Die umweltrechtliche Verbandsklage lernt Auto fahren

Was die Entscheidung Deutsche Umwelthilfe vs. Bundesrepublik Deutschland für die deutsche Justiziabilität bedeutet

Till Arne Storzer

21.11.2022 doi: 10.17176/20221121-121622-0

Der Europäische Gerichtshof hat in der causa Klagebefugnis von Umweltverbänden (wieder einmal) gesprochen. Anerkannten Umweltverbänden darf es demnach nicht unmöglich gemacht werden, EG-Typgenehmigungen[1] des Kraftfahrtbundesamtes gerichtlich überprüfen zu lassen (Rs. C-873/19). Das Urteil lehrte der umweltrechtlichen Verbandsklage nun das Autofahren, bereitet ihr aber gleichzeitig den weiteren Weg des Erwachsenwerdens. Denn im Besonderen hat der Gerichtshof über die Justiziabilität der Genehmigung von knapp fünf Millionen Fahrzeugen entschieden. Im Allgemeinen aber über die Justiziabilität sämtlicher staatlicher Entscheidungen, die möglicherweise gegen Umweltrecht verstoßen. Aus gesellschaftlicher Sicht bedeutet dies, dass neben Autos weitere Gegenstände des täglichen Lebens auf ihre Umweltrechtskonformität gerichtlich überprüfbar sein müssen. Aus rechtlicher Sicht bedeutet dies, dass sich das wesentliche Instrument des umweltrechtlichen Rechtschutzes, das Umweltrechtsbehelfsgesetz (UmwRG), weiten muss. Bisweilen werden dort die Klagemöglichkeiten enumerativ aufgelistet. Die Enumeration widerspricht dem vorliegenden Urteil. Generalklausel statt Enumeration lautet daher das Gebot der Stunde. Der Beitrag begründet dies und ordnet das Urteil ein.

Die Grundlagen: Thermofenster und anlagebezogene Klagegegenstände

Noch Ende 2017 entschied das Verwaltungsgericht Schleswig (Urt. v. 13.12.2017, Az.3 A 26/17), dass es der Deutschen Umwelthilfe an der Klagebefugnis für Produktzulassungen wie beispielsweise durch eine EG-Typgenehmigung fehle. Die Deutsche Umwelthilfe klagte, weil die zugelassenen Fahrzeuge Abgasgrenzwerte überschritten. Geklagt werden kann nach dem UmwRG grundsätzlich aber nur dann, wenn es sich um eine Streitigkeit über einen Klagegenstand aus dem Katalog in § 1 Abs. 1 Nr. 1 bis Nr. 6 UmwRG handelt. Darunter fallen beispielsweise Zulassungsentscheidungen eines Kraftwerkes oder einer Autobahn. Bislang fielen aber darunter keine Entscheidungen des Kraftfahrtbundesamtes, die einem Fahrzeug eine EG-Typgenehmigung erteilten. Das lag daran, dass die im UmwRG genannten „Vorhaben“ bislang anlagenbezogen verstanden wurden. Vorhaben mussten danach ortsfeste Anlagen sein. Entscheidungen zu mobilen Umweltgefahren waren daher keine Vorhaben im Sinne des UmwRG und damit nicht justiziabel. Ähnlich vertrat schon das Verwaltungsgericht Düsseldorf (Urt. v. 06.02.2017, Az. 6 K 12341/17) diese Auffassung. Das Gericht attestierte Produktzulassungen „geringfügige Auswirkungen auf die Umwelt“ und damit „kein derartiges Umweltschutzinteresse der Allgemeinheit, welches mit den bei den in § 1 Abs. 1 Nr. 1 bis 2b UmwRG genannten Entscheidungen bestehenden Schutzinteressen hinreichend vergleichbar wäre“ (ebda., Rn. 109 f.). Für das Gericht ist damit das Schädigungspotential von Kraftfahrzeugen eben nicht mit dem eines Kohlekraftwerkes vergleichbar. Rechtsschutz müsse daher nur gegen Letztere gewährt werden.

Das Verwaltungsgericht Schleswig fragte schließlich den Gerichtshof (Beschl. v. 20.11.2019, Az. 3 A 113/18), ob dies im Sinne des Völkerrechts ist. Genauer

[1] Dabei handelt es sich um Typgenehmigungen, die im Einklang mit dem europäischen Recht stehen (ursprünglich: Richtlinie 2007/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. September 2007 zur Schaffung eines Rahmens für die Genehmigung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge sind; aktuelle Fassung: Verordnung (EU) 2018/858 vom 30. Mai 2018.

wurde gefragt, ob Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention (dazu unten mehr) in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 GRCh dahin auszulegen ist, dass es einem anerkannten Umweltverband nicht verwehrt werden darf, eine Verwaltungsentscheidung, mit der eine EG-Typgenehmigung für Fahrzeuge erteilt wird, die möglicherweise gegen Art. 5 Abs. 2 der Verordnung Nr. 715/2007 verstößt, vor einem innerstaatlichen Gericht anzufechten. Die Frage kam auf, da die Deutsche Umwelthilfe gegen die EG-Typgenehmigung des Kraftfahrtbundesamtes Rechtsschutz begehrte, die inhärent ein nachträgliches Softwareupdate billigte. Dem Update nach war die Reinigung der Abgase nur dann voll wirksam, wenn die Umgebungstemperatur über 15 Grad Celsius lag.

Dass dieses Schönwetter-Rückführungssystem gegen Unionsrecht verstößt, stellte der Europäische Gerichtshof bereits Ende 2020 (Urt. v. 17.12.2020, Rs. C-693/18) erstmalig und erneut im Juli 2022 (Urt. v. 14.07.2022, Rs. C-134/20 et al.) fest. Diese Entscheidungen betont nun das Gericht abermals (Rn. 51). Es stand im Ergebnis also fest, dass die EG-Typgenehmigung eine Software billigt, die gegen Unionsrecht verstößt. Ein Rechtsverstoß, gegen den gerichtlich bislang aber nicht vorgegangen werden konnte. Die Frage lag also nahe, ob dieses Klagedefizit im Einklang mit dem Unions- und Völkerrecht steht.

Die Entscheidung: Klagegegenstand nicht einschränkbar

Die Antwort brachte schließlich das vorliegende Urteil. Das Urteil besticht durch seine Deutlichkeit. Der Gerichtshof betont erneut, dass die Vertragsstaaten der Aarhus-Konvention grundsätzlich Gestaltungsspielraum bei der Ausgestaltung des Rechtsschutzauftrages aus Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention haben. Die Aarhus-Konvention als völkerrechtlicher Vertrag statuiert innerstaatliche Mindeststandards für den prozedural-rechtlichen Umweltschutz, die gesellschaftliche Information und Beteiligung. Art. 9 Abs. 1 Aarhus-Konvention regelt die Mindeststandards für den Rechtsschutz bei Verstößen gegen umweltrechtliche Informationsrechte, Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention die Standards für Verletzungen von umweltrechtlichen Beteiligungsrechten, und Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention den Rechtsschutz bei Verletzung sonstigen innerstaatlichen Umweltrechts. Danach müssen die Vertragsparteien sicherstellen, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen. Die Klagemöglichkeiten der Mitglieder der Öffentlichkeit (in der Regel Umweltverbände) dürfen also durch „im innerstaatlichen Recht vorgesehene Kriterien“ flankiert werden. Wie diese Kriterien auszusehen haben, ist schon mehrmals Gegenstand von Entscheidungen vor dem Europäischen Gerichtshof gewesen. So zum Beispiel in der sogenannten Protect-Entscheidung des Gerichtshofs (Urt. v. 20.12.2017, Rs. C-664/15). Danach dürfen die Kriterien nicht derart streng sein, dass es für Verbände praktisch unmöglich ist, Handlungen und Unterlassungen im Sinne von Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention anzufechten.

Nun betont der Gerichtshof im vorliegenden Urteil, dass sich die innerstaatlichen Kriterien zwar auf die Bestimmung des Kreises der Anfechtungsberechtigten beziehen können, nicht aber auf den Gegenstand der Klage (Rn. 64). Der letzte Satzteil hat Gewicht. Der Gerichtshof folgt damit nämlich dem Compliance Committee der Aarhus Konvention (ACCC). Das ACCC betonte, dass bei der Frage, welche Handlungen oder Unterlassungen von nationalen Kriterien der Justiziabilität entzogen werden können, kein Ermessen besteht (ACCC/C/2008/32 (Part II) (Europäische Gemeinschaft), v. 02.06.2017, Rn. 52, 101; ACCC/MP.PP/2017/40 (Deutschland), v. 02.08.2017, Rn. 38). Wenn kein Ermessen besteht, gilt der Wortlaut des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention, der als Klagegegenstand alle Handlungen und Unterlassungen von Privatpersonen und Behörden nennt, die gegen Umweltrecht verstoßen. Der Gerichtshof begründet die Reichweite der Klagemöglichkeit mit ihrer altruistischen Dimension. Unionsumweltrecht sei in den meisten Fällen auf das allgemeine Interesse und nicht auf den Schutz der

Rechtsgüter Einzelner gerichtet. Die Einzelnen können daher Verstöße nicht einklagen. Umweltrechtlichen Altruismus einzuklagen, so erneut vom Gerichtshof betont (Rn. 68), ist durch die Aarhus-Konvention gerade den Umweltverbänden zugewiesen worden. Diese Aufgabe der Umweltverbände muss effektiv sein und nun also auf sämtliche Entscheidungen ausgedehnt werden, die gegen Umweltrecht verstoßen. Der Gerichtshof macht obendrein deutlich, dass die genannten Argumente des Verwaltungsgericht Düsseldorf dem nicht im Wege stehen. Zum einen ist der Aarhus-Konvention nicht zu entnehmen, dass Klagemöglichkeiten nur für Entscheidungen mit Umweltauswirkungen von großer Bedeutung bestehen müssen. Zum anderen richten sich EG-Typgenehmigungen an eine Vielzahl von Fahrzeugen, sodass schon nicht von einer Entscheidung mit geringer Umweltrelevanz ausgegangen werden kann (Rn. 73).

Der Gerichtshof hält für das Verwaltungsgericht Schleswig zwei Reaktionsmöglichkeiten bereit. Entweder muss das Gericht – in Manier der Darmstädter Luftreinhalteplan-Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urt. v. 05.09.2013, Az. 7 C 21/12) – dem Verband eine Klagerecht gemäß gemeinschaftsrechtskonformer Auslegung des § 42 Abs. 2 Hs. 2 VwGO zusprechen (Rn. 76). Oder das Gericht muss bei unmöglicher Auslegung das nationale Recht unangewendet lassen und die Klagebefugnis unmittelbar aus Art. 47 GRCh in Verbindung mit Art. 9 Abs. 3 AK herleiten.

Die Folgen: Umweltrechtsbehelfsgesetz muss sich legislativ ändern

Eines muss das Gericht in jedem Fall: es muss Rechtsschutzmöglichkeiten schaffen, die bislang nicht durch das UmwRG gedeckt sind. Das vorliegende Urteil will unmissverständlich die Reichweite der Klagemöglichkeiten auf sämtliche Entscheidungen ausweiten, die möglicherweise gegen Umweltrecht verstoßen. Im Ergebnis klar, in der Herstellung umso komplexer.

Wenn sich kein Klagerecht im nationalen Recht finden lässt, könnte im Gemeinschaftsrecht danach gesucht werden. Ein direktes Klagerecht aus dem Unionsrecht überzeugt im konkreten Fall allerdings nicht, da insbesondere Art. 47 GRCh in Verbindung mit Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention Klagerechte lediglich fordert, sie selbst aber nicht statuiert. In Deutschland kann sich vergleichbar auch nicht ohne weiteres auf die Rechtsschutzgarantie aus Art. 19 Abs. 4 GG berufen werden. Es muss grundsätzlich ein konkretes Recht gerügt werden, das davor schützt, wogegen möglicherweise verstoßen wird. Das bloße Berufen auf die Rechtsschutzgarantie würde zu einem Allerheilmittel und zu unbedingten Rechtsschutzmöglichkeiten führen.

Für den VG Schleswig bleibt also praktisch nur der Weg der gemeinschaftsrechtskonformen Auslegung des deutschen Rechts. Das Gericht könnte zunächst der Begriff der Vorhaben im Sinne des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG gemeinschaftsrechtskonform auslegen. Vorhaben wären demnach nicht mehr anlagenbezogen zu verstehen. Dies würde allerdings der Systematik des UmwRG und dem gesetzgeberischen Willen widersprechen. Für den Vorhabenbegriff soll sich nämlich laut Gesetzesbegründung an dem des Umweltverträglichkeitsgesetz (UVPG) orientiert werden (BT-Drs. 18/9526, S. 36). Nach § 2 Abs. 4 UVPG werden Vorhaben anlagenbezogen verstanden. Eine Auslegung contra legem oder eine Analogie scheidet damit aus.

Es bleibt der Weg über § 42 Abs. 2 Hs. 2 VwGO, der allgemeinen Klagebefugnis aus dem Verwaltungsrecht. Danach kann geklagt werden, wenn die klagende Partei geltend macht, durch einen behördlichen Akt oder seine Unterlassung in den eigenen Rechten verletzt zu sein. Den Weg der gemeinschaftsrechtskonformen Auslegung des § 42 Abs. 2 Hs. 2 VwGO gingen bereits deutsche Gerichte (Verwaltungsgericht Berlin, Urt. v. 18.04.2018, Az. 11 K 216.17 und Verwaltungsgericht Sigmaringen Urt. v. 14.11.2018, Az. 10 K 118/17). Die Gerichte sprechen den Verbänden ein Klagerecht bezüglich Vorhaben zu, die zwar außerhalb des UmwRG liegen, aber Vorschriften des Unionsumweltrechts berücksichtigen mussten. Konkret subsumieren Gerichte die Umweltrechtsverstöße als Verstöße gegen Rechte der Verbände, gleichwohl sie keine subjektiven Rechte im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO sind. Die dilemmatische Situation ist perfekt. Die gerichtliche Erweiterung der Klagemöglichkeiten ist, wie uns das vorlie-

gende Urteil des Gerichtshofs zeigt, zwar aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht richtig, aus staatsorganisatorischer Sicht allerdings falsch. Die Gerichte, die so aus Luxemburg gezwungen werden, eine richterrechtliche Verbandsklage zu kreieren, laufen Gefahr die Rolle des Gesetzgebers einzunehmen. Umweltrecht ist nicht selten objektives Recht. Objektives Recht schützt nicht unmittelbar Individualgüter, wie die Gesundheit eines Menschen. Es schützt Allgemeingüter, wie die Natur, die Wälder, die Luft. § 42 Abs. 2 VwGO hingegen ermöglicht die Klagebefugnis nur für subjektive, also individuell schützende, Rechte. Sollen außerhalb der subjektiven Rechte Klagemöglichkeiten geschaffen werden, so weist § 42 Abs. 2 VwGO darauf hin, dass dies gesetzlich bestimmt werden muss („soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist.“) Die Verbandsklage nun also über § 42 Abs. 2 VwGO auf sämtliches Umweltrecht zu erstrecken, würde Gefahr laufen, das subjektive Rechtsschutzsystem zu verobjektivieren.

Dabei haben wir mit dem UmwRG ein Rechtsinstrument für die Justiziabilität der objektiven Rechte. Das UmwRG muss daher legislativ geweitet werden. Denn das Urteil ist in seiner Wirkung keine Einzelfallentscheidung, auf die mit einem verwaltungsgerichtlichen Urteil mit Wirkung *inter partes* reagiert werden kann. Nicht nur die Tatsache, dass knapp fünf Millionen Fahrzeuge von der genehmigten Software betroffen sind, verdeutlicht die Reichweite der Entscheidung, sondern auch, dass das Urteil des Gerichtshofs auch außerhalb von EG-Typgenehmigungen und anderen Produktzulassungen bedeutsam ist. Der Klagegenstand wird im status quo des UmwRG nämlich nicht nur durch den oben beschriebenen Anlagenbezug eingeschränkt, sondern beispielsweise auch durch die Konnexität von Klagegegenstand und Verwaltungsaktqualität. Legislative und privatrechtliche Handlungen sind genauso wenig justiziabel wie staatliche Realakte. Rechtsverordnungen, privatisierte Daseinsvorsorge oder das Fällen von Bäumen kann mangels Verwaltungsaktqualität nicht beklagt werden, gleichwohl möglicherweise Umweltrecht verletzt wird. Diese Einschränkung findet ebenso keine Stütze im Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention, der als Klagegenstand nur „die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen“ nennt. Mit dem Urteil des Gerichtshofs muss also betont sein, dass sämtliche Handlungen und Unterlassungen, die gegen umweltbezogene Bestimmungen verstoßen, für Umweltverbände justiziabel sein müssen und das unabhängig von der Gestalt des Klagegegenstandes.

Die Lösung: Angst begraben, Generalklausel wagen

Die Erweiterung der umweltrechtlichen Verbandsklage scheint regelmäßig für mehr Furore zu sorgen, als beispielsweise die Erweiterung der zivilrechtlichen Schwester. Die Verbraucherverbandsklage erfuhr bereits im Jahr 2016 eine ähnliche produktbezogene Ausweitung durch den Bundesgerichtshof. Dieser sprach den Verbraucherschutzverbänden ein Rügerecht gegen Energiesparlampen mit zu hohem Quecksilbergehalt zu (Urt. v. 21.09.2016, Az. I ZR 234/15). Die Klagemöglichkeit der Verbraucherschutzverbänden bei unionsrechtswidrigen Produkten wird hingenommen, einer ähnlichen Möglichkeit von Umweltverbänden hingegen stetig mit Bedenken begegnet. Ein Mehr an umweltrechtlicher Justiziabilität könne etwa die Gerichte überlasten oder den nationalen wie politischen Gestaltungsspielraum usurpieren. Dem ersten Vorwurf ist mit einem Blick auf die Empirie der umweltrechtlichen Verbandsklage zu begegnen. Im Zeitraum zwischen 2017-2020 wurden gerade einmal 59,2 Verbandsklagen jährlich erhoben (Umweltbundesamt, S. 42). Im Durschnitt machen die Verbandsklagen damit weniger als 0,1% aller Klagen vor den Verwaltungsgerichten aus. Überdies weisen Verbandsklagen eine mehr als vierfach höhere Erfolgsquote auf als Individualklagen (ebda., S. 54 ff., 89). Der zweite Vorwurf ist nicht ganz von der Hand zu weisen. Gerichte prüfen zwar die Recht- und nicht die Zweckmäßigkeit. Verstoßen EG-Typgenehmigungen des Kraftbundesamtes gegen geltendes Recht, so ist es Aufgabe der Gerichte die Rechtswidrigkeit festzustellen. Die Aufgabe muss ihnen allerdings durch den Gesetzgeber zugewiesen werden.

Was folgt also aus alldem? Will der Gesetzgeber nicht, dass das Verwaltungsprozessrecht richterrechtlich unterwandert wird, muss er handeln. Dafür

empfiehlt es sich, im UmwRG eine Generalklausel zu statuieren. Der Gesetzgeber lehnt sie bisweilen ab, weil rechtssicher deutlich sein müsse, welche Materien Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention und welche Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention umsetzen (BT-Drs. 18/9526, S. 37). Für die Vorhaben nach Art. 9 Abs. 3 AK ist nämlich nur die Überprüfung von umweltbezogenen Vorschriften justiziabel. Dabei verkennt der Gesetzgeber, dass sich dies auch und vor allem deutlich klarer durch eine Abgrenzung ex negativo erreichen ließe. Alle Streitigkeiten, die nicht in den Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention fallen, müssten danach für sämtliches objektives Umweltrecht justiziabel sein. Konkret und rechtstechnisch würde das bedeuten, dass für Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und Nr. 2 UmwRG das UmwRG unverändert bliebe. Die Enumeration in § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 2a bis 6 UmwRG wird hingegen gestrichen und um eine Generalklausel ersetzt, die es ermöglicht, sämtliches Umweltrecht unabhängig vom Klagegenstand durch Verbände überprüfen zu lassen.

Das hätte zur Folge, dass nicht nur EG-Typgenehmigungen, sondern auch andere Produktzulassungen und Rechtsverordnungen, legislative Infrastrukturzulassungen, privatisierte öffentliche Handlungen sowie bedeutende Umwelt- und Klimaschutzplanungen für Verbände hinsichtlich der Vereinbarkeit mit objektiven Umweltnormen justiziabel wären. Um dann wiederum den Prüfungsumfang nicht konturenlos überzustrapazieren, sollte er sich – in Abweichung von § 2 Abs. 4 UmwRG – auf die geltend gemachten Normen beschränken und nicht sämtliche Umweltrechtsnormen umfassen, die für die Entscheidung bedeutsam sein könnten.

Das Urteil des Gerichtshofs ist damit wieder einmal ein Weckruf an den deutschen Gesetzgeber. Um endgültig den Status eines reaktiven Getriebenen im Umweltprozessrecht ablegen zu können, sollte der Gesetzgeber Mut haben und die Generalklausel wagen. Denn nur so wird er den Anforderungen aus Luxemburg nachhaltig gerecht werden.

AUTOR*IN

Till Arne Storzer
Doktorand im Klima- und Umweltrecht und wissenschaftlicher Mitarbeiter bei KPMG Law in Hamburg.

EMPFOHLENE ZITATION

Storzer, Till Arne: Die umweltrechtliche Verbandsklage lernt Auto fahren: Was die Entscheidung Deutsche Umwelthilfe vs. Bundesrepublik Deutschland für die deutsche Justiziabilität bedeutet, Verfassungsblog, 21.11.2022, doi: 10.17176/20221121-121622-0.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20221121-121622-0.