

## Neue Chancen für die Umweltklage nach dem Umweltrechtsbehelfsgesetz

Sybille Müller

In einer aktuellen Entscheidung vom 12. Mai 2011 hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) klargestellt, dass die gegenwärtige Fassung des Umweltrechtsbehelfsgesetzes (UmwRBG) die Klagerechte der anerkannten Umweltverbände in europa- und völkerrechtswidriger Weise einschränkt. Das Urteil ermöglicht den anerkannten Verbänden nun endlich die Ausschöpfung des sachlichen Anwendungsbereichs des § 1 UmwRBG. Bis zur Korrektur des UmwRBG durch den bundesdeutschen Gesetzgeber können die Verbände sich hinsichtlich ihrer Klagebefugnis unmittelbar auf das Europarecht berufen.

### ■ Klagemöglichkeiten für anerkannte Verbände nach dem UmwRBG

Anerkannte Umweltverbände haben in Deutschland neben der naturschutzrechtlichen Verbandsklage nach § 64 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) die Möglichkeit eine Umweltklage nach dem UmwRBG zu erheben. Durch diese Möglichkeit wird der auf bestimmte naturschutzrechtlich relevante Verwaltungsentscheidungen beschränkte Anwendungsbereich der Verbandsklage nach dem BNatSchG<sup>1</sup> um viele weitere umweltrelevante Verwaltungsentscheidungen ergänzt.

1 Erfasst sind hier v.a. Planfeststellungen die mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind, sowie naturschutzrechtliche Befreiungsentscheidungen.

Das UmwRBG definiert in § 1 Abs. 1 abschließend seinen Anwendungsbereich: § 1 Abs. 1 Nr. 1 erfasst zum einen sämtliche Verwaltungsentscheidungen im Sinne des § 2 Abs. 3 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)<sup>2</sup> über die Zulässigkeit von Vorhaben, für die nach dem UVPG<sup>3</sup>, nach der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben oder nach Landesrecht eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) besteht. Gemeint sind hier alle Verwaltungsentscheidungen, die ein UVP-pflichtiges Vorhaben zulassen. Hierunter fallen auch alle UVP-pflichtigen Bebauungspläne<sup>4</sup> sowie alle Bebauungspläne, durch die ein für sich genommen UVP-pflichtiges Vorhaben zugelassen wird.

Ferner erfasst § 1 Abs. 1 Nr. 2 die Genehmigungen von emittierenden Anlagen, die im förmlichen Genehmigungsverfahren nach dem Bundesimmissionsschutz-

2 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Februar 2010 (BGBl. I S. 94), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 6. Oktober 2011 (BGBl. I S. 1986).

3 Die UVP-Pflicht gilt für die in Anlage 1 zum UVPG aufgeführten Vorhaben; die UVP ist zwingend bei den in der Anlage 1 mit „x“ gekennzeichneten Vorhaben durchzuführen; in den mit „A“ oder „S“ gekennzeichneten Fällen erst als Folge der Prüfung der Umweltrelevanz im Einzelfall.

4 Die UVP-Pflicht für bestimmte Bebauungspläne ergibt sich aus Ziffer 18 der Anlage 1 zum UVPG.

gesetz ( BImSchG ) zugelassen werden<sup>5</sup> sowie nachträgliche Anordnungen für nach dem BImSchG genehmigte Anlagen. Ebenfalls zum Anwendungsbereich nach § 1 Abs. 1 Nr. 2 gehören wasserrechtliche Erlaubnisse nach § 8 des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) für Gewässerbenutzungen, die im Zusammenhang mit der Zulassung der oben genannten Industrieanlagen stehen.

In § 1 Abs. 1 S. 2 stellt das UmwRBG klar, dass sich die Klagemöglichkeit der Verbände auch auf die Fälle erstreckt, in denen die zuständige Behörde keine nach § 1 Abs. 1 UmwRBG klagefähige Entscheidung getroffen, sondern eine solche in rechtswidriger Weise umgangen hat. Gemeint sind hier Fälle, in denen die Behörde trotz Vorliegens der zwingenden Voraussetzungen für die Wahl eines der oben genannten nach dem UmwRBG überprüfbaren Zulassungsverfahren (bspw. Planfeststellungsverfahren) ein nicht in dieser Weise überprüfbares anderes Verfahren (z.B. Plangenehmigungsverfahren) gewählt hat.

Die Zulässigkeit der Erhebung einer Umweltklage nach dem UmwRBG ist gem. § 2 Abs. 2 UmwRBG an bestimmte Voraussetzungen geknüpft:

- ▶ Bei der klagenden Vereinigung muss es sich um eine nach § 3 UmwRBG anerkannte Vereinigung handeln,

- ▶ die Vereinigung muss geltend machen, dass die angegriffene Entscheidung Rechtsvorschriften widerspricht, die dem Umweltschutz dienen, „Rechte Einzelner begründen“ und für die Entscheidung von Bedeutung sein können,
- ▶ die Vereinigung muss geltend machen, dass sie in ihrem satzungsmäßigen Aufgabenbereich der Förderung der Ziele des Umweltschutzes berührt wird,
- ▶ die Vereinigung muss zur Beteiligung am Entscheidungsverfahren berechtigt gewesen sein und sich in der Sache geäußert haben oder entgegen geltender Rechtsvorschriften keine Gelegenheit zur Äußerung bekommen haben.

Die Rügebefugnis ist damit gegenüber der Verletzung solcher Rechtsvorschriften eröffnet, die zum einen dem Umweltschutz dienen und zum anderen „Rechte Einzelner begründen“. Der Zusatz „Rechte Einzelner begründen“ bedeutet aber eine erhebliche Einschränkung des in § 1 UmwRBG eröffneten weiten Anwendungsbereiches. Diese Einschränkung wurde bereits vor der aktuellen Entscheidung des EuGH im juristischen Fachdiskurs überwiegend stark kritisiert<sup>6</sup>. Anlehnend an die das deutsche Verwaltungsprozessrecht prägende Schutznormlehre durften die Umweltverbände aufgrund dieses Zusatzes im gerichtlichen Ver-

5 D.h. Genehmigungen von Anlagen nach Spalte 1 des Anhangs zur vierten Verordnung zur Durchführung des Bundesimmissionsschutzgesetzes (4. BImSchV).

6 Vergleiche hierzu beispielsweise Gärditz, Klagerichte der Umweltöffentlichkeit im Umweltrechtsbehelfsgesetz, EurUP 2010, S. 210 ff; Schmidt/Kremer, Das Umweltrechtsbehelfsgesetz und der „weite Zugang zu den Gerichten“, ZUR 2007, S. 57 ff, jeweils mit weiteren Nachweisen.

fahren nämlich nur die Verletzung sogenannter drittschützender Normen geltend machen. Mit drittschützenden Normen sind – in Abgrenzung zu Normen, die nur dem Schutze der Allgemeinheit dienen – solche Vorschriften gemeint, die ihrem Schutzzweck nach zumindest auch den Schutz bestimmter konkret betroffener Gruppen von Bürgerinnen und Bürgern bezwecken. Zu den Normen, die „nur“ die Interessen der Allgemeinheit schützen und deren Verletzung die Verbände nach der gegenwärtigen Fassung des UmwRBG paradoxer Weise nicht rügen durften, zählen jedoch weite Teile des Umweltrechts.

Dies bedeutete bis zu der aktuellen Entscheidung des EuGH, dass trotz der in Deutschland für anerkannte Umweltverbände bestehenden parallelen Rechtsschutzmöglichkeiten von Verbandsklage und Umweltklage weite Teile des Umweltrechts einer gerichtlichen Kontrolle durch die betroffene Öffentlichkeit entzogen blieben, was sowohl europarechtlichen als auch völkerrechtlichen Vorgaben widersprach. Das UmwRBG sollte die Klagemöglichkeiten von Umweltverbänden in Umsetzung völker- und europarechtlicher Vorgaben eigentlich wesentlich erweitern, und auf diesem Wege gerade die Lücke gerichtlicher Kontrollmöglichkeiten schließen, die im Bereich des mehrheitlich am Schutze der Allgemeinheit ausgerichteten Umweltrechtes durch ein am Individualrechtsschutz orientiertes Rechtssystem bestand. Dieses Ziel verfehlte das im Dezember 2006 verabschiedete UmwRBG jedoch aufgrund der oben erläuterten Einschränkung um Längen.

#### ■ Entscheidung des EuGH vom 12. Mai 2011

Diesen Missstand der deutschen Gesetzgebung hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) in seinem aktuellen Urteil vom 12. Mai 2011<sup>7</sup> nun bestätigt. Auf Vorlage des OVG Münster stellte er klar, dass anerkannte Umweltverbände im Rahmen der Umweltklage nach dem UmwRBG die Möglichkeit haben müssen, vor Gericht auch die Verletzung solcher umweltrechtlichen Normen zu rügen, die nicht „drittschützend“ sind, sondern „nur“ Interessen der Allgemeinheit schützen.

Die EuGH-Richter schlossen sich in ihrem Urteil vom 12. Mai 2011 der oben grob nachgezeichneten Argumentationslinie im Wesentlichen an. Aus dem Völker- und Europarecht ergebe sich eine umfassendere Rügebefugnis für die Verbände als die in Deutschland bislang geregelte. Denn sowohl das Übereinkommen von Aarhus<sup>8</sup> als auch die in Umsetzung dieses völkerrechtlichen Abkommens erlassenen EU-Richtlinien würden den Verbänden eine entsprechende Rolle als Sachwalter der Natur zuerkennen, die ihnen die Mitgliedsstaaten durch eine restriktive Umsetzung der Richtlinien in nationales

7 EuGH (vierte Kammer), Urteil vom 12.5.2011, AZ C-115/09; mit ausführlichen Anmerkungen Durner, DVBL. 2011, S. 757 ff

8 Übereinkommen der Wirtschaftskommission für Europa (UNECE) über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, unterzeichnet am 25. Juni 1998 im dänischen Aarhus, in Kraft getreten am 30. Oktober 2001, BGBl. II 2006, S. 1251; Vergleiche hierzu auch die informative Internetseite des unabhängigen Instituts für Umweltfragen (UfU): [www.aarhus-konvention.de](http://www.aarhus-konvention.de).

Recht nicht nehmen dürften. Die eingeschränkte Rügebefugnis der Umweltverbände nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRBG bewege sich außerhalb des nationalen Ausgestaltungsspielraums, den Art. 10a UVP-Richtlinie<sup>9</sup> den Mitgliedsstaaten einräume und stünde im Widerspruch zu dem Ziel der ebenfalls für Deutschland verbindlichen Aarhuskonvention, der betroffenen Öffentlichkeit „einen weiten Zugang zu Gerichten“ zu gewähren.

Klärungsbedürftig bleibt jedoch auch nach dem Urteil des EuGH vom 12. Mai 2011, welche Rechtsvorschriften die Umweltverbände im Wege der Umweltklage nach dem UmwRBG rügen dürfen. Im Tenor des Urteils spricht der EuGH von Vorschriften die aus dem Unionsrecht hervorgegangen sind und den Umweltschutz bezwecken. Dies lässt möglicherweise Zweifel zurück, ob mit der Umweltklage auch rein nationale Umweltschutzvorschriften gerügt werden können<sup>10</sup>. Diese Möglichkeit legt die gegenwärtige Fassung des UmwRBG allerdings nahe, indem sie ohne entsprechende Einschränkung von Rechtsvorschriften spricht, welche dem Umweltschutz dienen.

Zudem teilt das Landesbüro die Auffassung, dass die restriktive Formulierung des EuGH (Beschränkung der Entscheidungsformel auf Vorschriften, die aus dem

9 Richtlinie 85/337/EWG vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABL. L 175 vom 5.7.1985, S. 40), geändert durch die Richtlinie 97/11/EG vom 3.3.1997 (ABL. L 73 vom 14.3.1997, S. 5) und durch die Richtlinie 2003/35 EG vom 26.5.2003 (ABL. L 156 vom 25.6.2003, S.17).

10 Vergleiche hierzu die in Fußnote 3 zitierten Urteilsanmerkungen von Durner.

Unionsrecht hervorgegangen sind) allein auf den spezifischen Vorlagekontext zurückzuführen ist, in welchem es um die Rüge der Verletzung von Vorschriften der FFH-Richtlinie ging<sup>11</sup>. Nach dieser Interpretation hat der EuGH hier schlichtweg nicht mehr entschieden, als das vorliegende OVG Münster zur weiteren Entscheidung benötigt. Ein allgemeiner Umkehrschluss dahingehend, dass mit der Umweltklage grundsätzlich nur solche Vorschriften rügefähig seien sollen, die aus dem Unionsrecht hervorgegangen sind, erscheint auch mit Blick auf den Wortlaut von 10a UVP-RL und 15a IVU-RL<sup>12</sup> wenig naheliegend, denn nach beiden Bestimmungen ist der betroffenen Öffentlichkeit die Möglichkeit zu geben, die materiellrechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen überprüfen zu lassen, die in den Anwendungsbereich der UVP-RL oder der IVU-RL fallen. Von einer Einschränkung der Rechtmäßigkeitsprüfung auf Verstöße gegen europäisches Umweltrecht ist hier nicht die Rede<sup>13</sup>. Zudem käme ein solcher Umkehrschluss wohl erneut in Konflikt mit den Anforderungen der Aarhus-

11 Vergleiche hierzu beispielsweise Wegener, Die europäische Umweltverbandsklage, ZUR 2011, S. 363 ff.

12 Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABL. 1996, L 257, S. 26.

13 Wegener versteht das Urteil gar so, dass der EuGH eine vollumfängliche Rechtmäßigkeitskontrolle aller behördlichen Entscheidungen verlangt, welche sich auf ein Projekt beziehen, das in den Anwendungsbereich der UVP-RL oder der IVU-RL fällt, das Unionsrecht knüpfe hinsichtlich der gerichtlichen Kontrolldichte nicht an bestimmte möglicherweise verletzte Normen, sondern an Projekte an, die in bestimmten Genehmigungsverfahren zugelassen werden.

konvention, der betroffenen Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu den Gerichten zu gewähren.

#### ■ Konsequenzen für den Gesetzgeber

Der bundesdeutsche Gesetzgeber ist nun gehalten, die europarechtswidrigen Passagen des Umweltrechtsbehelfsgesetzes durch den Erlass einer europarechtskonformen Regelung zu ersetzen. Beim Bundesumweltministerium wird derzeit ein Änderungsgesetz zum UmwRBG vorbereitet, dessen Verabschiedung im Laufe des Jahres 2012 geplant ist. Es bleibt zu wünschen, dass ein neues UmwRBG der unionsrechtlichen und völkerrechtlichen Vorgabe folgt, der betroffenen Öffentlichkeit und damit auch den anerkannten Verbänden einen möglichst weiten Zugang zu den Gerichten in Umweltangelegenheiten zu eröffnen. Eine Beschränkung der Rügefähigkeit auf unionsrechtliche Umweltschutznormen erscheint gemessen an dieser Vorgabe verfehlt und wäre im Übrigen für die Rechtsanwendung sehr unpraktisch. Selbst eine Beschränkung der Rügefähigkeit auf Normen“, die dem Umweltschutz dienen“, erscheint vor dem Wortlaut der einschlägigen EU-Richtlinien sowie dem Wortlaut der Aarhuskonvention alles andere als zwingend, zumal eine entsprechende Begrenzung des Anwendungsbereiches der Umweltklage bereits über § 1 UmwRBG erfolgt<sup>14</sup>. Je knapper die Umsetzung der völker- und europa-

rechtlichen Vorgaben ausfallen wird, desto häufiger wird der EuGH auch in Zukunft noch mit dieser Thematik befasst werden und den Gesetzgeber, soweit notwendig, erneut in seine Schranken weisen müssen. Den Verbänden jedenfalls ist die Ausfüllung ihrer vorgesehenen Rolle als Sachwalter oder Anwälte der Natur immer nur soweit möglich, wie das geltende Verfahrens- und Prozessrecht sie vordringen lässt. Inhaltlich können sie mit Verbands- und Umweltklagen ohnehin maximal die Einhaltung geltender Rechtsvorschriften verlangen, wogegen der Gesetzgeber keine ernsthaften Vorbehalte haben dürfte. Er sollte daher bei der Novellierung des UmwRBG im Hinterkopf behalten, dass sich die Grenzen, die er den Verbänden an dieser Stelle setzt, in entsprechenden „Schlupflöchern“ für nicht justiziable und daher gesellschaftlich hinzunehmende Umweltrechtsverstöße spiegeln.

#### ■ Hintergrund der Entscheidung vom 12. Mai 2011

Ausgangsfall vor dem OVG Münster war eine Klage des BUND NRW gegen die von der Bezirksregierung Arnsberg erteilte immissionsschutzrechtliche Genehmigung zur Errichtung und zum Betrieb eines Kohlekraftwerkes in Lünen zugunsten der Trianel Power-Projektgesellschaft Kohlekraftwerk GmbH & Co. KG.

Während der mündlichen Verhandlung im März 2009 hielten die Richter es für möglich, dass der Genehmigungsbescheid gegen europäisches und nationales Naturschutzrecht verstößt, waren sich jedoch aufgrund der oben genannten restriktiven Formulierung des UmwRBG nicht sicher, ob der BUND NRW diese Verstöße gerichtlich rügen durfte. Daher setzten sie

<sup>14</sup> Vergleiche hierzu die Argumentation bei Wegener (Fußnote 7) sowie Bunge, Die Klagemöglichkeiten anerkannter Umweltverbände aufgrund des Umweltrechtsbehelfsgesetzes nach dem Trianel-Urteil des Europäischen Gerichtshofs, NuR 2011, S. 605 ff.



das Verfahren aus und legten diese Frage dem EuGH zur sogenannten Vorabentscheidung vor. Wie das wieder aufgenommene Verfahren vor dem OVG Münster letztlich ausgeht, bleibt zumindest im Ergebnis abzuwarten. Fest steht nun jedoch, dass der BUND NRW in diesem Verfahren Verstöße der Kraftwerksgenehmigung gegen europäisches und aus dem Europarecht hervorgegangenes nationales Umweltrecht (Naturschutzrecht, Immissionsschutzrecht, Wasserrecht) gerichtlich geltend machen darf und das Gericht das Vorliegen entsprechender Verstöße prüfen wird<sup>15</sup>.

Im vorliegenden Gesamtzusammenhang lohnt sich im Übrigen ein Blick auf das am 8. März 2011 ergangene EuGH-Urteil zur Auslegung des Art. 9 Abs. 3 Aarhuskonvention, dessen Umsetzung bisher allerdings weder auf EU-Ebene noch auf nationaler Ebene erfolgt ist<sup>16</sup>.

---

15 Für Informationen zu dem für den 1. Dezember 2011 erwarteten Urteil des OVG Münster verweisen wir auf die Homepage des BUND NRW [www.bund-nrw.de](http://www.bund-nrw.de).

16 Eine Abschätzung der praktischen Konsequenzen dieses Urteils erscheint zunächst schwieriger, vgl. hierzu auch die Anmerkungen von Schlacke, ZUR 2011, S. 312 ff; anders Wegner (Fußnote 7), S. 366 mit weiteren Nachweisen.