

ANGELA SCHWERDTFEGER

Der deutsche
Verwaltungsrechtsschutz
unter dem Einfluss
der Aarhus-Konvention

Jus Internationale et Europaeum

45

Mohr Siebeck

Jus Internationale et Europaeum

herausgegeben von
Thilo Marauhn und Christian Walter

45



Angela Schwerdtfeger

Der deutsche
Verwaltungsrechtsschutz
unter dem Einfluss
der Aarhus-Konvention

Zugleich ein Beitrag zur Fortentwicklung
der subjektiven öffentlichen Rechte
unter besonderer Berücksichtigung
des Gemeinschaftsrechts

Mohr Siebeck

Angela Schwerdtfeger, geboren 1980; Studium der Rechtswissenschaft in Trier und Lyon; 2006–2008 wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Trier; 2009 Promotion; 2008–2010 Rechtsreferendariat in Berlin und Luxemburg.

e-ISBN PDF 978-3-16-151184-4

ISBN 978-3-16-150423-5

ISSN 1861-1893 (Jus Internationale et Europaeum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2010 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2009/2010 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Trier als Dissertation angenommen. Sie entstand größtenteils während meiner Zeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Professur von Herrn Prof. Dr. Meinhard Schröder und ist auf dem Stand von Juni 2009. Europarechtliche Vorschriften und Terminologie beziehen sich daher auf die Zeit vor Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon; die neue Nummerierung des Primärrechts wurde jedoch ergänzt. Inhaltlich ergeben sich für diese Arbeit keine wesentlichen Änderungen. Relevante Rechtsprechung wurde bis Februar 2010 berücksichtigt.

Mein besonderer Dank gilt allen voran meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Meinhard Schröder, der nicht nur meine Dissertation mit Interesse und wertvollen Anregungen betreut hat, sondern mich darüber hinaus vielfältig unterstützt und gefördert hat. Die lehrreiche und herzliche Zeit an seiner Professur wird mir stets in wunderbarer Erinnerung bleiben, wofür ich auch meinen Kollegen und Freunden danke. Für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens gebührt Herrn Prof. Dr. Michael Reinhardt, LL.M. Dank.

Besonders gefreut habe ich mich über die Auszeichnung meiner Arbeit durch den Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Trier als beste rechtswissenschaftliche Dissertation 2009. Durch den hierfür von der Juristischen Studiengesellschaft Trier e. V. gestifteten Preis wurde mir die Veröffentlichung in der vorliegenden Form ermöglicht. Herrn Prof. Dr. Christian Walter und Herrn Prof. Dr. Thilo Maruhn, M.Phil. bin ich dankbar für die Aufnahme meiner Dissertation in die Schriftenreihe *Jus Internationale et Europaeum*. Für die wertvolle Arbeit des Korrekturlesens danke ich herzlich Frau Linda Kern, die sich dem gesamten Text mit unermüdlichem Einsatz gewidmet und mir viele nützliche Hinweise gegeben hat.

Meinem Onkel, Prof. Dr. Gunther Schwerdtfeger, möchte ich Dank dafür sagen, dass er meine Neugier auf die Rechtswissenschaft geweckt und meinen Weg fortwährend mit Interesse verfolgt hat. Vor allem aber danke ich von Herzen meinen Eltern, Jutta und Dr. rer. nat. Ortwin Schwerdtfeger, die mir stets jede erdenkliche Unterstützung haben zukommen lassen. Die Verwirklichung meiner Ziele wäre ohne sie nicht denkbar.

Berlin, im Mai 2010

Angela Schwerdtfeger

Inhaltsübersicht

Vorwort	VII
Inhaltsverzeichnis	XI
Abkürzungsverzeichnis	XXIII
Gegenstand und Gang der Untersuchung	1
Kapitel 1: Der völker- und gemeinschaftsrechtliche Kontext	5
A. Die Rechte auf Informationszugang, Öffentlichkeitsbeteiligung und Zugang zu Rechtsschutzverfahren im internationalen und europäischen Umweltrecht	5
B. Inhalt, Konzeption und Aufbau der Aarhus-Konvention	21
C. Die Rechtsakte zur Umsetzung der Aarhus-Konvention – Sekundäres Gemeinschaftsrecht und deutsche (Bundes-)Gesetze	35
D. Abschließende Bewertung zur Bedeutung der Aarhus-Konvention	51
Kapitel 2: Der Zugang zu Rechtsschutzverfahren in Deutschland – Grundlagen und Einordnung	52
A. Die verschiedenen Rechtsschutzsysteme in Europa im Überblick	52
B. Die Anwendung der Schutznormlehre im deutschen Umweltrecht	69
C. Der Stand des deutschen Rechtsschutzsystems im Vergleich	97
Kapitel 3: Änderungsbedarf im deutschen Verwaltungsrecht	101
A. Die Vorgaben des Art. 9 Abs. 1 Aarhus-Konvention und der Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/EG betreffend den Zugang zu Rechtsschutzverfahren	101

B. Die Vorgaben des Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention und der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie 2003/35/EG für den Individualrechtsschutz	111
C. Die Vorgaben des Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention und der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie 2003/35/EG für Verbandsklagen.....	265
D. Die Vorgaben des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention und der Entwurf einer Klagerechtsrichtlinie – Das übrige innerstaatliche Umweltrecht	286
Kapitel 4: Zusammenfassende Bewertung und Ausblick.....	302
A. Resümee	302
B. Ausblick	311
Literaturverzeichnis	323
Sachregister	347

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Inhaltsübersicht.....	IX
Abkürzungsverzeichnis	XXIII
Gegenstand und Gang der Untersuchung	1
Kapitel 1: Der völker- und gemeinschaftsrechtliche Kontext	5
A. Die Rechte auf Informationszugang, Öffentlichkeitsbeteiligung und Zugang zu Rechtsschutzverfahren im internationalen und europäischen Umweltrecht.....	5
I. Das globale Umweltvölkerrecht.....	6
1. Grundsatz 19 der Deklaration von Stockholm (1972).....	6
2. Die Weltcharta für die Natur (1982).....	8
3. Der Brundtland-Report (1987)	9
4. Der Erdgipfel von Rio de Janeiro (1992)	10
a) Dokumente der Konferenz von Rio de Janeiro.....	10
b) Die Konferenzen von Bergen und Oslo im Vorfeld des Erdgipfels.....	12
II. Der UNECE-Prozess „Environment for Europe“	13
1. Die Sofia Guidelines (1995)	13
2. Die Erarbeitung einer Konvention über den Informations- zugang und die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten (1996–1998).....	15
3. Die Aarhus-Konferenz und die Annahme der Aarhus- Konvention (1998).....	16
4. Die Genehmigung der Konvention durch die Europäische Gemeinschaft (2005)	17
5. Einflüsse aus dem internationalen Umweltrecht, dem Gemeinschaftsrecht und den nationalen Rechtssystemen	18
III. Schlussfolgerungen zur bisherigen Entwicklung	20

1. Die stufenweise Entwicklung der in der Aarhus-Konvention behandelten Aspekte	20
2. Die gestufte Normierungspraxis im internationalen Umweltrecht	21
B. Inhalt, Konzeption und Aufbau der Aarhus-Konvention	21
I. Der Inhalt der Aarhus-Konvention	22
II. Die Konzeption der Aarhus-Konvention	23
1. Der Grundsatz dezentraler Vollzugskontrolle – Umweltschutz durch Bürgeraufsicht	23
2. Der Grundsatz „partizipativer Demokratie“ und weitere Konzepte	25
III. Der Aufbau der Aarhus-Konvention – Das Säulenmodell	27
1. Die drei Säulen der Aarhus-Konvention im Überblick	27
2. Die dritte Säule – der Zugang zu Rechtsschutzverfahren	28
a) Art. 9 Abs. 1 Aarhus-Konvention	29
b) Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention	29
c) Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention	30
d) Art. 9 Abs. 4, 5 Aarhus-Konvention	31
3. Das Recht auf eine gesunde Umwelt	31
4. Die sonstigen Vorschriften der Aarhus-Konvention	32
IV. Schlussfolgerungen zur Aarhus-Konvention	32
1. Das Recht auf eine gesunde Umwelt und die „prozeduralen“ Rechte zu seiner Durchsetzung	32
2. Das Stufenverhältnis der drei Säulen	33
3. Schwachstellen der dritten Säule	34
C. Die Rechtsakte zur Umsetzung der Aarhus-Konvention – Sekundäres Gemeinschaftsrecht und deutsche (Bundes-)Gesetze	35
I. Das sekundäre Gemeinschaftsrecht zur Umsetzung der Aarhus-Konvention	36
1. Der Ratsbeschluss zur Genehmigung der Aarhus-Konvention	36
2. Das Sekundärrecht betreffend die nationale Ebene	36
a) Die Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/EG	36
b) Die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie 2003/35/EG	37
c) Der Entwurf einer Klagerechtsrichtlinie	39
3. Das Sekundärrecht betreffend die Gemeinschaftsebene – Die Verordnung 1367/2006/EG	40
II. Die deutschen (Bundes-)Gesetze zur Umsetzung der Aarhus-Konvention und des sekundären Gemeinschaftsrechts	43
1. Das neue Umweltinformationsgesetz (UIG)	43

2. Das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz	44
3. Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG)	44
a) Die Einführung einer umweltrechtlichen Verbandsklage	45
(1) § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG	45
(2) § 2 Abs. 1 Nr. 2 UmwRG	46
(3) § 2 Abs. 1 Nr. 3 UmwRG	46
(4) § 2 Abs. 5 UmwRG	47
b) Die Sonderregelungen für Verfahrensfehler	47
4. Das eingestellte Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland	48
5. Das Aarhus-Vertragsgesetz	48
III. Schlussfolgerungen zu den erlassenen Rechtsakten	49
D. Abschließende Bewertung zur Bedeutung der Aarhus-Konvention	51

Kapitel 2: Der Zugang zu Rechtsschutzverfahren in Deutschland

– Grundlagen und Einordnung	52
A. Die verschiedenen Rechtsschutzsysteme in Europa im Überblick	52
I. Die Interessentenklage – Das französische Modell	53
1. Der Zugang zu den Verwaltungsgerichten – Die Klagebefugnis	54
2. Der Prüfungsumfang	55
3. Die Kontrolldichte	55
4. Einflüsse auf das Europäische Gemeinschaftsrecht	57
II. Die Verletztenklage – Das deutsche Modell	58
1. Der Zugang zu den Verwaltungsgerichten – Die Klagebefugnis	59
2. Der Prüfungsumfang	64
3. Die Kontrolldichte	65
III. Schlussfolgerungen zu den Rechtsschutzsystemen	67
B. Die Anwendung der Schutznormlehre im deutschen Umweltrecht	69
I. Die Adressatenstellung und Dreieckskonstellationen	69
II. Die Unterscheidung zwischen Vorsorge und Gefahrenabwehr	70
III. Verfahrensvorschriften	73
1. „Absolute Verfahrensrechte“	73
2. „Relative Verfahrensrechte“	76
3. Der Mülheim-Kärlich-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts	77

4. Das Verhältnis der „relativen“ und „absoluten Verfahrensrechte“ zu § 46 VwVfG	80
a) „Relative Verfahrensrechte“ und § 46 VwVfG	80
(1) Ausschluss der Rechtsverletzung durch § 46 VwVfG?	80
(2) Die systematische Einordnung des § 46 VwVfG	82
(3) Die „dienende Funktion“ des Verfahrensrechts als gemeinsame Grundlage	84
b) „Absolute Verfahrensrechte“ und § 46 VwVfG	87
5. Neuerungen durch das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz	88
IV. Exkurs: Das gemeinschaftsrechtliche Verfahrensverständnis	92
V. Schlussfolgerungen zu der Anwendung der Schutznormlehre im deutschen Umweltrecht	96
C. Der Stand des deutschen Rechtsschutzsystems im Vergleich	97
I. Die Abgrenzung zu den Rechtsordnungen anderer europäischer Staaten	97
II. Der schwindende Einfluss Deutschlands auf Gemeinschaftsebene ..	98
 Kapitel 3: Änderungsbedarf im deutschen Verwaltungsrecht	101
A. Die Vorgaben des Art. 9 Abs. 1 Aarhus-Konvention und der Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/EG betreffend den Zugang zu Rechtsschutzverfahren	101
I. Die Vorgaben für das nationale Recht	102
II. Das relevante deutsche Recht – §§ 3, 6 UIG	102
III. Der Umweltinformationsanspruch als subjektives öffentliches Recht i. S. d. § 42 Abs. 2 VwGO	103
1. Dogmatische Bedenken	104
2. Der Ansatz beim Ausnahmetatbestand des § 42 Abs. 2, 1. HS VwGO	104
3. Die Öffnung der Konzeption des subjektiven öffentlichen Rechts	105
a) Formale Betrachtungsweise	106
b) Materielle Betrachtungsweise	106
(1) Die Versubjektivierung objektivrechtlicher Positionen in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts .	107
(2) Das Recht auf eine gesunde Umwelt in der Aarhus-Konvention	107
(3) Weitere Einwände	108

IV. Schlussfolgerungen zu der Vereinbarkeit des deutschen Rechts mit Art. 9 Abs. 1 Aarhus-Konvention und der Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/EG.....	111
B. Die Vorgaben des Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention und der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie 2003/35/EG für den Individualrechtsschutz.....	111
I. Die Vorgaben des Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention.....	112
1. Grundsätze zur Auslegung internationaler Verträge – Art. 31, 32 WVK.....	112
2. Der Wortlaut des Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention als Ausgangspunkt.....	114
a) Ausreichendes Interesse oder Rechtsverletzung.....	114
b) Die Determinierung einer Rechtsverletzung, Art. 9 Abs. 2 UAbs. 2 Aarhus-Konvention.....	115
(1) Die Erfordernisse des innerstaatlichen Rechts.....	115
(2) Das Ziel eines weiten Zugangs zu Rechtsschutzverfahren.....	116
3. Die Bedeutung des „weiten“ Zugangs zu Rechtsschutzverfahren vor dem Hintergrund von Ziel und Systematik der Aarhus-Konvention.....	118
a) Ausdruck des Vertragsziels im Konventionstext.....	119
(1) Die doppelte Funktion des Zugangs zu Rechtsschutzverfahren.....	119
(2) Bürgerfreundlicher Zugang zu Rechtsschutzverfahren.....	120
b) Die Systematik der Konvention.....	120
c) Folgerungen für den Begriff des „weiten“ Zugangs zu Rechtsschutzverfahren.....	122
4. Weitere Erkenntnisse aus Wortlaut, Ziel und Systematik der Aarhus-Konvention.....	122
a) Die Anfechtung der materiellrechtlichen und verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit.....	122
b) Das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung und das Vorsorgeprinzip.....	123
c) Der Verweis auf die innerstaatlichen Rechtsvorschriften.....	124
5. Die Entstehungsgeschichte des Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention.....	126
6. Schlussfolgerungen zu der Vereinbarkeit des deutschen Rechts mit Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention – Individualrechtsschutz.....	128
a) Der Grundsatz effektiven Rechtsschutzes.....	128
b) Die Doppelfunktion des Rechtsschutzes.....	129
(1) Das Recht auf eine gesunde Umwelt.....	129

(2) Die Kontrolle des objektiven Rechts.....	130
c) Rechtsschutz für „Umweltschützer“	131
d) Der Zugang zu Rechtsschutzverfahren als ultima ratio	132
e) Die Anfechtung auch der verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit	132
f) Nachhaltige Entwicklung und Vorsorgeprinzip.....	134
g) Fazit.....	134
II. Die Vorgaben der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie 2003/35/EG	135
1. In der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie begründete Auslegungsaspekte	136
a) Die Entstehungsgeschichte der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie.....	136
b) Die deutliche Anlehnung an Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention	137
c) Die Anknüpfung der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie an bestehendes Sekundärrecht	138
2. Der weite Zugang zu Rechtsschutzverfahren im Lichte der Rechtsprechung des EuGH.....	140
a) Der allgemeine Rechtsgrundsatz effektiven (gerichtlichen) Rechtsschutzes als Gemeinschaftsgrundrecht.....	142
b) Der Grundsatz der Effektivität – Mitgliedstaatliche Verpflichtung beim Vollzug von Gemeinschaftsrecht	143
c) Die Rolle effektiven Rechtsschutzes bei der Richtlinienumsetzung	145
d) Probleme der Anwendung der Rechtsprechung auf die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie.....	146
e) Die EuGH-Rechtsprechung der 1990er Jahre zur Richtlinienumsetzung im Umweltrecht	148
(1) Rechtssache C-131/88 – Grundwasserrichtlinie 80/68/EWG.....	150
(2) Rechtssache C-361/88 – Luftqualitätsrichtlinie 80/779/EWG.....	151
(3) Rechtssache C-59/89 – Luftqualitätsrichtlinie 82/884/EWG.....	151
(4) Rechtssache C-58/89 – Trinkwasserrichtlinien 75/440/EWG und 79/869/EWG	152
(5) Rechtssache C-298/95 – Süßwasserrichtlinie 78/659/EWG und Muschelgewässer-Richtlinie 79/923/EWG.....	153
(6) Bewertung der Rechtsprechung.....	153
(a) Das Ziel der einschlägigen Richtlinien.....	154

(b) Der Umfang klagbarer Rechte	157
(c) Der Kreis der Begünstigten	159
f) Die Schlussanträge der Generalanwälte zur Richtlinienumsetzung im Umweltrecht	165
(1) Generalanwalt van Gerven – Rs. C-131/88	165
(2) Generalanwalt Mischo – Rs. C-361/88 und Rs. C-59/89	166
(3) Generalanwalt Jacobs – Rs. C-58/89 und Rs. C-298/95	167
(4) Bewertung der Schlussanträge	170
g) Erkenntnisse aus weiteren Verfahren	171
(1) Vertragsverletzungsverfahren	171
(2) Vorabentscheidungsverfahren, Rs. C-237/07 – Janecek	173
(a) Das Ziel der Richtlinie	175
(b) Der Umfang klagbarer Rechte	175
(c) Der Kreis der Begünstigten	179
(d) Vergleich der Rechtsprechung	180
(3) Möglicher Rückgriff auf die Rechtsprechung zur unmittelbaren Wirkung von Richtlinien?	181
h) Folgerungen für die Rechtsprechung zur Richtlinienumsetzung	182
(1) Die der Rechtsprechung zu entnehmenden Vorgaben im Überblick	182
(2) Die Einordnung der EuGH-Rechtsprechung zur Begründung klagbarer Rechte	184
i) Die Übertragung der Rechtsprechung auf die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie	188
(1) Das Ziel der einschlägigen Richtlinien	188
(2) Der Umfang klagbarer Rechte	189
(a) Die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung	190
(b) Die Genehmigungserfordernisse in der IVU-Richtlinie	192
(c) Die Öffentlichkeitsbeteiligung	195
(d) Die Aussparung planungsrechtlicher Instrumente	198
(3) Der Kreis der Begünstigten	199
3. Schlussfolgerungen zu der Vereinbarkeit des deutschen Rechts mit der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie 2003/35/EG – Individualrechtsschutz	201
4. Die Klagbarkeit von Rechten nach gemeinschaftsrechtlichem Verständnis	204
III. Lösungsansatz	208

1. Die verschiedenen Lösungsansätze vor dem Hintergrund des Gemeinschaftsrechts.....	208
a) Prozessuale Lösung.....	209
b) Materieilrechtliche Lösung.....	214
c) Verbindung von prozessualer und materieilrechtlicher Lösung	218
d) Ausdrückliche Änderung des § 42 Abs. 2 VwGO im Sinne der Rechtsklarheit?	219
2. Die Besonderheiten der Rechtsschutzvorschriften des Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention und der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie 2003/35/EG.....	222
3. Die Ausgestaltung im Einzelnen	222
a) Der Schutzzweck als Ausgangspunkt	223
(1) Der Gesundheitsschutz als Allgemein- und Individualinteresse	223
(2) Relativierung der klagerechtsbeschränkenden Funktion der Schutznormlehre	225
(3) Die dogmatische Einpassung in das deutsche Recht.....	226
(a)Die Verortung bei den Grundrechten	226
(b)Die Bedeutung des Art. 19 Abs. 4 GG	228
(c)Der Interessenschutz als Grundlage der Schutznormlehre.....	230
b) Insbesondere: Subjektive öffentliche Rechte aus Verfahrensvorschriften	231
c) Die Bestimmung des Kreises der Klageberechtigten über die Betroffenheit	234
4. Die Frage nach der unmittelbaren Wirkung der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie	235
5. Folgen für das Gesamtsystem des deutschen Rechtsschutzes.....	236
a) Die zwingende Übertragung des Lösungsansatzes auf den Prüfungsumfang.....	237
b) Reduzierung der gerichtlichen Kontrolldichte?	238
c) Folgen des veränderten Verständnisses von Verfahrensvorschriften	244
(1) § 46 VwVfG – Die Unbeachtlichkeit von Verfahrensfehlern.....	245
(a)Die Vorgaben der Aarhus-Konvention.....	245
(b)Weitere gemeinschaftsrechtliche Aspekte.....	248
(c)Fazit	253
(2) § 45 VwVfG – Die Heilung von Verfahrensfehlern	254
(a)Die Vorgaben der Aarhus-Konvention.....	255
(b)Weitere gemeinschaftsrechtliche Aspekte.....	257
(c)Fazit	258

(3) § 44 a VwGO.....	259
(a) Die Vorgaben der Aarhus-Konvention.....	259
(b) Weitere gemeinschaftsrechtliche Aspekte.....	260
(c) Das Zusammenspiel mit § 46 VwVfG	262
(d) Fazit	262
6. Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz als ausreichende Umsetzung?	263
C. Die Vorgaben des Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention und der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie 2003/35/EG für Verbandsklagen.....	265
I. Die Vorgaben des Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention.....	266
II. Ergänzende gemeinschaftsrechtsspezifische Überlegungen	271
III. Die neue deutsche Rechtslage nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz	273
1. Die sog. Schutznormakzessorietät	273
2. Die Beschränkung der Begründetheitsprüfung auf „Schutznormen“	278
3. Das Vorabentscheidungsersuchen des OVG Nordrhein- Westfalen an den EuGH	279
4. Weitere Anforderungen an die Zulässigkeit und Begründetheit von Verbandsklagen.....	280
a) Die Beschränkung auf umweltrechtliche Normen.....	280
b) Die Berührung des satzungsgemäßen Aufgabenbereichs der Vereinigung	281
c) Die mögliche Relevanz der verletzten Rechtsvorschrift für die Entscheidung	282
d) Vorabentscheidungsverfahren, Rs. C-263/08	283
(1) Das Verhältnis zwischen Verfahrensbeteiligung und Anfechtungsmöglichkeit	283
(2) Ausschluss der Anfechtungsmöglichkeit zu Lasten kleiner, lokaler Vereinigungen	284
IV. Schlussfolgerungen zu der Vereinbarkeit des deutschen Rechts mit Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention und der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie 2003/35/EG – Verbandsklagen	285
D. Die Vorgaben des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention und der Entwurf einer Klagerechtsrichtlinie – Das übrige innerstaatliche Umweltrecht.....	286
I. Die Vorgaben des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention.....	286

II. Der Entwurf einer Klagerechtsrichtlinie	289
III. Ausweitung der gefundenen Lösung auf das gesamte innerstaatliche Umweltrecht?	292
1. Der Zugang zu Rechtsschutzverfahren	292
2. Insbesondere: Die Gemeinschaftskompetenz für Umwelt-Rechtsbehelfe	293
a) Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und die „Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten“	294
b) Die Gemeinschaftskompetenz für den Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten aus Art. 175 Abs. 1 EG (Art. 192 Abs. 1 AEUV)	296
c) Der Umfang einer entsprechenden Gemeinschaftskompetenz	298
d) Das Subsidiaritätsprinzip	299
e) Fazit	300
3. Das veränderte Verfahrensverständnis	301
IV. Schlussfolgerungen zum übrigen innerstaatlichen Umweltrecht	301
 Kapitel 4: Zusammenfassende Bewertung und Ausblick	302
A. Resümee	302
B. Ausblick	311
I. Die Haltung der Bundesregierung	311
II. Die weitere Entwicklung auf internationaler und europäischer Ebene	312
1. Die Konkretisierung der Rechtsschutzvorgaben im Kontext der Aarhus-Konvention	312
2. Der Beitrag des Europäischen Gerichtshofs zur Auslegung der Rechtsschutzvorgaben	313
3. Mögliche weitere Rechtsschutzvorgaben	315
a) Die prozedurale Ausgestaltung des Umweltrechts	315
b) Die Stärkung des Verfahrensgedankens auch in anderen Bereichen	316
III. Ausweitung der gefundenen Gesamtlösung über den Bereich des Umweltrechts hinaus?	316
1. Die Stellung des Umweltrechts in der Rechtsordnung	317
2. Die Bedeutung der Klagebefugnis und der Fehlerfolgenlehre	318
3. Der Anlass der Neukonzeption	319
4. Fazit	320

Literaturverzeichnis	323
Sachregister	347

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
Abschn.	Abschnitt
a. E.	am Ende
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a. F.	alte Fassung
AJIL	American Journal of International Law
AK	Aarhus-Konvention
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
AT	Allgemeiner Teil
AUR	Agrar- und Umweltrecht
AVR	Archiv des Völkerrechts
Az.	Aktenzeichen
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung)
BauR	Baurecht
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BNatSchGNeuregG	Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BRS	Baurechtssammlung
BSGE	Entscheidungen des Bundessozialgerichts
BT	Besonderer Teil
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
CML Rev.	Common Market Law Review
DAR	Deutsches Autorecht
dems.	demselben

dens.	denselben
ders.	dieselbe
dies.	dieselbe/n
diesbzgl.	diesbezüglich/e/en
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVB1.	Deutsches Verwaltungsblatt
EBLR	European Business Law Review
ECOSOC	United Nations Economic and Social Council
EEB	European Environmental Bureau
EG	Europäische Gemeinschaft(en) / Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
Einl.	Einleitung
EJIL	European Journal of International Law
E.L. Rev.	European Law Review
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
Env. Liability	Environmental Liability
EPIL	Encyclopedia of Public International Law
et al.	und andere
EU	Europäische Union / Vertrag über die Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
EUV n. F.	Vertrag über die Europäische Union (neue Fassung durch den Vertrag von Lissabon)
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
EWSA	Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss
f.	folgende/r
ff.	fortfolgende
FG	Festgabe
Fn.	Fußnote/n
FS	Festschrift
GenBeschlG	Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren
GewArch	Gewerbearchiv
GfU	Gesellschaft für Umweltrecht e. V.
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
GS	Gedächtnisschrift
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GV-Res.	Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen
h. M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
HS	Halbsatz
I.C.J. Rep.	International Court of Justice, Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders
i. d. S.	in diesem Sinne
i. E.	im Ergebnis

i. e. S.	im engeren Sinne
IGH	Internationaler Gerichtshof
ILM	Internationale Legal Materials
i. S. d.	im Sinne der/des
i. V. m.	in Verbindung mit
IVU	integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung
JA	Juristische Arbeitsblätter
JEEPL	Journal of European Environmental and Planning Law
JEL	Journal of Environmental Law
Jura	Juristische Ausbildung
JZ	Juristenzeitung
lit.	Buchstabe
LS	Leitsatz/Leitsätze
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
n. F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NordÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland
Nr.	Nummer/n
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	NVwZ-Rechtsprechungs-Report Verwaltungsrecht
OVG	Oberverwaltungsgericht
para.	paragraph/s
RIW	Recht der internationalen Wirtschaft
R. J. E.	Revue Juridique de l'Environnement
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer/n
Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Satz/Sätze; Seite/n
s.	siehe
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter
SGG	Sozialgerichtsgesetz
sog.	sogenannte/r/s
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter
u. a.	unter anderem
UAbs.	Unterabsatz
UGB-KomE	Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
UGB-ProfE	Professorenentwurf zum UGB
UIG	Umweltinformationsgesetz
UmwRG	Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz
UN-Doc.	UN Official Document
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
UTR	Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts

UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VN	Vereinte Nationen
Vorb.	Vorbemerkung/en
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WCED	World Commission on Environment and Development
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung (Vierteljahresbeilage zum Gewerbearchiv)
WVK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge
YIEL	Yearbook of International Environmental Law
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z. B.	zum Beispiel
ZEuS	Zeitschrift für europarechtliche Studien
ZfBR	Zeitschrift für Baurecht
ZGR	Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht
ZLW	Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Gegenstand und Gang der Untersuchung

Mit dem Erlass dreier Bundesgesetze machte Deutschland im Dezember 2006 den Weg für die Ratifikation des „Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten“ frei, der sog. Aarhus-Konvention – bezeichnet nach der dänischen Stadt Aarhus, in der im Juni 1998 die Unterzeichnung stattfand. Aufgrund der Ratifikation wurde Deutschland die vierzigste Vertragspartei des völkerrechtlichen Vertrages, den *Kofi A. Annan* als „the most ambitious venture in the area of ‚environmental democracy‘ so far undertaken under the auspices of the United Nations“ bezeichnete¹. Diese Aussage des damaligen UN-Generalsekretärs lässt bereits die weitreichende Bedeutung des Vertragswerkes erahnen, die diesem nicht nur in den Vertragsstaaten selbst, sondern weltweit – nicht zuletzt aufgrund seiner Modellwirkung – zukommt.

Auch das deutsche Rechtssystem sieht sich durch die Aarhus-Konvention vor neue Herausforderungen gestellt. Gesteigerte Anforderungen an den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Rechtsschutzverfahren in Umweltangelegenheiten folgen zudem nicht lediglich aus dem völkerrechtlichen Vertrag selbst. Neben den EU-Mitgliedstaaten ist auch die Europäische Gemeinschaft Vertragspartei dieses gemischten Abkommens. Zur Erfüllung ihrer Vertragspflichten hat sie Sekundärrechtsakte erlassen, die für ihre Mitgliedstaaten nicht ohne Auswirkungen bleiben können. Ein komplexes Mehrebenensystem ist die Folge. Das Tätigwerden des deutschen Gesetzgebers bestätigt einen Handlungsbedarf, wirft aber gleichzeitig die Frage nach einer ausreichenden Beachtung der völkerrechtlichen und gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben auf.

Die vorliegende Arbeit konzentriert sich auf die Bedeutung der sog. dritten Säule der Aarhus-Konvention für das deutsche Verwaltungsrecht und somit auf den Zugang zu Rechtsschutzverfahren. In diesem Bereich hat bislang vor allem die Einführung einer Verbandsklage große Aufmerksamkeit auf sich gezogen – vor dem Hintergrund ihrer Bedeutung für das

¹ Stec/Casey-Lefkowitz, An Implementation Guide, S. v – Foreword.

deutsche Rechtsschutzsystem sicherlich gerechtfertigter Weise. Der Schwerpunkt dieser Untersuchung liegt demgegenüber auf dem Individualrechtsschutz. Ihm wurde bisher in der Fachliteratur kaum eine tiefer gehende Betrachtung zuteil, obwohl sich auch in diesem Bereich nicht zu unterschätzende Fragen für das deutsche Rechtsschutzsystem stellen. Im Mittelpunkt der Überlegungen muss insoweit die das deutsche Verwaltungsrecht prägende Klagebefugnis stehen und ihre Anknüpfung an subjektive öffentliche Rechte. Die bereits seit einiger Zeit energisch geführte Diskussion über die Notwendigkeit eines Ausbaus der Klagerechte Einzelner vor dem Hintergrund des Gemeinschaftsrechts wird durch die Aarhus-Konvention als gemischtes Abkommen neu entflammt.

Ein besonderes Konfliktpotenzial bildet in diesem Zusammenhang die Betonung des Verfahrensgedankens nicht nur im Gemeinschaftsrecht, sondern nun auch durch die Aarhus-Konvention. Das Übereinkommen selbst sucht das Recht einer jeden Person auf ein Leben in einer gesunden Umwelt ausschließlich über die Vorgabe der prozeduralen Rechte auf Informationszugang, Öffentlichkeitsbeteiligung und Zugang zu Rechtsschutzverfahren zu schützen. Bei der Erarbeitung eines Lösungsansatzes betreffend die deutsche Klagebefugnis muss daher besonderes Augenmerk auf die Verletzung von Verfahrensvorschriften gelegt werden. Darüber hinaus sind die Folgen eines veränderten Verfahrensverständnisses auch für hiermit zusammenhängende Fragestellungen zu bedenken. Insbesondere die im deutschen Verwaltungsrecht anerkannten Institute der Heilung und Unbeachtlichkeit von Verfahrensfehlern sowie die in der Regel fehlende Möglichkeit gesonderter Rechtsbehelfe gegen behördliche Verfahrenshandlungen geraten insoweit in den Blickpunkt.

Bevor die Auswirkungen der Aarhus-Konvention auf das deutsche Rechtsschutzsystem genauer untersucht werden können, dient das erste Kapitel dieser Arbeit der Einordnung der Aarhus-Konvention in ihren internationalen und europäischen Kontext und gibt einen ersten Überblick über die Konvention sowie die relevanten Rechtsakte zu ihrer Umsetzung. Im zweiten Kapitel wird das deutsche Rechtsschutzsystem in Beziehung zu anderen europäischen Rechtsschutzmodellen gesetzt und vor diesem Hintergrund insbesondere die Anwendung der Schutznormtheorie im deutschen Umweltrecht bewertet. Den eigentlichen Kern der Arbeit stellt das dritte Kapitel dar, welches sich dem durch die Aarhus-Konvention bedingten Änderungsbedarf widmet. Dabei wird stets zwischen den Rechtsschutzvorgaben der Aarhus-Konvention und den (darüber hinausreichenden) Anforderungen des Gemeinschaftsrechts in diesem Bereich unterschieden. Die Unterteilung dieses Kapitels entspricht den ersten drei Absätzen des Art. 9 Aarhus-Konvention. Der Schwerpunkt liegt – bedingt durch seine herausragende Bedeutung – bei Art. 9 Abs. 2 Aarhus-

Konvention und der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie 2003/35/EG. Unter Entwicklung eines Lösungsansatzes auch zu verbundenen Fragestellungen werden ausführlich die Folgen für den Individualrechtsschutz betrachtet. Auf die Verbandsklage wird hingegen aufgrund der Zielsetzung dieser Arbeit nur relativ kurz eingegangen.² Abschließend lohnt eine zusammenfassende Bewertung insbesondere vor dem Hintergrund der zu erwartenden Zunahme verfahrensrechtlich geprägter Vorgaben aus dem Völker- und Gemeinschaftsrecht sowie dem Festhalten der Bundesregierung an den Rechtsschutzvorschriften des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes im Rahmen des – Anfang 2009 zunächst gescheiterten – Gesetzgebungsverfahrens zu einem Umweltgesetzbuch. Die Bewertung der Untersuchungsergebnisse bildet zusammen mit einem Ausblick auf mögliche weitere Entwicklungen auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene das vierte und letzte Kapitel dieser Arbeit.

Die Ausführungen orientieren sich grundsätzlich am Beispiel der Anfechtungsklage, der statthaften Klageart gegen Zulassungsentscheidungen UVP-pflichtiger Vorhaben. Ein Eingehen auf weitere Verfahrensarten, insbesondere auf Planungsinstrumente, unterbleibt im Interesse einer klaren Darstellung des schwerpunktmäßig von Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention erfassten Bereichs.

² Eine schwerpunktmäßige Behandlung der Verbandsklage nimmt demgegenüber *Pernice-Warnke* in ihrer Arbeit „Effektiver Zugang zu Gericht“ vor, nachdem sie festgestellt hat, „dass vor allem Verbänden die umfassende Wahrnehmung von Umweltbelangen durch einen möglichst weiten Zugang zu Gericht übertragen werden sollte“, S. 17.