

Kristin Schenderlein

# **Rechtsschutz und Partizipation im Umweltrecht**

Europa- und völkerrechtliche Bürgerfreundlichkeit  
versus nationale Verfahrensbeschleunigung –  
insbesondere zur Aarhus-Konvention

Metropolis-Verlag  
Marburg 2013

### **Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek**

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Metropolis-Verlag für Ökonomie, Gesellschaft und Politik GmbH

<http://www.metropolis-verlag.de>

Copyright: Metropolis-Verlag, Marburg 2013

Alle Rechte vorbehalten

ISBN 978-3-7316-1022-9

# Inhaltsübersicht

<b>A. Problemstellung und Eingrenzung des Themas .....</b>	<b>19</b>
<b>B. Beschleunigungsgesetzgebung auf nationaler Ebene in Deutschland .....</b>	<b>23</b>
1. Hintergründe der Beschleunigungspolitik in Deutschland .....	23
1.1 Verwaltungsreform, wirtschaftliche Dynamik, Globalisierung – und ihr Kontrast zu den Funktionen prozeduraler Umweltschutzgarantien .....	23
1.2 Internationale Welle der Verwaltungsmodernisierung sowie Theorieumschwung in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften .....	29
1.3 Umweltschutzbewegung .....	32
1.4 Wiedervereinigung .....	34
2. Zur Überzeugungskraft der zur Beschleunigungsgesetzgebung herangezogenen Rechtfertigungsgründe .....	35
3. Funktion und System der Genehmigung(statbestände) .....	38
3.1 Grundgedanken des Rechtsinstituts Genehmigung .....	38
3.2 Grundelemente des beschleunigten Planfeststellungsrechts im Überblick .....	40
4. Einzelne Elemente der Beschleunigungsgesetzgebung .....	43
4.1 Deregulierungsgesetzgebung im Planfeststellungsrecht .....	44
4.2 Deregulierungsgesetzgebung im Bauplanungs- und Bauordnungsrecht .....	63
4.3 Deregulierungsgesetzgebung im Immissionsschutzrecht .....	70
5. Weitere Aspekte des beschränkten Gerichtszugangs: Entwicklungen bei der Verbands- und Individualklage in Deutschland .....	73
5.1 Das subjektiv-öffentliche Recht als Grundlage des individualrechtlichen Verwaltungsrechtsschutzes in Deutschland .....	73
5.2 Die Entwicklung der Verbandsklage im Verwaltungsrecht ....	81

6.	Systematische Analyse: Der verwaltungsgerichtliche Kontrollumfang in Deutschland – Zusammenwirken von traditionellen Beschränkungen und Beschleunigungsmaßnahmen .....	97
6.1	Der Kontrollumfang bezogen auf prozedurale Fehler .....	99
6.2	Der Kontrollumfang bezogen auf materielle rechtliche Fehler, insbesondere Abwägungsfehler .....	104
6.3	Konsequenzen der „doppelten Kaskade“ – auch nach dem URG .....	108
<b>C.</b>	<b>Bürgerfreundlichkeit und effektiver prozeduraler Umweltschutz durch Rechtsschutz und Partizipation: Grundstrukturen des Unions- und Völkerrechts .....</b>	<b>113</b>
1.	Prozeduralisierung als Konzept und Vorläufer der Aarhus-Konvention: Kurzüberblick über völkerrechtliche Ansätze für einen (auch) prozeduralen Umweltschutz bis 1998 .....	114
1.1	Grundsatz 19 der Stockholmer Deklaration .....	116
1.2	Die Weltcharta für die Natur .....	117
1.3	Der Brundtland-Report .....	118
1.4	Der Erdgipfel von Rio de Janeiro .....	119
1.5	Die Sofia-Guidelines .....	121
1.6	Einflüsse aus dem Unionsrecht .....	123
2.	Aarhus-Konvention: Modernes Umweltrecht durch Verfahren ...	125
3.	Die unionsrechtlichen Umsetzungsakte der Aarhus-Konvention ...	128
4.	Darstellung des wesentlichen Inhalts der Aarhus-Konvention – zugleich Grundstruktur der neuen prozeduralen Regelungen im EU-Recht .....	131
4.1	Die (betroffene) Öffentlichkeit als zentraler Bezugspunkt der Aarhus-Konvention .....	132
4.2	Die zweite Säule: Beteiligung der Öffentlichkeit .....	135
4.3	Die dritte Säule: Zugang zu Gerichten .....	149
<b>D.</b>	<b>Unions- und völkerrechtliche Überprüfung der Beschleunigungsgesetzgebung .....</b>	<b>157</b>
1.	Klagebefugnis der Umweltverbände .....	158
1.1	Die bisherige Hauptkontroverse um die Aarhus-Konvention im deutschen Schrifttum: Darstellung des Meinungsstreits ...	158

1.2	Eigene Stellungnahme .....	165
1.3	EU-Primärrecht: Effet utile und effektive Durchsetzung des Umweltrechts .....	171
1.4	Die Verbandsklage nach dem URG und nach der EU- Aarhus-Konvention-VO .....	173
2.	Klagebefugnis der Drittkläger .....	176
2.1	Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention sowie die ÖffRL (Art. 11 UVP-RL, Art. 25 IE-RL) .....	176
2.2	EU-Primärrecht und EuGH-Klagebefugnisjudikatur als weitere Interpretationshilfen .....	178
2.3	(Europäische und deutsche) Grundrechte als Interpretationshilfe .....	186
3.	Gerichtlicher Kontrollumfang .....	208
3.1	Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention und die ÖffRL .....	208
3.2	EuGH-Judikatur, europäische Verfassungsprinzipien, Abwägung, Gewaltenbalance .....	213
3.3	Folgerungen und Umsetzungsspielräume für die künftige Gestaltung des gerichtlichen Kontrollumfangs – Abschied von Beschleunigungsgesetzgebung und URG? .....	222
3.4	Vertiefte Analyse: Kausalitätsbedingte Unbeachtlichkeit von Abwägungs- und Verfahrensfehlern .....	229
3.5	Vertiefte Analyse: Fehlerheilung noch während eines Gerichtsprozesses oder nach dessen Abschluss .....	232
3.6	Vertiefte Analyse: Tatsachendarlegungsanforderungen .....	236
3.7	Vertiefte Analyse: Materielle Einwender-Präklusion .....	237
4.	Partizipation .....	248
4.1	Art. 6 Aarhus-Konvention sowie die ÖffRL .....	248
4.2	Partizipation als Ausdruck (auch) von Demokratie .....	260
5.	Unmittelbare Anwendbarkeit der ÖffRL .....	262
6.	Gesetzgebungskompetenz zum umweltbezogenen Verwaltungsprozessrecht .....	266
7.	Aktueller Ausblick auf das neue URG, die Figur des „europäischen Umweltrechts“ und die BVerwG-Vorlage .....	270
<b>E.</b>	<b>Zusammenfassende Beurteilung und Gesamtergebnis .....</b>	<b>273</b>
<b>F.</b>	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>277</b>

# Inhaltsverzeichnis

<b>A. Problemstellung und Eingrenzung des Themas .....</b>	<b>19</b>
<b>B. Beschleunigungsgesetzgebung auf nationaler Ebene in Deutschland .....</b>	<b>23</b>
1. Hintergründe der Beschleunigungspolitik in Deutschland .....	23
1.1 Verwaltungsreform, wirtschaftliche Dynamik, Globalisierung – und ihr Kontrast zu den Funktionen prozeduraler Umweltschutzgarantien .....	23
1.2 Internationale Welle der Verwaltungsmodernisierung sowie Theorieumschwung in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften .....	29
1.3 Umweltschutzbewegung .....	32
1.4 Wiedervereinigung .....	34
2. Zur Überzeugungskraft der zur Beschleunigungsgesetz- gebung herangezogenen Rechtfertigungsgründe .....	35
3. Funktion und System der Genehmigung(statbestände) .....	38
3.1 Grundgedanken des Rechtsinstituts Genehmigung .....	38
3.2 Grundelemente des beschleunigten Planfeststellungs- rechts im Überblick .....	40
4. Einzelne Elemente der Beschleunigungsgesetzgebung .....	43
4.1 Deregulierungsgesetzgebung im Planfeststellungsrecht .....	44
4.1.1 Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz .....	45
4.1.2 Planungsvereinfachungsgesetz .....	46
4.1.2.1 Schärfung des fachgesetzlichen Planfest- stellungs-Verwaltungsverfahrens .....	46
4.1.2.2 Heilung und Unbeachtlichkeit von Abwägungsmängeln .....	47
4.1.2.3 Keine aufschiebende Wirkung und Fristen im vorläufigen Rechtsschutz .....	48
4.1.3 Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz .....	48

4.1.3.1	Verkürzung des allgemeinen Planfeststellungs- Verwaltungsverfahrens .....	50
4.1.3.2	Ausweitung des Anwendungsbereichs von § 45 und § 46 VwVfG .....	51
4.1.3.3	Ausweitung der Abwägungsfehlerlehre .....	53
4.1.4	Investitionsmaßnahmegesetze .....	54
4.1.5	Beschleunigung durch das Infrastrukturplanungs- beschleunigungsgesetz .....	55
4.1.5.1	Maßnahmen zur Verkürzung des Anhörungs- verfahrens .....	56
4.1.5.1.1	Gleichstellung anerkannter Umwelt- schutzorganisationen mit den Bürgern .....	56
4.1.5.1.2	Wegfall des Erörterungstermins .....	58
4.1.5.2	Erweiterter Anwendungsbereich des Plan- genehmigungsverfahrens .....	59
4.1.5.3	Verkürzung des Rechtsschutzes .....	59
4.1.5.3.1	Beschleunigungsmaßnahmen im Eilrechtsschutz .....	59
4.1.5.3.2	Weitere rechtsschutzbezogene Beschleunigungsmaßnahmen .....	60
4.1.6	Die straßenrechtliche Planfeststellung als Beispiel für die den Rechtsschutz und die Partizipation minimierende Beschleunigungsgesetzgebung .....	61
4.2	Deregulierungsgesetzgebung im Bauplanungs- und Bauordnungsrecht .....	63
4.2.1	Bauleitplanungsrecht .....	64
4.2.2	Bauordnungsrecht .....	67
4.3	Deregulierungsgesetzgebung im Immissionsschutzrecht .....	70
5.	Weitere Aspekte des beschränkten Gerichtszugangs: Entwick- lungen bei der Verbands- und Individualklage in Deutschland .....	73
5.1	Das subjektiv-öffentliche Recht als Grundlage des individualrechtlichen Verwaltungsrechtsschutzes in Deutschland .....	73
5.2	Die Entwicklung der Verbandsklage im Verwaltungsrecht .....	81
5.2.1	Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Verbands- klage als objektiver Rechtsschutz im deutschen Rechts- schutzsystem – zugleich zur Genese im Überblick .....	81
5.2.2	Die Verbandsklage nach dem URG .....	91
5.2.3	Steuerungswirkungen der Verbandsklage .....	94

6.	Systematische Analyse: Der verwaltungsgerichtliche Kontrollumfang in Deutschland – Zusammenwirken von traditionellen Beschränkungen und Beschleunigungsmaßnahmen .....	97
6.1	Der Kontrollumfang bezogen auf prozedurale Fehler .....	99
6.2	Der Kontrollumfang bezogen auf materiellrechtliche Fehler, insbesondere Abwägungsfehler .....	104
6.3	Konsequenzen der „doppelten Kaskade“ – auch nach dem URG .....	108

### **C. Bürgerfreundlichkeit und effektiver prozeduraler Umweltschutz durch Rechtsschutz und Partizipation ..... 113**

1.	Prozeduralisierung als Konzept und Vorläufer der Aarhus-Konvention: Kurzüberblick über völkerrechtliche Ansätze für einen (auch) prozeduralen Umweltschutz bis 1998 .....	114
1.1	Grundsatz 19 der Stockholmer Deklaration .....	116
1.2	Die Weltcharta für die Natur .....	117
1.3	Der Brundtland-Report .....	118
1.4	Der Erdgipfel von Rio de Janeiro .....	119
1.5	Die Sofia-Guidelines .....	121
1.6	Einflüsse aus dem Unionsrecht .....	123
2.	Aarhus-Konvention: Modernes Umweltrecht durch Verfahren ...	125
3.	Die unionsrechtlichen Umsetzungsakte der Aarhus-Konvention ...	128
4.	Darstellung des wesentlichen Inhalts der Aarhus-Konvention – zugleich Grundstruktur der neuen prozeduralen Regelungen im EU-Recht .....	131
4.1	Die (betroffene) Öffentlichkeit als zentraler Bezugspunkt der Aarhus-Konvention .....	132
4.2	Die zweite Säule: Beteiligung der Öffentlichkeit .....	135
4.2.1	Art. 6 Aarhus-Konvention: Öffentlichkeitsbeteiligung bei Entscheidungsverfahren .....	136
4.2.1.1	Anwendungsbereich .....	136
4.2.1.2	Partizipationsverfahren .....	137
4.2.1.3	Unionsrechtliche Umsetzung .....	140
4.2.2	Art. 7 Aarhus-Konvention: Öffentlichkeitsbeteiligung bei Plänen, Programmen und Politiken .....	142
4.2.3	Art. 8 Aarhus-Konvention: Öffentlichkeitsbeteiligung bei normativen Instrumenten .....	148



4.3	Die dritte Säule: Zugang zu Gerichten .....	149
4.3.1	Anwendungsbereich .....	149
4.3.2	Allgemeine Rechtsschutzanforderungen .....	152
4.3.3	Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention .....	152
4.3.3.1	Klagebefugnis für Umweltverbände und für Individuen .....	152
4.3.3.2	Gerichtlicher Kontrollumfang bzw. Kontrolldichte .....	154
4.3.4	Unionsrechtliche Umsetzung .....	154
<b>D.</b>	<b>Unions- und völkerrechtliche Überprüfung der Beschleunigungsgesetzgebung .....</b>	<b>157</b>
1.	Klagebefugnis der Umweltverbände .....	158
1.1	Die bisherige Hauptkontroverse um die Aarhus-Konvention im deutschen Schrifttum: Darstellung des Meinungsstreits ...	158
1.2	Eigene Stellungnahme .....	165
1.3	EU-Primärrecht: Effet utile und effektive Durchsetzung des Umweltrechts .....	171
1.4	Die Verbandsklage nach dem URG und nach der EU-Aarhus-Konvention-VO .....	173
2.	Klagebefugnis der Drittkläger .....	176
2.1	Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention sowie die ÖffRL (Art. 11 UVP-RL, Art. 25 IE-RL) .....	176
2.2	EU-Primärrecht und EuGH-Klagebefugnisjudikatur als weitere Interpretationshilfen .....	178
2.3	(Europäische und deutsche) Grundrechte als Interpretationshilfe .....	186
2.3.1	Anfragen an das gewachsene Freiheitsverständnis – auf dem Weg zu einer Multipolarität der Grundrechte ....	187
2.3.2	Einklagbarkeit speziell von Vorsorgennormen .....	194
2.3.3	Kriterien einer multipolaren Klagebefugnis .....	197
2.3.4	Widerlegung möglicher Einwände gegen multipolare Grundrechte (auf europäischer und nationaler Ebene) ..	198
2.3.4.1	Fehlende EU-Staatsqualität und fehlende EU-Kompetenz für den umweltrechtlichen Rechtsschutz? .....	199

2.3.4.2	Grundrechte als reine Abwehrrechte und Schutzgrundrechte als (bloße) „objektive Wertordnung“? Zugleich zur Figur des Abwehrrechts gegen mittelbare Grundrechtseingriffe .....	200
2.3.4.3	Vermeidung von „Schnüffelei“ der Bürger untereinander, einer drohenden Klageflut und von „Paternalismus“? .....	204
2.3.4.4	Gefährdung von Demokratie und Gewaltenbalance? .....	206
3.	Gerichtlicher Kontrollumfang .....	208
3.1	Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention und die ÖffRL .....	208
3.2	EuGH-Judikatur, europäische Verfassungsprinzipien, Abwägung, Gewaltenbalance .....	213
3.3	Folgerungen und Umsetzungsspielräume für die künftige Gestaltung des gerichtlichen Kontrollumfangs – Abschied von Beschleunigungsgesetzgebung und URG? ....	222
3.4	Vertiefte Analyse: Kausalitätsbedingte Unbeachtlichkeit von Abwägungs- und Verfahrensfehlern .....	229
3.5	Vertiefte Analyse: Fehlerheilung noch während eines Gerichtsprozesses oder nach dessen Abschluss .....	232
3.6	Vertiefte Analyse: Tatsachendarlegungsanforderungen .....	236
3.7	Vertiefte Analyse: Materielle Einwender-Präklusion .....	237
4.	Partizipation .....	248
4.1	Art. 6 Aarhus-Konvention sowie die ÖffRL .....	248
4.1.1	Bekanntmachung der Planauslegung .....	249
4.1.2	Frühzeitigkeitsgebot .....	252
4.1.3	Erörterungstermin .....	258
4.2	Partizipation als Ausdruck (auch) von Demokratie .....	260
5.	Unmittelbare Anwendbarkeit der ÖffRL .....	262
6.	Gesetzgebungskompetenz zum umweltbezogenen Verwaltungsprozessrecht .....	266
7.	Aktueller Ausblick auf das neue URG, die Figur des „europäischen Umweltrechts“ und die BVerwG-Vorlage .....	270
<b>E.</b>	<b>Zusammenfassende Beurteilung und Gesamtergebnis .....</b>	<b>273</b>
<b>F.</b>	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>277</b>