

DIE UMSETZUNG DER AARHUS-KONVENTION IN DAS EUROPÄISCHE UND DEUTSCHE RECHT¹

THE IMPLEMENTATION OF THE CONVENTION OF AARHUS IN BOTH EUROPEAN AND GERMAN LAW

A IMPLEMENTAÇÃO DA CONVENÇÃO DE AARHUS NOS DIREITOS EUROPEU E ALEMÃO

Ana Clara Discacciati²

ÁREA(S) DO DIREITO: Direito Processual Civil. Direito Tributário.

Zusammenfassung

Die Aarhus-Konvention gilt als einen der fortschrittlichsten internationalen Texte über die Umwelt und die Menschenrechten. Nach der Ratifizierung durch die Europäische Union und ihre Mitgliedsländer, einschließlich Deutschland, musste das Übereinkommen in die jeweiligen Rechtsordnungen umgesetzt werden. Dieser Aufsatz versucht, aus der historischen Perspektive der Umsetzung der Aarhus-Konvention sowohl in das europäische als auch das deutsche Recht, die Auswirkungen des oben erwähnten internationalen Rechtsinstruments für die Entwicklung des Umweltrechts und die Stärkung der subjektiven Rechte im Zusammenhang mit der Umwelt zu analysieren, wie das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen, das Recht auf Teilnahme an Entscheidungsprozessen und das Recht auf Zugang zu Gerichten in Umweltfragen. Der zweite Teil fokussiert auf Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs, der Deutschland für die unvollständige Umsetzung der europäischen Richtlinien verurteilt hat, die sich in der Aarhus-Konvention widerspiegeln, denn den Bürgern wurden die im internationalen Text enthaltenen Rechte nicht garantiert. Durch diese Urteile wurden deutsche Gesetze geändert, obwohl Reformen im Umweltrechtsbehelfs-Gesetz noch erforderlich sind, das den Nichtregierungsorganisationen das Recht vorstellt, Klagen zwecks dem Umweltschutz zu erheben.

Schlüsselwörter: Aarhus-Konvention. Umweltrecht. Zugang zu Umweltinformationen. Recht auf Beteiligung. Zugang zu Gerichten.

Abstract

The Aarhus Convention is considered one of the most advanced international texts on the environment and human rights. Once ratified by both the European Union and its member countries, including Germany, the Convention had to be incorporated into their respective legal systems. This article seeks to analyze, from the historical perspective of the implementation of the Aarhus Convention in both European and German law, the effects of the aforementioned international legal instrument for the development of the environmental law and the strengthening of the subjective rights related to the environmental theme, such as the right of access to environmental information, the right to participate in decision-making and the right of access to justice in environmental matters. The second part of the article analyzes decisions of the Court of Justice of the European Union that condemned Germany for the incomplete implementation of European directives mirrored in the Aarhus Convention, which did not guarantee citizens the full rights provided for in the international text. By virtue of these rulings German laws have been amended, although reforms are still required in the Supplementary Law Relating to Environmental Resources, which guarantees

¹ Recebido em 24/01/2018. Aceito para publicação em 26/08/2018.

² Mestre em Direito Ambiental e de Energia pela *Kassel Universität*, Alemanha. Estagiária no *Max Planck Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*. Bacharel em Direito pela UFMG. E-mail: anaclaragd@uol.com.br

nongovernmental organizations the right to file actions with the scope of protection of the environment.

Keywords: Convention of Aarhus. Environmental law. Access to environmental information. Right to participate. Access to justice.

Resumo

A Convenção de Aarhus é considerada um dos textos internacionais mais avançados no que tange ao meio ambiente e aos direitos humanos. Uma vez ratificada tanto pela União Europeia como pelos países membros, dentre eles a Alemanha, a Convenção foi incorporada aos respectivos ordenamentos jurídicos. O presente artigo busca analisar a partir da perspectiva histórica da implementação da Convenção de Aarhus tanto no direito europeu como no direito alemão os efeitos do referido instrumento jurídico internacional para o desenvolvimento do direito ambiental e o fortalecimento dos direitos subjetivos relacionados à temática ambiental, quais sejam o direito de acesso à informação ambiental, o direito à participação na tomada de decisões e o direito de acesso à justiça em questões ambientais. Na segunda parte do artigo foram analisadas decisões do Tribunal de Justiça da União Europeia que condenaram a Alemanha pela implementação incompleta de diretivas europeias espelhadas na Convenção de Aarhus, fato que não garantia aos cidadãos os plenos direitos previstos no texto internacional. Por força dessas sentenças as leis alemãs foram alteradas, não obstante reformas ainda sejam necessárias na Lei Complementar Relativas aos Recursos em Matéria de Ambiente, que garante a organizações não governamentais o direito de ajuizar ações com o escopo de proteção do meio ambiente.

Palavras-chave: Convenção de Aarhus. Direito ambiental, acesso à informação ambiental. Direito de participação. Acesso à justiça.

INHALT: 1. Einleitung. 2. Die Umsetzung der Aarhus-Konvention ins europäische Recht. 2.1. Erste und zweite Säulen. 2.2. Dritte Säule. 3. Die Umsetzung der Aarhus-Konvention ins deutsche Recht. 3.1. Überindividueller Rechtsschutz. 3.2. Das UmwRG. 3.3. Entscheidungen des EuGH. 3.3.1. Die Trianel-Entscheidung. 3.3.2. Die Altrip-Entscheidung. 3.3.3. Die Präklusion-Entscheidung. 3.4. Novelle des UmwRG. 4. Fazit. Literaturverzeichnis.

SUMMARY: 1. Introduction. 2. The implementaion of the Aarhus Convention in European Law. 2.1 The first and the second pillars. 2.2 The third pillar. 3. The implementation of the Aarhys Convention in German Law. 3.1 Excessive individual legal protection. 3.2 The Environmental Resources Law. 3.3 Decisions of the ECJ. 3.3.1 Trianel's decision. 3.3.2 Altrip's decision. 3.3.3 The estoppel decision. 3.4. Amendment of the Environmental Resources Law. 4. Conclusion. 5. References

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. A implementação da Convenção de Aarhus no Direito Europeu. 2.1 O primeiro e o segundo pilares. 2.2 O terceiro pilar. 3. A implementação da Convenção de Aarhus no Direito Alemão. 3.1 A proteção legal individual excessiva. 3.2 A Lei dos Recursos Ambientais. 3.3 Decisões do TJCE. 3.3.1 A decisão de Trianel. 3.3.2 A decisão de Altrip. 3.3.3 A decisão de preclusão. 3.4 Alteração da Lei dos Recursos Ambientais. 4. Conclusão. 5. Referências

1 EINLEITUNG

Seit den 70er Jahren wird das Umweltrecht auf der internationalen Ebene gestaltet. Der Begriff der „nachhaltigen Entwicklung“ aus dem 1987 stammenden Brudtland-Report und die folgende Verabschiedung zahlreicher völkerrechtlicher umweltbezogener Verträge entsprechen Meilensteine für den globalen

Umweltschutz, der von den Staaten durch Ratifizierung oder Umsetzung der Vorschriften beabsichtigt wurde. Für die Förderung des Umweltschutzes und die Vereinbarung zwischen ökonomischen, sozialen und ökologischen Ansprüchen für eine globale Lebensqualität haben internationale Organisationen und Länder zusammengearbeitet, um bi- oder multilaterale Dokumente zu verabschieden. Große Bedeutung hatte die Rio-Deklaration, die die allgemeinen Rechte auf eine gesunde Umwelt, auch für die kommenden Generationen, umfasst.

Jedoch fehlten umweltbezogene subjektive Rechte des Einzelnen, die die aktive Teilnahme in administrativen oder legislativen Verfahren verwirklichen könnten. Der Vollzug der umweltschutzrechtlichen Regeln seitens der Gesellschaft war nicht erfolgreich, indem keine demokratischen Rechte hinsichtlich der Umweltthemen gewährleistet wurde. Daher wurde am 25. Juni 1998 im Rahmen der UNECE (UN-Wirtschaftskommission für Europa) die Aarhus-Konvention verabschiedet, die von 47 Staaten ratifiziert wurde.³ Hintergrund dieser Konvention waren die damals heißen Diskussionen über genetisch veränderte Organismen, Luftschadstoffen und Kohlenstoff-Handel, an denen mehrere Gruppen der Gesellschaft teilnehmen wollten.⁴ Trotzdem hatten die Mitglieder der Öffentlichkeit keinen vernünftigen Zugang zu Informationen, was die Teilnahme an öffentlichen Verfahren verhindert hat, sowie keinen Anspruch auf gerichtliche Kontrolle der behördlichen Entscheidungsfindung.

Die Aarhus-Konvention ist der erste völkerrechtliche Vertrag, der prozessuale Rechte im Rahmen des Umweltschutzes gewährleistet. Sie bildet sich aus drei Säulen, die gleichrangige Partizipationsrechte sicherstellen, nämlich das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen, das Recht auf Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten und das Recht auf Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.

Laut dem an der Aarhus-Konvention verankerten Recht auf Information sind die richtigen Informationen im Besitz der öffentlichen Verwaltung vom Einzelnen zu suchen und zu erhalten. Darüber hinaus werden ohne vorherige Anfrage

³ ORGANISATION DER VEREINTEN STAATEN – Übereinkommen Sammlung, *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*, Verfügbar in: <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=_en> Stand: 07. Juni 2017.

⁴ ORGANISATION DER VEREINTEN NATIONEN. United Nations Economic Commission for Europe. *The Aarhus Convention. An Implementation Guide*. Verfügbar in: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf> Stand: 07. Juni 2017, Seite 20.

interessierte Bürger oder juristische Personen berechtigt, von der Regierung umweltrelevante Informationen durch die Veröffentlichung von Daten und offiziellen Berichten für die ganze Gesellschaft zu erwirken. Der Besitz von Informationen ist für die Inanspruchnahme der anderen Rechte vonnöten, indem nur informierte Personen die verwaltungstechnischen Entscheidungen und Verfahren in Frage stellen können.

Das Recht auf die Teilnahme ist die zweite Säule der Aarhus-Konvention und es schlägt die demokratische Beteiligung der Gesellschaft in Umweltfragen vor. Die Öffentlichkeitsbeteiligung ist im Artikel 6 vorgesehen und die öffentliche Anhörung von der Gesellschaft wird für die gemeinsame Entscheidungsfindung mit öffentlichen Einrichtungen in Umweltfragen genutzt. Für die erfolgreiche Teilnahme der Bürger hält die Aarhus-Konvention vonnöten, Informationen rechtzeitig und angemessen zu liefern. Die Wirksamkeit der Teilnahme von Personen an Entscheidungsverfahren in der administrativen Ebene benötigt die Verfügbarkeit von genauen und relevanten Informationen. Daher besteht die Notwendigkeit, zwei Prinzipien in der öffentlichen Politik umzusetzen: das Prinzip der Offenheit, das die Erleichterung der Sprache von Berichten und Daten über Umwelt umfasst; und das Prinzip der Teilnahme, nach dem die Leistung der Öffentlichkeit in allen Phasen des Entscheidungsprozesses gefördert und ermutigt werden sollte.⁵

Die dritte Säule, der Rechtsschutz, sichert die Möglichkeiten von gerichtlichen Verfahren im Fall eines Verstoßes der Rechte von der ersten und zweiten Säule. Das Recht auf Zugang zu Gerichten kann daher als subsidiäres Recht bezeichnet werden, da es eine Garantie für die richtige Ausübung der beiden anderen Rechte bedeutet. Ohne den gerichtlichen Weg können der Zugang zu Umweltinformationen und die Öffentlichkeitsbeteiligung nicht hinreichend vollstreckt werden.

Dementsprechend behauptet das Thema dieses Aufsatzes, inwieweit die Aarhus-Konvention umgesetzt wurde und ob der Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten in der Europäischen Union und in Deutschland garantiert ist.

2 DIE UMSETZUNG DER AARHUS-KONVENTION INS EUROPÄISCHE RECHT

⁵ RAZQUIN/RUIZ DE APODAGA, Información, participación y justicia en materia de medio ambiente: comentario sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio. Seite 36.

Als eigenes Rechtssubjekt in völkerrechtlichem Sinn hat die Europäische Union gemäß Art. 3 Abs. 2 AEUV⁶ die Außenkompetenz für die Verabschiedung internationaler Verträge. Diese Kompetenz wurde im Fall der Aarhus-Konvention ausgeübt, indem die Europäische Union am 25. Juni 2005 die Konvention verabschiedet hat und die Ratifizierung durch den Beschluss 2005/370/EC⁷ am 15. Februar 2005 stattgefunden hat. Infolgedessen soll die Europäische Union alle Vorschriften berücksichtigen und diese ins Unionsrecht implementieren.

Erstens hat die Europäische Kommission die Verordnung 1367/2006/EG⁸ erlassen, die die Implementierung der Ziele der Aarhus-Konvention in die gemeinschaftlichen Organe und Einrichtungen vorschreibt. Als europäische Behörde sollen alle Institutionen nach Art. 1 der Verordnung die praktische Ausübung der Rechte auf Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu Umweltinformationen in ihrem Besitz und der Zugang zu Gerichten der gemeinschaftlichen Ebene bei Umweltangelegenheiten gewährleisten. Unter Art. 11 sind für Nichtregierungsorganisationen Voraussetzungen vorgesehen, die, falls erfüllt, seitens der Umweltverbände die Erhebung von Klagen beim Europäischen Gerichtshof erlauben.

Außerdem wollte die Europäische Union die Anforderungen der Aarhus-Konvention in die Mitgliedsstaaten dadurch einführen, dass Richtlinien im ganzen europäischen Raum mittels der Umsetzung der Konvention ein Mindestmaß für jedes umweltbezogene Recht fordern. Die Richtlinien müssen gem. Art. 288 AEUV von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden, damit die festgelegten Ziele ungeachtet der vom Gesetzgeber gewählten Art und Form der neuen oder geänderten rechtlichen Texte erreicht werden.

2.1. ERSTE UND ZWEITE SÄULE

⁶ Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. OJ C 326, 26.10.2012, p. 47–390.

⁷ Beschluss 2005/370/EG des Rates vom 17. Februar 2005 über den Abschluss des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten im Namen der Europäischen Gemeinschaft, ABl. L 124 vom 17.5.2005, S. 1–3.

⁸ Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft. ABl. L 264 vom 25.09.2006, S. 13–19.

Gestützt auf Art. 175 EG⁹ hat die Europäische Union für das in der Aarhus-Konvention vorgesehene erste Recht, der Zugang zu Umweltinformationen, die Richtlinie 2003/4/EG¹⁰ erlassen. Sie hat die Richtlinie 90/313/EWG¹¹ ersetzt und hierbei die Ausübung des Rechts auf Informationen erweitert, indem der Zugang zu umweltbezogenen Informationen stark mit der Wahrnehmung der Öffentlichkeit für eine gerechte und bedeutsame Beteiligung an Entscheidungsverfahren angeschlossen ist.

Darüber hinaus wurde im Rahmen der zweiten Säule die Richtlinie 2003/35/EG¹² beschlossen, die Änderungen in andere gemeinschaftsrechtliche Texte durchgesetzt hat. Beispielsweise wurde die Öffentlichkeitsbeteiligung durch die Einführung des Art. 10a in die UVP- RL¹³ als Bestandteil von der Durchführung einer UVP festgelegt. Durch die neuen Vorschriften soll die Teilnahme der umweltinteressierten Gesellschaft als Kontrollinstrument der administrativen Entscheidungen anerkannt werden und dementsprechend die Qualität und die Akzeptanz dieser Beschlüsse erhöhen.¹⁴ Außerdem muss die Teilnahme von Mitgliedern der Öffentlichkeit an der Vorbereitung und Änderung oder Überarbeitung der Pläne oder der Programme ermöglicht werden.

2.2. DRITTE SÄULE

Die gerichtliche Kontrolle soll fair, gerecht, zügig und nicht übermäßig teuer sein, damit der Zugang von Einzelnen und Nichtregierungsorganisationen nicht beschränkt wird. In der Aarhus-Konvention wird der Rechtsschutz in drei Fällen gewährleistet: bei Verletzung des Informationszugangsrechts, bei Verletzung von

⁹ Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag, kurz EGV oder EG) wurde 2009 vom Vertrags von Lissabon in Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union umbenannt und reorganisiert.

¹⁰ Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates. Abl. Nr. L 041 vom 14.02.2003, S. 26 – 32.

¹¹ Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt. ABl. L 158 vom 23.06.1990, S. 56.

¹² Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 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. ABl. L 156 vom 25.06.2003, S. 17–25.

¹³ Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten. OJ L 175, vom 05.07.1985, p. 40–48.

¹⁴ ZSCHIESCHE, *Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren: Status quo und Perspektiven*. Seite 109.

Beteiligungsrechten der betroffenen Öffentlichkeit und bei Verletzung sonstiger umweltbezogener innerstaatlicher Vorschriften oder Unterlassungen durch Verwaltungsbehörden oder durch Privatpersonen.¹⁵

Gegen Entscheidungen im Rahmen einer UVP wurde dank der Richtlinie 2003/35/EG der neue Art. 10a in die UVP-Richtlinie eingefügt, der den Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention umsetzt. Gemäß denen wird ein Anfechtungsrecht für die Rechtmäßigkeitskontrolle von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen gewährleistet, die sich um die Öffentlichkeitsbeteiligung bei einem UVP-Verfahren handeln.

Im weiteren Lauf der Umsetzung der Aarhus-Konvention ins europäische Recht hat die Europäische Kommission auch im Jahr 2003 den Entwurf einer Richtlinie für den Zugang zu Gerichten vorgelegt.¹⁶ Inhalt des Entwurfs ist die Einführung eines Überprüfungsverfahrens für nicht von den UVP- und IVU-Richtlinie erfasste Maßnahmen, das von umweltbezwecken Verbänden erhoben werden könnte.¹⁷ Das Ziel der geplanten Richtlinie ist die hinreichende Durchsetzung des Umweltrechts von sowohl Mitgliedern der Öffentlichkeit als auch von qualifizierten Einrichtung der Öffentlichkeit, die jede Vereinigung, Organisation oder Gruppe umfasst, deren Ziel dem Umweltschutz dient. Die Anerkennung solcher Umweltverbände sollte weiter in nationalem Recht geregelt werden, aber das Verfahren dafür sollte angemessen und wirksam sein, um große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten zu verhindern.¹⁸

Wegen des Widerstands einiger Mitgliedstaaten¹⁹ bleibt der Entwurf noch erfolglos und der Stand innerhalb des europäischen Raums ist ungleich. Seitdem wurden keine anderen rechtlichen Texte verfasst, um das europäische Recht der dritten Säule der Aarhus-Konvention völlig anzupassen.

Dementsprechend wurde dem Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention noch keine Umsetzung ins europäische Recht gewidmet. Jedoch gelten letztendlich für alle

¹⁵ SCHLACKE, Überindividueller Rechtsschutz, Seite 240 ff.

¹⁶ EUROPÄISCHE KOMMISSION, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. KOM/2003/0624 endg. - COD 2003/0246. Verfügbar in: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003PC0624&from=DE>> Stand: 11. Mai 2017.

¹⁷ SCHLACKE, Überindividueller Rechtsschutz, Seite 312.

¹⁸ SCHLACKE, Überindividueller Rechtsschutz, Seite 314.

¹⁹ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. KOM/2003/0624 endg. - COD 2003/0246. Verfügbar in: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003PC0624&from=DE>> Stand: 11. Mai 2017, Nr. 5.1.

Mitgliedsstaaten die Ziele der Aarhus-Konvention als integraler Bestandteil des Unionsrechts, wie der EuGH in seinem Urteil „Slowakischer Braunbär“²⁰ schon entschieden hat, denn die Mitgliedstaaten haben sowohl selbst den völkerrechtlichen Text ratifiziert als auch sind sie an die Aarhus-Konvention verbunden, indem die Europäische Union auch eine Vertragspartei ist.

3 DIE UMSETZUNG DER AARHUS-KONVENTION INS DEUTSCHE RECHT

Für die Erfüllung der europarechtlichen Umsetzungspflicht der Richtlinien 2003/4/EG und 2003/35/EG hat das deutsche Parlament einige Gesetze erlassen. Nach der Ablösung der ersten UI-RL sollte das erste Umweltinformationsgesetz aus dem Jahr 1994 an die neuen gemeinschaftlichen Vorgaben angepasst werden. Das UIG wurde 2005²¹ erlassen, dessen Anwendungsbereich aufgrund der 1994 geänderten konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz jedoch nur Informationsansprüche gegen Stellen des Bundes erfasst.²² Deswegen haben alle 16 Bundesländer eine entsprechende Regelung erlassen, die der richtigen und vollen Umsetzung dienen.

Die Richtlinie 2003/35/EG wurde in mehreren nationalen rechtlichen Texten umgesetzt. Erstens wurden die UVP-pflichtigen Bauleitpläne mit der notwendigen Beteiligung der Öffentlichkeit durch das EAG Bau²³ bestimmt. Außerdem wurde das ÖffBetG²⁴ erlassen, das mehrere Gesetze, z.B. da UVPG²⁵ und das BImSchG²⁶ geändert hat, um die Öffentlichkeitsbeteiligung in den von diesen Gesetzen geregelten Entscheidungsverfahren zu sichern.

Da der Zugang zu Gerichten im Fall einer Rechtsverletzung des Rechts auf Umweltinformationen (Art. 9 Abs. 1 Aarhus-Konvention) und des Rechts auf Partizipation (Art. 9 Abs. 1 Aarhus-Konvention) in den obengenannten Richtlinien

²⁰ EuGH, Urteil vom 8. März 2011 – C-240/09, NVwZ 2011, 673.

²¹ Umweltinformationsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Oktober 2014 (BGBl. I S. 1643).

²² SCHLACKE, Überindividueller Rechtsschutz, S. 272.

²³ Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau - EAG Bau) vom 24. Juni 2004 (BGBl. I S. 1359).

²⁴ Gesetz über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz) vom 9. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2819, 2007 I S. 195).

²⁵ Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Februar 2010 (BGBl. I S. 94), das zuletzt durch Artikel 4 Absatz 4 des Gesetzes vom 5. Mai 2017 (BGBl. I S. 1074) geändert worden ist.

²⁶ Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274), das durch Artikel 55 des Gesetzes vom 29. März 2017 (BGBl. I S. 626) geändert worden ist.

hinzugefügt wurden, hat der deutsche Gesetzgeber deswegen hinsichtlich des im Art. 9 Aarhus-Konvention verankerten Rechtsschutzes ins nationale Recht eine teilweise Umsetzung durchgeführt. Im Gegensatz dazu blieb die verfristete Umsetzung des Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention noch erfolglos.

3.1. ÜBERINDIVIDUELLER RECHTSSCHUTZ

Die Schutznormlehre hat sich aus der Trennung zwischen Staat und Gesellschaft entwickelt und begründet eine Rechtsmacht für die Durchsetzung des Schutzes eines Individualinteresses. Ein hinreichend individualisiertes oder individualisierbares subjektiv-öffentliches Recht soll vorliegen, damit dem Betroffenen ein Anspruch berechtigt wird.²⁷ Laut der Theorie liegt ein subjektiv-rechtliches Recht vor,

„[...] wenn eine zwingende Norm des objektiven öffentlichen Rechts nicht nur dem öffentlichen Interesse zu dienen bestimmt ist, sondern zumindest auch dem Schutz bestimmter Individualinteressen, der gegenüber der öffentlichen Gewalt beansprucht werden kann.“²⁸

Im Bereich des Umweltrechts wird bezüglich der Schutznormtheorie Kritik²⁹ geäußert, denn das Vorsorgeprinzip kann nicht richtig angewendet werden, da noch keine Gefahr und dementsprechend keine wahrscheinliche Rechtsverletzungssituation besteht. Eine andere Position hat versucht, die Klagebefugnis trotz der Schutznormtheorie und ihre Beschränkungen zu erweitern. Neben dem im §42 VwGO³⁰ verankerten traditionellen Individualschutz können nach Erfüllung der Voraussetzungen des § 42 Abs. 2, 1. HS auch überindividuelle Klagebefugnisse begründet werden. Zwei Gruppen sind zu unterscheiden: die erste betrifft gesetzlich verliehene Klagebefugnisse hoheitlicher Sachwalter, indem öffentliche Interessen gegen die Verwaltung geltend gemacht werden; die umfasst die Normenkontrolle der Rechtmäßigkeit von Satzungen, z.B. Bebauungspläne.³¹ Die

²⁷ NIESLER, Individualrechtsschutz im Verwaltungsprozess: ein Beitrag zur Neujustierung des Rechtsschutzsystems der VwGO, Seite 46.

²⁸ NIESLER, Individualrechtsschutz im Verwaltungsprozess: ein Beitrag zur Neujustierung des Rechtsschutzsystems der VwGO, Seite 46.

²⁹ Siehe NIESLER, Individualrechtsschutz im Verwaltungsprozess: ein Beitrag zur Neujustierung des Rechtsschutzsystems der VwGO; SCHWERDTFEGGER, Schutznormtheorie and Aarhus-Convention: consequences for German law, JJEPL 2007, 270.

³⁰ Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Artikel 17 des Gesetzes vom 22. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3106) geändert worden ist.

³¹ SCHLACKE, Überindividueller Rechtsschutz, Seite 102.

zweite Gruppe entspricht Klagebefugnisse zugunsten privater Sachwalter öffentlicher Interessen. Unter dieser Gruppe fällt das Gebiet des Umweltschutzes, für den die Verbandsklagebefugnis in den letzten Jahren deutlich stärker geworden ist.³²

Schon in den 80er Jahren wurde für den Naturschutz als Rechtsmittel die altruistische Verbandsklage eingeführt, die sich mit der Geltendmachung von Rechten der Allgemeinheit befasst.³³ Die altruistische Verbandsklage unterscheidet sich von der unechten und der egoistische Verbandsklage dadurch, dass kein subjektiv-öffentliches Recht verletzt wurde, sondern die Klage bezieht sich auf den Verstoß eines objektiven Rechts durch eine Verwaltungsmaßnahme.³⁴ Jedoch blieb auf der Bundesebene ein Vollzugsdefizit hinsichtlich der Inanspruchnahme öffentlicher Interessen im Rahmen des Bundesrechts, welche nicht durch ausschließliche private Belange gerechtfertigt werden konnten. 2002 wurde das BNatSchG³⁵ novelliert, um eine altruistische Verbandsklage einzuführen, aber die Regelungen im § 64 BNatSchG erstrecken sich auf einen geringen Anwendungsbereich und enthält Restriktionen für die Klagebefugnis.³⁶ Prinzipiell wurden die Durchsetzung von Beteiligungsrechten und die Anfechtung von Entscheidungen wegen Verletzung des Mitwirkungsrechts dadurch wahrgenommen und Entscheidungen in Planfeststellungsverfahren oder Plangenehmigungen sowie Befreiungen von naturschutzrechtlichen Ge- und Verboten könnten angegriffen werden,³⁷ aber die Einwendungen gegen materielle Aspekte der Entscheidungen wurden nicht in Betracht gezogen. Als Lösung solcher Hindernisse haben sich die Umweltverbände auf das Eigentumsrecht gestützt, um vor dem Gericht einen Anspruch als betroffener Dritter vorzutragen. Mittels Erwerb von Sperrgrundstücken wurden Verletzungen eigenen Rechts geprüft und den Zugang zu Rechtsschutz eröffnet.³⁸

32 SCHLACKE, Überindividueller Rechtsschutz, S. 102.

33 Das bremische Landesnaturschutzgesetz aus dem Jahr 1979 war das erste deutsche Gesetz, das das Engagement verbandsorganisierte Bürger für die Landschaftspflege anerkannt hat und damit eine überindividuelle Klagebefugnis für solche Themen. Folglich kamen Hessen (1980), Hamburg (1981), Berlin (1983).

SCHLACKE, Überindividueller Rechtsschutz, S. 162 ff.

34 NIESLER, Individualrechtsschutz im Verwaltungsprozess: ein Beitrag zur Neujustierung des Rechtsschutzsystems der VwGO, Seite 35.

35 Bundesnaturschutzgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), das zuletzt durch Artikel 19 des Gesetzes vom 13. Oktober 2016 (BGBl. I S. 2258) geändert worden ist.

36 GROSS, Trianel – die Entfesselung des Umweltrechtsbehelfs durch den EuGH, Seite 387.

37 WEGENER, Die europäische Umweltverbandsklage, Seite 364.

38 SCHLACKE, Überindividueller Rechtsschutz, Seite 176.

Nach der Änderung der UVP-RL und der Einfügung des neuen Art. 10a sollten die Mitgliedstaaten die Vorschrift eines weiteren Zugangs zu Gerichten in Umweltangelegenheiten umsetzen. Indessen haben die auf Eigentums- oder Partizipationsrechte begrenzten Möglichkeiten die gerichtliche Kontrolle beschränkt, was den Zugang von Umweltverbänden zu Gerichten nicht gewährleistet. Aus diesem Grund hat 2006 der deutsche Gesetzgeber auf die Erfüllung dieser Lücke und die Konformität mit gemeinschaftlichem Recht abzielend ein neues Gesetz erlassen.

3.2 DAS UMWELTRECHTSBEHELFSGESETZ

Die Einfügung des Art. 10a in die UVP-Richtlinie und des Art. 15a in die IVU-Richtlinie³⁹ hat den Druck auf den deutschen Gesetzgeber für den Erlass neuer rechtlicher Vorschriften gemacht. Daher wurde 2006 das UmwRG⁴⁰ erlassen, das innerstaatlich anerkannten Nichtregierungsorganisationen einen Zugang zu Gerichten in Umweltthemen gewährleistet, dessen Voraussetzungen für die Zulässigkeit und Begründetheit in dem deutschen Verletztenklagemodell verankert waren.⁴¹ Während in einigen Mitgliedstaaten der Zugang zu Gerichten nach der „*interest-based*“ Popularklage umgesetzt wurden, wurde in Deutschland stattdessen die klassische Lehre einer „*right-based*“ Schutznormtheorie⁴² bevorzugt, da die Klage neben einem Rechtsverstoß einer dem Umweltschutz dienenden Vorschrift auch mit der Geltendmachung einer Verletzung in eigenen Rechten begründet werden sollte.

Dementsprechend ist eine rügefähige Rechtsverletzung nach dem UmwRG an drei Voraussetzungen geknüpft: erstens die umweltbezogenen Vorschriften, deren Begriff nicht rechtlich definiert wird und deutlich einen weiteren Umfang hatten als die im § 1 UmwRG enthaltene abschließende Liste für den Anwendungsbereich ergreifen. Zweitens die Bedeutung von Rechten Einzelner, was die Möglichkeit von Klagen von Umweltverbänden deutlich beschränkt hat, zumal ein verletzte subjektiv-

³⁹ Richtlinie 2008/1/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2008 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung. OJ L 24, 29.1.2008, p. 8–29.

⁴⁰ Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. April 2013 (BGBl. I S. 753), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 30. November 2016 (BGBl. I S. 2749) geändert worden ist.

⁴¹ SCHLACKE, Überindividueller Rechtsschutz, Seite 279.

⁴² DARPÖ, Effective Justice? Synthesis report of the study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union. Verfügbar in: <<http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/synthesis%20report%20on%20access%20to%20justice.pdf>> Stand: 19. Mai 2017.

öffentliches Recht manchmal nicht vorlag, sondern nur der Verstoß objektiver umweltbezogener Rechtssätze, wie Landschaftspflegerecht.⁴³ Letztlich setzt die Klage nach UmwRG die Bedeutung für die Entscheidung voraus, dass die Umweltverbände die Relevanz der Entscheidung für erhebliche Umweltauswirkungen nachweist.

Darüber hinaus sollte ein Umweltverband nach § 2 Abs. 1 Nr. 3 UmwRG in dem verklagten Verfahren mitgewirkt haben, sondern greift die auch im BImSchG vorgesehene materielle Präklusion. Diese Mitwirkung erfolgt normalerweise durch die Anhörung der Öffentlichkeit im Laufe eines Entscheidungsverfahrens. Infolgedessen wurde der Klageweg auch im Fall eines Ausfalls einer Gelegenheit zur Äußerung seitens der Umweltverbände ausgeschlossen.⁴⁴

Diese vier Punkte des UmwRG galten in der Literatur⁴⁵ als hoch strittig und deswegen wurden sie auch in gerichtlichen Verfahren häufig diskutiert. Für die Entwicklung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheit durch die Novellierung des UmwRG sind drei Entscheidungen des EuGH von höherer Bedeutung, wie folglich dargestellt wird.

3.3 ENTSCHEIDUNGEN DES EUGH

Der Europäische Gerichtshof ist das zuständige Organ der Europäischen Union für die Auslegung des Unionsrechts und unter anderen kontrolliert er, ob die Mitgliedstaaten in ausreichendem Maße die europarechtlichen Rechtsakte umgesetzt haben. Hat ein nationales Gericht Zweifel in der Anwendung einer gemeinschaftlichen Regel, wird dem Europäischer Gerichtshof ein Vorabentscheidungsverfahren vorgelegt (Art. 267 AEUV). Falls die Europäische Kommission der Auffassung ist, dass eine Richtlinie nicht rechtskonform umgesetzt wurde, kann sie ein Vertragsverletzungsverfahren gegen den Mitgliedstaat erheben (Art. 258 AEUV). Beide Rechtsmittel wurden benutzt, um den deutschen Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten an die europäischen Regelungen anzupassen.

43 SCHLACKE, Überindividueller Rechtsschutz, Seite 288.

44 SCHLACKE, Überindividueller Rechtsschutz, Seite 289.

45 Siehe GEISMANN/SCHULZ, Ist die materielle Präklusion nach § 2 Abs. 3 UmwRG europarechtskonform? NuR 2014, 624.; KMENT, Europarechtswidrigkeit des § 4 I UmwRG? NVwZ 2012, 481; SCHLACKE, Überindividueller Rechtsschutz, Seite 288.

3.3.1. DIE TRIANEL- ENTSCHEIDUNG

Die erste relevante EuGH-Entscheidung hinsichtlich des UmwRG war die Rechtssache C-115/09.⁴⁶ Zusammengefasst handelt es sich um ein Vorabentscheidungsverfahren des OVG Münster, das dem EuGH die Frage zur Auslegung des § 2 Abs. 1 UmwRG vorgelegt hat. Der Umweltverband BUND verklagte die Bezirksregierung Arnsberg wegen einer Genehmigung zur Errichtung und zum Betrieb eines Steinkohlekraftwerks in der Gegend zu einem FFH-Gebiet. Gem. dem Wortlaut des § 2 Abs. 1 UmwRG müsste die Begründung der Klage auch Rechte Einzelner umfassen. Diese Voraussetzung der Zulässigkeit hat den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten verhindert und deshalb hat der EuGH in dem Sinne entschieden, dass Umweltverbände auch Verletzungen von Umweltvorschriften geltend machen können, die allein den Interessen der Allgemeinheit dienen. Die Argumentation bezieht sich sowohl auf die Ziele der Aarhus-Konvention zu einem weiten Zugang zu Gericht (Art. 9 Abs. 3, auch Art. 10a UVP-RL) als auch auf den Effektivitätsgrundsatz des Unionsrechts. Dieser Grundsatz stellt fest, dass die Bürger vom nationalen Recht nicht verhindert werden dürfen, ihre europarechtlich gewährleisteten Rechte zu beanspruchen.⁴⁷ Dementsprechend wurde § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG als unionsrechtswidrig gesprochen.

Bevor der Entscheidung hat die Literatur über die Rechtswidrigkeit des § 2 UmwRG geschrieben⁴⁸ und nach dem Urteil sollte die damals entscheidende Differenzierung zwischen drittschützenden und nicht drittschützenden Normen keine weitere wichtige Rolle spielen.⁴⁹ Der nationale Gesetzgeber hat 2013 eine neue Fassung erlassen, die die Wörter „Rechte Einzelner begründen“ gestrichen hat.⁵⁰ Die Umweltverbände müssen seitdem kein subjektiv-öffentliches Recht geltend machen und dürfen ihre Klagebegründung auf den Verstoß lediglich objektiver Rechte anlehnen.

3.3.2. DIE ALTRIP-ENTSCHEIDUNG

46 EuGH, Urteil vom 12. Mai 2011, NJW 2011, 2779.

47 GROSS, Trianel – die Entfesselung des Umweltrechtsbehelfs durch den EuGH, Seite 388.

48 Siehe ZIEKOW, Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz im System des deutschen Rechtsschutzes, NVwZ 2007, 259; SCHLACKE, NuR 2007, 8.

49 WEGENER, Die europäische Umweltverbandsklage, Seite 364.

50 Zu politischen Reaktionen nach der Trianel-Entscheidung siehe Wegener, ZUR 2011, 363.

Trotz der Gesetzesänderung im Jahr 2013 sind die Umweltverbände weiteren Hindernissen begegnet, die den weiten Zugang zu Gerichten erschwert haben. Der EuGH hat sich aufgrund von zwei Problemen nochmal über das UmwRG in der Rechtssache C-72/12⁵¹ geäußert. Der erste Punkt bezieht sich auf die Widrigkeit des § 5 Abs. 1 UmwRG, laut dem nur ab 25. Juni 2005 getroffene Entscheidungen anfechtbar waren. Zu dieser Frage hat der EuGH klar geantwortet, dass die Vorschriften für Umsetzung des Art. 10a UVP-Richtlinie auch für diejenige Verfahren gelten, die zwar bevor dem Zeitpunkt eingeleitet wurden, deren Entscheidungen aber erst nachher getroffen wurden.⁵² Der § 5 Abs. 1 wurde daher geändert, um diejenige Entscheidung einzuschließen, die nach dem 25. Juni 2005 ergangen sind oder hätten ergehen müssen.

Das zweite Problem betrifft den § 4 Abs. 1 S. 1 UmwRG, der nur die Möglichkeit erlaubt, die Entscheidung zum Ausfall einer UVP anzufechten, aber nicht die UVP selbst, wenn sie mangelhaft oder fehlerhaft ist, oder seine Konformität zum Europarecht in Frage zu stellen.⁵³ Die Vorschrift des Art. 10a UVP-RL begrenzt nicht die gerichtliche Überprüfbarkeit auf fehlende, sondern auch auf mangelhafte UVP. Jedoch wollte der nationale Gesetzgeber mit solchem Wortlaut verhindern, dass jeder Verfahrensmangel zur Aufhebung der Entscheidung führt, auch wenn der Fehler nicht relevant ist.⁵⁴ Die ständige Rechtsprechung des BVerwG⁵⁵ hatte schon festgestellt, dass die UVP ein reines Verfahrensinstrument innerhalb des Genehmigungsverfahrens ist und dementsprechend keine materiell-rechtlichen Implikationen hat.⁵⁶

Die Kausalität des Fehlers erfordert die konkrete Möglichkeit, dass die Entscheidung ohne das Defizit anders ausgefallen wäre.⁵⁷ Der § 4 Abs. 1 S. 1 UmwRG stand deshalb im Widerspruch zu dem Ziel des Art. 10a UVP-RL, denn die

51 EuGH, Urteil vom 7. November 2013 – C-72/12, NJW 2015, 3495.

52 BUNGE, Rechtsfolgen von Verfahrensfehlern bei der Umweltverträglichkeitsprüfung: Zum Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 7. November 2013 (C-72/12, Gemeinde Altrip) Seite 306.

53 WINHUES, Drei Antworten und eine offengebliebene Frage: die Altrip-Entscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union, Seite 876.

54 WINHUES, Drei Antworten und eine offengebliebene Frage: die Altrip-Entscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union, Seite 876.

55 Bsp. BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2007 – 4 C 9.06, ZUR 2008, S. 482 ff.

Für Literaturanmerkungen siehe auch APPEL, NVwZ 2010, 473; SCHLACKE, ZUR 2009, 80.

56 SCHLACKE, Zur Beachtlichkeit von Verfahrensfehlern nach § 4 UmwRG – zugleich Anmerkung zu VGH Kassel, Urt. v. 24. 9. 2008, Seite 80.

57 BUNGE, Rechtsfolgen von Verfahrensfehlern bei der Umweltverträglichkeitsprüfung: Zum Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 7. November 2013 (C-72/12, Gemeinde Altrip), Seite 307.

Beweislastverteilung erschwert den Umweltverbänden den Zugang zu Gerichten, wenn sie nachweislich die Einschlägigkeit des Verfahrensfehlers zur endgültigen behördlichen Entscheidung prüfen müssten. Als Antwort für das europäische Urteil hat der deutsche Gesetzgeber durch die Änderungsgesetz 2015 den § 4 UmwRG an die Vorgaben des EuGH angepasst.⁵⁸

3.3.3. Die Präklusion-Entscheidung

Nachdem die Umsetzungsdefizite im Rahmen des Anwendungsbereichs und der Klagebefugnis gerichtlich überprüft und vom Gesetzgeber gelöst wurden, fehlt noch das Problem der Präklusion des § 2 Abs. 1 Nr. 3 UmwRG. Laut dem Wortlaut sind die Umweltverbände bei Rechtsbehelfe unter dem UmwRG ausgeschlossen, wenn sie könnten aber die Möglichkeit nicht benutzt hatten, sich im Verfahren zu äußern und die Rechtsvorschriften rechtzeitig geltend machen.

Aufgrund des Vertragsverletzungsverfahrens von der Europäischen Kommission gegen Deutschland hat der EuGH in der Rechtssache C-137/14⁵⁹ sich entschieden, dass § 2 Abs. 1 Nr. 3 UmwRG mit Art. 11 UVP-RL unvereinbar ist, denn die Beschränkung der Klagebefugnis auf Einwendungen, die innerhalb der Einwendungsfrist erhoben werden könnten erschwert den Richtlinienzweck, welcher die Gewährleistung eines möglichst weiten Zugangs zu Gerichten ist.⁶⁰ Der Vorrang des Unionsrechts macht den § 2 Abs. 3 UmwRG unanwendbar, solange das Gesetz nicht geändert wird. Darum hat die Bundesregierung mit dem Kabinettsbeschluss vom 22. Juni 2016 den Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des UmwRG und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben (UmwRG-E) verabschiedet.⁶¹

3.4 NOVELLE DES UMWRG

58 MICHL, Die Umweltverbandsklage nach dem Regierungsentwurf zur Anpassung des UmwRG. Seite 545.

59 EuGH, Urteil vom 21. März 2014 – C-137/14, BeckEuRS 2014, 417246.

60 MICHL, Die Umweltverbandsklage nach dem Regierungsentwurf zur Anpassung des UmwRG, Seite 545.

61 MICHL, Die Umweltverbandsklage nach dem Regierungsentwurf zur Anpassung des UmwRG, Seite 545.

Der Entwurf eines neuen UmwRG⁶² setzt mehrere Änderungen voraus, die der Anpassung zum Europarecht dienen. Vorgesehen ist erstens die Erweiterung des Anwendungsbereichs des Gesetzes mit der Einfügung von drei neuen Nummern in den § 1 Abs. 1 UmwRG. Anfechtbar wären auch potentielle Pläne und Programme, für die durch die nach UVPG Pflicht zur Durchführung sowohl die SUP bereits zwingend vorgeschrieben ist, als auch wenn sich aus einer SUP-Vorprüfung die SUP-Pflicht ergeben kann (Nr. 4).⁶³ In der Begründung des UmwRG-Entwurfs wird darauf hingewiesen, dass nach der Entscheidung im Verfahren ACCC/C/2001/11 des Compliance Committee der Aarhus-Konvention die Bauleitpläne (Flächennutzungspläne und Bebauungspläne) und spezifische Raumnutzungspläne unter den Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention fallen und deshalb sollen sie auch im neuen UmwRG berücksichtigt werden.⁶⁴

Des Weiteren werden Entscheidungen zur Zulassung sonstiger Vorhaben erfasst, die nicht unter den vorherigen Nummern fallen (Nr. 5). Letztlich will der Entwurf mit der neuen Kategorie Überwachungs- und Aufsichtsmaßnahmen den Umweltverbänden die Möglichkeit gewähren, Verwaltungsakte anzufechten, die an Private adressiert sind, was auch eine Verpflichtungsklage ermöglichen könnte.⁶⁵

Mit der Einfügung des § 1 Abs. 4 UmwRG-E zielt der Entwurf auf eine Legaldefinition der umweltbezogenen Rechtsvorschriften ab, die die Verknüpfung für die Voraussetzungen der Verbandsklage nach UmwRG erleichtern würde. Laut dem geplanten Text sind umweltbezogene Rechtsvorschriften die Bestimmungen, die sich zum Schutz von Mensch und Umwelt auf den Zustand von Umweltbestandteilen i. S. v. § 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG oder Faktoren i. S. v. § 2 Abs. 3 Nr. 2 UIG beziehen.

Die Klagebefugnis wird aufgrund der Präklusion-Entscheidung des EuGH geändert und der neue § 2 Abs. 1 UmwRG-E verlangt die berechtigte Beteiligung des Umweltverbands im Verfahren, aber fordert nicht die tatsächliche Äußerung oder die

62 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit. Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Umweltrechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtlichen Vorgaben. Verfügbar in: <www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Gesetze/entwurf_umwRG_bf.pdf> Stand: 15. Mai 2017.

63 MICHL, Die Umweltverbandsklage nach dem Regierungsentwurf zur Anpassung des UmwRG, Seite 546.

64 BUNGE, Rechtsbehelfe in Umweltangelegenheiten: Vorgaben der Aarhus-Konvention und deutsches Recht - Die Entscheidung V/9h der fünften Tagung der Aarhus-Vertragsparteien (2014), Seite 608.

65 MICHL, Die Umweltverbandsklage nach dem Regierungsentwurf zur Anpassung des UmwRG, Seite 546.

Gelegenheit dazu. Daneben fällt der Einwendungsausschluss vollständig weg, sowie die Präklusionsregelung des § 73 Abs. 4 S. 3 bis 6 VwVfG⁶⁶ für Planfeststellungsbeschluss nicht mehr angewendet wird.⁶⁷

4 FAZIT

Die Aarhus-Konvention wurde sowohl von der Europäischen Kommission als auch von Deutschland verabschiedet. Jedoch wurden die völkerrechtlichen Vorschriften von gemeinschaftlichen und nationalen Gesetzgebern unterschiedlich betrachtet. Während auf der europäischen Ebene eine Verordnung und zwei Richtlinien kurz nach der Unterschreibung der Konvention erlassen wurden, um die Zwecke der Aarhus-Konvention zu erfüllen, hat das deutsche Parlament eine hinreichende Umsetzung verhindert. Die traditionellen Säulen des deutschen Verwaltungsrechts waren mit dem neuen überindividuellen Rechtsschutz nicht vereinbar und deshalb wurde der EuGH oft gerufen, um sich über die Konformität des Gesetzes zu den europarechtlichen Angaben zu äußern. Seit dem Erlass des UmwRG im Jahr 2005 wurden Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland und Vorabentscheidungsverfahren hinsichtlich der Umsetzung der Richtlinien erhoben, was die Nichterfüllung der Pflichten als Mitgliedstaat beweist.

Heutzutage entspricht der aktuelle Stand des Gesetzes noch nicht den Anforderungen und der Entwurf einer Novellierung des UmwRG dient der Beseitigung von Lücken und der Umsetzung des letzten Urteils des Europäischen Gerichtshofs. Jedoch wurde der Text nach einem Jahr seit der Veröffentlichung noch nicht vernünftig diskutiert und deswegen drohen weitere Vertragsverletzungsklagen gegen Deutschland.

Bemerkenswert ist auch, dass eine klare Umsetzung des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention weder im Europarecht noch im deutschen Recht stattgefunden haben. Die Voraussetzungen zur Klagebefugnis sind seit der ersten Fassung des UmwRG deutlich weniger geworden, aber die Umweltverbände müssen trotzdem ihre Klage auf der Rechtsverletzung des Rechts auf umweltbezogenen Informationen (Art. 9 Abs. 1 Aarhus-Konvention) oder des Rechts auf Öffentlichkeitsbeteiligung (Art. 9

66 Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das durch Artikel 5 des Gesetzes vom 29. März 2017 (BGBl. I S. 626) geändert worden ist.

67 MICHL, Die Umweltverbandsklage nach dem Regierungsentwurf zur Anpassung des UmwRG, Seite 547.

Abs. 2 Aarhus-Konvention) stützen. Möglicherweise aus Angst vor überforderten Gerichten, vor missbräuchlicher Kontrolle der Verwaltung oder vor anderen Gründen kommt eine Umweltpopularklage noch nicht in Betracht, aber mehrere Fortschritten im Laufe des Jahres zeigen eine ständige Entwicklung in Richtung des Umweltbewusstseins und der Steigerung der Ausübung von umweltbezogenen Rechten. Vielleicht wird man in der Zukunft auch den weiten Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten mithilfe einer Popularklage handhaben können.

5 LITERATURVERZEICHNIS

BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ, BAU UND REAKTORSICHERHEIT. **Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Umweltrechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtlichen Vorgaben.** Verfügbar in:

<[www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/](http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Gesetze/entwurf_umwRG_bf.pdf)

[Gesetze/entwurf_umwRG_bf.pdf](http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Gesetze/entwurf_umwRG_bf.pdf)> Stand: 15. Mai 2017.

BUNGE, Thomas. Rechtsfolgen von Verfahrensfehlern bei der Umweltverträglichkeitsprüfung: Zum Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 7. November 2013 (C-72/12, Gemeinde Altrip). **Natur und Recht**, Cham, 2014, Seite 305.

BUNGE, Thomas. Rechtsbehelfe in Umweltangelegenheiten: Vorgaben der Aarhus-Konvention und deutsches Recht - Die Entscheidung V/9h der fünften Tagung der Aarhus-Vertragsparteien (2014), **Natur und Recht**, Cham, 2014, Seite 605.

DARPÖ, Jan. **Effective Justice? Synthesis report of the study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union.** Verfügbar in: <<http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/synthesis%20report%20on%20access%20to%20justice.pdf>> Stand: 19. Mai 2017.

EUROPÄISCHER GERICHTSHOF, Urteil vom 8. März 2011 – C-240/09, NVwZ 2011, 673.

EUROPÄISCHER GERICHTSHOF, Urteil vom 12. Mai 2011 – C-115/09, NJW 2011, 2779.

EUROPÄISCHER GERICHTSHOF, Urteil vom 7. November 2013 – C-72/12, NJW 2015, 3495.

EUROPÄISCHER GERICHTSHOF, Urteil vom 21. März 2014 – C-137/14, BeckEuRS 2014, 417246.

EUROPÄISCHE KOMMISSION, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. **KOM/2003/0624 endg. - COD 2003/0246.** Verfügbar in: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003PC0624&from=DE>> Stand: 11. Mai 2017.

GEISMANN, M./ SCHULZ, M. Ist die materielle Präklusion nach § 2 Abs. 3 UmwRG europarechtskonform? **Natur und Recht**, Cham, 2014, Seite 624.

- GROSS, Thomas. Trianel – die Entfesselung des Umweltrechtsbehelfs durch den EuGH. **Juristische Ausbildung**, Berlin, 2012, Seite 386.
- MICHL, Fabian. Die Umweltverbandsklage nach dem Regierungsentwurf zur Anpassung des UmwRG. **Natur und Recht**, Cham, 2016, Seite 543.
- NIESLER, A. **Individualrechtsschutz im Verwaltungsprozess: ein Beitrag zur Neujustierung des Rechtsschutzsystems der VwGO**. Berlin: Berliner Wiss.-Verlag, 2012.
- ORGANISATION DER VEREINTEN NATIONEN. United Nations Economic Commission for Europe. **The Aarhus Convention. An Implementation Guide**. 2. Auflage, 2012. Verfügbar in: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf> Stand: 07. Juni 2017.
- ORGANISATION DER VEREINTEN STAATEN – ÜBEREINKOMMEN SAMMLUNG, **Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters**. Verfügbar in: <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=_en> Stand: 07. Juni 2017.
- RAZQUIN, J. A./RUIZ DE APODAGA, A. **Información, participación y justicia en materia de medio ambiente: comentario sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio**. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2007.
- SCHLACKE, Sabine. **Überindividueller Rechtsschutz**. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008.
- SCHLACKE, Sabine. Zur Beachtlichkeit von Verfahrensfehlern nach § 4 UmwRG – zugleich Anmerkung zu VGH Kassel, Urt. v. 24. 9. 2008. **Zeitschrift für Umweltrecht**, Baden-Baden 2009, Seite 80.
- SCHWERDTFEGGER, Angela. Erweiterte Klagerechte für Umweltverbände – Anmerkung zum Urteil des EuGH v. 12.5.2011 in der Rechtssache Trianel. **Zeitschrift Europarecht**, Baden-Baden, 2012, Seite 80.
- WEGENER, Bernhard W. Die europäische Umweltverbandsklage. **Zeitschrift für Umweltrecht**, Baden-Baden 2011, Seite 363.
- WINHUES, Singrid. Drei Antworten und eine offengebliebene Frage: die Altrip-Entscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union. **Natur und Recht**, Cham, 2013, Seite 875.
- ZSCHIESCHE, Michael. **Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren: Status quo und Perspektiven**. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 2015.