

Rechtsschutz im Umweltrecht

Überblick

Dem Rechtsschutz kommt im Umweltrecht nicht selten eine herausragende Bedeutung zu, und das auch in wachsendem Umfang für Unternehmer. Sein Stellenwert eröffnet sich, wenn man den Widerstand weiter Bevölkerungskreise gegen alle umfangreicheren Vorhaben bedenkt, bei deren Durchführung schädliche Umwelteinwirkungen befürchtet werden, sowie die oftmals folgenden Auseinandersetzungen zwischen Bürgern und Anlagenbetreibern oder den jeweils zuständigen Verwaltungsstellen. Für gewöhnlich werden derartige Auseinandersetzungen im Rahmen eines gerichtlichen Verfahrens ausgetragen, etwa als Anfechtungsklage gegen eine Anlagengenehmigung, doch werden bereits in den jeweils vorgelagerten Zulassungsverfahren, im Beispiel also während des umweltrechtlichen Genehmigungsverfahrens, wichtige Vorkehrungen zur Wahrung eines ausreichenden Rechtsschutzes getroffen. Zur Anwendung gelangen bei umwelterheblichen Sachverhalten vorwiegend das öffentliche Umweltrecht, also die Sondervorschriften des Immissions-, Gewässer- und Naturschutzrechts, des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts und gelegentlich auch des Atom- und Strahlenschutz- oder Gentechnikrechts, daneben aber bisweilen auch das Umweltstraf- und Umweltprivatrecht. In besonders gelagerten Fällen kann es überdies dazu kommen, dass Umweltschutz über Staatsgrenzen hinweg gewährt wird und das deutsche Recht für Ausländer oder ausländisches Recht für Deutsche gilt. Die folgende Darstellung beschreibt jeweils die Merkmale und Besonderheiten, die den umweltrechtlichen Rechtsschutz in den genannten Zusammenhängen kennzeichnen.

Was bedeutet Rechtsschutz im Umweltrecht, und wozu dient er?

Unter Rechtsschutz versteht man allgemein die Gewährleistung rechtlich geschützter Anliegen, und dabei zwar vorrangig die Begehren einzelner, mittelbar aber auch den Schutz der Rechtsordnung schlechthin. Fragen des Rechtsschutzes stellen sich im Umweltrecht in ganz unterschiedlichen Zusammenhängen. Mag darunter üblicherweise der Schutz der betroffenen Öffentlichkeit vor umweltschädigenden Vorhaben verstanden werden, kann in vielen Fällen auch der Schutz von Unternehmerinteressen im Vordergrund stehen. Denn Rechtsschutz kann genauso die Adressaten einer belastenden Maßnahme schützen, welche eine Behörde zum Schutz der Umwelt erlassen hat, also etwa eine versagte Genehmigung oder einschneidende Auflagen. Rechtsschutz bedeutet im Umweltrecht demnach keineswegs nur verbesserten Umweltschutz, sondern vielmehr die allgemeine Durchsetzung von Umweltrechten und Umweltpflichten, welche sich wiederum aus den zahlreichen Bestimmungen des Umweltrechts ableiten lassen.

Dazu gehört neben den vielfältigen Vorkehrungen zur Wahrung der natürlichen Lebensgrundlagen eben auch das ausdrücklich geschützte Investitions- und Bestandsinteresse von Unternehmern. Und deren gleichberechtigte Gewährleistung fordern bereits die verfassungsmäßige Ordnung und besonders jene Grundrechte, welche das Eigentum und die Freiheit zur Ausübung von Beruf und Gewerbe schützen. Diese Rechtsstellung des Unternehmers und das oft widerstreitende Recht einzelner und der Allgemeinheit nach ausreichendem Umweltschutz müssen im Wege eines schonenden Ausgleichs und entsprechend dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit miteinander in Einklang gebracht werden. Genau diese Aufgabe kommt aber ganz wesentlich dem Rechtsschutz zu,

so dass zusammenfassend festgestellt werden kann: Rechtsschutz bezweckt den Schutz von Rechten und auch des Rechts schlechthin, und Umweltrechtsschutz die Durchsetzung des Umweltrechts sowie – unabhängig vom jeweiligen Träger – der darin festgelegten Rechte und Pflichten.

Umweltrechtsschutz in der Verwaltungsgerichtsbarkeit

Der Verwaltungsrechtsweg als Instrument des Umweltrechtsschutzes

Einem rechtsstaatlichen Verständnis nach erfolgt Rechtsschutz im Umweltrecht vornehmlich vor Gericht und, wegen der überwiegenden Zugehörigkeit des Umweltrechts zum öffentlichen Recht, in den Verwaltungsgerichten. Am häufigsten dürfte hier die Anfechtungsklage gegen einen Verwaltungsakt auftreten, etwa gegen die behördliche Zulassung einer Anlage oder die Verhängung eines Bußgeldes gegen den Anlagenbetreiber. Daneben spielt aber auch die Verpflichtungsklage eine wichtige Rolle, wenn etwa ein Unternehmer die Erteilung einer umweltrechtlichen Genehmigung erzwingen will.

Voraussetzung für die Erhebung dieser Klagearten ist aber im Regelfall ein Eingriff in die subjektiven Rechte des Klägers, da andernfalls der Rechtsweg vor die Verwaltungsgerichte versperrt bleibt. Für den Schutz der Umwelt als Anliegen der Allgemeinheit bedeutet das dann freilich auch, dass der herrschende Ansatz eines individuellen Rechtsgüterschutzes allgemeine Umweltbelange nur so weit erfassen kann, als diese sich mit den rechtlich geschützten Interessen einzelner decken. Ausnahmen gibt es nur in seltenen Fällen, in welchen die Einhaltung von Umweltrechtsvorschriften ohne individuelle Schutzwirkung etwa von anerkannten Naturschutzverbänden eingefordert werden kann.

Der Drittbetroffene im verwaltungsgerichtlichen Verfahren

Einen besonderen und im Umweltrecht häufigen Fall stellt die sogenannte Klage des Drittbetroffenen dar. Als solcher gilt ein Kläger, wenn er gegen eine behördliche Maßnahme vorgehen will, die an einen anderen gerichtet ist und diesen begünstigt, vom Kläger jedoch als Belastung empfunden wird. Einen häufigen Unterfall hiervon bildet etwa die vom Baurecht her bekannte Nachbarklage, die sich durch Grundstücksbezogenheit und räumlich erfassbare Auswirkungen der angegriffenen Verwaltungshandlung auszeichnet. Ausschlaggebend dafür, ob eine subjektive Rechtsverletzung des Klägers angenommen werden kann, ist also der Grad seiner Betroffenheit. Um nämlich den Kreis klagebefugter Drittbetroffener nicht ausufern zu lassen, ist regelmäßig ein besonderes Verhältnis im Sinne einer engen räumlichen und zeitlichen Beziehung zum beanstandeten Vorhaben nachzuweisen. Ist diese Voraussetzung aber gegeben, gilt der Rechtsweg vor die Verwaltungsgerichte ebenfalls als eröffnet.

Weitere Voraussetzungen der verwaltungsgerichtlichen Klage

Entscheidend für die Ausschöpfung der Rechtsschutzmöglichkeiten im betreffenden Verfahren ist eine genaue Beachtung der Form- und Fristvorschriften, welche in der hierfür maßgeblichen Verwaltungsgerichtsordnung niedergelegt sind. Über den Ausgang des Verfahrens entscheidet das Gericht bei Einhaltung der genannten Formerfordernisse durch Rückgriff auf die einschlägigen

Umweltvorschriften, welche die anwendbaren Grundsätze und die Rechte und Pflichten der Beteiligten festlegen. Zeichnet sich die Möglichkeit einer derartigen Klage ab – ob als Kläger oder als Beklagter – ist die frühzeitige Hinzuziehung eines Rechtskundigen in jedem Falle zu empfehlen, da dieser sowohl das verwaltungsgerichtliche Verfahren mit seinen unterschiedlichen Anforderungen kennt und auch die Aussichten der Klage anhand des Sachverhalts und der dafür geltenden Rechtslage einschätzen kann.

Dokumente: Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) vom 21. Januar 1960, in aktueller Fassung im Internet [hier](#) abrufbar.

Umweltrechtsschutz im Verwaltungsverfahren

Die Bedeutung des Verwaltungsverfahrens für den Rechtsschutz

Der Rechtsschutz beginnt im Umweltrecht jedoch nicht erst vor den Gerichten: bereits dem regelmäßig vorgeschalteten Verwaltungsverfahren kann hierfür erhebliche Bedeutung zukommen. Verwaltungsverfahren sind allerdings streng von gerichtlichen Verfahren zu unterscheiden; sie umfassen jede außenwirksame Tätigkeit einer Behörde, die auf die Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Erlass eines Verwaltungsaktes gerichtet ist. Darunter fallen etwa alle Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren, aber auch einfache Bußgeldverfahren sowie Verfahren, die in einer Anordnung oder Verwarnung münden. Das behördliche Verfahren erlaubt eine Überprüfung der behördlichen Entscheidung bereits vor Durchführung eines gerichtlichen Verfahrens, also eine Art Selbstkontrolle der Verwaltung. Die damit eröffnete Möglichkeit eines vorverlagerten Rechtsschutzes steht überdies auch oft solchen Beteiligungswilligen zu, denen ein gerichtliches Verfahren versperrt bleibt. Umgekehrt kann aber auch die Teilnahme an einem vorgeschalteten Verwaltungsverfahren maßgeblichen Einfluss auf eine später angestrebte Klage vor Gericht ausüben.

Beteiligungsmöglichkeiten am umweltrechtlichen Verwaltungsverfahren

Als solches dient das Verwaltungsverfahren grundsätzlich der Durchsetzung und Verwirklichung des Rechts, also auch des Umweltrechts. Durch Einbindung der Betroffenen soll neben der Informationsgewinnung der entscheidenden Behörde auch eine erhöhte Akzeptanz der Verfahrensausgangs in der Öffentlichkeit erreicht werden. Deren Beteiligung soll aber genauso der Gefahr begegnen, dass bereits vor Abschluss eines gerichtlichen Verfahrens vollendete Tatsachen geschaffen werden und somit die Rechtsweggarantie, die jedem nach dem Grundgesetz zusteht, hinfällig wird. Ausschlaggebend sind hier insbesondere die Beteiligungsmöglichkeiten von Betroffenen oder auch der Allgemeinheit, welchen im Laufe des Verfahrens bestimmte Rechte eingeräumt werden, etwa ein Anhörungs- und Akteneinsichtsrecht, ein Beratungsrecht oder ein Auskunftsrecht.

Von Bedeutung ist vor allem auch die sogenannte Einwendungsbefugnis, durch welche betroffenen Dritten oder der Allgemeinheit das Recht auf ein sachliches Gegenvorbringen im Verwaltungsverfahren eingeräumt wird. Es entfaltet zwar keine inhaltliche Bindungswirkung auf die Behörde, muss von dieser aber bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden. Außerdem können damit bestimmte Verfahrensvorteile verbunden sein, etwa das Recht auf Mitwirkung am

regelmäßig stattfindenden Anhörungs- oder Erörterungstermin und auf Benachrichtigung über den Inhalt der behördlichen Entscheidung. Das genaue Ausmaß der Mitwirkungsmöglichkeiten bestimmt sich nach den jeweiligen Sondervorschriften des Umweltrechts, daneben auch nach den Mindestanforderungen an alle Verwaltungsverfahren, die in den Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes und der Länder niedergelegt sind. Mitunter kann die rechtzeitige Beteiligung am Verwaltungsverfahren auch eine Voraussetzung für spätere Schritte vor den Verwaltungsgerichten darstellen.

Das Vor- oder Widerspruchsverfahren der Verwaltungsgerichtsordnung

Auch die Verwaltungsgerichtsordnung sieht ein Verfahren vor, das dem eigentlichen Gerichtsverfahren vorgeschaltet ist und eine entscheidende Bedeutung für den Rechtsschutz einnimmt. Es handelt sich hierbei um das sogenannte Vor- oder Widerspruchsverfahren, welches gegen einen Verwaltungsakt gerichtet sein muss und an strenge Fristen und Formerfordernisse geknüpft ist. Die Kenntnis letzterer ist unabdingbar, da die Durchführung dieses Verfahren nicht nur eine zusätzliche Möglichkeit zur Überprüfung behördlicher Entscheidungen und damit zur Verbesserung der Rechtsstellung aller Beteiligten eröffnet, sondern auch eine regelmäßige Voraussetzung für die Erhebung einer späteren Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage darstellt. Ergeht beispielsweise an einen Unternehmer ein Verwaltungsakt, der von diesem als rechtswidrig angesehen wird, also etwa eine fragwürdige Anordnung oder die Versagung einer beantragten Genehmigung, kann dieser schriftlich oder zur Niederschrift und in der Regel binnen eines Monats Widerspruch bei der Behörde einlegen, die den besagten Verwaltungsakt erlassen hat. Wenn das Gesuch erfolgreich ist, wird der angegriffene Verwaltungsakt aufgehoben; andernfalls ergeht ein Widerspruchsbescheid der nächsthöheren Behörde. In beiden Fällen können Kosten anfallen.

Dokumente: Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) vom 25. Mai 1976, in aktueller Fassung im Internet [hier](#) abrufbar; Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) vom 21. Januar 1960, Bestimmungen zum Vorverfahren (§§ 68-73 VwGO), in aktueller Fassung im Internet [hier](#) abrufbar.

Rechtsschutz im Umweltstrafrecht

In bestimmten Fällen, wenn nämlich ein Verstoß von Straftatbeständen vorliegt, kann auch dem Strafrecht eine rechtsschützende Wirkung zukommen. Leitvorschriften hierzu enthält seit dem Strafrechtsänderungsgesetz von 1980 das Strafgesetzbuch in einem eigenen Abschnitt über Umweltstraftaten. Weitere Straftatbestände mit Umweltbezug finden sich in umweltrechtlichen Sondergesetzen. Deren Einhaltung wird zwar grundsätzlich ohne Rücksicht auf den Willen Dritter von Amts wegen verfolgt, doch können sich sowohl einzelne als auch Unternehmen oder Verbände diesen Umstand zunutze machen. Werden nämlich eigene oder öffentliche Interessen durch das Verhalten eines Dritten beeinträchtigt, kann möglicherweise durch Erstattung einer Strafanzeige – wozu grundsätzlich jedermann berechtigt ist – die Vornahme behördlicher Maßnahmen eingeleitet werden. So kann beispielsweise ein Grundstücksbesitzer die strafrechtswidrige Einleitung schädlicher Substanzen in ein angrenzendes Gewässer durch einen Nachbar im Wege einer Strafanzeige zu unterbinden suchen. Die tatsächliche Erhebung einer Anklage obliegt aber meist der Staatsanwaltschaft - durchsetzen lässt sie sich allenfalls im Rahmen eines Klageerzwingungsverfahrens oder einer Privatklage, sofern die Verletzung eigener Rechte geltend

gemacht wird und besondere Umstände vorliegen. Geregelt sind die einzelnen Verfahrenserfordernisse in der Strafprozessordnung.

Dokumente: Strafgesetzbuch (StGB) vom 15. Mai 1871, Neunundzwanzigter Abschnitt: Straftaten gegen die Umwelt (§§ 324 – 330d StGB), in aktueller Fassung im Internet [hier](#) abrufbar; Strafprozessordnung (StPO) vom 12. September 1950, in aktueller Fassung im Internet [hier](#) abrufbar.

Rechtsschutz im Umweltprivatrecht

Auch das Privatrecht kann eine außerordentliche Bedeutung im Umweltrechtsschutz erlangen. Individuelle Rechte des Bürgers zur Abwehr und zum Ersatz von Umweltschäden vermitteln zahlreiche Vorschriften im bürgerlichen Rechts und in privatrechtlichen Sondervorschriften. Wichtigste Rechtsgrundlage für zivilrechtliche Abwehr- und Ausgleichsansprüche sind nach wie vor die einschlägigen Bestimmungen im privaten Nachbarrecht des Sachenrechts und im Deliktsrecht, die jeweils im Bürgerlichen Gesetzbuch enthalten sind. Durch das Nachbarrecht werden im wesentlichen nur Grundstückseigentümer vor Immissionen, die von anderen Grundstücken ausgehen, geschützt, ohne dass es dabei stets auf die Rechtswidrigkeit der Immission oder ein Verschulden des Emittenten ankommt. Demgegenüber schützt das Deliktsrecht zwar die Rechtsgüter von jedermann, also etwa deren Eigentum, Leben oder Gesundheit, setzt aber eine rechtswidrige und schuldhaft Verletzung voraus.

Zur Behebung der Haftungslücken, die gerade im Umweltbereich durch die erschwerte oder gar unmögliche Beweisbarkeit anspruchsbegründender Erfordernisse fußt, ist mit dem Umwelthaftungsgesetz im Jahre 1990 ein eigenständiges Gesetz für Umweltschäden erlassen worden. Als Ausgleich dafür, dass die Rechtsordnung bestimmte Risiken beim Betrieb und der Errichtung umweltgefährdender Anlagen billigt, sieht es eine verschuldensunabhängige Gefährdungshaftung vor. Mit der Einführung einer Beweiserleichterung durch Vermutungstatbestände und die Festlegung von Auskunftsansprüchen soll außerdem die Rechtsschutzposition geschädigter Opfer weitere gestärkt werden. Insbesondere werden dafür neben den rechtswidrigen Störfallschäden nunmehr auch solche Schäden, die während des rechtmäßigen Normalbetriebs anfallen, weitgehend erfasst. Für Unternehmer kann sich hierdurch freilich ein verschärftes Haftungsrisiko ergeben, etwa bei störfallgeneigten oder sonst umweltgefährdenden Anlagen. Das Umwelthaftungsgesetz sieht allerdings auch mit verschiedenen Bestimmungen eine Entlastungsmöglichkeit vor, so dass sich auch hier wieder eine genaue Kenntnis des Gesetzes empfiehlt.

Dokumente: Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) vom 18. August 1896, in aktueller Fassung im Internet [hier](#) abrufbar; Umwelthaftungsgesetz (UmweltHG) vom 10. Dezember 1990, in aktueller Fassung im Internet [hier](#) abrufbar.

Grenzüberschreitender Umweltrechtsschutz

Unklar bleibt in vielen Fällen, ob der Rechtsschutz im Umweltrecht auch ausländischen Grenznachbarn offen steht, oder ob im Gegenzug deutsche Staatsbürger gegen ausländische Vorhaben vorgehen können. Da einschlägige Umweltvorschriften in ihrem Schutzbereich regelmäßig durch das völkerrechtliche Territorialitätsprinzip auf das jeweilige Staatsgebiet beschränkt sind, wurde eine grenzüberschreitende Gewährung von Rechtsschutz früher überwiegend abgelehnt. In einer

bahnbrechenden Entscheidung, der sogenannten Emsland-Entscheidung, hat das Bundesverwaltungsgericht allerdings im Dezember 1986 einem niederländischen Staatsbürger die Möglichkeit zur Klage gegen eine deutsche Anlagengenehmigung eingeräumt. Begründet wurde diese Entscheidung mit Hinweis auf die völkerrechtliche Pflicht zur Vermeidung grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen, welche bei einer völkerrechtsfreundlichen Auslegung der staatlichen Umweltvorschriften auch eine Erstreckung derer Schutzwirkung auf Ausländer gestattet müsste.

Ähnliche Überlegungen werden zunehmend auch für das umweltrechtliche Verwaltungsverfahren getroffen. Denn jedenfalls in solchen Fällen, in welchen das betreffende Gesetz die Nachbarschaft und Allgemeinheit schützt oder gar „jedermann“ eine Beteiligungsmöglichkeit einräumt, dürfte eine grenzüberschreitende Beteiligung nicht ausgeschlossen sein. Nicht zuletzt unter dem Einfluss völkerrechtlicher und – innerhalb der Europäischen Union – auch zunehmend europarechtlicher Vorgaben geht die Staatenpraxis zu einer verstärkten Einbeziehung von Grenznachbarn über. Ausgedehnte Vorhaben in Grenznähe können somit eine Beteiligung von in- und ausländischen Anwohnern erfordern, was freilich auch einen zusätzlichen und zu bedenkenden Umstand bei der Bewertung der Investitionssicherheit nach sich zieht. Hier empfiehlt sich eine möglichst frühzeitige und offene Zusammenarbeit mit allen zuständigen Behörden, um spätere Unannehmlichkeiten zu vermeiden.

Autor: Michael Mehling

Diese Artikelserie wurde zuerst veröffentlicht im August 2004 im Portal für den betrieblichen Umweltschutz der WEKA MEDIA GmbH & Co. KG unter <http://www.umwelthome.de>.