

Hallesche Vortragsreihe „Umwelt- und Planungsrecht in Praxis und Wissenschaft“ befasste sich mit dem Umweltrechtsbehelfsgesetz (UmwRG)

Am 2. Februar 2010 war das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz Gegenstand der Vortragsreihe „Umwelt- und Planungsrecht in Praxis und Wissenschaft“ an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. Die Vortragsreihe wurde zum Wintersemester 2009/10 ins Leben gerufen, um aktuelle Rechtsentwicklung schlaglichtartig zu beleuchten. Zum Koordinierungskreis gehören *Dr. Evelyn Hagenah* (Bundesumweltamt, Dessau), *Prof. Dr. Reimund Schmidt-De Caluwe* (Juristischer Bereich, Halle-Wittenberg) sowie *Dr. Rüdiger Nolte* (BVerwG, Leipzig). Die vorherigen Veranstaltungen beschäftigten sich im November vergangenen Jahres mit dem Wasserhaushaltsgesetz sowie im Januar 2010 mit dem gemeinschaftsrechtlichen Habitatschutz

Zum Abschluss des Wintersemesters widmete sich die Vortragsreihe den Rechtsschutzneuerungen im Umwelt- und Planungsrecht durch das Umweltrechtsbehelfsgesetz (UmwRG¹). *Prof. Dr. Sabine Schlacke* (Universität Bremen) stellte in ihrem Vortrag den „Rechtsschutz nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz“ den gut 30 Zuhörern in seiner Gesamtheit vor, so dass sich der Berliner Fachanwalt für Verwaltungsrecht *Dr. Markus Appel LL.M.* speziell mit der „Einklagbarkeit von UVP-Fehlern nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz“ zuwenden konnte.

Schlacke nutzte ihren Vortrag nicht nur dazu, die einzelnen Rechtsschutzneuerungen durch das UmwRG detailliert und verständlich darzulegen, sondern diese zugleich in das bestehende Rechtsschutzsystem einzubetten. Dafür nutzte sie den ersten Vortragsteil, in dem sie zunächst die Entstehungsgeschichte und Struktur des UmwRG skizzierte. Im zweiten Teil sprach *Schlacke* über die Notwendigkeit eines grundlegend normierten überindividuellen Rechtsschutzsystems², für das das UmwRG allenfalls ein kleiner Schritt sein könnte. *Schlacke* ging insbesondere auf die Frage ein, ob das aktuelle UmwRG mit seinen Begrenzungen für die Klagefähigkeit von Umweltorganisationen den europarechtlichen Anforderungen gerecht wird.

Dabei vertrat sie die These, dass das aus mehreren Gründen nicht der Fall sei. Zwar bedarf es keiner vollumfänglichen Anerkennung überindividueller Klagerechte, um den Vorgaben der Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie 2003/35/EG zu genügen. Doch Begrenzungen der Art, wie sie das UmwRG für die Klagemöglichkeiten von Umweltorganisationen aktuell in § 2 UmwRG vorsieht, werden den unionsrechtlichen Anforderungen nicht gerecht. Die Frage entzündet sich anhand des § 2 Abs. 1 UmwRG. Die Norm regelt zwar keine klassische Klagebefugnis wie dies etwa § 42 Abs. 2 VwGO unternimmt. Es bedarf für die Zulässigkeit des Rechtsbehelfs nicht der Behauptung, dass eigene subjektive Rechte verletzt wurden. Aber eine reichsspezifische Regelung des überindividuellen Rechtsschutzes stelle § 2 Abs.1 UmwRG auch nicht dar. Denn die Umweltorganisation muss behaupten (können), dass überhaupt subjektiv-

¹ Das UmwRG ist am 15.12.2006 als „Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG“ in Kraft getreten, BGBl I S. 2816 ff.

² Vgl. *Schlacke, Sabine*, Überindividueller Rechtsschutz. Phänomenologie und Systematik überindividueller Klagebefugnisse im Verwaltungs- und Gemeinschaftsrecht, insbesondere am Beispiel des Umweltrechts, Tübingen 2008.

öffentliche Rechte verletzt wurden, auch wenn es nicht die eigenen subjektiv-öffentlichen Rechte sind. Die deutsche Umsetzung etabliert keine bereichsspezifische Anerkennung des überindividuellen Rechtsschutzes und stellt folglich keine Spezialvorschrift zu § 42 Abs. 2 VwGO dar, sondern übernimmt viel eher eine „Zwitterstellung zwischen subjektivem und objektivem Rechtsschutz“³. Die Begrenzung des Rechtsbehelfs auf die Behauptung der Verletzung drittschützender Normen (seien es auch nicht mehr zwingend die eigenen), lässt gerade nicht überindividuelle Interessen einklagbar werden. Besonders brisant ist diese Begrenzung, wenn die Einschätzung der Vortragenden zutrifft, dass ca. 80-85% des Umweltrechts objektives Recht darstelle und deshalb durch Umweltorganisationen mittels eines Rechtsbehelfs nach dem UmwRG überhaupt keiner richterlichen Kontrollinstanz zugeführt werden könne. Die Vorschrift führe deshalb gerade nicht dazu, dass die Umweltorganisationen zu Sachwaltern oder Anwälten der Umwelt als solche werden. Insoweit sei das UmwRG kein gelungenes Produkt des „Laboratoriums für überindividuellen Rechtsschutz“ (*Schlacke*), als das das Umweltrecht schlechthin gelten könne. Vielmehr nimmt die Norm in der Nr. 1 wieder weg, was sie zu Beginn zu schenken vorgibt. Schlussfolgernd befürwortete *Schlacke* deshalb die Vorabentscheidungsanfrage an den Europäischen Gerichtshof durch das OVG Münster vom 05.03.2009 (8 D 58/08.AK). Mit Verweis auf eine Entscheidung des EuGH vom Oktober letzten Jahres⁴, der ein schwedisches Verfahren zugrunde lag, prognostizierte *Schlacke* abschließend, dass die Vorschrift verworfen wird. In dem schwedischen Verfahren ging es jedoch insbesondere um Präklusionsanordnungen, wie sie in § 2 Abs. 1 Nr. 3 UmwRG normiert wurden. Dieser Punkt wurde jedoch erst in der anschließenden Diskussion näher betrachtet.

Vorher ging *Schlacke* jedoch einer anderen Frage nach, nämlich inwieweit das UmwRG dem Konzept des überindividuellen Rechtsschutzes tatsächlich nachkommt. Sie warb dabei für ihre Ansicht, den überindividuellen Rechtsschutz generell in der Verwaltungsgerichtsordnung (endlich) anzuerkennen. Der Gesetzgeber solle durch die Einfügung eines § 42 a VwGO die Gleichstellung des überindividuellen mit dem individuellen Rechtsschutz kodifizieren. Ob sich jedoch in einer „a-Vorschrift“ tatsächlich ein gleichstellendes Anerkenntnis spiegeln würde, blieb einerseits ungefragt und betrifft auch „bloß“ formale Aspekte der Gesetzessystematik. In der anschließenden Diskussion jedoch wurde durch *Prof. Dr. Kluth* von der Hallenser Universität grundsätzlich die materielle Notwendigkeit bezweifelt. Schließlich, so seine thesenartige Anmerkung, hätte der historische Gesetzgeber dem überindividuellen Rechtsschutz die Anerkennung keineswegs versagt, sondern in § 42 Abs. 2 1. Hs. VwGO („soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist,...“) hinreichend deutlich zur Sprache gebracht. Dem stimmte *Schlacke* zunächst dahingehend zu, dass die Norm freilich dem überindividuellen Rechtsschutz bereichsspezifische Möglichkeiten biete. Doch das damit durch den historischen Gesetzgeber formulierte Regelausnahme-Verhältnis des individuellen mit dem altruistischen, überindividuellen Rechtsschutz sei angesichts der Anforderungen des Europäischen Rechts und der generellen Rechtsschutz-

³ So bereits *Schlacke*, Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, NuR 2007, 8 ff., 11.

⁴ EuGH 15.10.2009 – Rs-263/08 = ZUR 2010, 28 ff.

entwicklung nicht mehr aktuell und müsse auch in eine Änderung der Grundsatznormen der VwGO münden. Es gehe darum, das Fundament des verwaltungsrechtlichen Rechtsschutzsystems formal wie materiell auf zwei Säulen zu stellen.

Dass ein solches Anerkenntnis im deutschen Recht überhaupt nicht vom Europarecht gefordert sei, verpackte anschließend *Nolte* zur Klarstellung zwar in eine Frage, doch wurde spätestens an diesem Punkt deutlich, dass die Ambitionen, das deutsche Verwaltungsrechtssystem auf einen zweiten, namentlich den überindividuellen Sockel zu stellen, ganz eigenständiger Natur sind und die europarechtlichen Annäherungen allenfalls als Anstoß dafür gelten können. Dem konnte *Schlacke* ebenso unumwunden wie freimütig zustimmen. Eine in ihrem Sinne anerkennende Kodifizierung in der VwGO würde zwar über die aktuellen europarechtlichen Anforderungen hinausgehen, jedoch nichtsdestoweniger in eine gesamteuropäische Tradition eingebettet werden können. Folge man dem, so wäre bei der Umsetzung jedenfalls erforderlich, dass die Kernelemente des überindividuellen Rechtsschutzes enthalten seien: enumerativ aufgezählte Klagegegenstände, die personale Klageberechtigung sowie die Rügebefugnis, wobei diese das (bereichsspezifische) Interesse meint, das aus überindividuellen, altruistischen Motiven eine Klage erlaube.

Im Anschluss sprach *Appel* zur „Einklagbarkeit von UVP-Fehlern nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz“. Einleitend legte er die Grundsätze der höchstrichterlichen Rechtsprechung zur Verletzung von Verfahrensrecht dar, um die Bedeutung für Verfahrensfehler im UVP-Verfahren herausstellen zu können. Im deutschen Verwaltungsprozessrecht sei es nach der Schutznormtheorie grundsätzlich nur möglich, die Verletzung einer Norm zu rügen, die auch zum Schutz des Klägers erlassen wurde. Stehe allerdings nicht die Verletzung einer Norm in Streit, die materielles Recht darstellt, sondern Verfahrensrecht, so kommt es zu folgender Differenzierung: Grundsätzlich komme dem Verfahrensrecht nach ständiger Rechtsprechung⁵ lediglich eine dienende Funktion zu. Das habe seinen Grund darin, dass das Verfahrensrecht den behördlichen Entscheidungsprozess organisiert und strukturiert, um in der Sache eine angemessene Lösung im Interesse der Allgemeinheit zu finden. Werden dabei die dafür aufgestellten Regeln verletzt, sind nicht individuelle Rechtsgutsträger betroffen, sondern die Allgemeinheit als solche.

Kommt allerdings der in Streit stehenden verfahrensrechtlichen Norm eine eigenständige Funktion zu, dann handelt es sich ausnahmsweise um absolutes Verfahrensrecht, dem eine drittschützende Wirkung zukommt. Da die UVP-Vorschriften nach Ansicht des Vortragenden und im Einklang mit dem BVerwG relatives Verfahrensrecht darstellten⁶, seien Verletzungen von Vorschriften über die Durchführung der UVP keine von Dritten einklagbare Verfahrens-

⁵ Siehe BVerwG Ur. v. 13.12.2007 - 4 C 9/06.

⁶ Dazu *Spieth, W. Fr. / Appel, M.*, Umfang und Grenzen der Einklagbarkeit von UVP-Fehlern nach Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, *Natur und Recht* 2009, 312, 313.

fehler.⁷ Diese Grundsätze, so erläuterte *Appel* im Folgenden weiter, kommen aber durch den Erlass des UmwRG ins Wanken und müssten mit dem Wortlaut und dem Zweck des Gesetzes abgestimmt werden. Ziel des UmwRG sei es, die Öffentlichkeit in umweltrelevanten Genehmigungsverfahren stärker zu beteiligen. Dabei allerdings, so seine These, sei keineswegs jede Öffentlichkeit gemeint und auch nicht die Öffentlichkeit um ihrer selbst willen, sondern nur die *betreffene* Öffentlichkeit. Es bedarf seiner Ansicht nach durchaus noch der subjektiv-rechtlichen Anreicherung der prozessualen Vorschriften. Deshalb stellen sich durch § 4 Abs. 1 UmwRG zwei Fragen, die mit der Dogmatik des BVerwG korrespondierend beantwortet werden müssen: Stuft der Gesetzgeber mit dem UmwRG die Vorschriften über die Erforderlichkeit der UVP bzw. der Einzelfallvorprüfung nunmehr als drittschützende Normen ein, sodass eine entsprechende Verletzung dieser Normen durch Drittbetroffene einklagbar wären und die Genehmigungsentscheidung aufzuheben wäre. Zum anderen sei zu klären, ob die Rechtsfolge des § 4 Abs. 1 UmwRG angesichts der weitergehenden Aarhus-Konvention und des Gemeinschaftsrechts tatsächlich auch bei Fehlern im UVP-Verfahren eintreten müsse, die nicht ausdrücklich von der Norm genannt werden. Beide Fragen verneinte *Appel* im Ergebnis, wobei er seine Meinung detailliert und kenntnisreich begründete⁸, jedoch nicht die Mehrheit des (diskutierenden) Publikums zu überzeugen vermochte. Einigkeit konnte letztlich auch nicht in der anschließenden Diskussion darüber hinaus erlangt werden, als dass es sich bei der Regelung des § 4 Abs. 1 UmwRG um eine „nicht eindeutige Vorschrift“ (*Appel*) handele. Mit diesem „Auslegungsergebnis“ wollten sich jedoch keineswegs alle zufrieden geben, wobei besonders *Prof. Dr. Alexander Schmidt* von der Hochschule Anhalt für seine Ansicht warb, dass die Norm bei aller Mehrdeutigkeit jedenfalls nicht den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben entspräche und deshalb zumindest einer gemeinschaftsrechtskonformen Auslegung, wenn nicht gar einer Änderung zugeführt werden müsse.⁹

Abschließend konnte *Kluth* abermals ausreichend Zustimmung finden, als er darauf hinwies, dass es keineswegs (mehr) möglich sei, Verfahrensrecht darauf hin zu prüfen, ob es dienend oder selbständig sei, ohne die entsprechende Materie zu beachten. Eine derartige dekontextualisierende, bereichsunabhängige Betrachtungsweise des Verfahrensrechts, würde seinem sensiblen Charakter in keiner Weise gerecht werden. Insoweit müsse die Bedeutung verfahrensrechtlicher Normen des Umweltrechts eingebettet im materiellen Umweltrecht bestimmt werden, wozu das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz nunmehr genügend Anlass gebe. Mithin konnte sich *Kluth* der (ihm eigenen professoralen) Ironie nicht verschließen, sich beim Gesetzgeber für derartig herausfordernde Aufgaben zu bedanken.

⁷ Soweit der Vortragende an dieser Stelle von relativen, nicht einklagbaren Verfahrensfehlern und von absoluten, einklagbaren Verfahrensfehlern spricht (und in NuR 2009, 313 schreibt), soll sich die Bezeichnung wohl aus der Differenz von relativem und absolutem Verfahrensrecht ableiten. M.E. führt diese sprachliche Verkürzung nicht zu Vereinfachung, sondern zu Verwirrung: Es handelt sich nicht um relative oder absolute Fehler, sondern um einfache Fehler, die anhand von relativem oder absolutem Verfahrensrecht gemacht werden.

⁸ Zu den Einzelheiten, die in der Diskussion mitunter nicht klar hervortreten konnten, siehe jedoch den Aufsatz des Vortragenden *Spieth / Appel* NuR, 315 ff, dem der Vortrag maßgeblich folgte.

⁹ So schon, wenn auch zaghafter *Schmidt, A. / Kremer, P.*, Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz und der weite Zugang zu Gerichten, Zur Umsetzung der auf den Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten bezogenen Vorgaben der sog. Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG, ZUR 2007, 57 - 63.

Das Schlusswort an diesem Abend blieb *Schmidt-De Caluwe* vorbehalten, der sich für das rege Interesse an der Vortragsreihe bedanke und bereits ankündigen konnte, dass sie im kommenden Wintersemester fortgeführt werden würde. Thematisch stünden dann abfallrechtliche Fragen, planfeststellungsrechtliche Probleme des Wasserrechts sowie das Umweltschadensgesetz auf dem Plan.

Sascha Weigel