

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

A. Problemstellung und Eingrenzung des Themas	19
B. Beschleunigungsgesetzgebung auf nationaler Ebene in Deutschland	23
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
C.	Bürgerfreundlichkeit und effektiver prozeduraler Umweltschutz durch Rechtsschutz und Partizipation: Grundstrukturen des Unions- und Völkerrechts	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
4.3	Die dritte Säule: Zugang zu Gerichten	149
D.	Unions- und völkerrechtliche Überprüfung der Beschleunigungsgesetzgebung	157
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
E.	Zusammenfassende Beurteilung und Gesamtergebnis	273
F.	Literaturverzeichnis	277

Inhaltsverzeichnis

A. Problemstellung und Eingrenzung des Themas	19
B. Beschleunigungsgesetzgebung auf nationaler Ebene in Deutschland	23
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
4.1.1 Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz	45
4.1.2 Planungsvereinfachungsgesetz	46
4.1.2.1 Schärfung des fachgesetzlichen Planfeststellungs-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 materielle rechtliche 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
D.	Unions- und völkerrechtliche Überprüfung der Beschleunigungsgesetzgebung	157
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
E.	Zusammenfassende Beurteilung und Gesamtergebnis	273
F.	Literaturverzeichnis	277