussionen dazu auf deutscher und europäischer Ebene verlaufen, darauf wird im letzten Abschnitt des Beitrags kurz eingegangen (F.). Zunächst folgt zum besseren Verständnis der Materie eine kurze Einführung zur Aarhus-Konvention (B.) sowie zu deren Umsetzung in der Europäischen Union und in Deutschland (C.).

B. Zugang zu Gerichten nach der Aarhus-Konvention

Am 30. Oktober 2001 trat das 1998 im dänischen Aarhus von der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (UNECE) ausgehandelte „Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten“ in Kraft.¹⁷ Zu den Vertragsparteien gehören auch die Europäische Gemeinschaft¹⁸ und die Bundesrepublik Deutschland.¹⁹ Mit dem Übereinkommen wurde im Bereich des Umweltvölkerrechts Neuland betreten, da erstmals nicht nur Pflichten im Verhältnis zwischen den Vertragsstaaten, sondern vielmehr Individualrechte für die Bürger begründet wurden.²⁰

I. Ziele und Struktur der Konvention

Ziel der Aarhus-Konvention ist es, den Umwelt- und Gesundheitsschutz durch die Stärkung der Rechte von Bürgern und Verbänden zu verbessern.²¹ Mit dem 22 Artikel

15 EuGH, Rs. C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, EU:C:2011:125.

16 BVerwG, Urt. v. 5.9.2013 – Az. 7 C 21.12.

17 Mittlerweile sind 47 Parteien dem Abkommen beigetreten: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&lang=en#1 (25.1.2016).

18 Ratifikation am 17.2.2005 durch den Beschl. 2005/370/EG, ABl. L 124 v. 17.5.2005, S. 1.

19 Ratifikation am 15.1.2007, BGBl. 2006 II, 1251 ff.

20 Vgl. Scheyli, Aarhus-Konvention über Informationszugang, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten, ArchVR 2000, S. 227.

21 Vgl. Erwägungsgründe 5 und 6 der AK; Schacke, Überindividueller Rechtsschutz, 2009, S. 233.

und zwei Anhänge umfassenden Übereinkommen sollen Transparenz, Akzeptanz sowie Verwaltungs- und Vollzugskontrolle von Entscheidungsverfahren im Umweltbereich verbessert werden.²² Die Elemente zur Erreichung dieser Ziele spiegeln sich in den drei Regelungsbereichen des Übereinkommens – auch als „Säulen“ oder „Pfeiler“ bezeichnet²³ – wider: Zugang zu Informationen über die Umwelt (1. Säule), Öffentlichkeitsbeteiligung an bestimmten umweltbezogenen Verfahren (2. Säule) sowie Zugang von Bürgern und Verbänden zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (3. Säule).²⁴

Die Regelungen der ersten Säule (Art. 4 und 5 AK) räumen der Öffentlichkeit, d.h. Bürgern, juristischen Personen ebenso wie Vereinigungen einen Anspruch auf „Informationen über die Umwelt“ gegenüber den Behörden ein.²⁵ Der Zugang ist nicht an ein besonderes Interesse geknüpft, so dass es sich um einen Popularanspruch handelt.²⁶

Die zweite Säule (Art. 6-8 AK) regelt die Beteiligungsrechte der Öffentlichkeit an bestimmten umweltbezogenen Plänen, Programmen, Politiken und normativen Instrumenten.²⁷ Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die zwingende Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit nach Art. 6 Abs. 1a) AK an den Zulassungsverfahren zu den 22 in Anhang I aufgelisteten Projekten. Dazu zählen in erster Linie Industrieanlagen und Infrastrukturmaßnahmen, vor deren Genehmigung eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist.²⁸

Die dritte Säule (Art. 9 AK) regelt schließlich den Zugang zu Gerichten oder einer außergerichtlichen Streitschlichtungsstelle,²⁹ um eine wirksame Durchsetzung der Rechte der ersten beiden Säulen zu gewährleisten.³⁰ Die Verhandlungen über diese Regelungen hatten zwischen den Vertragsstaaten zu den größten Kontroversen geführt,³¹ wie sich unter anderen an der von Deutschland bei der Unterzeichnung der Konvention abgegebenen Protokollerklärung zeigt.³²

22 Vgl. Erwägungsgründe 7 und 8 der AK; von *Danwitz*, Aarhus-Konvention: Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu den Gerichten, NVwZ 2004, S. 273.

23 *Schlacke*, (Fn. 21), S. 235; Guter Überblick auch zur Einordnung in das Umweltvölkerrecht *Scheyli*, (Fn. 20), S. 217 ff.

24 Siehe etwa *Walter*, Internationalisierung des deutschen und Europäischen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts – am Beispiel der Aarhus-Konvention, EuR 2005, S. 305; von *Danwitz*, (Fn. 22), S. 274.

25 Vgl. Art. 4 AK.

26 Vgl. von *Danwitz*, (Fn. 22), S. 275.

27 *Knopp*, Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz und Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, ZUR 2005, S. 282; *Radespiel*, Die naturschutzwidrige Verbandsklage, 1. Aufl. 2007, S. 379.

28 Vgl. *Schlacke*, (Fn. 21), S. 238 mit einer nicht erschöpfenden Auflistung.

29 Art. 9 AK lässt den Mitgliedstaaten das Wahlrecht, siehe *ibid.*, S. 240.

30 Vgl. *Berkemann*, Die unionsrechtliche Umweltverbandsklage des EuGH – Der deutsche Gesetzgeber ist belehrt „so nicht“ und in Bedrängnis, DVBl 2011, S. 1254.

31 *Schlacke*, (Fn. 21), S. 240; *Zschiesche*, Die Aarhus-Konvention – mehr Bürgerbeteiligung durch umweltrechtliche Standards?, ZUR 2001, S. 181.

32 Vgl. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&lang=en#EndDec (25.1.2016).

II. Vorgaben zum Rechtsschutz

Art. 9 Abs. 4 AK verpflichtet die Vertragsstaaten zur Gewährleistung eines effektiven Rechtsschutzes, in dessen Rahmen Verfahren „fair, gerecht, zügig und nicht übermäßig teuer“ sind. In konsequenter Fortsetzung der Säulenstruktur des Übereinkommens, regelt Art. 9 Abs. 1 AK die Überprüfungsrechte bei Verletzung des Informationszugangsrechts und Abs. 2 die Überprüfungsrechte bei Verletzung der Öffentlichkeitsbeteiligungsrechte.³³ Art. 9 Abs. 3 AK sieht darüber hinaus ein Überprüfungsverfahren bei Verletzung sonstiger innerstaatlicher Umweltvorschriften durch Behörden oder Private vor. Diese Regelung, die im Fokus des vorliegenden Beitrags steht, hat keinen direkten Bezug zu einer der beiden ersten Säulen, sondern soll generell die Durchsetzung innerstaatlichen Umweltrechts verbessern.³⁴

C. Umsetzung der Aarhus-Konvention in der Europäischen Union und in Deutschland

I. In der Europäischen Union

Die Europäische Gemeinschaft, die heutige Europäische Union, setzte bereits im Vorfeld ihrer Ratifizierung der Aarhus-Konvention am 17. Februar 2005³⁵ die Regelungen der ersten und zweiten sowie Teile der dritten Säule des Übereinkommens um.³⁶ Diese zügige Umsetzung durch die Gemeinschaft liegt vermutlich nicht nur darin begründet, dass sie als Signatar des Übereinkommens zur Umsetzung der Bestimmungen verpflichtet war,³⁷ sondern vielmehr auch darin, dass sie die völkerrechtlichen Vorgaben nutzen wollte, um so zügig Regelungen zum Abbau der Defizite beim Vollzug des europäischen Umweltrechts in den Mitgliedstaaten vorzuschlagen.³⁸ Durch die völkerrechtliche Verpflichtung zusätzlich legitimiert, konnte die Gemeinschaft den Prozess voranbringen, den sie bereits 1993 mit der Gründung der Arbeitsgruppe „access to justice“ begonnen hatte.³⁹

1. Umsetzung der 1. und 2. sowie Teile der 3. Säule der Aarhus-Konvention

Die Regelungen der ersten Säule – Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen einschließlich prozessualer Durchsetzbarkeit – setzte die Gemeinschaft Anfang 2003

33 Vgl. *Schlacke/Schrader/Bunge*, Informationsrechte, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz im Umweltrecht: Aarhus-Handbuch, 2010, S. 419.

34 Ibid., S. 422.

35 Beschl. 2005/370/EG, (Fn. 18).

36 Vgl. etwa *Dross*, (Fn. 7), S. 152; *Knopp*, (Fn. 27), S. 282; *Seifert*, Ausweitung des Rechtsschutzes im Umweltrecht – fehlerhaft durchgeführte UVP kann Aufhebungsanspruch begründen, *AbfallR* 2014, S. 50.

37 *Dross*, (Fn. 7), S. 152.

38 Vgl. ibid.

39 Ibid.

mit der Richtlinie 2003/4/EG (sogenannte Umweltinformationsrichtlinie)⁴⁰ um. Wenige Monate später folgte die Richtlinie 2003/35/EG (sogenannte Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie) zur Umsetzung der zweiten Säule zu den Beteiligungsrechten der Öffentlichkeit an bestimmten umweltbezogenen Plänen und Programmen. In dieser Richtlinie enthalten ist die wortgleiche Anpassung von Art. 10a UVP-Richtlinie⁴¹ sowie Art. 15a IVU-Richtlinie,⁴² durch die Bürgern und Verbänden der Zugang zu Gerichten im Rahmen von UVP-pflichtigen Vorhaben und Genehmigungen von Industrieanlagen eingeräumt wird.⁴³ Damit implementierte die Gemeinschaft auch die Vorgaben von Art. 9 Abs. 2 AK ins Gemeinschaftsrecht. Nicht umgesetzt verblieb danach nur noch Art. 9 Abs. 3 AK.

2. Umsetzung des verbleibenden Teils der 3. Säule der Aarhus-Konvention

Im Oktober 2003 legte die Kommission ein „Paket“ bestehend aus drei Gesetzgebungs vorschlägen vor:⁴⁴ Einen Verordnungsvorschlag über die Anwendung der Bestimmungen der Aarhus-Konvention auf die Institutionen der Gemeinschaft,⁴⁵ einen Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Ratifikation der Aarhus-Konvention⁴⁶ sowie einen Richtlinienvorschlag über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.⁴⁷

Zur Erarbeitung des Vorschlags über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten hatte die Kommission bereits im April 2002 den Konsultationsprozess mit den „interessierten Kreisen“ begonnen. Im Verlauf dieser Diskussion mit Mitgliedstaaten, Beitrittsländern, Nichtregierungsorganisationen, Industrieverbänden sowie kommunalen und regionalen Verbänden erstellte die Generaldirektion Umwelt zwei Arbeitspapiere, auf denen der Richtlinienvorschlag letztlich basierte.⁴⁸

Das Europäische Parlament stimmte Ende März 2004 dem Richtlinienvorschlag der Kommission in erster Lesung mit einigen Änderungen mehrheitlich zu.⁴⁹ Im Rat konnte indes keine Einigung erzielt werden. Das Gesetzgebungsverfahren wurde dort seit Ende 2004 gut zehn Jahre lang blockiert,⁵⁰ bevor die Europäische Kommission im

40 RL 2003/4/EG, ABl. L 41 v. 14.2.2003, S. 26.

41 RL 85/337/EWG, ABl. L 175 v. 27.6.1985, S. 40.

42 RL 96/61/EG, ABl. L 257 v. 24.9.1996, S. 26.

43 Vgl. *Schlacke*, Aarhus-Konvention – Quo vadis?, ZUR 2004, S. 129; *Seifert*, (Fn. 36), S. 50.

44 Vgl. *Pernice/Rodenhoff*, Die Gemeinschaftskompetenz für eine Richtlinie über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, 2004, S. 149; *Schlacke*, (Fn. 43), S. 129 f.

45 KOM (2003) 622 endg.

46 KOM (2003) 625 endg.

47 KOM (2003) 624 endg.

48 Näheres zu den Arbeitspapieren und dem Prozess bei *Dross*, (Fn. 7), S. 152 ff.

49 Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, P5_TA(2004)0239.

50 Vgl. www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2003/0246%28COD%29 (25.1.2016).

Herbst 2013 die Rücknahme des Richtlinievorschlags zur Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 AK angekündigt⁵¹ und im Mai 2014 vollzogen hat.⁵²

Vor dem Hintergrund der Aussagen in ihrer Mitteilung zu den Vorteilen aus den Umweltmaßnahmen der EU⁵³ im Jahr 2012 und dem Ende 2013 veröffentlichten sieben Umweltaktionsprogramm⁵⁴ überrascht dies nicht besonders, denn in beiden Papieren hatte sie europäische Vorschriften für einen Zugang zu nationalen Gerichten für alle Bereiche des Umweltrechts der Union angekündigt.⁵⁵ Da ihr Vorschlag zur Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 AK jahrelang im Rat blockiert wurde und eine Änderung der Haltung des Rates nicht in Sicht war, bietet die Rücknahme die Möglichkeit in diesem Bereich einen neuen (zustimmungsfähigen) Vorschlag zu unterbreiten.⁵⁶ Abgesehen davon bietet ein neuer Vorschlag der Kommission zudem die Möglichkeit, die seither ergangene Rechtsprechung des EuGH, insbesondere die „Braunbär“-Entscheidung,⁵⁷ die im Folgenden näher untersucht wird, entsprechend zu berücksichtigen.

Zur Vorbereitung eines neuen Vorschlags dürfte der Generaldirektion Umwelt der Kommission zum einen der Ende 2013 vorgelegte Synthesebericht „Effective Justice?“ zur Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 und 4 AK in den Mitgliedstaaten dienen.⁵⁸ Zum anderen dürfen dabei die Ergebnisse einer öffentlichen Befragung der „interessierten Kreise“⁵⁹ zur Berücksichtigung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit im Rahmen eines neuen legislativen Vorschlags Beachtung finden.⁶⁰ Welche Ansätze sie untersucht hat – von *business as usual* bis hin zu einem neuen legislativen Vorschlag – können dem im November 2013 veröffentlichten vorläufigen Fahrplan entnommen werden.⁶¹ Als Präferenz der Generaldirektion zeichnet sich danach ein neuer legislativer Vorschlag ab.⁶² Wann mit dessen Veröffentlichung zu rechnen ist, lässt sich bisher nicht absehen.

51 COM (2013) 685 final, S. 9, Fn. 15 sowie im Anhang zur Mitteilung, S. 9, Fn. 35.

52 Rücknahme überholter Kommissionsvorschläge, Liste der zurückgezogenen Vorschläge, ABl. C 153 v. 21.5.2014, S. 3.

53 COM (2012) 95 final.

54 Beschl. 1386/2013/EU, ABl. L 354 v. 28.12.2013, S. 171.

55 COM (2012) 95 final, S. 10; Beschl. 1386/2013/EU, ABl. L 354 v. 28.12.2013, S. 190.

56 Vgl. Krajewski/Rösslein, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, 45. EL August 2011, Art. 293 AEUV, Rn. 16.

57 Vgl. COM (2012) 95 final, S. 10, Fn. 20.

58 Darpö, Effective Justice? Synthesis report of the study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union, 2013, <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/synthesis%20report%20on%20access%20to%20justice.pdf> (25.1.2016).

59 Vgl. http://ec.europa.eu/environment/consultations/access_justice_en.htm (25.1.2016).

60 Vgl. Sauer, Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten im Umbruch?, ZUR 2014, S. 201.

61 Vgl. http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/planned_ia/docs/2013_env_013_access_to_justice_en.pdf (25.1.2016).

62 Vgl. ibid., S. 5 f.

II. In der Bundesrepublik Deutschland

In Deutschland sind bis dato nur die Umweltinformations-⁶³ und die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie⁶⁴ ins nationale Rechtssystem überführt worden. Gerichtszugangsregelungen sind also bezüglich Art. 9 Abs. 1 und 2 AK geschaffen worden. Hinsichtlich Art. 9 Abs. 3 AK ging der Gesetzgeber bei der Ratifikation der Aarhus-Konvention davon aus, dass die Vorgaben „bereits vollständig durch bestehendes europäisches und innerstaatliches Recht umgesetzt“⁶⁵ sind. Daher wurde bisher keine eigenständige Regelung zur Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 AK erlassen.

Diese Auffassung des Gesetzgebers hat sich offensichtlich geändert, wie den Äußerungen von Vertretern des Bundesumweltministeriums auf der Tagung „Der Rechtsschutz im Umweltrecht in der Praxis“ im Juli 2015 in Berlin entnommen werden kann.⁶⁶ Motiviert unter anderem durch die „Braunbär“-Entscheidung des EuGH, das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zum *Luftreinhalteplan Darmstadt* sowie den Compliance-Beschluss V/9h der 5. Aarhus-Vertragsstaatenkonferenz vom 2. Juli 2014,⁶⁷ werden im Umweltministerium nunmehr verschiedene Optionen der Umsetzung untersucht. Unter Berücksichtigung der genannten Judikate sowie des Beschlusses soll ein Gesetzesentwurf erarbeitet und – so die Zielsetzung – bis zum Oktober 2016 verabschiedet werden.⁶⁸ Zur Vermeidung von Strafzahlungen vorgezogen und bereits in Kraft getreten ist indes eine Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes zur Umsetzung der Vorgaben der „Altrip“-Entscheidung⁶⁹ des EuGH aus dem Jahr 2013.⁷⁰ Die Änderungen betreffen insbesondere die Übergangsvorschrift sowie die Regelung zur gerichtlichen Überprüfung und den Rechtsfolgen von Verfahrensfehlern im Rahmen von UVP-Verfahren.⁷¹

D. Die „Braunbär“-Entscheidung des EuGH

Am 22. Juni 2009 entschied der Oberste Gerichtshof der Slowakischen Republik (*Najvyšší súd Slovenskej republiky*), dem EuGH drei Fragen zur Auslegung von

63 Auf Bundesebene für Bundesbehörden durch das „Gesetz zur Neugestaltung des Umweltinformationsgesetzes und zur Änderung der Rechtsgrundlagen für den Emissionshandel“ v. 22.12.2004, BGBl. 2004 I, 3704 ff. sowie auf Landesebene für die Landesbehörden durch die entsprechenden Landesumweltinformationsgesetze.

64 BGBl. 2006 I, 2816 ff.

65 BT-Drs. 16/2497, S. 46.

66 Vgl. *Sangenstedt/Sauer*, Neues vom Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, Vortrag auf der Tagung „Rechtsschutz im Umweltrecht in der Praxis“ des Unabhängigen Instituts für Umweltfragen e.V. am 9./10.7.2015 in Berlin.

67 Vgl. www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop5/Documents/Post_session_docs/Decision_excerpts_in_English/Decision_V_9h_on_compliance_by_Germany.pdf (25.1.2016).

68 Vgl. *Sangenstedt/Sauer*, (Fn. 66).

69 EuGH, Rs. C-72/12, *Gemeinde Altrip u.a.*, EU:C:2013:712.

70 BGBl. 2015 I, 2069.

71 BT-Drs. 18/5927, S. 1 f.

Art. 9 Abs. 3 AK zur Vorabentscheidung gemäß Art. 267 AEUV⁷² vorzulegen.⁷³ Die daraufhin am 8. März 2011 ergangene Entscheidung der Großen Kammer des Gerichtshofs in der als C-240/09 geführten Rechtssache traf in Literatur wie Rechtsprechung auf ein geteiltes Echo.⁷⁴

Dem Verfahren vor dem EuGH liegt der folgende Ausgangsrechtsstreit zu Grunde.

I. Sachverhalt des Ausgangsrechtsstreits

Die *Lesoochranárske zoskupenie VLK* (im Folgenden: Klägerin), ein nach slowakischen Recht gegründeter Umweltschutzverein, wurde Anfang 2008 darüber informiert, dass von Jagdvereinigungen und anderen Personen Anträge zur Gewährung von Ausnahmen von den Schutzregelungen der slowakischen Vorschriften zur Umsetzung der sogenannten Fauna-Flora-Habitatrichtlinie (FFH-Richtlinie)⁷⁵ beim Umweltministerium der Slowakischen Republik, im Folgenden: Beklagter (*Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*) gestellt worden waren. Unter anderem ging es um die Erlaubnis, Braunbären, die zu den nach Art. 12 in Verbindung mit Anhang IV FFH-Richtlinie streng geschützten Tierarten gehören, zu jagen. Mit Entscheidung vom April 2008 gab die Beklagte dem Antrag einer Jagdvereinigung statt.⁷⁶

Vor diesem Hintergrund beantragte die Klägerin bei der Beklagten die Anerkennung ihrer Stellung als „Beteiligte“ an diesem sowie ähnlich gelagerten zukünftigen Verwaltungsverfahren nach dem slowakischen Verwaltungsgesetzbuch. Sie berief sich dabei insbesondere auf eine Verletzung ihrer Rechte aus der Aarhus-Konvention, wobei das Abkommen ihrer Ansicht nach unmittelbare Wirkung entfaltet.⁷⁷

Bis zur Änderung des Gesetzes 543/2002 über den Schutz der Natur und Landschaft (zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny) Ende 2007 kam Vereinigungen, wie der Klägerin, automatisch die Stellung einer „Beteiligten“ an Verwaltungsverfahren zu, die in ihren Tätigkeitsbereich fallen.⁷⁸ Seit der Gesetzesänderung werden Umweltschutzvereinigungen nur noch als „betroffene Dritte“ eingestuft, so dass sie nicht mehr selbst ein Verfahren zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Entscheidungen einleiten können, sondern sich dafür eines sogenannten „öffentlichen Anwalts“ bedienen müssen.⁷⁹

Der Beklagte lehnte den Antrag der Klägerin ab und wies auch den hiergegen von der Klägerin eingelegten verwaltungsbehördlichen Rechtsbehelf zurück. Daraufhin erhob die Klägerin gegen beide Entscheidungen Klage, unter anderen mit der Be-

72 ABl. C 115 v. 9.5.2008, S. 47 ff.

73 Vgl. EuGH, Rs. C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, EU:C:2011:125.

74 Siehe dazu Berkemann, (Fn. 4), S. 1141.

75 RL 92/43/EWG, ABl. L 206 v. 22.7.1992, S. 7 ff.

76 Vgl. Schlussanträge GAin Sharpston zu EuGH, Rs. C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, EU:C:2010:436, Rn. 22.

77 Ibid., Rn. 22 f.

78 Ibid., Rn. 19.

79 Ibid., Rn. 20.

gründung in ihren Rechten aus Art. 9 Abs. 3 AK – dem eine unmittelbare Wirkung zukomme – verletzt zu sein.⁸⁰ Das regionale Gericht Bratislava (*Krajský súd v Bratislave*) wies die Klage ab. Erst die beim Obersten Gerichtshof von der Klägerin eingelegten Rechtsmittel führten zur Aussetzung des Verfahrens und zur Vorlage von drei Fragen an den EuGH.⁸¹

II. Die Entscheidung des Gerichtshofs

Der EuGH prüfte die ersten beiden Vorlagefragen zusammen. Mit diesen Fragen wollte das vorlegende Gericht im Wesentlichen geklärt wissen, ob eine Umweltschutzvereinigung eine Aktivlegitimation aus Art. 9 Abs. 3 AK zur Anfechtung einer Entscheidung im Anwendungsbereich der FFH-Richtlinie ableiten kann, sofern diese Vorschrift als Teil des Gemeinschaftsrechts unmittelbar wirksam ist.⁸²

Nachdem der EuGH sowohl die Auslegungshoheit für die Aarhus-Konvention als gemischt völkerrechtliches Abkommen bejahte als auch seine Zuständigkeit zur Auslegung von Art. 9 Abs. 3 AK annahm, trotz dass es an einem Gemeinschaftsrechtsakt zur Umsetzung der Vorschrift mangelt, widmete er sich der eigentlichen Vorlagefrage nach der unmittelbaren Wirkung von Art. 9 Abs. 3 AK.

Er stellte dazu eingangs fest, dass nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs die Vorschrift eines gemischten Abkommens dann unmittelbar wirksam ist, wenn sie eine „klare und präzise Verpflichtung enthält, deren Erfüllung und deren Wirkung nicht vom Erlass eines weiteren Rechtsakts abhängen“.⁸³ Da die Ausübung der Rechte aus Art. 9 Abs. 3 AK nur den Mitgliedern der Öffentlichkeit zustehe, die „etwaige [im] innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen“, hänge ihre Erfüllung und Wirkung vom Erlass eines weiteren Rechtsaktes ab, so dass die Vorschrift nicht unmittelbar wirksam sei, urteilte der Gerichtshof.⁸⁴

An dieser Stelle – mit der negativen Beantwortung der Vorlagefragen – endete der EuGH jedoch nicht mit seinen Ausführungen, sondern gab dem vorlegenden Gericht Weisungen zur Auslegung des nationalen Prozessrechts im Einklang mit Unions- und Konventionsrecht mit auf den Weg. Sie bilden den eigentlichen Kern der Entscheidung, was sich auch daran zeigt, dass sie sich im Tenor der Entscheidung wiederfinden.⁸⁵ Demnach müsse der Oberste Slowakische Gerichtshof das nationale Verfahrensrecht, in Bezug auf die Befugnis einer Umweltschutzorganisation, ein verwaltungsbehördliches oder gerichtliches Überprüfungsverfahren einzuleiten,

80 Ibid., Rn. 21 ff.

81 Ibid., Rn. 24 ff.

82 EuGH, Rs. C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, EU:C:2011:125, Rn. 28.

83 Ibid., Rn. 44.

84 Vgl. ibid., Rn. 45; so auch hilfsweise Schlussanträge GAin *Sharpston* zu EuGH, Rs. C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, EU:C:2010:436, Rn. 83 ff.

85 So etwa auch *Berkemann*, (Fn. 30), S. 1256.

„so weit wie möglich im Einklang sowohl mit den Zielen von Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens von Aarhus als auch mit dem Ziel eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes für die durch das Unionsrecht verliehenen Rechte aus[...]legen“.⁸⁶

Die dritte Vorlagefrage ließ der Gerichtshof unbeantwortet, da sie nur für den Fall zu beantworten war, dass Art. 9 Abs. 3 AK unmittelbar wirksam ist.⁸⁷

III. Bewertung und Einordnung der Entscheidung

Die Entscheidung ist besonders in der Literatur auf zahlreiche Kritik gestoßen,⁸⁸ die in den wichtigsten Punkten im Folgenden dargestellt und bewertet wird. Gleichzeitig wird das Judikat in den bestehenden Rechtsrahmen eingeordnet und die Frage geklärt werden, ob es von nationalen Gerichten überhaupt beachtet werden muss.

1. Überschreitung der Kompetenz durch den EuGH

Zu Beginn seiner Entscheidung bewegt sich der Gerichtshof auf bekannten Pfaden. Er stellt zunächst unter Verweis auf die Entscheidungen *Haegeman*⁸⁹ und *Kommision/Irland*⁹⁰ fest, dass die Vorschriften der Aarhus-Konvention durch die Unterzeichnung und spätere Genehmigung durch den Beschluss 2005/370/EG Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung geworden sind. Da das Übereinkommen aufgrund der zwischen Mitgliedstaaten und Gemeinschaft geteilten Zuständigkeit im Umweltbereich⁹¹ geschlossen wurde, widmet sich der EuGH im Sinne seiner Rechtsprechung

86 EuGH, Rs. C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, EU:C:2011:125, Rn. 51.

87 Vgl. ibid., Rn. 53.

88 Vgl. etwa *Wegener*, Die europäische Umweltverbandsklage, ZUR 2011, S. 366; *Schink*, Der slowakische Braunbär und der deutsche Verwaltungsprozess, DÖV 2012, S. 624 f.; *Jans*, Who is the referee?, Access to Justice in a Globalised Legal Order, Review of European Administrative Law 2011, S. 93; *Eliantonio*, Case C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie VLK v Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*, Judgment of the Court Justice (Grand Chamber) of 8 March 2011, nyrl, and Case C-115/09, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV v Bezirksregierung Arnsberg (intervening party: Trianel Kohlekraftwerk Lünen GmbH & Co. KG), Judgment of the Court of Justice (Fourth Chamber) of 12 May 2011, nyrl, CMLR 2012, S. 783 f.; *Eckes*, Special Issue – EU Law qua Global Governance Law, GLJ 2012, S. 1168; *Klamert*, Dark Matter – Competence, Jurisdiction and „the Area Largely Covered by EU Law“: Comment on *Lesoochranárske*, E.L.Rev. 2012, S. 340 ff.; *Gärditz*, Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz im Umweltrecht, NVwZ 2014, S. 5; *Eckardt*, Nach dem Altrip-Urteil: Von der Klagebefugnis zu Verfahrensfehlern, Abwägungsfehlern und Individualklage, NVwZ 2014, S. 396; *Berkemann*, (Fn. 30) S. 1256 f.; *ders.*, Die Umweltverbandsklage nach dem Urteil des EuGH vom 12. Mai 2011 – Die „noch offenen“ Fragen, NuR 2011, S. 784.

89 EuGH, Rs. 181/73, *Haegeman*, EU:C:1974:41, Rn. 2-6.

90 EuGH, Rs. C-459/03, *Kommision/Irland*, EU:C:2006:345, Rn. 82.

91 Nach Art. 4 Abs. 2 lit. e) AEUV besitzt die Union für den Umweltbereich eine geteilte Zuständigkeit. Die Kompetenz zum Abschluss der Aarhus-Konvention ergibt sich aus dem heutigen Art. 192 AEUV (früher Art. 175 EGV).

in *Dior u.a.*⁹² sowie *Merck Genéricos Produtos Farmacéuticos*⁹³ zunächst der Frage, für welche Teile die Gemeinschaft und für welche allein die Mitgliedstaaten verantwortlich sind.⁹⁴

a) Wer darf Art. 9 Abs. 3 AK auslegen – EuGH oder nationale Gerichte?

Wer konkret eine spezielle Vorschrift eines gemischten Abkommens auslegen darf oder nicht, hat der Gerichtshof dadurch zu ermitteln, dass er untersucht, ob die fragliche Vorschrift in einen Bereich fällt, in dem die Gemeinschaft bereits eigene Rechtsvorschriften erlassen hat oder nicht.⁹⁵ Sofern die Gemeinschaft also regulatorisch in dem betreffenden Bereich tätig geworden ist, ist die ausschließliche Außenkompetenz der Gemeinschaft zum Abschluss völkerrechtlicher Abkommen auf einem Gebiet, in dem sie nach den Verträgen nur eine geteilte Zuständigkeit besitzt, (wieder) kongruent mit der geteilten innergemeinschaftlichen Kompetenz, so dass der Gerichtshof für die Auslegung zuständig ist.⁹⁶ Wie weit der Kreis solcher Gemeinschaftsvorschriften zu ziehen ist und ob dazu auch auf Vorschriften abgestellt werden kann, die das materiell-rechtliche Verhältnis im Ausgangsrechtsstreit betreffen, dazu hatte sich der Gerichtshof bisher nicht geäußert.⁹⁷

Im vorliegenden „Braunbär“-Judikat bejährt der Gerichtshof letzteres, indem er auf die dem Ausgangsverfahren zugrunde liegenden Vorschriften der FFH-Richtlinie Bezug nimmt.⁹⁸ Offenbar ist ihm bei diesem Rückgriff auf nachgelagerte Vorschriften, den die Generalanwältin in ihren Schlussanträgen ausdrücklich abgelehnt hatte,⁹⁹ auch nicht ganz wohl, so dass er zuvor den Kreis der in Betracht zu ziehenden Gemeinschaftsvorschriften ausdehnt. Dazu verweist der EuGH auf die Entscheidung *Kommission/Frankreich*,¹⁰⁰ wonach er bereits für die Auslegung von Vorschriften eines gemischten völkerrechtlichen Abkommens zuständig ist, wenn dies „einen weitgehend vom Unionsrecht erfassten Bereich“¹⁰¹ betrifft.

(1) Kritik an der Ausdehnung

Der EuGH überdehnt die Aussage der Entscheidung *Kommission/Frankreich*. In dem Vertragsverletzungsverfahren ging es um die Frage, ob Frankreich durch die Einleitung von Süßwasser und anderen Stoffen in das mit dem Mittelmeer verbundene Salz-

92 EuGH, verb. Rs. C-300/98 und C-392/98, *Dior u.a.*, EU:C:2000:688, Rn. 33.

93 EuGH, Rs. C-431/05, *Merck Genéricos Produtos Farmacéuticos*, EU:C:2007:496, Rn. 33.

94 EuGH, Rs. C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, EU:C:2011:125, Rn. 31.

95 EuGH, Rs. C-431/05, *Merck Genéricos Produtos Farmacéuticos*, EU:C:2007:496, Rn. 34; EuGH, verb. Rs. C-300/98 und C-392/98, *Dior u.a.*, EU:C:2000:688, Rn. 48.

96 So auch überzeugend Schlussanträge GAIn Sharpston zu EuGH, Rs. C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, EU:C:2010:436, Erklärung in Fn. 46 zu Rn. 58.

97 So auch *ibid.*, Rn. 66 f.

98 EuGH, Rs. C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, EU:C:2011:125, Rn. 37.

99 Schlussanträge GAIn Sharpston zu EuGH, Rs. C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, EU:C:2010:436, Rn. 67 ff.

100 EuGH, Rs. C-239/03, *Kommission/Frankreich*, EU:C:2004:598, Rn. 29–31.

101 Vgl. EuGH, Rs. C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, EU:C:2011:125, Rn. 36.

wassermoor *Étang de Berre* gegen ein gemischtes Abkommen zum Schutz des Mittelmeers vor Verschmutzung verstoßen hatte.¹⁰² Da die Französische Regierung die Zuständigkeit des Gerichtshofes mangels der Verletzung gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften bestritt, hatte der EuGH eingangs seiner Entscheidung zu untersuchen, ob die verletzten Verpflichtungen überhaupt gemeinschaftsrechtlicher Art waren. Die Gemeinschaft hatte zu diesem Zeitpunkt in drei Richtlinien umfassende Regelungen zum Gewässerschutz erlassen, allerdings beschäftigte sich keine davon mit dem Schutz der Meeresumwelt.¹⁰³ Der Gerichtshof bejahte seine Zuständigkeit trotzdem und zwar mit dem Argument, dass diese Vorschriften in einem gemischten Abkommen enthalten sind, welches einen Bereich betrifft, „der weitgehend vom Gemeinschaftsrecht erfasst wird“.¹⁰⁴

Überträgt man diese Erkenntnis auf die „Braunbär“-Entscheidung, so stellt sich die Frage, auf welchen Bereich der EuGH konkret abgestellt hat. Sind es entweder in Anlehnung an Art. 9 Abs. 3 AK umweltbezogene Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts oder vielmehr der Zugang zu Gerichten als verfahrensrechtlicher Aspekt der Bezugspunkt des Gerichtshofs. Unabhängig davon, welcher Bezugspunkt gewählt wird, dürfte er den Rahmen der Entscheidung *Kommission/Frankreich* überdehnen.¹⁰⁵ Stellt man auf den verfahrensrechtlichen Aspekt und damit auf das bestehende Gemeinschaftsrecht zur Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 AK ab, so muss man feststellen, dass die Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 lediglich einen Anspruch auf Überprüfungsverfahren gegenüber den EU-Institutionen gewährt.¹⁰⁶ Im Übrigen lässt der EuGH in seiner Entscheidung im Gegensatz zur Generalanwältin *Sharpston*,¹⁰⁷ völlig unerwähnt, dass die Kommission im Jahr 2003 einen Richtlinievorschlag zur Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 AK in den Mitgliedstaaten unterbreitet hatte, der indes im Rat blockiert und kürzlich von der Kommission offiziell zurückgezogen wurde.¹⁰⁸ Von einer mit der „Kommission/Frankreich“-Entscheidung vergleichbaren Regelungssystematik, die eher rein zufällig einen bestimmten Aspekt, nämlich hier den Zugang zu Gerichten in den Mitgliedstaaten im Falle der Verletzung gemeinschaftsrechtlicher Umweltvorschriften ungeregelt lässt, kann vorliegend daher keine Rede sein.

Stellt man hingegen, und dies hat der EuGH in der „Braunbär“-Entscheidung offensichtlich getan,¹⁰⁹ als Bezugspunkt auf den materiell-rechtlichen Aspekt der um-

102 Vgl. EuGH, Rs. C-239/03, *Kommission/Frankreich*, EU:C:2004:598, Rn. 13 ff.

103 Ibid., Rn. 28.

104 Vgl. ibid., Rn. 31.

105 So auch *Klamert*, (Fn. 88), S. 348.

106 Ob man unter diesem Aspekt auch auf die erfolgte Umsetzung von Art. 9 Abs. 1 AK durch die RL 2003/4/EG und von Art. 9 Abs. 2 AK durch die RL 2003/35/EG abstellen könnte, wie dies GAin *Sharpston* zu EuGH, Rs. C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, EU:C:2010:436, Fn. 55 zu Rn. 76 tut, soll hier nicht weiter vertieft werden.

107 Vgl. ibid., Rn. 76 f.

108 Zu der umstrittenen Frage, ob die EG überhaupt die Kompetenz zum Erlass einer solchen Richtlinie besitzt, siehe *Schwerdtfeger*, Der deutsche Verwaltungsrechtsschutz unter dem Einfluss der Aarhus-Konvention, 2010, S. 293 ff.

109 Vgl. EuGH, Rs. C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, EU:C:2011:125, Rn. 37; *Klamert*, (Fn. 88), S. 348.

weltbezogenen Bestimmungen ab, so dürfte die allein angeführte FFH-Richtlinie nicht genügen. Denn damit würde man den Anwendungsbereich von Art. 9 Abs. 3 AK dergestalt fragmentieren, dass in Abhängigkeit vom materiellen Recht ein Klagerecht zugestanden wird oder nicht. Dies widerspricht bereits dem Wortlaut von Art. 9 Abs. 3 AK, der keine Differenzierung nach Bereichen oder etwa Umweltmedien vornimmt.¹¹⁰

(2) Bewertung

Der Kritik von *Klamert* in der Literatur und der Generalanwältin *Sharpston* in ihren Schlussanträgen ist zu folgen.¹¹¹ Es ist nicht ersichtlich, wie der Gerichtshof allein mit Verweis auf die FFH-Richtlinie den in der Entscheidung *Kommission/Frankreich* geckten Rahmen ausfüllen möchte. Dort konnte der EuGH auf ein umfassendes Regelungswerk von Richtlinien zum Gewässerschutz verweisen, welches allein den Aspekt des Schutzes der Meeressumwelt bisher nicht adressiert hatte. Das hat eine andere Qualität als im vorliegenden Fall, in dem es der völkerrechtlichen Bestimmung des Art. 9 Abs. 3 AK nach Wortlaut, Sinn und Zweck um die Durchsetzung der gesamten – hier gemeinschaftsrechtlichen – Umweltschutzbestimmungen und eben nicht nur um den Schutz von Fauna, Flora und Habitat entsprechend dem Anwendungsbereich der FFH-Richtlinie geht.¹¹²

Beachtlich scheint in diesem Zusammenhang aber auch die Kritik der Generalanwältin, die deutlich früher ansetzt und die Entscheidung *Kommission/Frankreich* für die Beantwortung der Frage der Gemeinschaftszuständigkeit im Falle eines gemischten Abkommens als generell ungeeignet ansieht. Denn die entscheidende Frage, wonach sich die Zuständigkeit der Gemeinschaft konkret bemesse, bliebe danach offen.¹¹³ Dies mag auch erklären, warum der EuGH gerade nicht an seine Ansätze aus den Urteilen *Hermès*¹¹⁴ und *Dior u.a.* anknüpft, die insofern deutlich strenger sind.

b) Aufgeteilte Zuständigkeiten zwischen Mitgliedstaaten und Gemeinschaft

Anlässlich der Genehmigung der Aarhus-Konvention hatte die Gemeinschaft in dem Beschluss 2005/370/EG¹¹⁵ erklärt, dass die Mitgliedstaaten für die Umsetzung der Verpflichtungen aus Art. 9 Abs. 3 AK zuständig sind, bis die Gemeinschaft Vorschriften hierzu auf mitgliedstaatlicher Ebene erlässt. Diese Erklärung hatte die General-

110 So Schlussanträge GAin *Sharpston* zu EuGH, Rs. C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, EU:C:2010:436, Rn. 67 ff.

111 Vgl. *Klamert*, (Fn. 88), S. 348; Schlussanträge GAin *Sharpston* zu EuGH, Rs. C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, EU:C:2010:436, Rn. 67 ff.

112 So wohl auch *Berkemann*, (Fn. 4), S. 1147; a.A. offenbar *Frenz*, Individuelle Klagebefugnis zwischen Bürgerprotest und Umweltverbandsklage, DVBl 2012, S. 813.

113 Schlussanträge GAin *Sharpston* zu EuGH, Rs. C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, EU:C:2010:436, Rn. 51 sowie die dazugehörige Fn. 41.

114 EuGH, Rs. C-53/96, *Hermès International*, EU:C:1998:292, Rn. 32.

115 Beschl. 2005/370/EG, ABl. L 124 v. 17.5.2005, S. 3.

anwältin zusammen mit dem gescheiterten Richtlinievorschlag zur Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 AK dazu bewogen, eine Gemeinschaftszuständigkeit zu verneinen.¹¹⁶

Der Gerichtshof hingegen setzt sich mit dieser Erklärung erst auseinander, nachdem er bereits seine Zuständigkeit für die Auslegung von Art. 9 Abs. 3 AK angenommen hatte. Trotz des eindeutigen Wortlauts der Erklärung geht der EuGH unter Verweis auf die „Kommission/Frankreich“-Entscheidung, wonach die Gemeinschaft auch für einen weitgehend vom Gemeinschaftsrecht erfassten Bereich zuständig ist, darüber hinweg.¹¹⁷ Dazu hatte er zuvor auf die materiell-rechtlichen Vorschriften der FFH-Richtlinie Bezug genommen, die dem Ausgangsrechtsstreit zugrunde liegen. Nunmehr rekurrierte der EuGH indes auf die Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 und damit auf Verfahrensvorschriften. Dass diese zwar die Verpflichtungen aus Art. 9 Abs. 3 AK umsetzt, dabei jedoch nur die Gemeinschaftsorgane betrifft, überwindet der EuGH mit dem Hinweis auf seine Rechtsprechung in der Rechtssache *Hermès*.¹¹⁸ Danach bestünde ein Interesse an einer einheitlichen Auslegung, wenn eine Verfahrensvorschrift wie Art. 9 Abs. 3 AK sowohl auf Sachverhalte, die dem innerstaatlichen Recht, als auch auf solche, die dem Gemeinschaftsrecht unterliegen, angewendet werden könnte.¹¹⁹

Die „Hermès“-Rechtsprechung des EuGH an sich hat ihre Berechtigung. Hier wurde sie jedoch vom EuGH überdehnt, um sich über die eindeutige Erklärung der Gemeinschaft im Rahmen der Ratifizierung der Aarhus-Konvention hinwegzusetzen. Welchen Wert diese Erklärung noch hat, wenn sich der EuGH darüber einfach hinwegsetzt und sich damit quasi zum Gesetzgeber macht,¹²⁰ steht auf einem anderen Blatt. Jedenfalls hatte er sich damit den Weg geebnet, um über die Frage zu entscheiden, ob Art. 9 Abs. 3 AK unmittelbare Wirkung hat oder nicht. Hierzu stellte er, wie auch die Generalanwältin – allerdings nur hilfsweise,¹²¹ da sie eine Gemeinschaftszuständigkeit verneint hatte – sodann fest, dass „die Durchführung und Wirkung [von Art. 9 Abs. 3 AK] vom Erlass eines weiteren Rechtsakts“ abhängen und der Vorschrift somit keine unmittelbare Wirkung zukommt.¹²²

c) *Obiter dictum oder logische Konsequenz der Entscheidung?*

Hätte der Gerichtshof die „Braunbär“-Entscheidung damit beendet, wäre sie wohl kaum sonderlich in den Fokus von Literatur und Rechtsprechung gerückt. Sicherlich wäre die oben dargestellte Kritik geäußert worden, aber damit hätte es vermutlich sein

116 Schlussanträge GAin Sharpston zu EuGH, Rs. C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, EU:C:2010:436, Rn. 77 ff.; als Zwischenergebnis ebenso Berkemann, (Fn. 4), S. 1139; Eckes, (Fn. 88), S. 1168; Jans, (Fn. 88), S. 91.

117 Vgl. EuGH, Rs. C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, EU:C:2011:125, Rn. 38 ff.

118 EuGH, Rs. C-53/96, *Hermès International*, EU:C:1998:292, Rn. 32.

119 EuGH, Rs. C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, EU:C:2011:125, Rn. 42.

120 Schlussanträge GAin Sharpston zu EuGH, Rs. C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, EU:C:2010:436, Rn. 77; Eckes, (Fn. 88), S. 1168; Jans, (Fn. 88), S. 94.

121 Schlussanträge GAin Sharpston zu EuGH, Rs. C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, EU:C:2010:436, Rn. 83 ff.

122 EuGH, Rs. C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, EU:C:2011:125, Rn. 45.

Bewenden gehabt.¹²³ Doch stattdessen gab die Große Kammer des EuGH dem vorlegenden Obersten Gerichtshof der Slowakischen Republik für seine Entscheidung einen Auslegungsauftrag mit auf den Weg, nämlich:

„das Verfahrensrecht in Bezug auf die Voraussetzungen, die für die Einleitung eines verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Überprüfungsverfahrens vorliegen müssen, so weit wie möglich im Einklang sowohl mit den Zielen von Art. 9 Abs. 3 dieses Übereinkommens als auch mit dem Ziel eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes für die durch das Unionsrecht verliehenen Rechte auszulegen, um es einer Umweltschutzorganisation wie dem Zoskupenie [Klägerin] zu ermöglichen, eine Entscheidung, die am Ende eines Verwaltungsverfahrens ergangen ist, das möglicherweise im Widerspruch zum Umweltrecht der Union steht, vor einem Gericht anzufechten.“¹²⁴

In dieser Aussage, die gleichzeitig Teil des Tenors der Entscheidung ist, tritt das von der Großen Kammer mit dieser Entscheidung verfolgte Ziel offen zu Tage, nämlich: Dem Umweltverband die gerichtliche Anfechtung einer möglicherweise im Widerspruch zum europäischen Umweltrecht stehenden Verwaltungentscheidung zu ermöglichen. Der Gerichtshof verfolgt dabei, wie *Berkemann* zu Recht feststellt, die These, dass

„das materielle Umweltrecht der Union [...] stets seinen prozessualen Zugang zu den nationalen Gerichten und damit letztlich zum EuGH finden [...] [müsste].“¹²⁵

Vor dem Hintergrund dieser Zielsetzung erklärt sich letztendlich auch der schwer zugängliche Aufbau der Entscheidung, der zuweilen geradezu unlogisch anmutet. Um dem vorlegenden Gericht einen solchen Auslegungsauftrag erteilen zu können, bedurfte es der FFH-Richtlinie quasi als „Transformationsvorschrift“. Denn dadurch konnte die Verfahrenszugangsvorschrift des Art. 9 Abs. 3 AK – jedenfalls begrenzt auf den Anwendungsbereich der FFH-Richtlinie – ins Unionsrecht inkorporiert und damit als Bezugspunkt für die Auslegung des nationalen Rechts dienen.¹²⁶ Die umständliche Begründung der Gemeinschaftszuständigkeit, zunächst aufgrund materieller Vorschriften mittels der FFH-Richtlinie und dann erneut mit Verweis auf die gebotene einheitliche Auslegung völkerrechtlicher Verfahrensvorschrift,¹²⁷ wäre andernfalls nämlich überflüssig gewesen. Vielmehr hätte der Gerichtshof allein auf letzteren Aspekt abstehen können, wenn er die FFH-Richtlinie nicht am Ende seiner Entscheidung als „Transformationsvorschrift“ benötigt hätte.

(1) Überdehnt der EuGH mit dem Auslegungsauftrag seine Kompetenz?

Der Vorwurf vieler Stimmen aus der Literatur ist einfach auf den Punkt gebracht: Erst verneint der EuGH – zu Recht – die unmittelbare Wirkung von Art. 9 Abs. 3 AK, um – dann durch die Hintertür einer entsprechenden Auslegung des nationalen Verfah-

123 So auch *Berkemann*, (Fn. 30), S. 1256; *ders.*, (Fn. 4), S. 1140 f.

124 EuGH, Rs. C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, EU:C:2011:125, Rn. 52.

125 *Berkemann*, (Fn. 4), S. 1140; grds. ebenso bereits *ders.*, (Fn. 30), S. 1257.

126 So *Klamert*, (Fn. 88), S. 349.

127 EuGH, Rs. C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, EU:C:2011:125, Rn. 42.

rensrechts – der Vorschrift doch noch zur Anwendung im nationalen Recht zu verhelfen. Das ist nicht akzeptabel.¹²⁸

Zunächst betont der Gerichtshof selbst, dass es keine Verfahrensregeln der Gemeinschaft zur gerichtlichen Rüge von Verletzungen europäischen Umweltrechts, konkret hier der FFH-Richtlinie, gibt, so dass der wirksame Schutz durch die Mitgliedstaaten zu gewährleisten ist.¹²⁹ Er verweist dazu auf seine Rechtsprechung in der Rechtssache *Impact*,¹³⁰ wonach die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet sind, Gerichte und Verfahrensmodalitäten zum wirksamen Schutz der Rechte aus einer Richtlinie festzulegen, auch wenn die fragliche Richtlinie dies nicht ausdrücklich vorschreibt.¹³¹ Dann allerdings, und das bringt den Gerichtshof wie *Berkemann* zutreffend festgestellt hat, „in außerordentliche Nähe der Zirkularität“,¹³² verpflichtet der Gerichtshof das vorlegende Gericht dazu, das nationale Verfahrensrecht im Sinne eines effektiven Rechtsschutzes so weit wie möglich im Einklang mit den in Art. 9 Abs. 3 AK festgelegten Zielen auszulegen.¹³³ Ungeachtet der fehlenden Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 AK in das Gemeinschaftsrecht soll die Vorschrift nunmehr von den nationalen Gerichten bei der Auslegung des einzelstaatlichen Verfahrensrechts beachtet werden. War der Hinweis an das vorlegende Gericht, einen wirksamen Rechtsschutz zur Durchsetzung der aus der FFH-Richtlinie erwachsenen Rechte zu gewährleisten, noch nachvollziehbar und in der Rechtsprechung des EuGH verankert,¹³⁴ so scheinen die letzten Ausführungen „in der Luft [zu hängen]“.¹³⁵

Trifft diese Aussage von *Schink* zu oder kann die FFH-Richtlinie quasi als „Transformationsvorschrift“ die nötige Erdung herstellen und damit auch der Zirkularität (zumindest etwas) entrücken? *Kokott* und *Sobotta* haben einen solchen Weg offensichtlich in der Entscheidung der Großen Kammer entdeckt und skizziert.¹³⁶ Der EuGH hat danach im letzten Abschnitt der Entscheidung quasi eine doppelte, nämlich völker- und gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung in einem Schritt vorgenommen. Nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs enthält eine nicht-unmittelbar anwendbare Bestimmung des Gemeinschaftsrechts doch die Verpflichtung, das innerstaatliche Recht so weit wie möglich im Einklang mit den Zielen der Bestimmung auszulegen.¹³⁷ Zwar ist Art. 9 Abs. 3 AK nicht unmittelbar anwendbar, wie der Gerichtshof zuvor festgestellt hatte, allerdings handele es sich dabei auch nicht um eine gemeinschafts-, sondern um eine völkerrechtliche Bestimmung, so dass die Auslegungsregel nicht anwendbar sei. Da Art. 9 Abs. 3 AK als völkerrechtliche Bestimmung

128 Vgl. etwa *Jans*, (Fn. 88), S. 98; *Eliantonio*, (Fn. 88), S. 784; *Berkemann*, (Fn. 4), S. 1141; *Schink*, (Fn. 88), S. 625.

129 EuGH, Rs. C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, EU:C:2011:125, Rn. 47.

130 EuGH, Rs. C-268/06, *Impact*, EU:C:2008:223.

131 *Ibid.*, Rn. 37 ff.

132 *Berkemann*, (Fn. 30), S. 1256.

133 Vgl. EuGH, Rs. C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, EU:C:2011:125, Rn. 50.

134 Vgl. EuGH, Rs. C-268/06, *Impact*, EU:C:2008:223, Rn. 37 ff.

135 *Schink*, (Fn. 88), S. 625.

136 *Kokott/Sobotta*, Rechtsschutz im Umweltrecht – Weichenstellungen in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union, DVBl 2014, S. 135.

137 EuGH, Rs. C-237/07, *Janecek*, EU:C:2008:447, Rn. 36 m.w.N.

eines von der Gemeinschaft genehmigten Vertrages im Rang jedoch höher stünde als das Sekundärrecht der EU, habe der Gerichtshof diese Auslegungsregel in seiner Rechtsprechung darauf erstreckt, d.h. das Sekundärrecht im Einklang mit den Zielen der völkerrechtlichen Bestimmung auszulegen.¹³⁸

Zusammenfassend würde dies also bedeuten, dass das vorlegende Gericht bei der Anwendung des nationalen Verfahrensrechts die im Lichte der Ziele des Art. 9 Abs. 3 AK ausgelegten Vorschriften der FFH-Richtlinie beachten müsste. Bezugspunkte bzw. „Transformationsvorschrift“ für diese völkerrechtskonforme Auslegung wäre somit die FFH-Richtlinie.¹³⁹ Mag man dieser Interpretation soweit noch folgen, so verliert sie jedenfalls in der abschließenden Feststellung der Großen Kammer des EuGH die Bodenhaftung, denn dort ist keine Rede mehr von den durch die FFH-Richtlinie verliehenen Rechten, sondern dem (gesamten) „Umweltrecht der Union“.¹⁴⁰ Waren die Begründungen des Gerichtshofs zuvor bereits gewagt, so hängt dieser Teil der Entscheidung endgültig in der Luft und hat aus Sicht des Verfassers die Qualität eines rechtsschöpferischen *obiter dictums*. Es liegt insofern die Vermutung nahe, dass es dem EuGH¹⁴¹ trotz seines konträren Hinweises auf die „Unibet“-Entscheidung,¹⁴² nach der das Gemeinschaftsrecht nur ausnahmsweise die Schaffung eines neuen eigenständigen Rechtsbehelfes für den Fall verlangt, dass bisher die aus dem Gemeinschaftsrecht erwachsenden Rechte überhaupt nicht durchgesetzt werden konnten, für das EU-Umweltrecht letztlich genau darum geht.¹⁴³

(2) Zwischenergebnis

War die Begründung der Gemeinschaftszuständigkeit durch den Gerichtshof bereits kritisch zu sehen,¹⁴⁴ so kann der Tenor der Entscheidung durchaus als ein *obiter dictum* mit rechtschöpferischen Zügen qualifiziert werden.¹⁴⁵ Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage der Verbindlichkeit der Entscheidung für einzelstaatliche Gerichte in der EU über das Vorlagegericht hinaus.

138 Vgl. EuGH, Rs. C-61/94, *Kommission/Deutschland*, EU:C:1996:313, Rn. 52; Kokott/Sobotta, (Fn. 136), S. 135 m.w.N.

139 Dies entspräche der Feststellung des Gerichtshofs in EuGH, Rs. C-431/05, *Merck Genéricos Produtos Farmacéuticos*, EU:C:2007:496, Rn. 35, vorausgesetzt man sieht in der FFH-Richtlinie eine teilweise Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 AK ins Unionsrecht.

140 EuGH, Rs. C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, EU:C:2011:125, Rn. 51 f.

141 Ibid., Rn. 51.

142 EuGH, Rs. C-432/05, *Unibet*, EU:C:2007:163.

143 So auch Berkemann, (Fn. 4), S. 1147; Gärditz, (Fn. 88), S. 5; Schink, (Fn. 88), S. 626 f.

144 Siehe unter D.III.1.a) und b).

145 So auch Schink, (Fn. 88), S. 627; Eliantonio, (Fn. 88), S. 783 f.; Jans, (Fn. 88), S. 98; a.A. Schlacke, Stärkung überindividuellen Rechtsschutzes zur Durchsetzung des Umweltrechts – zugleich Anmerkungen zu EuGH, Urteil vom 8. März 2011 – Rs. C-240/09, ZUR 2011, S. 315; Frenz, (Fn. 112), S. 813; Berkemann, (Fn. 88), S. 1142.

2. Wirkung der „Braunbär“-Entscheidung für nationale Gerichte

Bindend war die „Braunbär“-Entscheidung jedenfalls für das vorlegende Gericht sowie alle anderen damit befassten Instanzgerichte.¹⁴⁶ Sie durften davon nicht abweichen und hätten bei Unklarheiten erneut den EuGH anrufen müssen.¹⁴⁷

Was die Bindungswirkung außerhalb des Ausgangsverfahrens betrifft, so ist bei Vorlageurteilen zwischen solchen zu unterscheiden, in denen der Gerichtshof über die Ungültigkeit von Unionsrecht entschieden hat und solchen, in denen er Unionsrecht lediglich ausgelegt hat.¹⁴⁸ Erstere sind analog Art. 266 AEUV von den Unionsorganen verpflichtend umzusetzen. Gleiches gilt für die innerstaatlichen Behörden und Gerichte.¹⁴⁹ Letztere sind als Auslegungsurteile gemäß Art. 267 Abs. 3 AEUV für letztinstanzliche innerstaatliche Gerichte dahingehend bindend, dass sie für den Fall einer abweichenden Entscheidung zur Vorlage an den Gerichtshof verpflichtet sind.¹⁵⁰ Schon gar nicht dürften sie das Judikat eigenmächtig als ungültig erklären und unangewendet lassen.¹⁵¹ Ob eine solche Vorlagepflicht auch für unterinstanzliche Gerichte besteht, mag mit Rücksicht auf Art. 267 Abs. 2 AEUV bezweifelt werden,¹⁵² ungeachtet dessen ist jedenfalls eine mittelbare Bindungswirkung gegeben.¹⁵³ Nicht zuletzt hat auch das Bundesverfassungsgericht wiederholt gebilligt, dass der EuGH Unionsrecht „verbindlich“ auslegt.¹⁵⁴ Für eine mittelbare Bindung von Auslegungsurteilen für unterinstanzliche innerstaatliche Gerichte spricht im Übrigen auch, dass der EuGH bei Zweifeln an der Übertragbarkeit des ursprünglichen Urteils durch ein solches Gericht eine Vorlagepflicht annimmt.¹⁵⁵

Somit ist festzuhalten, dass in Deutschland jedenfalls für das Bundesverwaltungs- und Bundesverfassungsgericht die Pflicht besteht, die „Braunbär“-Entscheidung zu beachten, oder falls sie davon abweichen wollen, ein anhängiges Verfahren auszusetzen und ein Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH zu richten.¹⁵⁶ Für die Verwaltungs- und Oberverwaltungsgerichte bietet es sich allerdings unter Berücksichtigung der obigen Erwägungen an, die Entscheidung ebenfalls nicht außer Acht zu

146 Vgl. EuGH, Rs. 29/68, *Deutsches Milchkontor*, EU:C:1969:27, Rn. 3.

147 Vgl. EuGH, Rs. 69/85, *Wünsche Handelsgesellschaft*, EU:C:1986:104, Rn. 15.

148 Wegener, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), AEUV/EUV, 4. Aufl. 2011, Art. 267 AEUV, Rn. 47 ff.

149 EuGH, verb. Rs. C-231/06 bis C-233/06, *Jonkman u.a.*, EU:C:2007:373, Rn. 38 ff.

150 EuGH, Rs. 283/81, *C.I.L.F.I.T.*, EU:C:1982:335, Rn. 21.

151 Vgl. EuGH, Rs. C-366/10, *Air Transport Association of America u.a.*, EU:C:2011:864, Rn. 47.

152 Vgl. Wegener, (Fn. 148), Art. 267 AEUV, Rn. 49; Schink, (Fn. 88), S. 630.

153 EuGH, Rs. C-92/11, *RWE Vertrieb*, EU:C:2013:180, Rn. 58; EuGH, verb. Rs. C-10/97 bis C-22/97, *IN.CO.GE u.a.*, EU:C:1998:498, Rn. 23; EuGH, Rs. 61/79, *Denkavit italiana*, EU:C:1980:100, Rn. 16.

154 BVerfG, Beschl. v. 8.4.1987, 2 BvR 687/85; BVerfG, Urt. v. 22.3.1995, 2 BvG 1/89; so auch Berkemann, (Fn. 4), S. 1143.

155 Vgl. EuGH, Rs. C-151/02, *Landeshauptstadt Kiel*, EU:C:2003:437, Rn. 43 ff.

156 Überblick hierzu in Wegener, (Fn. 148), Art. 267 AEUV, Rn. 26 ff.

lassen oder allein mit dem Hinweis auf ihren rechtsschöpferischen Charakter als ungültig abzulehnen.¹⁵⁷

3. Reichweite der „Braunbär“-Entscheidung

Die Reichweite der Entscheidung wird in der Literatur kontrovers diskutiert. Die vertretenen Meinungen lassen sich im Wesentlichen in zwei Gruppen unterteilen: Nach Ansicht der ersten Gruppe hat der EuGH durch seine Entscheidung allein die prozessuale Durchsetzung bestehender verfahrensrechtlicher Mitwirkungsrechte gestärkt.¹⁵⁸ Die zweite Gruppe vertritt hingegen die Auffassung, dass aufgrund der Entscheidung Umweltverbänden unabhängig vom Bestehen etwaiger Mitwirkungsrechte, wirksamer Rechtsschutz bei der Verletzung von auf Umweltschutzbestimmungen der EU beruhenden Vorschriften soweit wie möglich gewährleistet werden muss.¹⁵⁹ Gegen die Auffassung der ersten Gruppe spricht, dass der EuGH in der Entscheidung bestrebt ist, die bestehende Rechtsposition der Klägerin im Sinne einer praktischen Wirksamkeit der europäischen Umweltvorschriften zu erweitern.¹⁶⁰ Den Tenor, wonach das einzelstaatliche Verfahrensrecht soweit wie möglich unter Berücksichtigung der Ziele von Art. 9 Abs. 3 AK und dem Ziel eines effektiven Rechtsschutzes auszulegen sei, lediglich als Aufforderung zu verstehen, die prozessuale Durchsetzung bestehender verfahrensrechtlicher Mitwirkungsrechte zu stärken, dürfte daher zu kurz greifen.¹⁶¹

Der Auffassung der zweiten Gruppe schließt sich auch der Verfasser – trotz der oben geäußerten Kritik – an. Die Frage der Reichweite ist essentiell für die Anwendung der Entscheidung in der Praxis. Sie ist vor allem von der Frage zu trennen, ob die Urteilgründe des Gerichtshofs insgesamt als juristisch tragfähig erachtet werden.¹⁶² Relevant dafür ist allein, ob die Entscheidung von der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu beachten ist. Dies ist, wie oben festgestellt, der Fall. Jedenfalls dürfen das Bundesverwaltungs- und Bundesverfassungsgericht in einschlägigen Konstellationen nicht allein mit Verweis auf die „rechtsschöpferischen Züge“ der Entscheidung deren Anwendung ablehnen, ohne den EuGH erneut damit zu befassen. Welche Schlüsse das Bundesverwaltungsgericht aus der „Braunbär“-Entscheidung gezogen hat, wird im Folgenden eingehend anhand seines Urteils vom 5. September 2013 zum Luftreinhalteplan der Stadt Darmstadt beleuchtet.

157 Vgl. OVG Koblenz, Beschl. v. 27.2.201 – Az. 8 B 10254/13, Rn. 11 ff.

158 Schink, (Fn. 88), S. 627 f.; Gärditz, Die Resubjektivierung der Umweltverbandsklage zwischen prozessuellem Vorbehalt des Gesetzes und unionsrechtlicher Rechtsschutzeffektivierung, EurUP 2014, S. 41 sieht gute Gründe für diese Ansicht.

159 Schlacke, (Fn. 145), S. 316; Berkemann, (Fn. 30), S. 1257; Seibert, Verbandsklagen im Umweltrecht – Aktueller Stand, Perspektiven und praktische Probleme, NVwZ 2013, S. 1042; Klinger, Der slowakische Braunbär im Dickicht des deutschen Verwaltungsprozessrechts, EurUP 2013, S. 99.

160 Vgl. Berkemann, (Fn. 4), S. 1142 f.

161 Klinger, (Fn. 159), S. 99; Berkemann, (Fn. 4), S. 1145; Schlacke, (Fn. 145), S. 315; BVerwG, Urt. v. 5.9.2013 – Az. 7 C 21.12, Rn. 24.

162 Siehe die Kritik des Verfassers unter D.III.1.c)(2).

E. Umsetzung und Durchsetzung von Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention in Deutschland

I. Auffassung des deutschen Gesetzgebers

Der deutsche Gesetzgeber hatte anlässlich der Ratifikation der Aarhus-Konvention im September 2006 die Auffassung vertreten, dass Art. 9 Abs. 3 AK „bereits vollständig durch [...] innerstaatliches Recht umgesetzt“¹⁶³ ist. Diese Auffassung hat er offensichtlich bis vor kurzem nicht geändert, denn die Novellierung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz im Jahr 2013 diente ausweislich der Gesetzesbegründung lediglich der Anpassung des Gesetzes an die Vorgaben der am 12. Mai 2011 ergangenen „Trianel“-Entscheidung¹⁶⁴ des EuGH.¹⁶⁵ Eine Berücksichtigung der zwei Monate zuvor vom Gerichtshof gefällten „Braunbär“-Entscheidung wurde indes nicht erwogen.

Dass der Gesetzgeber diese „gute Gelegenheit“ hat verstreichen lassen,¹⁶⁶ dürfte rückblickend als vertane Chance bewertet werden, denn auf der 5. Sitzung der Vertragsstaaten der Aarhus-Konvention vom 29. Juni bis 2. Juli 2014 in Maastricht wurden die Empfehlungen des *Compliance Committee* in dem seit 2008 anhängigen Verfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland verabschiedet.¹⁶⁷ Dabei ging es unter anderem um die unzulängliche Umsetzung der Vorgaben des Art. 9 Abs. 3 AK ins deutsche Verwaltungsprozessrecht.¹⁶⁸ In seinem am 2. Juli 2014 gefassten Beschluss V/9h kommen die Vertragsparteien zu dem Ergebnis, dass Deutschland die Vorgaben des Art. 9 Abs. 3 AK mangelhaft umsetzt und empfehlen legislative Maßnahmen zur Behebung.¹⁶⁹

In der Stellungnahme zum Entwurf der Empfehlungen des *Compliance Committee* vom 11. November 2013¹⁷⁰ begründete das Bundesumweltministerium die seiner Ansicht nach hinreichende Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 AK vor allem mit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 5. September 2013,¹⁷¹ welches im Folgenden noch ausführlich untersucht wird. Demnach zeige das Urteil, dass die dem deutschen Verwaltungsprozessrecht immanente Schutznormtheorie so ausgelegt werden könne, dass Umweltschutzorganisationen auch ohne eine Verletzung in eigenen Rechten darzule-

163 BT-Drs. 16/2497, S. 46.

164 EuGH, Rs. C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*, EU:C:2011:289.

165 BT-Drs. 17/10957, S. 1.

166 So Berkemann, (Fn. 4), S. 1138.

167 Es handelt sich dabei um das Verfahren ACCC/C/2008/31 (Germany); Ausweislich der Agenda v. 7.5.2014, www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC-45/ece.mp.pp.c.1.2014.6.ENG.adv_edited.pdf (25.1.2016), Pkt. II, Nr. 7, lit. a): „adoption of its findings and recommendations with regard to communications ACCC/C/2008/31 (Germany)“.

168 Übersicht zum gesamten Verfahren unter www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/31TableGermany.html (25.1.2016).

169 Vgl. www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop5/Documents/Post_session_docs/Decision_excerpts_in_English/Decision_V_9h_on_compliance_by_Germany.pdf (25.1.2016).

170 Vgl. www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/31TableGermany.html (25.1.2016).

171 BVerwG, Urt. v. 5.9.2013 – Az. 7 C 21.12.

gen, die Verletzung innerstaatlicher Umweltvorschriften vor Gericht rügen könnten.¹⁷² Eine Änderung dieser Meinung zeichnete sich jüngst erstmals in den Äußerungen von Vertretern des Bundesumweltministeriums im Rahmen der Tagung „Rechtsschutz im Umweltrecht in der Praxis“ im Juli 2015 in Berlin ab. Danach arbeitet das Ministerium derzeit an einer umfassenden Novellierung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes, um insbesondere den Beschluss V/9h der Aarhus-Vertragsstaatenkonferenz vom 2. Juli 2014 sowie das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 5. September 2013 umzusetzen.¹⁷³

II. Rechtsprechung der Verwaltungsgerichtsbarkeit bis zum Urteil „Luftreinhalteplan Darmstadt“

Vor der „Braunbär“-Entscheidung des EuGH im März 2011 zur Anwendung des Art. 9 Abs. 3 AK hat sich, soweit ersichtlich, kein deutsches Verwaltungsgericht mit der Frage auseinandergesetzt, ob aus dieser Vorschrift eine Klagebefugnis von Verbänden im Falle der Verletzung objektiven Umweltrechts abgeleitet werden kann.

Als erstes Gericht in Deutschland hat das VG Wiesbaden im Oktober 2011 aufgrund von Art. 9 Abs. 3 AK sowie der „Braunbär“-Entscheidung eine Klagebefugnis eines deutschlandweit tätigen und nach § 3 UmwRG anerkannten Umweltschutzverbandes angenommen. Gegenstand der Klage gegen das Land Hessen war die Änderung eines Luftreinhalteplans für die Stadt Wiesbaden.¹⁷⁴ Obwohl die Vorschriften des Luftreinhalterechts nicht nach dem UmwRG von Verbänden gerügt werden können,¹⁷⁵ sah das VG die Klage als altruistische Verbandsklage allein in Ansehung der EuGH Entscheidung als zulässig an.¹⁷⁶ Knapp ein Jahr später bestätigte die 4. Kammer des VG Wiesbaden die Einzelrichterentscheidung.¹⁷⁷ Wenige Monate darauf räumte auch das VG München einer anerkannten Umweltschutzvereinigung eine Klagebefugnis gegen den Luftreinhalteplan der Stadt München ein.¹⁷⁸

Anfang des Jahres 2013 beschäftigte sich das VG Augsburg im einstweiligen Rechtschutz mit einem Antrag eines Umweltverbandes gegen die Ausnahme eines örtlichen Landratsamts von Artenschutzbestimmungen für Bieber. Die Antragsbefugnis ergab sich nach Auffassung des Gerichts „unmittelbar aus Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention“.¹⁷⁹

172 Vgl. Antwort Bundesrepublik Deutschland v. 6.12.2013, www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2008-31/correspondence/fr_GER_06Dec2013/Draft_F_R_ACC_CC_2008_31_Reply_Germany_-_Versendung_6_12_13.pdf (25.1.2016), S. 9 f.

173 Vgl. *Sangenstedt/Sauer*, (Fn. 66).

174 VG Wiesbaden, Urt. v. 10.10.2011 – Az. 4 K 757/11.WI(1), ZUR 2012, 113 ff.

175 Vgl. *Klinger*, (Fn. 159), S. 96.

176 VG Wiesbaden, Urt. v. 10.10.2011 – Az. 4 K 757/11.WI(1), ZUR 2012, 113 ff.

177 VG Wiesbaden, Urt. v. 16.8.2012 – Az. 4 K 165/12.WI. Das Urteil wurde mit Sprungrevision zum BVerwG vom Beklagten angegriffen, vgl. BVerwG, Urt. v. 5.9.2013 – Az. 7 C 21.12.

178 VG München, Urt. v. 9.10.2012 – Az. M 1 K 12.1046.

179 VG Augsburg, Beschl. v. 13.2.2013 – Az. Au 2 S 13.143, Rn. 20.

Das erste obergerichtliche Judikat kam bereits Mitte 2012 vom 9. Senat des VGH Kassel. In dem Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes ging es unter anderem um raumordnungsrechtliche Belange unter Berücksichtigung des Schutzes gefährdeter Tierarten. Vor diesem Hintergrund sah der VGH in Ansehung der „Braunbär“-Entscheidung, trotz fehlender subjektiver Rechtsposition nach dem Raumordnungsrecht, die Antragsbefugnis als gegeben an.¹⁸⁰ Der 1. Senat des OVG Koblenz folgte dieser Auffassung, ebenfalls im einstweiligen Rechtsschutz, in einem bergrechtlichen Verfahren.¹⁸¹

Zu einer anderen Auffassung gelangte wenige Wochen später der 8. Senat des OVG Koblenz. In dem vorläufigen Rechtsschutzverfahren zur Anfechtung einer Baugenehmigung verneinte das Gericht eine auf Art. 9 Abs. 3 AK in Verbindung mit § 42 Abs. 2 VwGO¹⁸² gestützte Antragsbefugnis. Weder komme Art. 9 Abs. 3 AK unmittelbare Wirkung zu, so dass es sich dabei nicht um eine *anderweitige gesetzliche Bestimmung* im Sinne von § 42 Abs. 2 Halbsatz 1 VwGO handele, die eine subjektive Rechtsverletzung für die Antragsbefugnis entbehrliche mache.¹⁸³ Noch könne dem Leitsatz der „Braunbär“-Entscheidung als *obiter dictum* mehr als ein „Appellcharakter“ dahingehend beigemessen werden, die bestehenden Auslegungsspielräume des nationalen Prozessrechts soweit als möglich auszuschöpfen.¹⁸⁴ Da der Gesetzgeber aber mit der Novellierung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz im Jahr 2013 klar zum Ausdruck gebracht habe, dass er Verbandsklagen nur in dem gesteckten Rahmen zulassen will, würde die Bejahung der Antragsbefugnis diesen Willen des Gesetzgebers verletzen und wäre damit eine unzulässige Rechtsbeugung.¹⁸⁵ Mit ähnlichen Argumenten und dem Verweis auf den Beschluss des 8. Senats des OVG Koblenz, lehnte auch das OVG Lüneburg die Antragsbefugnis eines Umweltverbandes im Rahmen eines Normenkontrollelantrages ab.¹⁸⁶ Ebenfalls verneint worden ist eine Antragsbefugnis vom 2. Senat des VGH Kassel, allerdings aufgrund der fehlenden Anerkennung der klagenden Umweltverbände.¹⁸⁷

180 VGH Kassel, Beschl. v. 14.5.2012 – Az. 9 B 1918/11, ZUR 2012, 438 ff.

181 OVG Koblenz, Beschl. v. 6.2.2013 – Az. 1 B 11266/12.OVG, ZUR 2013, 293 ff.

182 BGBl. 1991 I, 686 ff.

183 OVG Koblenz, Beschl. v. 27.2.2013 – Az. 8 B 10254/13, ZUR 2013, 291 ff., Rn. 11.

184 Ibid., Rn. 13.

185 Ibid., Rn. 14 f.

186 OVG Lüneburg, Beschl. v. 30.7.2013 – Az. 12 MN 300/12, ZUR 2013, 627 ff.

187 VGH Kassel, Beschl. v. 20.2.2013 – Az. 2 B 1716/12, Rn. 77 ff.

III. Meinungen in der Literatur bis zum Urteil „Luftreinhalteplan Darmstadt“

In der Literatur ist es umstritten, ob das deutsche Verwaltungsprozessrecht den Anforderungen des Art. 9 Abs. 3 AK genügt oder nicht.¹⁸⁸ Ähnlich wie in der Rechtsprechung hat auch in der Literatur erst die „Braunbär“-Entscheidung des EuGH die Diskussion zur Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 AK ins bzw. die Auslegungsfähigkeit des deutschen Verwaltungsprozessrechts – insbesondere der Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO – beflügelt.¹⁸⁹ Während einige Autoren davon ausgehen, dass sich die Entscheidung ohne ein Eingreifen des Gesetzgebers nicht ins deutsche Verwaltungsprozessrecht integrieren ließe,¹⁹⁰ sehen andere die Möglichkeit – jedenfalls vorerst – dies im Wege der Auslegung zu bewerkstelligen.¹⁹¹ Hinsichtlich der Auswirkungen wird von den meisten Autoren zwischen Individual- und Verbandsklagen differenziert. Richtigerweise werden von den meisten Autoren aus der EuGH-Entscheidung nur Konsequenzen für die Klagebefugnis von Umweltschutzverbänden, nicht hingenommen pauschal für Klagen von Bürgern abgeleitet. Letztere müssen auch weiterhin die (mögliche) Verletzung in einem subjektiv-öffentlichen Recht nachweisen, um klagebefugt zu sein.¹⁹²

Welche Auffassung das Bundesverwaltungsgericht diesbezüglich vertritt, wird im Folgenden anhand des Urteils seines 7. Senats zum *Luftreinhalteplan Darmstadt* dargestellt und bewertet. Dem Urteil liegt die Sprungrevision des Bundeslandes Hessen gegen das Urteil des VG Wiesbaden hinsichtlich der Ausgestaltung des Luftreinhalteplans der Stadt Darmstadt zugrunde.¹⁹³

188 Zustimmend etwa *Epiney*, Zu den Anforderungen der Aarhus-Konvention an das europäische Gemeinschaftsrecht, ZUR 2003, S. 179f.; *von Danwitz*, (Fn. 22), S. 279; *Walter*, (Fn. 24), S. 332; wohl auch *Schink*, (Fn. 88), S. 627ff.; *Lau*, Das Urteil des BVerwG vom 5.9.2013 oder vom Versuch, den „slowakischen Braunbären“ zu zähmen?, NVwZ 2014, S. 640; a.A. *Calliess*, Integrierte Vorhabengenehmigung und Rechtsschutz im aktuellen Entwurf des UGB I, ZUR 2008, S. 350; wohl auch *Gellermann*, Verbandsklagen im Umweltrecht – aktueller Stand, Perspektiven und praktische Probleme, DVBl 2013, S. 1342; *Berkemann*, (Fn. 88), S. 787; *ders.*, (Fn. 4), S. 1138; *Schlacke*, (Fn. 145), S. 315f.; *Radespiel*, Zur unmittelbaren Wirkung von Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention im Unionsrecht sowie zur Auslegung dieser Norm im Sinne eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes, EurUP 2011, S. 240; *Seibert*, (Fn. 159), S. 1042f.; *Gärditz*, (Fn. 88), S. 6; nur unter der Prämisse einer entsprechenden Auslegung *Klinger*, (Fn. 159), S. 96 ff.

189 Vgl. *Seibert*, (Fn. 159), S. 1142.

190 *Schink*, (Fn. 88), S. 629f.; *Gärditz*, (Fn. 88), S. 6; so auch im Ergebnis *Seibert*, (Fn. 159), S. 1143; *Schlacke*, (Fn. 145), S. 316; *Berkemann*, (Fn. 4), S. 1147f.

191 *Klinger*, (Fn. 159), S. 96 ff.; *Klinger*, Erweiterte Klagerechte im Umweltrecht, NVwZ 2013, S. 851 f.

192 Vgl. etwa *Schlacke*, (Fn. 145), S. 316; im Ergebnis auch *Seibert*, (Fn. 159), S. 1142f.; *Berkemann*, (Fn. 4), S. 1146f.; *Frenz*, (Fn. 112), S. 813.

193 BVerwG, Urt. v. 5.9.2013 – Az. 7 C 21.12.

IV. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts „Luftreinhalteplan Darmstadt“

1. Sachverhalt des Urteils

Die Parteien streiten über die Änderung des Luftreinhalteplans der Stadt Darmstadt. Seit 2005 besteht für den Ballungsraum des Rhein-Main-Gebietes ein Luftreinhalteplan, der auch Darmstadt umfasst. Im Jahr 2011 wurde der Teilplan für die Stadt fortgeschrieben. Darin wurden lokale Maßnahmen zur Verringerung der Schadstoffkonzentrationen für Feinstaub und Stickoxide (NO_x) bis 2015 vorgesehen. Außerdem sollten die im Luftreinhalteplan aus dem Jahr 2005 enthaltenen Maßnahmen aufrechterhalten bleiben. Dadurch sollten die Grenzwerte für Feinstaub im Jahr 2015 im gesamten Stadtgebiet eingehalten werden können, nicht jedoch die für Stickstoffdioxid (NO_2). Hier sollte lediglich eine deutliche Verringerung durch die fortschreitenden Euronormen für den Schadstoffausstoß von Kraftfahrzeugen und die Verringerung des Verkehrsaufkommens im Stadtgebiet erzielt werden.¹⁹⁴

Der Kläger, eine bundesweit tätige, nach § 3 UmwRG anerkannte Umweltvereinigung, beantragte Anfang Januar 2012 eine Änderung des Luftreinhalteplans, da eine Umweltzone trotz der prognostizierten Nichteinhaltung des Stickstoffdioxid-Grenzwertes nicht in Betracht gezogen wurde. Einen Monat später erhob er Klage beim Verwaltungsgericht Wiesbaden.¹⁹⁵ Das Gericht gab der Klage am 16. August 2012 statt und verpflichtete den Beklagten, das Land Hessen, den für Darmstadt „geltenden Luftreinhalteplan so zu ändern, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Immissionsgrenzwertes für NO_2 in Höhe von 40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ im Stadtgebiet D. einhält“.¹⁹⁶

Als Begründung wies das VG unter anderem darauf hin, dass die Klage als altruistische Verbandsklage unter Beachtung der „Braunbär“-Entscheidung des EuGH zulässig sei, unabhängig davon, dass eine solche Klagebefugnis im Verwaltungsprozessrecht noch nicht vorgesehen sei. Der Beklagte sei im Übrigen nach § 47 Abs. 1 Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG)¹⁹⁷ und § 27 Abs. 2 der 39. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchV)¹⁹⁸ verpflichtet, alle geeigneten und verhältnismäßigen Maßnahmen in einem Luftreinhalteplan festzulegen, um den Zeitraum der Überschreitung von Grenzwerten möglichst kurz zu halten. Damit die zwingenden, dem Gesundheitsschutz dienenden Grenzwerte eingehalten werden, müssten alle geeigneten und verhältnismäßigen Maßnahmen zur Reduzierung der NO_2 -Konzentration in Darmstadt ausgeschöpft werden, wozu auch die Einführung einer Umweltzone gehöre. Die Klage sei daher auch begründet.¹⁹⁹

¹⁹⁴ Ibid., Rn. 1 f.

¹⁹⁵ Ibid., Rn. 3 f.

¹⁹⁶ VG Wiesbaden, Urt. v. 16.8.2012 – Az. 4 K 165/12.WI; Einzelheiten der Begründung siehe Urteil.

¹⁹⁷ BGBl. 2013 I, 1274 ff.

¹⁹⁸ BGBl. 2010 I, 1065 ff.

¹⁹⁹ BVerwG, Urt. v. 5.9.2013 – Az. 7 C 21.12, Rn. 4.

Der Beklagte verfolgte mit der Sprungrevision zum Bundesverwaltungsgericht seinen Klageabweisungsantrag weiter. Er erachtet die Klage als unzulässig, da es dem Kläger an einer Klagebefugnis fehle, denn diese könne weder aus dem EuGH-Urteil noch aus Art. 9 Abs. 3 AK abgeleitet werden. Darüber hinaus sei die Klage auch unbegründet, denn dem Kläger stünde kein Anspruch auf Änderung des Luftreinhalteplans zu. Damit würde der planerische Gestaltungsspielraum des Beklagten bzgl. der einzelnen Maßnahmen zur Luftreinhalteplanung unzulässig verkürzt werden. Im Übrigen sei eine Umweltzone eine ungeeignete Maßnahme zur Verringerung der NO₂-Belastung.²⁰⁰

Der Vertreter des Bundesinteresses betont in seiner Stellungnahme den Freiraum, den Art. 9 Abs. 3 AK den Vertragsstaaten bei der Umsetzung einräume, auch wenn diese Auffassung umstritten sei. Gleichermassen sieht er eine Umsetzung der „Braunbär“-Entscheidung ins deutsche Verwaltungsprozessrecht mangels vorgesehener Öffnung von § 42 Abs. 2 VwGO als unmöglich an. Eine Erweiterung der rügfähigen subjektiv-öffentlichen Rechte sei indes möglich. Darüber hinaus regte er, ebenso wie die Parteien, eine Vorlage zum EuGH an. Die Ausführungen des VG Wiesbaden zur Begründetheit der Klage werden von ihm jedoch unterstützt.²⁰¹

2. Wesentliche Entscheidungsgründe

Der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts hat die Sprungrevision des Beklagten als zulässig, aber unbegründet zurückgewiesen.²⁰²

a) Statthaftre Klageart

Als zutreffend bestätigt der Spruchkörper die Entscheidung des VG Wiesbaden, die allgemeine Leistungsklage als statthaften Rechtsbehelf für den Anspruch auf Erlass eines Luftreinhalteplans auszuwählen. Im Übrigen zähle die Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO – ungeachtet anderer Meinungen – zu den Sachurteilsvoraussetzungen der allgemeinen Leistungsklage, denn andernfalls käme es zu Wertungswidersprüchen gegenüber der Verpflichtungsklage, als besonderer Leistungsklage. Damit stelle sich die Frage der Zulässigkeit einer Verbandsklage, unabhängig von der Rechtsnatur des begehrten behördlichen Handels und dessen prozessualer Einordnung, denn das Vorliegen einer Klagebefugnis müsse in jedem Fall diskutiert werden.²⁰³

b) Relevanz der „Braunbär“-Entscheidung

Nach Auffassung des 7. Senats hat das VG Wiesbaden die „Braunbär“-Entscheidung des EuGH zu Recht auf den vorliegenden Sachverhalt angewandt, da sie als Teil des

200 Ibid., Rn. 5 ff.

201 Ibid., Rn. 12.

202 Ibid., Rn. 13.

203 Vgl. ibid., Rn. 18.

Unionsrechts zwingend zu beachten sei. Die Grenzen zum „ausbrechenden Rechtsakt“ und damit einen Verstoß gegen das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 1 EUV seien nicht überschritten.²⁰⁴ Im Übrigen bestehe auch eine Übertragbarkeit der Auslegungsleitlinie der Entscheidung auf den vorliegenden Fall, da die Luftreinhalteplanung nach § 47 Abs. 1 BImSchG der Umsetzung eines europäischen Rechtsaktes, nämlich der Richtlinie 2008/50/EG über Luftqualität und saubere Luft für Europa (Luftqualitätsrichtlinie),²⁰⁵ diene.²⁰⁶

c) *Keine Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 Halbsatz 1 VwGO*

Der Gerichtshof der Europäischen Union gibt nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts den nationalen Gerichten mit der „Braunbär“-Entscheidung auf,

„nach Maßgabe interpretationsfähiger Vorschriften des nationalen Rechts auch Umweltverbänden einen möglichst weiten Zugang zu den Gerichten zu ermöglichen, um so die Durchsetzung des Umweltrechts der Union zu gewährleisten“²⁰⁷

Dies könne indes nicht, wie vom VG Wiesbaden angenommen, über die Regelung des § 42 Abs. 2 Halbsatz 1 VwGO gewährleistet werden. Denn dabei handele es sich nicht um eine interpretationsfähige Vorschrift, sondern um eine Vorbehalts- bzw. Öffnungsklausel vom Erfordernis einer subjektiven Rechtsverletzung, die durch den Gesetzgeber gefüllt werden müsse. Bestimmungen, die eine solche objektive Rechtskontrolle umweltrechtlicher Belange ermöglichen, seien die naturschutzrechtliche Verbandsklage nach § 64 Abs. 1 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)²⁰⁸ und die Verbandsklage nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz. Für beide sei der Anwendungsbereich vorliegend nicht eröffnet.²⁰⁹

Mangels einer planwidrigen Regelungslücke – der Gesetzgeber hatte auch bei der Novelle des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes im Jahr 2013 den Anwendungsbereich nicht auf Art. 9 Abs. 3 AK erweitert – scheide eine analoge Anwendung ebenfalls aus.²¹⁰ Daran ändere sich auch dadurch nichts, dass „vieles dafür spreche [...], dass die vom Gesetzgeber bei der Ratifizierung der Aarhus-Konvention vertretene Rechtsansicht zur fehlenden Notwendigkeit der Anpassung des innerstaatlichen Rechts unzutreffend“²¹¹ sei. Aus den bisherigen Empfehlungen des *Compliance Committee* nach Art. 15 AK zeichne sich deutlich ab, dass nach dem Wortlaut der Bestimmung des Art. 9 Abs. 3 AK zwar keine Popularklage eingeführt, Umweltverbänden jedoch die Möglichkeit der gerichtlichen Überprüfung in Umweltbelangen eingeräumt werden müsse. Hinsichtlich der Modalitäten hätten die Vertragsstaaten jedoch einen Gestal-

204 Ibid., Rn. 19 ff.

205 RL 2008/50/EG, ABl. L 152 v. 11.6.2008, S. 1.

206 BVerwG, Urt. v. 5.9.2013 – Az. 7 C 21.12, Rn. 23 f.

207 Ibid., Rn. 25.

208 BGBl. 2009 I, 2542 ff.

209 BVerwG, Urt. v. 5.9.2013 – Az. 7 C 21.12, Rn. 26 ff.

210 Ibid., Rn. 30 f.

211 Ibid., Rn. 32.

tungsspielraum. Lediglich eine Verbandsklage im Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 2 AK vorzusehen, sei jedenfalls unzureichend. Die damit völkervertragsrechtlich geschuldete Umsetzung durch den deutschen Gesetzgeber stehe indes einer planwidrigen Regelungslücke nicht gleich, so dass eine Lösung im Wege der Analogie ausscheidet.²¹² Darüber hinaus fordere das Unionsrecht auch keine Auslegung *contra legem*. Für eine richtlinienkonforme Rechtsfortbildung fehle es aufgrund des gescheiterten Richtlinienvorschlags zur Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 AK²¹³ an einer hinreichend bestimmten unionsrechtlichen Vorschrift.²¹⁴

d) *Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 Halbsatz 2 VwGO*

Der Kläger ist nach Auffassung des 7. Senats jedoch nach § 42 Abs. 2 Halbsatz 2 VwGO klagebefugt, da er geltend machen kann, „durch die Ablehnung der Aufstellung eines Luftreinhalteplans, der den Anforderungen des § 47 Abs. 1 BImSchG in Verbindung mit § 27 der 39. BImSchV genügt, in seinen Rechten verletzt zu sein“.²¹⁵ Dieses Recht stehe nämlich nicht nur unmittelbar betroffenen natürlichen Personen, sondern auch gemäß § 3 UmwRG anerkannten Umweltvereinigungen zu.

Mit § 47 Abs. 1 BImSchG verfolge der Gesetzgeber den Schutz der menschlichen Gesundheit und Umwelt vor schädlichen Auswirkungen von Luftschadstoffen wie in Art. 1 Nr. 1 Luftqualitätsrichtlinie vorgeschrieben. Eine Klagebefugnis für eine unmittelbar von Immissionsgrenzwertüberschreitungen betroffene natürliche Person habe der EuGH in der „Janecek“-Entscheidung²¹⁶ bereits 2008 mit Blick auf das Schutzgut der menschlichen Gesundheit anerkannt.²¹⁷ Auf eine Verletzung dieses Schutzgutes könne sich nach hergebrachtem Verständnis indes keine juristische Person berufen. Allein die Verletzung des Schutzgutes Umweltschutz zu rügen, scheitere daran, dass dieses allein dem Allgemeininteresse diene und somit keine subjektive Rechtsposition verleihe.²¹⁸

Das Bundesverwaltungsgericht geht indes davon aus, dass das Unionsrecht eine „erweiternde Auslegung der aus dem Luftqualitätsrecht folgenden subjektiven Rechtspositionen“²¹⁹ verlangt. Denn in der „Janecek“-Entscheidung räume der EuGH auch einer juristischen Person, die durch den räumlichen Wirkungsbereich der Immissionen betroffen sei, das Recht ein, etwa die Interessen der eigenen Mitarbeiter und damit ein fremdes Interesse durchzusetzen. Im Sinne des unionsrechtlichen Effektivitätsgebotes aus Art. 4 Abs. 3 EUV gebiete sich somit eine „Ausdehnung des

212 Ibid., Rn. 33 ff.

213 KOM (2003) 624.

214 BVerwG, Urt. v. 5.9.2013 – Az. 7 C 21.12, Rn. 36.

215 Ibid., Rn. 38.

216 EuGH, Rs. C-237/07, *Janecek*, EU:C:2008:447, Rn. 42. Allerdings im Hinblick auf Aktionspläne nach Art. 7 Abs. 3 der RL 92/62/EG, die in der Luftreinhalterichtlinie 2008 aufgegangen ist.

217 Vgl. BVerwG, Urt. v. 5.9.2013 – Az. 7 C 21.12, Rn. 39 ff.

218 Ibid., Rn. 42.

219 Ibid., Rn. 43.

Begriffs des subjektiven Rechts“²²⁰ zur rechtskonformen Auslegung der Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 Halbsatz 2 VwGO. Bestätigt werde diese Auffassung durch die unionsrechtliche Tendenz, subjektive Rechte großzügiger zuzugestehen, um eine EU-weite Durchsetzung des Unionsrechts zu gewährleisten.²²¹

Nach Ansicht des 7. Senats gilt das nach § 47 Abs. 1 BImSchG unmittelbar betroffenen juristischen Personen zustehende Klagerecht auch für zugelassene Umweltverbände (§ 3 UmwRG), da nur so der vom EuGH in der „Braunbär“-Entscheidung geforderte „Schutz der den Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsenen Rechte“²²² gewährleistet werden könne. Diese weite Auslegung gebiete auch Art. 23 Luftqualitätsrichtlinie und Art. 9 Abs. 3 AK sowie die einschlägigen Empfehlungen des *Compliance Committee*.²²³

Schrankenlos müsse dieses Recht indes nicht zugestanden werden, vielmehr könne es auf die Umweltvereinigungen begrenzt werden, die zum Kreis der sogenannten „betroffenen Öffentlichkeit“ nach Art. 2 Nr. 5 AK zählen. Dies schließt nichtstaatliche Organisationen ein, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen. § 3 UmwRG regele zwar ausdrücklich nur, welche Umweltverbände nach dem UmwRG Rechtsbehelfe einlegen könnten, allerdings lasse sich daraus der allgemeine Wille des Gesetzgebers ableiten, dass nur die danach anerkannten Umweltvereinigungen die Verletzung von Umweltschutzzvorschriften vor Gericht rügen dürften. Dies gelte auch im vorliegenden Fall, da keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich seien, dass bei der Verletzung von Vorschriften des Luftqualitätsrechts weitere Voraussetzungen erfüllt sein müssten.²²⁴

3. Bewertung des Urteils

Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts trägt zur Klärung einer Reihe teilweise kontrovers diskutierter Punkte bei. Vor dem Hintergrund der oben dargestellten unterschiedlichen Meinungen in Rechtsprechung und Literatur hinsichtlich der Wirkung der „Braunbär“-Entscheidung, stellt das Gericht fest, dass trotz der Kritik an dem Judikat, die Grenzen zum „ausbrechenden Rechtsakt“ nicht überschritten seien. Die nationalen Gerichte müssten die Entscheidung daher bei der Rechtsfindung beachten.²²⁵ Auch könne die Reichweite des „Braunbär“-Judikats nicht darauf begrenzt werden, bereits eingeräumte Verfahrensrechte von Umweltverbänden prozessual zu verstärken.²²⁶ Damit hat sich der 7. Senat der überwiegenden Ansicht in der Literatur zu diesem Diskussionspunkt angeschlossen.²²⁷ Schließlich bezieht das oberste deutsche Verwaltungsgericht auch in der Frage, ob Art. 9 Abs. 3 AK die Einführung einer

220 Ibid., Rn. 46.

221 Ibid., Rn. 45 f.

222 EuGH, Rs. C-240/09, *Les ochranárske zoskupenie VLK*, EU:C:2011:125, Rn. 48.

223 BVerwG, Urt. v. 5.9.2013 – Az. 7 C 21.12, Rn. 47 f.

224 Ibid., Rn. 49 f.

225 Vgl. ibid., Rn. 22.

226 Ibid., Rn. 24.

227 Siehe unter D.III.3. zur Reichweite der „Braunbär“-Entscheidung.

umweltrechtlichen Verbandsklage erfordert, eindeutig Position: Es spricht sich dafür aus! Lediglich hinsichtlich der Voraussetzungen einer solchen Verbandsklage hätten die Vertragsstaaten der Aarhus-Konvention einen Ausgestaltungsspielraum.²²⁸

Gleichzeitig wirft das Urteil aber auch eine Reihe neuer Fragen auf. Der Klärung einiger dieser Fragen zur Rechtsgrundlage, zum personellen Adressatenkreis sowie zur Reichweite der vom Bundesverwaltungsgericht eingeräumten Klagebefugnis wird im Folgenden nachgegangen.

a) Rechtsgrundlage der Verbandsklagebefugnis

Das Bundesverwaltungsgericht zieht als Rechtsgrundlage § 42 Abs. 2 Halbsatz 2 VwGO heran, indem es den personellen Anwendungsbereich dieser Regelung, die an sich für den Individualrechtsschutz konzipiert ist, erweitert. Einer Vorschrift zur Regelung des überindividuellen Rechtsschutzes im Rahmen der Öffnungsklausel des § 42 Abs. 2 Halbsatz 1 VwGO – *soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist* – erteilt es damit jedoch keine Absage, sondern sieht vielmehr den Gesetzgeber in der Pflicht, diese Möglichkeit zu nutzen.²²⁹

Konsequent prüft der 7. Senat anschließend, ob aus § 64 Abs. 1 BNatSchG oder § 1 UmwRG, also spezialgesetzlichen Verbandsklageregelungen, die die Öffnungsklausel ausfüllen, im Wege der Auslegung eine Klagebefugnis extrahiert werden kann. Aufgrund des eindeutigen Anwendungsbereichs der Regelungen lehnt er dies indes folgerichtig ab.²³⁰ Eine Absage erteilt der Senat auch einer analogen Anwendung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes, da es an der dafür erforderlichen Voraussetzung einer planwidrigen Regelungslücke mangelt. Denn schließlich habe der Gesetzgeber bei der Novellierung des Gesetzes, welches Klagemöglichkeiten gegen Fehler bei UVP-pflichtigen Vorhaben eröffnet und der Umsetzung von Art. 9 Abs. 2 AK dient, Anfang 2013 ausdrücklich an der Begrenzung des Anwendungsbereichs festgehalten. Im Übrigen könnte man auch deswegen zu keiner anderen Auffassung gelangen,

„weil vieles dafür [...] spreche], dass die vom Gesetzgeber bei der Ratifizierung der Aarhus-Konvention vertretene Rechtsansicht zur fehlenden Notwendigkeit der Anpassung des innerstaatlichen Rechts unzutreffend [...] sei“.²³¹

An dieser Stelle zeigt sich sehr deutlich die Kritik des Gerichts an die Adresse des Gesetzgebers, den es in der Pflicht sieht, Art. 9 Abs. 3 AK (endlich) adäquat ins deutsche Verwaltungsprozessrecht zu implementieren.

228 Vgl. BVerwG, Urt. v. 5.9.2013 – Az. 7 C 21.12, Rn. 35.

229 Vgl. ibid., Rn. 26.

230 Vgl. ibid., Rn. 28 f.

231 Ibid., Rn. 32.

b) Klagebefugte Verbände

Einige Fragen werfen auch die Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts hinsichtlich der Anforderungen auf, die zukünftig an nach § 42 Abs. 2 Halbsatz 2 VwGO klagebefugte Verbände zu stellen sind.²³² Das Gericht bleibt insofern eher vage und spricht von

„unmittelbar betroffenen juristischen Personen, denen durch § 47 BImSchG ein Klagerecht eingeräumt ist [und zu denen] auch die nach § 3 UmwRG anerkannten Umweltverbände [gehören]“.²³³

Zwar liegt eine entsprechende Anwendung von § 3 UmwRG zur Bestimmung des Adressatenkreises von Art. 9 Abs. 3 AK in Deutschland nahe, jedoch ist eine planwidrige Regelungslücke als Voraussetzung der analogen Anwendung der Vorschrift eher fraglich. Letztlich hatte der 7. Senat eingangs eine analoge Anwendung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes zur Umsetzung der Vorgaben des EuGH aus der „Braunbär“-Entscheidung überzeugend verneint. An dieser Stelle ist das Urteil, wenn auch logisch nachvollziehbar, dogmatisch nicht konsequent.²³⁴

Auch stellt § 3 Abs. 1 UmwRG keine Anforderungen an die Organisationsform, so dass auch Vereinigungen anerkannt werden können, die keine juristischen Personen im Sinne des § 21 BGB²³⁵ sind.²³⁶ Erforderlich ist nach § 3 UmwRG lediglich, dass die Vereinigung über eine Satzung verfügt, eine Eintragung als Verein wie sie § 21 BGB vorsieht, ist jedoch nicht erforderlich. Mithin sind nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz auch nicht rechtsfähige Vereinigungen klagebefugt, während nach § 42 Abs. 2 VwGO nur rechtsfähige Kläger klagebefugt sind. Einiges spricht dafür, dass der 7. Senat nicht über die Anforderungen des § 3 UmwRG hinausgehen wollte, da er – wie oben gezeigt – ohne Weiteres „unmittelbar betroffene juristische Personen“ mit „anerkannten Umweltverbänden“ gemäß § 3 UmwRG gleichgesetzt hat.²³⁷ Allerdings kam es in der vorliegenden Revisionsentscheidung auf diese Frage auch nicht an, da es sich bei dem Kläger um einen eingetragenen Verein, der nach § 3 UmwRG anerkannt ist, handelt.

Des Weiteren bleibt nach den Ausführungen des 7. Senats in dem Revisionsurteil unklar, ob und inwieweit eine räumliche und sachliche Betroffenheit erforderlich ist. Nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 UmwRG ist der Rechtsbehelf eines anerkannten Umweltverbands nur zulässig, wenn er geltend macht, dass er durch die gerügte Entscheidung oder deren Unterlassung in seinem in der Satzung festgelegten Aufgabenbereich ver-

232 Siehe dazu ausführlich *Bunge*, Zur Klagebefugnis anerkannter Umweltverbände – Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 5. September 2013, ZUR 2014, S. 5 ff.

233 BVerwG, Urt. v. 5.9.2013 – Az. 7 C 21.12, Rn. 47.

234 So auch *Schlacke*, Zur fortschreitenden Europäisierung des (Umwelt-)Rechtsschutzes – Schutznormdoktrin und Verfahrensfehlerlehre erneut unter Anpassungsdruck, NVwZ 2014, S. 13; kritisch wohl auch *Klinger*, Das Rechtsschutzgebot des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention und seine Umsetzung in deutsches Recht, EurUP 2014, S. 180.

235 BGBl. 2003 I, 738 ff.

236 Vgl. *Schlacke*, (Fn. 234), S. 13.

237 So im Ergebnis auch *Bunge*, (Fn. 232), S. 6.

letzt ist. Auf diese Vorschrift nimmt das Gericht indes keinen Bezug, sondern lässt es scheinbar allein genügen, dass es sich bei dem Kläger um einen nach § 3 UmwRG anerkannten Umweltverband handelt.²³⁸ Zwar erörtert es einige Randnummern zuvor die „Betroffenheit“ als vom EuGH in der „Janecek“-Entscheidung ausgemachten Anknüpfungspunkt für eine subjektive, klagefähige Rechtsposition und als Ansatz zur Ausdehnung des Begriffs des „subjektiven Rechts“ im deutschen Verwaltungsrecht,²³⁹ jedoch legt es die „Betroffenheit“ als eigenes Kriterium in seinem Urteil offensichtlich nicht zu Grunde.²⁴⁰ Dieser Aspekt bedarf daher weiterer Klärung in der Rechtsprechung. In Frage käme insofern etwa eine analoge Anwendung von § 2 Abs. 1 Nr. 2 UmwRG.²⁴¹ Auch im Rahmen einer Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 AK ins innerstaatliche Recht müsste der Gesetzgeber diese Frage klären.

c) Reichweite des „prokuratorischen“ Klagerechts

Die spannendste und wichtigste Frage, die das Urteil des 7. Senats des Bundesverwaltungsgerichts zum *Luftreinhalteplan Darmstadt* aufwirft, ist die nach der Reichweite des „prokuratorischen“ Klagerechts²⁴² für Verbände. Billigt das Gericht den Umweltverbänden lediglich eine „schutznormakzessorische“ Klagemöglichkeit zu, d.h. die Klagebefugnis hängt davon ab, ob ein subjektiv-öffentliches Recht eines Einzelnen verletzt sein könnte, dessen Wahrnehmung sich der Verband zu eigen macht,²⁴³ oder sind Umweltverbände künftig berechtigt alle Rechtsverletzungen zu rügen, die auf dem Umweltrecht der EU fußen.²⁴⁴

Entscheidend für die Beantwortung dieser Frage ist die Auslegung des Satzes in Randnummer 46 des Urteils:

„Die in dieser Weise vom Unionsrecht zugebilligte Rechtsmacht [d.h. die Befugnis, ein fremdes Interesse zum eigenen Anliegen zu machen] ist in unionskonformer Auslegung des § 42 Abs. 2 HS 2 VwGO im Interesse des aus Art. 4 Abs. 3 EUV folgenden Effektivitätsgebots als subjektives Recht anzuerkennen.“²⁴⁵

Diese Formulierung legt zunächst nahe, dass der 7. Senat durch eine erweiternde Auslegung Umweltverbänden eine treuhänderische Wahrnehmung subjektiver Individualrechte einräumen möchte.²⁴⁶ Dies entspräche der „schutznormakzessorischen“ Klagemöglichkeit, wie sie bis zum „Trianel“-Urteil des EuGH vom 12. Mai 2011 in § 2

238 Vgl. BVerwG, Urt. v. 5.9.2013 – Az. 7 C 21.12, Rn. 47 ff.

239 Ibid., Rn. 44 ff.

240 So auch Bunge, (Fn. 232), S. 6 f.

241 Vorschlag von ibid., S. 7.

242 Vgl. zu dem Begriff BVerwG, Urt. v. 5.9.2013 – Az. 7 C 21.12, Rn. 46.

243 Lau, (Fn. 188), S. 639 f.; Frenz, Notwendige Unterscheidung von Umweltverbands- und Individualklage, UPR 2014, S. 3; Gellermann, (Fn. 188), S. 1342; differenzierter, aber in diese Richtung Gärditz, (Fn. 158), S. 42 ff.

244 Schlacke, (Fn. 234), S. 13; Bunge, (Fn. 232), S. 7 f.; Klinger, (Fn. 234), S. 181.

245 BVerwG, Urt. v. 5.9.2013 – Az. 7 C 21.12, Rn. 46.

246 So auch Lau, (Fn. 188), S. 639 f.; Bunge, (Fn. 232), S. 7.

Abs. 1 UmwRG festgeschrieben war,²⁴⁷ allerdings mit der Besonderheit, dass der Begriff des „subjektiven Rechts“ im Bereich der innerstaatlichen Vorschriften, die zur Umsetzung von EU-Recht erlassen wurden, nach Ansicht des 7. Senats weiter zu verstehen ist als nach dem allgemeinen Verständnis des § 42 Abs. 2 VwGO.²⁴⁸

Diese Interpretation des Urteils dürfte als zu eng abzulehnen sein.²⁴⁹ Vor allem vor dem Hintergrund der „Trianel“-Entscheidung, in der der EuGH die damalige Regelung des § 2 Abs. 1 UmwRG mit der Begründung als unionsrechtswidrig erklärt hatte, dass es nicht mit dem Effektivitätsgrundsatz vereinbar sei, die Klagebefugnis von Verbänden auf Rechtsvorschriften zu begrenzen, die dem Schutz des Einzelnen, nicht aber der Allgemeinheit dienen.²⁵⁰ Teile der Literatur sind daher der Ansicht, dass der „prokuratorischen Rechtsstellung der Verbände“ in den Fällen, in denen die Verbände die Einhaltung von EU-Umweltvorschriften rügen, selbst der Charakter eines subjektiven Rechts zukommt bzw. ein solches jedenfalls entbehrlich macht.²⁵¹ Sie begründen dies unter anderem damit, dass nur so der „Braunbär“-Entscheidung des EuGH vollumfänglich Rechnung getragen würde. Im Übrigen erkläre dies auch, warum das Bundesverwaltungsgericht sich damit beschäftigt habe, inwiefern im konkreten Fall eine Klagebefugnis für Umweltverbände besteht. Denn dies wäre andernfalls entbehrlich gewesen, da es sich bei dem Kläger um einen eingetragenen Verein und damit um eine juristische Person gemäß § 21 BGB handelt. Somit hätte sich das Gericht an dieser Stelle mit einem Verweis auf die „Janecek“-Entscheidung begnügen können.²⁵² Außerdem sei auch der Begriff „Prokura“ nicht wörtlich dahingehend zu verstehen, dass die Verbände lediglich die Verletzung subjektiver Rechte des Einzelnen als Sachwalter rügen können, sondern vielmehr im übertragenen Sinne dergestalt, dass sie prokuratorisch für die Umwelt Rechte der Allgemeinheit durchsetzen. Denn genau dies sei Sinn und Zweck der Umweltverbandsklage.²⁵³ Schließlich – und dies ist nach Ansicht des Verfassers das überzeugendste Argument – bezieht sich der 7. Senat an verschiedenen Stellen auf die Spruchpraxis des *Compliance Committee* zu Art. 9 Abs. 3 AK²⁵⁴ und macht damit nicht nur die EuGH-Rechtsprechung zum Maßstab seines Urteils, sondern ausdrücklich – trotz bisher unterbliebener Umsetzung in Deutschland – auch die Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht.²⁵⁵ Damit unvereinbar ist jedoch die enge, schutznormakzessorische Interpretation der „prokuratorischen

247 Vgl. *Frenz*, (Fn. 243), S. 1.

248 Vgl. BVerwG, Urt. v. 5.9.2013 – Az. 7 C 21.12, Rn. 46.

249 *Schlacke*, (Fn. 234), S. 13; *Bunge*, (Fn. 232), S. 7 f.; *Klinger*, (Fn. 234), S. 181.

250 EuGH, Rs. C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*, EU:C:2011:289, Rn. 46.

251 *Schlacke*, (Fn. 234), S. 13; *Bunge*, (Fn. 232), S. 8; im Ergebnis genauso *Klinger*, (Fn. 234), S. 181 f.

252 *Bunge*, (Fn. 232), S. 8.

253 Vgl. *Klinger*, (Fn. 234), S. 181.

254 Vgl. etwa BVerwG, Urt. v. 5.9.2013 – Az. 7 C 21.12, Rn. 48.

255 In diese Richtung auch *Klinger*, (Fn. 234), S. 181.

Rechtsstellung“, wie sie von einem Teil der Literatur vertreten wird.²⁵⁶ Sie ist daher abzulehnen.

Dieser Interpretation des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts kann auch nicht entgegengehalten werden, dass Art. 9 Abs. 3 AK den Zugang zu einem „verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren“ verlangt, somit ein derart weiter Rechtsschutz überhaupt nicht gefordert sei. Denn allein ein verwaltungsbehördliches Überprüfungsverfahren genügt nur dann, wenn Status und Unabhängigkeit der eines Gerichts gleichkommen.²⁵⁷

Im Übrigen wird auch keinesfalls das Tor zu einer Popularklage im Umweltrecht geöffnet, denn die Klagebefugnis ist – wie oben dargestellt – auf Umweltverbände beschränkt, die nach § 3 UmwRG anerkannt sind, d.h. deren behördlich anerkannter und satzungsmäßiger Zweck auf den Umweltschutz gerichtet ist.

4. Zwischenergebnis

Mit seinem Urteil hat das Bundesverwaltungsgericht im Rahmen seiner Möglichkeiten als Organ der Justiz sowohl der „Braunbär“-Entscheidung des EuGH als auch unmittelbar der völkerrechtlichen Vorschrift des Art. 9 Abs. 3 AK sowie seiner Auslegung durch das *Compliance Committee* zur Durchsetzung verholfen. Dass der hierzu vom 7. Senat beschrittene Weg über § 42 Abs. 2 Halbsatz 2 VwGO führt, der an sich dem Individualrechtsschutz vorbehalten ist, ist bemerkenswert, da gerade der Verbandsrechtsschutz dazu dienen sollte, „die Enge des Gerichtszugangs in einem System der Verletztenklage“²⁵⁸ zu überwinden. Allerdings sollte dieser Weg (zeitlich) begrenzt sein, da die Erweiterung der Rechtspositionen von Umweltverbänden Freiheitsrisiken für die Betroffenen durch die Belastung mit Klagen mit sich bringen kann.²⁵⁹ Daher sollte hier baldmöglichst der Gesetzgeber eine klare und verbindliche Regelung schaffen.²⁶⁰

Ob vor dem Hintergrund der komplizierten und umstrittenen „Braunbär“-Entscheidung eine erneute Vorlage an den EuGH sinnvoll gewesen wäre, mag genauso wenig wie eine Befassung des Großen Senats des Bundesverwaltungsgerichts mit der Rechtssache *Luftreinhalteplan Darmstadt* bezweifelt werden,²⁶¹ allerdings hätte es den langersehnten höchstrichterlichen Urteilsspruch zeitlich weiter verzögert und damit den „aufgestauten Druck“ in der Rechtsprechung noch weiter ansteigen lassen.²⁶²

256 *Lau*, (Fn. 188), S. 639 f.; *Frenz*, (Fn. 243), S. 3; *Gellermann*, (Fn. 188), S. 1342; differenzierter, aber in diese Richtung *Gärditz*, (Fn. 158), S. 42 ff.

257 Vgl. *Klinger*, (Fn. 234), S. 181.

258 *Gärditz*, (Fn. 158), S. 43.

259 Ibid.; hierzu auch *Frenz*, (Fn. 243), S. 2.

260 Fast einhellige Forderung in der Literatur *Klinger*, (Fn. 234), S. 183 f.; *Schlacke*, (Fn. 234), S. 17; *Bunge*, (Fn. 232), S. 13; *Frenz*, (Fn. 243), S. 3; *Sauer*, (Fn. 60), S. 202.

261 So die Forderung von *Lau*, (Fn. 188), S. 640.

262 Vgl. *Gärditz*, (Fn. 158), S. 41.

F. Fazit und Ausblick

Die sehr deutlichen Signale sowohl vom Gerichtshof der Europäischen Union als auch vom Bundesverwaltungsgericht sowie der Aarhus-Vertragsstaatenkonferenz hat der Gesetzgeber zum Anlass genommen, um das Heft wieder in die Hand zu nehmen und Art. 9 Abs. 3 AK im deutschen Verwaltungsrecht umzusetzen. Für die Umsetzung der Vorgaben des Art. 9 Abs. 3 AK möchte der Gesetzgeber offensichtlich nicht den Weg über eine Öffnung des Individualrechtschutzes nach § 42 Abs. 2 Halbsatz 2 VwGO wählen, sondern vielmehr das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz unter Ausnutzung der Öffnungsklausel des § 42 Abs. 2 Halbsatz 1 VwGO entsprechend erweitern.²⁶³

Für diesen Ansatz spricht, dass der Gesetzgeber diesen Weg bereits für die naturschutzrechtliche sowie zur Umsetzung der Verbandsklage nach Art. 9 Abs. 2 AK beschritten hat und insofern auf Erfahrungen zurückgreifen kann. Zu diesen Erfahrungen zählt unter anderem auch, dass eine Klageflut durch die Institutionalisierung einer allgemeinen Verbandsklage, auf die Art. 9 Abs. 3 AK letztlich abzielt, nicht zu erwarten sein dürfte, denn solche Verfahren sind zeit- und kostenintensiv. Vor allem aus diesem Grund dürften die Umweltverbände von ihren Klagemöglichkeiten nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz bisher zurückhaltend Gebrauch gemacht haben. Vor diesem Hintergrund dürfte auch die häufig beschworene Lähmung der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit durch eine Klageflut nicht zu erwarten sein.²⁶⁴ Abgesehen davon, hat der Gesetzgeber die Möglichkeit, im Rahmen einer regulatorischen Lösung im Gegensatz zum Status quo der alleinigen Bewältigung durch die Rechtsprechung, die Kontrolldichte von Verbandsklagen anzupassen und so zur Entlastung der Verwaltungsgerichte beizutragen.²⁶⁵

Es ist zu begrüßen, dass der Gesetzgeber im Interesse der Rechtssicherheit endlich tätig wird, denn das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zum *Luftreinhalteplan Darmstadt* hat zwar einige drängende Fragen zum Verbandsrechtsschutz im Umweltrecht klären können, gleichzeitig aber auch neue Fragen aufgeworfen. Auch ein Zuwarten auf einen neuen Richtlinievorschlag aus Brüssel zur Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 AK wäre nicht ratsam, da nicht absehbar ist, wann damit zu rechnen ist. Abgesehen davon würden das Gesetzgebungsverfahren sowie die anschließende Umsetzungsfrist weitere Jahre kosten. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund des Beschlusses der 5. Aarhus-Vertragsstaatenkonferenz vom 2. Juli 2014, in dem der Bundesrepublik die unzureichende Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 AK ins deutsche Verwaltungsrecht bescheinigt wurde, möchte der deutsche Gesetzgeber nunmehr offensichtlich den slowakischen Braunbären „einfangen“, der seit 2011 in der deutschen verwaltungsrechtlichen Literatur und Rechtsprechung sein „Unwesen“ treibt.

263 Sanganstedt/Sauer, (Fn. 66).

264 Vgl. Seibert, (Fn. 159), S. 1048 f.

265 Siehe etwa Schacke, (Fn. 234), S. 17.