

Deutsches und Europäisches Umweltrecht I

Prof. Dr. Dr. Durner LL.M.

SS 2025

Gliederung

A. Grundlagen

B. Allgemeines Umweltrecht

I. Allgemeine Prinzipien des Umweltrechts

II. Die Instrumente des staatlichen Umweltschutzes

III. Rechtsschutz im Umweltrecht 

C. Ausgewählte Einzelbereiche des besonderen Umweltrechts

1. Verletztenklagen und Schutznormtheorie I

Der Rechtsschutz in Umweltsachen bildet weiterhin den derzeit meistdiskutiertesten, umstrittensten Fragenkomplex des deutschen Umweltrechts.

Im deutschen Recht dient die verwaltungsgerichtliche Klage traditionell in erster Linie dem **Schutz der subjektiven Rechte** des Klägers vgl. §§ 42 Abs. 2, 47 Abs. 2 und 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

➔ **Beschränkung der Klagemöglichkeiten für Dritte (neben Behörde und Adressaten) auf Schutznormen**

1. Verletztenklagen und Schutznormtheorie II

BVerwGE 98, 118 (120 f.):

„Auf der Grundlage der herrschenden **Schutznormtheorie** vermitteln Drittschutz nur solche Vorschriften, die nach dem in ihnen enthaltenen, durch Auslegung zu ermittelnden Entscheidungsprogramm **auch der Rücksichtnahme** auf die Interessen des betreffenden Dritten **dienen**.“

➔ Wann sind umweltrechtliche Normen Schutznormen?

1. Verletztenklagen und Schutznormtheorie III

Bsp.: § 5 Abs. 1 BImSchG

– „Pflichten der Betreiber genehmigungsbedürftiger Anlagen“:

„Genehmigungsbedürftige Anlagen sind so zu errichten und zu betreiben, dass ...

1. schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen für die **Allgemeinheit und die Nachbarschaft** nicht hervorgerufen werden können;

2. **Vorsorge** gegen schädliche Umwelteinwirkungen ... getroffen wird, insbesondere durch die dem Stand der Technik entsprechenden Maßnahmen ...“

1. Verletztenklagen und Schutznormtheorie IV

Dazu **BVerwGE 119, 329 (331 f.)**:

„Der im Einwirkungsbereich der Anlage wohnende Dritte kann eine dem Betreiber erteilte immissionsschutzrechtliche Genehmigung mittels **des ihm in § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG eingeräumten Schutz- und Abwehrrechts** anfechten.

Eine derart **drittschützende Wirkung der Vorsorgepflicht** (§ 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG) **hat das Bundesverwaltungsgericht verneint**, weil diese Regelung nicht der Begünstigung eines individualisierbaren Personenkreises, sondern dem Interesse der Allgemeinheit daran dient, potentiell schädlichen Umwelteinwirkungen generell und auch dort vorzubeugen, wo sie keinem bestimmten Emittenten zuzuordnen sind. Daran hält der Senat fest.“

1. Verletztenklagen und Schutznormtheorie V

Abweichende Begrifflichkeiten gelten im **Atomrecht**, vgl. **BVerwGE 131, 129**:

„Die Vorschrift über die Gewährleistung des erforderlichen **Schutzes eines Standortzwischenlagers gegen Störmaßnahmen** oder sonstige Einwirkungen Dritter (§ 6 Abs. 2 Nr. 4 AtG) **dient auch dem Schutz individueller Rechte** eines in der Nähe des Zwischenlagers wohnenden Drittbetroffenen. Der Drittschutz ist nicht auf die erforderliche Schadensvorsorge gegen Auslegungsfälle beschränkt.“

1. Verletztenklagen und Schutznormtheorie VI

BVerwGE 72, 300 (301):

„Vorsorge gegen Schäden im Sinne von § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG ist mit Gefahrenabwehr im Sinne des polizeirechtlichen Gefahrenbegriffs nicht identisch; sie umfasst **auch eine gefahrenunabhängige Risikovorsorge.**“

1. Verletztenklagen und Schutznormtheorie VII

BVerwGE 78, 40:

„Der öffentlich-rechtliche **Nachbarschutz** ist grundsätzlich auch im Wasserrecht aus Rechtsnormen abzuleiten, **die der Behörde den Schutz bestimmter nachbarlicher Belange auferlegen**. Nach § 4 Abs. 1 Satz 2 WHG [*Anm.:* § 13 Abs. 1 WHG n.F.] ist bei wasserrechtlichen Gestattungen **auf die individuellen Interessen Dritter Rücksicht** zu nehmen. Auch eine wasserrechtliche Erlaubnis kann von einem Dritten als ihm gegenüber ermessensfehlerhaft angefochten werden, wenn die Wasserbehörde bei ihrer Ermessensentscheidung nicht die **gebotene Rücksicht** auf dessen Interessen genommen hat.“

→ Beschränkung auf Geltendmachung eigener Rechte

1. Verletztenklagen und Schutznormtheorie VIII

Aber: Diese Schutznormen werden im europäischen Kontext zunehmend **europäisiert**, vgl. z.B. OVG Magdeburg, NVwZ 2009, 340 ff. (Recht auf eine UVP); BVerwG, NVwZ 2014, 64.

Wegweisend für die Gesamttendenz EuGH, Urt. v. 28.5.2020, Rs. C-535/18 "**Burgenland**", NVwZ 2020, 1177 LS 4:

Art. 1 und 4 Wasserrahmenrichtlinie „sind im Licht von Art. 19 EUV und Art. 288 AEUV dahin auszulegen, dass die Mitglieder der von einem Projekt betroffenen Öffentlichkeit befugt sein müssen, vor den zuständigen nationalen Gerichten die Verletzung der Pflichten zur Verhinderung der **Verschlechterung von Wasserkörpern** und zur Verbesserung ihres Zustands geltend zu machen, **wenn diese Verletzung sie unmittelbar betrifft.**“ → die Verletztenklage wird im Bereich unionaler Vorgaben tendenziell zu einer **Betroffenenklage**.

1. Verletztenklagen und Schutznormtheorie IX

BVerwG, NVwZ 2005, 813 (816):

„Der immissionsschutzrechtliche Schutzzweck des § 50 BImSchG schließt es jedenfalls aus, **Gemeinden** in ihrer Eigenschaft als Selbstverwaltungskörperschaften als durch die Bestimmung begünstigt anzusehen. Zu ihren Selbstverwaltungsangelegenheiten gehört es **nicht**, als **Sachwalter von Immissionsschutzbelangen ihrer Bürger oder allgemein des Umweltschutzes** tätig zu werden. Die **Belange des Umweltschutzes** sind nicht speziell dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden zugeordnet, sondern **dienen dem allgemeinen öffentlichen Interesse.**“

1. Verletztenklagen und Schutznormtheorie X

BVerwGE 75, 285:

„Eine gemäß § 7 AtG erteilte atomrechtliche Genehmigung kann von einem **in den Niederlanden wohnenden** niederländischen Staatsbürger vor den deutschen Verwaltungsgerichten angefochten werden.“

2. Verbandsklagen I

Verbandsklagen waren lange **umstritten**, insbesondere rechtspolitisch, aber auch mit Blick auf Art. 19 Abs. 4 GG.

- **Bis 2002 nur** in den meisten **Landesnaturenschutzgesetzen**.
- Bundesrechtlich existierte lediglich ein **Beteiligungsrecht**, das aber faktisch zu einer Art Verbandsklage ausgebaut wurde, durch die Rechtsprechung
 - zur „**Partizipationserzwingungsklage**“ (etwa OVG Magdeburg, LKV 1995, 326 [327]) und
 - zur Anfechtung einer unter Verletzung der Beteiligungsrechte ergangenen Entscheidung (BVerwG, NVwZ 1991, 162 ff.).

Seit 2002 **bundesweit geregelt** im BNatSchG; ferner seit 2006 allgemeiner im **Umweltrechtsbehelfsgesetz**

2. Verbandsklagen II

BVerwGE 104, 367 (370 f.) – zur Stellung der Umweltverbände (heute §§ 63, 64 BNatSchG):

„Maßgeblich ist hierfür die Erwägung, dass den Verbänden mit ihrer Anerkennung ... die Förderung von Naturschutz und Landschaftspflege nicht als öffentliche Aufgabe übertragen wird. Die Naturschutzverbände mögen bei einer Beteiligung nach § 29 Abs. 1 BNatSchG mit ihrem **Sachverstand** in ähnlicher Weise wie Naturschutzbehörden die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege in das Verfahren **einbringen** und deswegen als **Verwaltungshelfer** zu bezeichnen sein.“

→ vgl. auch *Spieth/Hellermann*, NVwZ 2019, 745 ff.

2. Verbandsklagen III

Noch **BVerwGE 104, 367 (370 f.)**:

„Dies ändert aber nichts daran, dass es sich um eine – spezifisch naturschutzrechtliche – **Form der Öffentlichkeitsbeteiligung** handelt. Denn es bleibt dabei, dass die Naturschutzverbände sich im Rahmen ihrer satzungsmäßigen – und damit ausschließlich privaten – Zwecke einer öffentlichen Aufgabe widmen. Durch eine erweiterte **staatsfreie Bürgerbeteiligung** sollen **Vollzugsdefizite** der öffentlichen Verwaltung im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege **ausgeglichen** werden.“

Kritisch zu dieser „staatsfreien“ Deutung: *Vierhaus*, Umweltbewusstsein von oben - Zum Verfassungsgebot demokratischer Willensbildung, 1994.

2. Verbandsklagen IV

§ 64 BNatSchG 2010 - „Rechtsbehelfe“:

- (1) Eine **anerkannte Naturschutzvereinigung** kann, soweit § 1 Absatz 3 des **Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes** nicht entgegensteht, **ohne in eigenen Rechten verletzt zu sein**, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung einlegen gegen Entscheidungen nach § 63 Absatz 1 Nummer 2 bis 4 und Absatz 2 Nummer 5 bis 7, wenn die Vereinigung
1. geltend macht, dass die Entscheidung Vorschriften dieses Gesetzes, Rechtsvorschriften, die auf Grund dieses Gesetzes erlassen worden sind oder fortgelten, Naturschutzrecht der Länder oder anderen **Rechtsvorschriften**, die bei der Entscheidung zu beachten und zumindest auch den **Belangen des Naturschutzes** und der Landschaftspflege **zu dienen bestimmt** sind, widerspricht,

2. Verbandsklagen V

Noch § 64 BNatSchG - „Rechtsbehelfe“:

... wenn die Vereinigung

2. geltend macht, in ihrem **satzungsgemäßen Aufgabenbereich** der Förderung der Ziele des Umweltschutzes durch die Entscheidung nach § 1 Absatz 1 Satz 1 oder deren Unterlassen berührt zu sein, und
3. zur Beteiligung in einem Verfahren nach § 1 Absatz 1 Satz 1 berechtigt war und sie sich hierbei **in der Sache** gemäß den geltenden Rechtsvorschriften **geäußert** hat oder ihr entgegen den geltenden Rechtsvorschriften keine Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden ist.

2. Verbandsklagen VI

BVerwGE 121, 72 (82):

„Die wesentliche Funktion der Vereinsklage, mögliche **Vollzugsdefizite im Naturschutzrecht** zu vermeiden oder **auszugleichen**, die daher rühren, dass der gesetzlich gebotenen Berücksichtigung der Belange von Natur und Landschaft **keine subjektiven Durchsetzungsansprüche Einzelner** entsprechen, verlangt nicht die Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses, wenn es an einer gebotenen Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme fehlt.“

Grundlegend dazu *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, 2008.

3. Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz I

Hintergrund sind die **Århus-Konvention** und die **Richtlinie 2003/35/EG**. Die Århus-Konvention zielt auf eine **verstärkte Beteiligung der Öffentlichkeit** an umweltbezogenen Entscheidungsverfahren (vgl. EurUP 1/2019: 20 Jahre AK).

Sie verwirklicht dieses Ziel durch drei Säulen, nämlich

1. den Zugang des Einzelnen zu Informationen über die Umwelt,
2. der Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Entscheidung über bestimmte umweltrelevante Projekte sowie
3. Vorgaben für den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Art. 9).

3. Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz II

Nach **Art. 9 Abs. 2 der Århus-Konvention** ist den Mitgliedern der „betroffenen Öffentlichkeit“ Zugang zu einem **Überprüfungsverfahren** vor einem Gericht oder einer unabhängigen und unparteiischen Stelle zu gewähren, „um die **materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen**, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die Artikel 6 und ... sonstige einschlägige Bestimmungen dieses Übereinkommens gelten.“

Diese relativ unscharfen Vorgaben hat die **Richtlinie 2003/35/EG** fast wörtlich zur Umsetzung der Konvention in die neu geschaffenen Art. 10a Abs. 1 der UVP-Richtlinie und Art. 15a Abs. 1 der IVU-Richtlinie übernommen.

3. Das Umwelt- Rechtsbehelfsgesetz III

Die deutsche Umsetzung war im Hinblick auf die ursprünglich angeordnete Beschränkung auf Schutznormen **hochumstritten**.

Heute gilt

§ 2 Abs. 1 UmwRG

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

1. geltend macht, dass eine **Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1** oder deren Unterlassen **Rechtsvorschriften**, die für die Entscheidung von Bedeutung sein können, widerspricht,

3. Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz IV

Noch § 2 Abs. 1 UmwRG

- 2.geltend macht, in ihrem **satzungsgemäßen Aufgabenbereich** der Förderung der Ziele des Umweltschutzes durch die Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 oder deren Unterlassen berührt zu sein, und
- 3.zur **Beteiligung** in einem Verfahren nach § 1 Abs. 1 Nummern 1 bis 2b **berechtigt war ...**

3. Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz V

Zur alten Fassung **EuGH, DVBl. 2011, 757 ff:**

„Art. 10a der Richtlinie 85/337/EWG ... steht Rechtsvorschriften entgegen, die einer Nichtregierungsorganisation, die sich für den Umweltschutz einsetzt, nicht die Möglichkeit zuerkennen, ... vor Gericht die Verletzung einer Vorschrift geltend zu machen, **die aus dem Unionsrecht hervorgegangen ist und den Umweltschutz bezweckt**, weil diese Vorschrift nur die Interessen der Allgemeinheit und nicht die Rechtsgüter Einzelner schützt.“

→ Nach zeitweiliger Direktwirkung der Richtlinie schließlich Umsetzung in **§ 2 Abs.1 UmwRG n.F.**

3. Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz V

Unionswidrigkeit der Präklusion und der Kausalitätsregeln

EuGH, NVwZ 2016, 66: Die Bundesrepublik hat gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 11 der Richtlinie 2011/92/EU verstoßen, indem

– sie gem. § 46 VwVfG die Aufhebung von Entscheidungen auf Grund von Verfahrensfehlern auf das Fehlen einer UVP oder der Vorprüfung sowie auf Fälle beschränkt, in denen der Rechtsbehelfsführer nachweist, dass der Verfahrensfehler für das Ergebnis der Entscheidung **kausal** war;

– gem. § 2 Abs. 3 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz den **Umfang der gerichtlichen Prüfung** auf Einwendungen beschränkt, die bereits innerhalb der Einwendungsfrist im Verwaltungsverfahren, das zur Annahme der Entscheidung geführt hat, eingebracht wurden;

→Nunmehr Umsetzung in **§ 2 Abs.1 UmwRG n.F.**

3. Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz VI

Zugleich aber **Einschränkung der Klagerechte**,

- § 64 Abs. 1 2. HS BNatschG n.F.: *Konkurrenz* zu Klagerechten aus UmwRG; vorher nebeneinander anwendbar

- § 4a UmwRG: Sechswöchige **Begründungsfrist**, gerichtliches Zurückweisungsrecht und Begrenzung einstweiligen Rechtsschutzes auf ernsthafte Zweifel; Wirkungen der Begrenzungen **auch für Einzelne**

All dies war unions- und verfassungsrechtlich umstritten, vgl. *Gärditz*, EurUP 2018, 158 ff.

Exkurs: Direktwirkung der Århus-Konvention? I

Nach Art. 9 Abs. 3 der Århus-Konvention stellen die Vertragsparteien auch sicher, dass ihre Bürger „Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um Handlungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen.“

Umsetzung gilt als unzureichend. Ist Art. 9 Abs. 3 des Aarhus-Übereinkommens anwendbar?

So bereits OVG Münster, NuR 2012, 342, 344 (zu Abs. 2); a.A. noch OVG Koblenz, NuR 2013, 282 ff. und VGH München, ZUR 2017, 306 ff.

Exkurs: Direktwirkung der Århus-Konvention? II

EuGH, Az.C-237/07, – Janecek, und EuGH, Az. C-240/09, - „slowakischer Braunbär“ und schließlich EuGH Az. C-664/15, EuZW 2018, 158 fordern demgegenüber :

„Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention i.V.m. Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ist dahin auszulegen, dass ein Bescheid, mit dem eine Verschlechterung des Zustands von Wasserkörpern zugelassen wird, von einer ordnungsgemäß gegründeten und tätigen **Umweltorganisation** vor einem Gericht **angefochten werden können muss.**“

Gleichsinnig zuletzt EuGH, Az. C-873/19, EuGH NJW 2022, 3769 - Typgenehmigung für Fahrzeuge

Exkurs: Direktwirkung der Århus-Konvention? III

Zur Konsequenz BVerwG, ZUR 2023, 420 Rn. 26: „Daher muss das nationale Gericht die Bestimmungen des nationalen Rechts unangewendet lassen, die es einer anerkannten Umweltvereinigung verwehren, Regelungen in einer Landschaftsschutzgebietsverordnung, die möglicherweise gegen Art. 11 Abs. 1 ProtNatSch verstoßen, anzufechten.“

Die Aufzählung in **§ 1 Abs. 1 Satz 1 UmRG** ist also ggf. unanwendbar.

Exkurs: Direktwirkung der Århus-Konvention? IV

Konstruktiv anders zuvor BVerwG, NVwZ 2014, 64:

„Nach einem an unionsrechtlichen Vorgaben orientierten Verständnis **gewährt § 47 Abs. 1 BImSchG einem anerkannten Umweltverband eigene Rechte** i.S.v. § 42 Abs. 2 VwGO“ (im Anschluss an EuGH, Az.C-237/07, Slg. 2008, I-6221 – Janecek, und EuGH, Az. C-240/09, Slg. 2011, I-1285 - „slowakischer Braunbär“).

Exkurs: Direktwirkung der Århus-Konvention? V

Problem: Welche umweltrechtliche Norm gewährt einem anerkannten Umweltverband nach diesem Maßstab eigentlich keine eigenen Rechte?

Gilt im Umweltbereich bereits die **Verbandspopularklage**?

Das UmwRG zählt die zulässigen Klagegegenstände der Verbandsklage weiterhin in den Fallgruppen des § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG **enumerativ** auf. Langfristig wird der Gesetzgeber wohl alle umweltrelevanten Entscheidungen durch eine **Generalklausel** für die Verbandsklage öffnen müssen, will er ein dauerhaftes Umsetzungsdefizit vermeiden.

4. Rechtsschutz gegen Planungen I

Der Rechtsschutz gegen Planungen ist von zwei Faktoren abhängig, nämlich

- erstens von der **Rechtsform** der angegriffenen Planung und
 - zweitens von der **Rechtsstellung** des Betroffenen und seiner Möglichkeit, durch eine Planung in eigenen Rechten verletzt zu sein.
- Im Hinblick auf die Rechtsform ist gegen **Planfeststellungsbeschlüsse** die Anfechtungsklage, gegen **Satzungen nach dem BauGB** die Normenkontrolle nach § 47 VwGO und gegen **sonstige Pläne** i.d.R. nur **inzidenter Rechtsschutz** verfügbar.
- Eine **Klagebefugnis** Betroffener ergibt sich regelmäßig aus dem **Abwägungsgebot (Recht auf Abwägung)**, z.B. in § 1 Abs. 7 BauGB).

4. Rechtsschutz gegen Planungen II

Problem: Präklusionsvorschriften

EuGH, Urteil v. 15.10.2015, C-137/14, NJW 2015, 3495 ff:

- § 2 Abs. 3 UmwRG und § 73 Abs. 4 VwVfG stellen sekundärrechtlich nicht zu rechtfertigende Anforderungen
- Bisherige Rechtfertigung der Präklusionsvorschriften mit den Gedanken der *Rechtssicherheit* und *Verfahrenseffizienz*
- Laut EuGH nur für „missbräuchliches oder unredliches Vorbringen“ zulässig → 2017 **Abschaffung** der **Präklusion**
- Relativierend nochmals EuGH, Urteil v. 20.12.2017, C-664/15, NVwZ 2018, 225 ff.; bestätigend dann aber doch EuGH, Urteil v. 14.1.2021 – C-826/18, ZUR 2021, 229 ff.