
Europäischer Gerichtshof stärkt Klagerechte von Umweltverbänden in Deutschland: Volle gerichtliche Kontrolle behördlicher Entscheidungen zu uvp-pflichtigen Vorhaben

Von Rechtsanwalt Dirk Teßmer,
Frankfurt am Main

Der Europäische Gerichtshof in Luxemburg (EuGH) hat am 12.05.2011 (C-115/09) ein für die Umweltverbände in Deutschland epochales Urteil gesprochen¹. Der EuGH hat entschieden, dass die Einschränkungen des deutschen Prozessrechts im Hinblick auf Klagen von Umweltverbänden europarechtswidrig sind, soweit es um eine gerichtliche Kontrolle von behördlichen Entscheidungen zu uvp-pflichtigen Vorhaben geht.

Das Urteil hat erhebliche Auswirkungen auf die Reichweite von Umweltverbandsklagen und stärkt damit auch bereits die Stellung der Umweltverbände im Genehmigungsverfahren bzw. allgemein in den Auseinandersetzungen mit den Behörden und Vorhabensträgern von Projekten, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung² bedürfen bzw. unter die Industrieemissions-Richtlinie³ fallen (siehe hierzu unter 3.).

1. Hintergrund des Urteils

a) Restriktive Umsetzung europarechtlicher Vorgaben zur Ausweitung der Verfahrensbeteiligungs- und Klagerechte der Öffentlichkeit gegenüber Behördenentscheidungen zur umweltrelevanten Vorhaben

Im Jahre 1998 haben 35 europäische Staaten und die Europäische Gemeinschaft sich im Rahmen der sog. Århus-Konvention⁴ dazu verpflichtet, die Rechte der Öffentlichkeit auf den Erhalt von Informationen über die Umwelt, auf Beteiligung an Genehmigungsverfahren zu Vorhaben (insbesondere solchen mit potentiell erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt) und auf Zugang zu einer unabhängigen Kontrolle behördlicher Entscheidungen zu solchen Vorhaben zu stärken. Dabei wurde die Rolle der Umweltverbände als fachkundige Vertretung öffentlicher Interessen am Umweltschutz und vorhabensbetreffender Öffentlichkeit hervorgehoben und mit besonderen Rechten ausgestattet.

Während Deutschland seine eigenen Verpflichtungen aus der Konvention zunächst nicht weiter nachgekommen ist, wurden auf Ebene der Europäischen Gemeinschaft im Jahre 2003 Richtlinien erlassen, die den Mitgliedstaaten den europäischen Mindeststandard vorgeben⁵. Im Hinblick auf die erweiterten Verfahrensbeteiligungs- und Klagerechte der Öffentlichkeit wurde dies über eine Aufnahme neuer Vorschriften in die UVP-RL und die IVU-RL bewirkt.

Deutschland hat diese EG-rechtlichen Vorgaben sodann erst im Dezember 2006 umgesetzt. Im Hinblick auf die Erweiterung des Zugangs zu Gericht für Umweltverbände erfolgte dies im Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) - und dabei nur äußerst restriktiv: Anstatt den Umweltverbänden in Deutschland den in der Århus-Konvention vereinbarten und in Art. 10a

¹ <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=de&newform=newform&Submit=Suchen&jurcdj=jurcdj&docj=docj&alldocnorec=alldocnorec&docnoj=docnoj&docnoor=docnoor&radtypeord=on&typeord=ALL&docnodecision=docnodecision&allcommjo=allcommjo&affint=affint&affclose=affclose&numaff=&ddatefs=12&mdatefs=05&ydatefs=2011&ddatefe=12&mdatefe=05&ydatefe=2011&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100>

² nach den Vorgaben des UVPG bzw. der UVP-Richtlinie 85/337/EWG (in der Fassung der RL 2003/35/EG)

³ Richtlinie 2010/75/EU vom 24.11.2010 (= Novellierung der IVU-Richtlinie 96/61/EG bzw. 2008/1/EG zur integrierten Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung).

⁴ "Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten" vom 25. Juni 1998 anlässlich der 4. Paneuropäischen Umweltministerkonferenz im dänischen Aarhus / Århus.

⁵ Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/EG; Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie 2003/35/EG .

UVP-RL bzw. Art. 16 IVU-RL⁶ vorgegebenen Zugang zu einer gerichtlichen Prüfung der „materiellrechtlichen und verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen“ einzuräumen, wurde der Umfang der gerichtlichen Überprüfung des Behördenhandelns auf Übereinstimmung mit solchen Vorschriften beschränkt, „die dem Umweltschutz dienen“ und „Rechte Einzelner begründen“ (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 bzw. Abs. 5 Nr. 1 UmwRG). Danach waren insbesondere sämtliche Verstöße gegen Vorschriften des beispielsweise des Naturschutzrechts, des Wasserrechts, des Bodenschutzrechts und des Immissionsschutzrechts (jenseits solcher Vorschriften, die den Schutz der menschlichen Gesundheit bezwecken) nicht erfasst - und darüber hinaus natürlich auch alle sonstigen gesetzlichen Vorschriften, die ebenfalls keine „Rechte Dritter begründen“.

Verstöße gegen naturschutzrechtliche Vorschriften konnten danach (weiterhin) nur gegenüber Planfeststellungsbeschlüssen⁷ und Befreiungen von den Vorgaben besonderer Schutzgebiete⁸ zur gerichtlichen Überprüfung gebracht werden.⁹ Behördliche Entscheidungen und Bauleitplanungen insbesondere zu sonstigen Industrieanlagen und Kraftwerken, Nutzungen von Oberflächen- und Grundwasser, städtebaulichen Großvorhaben, etc. sind von den Verfahrensbeteiligungs- und Klagerechten für Verbände nach den naturschutzrechtlichen Vorschriften hingegen nicht erfasst. Umgekehrt erstreckt sich die Reichweite der gerichtlichen Überprüfung behördlicher Bescheide aufgrund der Verbandsklage nach § 64 BNatSchG nur auf Vorschriften die dem Schutz der Natur dienen - Verstöße gegen andere gesetzliche Vorschriften bleiben insofern unberücksichtigt.

b) Ausgangsfall des EuGH-Urteils: Klage des BUND NRW gegen das Kohlekraftwerk in Lünen

Der nordrhein-westfälische Landesverband des BUND sieht die Neuplanung von Kohlekraftwerken aus Gründen des Klima-, Gesundheits- und Umweltschutzes sehr kritisch und hat gegen die behördlichen Genehmigungen der Kraftwerks-Neubauvorhaben Datteln und Lünen Klagen beim nordrhein-westfälischen Obergericht (OVG Münster) anhängig. Im Verfahren der Klage gegen den immissionsschutzrechtlichen Vorbescheid und die 1. Teilgenehmigung für das Kohlekraftwerk in Lünen hatte das OVG im Ergebnis der mündlichen Verhandlung festgestellt, dass der beklagte Bescheid aufgrund unterbliebener FFH-Verträglichkeitsprüfung im Hinblick auf die nahe gelegenen Natura-2000-Gebiete, in welchen Schadstoffausstoß des Kraftwerks niedergeht, rechtswidrig ist.

Da die Vorschriften über die Pflicht zur Durchführung einer FFH-Verträglichkeitsprüfung allerdings zwar i.S.d. § 2 UmwRG „dem Umweltschutz dienen“, nicht aber „Rechte Einzelner begründen“, sah das OVG sich gehindert, der Klage stattzugeben (trotz festgestellter Rechtswidrigkeit des Bescheides). Allerdings bezweifelte das OVG, ob diese Beschränkung der Rügebefugnis bzw. des gerichtlichen Kontrollumfangs mit den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben des Art. 10a UVP-RL übereinstimmt. Denn danach ist ja gerade Umweltverbänden gegenüber Genehmigungsentscheidungen zu umweltrelevanten Großvorhaben ein Zugang zu einer umfassenden gerichtliche Prüfung zu eröffnen.

Das OVG hatte daher mit Beschluss vom 05.03.2009 das Klageverfahren ausgesetzt und dem EuGH verschiedene Fragen zur Vereinbarkeit des § 2 UmwRG mit den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben und den etwaigen Konsequenzen einer Unvereinbarkeit vorgelegt.

2. Das Urteil des Europäischen Gerichtshofes

⁶ i.d.F. der RL 2008/1/EG; = Art. 25 der neuen RL 2010/75/EU.

⁷ also im Wesentlichen nur betreffend den Bau von Autobahnen, Flughäfen, Wasserstraßen, Schienenwegen, Stromleitungen, bestimmten Bergbau- und Gewässerausbauvorhaben, bestimmten Abfalldeponien.

⁸ betr. im Wesentlichen nur Naturschutzgebiete, Natura-2000-Gebiete, Nationalparke, Biosphärenreservate.

⁹ Siehe §§ 63, 654 BNatSchG(2009)

Nach einer mündlichen Verhandlung am 10.06.2010 und der Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin am 16.12.2010¹⁰ hat der EuGH am 12.05.2011 sein Urteil verkündet und darin - sinngemäß - festgestellt; dass

- (1.) Art. 10a der UVP-RL einer Regelung - wie § 2 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 5 Nr. 1 UmwRG - entgegensteht, die anerkannten Umweltverbänden nicht die Möglichkeit zuerkennt, im Rahmen einer Klage gegen die Genehmigung eines uvp-pflichtiges Projekts vor Gericht die Verletzung von Vorschrift geltend zu machen, die aus dem Unionsrecht hervorgegangen ist und den Umweltschutz bezweckt, weil diese Vorschrift nur die Interessen der Allgemeinheit und nicht die Rechtsgüter Einzelner schützt.
- (2.) Nationales Prozessrecht, das einer solchen Klage bzw. deren Stattgabe entgegensteht, ist unbeachtlich. Anerkannte Umweltverbände können sich insoweit unmittelbar auf das in Art. 10a Abs. 3 S. 3 UVP-RL vorgegeben Klagerecht berufen und eine uneingeschränkte gerichtlichen Kontrolle beanspruchen.

Der genaue Wortlaut des Tenors des EuGH-Urteil ist - wie stets - für einen juristischen Laien schwer verständlich und bietet Juristen Interpretationsspielraum. Die obige Darstellung des Urteilstenors ist der Versuch einer allgemeinverständlicheren Zusammenfassung. Man könnte auch noch verkürzter sagen:

- (1) Verbandsklagen betreffend uvp-pflichtige Projekte sind zulässig, wenn der Verband die Verletzung einer aus dem europäischen Umweltrecht entstammenden Vorschrift geltend macht und
- (2) das Klagerecht folgt unmittelbar aus Art. 10a UVP-RL, wenn das nationale Prozessrecht den gemeinschaftsrechtlich geforderten Umgang mit der Klage nicht gewährleistet.

Nach diesseitiger Auffassung stellt der EuGH in seinem Urteil auch klar, dass zwischen der Frage der Zulässigkeit und der Begründetheit einer Verbandsklage unterschieden werden muss: Während die Zulässigkeit einer Klage gegen uvp-pflichtige Projekte in den Mitgliedstaaten der EG grds. beschränkt werden darf - solange sich diese Beschränkung nicht auf die Möglichkeit der Erhebung einer Klage unter Geltendmachung einer Verletzung von europäischen Umweltrecht bezieht -, ist eine Beschränkung der gerichtlichen Kontrolle des uvp-pflichtigen Projekts im Rahmen der Prüfung der Begründetheit der Klage generell unstatthaft. Dies folgt aus dem eindeutigen Wortlaut des Art. 10a UVP-RL, wonach im Rahmen des zu gewährleistenden Zugangs „*die materiellrechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen*“ zur gerichtlichen Überprüfung zu stehen hat. Wenn eine Klage zugelassen ist, dann dürfen mithin auch die sonst im Verwaltungsprozessrecht (insbesondere § 113 VwVGO) statuierten Beschränkungen der Prüfung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns nicht angewandt werden.

3. Konsequenzen des Urteils

In der Konsequenz des Urteil muss der deutsche Gesetzgeber nunmehr das UmwRG novellieren, um den von Art. 10a UVP-RL geforderten Zugang zu einer umfänglichen gerichtlichen Überprüfung des Verwaltungshandelns auch im nationalen Recht zu verankern. Die Möglichkeit der unmittelbaren Berufung auf nicht ausreichend umgesetzte Vorschriften der europäischen Richtlinie darf aus gemeinschaftsrechtlichen Gründen kein Dauerzustand bleiben. Es bleibt zu hoffen, dass im Zuge dieser Novellierung nicht wiederum versucht wird, den Gerichtszugang von Umweltverbänden in irgendeiner Weise zu beschränken. In der sicherlich stattfindenden Diskussion zum Verbandsklagerecht sollte darauf hingewiesen werden, dass mit einer Verbandsklage - maximal - immer nur die Durchsetzung der

¹⁰ <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=de&newform=newform&jurcdj=jurcdj&docop=docop&alldocnorec=alldocnorec&docnoj=docnoj&docnoor=docnoor&radtypeord=on&typeord=ALL&docnodecision=docnodecision&allcommjo=allcommjo&affint=affint&affclose=affclose&numaff=&ddatefs=16&mdatefs=12&ydatefs=2010&ddatefe=16&mdatefe=12&ydatefe=2010&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100&Submit=Suchen>

bestehenden Gesetze erreicht werden kann. Wenn der Gesetzgeber es mit den von ihm erlassenen Vorschriften ehrlich meint, dann ist kein Grund für irgendeine Beschränkung der Möglichkeit einer gerichtlichen Kontrolle des Verwaltungshandelns ersichtlich.

4. Erfasste Klagerechte

Abschließend soll noch auf den Umfang der von dem Urteil erfassten Fälle hingewiesen werden: Das Recht jedenfalls der Umweltverbände, Verwaltungshandeln zu einer umfassenden gerichtlichen Überprüfung zu bringen, besteht gegenüber Vorhaben, die

- unter die in Anlage 1 zum UVPG und/oder
- in Spalte 1 des Anhangs der 4. BImSchV¹¹

aufgeführt sind sowie gegen

- Entscheidungen nach § 17 Abs. 1a des BImSchG (betreffend nachträgliche Anordnungen zu genehmigungsbedürftigen Anlagen
- gegen Erlaubnisse nach § 8 Absatz 1 des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) für Gewässerbenutzungen im Zusammenhang mit Vorhaben die unter die IVU-Richtlinie fallen (siehe Anhang I der Richtlinie 2008/1/EG) sowie
- gegen Planfeststellungsbeschlüsse für Deponien nach § 31 Abs. 2 des Kreislaufwirtschaft- und Abfallgesetzes (KrW-AbfG).

Neben entsprechenden fachgesetzlichen Genehmigungsentscheidungen werden auch Bebauungspläne zu Vorhaben erfasst, die eines der o.g. Vorhaben betreffen.

Die Gerichte können nicht nur gegen Entscheidung der Behörden angerufen werden, sondern auch gegen andere behördliche Handlungsformen bzw. deren Unterlassung.

¹¹ Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen.