

Gemeinschaftsrecht und Verbandsklage

Astrid Epiney

Die Autorin ist Inhaberin des Lehrstuhls für Europarecht, Völkerrecht und Staatsrecht an der Universität
Freiburg i.Ue. und geschäftsführende Direktorin des Instituts für Europarecht der Universität Freiburg
i.Ue.

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

Astrid Epiney, Gemeinschaftsrecht und Verbandsklage, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 1999, S. 485-495. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript Abweichungen enthält.

I. Problemstellung

Die Diskussion um die Einführung einer umweltrechtlichen "Verbandsklage"¹ im nationalen Prozeßrecht ist mittlerweile nun schon einige Jahre alt. Die relevanten Argumente dürften sowohl in verschiedenen Mitgliedstaaten der Europäischen Union als auch in Drittstaaten inzwischen ausgetauscht worden sein², und häufig ist die Auseinandersetzung auf der Ebene der Gesetzgebung auch zu einem (vorläufigen und je nach Sichtweise mehr oder weniger befriedigenden) Abschluß gekommen. Dagegen fand diese Problematik auf der Ebene der Europäischen Union - allerdings mit Ausnahme des Zugangs zum EuGH selbst auf der Grundlage von Art. 173 Abs. 4 EGV³ - bislang vergleichsweise wenig Beachtung⁴. Dies dürfte nicht zuletzt auch damit zusammenhängen, daß sich die Gemeinschaft zunächst in erster Linie auf die Rechtsetzung konzentriert hatte; die Durchsetzungsproblematik - vielleicht abgesehen von der Frage der (formellen) Umsetzung von Richtlinien - dagegen ist jüngerer Datums⁵. Nun ist aber eine selbständige Auseinandersetzung mit dieser Thematik auf der Ebene der Europäischen Union schon deshalb notwendig, weil sich die relevanten rechtlichen und politischen Aspekte teilweise erheblich von den auf nationaler Ebene

¹ Zum Begriff *Michael Klopfer*, Umweltrecht, 2. Aufl., 1998, § 8, Rz. 30; *Juliane Kokott/Leo-Felix Lee*, Die Verbandsklage im deutschen und US-amerikanischen Umweltrecht, UTR 1998, 214 (217 ff.), m.w.N.

² S. zur Diskussion in Deutschland etwa *Klopfer*, Umweltrecht (Fn. 1), § 8, Rz. 29 ff.

³ Hierauf soll jedoch im Rahmen des folgenden Beitrags nicht eingegangen werden. Vgl. hierzu im Zusammenhang mit der jüngsten Rechtsprechung *Sven Deimann*, ECJ Decides on Standing in Environmental Matters, ELNI 1998, 39 ff.; *Bernhard W. Wegener*, Gemeinwohl und Gemeinschaftsgerichtsbarkeit. Überlegungen zur gerichtlichen Verteidigung von Gemeininteressen im ius commune, ZEuS 1998, 183 ff.

⁴ Vgl. aber schon die im Auftrag der Kommission erstellte Studie von *Martin Führ/Betty Gebers/Thomas Ormond/Gerhard Roller*, Access to Justice - Final Report, 1992, die in einen konkreten Richtlinienentwurf für eine gemeinschaftsrechtlich einzuführende Verbandsklage mündet. S. auch die Zusammenfassung in ELNI-Newsletter 1994, 3 ff. Überlegungen zu einer nicht auf das Umweltrecht beschränkten Verbandsklage im Gemeinschaftsrecht finden sich auch schon bei *Claus-Dieter Ehlermann*, Ein Plädoyer für die dezentrale Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten, Liber Amicorum Pierre Pescatore, 1987, 205 (220).

⁵ S. zur Entwicklung des gemeinschaftlichen Umweltrechts *Astrid Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, 1997, 10 ff., m.w.N.

diskutierten Fragen unterscheiden, dies nicht zuletzt wegen des besonderen Charakters der Gemeinschaft, der sowohl auf der Ebene der Kompetenzen als auch derjenigen der (möglichen) Rolle einer Verbandsklage Rückwirkungen entfaltet⁶. Nicht zu verkennen ist darüber hinaus auch, daß eine gemeinschaftsrechtliche Verbandsklage (ggf. erhebliche) Auswirkungen auf das System nationalen Rechtsschutzes entfaltet.

In diesem Sinn will der vorliegende Beitrag den verschiedenen Aspekten der Einführung einer Verbandsklage auf Gemeinschaftsebene nachgehen, wobei rechtliche Aspekte im Vordergrund stehen, ohne daß jedoch die politische Ebene völlig ausgeblendet werden kann und soll⁷. Im Hinblick auf die Thematik der Tagung ("Gemeinschaftsrechtliche Einwirkungen auf den innerstaatlichen Rechtsschutz im Umweltrecht") konzentrieren sich die nachfolgenden Überlegungen auf die Frage, ob und inwieweit das Gemeinschaftsrecht es den Mitgliedstaaten vorgibt bzw. vorgeben kann, Umweltschutzverbänden ein Klagerecht vor nationalen Gerichten einzuräumen. Ausgangspunkt soll dabei die Skizzierung der Problematik in den Mitgliedstaaten sein (II.), kann sich doch das Gemeinschaftsrecht nicht losgelöst von den Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten entwickeln. Der Schwerpunkt des Beitrags liegt auf den verschiedenen Aspekten der europarechtlich gebotenen Verbandsklage in den Mitgliedstaaten bzw. den entsprechenden Perspektiven (III.).

II. Die Verbandsklage im nationalen Prozeßrecht - ein Problemaufriß

Ein Blick auf die Problematik der Verbandsklage im nationalen Prozeßrecht lohnt sich schon deshalb, weil sich ja auch eine gemeinschaftsrechtlich gebotene Verbandsklage in die nationalen Strukturen integrieren muß bzw. müßte; soll das Instrument der Verbandsklage Aussicht auf eine effektive Durchsetzung haben, darf es die Charakteristika der nationalen Prozeßordnungen nicht ignorieren.

Allerdings kann es nicht Gegenstand der vorliegenden Ausführungen sein, eine umfassende Bestandsaufnahme der Rechtslage in den verschiedenen Mitgliedstaaten vorzunehmen; vielmehr beschränken sich die nachfolgenden Ausführungen auf einige im Zusammenhang mit der grundsätzlichen Opportunität einer Verbandsklage auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene relevante Aspekte, dies insbesondere im Hinblick auf die Frage, inwieweit eine Verbandsklage für die Mitgliedstaaten einen (schwer zu akzeptierenden und zu integrierenden) "Fremdkörper" darstellte, dies auf der Grundlage der in diesem Bereich schon durchgeführten rechtsvergleichenden Untersuchungen⁸.

In diesem Sinn dürften insbesondere folgende Gesichtspunkte von Bedeutung sein:

⁶ S. auch noch unten III.

⁷ Immerhin dürfte die Diskussion um eine umweltrechtliche Verbandsklage auch in anderem Zusammenhang an Bedeutung gewinnen: Am 25. Juni 1998 wurde im Rahmen der United Nations Economic Commission for Europe (UN-ECE) die "Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters" in Aarhus unterzeichnet. Die Konvention - die allerdings noch nicht in Kraft getreten ist - räumt grundsätzlich Umweltverbänden das Recht ein, Verwaltungsentscheidungen, die eine Beteiligung der Öffentlichkeit erfordern, gerichtlich anzufechten (Art. 9 Abs. 2). Obwohl die Konvention den (abschwächenden) Hinweis "within the framework of its national Legislation" enthält, ist diese Verpflichtung doch insofern als unbedingt anzusehen, als jedenfalls im Ergebnis ein entsprechender Zugang sicherzustellen ist; die nationale Gesetzgebung kann allerdings das "wie" präzisieren.

⁸ Ein Überblick über die Rechtslage in den Mitgliedstaaten in bezug auf die Existenz einer Verbandsklage findet sich insbesondere bei *Christian Winkelmann* (Hrsg.), Verbandsklage im Umweltrecht im internationalen Vergleich, UBA. Forschungsbericht, 1990, 104/36; *Christian Winkelmann*, Die Verbandsklage im Umweltrecht im internationalen Vergleich, ZUR 1994, 12 ff.; *Führ/Gerbers/Ormond/Roller*, Access to Justice (Fn. 4), 8 ff. Vgl. auch die Zusammenstellungen bei *Bernhard W. Wegener*, Rechte des Einzelnen, 1998, 140 ff.; *Matthias Ruffert*, Subjektive Rechte im Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaft, 1996, 83 ff.

- Die Existenz und Einbettung einer Verbandsklage und (damit eng zusammenhängend) die genaue Ausgestaltung der subjektiven Zulassungsvoraussetzungen vor Gericht sind eng mit dem jeweiligen *System der Verwaltungsrechtspflege* verbunden; dieses ist (mit-) entscheidend für die konkrete Lösung der in diesem Zusammenhang aufgeworfenen Fragen.
- Trotz der auf dieser Grundlage bestehenden teilweise erheblichen Unterschiede in den verschiedenen nationalen Rechtsordnungen ist insgesamt eine gewisse "*Liberalisierung*" des gerichtlichen Zugangs zu verzeichnen, wenn auch in einigen Mitgliedstaaten gerade in bezug auf die subjektiv-rechtlichen Voraussetzungen individueller Rechte noch zahlreiche Fragen einer endgültigen Klärung bedürfen. Herorzuheben ist insbesondere der Umstand, daß die Klagebefugnis regelmäßig nicht vom Vorliegen eines subjektiven Rechts abhängt, sondern häufig (nur) an das Bestehen eines "Interesses" angeknüpft wird⁹, wobei die Anforderungen im einzelnen hier jedoch differieren.

Insofern dürfte die auch historisch begründete¹⁰ Lehre vom subjektiv-öffentlichen Recht in Deutschland und die darauf beruhende Einschränkung der Klagebefugnis in § 42 Abs. 2 VwGO eher eine Ausnahme darstellen. Danach wird bekanntlich die Verletzung eigener Rechte vorausgesetzt, was zumindest die Existenz einer "Schutznorm" impliziert. Notwendig sind also spezifisch individuelle Interessen des Klägers, die gerade nicht gegeben sind, wenn dieser in seiner Eigenschaft als Mitglied einer größeren Gruppe betroffen ist¹¹. Dieses Konzept führt im Bereich des Umweltschutzes letztlich dazu, daß zwar immer dann geklagt werden kann, wenn ein "ganz kleines bißchen zuviel Umweltschutz" verordnet wird; hier sind regelmäßig Interessen Einzelner (Betreiber, Eigentümer o.ä.) betroffen. Dagegen besteht keine Klagemöglichkeit, wenn das geltende Umweltrecht durch die Behörden nicht oder nicht genügend vollzogen wird, sind hier doch "nur" die Interessen der Allgemeinheit betroffen. Damit ist diese Konzeption einer effektiven Durchsetzung umweltrechtlicher Bestimmungen nicht dienlich¹².

- In zahlreichen europäischen (und übrigens auch der US-amerikanischen) Rechtsordnungen ist eine (allerdings im einzelnen unterschiedlich ausgestaltete) *Verbandsklage* entweder auf gesetzlichem Weg eingeführt oder aber in der (Rechtsprechungs-) Praxis anerkannt¹³.

⁹ Vgl. *Wegener*, Rechte Einzelner (Fn. 8), 156 ff.; *Anthony Arnall*, Private Applicants and the Action for Annulment under Article 173 of the EC Treaty, CMLRev 1995, 7 ff.

¹⁰ Hierzu *Johannes Masing*, Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts, 1997.

¹¹ Vgl. hierzu im Zusammenhang mit der Rolle von Klagerechten für einen effektiveren Vollzug *Gertrude Lübke-Wolff*, Stand und Instrumente der Implementation des Umweltrechts in Deutschland, in: Gertrude Lübke-Wolff (Hrsg.), Der Vollzug des europäischen Umweltrechts, 1996, 77 (102 ff.); *Wegener*, Rechte des Einzelnen (Fn. 8), 100 ff.; *Bernhard Wegener*, Vollzugskontrolle durch Klagerechte vor mitgliedstaatlichen Gerichten, in: Gertrude Lübke-Wolff (Hrsg.), Der Vollzug des europäischen Umweltrechts, 1996, 145 (147 ff.); *Alexander Blankenagel*, Klagefähige Rechtspositionen im Umweltrecht - vom subjektiven Recht eines Individuums zum Recht eines individualisierten Subjekts, Verw 1993, 1 ff.; allgemein *Dirk Ehlers*, Die Klagebefugnis nach deutschem, europäischem Gemeinschafts- und U.S.-amerikanischem Recht, VerwArch 1993, 139 ff.

¹² Zudem dürften die grundsätzlichen Bedenken gegen eine Verbandsklage (insbesondere die "Prozeßflut", aber auch die rechtssystematischen Einwände) widerlegt sein. Vgl. hierzu etwa *Gertrude Lübke-Wolff*, Vollzugsprobleme der Umweltverwaltung, NuR 1993, 217 (228); in bezug auf die Rechtspraxis ausführlich *Winkelmann*, Verbandsklage (Fn. 8).

¹³ Vgl. hierzu die Nachweise in Fn. 8. Ausdrückliche Regelungen bestehen in Dänemark, Belgien, Italien, Portugal und den Niederlanden. In der Rechtspraxis zulässig sind Verbandsklagen weiter in den USA, Frankreich und (allerdings mit Einschränkungen) in Griechenland, Großbritannien und Irland. Immerhin

- Die Einführung einer umweltrechtlichen *Verbandsklage* hat auch durchaus in Rechtsordnungen Platz, die ansonsten eher einem *subjektiv-rechtlichem Rechtsschutzsystem* verpflichtet sind. Illustriert wird dieser Befund durch die Rechtslage in der Schweiz: Obwohl die schweizerische Verwaltungsrechtspflege mit der grundsätzlichen Anknüpfung der Klagebefugnis an das Vorliegen eines Verwaltungsaktes eher einen subjektiv-rechtlichen Ansatz verfolgt¹⁴, besteht daneben auf Bundesebene ein relativ weitgehendes Beschwerderecht von Umweltorganisationen, das mittlerweile auf eine rund 30-jährige Geschichte zurückblicken kann¹⁵, die zudem insgesamt als erfolgreich bezeichnet werden kann. Auch hat die Beschwerdebefugnis der Umweltorganisationen gerade nicht zu der befürchteten Prozeßflut und Verfahrensverzögerung geführt¹⁶.

Zusammenfassend erlaubt der Blick auf die Situation in den nationalen Rechtsordnungen jedenfalls den Schluß, daß sowohl in bezug auf die Reichweite der (Klage-) Rechte Einzelner als auch auf die Beschwerdelegitimation von Verbänden eine gewisse Tendenz zu einer "Liberalisierung" besteht und selbst dem subjektiv-rechtlichen Ansatz verpflichtete Systeme durchaus grundsätzlich eine Verbandsklage "vertragen"¹⁷. Vor diesem Hintergrund könnte sich eine Klageberechtigung von Umweltverbänden grundsätzlich durchaus in die nationalen Rechtsordnungen integrieren, so daß der Formulierung einer entsprechenden Verpflichtung auf Gemeinschaftsebene jedenfalls keine prinzipiellen Einwände entgegenstehen dürften.

III. Aspekte einer Verbandsklage im Gemeinschaftsrecht

Die Behandlung der Thematik einer gemeinschaftsrechtlichen Verbandsklage stößt insofern etwas auf Schwierigkeiten, als es zur Zeit gar keinen diesbezüglichen "allgemeinen" Rechtsakt gibt und auch (noch?) keine konkreten vorbereitenden Schritte in diese Richtung unternommen wurden. Vor diesem Hintergrund kann es im folgenden (nur) darum gehen, einige (rechtliche) Überlegungen de lege ferenda anzustellen (3.), dies auf der Grundlage der Einbettung des Instruments der Verbandsklage in die gemeinschaftsrechtlichen Grundsätze der Rechtsdurchsetzung und das umweltpolitische und -rechtliche Instrumentarium der

wurde die Verbandsklage in Deutschland in einigen Bundesländern eingeführt, vgl. zur Rechtslage in Deutschland den Überblick bei *Kloepfer*, Umweltrecht (Fn. 1), § 8 Rz. 29 ff., m.w.N.

¹⁴ Vgl. hierzu *René Rhinow/Heinrich Koller/Christina Kiss*, Öffentliches Prozeßrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes, 1996, 193 ff.

¹⁵ Vgl. zum Beschwerderecht der Umweltorganisationen in der Schweiz *Peter M. Keller*, Das Beschwerderecht der Umweltorganisationen, Aktuelle Juristische Praxis (AJP) 1995, 1125 ff.

¹⁶ Vgl. zu den Erfahrungen in der Schweiz etwa *Jörg Leimbacher*, The association lawsuit in wildlife and heritage procedures and in environmental impact assessment procedures in Switzerland, in: Martin Führ/Gerhard Roller (Hrsg.), Participation and Litigation Rights of Environmental Associations in Europe, 1991, 27 ff.; s. auch die Ausführungen in bezug auf Deutschland bei *Kokott/Lee*, UTR 1998 (Fn. 1), 215 ff., die zum Ergebnis kommen, daß auch in Deutschland die Einführung einer Verbandsklage durchaus in das bestehende Rechtssystem eingepaßt werden könne.

¹⁷ Wobei selbstverständlich im einzelnen auch deren Ausgestaltung entscheidend ist.

Gemeinschaft (1.) sowie eines Überblicks über die bisherigen Ansätze zu einer Verbandsklage im Gemeinschaftsrecht (2.).

1. Verbandsklage und Grundsätze der Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten

Abgesehen von einigen punktuellen Ausnahmen liegt die tatsächliche Anwendung und Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts bei den Mitgliedstaaten¹⁸. Diese haben geeignete Maßnahmen zu treffen, damit einerseits (bei Richtlinien) die Umsetzung den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben entsprechend erfolgt, andererseits alle übrigen, für einen effektiven Vollzug notwendigen Maßnahmen ergriffen werden; letztere müssen jedenfalls die effektive Anwendung des Gemeinschaftsrechts sicherstellen und dürfen im Vergleich zu der Situation bei rein innerstaatlichen Sachverhalten keine Diskriminierung implizieren.

Aufgeworfen wird damit aber die Frage nach der Kontrolle der Einhaltung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben. Diese Frage ist insbesondere auch vor dem Hintergrund von Bedeutung, als das gemeinschaftliche Umweltrecht ein beachtliches Durchsetzungsdefizit aufweist, sowohl auf der Ebene der Umsetzung als auch auf derjenigen des Verwaltungsvollzugs¹⁹.

Das durch den EG-Vertrag zur Verfügung gestellte "zentrale" Instrumentarium - das das Tätigwerden einer gemeinschaftlichen Institution voraussetzt - weist in verschiedener Hinsicht erhebliche strukturelle Defizite auf, denen allenfalls in begrenztem Maße durch entsprechende legislatorische Änderungen²⁰ abgeholfen werden kann²¹.

¹⁸ Zu den diesbezüglichen Grundsätzen etwa *Hans-Werner Rengeling*, Deutsches und europäisches Verwaltungsrecht - wechselseitige Einwirkungen, VVDStRL 53 (1994), 202 ff.; *Manfred Zuleeg*, Deutsches und europäisches Verwaltungsrecht - wechselseitige Einwirkungen, ebd., 154 ff.

¹⁹ Vgl. zur Anwendung des Gemeinschaftsrechts den letzten Bericht der Kommission über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts, der das Jahr 1997 abdeckt, KOM (98) 317 endg., ABl. 1998 C 250, 1; s. auch Mitteilung der Kommission über die Durchführung des Umweltrechts der Gemeinschaft, KOM (96) 500 endg. Aus der Literatur *Ludwig Krämer*, Defizite im Vollzug des EG-Umweltrechts und ihre Ursachen, in: Gertrude Lübke-Wolff (Hrsg.), Der Vollzug des europäischen Umweltrechts, 1996, 7 (insbesondere 14 ff., 28 ff.); *Christoph Demmke*, Implementation and Enforcement in the Member States: Internal Management of European Environmental Policy, in: Christoph Demmke (Hrsg.), Managing European Environmental Policy. The Role of the Member States in the Policy Process, 1997, 41 (53 ff.); *Wegener*, Rechte Einzelner (Fn. 8), 17 ff.; *Cornelia Nicklas*, Implementationsprobleme des EG-Umweltrechts, 1997, 64 ff.; *Richard Macrory*, The Enforcement of Community Environmental Laws: Some Critical Issues, CMLRev 1992, 347 ff.; allgemein auch *Siegfried Magiera*, Die Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts im europäischen Integrationsprozeß, DÖV 1998, 173 ff. Immerhin ist sich der Rat der schwierigen Situation bei der tatsächlichen Durchsetzung des gemeinschaftlichen Umweltrechts auf mitgliedstaatlicher Ebene bewußt, vgl. die Entschließung des Rates vom 7.10.1997, ABl. 1997 C 321, 1, in der der Rat unter anderem betont, daß die konkreten Probleme bei der Umsetzung und praktischen Anwendung gemeinschaftlicher Umweltvorschriften systematischer angegangen werden müssen. Insbesondere wird auch erwähnt, daß die Mitgliedstaaten bei der Durchführung der gemeinschaftlichen Umweltvorschriften geeignete Sanktionen vorsehen sollten.

²⁰ Vgl. etwa die Vorschläge von *Nicklas*, Implementationsprobleme (Fn. 19), 166 ff.

²¹ Zusammenfassend hierzu m.w.N. *Wegener*, Rechte Einzelner (Fn. 8), 22 ff.; *Krämer*, in: Vollzug des europäischen Umweltrechts (Fn. 19), 9 ff.; Insgesamt zu den Befugnissen und Möglichkeiten der EG, einen effektiven Vollzug sicherzustellen und zu kontrollieren, *Gerd Winter*, Kompetenzen der

Vor diesem Hintergrund ist denn auch die (wichtige) Rolle "dezentraler Durchsetzungsmechanismen"²² zu sehen: Diese zeichnen sich dadurch aus, daß sie unabhängig von dem Tätigwerden einer gemeinschaftlichen Institution oder der Einleitung eines gemeinschaftlichen Verfahrens auf der Ebene der Mitgliedstaaten zum Zuge kommen. Dabei ist - neben den Verpflichtungen der mitgliedstaatlichen Verwaltungen und Gerichte²³ - insbesondere die Geltendmachung von Rechtspositionen durch Einzelne von großer Bedeutung: Indem diese ihre eigenen oder/und Allgemeinwohlinteressen in den Mitgliedstaaten gerichtlich geltend machen, wird auch die tatsächliche und effektive Beachtung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben gefördert. Allerdings funktioniert dieses System nur unter der Voraussetzung, daß den Einzelnen auch entsprechende gerichtlich durchsetzbare Rechte zustehen. Solche Rechte ergeben sich denn auch aus gemeinschaftsrechtlichen Grundsätzen. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang insbesondere der Grundsatz der unmittelbaren Wirkung von Richtlinien und das Recht, unter bestimmten Voraussetzungen im Falle der Verletzung des Gemeinschaftsrechts vom Staat Schadensersatz zu verlangen²⁴.

Von großer Bedeutung ist darüber hinaus das gemeinschaftliche Konzept *individueller Rechte* bzw. Interessen. Der EuGH hat in diesem Zusammenhang eine mittlerweile relativ umfangreiche Rechtsprechung entwickelt, die sowohl die Frage der Ableitung von Rechten Einzelner aus umweltrechtlichen Richtlinien²⁵ als auch und insbesondere die Voraussetzungen, unter denen im nationalen Umsetzungsakt ein individuelles Recht vorzusehen ist²⁶, behandelt²⁷. Der Gerichtshof geht im Ergebnis davon aus, daß der Einzelne immer schon dann einen Anspruch auf Einhaltung der in gemeinschaftlichen Richtlinien

-
- Europäischen Gemeinschaft im Verwaltungsvollzug, in: Gertrude Lübke-Wolff (Hrsg.), *Der Vollzug des europäischen Umweltrechts*, 1996, 107 ff.
- ²² Zum Begriff und den verschiedenen Formen *Astrid Epiney*, *Dezentrale Durchsetzungsmechanismen im gemeinschaftlichen Umweltrecht*. Dargestellt am Beispiel der UVP-Richtlinie, ZUR 1996, 229 ff.; *Wegener*, *Rechte des Einzelnen* (Fn. 8), 25 ff.
- ²³ S. hierzu im Anschluß an die Entwicklung der Rechtsprechung des EuGH *Astrid Epiney*, *Unmittelbare Anwendbarkeit und objektive Wirkung von Richtlinien*, DVBl 1996, 409 ff.; s. auch *Martin Gellermann*, *Auflösung von Normwidersprüchen zwischen europäischem und nationalem Recht*, DÖV 1996, 433 ff.
- ²⁴ Zu diesen Grundsätzen im Zusammenhang mit dem Umweltrecht *Epiney*, *Umweltrecht* (Fn. 5), 139 ff.; *Epiney*, ZUR 1996 (Fn. 22), 229 ff., jeweils m.w.N.
- ²⁵ Vgl. insbesondere EuGH, Rs. C-236/92 (Comitato di coordinamento per la difesa della Cava/Regione Lombardia), Slg. 1994, I-483, Ziff. 10 ff., wo der EuGH die unmittelbare Wirkung des Art. 4 RL 75/442 unter Hinweis auf den "programmatischen Charakter" dieser Bestimmung ausgeschlossen hatte. Dies ist aber wohl eher im Sinne einer fehlenden hinreichenden Bestimmtheit, denn im Sinne einer Verneinung individueller Interessen an der Einhaltung der Richtlinie zu verstehen, ebenso wohl *Bernhard Wegener*, *Anmerkung*, ZUR 1994, 196 (197).
- ²⁶ Vgl. insbesondere EuGH, Rs. C-131/88 (Kommission/Deutschland), Slg. 1991, I-825; EuGH, Rs. C-59/89 (Kommission/Bundesrepublik Deutschland), Slg. 1991, I-2607; EuGH, Rs. 361/88 (Kommission/Deutschland), Slg. 1991, I-2567; EuGH, Rs. C-186/91 (Kommission/Belgien), Slg. 1993, I-851.
- ²⁷ Sehr instruktiv zur Entwicklung und Auslegung der Rechtsprechung *Wegener*, *Rechte des Einzelnen* (Fn. 8), insbes. 41 ff., 80 ff. 158 ff.; s. auch schon *Wegener*, in: *Vollzug des europäischen Umweltrechts* (Fn. 11), 145 ff.; s. auch *Klaus Bosselmann*, *Ökologische Grundrechte*, 1998, 219 ff.; in der Tendenz in bezug auf die Anerkennung von Rechten Einzelner "zurückhaltender" *Claus Dieter Classen*, *Der einzelne als Instrument zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts?*, *VerwArch* 88 (1997), 645 ff.

enthaltenen (staatlichen) Verpflichtungen hat, wenn diese (auch) in seinem Interesse bestehen. Dieses Interesse ist dabei weit auszulegen, so daß es letztlich immer schon dann vorliegt, wenn der Einzelne in irgendeiner Form faktisch begünstigt ist oder werden soll. Damit ist es ausreichend, wenn die betreffende Bestimmung neben Interessen der Allgemeinheit solche der Einzelnen verfolgt; dieser kann dann auch (nur) als Teil der Allgemeinheit betroffen sein. Damit spielt die dem deutschen Recht geläufige Unterscheidung zwischen Allgemeinwohlinteressen und Individualrechten hier keine Rolle²⁸, so daß ein rechtlich geschütztes Interesse des Einzelnen auch dann vorliegen kann, wenn beliebig viele Personen in gleicher Weise betroffen sind; ausreichend ist daher in diesem Zusammenhang regelmäßig der mit umweltrechtlichen Richtlinien in der Regel (auch) verfolgte Zweck des Schutzes der menschlichen Gesundheit. Darüber hinaus dürfte auch die Einbeziehung von für den Menschen wichtigen Naturgütern möglich sein. Grundsätzlich werden auf diese Weise auch Maßnahmen der Vorsorge erfaßt²⁹.

Auch wenn diese Rechtsprechung teilweise kritisiert wird³⁰ kann sie auf der Grundlage spezifisch gemeinschaftsrechtlicher Überlegungen überzeugen: Das Gemeinschaftsrecht geht davon aus, daß Vollzug und Durchsetzung im wesentlichen dezentral in den Mitgliedstaaten erfolgen³¹. Wenn dies aber so ist, müssen gerade auf dieser Ebene auch (gemeinschaftsrechtlich begründete) Durchsetzungsmechanismen bestehen, die diesbezüglichen Defiziten abhelfen können. Naheliegend und am effizientesten sind hier gerichtliche Klagemöglichkeiten. Das Rechtsschutzsystem des Vertrages trägt diesem Gesichtspunkt ebenfalls insofern Rechnung, als es - ausgehend von der Annahme, daß die Anwendung des Gemeinschaftsrechts in erster Linie durch nationale Behörden und Gerichte erfolgt - ein eigenes Verfahren zur Sicherstellung der Einheitlichkeit von Anwendung und Auslegung des Gemeinschaftsrechts, das Vorabentscheidungsverfahren, vorsieht. Insofern stellt die weite Fassung der sich aus dem Gemeinschaftsrecht ergebenden individuellen Rechte ein Korrelat zu dem Grundsatz der Durchsetzung und des Vollzugs des Gemeinschaftsrechts auf mitgliedstaatlicher Ebene dar, kann doch nur auf diese Weise die effektive Anwendung des Gemeinschaftsrechts sichergestellt werden. Dieser Ansatz ist auch vor dem Hintergrund des Art. 5 EGV zu sehen: Diese Bestimmung verpflichtet die Mitgliedstaaten, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die tatsächliche Beachtung des Gemeinschaftsrechts sicherzustellen. Dies impliziert nicht nur eine diskriminierungsfreie Behandlung dem Gemeinschaftsrecht unterworfenen Sachverhalte, sondern ggf. auch zusätzliche Maßnahmen im Hinblick auf die effektive Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts³². Mit der effektiven Wirksamkeit einer Norm ist aber ihr klagerechtsbegründender Charakter untrennbar verbunden.

²⁸ *Wegener*, in: *Vollzug des europäischen Umweltrechts* (Fn. 11), 160 f.

²⁹ Ergänzend sei noch auf die Rolle des Subsidiaritätsprinzips hingewiesen: Dieses vermag jedenfalls der Anerkennung bzw. Schaffung oder Verpflichtung zur Schaffung individueller Rechte durch gemeinschaftliches Umweltrecht nicht entgegenzustehen; im Gegenteil ist sogar davon auszugehen, daß das dahinter stehende dezentrale Durchsetzungskonzept mit dem Grundgedanken des Subsidiaritätsprinzips in Einklang steht, impliziert doch die Individualrechtsbegründung die Einbeziehung möglichst kleiner Einheiten, s. *Wegener*, *Rechte des Einzelnen* (Fn. 8), 73 ff., m.w.N.

³⁰ Vgl. etwa *Ulrich Everling*, *Durchführung und Umsetzung des Europäischen Gemeinschaftsrechts im Bereich des Umweltschutzes unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des EuGH*, NVwZ 1993, 209 (215); eher kritisch auch *Rüdiger Breuer*, *Entwicklungen des europäischen Umweltrechts*, 1993, 8 ff.

³¹ Vgl. schon EuGH, Rs. 26/62 (van Gend & Loos/Niederländische Finanzverwaltung), Slg. 1963, I (26), der darauf hinweist daß die Wachsamkeit der an der Wahrung ihrer Rechte interessierten Einzelnen eine wirksame Kontrolle darstellt, die die Verfahren der Art. 169, 170 EGV ergänzen. Aus der Literatur etwa *Everling*, NVwZ 1993 (Fn. 30), 215; *Ingolf Pernice*, *Gestaltung und Vollzug des Umweltrechts im europäischen Binnenmarkt*, NVwZ 1990, 414 (423); *Alexander Schink*, *Folgen der EG-Rechtswidrigkeit der Übergangsvorschriften zum UVP-Gesetz*, NVwZ 1995, 953 (957); argumentativ sehr überzeugend auch *Wegener*, in: *Vollzug des europäischen Umweltrechts* (Fn. 11), 156 f.

³² Vgl. hierzu im Zusammenhang mit umweltrechtlichen Verpflichtungen auch *Astrid Epiney*, *Grundlagen und Überblick* (§ 30), in: Hans-Werner Rengeling (Hrsg.), *Handbuch zum deutschen und europäischen Umweltrecht*, 1998; s. auch *Wegener*, in: *Vollzug des europäischen Umweltrechts* (Fn. 11), 158 f.

Neben diesen konzeptionellen, letztlich primärrechtlich begründeten³³ Grundsätzen bleibt es dem Gemeinschaftsgesetzgeber selbstverständlich unbenommen, über eine entsprechende Sekundärrechtsetzung die Position bzw. Rechtsstellung des Einzelnen und/oder der Verbände auszubauen, dies im Hinblick auf eine Verstärkung der Möglichkeiten dezentraler Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts. Dies ist auch durchaus schon geschehen³⁴. Hier wäre dann die umweltrechtliche Verbandsklage anzusiedeln: Sie bedeutete einen (weiteren) Schritt hin zur Aufwertung der dezentralen Durchsetzungsmechanismen, über die Eröffnung einer allgemeinen Klagemöglichkeit für (bestimmte) Umweltorganisationen. Insofern fügte sie sich problemlos in das gemeinschaftsliche Konzept dezentraler Vollzugs- und Umsetzungskontrolle ein.

So sprechen denn auch eine Reihe, im Grundsatz überzeugende Gründe für eine gemeinschaftsrechtliche Verankerung einer umweltrechtlichen Verbandsklage³⁵:

- Durch ein zusätzliches Instrument dezentraler Durchsetzungskontrolle würde die effektive Anwendung des gemeinschaftlichen Umweltrechts gestärkt. Dies ist schon deshalb notwendig, weil angesichts der strukturellen Mängel der zentralen Durchsetzungsmechanismen eine Verbesserung der tatsächlichen Beachtung des Umweltrechts nur über eine Verstärkung der dezentralen Instrumente erreicht werden kann.
- Eine effektivere Anwendung des gemeinschaftlichen Umweltrechts ist sowohl aus umweltpolitischen Gründen³⁶ als auch im Hinblick auf die tatsächliche Verwirklichung des Binnenmarktes zentral³⁷.
- Zwar haben auch im Umweltbereich Einzelne schon auf der Grundlage der aktuellen gemeinschaftlichen Rechtslage in gewissen Bereichen durchsetzbare Rechtspositionen im oben erwähnten Sinn; allerdings sind diese im Vergleich zu wirtschaftlichen Interessen weniger weit ausgebaut - was schon ein kurzer Blick auf das Primärrecht zeigt³⁸. Auch gibt es Bereiche, in denen es schwierig sein dürfte, ein Interesse Einzelner nachzuweisen. Insoweit besteht also ein gewisses Ungleichgewicht zwischen ökonomischen Akteuren und (an der Einhaltung des Umweltrechts interessierten) Einzelnen: Beiden Gruppen stehen in bezug auf die gerichtliche Geltendmachung gesetzlicher Vorgaben im Bereich des Umweltrechts nicht dieselben juristischen Mittel zur Verfügung, so daß die effektive Beachtung des Umweltsrechts ungleich schwieriger durchzusetzen ist als diejenige anderer gesetzlicher Vorgaben³⁹.

³³ Wenn auch die konkreten Auswirkungen teilweise erst im Zusammenhang mit einzelnen Sekundärrechtsakten auftreten.

³⁴ S. in unserem Zusammenhang noch unten III.2.

³⁵ S. zum Problemkreis auch *Nicklas*, Implementationsprobleme (Fn. 19), 203 ff.; *Krämer*, in: Vollzug des europäischen Umweltrechts (Fn. 19), 7 f., 28 f.; *Ludwig Krämer*, Public Interest Litigation in Environmental Matters before European Courts, in: Hans-W. Micklitz/Norbert Reich (Hrsg.), Public Interest Litigation before European Courts, 1996, 297 f. In die gleiche Richtung auch die Mitteilung der Kommission über die Durchführung des Umweltrechts in der Gemeinschaft, KOM (96) 500 endg., Ziff. 36 f.; *Bosselmann*, Ökologische Grundrechte (Fn. 27), 232; s. auch die in diese Richtung gehende Stellungnahme des Arbeitskreises "Europäische Umweltunion", abgedruckt in GAIA 1994, 11 ff.

³⁶ Es dürfte nicht zu übersehen sein, daß es um den Zustand der Umwelt in der Union nicht gut bestellt ist, vgl. insoweit den von der Europäischen Umweltagentur erstellten "Dobris-Bericht", 1995.

³⁷ Führen unterschiedlich angewandte Umweltvorschriften doch häufig zu Wettbewerbsverzerrungen. Vgl. zur Rolle einheitlicher Rechtsdurchsetzung im Binnenmarkt etwa *Armin Hatje*, Europäische Rechtseinheit durch einheitliche Rechtsdurchsetzung, in: Jürgen Schwarze/Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.), Europäische Rechtseinheit durch einheitliche Rechtsdurchsetzung, EuR, Beiheft 1/1998, 7 ff. Auch der EuGH betont die wichtige Rolle der gleichen Behandlung der Wirtschaftsteilnehmer, vgl. etwa EuGH, Rs. 11/76, Niederlande/Kommission, Slg. 1979, 245, Ziff. 9; EuGH, verb. Rs. 146, 192, 193/81, BayWa/BALM, Slg. 1982, 1503, Ziff. 30.

³⁸ Dort finden sich zahllose subjektive Rechtspositionen der Wirtschaftsteilnehmer zur Verteidigung ihrer Interessen, während es keine primärrechtliche Norm gibt, der subjektive Rechtspositionen im Bereich des Umweltrechts zu entnehmen sind. Vgl. darüber hinaus noch zu den derzeit bestehenden Klagemöglichkeiten von Umweltverbänden aufgrund gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben unten III.2.a).

³⁹ Hierzu etwa *Führ/Gerbers/Ormond/Roller*, ELNI Newsletter 1994 (Fn. 4), 3 (4).

- In jedem Fall berührt der Schutz der Umwelt die Einzelnen weit weniger als sonstige individuelle Interessen, insbesondere wirtschaftlicher Natur: Die Umwelt als öffentliches Gut betrifft gerade keine Partikularinteressen, so daß sich eine Stärkung der Möglichkeiten, die Einhaltung entsprechender Vorschriften auch gerichtlich nachprüfen zu lassen, aufdrängt. Die ökonomischen Akteure werden sich nämlich nicht primär für den Schutz von Belangen des Umweltschutzes einsetzen, werden ihre (Partikular-) Interessen doch nicht berührt⁴⁰.
 - Eine allgemeine Verbandsklage entfaltet insofern präventive Wirkung, als schon die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung eine effektivere Beachtung der gesetzlichen Vorgaben sicherzustellen vermag.
- Die Gesamtheit dieser Umstände - und insbesondere der Allgemeinwohlcharakter der Aufgabe Umweltschutz - lassen es gerechtfertigt erscheinen, das Umweltrecht als einen im Vergleich zu sonstigen Gebieten besonderen Bereich anzusehen, bei dem sich gerade auf der Durchsetzungsebene besondere Instrumente als unabdinglich erweisen⁴¹.

2. Ansätze zu einer Verbandsklage in der Europäischen Union - eine Bestandsaufnahme

a) Rechtsetzung

Ansätze zu einer Verpflichtung der Mitgliedstaaten, (auch) Umweltverbänden eine (ggf. in sachlicher Hinsicht beschränkte) Klagebefugnis zuzuerkennen, können sich in erster Linie im Gefolge gemeinschaftlicher Sekundärrechtsetzung ergeben.

Dem Primärrecht sind in erster Linie in wirtschaftlichen Bereichen individuelle Rechte des einzelnen zu entnehmen. Das umweltrechtliche Primärrecht (Art. 130r ff.) ist so gefaßt, daß ihm wohl keine unmittelbare Wirkung in dem Sinn zukommt, daß sich Einzelne darauf berufen könnten. Diese Bestimmungen regeln nämlich Ziele, Grundsätze und Entscheidungsverfahren der gemeinschaftlichen Umweltpolitik und sind daher als lediglich objektiv-rechtliche Bestimmungen aufzufassen⁴². Als solche sind sie aber durchaus rechtlich verbindlich⁴³. Etwas anderes gilt jedoch für die (letztlich aber auch auf einem wirtschaftlichen Hintergrund beruhenden) Grundfreiheiten (insbesondere Art. 30 EGV), die durchaus auch im Umweltrecht Bedeutung entfalten können.

Zu erwähnen ist in unserem Zusammenhang aus dem Primärrecht noch der durch den Amsterdamer Vertrag eingeführte Art. 191a EGV (Art. 255 EGV n.F.): Diese Bestimmung räumt "jedem Unionsbürger"⁴⁴ den Zugang zu den Dokumenten des Rates, der Kommission und des Parlaments ein. Hierunter dürften auch Verbände fallen. Allerdings beschränkt sich ihr Anwendungsbereich auf die Gemeinschaftsorgane; ein gerichtlicher Zugang ist daher nur vor dem EuGH gegeben, so daß die nationale Gerichtsbarkeit nicht betroffen ist.

In erster Linie sind hier folgende Bereiche bzw. Ansatzpunkte zu nennen:

- Nach der *RL 90/313 (Umwelthinformativrichtlinie)*⁴⁵ haben die Mitgliedstaaten jeder natürlichen oder juristischen Person auf Antrag ohne Nachweis eines Interesses Zugang zu bei Behörden vorhandenen Informationen über die Umwelt zu gewähren; allerdings sieht die Richtlinie auch bestimmte, abschließend aufgeführte Verweigerungsgründe

⁴⁰ Vgl. auch die Mitteilung der Kommission über die Durchführung des Umweltrechts in der Gemeinschaft, KOM (96) 500 endg., Ziff. 36 f., die auch darauf hinweist, daß Vollzugsprobleme im Umweltrecht insofern auch ein strukturelles Problem sind. Zudem gebe es in Anbetracht der Eigenschaft der "Umwelt" als Allgemeingut - im Vergleich zu anderen Interessenverbänden - weniger und jedenfalls weniger mächtige (insbesondere in finanzieller und politischer Hinsicht) Verbände als in anderen Bereichen.

⁴¹ Eher skeptisch aber *Meinhard Schröder*, Aktuelle Entwicklungen im europäischen Umweltrecht - unter besonderer Berücksichtigung des Vertrages von Amsterdam -, NuR 1998, 1 (5 f.).

⁴² S. auch *Ludwig Krämer*, Vom Rechte, das mit uns geboren, in: Ludwig Krämer/Hans-W. Micklitz/Klaus Tonner (Hrsg.), Recht und diffuse Interessen in der Europäischen Rechtsordnung, Liber amicorum Norbert Reich, 1997, 741 f.

⁴³ Zur rechtlichen Tragweite des Art. 130r Abs. 1-3 *Epiney*, Umweltrecht (Fn. 5), 108 ff.

⁴⁴ Sowie allen natürlichen und juristischen Personen mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat.

⁴⁵ Richtlinie 90/313 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, ABl. 1990 L 158, 56.

vor⁴⁶. Wird nun ein Informationsersuchen (teilweise) abgelehnt, so haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, daß hiergegen auf dem Gerichts- oder Verwaltungsweg vorgegangen werden kann, Art. 4 RL 90/313. Da jedem das Recht auf Zugang zu Informationen eingeräumt wird, sind Umweltverbände einbezogen. Diesen muß dann auch die in Art. 4 RL 90/313 vorgesehene Rechtsschutzmöglichkeit offenstehen.

Die genaue Reichweite dieser Verpflichtung der Eröffnung des Rechtsweges ergibt sich aus der in Art. 4 RL 90/313 enthaltenen Ergänzung "gemäß der einschlägigen einzelstaatlichen Rechtsordnung": Diese Formulierung geht wohl davon aus, daß die innerstaatlichen Verfahren zwar grundsätzlich maßgeblich sind, ihr Anwendungsbereich aber (zwingend) auf die Frage des Zugangs zu Umweltinformationen zu erstrecken ist. Dies impliziert auch das Verbot der Diskriminierung im Vergleich zu den ansonsten gegen die Tätigkeit der Verwaltung offenstehenden Rechtsmitteln⁴⁷.

Insoweit ist dem Gemeinschaftsrecht also eine Pflicht der Mitgliedstaaten zu entnehmen, in bezug auf den Zugang bzw. seine Verweigerung zu Umweltinformationen ein Klagerecht für Umweltverbände einzuführen⁴⁸. Dieses kann auch nicht durch die Notwendigkeit einer irgendwie gearteten Anerkennung der Organisation als "gemeinnützig" o.ä. eingeschränkt werden, da ausnahmslos jede natürliche und juristische Person Träger des Anspruchs auf Informationen ist. Allerdings ist der sachliche Anwendungsbereich dieser Verbandsklage eng begrenzt, kann doch nur der Zugang zu Umweltinformationen zur Debatte stehen. Dieses Zugangsrecht dürfte ein ausschließlich individualrechtlich ausgerichtetes gerichtliches Zugangskonzept nicht grundsätzlich berühren, denn die Klagebefugnis beruht letztlich nicht auf einem erweiterten Zugang zu Gerichten, sondern auf der Anerkennung eines neuen subjektiven Rechts.

- Darüber hinaus sehen zahlreiche gemeinschaftliche Rechtsakte im Umweltbereich im einzelnen etwas differierende Beteiligungs- bzw. *Verfahrensrechte* Einzelner bzw. der "Öffentlichkeit" vor.

So haben die Mitgliedstaaten nach Art. 6 Abs. 2 RL 85/337 (UVP-Richtlinie)⁴⁹ dafür Sorge zu tragen, daß der "Öffentlichkeit" die Genehmigungsanträge zugänglich gemacht werden und ihr Gelegenheit zur Stellungnahme vor Erteilung der Genehmigung gegeben wird. Art. 15 Abs. 1 RL 96/61 (IVU-Richtlinie)⁵⁰ spricht davon, "(...) daß Anträge auf Genehmigung neuer Anlagen oder wesentlicher Änderungen der Öffentlichkeit während eines angemessenen Zeitraumes zugänglich gemacht werden, damit sie dazu Stellung nehmen kann, bevor die zuständige Behörde ihre Entscheidung

⁴⁶ Vgl. Art. 3 Abs. 1, 2 RL 90/313. S. zu dieser Richtlinie *Epiney*, Umweltrecht (Fn. 5), 158 ff., m.w.N.

⁴⁷ Zum Rechtsschutz *André Turiaux*, Das neue Umweltinformationsgesetz, NJW 1994, 2319 (2323); *Ralf Röger*, Umweltinformationsgesetz, Kommentar, 1995, § 5, Rz. 13 ff.

⁴⁸ Ebenso *Krämer*, Liber amicorum Reich (Fn. 42), 745; *Wegener*, Rechte des Einzelnen (Fn. 8), 199.

⁴⁹ ABl. 1985 L 175, 40; s. auch die Änderungsrichtlinie 97/11, ABl. 1997 L 73, 5.

⁵⁰ ABl. 1996 L 257, 26.

trifft". Nach Art. 13 Abs. 5 RL 96/82⁵¹ sorgen die Mitgliedstaaten dafür, daß die "Öffentlichkeit" bei der Planung der Ansiedlung neuer Betriebe, der Änderung bestehender Betriebe und bei Erschließungsmaßnahmen in der Umgebung bestehender Betriebe Stellung nehmen kann.

Derartige Formulierungen werfen in unserem Zusammenhang verschiedene Fragen auf: Zunächst ist schon der Begriff der "Öffentlichkeit" präzisierungsbedürftig: Dahinter müssen sich notwendigerweise Personen verbergen, kann doch "die" Öffentlichkeit weder von etwas Kenntnis nehmen noch Stellungnahmen abgeben. Welche Personen nun aber genau mit dem Begriff "Öffentlichkeit" gemeint sind, wird in den Richtlinien nicht näher präzisiert⁵².

Teilweise wird den Mitgliedstaaten ausdrücklich die Möglichkeit eingeräumt, den Kreis der "betroffenen Personen" (vgl. Art. 6 Abs. 3 RL 85/337) zu bestimmen, während in anderen Richtlinien (so insbesondere in der IVU-Richtlinie) jeglicher diesbezüglicher Hinweis fehlt.

Jedenfalls wird man den Mitgliedstaaten bei der genauen Ausgestaltung der Art und Weise der Einbeziehung der Öffentlichkeit einen gewissen Gestaltungsspielraum einräumen müssen. Dieser muß sich jedoch im Rahmen der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben halten. Soll der Einbeziehung der "Öffentlichkeit" eine effektive Wirkung zukommen (*effet utile*) und soll sie ihren in den Gesamtzusammenhang dezentraler Durchsetzungsmechanismen und der Einbeziehung der Einzelnen zu stellenden Zweck erfüllen, so werden damit zumindest diejenigen Personen erfaßt, die von den in Frage stehenden Entscheidungen betroffen sind⁵³. Dies kann zunächst dann der Fall sein, wenn sie in ihren eigenen Interessen berührt sind (etwa weil sie Nachbarn sind und übermäßige Emissionen befürchten). M.E. dürfte eine Betroffenheit in diesem Sinn im Hinblick auf die Zielsetzung derartiger Beteiligungsformen aber auch bei Organisationen zu bejahen sein, sofern diese die mit der entsprechenden Richtlinie verfolgten Zielsetzungen im Rahmen des Verbandes verfolgen. Denn auch hier sind deren Interessen betroffen, wenn sie auch nicht individualistischer, sondern eher altruistischer Natur sind; dem Gemeinschaftsrecht dürfte diese Unterscheidung nämlich nicht zu entnehmen sein⁵⁴. Auch Sinn und Zweck einer derartigen Beteiligung der Öffentlichkeit sprechen für einen grundsätzlichen Einbezug von Verbänden, soll sie doch gerade eine umfassende Berücksichtigung der verschiedenen Interessen und Belange sicherstellen.

⁵¹ ABl. 1997 L 10, 13. Diese Richtlinie löste die "alte" Seveso-Richtlinie aus dem Jahr 1982 ab.

⁵² Regelmäßig fehlen auch Angaben darüber, wie denn die "Öffentlichkeit" ihrer Meinung Ausdruck geben soll, vgl. insoweit auch *Krämer*, Liber amicorum Reich (Fn. 42), 745 f.

⁵³ "Öffentlichkeit" im Gemeinschaftsrecht meint damit jedenfalls "Betroffene". Vgl. auch *Krämer*, Liber amicorum Reich (Fn. 42), 752.

⁵⁴ S. schon oben III.1. Festzuhalten ist aber an dieser Stelle, daß sich der EuGH bislang noch nicht mit dieser Fragestellung befaßt hat. *Wegener*, Rechte des Einzelnen (Fn. 8), 197 ff., ist aber zuzustimmen, daß es in einem System, das auf das Vorliegen von Interessen Einzelner, nicht dagegen auf subjektive Rechte, abstellt, nur konsequent wäre, Verbänden ebenfalls entsprechende (Klage-) Rechte einzuräumen. Hierzu auch noch die Ausführungen sogleich im Text.

Damit ergibt sich denn auch schon die zweite, in diesem Zusammenhang zentrale Frage: Kommt diesen Beteiligungsrechten ein individualrechtsbegründender Charakter in dem Sinn zu, daß ihre Nichtbeachtung vor Gerichten als solche geltend gemacht werden können muß und die Mitgliedstaaten ihre nationalen Umsetzungsakte an dieser Vorgabe ausrichten müssen? Eine konsequente Anwendung der erläuterten "interessenausgerichteten" Konzeption des Gemeinschaftsrechts läßt dies als zwingend erscheinen: Individuelle Rechte - die auch klageweise geltend gemacht werden können müssen - werden danach jedenfalls dann begründet, wenn eine Person ein Interesse an der Einhaltung bestimmter Vorschriften hat, das nicht besonders qualifiziert sein muß, sondern sich auch mit dem Allgemeininteresse decken kann. Dann aber muß notwendigerweise auch Beteiligungsrechten der "Betroffenen" - die gerade darauf hinwirken sollen, daß ihre Interessen berücksichtigt werden - ein individualschützender Charakter im genannten Sinn zuerkannt werden⁵⁵.

Nimmt man nun die beiden angesprochenen Aspekte zusammen, so wird deutlich, daß Umweltverbänden in ihrer Eigenschaft als Teil der "Öffentlichkeit" jedenfalls die Einhaltung der aufgrund der entsprechenden Richtlinienvorschriften zu begründenden individuellen Beteiligungsrechte gerichtlich geltend machen können. Insoweit ist daher eine Verbandsklage einzuführen.

- Schließlich ist danach zu fragen, inwieweit das Gemeinschaftsrecht darüber hinaus Umweltverbände (schon jetzt) einen von der Einräumung konkreter Verfahrensrechte unabhängigen Anspruch auf gerichtliche Geltendmachung der Einhaltung umweltrechtlicher Bestimmungen der Gemeinschaft einräumt.

Entsprechend der dargelegten "interessenorientierten" Konzeption des Gemeinschaftsrechts kommt dies unter der Voraussetzung in Betracht, daß die Einhaltung umweltrechtlicher Vorgaben die Interessen der Umweltverbände berühren. Diesen Interessen kann jedenfalls auch ein Allgemeinwohlcharakter zukommen, ist es doch gerade nicht notwendig, daß individuelle Rechtspositionen betroffen sind. Allerdings stellt das Gemeinschaftsrecht bei der Begründung von Interessen Einzelner nicht auf Verbände, sondern auf Individuen ab. Daher dürfte es nicht der gemeinschaftlichen Systematik entsprechen, immer schon dann ein Klagerecht von Umweltverbänden zu bejahen, wenn Belange des Umweltschutzes betroffen sind; dies bedeutete die Anerkennung einer allgemeinen Verbandsklage schon auf der Grundlage des geltenden Rechts, die wohl gerade nicht aus der "interessenorientierten" Konzeption des Gemeinschaftsrechts gefolgert werden kann. Verbandsinteressen im Sinne des Gemeinschaftsrechts sind aber immer dann berührt, wenn die Mitglieder des Verbandes ihrerseits in ihren Interessen betroffen sind; denn in einem solchen Fall ist die Konstellation parallel zu derjenigen der Betroffenheit Einzelner gelagert, so dass sich

⁵⁵ Ebenso *Krämer*, *Liber amicorum Reich* (Fn. 42), 750 f.; *Wegener*, in: *Vollzug des europäischen Umweltrechts* (Fn. 11), 167, unter Hinweis auf die Rechtsprechung des EuGH.

auf der Grundlage der gemeinschaftsrechtlichen Konzeption auch eine parallele rechtliche Erfassung aufdrängt. Verfolgt damit ein bestimmter Verband den Zweck, einen wirksamen Schutz der Umwelt zu fördern, dürften seine Interessen regelmäßig dann berührt sein, wenn auch im Interesse der Einzelnen an einer gesunden Umwelt erlassene Vorschriften nicht beachtet werden. Damit ist den Verbänden aufgrund gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben grundsätzlich immer dann ein Klagerecht einzuräumen, wenn klagerechtsbegründende Interessen Einzelner betroffen sind⁵⁶. Insofern kann von einer Parallelität der (Klage-) Rechte einzelner und der Klagebefugnis von Umweltorganisationen gesprochen werden⁵⁷.

In einem System nämlich, das gerade nicht auf dem Gedanken des grundsätzlich ausschließlich subjektiv-rechtlich begründeten Klagerechts aufbaut, ist eine ausdrückliche Einführung der Verbandsklage gerade nicht notwendig, kann ein Interesse an der Einhaltung bestimmter Vorschriften doch grundsätzlich jeder natürlichen oder juristischen Person - also auch einem Verband - zustehen.

Im Ergebnis dürfte eine Vielzahl umweltrechtlicher Bestimmungen der Gemeinschaft Interessen Einzelner betreffen, so daß auf ihrer Grundlage auch Klagerechte der Umweltverbände einzuführen sind. Insofern existiert in der Gemeinschaft schon heute eine relativ weitgehende Verbandsklage!

Allerdings ist auch auf der Grundlage dieses Ansatzes jede einzelne Bestimmung des gemeinschaftlichen Umweltrechts daraufhin zu prüfen, ob sie denn tatsächlich individualrechtsbegründende Wirkung entfaltet; auch wird diese nicht bei allen gemeinschaftlichen Vorschriften betreffend den Umweltschutz anzunehmen sein. Selbst wenn man daher der hier vertretenen Ansicht folgt, erübrigte sich die Einführung einer allgemeinen Verbandsklage für Umweltorganisationen nicht: Sie machte erstens den Nachweis des individualschützenden Charakters einer Vorschrift - der ja bekanntlich häufig heiß umstritten ist, wie etwa das Beispiel der UVP-Richtlinie zeigt⁵⁸ - entbehrlich und könnte zweitens auch dann zur Geltung kommen, wenn es gerade nicht um derartige Bestimmungen geht.

Es dürfte nämlich jedenfalls zu weitgehen, allein aus dem Grundsatz der effektiven Anwendung des Gemeinschaftsrechts - den der EuGH insbesondere aus Art. 5 EGV ableitet⁵⁹ - eine allgemeine Pflicht der Mitgliedstaaten abzuleiten, die Möglichkeit der klageweisen Geltendmachung der Nichtbeachtung des

⁵⁶ In bezug auf die Frage, unter welchen Voraussetzungen dies nun genau der Fall ist, sei auf die obigen Ausführungen (III.1.) verwiesen. Auf Einzelheiten soll hier nicht eingegangen werden, ist die genaue Bestimmung von Rechten Einzelner doch Gegenstand von zwei eigenen Beiträgen.

⁵⁷ So im Ergebnis wohl auch *Wegener*, Rechte des Einzelnen (Fn. 8), 197 ff., der auch auf die Vorteile der Interessenbündelung und Kanalisierung einer Vielzahl möglicher Klagen sowie auf den Abbau von Wettbewerbsbeschränkungen hinweist. Dies dürften jedoch weniger Gründe, denn Konsequenzen der Klagebefugnis von Verbänden darstellen. A.A. *Ruffert*, Subjektive Rechte (Fn. 8), 217 f., der insbesondere auch auf das Fehlen präziser Anhaltspunkte in der Rechtsprechung des EuGH hinweist. Dies ist aber kein Argument, war der EuGH doch bislang noch nicht gezwungen, zu dieser Frage Stellung zu nehmen.

⁵⁸ Hierzu m.w.N. nur *Epiney*, ZUR 1996 (Fn. 22), 233 f.

⁵⁹ Vgl. aus der Rechtsprechung etwa EuGH, Rs. C-213/89, Slg. 1990, I-2433 (Factortame); EuGH, Rs. C-217/88, Slg. 1990, I-2879 (Tafelwein); EuGH, Rs. C-208/90, Slg. 1991, I-4269 (Emmott); EuGH, Rs. C-19/92, Slg. 1993, I-1663 (Kraus); EuGH, verb. Rs. 205-215/82, Slg. 1983, 2633 (Deutsche Milchkontor).

Gemeinschaftsrechts insgesamt sicherzustellen. Da das Gemeinschaftsrecht nämlich von dem Grundsatz der Autonomie der Mitgliedstaaten in bezug auf das Verwaltungsverfahren und die Rechtspflege ausgeht, kann das Erfordernis der effektiven Anwendung des Gemeinschaftsrechts nur dann Rückwirkungen auf die entsprechenden nationalen Bestimmungen entfalten, wenn tatsächlich im Einzelfall die Gefahr der Nichtbeachtung des Gemeinschaftsrechts besteht. Ein allgemeines Recht, die Nichtbeachtung des Gemeinschaftsrechts gerichtlich geltend zu machen, kommt aber gerade unabhängig von der Existenz eines diesbezüglichen konkreten Risikos zur Anwendung und unterstellt insofern eine allgemeine Unzulänglichkeit der entsprechenden Verwaltungsstrukturen in den Mitgliedstaaten, wodurch wiederum der Grundsatz der diesbezüglichen Autonomie der Mitgliedstaaten in Frage gestellt würde.

b) Politische Programme

So taucht denn auch der Gedanke der Einführung einer allgemeinen umweltpolitischen Verbandsklage auf Gemeinschaftsebene durchaus in einigen Programmen und Mitteilungen auf Gemeinschaftsebene auf⁶⁰:

- Zu erwähnen ist zunächst das *5. umweltpolitische Aktionsprogramm*⁶¹. Dieses betont u.a. die Bedeutung und Verantwortung aller gesellschaftlichen Akteure für einen wirksamen Umweltschutz und stellt einen gerichtlichen Zugang von Privaten und Verbänden in Aussicht. So "müssen (...) öffentliche Interessengruppen im praktischen Sinne Zugang zu den Gerichten haben, um sicherstellen zu können, daß ihre rechtmäßigen Interessen gewahrt, die vorgeschriebenen Umweltmaßnahmen effektiv durchgeführt und illegale Praktiken unterbunden werden"⁶².
- Im Zuge der Überprüfung des 5. Aktionsprogrammes haben *Rat und Parlament* zudem - wohl auch in Anbetracht des beachtlichen Vollzugsdefizits des gemeinschaftlichen Umweltrechts - die Absicht geäußert zu prüfen, ob eine Verbesserung des Zugangs zu den Gerichten notwendig ist, dies unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips und der unterschiedlichen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten⁶³. Allerdings läßt die (sehr vorsichtige) Formulierung erkennen, daß in bezug auf die Notwendigkeit einer Verbandsklage oder aber anderer Zugangsverbesserungen zu Gerichten im Rat wohl keine Einigkeit besteht und insgesamt eine eher reservierte Haltung überwiegt.

⁶⁰ Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang noch auf den Bereich des Verbraucherschutzes, in dem sich parallele Probleme stellen und die Kommission sich ebenfalls für die Einführung einer Verbandsklage in den Mitgliedstaaten ausgesprochen hat, vgl. KOM (95) endg.; ABl 1995 C 107, 3. Allerdings werden die entsprechenden Bestrebungen aber auch hier - wie im Umweltrecht - zunächst nicht weiterverfolgt, insbesondere angesichts der Widerstände und der von einigen Seiten bezweifelte Kompetenz der Gemeinschaft. Hierzu auch *Wegener*, Rechte des Einzelnen (Fn. 8), 37; *Norbert Reich*, Europäisches Verbraucherrecht, 3. Aufl. 1996, 505 ff.

⁶¹ "Gemeinschaftsprogramm für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung", ABl. 1993 C 138, 1.

⁶² ABl. 1993 C 138, 1 (82).

⁶³ Vgl. Art. 4 Ziff. e) des Beschlusses Nr. 2179/98 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Überprüfung des Programms der Europäischen Gemeinschaft für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung "Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung", ABl. 1998 L 275, 1 ff.

- Eingehend setzt sich die *Mitteilung der Kommission über die Durchführung des Umweltrechts in der Gemeinschaft*⁶⁴ mit der Thematik des Ausbaus des (nationalen) Rechtsschutzes und in diesem Rahmen mit der Möglichkeit der Einführung einer allgemeinen umweltrechtlichen Verbandsklage auseinander.

Die Kommission betont die wichtige Rolle der Bürgerinnen und Bürger sowie der Nichtregierungsorganisationen für die Durchsetzung umweltrechtlicher Bestimmungen. Konsequenterweise müßten dann aber deren Klage- und Beschwerdemöglichkeiten verbessert werden. Wesentlich sei hier insbesondere ein verbesserter Zugang zu nationalen Gerichten; dieser sei in den Mitgliedstaaten in der Regel unzureichend und zudem häufig mit teilweise untragbaren Kosten verbunden. Zu erwägen sei daher die Formulierung einer gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Einführung einer Verbandsklage im Umweltrecht.

"Allgemein ist (...) festzustellen, daß die Öffentlichkeit und die öffentlichen Interessengruppen in der Regel in Umweltfragen keinen ausreichenden Zugang zu den innerstaatlichen Gerichten der Mitgliedstaaten haben. (...) Die Kommission wird die Notwendigkeit für Leitlinien über den Zugang repräsentativer Organisationen zu den nationalen Gerichtshöfen prüfen mit der Absicht, die Anwendung und Durchsetzung von gemeinschaftlicher Umweltgesetzgebung, unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Rechtssysteme der Mitgliedstaaten, im Lichte des Subsidiaritätsprinzips zu unterstützen."⁶⁵

Festzuhalten bleibt aber auch hier, daß angesichts der vorsichtigen Formulierung der Mitteilung sowohl unklar ist, wann die Kommission hier tätig werden wird als auch wie die Konturen einer solchen Verbandsklage aussehen können oder sollen.

Insgesamt fehlt es also nicht an Absichtserklärungen im Hinblick auf die Einführung einer umweltrechtlichen Verbandsklage; zu konkreten Ergebnissen - sei es auch nur ein Vorschlag der Kommission - haben sie jedoch bislang nicht geführt.

3. *Perspektiven einer allgemeinen umweltrechtlichen Verbandsklage de lege ferenda*

Daß der Einführung einer allgemeinen umweltrechtlichen Verbandsklage bislang noch kein Erfolg beschieden war, liegt sicherlich einerseits an dem nicht genügend stark ausgeprägten politischen Willen der Entscheidungsträger⁶⁶, andererseits aber wohl auch an der noch ausstehenden Klärung einiger juristischer Fragen sowie der noch weitgehenden fehlenden Formulierung der inhaltlichen Perspektiven einer derartigen Richtlinie⁶⁷. Vor diesem Hintergrund soll im folgenden den aus juristischer (und teilweise rechtspolitischer) Sicht zentralen Fragen im Zusammenhang mit der Einführung einer allgemeinen umweltrechtlichen Verbandsklage nachgegangen werden.

⁶⁴ KOM (96) 500 endg. Hierzu etwa Schröder, NuR 1998 (Fn. 41), 5 f.

⁶⁵ KOM (96) 500 endg., 15.

⁶⁶ Obwohl die Gründe für ihre Einführung hinlänglich bekannt sein dürften, s.o. III.1., am Ende.

⁶⁷ Wobei die Studie von Führ/Gerbers/Ormond/Roller, Access to Justice (Fn. 4), hier aber durchaus schon einen wichtigen Beitrag geleistet hat.

a) Kompetenz der EG

Nach dem sog. "Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung" kann die Gemeinschaft nur unter der Voraussetzung (rechtsetzend) tätig werden, daß ihr durch den Vertrag eine entsprechende Kompetenz übertragen wird. Für die Einführung einer allgemeinen umweltrechtlichen Verbandsklage kommen in erster Linie Art. 100a Abs. 1 und Art. 130s Abs. 1 EGV in Betracht. Betrifft ein bestimmtes Vorhaben den Anwendungsbereich mehrerer Rechtsgrundlagen, ist auf der Grundlage objektiver und gerichtlich nachprüfbarer Umstände⁶⁸ grundsätzlich⁶⁹ auf den Schwerpunkt einer Maßnahme abzustellen, der sowohl unter Berücksichtigung des Inhalts des Rechtsakts als auch seiner objektiv erkennbaren Zielsetzungen zu ermitteln ist. Wendet man diese Kriterien auf die Einführung einer allgemeinen umweltrechtlichen Verbandsklage an, so erscheint die Heranziehung des Art. 130s Abs. 1 EGV - unabhängig von der konkreten Ausgestaltung einer solchen Klage - zwingend⁷⁰: Zwar brächte die Einführung einer Verbandsklage auch insofern einen Abbau von Wettbewerbsverzerrungen mit sich und diene damit der Verwirklichung des Binnenmarktes⁷¹, als durch eine verbesserte einheitliche Anwendung des gemeinschaftlichen Umweltrechts für die Wirtschaftsteilnehmer in den betroffenen Bereichen parallele Wettbewerbsbedingungen hergestellt würden. Dieser Gesichtspunkt dürfte jedoch insgesamt einer eher sekundären Rolle spielen; im Vordergrund stünden jedenfalls das Ziel der besseren effektiven Anwendung umweltrechtlicher Vorschriften - die im übrigen ja noch nicht einmal durchgehend auch die Wettbewerbssituation von Wirtschaftsteilnehmern betreffen - und damit Belange des Umweltschutzes, so daß Art. 130s Abs. 1 EGV die zutreffende Rechtsgrundlage wäre.

Damit wird denn auch schon die (Anschluß-) Frage aufgeworfen, wie weit der Anwendungsbereich des Art. 130s Abs. 1 EGV geht. Ausgangspunkt ist hier Art. 130r EGV: Die auf der Grundlage des Art. 130s Abs. 1 EGV ergriffenen Maßnahmen müssen der Verwirklichung der Ziele des Art. 130r EGV dienen. Allerdings dürften sich hieraus kaum Einschränkungen der Reichweite der gemeinschaftlichen Kompetenzen ergeben, denn die Ziele des Art. 130r EGV und damit der gemeinschaftliche Umweltbegriff sind genügend weit gefaßt.

Falls eine Maßnahme diese Voraussetzung erfüllt, also der Verwirklichung der Zielsetzungen des Art. 130r EGV dient, fällt sie, vorbehaltlich der Einschlägigkeit anderer vertraglicher

⁶⁸ Vgl. aus der Rechtsprechung etwa EuGH, Rs. C-62/88, Slg. 1990, I-1527; EuGH, Rs. C-155/91, Slg. 1993, I-939; EuGH, Rs. C-70/88, Slg. 1991, I-4529; EuGH, Rs. C-187/93, Slg. 1994, I-2857.

⁶⁹ Außer in den Fällen, in denen sich aus dem Vertrag ein irgendwie geartetes "(Vor-) Rangverhältnis" bestimmter Rechtsgrundlagen ergibt. Zum Problemkreis *Epiney*, Umweltrecht (Fn. 5), 65 ff.

⁷⁰ So im Ergebnis auch *Führ/Gerbers/Ormond/Roller*, ELNI Newsletter 1994 (Fn. 4), 5.

⁷¹ Der Abbau von Wettbewerbsverzerrungen fällt nach der Rechtsprechung des EuGH unter den Begriff des Binnenmarktes im Sinne des Art. 100a Abs. 1 EGV, vgl. nur EuGH, Rs. C-300/89, Slg. 1991, I-2867; zur Problematik *Astrid Epiney/Thomas M.J. Möllers*, Freier Warenverkehr und Umweltschutz, 1992, 8 ff.

Vorschriften, in den Anwendungsbereich des Art. 130s EGV und damit in die Kompetenz der Gemeinschaft. Dies bedeutet insbesondere, daß kein Politikbereich von vornherein aus dem Anwendungsbereich dieser Vorschrift ausgeschlossen werden kann, so daß auf der Grundlage dieser Vorschriften potentiell Maßnahmen in allen Bereichen ergriffen werden können. Auf diese Weise wird es der Gemeinschaft zumindest aus kompetenzrechtlicher Sicht ermöglicht, alle Maßnahmen zu ergreifen, die zur effektiven Verwirklichung einer kohärenten Umweltpolitik notwendig sind.

Hierunter fallen aber nicht nur Bestimmungen des materiellen Umweltrechts, sondern auch solche, die seiner effektiven Durchsetzung in Umsetzung und Vollzug dienen sollen. Insofern dürfte es denn auch unbestritten sein, daß die Sachkompetenz der Gemeinschaft, umweltrechtliche Regelungen zu erlassen, impliziert, daß in dem jeweiligen Rechtsakt auch Aspekte der Rechtsdurchsetzung geregelt werden können⁷². Diese können selbstverständlich auch den gerichtlichen Zugang von Verbänden oder einzelnen betreffen. Diese Sicht erscheint auch insofern zwingend, als gerade Aspekte der Rechtsdurchsetzung - unter Einschluß von Fragen des gerichtlichen Zugangs - für die effektive Wirkung eines Rechtsaktes entscheidend sein können. Zudem ist dieser Bereich häufig untrennbar mit dem Erlaß materieller Regelungen verbunden.

Auch der sog. "Grundsatz" der verfahrensrechtlichen Autonomie der Mitgliedstaaten⁷³ steht dem nicht entgegen: Denn dieser besagt ja nur, daß die Mitgliedstaaten in der Regel für die verfahrensrechtlichen Aspekte des Vollzugs zuständig sind. Dabei müssen sie sich jedoch an die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben halten, so daß dieser "Grundsatz" von vornherein unter dem Vorbehalt entgegenstehender gemeinschaftsrechtlicher Bestimmungen steht; insofern dürfte es denn auch zumindest irreführend sein, allgemein von einem derartigen "Grundsatz" im rechtlichen Sinn zu sprechen. Jedenfalls vermag er nichts an der Existenz einer Kompetenz der Gemeinschaft zur Schaffung auch verfahrensbezogener Regelungen zu ändern, ist doch kein Gebiet "grundsätzlich" und von vornherein aus dem Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts ausgenommen.

Im gemeinschaftlichen Umweltrecht gibt es denn auch ein Beispiel der Einführung von Klagerechten in einem spezifischen Rechtsakt: Art. 4 RL 90/313 (Umweltinformationsrichtlinie) verpflichtet die Mitgliedstaaten ausdrücklich, jedem einen gerichtlichen Zugang im Falle der Verweigerung des Zugangs zu Umweltinformationen zu gewähren⁷⁴.

Fraglich könnte jedoch sein, ob es Art. 130s Abs. 1 EGV darüber hinaus erlaubt, allgemein - d.h. unabhängig von einem konkreten materiellen umweltrechtlichen Rechtsakt - den gerichtlichen Zugang von einzelnen und Verbänden im Hinblick auf eine bessere Durchsetzung des gemeinschaftlichen Umweltrechts zu regeln. Zweifel könnten hier deshalb bestehen, weil auf diese Weise der Bezug zu einem konkreten umweltrechtlichen Rechtsakt

⁷² Vgl. *Ludwig Krämer*, Zur innerstaatlichen Wirkung von Umwelt-Richtlinien der EWG, WiVerw 1990, 138 (156 f.); *Jane Holder/Susan Elworthy*, Annotation to Case C-237/90, CMLRev 1994, 123 (132 f.); *Wolfgang Kahl*, Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht, 1993, 144 ff.; *Wegener*, Rechte des Einzelnen (Fn. 8), 85 ff.; *Ruffert*, Subjektive Rechte (Fn. 8), 320 ff.; wohl auch *Zuleeg*, VVDStRL 53 (Fn. 18), 190 ff. Allgemein zur Kompetenz der Gemeinschaft, den nationalen Vollzug betreffende Regelungen zu erlassen, *Armin Hatje*, Die gemeinschaftsrechtliche Steuerung der Wirtschaftsverwaltung, 1998, 95 ff.

⁷³ Vgl. hierzu in unserem Zusammenhang *Wegener*, Rechte des Einzelnen (Fn. 8), 83 ff.

⁷⁴ Hierzu oben III.2.a).

nicht mehr vorhanden wäre. Im Ergebnis jedoch vermögen derartige Erwägungen nicht zu überzeugen: Es ist kein Grund ersichtlich, warum es dem Gemeinschaftsgesetzgeber verwehrt sein sollte, die Frage des gerichtlichen Zugangs allgemein für alle betroffenen Rechtsakte festzulegen, wenn dies für jeden einzelnen möglich ist. Letztlich geht die allgemeine Festlegung des gerichtlichen Zugangs daher nicht über die dargelegte materielle Reichweite der einschlägigen materiellen Kompetenzgrundlage hinaus. Zudem dürfte Art. 130s EGV auch allgemein den Einsatz spezifisch vollzugsfördernder Maßnahmen umfassen, trägt doch auch ein möglichst effizienter Vollzug zur Erreichung der in Art. 130r EGV formulierten Ziele bei. Damit dürfte dann aber auch die Ausweitung des gerichtlichen Zugangs erfaßt sein, stellt diese doch eines der klassischen Instrumente im Hinblick auf eine Verbesserung des Vollzugs dar⁷⁵.

Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Einführung einer Verbandsklage im Hinblick auf die gerichtliche Überprüfung der Einhaltung des gemeinschaftsrechtlichen Umweltrechts kann sich dabei auch auf Rechtsakte beziehen, die nicht auf Art. 130s EGV, sondern auf andere Rechtsgrundlagen gestützt sind. Denn aus der "Querschnittsklausel" (Art. 130r Abs. 2 S. 3 EGV) ergibt sich, daß Belange des Umweltschutzes auch in anderen gemeinschaftlichen Politikbereichen berücksichtigt werden können und müssen⁷⁶. Dann aber muß die entsprechende gemeinschaftliche Kompetenz im Hinblick auf die effektive Durchsetzung des gemeinschaftlichen Umweltrechts insgesamt auch andere als auf Art. 130s EGV gestützte Rechtsakte umfassen können. Insofern kann die sich aus Art. 130s EGV ergebende Kompetenz der Gemeinschaft zur Einführung einer umweltrechtlichen Verbandsklage auch als eine selbständige Kompetenz angesehen werden; Art. 130s EGV erfaßt gerade auch den Erlaß vollzugsfördernder Vorschriften als solche⁷⁷.

Die bisherigen Ausführungen lassen auch erkennen, daß eine gemeinschaftsrechtliche Verbandsklage nach der Konzeption und dem Sinn und Zweck des Art. 130s EGV nur mit dem Ziel der Erweiterung des gerichtlichen Zugangs in den Mitgliedstaaten zur Förderung der tatsächlichen Durchsetzung des *gemeinschaftlichen Umweltrechts* eingeführt kann. Ausgeschlossen ist damit die Stipulierung einer allgemeinen Verpflichtung der Mitgliedstaaten, das Instrument der Verbandsklage auch in bezug auf die Kontrolle der Beachtung des nationalen Umweltrechts zuzulassen⁷⁸. Denn das nationale Umweltrecht ist auf der Grundlage der mitgliedstaatlichen Kompetenzen in diesem Bereich erlassen worden, und

⁷⁵ I. Erg. ebenso *Ruffert*, Subjektive Rechte (Fn. 8), 320 ff.

⁷⁶ S. auch EuGH, Rs. C-300/89, Slg. 1991, I-2867. Zur genauen Tragweite der Querschnittsklausel *Astrid Epiney*, Umweltrechtliche Querschnittsklausel und freier Warenverkehr, NuR 1995, 497 ff.

⁷⁷ Eine anderer Frage ist allerdings diejenige nach der Kompetenz der Gemeinschaft zur Schaffung eines allgemeinen "europäischen Verwaltungsrechts". Zur Problematik *Christoph Vedder*, (Teil-) Kodifikation des Verwaltungsverfahrenrechts der EG?, in: Jürgen Schwarze/Christian Starck (Hrsg.), Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrenrechts, EuR, Beiheft 1/1995, 75 (93 ff.); s. auch *Wegener*, Rechte Einzelner (Fn. 8), 87. Allgemein zur Einführung eines europäischen Verwaltungsrechts auch *Nicklas*, Implementationsprobleme (Fn. 19), 138 ff.

⁷⁸ Für die Einbeziehung auch der Kontrolle des gesamten nationalen Umweltrecht aber *Führ/Gerbers/Ormond/Roller*, ELNI Newsletter 1994 (Fn. 4), 6, 8 f.

den Mitgliedstaaten steht auch (allein) die Kompetenz zu, über die Art und Weise seiner Durchsetzung zu entscheiden. Die Kompetenzgrundlage des Art. 130s EGV bezieht sich eben ausschließlich auf die gemeinschaftliche Umweltpolitik und ihre Durchsetzung; ihr ist keine Generalklausel in dem Sinn zu entnehmen, daß allgemein Vorschriften zur effektiven Durchsetzung des Umweltrechts erlassen werden könnten. Insofern kommt der gemeinschaftlichen Kompetenz zum Erlaß von vollzugsorientierten Bestimmungen ein Annexcharakter zu. Allerdings bedeuten diese Grundsätze nicht, daß die Einhaltung des nationalen Rechts überhaupt nicht Gegenstand einer gemeinschaftsrechtlich geforderten umweltrechtlichen Verbandsklage sein kann: Entsprechend der Situation im Zusammenhang mit der Frage der Geltung gemeinschaftlicher Grundrechte im nationalen Rechtsraum⁷⁹ wird man immer dann auch hier eine gemeinschaftliche Kompetenz annehmen, wenn das nationale Recht auf gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben beruht, dieses also umsetzt und/oder vollzieht. Denn unter dieser Voraussetzung ist gerade die Einhaltung der entsprechenden nationalen Vorschriften entscheidend für die effektive Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts⁸⁰.

b) Zum Subsidiaritätsprinzip (Art. 3b Abs. 2 EGV)

Die Zulässigkeit des Erlasses eines gemeinschaftlichen Rechtsaktes ist aber nicht nur von der (bloßen) Existenz einer einschlägigen Rechtsgrundlage abhängig; vielmehr darf die Gemeinschaft eine ihr grundsätzlich zustehende Kompetenz nur unter der Voraussetzung der Einhaltung der Anforderungen des in Art. 3b Abs. 2 EGV formulierten Subsidiaritätsprinzips ausüben. Das Subsidiaritätsprinzip kann allerdings von vornherein nur im Bereich der nicht ausschließlichen Kompetenzen der Gemeinschaft zur Anwendung kommen, eine Voraussetzung, die bei Art. 130s EGV gegeben ist⁸¹.

Das Subsidiaritätsprinzip unterwirft die gemeinschaftlichen Tätigkeiten zwei kumulativen Voraussetzungen: Einerseits dürfen die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können, und zum anderen müssen sie daher angesichts ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene verwirklicht werden können⁸².

Trotz der inhaltlichen Offenheit dieser Kriterien stellt das Subsidiaritätsprinzip einen zwingenden Rechtsgrundsatz dar; dies ergibt sich schon aus seiner systematischen Stellung im Vertrag. Zudem dürfte seine inhaltliche Unbestimmtheit auch nicht über diejenige anderer vertraglicher Normen (z.B. Art. 235 EGV) hinausgehen. Insofern ist es - im Rahmen des den Gemeinschaftsorganen sicherlich einzuräumenden

⁷⁹ Hierzu ausführlich m.w.N. *Astrid Epiney*, Umgekehrte Diskriminierungen, 1995, 125 ff.

⁸⁰ Eine andere Frage ist dann jedoch, was nun genau Gegenstand der Verbandsklage sein soll: (nur) die Einhaltung des gemeinschaftlichen Umweltrechts oder (auch) diejenige des auf Gemeinschaftsrecht beruhendem nationalen Rechts. Hierzu unten III.3.c).

⁸¹ Vgl. ausführlich zum Begriff der ausschließlichen Kompetenz *Christian Calliess*, Der Schlüsselbegriff der "ausschließlichen Zuständigkeit" im Subsidiaritätsprinzip des Art. 3b II EGV, EuZW 1995, 693 ff.

⁸² Vgl. zum Subsidiaritätsprinzip etwa *Christian Calliess*, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union, 1996; *Wolfgang Kahl*, Möglichkeiten und Grenzen des Subsidiaritätsprinzips nach Art. 3b EG-Vertrag, AöR 118 (1993), 414 ff.; *Hans D. Jarass*, EG-Kompetenzen und das Prinzip der Subsidiarität nach Schaffung der Europäischen Union, EuGRZ 1994, 209 ff.

Beurteilungsspielraums - auch grundsätzlich justiziabel⁸³. Auch dürfte es eine Begründungspflicht des Gemeinschaftsgesetzgebers in bezug auf die Einhaltung der genannten Kriterien implizieren. Allerdings stellt der EuGH an diese nur sehr geringe Anforderungen⁸⁴, was angesichts der ausdrücklichen Notwendigkeit der Erfüllung der Voraussetzungen des Art. 3b Abs. 2 EGV für ein gemeinschaftliches Tätigwerden zu bedauern ist, aber wohl auch vor dem Hintergrund der sehr weiten und insgesamt wenig präzisen Formulierung dieser Bestimmung zu sehen ist.

Die Formulierung der Voraussetzungen des Art. 3b Abs. 2 EGV sowie der Hintergrund dieser Bestimmung läßt erkennen, daß seine Anwendung jedenfalls nicht dazu führen soll, daß gemeinschaftliche Zielsetzungen nicht erreicht werden (können)⁸⁵. Zudem sind bei der konkreten Anwendung des Art. 3b Abs. 2 EGV die sich aus dem jeweiligen Rechtsakt ergebenden Zielsetzungen maßgeblich; diese stellen den Bezugspunkt beider Voraussetzungen des Art. 3b Abs. 2 EGV dar. Bei deren Festlegung muß dem Gemeinschaftsgesetzgeber notwendigerweise - im Rahmen der gemeinschaftlichen Vorgaben - ein beachtlicher Beurteilungsspielraum zustehen. Damit impliziert die Prüfung, ob die Voraussetzungen des Art. 3b Abs. 2 EGV in bezug auf eine bestimmte gemeinschaftliche Maßnahme erfüllt sind, die vorherige Ermittlung ihrer genauen Zielsetzung. Die vorrangige Zielsetzung der Einführung einer Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Umweltverbänden in bezug auf die Kontrolle der tatsächlichen Beachtung des gemeinschaftlichen Umweltrechts einen gerichtlichen Zugang zu gewähren, bestünde - wie schon erwähnt - in einer besseren tatsächlichen Anwendung und damit Durchsetzung des gemeinschaftlichen Umweltrechts.

Vor diesem Hintergrund kann nun der Zulässigkeit der Einführung einer gemeinschaftlichen Verbandsklage nach Art. 3b Abs. 2 EGV nachgegangen werden:

- *keine ausreichende Zielverwirklichung auf der Ebene der Mitgliedstaaten:* Das Vollzugsdefizit des gemeinschaftlichen Umweltrechts dürfte zeigen, daß offenbar ein alleiniges Abstellen auf die bestehenden mitgliedstaatlichen Mechanismen und Strukturen für seine effektive Durchsetzung nicht ausreichend ist. Für das Vorliegen dieses Tatbestandselements des Art. 3b Abs. 2 EGV genügt es nämlich jedenfalls, daß das entsprechende Ziel de facto und insgesamt in den Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht wird⁸⁶.
- *bessere Verwirklichung auf Gemeinschaftsebene:* Wird in allen Mitgliedstaaten eine umweltrechtliche Verbandsklage eingeführt, legen die bisherigen Erfahrungen mit diesem Instrument in den einzelnen Staaten⁸⁷ den Schluß nahe, daß sich damit insgesamt die Beachtung des gemeinschaftlichen Umweltrechts verbessern würde. Dies dürfte auch angesichts des Umfangs bzw. der Wirkungen der Zielsetzung der besseren Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts der Fall sein, bedingt doch eine annähernd

⁸³ S. nur *Jarass*, EuGRZ 1994 (Fn. 114), 211 f.; *Kahl*, AöR 1993 (Fn. 114), 418 ff.

⁸⁴ Vgl. EuGH, Rs. C-233/94, Deutschland/Parlament und Rat, Slg. 1997, I-2405.

⁸⁵ Vgl. in diesem Zusammenhang *Gerd Winter*, Subsidiarität und Deregulierung im Gemeinschaftsrecht, EuR 1996, 247 ff., der die vor diesem Hintergrund nicht überzeugende Praxis der Kommission (und anderer Gemeinschaftsorgane) kritisiert.

⁸⁶ Vgl. im einzelnen *Astrid Epiney*, Das Subsidiaritätsprinzip, AJP 1993, 950 (958 ff.).

⁸⁷ S.o. II.

einheitliche und korrekte Anwendung des gemeinschaftlichen Umweltrechts offenbar den (zusätzlichen) Einsatz gewisser vollzugsfördernder Instrumente.

Insgesamt dürfte daher die Statuierung einer Pflicht der Mitgliedstaaten zur Einführung einer umweltrechtlichen Verbandsklage den Voraussetzungen des Art. 3b Abs. 2 EGV entsprechen⁸⁸.

Gleiches dürfte übrigens im Ergebnis auch für den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Art. 3b Abs. 3 EGV) gelten⁸⁹, ist doch auch hier nicht ersichtlich, daß die Einführung einer umweltrechtlichen Verbandsklage nicht geeignet oder nicht erforderlich zur Verstärkung der effektiven Durchsetzung des gemeinschaftlichen Umweltrechts wäre; zumindest dürfte der dem Gemeinschaftsgesetzgeber hier zustehende Beurteilungsspielraum nicht überschritten sein.

c) Zu den möglichen Konturen einer "gemeinschaftsrechtlichen Verbandsklage"

Der Grundgedanke der Einführung einer umweltrechtlichen Verbandsklage auf Gemeinschaftsebene - von dem schon die vorangegangenen Ausführungen ausgehen - dürfte durchaus klar sein; er läßt sich auch relativ einfach umschreiben: Es geht um die Klagebefugnis von (Umwelt-) Verbänden vor nationalen Gerichten mit dem Ziel, die (tatsächliche) Beachtung des gemeinschaftlichen Umweltrechts sicherzustellen. Gleichwohl wirft die genaue Ausgestaltung einer derartigen umweltrechtlichen Verbandsklage im einzelnen noch zahlreiche Fragen auf, von denen die m.E. wichtigsten im folgenden herausgegriffen werden sollen⁹⁰:

- *Klagebefugnis/Aktivlegitimation*: "Verbände" oder "Umweltverbände" sollen nach dem Grundgedanken der Verbandsklage klagebefugt sein. Aufgeworfen wird damit aber die Frage, welche Verbände nun genau durch eine derartige Umschreibung erfaßt werden sollen bzw. ob und wie der Kreis der Klagebefugten eingeschränkt werden soll oder muß⁹¹.

⁸⁸ S. auch *Wegener*, Rechte des Einzelnen (Fn. 8), 76 f.; *Ruffert*, Subjektive Rechte (Fn. 8), 326, der davon spricht, daß auf den "umweltpolitischen Impetus durch die Einbeziehung einzelner in die Vollzugsüberwachung (...) zur effektiven Durchsetzung des Umweltgemeinschaftsrechts gegenwärtig nicht verzichtet werden (kann)". Etwas eng dagegen *Eckhard Pache*, EG-rechtliche Möglichkeiten und Grenzen einer Harmonisierung nationaler Vollzugssysteme, in: Gertrude Lübke-Wolff (Hrsg.), Der Vollzug des europäischen Umweltrechts, 1996, 177 (183), der davon spricht, daß ein Eingriff in die nationale Verwaltungs- und Gerichtsorganisation nur dann zulässig sei, wenn dies "zwingend und unumgänglich erforderlich" ist. Hier wird m.E. über Zielsetzung und rechtliche Tragweite des Art. 3b Abs. 2 EGV hinausgegangen, denn diese Bestimmung stellt eben zwei zu erfüllende Voraussetzungen auf, denen gerade nicht zu entnehmen ist, daß die geplante Maßnahme "zwingend erforderlich" sein muß; vielmehr dürfte Art. 3b Abs. 2 EGV von einem gewissen Beurteilungsspielraum des Gemeinschaftsgesetzgebers ausgehen.

⁸⁹ Vgl. hierzu etwa EuGH, Rs. C-359/92, Deutschland/Rat, Slg. 1994, I-3681, Ziff. 44.

⁹⁰ Allerdings verstehen sich die folgenden Ausführungen nicht als erschöpfende Behandlung des Themas, sondern als Gedankenanstöße im Hinblick auf die Formulierung einer entsprechenden gemeinschaftlichen Richtlinie.

⁹¹ Eine andere Frage, die aber im folgenden angesichts der thematischen Ausrichtung dieses Beitrags nicht vertieft werden soll, ist diejenige, ob neben Verbänden auch einzelnen im Sinne einer "Popularklage" Zugang zu den Gerichten gewährt werden soll, eher skeptisch *Führ/Gebers/Ormond/Roller*, Access to Justice (Fn. 4), 31 f.

Diese Präzisierung muß notwendigerweise vor dem Hintergrund und dem Sinn und Zweck der Einführung einer umweltrechtlichen Verbandsklage erfolgen: Sie soll in erster Linie dem Allgemeininteresse an einer effektiven Durchsetzung des gemeinschaftlichen Umweltrechts dienen; es geht also gerade nicht um die Verfolgung von Individualinteressen. Insofern erscheint es sinnvoll, die Klageberechtigung auf *allgemeinnützige* Verbände zu beschränken. Diese müssen auch eine gewisse Mindestorganisation aufweisen, um einen gemeinsamen Willen bilden und sich äußern zu können. Darüber hinaus können die genauen Anforderungen an die Organisation aber durchaus durch die Mitgliedstaaten geregelt werden. Zu einschränkende Anforderungen durch die Mitgliedstaaten gefährdeten jedoch den Zweck der Verbandsklage; dies gilt insbesondere für ein eventuelles Erfordernis einer irgendwie gearteten staatlichen Zulassung, jedenfalls soweit dieser Ausschließlichkeitscharakter zukommt⁹².

Die klagebefugten Verbände müssen darüber hinaus - soll nicht ein allgemeines Verbandsbeschwerderecht eingeführt werden und soll ein Mindestmaß an Kompetenz der Verbände sichergestellt werden - in erster Linie Interessen des Umweltschutzes verfolgen. Unter welchen Voraussetzungen ein Bereich nun dem "Umweltschutz" zuzurechnen ist, sollte unter Berücksichtigung des Verständnisses dieses Begriffs im EG-Vertrag bestimmt werden, geht es doch um die effektive Durchsetzung des gemeinschaftlichen Umweltrechts. Der EG-Vertrag⁹³ geht einerseits von einem weiten Verständnis der "natürlichen" Umwelt aus, so daß hierunter nicht nur die unberührte Natur, sondern auch die vom Menschen geschaffene bzw. beeinflusste künstliche Umgebung erfaßt wird⁹⁴. Allerdings sprechen auf der anderen Seite die Systematik der gemeinschaftlichen Politiken und der Rechtsgrundlagen dafür, kulturelle, soziale und politische Aspekte auszuklammern. Dies hätte nämlich letztlich eine weitgehende Konturenlosigkeit des Begriffs der Umwelt zur Folge und stellte weite Teile der durch den Vertrag erfaßten Bereiche, die in anderen Vorschriften geregelt sind, unter den Oberbegriff "Umweltpolitik"⁹⁵.

Die sich auf dieser Grundlage ggf. ergebenden Streitigkeiten über die Klagebefugnis könnten vor dem zuständigen Gericht im Einzelfall ausgetragen werden.

- *Beschwer/Klagegrund*: Bei der Präzisierung der möglichen Beschwerdegründe ist von der oben⁹⁶ entwickelten Begrenzung der gemeinschaftlichen Kompetenz auf die Einführung einer Verbandsklage zur Förderung der tatsächlichen Durchsetzung des gemeinschaftlichen Umweltrechts auszugehen. Auf dieser Grundlage bieten sich in

⁹² Ähnlich auch *Führ/Gebbers/Ormond/Roller*, Access to Justice (Fn. 4), 32 f.

⁹³ S. insbesondere auch Art. 130r EGV. Hierzu ausführlich m.w.N. *Epiney*, Umweltrecht (Fn. 5), 3 ff.

⁹⁴ Nur auf diese Weise kann tatsächlich allen potentiellen Bedrohungen der Umwelt, der Gesundheit und des Wohlbefindens des Menschen begegnet werden, so daß ein effizienter Schutz ermöglicht wird.

⁹⁵ Für weiteren Begriff der Umwelt unter Einbeziehung des kulturellen Erbes aber *Führ/Gebbers/Ormond/Roller*, ELNI Newsletter 1994 (Fn. 4), 6, 8 f.

⁹⁶ III.3.a).

erster Linie zwei Möglichkeiten der Formulierung der zulässigen Beschwerdegründe an: Entweder es wird die Geltendmachung der "Verletzung des gemeinschaftlichen Umweltrechts" oder aber die "Verletzung des gemeinschaftlichen Umweltrechts und des nationalen Rechts, das auf gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben beruht" zugelassen. Die erste Variante hat den Vorteil der Klarheit, wird doch das gesamte nationale Recht von vornherein ausgeschlossen. Auch ermöglichte sie eine vollständige Kontrolle der tatsächlichen Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts: Denn im Falle der Verletzung nationalen Rechts, das auf gemeinschaftsrechtliche Verpflichtungen zurückgeht, wird regelmäßig auch das Gemeinschaftsrecht verletzt sein, mit Ausnahme derjenigen Fallgestaltungen, bei denen sich die Verletzung noch im Rahmen des durch den Gemeinschaftsrechtsakt eingeräumten Gestaltungsspielraum hält. Dagegen eröffnete die zweite Variante eine umfassendere Kontrolle der Durchsetzung auch aller nationalen Rechtsakte, die auf das Gemeinschaftsrecht zurückgehen.

Der Begriff "gemeinschaftliches Umweltrecht" erschließt sich auf der Grundlage des skizzierten gemeinschaftlichen Begriffs der Umwelt: Erfasst werden diejenigen rechtlichen Steuerungsinstrumente, die (auch) den Schutz der Umwelt⁹⁷ vor Gefährdungen durch die Beeinträchtigung, Modifizierung und/oder Gefährdung der natürlichen Lebensgrundlagen zum Gegenstand haben. Vor dem Hintergrund der "Querschnittsklausel" (Art. 130r Abs. 2 S. 3 EGV) ist es damit ausreichend, daß eine bestimmte Vorschrift auch Belange des Umweltschutzes berücksichtigt und verfolgt, wobei der Schwerpunkt der Zielsetzung der jeweiligen Maßnahme durchaus in einem anderen Bereich liegen kann. Damit können auch solche (sekundärrechtlichen) Rechtsakte unter den Begriff des "Umweltrechts" fallen, die ihre Rechtsgrundlage nicht in Art. 130s EGV, sondern in einer anderen vertraglichen Vorschrift finden.

- *Klagegegenstand:* Eine umweltrechtliche Verbandsklage soll ja in erster Linie der Verbesserung der Durchsetzung des gemeinschaftlichen Umweltrechts durch die mitgliedstaatlichen Gesetzgeber und Verwaltungen dienen. Als Klagegegenstand bieten sich daher Gesetze, untergesetzliche Rechtsnormen (Rechtsverordnungen), Verwaltungsentscheidungen (Verwaltungsakte) sowie das übrige Handeln oder Unterlassen der Verwaltung an. Im Hinblick auf die Vermeidung von Doppelspurigkeiten - Gesetze und Rechtsverordnungen werden im Zuge der Prüfung der (formell) korrekten Umsetzung des Gemeinschaftsrechts durch die Kommission überprüft - und in Anbetracht der Tatsache, daß sich die konkreten Probleme in der Regel insbesondere auf der Vollzugsebene stellen, drängt sich jedoch eine Beschränkung auf das Verhalten der Verwaltung auf⁹⁸. Dieses ist allerdings weit zu

⁹⁷ Im erwähnten Sinn, so daß sowohl die "natürliche" als auch die vom Menschen geschaffene oder beeinflusste Umwelt darunter fallen.

⁹⁸ Weitergehend *Führ/Gebbers/Ormond/Roller*, Access to Justice (Fn. 4), 35, die auch die Überprüfung untergesetzlicher Normen mit höherrangigem Recht zulassen wollen.

verstehen⁹⁹, soll das umfassende Ziel der Durchsetzung des gesamten gemeinschaftlichen Umweltrechts erreicht werden. Daher muß es möglich sein, gegen das Handeln und Unterlassen der Verwaltung vorzugehen, im letzteren Falle unter der Bedingung, daß dieser entsprechende Rechtspflichten zum Handeln obliegen.

Im Sinne der Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dürfte es zumindest zunächst naheliegen, eine Klage gegen Private, denen möglicherweise ein gemeinschaftsrechtswidriges umweltschädliches Verhalten vorgeworfen werden kann, auszuschließen. Denn das Ziel einer derartigen Klage sollte schon mit einer gegen die Verwaltung gerichteten "Untätigkeitsklage" erreicht werden können¹⁰⁰.

- *Präklusionsregelungen:* Das Zustandekommen zahlreicher Entscheidungen im Bereich des Umweltrechts ist an die Beachtung spezifischer verfahrensrechtlicher Bestimmungen - die auch und gerade die Beteiligung der "Öffentlichkeit" oder von Umweltverbänden vorsehen (können) - geknüpft. Daher erscheint es sinnvoll, den Mitgliedsstaaten zu erlauben, die Klagebefugnis der Umweltverbände von ihrer tatsächlichen Beteiligung schon im Verfahrensstadium abhängig zu machen, dies unter der Voraussetzung, daß eine derartige Beteiligung effektiv möglich und zumutbar war¹⁰¹.
- *Beziehung zu sonstigen Mechanismen auf Gemeinschaftsebene:* In Anbetracht des Umstandes, daß der Kommission mit dem Verfahren nach Art. 169 EGV (Aufsichtsklage) ein Mittel zur gerichtlichen Feststellung der Nichtbeachtung des gemeinschaftlichen Umweltrechts zur Verfügung steht, könnte man in Erwägung ziehen, die Zulässigkeit einer allgemeinen umweltrechtlichen Verbandsklage von der vorherigen Benachrichtigung der Kommission und deren anschließender Untätigkeit während eines bestimmten Zeitraumes abhängig zu machen¹⁰². Allerdings dürfte die der Einführung einer Verbandsklage zugrundeliegende Verstärkung gerade der dezentralen Durchsetzungsmechanismen - dies auch und gerade angesichts der strukturellen Mängel einer zentralen Vollzugskontrolle - eher gegen eine derartige Verknüpfung sprechen.
- *ergänzende Maßnahmen und Bestimmungen:* Sinnvoll wäre es weiterhin, ein Mindestmaß an vorläufigem Rechtsschutz vorzusehen und unter bestimmten Voraussetzungen den klagenden Verbänden die Verfahrenskosten (teilweise) zu erlassen¹⁰³.

Eine in diese Richtung gehende gemeinschaftliche Verbandsklage müßte als Richtlinie eingeführt werden, ist doch eine Einbettung ihrer konkreten Funktionsweise in das nationale Rechtsschutzsystem unentbehrlich.

⁹⁹ Nicht etwa auf die Kontrolle von Verwaltungsakten beschränkt.

¹⁰⁰ A.A. Führ/Gebbers/Ormond/Roller, Access to Justice (Fn. 4), 31, 35.

¹⁰¹ S. in diesem Sinne Führ/Gebbers/Ormond/Roller, Access to Justice (Fn. 4), 34, 40.

¹⁰² In diese Richtung wohl Krämer, Liber amicorum Reich (Fn. 42), 753.

¹⁰³ Vgl. etwa die Vorschläge bei Führ/Gebbers/Ormond/Roller, Access to Justice (Fn. 4), 35 f., 41 f.

V. Schluß

Aus einer "europarechtlichen und -politischen" Perspektive stellte die Einführung einer umweltrechtlichen Verbandsklage auf der Ebene der Mitgliedstaaten eine konsequente Weiterführung der schon bislang bestehenden in diese Richtung gehenden Ansätze dar; angesichts der wichtigen Rolle des "Interessenten" im europäischen Umweltrecht bettete sich eine umfassende umweltrechtliche Verbandsklage problemlos in die Charakteristika des europäischen Umweltrechts ein. In Anbetracht des gravierenden Vollzugsdefizits und des insgesamt unbefriedigenden Zustands der Umwelt in Europa drängte sich ein Rückgriff auf dieses zusätzliche vollzugsorientierte Instrument auch auf¹⁰⁴. Eine gemeinschaftliche Kompetenz hierzu besteht jedenfalls.

Legt man nun eine "mitgliedstaatliche" Perspektive an, so ist der mit der Einführung einer Verbandsklage verbundene "Eingriff" in die mitgliedstaatliche Autonomie in bezug auf Rechtsschutz und Verwaltungsorganisation nicht zu übersehen: Die Mitgliedstaaten wären verpflichtet, unabhängig von der diesbezüglichen Konzeption des nationalen Prozeßrechts, Umweltverbänden eine Klagebefugnis zur Geltendmachung gemeinschaftsrechtswidriger Zustände¹⁰⁵ einzuräumen. Ob und inwieweit dies nun zu begrüßen wäre, ist natürlich auch eine Frage der politischen Einschätzung. Aus rechtlicher Sicht jedenfalls gingen die mit der Einführung einer Verbandsklage verbundenen Rückwirkungen auf das nationale Prozeßrecht weniger weit als zumeist angenommen; schon jetzt kommen Einzelnen und Umweltverbänden zahlreiche klagefähige Rechtspositionen zu. Insofern führte eine gemeinschaftsrechtliche Verbandsklage zwar zu einer Erweiterung der Klagebefugnis von Umweltverbänden, aber auch zu einer sekundärrechtlichen Klarstellung schon jetzt bestehender Rechtspositionen. Vor diesem Hintergrund sollte das Ausmaß der "Beeinträchtigung" nationaler Prozeßrechtsautonomie in diesem Zusammenhang nicht überschätzt werden, zumal nur ein sektorieller Bereich betroffen wäre.

¹⁰⁴ Nicht zu verkennen ist allerdings, daß die Verbandsklage selbstverständlich nur ein Element neben anderen auf dem Weg zu einem effizienteren Vollzug darstellt, vgl. etwa zum Aspekt der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungsverfahrens *Pache*, in: *Vollzug des europäischen Umweltrechts* (Fn. 88), 177 ff.; insgesamt zu der Vielfalt gemeinschaftlicher Maßnahmen zur Steuerung des innerstaatlichen Verwaltungsvollzugs *Hatje*, *EuR*, Beiheft 1/1998 (Fn. 37), 14 ff., m.w.N.

¹⁰⁵ Im Sinne der oben, III.3., erläuterten Modalitäten.