
Das neue Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz und seine Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht

Desirée Schmitt*

Inhalt	
A. Einleitung	360
B. Rechtslage vor dem Urteil	361
I. Die Aarhus-Konvention	361
II. Die Regelungen der Europäischen Union	362
III. Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG)	364
1. Voraussetzungen für die Einlegung eines Rechtsbehelfs	364
2. Zwischenfazit	367
C. Das Urteil des EuGH	368
I. Das Ausgangsverfahren vor dem OVG Münster	368
II. Das Urteil des EuGH im Vorabentscheidungsverfahren	368
1. Die erste und zweite Vorlagefrage hinsichtlich des Umfangs des Rechtsschutzzugangs	368
2. Die dritte Vorlagefrage hinsichtlich der Direktwirkung des Art. 10a der UVP-Richtlinie	369
3. Zwischenfazit	370
III. Die Entscheidung des OVG Münster	371
D. Die Bedeutung der Entscheidung	372
I. Unmittelbare Konsequenzen für die Verwaltungsgerichte	372

* Stud. iur. Desirée Schmitt, Studentin an der Universität des Saarlandes und am Europa-Institut der Universität des Saarlandes, Sektion Rechtswissenschaft; hilfswissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Europäisches und Internationales Privatrecht sowie Zivilprozessrecht von Prof. Dr. Markus Würdinger.

II. Die Reaktion des deutschen Gesetzgebers	373
1. Die Möglichkeiten des Gesetzgebers	373
2. Die Entscheidung des Gesetzgebers	376
a) Einfügen eines neuen Abs. 3 in § 1 UmwRG	376
b) Änderung von § 2 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 5 UmwRG	376
c) Erweiterung der UVP-Verfahrensfehlertypen im Sinne von § 4 Abs. 1 Nr. 1 und 2 UmwRG	378
d) Maßgaben zur Anwendung der VwGO, § 4a UmwRG	378
e) Einfügen eines Abs. 4 in § 5 UmwRG	379
3. Bewertung	380
III. Aktuelle Relevanz des Urteils	382
E. Fazit und Ausblick	383

A. Einleitung

In seiner „Trianel“-Entscheidung¹ vom 12. Mai 2011 hat der Europäische Gerichtshof eine Einschränkung der umweltrechtlichen Verbandsklage für unionswidrig erklärt. Gemäß seiner Entscheidung darf die Prüfung des Umwelt-Rechtsbehelfs nicht auf Normen beschränkt werden, die Rechte Einzelner begründen.

Damit hat der EuGH den Umweltverbänden ein weitreichendes Recht zur Klage gegen umweltrelevantes Verwaltungshandeln eingeräumt. Hierdurch zieht er einen Schlussstrich unter die mehr als vierzig Jahre andauernde Diskussion um die Frage, ob anerkannte Umweltverbände mittels Verbandsklage nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) lediglich die Verletzung drittschützender Vorschriften rügen dürfen. Diese Diskussion und das hieraufhin ergangene Urteil sind Gegenstand des vorliegenden Beitrags. Aufgrund der Entscheidung durch den EuGH sah sich der deutsche Gesetzgeber zudem gezwungen, das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz zu ändern. Die Novellierung trat am 29. Januar 2013 in Kraft und ist ebenfalls Gegenstand dieser Erörterung.

¹ EuGH, Rs. C-115/09, *Trianel*, Slg. 2011, I-3673.

B. Rechtslage vor dem Urteil

Zunächst ist die Rechtslage vor der Entscheidung des EuGH zu betrachten, um so dann die hierdurch bewirkten Änderungen genau untersuchen zu können.

I. Die Aarhus-Konvention

Mit dem 1998 im Rahmen der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE) geschlossenen Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten,² das unter dem Namen „Aarhus-Konvention“ bekannt geworden ist, hat der Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten erstmals eine völkerrechtliche Grundlage erhalten.³

Gemäß ihrer Präambel ist Ziel der Konvention, dass die Durchsetzung eines wirkungsvollen Umweltschutzes dadurch gewährleistet wird, dass die Öffentlichkeit, einschließlich Organisationen, Zugang zu wirkungsvollen gerichtlichen Mechanismen haben, damit ihre berechtigten Interessen geschützt werden und das Recht durchgesetzt wird.⁴ Hierbei hat der maßgebliche Art. 9 Abs. 2 der Aarhus-Konvention folgenden Wortlaut:

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

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

Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht und/oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle haben, um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die Artikel 6 und – sofern dies nach dem jeweiligen innerstaatlichen Recht vorgesehen ist und unbeschadet des Absatzes 3 – sonstige einschlägige Bestimmungen dieses Übereinkommens gelten. Was als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt, bestimmt sich nach den Erfordernissen innerstaatlichen Rechts und im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit im Rahmen dieses Übereinkommens einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren. Zu diesem Zweck gilt das Interesse jeder nichtstaatlichen Organisation, welche die in Artikel 2 Nummer 5 genannten Voraussetzungen erfüllt, als

² BGBl. 2006 II, 1251.

³ *Groß, Trianel – die Entfesselung des Umweltrechtsbehelfs durch den EuGH*, Jura 2012, S. 386.

⁴ BGBl. 2006 II, 1251, 1253.

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

Absatz 2 schließt die Möglichkeit eines vorangehenden Überprüfungsverfahrens vor einer Verwaltungsbehörde nicht aus und lässt das Erfordernis der Ausschöpfung verwaltungsbehördlicher Überprüfungsverfahren vor der Einleitung gerichtlicher Überprüfungsverfahren unberührt, sofern ein derartiges Erfordernis nach innerstaatlichem Recht besteht.“

Diese Verpflichtung gilt dabei sowohl für diejenigen Vertragsparteien, deren Verwaltungsprozessrecht, wie in Deutschland, eine Rechtsverletzung als Zulässigkeitsvoraussetzung fordert, als auch für diejenigen Vertragsparteien, denen ein Interesse als Zugangsvoraussetzung genügt;⁵ hierdurch wird Rücksicht genommen auf die beiden Grundtypen des subjektiven Rechtsschutzzugangs in den europäischen Staaten.⁶

Was als Rechtsverletzung gilt, ist nach den Erfordernissen innerstaatlichen Rechts und im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Personen(-gruppe) einen weiten Zugang zu Gericht zu gewähren, zu bestimmen.⁷

Die betroffene Öffentlichkeit ist in Art. 2 Abs. 5 Aarhus-Konvention als die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit und die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran definiert. Hierzu gehören ausdrücklich auch nichtstaatliche Organisationen, wie Greenpeace, WWF oder der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND), die sich für den Umweltschutz einsetzen.⁸

II. Die Regelungen der Europäischen Union

Die Europäische Union ist der Aarhus-Konvention durch den Beschluss 2005/370/EG beigetreten.⁹ Der Umsetzung des Übereinkommens im Unionsrecht diente die Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme (Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie). Durch Art. 3 Nr. 7 und Art. 4 Nr. 4 der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie wurde die Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekte um einen Art. 10a und die Richtlinie 96/61/EG über

⁵ So z.B. in Frankreich, hierzu vergleichend *Leidinger*, Europäisiertes Verbandsklagerecht und deutscher Individualschutz: Das Trianel-Urteil des EuGH und seine Folgen für das deutsche Verwaltungsrechtssystem, NVwZ 2011, S. 1347; *Koch*, Die Verbandsklage im Umweltrecht, NVwZ 2007, S. 374 f.

⁶ *Groß*, (Fn. 3), S. 386.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ ABl. L 124 v. 17.5.2005, S. 4.

die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung um einen Art. 15a ergänzt,¹⁰ wobei Art. 10a inzwischen durch Art. 11 der Richtlinie 2011/92/EU und Art. 15a durch Art. 25 Industrieemissionen-Richtlinie 2010/75/EU ersetzt wurde.

Dabei haben sowohl Art. 11 UVP-Richtlinie (ex. Art. 10a) und Art. 25 Industrieemissionen-Richtlinie (ex. Art. 15a IVU-Richtlinie) folgenden Wortlaut:

„(1) Die Mitgliedstaaten stellen im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit, die

- a) ein ausreichendes Interesse haben oder alternativ
- b) eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsverfahrenrecht bzw. Verwaltungsprozessrecht eines Mitgliedstaats dies als Voraussetzung erfordert,

Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle haben, um die materiellrechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die die Bestimmungen dieser Richtlinie über die Öffentlichkeitsbeteiligung gelten.

(2) Die Mitgliedstaaten legen fest, in welchem Verfahrensstadium die Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen angefochten werden können.

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

(4) Dieser Artikel schließt die Möglichkeit eines vorausgehenden Überprüfungsverfahrens bei einer Verwaltungsbehörde nicht aus und lässt das Erfordernis einer Ausschöpfung der verwaltungsbehördlichen Überprüfungsverfahren vor der Einleitung gerichtlicher Überprüfungsverfahren unberührt, sofern ein derartiges Erfordernis nach innerstaatlichem Recht besteht.

Die betreffenden Verfahren werden fair, gerecht, zügig und nicht übermäßig teuer durchgeführt.

(5) Um die Effektivität dieses Artikels zu fördern, stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass der Öffentlichkeit praktische Informationen über den Zugang zu

¹⁰ ABl. L 156 v. 25.6.2003, S. 17.

verwaltungsbehördlichen und gerichtlichen Überprüfungsverfahren zugänglich gemacht werden.“

Diese Regelungen setzen die entsprechenden Vorgaben des Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention beinahe wortgleich um.¹¹ Folglich bestand nicht nur eine völkerrechtliche, sondern auch eine unionsrechtliche Verpflichtung zur Einführung einer umweltrechtlichen Verbandsklage, die im Folgenden besprochen wird.

III. Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG)

Die erste einheitlich geregelte Umweltverbandsklage wurde 2002 im Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) eingeführt. Jedoch hat die nun in § 64 BNatSchG befindliche Regelung nur einen sehr engen Anwendungsbereich und enthält durch Enumeration der Klagegründe zusätzliche Einschränkungen.¹² Daher machte die Umsetzung der Aarhus-Konvention sowie der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie 2003/35/EG eine Erweiterung der Klagebefugnisse der Umweltverbände erforderlich. Dieser Pflicht kam der deutsche Gesetzgeber mit dem Inkrafttreten des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (UmwRG) am 8. Dezember 2006 vorerst nach.

1. Voraussetzungen für die Einlegung eines Rechtsbehelfs

Voraussetzung für die Einlegung eines Rechtsbehelfs nach dem UmwRG ist zunächst die behördliche Anerkennung eines Verbandes nach § 3 UmwRG.

Weiterhin muss einer der in § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG genannten Prüfgegenstände vorliegen. Nach § 1 Abs. 1 UmwRG gilt dies insbesondere für alle Zulassungsentscheidungen von Vorhaben, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung vorgeschrieben ist sowie für bestimmte Genehmigungen nach dem Immissionsschutzrecht, für wasserrechtliche Erlaubnisse und für Planungsfeststellungsbeschlüsse über Abfalldeponien.

Nach § 2 Abs. 1 UmwRG können die anerkannten Verbände sodann gegen einen der aufgelisteten Kontrollgegenstände oder gegen seine Unterlassung ein Überprüfungsverfahren anstrengen. Hierbei ist in Abhängigkeit davon, ob das Verwaltungsverfahren mit einem Verwaltungsakt oder mit dem Erlass einer Satzung endet, das Begehren auf Aufhebung oder Unwirksamkeitserklärung derartiger Entscheidungen gerichtet; hinsichtlich der statthaften Klagearten gilt die VwGO.¹³

Die Rügebefugnis war in der bis zum 29. Januar 2013 geltenden Fassung zudem gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG auf Rechtsvorschriften beschränkt, die dem

¹¹ *Graß*, (Fn. 3), S. 387.

¹² *Ibid.*; *Schlaacke*, Überindividueller Rechtsschutz, 2008, S. 181 ff.

¹³ *Ibid.*, S. 286.

Umweltschutz dienen, Rechte Einzelner begründen und für die Entscheidung von Bedeutung sein können. Folglich waren zum Zeitpunkt der „Trianel“-Entscheidung des EuGH drei Voraussetzungen an eine rügefähige Rechtsverletzung geknüpft:

Das weite Kriterium der *umweltschutzbezogenen Vorschriften* ist erfüllt, wenn die geltend gemachte Rechtsvorschrift den Zielen des Umweltschutzes dient.¹⁴ Als weiteres Erfordernis sieht § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG vor, dass die Rechtsvorschrift *für die Entscheidung von Bedeutung* gewesen sein muss. Diese Begrenzung der Rügebefugnis bezweckt, unerhebliche Rechtsverletzungen von einer Rügefähigkeit auszuschließen; im Rahmen der Zulässigkeit ist hierfür nur eine überschlägige Prüfung vorzunehmen.¹⁵

Des Weiteren musste die gerügte Rechtsvorschrift *Rechte Einzelner* begründen. Diese Voraussetzung schränkte die Rügebefugnis der Verbände erheblich ein.¹⁶ Durch diese Regelung, die eine in den Anwendungsbereich von § 42 Abs. 2 Halbsatz 1 VwGO fallende Klagebefugnis statuierte,¹⁷ wurde zwar nicht verlangt, dass der Umweltverband die Verletzung eigener Rechte geltend macht. Es reichte aber andererseits auch nicht die Rüge der Verletzung nur objektiv-rechtlicher Rechtssätze aus, sondern die Zulässigkeit wurde an die mögliche Verletzung subjektiver Rechte (anderer Personen) gebunden. Dadurch hatte der Gesetzgeber eine schutznormakzessorische Verbandsklage kreiert.¹⁸ Die Gesetzesbegründung betonte hierbei, dass das Kriterium „Rechte Einzelner begründen“ die Rügebefugnis auf solche Rechtsvorschriften beschränkt, die als subjektiv-öffentliche Rechte anerkannt sind.¹⁹ Die Verbände durften also folglich nur die Verletzung drittschützender Normen rügen, welche mittels der Schutznormtheorie zu ermitteln waren. Nach dieser ist ein Rechtssatz notwendig, der den Einzelnen nicht nur objektiv begünstigt, sondern zumindest auch diesen Zweck verfolgt; keine subjektiven Rechte ergeben sich aus Regelungen, die nur dem Schutz der Allgemeinheit dienen, mögen sie auch Einzelne objektiv begünstigen.²⁰ Verletzungen objektiver Rechtssätze des Umweltrechts, wie etwa das gesamte Naturschutz- und Landschaftspflegerecht, das Verfahrensrecht und Vorsorgenormen, konnten demnach nicht mittels Umwelt-Rechtsbehelf geltend gemacht werden.²¹

¹⁴ Ibid., S. 287.

¹⁵ *Schlacke*, in: Gärditz (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung mit Nebengesetzen, 1. Aufl. 2013, Vor. § 2 UmwRG, Rdnr. 34.

¹⁶ *Schlacke*, (Fn. 12), S. 288.

¹⁷ Ibid., S. 280.

¹⁸ *Ziekow*, Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz im System des deutschen Rechtsschutzes, NVwZ 2007, S. 260; *Koch*, (Fn. 5), S. 369 ff.; *Schlacke*, (Fn. 12), S. 288.

¹⁹ BT-Drs. 16/2495, S. 12.

²⁰ *Kopp/Schenke*, Verwaltungsgerichtsordnung: Kommentar, § 42 VwGO, Rdnr. 83 ff.; *Kluth/Rennert/Kraft*, Entwicklungen im Verwaltungsprozessrecht, 2009, S. 13 ff., 28 ff.; *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl. 2013, Rdnr. 399.

²¹ *Schlacke*, (Fn. 12), S. 288.

Die Vereinbarkeit dieser sogenannten *Schutznormakzessorietät* mit der Aarhus-Konvention und den EU-Richtlinien war von Anfang an umstritten.²²

Sie wurde damit begründet, dass sie der Erhaltung des deutschen Individualrechtsschutzsystems dienen sollte.²³ Die Einschränkung sollte vor allem eine weitreichende gerichtliche Überprüfung der Genehmigungen von Industrieanlagen verhindern.²⁴ Weiterhin wurde von der Bundesregierung im Verfahren vor dem EuGH geltend gemacht, dass die gegenwärtig sehr hohe Kontrolldichte eingeschränkt werden müsse, wenn die Voraussetzungen der Klagebefugnis gelockert würden, um eine Überlastung der Verwaltungsgerichte zu verhindern.²⁵ Auch nach Auffassung der Europäischen Kommission waren die Beschränkungen des UmwRG grundsätzlich unionsrechtskonform, sofern der Begriff der „Rechte Einzelner“ im Einzelfall erweitert ausgelegt wurde.²⁶ Es wurde angeführt, dass sich weder aus Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention, noch aus Art. 10a UVP-Richtlinie und Art. 15a IVU-Richtlinie etwas anderes ergebe, da den Vertragsstaaten ein Gestaltungsraum derart zukomme, dass sie die Verbände

²² Vgl. die Übersicht bei *Schlacke*, Die Novelle des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes – EuGH ante portas?, ZUR 2013, S. 195, Fn. 7: Die Unionsrechtswidrigkeit bejahen insb.: OVG Lüneburg, Beschl. v. 10.3.2010 – Az. 12 ME 176/09, NuR 2010, 290 ff.; OVG Koblenz, Ur. v. 29.10.2008 – Az. 1A 11330/07.OVG, LKRZ 2009, 227; *Gärdtz*, Klagerechte der Umweltöffentlichkeit im Umweltrechtsbehelfsgesetz, EurUP 2010, S. 215; *Eckardt/Schenderlein*, Gerichtlicher Kontrollumfang zwischen EU-Bürgerfreundlichkeit und nationaler Beschleunigungsgesetzgebung, NVwZ 2008, S. 1060; *Schumacher*, Umweltrechtsbehelfsgesetz, UPR 2008, S. 18; *Eckardt/Pöhlmann*, Europäische Klagebefugnis: Öffentlichkeitsrichtlinie, Klagerechtsrichtlinie und ihre Folgen, NVwZ 2005, S. 532; *Ewer*, Ausgewählte Rechtsanwendungsfragen des Entwurfs für ein Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, NVwZ 2007, S. 272; *Koch*, (Fn. 5), S. 378; *Franzjusz*, Objektive Rechtskontrolle statt subjektiver Rechtsschutz?, NuR 2009, S. 386; *Schoch*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. III, 2009, § 50, Rdnr. 181; *Groß*, Die Klagebefugnis als gesetzliches Regulativ des Kontrollzugangs, Die Verwaltung 43 (2010), S. 364; *Bunge*, Die Klagemöglichkeiten anerkannter Umweltverbände aufgrund des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes nach dem Trianel-Urteil des Europäischen Gerichtshofs, NuR 2011, S. 605. Die Unionsrechtswidrigkeit lehnten ab: OVG Schleswig, Ur. v. 16.9.2009 – Az. 1 KN 12.08, ZUR 2009, 432, 433 ff.; *Steinbeiß-Winkelmann*, Europäisierung des Verwaltungsrechtsschutzes Anmerkungen zu einer „unendlichen Geschichte“, NJW 2010, S. 1236; *von Danwitz*, Zur Umsetzung der Richtlinie 2003/35/EG und der sog. Aarhus-Konvention durch das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, UTR 93 (2007), S. 31 ff.; *Dippel/Niggemeyer*, Europarechtswidrigkeit des § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG?, Zugleich Besprechung von OVG NRW, Vorlagebeschluss vom 5.3.2009, EurUP 2009, S. 201; *Schmidt-Preuß*, Gegenwart und Zukunft des Verfahrensrechts, NVwZ 2005, S. 496; *Schrödter*, Aktuelle Entscheidungen zum Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, NVwZ 2009, S. 157.

²³ *Von Danwitz*, Aarhus-Konvention: Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu den Gerichten, NVwZ 2004, S. 278 f.; *ders.*, (Fn. 22), S. 39 f.; *Schrödter*, (Fn. 22), S. 157 ff.

²⁴ BT-Drs. 16/2495, S. 12.

²⁵ Vgl. Schlussanträge der GAin *Sharpston* zu EuGH, Rs. C-115/09, *Trianel*, Slg. 2011, I-3673, Nr. 31, in denen diese Begründung jedoch als nicht überzeugend angesehen worden ist.

²⁶ Stellungnahme der Kommission zur Rs. C-115/09 v. 2.7.2009; so auch *Marty*, Die Erweiterung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten – Anmerkungen zum Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, ZUR 2009, S. 116.

auf die Geltendmachung solcher Normen beschränken können, die Rechte Einzelner begründen.²⁷

Schon früh entwickelten sich allerdings Zweifel, ob und inwieweit die staatliche Umweltverwaltung willens und in der Lage ist, den effektiven Vollzug umweltrechtlicher Normen zu garantieren.²⁸ Es bestand die Gefahr, dass die in erheblichen Interessenkonflikten agierende, im Standortwettbewerb unter politischem Druck stehende Verwaltung „vom Pfad des Rechts abweichen könnte“.²⁹ Als Begründung für eine Erweiterung der Klagebefugnisse wurden zudem Argumente der Vollzugs- und Akzeptanzförderung durch Verbandsklagerechte angeführt.³⁰ Nach überwiegender Auffassung in der Literatur verpflichtete zudem Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention zur Einführung einer Verbandsklage, mit der auch die Verletzung gemeinwohlbezogenen Umweltrechts gerügt werden darf, das keine Rechte Einzelner begründet; das gleiche gelte dann ebenso für den beinahe wortgleichen Art. 10a UVP-Richtlinie sowie für Art. 15a IVU-Richtlinie.³¹

Als weitere Zulässigkeitsvoraussetzung des Umwelt-Rechtsbehelfs muss der Verband nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 UmwRG geltend machen, in seinem satzungsmäßigen Aufgabenbereich berührt zu sein. Er darf weiterhin nicht nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 oder Abs. 2 UmwRG präkludiert sein. Nach § 2 Abs. 4 UmwRG müssen, wenn eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG nach den geltenden Rechtsvorschriften weder öffentlich bekannt gemacht, noch der Vereinigung bekannt gegeben worden ist, Widerspruch oder Klage binnen eines Jahres erhoben werden, nachdem die Vereinigung von der Entscheidung Kenntnis erlangt hat oder hätte erlangen können.

2. Zwischenfazit

Die dargelegten Voraussetzungen zur Einlegung des Rechtsbehelfs zeigen die Restriktivität des deutschen Gesetzgebers bei der Schaffung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes. Durch die Schutznormakzessorietät wurde die Klagebefugnis der Umweltverbände erheblich eingeschränkt. Dies sollte sich durch das EuGH-Urteil ändern.

²⁷ Von Danwitz, (Fn. 23), S. 278 f.; ders., (Fn. 22), S. 39 f.; Schrödter, (Fn. 22), S. 157 ff.; Schmidt/Preuß, (Fn. 22), S. 496.

²⁸ Wegener, Rechte des Einzelnen, 1998, S. 19 ff.; ders., Die europäische Umweltverbandsklage, ZUR 2011, S. 364.

²⁹ Koch, (Fn. 5), S. 370.

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid., S. 378; Ewer, (Fn. 22), S. 272; Ekaradt/Schenderlein, (Fn. 22), S. 1060; Schmidt/Kremer, Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz und der „weite Zugang zu Gerichten“, Zur Umsetzung der auf den Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten bezogenen Vorgaben der sog. Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG, ZUR 2007, S. 59.

C. Das Urteil des EuGH

Anhand der dargelegten Rechtslage entschied der EuGH im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens am 12. Mai 2011.

I. Das Ausgangsverfahren vor dem OVG Münster

Der Umweltverband BUND hatte gegen den immissionsschutzrechtlichen Vorbescheid und die erste Teilgenehmigung für ein Steinkohlekraftwerk mit der Begründung geklagt, sie seien unter Verstoß gegen Naturschutzrecht, Wasserrecht sowie die Vorsorgepflicht des § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BImSchG erteilt worden. Nach deutschem Recht, so das OVG Münster,³² könne die Klage keinen Erfolg haben, weil die einschlägigen Vorschriften auf der Grundlage der Schutznormtheorie keine „Rechte Einzelner“ im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 UmwRG begründeten. Jedoch stand diese Frage nach Ansicht des OVG möglicherweise im Widerspruch zu Art. 10a UVP-Richtlinie. Daher legte das OVG diese Frage dem EuGH zur Vorabentscheidung vor.

II. Das Urteil des EuGH im Vorabentscheidungsverfahren

Der EuGH ist in seiner „Trianel“-Entscheidung den Anträgen der Generalanwältin³³ im Wesentlichen gefolgt.³⁴ Die vierte Kammer des EuGH fasst die Vorlagefragen zunächst in zwei Komplexe zusammen.³⁵

1. Die erste und zweite Vorlagefrage hinsichtlich des Umfangs des Rechtsschutzzugangs

Als Ausgangspunkt für die Auslegung des Art. 10a Abs. 3 UVP-Richtlinie verweist der EuGH auf die Ziele der Aarhus-Konvention, deren Umsetzung dieser dient. Das Ziel besteht laut Präambel darin, die Durchsetzung eines wirksamen Umweltschutzes dadurch zu gewährleisten, dass die Öffentlichkeit, einschließlich Organisationen, Zugang zu wirkungsvollen gerichtlichen Mechanismen haben.³⁶ Der EuGH folgert daraus, dass Umweltverbände unabhängig davon, ob ein Mitgliedstaat bei der Zulässigkeit einer Klage auf Interessen oder Rechte abstellt, ein Recht auf Zugang zu

³² OVG Münster, Vorabentscheidungsersuchen v. 5.3.2009 – Az. 8 D 58/08, NVwZ 2009, 987 ff.; *Murswiek*, Umweltrecht: Verbandsklage; Klagebefugnis in Bezug auf nicht drittschützende Normen, JuS 2011, S. 1148.

³³ Schlussanträge G. A. in *Sharpston* zu EuGH, Rs. C-115/09, *Trianel*, Slg. 2011, I-3673, Nr. 95.

³⁴ *Leidinger*, (Fn. 5), S. 1346.

³⁵ EuGH, Rs. C-115/09, *Trianel*, Slg. 2011, I-3673, Rdnr. 34.

³⁶ BGBl. 2006 II, 1251, 1253.

einem Überprüfungsverfahren vor Gericht haben, um so die Rechtmäßigkeit von Entscheidungen über Projekte mit möglicherweise erheblichen Umweltauswirkungen anzufechten.³⁷

Darüber hinaus verweist der EuGH auf seine ständige Rechtsprechung,³⁸ wonach innerstaatliche Rechtsvorschriften, die dem Schutz der dem Bürger aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte gewährleisten, dem Äquivalenz- und dem Effektivitätsgrundsatz entsprechen müssen.³⁹ Nach dem Effektivitätsgrundsatz dürfen die Mitgliedstaaten die Ausübung der durch die Unionsrechtsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren.⁴⁰ Demnach kann ein Mitgliedstaat zwar bestimmen, dass Einzelne im Rahmen eines gerichtlichen Rechtsbehelfs nur subjektiv-öffentliche Rechte geltend machen können. Er darf diese Regelung jedoch nicht auf Umweltverbände anwenden, da dadurch die Ziele der UVP-Richtlinie unterlaufen würden.⁴¹ Denn es widerspreche sowohl dem *Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu Gericht zu eröffnen*, als auch dem *Effektivitätsgrundsatz*, wenn nicht auch die Verletzung von dem aus dem Umweltrecht der Union hervorgegangenen Vorschriften geltend gemacht werden könnten, nur weil sie Interessen der Allgemeinheit schützen; denn dann würde den Umweltverbänden weitestgehend die Möglichkeit fehlen, die Verletzung von EU-Umweltrecht geltend machen zu können. Deshalb kommt der Gerichtshof zu dem Ergebnis, „dass Art. 10a UVP-Richtlinie einer nationalen Vorschrift entgegensteht, die einer Nicht-regierungsorganisation, die sich für den Umweltschutz einsetzt, nicht die Möglichkeit zuerkennt, im Rahmen eines Rechtsbehelfs gegen eine Entscheidung über Projekte mit möglicherweise erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt vor Gericht die Verletzung einer Vorschrift geltend zu machen, die aus dem Unionsrecht hervorgegangen ist und dem Umweltschutz dient, weil diese Vorschrift nur die Interessen der Allgemeinheit und nicht die Rechtsgüter Einzelner schützt“.⁴²

2. Die dritte Vorlagefrage hinsichtlich der Direktwirkung des Art. 10a der UVP-Richtlinie

Aufgrund der Feststellung, dass das deutsche Recht gegen die Richtlinie verstößt, wurde auch die dritte Vorlagefrage nach der Direktwirkung der einschlägigen Richtlinienbestimmung relevant. Zur Beantwortung verweist der EuGH auf die

³⁷ EuGH, Rs. C-155/09, *Trianel*, Slg. 2011, I-3673, Rdnr. 42.

³⁸ EuGH, Rs. 205/82, *Deutsche Milchkontor GmbH*, Slg. 1983, 2633; EuGH, Rs. C-185/91, *Gebrüder Reiff*, Slg. 1993, I-5801, Rdnr. 14; EuGH, Rs. C-70/95, *Sodemare*, Slg. 1997, I-3395, Rdnr. 41.

³⁹ EuGH, Rs. C-115/09, *Trianel*, Slg. 2011, I-3673, Rdnr. 43.

⁴⁰ *Kahl*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 4 EUV, Rdnr. 62; von Bogdandy, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, 2009, Art. 10 EGV, Rdnr. 59; *Herdegen*, Europarecht, 15. Aufl. 2013, § 10, Rdnr. 35.

⁴¹ EuGH, Rs. C-115/09, *Trianel*, Slg. 2011, I-3673, Rdnr. 45.

⁴² *Ibid.*, Rdnr. 50.

sogenannte Plaumann-Formel.⁴³ Nach dieser müssen die Bestimmungen der Richtlinie inhaltlich unbedingt und hinreichend genau sein, damit der Einzelne sich vor den nationalen Gerichten auf diese Bestimmungen berufen kann, wenn die Richtlinie nicht fristgemäß oder nur unzureichend in das nationale Recht umgesetzt wurde.⁴⁴ Inhaltlich unbedingt ist eine Bestimmung, wenn sie vorbehaltlos und ohne Bedingung anwendbar ist und keiner weiteren Maßnahme der Organe der Mitgliedstaaten oder der Union bedarf; hinreichend genau ist die Bestimmung, wenn sie unzweideutig eine Verpflichtung begründet, also rechtlich in sich abgeschlossen ist und als solche von jedem Gericht angewandt werden kann.⁴⁵

Der EuGH stellt sodann fest, dass zwar Art. 10a UVP-Richtlinie als Ganzes den Mitgliedstaaten einen Spielraum lässt,⁴⁶ allerdings treffen nach Auffassung des Gerichtshofs die hier einschlägigen Sätze 2 und 3 des Art. 10a UVP-Richtlinie genaue Regeln in Bezug auf die Interessen bzw. Rechte von Nichtregierungsorganisationen, die keinen weiteren Bedingungen unterliegen.⁴⁷ Damit sind die Voraussetzungen für die Direktwirkung und somit auch für die Geltendmachung vor den nationalen Gerichten gegeben.

3. Zwischenfazit

Das Urteil des EuGH stellt sich als konsequente Fortführung bewährter Auslegungsmethoden dar.⁴⁸ Denn es führen einerseits die völkerrechtskonforme Auslegung hinsichtlich der Aarhus-Konvention, andererseits die teleologische Auslegung im Hinblick auf die Ziele der einschlägigen EU-Richtlinien als zuletzt auch die Anwendung des Effektivitätsgrundsatzes zu eben diesem Ergebnis, dass der deutsche Gesetzgeber die Richtlinie unzulänglich umgesetzt hat. Die Entscheidung kommt für die Fachwelt daher auch wenig überraschend.⁴⁹ Insgesamt hat der EuGH mit dem Urteil klargestellt, dass Verbands-Rechtsbehelfen, die auf der Grundlage der Richtlinie 2003/35/EG gewährt werden, eine objektive Beanstandungsfunktion zukommt; den Umweltverbänden wird mithin eine Sachwalter- oder Treuhänderfunktion für die Durchsetzung überindividueller, respektive umweltbezogener Interessen zugewiesen.⁵⁰

⁴³ Ibid., Rdnr. 54.

⁴⁴ EuGH, Rs. 148/78, *Ratti*, Slg. 1979, 1629, Rdnr. 23; EuGH, Rs. 88/79, *Staatsanwaltschaft/Grumert*, Slg. 1980, 1827, Rdnr. 14; EuGH, Rs. 8/81, *Becker*, Slg. 1982, 53, Rdnr. 21 ff.; *Ruffert*, in: *Callies/Ruffert*, (Fn. 40), Art. 288 AEUV, Rdnr. 53 ff.; *Herdegen*, (Fn. 40), § 8, Rdnr. 45.

⁴⁵ *Ruffert*, (Fn. 44), Art. 288 AEUV, Rdnr. 54; *Herdegen*, (Fn. 40), § 8, Rdnr. 45.

⁴⁶ EuGH, Rs. C-115/09, *Trianel*, Slg. 2011, I-3673, Rdnr. 55.

⁴⁷ Ibid., Rdnr. 56 f.

⁴⁸ So auch *Groß*, (Fn. 3), S. 388.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ *Schlacke*, (Fn. 22), S. 196.

Weiterhin liegt die Entscheidung auch auf einer Linie mit Urteilen zur Umsetzung der Richtlinie 2003/35/EG in anderen Mitgliedstaaten,⁵¹ in denen der EuGH ebenfalls die Klagerechte von Umweltverbänden stärkte.⁵² In einem schwedischen Vorabentscheidungsverfahren ging es um die Anforderungen an die Zulassung als anerkannte Umweltschutzvereinigung. Hierzu hat der EuGH entschieden, dass nationales Recht dem Unionsrecht entgegensteht, das für die Anerkennung von Umweltschutzverbänden mindestens 2.000 Mitglieder in einem so dünn besiedelten Mitgliedstaat wie Schweden verlangt.⁵³ Eine Stärkung der Umweltverbände erfolgte auch im sogenannten „Braunbär“-Urteil: Obwohl der Gerichtshof Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention keine unmittelbare Wirkung zukommen lässt, müssen die nationalen Gerichte ihr innerstaatliches Recht jedoch im Einklang mit den Zielen dieser Vorschrift und mit dem Ziel eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes für die durch das Unionsrecht verliehenen Rechte auslegen, um es einer Umweltschutzorganisation zu ermöglichen, eine Entscheidung anzufechten, die am Ende eines Verwaltungsverfahrens ergangen ist, das möglicherweise im Widerspruch zum Unionsrecht steht.⁵⁴

Der Streit bezüglich der Unionsrechtskonformität der Schutznormakzessorietät wurde daher konsequent mit der „Trianel“-Entscheidung zugunsten der Unionsrechtswidrigkeit beendet, dem deutschen Gesetzgeber mithin die rote Karte gezeigt, weil er den Umweltverbänden nicht die Rolle zusprach, die sie verdient haben.

III. Die Entscheidung des OVG Münster

Das OVG Münster hat daraufhin in der Entscheidung über den Ausgangsfall zum Trianel-Kraftwerk,⁵⁵ in der der Verbandsklage stattgegeben wurde, § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG nicht angewendet und damit einer Rüge von Vorschriften, die keine subjektiven Rechte Einzelner begründen, zugelassen. Der Vorbescheid zugunsten von Trianel wurde aufgehoben und das Genehmigungsverfahren muss nun neu durchgeführt werden.

⁵¹ EuGH, C-263/08, *Djurgården*, Slg. 2009, I-9967; EuGH, C-240/09, *Braunbär*, Slg. 2011, I-1255.

⁵² *Schlacke*, (Fn. 22), S. 196.

⁵³ EuGH, C-263/08, *Djurgården*, Slg. 2009, I-9967.

⁵⁴ EuGH, C-240/09, *Braunbär*, Slg. 2011, I-1255.

⁵⁵ OVG Münster, Urt. v. 1.12.2011 – Az. 8 D 58/08.AK, ZUR 2012, 372 ff.

D. Die Bedeutung der Entscheidung

Nachdem die Entscheidung des EuGH dargestellt wurde, stellt sich nun die Frage nach deren Bedeutung.

I. Unmittelbare Konsequenzen für die Verwaltungsgerichte

In den ersten verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen werden inzwischen schon die Konsequenzen aus dem „Trianel“-Urteil gezogen. Da eine richtlinienkonforme Auslegung aufgrund des eindeutigen Wortlautes des § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG nicht möglich ist,⁵⁶ besteht aufgrund ihres die Umweltverbände begünstigenden Inhalts eine Direktwirkung der Richtlinie, so dass die Einschränkung auf die Geltendmachung von Normen, die Rechte Einzelner begründen, nicht anwendbar ist.⁵⁷ Folglich haben sowohl der VGH Mannheim (bezüglich § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BImSchG)⁵⁸ als auch das OVG Münster im Ausgangsfall,⁵⁹ § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG nicht angewendet und damit eine Rüge auch von Vorschriften, die keine subjektiven Rechte Einzelner begründen, zugelassen. Das gleiche gilt für die parallele Beschränkung der Begründetheitsprüfung nach § 2 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 UmwRG.⁶⁰

Ganz aktuell hat auch das Bundesverwaltungsgericht entschieden.⁶¹ Auf die Klage eines Umweltverbandes hat das VG Wiesbaden Hessen dazu verpflichtet, einen Luftreinhalteplan so zu ändern, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des betreffenden Immissionsgrenzwertes für NO² vorsieht. Mit seiner Sprungrevision machte Hessen geltend, dass der klagende Umweltverband auch bei Beachtung des Unionsrechts nicht klagebefugt und die Klage demnach bereits unzulässig sei. Das Bundesverwaltungsgericht hat jedoch entschieden, dass der entsprechende Umweltverband klagebefugt ist und folgte demnach der Rechtsprechung des EuGH.

⁵⁶ OVG Münster, Beschl. v. 5.3.2009 – Az. 8 D 58/08.AK, ZUR 2009, 380, 382.

⁵⁷ *Graß*, (Fn. 3), S. 388; *Durner/Paus*, Anmerkung zu EuGH-Urteil vom 12.05.2011 – Rs. C 115/09, DVBl. 2011, S. 762; *Schlacke*, (Fn. 22), S. 196.

⁵⁸ VGH Mannheim, ZUR 2011, 600.

⁵⁹ OVG Münster, Urt. v. 1.12.2011 – Az. 8 D 58/08.AK, ZUR 2012, 372 ff.

⁶⁰ OVG Schleswig, ZUR 2009, 432, 435; VGH Mannheim, ZUR 2011, 600, 602; *Schlacke*, Recht von Umweltverbänden auf Zugang zu einem Überprüfungsverfahren, NVwZ 2011, S. 805; *Bunge*, (Fn. 22), S. 610.

⁶¹ BVerwG, Urt. v. 5.9.2013 – Az. 7 C 21.12; dazu Pressemitteilung des BVerwG Nr. 60/2013, Umweltverbände können Luftreinhalteplan einklagen.

II. Die Reaktion des deutschen Gesetzgebers

Um Rechtsklarheit für die Bürger zu schaffen, durfte allerdings die Direktwirkung der Richtlinie nicht die dauerhafte Lösung sein. Vielmehr musste der deutsche Gesetzgeber tätig werden.⁶² Hierfür standen ihm verschiedene Vorgehensweisen zur Verfügung, die Gegenstand dieses Abschnittes sind. Anschließend wird die Entscheidung des Gesetzgebers näher beleuchtet.

1. Die Möglichkeiten des Gesetzgebers

Eine *Maximallösung* konnte darin gesehen werden, das deutsche System der Verletzenklage zu Gunsten einer objektivrechtlichen Interessentenklage abzuschaffen. Eine solche Ausgestaltung verlangt jedoch weder das „Trianel“-Urteil,⁶³ noch die Aarhus-Konvention.⁶⁴ Vielmehr obliegt es den Mitgliedstaaten, an welche Voraussetzungen die Klagebefugnis gekoppelt sein soll. Das traditionelle Bild der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit ist am subjektiven Rechtsschutz ausgerichtet.⁶⁵ Das Unionsrecht schreibt das Interessentenklagemodell jedoch auch nicht vor. Weiterhin wäre ein solch krasser Wandel mit tiefgreifenden Änderungen verbunden, die zum jetzigen Zeitpunkt politisch wohl auch nicht umsetzbar wären. Folglich ist es momentan auch nicht erforderlich, sich vom Verletzenklagemodell abzuwenden. Dies kann sich jedoch dann ändern, wenn weitere (unionsrechtliche) Unzulänglichkeiten auftauchen, die die Vorteile des Verletzenklagemodells überwiegen.

Eine mögliche *Minimallösung* bestand darin, die Worte „Rechte Einzelner begründen“ aus § 2 Abs. 1 Nr. 1 und § 2 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 UmwRG zu streichen.

Hiergegen wurde jedoch eingewandt, dass es noch andere vom EuGH präzierte Anforderungen an die nationalen Regelungen zur umweltrechtlichen Verbandsklage gebe, denen das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz nicht entspreche.⁶⁶ Zudem erschien bei dieser Lösung problematisch, dass nur das auf EU-Recht beruhende und nicht

⁶² Groß, (Fn. 3), S. 389; Bunge, (Fn. 22), S. 609; Henning, Erweiterung der Klagerechte anerkannter Umweltverbände – Chance auf mehr Umweltschutz oder Investitionshindernis?, NJW 2011, S. 2767.

⁶³ Anmerkungen zur „Trianel“-Entscheidung, vgl. Schlacke, (Fn. 60), S. 805; Helbriggel, EuZW 2011, S. 514.

⁶⁴ Leidinger, (Fn. 5), S. 1348; Steinbeiß-Winkelmann, (Fn. 22), S. 1237; von Danwitz, (Fn. 23), S. 281.

⁶⁵ Vgl. hierzu auch Ress, Partiieller Abschied von der Schutznormlehre durch Völkerrecht und Europarecht?, in: Meng/Ress/Stein (Hrsg.), Europäische Integration und Globalisierung, 2011, S. 456.

⁶⁶ Groß, (Fn. 3), S. 389; Berkemann, Die unionsrechtliche Umweltverbandsklage des EuGH – Der deutsche Gesetzgeber ist belehrt „so nicht“ und in Bedrängnis, DVBl. 2011, S. 1261.

das gesamte nationale Umweltrecht als rügefähig anerkannt werden würde, was im Hinblick auf diese zum Teil schwere Abgrenzung zu Rechtsunsicherheiten geführt hätte.⁶⁷

Ein weiteres Problem ergibt sich hierbei, wenn die Aufrechterhaltung der Gleichstellung von Individualrechtsschutz und Verbandsklagerecht gefordert wird.⁶⁸ Das Argument, dass die Aarhus-Konvention jede Besser- oder Schlechterstellung im Verhältnis von Umweltschutzvereinigungen und natürlichen und juristischen Personen als unzulässig erkläre,⁶⁹ ist vom EuGH jedoch mit dem Hinweis der besonderen Funktion der Verbandsklage abgelehnt worden. Ihr Zweck ist es ja gerade, dass Lücken bei der Durchsetzung des Umweltrechts, die durch die subjektiv-rechtlichen Beschränkungen von Individualklagen entstehen, geschlossen werden.⁷⁰ Ohne einen breiten Anwendungsbereich der Verbandsklage sind weite Teile des Umweltrechts der gerichtlichen Kontrolle entzogen, so dass Vollzugsdefizite nicht von einer unabhängigen Instanz geprüft werden können. Somit erfüllt der Umwelt-Rechtsbehelf auch eine demokratische Funktion bei der Durchsetzung der Gesetze.⁷¹

Außerdem wurde vor allem von Seiten der Industrie gefordert, dass die gerichtliche Kontrolldichte eingeschränkt wird.⁷² Dies wurde damit begründet, dass sich ansonsten die Investitionsbedingungen verschlechtern würden, weil mit einer Zunahme von Klagen zu rechnen sei und eine ungerechtfertigte Inanspruchnahme von Rechtsschutz durch die Umweltverbände nicht ausgeschlossen werden könne.⁷³ Allerdings spricht hiergegen, dass sich aus den zur Klagetätigkeit der Umweltverbände durchgeführten Untersuchungen keine Anhaltspunkte dafür ergeben, dass es aufgrund der erweiterten Rügebefugnisse eine relevante Zunahme der Verbandsklagen oder gar einen Missbrauch geben könnte.⁷⁴ Die bisherigen Erfahrungen zeigen einerseits,

⁶⁷ *Groß*, (Fn. 3), S. 389; *Schmidt/Kabl*, Umweltrecht, 8. Aufl. 2010, § 1, Rdnr. 110; *Durner/Paus*, (Fn. 57), S. 763; *Schlacke*, (Fn. 60), S. 805; *Bunge*, (Fn. 22), S. 613; *Müller*, Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Recht der Europäischen Union, in: *Junge Wissenschaft im Öffentlichen Recht e.V.* (Hrsg.), *Kollektivität?, Öffentliches Recht zwischen Gruppeninteressen und Gemeinwohl*, 2012, S. 132.

⁶⁸ So die Bundesregierung BT-Drs. 16/2931, S. 6; OVG Schleswig, ZUR 2009, 432, 436; ebenso *Leidinger*, (Fn. 5), S. 1347.

⁶⁹ *Ibid.*, S. 1347; BT-Drs. 16/2931, S. 6; OVG Schleswig, ZUR 2009, 432, 436.

⁷⁰ *Groß*, (Fn. 3), S. 389.

⁷¹ *Groß*, (Fn. 22), S. 371.

⁷² BDI-Positionspapier zur Änderung des UmwRG v. 11.10.2011, http://www.bdi.eu/download_content/KlimaUndUmwelt/Pos.pap.pdf (6.9.2013), S. 12 ff.; auch *Leidinger*, (Fn. 5), S. 1347, 1349 f.

⁷³ BDI-Positionspapier, (Fn. 72), S. 1 ff.

⁷⁴ *Schmidt*, Die Wahrnehmung von Beteiligungs- und Klagemöglichkeiten durch die Umweltverbände – Erfahrungen und Entwicklungsmöglichkeiten, ZUR 2011, S. 296 ff.; *ders.*, Zur Diskussion über erweiterte Klagebefugnisse im Umweltrecht – auch auf vorgelagerten Planungsebenen, ZUR 2012, S. 216; *Schmidt/Zschiesche/Tryjanowski*, Die Entwicklung der Verbandsklage im Natur- und Umweltschutzrecht von 2007 bis 2010 – Ergebnisse neuer empirischer Untersuchungen, NuR 2012, S. 77 ff.

dass eine Ausweitung der Klagemöglichkeiten nicht ohne weiteres zu einer höheren Anzahl von Klagen führt. Dies belegt die Entwicklung von 2007 bis 2010, denn trotz der seit Ende 2006 durch Einführung des UmwRG erweiterten Klagemöglichkeiten für Umweltverbände, haben die Klagen nicht zugenommen.⁷⁵ Andererseits spricht eine hohe Erfolgsquote der Verbandsklagen dafür, dass die Umweltverbände ihre Klagerechte mit Bedacht nutzen, was sich auch an dem Anteil von 0,3 % an allen verwaltungsgerichtlichen Klagen zeigt.⁷⁶

Eine weitere Forderung bestand im Hinblick auf die Präklusion von Einwendungen bei der gerichtlichen Überprüfung von Planungsentscheidungen.⁷⁷ Jedoch würden hierdurch die bereits bestehenden Erschwernisse für die Beteiligung an den Verwaltungsverfahren noch verstärkt.⁷⁸ Auch wegen der Erfahrung mit „Stuttgart 21“ sind weitere Einschränkungen abzulehnen und zu fordern, dass künftig eine bessere und effektivere Wahrnehmung der Beteiligungs- und Klagerechte möglich ist.⁷⁹

Der Gesetzgeber musste berücksichtigen, dass die Verbandsklage nach dem Gesagten gerade keine unliebsame Konkurrenz für die auf Art. 19 Abs. 4 GG gründenden Klagen Einzelner ist, sondern eine in der Reichweite begrenzte Erweiterung des Kontrollauftrags der Verwaltungsgerichte darstellt.⁸⁰ Insbesondere zeigen empirische Studien, dass die umweltrechtlichen Verbandsklagen quantitativ unbedeutend sind, aber eine deutlich höhere Erfolgsquote haben als sonstige verwaltungsgerichtliche Klagen.⁸¹ Die Ausweitung ihres Anwendungsbereichs wird daher den Anreiz für die Behörden stärken, auch naturschutzrechtliche und diejenigen Normen, die allein der Vorsorge gegen Umweltbeeinträchtigungen dienen, mit der gebotenen Sorgfalt anzuwenden.⁸² Besonders wichtig erscheint das Argument, dass den Umweltverbänden auch eine demokratische Funktion zukommt. Denn dort, wo der Individualrechtsschutz aufgrund der Schutznormakzessorietät oder der mangelnden Fachkenntnis scheitert, sind es die Umweltverbände, die als Sachwalter oder Treuhänder für die Durchsetzung überindividueller, umweltbezogener Interessen sorgen.⁸³

Insofern musste der Gesetzgeber diese Aspekte gegeneinander abwägen und zu einer Entscheidung gelangen, die nachstehend besprochen wird.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Die Erfolgsquote der Verbandsklagen liegt bei über 40 %, der der anderen Klagen bei nur 10 %; vgl. *ibid.*, S. 77 ff.

⁷⁷ BDI-Positionspapier, (Fn. 72), S. 8 f.

⁷⁸ *Schmidt*, ZUR 2012, (Fn. 74), S. 218.

⁷⁹ *Ibid.*, S. 219.

⁸⁰ So auch *Groß*, (Fn. 22), S. 372.

⁸¹ *Koch*, (Fn. 5), S. 372 f.; *Schmidt/Zschiesche/Tryjanowski*, (Fn. 74), S. 77 ff.; Auch die BT-Drs. 17/10957, S. 2 geht nicht von einer übermäßigen Zunahme an Klagen aus!

⁸² *Bunge*, (Fn. 22), S. 614.

⁸³ So auch *Schlacke*, (Fn. 22), S. 196.

2. Die Entscheidung des Gesetzgebers

Am 30. Mai 2012 legte die Bundesregierung, namentlich das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und weiterer umweltrechtlicher Vorschriften vor.⁸⁴ Am 10. August 2012 wurde der fast wortgleiche Entwurf in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht,⁸⁵ woraufhin das Änderungsgesetz in Form eines sogenannten Artikelgesetzes am 29. Januar 2013 in Kraft trat.⁸⁶ Im Folgenden wird die Gesetzesnovellierung eingehend beleuchtet und anschließend bewertet.

a) Einfügen eines neuen Abs. 3 in § 1 UmwRG

In § 1 Abs. 3 UmwRG ist vorgesehen, dass soweit in Planfeststellungsverfahren, die Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 oder 2 unterfallen, Rechtsbehelfe nach dem UmwRG eröffnet sind, § 64 BNatSchG nicht anzuwenden ist.⁸⁷ Diese Kollisionsregel ändert die bisherige Rechtslage insoweit, als dass gemäß § 64 Abs. 1 BNatSchG a.F. ein Umwelt-Rechtsbehelf und ein naturschutzrechtlicher Rechtsbehelf nebeneinander anwendbar waren.⁸⁸ Dies führt zu einer Schlechterstellung der Naturschutzverbände, da die Erhebung von einer entsprechenden Anerkennung abhängig ist und die besonderen Erfordernisse des § 4a UmwRG Anwendung finden.⁸⁹ In der Praxis dürfte diese Schlechterstellung allerdings weniger relevant sein, da die überwiegende Anzahl der Verbände über eine sogenannte Sockelanerkennung⁹⁰ als Umweltvereinigung nach dem UmwRG verfügen.⁹¹

b) Änderung von § 2 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 5 UmwRG

Der Gesetzgeber hat in dem neu gefassten § 2 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 UmwRG die Worte „Rechte Einzelner begründen“ gestrichen.⁹² Damit wird die Begrenzung der Rügebefugnis anerkannter Vereinigungen auf drittschützende Normen

⁸⁴ Datenblatt Nr. 17/16071.

⁸⁵ BR-Drs. 469/12 bzw. wortgleich BT-Drs. 17/10957; im Folgenden wird nur noch auf BT-Drs. 17/10957 Bezug genommen.

⁸⁶ BGBl. 2013 I, 95.

⁸⁷ BT-Drs. 17/10957, S. 15.

⁸⁸ *Schlacke*, (Fn. 22), S. 198.

⁸⁹ *Ibid.*, S. 197 f.

⁹⁰ Vgl. die Liste der vom Bund anerkannten Umwelt- und Naturschutzvereinigungen, <http://www.umweltbundesamt.de/umweltrecht/verbandsklage/umweltvereinigungen.pdf> (6.9.2013).

⁹¹ *Schlacke*, (Fn. 22), S. 198.

⁹² BGBl. 2013 I, 95.

beseitigt und die Geltendmachung jeglicher Verstöße gegen (objektive) Umweltvorschriften eröffnet.⁹³

Nach dem „Trianel“-Urteil des EuGH gehören zu den Rechten, die anerkannte Umweltvereinigungen geltend machen können, zwingend nur die nationalen Rechtsvorschriften, die umweltrechtliche Vorschriften der EU umsetzen sowie die unmittelbar anwendbaren Vorschriften des Umweltrechts der EU.⁹⁴ Die Konzentration auf diese Vorschriften ist nach Erkenntnis des Bundestags jedoch nur Ausdruck der eingeschränkten Gerichtsbarkeit des EuGH, denn zu einer weitergehenden Prüfung bestand nach den Fragen des vorliegenden nationalen Gerichtes im Übrigen auch kein Anlass.⁹⁵

Bei der Umsetzung der „Trianel“-Entscheidung muss der Bundesgesetzgeber jedoch dem Umstand Rechnung tragen, dass sowohl die Europäische Union als auch Deutschland Vertragsparteien der Aarhus-Konvention sind und damit zugleich den Verpflichtungen dieses Übereinkommens unterliegen.⁹⁶ In diesem Zusammenhang weist der Bundestag darauf hin, dass derzeit auch vor dem Compliance Committee der Aarhus-Konvention ein Verfahren gegen Deutschland zur Ausgestaltung der Umweltverbandsklage nach dem UmwRG anhängig ist (Az. ACCC/C/2008/31).⁹⁷ In diesem Verfahren wird Deutschland ein Verstoß gegen Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention vorgeworfen.⁹⁸ Der Bundesgesetzgeber erkennt, dass Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention in seinem Wortlaut nach mit Art. 10a UVP-Richtlinie identisch ist.⁹⁹ Daher kommt er zu dem Schluss, dass die Auslegung, die Art. 10a UVP-Richtlinie durch den EuGH gefunden hat, für das Verständnis von Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention gleichermaßen bedeutsam ist. Im Unterschied zur letztgenannten Vorschrift gilt Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention jedoch nicht nur für Umweltbestimmungen, die auf Unionsrecht beruhen, sondern bezieht auch die sonstigen Umweltvorschriften einer Vertragspartei ein. Zu den Bestimmungen, deren Verletzung nach Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention von Umweltorganisationen gerügt werden kann, gehören folglich auch solche, die zum originären nationalen Regelungsbestand zählen.¹⁰⁰

⁹³ *Schlacke*, (Fn. 22), S. 198.

⁹⁴ BT-Drs. 17/10957, S. 11, 16.

⁹⁵ *Ibid.*, S. 16.

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ Während des Parallelverfahrens vor dem EuGH war das Compliance-Verfahren ausgesetzt; es wurde inzwischen jedoch wieder aufgenommen. Streitgegenstand ist die eigenständige Verpflichtung Deutschlands als Vertragspartei der Aarhus-Konvention.

⁹⁹ BT-Drs. 17/10957, S. 16.

¹⁰⁰ *Ibid.*; so auch *Murswiek*, (Fn. 32), S. 1149.

Deshalb kann sich die Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes nicht darauf beschränken, anerkannten Umweltvereinigungen den Zugang zu Gerichten nur in Bezug auf unionsbasierten Umweltvorschriften zu ermöglichen. § 2 Abs. 1 Nr. 1 sowie Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 und 2 UmwRG müssen vielmehr so ausgestaltet werden, dass anerkannte Umweltvereinigungen auch Verstöße gegen rein nationale, nicht dritt-schützende Umweltvorschriften gerichtlich geltend machen können. Hierzu ist es erforderlich, die bisherige Beschränkung auf Vorschriften, die „Rechte Einzelner begründen“, insgesamt entfallen zu lassen.¹⁰¹

c) Erweiterung der UVP-Verfahrensfehlertypen im Sinne von § 4 Abs. 1 Nr. 1 und 2 UmwRG

Nach § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 UmwRG ist nur die *fehlerhaft unterbliebene* Durchführung einer erforderlichen Umweltverträglichkeitsprüfung oder einer erforderlichen Umweltverträglichkeits-Vorprüfung rügefähig. Diese Fehlertypen werden durch einen Satz 2 erweitert, sodass auch *Fehler bei der Durchführung* einer erforderlichen Umweltverträglichkeits-Vorprüfung geltend gemacht werden können.¹⁰² Der Maßstab der Überprüfung ist allerdings § 3a Satz 4 UVPG, der die gerichtliche Kontrolle auf eine Plausibilitätsprüfung beschränkt.¹⁰³ Wann eine UVP bzw. UVP-Vorprüfung erforderlich ist, richtet sich nach Art. 3a ff. UVPG in Verbindung mit dessen Anlage 1.

d) Maßgaben zur Anwendung der VwGO, § 4a UmwRG

Die Ausweitung des Verbandsklagerechts wird durch flankierende Regelungen ergänzt, um einen Ausgleich zwischen der umweltrechtsschützenden Zielsetzung von Verbandsklagen einerseits und den Belangen der von Verbandsklagen Betroffenen andererseits herzustellen. Insbesondere soll nach dem Gesetzgeber verhindert werden, dass das Instrument der Verbandsklage in der Praxis zu sachlich nicht gerechtfertigten Verzögerungen von Vorhaben instrumentalisiert wird. Da aufgrund der europarechtlichen Vorgaben kein nachteiliges Sonderrecht für Verbände normiert werden darf, werden die entsprechenden Regelungen für Klagen auf dem Gebiet des Umweltrechts unter Berücksichtigung des Gebots eines effektiven Individualrechtsschutzes gemäß Art. 19 Abs. 4 GG einheitlich getroffen.¹⁰⁴ Hierzu wurde ein § 4a UmwRG eingefügt.

¹⁰¹ BT-Drs. 17/10957, S. 16, sog. „Große Lösung“; vgl. *Schlacke*, (Fn. 22), S. 198.

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ BT-Drs. 17/10957, S. 17.

Nach § 4a Abs. 1 UmwRG ist die Einhaltung einer Klagebegründungsfrist erforderlich. Diese dient der Verfahrensbeschleunigung.¹⁰⁵ Die verfahrensstraffende Zielrichtung der Regelung korrespondiert mit der Tatsache, dass auch in Verfahren vor dem EuGH verfahrensbeschleunigende Maßnahmen vorgesehen sind.¹⁰⁶

Durch § 4a Abs. 2 UmwRG wird die Regelung normiert, welche entsprechend der bereits praktizierten Rechtsprechung festlegt, dass nur eine eingeschränkte gerichtliche Kontrolle stattfindet, sofern der Behörde im materiellen Recht auf der Tatbestandsseite eine Beurteilungsermächtigung eingeräumt ist.¹⁰⁷

Gemäß § 4a Abs. 3 UmwRG müssen im Rahmen der Gesamtinteressenabwägung, die bei Anträgen auf vorläufigen Rechtsschutz auch im Kontext von Umweltrechtsbehelfen vorzunehmen ist, die Zweifel an der Rechtmäßigkeit der angegriffenen Maßnahme bei einer summarischen Prüfung „ernstliche“ sein. Diese Modifizierung des Prüfungsmaßstabes, der für die Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung im Sinne des § 80 Abs. 5 VwGO anzulegen ist, dient wiederum dazu, einen Ausgleich zwischen der umweltrechtsschützenden Zielsetzung von Verbandsklagen einerseits und den Belangen der von Verbandsklagen Betroffenen andererseits sicherzustellen; soweit hierdurch auch der Individualrechtsschutz betroffen ist, erscheint dies nach Ansicht des Gesetzgebers mit Art. 19 Abs. 4 GG vereinbar.¹⁰⁸

§ 4a Abs. 4 UmwRG dient der Klarstellung, dass von § 4a UmwRG nicht nur Verbandsklagen nach § 2 UmwRG, sondern auch Rechtsbehelfe von natürlichen und juristischen Personen nach der VwGO im Anwendungsbereich des § 1 UmwRG erfasst werden.¹⁰⁹

e) Einfügen eines Abs. 4 in § 5 UmwRG

Zur Klarstellung wird auch in § 5 UmwRG ein neuer Abs. 4 aufgenommen, der eine Übergangsvorschrift für am 12. Mai 2011 – dem Tag der Entscheidung des EuGH – bereits laufende bzw. nach diesem Datum eingeleitete Rechtsbehelfsverfahren enthält. Sofern diese Rechtsbehelfsverfahren im Zeitpunkt des Inkrafttretens des vorliegenden Gesetzes noch nicht rechtskräftig abgeschlossen sind, findet entsprechend dem generellen Rechtsgrundsatz des § 96 Abs. 1 VwVfG das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz in der geänderten Fassung Anwendung. Hiervon macht § 5 Abs. 4 Satz 2 UmwRG eine Ausnahme für die Anwendung des neuen § 4a Abs. 1 UmwRG.¹¹⁰

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Ibid., S. 18.

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ BGBl. 2013 I, 96; BT-Drs. 17/10957, S. 18.

3. Bewertung

Die vom Gesetzgeber erfolgte Anerkennung der Rügefähigkeit auch *von nicht auf Unionsrecht beruhenden Umweltvorschriften* ist gerechtfertigt, denn nur so kann eine Zweigleisigkeit von rügefähigen Vorschriften vermieden werden.¹¹¹ Außerdem werden Auslegungs- und Abgrenzungsschwierigkeiten verhindert und systematische Ungeheimtheiten dadurch unterbunden, zumal eine Unterscheidung hinsichtlich des Beruhens auf Unionsrecht, kaum noch möglich ist.¹¹²

Die begrenzten *Fehlertypen* in § 4 Abs. 1 Satz 1 UmwRG werden auch durch Einführung des neuen Satz 2 nicht maßgeblich korrigiert.¹¹³ Obgleich sowohl der Gesetzesentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen,¹¹⁴ als auch die Stellungnahme des Bundesrates¹¹⁵ eine Erweiterung auf „wesentliche Verfahrensfehler“ vorsahen, hat der Gesetzgeber diesen Weg nicht gewählt. Dies ist stark zu kritisieren, denn auch das Bundesverwaltungsgericht bezweifelt, ob die begrenzten Fehlertypen mit dem Unionsrecht vereinbar sind und hat insofern bereits ein Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH¹¹⁶ gerichtet.

Auch die Unionsrechtskonformität des neu eingefügten § 4a UmwRG erscheint problematisch.¹¹⁷ Der Sinn des erzeugten zeitlichen und inhaltlichen Begründungsdrucks, der auch schon vor der Neufassung unter dem Aspekt der „Klagehindernis-Kaskade“ diskutiert wurde,¹¹⁸ ist fraglich. Denn diese Zwecksetzung ist, wie bereits gesehen, weder empirisch belegbar, noch verfassungsrechtlich notwendig.¹¹⁹ Im Gegensatz dazu ergeben Studien, dass Klagen anerkannter Verbände trotz UmwRG nicht zugenommen haben und zugleich eine hohe Erfolgsquote aufweisen.¹²⁰ Vielmehr geht § 4a UmwRG auf das Positionspapier des Bundesverbands der Deutschen Industrie e.V. vom 11. Oktober 2011 zurück,¹²¹ das auf eine Beschleunigung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens und eine Begrenzung der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle abzielt.¹²² § 4a UmwRG wird weiterhin damit begründet, einer

¹¹¹ *Schlacke*, (Fn. 22), S. 198.

¹¹² *Ibid.*; *Eckardt*, Das Umweltrechtsbehelfsgesetz vor dem EuGH und dem BVerwG: Ende der reduktionistischen Debatte um Verbandsklage, verwaltungsrechtliche Fehlerlehre und Vorsorgeprinzip?, NVwZ 2012, S. 531.

¹¹³ *Schlacke*, (Fn. 22), S. 199.

¹¹⁴ BT-Drs. 17/7888 v. 22.11.2011.

¹¹⁵ BR-Drs. 469/12 v. 21.9.2012, S. 2.

¹¹⁶ BVerwG, Vorlagebeschl. v. 10.1.2012 – Az. 7 C 20/11, NVwZ 2012, 448 ff.

¹¹⁷ *Schlacke*, (Fn. 22), S. 201; *ders.*, (Fn. 15), Vor. §§ 1-6 UmwRG, Rdnr. 65 ff.

¹¹⁸ *Eckardt*, (Fn. 112), S. 532 f.; vgl. auch BVerwG, NVwZ 2012, 557.

¹¹⁹ *Schmidt*, ZUR 2012, (Fn. 74), S. 216; *ders.*, ZUR 2011, (Fn. 74), S. 296 ff.; *Schmidt/Zschiesche/Tryjanowski*, (Fn. 74), S. 77 ff.

¹²⁰ *Schmidt*, ZUR 2012, (Fn. 74), S. 216.

¹²¹ BDI-Positionspapier zur Änderung des UmwRG, (Fn. 72).

¹²² *Schlacke*, (Fn. 22), S. 201.

durch die „Trianel“-Entscheidung entstandenen „Schieflage“¹²³ der Zugangsrechte von anerkannten Umweltverbänden gegenüber Individualrechtsschutz entgegenzutreten.¹²⁴ Jedoch werden gerade die Umweltnutzer ihrer individuellen Rechte nicht beraubt, sondern die Durchsetzungsschwäche des objektiven Rechts durch die Umweltschützer gestärkt.¹²⁵ Daher überzeugt die Gesetzesbegründung nicht.¹²⁶

§ 4a Abs. 2 UmwRG geht auf die im Schrifttum gestellte Frage zurück, ob eine Ausweitung der Kontrollzugangsrechte mit einer Rücknahme der Kontrolldichte verbunden sein müsse.¹²⁷ Das OVG Münster hat in seinem Urteil eine intensive Kontrolle des immissionsschutzrechtlichen Vorbescheids durchgeführt und hier gerade keine Veranlassung für eine geringere Prüfdichte gesehen.¹²⁸ Zu der Frage, ob in einem Land wie Deutschland, in dem die Prüfdichte vergleichsweise hoch ist, eine Einschränkung vorgenommen werden muss, ist allerdings zu sagen, dass der Umwelt-Rechtsbehelf prozentual gesehen einen so geringen Anteil an verwaltungsgerichtlichen Klagen ausmacht, dass keine Gefahr einer Überlastung der Gerichte besteht; hiervon geht sogar der Gesetzgeber aus!¹²⁹ Bei allen anderen verwaltungsgerichtlichen Klagen gilt weiterhin das Verletztenklagemodell, sodass sich auch hier keine Änderungen ergeben.

Darüber hinaus verschärft § 4a UmwRG die prozessualen Anforderungen an Umwelt-Rechtsbehelfe.¹³⁰ Ob dies mit den Grundsätzen der Effektivität und Äquivalenz vereinbar ist, erscheint zweifelhaft.¹³¹ Hiergegen spricht, dass die Kommission gegen Deutschland ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet hat, in dem die Präklusionsregelung des § 2 Abs. 2 UmwRG, das Recht natürlicher und juristischer Personen, die fehlerhafte Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung gerichtlich geltend zu machen und die Voraussetzungen, unter denen Zulassungsentscheidungen aufgrund einer fehlerhaften Umweltverträglichkeitsprüfung aufzuheben sind, auf dem Prüfstand stehen.¹³²

Weiterhin erscheint im Hinblick auf Art. 19 Abs. 4 Satz 1 und Art. 20a GG problematisch, dass für die Zulassung von Rechtsbehelfen gegen umweltrechtlich relevante

¹²³ So *Leidinger*, (Fn. 5), S. 1347.

¹²⁴ BT-Drs. 17/10957, S. 17.

¹²⁵ SRU, Rechtsschutz für die Umwelt, http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2005_Stellung_Rechtsschutz_fuer_die_Umwelt.pdf?__blob=publicationFile (6.9.2013), S. 5, Ziffer 12; *Müller*, (Fn. 67), S. 137.

¹²⁶ So auch *Schlacke*, (Fn. 22), S. 201.

¹²⁷ *Durner/Paus*, (Fn. 57), S. 762.

¹²⁸ OVG Münster, Urt. v. 1.12.2012 – Az. 8 D 58/08.AK, NuR 2012, 342 ff.

¹²⁹ BT-Drs. 17/10957, S. 2.

¹³⁰ *Schlacke*, (Fn. 22), S. 201.

¹³¹ *Ibid.*, S. 202.

¹³² Schreiben der EU-Kommission an Deutschland v. 1.10.2012 zum VV Nr. 2007/4267; BT-Drs. 17/12304, Nr. 185 und 186.

Vorhaben nach § 4a UmwRG strengere prozessrechtliche Maßstäbe insbesondere auch für Individualkläger gelten sollen, als für übrige verwaltungsrechtliche Verfahren.¹³³

Ferner erzeugt § 4a Abs. 3 UmwRG, der vielfach zur Versagung des Antrags auf Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung führen kann, gerade keine Rechtssicherheit und geht daher fehl. Denn der Anlagenbetreiber muss vor allem bei Großvorhaben das Hauptsacheverfahren abwarten, bevor er rechtssichere Investitionen tätigen kann.¹³⁴

Insgesamt ist festzustellen, dass es dem Gesetzgeber nur zum Teil gelungen ist, das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz systemkohärent an das Unionsrecht anzupassen: Zwar werden rechtssystematische Friktionen vermieden, indem das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz auch Umweltvorschriften, die nicht auf dem Unionsrecht beruhen, mittels Umwelt-Rechtsbehelfs für rüge- und kontrollfähig erklärt.¹³⁵ Andererseits erzeugt die Neufassung neue Rechtsunsicherheiten. Die Anpassung des § 4 UmwRG ist nicht ausreichend, um die unionsrechtlichen Anforderungen zu erfüllen und auch § 4a UmwRG wirft mit seiner Verschärfung der Anforderungen an den Eilrechtsschutz neue Zweifel an der Unionsrechtskonformität auf.¹³⁶ Der Gesetzgeber hat folglich die Chance verpasst, das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz so auszugestalten, dass zu erwartende Unionsrechtswidrigkeiten (Präklusion, Fehlertypen) beseitigt werden.¹³⁷ Es bleibt somit abzuwarten, ob der EuGH den deutschen Gesetzgeber erneut in die Schranken weist und ihn zu einer unionsrechtskonformen Umsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie zwingt.¹³⁸ Das ist sehr schade, denn der Gesetzgeber erweckt dadurch den Eindruck, dass er stets versuche das Minimum an Unionsrechtskonformität durchzusetzen, unbeirrt der Gefahr, erneut eines Besseren belehrt zu werden, ganz nach dem Motto „versuchen kann man es ja mal!“. Eine solche Einstellung ist nur schwer hinnehmbar.

III. Aktuelle Relevanz des Urteils

Die aktuelle Relevanz des Themas zeigt auch der Fall des umstrittenen neuen Berliner Flughafens. Das OVG Berlin-Brandenburg hat die Müggelsee-Flugroute vom neuen Hauptstadtflughafen bestätigt.¹³⁹ Es wies Klagen von Anwohnern und Naturschutz-

¹³³ *Schlacke*, (Fn. 22), S. 202.

¹³⁴ *Schlacke*, (Fn. 15), Vor. §§ 1-6 UmwRG, Rdnr. 74.

¹³⁵ *Schlacke*, (Fn. 22), S. 202.

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ OVG Berlin-Brandenburg, Urt. des 11. Senats v. 14.6.2013 – Az. OVG 11 A 10.13 und OVG 11 A 20.13.

verbänden zurück, die für die Startroute eine gesonderte Umweltverträglichkeitsprüfung gefordert hatten. Das Gericht erklärte jedoch, dies sei nach deutschem und EU-Umweltrecht nicht nötig. Es genüge die Umweltverträglichkeitsprüfung für den Bau des Flughafens, die im Planfeststellungsverfahren erfolgte. Jetzt hat die Europäische Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland angestrengt, weil für die Flugrouten über Berlin und Brandenburg keine Umweltverträglichkeitsprüfungen durchgeführt wurden.¹⁴⁰ Hier zeigt sich einerseits erneut die Aktualität und Wichtigkeit des Umweltrechts, das wohl die Fertigstellung des Berliner Flughafens noch weiter in die Länge ziehen wird. Andererseits wird in diesem Fall die Unbelehrbarkeit der deutschen Rechtsprechung in Sachen Umweltrecht deutlich.

E. Fazit und Ausblick

Das „Trianel“-Urteil hat das deutsche Verwaltungsrecht nicht in eine Schiefelage versetzt, sondern Impulse für eine sinnvolle Weiterentwicklung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten gesetzt. Laut Bundestag war das Ziel der Novellierung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes eine lückenlose 1:1-Umsetzung von Art. 10a UVP-Richtlinie sowie von Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention.¹⁴¹ Es ist allerdings festzustellen, dass der deutsche Gesetzgeber dies nur unzulänglich erreicht und das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz nur oberflächlich unionsrechtskonform neugefasst hat. Es ist jedoch überaus wichtig, dass der Gesetzgeber der Aufgabe effektiv nachkommt, die Beteiligungsmöglichkeiten für Umweltverbände so zu gestalten, dass sie die ihnen zugedachte Aufgabe als „Anwälte der Natur“¹⁴² angemessen erfüllen können.¹⁴³ Jedoch nicht nur Deutschland steht vor dieser Aufgabe.¹⁴⁴ So fragte der Supreme Court of the United Kingdom im anhängigen Vorabentscheidungsverfahren *Edwards*¹⁴⁵ den EuGH danach, ob die hohen Gerichtskosten im umweltrechtlichen Verfahren mit Art. 9 Abs. 4 Aarhus-Konvention vereinbar sind. Das gleiche Problem stellte sich in Irland. Die Entscheidung *Kommission/Irland* hat deutlich gezeigt, dass eine Ermessensentscheidung des Gerichts über die Kosten nicht sicherstellt, dass umweltrechtliche Verfahren nicht übermäßig teuer sind.¹⁴⁶ Es bleibt folglich abzuwarten, welche anderen Mitgliedstaaten ihr Rechtsschutzsystem an unionsrechtliche Vorgaben anpassen müssen.

¹⁴⁰ Vgl. http://ec.europa.eu/deutschland/press/pr_releases/11426_de.htm (6.9.2013).

¹⁴¹ BT-Drs. 17/10957, S. 15.

¹⁴² *Ziekow/Siegel*, Anerkannte Naturschutzverbände als „Anwälte der Natur“, 2000, S. 35 ff.

¹⁴³ *Schmidt*, ZUR 2011, (Fn. 74), S. 304.

¹⁴⁴ Vgl. hierzu *Müller*, (Fn. 67), S. 139.

¹⁴⁵ EuGH, Rs. C-260/11, *Edwards*, Slg. 2013.

¹⁴⁶ EuGH, Rs. C-427/07, *Kommission/Irland*, Slg. 2009, I-6277, Rdnr. 93 f.

Das „Trianel“-Urteil hat gezeigt, dass die unionsrechtlichen Regeln zur Öffentlichkeitsbeteiligung große Auswirkungen auf das deutsche Verwaltungsprozessrecht haben. Im behördlichen Genehmigungsverfahren sollte daher insgesamt mehr Sorgfalt auf die Einhaltung der umweltrechtlichen Vorschriften gelegt werden, um unions- und völkerrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen.

Zudem spielt kollektiver Rechtsschutz durch die EU insgesamt eine immer größere Rolle. Dies zeigt sich insbesondere an dem am 11. Juni 2013 erfolgten Aufruf der Kommission an die Mitgliedstaaten, kollektive Rechtsschutzverfahren einzuführen. Einzelstaatliche kollektive Rechtsschutzverfahren sollten in den Bereichen zur Verfügung stehen, in denen das EU-Recht den Bürgern und Unternehmen Rechte garantiert, insbesondere Verbraucherschutz, Wettbewerb, Umweltschutz und Finanzdienstleistungen.¹⁴⁷ Dies ist deshalb begrüßenswert, weil sich einerseits der Schaden gerade bei Klagen in diesen Bereichen auf eine Vielzahl von Personen erstrecken kann und andererseits fachspezifische Kenntnisse zu einer erfolgreichen Klage erforderlich sind.

Zum „Trianel“-Urteil äußerte sich der ehemalige Bundesumweltminister *Röttgen* wie folgt: „Es stellt sich immer mehr heraus, dass die frühzeitige Beteiligung von Bürgern und Verbänden bei großen Infrastrukturvorhaben am Ende der Akzeptanz und damit der Realisierbarkeit dient. Das sollten wir bei der Umsetzung des Urteils berücksichtigen.“¹⁴⁸ Dieser Äußerung ist insofern zuzustimmen, dass die Gesellschaft durch überindividuelle Rechtsbehelfsbefugnisse, wie den neuen Umwelt-Rechtsbehelf, mobilisiert wird, als privater Sachwalter Gemeinwohlinteressen neben Staat und Verwaltung durchzusetzen.¹⁴⁹ Allerdings bleibt das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz zu restriktiv hinter dem zurück, was ein modernes Europa erfordert. Der EuGH hat neben der „Trianel“-Entscheidung auch in seinem „Djurgården“-Urteil¹⁵⁰ und seiner „Braunbär“-Entscheidung¹⁵¹ gezeigt, dass er die Anforderungen der Aarhus-Konvention und der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie sehr ernst nimmt und Beschränkungen des erforderlichen weiten Zugangs zu Rechtsschutz sowie eine Beschränkung der Kontrolle formeller und materieller Fehler nicht ohne weiteres hinnimmt.¹⁵² Insofern bleibt nicht abzuwarten ob, sondern wann der EuGH erneut über die Unionsrechtskonformität des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes entscheiden wird.

¹⁴⁷ Pressemitteilung der Kommission IP/13/524 v. 11.6.2013.

¹⁴⁸ Bundesumweltminister *Röttgen*, Pressemitteilung BMU Nr. 61/11 v. 12.5.2011.

¹⁴⁹ *Calliess*, Kohärenz und Konvergenz beim europäischen Individualrechtsschutz – Der Zugang zum Gericht im Lichte des Grundrechts auf effektiven Rechtsschutz, NJW 2002, S. 3578.

¹⁵⁰ EuGH, C-263/08, *Djurgården*, Slg. 2009, I-9967.

¹⁵¹ EuGH, C-240/09, *Braunbär*, Slg. 2011, I-1255.

¹⁵² *Schlacke*, (Fn. 15), Vor. §§ 1-6 UmwRG, Rdnr. 76.