

## Umweltgesetzgebung

# Mehr Rechte für Anwälte der Umwelt

Der Europäische Gerichtshof stärkt den Rechtsschutz von Individuen und Umweltverbänden in Deutschland

**Deutschland muss den Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten erweitern. Vor allem die Beschränkung des gerichtlichen Prüfumfanges nur auf solche Argumente, die bereits während des Verwaltungsverfahrens vom späteren Kläger vorgebracht wurden – die sogenannte Präklusion von Einwendungen –, ist nicht mit dem europäischen Recht vereinbar.**

■ VON KARL STRACKE, UNABHÄNGIGES INSTITUT FÜR UMWELTFRAGEN (UFU)

Mit dem Urteil vom 15.10.2015<sup>(1)</sup> hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) entschieden, dass Deutschland nicht in ausreichendem Maße der europarechtlichen Vorgabe nachkommt, in Umweltangelegenheiten einen weiten Zugang zu Gericht zu gewähren. Die Aarhus-Konvention und das europäische Recht schreiben dem deutschen Gesetzgeber Mindeststandards für den Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten vor. Zum wiederholten Mal hat das höchste europäische Gericht deutlich gemacht, dass diese in Deutschland nicht ausreichend umgesetzt wurden. Damit ist eine erneute Anpassung der Gesetze an die Vorgaben des EuGH wieder einmal erforderlich.

Der Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten wird in Deutschland nur in begrenztem Umfang gewährt: Privatpersonen müssen gemäß § 42 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) stets die Verletzung eines ihnen zustehenden eigenen Rechts – also etwa die Beeinträchtigung ihres Eigentums – geltend machen, um vor Gericht gehört zu werden und die Einhaltung von umweltrechtlichen Vorschriften durch die Verwaltung überprüfen zu lassen. Rechtswidriges Handeln der Verwaltung – etwa der Verstoß gegen umweltrechtliche Vorschriften – hat zudem nur dann Konsequenzen und wird von den Gerichten gemäß § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO aufgehoben, wenn durch dieses Handeln der Kläger auch in seinen eigenen Rechten verletzt wird. Es findet also vor Gericht keine uneingeschränkte, objektive Kontrolle der Einhaltung von umweltrechtlichen Vorschriften statt. Der Rechtsschutz für anerkannte Umweltverbände richtet sich seit 2006 nach dem Umweltrechtsbehelfsgesetz (UmwRG). Danach können anerkannte

Vereinigungen in bestimmten Fällen, auch ohne in eigenen Rechten verletzt zu sein, Rechtsbehelfe einlegen, wenn sie die Nichteinhaltung von umweltrechtlichen Vorschriften rügen. Allerdings kann eine Klage in der Regel nur mit Verstößen gegen materielle Umweltvorschriften begründet werden. Verfahrensfehler der Verwaltung, wie die fehlerhafte Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), berechtigen dagegen nicht zur Klage. Zudem bestehen zahlreiche Möglichkeiten der Verwaltung, Fehler auch noch nach Abschluss des Verwaltungsverfahrens zu beheben.

Schließlich werden durch Fristenregelungen und zahlreiche Anforderungen an die Form der Beteiligung in dem Verwaltungsverfahren, das der Klage vorausgegangen war, die Rechtsschutzmöglichkeiten sowohl für Private als auch für Umweltverbände eingengt: Die sogenannten Präklusionsregelungen schreiben vor, dass nur solche Argumente, die vom Kläger selbst binnen einer bestimmten Frist – in der Regel inner-

halb eines Monats plus einer zusätzlichen Zweiwochenfrist – im Verwaltungsverfahren vorgebracht wurden, auch zur Begründung einer späteren Klage herangezogen werden können. Zudem sind Umweltverbände verpflichtet, die von ihnen gerügten Umweltrechtsverstöße ausführlich und detailliert zu begründen. Umweltrechtsverstöße, die also nicht im Verwaltungsverfahren gerügt oder im Fall von Umweltverbänden auch nicht ausreichend begründet wurden, bleiben der gerichtlichen Kontrolle daher entzogen und können nicht zur Aufhebung der behördlichen Entscheidung führen.

### EuGH-Entscheid stärkt Verbandsklagerecht

Das Urteil des EuGH erging, anders als in vorherigen Verfahren, nicht aufgrund einer Klage von Umweltverbänden oder Privatpersonen. Vielmehr hatte die EU-Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet. Damit kann die EU-Kommission oder ein Mitgliedstaat der

## Die Aarhus-Konvention

Die Aarhus-Konvention ist der erste völkerrechtliche Vertrag, der jeder Person Rechte im Umweltschutz zuschreibt. Er ist nach der dänischen Stadt Aarhus benannt, in der 1998 die Unterzeichnung stattfand. 46 Staaten und die Europäische Union sind Vertragsparteien der Konvention. Sie regelt den Zugang zu Umweltinformationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gericht in Umweltangelegenheiten. Die Möglichkeit, Klage gegen

Umweltbeeinträchtigungen zu führen, gilt auch im Sinne der Wahrung der Lebensbedingungen künftiger Generationen. Auch mit Blick auf die Durchsetzung allgemeiner Menschenrechte hat die Aarhus-Konvention eine große Bedeutung. Die Aarhus-Konvention entstand im Rahmen der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (UNECE) und trat 2001 in Kraft.

► [www.aarhus-konvention.de](http://www.aarhus-konvention.de)

EU Verstöße eines anderen Mitgliedstaates gegen Europarecht vor dem EuGH rügen. Die Europäische Kommission bemängelte, dass die deutsche Gesetzeslage mehrfach gegen die Artikel 11 der Umweltverträglichkeitsprüfungsrichtlinie (RL 2011/92/EU) und Artikel 15 der Industrieemissionsrichtlinie (RL 2010/75/EU) verstoße. Diese ordnen für besonders umweltrelevante Projekte, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) vorgeschrieben ist, eine gerichtliche Überprüfung der „materiellrechtlichen und verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit“ von behördlichem Handeln ohne Einschränkungen an.

Die Kommission rügte insbesondere die folgenden Punkte: Es verstoße gegen europäisches Recht, für Klagen von Privaten in Umweltangelegenheiten die Verletzung eines subjektiven Rechts als Prüfungsmaßstab geltend zu machen (§ 113 Abs. 1 S. 1 VwGO). Denn im deutschen Recht bestehe kein solches subjektives Recht auf die Einhaltung der Bestimmungen der Umweltverträglichkeitsprüfungsrichtlinie. Damit seien die von einem UVP-pflichtigen Vorhaben betroffenen Einzelpersonen vom Rechtsschutz weitgehend ausgeschlossen. Zudem sei die Aufhebung von Entscheidungen nach deutschem Recht aufgrund von Verfahrensfehlern auf das vollständige Fehlen einer UVP beschränkt, es fehle daher an Rechtsschutz für den Fall, dass eine UVP fehlerhaft durchgeführt wurde. Schließlich sei die Beschränkung des gerichtlichen Prüfungsumfanges auf solche Argumente, die der Kläger bereits während des Genehmigungsverfahrens innerhalb der Einwendungsfrist vorgebracht habe, europarechtswidrig.

Der EuGH folgte der Europäischen Kommission in den meisten Punkten. Insbesondere die gerügten Präklusionsregelungen wurden sowohl für Private als auch für Umweltverbände bei UVP-pflichtigen Projekten als europarechtswidrig eingestuft. Zukünftig dürfen die Gerichte also den Prüfungsumfang bei Klagen gegen UVP-pflichtige Vorhaben sowohl von Umweltverbänden als auch von Privaten nicht mehr unter Berufung auf eine etwaige Präklusion des Vorbringens beschränken. Dies hat insbesondere für die Arbeit der Umweltverbände positive Konsequenzen: Bei UVP-pflichtigen

Vorhaben ist es nun für eine spätere Klage nicht mehr erforderlich, dass alle Rechtsverstöße gegen umweltrechtliche Vorschriften innerhalb der kurzen Einwendungsfristen erkannt und ausführlich begründet werden. Dies ist für Umweltverbände aufgrund des Umfangs der zu erschließenden Unterlagen und der Vielzahl der Verfahren oftmals kaum durchführbar. Die Beteiligung im Verwaltungsverfahren bleibt selbstverständlich besonders wichtig, um auf umweltrelevante Projekte frühzeitig Einfluss zu nehmen und eine gerichtliche Auseinandersetzung möglichst zu vermeiden.

### UVP-pflichtige Projekte können vor Gericht

Der Ansicht der EU-Kommission, dass bei Klagen von Privaten die gerichtliche Rechtmäßigkeitskontrolle nicht auf solche Vorschriften beschränkt werden dürfe, die dem Kläger ein subjektives Recht vermitteln, ist der EuGH nicht gefolgt. Dies hätte eine tief greifende Veränderung der Grundsätze des deutschen Verwaltungsrechts mit einer deutlichen Erweiterung des Klageumfangs bei Umweltklagen von Privaten zur Folge gehabt. Bei Klagen von Umweltverbänden hat der EuGH aber eine solche Beschränkung der Rechtmäßigkeitskontrolle für unzulässig erklärt. Umweltverbände haben nun also die Möglichkeit, Genehmigungen von UVP-pflichtigen Projekten uneingeschränkt und umfassend gerichtlich prüfen zu lassen.

Bereits im sogenannten Altrip-Urteil von 2013 hatte der EuGH festgestellt, dass Klagen auch auf Fehler in der UVP gestützt werden können. Diese Rechtsprechung wurde nun bestätigt, sodass künftig Genehmigungen von UVP-pflichtigen Vorhaben aufgehoben werden können, wenn bei Klagen von Umweltverbänden Verfahrensfehler nachgewiesen werden. Bei Klagen von Privaten müssen die Verfahrensfehler diese allerdings in ihren subjektiven Rechten verletzen.

Das Urteil ist direkt bindend. Die vom EuGH für europarechtswidrig erklärten Vorschriften im deutschen Recht – bezogen auf die UVP-Richtlinie oder die Industrieemissionsrichtlinie – dürfen also nicht mehr angewandt werden. Zudem muss der Gesetzgeber die deutschen Regelungen an die Vorgaben des EuGH anpassen.

Das Urteil zeigt deutlich, dass die einschränkende Auslegung der völkerrechtlichen und europarechtlichen Vorgaben an den Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten durch den deutschen Gesetzgeber auf Dauer keinen Bestand haben wird. Daher sollte bei der nun erforderlichen Gesetzesnovellierung endlich eine Umsetzung der völkerrechtlichen und europarechtlichen Vorgaben erfolgen, sodass Deutschland nicht weiterhin auf dem Gerichtsweg oder über den Compliance-Ausschuss der Aarhus-Konvention zur Umsetzung seiner internationalen Verpflichtung gezwungen werden muss. Der Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten dient dem öffentlichen Interesse, die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben zu sichern und das im Umweltrecht bestehende hohe Vollzugsdefizit zu verringern. Die Weigerung des Gesetzgebers, die internationalen Vorgaben umzusetzen, hat in den vergangenen Jahren aufgrund der vielen gerichtlichen Einzelfallentscheidungen zu einer erheblichen Verkomplizierung der Rechtslage geführt, die häufig nur noch mit juristischem Sachverstand nachvollziehbar ist. Dem Ziel der Aarhus-Konvention, Umweltschutz durch die demokratische Mitwirkung an Entscheidungsprozessen, also die Gewährung von Beteiligungs- und Klagerechten der betroffenen Öffentlichkeit durchzusetzen, steht eine solche Unübersichtlichkeit der geltenden Rechtslage diametral entgegen.

### Anmerkungen und Links:

- ▶ (1) EuGH, Urteil vom 15.10.2015, Rs. C-137/14: [www.kurzlink.de/eugh-C137-14.2015](http://www.kurzlink.de/eugh-C137-14.2015)
- ▶ Prof. Dr. Thomas Bunge: Der Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten in Deutschland – Stand und offene Fragen, Zeitschrift für Umweltrecht 2015, S. 531f.
- ▶ [www.ufu.de/de/projekte-umweltrecht/die-umweltverbandsklage-in-der-rechtspolitischen-debatte/tagung2015](http://www.ufu.de/de/projekte-umweltrecht/die-umweltverbandsklage-in-der-rechtspolitischen-debatte/tagung2015)

Karl Stracke ist Jurist und arbeitet als Projektleiter im Fachgebiet Umweltrecht und Partizipation am Unabhängigen Institut für Umweltfragen (UfU) in Berlin.

Kontakt:  
Tel. + 49 (0)30/428 499 331,  
E-Mail: [karl.stracke@ufu.de](mailto:karl.stracke@ufu.de),  
[www.ufu.de](http://www.ufu.de)

