

[Die Verbandsklage des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes](#)

Bearbeitet von
Katharina Sommerfeldt

1. Auflage 2016. Taschenbuch. 344 S. Softcover

ISBN 978 3 631 66904 4

Format (B x L): 14,8 x 21 cm

Gewicht: 450 g

[Recht > Öffentliches Recht > Umweltrecht > Umweltrecht, Technikrecht,
Immissionsschutzrecht](#)

schnell und portofrei erhältlich bei


DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](#) ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.



Katharina Sommerfeldt

Die Verbandsklage des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes

Der Gesetzgeber
unter dem Anpassungsdruck
des Europarechts

Einleitung

Die Diskussion um die altruistische Verbandsklage im Umweltrecht ist mittlerweile ca. vierzig Jahre alt und hat dennoch nicht an Aktualität oder Brisanz verloren. Dies zeigen vor allem die Entwicklungen im Bereich des Völker- und Europarechts und deren Auswirkungen auf das nationale Recht in den letzten Jahren. Die altruistische Verbandsklage im Umweltrecht verknüpft zentrale Fragen des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes miteinander, nämlich die Frage nach dem Zugang zu Gerichten einerseits und die Frage des Umfangs des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes andererseits. Der Zugang zu verwaltungsgerichtlichem Rechtsschutz im Umweltrecht war bislang beschränkt auf Individualkläger, die eigene subjektive Rechte geltend machen. Auf das festgefügte System des deutschen Individualrechtsschutzes im Umweltrecht wirken in den letzten Jahren starke völker- und europarechtliche Einflüsse ein, die einen erheblichen Anpassungsdruck auf den nationalen Gesetzgeber ausüben. Maßgeblichen Einfluss hat die 1998 im dänischen Århus beschlossene Århus-Konvention (AK) über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten. Die Århus-Konvention ist der erste völkerrechtliche Vertrag, der internationale Mindeststandards hinsichtlich des Zugangs zu Informationen („1. Säule“) der Öffentlichkeitsbeteiligung („2. Säule“) und des Zugangs zu Gerichten („3. Säule“) festschreibt und diese einklagbar macht. Die Bundesrepublik Deutschland hat 1998 gemeinsam mit der Europäischen Gemeinschaft die Århus-Konvention unterzeichnet. Ein komplexes Mehrebenensystem mit Verflechtungen des nationalen, europäischen und Völkerrechts ist die Folge. Die Europäische Gemeinschaft hat die Århus-Konvention auf der Ebene des mitgliedstaatlichen Rechts durch die Richtlinie (RL) 2003/35/EG¹ umgesetzt. Diese ist mittlerweile durch die am 17.2.2012 in Kraft getretene RL 2011/92/EU² ersetzt worden.³ Hieraus resultiert ein erheblicher

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

2 Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. L 26/1.

3 Im Text wird der Übersichtlichkeit halber weiterhin Bezug auf die RL 2003/35/EG genommen.

Anpassungsbedarf des nationalen Rechts unter Beachtung der völker- und europarechtlichen Vorgaben.

Der Bundesgesetzgeber hat zunächst weder Aktivitäten zur Umsetzung der Århus-Konvention noch zur Umsetzung der RL 2003/35/EG entfaltet. Die Ratifikation der Århus-Konvention durch die Bundesrepublik Deutschland erfolgte erst zum 9.12.2006, mithin 8 Jahre nach ihrer Unterzeichnung. Die erste Maßnahme zur Umsetzung der RL 2003/35/EG erfolgte Ende 2006 durch Erlass des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (UmwRG).⁴

Die Umsetzung der Vorgaben der RL 2003/35/EG durch das UmwRG warf erhebliche Fragen hinsichtlich der Beachtung der völker- und europarechtlichen Vorgaben auf. Die Århus-Konvention und die RL 2003/35/EG sehen einen voraussetzungslosen Zugang für Umweltverbände zu umweltrechtlichen Überprüfungsverfahren vor, um die materiell- und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen anzufechten. Im UmwRG hatte der deutsche Gesetzgeber zunächst jedoch den Zugang zu Gerichten für Verbände von der Geltendmachung der Verletzung drittschützender Normen abhängig gemacht und eine Einschränkung dahingehend vorgenommen, dass nur bestimmte Verfahrensfehler zur Aufhebung einer Entscheidung führen können. Die Umsetzung der europäischen Vorgaben durch das UmwRG hat eine breite Diskussion in der Verwaltungsrechtswissenschaft ausgelöst. Kernpunkte dieser Diskussion waren u.a. die Reichweite und der Umfang der Umsetzungsverpflichtung aus der Århus-Konvention und der RL 2003/35/EG, die Europarechtswidrigkeit der Umsetzung hinsichtlich des Zugangs zu Gerichten sowie die grundsätzliche Zulässigkeit einer umweltrechtlichen Verbandsklage.

Die Einschränkung des UmwRG hinsichtlich des Zugangs zu Gerichten für Umweltverbände ist durch das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 12.5.2011 für europarechtswidrig erklärt worden.⁵ Der deutsche Gesetzgeber hat in der Folge unter dem erheblichem Anpassungsdruck eines bereits eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahrens⁶ das UmwRG im Jahr 2012 überarbeitet und Anfang 2013 das Gesetz zur Änderung des Umweltrechtsbehelfsgesetzes⁷ erlassen. Auch diese Umsetzung der europäischen und völkerrechtlichen Vorgaben wirft

4 Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-RL 2003/35/EG vom 7.12.2006, BGBl. I, S. 2816.

5 EuGH, Urteil vom 12.5.2011 – C-115/09, Slg. 2011, I-3673. Siehe hierzu 4. Kapitel C. II.

6 VV Nr. 2007/4267.

7 Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-RL 2003/35/EG vom 7.12.2006, BGBl. I, S. 2816, zuletzt geändert durch

erhebliche Fragen auf. So hat der Gesetzgeber mittlerweile zwar einen voraussetzungslosen Zugang zu Gerichten für Umweltverbände eingeführt, gleichwohl hat er jedoch weitere einschränkende Regelungen hinsichtlich der prozessualen Ausgestaltung der Verbandsklage erlassen. Nahezu unverändert geblieben sind die Regelungen hinsichtlich der Folgen von Verfahrensfehlern. Der Gesetzgeber wollte hier zunächst die Entscheidung des EuGH auf die Vorlagefrage des BVerwG vom 10.1.2012 hin abwarten.⁸ Der EuGH hat am 7.11.2013 in der Sache entschieden und ist dabei zu dem Ergebnis gekommen, dass die Beschränkung der rügbaren Verfahrensfehler auf den „Totalausfall“ der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) oder der allgemeinen Vorprüfung nicht mit dem Art. 10a RL 2003/35/EG vereinbar ist.⁹ Parallel zur Änderung des UmwRG hat die Europäische Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet. In diesem Verfahren rügt die Europäische Kommission die Europarechtswidrigkeit der Präklusionsvorschriften des unverändert gebliebenen § 2 Abs. 3 UmwRG, die Vorschrift des § 4 UmwRG sowie die Überleitungsvorschrift des § 5 UmwRG.¹⁰ Die Bundesregierung hatte noch vor dem Urteil des EuGH vom 7.11.2013 zu erkennen gegeben, dass sie die gerügten Vorschriften für europarechtskonform hält.¹¹

Gegenstand der Arbeit ist die Frage: Welche Rechte und Fehler können Umweltverbände als „Anwälte der Umwelt“ vor Gericht geltend machen? Ziel der Arbeit ist es, die Entwicklungen der umweltrechtlichen altruistischen Verbandsklage auf der Ebene der Verwaltungsrechtswissenschaft, der Gesetzgebung und der Rechtsprechung ausgehend von den 1970er Jahren bis heute zu untersuchen. Es hat in den vergangenen 40 Jahren vielfach Ansätze in der deutschen Verwaltungsrechtswissenschaft gegeben, die altruistische umweltrechtliche Verbandsklage dogmatisch zu begründen und in das System des individualschützenden

Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer umweltrechtlicher Vorschriften vom 21.1.2013, BGBl. I, S. 95 f.

8 BVerwG, Beschluss vom 10.1.2012 – 7 C 20/11, zitiert nach juris.

9 EuGH, Urteil vom 7.11.2013 – C 72/12, ABl. C 009 vom 11.01.2014, S. 6–7.

10 Vertragsverletzungsnummer 2007/4267. Siehe hierzu auch *Stüer/Garbrock*, Verwaltungsgerichtstag, DVBl. 2013, 1102, 1106; *Kremer*, Unionsrechtswidrigkeit, ZUR 2013, 89, 92. Die vorliegende Arbeit ist auf dem Stand 30.12.2013. Zwischenzeitlich wurde das Vertragsverletzungsverfahren beendet. Der EuGH hat am 15.10.2015 festgestellt, dass § 4 UmwRG gegen Art. 11 der RL 2011/92 verstößt und die deutschen Präklusionsvorschriften für europarechtswidrig erklärt. Für unionsrechtswidrig erklärt der EuGH auch die Übergangsvorschriften in § 5 UmwRG, EuGH, Urteil vom 15.10.2015 – C137/14, zitiert nach juris.

11 BT-Drs. 17/12304 vom 8.2.2013, S. 139.

verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes zu integrieren. Die Arbeit untersucht diese Ansätze im Hinblick darauf, inwieweit diese tragfähige Konzepte einer altruistischen umweltrechtlichen Verbandsklage enthalten, welche ggfs. den heutigen Anforderungen noch gerecht werden (1. Kapitel). Ebenfalls untersucht werden die bisherigen gesetzgeberischen Bemühungen zur Einführung einer umweltrechtlichen Verbandsklage. Diese waren eng verknüpft mit den Gesetzgebungsinitiativen zur Schaffung eines Umweltgesetzbuches, sie blieben jedoch bis zum Erlass des UmwRG im Jahr 2006 erfolglos (1. Kapitel). Ein weiterer Schwerpunkt der Arbeit liegt auf dem Gesetzgebungsverfahren im Jahr 2006 und den Regelungen des UmwRG hinsichtlich der Klagebefugnis von Verbänden und der Verfahrensfehlerlehre (3. Kapitel). Die Arbeit untersucht die Einhaltung der europäischen und völkerrechtlichen Vorgaben (2. Kapitel) und zeigt den nach wie vor bestehenden Anpassungsbedarf auf. Der Gesetzgebungsprozess des UmwRG wird mit dem Ziel untersucht, die Ursachen für die Umsetzungsschwierigkeiten des nationalen Gesetzgebers herauszuarbeiten (3. Kapitel). Die Rechtsprechung der nationalen Gerichte wird daraufhin untersucht, wie sich die Gerichte in der Vergangenheit zur Frage der Zulässigkeit einer altruistischen umweltrechtlichen Verbandsklage positioniert haben, wie die Gerichte unter der Geltung des UmwRG mit den europarechtswidrigen Regelungen des Gesetzes umgegangen sind und wie einzelne Gerichte sich heute im Hinblick auf die Regelungen des UmwRG und die völker- und europarechtlichen Vorgaben der Århus-Konvention und der RL 2003/35/EG positionieren. Von besonderem Interesse sind dabei die Urteile des EuGH vom 8.11.2011¹², vom 20.5.2011¹³ und vom 7.11.2013¹⁴ (4. Kapitel). Schließlich untersucht die Arbeit das geltende Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz zum einen im Hinblick auf die Einhaltung der europäischen und völkerrechtlichen Vorgaben, zum anderen im Hinblick auf den Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens mit dem Ziel, die Ursachen und Gründe etwaig bestehender Umsetzungsdefizite aufzudecken (5. Kapitel).

12 EuGH, Urteil vom 8.3.2011 – Rs. C-240/09, Slg. 2011 I-1255.

13 EuGH, Urteil vom 12.5.2011 – C-115/09, Slg. 2011, I-3673.

14 EuGH, Urteil vom 7.11.2013 – C-72/12, ABl. C 009 vom 11.01.2014, S. 6–7.