

Verbandsklage vor dem EuGH: Mitgliedstaaten verklagen, EU-Institutionen verschonen?

Zugleich zu Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention

In zwei kürzlich Anfang 2015 ergangenen Urteilen hat der EuGH entschieden, dass Umweltverbände trotz Berufung auf die Aarhus-Konvention und die zu ihrer Umsetzung ergangenen Vorschriften nur unter relativ engen Voraussetzungen gegen EU-Institutionen klagebefugt sind. Gegenläufige erstinstanzliche Entscheidungen des EuG wurden aufgehoben. Dies scheint in einem Kontrast dazu zu stehen, dass für Klagen gegen Mitgliedstaaten der EuGH zuletzt die Klagebefugnis, auch unter Rückgriff auf Art. 9 Abs. 3 AK und den EU-primärrechtlichen Effektivitätsgrundsatz, immer stärker erweitert hat. Die wenig klare Argumentation des EuGH kann diesen Eindruck kaum ausräumen. Eine stärkere Orientierung an einem neuen Verständnis subjektiv-öffentlicher Rechte könnte sowohl den Art. 9 Abs. 3 AK konturieren helfen als auch die Gleichbehandlung von Klagen gegen Mitgliedstaaten und EU-Kommission nahelegen. Parallel zu diesen Problemen gibt es auch jenseits des Art. 9 Abs. 3 AK beim Kontrollumfang umweltrechtlicher Klagen anhaltenden Klärungsbedarf – auch im nationalen Recht.

I. Stand der Debatte um die Aarhus-Konvention

Traditionell sind in Deutschland Klagen von Unternehmen gegen behördlich angeordnete Umweltschutzmaßnahmen ohne größere Hürden möglich, Klagen von Bürgern, die sich gegen umweltrelevante Bauprojekte wie Straßen oder Fabriken wehren wollten, dagegen nur unter einschränkenden Voraussetzungen zulässig.¹ Besonders unter dem Einfluss des Europa- und Völkerrechts hat sich dies in den letzten zwanzig Jahren teilweise geändert. Sowohl die Klagebefugnis als auch der lange Zeit als Problem wenig gesehene Kontrollumfang² wurden mehr und mehr zugunsten der Bürger und Verbände erweitert. Neben einem erweiterten Verständnis subjektiver Rechte seitens des EuGH spielt dabei die umweltvölkerrechtliche Aarhus-Konvention (AK) von 1998, die auch die EU sowie ihre Mitgliedstaaten ratifiziert haben, eine Rolle. Die Vorgabe, dass die nationalen Gerichte auf eine von Art. 11 UVP-RL (2011/92/EU) und Art. 16 IVU-RL (2008/1/EG), letzterer nunmehr als Art. 25 IED-RL (2010/75/EU), erfasste Klage (gegen in Anlagen näher aufgelistete umweltbeeinträchtigende Großprojekte) die „materiellrechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit“ vollumfänglich überprüfen müssen, findet sich explizit in den eben zitierten Normen, basierend jeweils auf Art. 9 Abs. 2 AK.³

* Der Verfasser leitet die Forschungsstelle Nachhaltigkeit und Klimapolitik in Leipzig und Berlin (www.nachhaltigkeit-gerechtigkeit-klima.de) und lehrt Öffentliches Recht und Rechtsphilosophie an der Universität Rostock.

¹ Dazu aus verwaltungs- und verfassungsrechtlicher Perspektive Ekardt, Information, Partizipation, Rechtsschutz, 2. Aufl. 2010, § 5; Ekardt, NVwZ 2013, 1105 ff.

² Zuletzt Ekardt, NVwZ 2014, 393 ff.; Schenderlein, Rechtsschutz und Partizipation im Umweltrecht: Europa- und völkerrechtliche Bürgerfreundlichkeit versus nationale Verfahrensbeschleunigung – insbesondere zur Aarhus-Konvention, 2013; komprimiert Ekardt, NVwZ 2012, 530 ff. und Ekardt/ Schenderlein, NVwZ 2008, 1059 ff.; teilweise auch Schwerdtfeger, Der deutsche Verwaltungsrechtsschutz unter dem Einfluss der Aarhus-Konvention, 2010; Schlecht, Die Unbeachtlichkeit von Verfahrensfehlern im deutschen Umweltrecht, 2010; Kment, Nationale Unbeachtlichkeits-, Heilungs- und Präklusionsvorschriften und Europäisches Recht, 2005.

³ Vgl. zum damit quasi beendeten gängigen deutschen Diskurs – der genau dies gefordert hatte – etwa Bunge,

Zunächst schloss das Trianel-Urteil des EuGH vom Frühjahr 2011⁴ die Klagebefugnisdebatte teilweise ab. Das Altrip-Urteil vom Herbst 2013⁵ vertiefte sodann die Frage des Kontrollumfangs mit der Folge, dass die deutsche Kaskade von Fristen-, Unbeachtlichkeits- und Heilungsvorschriften für prozedurale und inhaltliche Fehler von Planungen mehr und mehr in die Defensive gerät. In einem aktuell laufenden Vertragsverletzungsverfahren macht die EU-Kommission zum längst noch nicht abgeschlossenen Thema Kontrollumfang insbesondere Zweifel geltend, ob eine Präklusion solcher Einwände europarechtskonform wäre.⁶ Zudem hat das völkerrechtliche Schiedsgericht der AK, das Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC) unter dem Datum des 20.12.2013/ 19.03.2014 explizit einen Verstoß der Bundesrepublik gegen die AK festgestellt, weil es an einer Umsetzung des Art. 9 Abs. 3 AK in nationales Recht fehle und außerdem auch Klagen nach Art. 9 Abs. 2 AK in Deutschland unzulässig auf umweltrechtliche Belange statt insgesamt auf umweltrelevante Belange als Klagegegenstand beschränkt würden.⁷ Weitere schwierige Fragen lagen und liegen bei den Instanzgerichten, etwa diejenige, ob die AK und die UVP-RL – wiederum entgegen der deutschen Tradition – auch eine Klagebefugnis gegen raumordnerisch geprägte und noch nicht direkt projektzulassende Verwaltungsentscheidungen wie einen Braunkohlenplan verlangen, wenn dieser bereits wesentliche Vorfestlegungen für das streitgegenständliche Projekt enthält.⁸

Eine vorher meist übersehene Vorschrift rückt ferner zunehmend ins Zentrum der Aufmerksamkeit. Art. 9 Abs. 3 AK normiert, dass Individuen und Umweltverbände, „sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen“, auch in Fällen jenseits der Art. 6, 9 Abs. 2 AK umweltrechtliche Drittklagen gegen „Handlungen“ und „Unterlassungen“ führen können. Darauf zielen auch zwei neue EuGH-Urteile ab, um die es jetzt geht.

II. Neue EuGH-Urteile: Gescheiterte Verbandsklagen gegen EU-Institutionen

Ausgangspunkt ist das seinerzeit erst kaum wahrgenommene, inzwischen aber stark diskutierte EuGH-Braunbär-Urteil zu Art. 9 Abs. 3 AK.⁹ Danach sollen Umweltverbände auch außerhalb der Fälle des Art. 9 Abs. 2 AK immer dann ein Klagerecht haben, wenn dies – kurz gesagt –

ZUR 2010, 20 ff.; Versteyl, EurUP 2009, 133 ff.; Grünewald, NVwZ 2009, 1520 ff.; Schlacke, Überindividueller Rechtsschutz, 2008; mit einer ungewohnten Perspektive Fischer-Lescano, JZ 2008, 373 ff.; dass mit der Verfahrensdimension nicht allein § 46 VwVfG gemeint ist, übergeht Sauer, ZUR 2014, 195 (199).

⁴ Vgl. EuGH, NVwZ 2011, 797 ff.

⁵ EuGH, Urt. v. 07.11.2013, C 72/12 – juris; dazu Gärditz, NVwZ 2014, 1 (3); Schlacke, NVwZ 2014, 11 (14 f.).

⁶ Vgl. in diesem Kontext auch Guckelberger/ Geber, EurUP 2014, 167 ff.; Kremer, ZUR 2013, 89 ff.; Schenderlein, Rechtsschutz, S. 237 ff.; dazu auch Berkemann, EurUP 2014, 147 (160 f.). Auch das BVerfG scheint in einer anhängigen Urteilsverfassungsbeschwerde des BUND Sachsen e.V. bezogen auf den Planfeststellungsbeschluss der Ortsumgehung Freiberg zumindest nicht mehr ohne jede Diskussion von der (von der europarechtlichen Problematik allerdings erst einmal unabhängigen) Verfassungskonformität der Präklusion auszugehen.

⁷ Dazu zuletzt am 01.07.2014 die Decision V/9h on compliance by Germany with its obligations under the Convention, adopted by the Meeting of Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters at its fifth session http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/MoP5decisions/V.9h_Germany/Decision_V9h.pdf; siehe auch Sauer, ZUR 2014, 195 (198); zur Ausweitung des Kontrollumfangs auf Vorschriften, die nicht zum Umweltrecht gehören, Schmidt/Schrader/ Zschiesche, Verbandsklage, S. 161; Bunge, ZUR 2014, 3 (11).

⁸ Diese Frage ist aktuell beim OVG Bautzen in einem Rechtsstreit zwischen dem BUND Sachsen e.V. und dem örtlichen Planungsverband anhängig.

⁹ EuGH, Urt. v. 08.03.2011, C-240/09 – juris; dazu Schmidt/ Schrader/ Zschiesche, Die Verbandsklage im Umwelt- und Naturschutzrecht, 2014, S. 157 f.; Klinger, EurUP 2014, 177 ff.; Schlacke, ZUR 2011, 312; Sauer, ZUR 2014, 195 (196); Gärditz, NVwZ 2014, 1 (5 f.); Ekardt, NVwZ 2014, 393 ff.; Bunge, ZUR 2014, 3 ff.

zur effektiven Durchsetzung des europäischen Umweltrechts nötig ist. Der von Schwankungen und vielen Unklarheiten geprägte Rezeptionsprozess dieses Urteils bei den deutschen Gerichten hält unverändert an, wobei sich vieles auf die These zu konzentrieren scheint, dass Umweltverbände kraft Art. 9 Abs. 3 AK auch jenseits der Projektzulassungsfälle des Art. 9 Abs. 2 AK eine Klagebefugnis dann erhalten, wenn sie subjektive Rechte geltend machen, die ansonsten Individuen in diesen Fällen zustehen würden.¹⁰ Mit zwei neuen Urteilen vom 13. Januar 2015 u.a. zu Art. 9 Abs. 3 AK trifft der EuGH nun scheinbar einschränkende Aussagen zur Klagebefugnis aus Art. 9 Abs. 3 AK¹¹, mit der Besonderheit allerdings, dass hier Klagen gegen die EU-Kommission und nicht gegen EU-Mitgliedstaaten in Rede standen. Jener Differenzierung sowie den damit verbundenen Interpretationen zu Art. 9 Abs. 3 AK ist im Folgenden genauer nachzugehen.

In den beiden EuGH-Fällen ging es um Widersprüche von Umweltverbänden gegen umweltbezogene Maßnahmen der EU. Rechtlich geregelt ist die Möglichkeit des Widerspruchs gegen Verwaltungsakte – und nur gegen solche – in Art. 10 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006, die ihrerseits zur Umsetzung der AK erlassen wurde.¹² Die Verordnung führt zu einer internen Überprüfung durch die erlassende Behörde nach Art eines Widerspruchsverfahrens, an dessen Ende die Maßnahme entweder beibehalten oder aufgehoben werden kann. Konkret betroffen war im ersten Verfahren eine Entscheidung von 2008, mit der die Kommission den Niederlanden ausnahmsweise eine längere Frist zur Erreichung bestimmter Zielvorgaben bei der Stickstoffdioxidbelastung gemäß Art. 22 Abs. 4 der Richtlinie 2008/50/EG gewährt hatte.¹³ Im zweiten Verfahren wendeten sich die Verbände gegen die Gültigkeit der Verordnung (EG) Nr. 149/2008 zur Festlegung der Höchstgehalte an Pestizidrückständen.¹⁴ Beide Widersprüche lehnte die Kommission mit dem Argument ab, dass die Sache die Verbände nichts angehe. Beide Male wurde daraufhin Klage vor dem Europäischen Gericht (EuG) erhoben, und in beiden Fällen waren die Verbände siegreich – die Kommissionsentscheidung wurde für nichtig erklärt.

Diese Urteile des EuG hat der EuGH am 13. Januar 2015 in zweiter Instanz auf ein Rechtsmittel mehrerer EU-Institutionen hin aufgehoben und damit das Handeln der EU-Kommission für rechtmäßig erklärt. Denn Verbände könnten, so der EuGH, nur gegen Verwaltungsakte vorgehen, und solche lägen in den beiden Streitfällen nicht vor. Die angegriffenen Maßnahmen der EU-Kommission hätten generelle Gültigkeit und würden nicht – wie dies für einen Verwaltungsakt Voraussetzung ist – einen Einzelfall regeln, und in der Tat verlangt Art. 10 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 einen Verwaltungsakt als Gegenstand eines Rechtsbehelfs gegen die EU-Kommission. Die Urteile des EuGH, wie zuvor schon jene des EuG, die schlicht

¹⁰ Vgl. zuletzt BVerwG, Urt. v. 05.09.2013, 7 C 21.12 – juris; BVerwG, Urt. v. 12.11.2014, 4 C 37/13 – juris; OVG Koblenz, NVwZ 2013, 1040 (1042).

¹¹ EuGH, Urt. v. 13.01.2015, Az. C-401/12P bis C-403/12 P – juris; EuGH, Urt. v. 13.01.2015, C-404/12P und C-405/12 P – juris.

¹² Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft, ABl. L 264/13 vom 25.09.2006.

¹³ Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa, ABl. L 152/1 vom 11.06.2008.

¹⁴ Verordnung (EG) Nr. 149/2008 der Kommission vom 29. Januar 2008 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 396/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Anhänge II, III und IV mit Rückstandshöchstgehalten für die unter Anhang I der genannten Verordnung fallenden Erzeugnisse, ABl. L 58/1 vom 01.03.2008.

die Ablehnung des Widerspruchs durch die EU-Kommission kassiert hatten, behandeln dabei allein die Frage, ob ein Umweltverband gegen die Ablehnung der Überprüfung einer Verordnung sowie gegen die Schadstoffgrenzwert-Ausnahme überhaupt mit Widerspruch und Klage vorgehen darf. Explizit geht es jeweils um den Widerspruch und darum, ob dieser von der Kommission bereits als unzulässig verworfen werden durfte – und ob die Verbände eine Klagebefugnis haben, genau dies dann gerichtlich anzugreifen.

Woher der materielle Anspruch eines Umweltverbands auf Überprüfung einer Verordnung kommen könnte, wird nicht erörtert. Ebenso wenig wird geklärt, unter welchen Voraussetzungen die EU-Kommission Ausnahmen von Umweltgrenzwerten, die in EU-Richtlinien angelegt sind, tatsächlich genehmigen darf. Beides wären interessante Rechtsfragen gewesen. Denn man fragt sich, auf welcher Rechtsgrundlage und anhand welches materiellen Maßstabs die EU-Kommission eine Überprüfung einer Verordnung hätte durchführen sollen. Denkbar wäre zwar ein Rekurs auf Kompetenzfragen oder umweltgrundrechtliche Bestimmungen¹⁵, doch liest sich das Urteil nicht so, als hätten die Kläger dies gemeint. Beim Widerspruch gegen die generelle Ausnahme von Umweltgrenzwerten wäre rechtsdogmatisch die Klärung interessant gewesen, wie eine solche überhaupt zu fassen ist. Ein Verwaltungsakt ist sie wegen ihres generellen Charakters nicht, aber auch die Einordnung als materielles Gesetz oder Allgemeinverfügung drängt sich nicht auf. Und in der Tat ist, auch darin ist dem EuGH zuzustimmen, auch die verweigerte Überprüfung einer Verordnung kein Verwaltungsakt.

Die Erkenntnisse der EuGH-Urteile konzentrieren sich demgemäß darauf, ob der umstrittene Art. 9 Abs. 3 AK den Umweltverbänden trotz Art. 10 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1367/2006 eine Widerspruchs- und Klagemöglichkeit gibt. Es geht ergo darum, ob das Völkerrecht das Europarecht zwingt, eine Widerspruchs- und Klagemöglichkeit der Verbände auch dann zu akzeptieren, wenn es nicht um Verwaltungsakte geht. Denn Art. 9 Abs. 3 AK verlangt als Voraussetzungen für Klagen keinen Verwaltungsakt; zulässiger Klagegegenstand sind vielmehr „Handlungen und Unterlassungen“, die gegen umweltbezogene Bestimmungen der jeweiligen Rechtsordnung verstoßen. Die Urteile in erster und zweiter Instanz sind (auch) bezüglich des Art. 9 Abs. 3 AK indes wenig klar abgefasst. Erwägungen zur Zulässigkeit und zur Begründetheit werden nicht erkennbar geschieden. Teilweise klingt es gar so, als sei Art. 9 Abs. 3 AK ein inhaltlicher Maßstab für das behördliche Handeln, obwohl die Norm nur den Zugang zu Rechtsbehelfen regelt, also eine prozessuale Frage klärt. Deutlich wird im Kern nur: Der EuGH hält Art. 9 Abs. 3 AK für zu unbestimmt, um Widerspruchs- und Klagemöglichkeiten gegen EU-Institutionen zu erzwingen, auch wenn die EU die AK ratifiziert hat.

III. Umstrittener Inhalt von Art. 9 Abs. 3 AK – Klagen nur gegen Mitgliedstaaten?

Der neuerdings vieldiskutierte¹⁶ Art. 9 Abs. 3 AK ist eine Klagebefugnisnorm, doch wann genau gibt sie ebenjene Klagebefugnis? Im EuGH-Braunbär-Urteil fordert der Gerichtshof basierend auf Art. 9 Abs. 3 AK auch jenseits des Art. 9 Abs. 2 AK (der der UVP-RL und IE-RL

¹⁵ Dazu etwa Ekardt, NVwZ 2013, 1105 ff.; Ekardt, Theorie der Nachhaltigkeit: Rechtliche, ethische und politische Zugänge – am Beispiel von Klimawandel, Ressourcenknappheit und Welthandel, 3. Aufl. 2015, § 4.

¹⁶ Vgl. dazu Schmidt/ Schrader/ Zschiesche, Verbandsklage, S. 155 ff.; Ekardt, NVwZ 2014, 393 ff.; Bunge, ZUR 2014, 3 ff.; Sauer, ZUR 2014, 195 ff.; Schink, DöV 2012, 622 (624); Gärditz, NVwZ 2014, 1 (5); Ekardt, NVwZ 2014, 393 (396); Teßmer, Recht der Natur 1-2/2015, 2 ff.

zugrunde liegt) einen weiten Gerichtszugang ein¹⁷ und scheint auf eine Erweiterung der Verbandsklage, vielleicht auch der Individualklage, hinzudeuten.¹⁸ Das Recht sei, auch wenn Art. 9 Abs. 3 AK mangels hinreichender Bestimmtheit keine unmittelbare Wirkung entfalte, möglichst weitgehend im Sinne jener grundsätzlichen Zielstellung der Aarhus-Konvention auszulegen. Doch dieser Gedanke müsste für Klagen gegen die EU-Kommission – wie im Falle der zwei hier behandelten neuen EuGH-Urteile – genauso gelten. Daran ändert auch der explizite Hinweis des EuGH nichts, dass die EU, anders als die Mitgliedstaaten, mit der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 bereits eine Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 AK erlassen und damit ihren Umsetzungspflichten Genüge getan habe. Denn erstens wäre dies eine völkerrechtswidrige Umsetzung, wo doch nach Art. 9 Abs. 3 AK entgegen Art. 10 der Verordnung gerade kein Verwaltungsakt als Klagegegenstand gefordert ist. Zweitens ist in den beiden neuen Urteilen keinerlei Bemühen des EuGH erkennbar, jene Verordnung oder andere Rechtsakte des EU-Rechts auch nur ansatzweise daraufhin zu analysieren, ob sie bei völkerrechtskonformer Auslegung anhand des Art. 9 Abs. 3 AK und seines Ziels eines wirksamen Umweltschutzes durch weiten Gerichtszugang vielleicht doch zu einer Klagebefugnis der Kläger hätten führen müssen. Zumindest diese Prüfungsabstinenz erweckt den Eindruck, dass der EuGH Klagen gegen die EU-Kommission und Klagen gegen Mitgliedstaaten mit zweierlei Maß misst.

Geht man der Frage weiter auf den Grund, wann denn nun genau eine völkerrechtskonforme Auslegung im Sinne einer Umweltklagebefugnis geboten wäre (der Verweis auf einen weiten Gerichtszugang allein (!) ist ja noch vergleichsweise allgemein), verfestigt sich zugleich jener Eindruck der Ungleichbehandlung von Mitgliedstaaten und EU-Kommission weiter. Bei Klagen gegen die Mitgliedstaaten wie im Braunbär-Fall hat der EuGH ebendort neben Art. 9 Abs. 3 AK auch auf das EU-primärrechtliche Effektivitätsprinzip verwiesen, das ebenfalls einen wirksamen Umweltrechtsschutz einfordere: Das Umweltrecht der EU müsse wirksam werden und daher einklagbar sein. Doch warum sollte diese Überlegung nicht auch gegenüber der EU-Kommission zutreffen? Die EU-Kommission als Parade-Umweltschützerin und die Mitgliedstaaten als Umwelt-Parias zu deuten, griffe jedenfalls zu kurz, denn auf beiden Ebenen ist bei näherem Besehen viel Schatten erkennbar.¹⁹ Wiederum liegen also auch beim Effektivitätsprinzip gleiche Maßstäbe nahe. Davon einmal abgesehen lässt der EuGH-Hinweis auf das Effektivitätsprinzip immer noch nicht in voller Klarheit erkennen, warum in der Kollisionslage jenes Prinzips in seiner Umweltrelevanz etwa mit den Wirtschaftsgrundrechten hier ein bestimmtes Ausmaß der Umweltverbands- und Umweltindividualklage geboten sein soll. Sieht man das

¹⁷ EuGH, Urt. v. 08.03.2011, C-240/09 – juris; dazu Schlacke, ZUR 2011, 312; Sauer, ZUR 2014, 195 (196); Gärditz, NVwZ 2014, 1 (5 f.); Schmidt/Schrader/Zschiesche, Verbandsklage, S. 157 f.; Ekardt, NVwZ 2014, 393 ff.; Bunge, ZUR 2014, 3 ff.; Klinger, EurUP 2014, 177 ff. In der Vergangenheit gingen auch vergleichsweise drittklagenfreundliche Autoren davon aus, dass Art. 9 Abs. 3 AK weitestgehende Umsetzungsspielräume für EU und Mitgliedstaaten beinhalte, und zwar für Verbands- und Individualklage; vgl. Dross, JEEPL 2005, 22 f.; Epiney, ZUR 2003, 179; Zschiesche, ZUR 2001, 177 (181); Schwerdtfeger, Verwaltungsrechtsschutz, S. 34; Schenderlein, Rechtsschutz, S. 151.

¹⁸ Vgl. zumindest für die Verbandsklage, teils auch für die Individualklage: Schlacke, NVwZ 2014, 11 (12 ff.), zugleich mit einem Überblick über unter- und obergerichtliche Entscheidungen; Klinger, NVwZ 2013, 850 ff.; Radespiel, EurUP 2011, 238 (240); Seibert, NVwZ 2014, 1040 (1041 ff.); Gärditz, NVwZ 2014, 1 (7).

¹⁹ Zur eher zweifelhaften Ökobilanz der bisherigen europäischen und deutschen Umweltpolitik siehe näher Ekardt, Theorie, § 1; Ekardt, Jahrbuchtaufgabe Energiewende: Ein Handbuch, 2014; Ekardt/Hennig, Ökonomische Instrumente und Bewertungen der Biodiversität, 2015.

Ganze demgegenüber einfach als dezisionistisch-richterrichtliche Setzung, dann wäre die Vereinbarkeit mit einem kontinentalen Rechtssystem fraglich.²⁰ Eine Argumentation dazu erscheint möglich, dazu müsste der EuGH jedoch einen weiteren Schritt gehen:

Den richtigen interpretativen Weg weist eine neuere nationale Entwicklung, wenn man sie noch etwas vertieft. In Deutschland ist wie erwähnt die Interpretation im Vordringen begriffen, dass Umweltverbände kraft Art. 9 Abs. 3 AK auch jenseits der Projektzulassungsfälle des Art. 9 Abs. 2 AK eine Klagebefugnis dann erhalten, wenn sie subjektive Rechte geltend machen, die ansonsten Individuen in diesen Fällen zustehen würden.²¹ Das erscheint insofern als überzeugend, als Art. 2 Abs. 5 und 9 Abs. 2 AK erkennen lassen, dass Verbände jedenfalls die gleichen Klagemöglichkeiten wie Individuen haben sollen. Dabei gilt nicht etwa automatisch der tradierte deutsche Begriff subjektiver Rechte. Bei der Individualklage (und durch die Gleichstellung nunmehr auch bei der Verbandsklage), die europäische Umweltrechtsnormen als verletzt rügt, ist vielmehr ein erweiterter, auf faktische Betroffenheit (z.B. Vorsorgenormen einschließlich) ohne individuelles Herausgehobenenkriterium ausgeweiteter Begriff subjektiv-öffentlicher Rechte europarechtlich geboten.²² Entgegen der Auffassung des BVerwG beschränkt sich die Richtigkeit dieses Gedankens jedoch nicht auf Normen mit Bezug zum Unionsrecht. Denn diesbezüglich kommen auch die – unionsrechtlichen und deutschen – grundrechtlichen Umweltschutzgarantien für Leben und Gesundheit ins Spiel: Sie vermitteln entgegen der dominierenden Wahrnehmung bei genauer Betrachtung²³ jedenfalls auf Schutzbereichsebene (und damit klagebefugnisbegründend) einen Schutz gegen ökologische Gefährdungslagen auch in Vorsorgekonstellationen bis hin zur Klimaproblematik. In jedem Fall gilt dies jedoch gleichermaßen für Klagen gegen Mitgliedstaaten und gegen die EU-Kommission.

IV. Umsetzungs-Rechtsakte zu Art. 9 Abs. 3 AK in Deutschland und der EU?

Bei den beiden EuGH-Urteilen hätte man mit dieser Begründung zu einem anderen Ergebnis kommen können (oder müssen), denn Stickstoffdioxid- und Pestizidfragen sind gesundheitsrelevant. Der Grundrechtsbezug macht zugleich deutlich, dass Interpretationen des auch in Deutschland ratifizierten Art. 9 Abs. 3 AK auch in nationalen Konstellationen ohne Unionsrechtsbezug relevant werden. Für Klagen, die Naturschutzbelange geltend machen, wird dies Fragen offen lassen, anders als etwa beim Klimaschutz, Denn dieser ist bei der gebotenen Langfristbetrachtung konkret als für die Güter Leben, Gesundheit und Existenzminimum von Menschen relevant erkennbar und damit grundrechtlich einforderbar.²⁴ Sie führt auf Begründetheits-

²⁰ Vgl. dazu Ekardt, Theorie, § 1 D. III. 4.; zu den dann folgerichtigen Kompetenzproblemen Schink, DöV 2012, 622 (625); Gärditz, NVwZ 2014, 1, (5); Jans, Review of European Administrative Law 2011, 85 (89 ff.); Wegener, ZUR 2011, 363 (366); ähnlich Berkemann, DVBl 2011, 1253 (1256 f.).

²¹ Vgl. zuletzt BVerwG, Urt. v. 05.09.2013, 7 C 21.12 – juris; BVerwG, Urt. v. 12.11.2014, 4 C 37/13 – juris; Teßmer, Recht der Natur 1-2/2015, 2 ff.; Schmidt/ Schrader/ Zschiesche, Verbandsklage, S. 161.

²² Vgl. zuletzt BVerwG, Urt. v. 05.09.2013, 7 C 21.12 – juris.

²³ Dazu jüngst Ekardt, NVwZ 2013, 1105 ff.; Ekardt, Theorie der Nachhaltigkeit: Rechtliche, ethische und politische Zugänge – am Beispiel von Klimawandel, Ressourcenknappheit und Welthandel, 3. Aufl. 2015, § 4 (dort jeweils auch zu den vielfach missverstandenen Anforderungen an die Abwägung zwischen den verschiedenen Grundrechts- respektive Freiheitsgarantien); für einen stärkeren Gleichlauf von Abwehr- und Schutzgrundrechten auch Schwabe, JZ 2007, 134 ff.; Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001; Koch, Der Grundrechtsschutz des Drittbetroffenen, 2000, S. 503; Vosgerau, AöR 2008, 346 ff.

²⁴ Siehe ebenda. Auch das Naturschutzthema sollte man vielleicht nicht traditionell als per se subjektivrechtlich

ebene, also jenseits der Klagebefugnis, zwar auch vielerlei Gründen nicht dazu, dass der Verwaltung einzelne Klimaschutzmaßnahmen vorgegeben werden könnten, doch zu einer Prüfung allgemeiner Maßnahmen (wie sie in den beiden vorliegend besprochenen EuGH-Urteilen beispielsweise in Rede standen²⁵) oder der gesetzlichen Grundlagen von Verwaltungsakten ist sie tauglich.

Konsequenterweise angesichts der offenen Fragen etwa beim Naturschutz hat auch das BVerwG betont, dass angesichts der vielfältigen Umsetzungsfragen eine gesetzliche Umsetzung des Art. 9 Abs. 3 AK nötig ist.²⁶ Ein Gesetzentwurf zu Art. 9 Abs. 3 AK des Bundesgesetzgebers ist folgerichtig in Arbeit. Es bleibt abzuwarten, ob er den skizzierten, bei näherem Besehen durchaus erkennbaren Maßstäben gerecht werden wird. Gleiches muss dann aber auch für die EU gelten, die ebenfalls Vertragspartei der Aarhus-Konvention ist, und die AK lässt auch keine Unterscheidung zwischen Einzelstaaten und einem Staatenbund wie der EU erkennen. Auch hier besteht Nachbesserungsbedarf. Die immer wieder in Andeutungen präsenten Überlegungen der EU-Kommission, ebenfalls einen neuen Rechtsetzungsakt oder eine Reform der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 vorzuschlagen²⁷, sind freilich bislang zu keinem konkreten Ergebnis gekommen, soweit erkennbar. Die hier besprochenen EuGH-Urteile werden der diesbezüglichen Motivation der EU-Kommission nicht unbedingt sehr zuträglich sein.

Nicht vergessen werden darf bei allen anhaltenden Kontroversen über den Gerichtszugang nach der Aarhus-Konvention abschließend, dass nicht nur Klagerechte, sondern auch Rechte auf Öffentlichkeitsbeteiligung nach dieser Konvention (geregelt in Art. 6-8 AK) sukzessive eine Baustelle für das deutsche und europäische Umweltrecht werden und das ACCC bereits intensiv beschäftigen; auch die SUP-Pflichtigkeit wird hier zu einem Thema von steigender Bedeutung.²⁸ Der Rechtsdiskurs wird sich auch dem verstärkt widmen müssen.

irrelevant rubrizieren, da naturwissenschaftlich und ökonomisch zunehmend deutlich wird, wie sehr die Menschheit von intakten Ökosystemen abhängig ist; näher m.w.N. Ekardt/ Hennig, *Instrumente*, Kap. 1 und 2.2.

²⁵ Wobei man dort neben der Schadstoffproblematik zumindest im Stickoxidfall zugleich einen Klimabezug hätte geltend machen könnten; dazu Sachverständigenrat für Umweltfragen, *Sondergutachten Stickstoff*, 2015.

²⁶ BVerwG, Urt. v. 05.09.2013, 7 C 21.12 – juris; dazu Schmidt/ Schrader/ Zschesche, *Verbandsklage*, S. 158 f.

²⁷ Vgl. dazu im Überblick Sauer, *ZUR* 2014, 195 (201 f.).

²⁸ Vgl. dazu Schomerus, *EurUP* 2014, 196 ff.; Peters, *EurUP* 2014, 185 ff.