

Schriften zum Europäischen Recht

---

Band 191

# Torhüter zur Verwaltungsgerichtsbarkeit

Rechtsschutz im Eigenverwaltungsrecht  
der Europäischen Union unter dem Einfluss  
der Århus-Konvention

Von

Nicolas Grundhewer



Duncker & Humblot · Berlin

NICOLAS GRUNDHEWER

Torhüter zur Verwaltungsgerichtsbarkeit

Schriften zum Europäischen Recht

Herausgegeben von

**Siegfried Magiera · Detlef Merten**

**Matthias Niedobitek · Karl-Peter Sommermann**

Band 191

# Torhüter zur Verwaltungsgerichtsbarkeit

Rechtsschutz im Eigenverwaltungsrecht  
der Europäischen Union unter dem Einfluss  
der Århus-Konvention

Von

Nicolas Grundhewer



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät  
der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn  
hat diese Arbeit im Jahr 2019  
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

D 5

Alle Rechte vorbehalten

© 2020 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Satz: TextFormA(r)t, Daniela Weiland, Göttingen  
Druck: CPI buchbücher.de GmbH, Birkach  
Printed in Germany

ISSN 0937-6305

ISBN 978-3-428-15873-7 (Print)

ISBN 978-3-428-55873-5 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## **Vorwort**

Die vorliegende Arbeit wurde im Jahr 2019 von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn als Dissertation angenommen. Sie entstand dort zwischen Januar 2016 und März 2019 in meiner Zeit als Wissenschaftlicher Mitarbeiter. Die Arbeit befindet sich auf dem Stand der Einreichung vom März 2019.

Zunächst möchte ich Prof. Dr. Heiko Sauer danken. Er hat die Entstehung der Arbeit durch engagierte Betreuung und konstruktive Anregungen begleitet und durch meine Beschäftigung an seinem Lehrstuhl ermöglicht. Mein Dank gilt ebenso Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner, der nicht nur das Zweitvotum erstellt hat, sondern mir von Beginn meines Studiums an mit Rat und Tat zur Seite stand und durch seine Förderung ganz wesentlichen Anteil an meinem akademischen Werdegang hat. Zudem danke ich den Herausgebern für die Aufnahme der Arbeit in die „Schriften zum Europäischen Recht“ und der Konrad-Redeker-Stiftung für die Förderung der Publikation durch einen Druckkostenzuschuss.

Eine Dissertation entsteht nicht ohne den Rückhalt von FreundInnen und KollegInnen. Mein Dank gilt deshalb auch all denen, die mich auf diesem Weg begleitet haben. Ihnen allen bin ich auf vielfältige Weise verbunden.

Meine tiefe Dankbarkeit gebührt schließlich meiner Familie für die stete und unersetzbare Unterstützung und einen endlosen Geduldsfaden. Dies gilt in besonderer Weise für meinen Cousin Dr. Lukas Petrikowski, meinen Onkel Dr. Herbert Grundhewer und meine Tante Margarete Große-Rhode und nicht zuletzt für meine Eltern Joachim Grundhewer und Dorothea Oetz-Grundhewer.

Berlin, im Herbst 2019

*Nicolas Grundhewer*



# **Inhaltsübersicht**

<b>Einleitung</b>	23
A. Gegenstand der Untersuchung .....	25
B. Erkenntnisinteressen .....	28
C. Gang der Untersuchung .....	30
 <i>Teil 1</i>	
<b>Grundlagen des Rechtsschutzzugangs und die Behandlung von Allgemeininteressen</b>	31
 Kapitel 1	
<b>Klage- und Kontrollmodelle</b>	31
A. Doppelfunktionalität der Klagebefugnis .....	33
B. Bezugspunkte: Recht und Interesse .....	35
C. Subjektiver Rechtsschutz und objektive Rechtskontrolle .....	42
D. Ergebnis .....	54
 Kapitel 2	
<b>Klagemodele und Allgemeininteressen</b>	55
A. Allgemein- und Individualinteressen .....	55
B. Umweltbelange im Verletzten- und Interessentenklagemode	61
C. Verwaltungskontrolle und Stellung der Einzelnen .....	90
D. Ergebnis .....	94
 <i>Teil 2</i>	
<b>Vereinbarkeit des Rechtsschutzes im Unionseigenverwaltungsrecht mit der Århus-Konvention</b>	96
 Kapitel 3	
<b>Rechtsschutzworgaben der Århus-Konvention</b>	96
A. Leitbilder und Regelungsinhalte der Århus-Konvention .....	96

B. Maßstäbe der Århus-Konvention für den Rechtsschutz .....	110
C. Ergebnis .....	131
Kapitel 4	
<b>Vereinbarkeit des Gerichtszugangs im Primärrecht mit den Vorgaben der Århus-Konvention</b>	
A. Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten durch Art. 263 Abs. 4 Var. 2 AEUV .....	133
B. (Fehlende) Kompensation durch alternative Rechtsschutzoptionen .....	162
C. Wirkung der Rechtsschutzworgaben der Århus-Konvention auf den primärrechtlichen Gerichtszugang .....	180
D. Ergebnis .....	232
Kapitel 5	
<b>Vereinbarkeit des Rechtsschutzes nach der Århus-VO mit dem Primärrecht und den Vorgaben der Århus-Konvention</b>	
A. Regelungssystematik und Anwendungsbereiche .....	234
B. Vereinbarkeit der Århus-VO mit dem Primärrecht .....	276
C. Vereinbarkeit der Århus-VO mit den Vorgaben der Århus-Konvention .....	289
D. Ergebnis .....	329
<b>Schlussbemerkungen</b>	
A. Eine Vorschrift, zwei Maßstäbe – Art. 9 Abs. 3 ÅK in der Rechtsprechung des Gerichts- hofs .....	332
B. Rechtsschutz durch die Århus-VO .....	333
C. Funktionsäquivalente Torhüter: <i>Plaumann</i> -Formel und Schutznormlehre .....	337
D. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse .....	343
E. Zusammenfassung in Thesen .....	349
<b>Synopse zu Art. 9 ÅK</b> .....	351
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	356
<b>Sachregister</b> .....	404

# **Inhaltsverzeichnis**

<b>Einleitung</b>	23
A. Gegenstand der Untersuchung .....	25
B. Erkenntnisinteressen .....	28
C. Gang der Untersuchung .....	30
 <i>Teil I</i>	
<b>Grundlagen des Rechtsschutzzugangs und die Behandlung von Allgemeininteressen</b>	31
 Kapitel 1	
<b>Klage- und Kontrollmodelle</b>	31
A. Doppelfunktionalität der Klagebefugnis .....	33
I. Popularklagemodell .....	33
II. Funktionen der Klagebefugnis anhand der Ablehnung der Popularklage .....	33
III. Ergebnis .....	35
B. Bezugspunkte: Recht und Interesse .....	35
I. Interesse als Rechtsbegriff .....	36
II. Interesse als Element des subjektiven öffentlichen Rechts .....	37
III. Recht und Interesse als prozessuale Filter .....	40
IV. Folgerungen .....	42
C. Subjektiver Rechtsschutz und objektive Rechtskontrolle .....	42
I. Historische Kontroverse im deutschen Spätkonstitutionalismus .....	43
II. Alternative Ansätze zur Reichweite verwaltungsgerichtlicher Kontrolle .....	45
1. Zielrichtung: Objektive Rechtskontrolle .....	46
2. Zielrichtung: Subjektiver Rechtsschutz .....	47
3. Funktionsüberschneidungen .....	48
III. Tradierte Verbindungen von Klage- und Kontrollmodellen .....	49
IV. Folgerungen .....	53
D. Ergebnis .....	54

	Kapitel 2	
	<b>Klagemodele und Allgemeininteressen</b>	55
A.	Allgemein- und Individualinteressen .....	55
I.	Problematik der Trennung von Allgemein- und Individualinteressen .....	55
II.	Umweltbelange als Allgemeininteressen .....	57
1.	Kollektivgut Umwelt .....	57
2.	Vollzugsschwierigkeiten .....	59
B.	Umweltbelange im Verletzten- und Interessentenklagemodell .....	61
I.	Umweltbelange in der deutschen Verletzenklage .....	62
1.	Subjektives öffentliches Recht als Kristallisierungspunkt .....	62
2.	Schutznormtheorie und Umweltbelange .....	64
3.	Anpassungsherausforderungen .....	68
a)	Verbandsklage .....	68
aa)	Bedarf für Verbandsrechtsbehelfe .....	68
bb)	Verfassungsrechtliche Zulässigkeit .....	70
cc)	Dogmatische Anbindung im Verwaltungsprozessrecht .....	71
b)	Einfluss des Unionsrechts .....	72
aa)	Grundsätze und Mobilisierungswirkung .....	72
bb)	Materiellrechtlicher Ansatzpunkt .....	75
cc)	Verfahrensrechtlicher Ansatzpunkt .....	79
dd)	Funktionale Subjektivierung und <i>status procuratoris</i> .....	81
c)	Gemeinsamkeit: Zuweisung klagbarer Positionen durch den Gesetzgeber .....	83
4.	Ergebnis .....	84
II.	Umweltbelange in der französischen Interessentenklage .....	85
1.	<i>Intérêt pour agir</i> durch Geltendmachung von Umweltbelangen .....	85
2.	Verbandsklage .....	87
3.	Folgerungen .....	89
III.	Ergebnis .....	90
C.	Verwaltungskontrolle und Stellung der Einzelnen .....	90
I.	Individuen und Gemeinwesen durch die Brille der Klagebefugnis .....	90
II.	Verletzenklage: Leitbild des <i>bourgeois</i> .....	92
III.	Interessentenklage: Leitbild des <i>citoyen</i> .....	93
D.	Ergebnis .....	94

*Teil 2*

<b>Vereinbarkeit des Rechtsschutzes im Unionseigenverwaltungsrecht mit der Århus-Konvention</b>	96
Kapitel 3	
<b>Rechtsschutzvorgaben der Århus-Konvention</b>	96
A. Leitbilder und Regelungsinhalte der Århus-Konvention .....	96
I. Leitbilder der Århus-Konvention .....	98
II. Regelungsinhalte der Århus-Konvention .....	101
1. Recht auf eine gesunde Umwelt .....	101
2. Säulenarchitektur im Stufenverhältnis .....	102
3. Anspruchsberechtigte und -gegner .....	104
a) „Öffentlichkeit“ und „betroffene Öffentlichkeit“ als Anspruchsberechtigte	104
b) „Behörden“ als Anspruchsgegner .....	106
III. Aarhus Convention Compliance Committee .....	107
1. Verfahren und Entscheidungswirkung .....	108
2. Bedeutung der Entscheidungen des Compliance Committees .....	109
B. Maßstäbe der Århus-Konvention für den Rechtsschutz .....	110
I. Rechtsschutz nach Art. 9 Abs. 1 ÅK .....	111
1. Sicherung des Rechts aus Art. 4 ÅK durch das Überprüfungsverfahren ..	111
2. Beschaffenheit des Überprüfungsverfahrens und der ausführenden Stellen	112
II. Rechtsschutz nach Art. 9 Abs. 2 ÅK .....	113
1. Sicherung des Rechts aus Art. 6 ÅK durch das Überprüfungsverfahren ..	114
2. Beschaffenheit des Überprüfungsverfahrens und der ausführenden Stellen	117
III. Rechtsschutz nach Art. 9 Abs. 3 ÅK .....	119
1. Überprüfungsverfahren bei Verstoß gegen sonstiges Umweltrecht .....	119
2. Beschaffenheit des Überprüfungsverfahrens und der ausführenden Stellen	123
IV. Absicherung durch Art. 9 Abs. 4 und 5 ÅK .....	123
1. Angemessenheit und Effektivität des Rechtsschutzes nach Art. 9 Abs. 4 Satz 1 Hs. 1 ÅK .....	124
2. Fairness und Gerechtigkeit der Überprüfungsverfahren nach Art. 9 Abs. 4 Satz 1 Hs. 2 ÅK .....	125
3. Weitere Sicherungsmaßnahmen .....	125
V. Bewertung .....	126
1. Präzision der Verpflichtungen .....	126
2. „Privatisierung des Gemeinwohls“ .....	127
C. Ergebnis .....	131

## Kapitel 4

<b>Vereinbarkeit des Gerichtszugangs im Primärrecht mit den Vorgaben der Århus-Konvention</b>	132
A. Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten durch Art. 263 Abs. 4 Var. 2 AEUV .....	133
I. Individualnichtigkeitsklage im Spiegel der Klagemodelle .....	134
II. Auslegung von Art. 263 Abs. 4 Var. 2 AEUV durch den Gerichtshof .....	140
1. Betroffenheit .....	140
2. Qualifikation durch das Merkmal „unmittelbar“ .....	142
3. Qualifikation durch das Merkmal „individuell“ .....	144
a) Tatbestandsmerkmale der <i>Plaumann</i> -Formel .....	145
b) Fallgruppen individueller Betroffenheit .....	147
4. Ergebnis .....	149
III. Anwendung der <i>Plaumann</i> -Formel in Umweltstreitigkeiten .....	150
1. Modellfälle <i>Danielsson</i> und <i>Greenpeace</i> .....	150
2. Anwendbarkeit der <i>Plaumann</i> -Formel in Umweltstreitigkeiten .....	151
3. Anwendung in den Modellfällen <i>Danielsson</i> und <i>Greenpeace</i> .....	152
4. Effekt der <i>Plaumann</i> -Formel in Umweltstreitigkeiten .....	154
IV. Beharren des Gerichtshofs und Verwerfen alternativer Deutungsangebote .....	158
V. Bewertung .....	160
B. (Fehlende) Kompensation durch alternative Rechtsschutzoptionen .....	162
I. Rechtsschutz durch Art. 263 Abs. 4 Var. 3 AEUV .....	162
1. Privilegierung durch Entfallen der individuellen Betroffenheit .....	163
2. Urteil des Gerichtshofs im Fall <i>Inuit</i> .....	164
3. Folgerungen .....	165
II. Rechtsschutz im Verwaltungsverbund nach Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV .....	166
1. Zusammenspiel von direktem und indirektem Rechtsschutz .....	167
2. Indirekte Rechtsschutzoptionen als Argument in den Modellfällen .....	169
3. Rolle der mitgliedstaatlichen Gerichte und ihre Grenze .....	171
a) Kontrolle von Maßnahmen der Unionseigenverwaltung durch mitgliedstaatliche Gerichte .....	171
b) Grenzen der Heranziehung mitgliedstaatlicher Gerichte für Maßnahmen des Eigenverwaltungsrechts .....	172
4. Unzulänglichkeit des Vorabentscheidungsverfahrens als Individualrechtsbehelf .....	175
5. Folgerungen .....	178
III. Ergebnis .....	179
C. Wirkung der Rechtsschutzvorgaben der Århus-Konvention auf den primärrechtlichen Gerichtszugang .....	180

I.	Rechtsschutzbestimmungen der Århus-Konvention als Prüfungsmaßstab . . . . .	180
1.	Begriffsklärung . . . . .	181
2.	Unmittelbare Geltung der Århus-Konvention . . . . .	182
a)	Anforderungen an die unmittelbare Geltung . . . . .	182
aa)	Völkervertragsrecht und Unionsrechtsordnung . . . . .	182
bb)	Monismus und Dualismus im Unionsrecht . . . . .	183
b)	Århus-Konvention als gemischtes Abkommen . . . . .	185
aa)	Völkerrechtliche Aspekte . . . . .	185
bb)	Unionsrechtliche Aspekte . . . . .	187
3.	Unmittelbare Anwendbarkeit der Rechtsschutzvorgaben . . . . .	190
a)	Anforderungen an die unmittelbare Anwendbarkeit . . . . .	190
b)	Problem der Bestimmtheit der dritten Säule der Århus-Konvention . . . . .	191
4.	Ergebnis . . . . .	194
II.	Möglichkeit völkerrechtsfreundlicher Auslegung des primärrechtlichen Gerichtszugangs . . . . .	194
1.	Völkerrechtswidrigkeit der primärrechtlichen Zugangsrestriktionen . . . . .	195
a)	Totalausfall des Umweltrechtsschutzes im Primärrecht . . . . .	195
b)	Einordnung der <i>Plaumann</i> -Rechtsprechung durch das Compliance Committee . . . . .	196
c)	Ergebnis . . . . .	198
2.	Normativer Anknüpfungspunkt und Grundzüge der völkerrechtsfreundlichen Auslegung des Unionsrechts . . . . .	198
3.	Implikationen aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs zum Unionsverwaltungsrecht . . . . .	200
a)	Urteil <i>Slowakischer Braunbär</i> . . . . .	200
b)	Urteil <i>Protect</i> . . . . .	202
c)	Folgerungen . . . . .	204
4.	Ansätze zur völkerrechtsfreundlichen Auslegung von Art. 263 Abs. 4 Var. 2 AEUV . . . . .	206
a)	Auslegung von Art. 263 Abs. 4 Var. 2 AEUV im Lichte von Art. 9 Abs. 3 ÅK . . . . .	207
aa)	Rang von Art. 9 Abs. 3 ÅK als Übertragbarkeitsproblem . . . . .	207
bb)	Keine völkerrechtsfreundliche Auslegung von Primärrecht . . . . .	210
b)	Auslegung von Art. 263 Abs. 4 Var. 2 AEUV im Lichte von Art. 47 GRCh i.V.m. Art. 9 Abs. 3 ÅK . . . . .	212
aa)	Grundzüge des Rechts auf effektiven Rechtsschutz . . . . .	213
bb)	Verhältnis von Art. 47 GRCh zu Art. 263 AEUV . . . . .	214
cc)	Ungenutzte Auslegungsreserven in Art. 263 Abs. 4 Var. 2 AEUV . . . . .	217
dd)	Art. 47 GRCh als Hebel für Art. 9 Abs. 3 ÅK . . . . .	220
(1)	Konturenlosigkeit der Klagebefugnis . . . . .	221

(2) Eingriff in die Aufgaben des Gesetzgebers .....	222
(3) Untauglichkeit von Art. 9 Abs. 3 ÅK für eine Aufladung von Art. 47 GRCh .....	223
ee) Zwischenergebnis .....	224
c) Ergebnis .....	224
5. Ergebnis .....	225
III. Alternative Ansätze zur Begegnung der Völkerrechtswidrigkeit .....	226
1. Verweis auf Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV .....	226
2. Modifizierung von Art. 263 Abs. 4 AEUV durch die Århus-Konvention als <i>lex posterior</i> .....	228
3. Völkerrechtliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Änderung von Art. 263 Abs. 4 AEUV .....	230
D. Ergebnis .....	232

Kapitel 5

**Vereinbarkeit des Rechtsschutzes nach der Århus-VO  
mit dem Primärrecht und den Vorgaben der Århus-Konvention** 233

A. Regelungssystematik und Anwendungsbereiche .....	234
I. Internes Überprüfungsverfahren .....	236
1. Antragsberechtigung .....	237
a) Allgemeines und Zweck der Vorschrift .....	237
b) Voraussetzungen im Einzelnen .....	238
2. Gegenstand des Überprüfungsverfahrens .....	241
a) Organ oder Einrichtung der Union als Antragsgegner .....	241
b) Verwaltungsakt .....	242
aa) Verwaltungsakt als Handlungsform .....	243
bb) Voraussetzungen im Einzelnen .....	243
(1) Rechtsverbindlichkeit und Außenwirksamkeit .....	243
(2) Regelung eines Einzelfalls .....	245
(3) Im Bereich des Umweltrechts .....	250
cc) Ausnahmeregelung in Art. 2 Abs. 2 Århus-VO .....	252
dd) Ausschlussfrist in Art. 10 Abs. 2 Århus-VO .....	253
c) Folgerungen für den Anwendungsbereich .....	254
3. Reichweite der Überprüfung .....	258
a) Prüfungsmaßstab .....	258
b) Prüfungsrichtlinie .....	260
c) Abhilfe .....	261
4. Abschluss durch eine Antwort gem. Art. 10 Abs. 2 Århus-VO .....	262

II.	Gerichtliches Verfahren .....	264
1.	Klageberechtigung .....	264
a)	Negative Bescheidung des Überprüfungsersuchens .....	264
b)	Zugang „gemäß den einschlägigen Bestimmungen“ .....	265
2.	Gegenstand des Verfahrens .....	267
3.	Reichweite der Überprüfung .....	270
a)	Prüfungsmaßstab und -umfang .....	270
b)	Prüfungsdichte .....	272
4.	Entscheidungswirkung .....	273
a)	Fehler betrifft nur das interne Überprüfungsverfahren .....	273
b)	Fehler geht auf die ursprüngliche Maßnahme zurück .....	274
c)	Ergebnis .....	275
III.	Ergebnis .....	275
B.	Vereinbarkeit der Århus-VO mit dem Primärrecht .....	276
I.	Grundsätzliche Zulässigkeit der Rechtsschutzgewährung durch Sekundärrecht .....	277
1.	Umfassender effektiver Rechtsschutz als Anliegen der Union .....	277
2.	Ermächtigungsklauseln für sekundärrechtlich begründeten Rechtsschutz .....	278
3.	Vorverfahren im Eigenverwaltungsrecht .....	279
II.	Zulässigkeit des Rechtsschutzmodells der Århus-VO .....	280
1.	Vorwurf der Umgehung des Primärrechts durch die Århus-VO .....	281
2.	Gründe für die Zulässigkeit des Regelungsmodells der Århus-VO .....	282
a)	Unabhängigkeit des internen Überprüfungsverfahrens .....	283
b)	Keine Befreiung von der Erfüllung der primärrechtlichen Voraussetzungen .....	283
c)	Ausgestaltungsbefugnisse des Sekundärrechtsgebers .....	284
3.	Ergebnis .....	285
III.	Rückschlüsse für die Rechtsschutzgewährung durch Sekundärrecht als Modell .....	285
1.	Keine direkte Aufhebung einer Zulässigkeitsvoraussetzung .....	286
2.	Möglichkeit der gezielten Erfüllung der Zulässigkeitskriterien durch Sekundärrecht .....	287
3.	Zuweisungsgehalte als Aufnahmestrategie: Funktionale Betroffenheit .....	288
IV.	Ergebnis .....	289
C.	Vereinbarkeit der Århus-VO mit den Vorgaben der Århus-Konvention .....	289
I.	Unbeachtlichkeit von Art. 9 Abs. 1 und Abs. 2 ÅK als Maßstäbe für die Århus-VO .....	290
1.	Art. 9 Abs. 1 ÅK als Maßstab für die Århus-VO .....	290
2.	Art. 9 Abs. 2 ÅK als Maßstab für die Århus-VO .....	292
a)	Umsetzungspflicht aus Art. 6 Abs. 1 lit. a ÅK .....	293

b)	Umsetzungspflicht aus Art. 6 Abs. 1 lit. b ÅK .....	295
c)	Umsetzungspflicht aus Art. 6 bis ÅK .....	296
d)	Umsetzungspflicht aus sonstigen Bestimmungen der Århus-Konvention .....	296
e)	Ergebnis .....	297
II.	Vereinbarkeit mit Art. 9 Abs. 3 ÅK .....	297
1.	Art. 9 Abs. 3 ÅK als Prüfungsmaßstab für das Unionssekundärrecht .....	298
a)	Anwendbarkeit der <i>Fediol-</i> und <i>Nakajima-</i> Rechtsprechung auf die Århus-VO .....	298
aa)	Grundzüge der <i>Fediol-</i> und <i>Nakajima-</i> Rechtsprechung .....	298
bb)	Århus-VO als Umsetzung der Vorgaben der Århus-Konvention ..	299
(1)	Verweis der Århus-VO auf Art. 9 Abs. 3 ÅK im Sinne der <i>Fediol-</i> Doktrin .....	300
(2)	Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 ÅK im Sinne der <i>Nakajima-</i> Doktrin .....	301
cc)	Restriktion des Implementierungsgrundsatzes auf das Welthandelsrecht .....	303
b)	Zielverbindlichkeit von Art. 9 Abs. 3 ÅK .....	306
aa)	Ansatz Generalanwalt Jääskinen .....	306
bb)	Beschränkung der Kontrolle auf das Überschreiten der äußeren Grenze des Gestaltungsspielraums von Art. 9 Abs. 3 ÅK .....	309
c)	Ergebnis .....	310
2.	Definitionsfragen .....	311
a)	Antragsberechtigung .....	311
aa)	Begrenzung des internen Überprüfungsverfahrens auf Verbände ..	312
bb)	Restriktionen in den Kriterien zur Antragsberechtigung für Verbände ..	314
b)	Gegenstand des Überprüfungsverfahrens .....	314
aa)	Begriff des Verwaltungsakts gem. Art. 2 Abs. 1 lit. g Århus-VO ..	315
(1)	Rechtsverbindlichkeit und Außenwirksamkeit .....	316
(2)	Regelung eines Einzelfalles .....	317
(3)	Im Bereich des Umweltrechts .....	319
bb)	Ausnahmeregelung des Art. 2 Abs. 2 Århus-VO .....	320
3.	Verfahrensfragen .....	321
a)	Internes Überprüfungsverfahren .....	322
aa)	Unzureichender Devolutiveffekt .....	322
bb)	Kürze der Beanstandungsfrist .....	323
cc)	Ausschluss nach Art. 10 Abs. 3 Århus-VO .....	324
dd)	Fehlender Prüfungsmaßstab .....	325
ee)	Folgerung: Internes Überprüfungsverfahren genügt nicht zur Umsetzung .....	325

b) Gerichtliches Verfahren .....	326
4. Ergebnis .....	327
III. Ergebnis und Folgerungen .....	328
D. Ergebnis .....	329
 <b>Schlussbemerkungen</b> ..... 331	
A. Eine Vorschrift, zwei Maßstäbe – Art. 9 Abs. 3 ÅK in der Rechtsprechung des Gerichtshofs .....	332
I. Plädoyer für einen einheitlichen Maßstab .....	332
II. Kritik an den Rechtsschutzzvorgaben der Århus-Konvention .....	333
B. Rechtsschutz durch die Århus-VO .....	333
I. Århus-VO öffnet das Tor – aber nur einen Spalt .....	334
II. Ausblick: Reaktion der Union auf die Kritik des Compliance Committees ..	335
C. Funktionsäquivalente Torhüter: <i>Plaumann</i> -Formel und Schutznormlehre .....	337
I. Primärrechtliche Betroffenenklage .....	338
II. Elastizität und Statik der Systeme .....	341
D. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse .....	343
E. Zusammenfassung in Thesen .....	349
 <b>Synopse zu Art. 9 ÅK</b> .....	351
 <b>Literaturverzeichnis</b> .....	356
 <b>Sachregister</b> .....	404

## **Abkürzungsverzeichnis**

ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AcP	Archiv für die civilistische Praxis
aE	am Ende
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a.F.	alte Fassung
AJIL	American Journal of International Law
ÅK	Århus-Konvention
Alt.	Alternative
Am. U. Int'l L. Rev.	American University International Law Review
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AVR	Archiv des Völkerrechts
BayVBl	Bayrische Verwaltungsblätter
BayVerf	Verfassung des Freistaates Bayern
BayVfGHG	Gesetz über den Bayerischen Verfassungsgerichtshof
Bd.	Band
Beschl.	Beschluss
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (Sammlung)
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (Sammlung)
bzw.	beziehungsweise
C.D.E.	Cahiers de Droit Européen
CJEL	Columbia Journal of European Law
C. L. J.	Cambridge Law Journal
CML Rev.	Common Market Law Review
Colum. J. Eur. L.	Columbia Journal of European Law
CYELP	Croatian Yearbook of European Law and Policy
CYEELS	Cambridge Yearbook of European Legal Studies
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
EAGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
EBL Rev.	European Business Law Review
EELR	European Environmental Law Review
EFFL	European Food and Feed Law Review
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKSV	Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EJIL	European Journal of International Law

EJRR	European Journal of Risk Regulation
EL	Ergänzungslieferung
ELJ	European Law Journal
elni Review	Environmental Law Network International Review
E.L. Rev.	European Law Review
EMRK	Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
Envtl. L. Rev.	Environmental Law Review
Envtl. Pol'y & L.	Environmental Policy and Law
EPL	European Public Law
EU	Europäische Union
EuG	Europäisches Gericht erster Instanz
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Zeitschrift für Europäische Grundrechte
EuR	Europarecht
EuR-Beih.	Europarecht Beiheft
Eur. Energy & Envtl. L. Rev.	European Energy and Environmental Law Review
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EVV	Europäischer Verfassungsvertrag
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FG	Festgabe
Fordham Int'l L.J.	Fordham International Law Journal
FS	Festschrift
GATT	Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen
German L.J.	German Law Journal
German Y.B.Int'l L.	German Yearbook of International Law
GewArch	Gewerbeearchiv
GG	Grundgesetz
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GS	Gedächtnisschrift
HbdStR	Handbuch des Staatsrechts
Hrsg.	Herausgeber
ICLQ	International & Comparative Law Quarterly
iE	im Ergebnis
IJGLS	Indiana Journal of Global Legal Studies
ILM	International Legal Materials
IPE	Ius Publicum Europaeum
i. S. d.	im Sinne des/der
i. V. m.	in Verbindung mit
JCER	Journal of Contemporary European Research
J.D.E.	Journal de Droit Européen
JEEPL	Journal for European Environmental & Planning Law

J. Envtl. L.	Journal of Environmental Law
J. Int'l Econ. L.	Journal of International Economic Law
JöR n. F.	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (Neue Folge)
J.P.L.	Journal of Planning & Environment Law
JRP	Journal für Rechtspolitik
JZ	Juristenzeitung
lit.	Buchstabe
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz und das Saarland
Mich. J. Int'l L.	Michigan Journal of International Law
MJ	Maastricht Journal of European and Comparative Law
MPEPIL	Max Planck Encyclopedia of Public International Law
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NdsVBl	Niedersächsische Verwaltungsblätter
n. F.	neue Fassung
NILR	Netherlands International Law Review
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NMT	Nordisk Miljörättslig Tidskrift
Nordic J. Int'l L.	Nordic Journal of International Law
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
Oxford J. Legal Stud.	Oxford Journal of Legal Studies
P.L.	Public Law
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
R. A. E.	Revue des Affaires Européennes
RdU	Recht der Umwelt
REALaw	Review of European Administrative Law
RECIEL	Review of European Community and International Environmental Law
Rev. Adm.	La Revue Administrative
Riv. Trimestr. Dir. Pubbl.	Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico
R.J.E.	Revue Juridique de l'Environnement
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
RTD Eur.	Revue Trimestrielle de Droit Européen
s.	siehe
S.	Seite
S. Cal. L. Rev.	Southern California Law Review
Slg.	Sammlung des Gerichtshofs und des Gerichts Erster Instanz
Stan. L. Rev.	Stanford Law Review
StoffR	Zeitschrift für Stoffrecht
TELJ	Tulane Environmental Law Journal
u. a.	und andere
UmwRG	Umweltrechtsbehelfsgesetz
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
Urt.	Urteil
UTR	Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts

Utrecht J. Int. Eur. Law	Utrecht Journal of International and European Law
Utrecht L. Rev.	Utrecht Law Review
v.	von/vom
Var.	Variante
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
verb. Rs.	verbundene Rechtsachen
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VO	Verordnung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
Windsor Y.B. Access Just.	Windsor Yearbook of Access to Justice
WTO	Word Trade Organization
WVKIO	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge zwischen Staaten und internationalen Organisationen oder zwischen internationalen Organisationen
WVRK	Wiener Konvention über das Recht der Verträge
YbEEL	Yearbook of European Environmental Law
YEL	Yearbook of European Law
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z. B.	zum Beispiel
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
ZfRV	Zeitschrift für Rechtsvergleichung
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht



## Einleitung

Ein Mann erbittet Eingang zum Gesetz. Doch vor dem Gesetz steht ein Torhüter. Dieser verwehrt dem Mann den Eingang. Der Mann wartet jahrelang verzweifelt vor dem Gesetz, jedoch vergeblich. Er erhält keinen Eingang.

Dieses Bild des Torhüters stammt aus dem Prosastück „Vor dem Gesetz“ von F. Kafka, welches auch Teil seines Romans „Der Prozeß“ ist.<sup>1</sup> Der Einfluss dieser auch als Torhüter-Parabel bekannten Sequenz weist über das Literarische hinaus. So wird F. Kafkas Torhüter immer wieder bemüht, wenn es darum geht, ein Bild für den Zugang zu verwaltungsgerichtlichem Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten zu finden.<sup>2</sup> Gerichte werden nicht von sich aus tätig, sondern bedürfen der Initiative eines Klägers<sup>3</sup>.<sup>4</sup> Wem soll aber unter welchen Voraussetzungen eine solche Initiativberechtigung zukommen? Diese Entscheidung wird von der Klagebefugnis als zentralem Torhüter zur Verwaltungsgerichtsbarkeit getroffen. Ebenjener Torhüter erweist sich im Umweltrecht traditionell als ähnlich unüberwindbar wie derjenige aus F. Kafkas Parabel.

Die Regeln über den Zugang zu Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten galten lange Zeit als frei von äußeren Einflüssen.<sup>5</sup> Unter den Begriffen der Europäisierung<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> F. Kafka, Der Prozeß, in: Sämtliche Werke, 2008, S. 238 (399 f.).

<sup>2</sup> S. etwa Generalanwältin Kokott, Schlussanträge v. 30.06.2016, Lesoochranárske zoskupeňie, Rs. C-243/15, EU:C:2016:491, Rn. 1 f.; R. Klinger, Anmerkung zu EuGH, Urt. v. 20.12.2017, Rs. C-664/15, NVwZ 2018, 231 (231); H. Schoukens, Access to Justice in Environmental Cases After the Rulings of the Court of Justice of 13 January 2015, Utrecht J. Int. Eur. Law 31 (2015), 46 (46).

<sup>3</sup> Selbstredend wird der Begriff „Kläger“ geschlechtsunspezifisch gebraucht. Dies gilt auch für alle ähnlichen Begriffe und Fälle in dieser Arbeit.

<sup>4</sup> C. Möllers, Individuelle Legitimation, in: Geis u. a. (Hrsg.), Der Aufstieg der Legitimitätspolitik, 2012, S. 398 (401).

<sup>5</sup> A. Epiney/K. Sollberger, Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht, 2002, S. 17. Dies gilt im Grundsatz auch für das Verwaltungsverfahrensrecht. S. zu der so genannten Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Unionsrecht und deren Grenzen F. Schoch, Die Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts, in: Schmidt-Aßmann u. a. (Hrsg.), FG BVerwG, 2003, S. 507 (508 ff.); T. von Danwitz, Europäisches Verwaltungsrecht, 2008, S. 302 ff.; J. Schwarze, Europäische Rahmenbedingungen für die Verwaltungsgerichtsbarkeit, NVwZ 2000, 241 (244); M. Ludwigs, Die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten, NVwZ 2018, 1417 (1420 ff.).

<sup>6</sup> Zum Begriff E. Schmidt-Aßmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2006, S. 31 ff.; F. Schoch, Die Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts, in: Schmidt-Aßmann u. a. (Hrsg.), FG BVerwG, 2003, S. 507; R. Wahl, Die zweite Phase des Öffentlichen Rechts in Deutschland, Der Staat 38 (1999), 495 ff.

und der Internationalisierung<sup>7</sup> werden jedoch schon seit geraumer Zeit Phänomene diskutiert, die an der Autonomie der Hoheitsträger zur Ausgestaltung des verwaltungsrechtlichen Verhältnisses zu ihren Bürgern rütteln.<sup>8</sup> Auch das Umweltverwaltungsrecht ist in weiten Teilen von der Internationalisierung erfasst.<sup>9</sup>

Eine besonders weitreichende Dynamisierungswirkung für das Umweltverwaltungsrecht entfaltet die Århus-Konvention.<sup>10</sup> Die Århus-Konvention wurde im Rahmen der United Nations Economic Commission for Europe am 25. Juni 1998 beschlossen. Ziel der Århus-Konvention ist eine verstärkte Einbindung der Öffentlichkeit zur Durchsetzung des Umweltrechts.<sup>11</sup> Entsprechend verpflichtet die Konvention gerade nicht zur Erreichung bestimmter Umweltziele, sondern macht ihren Vertragsparteien Vorgaben für die Gestaltung ihrer Rechtsordnungen.<sup>12</sup> Damit vollzieht die Konvention einen „Paradigmenwechsel“<sup>13</sup> im Umweltvölkerrecht. Insbesondere sieht die Konvention die Schaffung von (Individual-)Rechten vor.<sup>14</sup> Diese dienen der Mobilisierung der Bürger zur Durchsetzung des Umweltrechts.<sup>15</sup> Zu dieser Mobilisierung sollen wesentlich Verbesserungen im Zugang zu Umweltrechtsschutz beitragen.<sup>16</sup> Dies nimmt die vorliegende Arbeit zum Anlass und fragt, inwieweit die Århus-Konvention zur Überwindung der Klagebefugnis als Torhüter zur Verwaltungsgerichtsbarkeit in Umweltangelegenheiten beiträgt.

<sup>7</sup> Zum Begriff *M. Kment*, Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln, 2010, S. 17 ff.

<sup>8</sup> *W. Durner*, Internationales Umweltverwaltungsrecht, in: Möllers u. a. (Hrsg.), Internationales Verwaltungsrecht, 2007, S. 121 (123); s. auch *C. Tietje*, Internationalisiertes Verwaltungshandeln, Rechtstheorie 39 (2008), 255 (255).

<sup>9</sup> *C. Tietje*, Internationalisiertes Verwaltungshandeln, 2001, S. 422. Was vordergründig in den Mitgliedstaaten als Europäisierung wahrgenommen wird, erweist sich bei genauerer Betrachtung als Internationalisierung, da die europäischen Sekundärrechtsakte selbst häufig völkerrechtlich vorgeprägt sind, s. *W. Durner*, Internationales Umweltverwaltungsrecht, in: Möllers u. a. (Hrsg.), Internationales Verwaltungsrecht, 2007, S. 121 (132 f.).

<sup>10</sup> Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, ILM 38 (1999), S. 517 ff.

<sup>11</sup> *T. von Danwitz*, Aarhus-Konvention, NVwZ 2004, 272 (273).

<sup>12</sup> *W. Durner*, Internationales Umweltverwaltungsrecht, in: Möllers u. a. (Hrsg.), Internationales Verwaltungsrecht, 2007, S. 121 (131).

<sup>13</sup> *C. Walter*, Internationalisierung des deutschen und Europäischen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts, EUR 2005, 302 (306); dem folgend *E. Dikaios*, Überindividueller Umweltrechtsschutz, Teilband I, 2018, S. 216.

<sup>14</sup> *C. Walter*, Internationalisierung des deutschen und Europäischen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts, EUR 2005, 302 (306); *A. Epiney/K. Sollberger*, Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht, 2002, S. 312.

<sup>15</sup> *W. Durner*, Internationales Umweltverwaltungsrecht, in: Möllers u. a. (Hrsg.), Internationales Verwaltungsrecht, 2007, S. 121 (132). Dies spielt natürlich auf die Dissertation von *J. Masing*, Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts, 1997, an. In einer ähnlichen Richtung geht das Konzept bei *M. Ruffert*, Subjektive Rechte im Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaft, 1996, S. 162, der den Begriff der „funktionalen Subjektivierung“ prägt.

<sup>16</sup> Nach *A. Epiney/K. Sollberger*, Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht, 2002, S. 312 findet sich mit der Århus-Konvention zum ersten Mal im Rahmen eines umweltvölkerrechtlichen Vertrages eine rechtlich bindende Verpflichtung, Rechtsschutzmöglichkeiten in Umweltangelegenheiten zu schaffen.

## A. Gegenstand der Untersuchung

Die Wirkungen der Århus-Konvention auf den Rechtsschutz werden im Rahmen der vorliegenden Arbeit anhand des Eigenverwaltungsrechts der Union untersucht.

Neben ihren Mitgliedstaaten gehört auch die Union selbst zu den Vertragsparteien der Århus-Konvention.<sup>17</sup> Damit wurde die Århus-Konvention gem. Art. 216 Abs. 2 AEUV für die Union auch unionsrechtlich verbindlich. Im Rahmen der Zuständigkeitsverteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten<sup>18</sup> sieht es die Union als ihre Aufgabe an, die Umsetzung der Konventionsverpflichtungen für die Mitgliedstaaten über den „Transmissionsriemen des Unionsrechts“<sup>19</sup> vorzunehmen.<sup>20</sup> Als Vertragspartei ist die Union jedoch ebenso verpflichtet, die Vorgaben der Konvention für ihre eigenen Organe und Institutionen umzusetzen.<sup>21</sup> An diesem Punkt setzt die Arbeit an.

Der Begriff des Eigenverwaltungsrechts bestimmt wesentlich die Reichweite der Untersuchung. Er ist deshalb für die Zwecke der Untersuchung zu konkretisieren.

---

<sup>17</sup> Damals noch als Europäische Gemeinschaft, s. Beschluss 2005/370/EG des Rates vom 17. Februar 2005 über den Abschluss des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten im Namen der Europäischen Gemeinschaft, ABl. L 124 v. 17.05.2005, S. 1 ff. sowie EuGH, Urt. v. 08.03.2011, Lesoochranárske zoskupenie, Rs. C-240/09, EU:C:2011:125, Slg. 2011 I-1285, Rn. 31.

<sup>18</sup> M. Breuer/S. Riegger, Die Reichweite der Pflicht der EU zur Umsetzung der Aarhus-Konvention, EurUP 2014, 293 (302) weisen zutreffend darauf hin, dass Art. 216 Abs. 2 AEUV für die Situation von gemischten Abkommen nicht wirklich passt. Schließlich trifft die Mitgliedstaaten hier auch eine eigene Umsetzungspflicht.

<sup>19</sup> J. Berkemann, Vollkontrolle der Umweltverbandsklage!, DVBl 2015, 389 (226).

<sup>20</sup> Zur Umsetzung in den Mitgliedstaaten erließ die Union zahlreiche Umsetzungsakte in Richtlinienform. Regelungen für den Bereich des Gerichtszugangs enthalten etwa die Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates, ABl. L 41 v. 14.02.2003, S. 26ff. sowie die Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, ABl. L 156 v. 25.06.2003, S. 17ff. Dagegen wurde der Vorschlag für eine Richtlinie KOM(2003) 624 endg. v. 24.10.2003 nicht weiterverfolgt. Zum Ganzen ausführlich A. Schwerdtfeger, Der deutsche Verwaltungsrechtsschutz unter dem Einfluss der Aarhus-Konvention, 2010, S. 36 ff.; S. Pernice-Warnke, Effektiver Zugang zu Gericht, 2009, S. 146 ff. Zur Umsetzung durch die Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. L 26 v. 28.01.2012, S. 1 ff. s. etwa J. Berkemann, Rechtsschutz im Naturschutzrecht, EurUP 2014, 148 (150f.).

<sup>21</sup> S. Pernice-Warnke, Effektiver Zugang zu Gericht, 2009, S. 146; A. Schwerdtfeger, Der deutsche Verwaltungsrechtsschutz unter dem Einfluss der Aarhus-Konvention, 2010, S. 40f.; W. Durner, Internationales Umweltverwaltungsrecht, in: Möllers u. a. (Hrsg.), Internationales Verwaltungsrecht, 2007, S. 121 (124).