

Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten in Deutschland

Prof. Dr. Alexander Schmidt
Hochschule Anhalt (FH)

23.10.2008
Umweltbundesamt, Dessau

Gliederung / Einführung

1. Das System des „Individualrechtsschutzes“
 - Grundlagen in Art. 19 Abs. 4 GG + VwGO
 - Anwendungsbeispiele + Lücken
2. Verbandsklage als Perspektive
 - Klagemöglichkeiten nach Naturschutzrecht
 - Umweltrechtsbehelfsgesetz
3. Zusammenfassung und Ausblick (UGB)

zu 1: Individualrechtsschutz

- **Art. 19 Abs. 4 GG** (Rechtsschutzgarantie):
„Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen.“
- **§ 42 Abs. 2 VwGO**: Gegen Verwaltungsakte ist eine Klage nur zulässig, wenn der Kläger geltend macht, dadurch „... in seinen Rechten verletzt zu sein.“
- **§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO**: Eine Klage führt auch nur zur Aufhebung eines Verwaltungsaktes, wenn dieser rechtswidrig „... und der Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt ist.“

zu 1: Individualrechtsschutz

- => bedeutet, dass sich die gerichtliche Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen grundsätzlich auf die Verletzung „subjektiver Rechte“ beschränkt.
- => setzt voraus, dass sich der Kläger auf öffentlich-rechtliche Normen berufen kann, die nicht nur dem Schutz der Umwelt im Interesse der Allgemeinheit, sondern auch dem Schutz eines „individualisierbaren Personenkreises“ - zu dem er gehört - dienen sollen (Schutznormtheorie)!

Bei Normenkontrollen (z.B. für Bebauungspläne) gibt es aber eine umfassende Rechtmäßigkeitsprüfung!

zu 1: Beispiele für Individualrechtsschutz

- **Klagen von „Adressaten“** eines Verwaltungsaktes (z.B. des Betreibers einer Industrieanlage):
Sind bei belastenden Maßnahmen (wie z.B. Umweltschutzauflagen) immer möglich, weil diese immer in Grundrechte eingreifen (z.B. Art. 12 GG, Berufsfreiheit, oder Art. 2 Abs. 1 GG, allgemeine Handlungsfreiheit).
- **Klagen von „Drittbetroffenen“** (z.B. von Nachbarn einer neu genehmigten Industrieanlage):
Haben grundsätzlich nur Erfolgsaussichten, wenn Gesundheit oder Eigentum (Art. 2 Abs. 2 + Art. 14 GG) des Klägers erheblich beeinträchtigt werden.

zu 1: Lücken im Individualrechtsschutz

=> bestehen aufgrund der beschränkten gerichtlichen Kontrolle (u.a.):

- im Bereich des Natur- und Gewässerschutzes;
- ganz allgemein im Bereich des vorsorgenden Umweltschutzes (z.B. bei Emissionsbegrenzungen für krebserzeugende Luftschadstoffe nach Stand der Technik).

Problem: Es können Vollzugsdefizite auftreten !

zu 2: Verbandsklage als Perspektive

- Einführung der naturschutzrechtlichen Verbandsklage, die ohne Verletzung „eigener Rechte“ zulässig ist, durch die meisten Bundesländer (seit 1979) zum Abbau von Vollzugsdefiziten.
- Erlass von § 61 BNatSchG 2002 als unmittelbar geltende Regelung + bundesrechtlicher „Standard“ (seitdem Streichung landesrechtlicher Regelungen).
- Umweltrechtsbehelfsgesetz 2006 und Umweltschadensgesetz 2007 (Umsetzung der Aarhuskonvention und von EG-Richtlinien).

zu 2: naturschutzrechtliche Verbandsklagen

... können nach § 61 BNatSchG erhoben werden:

- gegen **Planfeststellungen** + bestimmte Plangenehmigungen / **Befreiungen** in Naturschutzgebieten, Nationalparks + Natura 2000 - Gebieten
- durch **anerkannte Naturschutzverbände** ohne Verletzung eigener Rechte, wenn eine **Verletzung naturschutzbezogener Regelungen** gerügt wird und zuvor im Verwaltungsverfahren dagegen **Einwendungen** erhoben worden sind (*auch bei mangelnder Verfahrensbeteiligung!*)

zu 2: naturschutzrechtliche Verbandsklagen

=> Anzahl der Fälle und Verfahren:

- 2002 bis 2006: 138 Fälle und 234 Verfahren
= durchschnittlich ca. 27 Fälle / 47 Verfahren p.a.
- 1996 bis 2001: 115 Fälle und 183 Verfahren
= durchschnittlich ca. 20 Fälle / 30 Verfahren p.a.

Zwar: Fälle + Verfahren haben zugenommen!

Aber: Anteil der Verbandsklagen nur ca. 0,02%,
d.h. keine Überlastung der Gerichte !

zu 4: naturschutzrechtliche Verbandsklagen

=> **Erfolgsquote** (gewonnene Klagen + Teilerfolge):

- 2002 bis 2006: ca. 40% (1996 bis 2001: 26,5 %) => deutlich über allg. Durchschnitt von ca. 10%!
- Klagen gegen Befreiungen = Quote ca. 78%!
- Klagen gegen Planfeststellungen sind am häufigsten und haben eine Erfolgsquote von 44%!
- „Sonstige“ Klagen waren (nur) durchschnittlich erfolgreich; hier geht es häufig um „Grenzfälle“ im (engen) Anwendungsbereich der Verbandsklage + Gerichte lehnen Zulässigkeit in der Regel ab!

zu 4: naturschutzrechtliche Verbandsklage

=> Verzögerung von Investitionen?

- Die Diskussion betrifft vor allem Klagen gegen die Planfeststellung von Infrastrukturvorhaben.
- Solche Klagen haben grundsätzlich keine „aufschiebende Wirkung“ - es kann gebaut werden!
- Ein „Baustopp“ durch die Gerichte ist selten:
 - seit 2002 nur in 10 von 75 Fällen;
 - nur bei Verstößen gegen FFH- und Vogelschutzrichtlinie (nicht hingegen bei fehlerhafter Anwendung der Eingriffsregelung)

zu 2: Umweltrechtsbehelfsgesetz

- Gilt nach § 1 vor allem für Rechtsbehelfe gegen Vorhaben, für die eine UVP-Pflicht besteht oder die nach Spalte 1 des Anhangs zur 4. BImSchV genehmigungsbedürftig sind.
- Klagebefugnis anerkannter Umweltverbände nach § 2 Abs. 1 ohne Verletzung eigener Rechte, wenn u.a. geltend gemacht wird, „*dass eine Entscheidung ... Rechtsvorschriften, die dem Umweltschutz dienen (und) Rechte Einzelner begründen ... , widerspricht,*“ => *Begrenzung gemäß Schutznormtheorie?*

zu 2: Umweltrechtsbehelfsgesetz

- Nach § 2 Abs. 5 hängt die Begründetheit der Klage ebenfalls davon ab, dass Rechtsvorschriften verletzt sind, die „Rechte Einzelner begründen“, und bei *Bebauungsplänen* müssen davon außerdem die Festsetzungen betroffen sein, die die Zulässigkeit UVP-pflichtiger Vorhaben begründen.
- Voraussetzungen für die Anerkennung der Umweltvereinigungen nach § 3 entsprechen denen in § 59 BNatSchG (u.a. wird aber *Förderung des Umweltschutzes* statt des Naturschutzes verlangt).

zu 2: Verbandsklage + URG

=> offene Fragen (u.a.):

- Werden die Vorgaben der Aarhus-Konvention und der RL 2003/35/EG ausreichend umgesetzt, d.h. ein „weiter Zugang zu Gerichten“ (§ 2 Abs. 1 + 5 URG)?
- Was sind in diesem Zusammenhang „Rechtsvorschriften, die ... Rechte Einzelner begründen“?
- „Passt“ das im Bereich des Umweltschadensrechts?
- Wie ist das Verhältnis zwischen naturschutzrechtlicher Verbandsklage + URG?
- Ermöglichen die Verfahrensvorschriften den Verbänden eine effektive Information + Beteiligung?

zu 3: Zusammenfassung

- Das deutsche Individualrechtsschutzsystem hat im Umweltschutzbereich erhebliche Lücken.
- Die Verbandsklage könnte diese Lücken füllen und zum Abbau von Vollzugsdefiziten beitragen:
 - Bei der naturschutzrechtlichen Verbandsklage ist das der Fall, soweit sie anwendbar ist; das zeigt u.a. die weit überdurchschnittliche Erfolgsquote.
 - Beim Umweltrechtsbehelfsgesetz ist das aufgrund der beschränkten Klagebefugnisse fraglich und es bestehen erhebliche EG-rechtliche Bedenken.

zu 3: Ausblick

- Aufgrund der positiven Erfahrungen mit der (natur-schutzrechtlichen) Verbandsklage sollte die Wirksamkeit dieses Instruments durch eine Erweiterung der - bisher sehr begrenzten - Anwendungsmöglichkeiten und Rügebefugnisse verbessert werden.
- Zur Weiterentwicklung in Richtung auf eine den gesamten Umweltschutzbereich abdeckende Regelung bietet sich das geplante Umweltgesetzbuch an (=> siehe den Vorschlag in § 45 UGB-KomE);
der UGB-Entwurf sieht aber nur die weitgehend unveränderte Übernahme geltenden Rechts vor.

=> Quellen

- Schmidt/Zschesche/Ludorf/Mischek: Die Entwicklung der naturschutzrechtlichen Verbandsklage 2002 bis 2006, Untersuchung der Hochschule Anhalt (FH), Bernburg, und des Unabhängigen Instituts für Umweltfragen e.V., Berlin, im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz (Abschlussbericht als download unter www.bfn.de/0320_veroe.html).
- Schmidt: Verbandsklagen im Naturschutzrecht und Realisierung von Infrastrukturvorhaben – Ergebnisse einer empirischen Untersuchung, Natur und Recht 2008 (Heft 8), S. 544 ff.