

Stellungnahme der Bundesregierung zu dem Länderbericht und dem Summary Report der Studie zum Gerichtszugang

A. Generelle Anmerkungen zu der Studie zum Gerichtszugang

Die Bundesregierung sieht die Darstellung und Bewertung der deutschen Rechtslage im Länderbericht für Deutschland sowie in dem zusammenfassenden Synthesebericht in wesentlichen Punkten nicht als tragfähig an.

Die Spezifika des deutschen Rechtssystems werden insgesamt nicht ausgewogen, sondern teilweise unvollständig oder sogar falsch wiedergegeben.

1. Insbesondere die Ausführungen zu Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention (AK) erscheinen stark verkürzt, denn sie blenden wesentliche Instrumentarien des Rechtsschutzes, die in Deutschland Individuen und Vereinigungen zur Verfügung stehen, vollkommen aus.

So berücksichtigt die Darstellung nicht, dass Deutschland im Einklang mit Art. 9 Abs. 3 AK über ein ganzes Bündel von effektiven zivil-, straf- und verwaltungsrechtlichen Regelungen verfügt, mit denen der Einzelne oder eine Personenvereinigung die Einhaltung umweltbezogener Bestimmungen des deutschen Rechts erzwingen und Verstöße gegen solche Bestimmungen durch Behörden oder Privatpersonen abwehren kann.

- Das Zivilrecht eröffnet vor den Zivilgerichten geltend zu machende Abwehr-, Unterlassungs- und Schadensersatzansprüche gegen Dritte, die unter Verletzung auch den Betroffenen schützender umweltrechtlicher Bestimmungen absolut geschützte Rechtsgüter Dritter beeinträchtigen.
- Gegen behördliche Entscheidungen oder das Unterlassen behördlicher Maßnahmen kann jede Person, die geltend machen kann, in ihren Rechten verletzt zu sein (was im Einzelfall auch Vereinigungen einschließen kann), verwaltungsgerichtliche Rechtsbehelfe einlegen. Dies gilt auch, wenn eine Behörde es unterlässt, Maßnahmen gegen Dritte zu ergreifen, die umweltrechtliche Vorschriften verletzen.
- Das Strafrecht enthält zum Schutz der Umwelt eine Reihe von Bestimmungen, die eine Beeinträchtigung der Umweltmedien (Wasser, Boden, Luft sowie Tier- und Pflanzenwelt) unter Strafe stellen.

2. Der Bericht vermittelt den unzutreffenden Eindruck, dass der Schutz individueller Rechte („subjective rights“) in Deutschland im Wesentlichen auf den Schutz von Eigentum („property“) reduziert ist. Richtig ist vielmehr, dass in Deutschland im Rahmen des Individualrechtsschutzes die Verletzung aller Vorschriften gerügt werden kann, die entweder ausschließlich oder - neben dem verfolgten allgemeinen Interesse - zumindest auch dem Schutz von Individualinteressen zu dienen bestimmt sind (Kopp/Schenke, VwGO, 15. Aufl., § 42 Rn. 83 m. w. N.). So können beispielsweise im Immissionschutzrecht diejenigen, die gesundheitlich von schädlichen Umwelteinwirkungen einer Anlage betroffen sind, die Verletzung der Vorschriften geltend machen, die zu ihrem Schutz bestimmt sind. Das deutsche Rechtsschutzsystem dient also nicht nur den Eigentümern, sondern gerade auch den Bürgern, die – ohne Eigentümer zu sein – von schädlichen Umwelteinwirkungen physisch betroffen sind.

Für Verbände gibt es darüber hinaus weitergehende Klagemöglichkeiten, die eine Geltendmachung der Verletzung in eigenen Rechten nicht erfordern, so etwa im Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 3 AK auf den Gebieten des Naturschutzes sowie bei der Sanierung von Umweltschäden i. S. d. Richtlinie 2004/35/EG.

Im Übrigen hat jede Person die Möglichkeit, die Umweltbehörden auf Verstöße Privater gegen das Umweltrecht hinzuweisen; nach den Bestimmungen des deutschen Verwaltungsverfahrenrechts müssen die Umweltbehörden dann von Amts wegen über Maßnahmen entscheiden.

Schließlich stellt das in Art. 17 GG garantierte Petitionsrecht sicher, dass sich jede Person jederzeit schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung wenden kann.

3. Für den Gerichtszugang in Deutschland hat im Übrigen das Institut der Prozesskostenhilfe (PKH) eine zentrale Bedeutung. Dieses hat aber bei der Darstellung des deutschen Rechtssystems in der Studie keine Berücksichtigung gefunden.

Vor diesem Hintergrund bietet die Studie aus deutscher Perspektive keine objektive, neutrale und sachgerechte Grundlage für eine umfassende Bewertung der Rechtssysteme in Europa. Sie trägt auch nicht die auf den S. 18 ff des Syntheseberichts gezogenen Schlussfolgerungen.

Zu Einzelpunkten der Studie merkt die Bundesregierung Folgendes an:

B. Länderbericht der Studie zum Gerichtszugang

I. Unter „1. Introduction“

1. Punkt 1.1.1. „legislative competences in the areas relevant for the study“, S. 7

Die Studie ist teilweise veraltet, da die Föderalismusreform von September 2006, welche die Kompetenzordnung im Grundgesetz geändert hat, nicht berücksichtigt wurde. Durch die Föderalismusreform wurde die Rahmengesetzgebung abgeschafft. Die hier relevanten Materien wurden in die konkurrierende Gesetzgebung überführt. Die Folge ist, dass der Bundesgesetzgeber in diesen Bereichen nun auch Detailfragen regeln kann. Allerdings behalten die Länder, wie zuvor, die Gesetzgebungskompetenz, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit keinen Gebrauch macht. Außerdem können die Länder, selbst wenn der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht hat, in bestimmten, in Art. 72 Abs. 3 GG explizit aufgezählten Bereichen, vom Bundesrecht abweichende Regelungen treffen.

2. Punkt 1.2. „environmental protection within that context“ / „developments in the context of the ratification of the Aarhus Convention“, S. 10

Die Erläuterung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (UmwRG) gerät hier zu kurz und missverständlich. So wird betont, dass Umweltverbände „nur“ die Verletzung solcher Normen einklagen können, die dem Umweltschutz dienen und Rechte Einzelner begründen. Nicht berücksichtigt wird dagegen, dass Umweltverbände durch dieses Gesetz im Vergleich zu Privatpersonen beim Gerichtszugang sogar privilegiert werden. Denn sie müssen nicht - wie das nach deutschem Recht von Privatpersonen verlangt wird - geltend machen, in **eigenen** Rechten verletzt zu sein (s. dazu näher unten bei C. II. 2). Eine etwas detailliertere Darstellung erscheint insoweit angebracht:

Anerkannte inländische und ausländische Vereinigungen können, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung einlegen, wenn folgende Voraussetzungen vorliegen: Die Vereinigung muss geltend ma-

chen, dass (1) die angegriffene Entscheidung der Behörde Rechtsvorschriften widerspricht, die dem Umweltschutz dienen, Rechte Einzelner begründen und für die Entscheidung von Bedeutung sein können, (2) sie durch die Entscheidung in ihrem satzungsgemäßen Aufgabenbereich der Förderung der Ziele des Umweltschutzes berührt ist und (3) sie zur Beteiligung an einem Verfahren nach § 1 Abs. 1 UmwRG berechtigt war und sie sich gemäß den geltenden Rechtsvorschriften in der Sache geäußert hat oder ihr dies entgegen den Rechtsvorschriften verwehrt wurde.

Auch die Darstellung der Aufhebung von Entscheidungen wegen fehlerhafter Anwendung von Verfahrensvorschriften gerät zu kurz und dadurch missverständlich. Auch hier scheint eine etwas genauere Erläuterung angebracht:

Neben den allgemeinen Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes kann die Aufhebung einer Entscheidung auch dann verlangt werden, wenn eine erforderliche Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) oder eine Vorprüfung des Einzelfalls über die UVP nicht durchgeführt worden und nicht nachgeholt worden ist.

Das UmwRG gilt nach seinem § 1 Abs. 1 für alle Rechtsbehelfe gegen die dort aufgezählten Entscheidungen, und dient somit zwar hauptsächlich der Umsetzung von Art. 9 Abs. 2 AK. Gegebenenfalls kann es jedoch im Wege der Verpflichtungsklage auch Relevanz für Art. 9 Abs. 3 AK entfalten.

Eine derartige Relevanz ist insbesondere im Rahmen des im November 2007 in Kraft tretenden Umweltschadengesetzes (USchadG) gegeben, welches in seinem § 11 Abs. 2 auf den Rechtsbehelf von Vereinigungen nach dem UmwRG verweist. Das Umweltschadengesetz, das im Länderbericht der KOM-Studie überhaupt nicht erwähnt wird, findet Anwendung auf Umweltschäden und unmittelbare Gefahren solcher Schäden, die durch bestimmte, im Gesetz explizit aufgelistete berufliche Tätigkeiten verursacht werden, sowie auf Schädigungen von Arten und natürlichen Lebensräumen, die durch andere, nicht dort aufgelistete Tätigkeiten verursacht werden, wenn der Verantwortliche vorsätzlich oder fahrlässig gehandelt hat.

Im Übrigen ist anzumerken, dass das Enteignungsverfahren (expropriation) im deutschen Rechtssystem eine Sonderrolle einnimmt und nicht in die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit fällt (Art. 14 Abs. 3 GG). Die Verfahren über die Zulassung umweltrelevanter Vorhaben haben aber meist eine enteignungsrechtliche Vorwirkung, so dass es im gesonderten Enteignungsverfahren auf die richtige Anwendung des Umweltrechts gar nicht mehr ankommt.

II. Unter „2. Access to justice in environmental matters“

1. *Punkt 2.1. „Administrative procedure“*

Die Klagefrist nach § 74 VwGO beträgt einen Monat und nicht vier Wochen (vgl. S. 12 vierter Anstrich).

2. *Punkt 2.2.2. „legal standing and participatory status“, S. 13*

Neben der Verbandsklage nach Naturschutzrecht gibt es die oben aufgeführten weiteren Ausnahmen zu dem sonst üblichen Erfordernis der Verletzung eigener Rechte, nämlich den Rechtsbehelf von Vereinigungen nach dem UmwRG und den Rechtsbehelf nach dem USchadG.

III. Unter „3. Assessment of the Legal measures...“, S. 17

Zugang zu den Gerichten haben anerkannte Vereinigungen nicht nur nach deutschem Naturschutzrecht, sondern auch im Anwendungsbereich des UmwRG und des USchadG.

IV. Unter „4. Conclusions“, S. 18

Verbände haben außer im Naturschutzrecht auch in den Anwendungsbereichen des UmwRG sowie des USchadG Zugang zu Überprüfungsverfahren, ohne die Verletzung eigener Rechte geltend machen zu müssen.

C. Summary Report der Studie zum Gerichtszugang

I. Allgemeine Bemerkungen

Insgesamt scheint es, dass die Studie und die daraus resultierenden Bewertungen der einzelnen Länder (s. Tabelle S. 18) sich schwerpunktmäßig auf den Gerichtszugang von Verbänden konzentrieren. Eine solche Fokussierung aber korrespondiert nicht mit dem Wortlaut des Art. 9 Abs. 3 AK. Zum Einen unterliegt nach Art. 9 Abs. 3 AK die Bestimmung des Adressatenkreises dem innerstaatlichen Regelungsvorbehalt („...where they meet the criteria, if any, laid down in its national law...“). Zum Anderen wird explizit „the public“ genannt, definiert in Art. 2 Abs. 4 AK als „...one or more natural or legal persons, and, in accordance with national legislation or practice, their associations, organizations or groups“ und nicht, wie in Art. 9 Abs. 2 AK „the public concerned“ mit der entsprechenden Definition in Art. 2 Abs. 5 AK.

II. Zu den einzelnen Punkten („2. Summary on conclusions from each of the 25 countries studied“)

1. Punkt 2.1. „Administrative remedies versus judicial remedies...“/ „Judicial remedies“, S. 5

Auch in Deutschland gibt es Rechtsschutzmöglichkeiten vor den Zivilgerichten, nämlich im Wege von Abwehr-, Unterlassungs- und Schadensersatzansprüchen gegen Dritte, die unter Verletzung auch den Betroffenen schützender umweltrechtlicher Bestimmungen absolut geschützte Rechtsgüter Dritter beeinträchtigen (s. zu den geschützten Rechtsgütern oben A.). Zudem sind auch bestimmte Handlungen, die sich schädigend auf die Umwelt auswirken oder gegen umweltrechtliche Vorschriften verstoßen, unter Strafe gestellt und unterliegen den Bestimmungen über die Strafverfolgung.

2. Punkt 2.2. „Legal Standing“

a. „strict Interpretation“, S. 7

Die Studie erweckt den Anschein, als sei es in Deutschland grundsätzlich extrem schwer, Zugang zu gerichtlicher Kontrolle zu erlangen. Dies ist nicht richtig: bei einer Klage gegen ein Verhalten der Verwaltung muss der Kläger lediglich geltend machen, dass eine

Verletzung seiner Rechte zumindest *möglich* erscheint. Das bedeutet: Die Norm, deren Verletzung der Kläger behauptet, muss zumindest *auch* dem Schutz des Einzelnen dienen. Ist dies der Fall, so ist der Klageweg bereits eröffnet. Ob die behauptete Rechtsverletzung tatsächlich vorliegt, wird dann vom Gericht aufgrund einer umfassenden Prüfung der Begründetheit der Klage festgestellt.

Es erscheint angebracht, die hier in Rede stehenden Grundlagen des deutschen Rechtssystems und die daraus resultierende Position Deutschlands näher zu erläutern:

Dem deutschen Staats- und Verwaltungsrecht liegt das in der Verfassung verankerte System des Individualrechtsschutzes zugrunde. Dieser Individualrechtsschutz ist Kernaufgabe deutscher Verwaltungsgerichte. Nach deutschem Verwaltungsprozessrecht (§ 42 Abs. 2 Verwaltungsgerichtsordnung) erhält deshalb Zugang zum Verwaltungsgericht nur, wer geltend machen kann, durch staatliches Verhalten in **eigenen** Rechten verletzt zu sein. Deutsche Verwaltungsgerichte müssen bzw. dürfen deshalb keine Klagen zulassen, die lediglich auf ein allgemeines oder grundsätzliches Interesse an der Überprüfung einer Verwaltungsentscheidung gestützt werden. Diesem – im Vergleich zu anderen Staaten – „begrenzten“ Gerichtszugang steht jedoch „spiegelbildlich“ eine besondere Kontrolldichte gegenüber: Die Verwaltungsgerichte müssen den Streitgegenstand der zulässigen Klagen nicht nur rechtlich umfassend prüfen, sondern darüber hinaus sämtliche zur Beurteilung erforderlichen Tatsachen von Amts wegen umfassend ermitteln. Folglich stehen Gerichtszugang und Kontrolldichte in einem engen und sorgsam ausbalancierten Verhältnis. Deshalb muss die Frage nach dem Zugang zu den Gerichten immer auch im Lichte der Prinzipien des im jeweiligen Mitgliedstaat implementierten Rechtssystems gesehen werden.

Diesen Bezug lässt die Studie völlig außer Acht. Deshalb verkennt sie, dass eine allgemeine Erweiterung des Gerichtszugangs für jeden, der lediglich ein „Interesse“, aber kein gesetzlich begründetes individuelles „Recht“ verfolgt, mit der im deutschen Verfassungs-

recht angelegten hohen gerichtlichen Kontrolldichte nicht kompatibel wäre.

Die Studie erkennt zudem, dass der subjektive Rechtsschutz in Deutschland nicht, wie an mehreren Stellen und in der Tabelle v des Syntheseberichts behauptet, auf den Schutz von Eigentumsrechten beschränkt ist, sondern darüber hinaus alle drittschützenden Normen umfasst, wozu alle Grundrechte, wie z.B. das verfassungsrechtlich anerkannte Recht auf Gesundheit, sowie auch Nachbarrechte gehören (s. dazu bereits oben bei A).

b. *„countries with a system granting „privileged“ status to environmental NGOs“, S. 9*

Hier werden die Staaten benannt, die Umweltverbänden eine Klagebefugnis gegen die Verwaltung generell oder nur für bestimmte Klagen gewähren. In Fußnote 18, S. 10, wird erklärt, dass Deutschland hier nicht mit berücksichtigt werde, weil die Kriterien für den Gerichtszugang nur in sehr speziellen Fällen Anwendung fänden, nämlich im Naturschutzrecht. Zum Einen werden hier die Fälle im Anwendungsbereich des UmwRG sowie die im USchadG überhaupt nicht berücksichtigt und auch die Länderregelungen im Naturschutzrecht finden keine Erwähnung. Zum Anderen ist nicht ersichtlich, nach welchen Kriterien einige Länder mit eingeschränkter Klagebefugnis für NGOs genannt werden und andere eben nicht (da bspw. Slowenien nach dieser Studie Gerichtszugang auch nur für Fälle der Erhaltung der Natur gewährt und auch sonst sehr strikte Kriterien erfüllt sein müssen, s. Fußnote 21, S. 11). Zudem sind auch die Kriterien für die Anerkennung von Vereinigungen, wie sie im deutschen Recht u.a. im Naturschutzrecht des Bundes und der Länder sowie im UmwRG definiert sind, aus Sicht der Bundesregierung nicht unangemessen.

c. *„2.2.2. conclusion“*

Wie bereits oben dargestellt, ist die Klagebefugnis für Individuen kein signifikantes Hindernis für Klagen gegen Maßnahmen der

Verwaltung und auch Umweltverbänden steht in den genannten Fällen der Weg zu administrativer sowie gerichtlicher Kontrolle offen.

3. *Punkt 2.4. „Costs and length...“ / „Legal aid scheme and pro bono assistance“ und Punkt 2.4.2. „Conclusions“, S. 15, 16*

Das deutsche System der Prozesskostenhilfe (PKH) findet in der Studie keine explizite Erwähnung. Unter dem Punkt „Conclusions“ wird dann Deutschland als eines der Länder aufgeführt, in denen Prozesskosten ein Hindernis für den Zugang zu Gerichten darstellen, obwohl zuvor hinsichtlich der Anwaltskosten das deutsche System der festen Kostentabelle zutreffend dargestellt wird.

Eine kurze Erläuterung zu den Voraussetzungen der PKH erscheint in diesem Zusammenhang angebracht:

Individuen sowie juristische Personen und parteifähige Vereinigungen, die im Inland oder einem EU- oder EWR-Staat gegründet und ansässig sind, können PKH in Anspruch nehmen (§ 116 Satz 1 Nr. 2 ZPO, ggf. i.V.m. § 166 VwGO). Individuen müssen geltend machen, dass die beabsichtigte Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung hinreichende Aussicht auf Erfolg bietet und nicht mutwillig erscheint. Juristische Personen und parteifähige Vereinigungen müssen neben dem wirtschaftlichen Unvermögen zusätzlich geltend machen, dass die Unterlassung der Rechtsverfolgung allgemeinen Interessen zuwider laufen würde. Die Berücksichtigung von Einkommen und Vermögen ist gesetzlich genau geregelt. Insgesamt erweckt die Studie zu diesem Punkt den Eindruck, ein möglichst kostenfreies Rechtssystem sei ein gutes Rechtssystem. Das ist aber weder realistisch noch gewollt. Denn auch die Erhebung von angemessenen und berechenbaren Kosten für den Rechtsschutz stellt ein Instrumentarium für den effektiven und gerechten Einsatz begrenzter Ressourcen dar.

4. *Punkt 3. „Assessment of the legal Measures...“, S. 17, 18*

Die ländervergleichende zusammenfassende Bewertung in der Tabelle auf S. 18 erscheint aus Sicht der Bundesregierung nicht nachvollziehbar.

Speziell im Fall Deutschlands ist die auch im Ländervergleich überproportional negative Bewertung nicht mit den in der Studie genannten Bewertungsmaßstäben begründbar. Denn diese Negativbewertung soll, wie auf S. 17 erläutert, dann vergeben werden, wenn das Erfordernis der Klagebefugnis eng ausgelegt wird, die Prozesskosten hoch sind und Prozesskostenhilfe nicht existiert oder nur für Individuen verfügbar ist. Da das Kriterium der Klagebefugnis das wichtigste Element der Studie darstellt, wurde ein Land insbesondere dann schlecht bewertet, wenn die Kriterien für die Klagebefugnis dazu führen, dass alle oder fast alle Umweltverbände von einem Zugang zu Gericht ausgeschlossen sind. Dagegen wurde ein Land dann mit „+ (could be better)“ bewertet, wenn der Gerichtszugang für bestimmte Materien oder Gruppen begrenzt gegeben ist, was jedenfalls in Deutschland der Fall ist. Die Bewertung „++ (satisfactory)“ wurde vergeben, wenn Verbände unter bestimmten Kriterien, sowie Mitglieder der Öffentlichkeit, die ein Interesse geltend machen können (was aber nicht eng ausgelegt werden darf), klagebefugt sind, vorläufiger Rechtsschutz leicht zu erlangen ist und die Kosten nicht extrem hoch sind (oder PKH auch Verbänden zusteht). Auch hierunter kann das deutsche System mit guter Argumentation subsumiert werden, schneidet es doch bspw. in der ausformulierten Bewertung zum vorläufigen Rechtsschutz (S. 11) sehr gut ab (was sich allerdings in der Tabelle nicht so wieder findet).

III. Die Schlussfolgerungen („4. Conclusions“), S. 18

Die Schlussfolgerungen fassen größtenteils noch einmal die zuvor gefundenen Ergebnisse der Studie allgemein formuliert zusammen. Teilweise kommen hier auch ganz neue Aspekte in die Betrachtung.

Auf S. 20 (Mitte) wird ausgeführt, dass die Kriterien für die Anerkennung von Verbänden wohl darauf abzielen, sicherzustellen, dass nur in der Öffentlichkeit bekannte Umweltverbände Zugang zu Überprüfungsverfahren haben, nicht aber primär darauf, den Umweltschutz zu optimieren. Dabei wird nicht berücksichtigt, dass derartige Kriterien den Missbrauch von Klagen für bestimmte Einzelinteressen verhindern und

letztlich sicherstellen sollen, dass dieses Instrumentarium effektiven Umweltschutz gewährleistet.

Auf S. 21 in der Mitte („Overall...“) kommt noch einmal deutlich der Tenor der gesamten Studie zum Ausdruck, die das Zusammenspiel der einzelnen in ihr bewerteten Elemente (Klagebefugnis, Verfahrenskosten und Länge von Verfahren sowie vorläufiger Rechtsschutz) in einem effektiven, gerechten und funktionierenden Rechtssystem, in dem alle diese Elemente in einen praktischen Ausgleich gebracht werden müssen, erkennt.

IV. Tabellen im Annex

1. *„Table 1“, S. v*

Die Rechtsbehelfe im deutschen Rechtssystem nach UmwRG, USchadG, Zivilrecht und Strafrecht werden hier nicht berücksichtigt. Ferner haben auch die Länderregelungen im Naturschutzrecht keine Erwähnung gefunden.

Im Ländervergleich erschließt sich aus der Tabelle nicht, ob die Studie bei einzelnen Mitgliedstaaten die Umsetzung von Art. 9 Abs. 2 AK in die Untersuchung einbezogen hat.

2. *„Table 3“, S. xviii*

Hier fehlt die Erwähnung der PKH in Deutschland vollständig.