

EU-Umweltrecht

Mehr Klagerechte

Der Europäische Gerichtshof stellt klar, dass Deutschland um das EU-Recht nicht herumlavieren darf

Umweltverbände haben als Anwälte der Natur lange dafür gekämpft, auch vor Gericht gehen zu können, wenn Gesetze zum Schutz von Umwelt und Natur nicht eingehalten werden. Dem Versuch der Bundesregierung, die Verbandsklagerechte zu beschneiden, hat der EuGH nun eine Absage erteilt und festgestellt: Die Aarhus-Konvention und der EU-Mindeststandard müssen eingehalten werden. ■ VON ALEXANDRA TRYJANOWSKI UND MICHAEL ZSCHIESCHE, UFU

Deutschland muss die Klagerechte der Umweltverbände verbessern. Das ergibt sich aus einem Urteil⁽¹⁾ des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 12. Mai 2011. Der EuGH hat darin deutlich gemacht, dass das deutsche Umweltrechtsbehelfsgesetz in seiner jetzigen Fassung die vom Europarecht garantierten Standards verletzt.

Ins Rollen gebracht hatte die Angelegenheit eine Klage des Umweltverbands BUND gegen das geplante Kohlekraftwerk des Energieversorgers Trianel im westfälischen

Lünen. Der BUND fordert darin eine umfassende gerichtliche Überprüfung der Rechtmäßigkeit des Bauvorhabens. Bisher schränkt das deutsche Recht allerdings die Klagemöglichkeiten bei Verstößen gegen Vorschriften zum Schutz der Natur, des Wassers oder zur vorsorgenden Luftreinhaltung häufig ein. Das zuständige Oberverwaltungsgericht in Münster reichte deshalb beim EuGH ein sogenanntes Vorabentscheidungsersuchen ein, um feststellen zu lassen, ob das deutsche Recht hier ausreicht, um die europäischen Normen zu erfüllen.

Aufgrund der EuGH-Entscheidung muss die Bundesrepublik nun den Zugang zu Gerichten für Umweltverbände verbessern und dazu das Umweltrechtsbehelfsgesetz ändern. Das Gesetz wird derzeit überarbeitet, die neue Fassung soll Anfang 2012 vorliegen. Das Urteil verbessert die Rechtslage der Umweltverbände jedoch schon jetzt: Der EuGH hat klargestellt, dass die Verbände ihr Recht auf Zugang zu den Gerichten bis zum Inkrafttreten der Änderung direkt aus der entsprechenden Richtlinie herleiten können.

Umwelt-Verbandsklage in vielen Fällen ausgeschlossen

Die deutsche Verwaltungsgerichtsordnung bestimmt, dass vor den Verwaltungsgerichten nur klagen kann, wer die Verletzung in eigenen, also subjektiven Rechten geltend machen kann. Das bedeutet, dass jemand nur dann eine Rechtsverletzung rügen kann, wenn ihm ein entsprechendes Recht selbst zusteht – wie zum Beispiel das Eigentumsrecht – und wenn genau dieses Recht auch verletzt ist. Im Umweltbereich hieß

das häufig, dass ein Fall nicht vor Gericht gebracht werden konnte, wenn sich kein Anwohner bereitfand, um gegen Eigentumsverletzungen oder gesundheitliche Beeinträchtigungen zu klagen. Vor allem wenn Umweltbelange in unbewohntem Gebiet betroffen waren, galt: Wo kein Kläger, da kein Richter. Wo also niemand im Namen des Umweltschutzes klagen kann, sind auch Verstöße gegen geltendes Recht nicht gerichtlich angreifbar.

Beginnend in Bremen 1978, führten immer mehr Bundesländer die naturschutzrechtliche Verbandsklage ein, um diesen Missstand zu beheben. Bis 2006 galt allerdings die Einschränkung, dass nur Verstöße gegen Naturschutzrecht geltend gemacht werden konnten, nicht aber Verstöße gegen die viel weiter reichenden Umweltvorschriften.

Deutschland trickst beim Zugang zu Gerichten

Die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie der EU, die Garantien aus der Aarhus-Konvention (siehe Kasten) in das Gemeinschaftsrecht übernahm, sollte eigentlich die Rechte der Öffentlichkeit und auch der Verbände stärken: Sie sollten beim Zugang zu Umweltinformationen, bei der Beteiligung in umweltbezogenen Verfahren und auch beim Zugang zu Gerichten mehr Rechte erhalten, indem die Richtlinie EU-weite Mindeststandards vorschrieb. Auch wenn Deutschland die meisten dieser Standards bereits erfüllte, war das nicht überall der Fall – insbesondere nicht, was die Möglichkeit für Umweltverbände betraf, gegen Rechtsverletzungen gerichtlich vorzugehen.

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. Bisher unterzeichneten 44 Staaten die Konvention. Sie regelt den Zugang zu Umweltinformationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten 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

Die Richtlinie war von der Bundesrepublik Deutschland bis Juni 2005 in nationales Recht umzusetzen. Doch dies geschah mit Verspätung, im Fall des Zugangs zu Gerichten sogar erst im Jahr 2006 mit dem Umweltrechtsbehelfsgesetz. Und obwohl es der Umsetzung der Richtlinie dienen sollte, schränkte das Umweltrechtsbehelfsgesetz den Gerichtszugang für Verbände ein, statt ihn zu erleichtern: Das Gesetz bestimmt seitdem, dass auch Verbände, genau wie Einzelpersonen, wiederum nur die Verletzung subjektiver Rechte rügen dürfen. Damit wurde die Verbandsklage ausgehebelt, denn diese war ja gerade geschaffen worden, um die Belange des Umweltschutzes unabhängig von der Verletzung der Rechte Einzelner durchzusetzen – im Interesse der Gesellschaft und „um der Natur selbst willen“.

Dass die Bundesregierung zu diesem gesetzgeberischen Trick griff, überraschte dann doch. Nicht, weil die Konstruktion gänzlich neu war, denn Ähnliches hatte im Februar 2006 der Rechtswissenschaftler Thomas von Danwitz in seinem Gutachten auf dem Parlamentarischen Abend der großen Industrieverbände vorgestellt. Sondern, weil dieser Art der „Umsetzung“ klarer europäischer Vorgaben ins deutsche Recht von Anfang an die Europarechtswidrigkeit auf die Stirn geschrieben stand.

Erfolg für die Umweltverbände

Die deutschen Umweltverbände kritisierten diese Verletzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen aus der Aarhus-Konvention. Sie wiesen auch das Compliance Committee der Aarhus-Konvention, das deren Einhaltung durch die Unterzeichnerstaaten

überwacht, auf die Einschränkung des Zugangs zu Gerichten in Deutschland hin.

Mit der Klage des BUND gegen das Kohlekraftwerk Lünen lag schließlich auch ein Fall vor, an dem die deutsche Regelung vom EuGH auf ihre Vereinbarkeit mit der europarechtlichen Regelung aus der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie überprüft werden konnte. Dabei ging es unter anderem um die Frage, ob das geplante Steinkohlekraftwerk die in der Nähe liegenden Fauna-Flora-Habitat-(FFH-)Gebiete erheblich beeinträchtigen könne. Das zuständige Oberverwaltungsgericht kam zu dem Schluss, dass eine solche Beeinträchtigung zwar nicht ausgeschlossen werden könne, der BUND aber nach dem Umweltrechtsbehelfsgesetz jedenfalls nicht klagebefugt sei, da die Beeinträchtigung der FFH-Gebiete zwar gegebenenfalls gegen die europäische FFH-Richtlinie verstoße, aber nicht den BUND in eigenen Rechten verletze.

Deutschland muss sein Gesetz umschreiben

Nachdem die Generalanwältin des EuGH Eleanor Sharpston schon im Dezember 2010 deutliche Worte zum Umweltrechtsbehelfsgesetz gefunden hatte, die im Detail aufzeigten, dass keines der von Deutschland vorgebrachten Argumente die Einschränkung der Klagerechte rechtfertigen konnte, sprach das EuGH-Urteil selbst ebenfalls eine deutliche Sprache. Die Luxemburger Richter erinnerten den deutschen Gesetzgeber ausdrücklich daran, dass den Umweltverbänden die Rolle zu ermöglichen sei, die ihnen die Aarhus-Konvention wie auch die EU-Richtlinie

zusprechen: als sachkundige Kontrollinstanz dafür einzutreten, dass die Gesetze zum Schutz der Umwelt nicht nur auf dem Papier stehen.

Die Daten⁽²⁾ zur Entwicklung der Verbandsklagen in Deutschland in den letzten Jahren widerlegen klar die Behauptung, das Instrument der Verbandsklage führe zu einer wilden Klageflut, die Vorhaben generell unmöglich mache oder über Gebühr verzögere.

Es bleibt zu hoffen, dass die Neufassung des Umweltrechtsbehelfsgesetzes dem Urteil des EuGH wie auch der Aarhus-Konvention und der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie in Gänze gerecht wird. Ein neuerliches Lavieren um Sinn und Zweck und den Wortlaut der Richtlinie herum, eine „kreativ-restriktive“ Auslegung des Urteils mit dem Ziel, den Gerichtszugang für Umweltverbände auch in Zukunft wo immer möglich einzuschränken, statt ihn in weitem Umfang zu gewähren, stünden der Bundesregierung schlecht zu Gesicht. Sie würde damit dokumentieren, nach außen wie nach innen, dass sie ihre eigenen völkerrechtlichen Verpflichtungen, das geltende Recht und auch das Urteil des EuGH nur so weit achtet, wie es ihr gerade passt.

Anmerkungen

- ▶ (1) Az. C-115/09, www.kurzlink.de/c-115-09.pdf
- ▶ (2) Aktuelle UFU-Studie für das BfN zur Entwicklung der Verbandsklage 2007–2010: www.bfn.de/0320_veroe.html

Die Juristin Alexandra Tryjanowski ist Mitarbeiterin im Fachgebiet Umweltrecht und Partizipation am Unabhängigen Institut für Umweltfragen (UFU) in Berlin.



Der Jurist und Ökonom Michael Zschiesche leitet seit 1995 das Fachgebiet Umweltrecht und Partizipation am UFU. Er hat zahlreiche Publikationen zu Verbandsklage und Umweltrecht veröffentlicht.



Kontakt: Tel. +49 (0)30 / 4284993-33, -32,
E-Mail: recht@ufu.de, www.ufu.de

Werben Sie ... jetzt und hier!

Sie möchten im attraktiven redaktionellen Umfeld unserer Zeitschrift werblich vertreten sein? Andreas Hey unterbreitet Ihnen gerne individuelle Angebote für Ihre erfolgreiche Präsenz mit Anzeigen und Beilagen! Sie erreichen uns unter

- ▶ hey@oekom.de
- ▶ Tel. +49/67 85/9 41-00 oder Fax +49/67 85/9 41-01.

Fordern Sie die aktuellen Mediadaten noch heute an – Sie finden sie auch im Internet unter
▶ www.oekom.de/zeitschriften/mediadaten.html



Verlagsbüro Andreas Hey
Am Hahn 1
55758 Hottenbach