

# ERA Webinar: Nationale Justiz und Aarhus-Acquis – Zugang zum Recht

## Fallstudie zu Öffentlichkeitsbeteiligung und Klagebefugnis / 16.04.2021

Klaus Lernhart, Vors. Richter am VGH Baden-Württemberg a.D.

Sachverhalt: *Flusswasser für Kunstschnee*

Im Januar 2021 kündigt die Regierung von EUROLAND (EU-Mitgliedsstaat), in dem zahlreiche attraktive Wintersportgebiete liegen, endlich die Lockerung der bis dahin strikten Anti-Corona-Maßnahmen an. Insbesondere sollen Schulen, kulturelle Einrichtungen, Restaurants und der Wintersportbetrieb wieder geöffnet werden.

Die Betreiber der Liftanlagen vieler Skigebiete wollen die Restsaison nutzen und sogar verlängern bis Mitte Mai, so auch in dem von einem Gebirgsfluss durchströmten Landkreis SCHNEEREICH. Nach warmen Wetterperioden liegt aber wenig Schnee. Um die Schneelage zu verbessern, soll Wasser aus dem Fluss entnommen und für Beschneiungsanlagen eingesetzt werden. Die Betreibergesellschaft (B) des großräumig verbundenen Liftsystems beantragt dafür eine Genehmigung bei der zuständigen Wasserbehörde. Die regionale Presse berichtet über das Vorhaben.



Dies führt zu kritischen Diskussionen in der Öffentlichkeit und zu verschiedenen Eingaben bei der Wasserbehörde, jeweils zunächst mit dem Ziel einer Verfahrensbeteiligung, aber zugleich zur Verhinderung des Projekts:

- Eine Umwelt-NGO NATURFREUNDE (N) sieht die Wasserqualität gefährdet, weil die bei der Kunstschneeproduktion verwendeten chemischen Zusatzstoffe infolge der Schneeschmelze im Fluss landen könnten.
- Prof. PFIFFIG (P), ein renommierter Wasserschutzexperte mit Wohnsitz in der 50 km entfernten Universitätsstadt, hält eine Beeinträchtigung des aquatischen Ökosystems für wahrscheinlich.

- Landwirt LANDERER (L) hat die Sorge, dass seine benachbarten Felder nicht mehr genug Feuchtigkeit behalten.
- Herr Fischer (F), der flussabwärts eine Forellenzucht betreibt sowie ein kleines Wasserkraftwerk mit der Berechtigung zur Wasserumleitung in Abhängigkeit vom Pegelstand, befürchtet Beeinträchtigungen seiner rechtmäßigen Wassernutzungen.
- Der von mehreren Gemeinden im Landkreis gebildete Zweckverband Wasserversorgung (ZW, Körperschaft des öffentlichen Rechts), der die Orte mit Wasser aus flussnahen Tiefbrunnen versorgt, hält eine Minderung von Quantität und Qualität des Brunnenwassers für naheliegend.

Die Wasserbehörde zieht nur F als Beteiligten hinzu und erteilt die von B beantragte Genehmigung. Die Wasserbehörde vertritt die Auffassung, dass das Projekt unionsrechtlich nicht der UVP-Richtlinie und auch nicht der FFH-Richtlinie unterfällt, sondern der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL). Verfahrensrechtlich habe, auch wenn man zusätzlich zum nationalen Recht die Aarhus-Konvention (AK) berücksichtige, kein Anlass für eine Öffentlichkeitsbeteiligung bestanden. Außer F seien mangels rechtlich relevanter Betroffenheit auch keine weiteren Einwander am Verfahren zu beteiligen gewesen. Die zur Sache erhobenen Einwände seien z.T. bereits zu unsubstantiiert, jedenfalls sämtlich unbegründet. Das Projekt diene auch einer nachhaltigen Entwicklung der Region.

Nach erfolglosem Widerspruchsverfahren erheben alle Einwander Klage beim Verwaltungsgericht und beantragen die Aufhebung der Genehmigung. Ihre Klagebefugnis ergebe sich unionsrechtlich jedenfalls aus der AK in Verbindung mit den geltend gemachten Rechtspositionen. Der Bescheid sei schon wegen verfahrensfehlerhafter Unterlassung einer ordnungsgemäßen Öffentlichkeitsbeteiligung rechtswidrig. Darüber hinaus verletze er die Vorschriften der WRRL, insbesondere Art. 4 WRRL, und ihre sonstigen materiellen Rechte.

**Frage: Haben die Kläger/innen Anspruch auf Zugang zum Gericht, sind sie klagebefugt?**

Für die Beantwortung soll primär das Unionsrecht herangezogen werden, ergänzend das einschlägige nationale Recht. Von einer ordnungsgemäßen Umsetzung der WRRL in nationales Recht ist auszugehen (unterstellt: 1:1 in nationales Recht übernommen).

Einzelfragen:

1. Welchen rechtlichen Regeln der AK und des EU-Rechts ist das Projekt zuzuordnen?
  - War eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen?
2. Welche Kläger/innen haben auf der Grundlage der AK in Verbindung mit der WRRL bzw. sonstigen Rechten Anspruch auf Zugang zum Gericht? Welcher prozessuale Prüfungsmaßstab gilt insoweit?
  - 2.1 NGO N
    - Privilegierung als Umwelt-NGO?
    - Umweltrechtsverletzung?
  - 2.2 Professor P
    - Hinreichend betroffen? In welchen rechtlichen Interessen?
  - 2.3 Landwirt L
    - Nur faktische oder auch rechtliche Beeinträchtigung?
    - Verhältnis der Genehmigung zu privaten Rechten?
  - 2.4 Kraftwerksbetreiber K
    - Beeinträchtigung einer geschützten Rechtsposition?
  - 2.5 Zweckverband
    - Subjektives Recht der Körperschaft?
    - Betroffenheit?
3. Zusatzfrage: Könnten die Kläger mit nicht oder nur unsubstantiiert im Verwaltungsverfahren vorgebrachten Einwänden im Gerichtsverfahren materiell präkludiert sein? Wären entsprechende nationale Verfahrensvorschriften mit Art. 9 UK vereinbar?

## Auszug WRRL

## Artikel 4

**Umweltziele**

(1) In Bezug auf die Umsetzung der in den Bewirtschaftungsplänen für die Einzugsgebiete festgelegten Maßnahmenprogramme gilt folgendes:

a) bei Oberflächengewässern:

i) die Mitgliedstaaten führen, vorbehaltlich der Anwendung der Absätze 6 und 7 und unbeschadet des Absatzes 8, die notwendigen Maßnahmen durch, um eine Verschlechterung des Zustands aller Oberflächenwasserkörper zu verhindern;

ii) die Mitgliedstaaten schützen, verbessern und sanieren alle Oberflächenwasserkörper, vorbehaltlich der Anwendung der Ziffer iii betreffend künstliche und erheblich veränderte Wasserkörper, mit dem Ziel, spätestens 15 Jahre nach Inkrafttreten dieser Richtlinie gemäß den Bestimmungen des Anhangs V, vorbehaltlich etwaiger Verlängerungen gemäß Absatz 4 sowie der Anwendung der Absätze 5, 6 und 7 und unbeschadet des Absatzes 8 einen guten Zustand der Oberflächengewässer zu erreichen;

...

b) bei Grundwasser:

i) die Mitgliedstaaten führen, vorbehaltlich der Anwendung der Absätze 6 und 7, unbeschadet des Absatzes 8 und vorbehaltlich der Anwendung des Artikels 11 Absatz 3 Buchstabe j), die erforderlichen Maßnahmen durch, um die Einleitung von Schadstoffen in das Grundwasser zu verhindern oder zu begrenzen und eine Verschlechterung des Zustands aller Grundwasserkörper zu verhindern;

ii) die Mitgliedstaaten schützen, verbessern und sanieren alle Grundwasserkörper und gewährleisten ein Gleichgewicht zwischen Grundwasserentnahme und -neubildung mit dem Ziel, spätestens 15 Jahre nach Inkrafttreten dieser Richtlinie gemäß den Bestimmungen des Anhangs V, vorbehaltlich etwaiger Verlängerungen gemäß Absatz 4 sowie der Anwendung der Absätze 5, 6 und 7, unbeschadet des Absatzes 8 und vorbehaltlich des Artikels 11 Absatz 3 Buchstabe j) einen guten Zustand des Grundwassers zu erreichen;

...

(7) Die Mitgliedstaaten verstoßen nicht gegen diese Richtlinie, wenn:

- das Nichterreichen eines guten Grundwasserzustandes, eines guten ökologischen Zustands oder gegebenenfalls eines guten ökologischen Potentials oder das Nichtverhindern einer Verschlechterung des Zustands eines Oberflächen oder Grundwasserkörpers die Folge von neuen Änderungen der physischen Eigenschaften eines Oberflächenwasserkörpers oder von Änderungen des Pegels von Grundwasserkörpern ist, oder
- das Nichtverhindern einer Verschlechterung von einem sehr guten zu einem guten Zustand eines Oberflächenwasserkörpers die Folge einer neuen nachhaltigen Entwicklungstätigkeit des Menschen ist

und die folgenden Bedingungen alle erfüllt sind:

a) Es werden alle praktikablen Vorkehrungen getroffen, um die negativen Auswirkungen auf den Zustand des Wasserkörpers zu mindern;

b) die Gründe für die Änderungen werden in dem in Artikel 13 genannten Bewirtschaftungsplan für das Einzugsgebiet im einzelnen dargelegt, und die Ziele werden alle sechs Jahre überprüft;

c) die Gründe für die Änderungen sind von übergeordnetem öffentlichem Interesse und/oder der Nutzen, den die Verwirklichung der in Absatz 1 genannten Ziele für die Umwelt und die Gesellschaft hat, wird übertroffen durch den Nutzen der neuen Änderungen für die menschliche Gesundheit, die Erhaltung der Sicherheit der Menschen oder die nachhaltige Entwicklung; und

d) die nutzbringenden Ziele, denen diese Änderungen des Wasserkörpers dienen sollen, können aus Gründen der technischen Durchführbarkeit oder aufgrund unverhältnismäßiger Kosten nicht durch andere Mittel, die eine wesentlich bessere Umweltoption darstellen, erreicht werden.

## Auszug AK

### Artikel 6

#### **Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungen über bestimmte Tätigkeiten**

(1) Jede Vertragspartei

a) wendet diesen Artikel bei Entscheidungen darüber an, ob die in Anhang I aufgeführten geplanten Tätigkeiten zugelassen werden;

b) wendet diesen Artikel in Übereinstimmung mit ihrem innerstaatlichen Recht auch bei Entscheidungen über nicht in Anhang I aufgeführte geplante Tätigkeiten an, die eine erhebliche Auswirkung auf die Umwelt haben können. Zu diesem Zweck bestimmen die Vertragsparteien, ob dieser Artikel Anwendung auf eine derartige geplante Tätigkeit findet;

...

### Artikel 9

#### **Zugang zu Gerichten**

(1) Jede Vertragspartei stellt im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, dass jede Person, die der Ansicht ist, dass ihr nach Artikel 4 gestellter Antrag auf Informationen nicht beachtet, fälschlicherweise ganz oder teilweise abgelehnt, unzulänglich beantwortet oder auf andere Weise nicht in Übereinstimmung mit dem genannten Artikel bearbeitet worden ist, Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle hat.

Für den Fall, dass eine Vertragspartei eine derartige Überprüfung durch ein Gericht vorsieht, stellt sie sicher, dass die betreffende Person auch Zugang zu einem schnellen, gesetzlich festgelegten sowie gebührenfreien oder nicht kostenaufwendigen Überprüfungsverfahren durch eine Behörde oder Zugang zu einer Überprüfung durch eine unabhängige und unparteiische Stelle, die kein Gericht ist, hat.

Nach Absatz 1 getroffene endgültige Entscheidungen sind für die Behörde, die über die Informationen verfügt, verbindlich. Gründe werden in Schriftform dargelegt, zumindest dann, wenn der Zugang zu Informationen nach diesem Absatz abgelehnt wird.

(2) Jede Vertragspartei stellt im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit,

a) die ein ausreichendes Interesse haben oder alternativ

b) eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsprozessrecht einer Vertragspartei dies als Voraussetzung erfordert, Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht und/oder

*einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle haben, um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die Artikel 6 und — sofern dies nach dem jeweiligen innerstaatlichen Recht vorgesehen ist und unbeschadet des Absatzes 3 — sonstige einschlägige Bestimmungen dieses Übereinkommens gelten.*

*Was als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt, bestimmt sich nach den Erfordernissen innerstaatlichen Rechts und im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit im Rahmen dieses Übereinkommens einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren. Zu diesem Zweck gilt das Interesse jeder nichtstaatlichen Organisation, welche die in Artikel 2 Nummer 5 genannten Voraussetzungen erfüllt, als ausreichend im Sinne des Buchstaben a. Derartige Organisationen gelten auch als Träger von Rechten, die im Sinne des Buchstaben b verletzt werden können.*

*Absatz 2 schließt die Möglichkeit eines vorangehenden Überprüfungsverfahrens vor einer Verwaltungsbehörde nicht aus und lässt das Erfordernis der Ausschöpfung verwaltungs- behördlicher Überprüfungsverfahren vor der Einleitung gerichtlicher Überprüfungsverfahren unberührt, sofern ein derartiges Erfordernis nach innerstaatlichem Recht besteht.*

*(3) Zusätzlich und unbeschadet der in den Absätzen 1 und 2 genannten Überprüfungsverfahren stellt jede Vertragspartei sicher, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen.*

*(4) Zusätzlich und unbeschadet des Absatzes 1 stellen die in den Absätzen 1, 2 und 3 genannten Verfahren angemessenen und effektiven Rechtsschutz und, soweit angemessen, auch vorläufigen Rechtsschutz sicher; diese Verfahren sind fair, gerecht, zügig und nicht übermäßig teuer. Entscheidungen nach diesem Artikel werden in Schriftform getroffen oder festgehalten.*

...