

Die Umweltverbandsklage vor dem EuGH

Bernhard W. Wegener

Früh schon hat sich *Dieter Scheuing* die Frage gestellt, welchen Einfluss das Europarecht auf die Durchsetzung des Umweltrechts vor den Gerichten der Mitgliedstaaten in Zukunft nehmen werde. Der Rechtsprechung des EuGH entnahm er insoweit eine Tendenz zu einer deutlich erweiternden Klagerechtsbegründung. Um die Grenzen zur Popularklage nicht zu verwischen, zugleich aber eine effektive gerichtliche Durchsetzung des unionalen Umweltrechts zu gewährleisten, plädierte *Scheuing* bereits damals für die Ergänzung des Rechtsschutzes durch ein »gemeinschaftsrechtlich begründetes Verbandsklagerecht« im Umweltrecht.¹

A. Ein Musterverfahren

Mehr als zehn Jahre später steht die Anerkennung eines solchen europarechtlich begründeten Klagerechts der Umweltverbände unmittelbar bevor. Wenn nicht alle Anzeichen trügen, wird der EuGH in Kürze anlässlich eines Vorabentscheidungsersuchens des OVG Münster² über Gegenstand und Umfang dieses Klagerechts entscheiden. Der Verfasser dieses Beitrages hat den Kläger des Ausgangsverfahrens, den BUND-NRW, im Verfahren vor dem EuGH vertreten.³

Die dem Ausgangsverfahren zugrunde liegende Klage richtet sich gegen den immissionsschutzrechtlichen Vorbescheid nebst 1. Teilgenehmigung zum Vorhaben des Neubaus eines steinkohlebefeuerten Kraftwerks in Lünen. Die Klage stützt sich unter anderem darauf, dass der Genehmigungsbescheid gegen Vorschriften zum Natur- und Gewässerschutz verstößt, insbesondere auch gegen solche der FFH-Richtlinie 92/43/EG. Gerügt werden ferner Verstöße gegen Vorschriften zur Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren, erheb-

- 1 *Scheuing*, Instrumente zur Durchführung des Europäischen Umweltrechts, NVwZ 1999, 475, 484.
- 2 Vgl. EuGH, Rs. C-115/09 (Trianel Kohlekraftwerk Lünen), eingereicht am 27.3.2009, ABl. C 141, 26, vorgelegt durch Beschluss vom 5.3.2009 (8 D 58/08.AK, ZUR 2009, 380).
- 3 Die nachfolgende Darstellung wurde Anfang Dezember 2010 vor der Verkündung der Schlussanträge der Generalanwältin und vor dem noch ausstehenden Erlass des EuGH-Urteils abgeschlossen; aus Platzgründen kann sie zudem nur auf einzelne der vom OVG aufgeworfenen Fragen eingehen.

liche Nachteile und erhebliche Belästigungen, die sich nach Überzeugung des BUND-NRW bei Ausnutzung des Genehmigungsbescheides einstellen können.

Das OVG Münster hat vor diesem Hintergrund die Rechtswidrigkeit des immissionsschutzrechtlichen Vor- und Genehmigungsbescheides aus Gründen des Verstößes gegen Vorgaben des Naturschutzrechts festgestellt. Es hat dazu namentlich auf die nicht erfüllten Anforderungen an die Gewährleistung der FFH-Verträglichkeit der Vorhabengenehmigung i.S.v. Art. 6 Abs. 3 FFH-RL hingewiesen.⁴

Das Oberverwaltungsgericht hat allerdings zugleich ausgeführt, dass nach seiner Rechtsauffassung die Klage nur dann Erfolg haben könne, wenn Art. 10a UVP-Richtlinie i.d.F. der Rechtsmittelrichtlinie 2003/35/EG Nichtregierungsorganisationen über die Gewährleistungen des § 2 Abs. 1 Ziff. 1 und § 2 Abs. 5 Satz 1 Ziff. 1 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (UmwRG) hinaus das unmittelbare Recht vermittele, vor Gericht auch die Verletzung solcher für die Zulassung des Vorhabens maßgeblicher Umweltvorschriften geltend zu machen, die allein den Interessen der Allgemeinheit und nicht zumindest auch dem Schutz der Rechtsgüter Einzelner zu dienen bestimmt sind.⁵

Ein solcher Anspruch soll sich allein aus dem UmwRG nicht ableiten lassen. Denn nach dem Wortlaut des die Klagebefugnis von Umweltverbänden eröffnenden § 2 Abs. 1 Ziff. 1 UmwRG sowie des den gerichtlichen Maßstab zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Genehmigungsbescheiden begrenzenden § 2 Abs. 5 S. 1 Ziff. 1 UmwRG sollen – neben weiteren Voraussetzungen – insoweit nur Rechtsvorschriften zu berücksichtigen sein, die dem Umweltschutz dienen *und Rechte Einzelner begründen*. Dies bedeute, dass u. a. Verstöße gegen Vorschriften zum Schutz der Natur und Landschaft oder des Wassers grundsätzlich außerhalb der richterlichen Prüfung bleiben müssten.

Weil das OVG Münster deshalb die Unionsrechtskonformität des UmwRG für zweifelhaft erachtet, hat es das Verfahren ausgesetzt, und dem Europäischen Gerichtshof gemäß Art. 267 AEUV Fragen nach der klagerechtsbegründenden Wirkung der Rechtsmittelrichtlinie vorgelegt.

B. Die umfängliche altruistische Verbandsklage

Mit seinen Fragen möchte das OVG Münster Klarheit über den Umfang der durch das EU-Umweltrecht eröffneten Klagebefugnisse von Nichtregierungsorganisationen gewinnen. Das OVG möchte insbesondere geklärt wissen, ob die berechtigten Umweltschutzverbände die Verletzung aller für die Zulassung des Vorhabens maßgeblichen (Umwelt-)Vorschriften geltend machen können.

4 OVG Münster, ZUR 2009, 380, Rn. 38.

5 OVG Münster, ZUR 2009, 380, Rn. 37.

Die Frage stellt sich vor dem Hintergrund der deutschen Umsetzung der Rechtsmittelrichtlinie 2003/35/EG durch das UmwRG. § 2 Abs. 1 Ziff. 1 und § 2 Abs. 5 S. 1 Ziff. 1 UmwRG⁶ beschränken die Klagefähigkeit der Umweltschutzverbände auf solche Umweltschutzbestimmungen, die grundsätzlich geeignet sind, auch Einzelnen Klagerechte im Sinne der §§ 42 Abs. 2, 113 Abs. 1 S. 1 VwGO einzuräumen.

Das deutsche UmwRG verknüpft damit die Verbandsklage in restriktiver Absicht mit den Erfordernissen, die nach dem allgemeinen deutschen Verwaltungsprozessrecht an die Individualklage gestellt werden. Damit ergeben sich für die Verbandsklage im Umweltrecht erhebliche Einschränkungen. Nach hergebrachtem deutschem Rechtsverständnis können Individuen nämlich grundsätzlich nicht die Verletzung aller für die Beurteilung eines Sachverhalts relevanten Normen rügen. Klagefähig sind vielmehr nur solche Normen, die nicht allein dem Schutz der Allgemeinheit, sondern zugleich zumindest auch dem Schutz des jeweiligen Einzelnen zu dienen bestimmt sind.⁷

Mit dieser Individualrechtsschutzkonzeption ergeben sich, wie nicht zuletzt der dem Vorlageverfahren zugrunde liegende Sachverhalt verdeutlicht, erhebliche Beschränkungen des Rechtsschutzes gerade im Umweltrecht. Gerade hier soll nämlich zahlreichen Normen ein individualrechtsbegründender Charakter fehlen. Zu diesen nicht einklagbaren Normen gehören mit (Grenzwert)Bestimmungen über die Vorsorge, sowie mit Vorschriften über den Naturschutz und über das Verfahren gerade solche Umweltschutzbestimmungen, die für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit umweltrelevanten behördlichen Handelns regelmäßig von besonderer Relevanz sind.⁸

Vor diesem Hintergrund ist zu fragen, (I.) ob das Unionsrecht überhaupt zur Einführung einer Verbandsklage zwingt, (II.) ob diese Verbandsklage mit der restriktiven deutschen Individualrechtsschutzkonzeption verbunden werden darf, und (III.) ob die Vorgaben des Unionsrechts auch durch eine unionsrechtskonforme Auslegung erreicht werden können.

6 Die Bestimmungen lauten auszugsweise:

§ 2 Rechtsbehelfe von Vereinigungen

(1) Eine nach § 3 anerkannte inländische oder ausländische Vereinigung kann, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung gegen eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 oder deren Unterlassen einlegen, wenn die Vereinigung

1. geltend macht, dass eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 oder deren Unterlassen Rechtsvorschriften, die dem Umweltschutz dienen, *Rechte Einzelner begründen* und für die Entscheidung von Bedeutung sein können, widerspricht,

[...]

(5) Rechtsbehelfe nach Absatz 1 sind begründet,

1. soweit die Entscheidung nach § 1 Abs. 1 oder deren Unterlassen gegen Rechtsvorschriften, die dem Umweltschutz dienen, *Rechte Einzelner begründen* und für die Entscheidung von Bedeutung sind, verstößt und der Verstoß Belange des Umweltschutzes berührt, die zu den von der Vereinigung nach ihrer Satzung zu fördernden Zielen gehören, [...]« Hervorhebungen nur hier.

7 Vgl. dazu eingehender *Wegener*, Rechte des Einzelnen, 1. Aufl., Baden-Baden, 1998, S. 100 ff.

8 Vgl. dazu etwa *Koch*, Die Verbandsklage im Umweltrecht, NVwZ 2007, 369, 370 f.

I. Einführung der Verbandsklage

Die Rechtsmittel-RL 2003/35/EG dient ihrerseits⁹ der Umsetzung der sog. Århus-Konvention der UNECE.¹⁰ Die Richtlinie wiederholt die den Rechtsschutz betreffenden Vorgaben der Konvention mit im Ergebnis unstreitiger Bindungswirkung für die Bundesrepublik Deutschland. Die Richtlinie fügt zwei neue wortgleiche Bestimmungen in die zentralen Genehmigungstatbestandsrichtlinien der Union ein und zwar in die UVP-RL¹¹ und in die IVU-Richtlinie.¹²

Danach stellen die Mitgliedstaaten sicher,

»dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit, die

a) ein ausreichendes Interesse haben oder alternativ

b) eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsverfahrensrecht bzw. Verwaltungsprozessrecht eines Mitgliedstaats dies als Voraussetzung erfordert,

Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle haben, um die materiellrechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die die Bestimmungen dieser Richtlinie über die Öffentlichkeitsbeteiligung gelten.«

Weiter heißt es in den entsprechenden Bestimmungen:

»Was als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt, bestimmen die Mitgliedstaaten im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren. Zu diesem Zweck gilt das Interesse jeder Nichtregierungsorganisation, welche die in Artikel 1 Absatz 2 genannten Voraussetzungen erfüllt, als ausreichend im Sinne von Absatz 1 Buchstabe a) dieses Artikels. Derartige Organisationen gelten auch als Träger von Rechten, die im Sinne von Absatz 1 Buchstabe b) dieses Artikels verletzt werden können.«

Diese Bestimmungen, die die entsprechenden Bestimmungen der Århus-Konvention fast Wort für Wort wiederholen, werden ganz einhellig dahingehend verstan-

9 Die Union ist als Vertragspartei der Århus-Konvention zudem verpflichtet, den Rechtsschutz vor der EU-Gerichtbarkeit anzupassen. Sie hat dazu die Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 6.9.2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft (Århus-Anwendungs-VO), ABl. 2006, L 264, S. 13 erlassen.

10 Vgl. dazu Gesetz v. 9.12.2006 zu dem Übereinkommen vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Übereinkommen), Bundesgesetzblatt 2006 Teil II Nr. 31, v. 15.12.2006, S. 1251.

11 RL 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. 1985, L 175, S. 40.

12 RL 2008/1/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (kodifizierte Fassung), ABl. 2008, L 24, S. 8.

den, dass die Mitgliedstaaten einen effektiven und am Ziel eines großzügigen Zugangs orientierten gerichtlichen Rechtsschutz im Umweltrecht zu gewährleisten haben.¹³ Weithin werden von ihrer Umsetzung – wiederum einhellig¹⁴ – die Einführung einer umweltrechtlichen Verbandsklage einerseits und eine verstärkte Rüfeligkeit verfahrensrechtlicher Bestimmungen andererseits erwartet.¹⁵

Der Zwang zur Einführung einer nicht auf die Geltendmachung egoistischer Verbandsinteressen beschränkten Klage der anerkannten Nichtregierungsorganisationen ergibt sich dabei ohne weiteres aus den in der Århus-Konvention wie in der Rechtsmittel-RL 2003/35/EG enthaltenen normativen Fiktionen, nach denen die Interessen der Nichtregierungsorganisationen am Schutz der Umwelt als für entsprechende Klagen ausreichend angesehen werden, bzw. diese als Träger entsprechender Klagerechte gelten.

II. Die unionsrechtswidrige Verknüpfung von Verbandsklage und Individualrechtsschutzrestriktionen

Während über den völker- und europarechtlichen Zwang zur Einführung der Verbandsklage im Umweltrecht vor dem geschilderten normativen Hintergrund kein Streit besteht, ist die Reichweite dieser Verpflichtung umstritten.¹⁶

Eine Mindermeinung¹⁷ hält die oben dargestellte, vom deutschen Umsetzungsge-

- 13 Schmidt-Preuß, Gegenwart und Zukunft des Verfahrensrechts, NVwZ 2005, 489, 494, spricht mit Blick auf die Århus-Konvention von einem »plakativen Programm« des »green access to justice«.
- 14 Allerdings wird gelegentlich, vgl. etwa v. Danwitz, Århus-Konvention: Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu den Gerichten, NVwZ 2004, 272, 279, davon gesprochen, die Århus-Konvention und die Rechtsmittel-RL 2003/35/EG verlangten nicht nach der Einführung einer »altruistischen Verbandsklage«. An dieser Stelle verbindet sich mit dieser Aussage aber noch kein Wertungsunterschied zu der hier gemachten Aussage. Auch nach Auffassung von v. Danwitz muss den Umweltverbänden nämlich die Geltendmachung von Rechten gestattet werden, die über den Kreis der egoistischen Verbandsinteressen hinausgehen. Der Wertungsunterschied ergibt sich demnach erst auf der nächsten Stufe, der Bestimmung des genauen Umfangs der den Verbänden zuzuweisenden Klagerechte (dazu sogleich unter B.II).
- 15 Zum Ganzen jetzt eingehend: Schlacke, Überindividueller Rechtsschutz – Eine Untersuchung der Phänomenologie und Systematik überindividueller Klagebefugnisse im Verwaltungs- und Gemeinschaftsrecht, insbesondere am Beispiel des Umweltrechts, Tübingen, 2008, insbesondere S. 249 ff.
- 16 Vgl. dazu vor dem Hintergrund der allgemeinen Dogmatik des Rechtsschutzes im europäischen Umweltrecht Wegener, Rechtsschutz im europäischen (Umwelt-)Recht – Sekundär- und richterrechtliche Bausteine einer gemeinschaftlichen Dogmatik, in: Hendlar/Marburger/Reiff/Schröder (Hg.), Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts (UTR 98), Berlin, 2008, S. 319 ff.
- 17 Vgl. insbesondere: V. Danwitz, Zur Ausgestaltungsfreiheit der Mitgliedstaaten bei Einführung der Verbandsklage anerkannter Umweltschutzvereine nach den Vorgaben der Richtlinie 2003/35/EG und der sog. Århus-Konvention, Rechtsgutachten für den VDEW, 2005; vgl. auch ders., (o. Fn. 14) NVwZ 2004, 272 ff. Vgl. im Übrigen die teils vorgängigen Stellungnahmen von Ipsen, Gefahren für den Rechtsstaat?, NdsVBl. 1999, 225 ff.; Säcker, Die Einordnung der Verbandsklage in das System des Privatrechts, München, 2006; Scholz, Individualer oder kollektiver Rechtsschutz?, ZG 2003, 248 ff.; Schrödter, Aktuelle Entscheidungen zum Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, NVwZ 2009, 157 ff.

setzgeber gewählte Verknüpfung der Verbandsklage mit dem traditionell restriktiven deutschen Individualrechtsschutz für unionsrechtskonform.

Dagegen erkennt die große Mehrheit in Literatur¹⁸ und Rechtsprechung¹⁹ ebenso wie das vorliegende OVG Münster in dieser Verknüpfung und in den sich aus ihr ergebenden Einschränkungen eine Verletzung sowohl der völkerrechtlichen wie der unionsrechtlichen Vorgaben.

Dieser letzteren Auffassung ist aus den folgenden Gründen zuzustimmen.

1. Entstehungsgeschichte des UmwRG

Einen ersten – allerdings nur indizienartigen – Hinweis auf die Unionsrechtswidrigkeit der Klagerechtsbeschränkungen des UmwRG vermittelt bereits die Entstehungsgeschichte des Gesetzes selbst.²⁰

Auch im federführenden Bundesumweltministerium war man ursprünglich nämlich der Auffassung, den Umweltschutzvereinen müsse nach der Århus-Konvention und nach der Rechtsmittel-RL 2003/35/EG ein grundsätzlich uneingeschränkter Rechts-

18 Vgl. u.a.: *Rat von Sachverständigen für Umweltfragen* (SRU), Rechtsschutz für die Umwelt – die altruistische Verbandsklage ist unverzichtbar, 2005, insbesondere S. 7 ff.; *Koch*, (o. Fn. 8), NVwZ 2007, 369, 376 ff.; *Epiney/Sollberger*, Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht – Rechtsvergleich, völker- und europarechtliche Vorgaben und Perspektiven für das deutsche Recht, Berlin, 2002, S. 328; *Ziekow*, Von der Reanimation des Verfahrensrechts, NVwZ 2005, 263, 266 f.; *ders.*, Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz im System des deutschen Rechtsschutzes, NVwZ 2007, 259, 260; *Schlacke*, Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, NuR 2007, 8, 14; *Walter*, Internationalisierung des deutschen und europäischen Verwaltungsverfahren- und Verwaltungsprozeßrechts – am Beispiel der Århus-Konvention, EuR 2005, 302, 318 ff.; *Wegener*, (o. Fn. 16), UTR 98, 2008, S. 319, 339 ff.; *Genth*, Ist das neue Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz europarechtskonform?, NuR 2008, 28, 29 f.; *Ewer*, Ausgewählte Rechtsanwendungsfragen des Entwurfs für ein Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, NVwZ 2007, 267, 272 f.; *Müller-Terpitz*, Beteiligungs- und Handlungsmöglichkeiten nichtstaatlicher Organisationen im aktuellen Völker- und Gemeinschaftsrecht, ArchVölkR 43 (2005), 466, 486 f.; *Schmidt/Kremer*, Die Anforderungen der Öffentlichkeits-Richtlinie 2003/35/EG und der Aarhus-Konvention an die Erweiterung der Klagemöglichkeiten von Umweltverbänden, Rechtsgutachten 2006, S. 13 ff.; *dies.*, Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz und der »weite Zugang zu Gerichten«, ZUR 2007, 57, 61; *Sparwasser*, in: Gesellschaft für UmweltR (Hg.), UmweltR im Wandel, Berlin, 2001, S. 1017, 1048; *Scheyli*, Die Aarhus-Konvention über Informationszwang, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz in Umweltbelangen, ArchVölkR 38 (2000), 217, 245; *Gassner*, Umweltrechtliche Treuhandklage, NuR 2007, 143, 147; *Kment*, Das neue Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz und seine Bedeutung für das UVPG, NVwZ 2007, 274, 277; *Radespiel*, Entwicklungen des Rechtsschutzes im Umweltrecht aufgrund völker- und europarechtlicher Vorgaben – insbesondere das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, EurUP 2007, 118, 122; *Oestreich*, Individualrechtsschutz im Umweltrecht nach dem Inkrafttreten der Århus-Konvention und dem Erlaß der Århus-Richtlinie, Die Verwaltung 2006, S. 29 ff.; *Schwertner*, Die Bedeutung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes für die rechtssichere Genehmigung unter besonderer Berücksichtigung der europarechtlichen Vorgaben, EurUP 2007, 124, 126 f.; *Ekardt/Schenderlein*, Gerichtlicher Kontrollumfang zwischen EU-Bürgerfreundlichkeit und nationaler Beschleunigungsgesetzgebung, NVwZ 2008, 1059, 1060; *Niederstadt/Weber*, Verbandsklagen zur Geltendmachung von Naturschutzbelangen bei immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen, NuR 2009, 297, 300 ff.

19 Vgl. dazu auch OVG Schleswig, Urt. v. 12.3.2009, Az. 1 KN 12/08 – Port Olpenitz; a. A. aber OVG Lüneburg, Beschluss v. 7.7.2008, Az. 1 ME 131/08, NVwZ 2008, 1144.

20 In diesem Sinne auch *Ewer*, (o. Fn. 18), NVwZ 2007, 267, 272.

schutz im Umweltrecht zugestanden werden. Nach dem zur Umsetzung vorgelegten ursprünglichen Entwurf des UmwRG²¹ sollte diesen Vereinen deshalb die Geltendmachung von Verstößen gegen sämtliche Umweltschutzbestimmungen ermöglicht werden. Die bisher in § 61 Abs. 2 Nr. 1 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)²² enthaltene Beschränkung der Rügefähigkeit auf Normen des Naturschutzrechts in einem engeren Sinne und die in § 61 Abs. 1 BNatSchG enthaltene ergänzende Beschränkung der Rügefähigkeit auf rechtswidrige Befreiungen von Verboten und Geboten zum Schutz von Naturschutzgebieten, Nationalparks und sonstigen Schutzgebieten im Rahmen des § 33 Abs. 2 BNatSchG bzw. auf Planfeststellungsbeschlüsse und Plangenehmigungen mit Öffentlichkeitsbeteiligung sollte damit ebenso überwunden werden, wie die aus dem Individualrechtsschutz bekannte Beschränkung auf die gerichtliche Durchsetzbarkeit drittschützender Normen.

Der sich demnach auch im deutschen Recht abzeichnende Systemwechsel hin zu einem treuhänderischen Modell objektivierten Rechtsschutzes im Umweltrecht hat allerdings den Widerstand von Teilen der deutschen Wirtschaft gefunden. Namentlich das vom Verband der Elektrizitätswirtschaft in Auftrag gegebene Gutachten von *Thomas von Danwitz* hat eine Neuinterpretation der von Århus-Konvention und EG-Richtlinie geforderten Änderungen am deutschen Rechtsschutzmodell in die Diskussion eingebracht. Danach soll die Einführung einer umfassenden Verbandsklage nicht erforderlich sein. Es genüge vielmehr, den Verbänden die Stellung eines gewöhnlichen Drittbetroffenen zuzubilligen. Die Verteidigung von Rechtspositionen, die nach dem herrschenden deutschen schutznormtheoretischen Verständnis von Drittbetroffenen nicht geltend gemacht werden könnten, müsse auch den Umweltverbänden nicht zugestanden werden. Die Geltendmachung der Nichteinhaltung der praktisch besonders relevanten Vorsorgenormen, die Rüge der Verletzung einer Vielzahl von Verfahrensvorschriften und vieles andere an Rechtsschutz mehr, soll den Verbänden so auch weiterhin versagt bleiben.²³

Diese Argumentation hat in der deutschen Literatur und Rechtsprechung bislang nur ganz gelegentlich Gefolgschaft,²⁴ weit überwiegend aber Kritik²⁵ erfahren. Sie ist aber im weiteren Gang des deutschen Gesetzgebungsverfahrens vom Umsetzungs-gesetzgeber übernommen worden. Zwar finden sich weder im Gesetz noch in seiner

21 Referentenentwurf v. 21.2.2005, Kabinetts-Nr. 151610001.

22 Zur tatsächlichen Nutzung der naturschutzrechtlichen Verbandsklage *Koch*, (o. Fn. 8), NVwZ 2007, 369, 372; sowie monografisch: *Radespiel*, Die naturschutzrechtliche Verbandsklage – Theoretische Grundlagen und empirische Analyse, Baden-Baden, 2008; zuvor bereits: *Bizer/Ormond/Riedel*, Die Verbandsklage im Naturschutzrecht, Berlin, 1990; *Blume/Schmidt/Zschesche*, Verbandsklagen im Umwelt- und Naturschutz in Deutschland 1997-1999, 2001; *Gassner*, Treuhandklage zugunsten von Natur und Landschaft: eine rechtsdogmatische Untersuchung zur Verbandsklage, Berlin, 1984; *Schmidt/Zschesche/Rosenbaum*, Die naturschutzrechtliche Verbandsklage in Deutschland, Berlin, 2004.

23 *V. Danwitz*, VDEW-Gutachten (o. Fn. 17), S. 38 ff.

24 Vgl. insbesondere *Säcker* und *Schröder* (o. Fn. 17).

25 Vgl. die N. o. in Fn. 18.

Begründung Hinweise darauf, welche Normen nach dem jetzt gewählten Ansatz der schutznormakzessorischen Verbandsklage für Umweltverbände künftig klagbar sein sollen. Vor dem Hintergrund des aufgezeigten Gesetzgebungsprozesses erscheint jedoch klar, dass eine Begründung von Verbandsklagerechten in den bislang vom Rechtsschutz ausgenommenen Bereichen des Umweltrechts nicht beabsichtigt ist.²⁶

2. Entstehungsgeschichte der Århus-Konvention

Gegen die Akzeptanz dieses vom deutschen Umsetzungsgesetzgeber gewählten Modells und für die Anerkennung eines weiten und von den Restriktionen des deutschen Individualrechtsschutzkonzeptes freigestellten Zugangs der Umweltvereine zum gerichtlichen Rechtsschutz im Umweltrecht spricht auch die Entstehungsgeschichte der Århus-Konvention, zu deren Umsetzung Art. 10a UVP-RL eingeführt wurde.²⁷

Nach den ursprünglichen Intentionen der UNECE sollte die Konvention einen ganz allgemein weiten und ungehinderten Zugang zum Rechtsschutz im Umweltrecht garantieren. Erst auf Initiative insbesondere der Bundesrepublik Deutschland wurde die grundsätzliche Anerkennung auch des gegenüber der Interessentenklage deutlich restriktiveren Modells der Verletztenklage²⁸ als grundsätzlich zulässige Rechtschutzvariante in den Konventionstext aufgenommen.

Um einen zwischen den Vertragsstaaten zu weit divergierenden Umweltrechtsschutz dennoch zu vermeiden, wurde – gegen den anfänglichen Widerstand Deutschlands – an dem Gebot des weiten Zugangs zu Gerichten ebenso festgehalten, wie an der kompensatorischen Öffnung des Rechtsschutzes für umweltschützerisch engagierte Nichtregierungsorganisationen. Gerade der weite Gerichtszugang der Nichtregierungsorganisationen sollte dabei sicherstellen, dass sich der Umweltrechtsschutz in Vertragsstaaten, die für Individualklagen dem Modell der Verletztenklage folgen, nicht zu sehr von dem Rechtsschutz unterschied, den Staaten gewähren, die dem Modell der Interessentenklage folgen. Die kompensatorische Öffnung des Rechtsschutzes für Nichtregierungsorganisationen diente damit dem von den Vertragsstaaten insgesamt angestrebten Ziel eines weiten Gerichtszugangs in Umweltangelegen-

26 Vgl. dazu auch die Gesetzesbegründung: Entwurf eines Gesetzes über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz), BR-Dr. 552/06, 19 f. Näher zur fehlenden Möglichkeit einer unionsrechtskonformen Auslegung der Bestimmungen u. B.II.8.

27 Allgemein zur Entwicklung der Århus-Konvention *Epiney/Scheyli*, Die Aarhus-Konvention – Rechtliche Tragweite und Implikationen für das schweizerische Recht, Freiburg, 2000, S. 11 ff.

28 Für die theoretische Begriffsbildung und den Gegensatz zwischen den Modellen der Interessenten- und der Verletztenklage grundlegend *Skouris*, Verletztenklagen und Interessentenklagen im Verwaltungsprozess, 1979, Köln. Für die Tendenz zur umweltrechtlichen Interessentenklage vgl. *Wegener*, (o. Fn. 7) S. 178 ff.

heiten ebenso, wie dem Ziel der möglichst weitgehenden Gleichstellung der Vertragsstaaten untereinander.²⁹

Für diese Interpretation spricht mit hinreichender Deutlichkeit auch der Erwägungsgrund 13 der Århus-Konvention. Danach ist den Nichtregierungsorganisationen der »Zugang zu wirkungsvollen gerichtlichen Mechanismen« nicht allein deshalb zu gewähren, damit »ihre berechtigten Interessen geschützt werden« sondern auch damit »das Recht durchgesetzt wird«.³⁰ Mit dieser uneingeschränkten Betonung des Ziels der Rechtsdurchsetzung in einem umfassenden und objektiven Sinne ist ein auf die Durchsetzung lediglich subjektiv-öffentlicher Rechte im restriktiven Sinne des UmwRG beschränktes Rechtsschutzmodell nicht zu vereinbaren.³¹

Im Übrigen waren der Bundesrepublik Deutschland die sich aus der in der Århus-Konvention festgeschriebenen besonderen Berechtigung der Nichtregierungsorganisationen ergebenden Anpassungserfordernisse für das deutsche Recht durchweg bewusst. Dafür spricht nicht nur die zögerliche Ratifikation der Konvention gerade durch die Bundesrepublik.³² Dafür sprechen auch die intensiven innerstaatlichen Debatten, die um die Anpassungsnotwendigkeiten im deutschen Rechtsraum geführt wurden. Zahlreiche Studien von deutschen Bundesbehörden³³ oder von Beratungsgremien der Bundesregierung³⁴ kamen einhellig zu dem Schluss, dass die Umsetzung der Århus-Konvention nach der Zulassung einer umfassenden altruistischen Verbandsklage im deutschen Umweltrecht verlange. Wie oben bereits aufgezeigt werden konnte, ging auch das federführende Bundesumweltministerium noch in seinem ersten Referentenentwurf zum Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz von einer entsprechenden Notwendigkeit aus.³⁵

3. Wortlaut, Systematik und Regelungszweck von Art. 10a UVP-RL

Für die Anerkennung eines umfassenden Klagerechts der Umweltverbände und gegen die Beschränkung der Klagerechte auf drittschützende Normen i.S.v. §§ 42

29 In diesem Sinne auch GAIN *Sharpston*, Schlussanträge in der Rs. C-263/08 (Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening), Slg. 2009, I-09967, Rn. 59 ff.

30 Hervorhebung nur hier.

31 In diesem Sinne auch OVG Schleswig, Urt. v. 12.3.2009, Az. 1 KN 12/08 – Port Olpenitz, S. 26; *Koch* (o. Fn. 8), NVwZ 2007, 369, 379.

32 Deutschland unterschrieb erst zum letztmöglichen Datum und nach umfassender und heftig geführter Diskussion am 21.12.1998 die Århus-Konvention, vgl. dazu *Almeling*, Die Århus-Konvention – Auswirkungen auf das deutsche Recht, Berlin, 2008, S. 216; *Seelig/Gründling*, Die Verbandsklage im Umweltrecht, NVwZ 2002, 1033, 1039.

33 Vgl. insbesondere die im Auftrag des Umweltbundesamtes erstellte Studie von *Epiney/Sollberger*, (o. Fn. 18).

34 Vgl. dazu insbesondere die Stellungnahme des *Rates von Sachverständigen für Umweltfragen* (SRU), (o. Fn. 18).

35 Vgl. o. B.II.1.

Abs. 2, 113 Abs. 1 S. 1 VwGO sprechen der Wortlaut, die Systematik und der Regelungszweck von Art. 10a UVP-RL und der Parallelnorm des Art. 16 IVU-RL.

a) *Die fehlende Beschränkung der Klagerechte*

Schon der Wortlaut der Vorschriften spricht insoweit für ein umfassendes Verständnis der Klageberechtigung der Nichtregierungsorganisationen. Diese Organisationen gelten nach der in den Bestimmungen enthaltenen normativen Fiktion pauschal als Träger von Rechten, die die Initiierung gerichtlicher Kontrollverfahren ermöglichen. Von einer Verknüpfung dieser Fiktion mit den für den Individualrechtsschutz geltenden Beschränkungen ist nicht die Rede. Im Gegenteil unterstreicht die ausdrückliche Verbindung gerade der Klagerechte der Nichtregierungsorganisationen mit dem Ziel der Eröffnung eines weiten Zugangs zu den Gerichten³⁶ das Ziel einer kompensatorisch erweiternden Funktion der Verbandsklage.

Dazu ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die Rechtsmittel-RL 2003/35/EG – ebenso wie die Århus-Konvention – im ersten Teil ihrer einschlägigen Regelungen ausdrücklich Rücksicht auf die unterschiedlichen subjektiv-rechtlich oder stärker objektiv-rechtlich ausgerichteten Rechtsschutzsysteme der Mitgliedstaaten nimmt. Beide Modelle werden für grundsätzlich zulässig erklärt.

Nach dem jeweiligen zweiten Teil der Neuregelungen müssen dann aber die Interessen bzw. Rechte von dem Umweltschutz verpflichteten Nichtregierungsorganisationen im Wege der gesetzlichen Fiktion als zur Klage berechtigt angesehen werden.

Mit dem Wortlaut, der Systematik und dem Sinn und Zweck dieser normativen Fiktionsbestimmungen der Richtlinie 2003/35/EG lässt sich die vom deutschen Umsetzungsgesetzgeber normierte Verknüpfung von Individualrechtsschutzbeschränkungen und Verbandsklage nicht vereinbaren. Ihr wird vielmehr nur eine Regelung gerecht, die die anerkannten Nichtregierungsorganisationen von diesen Beschränkungen freistellt.

b) *Die treuhänderische Stellung der Nichtregierungsorganisationen*

Die gegenläufige Argumentation von v. *Danwitz* und damit die Lösung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes können nicht überzeugen.³⁷

Die Argumentation stützt sich ganz wesentlich auf die Behauptung, die Århus-Konvention und die EG-Rechtsmittelrichtlinie ließen eine »Privilegierung«³⁸ der Umweltverbände nicht erkennen. Angesichts eines Normtextes, der eben diese Ver-

36 Vgl. dazu auch u. B.II.3.e.

37 Vgl. insbesondere die o. in Fn. 18 genannten Beiträge von *Ewer*, *Schlacke* und *Schmidt/Kremer*; sowie von *Koch*, (o. Fn. 8).

38 Zu Intention und Problematik dieser Wortwahl überzeugend *Koch* (o. Fn. 8), NVwZ 2007, 369, 377.

bände in vielfacher Hinsicht besonders heraushebt³⁹ und ihnen von Einzelpersonen deutlich geschiedene besondere und weitergehende Rechte zuschreibt, ist dies eine nicht nur im Ergebnis kaum verständliche Argumentation.

Das Gegenteil ist richtig: Während Konvention und Richtlinie im Bereich der Individualklage Rücksicht auf die unterschiedlichen Rechtsschutzsysteme in den Mitgliedstaaten nehmen, ordnen sie für den Bereich der Umweltverbandsklage eine ersichtlich auf Einheitlichkeit und Effektivität des Rechtsschutzes zielende weite Klagebefugnis ausdrücklich an. Die Umweltverbandsklage erfüllt hier gerade eine kompensatorische Funktion, die es aus der Sicht der Århus-Konvention wie aus der Sicht des Unionsgesetzgebers erst rechtfertigt, die sich aus der Toleranz gegenüber den unterschiedlichen Modellen der Interessenten- und der Verletztenklage ergebenden Defizite und Differenzen im Bereich des Individualrechtsschutzes hinzunehmen.

Ganz in diesem Sinne hat auch Generalanwältin *Sharpston* in ihren Schlussanträgen zu dem Vorabentscheidungsverfahren in der Sache »Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening« festgestellt, dass die Rechtsmittel-RL 2003/35/EG in ihren Erwägungsgründen »die Rolle der nichtstaatlichen Umweltschutzorganisationen besonders hervorgehoben« habe.⁴⁰ Weiter heißt es in ihren Schlussanträgen:

»Anders als natürliche und juristische Personen haben Nichtregierungsorganisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen, *immer* den Status einer »betroffenen Öffentlichkeit«, soweit sie, wie Art. 1 Abs. 2 vorsieht, die, nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen⁴¹. Sobald eine Umweltschutzorganisation dieser Definition entspricht, sieht Art. 10a ausdrücklich vor, dass sie so behandelt wird, als ob sie »eine Rechtsverletzung« geltend macht oder ein »ausreichendes Interesse« hat. [...] Folglich haben diese Organisationen *automatisch* ein Recht auf Zugang zu den Gerichten. Die in Art. 1 Abs. 2 enthaltene Vermutung zugunsten der Umweltschutzorganisationen in Verbindung mit Art. 10a ermöglicht es ihnen, eine günstigere Regelung in Anspruch zu nehmen als die, die für natürliche oder juristische Personen gilt, die sich nicht dem Umweltschutz widmen.«⁴¹

Zu Recht hat Generalanwältin *Sharpston* zur Begründung dieser besonderen »Rolle der nichtstaatlichen Organisationen im Umweltschutz« und des von ihnen wahrzunehmenden besonderen »gerichtliche[n] Schutz[es] in Umweltangelegenheiten« auf die entsprechenden Prämissen der Århus-Konvention und der Rechtsmittel-RL 2003/35/EG aufmerksam gemacht. In ihren Schlussanträgen heißt es zu der von den Umweltschutzorganisationen nach dem Regelungszielen von Konvention und Richtlinie wahrzunehmenden treuhänderischen Funktion:

39 Vgl. etwa Abs. 13 der Präambel zur Århus-Konvention, der die »wichtige Rolle, die [...] nichtstaatliche Organisationen im Umweltschutz spielen können«, ausdrücklich herausstreicht.

40 GAin *Sharpston*, Schlussanträge in der Rs. C-263/08 (Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening), Slg. 2009, I-09967, Rn. 8.

41 GAin *Sharpston*, Schlussanträge in der Rs. C-263/08 (Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening), Slg. 2009, I-09967, Rn. 42 f., Hervorhebung im Original.

»Die Umwelt ist kein individuelles, sondern ein kollektives Gut. Die Prävention von Umweltschäden ist eine Aufgabe, die die Gesellschaft trifft und nicht nur einzelne Personen oder Interessen. Ausgehend von dieser Perspektive geben die Bestimmungen des Århus-Übereinkommens und der geänderten Richtlinie 85/337 der Logik der Verbandsklage juristische Form. Der Einzelne schützt sich, wenn er als Gruppe handelt, und die Gesamtheit der Einzelnen stärkt die Gruppe. Die individuellen und die allgemeinen Interessen werden so besser geschützt, und sämtliche Teilnehmer haben mehr Vor- als Nachteile. Aus diesem Grund räumen beide Rechtstexte den nichtstaatlichen Umweltschutzorganisationen eine wichtige Rolle ein. [...] Dieser Ansatz hat weitere Implikationen, die zu berücksichtigen sind. [...] An erster Stelle sind nichtstaatliche Umweltschutzorganisationen der Ausdruck dieser kollektiven Interessen. Indem sie eine Gesamtheit von Akteuren und Interessen repräsentieren, üben sie ihre Tätigkeiten zur Verteidigung allgemeiner Interessen aus, was ihnen eine kollektive Dimension gibt. Ebenso steuern sie Spezialkenntnisse bei, was dazu beiträgt, relevante Angelegenheiten von solchen mit geringerer Tragweite zu trennen. Sie sprechen mit einer Stimme im Namen vieler Akteure und tun dies mit einem Grad an technischer Spezialisierung, der dem Einzelnen nicht immer zur Verfügung steht. Mit der Übernahme dieser Dimension rationalisieren diese Einrichtungen die Art und Weise, in der unterschiedliche widerstreitende Interessen zum Ausdruck gebracht werden, und handeln gegenüber den Behörden.«⁴²

Zu den Zielsetzungen, die die Århus-Konvention und die Rechtsmittel-RL mit der Privilegierung der Umweltschutzorganisationen verfolgen, gehört nach den zutreffenden Ausführungen der Generalanwältin auch eine Rationalisierung der Gerichtsverfahren:

»Zweitens soll mit diesem Verständnis der Umweltpolitik auch das Funktionieren der Gerichte gestärkt werden. Indem begünstigt wird, dass Streitigkeiten durch nichtstaatliche Umweltschutzorganisationen kanalisiert werden, erkennen das Århus-Übereinkommen und die geänderte Richtlinie 85/337 an, dass diese Einrichtungen die Gerichte weder überlasten noch lähmen. Vielmehr fassen sie in einer einzigen Klage die Begehren einer großen Zahl von Einzelpersonen zusammen. Es trifft zwar zu, dass kein Mitglied einer Nichtregierungsorganisation daran gehindert ist, aus eigenen Stücken an einem Rechtsstreit teilzunehmen, aber das Gesamtergebnis dieser Politik stellt einen Filter dar, der auf lange Sicht die Arbeit der Gerichte erleichtert. Fügen wir dem hinzu, dass, wie ich in der vorstehenden Nummer dargelegt habe, diese Vereine häufig über technische Kenntnisse verfügen, die Privatpersonen normalerweise fehlen, ist der Beitrag an technischen Informationen zum Verfahren auch ein positiver Gesichtspunkt, der das Gericht im Hinblick auf seine endgültige Entscheidung in eine bessere Lage versetzt.«⁴³

Vor diesem Hintergrund erkennt die Generalanwältin zu Recht auf eine eindeutige Absicht der treuhänderischen Stärkung der Rolle der Nichtregierungsorganisationen:

42 GAin *Sharpston*, Schlussanträge in der Rs. C-263/08 (Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening), Slg. 2009, I-09967, Rn. 59 ff.

43 GAin *Sharpston*, Schlussanträge in der Rs. C-263/08 (Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening), Slg. 2009, I-09967, Rn. 62.

»Aufgrund der vorstehenden Ausführungen bin ich der Ansicht, dass das Århus-Übereinkommen und die Richtlinie 85/337 nach ihrer Änderung durch die Richtlinie 2003/35 sich ausdrücklich für eine Stärkung der Rolle der nichtstaatlichen Umweltschutzorganisationen entschieden haben. Zu diesem Ergebnis gelangten sie in dem Bewusstsein, dass die Beteiligung sowohl in der vorgerichtlichen als auch der gerichtlichen Phase die von der öffentlichen Gewalt getroffenen Entscheidungen stärkt, aber auch das Funktionieren der Umweltschutzverfahren verbessert.«⁴⁴

c) *Die Einbettung in den Kontext von UVP-RL und IVU-RL*

Auch die systematische Einbettung der Regelungen des Art. 10a UVP-RL und des Art. 16 IVU-RL in den Kontext gerade dieser beiden zentralen verfahrensrechtlichen Umweltschutzrichtlinien der EG spricht entschieden für ein weites Verständnis der Klagerechte der Nichtregierungsorganisationen. Dies folgt insbesondere aus einem Blick auf die Ziele dieser Richtlinien.

Sollen die neu eingeführten Bestimmungen über den Zugang zu Gericht ihre Zielsetzung, zu einer verbesserten Durchsetzung der mit der UVP-RL und der IVU-RL verfolgten Umweltschutzziele beizutragen, nicht von vorneherein verfehlen, so muss unterstellt werden, dass die neu eingeführten Klagerechte jedenfalls der Durchsetzung der in diesen Richtlinien enthaltenen normativen Vorgaben dienlich sein können. Nach dem vom deutschen Umsetzungsgesetzgeber gewählten Umsetzungsmodell der restriktiven Verknüpfung der Klagerechte der Nichtregierungsorganisationen mit den aus dem deutschen Prozessrecht abgeleiteten Individualrechtsschutzbeschränkungen ist dies aber gerade nicht gewährleistet. Gerade die insbesondere verfahrensrechtlichen, vorsorgeorientierten und dem Nachhaltigkeitsgrundsatz verpflichteten Vorgaben der UVP- und der IVU-Richtlinie sind nämlich nicht gerichtlich durchsetzbar, wenn man ihre Klagbarkeit an das Bestehen subjektiv-individueller Rechte im klassisch restriktiven Sinne knüpft.

Insbesondere *Ewer* hat vor diesem Hintergrund eindrücklich darauf hingewiesen, dass mit Blick auf die restriktive Umsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben im UmwRG die Frage, ob das UmwRG der Aufgabe gerecht werde, durch Einräumung einer Rechtsschutzmöglichkeit für die Öffentlichkeit die Durchsetzung der materiellen Vorgaben besonders der IVU-Richtlinie zu effektivieren, schlicht zu verneinen sei. Hinsichtlich wesentlicher materieller Regelungsbestandteile – nämlich sämtlicher Vorgaben für den Vorsorgebereich und das Nachhaltigkeitsprinzip – werde eine entsprechende Rechtsschutzmöglichkeit gerade nicht eröffnet, sondern abgeschnitten.⁴⁵

44 GA in *Sharpston*, Schlussanträge in der Rs. C-263/08 (Djurgården-Lilla Värtans Miljöskydds-förening), Slg. 2009, I-09967, Rn. 64.

45 *Ewer*, (o. Fn. 18) NVwZ 2007, 267, 272 f.

d) *Systematischer Zusammenhang mit den Regelungen der Umwelthaftungs-RL*

Dass die in Art. 10a UVP-RL normierten Klagerechte der Nichtregierungsorganisationen über den Kreis der Einzelnen zugestandenen klagefähigen Interessen und Rechte hinausgehen, verdeutlicht auch der systematische Zusammenhang mit den entsprechenden Regelungen der sog. Umwelthaftungs-RL 2004/35/EG.⁴⁶ Auch die EG-Umwelthaftungsrichtlinie verlangt nämlich nach der Einführung einer Verbandsklage zur Sicherung der Effektivität der von ihr begründeten Sanierungsverantwortlichkeiten.⁴⁷

Die Umwelthaftungs-RL bezweckt insoweit ausweislich ihrer Erwägungsgründe mit der Normierung von Klagerechten Einzelner einerseits und Nichtregierungsorganisationen andererseits ausdrücklich eine Kompensation der für den Bereich der Individualklagen typischen Rechtsschutzbeschränkungen im Umweltrecht. Die Klagerechte der Nichtregierungsorganisationen sollen nach dem ausdrücklichen Willen des Unionsgesetzgebers dazu beitragen, die Defizite des Individualrechtsschutzes im Umweltrecht auszugleichen.

Es ist kein Grund ersichtlich, weshalb mit den weitgehend wortgleichen Bestimmungen des Art. 10a UVP-RL eine unterschiedliche Regelungsabsicht des Unionsgesetzgebers verbunden sein sollte. Vielmehr ist auch hier anzunehmen, dass die normative Fiktion von Klagerechten der Nichtregierungsorganisationen dem Ausgleich der aus dem Bereich des Individualrechtsschutzes im Umweltrecht vertrauten Defizite dient.

Der Blick auf die Umwelthaftungs-RL offenbart darüber hinaus die weitreichenden und sinnentstellenden Konsequenzen der unionsrechtswidrigen Regelungen des UmwRG zur Klagebefugnis der Nichtregierungsorganisationen. § 11 Abs. 2 des der Umsetzung der Umwelthaftungs-RL dienenden Umweltschadensgesetzes knüpft die Zulässigkeit von Verbandsklagen nämlich seinerseits an die in § 2 Abs. 1 Ziff. 1 UmwRG normierten restriktiven Vorgaben, also insbesondere an das Erfordernis der Geltendmachung der Verletzung drittschützender Normen. Legt man das klassisch restriktive schutznormtheoretische Verständnis zugrunde, weisen die durch die Umwelthaftungs-RL und das Umweltschadensgesetz begründeten und nicht zuletzt auf die Wiederherstellung beeinträchtigter Arten und ihrer Lebensräume bezogenen Sanierungspflichten aber ihrerseits gerade keine solche drittschützende

46 RL 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21.4.2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, ABl. L 143/56. Allgemein zur Bedeutung der Richtlinie für das deutsche Recht: *Ruffert*, Zur Konzeption der Umwelthaftung im Europäischen Gemeinschaftsrecht, in: *Hendler* (ed.), Umwelthaftung nach neuem EG-Recht, UTR Bd. 81, Berlin, 2004, S. 43 ff.; *Wagner*, Die gemeinschaftsrechtliche Umwelthaftung aus der Sicht des Zivilrechts, in: *Hendler* (ed.), Umwelthaftung nach neuem EG-Recht, UTR Bd. 81, Berlin, 2004, S. 73 ff.; *Knopp*, EG-Umwelthaftungsrichtlinie und deutsches Umweltschadensgesetz, UPR 2005, 361 ff.; *Becker*, Einführung in die Richtlinie über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, NVwZ 2005, 371 ff.

47 Zu diesem Aspekt: *Schrader/Hellenbroich*, Verbandsklage nach dem Umweltschadensgesetz (USchG), ZUR 2007, 289 ff.

Qualität auf. Die EG-rechtlich vorgegebene Klagebefugnis liefe damit vollständig leer. Dieses Ergebnis wird der RL 2004/35/EG offensichtlich nicht gerecht.⁴⁸

e) *Sicherung des weiten Gerichtszugangs*

Für die Unionsrechtswidrigkeit der Klagerechtsrestriktionen des deutschen UmwRG spricht auch die ausdrückliche Zielsetzung, die sowohl die Århus-Konvention als auch die Rechtsmittel-RL 2003/35/EG mit der Normierung der Klagerechte der Nichtregierungsorganisationen verbinden. Diesen werden ihre Klagerechte gerade »zu d[...]em Zweck« eingeräumt, »der betroffenen Öffentlichkeit einen **weiten Zugang zu Gerichten** zu gewähren«.

Wie oben bereits gezeigt werden konnte, verfolgt die deutsche Umsetzung dieser Vorgabe in § 2 Abs. 1 Ziff. 1 und § 2 Abs. 5 S. 1 Ziff. 1 UmwRG aber eine exakt gegenteilige Zielsetzung. Die Regelungen sollen den Zugang zu Gericht für die Nichtregierungsorganisationen eben nicht weit ausgestalten, sondern die für den Individualrechtsschutz bestehenden engen Grenzen der gerichtlichen Rechtmäßigkeitskontrolle im Umweltrecht auf diese Organisationen übertragen.

4. Kompensation der Defizite des Modells der Verletztenklage im Umweltrecht

Die entsprechenden Regelungen des deutschen UmwRG leisten damit nicht den von Art. 9 Abs. 2 der Århus-Konvention und von Art. 10a UVP-RL geforderten systematischen Beitrag zur Kompensation der spezifisch umweltrechtlichen Rechtsschutzdefizite des Modells der Verletztenklage.⁴⁹ Gerade weil Århus-Konvention und Rechtsmittel-RL die verschiedenen in Europa anzutreffenden Rechtsschutzmodelle grundsätzlich akzeptieren, setzen sie auf eine die fortbestehenden Unterschiede wenigstens teilweise kompensierende und insoweit für alle gleiche Anerkennung der Klagerechte der Nichtregierungsorganisationen. Die allgemeine Anerkennung der von diesen Organisationen zukünftig zu erhebenden treuhänderischen Umweltschutzklage soll gewährleisten, dass der Rechtsschutz im Umweltrecht im Interesse des intendierten weiten Gerichtszugangs und der Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten der Union nicht weiterhin grundsätzlich divergierend ausgestaltet bleibt.

Eben diese Kompensation ist damit ersichtlich das eigentliche Regelungsziel der genannten Bestimmungen. Erst sie hat es für die Vertragsstaaten der Århus-Konvention, die ihrerseits dem Modell der Interessentenklage folgen, attraktiv erscheinen lassen, einer gemeinsamen europaweiten Regelung zu den Klagerechten im

48 Ebenso *Schrader/Hellenbroich*, (o. Fn. 47) ZUR 2007, 289, 293.

49 Zu diesen Defiziten: *Wegener*, (o. Fn. 7) S. 17 ff.

Umweltrecht zuzustimmen. Nur sie gewährleistet, wie im Folgenden noch näher ausgeführt werden wird, eine zwar nicht vollständige aber doch immerhin hinreichende Gleichbehandlung der Rechtsschutzpotentiale in den verschiedenen in der Europäischen Union und in den weiteren Staaten Europas anzutreffenden Prozessrechtsordnungen.

Wiederum ganz in diesem Sinne hat unlängst Generalanwältin *Sharpston* in ihren bereits oben erwähnten Schlussanträgen in der Rechtssache »Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening« darauf aufmerksam gemacht, dass sowohl die Århus-Konvention als auch die Rechtsmittel-RL 2003/35/EG darauf verzichtet hätten, eine Popularklage im Umweltrecht einzuführen. Als weniger weitgehender Alternative habe man sich stattdessen für das Instrument der treuhänderischen Klage der im Umweltschutz engagierten Nichtregierungsorganisationen entschieden.

Deren Einführung und gleichzeitige umfassende Freistellung von Beschränkungen diene insoweit als regulatorischer Ersatz:

»Drittens erscheint es mir wichtig, hervorzuheben, dass das Århus-Übereinkommen und die geänderte Richtlinie 85/337 die Einführung einer *Popularklage* in Umweltangelegenheiten abgelehnt haben. Wenn auch die Mitgliedstaaten ein Verfahren dieser Art in ihren innerstaatlichen Rechtsordnungen vorsehen können, haben sich gegenwärtig weder das internationale noch das Unionsrecht für eine solche Maßnahme ausgesprochen. Mir scheint jedoch, dass sich die Verfasser des Århus-Übereinkommens gerade weil dieser Weg abgelehnt wurde, für eine Stärkung der Rolle der nichtstaatlichen Umweltschutzorganisationen entschieden haben. Indem man sich für diese Formel entschied, suchte man einen Mittelweg, der einen Ausgleich zwischen der maximalistischen Sichtweise der Popularklage und der minimalistischen These der Individualklage, die auf diejenigen beschränkt ist, deren unmittelbare Interessen betroffen sind, schaffen sollte. Die Begründung einer privilegierten Klagebefugnis für nichtstaatliche Organisationen brachte so beide Positionen in Einklang. Es handelt sich meiner Meinung nach um eine sehr vernünftige Abwägung.«⁵⁰

5. Sicherung der Einheitlichkeit der Durchsetzung des europäischen Umweltrechts

Nur die Anerkennung der treuhänderischen Umweltschutzklage der Nichtregierungsorganisationen entspricht damit dem Grundanliegen von Århus-Konvention und Rechtsmittel-RL einen europaweit möglichst einheitlichen und einheitlich effektiven Rechtsschutz im Umweltrecht zu etablieren.

Folgte man stattdessen dem restriktiven Ansatz des deutschen Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes, gelangte man zu einer dieses Anliegen konterkarierenden Ungleichbehandlung zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

50 GAin *Sharpston*, Schlussanträge in der Rs. C-263/08 (Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening), Slg. 2009, I-09967, Rn. 63.

Die Ungleichbehandlung würde sich dabei noch über den schon heute bestehenden Zustand erheblich unterschiedlicher Rechtsdurchsetzungschancen im Umweltrecht hinaus vertiefen. Während nämlich in Mitgliedstaaten mit ohnehin weiter Interessenklage nach den Vorgaben von Art. 10a UVP-RL jetzt auch die Verbände grundsätzlich und weithin klageberechtigt sind, so blieben in Mitgliedstaaten mit ohnehin restriktiver Verletztenklage die Verbände der Klagemöglichkeit auch weiterhin weitgehend beraubt. Statt also zu einer Angleichung der Rechtsschuttpotenziale im Umweltrecht zu gelangen, würden die bestehenden Divergenzen weiter vertieft.

Dass dies das Anliegen weder der Århus-Konvention noch der Rechtsmittel-RL 2003/35/EG sein kann und im Ergebnis auch nicht ist, liegt auf der Hand.⁵¹ Für die EG würde sich bei gegenteiliger Betrachtung schon die Frage stellen, ob die Union für eine auf eine Vertiefung der zwischen den Mitgliedstaaten bestehenden Divergenzen im umweltrechtsbezogenen Rechtsschutz überhaupt kompetent gewesen wäre.

Die Zielsetzung insbesondere der EG-Rechtsmittel-RL ist denn aber auch eine gänzlich andere. Ihr geht es – wie einer Vielzahl anderer unionsrechtlicher Initiativen der vergangenen Jahrzehnte – um eine Verbesserung der Chancen auf eine einheitliche und möglichst effektive Durchsetzung des von spezifischen Vollzugsdefiziten gekennzeichneten (europäischen) Umweltrechts.⁵² Diesem Grundanliegen der Einheitlichkeit und Effizienz der Durchsetzung des Umweltrechts in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union wird die Umsetzung der entsprechenden Richtlinienvorgaben im deutschen UmwRG aber gerade nicht gerecht. Einheitlichkeit und Effizienz der Durchsetzung des Umweltrechts werden durch sie nicht verbessert, sondern weiter geschwächt.

6. Abwehr der Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt

Die defizitäre und betont restriktive Umsetzung der Klagerechte der Nichtregierungsorganisationen durch das deutsche UmwRG schwächt aber nicht nur die Einheitlichkeit und Effizienz der Durchsetzung des unionalen Umweltrechts in den Mitgliedstaaten der Union. Sie beschwört darüber hinaus in erheblichem Maße auch die Gefahr einer Intensivierung von heute schon bestehenden Wettbewerbsverzerrungen im europäischen Binnenmarkt herauf.

Gerade der vom OVG Münster dem EuGH zur Vorabentscheidung vorgelegte Fall veranschaulicht diese Problematik. Die betont restriktive Fehlumsetzung der Vorgaben der EG-Rechtsmittel-RL erlaubt es den Behörden der Bundesrepublik Deutsch-

51 Ebenso *Schumacher*, Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, UPR 2008, 13, 18.

52 Zu dem auf die Beseitigung der Vollzugsdefizite des europäischen Umweltrechts gerichteten Strategie des Unionsgesetzgebers *Wegener*, (o. Fn. 7) S. 25 ff.

land nämlich, große Industrie- und Infrastrukturprojekte unter Missachtung der Vorgaben des unionalen Umweltrechts zu genehmigen. Die vom OVG Münster im konkreten Fall festgestellten Verstöße gegen die einschlägigen Normen insbesondere des unionalen Naturschutzrechts blieben insoweit – ebenso wie alle ähnlichen Verstöße gegen im Sinne des UmwRG nicht als dritt-schützend anzuerkennenden Normen des unionalen Umweltrechts – mangels einer effektiven Klagemöglichkeit Einzelner und der Nichtregierungsorganisationen gerichtlich unkontrolliert.

Die für diese Fälle allein verbleibende Möglichkeit der Aufsichtsklage durch die EU-Kommission bietet insoweit keinen hinreichenden Ersatz. Die Kommission ist insbesondere mit Klagen gegen einzelne Genehmigungsverfahren regelmäßig strukturell überfordert.⁵³ Unionsgesetzgeber und EuGH haben gerade aus dieser Erkenntnis heraus schon in der Vergangenheit immer wieder betont, welche notwendige Funktion die Mobilisierung der Bürger (und der Nichtregierungsorganisationen) insoweit für die effektive Durchsetzung des Unionsrechts in den Mitgliedstaaten hat.⁵⁴

Akzeptierte man vor diesem Hintergrund die erheblichen Restriktionen, die das UmwRG für die treuhänderische Umweltschutzklage der Einzelnen und der Nichtregierungsorganisationen aufrichtet, so wäre eine unmittelbar wettbewerbsrelevante Besserstellung der in Deutschland zu genehmigenden Projekte die unausweichliche Folge. Während Missachtungen des unionalen Umweltrechts in den anderen Staaten der Union von Einzelnen, jedenfalls aber von Nichtregierungsorganisationen vor den innerstaatlichen Gerichten effektiv gerügt werden könnten, bliebe diese Möglichkeit in der Bundesrepublik Deutschland auch weiterhin ausgeschlossen.

7. Innere Widersprüchlichkeit der Verknüpfung von Umweltverbandsklage und Individualrechtsschutz

Die Fehlerhaftigkeit der Umsetzung der Vorgaben der EG-Rechtsmittel-RL durch das deutsche UmwRG offenbart sich schließlich auch bei einem Blick auf die innere Widersprüchlichkeit der vom deutschen Umsetzungsgesetzgeber gewählten Konzeption. Hinzuweisen ist insoweit vor allem darauf, dass das UmwRG mit seiner Konstruktion »schutznormakzessorischer Verbandsklagen« die Nichtregierungsorganisationen auf die Wahrnehmung individueller Rechte beschränkt, obwohl es für die Legitimation und Anerkennung dieser Organisationen gerade die satzungsgemäße Wahrnehmung überindividueller und im öffentlichen (Umwelt-

53 Vgl. zu den diesbezüglichen Schwächen der von der Kommission gewährleisteten »zentralen Kontrolle«: *Wegener*, (o. Fn. 7) S. 22 ff.

54 Vgl. dazu eingehend *Masing*, Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts – Europäische Impulse für eine Revision der Lehre vom subjektiv-öffentlichen Recht, Berlin, 1997, m. zahlreichen w. N.

schutz-)Interesse liegender Aufgaben fordert.⁵⁵ Wenn für die Klageberechtigung zunächst eine Betroffenheit im satzungsgemäßen Aufgabenbereich der Verbände vorausgesetzt wird, so erscheint es damit rechtssystematisch nur schwer vereinbar, wenn zugleich eine explizite Beschränkung auf die Verteidigung subjektiver Rechte erfolgt.⁵⁶

Auf weitere innere Widersprüchlichkeiten der einschlägigen Regelungen des UmwRG hat unlängst das OVG Schleswig hingewiesen. Danach beschränkt die Regelung des § 2 Abs. 5 S. 1 Ziff. 2 UmwRG, in der ebenso wie in § 2 Abs. 5 S. 1 Ziff. 1 UmwRG an die Begründung von Rechten Einzelner angeknüpft wird, die nach § 47 VwGO zulässige Normenkontrolle gegen Bebauungspläne in einem bislang auch im deutschen Recht unbekanntem Maße. Während nämlich die Normenkontrolle Einzelner insoweit als objektives und vollumfängliches Beanstandungsverfahren ausgestaltet ist, wird die Normenkontrollbefugnis der Nichtregierungsorganisationen auf die Geltendmachung solcher Vorschriften beschränkt, die subjektiv-öffentliche Rechte vermitteln. Hier wird nicht nur eine schon für sich genommen unzulässige Einschränkung der Klagerechte der Nichtregierungsorganisationen normiert. Diese werden vielmehr – ungeachtet des vorgeblichen Gleichstellungsziels des deutschen Umsetzungsgesetzgebers – in der Sache gegenüber Individualklägern diskriminiert.⁵⁷

III. Keine Möglichkeit der unionsrechtskonformen Auslegung des UmwRG

Schließlich sei noch auf die Frage einer möglichen unionsrechtskonformen Auslegung des UmwRG eingegangen. Solange und soweit eine solche Auslegung möglich wäre, müssten die Bestimmungen des § 2 Abs. 1 Ziff.1 und § 2 Abs. 5 S. 1 Ziff. 1 UmwRG nicht als unionsrechtswidrig verworfen werden.

In der Literatur wird eine solche Möglichkeit der unionsrechtskonformen Auslegung des UmwRG gelegentlich angenommen.⁵⁸ Auch die EU-Kommission hat im hier besprochenen Verfahren einen entsprechenden Ansatz jedenfalls hinsichtlich der Klagebefugnis der Verbände favorisiert.⁵⁹ Hingewiesen wird insbeson-

55 *Kerkmann*, Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, BauR 2007, 1527, 1533 spricht insoweit von einer »Zwitterstellung« des neuen Umwelt-Rechtsbehelfs; ebenso *Spieth/Appel*, Umfang und Grenzen der Einklagbarkeit von UVP-Fehlern nach Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, NuR 2009, 312, 314.

56 In diesem Sinne auch *Schlacke*, (o. Fn. 15) S. 310; *Koch* (o. Fn. 8), NVwZ 2007, 369, 379; *Ziekow* (o. Fn. 18) NVwZ 2007, 259, 260.

57 Für die Unionsrechtswidrigkeit der Bestimmung deshalb auch OVG Schleswig, Urt. v. 12.3.2009, Az. 1 KN 12/08 – Port Olpenitz, S. 27 ff.; *Ziekow* (o. Fn. 18) NVwZ 2007, 259, 263.

58 *Marty*, Die Erweiterung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten – Anmerkungen zum Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, ZUR 2009, 115, 116 f.

59 Hinsichtlich der Begründetheitsprüfung soll eine solche korrigierende Auslegung nach Auffassung der Kommission aber ausgeschlossen sein; insoweit sei entgegen § 2 Abs. 5 UmwRG eine umfassende Prüfung aller Normen des materiellen und verfahrensrechtlichen Umweltrechts unabhängig von ihrer individualrechtsbegründenden Wirkung angezeigt; näher dazu Stellungnahme der EU-Kommission v. 2.7.2009, JURM (2009) 8076, insbes. Rn. 65.

dere auf den vermeintlich offenen Wortlaut der Bestimmungen, nach denen die anerkannten Vereinigungen die Verletzung solcher Umweltschutznormen rügen könnten, die »Rechte Einzelner« begründen. Der Gebrauch des aus der Rechtsprechung des EuGH vertrauten Begriffs der Rechte Einzelner deute auf eine besondere Interpretationsoffenheit des UmwRG hin. Dieses könne so verstanden werden, dass für die Frage nach der rechtsbegründenden Qualität streitbefangener Normen des Umweltrechts gerade nicht die überkommene restriktive deutsche Schutznormtheorie, sondern die insoweit deutlich liberalere Rechtsprechungspraxis des EuGH herangezogen werden könne. Der Kreis der individualrechtsbegründenden Normen des (unionalen) Umweltrechts sei insoweit auch nach dem UmwRG deutlich weiter zu ziehen, als dies dem traditionellen deutschen Schutznormkonzept und der einschlägigen Rechtsprechungspraxis deutscher Gerichte zu § 42 Abs. 2 und § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO entspreche.

Diesem Versuch einer normerhaltenden extensiven Interpretation der Bestimmungen des UmwRG über die Klagerechte der Nichtregierungsorganisationen steht allerdings schon der explizite Wille des deutschen Umsetzungsgesetzgebers entgegen, der eine Ausweitung der umweltrechtlichen Verbandsklage über den Kreis der traditionell individualrechtsschützenden Normen gerade verhindern wollte.⁶⁰ Auch das vorliegende OVG Münster hat folgerichtig keine Möglichkeit gesehen, die nach traditionellem deutschen Rechtsschutzverständnis nicht als drittsschützend angesehenen Normen des Naturschutzrechts und der Vorsorge als solche einzuordnen, die Rechte Einzelner im Sinne des UmwRG und damit Klagerechte auch der Nichtregierungsorganisationen begründen.⁶¹ Zu einem gleichen Ergebnis ist kurze Zeit später auch das OVG Schleswig gelangt. Es hat die Möglichkeit einer korrigierenden Auslegung dabei ebenfalls ausdrücklich verworfen.⁶²

Selbst wenn man sich über diesen restriktiven Willen des deutschen Umsetzungsgesetzgebers hinwegsetzen wollte, würde der skizzierte Versuch einer unionsrechtskonformen Interpretation der Bestimmungen des UmwRG aber an den vom EuGH in seiner Rechtsprechung zur Umsetzung von Richtlinien entwickelten Anforderungen an eine hinreichend eindeutige Umsetzung der Vorgaben des Unionsrechts scheitern.⁶³ Die Regelungen des UmwRG sind nämlich ihrer Genese, ihrer Intention und ihrem Wortlaut nach mindestens geeignet, den Umfang und die Reichweite der den Nichtregierungsorganisationen durch das Unionsrecht zugestandenen Klage-

60 Näher dazu o. B.II.1.

61 Vgl. OVG Münster, Vorlagebeschluss v. 5.3.2009, Az. 8 D 58/08.AK, Rn. 28 ff.

62 OVG Schleswig, Urt. v. 12.3.2009, Az. 1 KN 12/08 – Port Olpenitz, S. 32.

63 EuGH, Rs. 29/84 (Kommission/Deutschland), Slg. 1985, 1661, Rn. 23 und 28; Rs. 363/85 (Kommission/Italien), Slg. 1987, 1733, Rn. 7; Rs. 116/86 (Kommission/Italien), Slg. 1988, 1323, Rn. 21; Rs. C-339/87 (Kommission/Niederlande), Slg. 1990, I-851, Rn. 6 f.; Rs. C-360/87 (Kommission/Italien), Slg. 1991, I-791, Rn. 11 f., Rs. C-131/88 (Kommission/Deutschland), Slg. 1991, I-825, Rn. 6; Rs. C-361/88 (Kommission/Deutschland), Slg. 1991, I-2567, Rn. 15; Rs. C-59/89 (Kommission/Deutschland), Slg. 1991, I-2607, Rn. 18; Rs. C-58/89 (Kommission/Deutschland), Slg. 1991, I-4983, Rn. 13; Rs. C-190/90 (Kommission/Niederlande), Slg. 1992, I-3265, Rn. 17; Rs. C-433/93 (Kommission/Deutschland), Slg. 1995, I-2303, Rn. 18.

rechte zu verunklaren. Unter ihrer Geltung ließe sich selbst bei einer ihren eigentlichen Sinngehalt korrigierenden Auslegung keine hinreichend sichere Gewähr für die Durchsetzung der den Nichtregierungsorganisationen zugestandenene Rechte garantieren.⁶⁴ Gerade die eben zitierten Entscheidungen des OVG Münster und des OVG Schleswig zeigen, dass von deutschen Rechtsanwendern eine die Ziele des deutschen Umsetzungsgesetzgebers und den Wortlaut der Bestimmungen des UmwRG hinreichend korrigierende Auslegung nicht geleistet werden kann. Der insoweit untaugliche Versuch einer unionsrechtskonformen Interpretation des UmwRG vermag deshalb das Urteil der Unionsrechtswidrigkeit von § 2 Abs. 1 Ziff.1 und § 2 Abs. 5 S. 1 Ziff. 1 UmwRG nicht abzuwenden.

C. Schluss

Das Musterverfahren in Sachen Trianel-Kohlekraftwerk Lünen hat das Potential zu einem Klassiker der Rechtsprechung zu den Klagerechten der Umweltverbände zu avancieren. Sollte der EuGH im hier vertretenen Sinne entscheiden, würde nicht nur eine jahrzehntealte und erbitterte innerstaatliche Auseinandersetzung zu einem zumindest vorläufigen Höhepunkt und Abschluss gelangen. Das Europarecht hätte zudem ein weiteres Mal sein erhebliches Reformpotential unter Beweis gestellt. Zugleich würden sich mit der Entscheidung erhebliche Implikationen auch für die allgemeine Lehre vom subjektiv-öffentlichen Recht verbinden. *Dieter Scheuing* wird dann zu Recht als einer derjenigen gelten, die diese Entwicklung schon vor langer Zeit hellsichtig vorausschauend prophezeit und befördert haben.

64 Ähnlich *Niederstadt/Weber*, (o. Fn. 18) NuR 2009, 297, 303, die ergänzend darauf hinweisen, dass bei dem Versuch einer unionsrechtskonformen Auslegung der einschlägigen Bestimmungen des UmwRG vom traditionellen Bedeutungsgehalt der subjektiven Rechtsverletzung fast vollständig Abstand genommen werden müsste.

B.
**Verwaltung und Vollzug
in der Europäischen Union**

