

Schriften zum Umweltrecht

Band 183

Rechtsschutz im Umweltrecht

Herausgegeben von

Michael Kloepfer



Duncker & Humblot · Berlin

MICHAEL KLOEPFER (Hrsg.)

Rechtsschutz im Umweltrecht

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

Band 183

Rechtsschutz im Umweltrecht

Herausgegeben von

Michael Kloepfer



Duncker & Humblot · Berlin

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.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2014 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: L101 Mediengestaltung, Berlin

Druck: Meta Systems GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 978-3-428-14493-8 (Print)

ISBN 978-3-428-54493-6 (E-Book)

ISBN 978-3-428-84493-7 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

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

Vorwort

Am 7. Februar 2014 veranstaltete das gemeinnützige Forschungszentrum Umweltrecht e.V. (FZU) an der Humboldt-Universität zu Berlin eine Tagung mit dem Titel „Rechtsschutz im Umweltrecht“.¹ Das veranstaltende FZU gehört neben dem Forschungszentrum Technikrecht (FZT), dem Forschungszentrum Katastrophenrecht (FZK) sowie dem Institut für Gesetzgebung und Verfassung (IGV) zur Forschungsplattform Recht (FPR), die eng mit der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin zusammenarbeitet. Der vorliegende Band enthält im Wesentlichen die gehaltenen Referate der Tagung sowie eine Zusammenfassung der abschließenden Podiums- und Plenardiskussion.

Nicht erst seit dem 12. Mai 2011, dem Tag der Verkündung des Urteils des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache „Triangel“ zur Verbandsklage nach der Umweltverträglichkeitsprüfungs-Richtlinie, ist das Thema des Rechtsschutzes für das Umweltrecht von besonderer Bedeutung. Der Umweltrechtsschutz stand schon zuvor und steht noch künftig vor verschiedenenartigen Herausforderungen. Die Teilnehmer der Tagung stellten sich daher die Frage: Was soll die Zukunft bringen: mehr oder weniger oder anderen Rechtsschutz im Umweltrecht?

Den engagierten Referenten und Diskussionsteilnehmern der Tagung gebührt mein herzlicher Dank. Auf Grund ihrer Teilnahme war es möglich, das Thema des Umweltrechtsschutzes aus verschiedenen Perspektiven und doch gemeinsam und deshalb umfassend zu diskutieren. In den Referaten und der Podiums- sowie Plenardiskussion waren die Sichtweisen verschiedener Akteure der Rechtspraxis – durch Richter, Verwaltungsbeamte und Anwälte – ebenso wie der Blick der Umweltrechtswissenschaft vertreten.

Meinem Mitarbeiter *Rico David Neugärtner* danke ich für die wertvolle Unterstützung bei der Organisation und Durchführung der Tagung sowie der Vorbereitung für diesen Tagungsband.

Anregungen und Kritik zum vorliegenden Band richten Sie bitte an mich per E-Mail unter michael.kloepfer@rewi.hu-berlin.de.

Berlin, im Mai 2014

Michael Kloepfer

¹ Berichte zur Tagung *Dittes*, DÖV 2014, 666 ff.; *R. Meier*, Umweltrecht in der Praxis (URP) 2014, 243 ff.; *Šantek*, ZUR 2014, 310 ff.

Inhaltsverzeichnis

<i>Michael Kloepfer</i>	
Einführung: Rechtsschutz im Umweltrecht – Begrüßung zur Tagung am 7. Februar 2014 in Berlin	9
<i>Jörg Berkemann</i>	
Sinn und Funktionsgrenzen des Rechtsschutzes im Umweltrecht.	13
<i>Wolfgang Ewer</i>	
Rechtsschutz bei mehrstufigen Planungs- und Zulassungsverfahren am Bei- spiel der Energiewende	61
<i>Peter Wysk</i>	
Rechtsschutz gegen Flugrouten – Rechtsschutzentwertung durch verworre- nes materielles Recht?	73
<i>Jan Ziekow</i>	
Verfahrensfehler im Umweltrecht – notwendige Nachjustierungen im deut- schen Verwaltungsrecht	117
<i>Remo Klinger</i>	
Ausweitung der Verbandsklage im Umweltbereich – „Trianel“, „Slowaki- scher Braunbär“ und die Folgen	135
<i>Claudio Franzius</i>	
Das Bundesverwaltungsgericht auf dem richtigen Weg? Zur Begründung der Verbandsklagebefugnis für Luftreinhaltepläne	145
<i>Julian Krüper</i>	
Neudefinition des „subjektiven öffentlichen Rechts“ – der <i>citoyen</i> als um- weltdienender Kläger?	163
<i>Rico David Neugärtner</i>	
„Es wäre vielleicht schöner, wenn wir § 42 [VwGO] gar nicht hätten; das wäre vielleicht einfacher.“ – Bericht über die abschließende Podiums- und Plenardiskussion bei der Tagung „Rechtsschutz im Umweltrecht“ am 7. Fe- bruar 2014 an der Humboldt-Universität zu Berlin	187
Autorenverzeichnis	197

Einführung: Rechtsschutz im Umweltrecht

– Begrüßung zur Tagung am 7. Februar 2014 in Berlin –

Von *Michael Kloepfer*

1. In der Festschrift mit dem Titel „Beharren, Bewegen“¹, die mir im vorigen September von meinen Schülern, Freunden und Kollegen zu meinem 70. Geburtstag zum geistigen Geschenk gemacht wurde, befassen sich gleich zwei Beiträge mit dem Thema des Rechtsschutzes im Umweltrecht. Den einen Beitrag hat einer der heutigen Referenten, mein Schüler Claudio Franzius, verfasst. Er wird uns heute Nachmittag seine Gedanken zum Thema der richterlichen Rechtsfortbildung insbesondere durch das Bundesverwaltungsgericht am Beispiel der Klagebefugnis im Umweltrecht mitteilen. Der andere Beitrag stammt aus der Feder von Rüdiger Breuer, meinem langjährigen Professorenkollegen aus früheren Trierer Zeiten. Er hat in der Festschrift zum Thema „Entwicklungen des Rechtsschutzes im Umweltrecht“ geschrieben. Für eine Festschrift ungewöhnlich werden beide Beiträge fast unmittelbar nach Erscheinen der Festschrift schon rege zitiert.

2. Was kann man daran ablesen, dass der Rechtsschutz im Umweltrecht in einer aktuellen Festschrift thematisch gleich doppelt vertreten ist? Ich meine: vor allem die große *Bedeutsamkeit* dieses Themas für die Praxis und Wissenschaft, für den Umweltschutz, aber auch für das öffentliche Recht überhaupt. Der Umweltrechtsschutz ist ein Thema von grundsätzlicher wie von aktueller Bedeutung zugleich. Ideal ist dieses Thema nicht nur für Festschriftbeiträge, sondern auch für eine kritische Tagung, zumal es in sinnvoller und fruchtbare Weise Wissenschaft und Praxis zusammenführt. Die Tagung orientiert sich so an dem Mantra des Veranstalters der Tagung, dem Forschungszentrum Umweltrecht (FZU), welches vor allem auch die Zusammenarbeit von Rechtswissenschaft und Rechtspraxis anstrebt.

3. Die *Aktualität* unseres Themas zeigt sich bei jedem Blick in die verwaltungsrechtlichen Rechtsprechungsteile der juristischen, insbesondere öffentlich-rechtlichen Fachzeitschriften. Oft scheint der Rechtsschutz im

¹ Franzius / Lejeune / Lewinski / Meßerschmidt / Michael / Rossi / Schilling / Wysk (Hrsg.), Beharren. Bewegen. Festschrift für Michael Kloepfer zum 70. Geburtstag, 2013.

Umweltrecht die Liste der veröffentlichten Gerichtsentscheidungen fast schon zu dominieren. Dabei dürften gegenwärtig in ganz besonderem Maße die Entwicklungen im Europarecht zur Verbandsklage das Thema des Umweltrechtsschutzes prägen. Ich nenne nur die Stichworte „Trianel“² und „Slowakischer Braunbär“³ – Remo Klinger wird sie heute Nachmittag vor allem aus einschlägigen anwaltlichen Erfahrungen in seinem Referat näher beleuchten. Aber auch politische Entwicklungen auf nationaler, deutscher Ebene wie die sog. „Energiewende“ mit den Problemen des Netzausbau und den komplizierten Planungs- und Zulassungsstufen bringen immer wieder neue Herausforderungen für die entsprechenden Rechtsschutzmöglichkeiten hervor. Wolfgang Ewer wird hier aufgrund seiner ausgedehnten anwaltlichen Tätigkeiten später Licht ins juristische Dunkel bringen, wobei das Thema „Energiewende“ ja nicht nur rechtliche, sondern auch politische Dark-Rooms kennt, in denen jüngst auch ein bayerischer Ministerpräsident gesehen worden sein soll. Ähnliche, aber doch auch andere Probleme als der Netzausbau bringt der Rechtsschutz gegen Flugroutenfestsetzungen mit sich. Gerade für uns Berliner ist dieses Thema – wie Sie wissen – nahezu dauerhaft aktuell. Umso erfreuter bin ich über die Abhilfe aus Leipzig vom Bundesverwaltungsgericht in Gestalt von Peter Wysk, dem ausgewiesenen juristischen Flughafenexperten schlechthin, welcher hierzu referieren wird. Die anwaltliche Sicht wird also in unserer Tagung durch die Sicht des Richters und natürlich durch die Sicht der Rechtswissenschaft ergänzt.

4. Der Rechtsschutz im Umweltrecht ist ein Dauerthema, das bereits seit mehreren Jahrzehnten diskutiert wird. Nicht erst seit dem „Trianel“-Urteil des Europäischen Gerichtshofs im Jahr 2011 beschäftigt uns der Umweltrechtschutz und dabei speziell die Fragen der Klagebefugnis und der Verbandsklage kontinuierlich. Neben „Janecek“⁴, „Trianel“ und den „Slowakischen Braubären“ gesellte sich in der Rechtsprechung des EuGH jüngst die „Altrip“-Entscheidung⁵ hinzu. Die nationale Rechtsprechung – insbesondere die Moorburg-Entscheidung des OVG Hamburg⁶ und die Entscheidung des BVerwG zum Luftreinhalteplan Darmstadt⁷ – sind ebenfalls sehr wichtig.

² EuGH, Urt. v. 12.05.2011 – C-115/09; teilweise abgedruckt in NJW 2011, 2779 ff.

³ EuGH, Urt. v. 08.03.2011 – C-240/09; teilweise abgedruckt in NVwZ 2011, 673 ff.

⁴ EuGH, Urt. v. 25.07.2008 – C-237/07; teilweise abgedruckt in NVwZ 2008, 984 f.

⁵ EuGH, Urt. v. 07.11.2013 – C-72/12; teilweise abgedruckt in NVwZ 2014, 49 ff.

⁶ OVG Hamburg, Urt. v. 18.01.2013 – 5 E 11/08; teilweise abgedruckt in ZUR 2013, 357 ff.

⁷ BVerwGE 147, 312 ff.

Die Grundtendenz zur Erleichterung und Erweiterung des Zugangs zu den Gerichten ist dabei unverkennbar. Das Europarecht hat das nationale Verwaltungsprozessrecht auch schon vor Erlass der genannten Urteile unter erheblichen Veränderungsdruck gesetzt. Dem steht mit dem EuGH ein Gericht zur Seite, das weiß, wo es hin will (Stichwort: EuGH als „Motor der Integration“), während das BVerfG häufig nur noch weiß, wo es nicht hin will⁸. Die Gründe für die *Spannungen zwischen dem deutschen und dem europäischen Verwaltungs- und Verwaltungsprozessrecht* liegen tief. Insbesondere das unterschiedliche Verständnis von der Bedeutung des Verwaltungsverfahrens im deutschen im Gegensatz zum europäischen Recht ist ein grundsätzliches Problem und nicht etwa auf die Entwicklungen zur Verbandsklage beschränkt. Jan Ziekow wird später als bekannter wissenschaftlicher Experte zum Rechtsschutz gegen Fehler im Umweltverwaltungsverfahren referieren. Eine grundsätzliche Spannungslage zwischen europäischem und nationalem Recht zeigt sich heute vor allem an der Bedeutung des subjektiv-öffentlichen Rechts. Die Behauptung seiner Verletzung nach § 42 Abs. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung ist bekanntermaßen grundsätzlich die Voraussetzung dafür, dass ein Einzelner auf dem Verwaltungsrechtsweg klagen kann. Wie man ein solches subjektiv-öffentliches Recht aber heute zu verstehen hat, darauf haben der Europäische Gerichtshof und die deutsche herrschende Meinung nicht immer dieselbe Antwort. Julian Krüper wird in seinem Referat über eine Neudeinition des subjektiv-öffentlichen Rechts die unterschiedlichen Positionen verdeutlichen und erklären. Das Grundproblem des Umweltrechtsschutzes bleibt: Wie kann bei gerichtlichem Rechtsschutz hinsichtlich kollektiver Rechtsgüter wie der Umwelt das Instrument individueller Rechtserzwingungsmacht eingesetzt werden?

5. Die Anpassung des nationalen Rechts an völker- und europarechtliche Vorgaben wird gewiss nicht allein durch den Gesetzgeber geschultert. Auch die Rechtswissenschaft liefert wichtige Lösungsansätze. Vor allem aber tragen Verwaltungsrichter durch Auslegung, aber auch *richterliche Rechtsfortbildung* hierzu maßgeblich bei. Dürfen aber Verwaltungsgerichte insbesondere mit Blick auf das Völker- und Europarecht auch über die in deutschen Gesetzen vorgesehenen Möglichkeiten hinaus Umweltverbänden Klagerechte einräumen, wie es im Vorjahr zum Beispiel das OVG Hamburg im sog. Moorburg-Urteil getan hat⁹? Dürfen Richter die etwaigen Versäumnisse des deutschen Gesetzgebers durch Urteile korrigieren? Claudio Fran-

⁸ Vgl. zur Stellung des BVerfG die ähnliche Einschätzung von Nettesheim, Merkur 2014, 481 ff.

⁹ Das OVG Hamburg bejahte die unmittelbare Anwendbarkeit des Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention: OVG Hamburg, Urt. v. 18.01.2013 – 5 E 11/08, Rn. 120; kritisch hierzu Franzius, NordÖR 2014, 1 ff. (6 f.).