

Verbandsklagen im Umweltrecht: Aarhus-Konvention und Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz

Thomas Bunge

1. Einleitung

Außerhalb von Fachkreisen ist die Aarhus-Konvention relativ wenig bekannt, obwohl sie die Möglichkeiten der Öffentlichkeit zur Partizipation in umweltrelevanten Angelegenheiten staatlicher und kommunaler Institutionen erheblich verbessert hat. Dieses völkerrechtliche Übereinkommen, dessen offizieller Titel recht sperrig wirkt (1), wurde nach dem politischen Umbruch in Mittel- und Osteuropa (1989/1990) im Rahmen der UN-Wirtschaftskommission für Europa entwickelt und 1998 in Aarhus (Dänemark) unterzeichnet. Inzwischen ist es von 46 Staaten – zu denen alle Mitgliedsländer der Europäischen Union gehören – sowie der Union selbst ratifiziert worden. Völkerrechtlich trat es am 8. Oktober 2009 in Kraft.

Die Konvention verfolgt zum einen den Zweck, die subjektiven Rechte der Menschen zu erweitern, die von öffentlich-rechtlichen Entscheidungen im Umweltbereich betroffen werden; zum anderen soll sie dazu beitragen, dass diese Entscheidungen auf einer umfassenderen und besseren Grundlage getroffen werden und ihre Umsetzung mehr als bisher kontrolliert werden kann. Dabei geht es auch darum, das seit langem bestehende erhebliche Vollzugsdefizit im Umweltschutz abzubauen und die Bereitschaft der Öffentlichkeit fördern, sich an umweltrelevanten Verfahren zu beteiligen. Der Begriff »Öffentlichkeit« ist in diesem Zusammenhang weit zu verstehen: Nach Art. 2 Nr. 4 der Konvention bedeutet er »eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen«.

Im Einzelnen enthält das Übereinkommen Vorschriften über drei »Säulen« der Mitwirkung:

- Art. 5 gewährt das Recht auf Zugang zu *umweltrelevanten Informationen*, über die die Behörden verfügen.
- Gemäß den Art. 6 bis 8 kann sich die *Öffentlichkeit aktiv an staatlichen und kommunalen Verwaltungs- und anderen Verfahren beteiligen*: Detaillierte Vorgaben betreffen insbesondere die Zulassung von Vorhaben, die sich nachteilig auf die Umwelt auswirken können; aber auch bei der Entwicklung von Plänen und Programmen gewährt die Konvention Partizipationsmöglichkeiten. Bei der Vorbereitung von politischen Konzepten (»policies«) und der Formulierung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften legt sie es den Staaten wenigstens nahe, sie einzuführen. Die Öffentlichkeit soll jeweils das Recht haben, die relevanten Informationen – in erster Linie den Antrag auf Zulassung des Projekts oder den Plan- oder Programmentwurf und weitere Unterlagen wie die Umweltverträglichkeitsuntersuchung und ergänzende Gutachten – einzusehen und zu der in Aussicht genommenen Aktivität Stellung nehmen können. Nach Abschluss des behörd-

lichen Verfahrens soll sie über das Ergebnis und darüber informiert werden, welche Rolle die Umweltbelange und die Stellungnahmen bei der abschließenden Entscheidung spielten.

- Art. 9 schließlich regelt den *Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten*.

Im Folgenden soll allein der zuletzt genannte Sachbereich angesprochen werden. Die Befugnis Einzelner oder auch von Umweltverbänden, Behördenentscheidungen (und ggf. andere Maßnahmen) durch die Gerichte auf ihre Rechtmäßigkeit hin überprüfen zu lassen, besitzt in der Praxis durchweg hohe Relevanz: Fehlt eine solche Kontrollmöglichkeit, lässt sich in der Praxis nicht ausschließen, dass die Behörden die jeweiligen umweltrechtlichen Vorgaben nur ungenau beachten oder Umweltbelange im Rahmen ihres Abwägungs- oder Ermessensspielraums unzureichend in Rechnung stellen. Muss die Behörde dagegen mit einer Klage von Seiten der Betroffenen oder der Verbände rechnen, dürfte sie ihre einschlägigen Entscheidungen immer vergleichsweise sorgfältig vorbereiten, schon um für den Fall »vorzubeugen«, dass sie sie später vor Gericht verteidigen muss. Klagerechte können deshalb in erheblichem Maß dazu beitragen, dass die Umweltschutzregelungen auch tatsächlich effektiv und ihrem Zweck entsprechend angewandt werden.

Während der Verhandlungen über die Konvention in den 1990er Jahren gehörte die Vorschrift über den Gerichtszugang wohl zu den am meisten umstrittenen Regelungen. Sie ist dementsprechend sehr umfangreich ausgefallen und nicht ganz leicht verständlich. Seit dem Inkrafttreten des Übereinkommens haben sich bereits zahlreiche Gerichte – auch der Gerichtshof der EU – mit ihrer Auslegung befasst. Sie statuiert insbesondere in ihren ersten drei Absätzen wichtige Vorgaben. Jede dieser Regelungen bezieht sich auf eine der drei »Säulen« der Partizipation:

- Absatz 1 betrifft die gerichtliche Kontrolle im Zusammenhang mit dem Zugang zu Umweltinformationen,
- Absatz 2 soll es ermöglichen, Behördenentscheidungen über die Zulassung oder Änderung von Projekten durch ein Gericht überprüfen zu lassen, wenn sie in einem Verfahren getroffen worden sind, das eine Öffentlichkeitsbeteiligung einschließen musste, und
- Absatz 3 soll ganz generell die Möglichkeit gewährleisten, gerichtlich klären zu lassen, ob eine Behörde oder auch eine Privatperson das innerstaatliche Umweltrecht eingehalten hat.

2. Umsetzung des Art. 9 der Konvention

Da es sich bei der Aarhus-Konvention um einen völkerrechtlichen Vertrag handelt, gilt sie nicht unmittelbar in den einzelnen Vertragsstaaten. Ihre Bestimmungen müssen erst in innerstaatliches Recht übertragen werden, damit sie dort maßgeblich sind. Da auch die EU zu den Parteien der Konvention gehört, hat sie ebenfalls solche Umsetzungsvorschriften verabschiedet; die EU-Mitgliedsländer sind verpflichtet, ihre Rechts- und Verwaltungsvorschriften auch an diese Regelungen anzupassen.

2.1 EU-Ebene

Das europäische Recht entspricht bisher zwar weitgehend, aber nicht vollständig den völkerrechtlichen Anforderungen. Das Parlament und der Rat haben zunächst eine Reihe von Richtlinienbestimmungen verabschiedet, die die hier interessierenden Aufgaben der *Mitgliedstaaten* festlegen:

- (1) Vorschriften über den Zugang zu den Gerichten im Zusammenhang mit Umweltinformationen – also die Vorgaben des Art. 9 Abs. 1 der Konvention – finden sich in Art. 6 der Umweltinformations-Richtlinie (2). Diese Richtlinie dient insgesamt der Umsetzung der »ersten Säule« des Übereinkommens und verpflichtet die einzelnen Staaten in erster Linie, der Öffentlichkeit solche Informationen zur Verfügung zu stellen.
- (2) Die gerichtliche Kontrolle umweltrelevanter Entscheidungen der Behörden, für die ein Verfahren mit Partizipation der Öffentlichkeit vorgeschrieben ist – d. h. das Thema des Art. 9 Abs. 2 der Konvention –, bildet den Gegenstand mehrerer unionsrechtlicher Normen: Sie wird vor allem in Art. 11 der UVP-Richtlinie (3) und Art. 25 der Industrieemissions-Richtlinie (4) angesprochen. Daneben finden sich Vorschriften über den Zugang zu den Gerichten inzwischen auch in Art. 23 der Seveso-III-Richtlinie (5).
- (3) Was Art. 9 Abs. 3 der Konvention – die gerichtliche Überprüfung durch ein Gericht, ob eine Behörde oder eine Privatperson die Anforderungen des innerstaatlichen Umweltrechts beachtet hat – betrifft, gibt es dagegen kaum Umsetzungsregelungen auf EU-Ebene. Die Europäische Kommission hatte bereits 2003 den Entwurf einer entsprechenden Richtlinie vorgelegt; in den folgenden zehn Jahren gelang es allerdings nicht, diesen Vorschlag zu verabschieden, so dass die Kommission den Text im Herbst 2013 zurückgezogen hat. Sie arbeitet inzwischen aber an einer Neufassung. Ob (und gegebenenfalls wann) das Europäische Parlament und der Rat einen derartigen neuen Entwurf billigen, lässt sich zur Zeit freilich noch nicht sagen.

Unabhängig hiervon räumt allerdings Art. 13 der Umwelthaftungsrichtlinie (6) der Öffentlichkeit und Verbänden Klagebefugnisse ein, um »Entscheidungen, Handlungen oder die Untätigkeit« der zuständigen Behörden gerichtlich überprüfen zu können. Diese Regelung dient der Durchsetzung der Richtlinienvorgaben und lässt sich deswegen als teilweise Implementation des Art. 9 Abs. 3 der Konvention sehen (7).

Zusätzlich sind Regelungen getroffen worden, die für die Organe und Einrichtungen der EU selbst gelten: die Art. 10 bis 12 der Verordnung (EU) Nr. 1367/2006 (8). Sie erlauben es näher umschriebenen Nichtregierungsorganisationen insbesondere, auf EU-Ebene erlassene »Verwaltungsakte nach dem Umweltrecht« auf deren Rechtmäßigkeit hin intern, also durch das jeweilige Organ oder die Einrichtung, überprüfen zu lassen und gegebenenfalls anschließend auch den Gerichtshof der EU anzurufen. Bestimmungen über Rechtsbehelfe von Einzelpersonen enthält die Verordnung dagegen nicht.

2.2 Deutschland

Auch in Deutschland existieren fast ausschließlich spezielle Vorschriften zur Umsetzung des Art. 9 Abs. 1 und Abs. 2 der Konvention:

- (1) Die gerichtliche Kontrolle in Bezug auf den Zugang zu Umweltinformationen ist in den Umweltinformations- oder Informationsfreiheitsgesetzen auf Bundes- und Landesebene geregelt.
- (2) Was die Überprüfung von umweltbezogenen Verwaltungsentscheidungen, die ein Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung erfordern, durch die Gerichte angeht, gibt es unterschiedliche Vorgaben. Dabei muss zwischen Individuen (9) und Umweltverbänden differenziert werden. Einzelpersonen haben bereits seit vielen Jahren in gewissem Maß die Möglichkeit, solche Klageverfahren einzuleiten: Sie besitzen das Recht zur Klage, wenn sie geltend machen können, durch die Entscheidung in ihren subjektiven Rechten verletzt zu sein (§ 42 Abs. 2 VwGO). Allerdings eröffnet diese Norm in der Praxis nur einen relativ engen Zugang zu den Gerichten, soweit es sich um Umweltangelegenheiten handelt. Gerade das öffentliche Umweltrecht gewährt Individuen nämlich nicht allzu häufig solche subjektiven Rechtspositionen. Vielfach haben die Normen lediglich »objektiv-rechtlichen« Charakter: Sie verpflichten allein die Behörden zu einem bestimmten Verhalten, sollen aber keine bestimmten Einzelpersonen begünstigen, sondern vielmehr ausschließlich das »Wohl der Allgemeinheit« fördern. Lässt eine Behörde sie unbeachtet, genügt das konsequenterweise nicht, um die Klagebefugnis eines Individuums zu begründen. Beispiele für solche Regelungen mit nur objektiv-rechtlicher Relevanz finden sich vor allem im Naturschutzrecht, das sich weithin darauf beschränkt, Allgemeininteressen zu schützen. Ebenso ist es vielfach im Wasserrecht. Auch das Immissionsschutzrecht kennt zahlreiche Bestimmungen dieser Art: Nach der Rechtsprechung gehört etwa die Kernvorschrift des § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG zu dieser Kategorie; sie verlangt, genehmigungsbedürftige Anlagen so zu errichten und zu betreiben, »dass zur Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt [...] Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen getroffen wird [...]« (10). Allein objektiv-rechtlichen Inhalt hat dem Bundesverwaltungsgericht zufolge auch § 47d BImSchG, nach dem Lärmminde- rungspläne aufgestellt und fortgeschrieben werden müssen (11).

§ 42 Abs. 2 VwGO erweist sich deshalb oftmals als effektive Sperre gegen Individualklagen im Umweltrecht. Eben deshalb räumte man in Deutschland seit den 1980er Jahren nach und nach *anerkannten Naturschutzvereinigungen* die Befugnis ein, in bestimmten Fällen sog. altruistische Verbandsklagen zu erheben, deren Ziel es war und ist, Interessen der Allgemeinheit, also objektive Belange durchzusetzen. Zuvor hatte das Verwaltungsprozessrecht den Verbänden im Umweltbereich keinen solchen Zugang zu den Gerichten gewährt. Diese naturschutzrechtlichen Klagebefugnisse gab es bis Ende 2006 freilich nur in bestimmten – einzeln aufgeführten – Fällen des Naturschutzrechts. Sie waren und sind an eine Reihe besonderer Voraussetzungen gebunden (vgl. insbesondere § 64 BNatSchG) und genügen den Anforderungen der Aarhus-Konvention allenfalls teilweise. Die Vorgaben des Art. 9 Abs. 2 der Konvention – und zugleich die des Art. 11 der UVP- und des Art. 25 der Industrieemissions-Richtlinie – sind hierzulande deshalb erst Ende 2006 durch ein eigenes Gesetz, das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (12), umgesetzt worden.

- (3) Besondere Bestimmungen, die den Zugang zu Gerichten in den Fällen des Art. 9 Abs. 3 der Konvention erlauben, gibt es auch in Deutschland nur vereinzelt. Hier nahm man in der Vergangenheit an, das bereits 2006 geltende Prozessrecht genüge, um es Einzelnen und Verbänden zu ermöglichen, die Einhaltung des innerstaat-

lichen Umweltrechts gerichtlich kontrollieren zu lassen. Inzwischen wird freilich immer deutlicher, dass Art. 9 Abs. 3 der Konvention erhebliche weitergehende Anforderungen stellt (13). Eine Norm, die das deutsche Prozessrecht an diese Vorgabe anpasst, findet sich gegenwärtig wohl nur in § 1 Abs. 1 Nr. 3 UmwRG, nach dem das Gesetz auch für Rechtsbehelfe gegen »Entscheidungen nach dem Umweltschadengesetz« gilt. In solchen Fällen geht es – ebenso wie in Art. 13 der Umwelthaftungsrichtlinie – darum, die Vorgaben des Umweltschadengesetzes mit Hilfe von Verbandsklagen durchzusetzen.

3. Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz

Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz ergänzt die Verwaltungsgerichtsordnung. Obwohl es nur sieben Paragraphen umfasst, von denen einer Übergangsvorschriften enthält und ein weiterer das Inkrafttreten regelt, gehört es zu den Gesetzen, deren Interpretation und Kompatibilität mit den völkerrechtlichen und EU-rechtlichen Vorgaben in der Praxis heftig umstritten sind. Deshalb existieren mittlerweile auch zahlreiche Gerichtsentscheidungen, die sich mit der Interpretation seiner Bestimmungen befassen. Der Gerichtshof der EU hat sich ebenfalls in zwei Urteilen mit der Frage beschäftigt, ob bestimmte Normen des Gesetzes mit dem Unionsrecht übereinstimmen (14). Ein drittes Verfahren läuft zur Zeit (15).

3.1 Zwecke

Das Gesetz verfolgt vor allem zwei Zwecke: Erstens soll es anerkannten Umweltverbänden die Möglichkeit geben, gegen bestimmte Entscheidungen von Verwaltungsbehörden Rechtsbehelfe einzulegen, also in vor allem Klage zu erheben. Insoweit geht es deutlich über das zuvor geltende Recht hinaus. Während damals (im Bereich des Umweltrechts) allein anerkannte Naturschutzverbände ein Klagerecht besaßen, steht es jetzt allen anerkannten Umweltvereinigungen zu, mithin auch jenen, die sich für andere Ziele des Umweltschutzes als die der Erhaltung, Pflege, Entwicklung und ggf. Wiederherstellung von Natur und Landschaft einsetzen. Die Voraussetzungen, unter denen Umweltverbände anerkannt werden, sind zugleich etwas gelockert worden; zudem ist es jetzt auch für ausländische Verbände problemlos möglich, die Anerkennung und damit die Klagebefugnis zu erhalten. Stark erweitert hat sich ebenfalls der Kreis der Behördenentscheidungen, die die Verbände anfechten können. Insbesondere kann sich eine Verbandsklage aufgrund des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes gegen die Zulassung aller Vorhaben richten, die möglicherweise eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchlaufen müssen. Die Zahl dieser Projekte ist inzwischen relativ groß: Sie umfasst viele unterschiedliche Arten von industriellen Anlagen, Bergbauvorhaben und Infrastrukturprojekten sowie eine Reihe von landwirtschaftlichen Aktivitäten. Darüber hinaus steht die Umweltverbandsklage auch gegen einzelne andere Entscheidungen zur Verfügung, die aufgrund des Immissions- und des Wasserrechts getroffen werden. Bebauungspläne gehören ebenfalls zu den Entscheidungen, die auf Antrag eines Umweltverbands (in bestimmtem Maß) gerichtlich überprüft werden müssen, wenn sie Festsetzungen über möglicherweise UVP-pflichtige Vorhaben enthalten.

Die zweite Intention des Gesetzes ist es, explizit die Rechtsfolgen bestimmter schwerer Fehler bei der Umweltverträglichkeitsprüfung zu regeln: Hat eine Behörde zu Unrecht auf eine solche Prüfung oder eine Vorprüfung des Einzelfalls (16) verzichtet, muss die Zulassungsentscheidung auf eine Klage hin aufgehoben werden (§ 4

Abs. 1 UmwRG). Damit haben sich die Erfolgchancen solcher Klagen deutlich verbessert: Vor Inkrafttreten des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes vertraten die Gerichte die Ansicht, dass das rechtswidrige Unterbleiben einer (vorgeschriebenen) Umweltverträglichkeitsprüfung nur dann zur Aufhebung des Zulassungsbescheids führe, wenn die Behörde ohne den Fehler eventuell eine andere Sachentscheidung getroffen hätte. Dabei kam es nicht auf die abstrakte Möglichkeit einer solchen anderen Entscheidung an, sondern darauf, ob die Behörde *konkret* – also unter den Gegebenheiten des jeweiligen Einzelfalls – *hätte anders entscheiden können*. Zwischen dem Verfahrensdefizit und dem Inhalt der Entscheidung musste also ein Kausalzusammenhang bestehen. In der Praxis bedeutete das, dass Fehler bei der Umweltverträglichkeitsprüfung kaum jemals mit Erfolg vor Gericht beanstandet werden konnten. Mit § 4 Abs. 1 UmwRG ist dieses Kausalitätserfordernis nun entfallen, freilich allein für die beiden dort genannten Fehlerarten, den gänzlichen Verzicht auf die Umweltverträglichkeits- oder die Vorprüfung. Soweit es um andere Mängel bei der Prüfung geht, beispielsweise um die unzureichende Untersuchung bestimmter Umweltfolgen oder um eine zu knapp bemessene Frist für Einwendungen aus der Öffentlichkeit, hat das Bundesverwaltungsgericht bisher die zuvor maßgebliche Rechtsprechung beibehalten. Es hat allerdings 2012 den Gerichtshof der EU um Klärung gebeten, ob dies mit dem Unionsrecht in Einklang stehe. Der Gerichtshof hält die Position des Bundesverwaltungsgerichts weitgehend für EU-rechtskonform, hat die Fragen jedoch nicht vollständig und nicht ganz eindeutig beantwortet (17).

3.2 Kontroversen

Seit dem Inkrafttreten des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes diskutiert man kontrovers darüber, ob seine Vorschriften mit den Anforderungen des Art. 9 Abs. 2 der Aarhus-Konvention, des Art. 11 der UVP- und des Art. 25 der Industrieemissions-Richtlinie in Einklang stehen. Der Streit betraf und betrifft zum einen die eben angesprochene Regelung über die Folgen schwerer UVP-Fehler; zum anderen geht es primär um

- die Vorgaben für die Klagebefugnis von Umweltverbänden (§ 2 Abs. 1 UmwRG) und die Voraussetzungen, unter denen ein (zulässiger) Rechtsbehelf auch begründet ist (§ 2 Abs. 5 UmwRG) sowie
- die Bestimmung über den Ausschluss verspäteter Einwendungen eines Verbands (§ 2 Abs. 3 UmwRG) (18).

Die anschließenden Abschnitte gehen auf diese Themen genauer ein.

3.2.1 Klagebefugnis anerkannter Umweltverbände

Die ursprüngliche Fassung des § 2 Abs. 1 UmwRG lautete:

»(1) Eine nach § 3 anerkannte inländische oder ausländische Vereinigung kann, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung gegen eine Entscheidung nach § 1 Absatz 1 Satz 1 oder deren Unterlassen einlegen, wenn die Vereinigung

1. geltend macht, dass eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 oder deren Unterlassen Rechtsvorschriften, die dem Umweltschutz dienen, Rechte Einzelner begründen und für die Entscheidung von Bedeutung sein können, widerspricht,

2. geltend macht, in ihrem satzungsgemäßen Aufgabenbereich der Förderung der Ziele des Umweltschutzes durch die Entscheidung nach § 1 Absatz 1 Satz 1 oder deren Unterlassen berührt zu sein, und

3. zur Beteiligung in einem Verfahren nach § 1 Absatz 1 Satz 1 berechtigt war und sie sich hierbei in der Sache gemäß den geltenden Rechtsvorschriften geäußert hat oder ihr entgegen den geltenden Rechtsvorschriften keine Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden ist.«

■ »Rechtsvorschriften, die Rechte Einzelner begründen«

Umstritten war hier zunächst die Vorgabe, dass ein Verband nur die Verletzung von Vorschriften beanstanden konnte, die *Rechte Einzelner begründeten*. Diese Klausel erlaubte es Umweltverbänden im Prinzip allein in den Fällen, Rechtsbehelfe einzulegen, in denen Einzelpersonen ebenfalls Klagemöglichkeiten besaßen – wenn sich auch vereinzelte Situationen denken ließen, in denen eine Behördenentscheidung kein Individuum konkret betraf, so dass dann allein das Verbandsklagerecht eine gerichtliche Kontrolle erlaubte. Deswegen sprach vieles dafür, dass das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz hier deutlich hinter den Anforderungen der Aarhus-Konvention und der unionsrechtlichen Regelungen zurückblieb. Im Jahr 2011 hat der Gerichtshof der EU diese Einschränkung denn auch in einem vielbeachteten Urteil für unionsrechtswidrig erklärt (19). Das führte Anfang 2013 zu einer Änderung des Gesetzes, mit der die Wendung »Rechtsbehelfe, die ... Rechte Einzelner begründen« gestrichen wurde (20).

■ »Rechtsvorschriften, die dem Umweltschutz dienen«

Auch die weitere Anforderung des § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG, nach der ein Verband allein die Verletzung von Regelungen rügen kann, die *dem Umweltschutz dienen*, ist immer wieder kritisiert worden. Das Bundesverwaltungsgericht hielt sie freilich für kompatibel mit den Vorgaben des Völker- und Unionsrechts: Es handle sich um eine implizit zulässige Beschränkung des Klagerechts, weil die Aarhus-Konvention ohnehin allein Zielen des Umweltschutzes diene (21). Diese Sichtweise lässt sich heute jedoch nicht mehr beibehalten. Im Juli 2014 stellte nämlich die fünfte Tagung der Aarhus-Vertragsparteien einstimmig fest, dass Art. 9 Abs. 2 der Konvention eine solche Begrenzung nicht erlaube (22). Dieser Beschluss besitzt völkerrechtlich erhebliches Gewicht, insbesondere deshalb, weil er eine Empfehlung des *Aarhus Convention Compliance Committee* übernimmt, die nach Abschluss eines ausführlichen Verfahrens formuliert worden ist.

Beim Aarhus Convention Compliance Committee handelt es sich um einen von den Vertragsparteien eingesetzten Ausschuss, der die Aufgabe hat, die Einhaltung der Konventionsvorschriften zu überwachen. Das Besondere an ihm ist, dass er nicht nur von den Aarhus-Vertragsparteien und vom Aarhus-Sekretariat angerufen werden kann, sondern dass auch Einzelpersonen und Umweltverbände das Recht haben, bei ihm Beschwerde gegen (behauptete) Verletzungen der Konvention zu erheben. Das Committee ist bisher in 125 Fällen tätig geworden, die fast durchweg mit solchen Individualbeschwerden eingeleitet wurden. Wenn es – wie in der Regel – die jeweilige Beschwerde für zulässig hält, untersucht es die Vorwürfe in detaillierter Weise, gibt beiden Seiten die Möglichkeit zur Äußerung und erhebt gegebenenfalls Beweise. Das Verfahren ähnelt dem eines Gerichts und wird mit einer Empfehlung abgeschlossen. Sieht das Committee die Beschwerde als berechtigt an, legt es dem betroffenen Staat darin nahe, die einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften und/oder die Praxis zu ändern. Die Tagung der Vertragsparteien kann diese Empfehlung akzeptieren oder ablehnen; bisher hat sie alle Vorschläge des Ausschusses angenommen. Sofern sie in ihrem Beschluss ein Defizit des Staates bei der Umsetzung der Konvention feststellt, bleibt das Thema auf der Tagesordnung der künftigen Tagungen, bis die Mängel nach Einschätzung der Vertragsparteien beseitigt sind.

Insgesamt lässt sich deshalb davon sprechen, dass dem Aarhus Convention Compliance Committee zugleich die Aufgabe zukommt, die Vorschriften der Konvention gewissermaßen »authentisch« zu interpretieren. Auch das Bundesverwaltungsgericht misst seinen Ergebnissen erhebliche Bedeutung zu (23). Obwohl die Empfehlung des Ausschusses zu § 2 Abs. 1 UmwRG und die Entscheidung V/9h der Aarhus-Vertragsparteien keinen verbindlichen Charakter haben, besitzen sie daher weitreichende politische Relevanz. Sie haben aus diesem Grund praktisch zur Folge, dass das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz erneut geändert werden muss (24). Die Beschränkung, nach der die Verbände mit einem Rechtsbehelf nur die Verletzung umweltrechtlicher Normen beanstanden können, muss mithin ebenfalls gestrichen werden. In der Sache ist das ohnehin konsequent: Ein rechtswidrig zugelassenes Vorhaben beeinträchtigt die Umwelt ja nicht allein, wenn die Behörde umweltrechtliche Normen verletzt, sondern ebenfalls, wenn sie andere Vorschriften – etwa die Regelungen des technischen Sicherheitsrechts – unbeachtet gelassen hat.

■ *Weitere Vorgaben des § 2 Abs. 1 UmwRG*

Das Compliance Committee befasste sich in dem eben erwähnten Verfahren auch mit anderen Voraussetzungen des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes für die Zulässigkeit einer Umweltverbandsklage: insbesondere mit dem Erfordernis, dass die angefochtene Behördenentscheidung den satzungsgemäßen Aufgabenbereich des klagenden Verbands betreffen muss, und mit der Einschränkung, dass sich nur die Verletzung von Normen beanstanden lässt, die für die behördliche Entscheidung von Bedeutung sein konnten. Die erstere Voraussetzung hielt das Committee für vereinbar mit Art. 9 Abs. 2 der Aarhus-Konvention (25); was die letztere betraf, sah es in der bisherigen innerstaatlichen Rechtsprechung keinen Widerspruch zu dem Übereinkommen, wies allerdings doch auf die unklare Fassung der deutschen Vorschriften hin (26).

3.2.2 Begründetheit einer Verbandsklage

§ 2 Abs. 5 UmwRG legt die Vorgaben fest, unter denen eine (zulässige) Klage begründet ist, also in der Sache Erfolg hat. Die Anforderungen entsprechen mehr oder weniger denen des § 2 Abs. 1 UmwRG, so dass das Gericht bei der Begründetheit in erster Linie klären muss, ob die vom Verband angeführten Umstände den zugrundeliegenden Tatsachen entsprechen, ob also beispielsweise die Behörde die betreffenden Rechtsvorschriften tatsächlich verletzt hat und ob die Angelegenheit die satzungsgemäßen Aufgaben des Verbands der Förderung des Umweltschutzes berührt. Konsequenterweise führt der Befund, dass die oben erwähnten Einschränkungen der Zulässigkeit eines Verbandsrechtsbehelfs nicht mit der Aarhus-Konvention und dem EU-Recht übereinstimmen, zugleich dazu, dass auch die korrespondierenden Regelungen über die *Begründetheit* diesen Vorgaben widersprechen. § 2 Abs. 5 UmwRG muss deshalb gleichfalls angepasst werden.

3.2.3 Präklusion verspäteter Einwendungen

Wenn es um die Frage geht, ob die Klage begründet ist, spielt in vielen Fällen auch § 2 Abs. 3 UmwRG eine zentrale Rolle. Nach dieser Norm ist ein Umweltverband im Rechtsbehelfsverfahren mit allen Einwendungen ausgeschlossen, die er im vorhergehenden verwaltungsbehördlichen Verfahren nicht oder nicht rechtzeitig geltend gemacht hat, aber hätte geltend machen können. Gesichtspunkte, auf die der Verband dort erst nach Ablauf der maßgeblichen Frist hingewiesen hat, brauchen die Behörde und anschließend auch das Gericht also nicht mehr zu prüfen. Ähnliche Vorschriften gibt es seit langer Zeit im Verwaltungsverfahren, etwa in § 10 Abs. 3 Satz 5 BImSchG und § 73 Abs. 4 Satz 3 und 6 VwVfG; dort gelten sie ebenfalls für Einzelpersonen. Das Bundes-

verfassungs- und das Bundesverwaltungsgericht halten sie für verfassungskonform, wenn die Behörde alle Anforderungen eingehalten hat, die in diesem Zusammenhang gelten (27): Sie muss das betreffende Vorhaben also etwa in der vorgeschriebenen Weise öffentlich bekannt gemacht, sämtliche in den einschlägigen Gesetzen genannten Unterlagen zur allgemeinen Einsicht ausgelegt, die Fristen für Einwendungen und Stellungnahmen rechtskonform bestimmt und weitere Vorgaben beachtet haben.

Bis Ende 2012 ging das Bundesverwaltungsgericht auch in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass solche Präklusionsregelungen sich im Rahmen des europarechtlich Zulässigen hielten. Freilich ist diese Sichtweise problematisch – unter anderem deshalb, weil das Gericht zugleich die Anforderungen an eine Einwendung im Sinn des § 2 Abs. 3 UmwRG sehr hoch schraubt. Es verlangt dabei von einem Umweltverband deutlich mehr als von Individuen: Eine betroffene Einzelperson muss lediglich in substantiiertem Weise gegen das Projekt Stellung beziehen, also etwa allein angeben, der zu erwartende Lärm eines geplanten Flughafens werde sie in unzumutbarer Weise beeinträchtigen. Eine nähere Begründung – etwa physikalische Berechnungen zur Akustik oder medizinische Ausführungen – braucht sie nicht beizufügen. Anders ist es bei Umweltverbänden: Das Bundesverwaltungsgericht sieht sie als sachverständige »Anwälte der Umwelt« und fordert deshalb von ihnen, ihre besonderen Kenntnisse und Erfahrungen in ihrem jeweiligen Aufgabenbereich schon ins Verwaltungsverfahren einzubringen; deswegen müssen auch ihre Stellungnahmen fachlich fundiert und vergleichsweise ausführlich sein. Je genauer und intensiver sich die Behörde im konkreten Fall mit den Umweltschutzthemen befasst hat, die zum Aufgabenbereich des jeweiligen Verbands gehören, desto detaillierter muss auch dieser auf die Probleme eingehen, die er zur Sprache bringen möchte. Allgemeine Hinweise – etwa, dass sich im Auswirkungsbereich eines Fernstraßenprojekts Tier- oder Pflanzenarten der Roten Liste befänden – genügen hier nicht. Soweit die zur Verfügung stehenden Informationen dies erlauben, muss er vielmehr detailliert angeben, um welche Arten es sich handelt, in welchen Arealen sie sich befinden, wie groß die Populationen sind und welche Beeinträchtigungen durch das Projekt zu erwarten sind (28). Erst in einer aktuellen Entscheidung scheint das Bundesverwaltungsgericht diese Vorgaben vielleicht ein wenig einzuschränken (29).

Aus europarechtlicher Sicht spricht gegen § 2 Abs. 3 UmwRG vor allem, dass er nicht zwischen Individuen und Umweltverbänden differenziert. Der Gerichtshof der EU hat sich zwar noch nicht mit dieser Norm befasst. Die Generalanwältin *Eleanor Sharpston* hat jedoch in einer Rechtssache, in der es um die Vereinbarkeit bestimmter schwedischer Vorschriften mit der UVP-Richtlinie ging, betont, die Klagebefugnis eines Verbands (Art. 11 der Richtlinie) hänge nur davon ab, ob er den begrifflichen Anforderungen des Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie genüge (30), nicht aber davon, ob er sich am vorhergehenden Verwaltungsverfahren beteiligt habe (31). Von diesem Standpunkt aus kann es einem Verband nicht zum Nachteil gereichen, wenn er gegenüber der Behörde nur unzureichend oder verspätet zu dem Vorhaben Stellung genommen oder sogar ganz auf eine Äußerung verzichtet hat. Das Bundesverwaltungsgericht hält die Auffassung der Generalanwältin freilich für die Frage, ob die Präklusionsnorm des § 2 Abs. 3 UmwRG mit dem Europarecht in Einklang steht, für irrelevant, da es in der eben erwähnten Rechtssache um nicht um den Ausschluss verspäteten Vorbringens ging, sondern um thematisch andere Vorgaben des schwedischen Rechts (32).

Andererseits ist inzwischen auch die Europäische Kommission der Ansicht, § 2 Abs. 3 UmwRG widerspreche den Vorgaben des Art. 11 der UVP-Richtlinie. Sie hat insbesondere deshalb im März 2014 ein Vertragsverletzungsverfahren beim Gerichtshof der EU eingeleitet (33). Wegen dieses Verfahrens stützt sich das Bundesverwaltungsgericht gegenwärtig in Verbandsklagefällen aufgrund des § 2 UmwRG nicht auf die Präklusionsnorm, sondern prüft auch verspätete Einwendungen daraufhin, ob sie in der Sache begründet sind (34). Mit einem Urteil des Gerichtshofs ist wohl frühestens in der zweiten Hälfte 2015 zu rechnen. Die Schlussanträge des Generalanwalts *Melchior Wathelet* liegen jedoch bereits vor: Sie bestätigen die Auffassung der Kommission praktisch in allen Punkten (35).

Hätte die Kommission mit ihrer Klage Erfolg, könnten anerkannte Umweltverbände ihre Argumente gegen das jeweilige Projekt künftig auch erst im Rahmen eines Rechtsbehelfs anführen. Allerdings steht ihnen hierfür ebenfalls nur begrenzte Zeit zur Verfügung: Sofern vor einer Klage ein Widerspruch gegen die abschließende Zulassung des Projekts eingelegt werden muss, ist dieser nur innerhalb eines Monats zulässig (§ 70 VwGO) (36). Außerdem muss eine Klage gegen die Zulassung innerhalb von sechs Wochen begründet werden (§ 4a Abs. 1 UmwRG). Dennoch sind die beiden letzteren Vorschriften offensichtlich erheblich günstiger als die Präklusionsregelung, weil die Verbände damit insgesamt den Zeitraum von der Auslegung der Unterlagen bis zum Ablauf der Frist für den Widerspruch gegen die endgültige Zulassungsentscheidung oder (wenn ein solcher Widerspruch nicht erforderlich ist) bis zum Ablauf der Klagebegründungsfrist nutzen können. Zudem hat das Gericht die Möglichkeit, den Zeitraum für die Begründung der Klage zu verlängern.

4. Zur Umsetzung des Art. 9 Abs. 3 der Konvention

Wie erwähnt, gibt es weder auf EU-Ebene noch in Deutschland spezielle Vorschriften zur Implementation des Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention. Diese Norm verlangt von den Vertragsparteien sicherzustellen,

»dass Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen«.

Offensichtlich bildet diese Vorschrift die Grundlage für weitreichende zusätzliche Möglichkeiten von Individuen und Verbänden zur gerichtlichen Kontrolle. Damit verfolgt sie das Ziel, die Beachtung und Durchsetzung der jeweiligen Umweltschutzvorschriften zu fördern; im Vordergrund steht nicht der Schutz *subjektiver Individualrechte*, sondern die richtige Anwendung der jeweils maßgeblichen umweltbezogenen Normen; diese können durchaus auch allein objektiv-rechtlichen Charakter haben (37).

Der Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 3 überschneidet sich zwar teilweise mit dem des Absatzes 2, geht in bestimmten Punkten aber erheblich darüber hinaus. Er verpflichtet die Parteien, die Klagebefugnisse so umfassend zu definieren, dass die Einhaltung des gesamten innerstaatlichen umweltrelevanten Verwaltungsrechts gerichtlich überprüft werden kann. Während Absatz 2 sich in erster Linie auf raumrelevante Vorschriften be-

zieht, soll mit Hilfe der Klagemöglichkeit aufgrund des Absatzes 3 gleichfalls kontrolliert werden können, ob die Behörden – und Privatpersonen – sonstige Umweltrechtsregelungen beachtet haben, also etwa stoffbezogene Normen wie die des Chemikalien- und übrigen Gefahrstoffrechts oder auch Vorschriften des Steuer- und Abgabenrechts, die Zwecke des Umweltschutzes verfolgen. Zudem schließt der Begriff »umweltbezogene Bestimmungen« nicht nur die Regelungen ein, die für Verwaltungsakte maßgeblich sind, sondern auch jene, die die Grundlage für andere Behördenentscheidungen (z. B. den Beschluss über einen umweltrelevanten Plan) bilden (38).

Der Kreis der Anfechtungsberechtigten wird in Absatz 3 allerdings etwas anders definiert als in Absatz 2: Dort kommt es darauf an, ob die Klägerinnen oder Kläger zur »betroffenen Öffentlichkeit« gehören« und entweder ein »ausreichendes Interesse haben« oder eine »Rechtsverletzung geltend machen« können. Nach Absatz 3 brauchen die Aarhus-Vertragsparteien dagegen nur den Mitgliedern der Öffentlichkeit eine Klagebefugnis einzuräumen, die »etwaige im innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen«. Diese offenere Formulierung dürfte es erlauben, die Klagebefugnis hier enger zu definieren als im Zusammenhang mit Absatz 2 (39). Das hat jedoch nur für Individualklagen Bedeutung. Was Verbände betrifft, gilt dieselbe Vorgabe nämlich auch schon für Klagen aufgrund des Absatzes 2. Damit stimmte es nicht überein, wenn Absatz 3 hier eine zusätzliche Einschränkung im innerstaatlichen Recht zuließe.

4.1 Das Braunbären-Urteil des Gerichtshofs der EU

Spätestens 2008 ist deutlich geworden, welche Rolle die Vorschriften zur Umsetzung des Art. 9 Abs. 3 für Rechtsbehelfe von Umweltverbänden spielen können. Der Gerichtshof der EU befasste sich damals in einem Fall, der das slowakische Recht betraf, mit der Thematik. Konkret ging es um das Recht eines Naturschutzverbands, gegen behördliche Entscheidungen zu klagen, die unter anderem den Schutz des slowakischen Braunbären einschränkten und damit aus Sicht des Verbands die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (40) verletzen. Die Verwaltungsverfahren fielen nicht unter Art. 9 Abs. 2 des Übereinkommens, so dass sich die Klagebefugnis allein aus Absatz 3 der Norm ergeben konnte. Da es keine (unionsrechtlichen) Vorgaben zur Implementation dieser letzteren Vorschrift gab, die auf den Sachverhalt anwendbar waren, prüfte der Gerichtshof, ob die Bestimmung hier unmittelbar angewandt werden musste: Immerhin sind sowohl alle Mitgliedstaaten als auch die EU selbst an die Regelungen der Konvention gebunden. Im Ergebnis sprach er sich gegen eine solche Direktwirkung in den einzelnen Staaten aus, betonte aber, dass Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens das innerstaatliche Recht dennoch beeinflusse: Das Prozessrecht der Staaten müsse »soweit wie möglich« im Einklang mit den Zielen dieser Norm – und mit dem Ziel eines effektiven gerichtlichen Schutzes der Rechte, die durch das Unionsrecht verliehen worden sind – ausgelegt werden, damit es einem Umweltverband ermöglicht werde, eine Verwaltungsentscheidung anzufechten, die eventuell dem Umweltrecht der Union widerspreche (41).

4.2 Einschlägige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts

Diese Schlussfolgerung des Gerichtshofs führte auch in der deutschen Rechtsprechung zu Konsequenzen: Ihretwegen hat der siebte Senat des Bundesverwaltungsgerichts in einem vielbeachteten Urteil vom September

2013 anerkannten Umweltverbänden eine erheblich umfassendere Klagebefugnis als bisher zugebilligt, die er auf die »allgemeine« Regelung des § 42 Abs. 2 VwGO stützt (42). Diese Vorschrift erlaubt eine verwaltungsgerichtliche Klage – soweit es keine andere gesetzliche Bestimmung gibt – ganz generell nur, »wenn der Kläger geltend macht, durch den Verwaltungsakt oder seine Ablehnung oder Unterlassung in seinen Rechten verletzt zu sein«. Bis dahin hatte man sie während mehr als fünfzig Jahren – seit dem Inkrafttreten der Verwaltungsgerichtsordnung 1960 – praktisch immer eng verstanden: in der Weise, dass sie es Individuen und Verbänden nur erlaubte, Behördenentscheidungen gerichtlich überprüfen zu lassen, soweit es um die Verletzung subjektiver Rechte ging. Den Prüfungsmaßstab für die Gerichte bildeten mithin allein die Normen, die der Klägerin oder dem Kläger solche individuellen Rechtspositionen einräumen. Nach herkömmlicher (innerstaatlicher) Sichtweise ließ und lässt sich von derartigen Vorschriften nur sprechen, wenn sie den Zweck verfolgen, den Rechtskreis gerade dieser Personen zu erweitern. Die lediglich »faktische« Begünstigung von Einzelpersonen genügt nicht.

Nunmehr interpretiert das Bundesverwaltungsgericht § 42 Abs. 2 VwGO jedoch wegen des europäischen Braunbären-Urteils neu: Anerkannte Umweltverbände besitzen ihm zufolge eine »prokuratorische Rechtsstellung«, die es ihnen ermöglicht, auch (ausschließlich) den öffentlichen Belang des Umweltschutzes wahrzunehmen. Wendet eine Behörde umweltrechtliche Vorschriften – beispielsweise die Normen über die Luftreinhalteplanung – falsch an, so beeinträchtigt sie zugleich diese Rechtsposition. Dabei spielt es keine Rolle, ob sie zugleich subjektive Individualrechte verletzt oder nicht. Konsequenterweise können solche Verbände deswegen jetzt mit einer Klage auch die Verletzung allein objektivrechtlicher Umweltschutzregelungen rügen. Erforderlich ist – entsprechend der Braunbären-Entscheidung – lediglich, dass es um Bestimmungen geht, die ihre Grundlage im Recht der EU haben. Mit dieser »erweiternden« Auslegung sind die Verbände hierzulande nun praktisch in der Lage, die Einhaltung des gesamten auf EU-Vorgaben zurückgehenden Umweltrechts gerichtlich kontrollieren zu lassen. Da mittlerweile die meisten deutschen Umweltschutzbestimmungen (wie auch die entsprechenden Vorschriften der anderen Staaten der EU) aufgrund einer unionsrechtlichen Basis getroffen worden sind, eröffnet diese »neue« Klagemöglichkeit den Verbänden zahlreiche zusätzliche Rechtsbehelfsbefugnisse. Sie erlaubt es ihnen etwa, Bebauungspläne auch dann gerichtlich auf Beachtung der Umweltschutznormen hin überprüfen zu lassen, wenn darin keine Zulassungsvoraussetzungen für UVP- oder vorprüfungspflichtige Projekte festgesetzt werden. Ebenso können andere behördliche Entscheidungen angefochten werden, auf die sich das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz nicht bezieht – etwa die Zulassung kleinerer industrieller Anlagen, für die keine Umweltverträglichkeitsprüfung vorgeschrieben ist, oder auch generell Entscheidungen aufgrund des Wasser-, Bodenschutz-, Immissionsschutz-, Naturschutz- oder Gefahrstoffrechts (43).

Damit hat das Urteil vom September 2013 andererseits freilich die Relevanz des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes verringert: Nach dem bisherigen Verständnis des § 42 Abs. 2 VwGO gewährten die Vorschriften des § 2 UmwRG und des § 64 BNatSchG den Verbänden fast die einzigen Möglichkeiten, um gegen behördliche Entscheidungen im Umweltbereich zu klagen. Nach der neuen Sichtweise werden solche Klagebefugnisse dagegen ganz allgemein und in erster Linie durch die eben erwähnte allgemeine Norm der Verwaltungsgerichtsordnung gewährt;

die Regelungen des Umwelt-Rechtsbehelfs- und des Bundesnaturschutzgesetzes haben jetzt eher den Charakter von einschränkenden Spezialbestimmungen.

Zudem versteht man eben skizzierte Neuinterpretation des § 42 Abs. 2 VwGO nicht einheitlich: Der vierte Senat des Bundesverwaltungsgerichts geht in zwei späteren Urteilen davon aus, dass die »prokuratorische Rechtsstellung« einem anerkannten Umweltverband allein die Befugnis gewähren solle, Klage gegen die Verletzung jener umweltrechtlichen Vorschriften zu erheben, die zugleich subjektive Individualrechte begründen (44). Gegen eine solche einschränkende Sichtweise sprechen allerdings erhebliche Gründe (45), unter anderem, dass das innerstaatliche Prozessrecht damit eben nicht – wie im Braunbären-Urteil formuliert – »so weit wie möglich« ausgelegt wird, um in den hier interessierenden Fällen Verbandsklagen zu ermöglichen. Die beiden neuen Urteile zeigen jedoch, dass es nicht genügt, Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention allein mit Hilfe des Braunbären-Urteils über die innerstaatliche Rechtsprechung »umzusetzen«. Vielmehr muss das deutsche Recht mit *einem entsprechenden Gesetz* an die völkerrechtlichen Vorgaben angepasst werden. Auch der siebte Senat des Bundesverwaltungsgerichts weist in seinem Urteil vom September 2013 auf das Erfordernis hin, eine solche Regelung zu entwickeln (46).

4.3 Der Beschluss V/9h der fünften Tagung der Aarhus-Vertragsparteien

In ihrem oben angesprochenen Beschluss V/9h stellt die fünfte Tagung der Aarhus-Vertragsparteien ebenfalls fest, dass die Rechtslage in Deutschland nicht den Anforderungen des Art. 9 Abs. 3 der Konvention genüge: Viele Fachgesetze stellten nicht sicher, dass Umwelt-Nichtregierungsorganisationen das Recht hätten, Handlungen oder Unterlassungen von Behörden oder Privatpersonen anzufechten, die Vorschriften des innerstaatlichen Rechts in Bezug auf die Umwelt widersprechen. Was diesen Punkt betrifft, empfiehlt die Tagung ebenso, die Thematik gesetzlich zu regeln. Damit bestätigt sie die Einschätzung des Bundesverwaltungsgerichts vom September 2013, dass die schon bisher geltenden Bestimmungen nicht genügen, um das deutsche Verwaltungsprozessrecht an die hier interessierende Vorgabe anzupassen. Da sich die sechste Tagung der Vertragsparteien im Jahr 2017 erneut mit der Thematik befassen wird, lässt sich eventuell erwarten, dass schon in der nächsten Zeit entsprechende Regelungsentwürfe entwickelt werden, unabhängig davon, ob auch die Europäische Kommission Vorschläge zur Implementation der Vorschrift im Unionsrecht formuliert.

4.4 Rechtliche Probleme bei der Umsetzung

Allerdings stellen sich bei der Umsetzung mehrere bisher nicht ausreichend geklärte Fragen. So erlaubt Art. 9 Abs. 3 der Konvention – wie erwähnt – den Vertragsstaaten, Mitgliedern der Öffentlichkeit nur dann Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren zu gewähren, wenn die Klägerinnen und Kläger »etwae innerstaatlich festgelegte Kriterien« erfüllen. Vor allem diese Wendung und ihre Reichweite müssen präzisiert werden. Zu derartigen Kriterien gehört in Deutschland ja auch die Vorgabe, dass Individuen nur Klage erheben können, wenn sie die Verletzung eigener subjektiver Rechte anführen können. Ob die völkerrechtliche Norm es zulässt, eine solche Anforderung festzulegen, ist jedoch sehr zweifelhaft: Damit ließen sich die Klagemöglichkeiten wieder deutlich einschränken, was nicht der Intention des Absatzes 3 entspräche; auf diese Weise könnte das Ziel der Vorschrift nicht erreicht werden, die Anwendung der umweltbezogenen Vorschriften

ebenfalls *mit Hilfe von Klagen aus der Öffentlichkeit* zu kontrollieren. Allerdings fällt auf, dass hier – anders als in Absatz 2 – nicht ausdrücklich auf das Ziel hingewiesen wird, »der betroffenen Öffentlichkeit im Rahmen dieses Übereinkommens einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren«. Dennoch sollte man mit dem Gerichtshof der EU davon ausgehen, dass auch Absatz 3 effektive Rechtsbehelfsmöglichkeiten verlangt und deshalb nicht zu eng interpretiert werden darf (47).

Die Rechtsbehelfsbefugnis von *Umweltverbänden* wird bei der Umsetzung dieser Vorgabe nochmals erheblich erweitert werden müssen. Es geht ganz generell um die Möglichkeit, gerichtlich überprüfen zu lassen, ob »die umweltbezogenen Bestimmungen« des innerstaatlichen Umweltrechts eingehalten worden sind. Dabei handelt es sich um alle Vorschriften, die dem Schutz der Umwelt dienen sollen; eingeschlossen sind sowohl materiellrechtliche als auch verfahrensrechtliche Normen. Anders als nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom September 2013, das sich allein mit den Vorgaben der Braunbären-Entscheidung befasst hat, spielt es keine Rolle, ob die jeweilige Bestimmung ihre Grundlage im EU-Recht hat oder nicht. Da der Begriff »Umweltrecht« bisher nicht rechtlich definiert ist, kommt es für die Praxis darauf an, wie sich Normen dieser Kategorie von anderen Bestimmungen, beispielsweise denen des technischen Sicherheits-, des Gesundheits- und des Verbraucherschutzrechts, abgrenzen lassen.

Art. 9 Abs. 3 der Konvention spricht außerdem auch das Recht der Mitglieder der Öffentlichkeit an, »die von Privatpersonen vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen« anzufechten. Solche Rechtsbehelfe sollen es beispielsweise erlauben, gegen die Betreiber industrieller Anlagen vorzugehen, die die Auflagen und Bedingungen ihrer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung nicht einhalten. Einzelpersonen und Umweltverbände würden deshalb mit solchen Klagen in gewisser Weise öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnehmen oder doch zumindest eine behördliche Kontrolle initiieren. Diesen Themenbereich hat man hierzulande bisher erst wenig diskutiert, so dass noch genauer zu untersuchen ist, an welche Voraussetzungen die Rechtsbehelfsbefugnis in derartigen Fällen geknüpft werden sollte.

5. Fazit

Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz hat einerseits die Klagemöglichkeiten anerkannter Umweltverbände erheblich erweitert. Andererseits ist aber seit seinem Inkrafttreten auch eine Reihe von Defiziten gegenüber den völkerrechtlichen und unionsrechtlichen Vorgaben deutlich geworden. Bisher hat man das Gesetz erst in einem dieser Punkte »nachgebessert«; eine weitere Novelle, mit der andere vom Gerichtshof der EU und der Tagung der Aarhus-Vertragsparteien festgestellte Mängel beseitigt werden sollen, ist jedoch für die nächste Zeit zu erwarten. Unter Umständen wird ein entsprechender Regelungsentwurf allerdings erst fertiggestellt, nachdem der Gerichtshof der EU das oben erwähnte Vertragsverletzungsverfahren abgeschlossen hat. Sofern er die Präklusionsvorschrift des § 2 Abs. 3 UmwRG für unvereinbar mit dem Unionsrecht hält, wirkt sich dieses Ergebnis wahrscheinlich auch auf andere Normen des innerstaatlichen Rechts mit vergleichbarem Inhalt aus.

Die schwierigste – und politisch wohl am meisten umstrittene – Aufgabe der nächsten Monate besteht darin, das deutsche Recht an die Anforderungen des Art. 9 Abs. 3 der Konvention anzupassen. Dabei geht es vor allem

darum zu gewährleisten, dass die Intention der völkerrechtlichen Vorgabe – die Kontrolle der Einhaltung des (objektiven) Umweltrechts mit Hilfe von Klagen aus der Öffentlichkeit – erreicht werden kann. Bei der Formulierung der neuen Vorschriften lässt sich insbesondere auch auf die einschlägigen Empfehlungen des Aarhus Convention Compliance Committee zurückgreifen.

Zudem empfiehlt es sich, zwei Umstände zu berücksichtigen: Die Einführung der Verbandsklage in Deutschland seit den 1980er Jahren hat keineswegs zu einer »Klageflut« geführt, wie man sie damals teilweise befürchtet hatte: Schon wegen des Prozesskostenrisikos, das die Umweltverbände in jedem Fall zwingt, die Erfolgchancen eines Rechtsbehelfs sorgfältig zu prüfen, hält sich die Zahl dieser Gerichtsverfahren bisher in relativ engen Grenzen (48). Außerdem kann eine solche Klage – sowohl aufgrund des Absatzes 2 als auch des Absatzes 3 des Art. 9 der Konvention – immer (nur) das Ziel verfolgen, die Beachtung und richtige Anwendung des geltenden Rechts gerichtlich überprüfen zu lassen. Je genauer die Behörden die jeweils maßgeblichen Vorschriften beachten, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass ihre Entscheidung in einem Gerichtsverfahren für rechtmäßig erklärt wird. Der umweltpolitische Nutzen der Rechtsbehelfsmöglichkeiten der anerkannten Umweltverbände liegt deshalb ganz generell in ihrer »Rückwirkung« auf die Verwaltungspraxis – also darin, dass sie immer zur Effektivität und besseren Anwendung des Umweltrechts beitragen, unabhängig davon, ob die Verbände im Einzelfall Klage erheben oder nicht. Gerade wegen der Komplexität zahlreicher umweltrelevanter Vorschriften sollte diese Wirkung nicht unterschätzt werden.

Anmerkungen

(1) In deutscher Übersetzung: Übereinkommen vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (BGBl. 2006 II S. 1252).

(2) Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates (ABl. EU Nr. L 41, S. 26).

(3) Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. EU 2012 Nr. L 26, S. 1), geändert durch Richtlinie 2014/52/EU vom 16. April 2014 (ABl. EU Nr. L 124, S. 1).

(4) Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) (Neufassung) (ABl. EU 2012 Nr. L 26, S. 1).

- (5) Richtlinie 2012/18/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2012 zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen, zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinie 96/82/EG des Rates (ABl. EU Nr. L 197, S. 1).
- (6) Richtlinie 2004/35/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Verminderung von Umweltschäden (ABl. EU Nr. L 143, S. 56).
- (7) Vgl. UN ECE 2014, S. 197.
- (8) Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft vom 6. September 2006 (ABl. EU Nr. L 264, S. 13).
- (9) Hierzu gehören natürliche und juristische Personen.
- (10) Vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 18.5.1982 – 7 C 42.80, BVerwGE 65, S. 313 ff.
- (11) Vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 14.4.2010 – 9 A 43.08, juris, Rn. 46.
- (12) Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) vom 7. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2816).
- (13) Vgl. dazu unten, Abschnitt 4.
- (14) EuGH, Urteil vom 12.5.2011 (Rs. C-115/09, Trianel), Slg. 2011, S. I-3673, ECLI:EU:C:2011:89; Urteil vom 7.11.2013 (Rs. C-72/12, Altrip), ECLI:EU:C:2013:712, NuR 2013, S. 878.
- (15) Rs. C-137/14 (Kommission/Deutschland).
- (16) Eine solche Vorprüfung ist für Projekte vorgeschrieben, deren Umweltauswirkungen der Gesetzgeber nicht als so gravierend oder komplex einstuft, dass er in allen Fällen eine Umweltverträglichkeitsprüfung für erforderlich hält. Sie dient der Klärung, ob das betreffende Vorhaben im Einzelfall erhebliche Folgen für die Umwelt erwarten lässt, so dass eine Umweltverträglichkeitsprüfung angebracht ist (§ 3c UVPG)
- (17) Urteil vom 7.11.2013 (Rs. C-72/12, Altrip), ECLI:EU:C:2013:712, NuR 2013, S. 878, Rn. 42 ff., 50 ff. S. dazu etwa Gärditz 2014, S. 1 ff.; Greim 2014, S. 81 ff.; Schlacke 2014, S. 11 ff.; Sinner 2014, S. 258 ff.; Bunge 2014a, S. 305 ff.
- (18) Unter EU-rechtlichen Aspekten wird daneben auch die Übergangsregelung des § 5 Abs. 1 UmwRG kritisiert.
- (19) EuGH, Urteil vom 12.5.2011 (Rs. C-115/09, Trianel), oben Fn. 14.

(20) Gesetz vom 21.1.2013 (BGBl. I S. 95). Diese Novelle hat allerdings gleichzeitig einen zusätzlichen § 4a ins Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz eingefügt, der eine Reihe von Einschränkungen statuiert.

(21) BVerwG, Urteil vom 24.10.2013 – 7 C 36.11, NuR 2014, 199, Rn. 23 ff.

(22) Entscheidung V/9h, Dok. ECE/MP.PP/2014/CRP.4 vom 14.10.2014. Vgl. dazu Bunge 2014c, S. 605 ff.

(23) Vgl. BVerwG, Urteil vom 5.9.2013 – 7 C 21.12, BVerwGE 147, 312.

(24) Sauer 2014, S. 198; Bunge 2014c, S. 612.

(25) Verfahren ACCC/C/2008/31 (Deutschland), Dok. ECE/MP.PP/C.1/2014/8 vom 4.6.2014, Rn. 70 ff.

(26) Verfahren ACCC/C/2008/31 (oben Fn. 25), Rn. 81 ff.

(27) BVerfG, Beschluss vom 8.7.1982 – 2 BvR 1187/80, BVerfGE 61, 82 (109 f.); ständige Rechtsprechung des BVerwG (vgl. etwa Beschluss vom 14.09.2010 – 7 B 15.10, NuR 2011, 53, 54 f. m.w.N.)

(28) S. etwa BVerwG, Beschluss v. 23.11.2007 – 9 B 38.07, NuR 2008, 176 (179); Urteil vom 22.1.2004 – 4 A 4.03, NVwZ 2004, 861 (863).

(29) BVerwG, Beschluss vom 6.3.2014 – 9 C 6.12, juris, Rn. 19 (Waldschlösschenbrücke Dresden).

(30) Art. 1 Abs. 2 Buchst. e der UVP-Richtlinie lautet:

»Im Sinne dieser Richtlinie sind: [...]

e) betroffene Öffentlichkeit: die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren gemäß Artikel 2 Absatz 2 betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran. Im Sinne dieser Begriffsbestimmung haben Nichtregierungsorganisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, ein Interesse«.

(31) Schlussanträge in der Rs. C-263/08 (Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening, ECLI:EU:C:2009:631), Rn. 42 f., 52 (im Internet erhältlich über <http://eur-lex.europa.eu>; aufgerufen am 6.5.2014).

(32) BVerwG, Beschluss vom 11.11.2009 – 4 B 57.09, UPR 2010, 103, Rn. 8.

(33) Rs. 137/14 (Kommission/Deutschland), ABl. Nr. C 159 vom 26.5.2014, S. 16 f. Daneben beanstandet die Kommission auch weitere Regelungen des deutschen Rechts.

(34) BVerwG, Beschluss vom 16.10.2014 – 7 VR 2.14 u.a., juris, Rn. 13; Beschluss vom 29.10.2014 – 7 VR 4.13, juris, Rn. 8.

(35) Rs. 137/14, Schlussanträge vom 21.5.2015, Rn. 35 ff. (im Internet erhältlich über <http://eur-lex.europa.eu>; aufgerufen am 21.5.2015).

(36) Die Widerspruchsfrist des § 70 VwGO dürfte mit Art. 9 Abs. 2 und Art. 2 Nr. 5 der Aarhus-Konvention in Einklang stehen, weil sie lediglich eine Modalität des Rechtsbehelfsverfahrens – und damit eine »nach innerstaatlichem Recht geltende Voraussetzung« – festlegt.

(37) UN ECE 2014, S. 197.

(38) Vgl. UN ECE 2014, S. 199 f., und die dort genannten Empfehlungen des Aarhus Convention Compliance Committee.

(39) Vgl. Art. 1 Buchst. e der Konvention.

(40) Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. EG Nr. L 206, S. 7) mit späteren Änderungen.

(41) Rs. C-240/09 (Lesoochránárske zoskupenie VLK – slowakischer Braunbär), Slg. 2011, S. I-1255, EC-LI:EU:C:2011:125, Rn. 52.

(42) BVerwG, Urteil vom 5.9.2013 – 7 C 21.12, BVerwGE 147, 312, Rn. 38 ff.

(43) Vgl. zur Reichweite des Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention auch UN ECE 2014, S. 199 f.

(44) BVerwG, Urteile vom 12.11.2014 – 4 C 34.13, NVwZ 2015, S. 596, Rn. 23 f., und vom 18.12.2014 – 4 C 35.13, NVwZ 2015, S. 656, Rn. 57 f. (jeweils zur Festlegung von Flugrouten zum und vom Flughafen Berlin-Brandenburg).

(45) Vgl. dazu näher Bunge 2014b, S. 3 (7 f.).

(46) BVerwG, Urteil vom 5.9.2013 – 7 C 21.12, BVerwGE 147, 312, Rn. 32 und 35.

(47) Ebenso UN ECE 2014, S. 199, unter Verweis auf eine Reihe von Empfehlungen des Aarhus Convention Compliance Committee.

(48) Vgl. zur Praxis Führ u. a. 2014.

Verwendete Abkürzungen

<i>ABl. EU</i>	<i>Amtsblatt der Europäischen Union</i>
<i>BImSchG</i>	<i>Bundes-Immissionsschutzgesetz</i>
<i>BNatSchG</i>	<i>Bundesnaturschutzgesetz</i>
<i>BVerwG</i>	<i>Bundesverwaltungsgericht</i>
<i>BVerwGE</i>	<i>Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts</i>
<i>ECLI</i>	<i>European Case Law Identifier</i>
<i>EU</i>	<i>Europäische Union</i>
<i>EuGH</i>	<i>Gerichtshof der Europäischen Union</i>
<i>juris</i>	<i>Internet-Rechtsportal (https://www.juris.de/jportal/index.jsp)</i>
<i>NuR</i>	<i>Natur und Recht (Zeitschrift)</i>
<i>NVwZ</i>	<i>Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht</i>
<i>Rn.</i>	<i>Randnummer</i>
<i>Rs.</i>	<i>Rechtssache</i>
<i>Slg.</i>	<i>Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofs [der Europäischen Union] und des Gerichts Erster Instanz</i>
<i>UmwRG</i>	<i>Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz</i>
<i>UN ECE</i>	<i>United Nations Economic Commission for Europe</i>
<i>UVP</i>	<i>Umweltverträglichkeitsprüfung</i>
<i>UVPG</i>	<i>Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung</i>
<i>VwGO</i>	<i>Verwaltungsgerichtsordnung</i>

Literaturverzeichnis

Bunge, Thomas (2014a): Rechtsfolgen von Verfahrensfehlern bei der Umweltverträglichkeitsprüfung. In: *Natur und Recht* 36, S. 305 – 313.

Bunge, Thomas (2014b): Zur Klagebefugnis anerkannter Umweltverbände. In: *Zeitschrift für Umweltrecht* 25, S. 3 – 13.

Bunge, Thomas (2014c): Rechtsbehelfe in Umweltangelegenheiten: Vorgaben der Aarhus-Konvention und deutsches Recht. In: *Natur und Recht* 36, S. 605 ff.

Führ, Martin/Schenten, Julian/Schreiber, Melanie/Schulze, Falk/Schütte, Silvia/Osigus, Torsten/Dopfer, Jaqui (2014): Evaluation von Gebrauch und Wirkung der Verbandsklagemöglichkeiten nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG). Texte des Umweltbundesamtes 14/2014.

Gärditz, Klaus Ferdinand (2014): Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz im Umweltrecht. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 33, S. 1 – 11.

Greim, Jeanine (2014): Das Urteil des EuGH in der Rechtssache Altrip – Meilenstein oder Mosaikstein auf dem Weg zum gebotenen Individualrechtsschutz bei UVP-Fehlern? In: Natur und Recht 36, S. 81 – 85.

Sauer, Matthias (2014): Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten im Umbruch? Versuch eines Überblicks zum Stand der Diskussion. In: Zeitschrift für Umweltrecht 25, S. 195 – 202.

Schlacke, Sabine (2014): Zur fortschreitenden Europäisierung des (Umwelt-)Rechtsschutzes. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 33, S. 11 – 18.

Sinner, Wolfgang (2014): Beginn einer Zeitenwende im Recht der UVP? In: Umwelt- und Planungsrecht, S. 258 – 262.

UN ECE – United Nations Economic Commission for Europe (2014): The Aarhus Convention: An Implementation Guide. 2nd ed., New York und Genf (auch im Internet erhältlich unter <http://www.unece.org/index.php?id=35869&L=0>; (aufgerufen am 26.05.2015)).

Autor

Dr. Thomas Bunge, Direktor und Professor beim Umweltbundesamt a. D., Honorarprofessor an der Technischen Universität Berlin a. D., leitete von 1983 bis 2008 das Fachgebiet »Umweltprüfungen« des Umweltbundesamtes. Seine Arbeitsschwerpunkte sind das deutsche, europäische und internationale Umwelt- und Planungsrecht, vor allem das Recht der Umweltverträglichkeits- und der strategischen Umweltprüfung, die Beteiligung der Öffentlichkeit an umweltrelevanten Verfahren und der Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten.

Kontakt

Dr. Thomas Bunge

Berliner Straße 23

14169 Berlin

E-Mail: thomas_bunge@arcor.de

Redaktion

Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Eva-Maria Antz, Ulrich Rüttgers

Ellerstr. 67

53119 Bonn

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de