

Mitglieder

Sachverständigenrat für Umweltfragen
Stand: 2005

Prof. Dr. iur. Hans-Joachim Koch (Vorsitzender)

Inhaber der Professur für Öffentliches Recht an der Universität Hamburg, Geschäftsführender Direktor des Seminars für Öffentliches Recht und Staatslehre, Geschäftsführung der Forschungsstelle Umweltrecht

Prof. Dr. rer. hort. Christina von Haaren (stellv. Vorsitzende)

Professorin am Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der Universität Hannover

Prof. Dr. rer. nat. Paul Hans Brunner

Leiter des Instituts für Wassergüte, Ressourcenmanagement und Abfallwirtschaft an der Technischen Universität Wien

Prof. Dr. med. Heidi Foth

Leiterin des Instituts für Umwelttoxikologie an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
Universitätszentrum für Umweltwissenschaften UZU

Prof. Dr. phil. Martin Jänicke

Professor für Vergleichende Analyse am Fachbereich Politische Wissenschaft der FU Berlin, Leiter der Forschungsstelle für Umweltpolitik

Prof. Dr. rer. pol. Peter Michaelis

Inhaber des Lehrstuhls für Umwelt- und Ressourcenökonomie (Volkswirtschaftslehre IV) an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Augsburg

Prof. Dr. phil. Konrad Ott

Inhaber der Professur für Umweltethik / Praktische Philosophie mit dem Schwerpunkt Angewandte Ethik der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald

Sachverständigenrat für Umweltfragen

Geschäftsstelle
Reichpietschufer 60, 7. OG.
10785 Berlin

Telefon: (030) 26 36 96-0
Fax: (030) 26 36 96-109
E-Mail: sru-info@uba.de
Internet: www.Umweltrat.de

Diese Stellungnahme ist im Internet abrufbar oder über die Geschäftsstelle zu beziehen. © SRU, 2005
ISSN 1612-2968



Rechtsschutz für die Umwelt – die altruistische Verbandsklage ist unverzichtbar

Stellungnahme

Februar 2005

Nr. 5

Inhalt

Rechtsschutz für die Umwelt – die altruistische Verbandsklage ist unverzichtbar	1
1 Problemstellung	1
2 Verbandsklage gegen Vollzugsdefizite – Erträge der empirischen Forschung	2
2.1 Vollzugsdefizite im (europäischen) Umweltrecht	2
2.2 Erfahrungen mit der Verbandsklage	3
3 Über die Bedeutung der dritten Gewalt – „Waffengleichheit“ im Rechtsstaat	5
4 Die Verbandsklage in der Aarhus-Konvention	7
4.1 Rechtsschutz bei Verletzung der Informationszugangsrechte	7
4.2 Rechtsschutz bei Verletzung der Beteiligungsrechte	7
4.3 Rechtsschutz bei Verletzung sonstigen innerstaatlichen Umweltrechts	9
5 Die EU auf dem Weg zur Verbandsklage im Umweltrecht	10
5.1 Informationsrechte und Gerichtszugang – Richtlinie 2003/4/EG	11
5.2 Beteiligungsrechte und Gerichtszugang – Richtlinie 2003/35/EG	11
5.3 Der Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten – Vorschlag einer Richtlinie ..	12
5.4 EU-Kompetenz zum Erlass von Vorgaben über den Gerichtszugang in Umweltangelegenheiten	13
6 Zusammenfassung und Empfehlungen	16
Anhang: Auszug aus der Aarhus-Konvention	19
Literatur	21

Rechtsschutz für die Umwelt – die altruistische Verbandsklage ist unverzichtbar

1 Problemstellung

1. Seit über 30 Jahren wird in Deutschland die bundesrechtliche Verbandsklage zur Gewährleistung einer konsequenten Durchsetzung des Umweltrechts gefordert.¹ Auch der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) hat sich seit langem diese Forderung zu Eigen gemacht.² Er hat insbesondere betont, dass die Verbandsklage keine Privilegierung von Umweltinteressen darstellt. Vielmehr gleicht sie Ungleichgewichte im gegenwärtigen System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes aus, die Umweltnutzungs- auf Kosten von Umweltschutzinteressen begünstigen.³ Daran hält der SRU unverändert fest. Es geht bei der Verbandsklage um den notwendigen gerichtlichen Schutz von bisher nicht einklagbaren Allgemeininteressen.

2. Bei der Schaffung des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) im Jahre 1976 wurde die Einführung einer Verbandsklage verworfen. Verschiedene nachfolgende Gesetzesinitiativen⁴ scheiterten ebenfalls. Zwar sahen bis auf Baden-Württemberg, Bayern und Mecklenburg-Vorpommern immerhin alle Bundesländer in ihren Landesnaturschutzgesetzen mehr oder weniger weit reichende Verbandsklagemöglichkeiten vor.⁵ Auf Bundesebene wurde jedoch erstmals 2002 gegen den Widerstand von Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen, dem Saarland, Sachsen und Thüringen⁶ – in § 61 BNatSchG

eine begrenzte naturschutzrechtliche Verbandsklage eingeführt. Darüber hinaus gibt es bislang keine Möglichkeit, Umwelt- und Naturschutzbelange altruistisch, das heißt losgelöst von Individualinteressen, gerichtlich geltend zu machen.

3. Nunmehr ist Deutschland völkerrechtlich auf Grund der so genannten Aarhus-Konvention („*ECE-Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*“) mit ihren drei Elementen des Zugangs zu Umweltinformationen, der Öffentlichkeitsbeteiligung an umweltrelevanten Verfahren sowie des Zugangs zu Gerichten in Umweltangelegenheiten verpflichtet, die gerichtliche Überprüfung umweltrelevanter Entscheidungen durch Nichtregierungsorganisationen maßgeblich zu erleichtern. Der Umsetzungsdruck wird verschärft durch entsprechende Vorgaben des europäischen Rechts. Die ersten beiden Elemente der Aarhus-Konvention sind mit Verabschiedung der EU-Informationsrichtlinie (2003/4/EG) und der EU-Beteiligungsrichtlinie (2003/35/EG) bereits verbindliches Gemeinschaftsrecht geworden. Beide Richtlinien enthalten zudem Regelungen über den Zugang zu Gerichten bei Verletzung des Informationszugangsrechts sowie bei Rechtsverstößen in Verfahren mit Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und in Genehmigungsverfahren von Industrieanlagen. Damit ist partiell das dritte

¹ Grundlegend Reh binder et al., 1972; aktuell z.B. Pernice und Rodenhoff, 2004, S. 150; Calliess, 2003; Schmidt und Zschiesche, 2003, S. 22; Reh binder, 2001, S. 366; Jarass, 2000, S. 952; Wegener, 2000.

² SRU, 2004, Tz. 201; 2002, Tz. 181; 1996, Tz. 705; 1994, Tz. 464; 1978, Tz. 1512 ff.; 1974, Tz. 650 ff.

³ SRU, 1996, Tz. 705.

⁴ Z. B. BT-Drs. 10/2653 (SPD), 10/1794, 11/1153, 13/9323 (Die Grünen bzw. Bündnis 90/Grüne). Mit dem Scheitern des Umweltgesetzbuches – UGB – im Jahre 1999 schlug die auf Grund der Empfehlung der Unabhängigen Sachverständigenkommission beabsichtigte Einführung der Verbandsklage in das Bundesrecht (vgl. BMU, 1998) ein weiteres Mal fehl.

⁵ SRU, 2004, Tz. 195.

⁶ BR-Drs. 65/1/02.

Element der Aarhus-Konvention, der Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, schon umgesetzt. Die weitere Umsetzung der dritten Säule der Aarhus-Konvention durch die Ausdehnung der gerichtlichen Überprüfung auf sämtliche Vorschriften des europäischen Umweltrechts ist mit dem Kommissionsvorschlag zu einer Richtlinie „über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten“ beabsichtigt.⁷

4. Gegen diesen Richtlinienvorschlag der EU-Kommission wenden sich vor allem auch deutsche Interessenvertreter. Die Skepsis gegenüber der Verbandsklage ist in Deutschland nach wie vor besonders groß.⁸ Hatte sich die konservativ-liberale Bundesregierung trotz massiven Einwirkens auf den Konventionstext sogar noch geweigert, die Aarhus-Konvention überhaupt zu unterzeichnen, so ist die Bundesrepublik Deutschland unter der rot-grünen Bundesregierung immerhin Signatar dieses völkerrechtlichen Übereinkommens geworden. Und mit der Einführung des begrenzten Verbandsklagerechts auf

Bundesebene in § 61 BNatSchG wurde zumindest der Anschluss an die internationale Entwicklung gesucht. Gleichwohl gehört Deutschland, was die Einklagbarkeit von Allgemeininteressen im Umwelt- und Naturschutzbereich anbelangt, zu den Nachzüglern nicht nur im Kreis der bisherigen EU-15, sondern auch der erweiterten EU-25⁹ sowie im Vergleich zu den USA.¹⁰ Offensichtlich konträr zu der Tendenz auf europäischer und internationaler Ebene verlaufen auch die gegenwärtig in einigen Bundesländern zu beobachtenden Begrenzungen dort vorhandener naturschutzrechtlicher Verbandsklagen.¹¹

Diese Situation ist vor dem Hintergrund der Vollzugsdefizite im Bereich des Umweltrechts, der Erfahrungen mit der Verbandsklage sowie der rechtsstaatlich gebotenen „Waffengleichheit“ für Allgemeinwohlinteressen nicht länger akzeptabel. Die Vorgaben der Aarhus-Konvention und des Gemeinschaftsrechts sind daher uneingeschränkt zu begrüßen.

2 Verbandsklage gegen Vollzugsdefizite – Erträge der empirischen Forschung

2.1 Vollzugsdefizite im (europäischen) Umweltrecht

5. Mit Recht weist die EU-Kommission in der Begründung ihres „Vorschlags für eine Richtlinie über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten“¹² auf die Erforderlichkeit gerichtlicher Kontrollmöglichkeiten zur Verringerung

von Defiziten bei der Umsetzung des EU-Umweltrechts hin. Vollzugsdefizite sind gerade im Bereich des Umwelt- und Naturschutzrechts in maßgeblichem Umfang festzustellen. Das belegen die Jahresberichte der EU-Kommission über die Durchführung und Durchsetzung des Umweltrechts in der Gemeinschaft eindrücklich.¹³ Die Berichte geben einen Überblick über

⁷ EU-Kommission, 2003.

⁸ Vgl. Krämer, 2004; Schrader, 2004; SRU, 2002, Tz. 175.

⁹ Dross, 2004, S. 155; de Sadeleer et al., 2003, S. 21 ff.; Jendroska, 2002; SRU, 2002, Tz. 155; s. auch Schoch, 1999, S. 465; Woehrling, 1998, S. 464.

¹⁰ S. für die dortigen extensiven Verbands- und Bürgerklagerechte Blume, 1999; Kokott und Lee, 1998, S. 235 ff.

¹¹ S. SRU, 2004, Tz. 196.

¹² EU-Kommission, 2003.

¹³ S. EU-Kommission, 2002; 2003a, 2004.

die zahlreichen Vertragsverletzungsverfahren in Umweltangelegenheiten, die die EU-Kommission gegen die Mitgliedstaaten beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) angestrengt und mit Erfolg geführt hat. Sie enthalten ferner die Umsetzungsstatistiken der EU-Kommission, denen zufolge Deutschland nur im unteren Mittelfeld rangiert.¹⁴

6. Eine wesentliche Ursache für diese Durchsetzungsdefizite liegt in der mangelnden Vollzugskontrolle im Umweltrecht begründet.¹⁵ Während sich im Wettbewerbsrecht jeder Unionsbürger nach ständiger Rechtsprechung des EuGH seit den 1960er-Jahren mit Blick auf die Verwirklichung des freien Warenverkehrs unmittelbar auf Art. 28 EG berufen und eventuelle Verstöße beim EuGH geltend machen kann,¹⁶ ergeben sich Klagebefugnisse im Umweltbereich nicht ohne weiteres aus einer möglichen Verletzung umweltschützender Bestimmungen. Auch wenn sich in der Rechtsprechung des EuGH zum gemeinschaftlichen Umweltrecht eine Tendenz zu einer eher großzügigen Anerkennung subjektiver Rechte ausmachen lässt,¹⁷ so ändert dies doch nichts daran, dass Umwelt- und Naturschutz regelmäßig keine originären Sachwalter haben, die aus eigenen Interessen und zur Verteidigung ihrer individuellen Rechte dessen Einhaltung notfalls gerichtlich geltend machen können.^{18,19}

Die von der EU-Kommission eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH gemäß Art. 211, 226 EG stellen zwar durchaus ein wichtiges Mittel zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts dar. Sie reichen indes nicht aus, um den Vollzugsdefiziten in den Mitgliedstaaten wirksam und nachhaltig entgegen zu steuern. Als zentrales Kontrollinstrument sind ihnen strukturelle Schwächen immanent.²⁰ Deshalb liegt dem Gemeinschaftsrecht auch das Konzept einer dezentralen Vollzugskontrolle zugrunde.²¹ Als ein solches dezentrales Instrument hat sich etwa im Bereich des Wettbewerbsrechts die Konkurrentenklage bewährt.²² Entsprechende Wirkungen sind im Umweltrecht mit einer Verbandsklage zu erreichen. Das zeigen die bisher aus verschiedenen Ländern vorliegenden Erfahrungen.

2.2 Erfahrungen mit der Verbandsklage

7. Für den Umweltbereich kann die Verbandsklage als ein dezentrales Kontrollinstrument einen maßgeblichen Beitrag zur Verringerung der Durchsetzungsdefizite leisten. Die internationalen sowie auf Ebene der deutschen Bundesländer mit Verbandsklagerechten gewonnenen Erfahrungen sind ganz überwiegend positiv. Die Verbandsklagen erwiesen sich als signifikant

¹⁴ S. jeweils die Anhänge der genannten Jahresberichte der EU-Kommission sowie EU-Kommission, 2003b.

¹⁵ Dette, 2004, S. 5; EU-Kommission, 2003, S. 3; Krämer, 1996, S. 12 f.

¹⁶ Krämer, 2004; s. auch EU-Kommission, 2003, S. 2.

¹⁷ Vgl. z.B. EuGH Rs. C-131/88 – Grundwasser, Slg. 1991, I-825, 867; Rs. C-361/88 – Schwefeldioxid/Schwefelstaub, Slg. 1991, I-2567, 2601; Rs. C-59/89 – Blei, Slg. 1991, I-2607, 2631, s. auch Sach und Simm, 2003, Rn. 59; Schoch, 1999, S. 464; Gale, 1997; Wegener, 1996.

¹⁸ Pernice und Rodenhoff, 2004, S. 150; Krämer, 1996, S. 7 ff.; Marcroly, 1992, S. 367 f. sowie u. Ziff. 3.

¹⁹ Eine Ausnahme bilden insoweit Lärmbelastungen und Luftverunreinigungen, die vielfach, jedenfalls bei Überschreitung bestimmter Grenzwerte, individuell geltend gemacht werden können.

²⁰ Sach und Simm, 2003, Rn. 43 ff.; Epiney und Sollberger, 2002, S. 232; Krämer, 1996, S. 9 ff.; Winter, 1996, S. 107 ff.

²¹ Epiney und Sollberger, 2002, S. 344; Wegener, 1996, S. 150 ff.; Pernice, 1990, S. 423; s. auch schon EuGH, Rs. 26/62 – van Gend & Loos, Slg. 1963, S. 3.

²² Krämer, 2004, 1996, S. 7; Pernice und Rodenhoff, 2004, S. 150.

erfolgreicher als der Durchschnitt der insgesamt bei den Verwaltungsgerichten erhobenen Klagen. Dagegen müssen Befürchtungen einer angeblichen Prozessflut, einer Überlastung der Gerichte sowie unverhältnismäßiger Behinderungen oder Verzögerungen wichtiger (Infrastruktur)Projekte infolge einer ungerechtfertigten Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes durch Verbände für bloße Blockadezwecke als empirisch widerlegt gelten.

8. Bereits im Umweltgutachten 2002 sind die Ergebnisse einer Untersuchung für die landesrechtlichen Verbandsklagen in Deutschland in den Jahren 1997 bis 1999 dargestellt worden.²³ Danach lag die Erfolgs- oder Teilerfolgsquote der von anerkannten Umwelt- und Naturschutzverbänden in diesem Zeitraum geführten Verbandsklagen insgesamt bei 28,4 %, während nach der Statistik für 1998 bei der Gesamtheit der erhobenen verwaltungsgerichtlichen Klagen der Anteil der ganz oder teilweise erfolgreichen Klagen nur 20 % betrug. Werden die Teilerfolge nicht mitgerechnet, waren sogar nur 7,5 % aller verwaltungsgerichtlichen Verfahren erfolgreich, bei Verbandsklagen hingegen immerhin 14,8 %. Zu ähnlichen Ergebnissen gelangt eine auf den Zeitraum von 1996 bis 2001 bezogene Studie. Die letztinstanzliche (Teil-)Erfolgsquote lag hier bei 26,4 %.²⁴ Bei Einbeziehung nicht nur der letztinstanzlichen, sondern sämtlicher Einzelentscheidungen, das heißt insbesondere solcher des einstweiligen Rechtsschutzes, ergab sich eine (Teil-) Erfolgsquote von sogar 30 %.²⁵ Die befürchtete Klageflut blieb selbst in Bundes-

ländern mit einer umfassenden naturschutzrechtlichen Verbandsklage aus. Die Erfahrungen zeigen vielmehr, dass sich die Verbände – schon ressourcenbedingt – sehr bedacht einschalten.²⁶

9. Entsprechendes ergibt sich aus der Studie „*Access to Justice in environmental matters*“.²⁷ Diese rechtsvergleichende Studie ist von der EU-Kommission im Rahmen des Konsultationsprozesses für die Richtlinie über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten in Auftrag gegeben worden. Sie erfasst insbesondere Anzahl und Ergebnisse altruistischer Verbandsklagen im Umweltschutz über einen Zeitraum von sechs Jahren (1996 bis 2001) in Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, England und Wales, Italien sowie Portugal. Zwar differiert die konkrete Ausgestaltung der Verbandsklage in den untersuchten Mitgliedstaaten teilweise beträchtlich.²⁸ Gleichwohl lassen sich einige maßgebliche Schlussfolgerungen ableiten: Mehrheitlich betreffen die Verbandsklagen sämtliche Bereiche des Umweltrechts. Eine Beschränkung auf bestimmte naturschutzrechtliche Vorschriften findet sich nur in Deutschland. Der Anteil der Verbandsklagen in Deutschland belief sich für den Zeitraum 1996 bis 2001 auf 115 und damit auf lediglich 0,0148 % der verwaltungsgerichtlichen Verfahren.²⁹ Selbst dort, wo der Anteil der Verbandsklagen einen deutlich spürbaren Teil der umweltbezogenen Verfahren ausmachte, wie beispielsweise in Frankreich (1197 Verbandsklagen im Zeitraum 1996 bis 2001) und in den Niederlanden (4000 Verbandsklagen im Zeitraum 1996 bis 2001), wurde keine Überlastung der Gerichte

²³ SRU, 2002, Tz. 156 unter Bezugnahme auf Blume et al., 2001.

²⁴ Schmidt et al., 2004, S. 33.

²⁵ Schmidt et al., 2004, S. 33.

²⁶ Schmidt et al., 2004; Blume et al., 2001; s. auch Seelig und Gündling, 2002, S. 1035 f.

²⁷ De Sadeleer et al., 2003; s. auch Dross, 2004, S. 154 f.

²⁸ So unterscheiden sich insbesondere die Voraussetzungen, die an einen Gerichtszugang für Verbände gestellt werden, die gerichtliche Kontrolldichte, die Organisation der Gerichtsbarkeit und die Möglichkeit vorläufigen Rechtsschutzes.

²⁹ De Sadeleer et al., 2003, S. 4 f.

festgestellt.³⁰ Tatsächlich haben die Verbände auf Grund des mit einem Gerichtsverfahren verbundenen Kostenrisikos sowie des erforderlichen Zeitaufwandes sehr sorgsam von ihrem Recht auf Gerichtszugang Gebrauch gemacht. Wenn sich Verbände zu einer Klage entschlossen hatten, lagen dieser Entscheidung in aller Regel sachgerechte Erwägungen zugrunde. Auch wenn die Erfolgsquote in den acht Mitgliedstaaten im Einzelnen variiert, so sind doch insgesamt die Verbandsklagen im Umweltbereich nahezu überall außerordentlich erfolgreich gewesen.³¹ Der Anteil der (teilweise) gewonnenen Verbandsklagen im untersuchten Zeitraum machte in Frankreich 56,5 %, in den Niederlanden etwa 40 bis 50 %, in Portugal 46 %, in Großbritannien 39 %, in Belgien 39,4 %, in Italien 34 % und in Deutschland 26,4 % aus (für Dänemark lagen noch keine statistisch verwendbaren Daten vor).

10. Ähnlich verhält es sich in der Schweiz. Nach einer vom schweizerischen Umweltbundesamt veröffentlichten Evaluation des Verbandsklagerechts, das in der Schweiz in Bezug auf UVP-pflichtige Projekte besteht, liegt die Erfolgsquote der Verbandsklage vor den untersuchten Verwaltungsgerichten 1,5-mal und vor dem Bundes-

gericht 3,5-mal so hoch wie im Durchschnitt der verwaltungsgerichtlichen Klagen.³²

11. Vor diesem Hintergrund ist es kaum verwunderlich, dass bereits die bloße Existenz einer (umfassenden) Verbandsklagemöglichkeit positive präventive Effekte hat, indem sie die Verwaltung zu einem konsequenteren Vollzug des (nationalen und europäischen) Umweltrechts anhält.³³ Der SRU hat es sogar als die wichtigste Wirkung des Verbandsklagerechts angesehen, dass durch die potenzielle Einklagbarkeit von Umweltschutzbelangen Verwaltungen veranlasst werden, Umweltbelange bei ihren Entscheidungen angemessen zu berücksichtigen.³⁴ Wird Umweltbelangen gegenüber privaten ökonomischen Interessen ein adäquate(re)s Gegengewicht dadurch gegenübergestellt, dass sie von Nichtregierungsorganisationen im Rahmen einer Verbandsklage eingefordert werden *könnten*, wird diese gerichtliche Überprüfungsmöglichkeit regelmäßig die ursprüngliche Verwaltungsentcheidung beeinflussen. Blickt man genauer auf die Ursachen der Vollzugsdefizite im Umweltrecht, so offenbart sich nämlich eine gewisse Asymmetrie im Rechtsschutz.

3 Über die Bedeutung der dritten Gewalt – „Waffengleichheit“ im Rechtsstaat

12. Während in Deutschland Umweltnutzern gegen jede auch nur mittelbar wirkende Umweltschutzmaßnahme grundsätzlich ein Abwehrrecht zur Seite steht und beispielsweise ein Geneh-

migungsinhaber Abwehrrechte gegen ihn betreffende behördliche Umweltschutzauflagen gerichtlich geltend machen kann, ist Umweltschützern die Berufung auf Bestimmungen des

³⁰ De Sadeleer et al., 2003, S. 3, 5; s. auch Busson, 2001, S. 59

³¹ De Sadeleer et al., 2003, S. 6 ff., 33.

³² Flückinger et al., 2000, S. 42.

³³ Dette, 2004, S. 12; Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, 2004, Ziff. 3.1; de Sadeleer et al., 2003, S. 12 ff., 33 f.; Schmidt und Zschiesche, 2003; EU-Kommission, 2002a, S. 6; SRU, 2002, Tz. 156; Flückinger et al., 2000, S. 137 ff., 157 ff., 165 ff.; zur vollzugsfördernden Wirkung s. auch bereits Führ et al., 1994; Winkelmann, 1994, 1992.

³⁴ SRU, 1996, Tz. 705.

Umweltrechts vielfach verwehrt. Steht keine Verletzung individueller Rechte in Frage, wird die im deutschen Verwaltungsprozessrecht nach § 42 Abs. 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) erforderliche Klagebefugnis verneint. Normen des Umweltschutzes sind nur dann gerichtlich durchsetzbar, wenn ihre objektive Verletzung zu einer bereits vom Gesetzgeber antizipierten Beeinträchtigung von Individualrechtsgütern, insbesondere von Gesundheit und Eigentum, führen kann. Darüber hinaus sollen nach der Rechtsprechung grundsätzlich nur die der Gefahrenabwehr, nicht aber die der Vorsorge dienenden Normen des öffentlichen Umweltrechts, wie etwa § 5 Abs. 1 Nr. 2 Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG), Rechte des Einzelnen begründen.³⁵ Das soll selbst dann gelten, wenn die ungeachtet bestehender Vorsorgegrenzwerte entstehenden Schäden an Individualrechtsgütern manifest sind.³⁶

Daraus resultiert im gemeinwohlorientierten Umweltrecht ein Ungleichgewicht der Klagemöglichkeiten privater „Umweltnutzer“ einerseits und privater „Umweltschützer“ andererseits.³⁷ Es fehlt vielfach – und zwar nicht nur im Bereich des Naturschutzes – an potenziellen Individualklägern. Wenngleich die Verteidigung von Gütern der Allgemeinheit durch Verbände im Naturschutzbereich besonders dringlich sein mag, so sind doch in anderen Bereichen des Umweltschutzes ebenfalls Gemeinwohlbelange berührt, die nicht individuell vor Gericht geltend gemacht werden können. Für den Klima- und Immissionsschutz ist das etwa mit Blick auf CO₂- und andere Treibhausgasemissionen oder den Schadstoffferntransport offensichtlich. Es trifft aber ebenso unter anderem für Fragen des

Gewässer- und Meeresumweltschutzes zu. Das Rechtsschutzdefizit, das ohne die Möglichkeit der Verbandsklage für das Naturschutzrecht praktisch durchgängig bestünde, existiert für weite Teile des sonstigen Umweltrechts in gleicher Weise.³⁸ Gleichwohl gibt es in Deutschland bis auf § 61 BNatSchG kein von der individualrechtsschützenden Ausrichtung des § 42 Abs. 2 VwGO losgelöstes Klagerecht.

13. Die Kontrolle auch und gerade der Berücksichtigung von Gemeinwohlbelangen in Verwaltungsentscheidungen durch eine unabhängige Justiz ist jedoch für den Rechtsstaat essenziell. Es ist ein Missverständnis, dass die Entscheidung über Gemeinwohlbelange wie Umwelt- und Naturschutz allein und abschließend der Verwaltung obliegen und lediglich für individuelle Rechtsgüter ein gerichtlicher Schutz gerechtfertigt sein soll. Denn die Verwaltung steht oftmals selbst unmittelbar in Interessenkonflikten und unter Erfolgsdruck, wodurch ihre Neutralität zumindest gefährdet ist.³⁹ Hinzu kommt ein überall zu beobachtender Abbau von Verwaltungskapazitäten, so dass die kaum vermeidbare Schwächung des Vollzugs sicherlich dort am deutlichsten ausfällt, wo es an gerichtlicher Kontrolle fehlt. In diesem Spannungsfeld kann und muss die Gerichtsbarkeit als neutrale, unabhängige Unterstützerin der Verwaltung gegen mögliche sachwidrige Einflussnahmen zur Verfügung stehen. Es darf keine Verkürzung der Idee der Gewaltenteilung dadurch geben, dass bestimmte Entscheidungen, die Gemeinwohlbelange tangieren, nicht der gerichtlichen Kontrolle unterliegen.

Da die Letztentscheidung über Verbandsklagen bei der unabhängigen Justiz als dritter staatlicher Gewalt liegt, geht mit der altruistischen Gel-

³⁵ S. z. B. BVerwGE 61, S. 256, 267; 65, S. 313, 320.

³⁶ Kritisch auch Wegener, 1996, S. 148 f.

³⁷ Sach und Simm, 2003, § 44 Rn. 65; EU-Kommission, 2002a, S. 5; Schoch, 1999, S. 458; Wegener, 1998, S. 36; 102; 1996, S. 148; Lübke-Wolff, 1996, S. 102 ff.; SRU, 1996, Tz. 705; Wolf, 1994, S. 3 f.

³⁸ SRU, 2002, Tz. 161.

³⁹ S. auch Calliess, 2003, S. 100.

tendmachung von Umwelt- und Naturschutzbelangen vor Gericht auch schwerlich eine Usurpation der Gemeinwohlverantwortung des Staates durch private Verbände einher. In der Übertragung einer aktiveren Rolle auf den Bürger bzw. auf nach bestimmten Kriterien an-

erkannte Verbände bei der Durchsetzung des Umweltrechts und damit bei der Durchsetzung des Allgemeinwohlinteresse an einer intakten Umwelt spiegelt sich vielmehr eine zeitgemäße Ausgestaltung moderner pluralistischer politischer Systeme wider.⁴⁰

4 Die Verbandsklage in der Aarhus-Konvention

14. Die dritte „Aarhus-Säule“ über den Gerichtszugang enthält für die von den Vertragsparteien zu gewährleistenden Klagemöglichkeiten anerkannter Nichtregierungsorganisationen folgende Vorgaben:

4.1 Rechtsschutz bei Verletzung der Informationszugangsrechte

15. Gemäß Art. 9 Abs. 1 muss eine Verletzung des Rechts auf Zugang zu Umweltinformationen nach Art. 4 in einem Überprüfungsverfahren geltend gemacht werden können, um eine Durchsetzung dieses Rechts in der Praxis sicherzustellen. Die Aarhus-Konvention knüpft den Zugang zu Rechtsmitteln an kein besonderes Interesse oder an sonstige Voraussetzungen. Verbände sind in gleicher Weise wie Einzelpersonen aktivlegitimiert.⁴¹

4.2 Rechtsschutz bei Verletzung der Beteiligungsrechte

16. Zur praktischen Durchsetzung des Rechts auf Öffentlichkeitsbeteiligung gebietet Art. 9 Abs. 2 die Gewährleistung des Zugangs der „betroffenen Öffentlichkeit“ zu gerichtlicher

Überprüfung der unter Art. 6 fallenden Entscheidungen, das heißt der nach der Richtlinie über die Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie) und der UVP-Richtlinie zu genehmigenden Industrieanlagen und Infrastrukturprojekte. Konkret zählen hierzu vor allem Anlagenzulassungen nach dem BImSchG oder Entscheidungen über Straßen-, Schienen- und Wasserverkehrswege nach den jeweils einschlägigen Fachplanungsgesetzen. Darüber hinaus bezieht sich Art. 6 auf sonstige Tätigkeiten, wenn sie gemäß innerstaatlichem Recht erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt entfalten können.⁴²

17. Mit einer Klage auf der Grundlage des Art. 9 Abs. 2 können aber nicht nur verweigerte Beteiligungsrechte eingefordert werden. Neben der Verfahrensbeteiligung steht vielmehr auch die materielle und sonstige verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit der genannten Entscheidungen zur Überprüfung.⁴³ Art. 9 Abs. 2 geht in seinem Regelungsgehalt maßgeblich über die „bloße“ Sicherung von Beteiligungsrechten hinaus. Dies wird vielfach verkannt.

18. Verbände, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht

⁴⁰ S. auch Dette, 2004, S. 4; SRU, 2002, Tz. 155; Rehbinder, 2001, S. 366; Rehbinder und Loperena, 2001, S. 286; Wegener, 2000.

⁴¹ Vgl. die maßgebliche Definition der „Öffentlichkeit“ in Art. 2 Abs. 4 sowie den Implementation Guide der UN Economic Commission for Europe (ECE) zur Aarhus-Konvention, S. 126.

⁴² Den Vertragsstaaten wird durch den Verweis auf das innerstaatliche Recht zwar ein Gestaltungsspielraum eröffnet. Ein allgemeiner Ausschluss der fakultativen, nicht in Anhang der Aarhus-Konvention aufgeführten Projekte wäre aber mit den Anforderungen der Konvention nicht vereinbar, vgl. Epiney, 2003, S. 178; s. auch EuGH, Rs. C-301/95, Slg. 1998, I-6135, zu einer entsprechenden Unterscheidung der UVP-Richtlinie zwischen obligatorisch der UVP zu unterstellenden und den übrigen Anlagen.

geltenden Voraussetzungen erfüllen, gehören zur „betroffenen Öffentlichkeit“⁴⁴ und sind als solche zur Klage berechtigt. Zwar kann der Zugang zu einem gerichtlichen Überprüfungsverfahren gemäß Art. 9 Abs. 2 entweder vom Vorliegen eines „ausreichenden Interesses“ (lit. a)) oder von der Geltendmachung einer Rechtsverletzung abhängig gemacht werden, sofern dies im Prozessrecht der jeweiligen Vertragspartei vorgesehen ist (lit. b)).⁴⁵ Die Vertragsparteien sind aber bei der Bestimmung dessen, was als ausreichendes Interesse von Verbänden gilt und was nach innerstaatlichem Recht als deren Rechtsverletzung anzusehen ist, nicht frei:

Aus Art. 9 Abs. 2 UAbs. 2 S. 2 sowie bereits aus Art. 2 Abs. 5 2. Hs. ergibt sich nämlich, dass das im satzungsmäßigen Aufgabenbereich liegende Interesse jeder nach innerstaatlichem Recht anerkannten Nichtregierungsorganisation als ausreichend im Sinne des Art. 9 Abs. 2 UAbs. 1 lit. a) gilt, um Zugang zu Gericht zu erhalten.

Des Weiteren gelten anerkannte Verbände im Rahmen ihrer satzungsmäßigen Tätigkeiten gemäß Art. 9 Abs. 2 UAbs. 2 S. 2 explizit als Träger von Rechten, die verletzt werden können.⁴⁶ Eine Beschränkung auf einzelne bestimmte

Rechte lässt sich der Vorschrift nicht entnehmen.⁴⁷ Sie widerspräche auch Sinn und Zweck der Aarhus-Konvention.⁴⁸ Gewährleistet werden soll eine Überprüfung der materiellrechtlichen und verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit von umweltrelevanten Entscheidungen in ihrer Gesamtheit und nicht nur eines bestimmten Ausschnitts.⁴⁹ Dieses Ziel lässt sich mit der Einklagbarkeit lediglich bestimmter umweltrechtlicher Bestimmungen schwerlich erreichen. Es gibt keine Hierarchie im Umweltrecht in dem Sinne, dass einige Rechtsvorschriften von vornherein „durchsetzungswürdiger“ wären als andere. Art. 9 Abs. 2 UAbs. 2 S. 1 nimmt im Übrigen gerade auch ausdrücklich für die Verbände die Zielsetzung in Bezug, der „Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren“. Dem kann nur im Wege einer „zugangsfreundlichen“ Auslegung jedenfalls für anerkannte Nichtregierungsorganisationen entsprochen werden.

19. Durch die Aarhus-Konvention soll die „Schere“ zwischen denjenigen Rechtsordnungen, die lediglich ein ausreichendes Interesse als Gerichtszugangsvoraussetzung fordern, und denjenigen, die eine enge Definition der Rechtsver-

⁴³ S. auch den Implementation Guide zu Art. 9 Abs. 2, S. 128: "The public concerned within the meaning of the paragraph can challenge decisions, acts or omissions if the substance of the law has been violated (substantive legality) or if the public authority has violated procedures set out in law (procedural legality).", sowie Epiney und Sollberger, 2002, S. 327.

⁴⁴ S. die Definition in Art. 2 Abs. 5 1 Hs. in Verbindung mit Art. 2 Abs. 5 2. Hs.

⁴⁵ S. Implementation Guide zu Art. 9 Abs. 2, S. 129. : "Paragraph 2 (b) was devised for those countries with legal systems that require a person's right to be impaired before he or she can gain standing. (...) Where this is already requirement under a Party's legal system, both individuals and NGOs may be held to this standard."

⁴⁶ Danwitz von, 2004, S. 276; SRU, 2004, Tz. 197; Epiney, 2003, S. 179.

⁴⁷ Entgegen von Danwitz, 2004, S. 276, 279; Seeling und Gündling, 2002, S. 1039 f.; ähnlich Scheyli, 2000, S. 245; Baake, 1999, S. 18.

⁴⁸ Vgl. Bunge, 2004, S. 147; Fisahn, 2004, S. 140; Schlacke, 2004, S. 632; Schrader, 2004; Epiney, 2003, S. 179; Epiney und Sollberger, 2002, S. 327; Sparwasser, 2001, S. 1048; SRU, 2002, Tz. 160; Zschesche, 2001, S. 182.

⁴⁹ S. die Präambel der Aarhus-Konvention und den Implementation Guide zu Art. 9 Abs. 2, S. 128. Ausweislich der Präambel ist Anliegen der Konvention, „dass die Öffentlichkeit, einschließlich Organisationen, Zugang zu wirkungsvollen gerichtlichen Mechanismen haben soll, damit ihre berechtigten Interessen geschützt werden und das Recht durchgesetzt wird.“(Hervorhebung durch die Verf.).

letzung zugrunde legen, nicht noch weiter vergrößert werden, indem erstere nunmehr zwingend bei anerkannten Verbänden ein ausreichendes Interesse als gegeben annehmen müssten, letztere hingegen unverändert an ihrer restriktiven Rechtsschutzkonzeption festhalten dürften:

„However, Parties must provide, at a minimum, that NGOs have rights that can be impaired. Meeting the Convention’s objective of giving the public concerned wide access to justice, moreover, will require a significant shift of thinking in those countries where NGOs have previously lacked standing in cases because they were held not to have maintained impairment of rights.“⁵⁰

Ein grundsätzlicher Ausschluss der Klagebefugnis von anerkannten Verbänden durch eine entsprechende restriktive Definition der „Rechtsverletzung“ kommt daher nicht länger in Betracht. Geboten ist die Einführung einer den gesamten Anwendungsbereich des Art. 6 umfassenden altruistischen Verbandsklage für anerkannte Umwelt- und Naturschutzverbände.

4.3 Rechtsschutz bei Verletzung sonstigen innerstaatlichen Umweltrechts

20. Gemäß Art. 9 Abs. 3 haben die Vertragsparteien „zusätzlich und unbeschadet der Überprüfungsverfahren nach Art. 9 Abs. 1 und Abs. 2 sicherzustellen, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu Überprüfungsverfahren bekommen, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen“.

Zwar fällt auf, dass Art. 9 Abs. 3 mit dieser Formulierung anders als Art. 9 Abs. 2 in UAbs. 2 die Frage der Klagemöglichkeiten von Verbänden nicht detailliert regelt. Daraus mögen manche folgern, dass Art. 9 Abs. 3 unter einem ausschließlichen Regelungsvorbehalt des nationalen Rechts der Vertragsparteien stehe und über die Vorgabe, dass grundsätzlich ein verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz gegen Verletzungen innerstaatlichen Umweltrechts vorgesehen sein muss, nicht hinausgehe.⁵¹ Ein solches Verständnis lässt sich indes mit Sinn und Zweck der Aarhus-Konvention nicht vereinbaren, zur Durchsetzung des umweltbezogenen Rechts in seiner Gesamtheit beizutragen. Ebenso spricht die Systematik der Konvention gegen eine derart restriktive Interpretation. Der Aarhus-Konvention liegt vielmehr der Gedanke der Gleichwertigkeit aller drei in Art. 9 normierten Überprüfungsverfahren zugrunde:

„Under the Convention, members of the public have the right to challenge violations of national law relating to the environment, whether or not these are related to the information and public participation rights guaranteed by the Convention. (...) Paragraphs 1, 2 and 3 of article 9 each describes particular grounds for the public to pursue a review procedure. (...) The Convention allows decisions, acts and omissions to be challenged. It allows both accesses to justice in terms of its own provisions and in terms of enforcing national environmental law.“⁵²

Danach ergeben sich auch für den Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 3 Anforderungen hinsichtlich der konkreten prozeduralen Ausgestaltung in den Vertragsstaaten.⁵³ Dem Spielraum der Vertragsparteien, einschränkende Zugangskriterien zu formulieren, sind auch hier Grenzen gesetzt.

⁵⁰ Implementation Guide zu Art. 9 Abs. 2, S. 129.

⁵¹ So von Danwitz, 2004, S. 276; Epiney, 2003, S. 179; Seelig und Gündling, 2002, S. 1040.

⁵² Implementation Guide zu Art. 9 Abs. 3, S. 131, 132, 136.

⁵³ S. auch Dette, 2004, S. 7; EU-Kommission, 2003, S. 4, 5, 10; Ebbeson, 2002, S. 24; Zschiesche, 2002, S. 2; Brady, 1998, S. 72.

21. Wenn schon Art. 9 Abs. 2 eine gerichtliche Kontrolle nicht lediglich der rechtmäßigen Verfahrensbeteiligung, sondern gerade auch der gesamten materiellen und verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit besonders umweltrelevanter Anlagenzulassungen und Infrastrukturprojekte fordert (s. o.), dann ist es nur konsequent, auch für das von Art. 9 Abs. 2 nicht erfasste Umweltrecht in gleicher Weise eine Verbandsklagemöglichkeit vorzusehen. Art. 9 Abs. 2 und Art. 9 Abs. 3 unterscheiden sich zwar durch ihren Anknüpfungspunkt – Entscheidungen in Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung einerseits, sonstiges innerstaatliches Umweltrecht andererseits, die Kontrolle der materiellen Rechtmäßigkeit ist jedoch bereits in Art. 9 Abs. 2 angelegt. Art. 9 Abs. 3 schafft insofern innerhalb des Regelungsgefüges der Aarhus-Konvention nichts grundsätzlich Neues, sondern setzt den Gedanken des Art. 9 Abs. 2 fort und bildet den gebotenen Auffangtatbestand. Zwar werden die beteiligungspflichtigen Verfahren gemäß Art. 6 und Art. 9 Abs. 2 in der Regel bereits auf Grund ihres Umfangs besonders eingriffsintensiv sein. Das heißt indes nicht, dass andere Vorhaben in ihren Auswirkungen für die Umwelt zu vernachlässigen wären. Beispielsweise sollte ein Verband, der etwa im Wege der Umweltinformation nach Art. 4 Kenntnis von der Erteilung einer rechtswidrigen Genehmigung für Einleitungen in ein Gewässer erhält, die Beseitigung dieses rechtswidrigen Zustandes auch dann erzwingen können, wenn für die Genehmigungserteilung kein Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung

erforderlich war.⁵⁴ Der Zugang zu einer solchen Umweltinformation ist kein Selbstzweck, der sich in der Möglichkeit einer Kenntnisnahme der rechtswidrigen Genehmigungserteilung erschöpft. Ferner umfasst das innerstaatliche Umweltrecht etwa den durch § 61 BNatSchG bislang ausgenommenen, aber nicht zuletzt wegen der Flächeninanspruchnahme naturschutzrelevanten Bereich der Bauleitplanung.⁵⁵

22. Wollte man aus Art. 9 Abs. 3 keine weiteren Vorgaben für die Ausgestaltung des Zugangs anerkannter Verbände zu gerichtlichen Klageverfahren ableiten, bestünde im Übrigen die Gefahr, dass es auf nationaler Ebene zwei Rechtsschutzkonzeptionen für Verbände gäbe, je nach dem, ob innerstaatliches Umweltrecht im Sinne von Art. 6 in Verbindung mit Art. 9 Abs. 2 (s. o.) oder von Art. 9 Abs. 3 betroffen ist. Eine solche Regelung stünde aber nicht nur in Widerspruch zur Gleichberechtigung der Klagetatbestände des Art. 9, sondern damit dürften ferner Auseinandersetzungen über die Frage, welche Zugangsberechtigung denn nun im Einzelfall zu verlangen ist, vorprogrammiert sein. Das wäre aber wiederum schwerlich im Sinne eines zügigen Abbaus von Durchsetzungsdefiziten im Bereich des Umweltrechts. Im Ergebnis wird daher Art. 9 Abs. 3 nur mit der Einführung einer altruistischen Verbandsklage für das gesamte „übrige“, also noch nicht von den anderen beiden Tatbeständen des Art. 9 erfasste umweltbezogene innerstaatliche Recht, genügt werden können.⁵⁶

5 Die EU auf dem Weg zur Verbandsklage im Umweltrecht

23. Mit der Verabschiedung der Richtlinie 2003/4/EG „über den Zugang der Öffentlichkeit

zu Umweltinformationen“ und der Richtlinie 2003/35/EG „über die Beteiligung der Öffent-

⁵⁴ Implementation Guide zu Art. 9 Abs. 3, S. 131.

⁵⁵ Eine strategische Umweltprüfung mit Öffentlichkeitsbeteiligung ist auch zukünftig keineswegs für den gesamten Bereich der Bauleitplanung vorgesehen.

⁵⁶ EU-Kommission, 2003, S. 10. Auch der Aarhus-Implementation Guide verweist im Rahmen von Art. 9 Abs. 3 (S. 131) auf einen weiten Zugangsbegriff und misst wiederum gerade anerkannten Nichtregierungsorganisationen besondere Bedeutung bei.

lichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten“ sowie der Vorlage des Entwurfs einer Richtlinie „über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten“⁵⁷ hat die EU die Aarhus-Konvention bereits umgesetzt bzw. mit der Umsetzung begonnen. Zugleich bezweckt sie mit diesen neuen Regelwerken eine effektivere Durchsetzung europäischen Umweltrechts.

5.1 Informationsrechte und Gerichtszugang – Richtlinie 2003/4/EG

24. Die Richtlinie 2003/4/EG setzt neben der ersten Säule die dritte Säule der Aarhus-Konvention in Bezug auf die gerichtliche Durchsetzbarkeit der Informationszugangsrechte um. Ihr Art. 6 entspricht im Prinzip wörtlich Art. 9 Abs. 1 der Aarhus-Konvention. Die dortigen Ausführungen für den Gerichtszugang anerkannter Nichtregierungsorganisationen gelten hier folglich entsprechend. Die Umsetzungsverpflichtungen der Mitgliedstaaten sind damit nicht nur völkerrechtlich begründet, sondern gegebenenfalls auch vor dem EuGH justitiablel. Die Richtlinie 2003/4/EG ist von den Mitgliedstaaten bis zum 14. Februar 2005 in nationales Recht zu übernehmen.

5.2 Beteiligungsrechte und Gerichtszugang – Richtlinie 2003/35/EG

25. Die Richtlinie 2003/35/EG setzt die dritte Säule der Aarhus-Konvention für das beteiligungspflichtige UVP- und Anlagenzulassungsrecht um, also Art. 9 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 6 der Konvention. Ihr ausdrückliches Ziel ist es, durch Bestimmungen über den Zugang zu Gerichten im Rahmen der UVP- und IVU-Richtlinie zur Erfüllung der Pflichten auf Grund der Aarhus-Konvention beizutragen (Art. 1 lit. b)). Die Mitgliedstaaten müssen ihr jeweiliges na-

tionales Recht bis zum 25. Juni 2005 an das Gemeinschaftsrecht anpassen.

26. Durch die Richtlinie 2003/35/EG wurde die UVP-Richtlinie hinsichtlich des Gerichtszugangs durch einen Artikel 10a ergänzt, die IVU-Richtlinie durch einen von seinem Wortlaut her identischen Artikel 15a. Beide Regelungen stimmen wiederum in ihrem Absatz 1 nahezu wortgleich mit Art. 9 Abs. 2 UAbs. 1 Aarhus-Konvention und in ihrem Absatz 3 mit Art. 9 Abs. 2 UAbs. 2 Aarhus-Konvention überein. Ebenso entsprechen die Definitionen der „Öffentlichkeit“ und der „betroffenen Öffentlichkeit“ in Art. 1 Abs. 2 UVP-Richtlinie, Art. 2 Nr. 13, 14 IVU-Richtlinie denjenigen der Aarhus-Konvention in Art. 2 Abs. 4, Abs. 5. Das heißt, den Mitgliedstaaten wird zwar auch durch das Gemeinschaftsrecht zunächst die Möglichkeit eröffnet, ihre unterschiedlichen Rechtsschutzkonzeptionen im Grundsatz beizubehalten. Sie können den Zugang zu einem gerichtlichen Überprüfungsverfahren entweder vom Vorliegen eines ausreichenden Interesses oder der Geltendmachung einer Rechtsverletzung abhängig machen. Das Interesse anerkannter Verbände gilt durch unwiderlegliche Fiktion als ausreichend in diesem Sinne. Ebenso gelten derartige Organisationen als Träger von Rechten, die im Sinne der zweiten Alternative verletzt werden können.

Die Fiktion der Aarhus-Konvention (s. o.) findet also ihre Entsprechung im Gemeinschaftsrecht. Für den Gerichtszugang von anerkannten Verbänden wird der Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten für die Auslegung sowohl des ausreichenden Interesses als auch des Erfordernisses einer Rechtsverletzung in Art. 10a Abs. 3 UVP-Richtlinie und Art. 15a Abs. 3 IVU-Richtlinie dahingehend reduziert, dass im Ergebnis im Anwendungsbereich von UVP- und IVU-Richtlinie die Möglichkeit einer altruistischen Verbandsklage vorzusehen ist. Die im Rahmen von Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention insoweit angestellten Erwägungen gelten hier in gleicher Weise. Allerdings werden die Mitgliedstaaten mit

⁵⁷ EU-Kommission, 2003.

der nahezu wörtlichen Übernahme der Vorgaben der Aarhus-Konvention in Art. 10a UVP-Richtlinie und Art. 15a IVU-Richtlinie noch stärker zur Umsetzung verpflichtet, als es die Aarhus-Konvention als völkerrechtlicher Vertrag bewirkt.

5.3 Der Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten – Vorschlag einer Richtlinie

27. Mit der geplanten Richtlinie über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten⁵⁸ wird der Zugang zu nationalen Gerichten für die Verletzungen desjenigen Umweltrechts eröffnet, welches seinen Ursprung im Gemeinschaftsrecht hat. Umfasst sind Rechtsvorschriften insbesondere auf den Gebieten des Gewässerschutzes, des Lärmschutzes, des Bodenschutzes, der Luftverschmutzung, der Flächenplanung und Bodennutzung, der Erhaltung der Natur und biologischen Vielfalt, der Abfallwirtschaft, der Chemikalien (einschließlich Bioziden und Pestiziden), der Biotechnologie und sonstiger Emissionen, Ableitungen und Freisetzungen in die Umwelt (Art. 2 Abs. 1 lit. g)). Mit dieser Definition wird gewährleistet, dass alle Umweltbereiche und der Vollzug des umweltrelevanten Rechts insgesamt erfasst werden.⁵⁹ Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten nach Art. 2 Abs. 2 auch originär nationales Umweltrecht mit einbeziehen.

28. Im Hinblick auf die „Klagebefugnis von Mitgliedern der Öffentlichkeit“ räumt Art. 4 Abs. 1 den Mitgliedstaaten zunächst die Möglichkeit ein, als Voraussetzung a) entweder ein ausreichendes Interesse oder b) eine Rechtsverletzung vorzusehen, wenn das nationale Verwaltungsprozessrecht dies als Vorbedingung verlangt. Dieser Ausgestaltungsspielraum wird allerdings sodann für die Klagelegitimation anerkannter Verbände nahezu auf Null reduziert. Art. 5 Abs. 1 des Kommissionsvorschlags sieht vor, dass anerkannte Verbände

„Zugang zu auch einen vorläufigen Rechtsschutz umfassenden Verfahren in Umweltangelegenheiten erhalten, ohne ein ausreichendes Interesse oder eine Rechtsverletzung nachweisen zu müssen, wenn der zu überprüfende Sachverhalt, zu dem das Verfahren angestrengt wird, in den satzungsmäßigen Tätigkeitsbereich und die Überprüfung in das geografische Tätigkeitsgebiet speziell dieser Einrichtung [d. h. des jeweiligen Verbandes] fällt.“

Es wird also die Einführung einer altruistischen Verbandsklage für alle diejenigen umweltrechtlichen Normen im nationalen Recht verlangt, die in Umsetzung europarechtlicher Vorgaben erlassen worden sind. Diese Gerichtszugangsregelung entspricht damit den aus Ziel und Systematik der Aarhus-Konvention resultierenden Anforderungen des Art. 9 Abs. 3. Die Bestimmungen zur Klagebefugnis anerkannter Verbände in Art. 5 Abs. 1 des Richtlinienvorschlags entsprechen ferner im Ergebnis denjenigen in der Richtlinie 2003/35/EG. Auch wenn sich die Klagelegitimation anerkannter Verbände hinsichtlich ihrer Formulierung in Art. 5 des Richtlinienvorschlags vom Wortlaut der Art. 10a UVP-Richtlinie, Art. 15a IVU-Richtlinie (und Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention) unterscheidet, so führt sie doch zu dem gleichen Ergebnis. Denn der Verzicht auf den Nachweis eines ausreichenden Interesses oder einer Rechtsverletzung in Art. 5 Abs. 1 des Richtlinienvorschlags bedeutet ebenfalls eine unwiderlegliche Fiktion der beiden möglichen verwaltungsprozessrechtlichen Zugangsvoraussetzungen. Aus Gründen der Rechtsvereinfachung wäre es daher zwar durchaus wünschenswert gewesen, bereits in Art. 10a UVP-Richtlinie, Art. 15a IVU-Richtlinie eine dem Art. 5 Abs. 1 des Richtlinienvorschlags entsprechende Formulierung zu wählen. Unterschiedliche praktische Auswirkungen oder gar verschiedene Rechtsschutzkonzeptionen für die Klagemöglichkeiten von Nichtregierungsorganisationen dürften damit indes nicht verbunden sein.

⁵⁸ EU-Kommission, 2003.

⁵⁹ Dette, 2004, S. 17 f.; Krämer, 2003, S. 145.

5.4 EU-Kompetenz zum Erlass von Vorgaben über den Gerichtszugang in Umweltangelegenheiten

29. Teilweise wird der EU die Zuständigkeit zum Erlass von Verfahrensregelungen für den Zugang zu mitgliedstaatlichen Gerichten abgesprochen.⁶⁰ Eine solche Sichtweise ist indes mit dem maßgeblichen gemeinschaftlichen Primärrecht nicht vereinbar. Denn die EU verfügt mit Art. 175 Abs. 1 EG in Verbindung mit Art. 174 EG über eine Kompetenz zur Regelung des Gerichtszugangs in Umweltangelegenheiten. Sie ist insgesamt für den Erlass von Bestimmungen im Bereich des Art. 9 Abs. 1 bis Abs. 3 Aarhus-Konvention zuständig.

30. Die EU kann den Vorgaben der Aarhus-Konvention nur nachkommen, wenn sie sicherstellt, dass Bürger und Nichtregierungsorganisationen zumindest insoweit Zugang zu nationalen Gerichten erhalten, als EU-Umweltrecht betroffen ist. Um die Gerichtszugangsrechte innerhalb der EU so weit wie möglich *einheitlich* zu gewährleisten, bedarf es eines gemeinsamen Rahmens von Mindestanforderungen, der für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen gilt.⁶¹ Neben dieser völkerrechtlichen Verpflichtung dienen die drei dargestellten Richtlinien der Erfüllung originärer Aufgaben der EU auf Grund gemeinschaftlichen Primärrechts:⁶²

Die EU ist Wirtschaftsunion und zugleich Umweltunion. Der Kompetenz zur Verwirklichung des Binnenmarktes in Art. 14 EG ist die explizite Kompetenz zu einer europäischen Umweltpolitik

nachgefolgt.⁶³ Gemäß Art. 2 EG ist die EU auf ein hohes Maß an Umweltschutz sowie die Förderung der Verbesserung der Umweltqualität verpflichtet. Sie muss nach Art. 3 EG eine Umweltpolitik verfolgen, die zur Erreichung der Ziele des Art. 174 EG beiträgt, das heißt zur Erhaltung und zum Schutz der Umwelt sowie zur Verbesserung ihrer Qualität, zum Schutz der menschlichen Gesundheit und zur umsichtigen und rationellen Verwendung der natürlichen Ressourcen. Art. 175 Abs. 1 EG in Verbindung mit Art. 174 EG berechtigen die Gemeinschaft dafür zum Erlass von Regelungen zur Verwirklichung des Umweltschutzes, der Verbesserung der Umweltqualität und der Gewährleistung einer nachhaltigen und umweltverträglichen Entwicklung auf einem hohen Schutzniveau. Sie beschränken die Handlungsbefugnis der Gemeinschaft dabei weder auf bestimmte Instrumente, noch schließen sie bestimmte Instrumente aus.⁶⁴ Aus der Verantwortung der EU für eine effektive Verwirklichung der genannten Ziele des EG-Vertrags für den Umweltschutz folgt vielmehr, dass die EU bei Bedarf auch Mechanismen regeln können muss, um die Durchsetzung „ihres“ Rechts zu gewährleisten.⁶⁵ Andernfalls liefe die finale Ausrichtung des EG-Vertrages leer.

Mit der grundsätzlichen Entscheidung zugunsten einer europäischen Umweltpolitik ist der EU daher gleichzeitig die Zuständigkeit zur Entscheidung jedenfalls über Zentralaspekte ihrer gerichtlichen Durchsetzbarkeit zugewachsen.⁶⁶ Will die EU den anspruchsvollen Zielsetzungen

⁶⁰ Danwitz von, 2004, S. 276 ff.

⁶¹ Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, 2004, Ziff. 4.1; EU-Kommission, 2003, S. 4; 2003c, S. 3.

⁶² EU-Kommission, 2003, S. 2, 3, 4; 2003c, S. 3.

⁶³ SRU, 2004, Tz. 1244.

⁶⁴ Pernice und Rodenhoff, 2004, S. 149; Calliess, 2003, S. 99; 2002, Art. 175 Rn. 1; Epiney und Sollberger, 2002, S. 348; Epiney, 1999, S. 491 f.

⁶⁵ EU-Kommission, 2003, S. 4; 2002a, S. 6 f.; Epiney und Sollberger, 2002, S. 349; Epiney, 1999, S. 492; Wegener, 1996, S. 158 f.; s. auch EuGH, verbundene Rs. 205-215/82 – Milchkontor, Slg. 1983, 2633, 2667.

⁶⁶ Wegener, 1996, S. 159.

für den Umweltschutz des EG-Vertrages gerecht werden, kommt es darauf an, dass die Mitgliedstaaten das Umweltrecht auch tatsächlich konsequent und einheitlich vollziehen. Gerade dazu und mithin zur Verwirklichung der Ziele des Art. 174 EG kann aber die Verbandsklage als ein Instrument zur Verringerung der Durchsetzungsdefizite beitragen (s. o.).

31. Aus der Finalität des EG-Vertrags folgt außerdem, dass es für die Annahme einer solchen EU-Kompetenz keines unmittelbaren Sachzusammenhangs zwischen der Einräumung der materiellen Rechtsposition und deren gerichtlicher Durchsetzbarkeit bedarf, wie in der Richtlinie 2003/4/EG und der Richtlinie 2003/35/EG im Hinblick auf den Informationszugang und die Verfahrensbeteiligung.⁶⁷ Es handelt sich bei Art. 175 Abs. 1 EG nicht um eine bloße, lediglich auf die Durchsetzung bestimmter umweltrechtlicher Bestimmungen bezogene Annexkompetenz. Zur Erreichung der Ziele des Art. 174 EG ist das EU-Umweltrecht in seiner Gesamtheit durchzusetzen. Die Gewährung des Gerichtszugangs stellt dafür in gleicher Weise wie die Öffentlichkeitsbeteiligung oder der Informationszugang ein Regelungsinstrument im Bereich des Umweltschutzes bereit – nur mit dem Unterschied, dass das Verwaltungsprozess- und nicht das Verwaltungsverfahrenrecht betroffen ist.⁶⁸ Informationszugang, Öffentlichkeitsbeteiligung und Gerichtszugang stehen in Wechselwirkung zueinander. Alle drei Instrumente besitzen Querschnittscharakter. Sie tragen dem Gedanken des *effet utile* sowie dem Grundsatz des bestmöglichen Umweltschutzes Rechnung. Auch Gerichtszugangsrechte müssen deshalb nicht in jeder einzelnen Richtlinie im Bereich des Umweltrechts geregelt, sondern können übergreifend – „vor die Klammer gezogen“ – verankert werden. Dementsprechend konnte in der

Richtlinie 2003/35/EG der Gerichtszugang nicht nur hinsichtlich der ordnungsgemäßen Beteiligung, sondern auch bereits in Bezug auf die inhaltliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen in Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung (s. o.) geregelt werden. Ebenso ist die EU zwecks besserer Durchsetzung des *gesamten* übrigen, nicht bereits durch die Richtlinien 2003/4/EG und 2003/35/EG erfassten, EU-Umweltrechts befugt, in der (vorgeschlagenen) Richtlinie über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten ein umfassendes Recht auf Gerichtszugang zu normieren.

32. Der Annahme einer solchen EU-Kompetenz steht der allgemeine Grundsatz der verfahrensrechtlichen Autonomie der Mitgliedstaaten nicht entgegen. Zwar ergibt sich aus Art. 10 EG für die Mitgliedstaaten die Pflicht, das Gemeinschaftsrecht anzuwenden und alle notwendigen Maßnahmen für seinen Vollzug zu treffen. Aus dem Grundsatz der mitgliedstaatlichen Verfahrensaufonomie folgt indes kein kategorischer Ausschluss jeglicher Bestimmungen verfahrensrechtlicher Art. Nach der Rechtsprechung des EuGH greift der Grundsatz der verfahrensrechtlichen Autonomie der Mitgliedstaaten nämlich nur vorbehaltlich einer gemeinschaftsrechtlichen Sonderregelung.⁶⁹ Er gilt von vornherein nur insoweit, als dem Gemeinschaftsrecht nicht schon selbst entsprechende Vorgaben zu entnehmen sind, wie z. B. Klagemöglichkeiten.⁷⁰ Bestätigung findet dies im Übrigen in Art. 175 Abs. 4 EG, wenn es dort heißt, dass die Mitgliedstaaten unter anderem für die Durchführung der Umweltpolitik *unbeschadet bestimmter Maßnahmen gemeinschaftlicher Art* Sorge tragen. Um solche Maßnahmen „gemeinschaftlicher Art“ bzw. „gemeinschaftliche Sonderregelungen“ handelt es sich gerade bei den Vorgaben der Gerichts-

⁶⁷ Anders von Danwitz, 2004, S. 279; Seelig und Gündling, 2002, S. 1040.

⁶⁸ Pernice und Rodenhoff, 2004, S. 150.

⁶⁹ S. EuGH, Rs. C-290/91, Slg. 1993, I-2981, 3005; Rs. 33/76 – REWE, Slg. 1976, 1989.

⁷⁰ Pernice und Rodenhoff, 2004, S. 151; Epiney und Sollberger, 2002, S. 340; überhaupt kritisch gegenüber einem solchen Grundsatz Wegener, 1998, S. 83 ff.

zugangsrichtlinie (und der Informationszugangs- und Beteiligungsrichtlinie).

33. Auch Bedenken im Hinblick auf die Vereinbarkeit der fraglichen Regelungen und insbesondere der im Entwurf vorliegenden Richtlinie über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten mit dem Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 Abs. 2 EG) und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 3 EG) sind unbegründet. Vor dem Hintergrund der vorstehenden Ausführungen erschließt sich vielmehr, dass die Hochzoning auf die Gemeinschaftsebene geboten ist. Angesichts der großen Diskrepanzen zwischen den Mitgliedstaaten mit Blick auf die Einhaltung und Durchsetzung der Umweltschutzvorschriften sind Maßnahmen auf EU-Ebene notwendig, um die Einhaltung der Ziele der Aarhus-Konvention gemeinschaftsweit sicherzustellen. Die (einheitliche) Anwendung der Umweltschutzvorschriften in der ganzen Gemeinschaft wird – wie die Jahresberichte der EU-Kommission über die Durchführung und Durchsetzung des Umweltrechts in der Gemeinschaft belegen – von den Mitgliedstaaten alleine gerade nicht ausreichend gewährleistet:

Der zähe Normierungsprozess beispielsweise in Deutschland macht vielmehr deutlich, auf welche Widerstände die auf Transparenz und Chancengleichheit für kollidierende Interessen zielenden Bürger- und Verbandsrechte stoßen. Es gibt einen Wettbewerb der Mitgliedstaaten um das „schlankeste“, nicht aber um das fairste und transparenteste Verfahren.⁷¹ Mit der Vorgabe von Verfahrensstandards seitens der Gemeinschaft soll und muss daher etwas gewährleistet werden, was eigentlich selbstverständlich sein sollte, es aber tatsächlich nicht ist, nämlich die vollständige und konsequente Anwendung des geltenden EU-Umweltrechts in den Mitgliedstaaten.⁷²

Neben der Verwirklichung der Ziele des Art. 174 EG, also der Verwirklichung der Umweltunion, geht es zudem um die Realisierung des gemeinsamen Binnenmarktes, also um die Wirtschaftsunion. Die unterschiedliche Durchsetzung des Umweltrechts in den Mitgliedstaaten führt als Folge unterschiedlich strenger Umweltschutzstandards nicht nur zu einer Absenkung des Umweltschutzniveaus innerhalb der EU, sondern auch zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen und in der Konsequenz zu einer Gefährdung des Binnenmarktes.⁷³ Der Erlass von gemeinschaftlichen Bestimmungen über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten trägt also auch zur Verwirklichung des im Umweltrecht der EU regelmäßig mitverfolgten Ziels der Harmonisierung der Lebens- und Wettbewerbsbedingungen der Unionsbürger bei. Steht aber die Binnenmarktrelevanz in Frage, so bestehen an der Vereinbarkeit einer Maßnahme mit dem Subsidiaritätsprinzip erst recht keine Zweifel.

Schließlich ist ein Tätigwerden der EU auch wegen der grenzüberschreitenden Bedeutung der Umweltprobleme geboten. Es gilt, Konflikte zwischen den Mitgliedstaaten zu vermeiden, wenn es um den Schutz grenzüberschreitender Wasserläufe, Luftqualität oder grenzüberschreitende Schadstoffemissionen geht.⁷⁴

Die Regelungen gehen auch nicht über das für die Erreichung der Ziele des EG-Vertrages erforderliche Maß hinaus. Die vorgeschlagene Richtlinie über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten berücksichtigt, ebenso wie die Richtlinien 2003/4/EG und 2003/35/EG, die administrativen und gerichtlichen Strukturen in den Mitgliedstaaten. Ein umfassendes gemeinschaftliches und das nationale Verfahrensrecht überlagerndes Rechtsschutzsystem wird nicht etabliert. Die eigentliche Überwachungsaufgabe verbleibt vielmehr bei den Mitgliedstaaten, die

⁷¹ Koch, 2004.

⁷² Koch, 2004; Epiney, 1999, S. 491 ff.; Steinberg, 1995; S. 302 ff.

⁷³ EU-Kommission, 2003, S. 2; 2002a, S. 5; s. auch bereits Pernice, 1990, S. 423.

⁷⁴ Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, 2004, Ziff. 4.1; EU-Kommission, 2003, S. 5.

dezentrale Kontrolle wird gestärkt.⁷⁵ Auf Gemeinschaftsebene werden hingegen lediglich diejenigen Mindeststandards festgelegt, die für die Einführung einer gemeinschaftsweiten Verbandsklage unerlässlich sind. Geschaffen wird eine Rahmenregelung für den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, um gegen

6 Zusammenfassung und Empfehlungen

34. Deutschland gehört mit seiner restriktiven Rechtsschutzkonzeption im Hinblick auf die Eintragbarkeit von Allgemeinwohlintereessen im Umwelt- und Naturschutzbereich zu den Nachzögern nicht nur im Kreis der bisherigen EU-15, sondern auch der erweiterten EU-25 sowie im Vergleich zu den USA. Bis auf die begrenzte naturschutzrechtliche Verbandsklage in § 61 BNatSchG gibt es bundesrechtlich gegenwärtig keine Möglichkeit, Umwelt- und Naturschutzbelange altruistisch, das heißt losgelöst von Individualinteressen, gerichtlich geltend zu machen. Nunmehr ist Deutschland allerdings völkerrechtlich auf Grund der Aarhus-Konvention verpflichtet, die gerichtliche Überprüfung umweltrelevanter Entscheidungen durch Nichtregierungsorganisation maßgeblich zu erleichtern. Der Umsetzungsdruck wird verschärft durch entsprechende Vorgaben des europäischen Gemeinschaftsrechts.

35. Vor dem Hintergrund der Vollzugsdefizite im Bereich des Umweltrechts, der Erfahrungen mit der Verbandsklage sowie der rechtsstaatlich gebotenen „Waffengleichheit“ für Allgemeinwohlintereessen begrüßt der SRU die Vorgaben der Aarhus-Konvention und des Gemeinschaftsrechts. Die Verbandsklage stellt keine Privilegierung von Umweltinteressen dar. Vielmehr gleicht sie Ungleichgewichte im gegenwärtigen System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes aus, die Umweltnutzungs- auf Kosten von Umweltschutzinteressen begünstigen. Gerade im Bereich des Umweltrechts sind Vollzugs-

einen Verwaltungsakt oder die Unterlassung eines Verwaltungsaktes vorzugehen. Die Einzelheiten, wie etwa die Ausfüllung der Kriterien der Anerkennung von Nichtregierungsorganisationen, bleiben hingegen den Mitgliedstaaten überlassen.⁷⁶

defizite in maßgeblichem Umfang festzustellen. Eine wesentliche Ursache für diese Defizite liegt in der mangelnden Vollzugskontrolle im Umweltrecht begründet. Blickt man genauer auf die Ursachen der Vollzugsdefizite, so offenbart sich eine Asymmetrie im Rechtsschutz. Während Umweltnutzern gegen jede auch nur mittelbar wirkende Umweltschutzmaßnahme grundsätzlich ein Abwehrrecht zur Seite steht, ist Umweltschützern in Deutschland die Berufung auf Bestimmungen des Umweltrechts vielfach verwehrt. Im gemeinwohlorientierten Umweltrecht besteht eine Schiefelage zwischen den Klagemöglichkeiten privater „Umweltnutzer“ einerseits und denjenigen privater „Umweltschützer“ andererseits. Die Kontrolle auch und gerade der Berücksichtigung von Gemeinwohlbelangen in Verwaltungsentscheidungen durch eine unabhängige Justiz ist jedoch für den Rechtsstaat essenziell. Es ist ein Missverständnis, dass die Entscheidung über Gemeinwohlbelange wie Umwelt- und Naturschutz allein und abschließend der Verwaltung obliegen und lediglich für individuelle Rechtsgüter ein gerichtlicher Schutz gerechtfertigt sein soll. Die Idee der Gewaltenteilung darf nicht dadurch verkürzt werden, dass bestimmte Entscheidungen, die Gemeinwohlbelange tangieren, nicht der gerichtlichen Kontrolle unterliegen.

36. Berechtigung und Notwendigkeit einer solchen gerichtlichen Kontrolle werden durch die Ergebnisse der empirischen Forschung zur Verbandsklage bestätigt. Die international sowie auf

⁷⁵ S. auch Calliess, 2002, Art. 175 Rn. 31 f.

⁷⁶ Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, 2004, Ziff. 2.1; EU-Kommission, 2003, S. 5.

Ebene der deutschen Bundesländer mit Verbandsklagerechten gewonnenen Erfahrungen sind ganz überwiegend positiv. Die Verbandsklagen erwiesen sich als signifikant erfolgreicher als der Durchschnitt der insgesamt bei den Verwaltungsgerichten erhobenen Klagen, wohingegen Befürchtungen einer angeblichen Prozessflut, der Überlastung der Gerichte sowie unverhältnismäßiger Behinderungen oder Verzögerungen wichtiger (Infrastruktur-)Projekte infolge einer ungerechtfertigten Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes durch Verbände für bloße Blockadezwecke als empirisch widerlegt gelten müssen. Vielmehr hat die Verbandsklagemöglichkeit positive präventive Effekte, da die Verwaltungen durch die potenzielle Einklagbarkeit von Umweltschutzbelangen veranlasst werden, Umweltbelange bei ihren Entscheidungen angemessener zu berücksichtigen. Mit der Verbandsklage wird Umweltbelangen gegenüber privaten ökonomischen Interessen ein adäquateres Gegengewicht gegenübergestellt.

37. Der SRU empfiehlt der Bundesregierung daher, die Aarhus-Konvention nunmehr zügig zu ratifizieren und deren Vorgaben ebenso wie die Vorgaben aus der Informationsrichtlinie (2002/4/EG) und der Beteiligungsrichtlinie (2003/35/EG) in nationales Recht umzusetzen. Zugleich sollte sich die Bundesregierung für eine Wiederaufnahme des Vorschlags der EU-Kommission für eine Richtlinie „über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten“ auf die Agenda des Ministerrates und sodann für eine zeitnahe Verabschiedung dieser Richtlinie einsetzen. Die völkerrechtlichen und die (bereits vorhandenen und beabsichtigten) gemeinschaftlichen Bestimmungen bieten die Chance für einen konsequenteren Vollzug des Umweltrechts. Diese gilt es wahrzunehmen. Konkret sieht der

SRU folgenden Anpassungsbedarf für das nationale Recht:

38. Zur Umsetzung von Art. 9 Abs. 1 Aarhus-Konvention und Art. 6 der EU-Informationsrichtlinie 2003/04/EG ist eine Änderung des deutschen Verwaltungsprozessrechts nicht erforderlich.⁷⁷ Zwar sehen weder die Aarhus-Konvention noch die EU-Informationsrichtlinie ein § 42 Abs. 2 VwGO entsprechendes Erfordernis einer Rechtsverletzung vor. Die deutsche Rechtsschutzkonzeption führt bei einer Verletzung des Informationszugangsrechts jedoch zum gleichen Ergebnis wie Völker- und Europarecht. Denn der Anspruch auf Zugang zu Umweltinformation begründet auch für Verbände ein subjektives Recht im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO, dessen Verletzung dementsprechend vor Gericht gerügt werden kann.

39. Anpassungsbedarf besteht indes mit Blick auf Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention. Im gesamten Anwendungsbereich des Art. 6 Aarhus-Konvention, also für beteiligungspflichtige Vorhaben insbesondere nach der IVU- und der UVP-Richtlinie, ist die Zulässigkeit einer altruistischen Verbandsklage vorzusehen. In Umsetzung dieser völkerrechtlichen Vorgaben fordert das Gemeinschaftsrecht durch die mit der Beteiligungsrichtlinie (2003/35/EG) eingefügten Art. 10a UVP-Richtlinie und Art. 15a IVU-Richtlinie dementsprechend im Anwendungsbereich von UVP- und IVU-Richtlinie bereits die Möglichkeit einer altruistischen Verbandsklage. Das Gericht muss sich dabei sowohl mit der materiellrechtlichen als auch mit der verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit der jeweiligen Entscheidung auseinandersetzen. Daraus folgt zugleich, dass anerkannte Nichtregierungsorganisationen (und betroffene Einzelpersonen) Entscheidungen der Behörden von UVP-pflichtigen Projekten nunmehr mit der

⁷⁷ Die Umsetzung der übrigen Vorgaben der Richtlinie 2003/4/EG sowie der 1. Säule der Aarhus-Konvention ist für die Bundesverwaltung durch das "Gesetz zur Neugestaltung des Umweltinformationsgesetzes" beabsichtigt. Der entsprechende Gesetzentwurf hat bereits den Bundesrat passiert, so dass mit einem Inkrafttreten des Gesetzes rechtszeitig vor Ablauf der Umsetzungsfrist am 14. Februar 2005 zu rechnen ist. Mit Blick auf die Bundesländer ist nach dem gegenwärtigen Sachstand allerdings davon auszugehen, dass die notwendigen Änderungen der entsprechenden Landesgesetze nicht fristgemäß abgeschlossen sein werden.

Begründung anfechten können, die UVP sei unzureichend durchgeführt worden oder zu Unrecht ganz unterblieben. Zukünftig ist eine Anfechtungsklage gegen die Zulassung eines Vorhabens, die allein auf die fehlerhafte Anwendung des UVP-Rechts gestützt ist, also nicht mehr lediglich dann zulässig und begründet, wenn der Kläger geltend machen kann, dass die Entscheidung ein ihm zustehendes subjektives Verfahrensrecht verletzt hat, dadurch auch ein ihm zustehendes materielles Recht verletzt worden ist und die Entscheidung bei richtiger Anwendung der Vorschriften anders hätte ausfallen können.^{78,79}

40. Aus Sinn und Zweck sowie der Systematik der Aarhus-Konvention folgt ferner, dass Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention im Ergebnis ebenfalls nur mit der Einführung einer altruistischen Verbandsklage für das gesamte „übrige“ umweltbezogene innerstaatliche Recht wird genügt werden können. Völkerrechtliches Anliegen ist es, einen wirkungsvollen Gerichtszugang für die Öffentlichkeit, einschließlich Nichtregierungs-

organisationen, zu gewährleisten, damit das umweltbezogene Recht durchgesetzt wird. Dieser umfassende Ansatz würde durch eine Beschränkung von Verbandsklagemöglichkeiten auf lediglich bestimmte Rechte konterkariert. Das bedeutet zugleich, dass die nationale Umsetzung noch über den Vorschlag einer Richtlinie „über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten“ hinausgehen müssen. Denn dieser verlangt eine altruistische Verbandsklage „lediglich“ für dasjenige Umweltrecht, welches seinen Ursprung im Gemeinschaftsrecht hat.

41. Aus Gründen der Rechtsklarheit und Praktikabilität sollte dem dargestellten Änderungsbedarf auf Grund des Völker- und Gemeinschaftsrechts mit einer einheitlichen und eindeutigen Regelung nachgekommen werden. Statt – wie in § 61 BNatSchG für das Naturschutzrecht geschehen – eine altruistische Verbandsklagemöglichkeit jeweils in den einzelnen umweltrelevanten Gesetzen vorzusehen, bietet es sich vorrangig an, eine solche übergreifend in einem § 42a VwGO zu normieren.⁸⁰

⁷⁸ So aber die bisherige Rechtsprechung, vgl. nur BVerwGE 100, S. 238 ff., 252 ff.; s. ausführlich Bunge, 2004; Erbguth, 1997.

⁷⁹ Die Umsetzung der Richtlinie 2003/35/EG soll auf Bundesebene fristgemäß bis zum 25. Juni 2005 durch ein „Gesetz zur Fortentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten“ (1. Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2003/35/EG) sowie durch ein „Gesetz zum Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten“ (2. Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2003/35/EG) erfolgen. Beide Gesetzentwürfe befinden sich derzeit allerdings erst in der Ressortabstimmung.

⁸⁰ In Betracht käme auch die Normierung einer solchen Regelung in einem entsprechenden eigenständigen Gesetz. In diese Richtung geht anscheinend der Entwurf eines Gesetzes zum Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten (2. Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2003/35/EG) im Hinblick auf Klagemöglichkeiten bei beteiligungspflichtigen Verfahren.

Anhang

Auszug aus der Aarhus-Konvention

ÜBEREINKOMMEN ÜBER DEN ZUGANG ZU INFORMATIONEN, DIE ÖFFENTLICHKEITS-BETEILIGUNGAN ENTSCHIEDUNGSVERFAHREN UND DEN ZUGANG ZU GERICHTEN IN UMWELTANGELEGENHEITEN

Artikel 9

Zugang zu Gerichten

(1) Jede Vertragspartei stellt im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, dass jede Person, die der Ansicht ist, dass ihr nach Artikel 4 gestellter Antrag auf Informationen nicht beachtet, fälschlicherweise ganz oder teilweise abgelehnt, unzulänglich beantwortet oder auf andere Weise nicht in Übereinstimmung mit dem genannten Artikel bearbeitet worden ist, Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle hat.

Für den Fall, dass eine Vertragspartei eine derartige Überprüfung durch ein Gericht vorsieht, stellt sie sicher, dass die betreffende Person auch Zugang zu einem schnellen, gesetzlich festgelegten sowie gebührenfreien oder nicht kostenintensiven Überprüfungsverfahren durch eine Behörde oder Zugang zu einer Überprüfung durch eine unabhängige und unparteiische Stelle, die kein Gericht ist, hat.

Nach Absatz 1 getroffene endgültige Entscheidungen sind für die Behörde, die über die Informationen verfügt, verbindlich. Gründe werden in Schriftform dargelegt, zumindest dann, wenn der Zugang zu Informationen nach diesem Absatz abgelehnt wird.

(2) Jede Vertragspartei stellt im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, dass

Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit,

- a) die ein ausreichendes Interesse haben oder alternativ
- b) eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsprozessrecht⁸¹ einer Vertragspartei dies als Voraussetzung erfordert,

Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht und/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 Artikel 6 und – sofern dies nach dem jeweiligen innerstaatlichen Recht vorgesehen ist und unbeschadet des Absatzes 3 – sonstige einschlägige Bestimmungen dieses Übereinkommens gelten.

Was als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt, bestimmt sich nach den Erfordernissen innerstaatlichen Rechts und im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit im Rahmen dieses Übereinkommens einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren. Zu diesem Zweck gilt das Interesse jeder nichtstaatlichen Organisation⁸², welche die in Artikel 2 Nummer 5 genannten Voraussetzungen erfüllt, als ausreichend im Sinne des Buchstaben a. Derartige Organisationen gelten auch als Träger von Rechten, die im Sinne des Buchstaben b verletzt werden können.

Absatz 2 schließt die Möglichkeit eines vorangehenden Überprüfungsverfahrens vor einer Verwaltungsbehörde nicht aus und lässt das Erfordernis der Ausschöpfung verwaltungsbehördlicher Überprüfungsverfahren vor der Einleitung gerichtlicher Überprüfungsverfahren unberührt, sofern ein derartiges Erfordernis nach innerstaatlichem Recht besteht.

⁸¹ A: Verwaltungsverfahrensrecht

⁸² A: Nichtregierungsorganisation

(3) Zusätzlich und unbeschadet der in den Absätzen 1 und 2 genannten Überprüfungsverfahren stellt jede Vertragspartei sicher, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen.

(4) Zusätzlich und unbeschadet des Absatzes 1 stellen die in den Absätzen 1, 2 und 3 genannten Verfahren angemessenen und effektiven Rechtsschutz und, soweit angemessen, auch vorläufigen Rechtsschutz sicher, diese Verfahren sind fair, gerecht, zügig und nicht übermäßig teuer. Ent-

scheidungen nach diesem Artikel werden in Schriftform getroffen oder festgehalten. Gerichtsentscheidungen und möglichst auch Entscheidungen anderer Stellen sind öffentlich zugänglich.

(5) Um die Effektivität dieses Artikels zu fördern, stellt jede Vertragspartei sicher, dass der Öffentlichkeit Informationen über den Zugang zu verwaltungsbehördlichen und gerichtlichen Überprüfungsverfahren zur Verfügung gestellt werden; ferner prüft jede Vertragspartei die Schaffung angemessener Unterstützungsmechanismen, um Hindernisse finanzieller und anderer Art für den Zugang zu Gerichten zu beseitigen oder zu verringern.

(Quelle:<http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43g.pdf>)

Literatur

- BAAKE, R. (1999): Grußwort zur 22. Jahrestagung der Gesellschaft für Umweltrecht. In: Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.): *Gemeinschaftsrechtliche Einwirkungen auf den innerstaatlichen Rechtsschutz im Umweltrecht*. Tagungsband. Berlin: Erich Schmidt. S. 13–20.
- BLUME, J.-F., SCHMIDT, A., ZSCHIESCHE, M. (2001): *Verbandsklagen im Umwelt- und Naturschutz in Deutschland 1997–1999 – eine empirische Untersuchung*. Hrsg.: Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V. Berlin.
- BLUME, J.-F. (1999): *Erfahrungen zur Verbandsklage in den USA*. In: ZSCHIESCHE, M. (Hrsg.): *Die Verbandsklage kommt. Erfahrungen und Perspektiven zur Verbandsklage im Umwelt- und Naturschutzrecht*. Dokumentation der Tagung vom 22.01.1999 in Berlin. Hrsg.: Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V. Berlin. S. 15–21.
- BMU (1998) (Hrsg.): *Umweltgesetzbuch (UGB-KomE) – Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch*. Berlin: Duncker und Humblot.
- BRADY, K. (1998): *New Convention on Access to Information and Public Participation in Environmental Matters*, *Environmental Policy Law* 1998, S. 69–75.
- BREUER, R. (1978): *Wirksamerer Umweltschutz durch Reform des Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts?*. *Neue Juristische Wochenschrift*, 1978, S. 1558–1566.
- BUNGE, T. (2004): *Rechtsschutz bei der UVP nach der Richtlinie 2003/35/EG*. *Zeitschrift für Umweltrecht*, 2004, S. 141–148.
- BUSSON, B. (2001): *Les mauvais procès des recours des associations: faux arguments et vraies menaces*. *Revue Juridique de l'Environnement*, 2001/1, S. 59–62.
- CALLIESS, C. (2003): *Die umweltrechtliche Verbandsklage nach der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes*. *Neue Juristische Wochenschrift* 2003, S. 97–102.
- CALLIESS, C. (2002): *Kommentierung von Art. 175 EG*. In: CALLIESS, C., RUFFERT, M. (Hrsg.): *Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft: EUV/EGV*. 2. Aufl. Neuwied: Luchterhand.
- DANWITZ, T. von (2004): *Aarhus-Konvention: Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu dem Gerichten*. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2004, S. 272–282.
- DETTE, B. (2004): *Access to Justice in Environmental Matters – A Fundamental Democratic Right*. In: ONIDA, M. (Hrsg.): *Europe and the Environment*. Groningen: Europa Law Publishing. S. 1–21.
- DROSS, M. (2004): *Die Access-Studie: Konsequenzen für den Richtlinienvorschlag zu Klagerechten in Umweltangelegenheiten*. *Zeitschrift für Umweltrecht*, 2004, S. 152–156.
- EBBESSON, J. (2002): *Access to Justice in Environmental Matters in the EU*. London.
- EPINEY, A. (2003): *Zu den Anforderungen der Aarhus-Konvention an das europäische Gemeinschaftsrecht*. *Zeitschrift für Umweltrecht*, 2003, S. 176–184.
- EPINEY, A., SOLLBERGER, K. (2002): *Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht: Rechtsvergleich, völker- und europarechtliche Vorgaben und Perspektiven für das deutsche Recht*. Hrsg.: Umweltbundesamt. Berlin: Erich Schmidt.
- EPINEY, A. (1999): *Gemeinschaftsrecht und Verbandsklage*, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 1999, S. 485–495.
- ERBGUTH, W. (1997): *Das BVerwG und die Umweltverträglichkeitsprüfung*. *Natur und Recht* 1997, S. 261–267.

- EU-Kommission (2004): Jahresbericht über die Durchführung und Durchsetzung des Umweltrechts in der Gemeinschaft. SEK(2004) 1025 vom 27.7.2004. Brüssel.
- EU-Kommission (2003): Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. KOM(2003) 624 endg. vom 24.10.2003. Brüssel.
- EU-Kommission (2003a): Jahresbericht über die Durchführung und Durchsetzung des Umweltrechts in der Gemeinschaft. SEK(2003) 804 vom 7.7.2003. Brüssel.
- EU-Kommission (2003b): Zwanzigster Jahresbericht über die Kontrolle und Anwendung des Gemeinschaftsrechts (2002), KOM(2003) 669 endg. vom 21.11.2003. Brüssel.
- EU-Kommission (2003c): Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten im Namen der Europäischen Gemeinschaft. KOM(2003) 625 endg. vom 24.10.2003. Brüssel.
- EU-Kommission (2002): Jahresbericht über die Durchführung und Durchsetzung des Umweltrechts in der Gemeinschaft. SEK (2002) 1041 vom 1.10.2002. Brüssel.
- EU-Kommission (2002a): Working Document „Access to justice in environmental matters“ vom 11.04.2002. Online im Internet unter <http://www.europa.eu.int/comm/environment/aarhus/index.htm>.
- Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (2004): Stellungnahme zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten“. 2004/C 117/14. ABl. EG Nr. C 117/55 vom 30.04.2004.
- FISAHN, A. (2004): Effektive Beteiligung solange noch alle Optionen offen sind – Öffentlichkeitsbeteiligung nach der Aarhus-Konvention. Zeitschrift für Umweltrecht, 2004, S. 136–140.
- FLÜCKINGER, A., MORAND, C.-A., TANQUEREL, T. (2000): Evaluation du droit de recours des organisations de protection de l'environnement. Bern: Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage.
- FÜHR, M., GEBERS, B., ORMOND, T., ROLLER, G. (1994): Access to Justice – Legal Standing for Environmental Associations in the European Community. Environmental Law Network International (ELNI)-Newsletter, 1/1994.
- GALE, L. (1997): Access to Environmental Justice before the ECJ. Environmental Business Law Review, 1997, S. 132–136.
- IPSEN, J. (1999): Gefahren für den Rechtsstaat? Niedersächsisches Verwaltungsblatt, 1999, S. 225–229.
- JARASS, H.D.(2000): Europäisierung des Planungsrechts. Deutsches Verwaltungsblatt, 2000, S. 945–952.
- JENDROSKA, J. (2002): Citizens' access to court and enforcement in Poland. Paper for the Avosetta Meeting on January 12/13, 2002 in Copenhagen. Online im Internet: <http://www-user.uni-bremen.de/~avosetta/access2002.html>.
- KOCH, H.-J. (2004): Das Subsidiaritätsprinzip im europäischen Umweltrecht. Im Erscheinen.
- KOKOTT, J., LEE, L.-F. (1998): Die Verbandsklage im deutschen und US-amerikanischen Umweltrecht – unter besonderer Berücksichtigung des Reformvorschlags im UGB-Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission. Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 45 (1998), S. 215–252.
- KRÄMER, L. (2004): Vortrag zu den „Entwicklungen in Europa“ im Rahmen der von der Koordinierungsstelle österreichischer Umweltorganisationen – ÖKOBÜRO – veranstalteten Tagung zur Aarhus-Konvention am 28. Mai 2004 in Wien.
- KRÄMER, L. (2003): E.C. Environmental Law. 5. Aufl. London: Sweet & Maxwell.
- KRÄMER, L. (1996): Defizite im Vollzug des EG-Umweltrechts und ihre Ursachen. In:

- LÜBBE-WOLFF, G. (Hrsg.): Der Vollzug des europäischen Umweltrechts. Berlin: Erich Schmidt Verlag. S. 7–35.
- LÜBBE-WOLFF, G. (1996): Stand und Instrumente der Implementation des Umweltrechts in Deutschland. In: LÜBBE-WOLFF, G. (Hrsg.): Der Vollzug des europäischen Umweltrechts. Berlin: Erich Schmidt Verlag. S. 77–106.
- MACRORY, R. (1992): The Enforcement of Community Environmental Law: Some Critical Issues. *Common Market Law Review*, 1992, S. 347–369.
- MÖLLERS, C. (2000): Staat als Argument. München: Beck.
- PERNICE, I., RODENHOFF, V. (2004): Die Gemeinschaftskompetenz für eine Richtlinie über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. *Zeitschrift für Umweltrecht*, 2004, S. 149–151.
- PERNICE, I. (1990): Gestaltung und Vollzug des Umweltrechts im europäischen Binnenmarkt - Europäische Impulse und Zwänge für das deutsche Umweltrecht. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 1990, S. 414–426.
- REHBINDER, E. (2001): Wege zu einem wirksamen Naturschutz – Aufgaben, Ziele und Instrumente des Naturschutzes. *Natur und Recht*, 2001, S. 361–367.
- REHBINDER, E., LOPERENA, D. (2001): Legal Protection of environmental rights. *Environmental Policy and Law*, 2002, S. 282–293.
- REHBINDER, E., BURGBACHER, H.-G., KNIEPER, R. (1972): Bürgerklage im Umweltschutz. Berlin: Erich Schmidt.
- SACH, K., SIMM, M. (2003): Kontrolle der Durchführung und der Beachtung von Gemeinschaftsrecht. In: RENGELING, H.-W. (Hrsg.): Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht. 2. Aufl. Köln: Heymann, Bd. 1, § 44.
- de SADELEER, N., ROLLER, G., DROSS, M. (2003): Access to Justice in Environmental Matters. Final Report. Brüssel. Online im Internet:
<http://europa.eu.int/comm/environment/aarhus/index.htm>.
- SCHEYLI, M. (2000): Aarhus-Konvention über Informationszugang, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz in Umweltbelangen. *Archiv des Völkerrechts* 2000, S. 217–252.
- SCHLACKE, S. (2004): Rechtsschutz durch Verbandsklage – Zum Fortentwicklungsbedarf des umweltbezogenen Rechtsschutzsystems. *Natur und Recht* 2004, S. 629–635.
- SCHMIDT, A., ZSCHIESCHE, M., ROSENBAUM, M. (2004): Die naturschutzrechtliche Verbandsklage in Deutschland. Praxis und Perspektiven. Berlin: Springer.
- SCHMIDT, A., ZSCHIESCHE, M. (2003): Die Effizienz der naturschutzrechtlichen Verbands- oder Vereinsklage. *Natur und Recht*, 2003, S. 16–23.
- SCHOCH, F. (1999): Individualrechtsschutz im deutschen Umweltrecht unter dem Einfluss des Gemeinschaftsrechts. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 1999, S. 457–467.
- SCHRADER, C. (2004): Vortrag zu den „Erfahrungen in verschiedenen europäischen Ländern“ im Rahmen der von der Koordinierungsstelle österreichischer Umweltorganisationen – ÖKOBÜRO – veranstalteten Tagung zur Aarhus-Konvention am 28. Mai 2004 in Wien.
- SEELIG, R., GÜNDLING, B. (2002): Die Verbandsklage im Umweltrecht. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2002, S. 1033–1041.
- SPARWASSER, R. (2001): Gerichtlicher Rechtsschutz im Umweltrecht. In: Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.): *Umweltrecht im Wandel*. Berlin: Erich Schmidt. S. 1015–1054.
- SRU (Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (2004): Umweltgutachten 2004. Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern. Baden-Baden: Nomos.
- SRU (2002): Umweltgutachten 2002. Für eine neue Vorreiterrolle. Stuttgart: Metzler-Poeschel.

- SRU (1996): Umweltgutachten 1996. Zur Umsetzung einer dauerhaft umweltgerechten Entwicklung. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- SRU (1994): Umweltgutachten 1994. Für eine dauerhaft umweltgerechte Entwicklung. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- SRU (1978): Umweltgutachten 1978. Stuttgart: Kohlhammer.
- SRU (1974): Umweltgutachten 1974. Stuttgart: Kohlhammer.
- STEINBERG, (1995): Die Subsidiaritätsklausel im Umweltrecht der Gemeinschaft, Staatswissenschaft und Staatspraxis, 1995, S. 293–315.
- UN-Economic Commission für Europe (ECE) (2000): The Aarhus Convention: An Implementation Guide. Bearbeitet von STEC, S., CASEY-LEFKOWITZ, S., JENDROSKA, J. New York, Genf: United Nations.
- WEGENER, B. (2000): Rechtsschutz für gesetzlich geschützte Gemeinwohlbelange als Forderung des Demokratieprinzips? In: Humboldt Forum Recht – Die juristische Internetpublikation an der Humboldt-Universität zu Berlin. Beitrag 3-2000. Online im Internet: www.humboldt-forum-recht.de/3-2000.
- WEGENER, B. (1998): Rechte des Einzelnen: die Interessentenklage im europäischen Umweltrecht. Baden-Baden: Nomos.
- WEGENER, B. (1996): Vollzugskontrolle durch Klagerecht vor mitgliedstaatlichen Gerichten. In: LÜBBE-WOLFF, G. (Hrsg.): Der Vollzug des europäischen Umweltrechts. Berlin: Erich Schmidt Verlag. S. 145–175.
- WEYREUTHER, F. (1975): Verwaltungskontrolle durch Verbände?: Argumente gegen die verwaltungsgerichtliche Verbandsklage im Umweltrecht. Düsseldorf: Werner.
- WINKELMANN (1994): Die Verbandsklage im Umweltrecht im internationalen Vergleich. Zeitschrift für Umweltrecht, 1994, S. 12–14.
- WINKELMANN, Ch. (1992): Die Verbandsklage im Umweltschutz im internationalen Vergleich. Hrsg.: Umweltbundesamt. Berlin.
- WINTER, G. (1996): Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft im Verwaltungsvollzug. In: LÜBBE-WOLFF, G. (Hrsg.): Der Vollzug des europäischen Umweltrechts. Berlin: Erich Schmidt Verlag. S. 107–130.
- WOERHLING, J.-M. (1998): Die deutsche und die französische Verwaltungsgerichtsbarkeit an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 1998, S. 462–467.
- WOLF, R. (1994): Zur Entwicklung der Verbandsklage im Umweltrecht. Zeitschrift für Umweltrecht, 1994, S. 1–12.
- ZSCHIESCHE, M. (2002): The Aarhus Convention – More Citizens participation by setting out environmental standards? Environmental Law Network International (ELNI)-Review, 2002, S. 21–29.