

Inhaltsübersicht

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

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

Inhaltsverzeichnis

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

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

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

Kapitel 2: Der Zugang zu Rechtsschutzverfahren in Deutschland

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

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

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

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

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

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

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

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

Literaturverzeichnis	323
Sachregister	347