Verbandsklagerecht im Denkmalschutz aufgrund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH)

Christian Möller

Kurzfassung

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hatte mit Urteil vom 12. Mai 2011 im Trianel-Verfahren (Rs. C-115/09) die Klagerechte von Umweltverbänden erheblich gestärkt. Insbesondere mit dem Urteil vom 3. März 2011 zur Berücksichtigung von „Abbrucharbeiten" bei Umweltverträglichkeitsprüfungen (Rs. C-50/09) wird deutlich, dass davon auch der Denkmalschutz erheblich berührt ist. Der vom EuGH zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) aufgeforderte Bundesgesetzgeber hat bereits reagiert, danach unterliegt auch die Einhaltung nationaler Umweltvorschriften der Kontroll- und Rügebefugnis von Verbänden vor Gerichten. Im Anwendungsbereich des UmwRG gilt dies auch für das Denkmalschutzrecht. Zu beachten ist, dass der europäische Gesetzgeber die Rechtsprechung des EuGH zu den Rechtssachen C-142/07 („CODA"), C-66/06 („Irland") und C-50/09 („Lismullin Henge") in der UVP-Änderungsrichtlinie 2014/52/EU in vollem Umfang berücksichtigt.

„Einen ganz wirksamen Schutz wird nur das Volk selbst ausüben, und nur wenn es selbst es tut, wird aus den Denkmälern lebendige Kraft in die Gegenwart überströmen", so Georg Dehio im Jahre 1905, der in Deutschland als „Vater" der modernen Denkmalpflege gilt.[1] Eine effektive Beteiligung durch das Volk für einen wirksamen Schutz setzt indes in der heutigen Zeit entsprechende Rechtsschutzmöglichkeiten für die Zivil- und Bürgergesellschaft voraus, um gesetzliche Vollzugsdefizite abzubauen. Solche Rechte werden bereits in einigen Politikbereichen an Verbände gegeben, herausragendes und allgemein bekanntes Beispiel dafür ist der Naturschutz. Dort führte das Auseinanderdriften von gesetzlichem Anspruch und Wirklichkeit schon zu Beginn der 1970er Jahre zum Postulat einer Verbandsklage, die dann seit 1979 schrittweise zunächst in 13 von 16 Landesnaturschutzgesetzen eingeführt wurde, bis sie 2002 nach jahrzehntelangem politischem Streit auf Bundesebene gewährt wurde.[2] Das Verbandsklagerecht gilt heute als unverzichtbar für einen effektiven und wirksamen Naturschutz.[3]

Verbandsklagerechte gibt es über Natur- und Umweltschutz hinaus auch in anderen Politikbereichen, zu nennen sind hier das Behindertengleichstellungsgesetz[4] oder auch landesgesetzliche Regelungen im Tierschutz.[5] Im Land Brandenburg gibt es seit Juni 2014 für die Minderheit der Wenden und Sorben ebenfalls Verbandsklagerechte.[6] Aktuell von der Bundesregierung beschlossene Vorschläge zur Erweiterungen von verbraucherschützenden Verbandsklagerechten im Datenschutzrecht zeigen deutlich, dass diesem Instrument von politischer Seite eine hohe Bedeutung und Wirksamkeit zugesprochen wird.[7]

I. Rückblick: Diskussionen über Verbandsklagerechte im Denkmalschutz

Beteiligungsrechte für Denkmalpflegeorganisationen wurden erstmals 1978 in Rheinland-Pfalz mit der Einführung eines neuen Denkmalschutzgesetzes ermöglicht,[8] also bereits ein Jahr bevor in Bremen erstmals darüber hinausgehende Verbandsklagerechte im Naturschutz gegeben wurden. Im Denkmalschutz sind Diskussionen um ein Verbandsklagerecht aber erst 2002 – offensichtlich angeregt durch die bundesweite Einführung der Verbandsklage im Naturschutz – für Nordrhein-Westfalen belegt, blieben jedoch Ergebnislos.[9] Einzelne Versuche ein Verbandsklagerecht für den Denkmalschutz über das Bundesnaturschutzgesetz[10] zu erlangen blieben hingegen erfolglos, weil zur Klage befugte Vereine vorwiegend im Natur- und Landschaftsschutz tätig sein müssen.[11]

2011 wurde dem Landtag von Niedersachsen als Reaktion auf eine öffentliche Debatte um den geplanten Abriss des Plenarsaals des Niedersächsischen Landtages ein konkreter Vorschlag zur Einführung von Verbandsklagerechten von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vorgelegt.[12] Da der Gesetzgeber seinem eigenen Gesetz zuwiderhandelnd das denkmalgeschützte Gebäude abreißen lassen wollte und die Behörden an die Weisung des politischen Entscheidungsträgers gebunden waren, strengte der Niedersächsische Heimatbund ein Klageverfahren gegen den Abriss des Plenarsaalgebäudes an. Er befürchtete eine verheerende Signalwirkung an die Öffentlichkeit, wenn der Staat sein eigenes Denkmalschutzgesetz folgenlos missachtet. Das Verwaltungsgericht Hannover sah jedoch keine Möglichkeit eine öffentliche Institution wie den Landtag wegen eines möglichen Vergehens gegen das Denkmalrecht zu verklagen, weil die Kläger nicht materiell von der Abrissentscheidung betroffen seien. Es sei *„keine subjektive Rechtsverletzung"* erkennbar. Zudem stellte das Gericht heraus, dass das Denkmalrecht – im Gegensatz etwa zum Umweltrecht – keine sogenannte Verbandsklage kenne, mit der Bürger oder Organisationen *„fragwürdiges staatliches Handeln"* infrage stellen können. Die Hannoversche Allgemeine kommentierte die – aus ihrer Sicht – „kuriose" Sachlage in Anlehnung an einen in der Friedensbewegung populären Spruch wie folgt: *„Stell Dir vor, ein Gesetz wird gebrochen, und niemand darf Klage dagegen einreichen"*.[13]

2013 gab es dann im Deutschen Bundestag erneut den Versuch der Grünen das Thema Verbandsklagerechte in die öffentliche Debatte zu bringen, als man u.a. ein *„Musterdenkmalschutzgesetz"* forderte.[14]

Den bislang weitesten Vorstoß zur Einführung von Verbandsklagerechten unternahm 2014 die Landesregierung vom Schleswig-Holstein mit dem Referentenentwurf zur Neufassung des Denkmalschutzgesetzes. Zur Begründung wurde neben grundsätzlichen politischen Zielen des Koalitionsvertrages zwischen SPD, Grünen und SSW zur Stärkung der allgemeinen Bürgerbeteiligung auch auf Erfordernisse des Europarechts hingewiesen.[15] Die Verbände der Wirtschaft, der Land- und Forstwirtschaft und von Haus- und Grundeigentümern konnten allerdings eine Festschreibung von Verbandsklagerechten im Landesdenkmalschutzgesetz verhindern.

Innerhalb des Denkmalschutzes in Deutschland erreichten Diskussionen um Verbandsklagerechte nie einen größeren Umfang, gleichwohl einzelne Verbände und Vereine aus der Archäologie entsprechende Forderungen erhoben.[16] Ab 2011 konnte dazu auch auf europarechtliche Erfordernisse im Zusammenhang mit dem Umweltrecht verwiesen werden.[17] Von juristischer Seite wurde dem entsprochen, wobei dann allerdings vor allem die Verbandsklagemöglichkeiten in Bezug auf Großprojekte erörtert wurden, ohne die sich aus der Rechtsprechung des EuGH ergebende Reichweite umweltschützender Vorschriften für den Denkmalschutz voll zu erfassen.[18]

I.1 „Vorwirkung" des Verbandsklagerechts im Denkmalschutz

Aus den umfangreichen, jahrzehntelangen Debatten im Natur- und Umweltschutz sind alle Argumente für und wider Verbandsklagerechten bekannt[19] und abgewogen,[20] worauf auch die Verbände der Wirtschaft, der Land- und Forstwirtschaft und von Haus- und Grundeigentümern in Zusammenhang mit der Diskussion in Schleswig-Holstein letztlich hinweisen:

„In der Planungspraxis führen schon das bloße Vorhandensein eines Verbandsklagerechts und das damit verbundene Drohpotential zu einer Verzerrung der Abwägungsgewichte. Belange der Denkmalpflege werden mit einem Gewicht in Abwägungen eingestellt werden müssen, das ihnen objektiv nicht zukommt, nur um Planungen ´gerichtsfest´ zu machen.[21] Welche Auswüchse die Planungspraxis etwa im Bereich des Naturschutzrechts zeitigt, kann bei vielen Projekten studiert werden. In der Sache kommt beim Schutzgegenstand wenig an, aber der Planungsaufwand für Vorhabenträger steigt gewaltig".[22]

Weil es tatsächlich gelingt die Belange in der Abwägung zu stärken, wird dagegen aus langjähriger Erfahrung im schweizerischen Denkmalschutz[23] die Bedeutung von Verbandsklagerechten für den Schutzgegenstand überaus positiv bewertet.
Die wichtigsten Wirkungen sind die:

- Vorwirkung

  „Die Möglichkeit, dass zugunsten des Natur- und Heimatschutzes Beschwerde [Klage] geführt werden könnte, zwingt die rechtsanwendenden Behörden und die beteiligten Privaten dazu, diesen Belangen die gebotene Beachtung zu schenken. Zu erwartende Anstände [Beanstandungen] kommen dadurch bereits vor Erlass eines Verwaltungsaktes zur Sprache und werden nach Möglichkeit einvernehmlich gelöst. … So paradox es klingen mag: Die alleinige Einräumung der Beschwerdebefugnis an die interessierten Vereinigungen verbessert den Vollzug des Natur- und Heimatschutzrechts [Natur- und Denkmalschutzrecht] bereits maßgeblich; der Benützung des zur Verfügung gestellten Instruments bedarf es in der Regel nicht mehr".[24] Die Vorwirkung auf Planungen und Entscheidungen gilt als der wichtigste Effekt des Verbandsklagerechts.

- Stärkung der Vollzugsbehörden

  „Eine Vorwirkung besonderer Art liegt im Umstand, dass es den rechtsanwendenden Behörden leichter fällt, unberechtigten Beeinflussungen und Druckversuchen zum Nachteil des Natur- und Heimatschutzes zu widerstehen, wenn sie auf die drohende Beschwerde einer Vereinigung hinweisen können".[25]

- Vollzugskontrolle

  Der Sachverständigenrat für Umweltfragen verweist – bezogen auf den Natur- und Umweltschutz – besonders auf den *„überall zu beobachtenden Abbau von Verwaltungskapazitäten, so dass die kaum vermeidbare Schwächung des Vollzugs sicherlich dort am deutlichsten ausfällt, wo es an gerichtlicher Kontrolle fehlt. In diesem Spannungsfeld kann und muss die Gerichtsbarkeit als neutrale, unabhängige Unterstützerin der Verwaltung gegen mögliche sachwidrige Einflussnahmen zur Verfügung stehen. Es darf keine Verkürzung der Idee der Gewaltenteilung dadurch geben, dass bestimmte Entscheidungen, die Gemeinwohlbelange tangieren, nicht der gerichtlichen Kontrolle unterliegen".*[26] Auch im Denkmalschutz werden, wie im gesamten öffentlichen Dienst, Stellen in der Verwaltung in zunehmendem Umfang abgebaut.

Letztlich geht es also vor allem darum, Lücken zwischen gesetzlicher Regelung und Rechtsvollzug zu schließen. In diesem Sinne bildet *„das Beschwerderecht der ideellen Vereinigungen … in gewisser Weise einen Prüfstein für die Ehrlichkeit einer Rechtsordnung. Sein Vorhandensein zeigt, dass es einer Rechtsgemeinschaft mit der Verwirklichung aller von ihr gesetzten Normen Ernst ist. Indessen vermag das Beschwerderecht bestenfalls den ordnungsgemäßen Vollzug des geltenden Rechts sicherzustellen. Gegen ein Ungenügen dieses Rechts selber richtet es nichts aus".*[27]

Nach einem Bericht in „Die Zeit" sollen etwa 30.000 Denkmale – Stand 2007 – in Deutschland in den vergangenen 30 Jahren verloren gegangen sein, in Bayern alleine 3.000, in Sachsen-Anhalt seit 1993 etwa 5.000 Gebäude.[28] In Sachsen wurden – Stand 2015 – seit Erfassung der Abrisse Ende der 1990er-Jahre 4.700 Kulturdenkmäler von der Denkmalliste gestrichen.[29] Diese Zahlen könnten auch auf nicht unerhebliche Vollzugsdefizite im Denkmalschutz hinweisen.

In diesem Sinne wird auch der Mangel wirksamer Sanktionen bei Verstößen gegen solche gesetzlichen Verpflichtungen beschrieben, die dem Schutz öffentlicher Güter oder öffentlicher Teilinteressen dienen. Hier sei der Kontrollstrang zwischen Verwaltung und politischer Führung zu lang und zu lose, und daraus erwachse eine Aufgabe für die Verwaltungsgerichtsbarkeit.[30] Der Präsident des Straßburger Verwaltungsgerichts Woehrlinger plädiert daher für Klagerechte: *„Häufig sind die Klagen, die sich nicht auf Verletzung eines Individualrechts gründen und nur die Interessen der Allgemeinheit verfolgen, die interessantesten und nützlichsten für die Sicherung des Rechtsstaates und die Entwicklung des öffentlichen Rechts."*[31]

II. Besonderheit des Verbandsklagerechts – Abweichung von der „Schutznormtheorie"

Nach der so genannten „Schutznormtheorie" begründen in Deutschland nur solche Normen subjektive Rechte, die den Schutz des Einzelnen zumindest mit bezwecken. Nach dieser fundamentalen Unterscheidung von Individual- und Allgemeininteressen sieht das deutsche Rechtsschutzsystem eine Klagebefugnis für den Bürger zur Anfechtung eines Verwaltungsaktes regelmäßig nur als zulässig an, wenn der Klagende geltend machen kann, in seinen eigenen Rechten individuell verletzt zu sein, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist

(§ 42 Abs. 2 Verwaltungsgerichtsordnung / VwGO). Begründet ist die Klage zudem nur dann, wenn der angefochtene Verwaltungsakt rechtswidrig ist und der Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt ist (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Formaler Grund für diese Einschränkungen ist das Ziel, eine Überlastung der Gerichte zu verhindern.

Im Denkmalschutz ermöglicht erst seit 2009 der grundgesetzlich garantierte Eigentumsschutz (Art. 14 Abs. 1 GG) eine gerichtliche Anfechtung rechtswidriger Genehmigungen durch den betroffenen Denkmaleigentümer selbst.[32] Dem einzelnen Bürger ist es hingegen normalerweise regelmäßig verwehrt solche Entscheidungen gerichtlich prüfen zu lassen, die Allgemeinwohlbelange im Natur- und Umweltschutz wie auch im Denkmalschutz betreffen.

Die Besonderheit von Verbandsklagerechten ist somit die gezielte Abweichung von den Vorschriften des Verwaltungsprozessrechts und dem in der VwGO geregelten Zugang zu Gerichten. Verbände werden von den beiden (sonst) zwingenden Erfordernissen der Verletzung eines eigenen Rechts des Klägers und einer drittschützenden Norm befreit, die Privatpersonen erst eine Klagemöglichkeit eröffnen. Somit kann und muss das Verbandsklagerecht als Privileg der Vereine und Verbände gegenüber Einzelpersonen verstanden werden.[33] Die Verbandsklage beschreibt insoweit einen Mittelweg, der einen Ausgleich zwischen der minimalistischen These der Individualklage und der maximalistischen Sichtweise der Popular- bzw. Jedermannsklage schaffen soll. Die Begründung einer privilegierten Klagebefugnis für nichtstaatliche Organisationen bringt beide Positionen in Einklang.[34]

Vor diesem Hintergrund ist die in der Bayerischen Verfassung vorgesehene Popularklage[35] eine Besonderheit in Deutschland. Danach kann von jedermann/-frau vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof die Verletzung eines Grundrechts aus der bayerischen Verfassung durch ein Gesetz, eine Verordnung oder eine Satzung geltend machen und eine Prüfung auf Verfassungsmäßigkeit verlangen, im Übrigen ohne dass bislang eine Überlastung des Gerichts bekannt geworden ist. Der Erfolg entsprechender Klagen zum Denkmal-[36] und Landschafts- bzw. Ortsbildschutz[37] wird von der bayerischen Denkmalpflege als *„ein echtes juristisches, politisches und kulturelles Highlight“*, die Möglichkeit der Popularklage als *„Segensreich“* empfunden.[38]

III. Klagerechte aufgrund von Art. 11 der UVP-Richtlinie

Ausgangspunkt und Grundlage der Rechtsprechung des EuGH zu Umweltverbandsklagerechten ist Art. 10a der UVP-Richtlinie 85/337/EWG, der heutige Art. 11 der Richtlinie 2011/92/EU in der Fassung der Richtlinie 2014/52/EU. Es handelt sich dabei um eine Ergänzung der ursprünglichen Richtlinie aufgrund der Vorschriften der Richtlinie 2003/35/EG[39] zur Öffentlichkeitsbeteiligung und zum Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. Die Europäische Union hat damit entsprechende Verpflichtungen aus dem Aarhus-Übereinkommen[40] im Kreise ihrer Mitgliedstaaten umgesetzt. Die Erfordernisse des Art. 11 der UVP-Richtlinie bzw. der Richtlinie 2003/35/EG über den Zugang zu Gerichten wurden über das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz[41] in nationales Recht transferiert.

Nach Art. 11 Abs. 1 der UVP-Richtlinie 2011/92/EU *„haben die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer innerstaatlichen Vorschriften sicherzustellen, dass die betroffene Öffentlichkeit … Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht … hat, um die materiellrechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die die Bestimmungen dieser Richtlinie über die Öffentlichkeitsbeteiligung gelten“*.

Entscheidend ist die Regelung nach Abs. 3, denn sie gesteht nach ihrem Wortlaut (fast) jedem Umweltverband ein Verbandsklagerecht zu: *„Was als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt, bestimmen die Mitgliedstaaten im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren. Zu diesem Zweck gilt das Interesse jeder Nichtregierungsorganisation, welche die in Artikel 1 Absatz 2 genannten Voraussetzungen erfüllt, als ausreichend im Sinne von Absatz 1 Buchstabe a dieses Artikels. Derartige Organisationen gelten auch als Träger von Rechten, die im Sinne von Absatz 1 Buchstabe b dieses Artikels verletzt werden können.“*

Insoweit war man sich in Deutschland aufgrund der subjektivrechtlichen Beschränkungen der Verbandsklagerechte von Anfang an des Risikos einer europarechtswidrigen Umsetzung des Aarhus-Übereinkommens bzw. der Richtlinien 2003/35/EG und des Art. 10a der Richtlinie 85/337/EG in das nationale Recht bewusst.[42] Das Beharren auf der Dogmatik subjektiver Rechte ist in Deutschland vor allem politisch begründet; man fürchtete die Gefahr einer Konterkarierung der Bemühungen zur Deregulierung und zur Beschleunigung des Verwaltungsvollzugs, letztlich auch eine *„Prozessflut“* der Natur- und Umweltschützer.[43]

Da die Auseinandersetzung über Verbandsklagerechte auf der politischen Ebene nicht konsensual entschieden wurde war frühzeitig absehbar, dass das letzte Wort der Europäische Gerichtshof haben würde. Dessen Aufgabe ist es, über die Einheitlichkeit und Funktionsfähigkeit der europäischen Rechtsordnung zu wachen.[44] Zu diesem Zweck sollen die Bürger durch großzügige Anerkennung subjektiver Rechte mobilisiert werden, die insoweit zur dezentralen Durchsetzung des Rechts der Europäischen Union beitragen sollen. Die Bürger haben eine *„prokuratorische Rechtsstellung“* zur Sicherung der praktischen Wirksamkeit und Einheit des Unionsrechts, dazu tragen die Verbandsklagerechte erheblich bei.[45]

IV. Rechtsprechung des EuGH

Zur vollständigen Umsetzung der Vorschriften zur Öffentlichkeitsbeteiligung und vor allem über den Zugang zu Gerichten nach Art. 10a der Richtlinie 85/337/EWG bedurfte es in Deutschland noch der Rechtsprechung des EuGH. Entscheidend ist dazu sein Urteil vom

- 12. Mai 2011 in der Rechtssache C-115/09 zur Genehmigung eines Kohlekraftwerks („Trianel-Verfahren“),

das die Auslegung der UVP-Richtlinie 85/337/EWG in der durch Richtlinie 2003/35/EG geänderten Fassung unter Berücksichtigung des Aarhus-Übereinkommen betrifft. Im Zusammenhang mit den Vorschriften zur Umweltverträglichkeitsprüfung sind in Bezug auf die Berücksichtigung des kulturellen Erbes sodann von besonderem Interesse die Urteile des EuGH vom:

- vom 25. Juli 2008 in der Rechtssache C-142/07 zum UVP-Erfordernis bei städtischen Straßen („CODA“)
- 20. November 2008 in der Rechtssache C-66/06 zur Berücksichtigung historisch, kulturell oder archäologisch bedeutender Landschaften als Auswahlkriterien für die UVP-Pflicht („Irland“);
- 3. März 2011 in der Rechtssache C-50/09 zu „Abbrucharbeiten“ eines Bodendenkmals („Lismullin Henge“);
- 6. März 2014 in der Rechtssache C-206/13 zum Anwendungsbereich des EU-Rechts in Bezug auf das italienische Kulturgüter und Landschaftsschutzgesetz („Siragusa“).

IV.1 Urteil des EuGH vom 12. Mai 2011, Rs. C-115/09 – Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen e. V. (BUND) vs. Bezirksregierung Arnsberg (Trianel-Urteil)

Hintergrund der Trianel-Entscheidung ist die Klage des nordrhein-westfälischen Landesverbandes des Bundes für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) gegen den von der Bezirksregierung Arnsberg erteilten immissionsschutzrechtlichen Vorbescheid nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz (§ 9 BImSchG i.V.m. § 13 BImSchG, Konzentrationswirkung und Beschleunigung) für Errichtung und Betrieb eines Kohlekraftwerks in Lünen durch die Trianel-Kohlekraftwerk GmbH und Co. KG. Das OVG für das Land Nordrhein-Westfalen hatte den Vorbescheid am 1. Dezember 2011 aufgehoben, weil die Umweltverträglichkeit des Kraftwerks nicht hinreichend nachgewiesen war. Im Zuge der Entscheidungsfindung war das mit der Klage befasste Oberverwaltungsgericht aufgrund der grundsätzlichen europarechtlichen Bedeutung verpflichtet, dem EuGH Vorlagefragen zur Vereinbarkeit des deutschen Verfahrensrechts mit dem Europarecht zu stellen, hier konkret zu den Klagemöglichkeiten von Verbänden, wenn solche Normen verfahrensgegenständlich sind, die nur die Interessen der Allgemeinheit berühren.[46]

Der EuGH bestätigte die vom BUND mit Bezug auf die in großen Teilen der Fachliteratur bereits zuvor vertretene Auffassung, dass die Einschränkung der Klagerechte in § 2 Umweltrechtsbehelfsgesetz (UmwRG) auf solche Umweltschutzvorschriften, die *„Rechte Einzelner begründen“*, der Zielsetzung des Art. 10a der UVP-Richtlinie 85/337/EWG widersprechen.[47] Denn nach diesen Regelungen müssen – wie oben beschrieben – die Mitgliedstaaten *„der betroffenen Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu Gerichten“* gewähren.

Kernaussagen des Urteils[48] sind:

- *„Die Bestimmungen des Art. 10a RL 85/337/EWG sind im Licht und unter Berücksichtigung der Ziele des Übereinkommens von Aarhus auszulegen.“* [Rn. 41]
- *„Die Modalitäten des Gerichtszugangs dürfen nicht weniger günstig ausgestaltet sein als die entsprechender innerstaatlicher Rechtsbehelfe (Äquivalenzgrundsatz).“* [Rn. 43]
- *„Den Umweltverbänden muss es möglich sein, dieselben Rechte geltend zu machen wie ein Einzelner.“* [Rn. 46]
- *„Die Ausübung der durch die Unionsrechtsordnung verliehenen Rechte darf nicht praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert werden (Effektivitätsgrundsatz).“* [Rn. 43]
- Es *„widerspräche zum einen dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit `einen weiten Zugang zu Gerichten` zu gewähren, und zum anderen dem Effektivitätsgrundsatz, wenn die betreffenden Verbände nicht auch eine Verletzung von aus dem Umweltrecht der Union hervorgegangenen Rechtsvorschriften geltend machen können, nur weil Letztere Interessen der Allgemeinheit schützen“.* [Rn. 46]

In der Konsequenz bedeutete dies, dass das damalige Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz gegen europäisches Recht verstieß.[49] Aus dem Urteil ergab sich insoweit zwingender Änderungsbedarf am Gesetz, zumal das Urteil des EuGH Direktwirkung hat, also unmittelbar anwendbar ist. Die Verbände haben danach erweiterte Möglichkeiten, Genehmigungen von Vorhaben mit Auswirkungen auf die Umwelt einer gerichtlichen Prüfung anheim zu stellen.

IV.2 Rechtsprechung des EuGH zur Berücksichtigung des kulturellen Erbes im Anwendungsbereich der UVP-Richtlinie 92/2011/EU (alt RL 85/337/EWG)

Aus der Rechtsprechung des EuGH zum Schutzgut kulturelles Erbe ergibt sich ein hinreichend vollständiges Bild zur Reichweite und Bedeutung insbesondere der UVP-Richtlinie für den Denkmalschutz und damit verbunden zu den Möglichkeiten der Verbandsklage.

IV.2.1. Urteil des EuGH vom 25. Juli 2008, Rs. C-142/07 – Ecologistas en Acción (CODA) vs. Ayuntamiento de Madrid („CODA-Urteil")

Das Vorabentscheidungsersuchen des Juzgado de lo Contencioso – Administrativo n° 22 de Madrid (Spanien) betrifft die Anwendung der UVP-Richtlinie 85/337/EWG auf den in fünf Vorhaben gegliederten Ausbau und die Erneuerung einer Hauptverkehrsstraße in Madrid, die Teil des Vorhabens „Madrid calle 30“ sind. Diese Straße wurde nach spanischem Recht als städtische Straße eingestuft. Städtische Straßenbauvorhaben fielen allerdings nicht in den Anwendungsbereich der spanischen Regelungen zur Umsetzung der UVP-Richtlinie, weshalb vom EuGH die Frage zu entscheiden war, ob die UVP-Richtlinie derartige Vorhaben in Städten erfasst. In dem zugrundeliegenden Verfahren hatte die Umweltschutzorganisation „Ecologistas en Acción“ (Coordinadora de Organizaciones de Defensa Ambiental / CODA) – ein landesweiter Zusammenschluss von mehr als 300 spanischen Organisationen zur Verteidigung der Umwelt – gegen die Stadt Madrid als Genehmigungsbehörde geklagt.

Für das Schutzgut kulturelles Erbe relevante Kernsätze des Urteils[50] sind:

- *„So führt Anhang III Nr. 2 Buchst. g und h der geänderten Richtlinie in Bezug auf den Standort der Projekte den Umstand, dass es sich um Gebiete mit hoher Bevölkerungsdichte oder historisch, kulturell oder archäologisch bedeutende Landschaften handelt, als Auswahlkriterium an, das die Mitgliedstaaten gemäß Art. 4 Abs. 3 der Richtlinie bei der Einzelfalluntersuchung oder der Festlegung der in Art. 4 Abs. 2 vorgesehenen Schwellenwerte bzw. Kriterien zu berücksichtigen haben, wenn sie bestimmen, ob ein Projekt einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden muss. Dieses Auswahlkriterium eignet sich auch zur Anwendung auf Projekte, die städtische Straßen betreffen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16. März 2006, Kommission/Spanien, Randnr. 79).“* [Rn. 40]
- *„Wie die Generalanwältin in Nr. 28 ihrer Schlussanträge[51] zu Recht ausgeführt hat, können Straßenbauprojekte nicht nur außerhalb,*

sondern auch innerhalb von Städten zahlreiche Auswirkungen auf die Umwelt haben, da Städte wegen der Bevölkerungsdichte und bestehender Umweltbelastungen, aber auch hinsichtlich etwaiger Stätten von historischer, kultureller oder archäologischer Bedeutung insoweit besonders sensibel sind (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16. März 2006, Kommission/Spanien, Randnr. 81).“ [Rn. 43]

- *„Die Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten in der durch die Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3. März 1997 geänderten Fassung ist dahin auszulegen, dass sie eine Umweltverträglichkeitsprüfung der Projekte zur Erneuerung und Verbesserung städtischer Straßen vorschreibt, wenn es sich um Projekte im Sinne von Anhang I Nr. 7 Buchst. b oder c der Richtlinie oder um Projekte im Sinne von Anhang II Nr. 10 Buchst. e oder Nr. 13 erster Gedankenstrich der Richtlinie handelt, die aufgrund ihrer Beschaffenheit, ihrer Größe oder ihres Standorts und gegebenenfalls unter Berücksichtigung ihrer Wechselwirkung mit anderen Projekten erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben können.“* [Leitsatz]

Die Einschränkung der UVP-Pflicht durch den spanischen Gesetzgeber auf solche Projekte, die außerhalb der Stadtgebiete liegen, hatte der EuGH bereits mit Urteil vom 16. März 2006 in der Rechtssache C-332/04[52] als unwirksam verworfen. Insoweit hat der EuGH dem Erfordernis der Gesetzesänderung in Spanien zwei Jahre später Nachdruck verliehen. Die Bedeutung des Urteils in der Rechtssache C-147/07 liegt hier vor allem darin, dass eine UVP-Pflicht im innerstädtischen Bereich gerade aufgrund der möglichen Beeinträchtigung des kulturellen Erbes bestehen kann. Aus dem gleichen Grund wird herausgestellt, dass die Frage der UVP-Pflicht nicht nur von der Projektgröße abhängig ist, sondern auch den Standort bzw. die möglichen erheblichen Beeinträchtigungen der Umwelt berücksichtigen muss, hier des kulturellen Erbes.

IV.2.2. Urteil des EuGH vom 20. November 2008, Rs. C-66/06 – Kommission vs. Irland („Irland“)

In dem Vertragsverletzungsverfahren klagte die EU-Kommission aufgrund unzureichender Umsetzung der Vorschriften der Richtlinie 85/337/EWG in den Planning and Development Regulations von 2001[53] gegen Irland, da Genehmigungen für bestimmte Projekttypen wie solche zur Flurbereinigung und zum Wasserhaushalt durch Drainage oder Bewässerung ohne Prüfung der Umweltauswirkungen erteilt wurden.[54] Dies hatte die Zerstörung von Naturstätten und archäologischen Stätten zur Folge. Hintergrund des Urteils ist die in der UVP-Richtlinie vorgesehene Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, die Entscheidung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung auf der Grundlage von Schwellenwerten, von Einzelfallprüfungen oder einer Kombination beider Verfahren festzulegen.

Der EuGH folgt der Argumentation der EU-Kommission weitgehend und bemängelt in seinem Urteil,[55] dass die im irischen Recht festgelegten Schwellenwerte alleine auf die Projektgröße bezogen wurden, die zudem mit 100 und mehr Hektar sehr hoch liegen. Die generelle Folge war, dass alle Projekte ungeprüft vorangehen und dann zur Zerstörung von archäologischen Stätten, Feuchtgebieten und anderen natürlichen Habitaten oder anderen sensiblen Landschaftsbestandteilen führen konnten, die kleiner als der Schwellenwert waren. Konkret wurde gegen die Verpflichtungen aus der Richtlinie 85/337/EWG bei Projekten zur (1) Flurbereinigung, (2) zur Verwendung von Ödland oder naturnahen Flächen zu intensiver Landwirtschaftsnutzung, (3) zu wasserwirtschaftlichen Projekten in der Landwirtschaft, einschließlich Bodenbe- und -entwässerungsprojekten und (4) zur intensiven Fischzucht verstoßen, die unter Anhang II Nr. 1 Buchst. a bis c und f der UVP-Richtlinie fallen und bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist.

Zur Begründung verweist der EuGH ganz besonders auf archäologische Forschungsergebnisse. Danach sei *„unstreitig“*, dass in einigen Regionen Steinwälle vorherrschend seien und archäologische Bedeutung haben könnten [Rn. 71]. Archäologische Risikountersuchungen hätten auch eine unmittelbar mit der Durchführung von Flurbereinigungs- und Bodendrainageprojekten verbundene, steigende Gefahr des Verlustes von Bodendenkmälern nachgewiesen.[56]

Das Urteil ist nicht überraschend, schon in einem früheren Verfahren hatte der EuGH festgestellt, dass auch ein Projekt von geringer Größe erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben kann, wenn es an einem Standort realisiert wird, an dem die in Artikel 3 der UVP-Richtlinie genannten Umweltfaktoren wie Fauna, Flora, Klima, Boden, Wasser oder kulturelles Erbe empfindlich auf die geringste Veränderung reagieren. Im damaligen Fall wurde u.a. herausgestellt, dass Projekte zur Torfgewinnung oder der Rodung zur Gewinnung von Weideland auf Gebiete von besonderem archäologischem oder geomorphologischem Interesse negative Auswirkungen haben können. Dazu wurde gleichfalls auf archäologische Berichte verwiesen, die *„Verluste umfangreichen archäologischen und historischen Materials wie heilige Brunnen und historische Feldstrukturen feststellten“*.[57]

Die Bedeutung des neuen Urteils zur Anwendung von Schwellenwerten in der Rechtssache C-66/06 liegt insbesondere in der konkreten Forderung des EuGH zur Berücksichtigung von Anhang III Nr. 2 h der UVP-Richtlinie. Hier wird als Auswahlkriterium für die Bestimmung der UVP-Pflicht im Einzelfall die Empfindlichkeit „historisch, kulturell oder archäologisch bedeutender Landschaften“ herausgestellt und somit (nochmals) betont [Rn. 71].

Nach Androhung hoher Vertragsstrafen gegen Irland[58] wurden schließlich drei Jahre nach dem EuGH-Urteil die Schwellenwerte für eine UVP-Pflicht im Landwirtschaftsgesetz[59] und im Planning and Development Act[60] bei Drainage-Flächen von 20 auf 2 Hektar gesenkt, und die UVP-Pflicht für Feuchtgebiete ab 0,1 Hektar Fläche eingeführt. In übrigen Fällen besteht nunmehr ab 50 Hektar Fläche eine grundsätzliche UVP-Pflicht, während die Pflicht zur Vorprüfung des Einzelfalls im Screening bei Flächengrößen ab 5 Hektar liegt. Darüber hinaus muss unabhängig von Flächengrößen im Einzelfall eine UVP-Pflicht nach bestimmten Kriterien geprüft werden, und zwar wenn ein Projekt erhebliche Auswirkungen haben kann auf (I) die Umwelt; (II) ein europäisches Schutzgebiet; (III) ein „Natural Heritage Area“ (im Sinne des irischen Rechts ein europäisches FFH- oder Vogelschutzgebiet) oder ein anderes Naturschutzgebiet, oder (IV) wenn das Vorhaben einem „National Monument“ (Denkmal) Schaden zufügen kann.

IV.2.3. Urteil des EuGH vom 3. März 2011, Rs. C-50/09 – Kommission vs. Irland („Lismullin Henge“)

In dem von Vincent Salafia für den Umwelt- und Landschaftsschutzverband „Tara Watch“ bei der EU-Kommission angeregten und gegen Irland gerichteten Vertragsverletzungsverfahren[61] geht es um die Verpflichtungen zur Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen und die Erforderlichkeit der Bewertung der Wechselwirkungen zwischen allen betroffenen Umweltfaktoren, zu denen auch die materiellen Güter einschließlich der architektonisch wertvollen Bauten und der archäologischen Schätze und die Landschaft sowie die Wechselwirkung zwischen den genannten Faktoren gehören.

Ausgangspunkt des Verfahrens vor dem EuGH war der Bau einer neuen Autobahn (M 3) durch das Tara-Valley in Irland. Im Zuge archäologischer Untersuchungen wurde im Vorfeld einer Straßenbaumaßnahme eine bis dahin nicht erfasste, unbekannte archäologische Stätte beim Ort Lismullin entdeckt, das „Lismullin Henge Monument“. Der Fundort liegt direkt auf der zum Zeitpunkt der Entdeckung bereits genehmigten (zu dt. planfestgestellten) Trassenführung der Autobahn M 3.

Das archäologische Bodendenkmal, nach Angaben der irischen Archäologen eine rituelle Einhegung aus der frühen Eisenzeit Irlands (ca. 700 – 400 v. Chr.), besteht aus einer kreisförmig angelegten Doppelreihe von Pfostenlöchern mit einem Durchmesser von ca. 80 m. Die Einhegung hat offenbar im Osten einen Eingang gehabt. Zentral befindet sich eine ähnliche, kleinere Ringstruktur von ca. 16 m Durchmesser.[62]

In der Umweltverträglichkeitsstudie zum Projekt der Autobahn M 3 konnte das bis zum Beginn der Erdarbeiten unbekannte Denkmal nicht behandelt werden, weshalb es naturgemäß von der zuständigen Behörde nicht bei der Entscheidung über die Genehmigung der Straßenbaumaßnahme berücksichtigt werden konnte.[63] So klagte die EU-Kommission auch, weil Irland angab, mit den Planning and Development Regulations 2001 (Schedule 2, part I, Class 50) nahezu alle Abbrucharbeiten von der UVP-Pflicht ausgenommen zu haben, was ein offensichtlicher Verstoß gegen die Richtlinie sei.[64]

Mit Urteil vom 3. März 2011[65] hat der Europäische Gerichtshof den Einlassungen der EU-Kommission in vollem Umfang statt gegeben und gegen Irland herausgestellt, dass beabsichtigte Abbrucharbeiten an Denkmalen in den Anwendungsbereich der UVP-Richtlinie fallen und dann die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich machen können. Kernaussagen des Urteils sind:

- Die Definition des Begriffs *„Projekt“* in Art. 1 Abs. 2 der UVP-Richtlinie 85/337/EG (neu RL 2011/92/EU) lässt den Schluss zu, dass Abbrucharbeiten als *„sonstige Eingriffe in Natur und Landschaft“* qualifiziert werden können. [Rn. 97]
- *„Diese Auslegung wird dadurch erhärtet, dass die Bezugnahmen auf `kulturelles Erbe` in Art. 3 der Richtlinie 85/337, auf `historisch, kulturell oder archäologisch bedeutende Landschaften` in Anhang III Nr. 2 Buchst. h dieser Richtlinie und auf die `architektonisch wertvollen Bauten und [die] archäologischen Schätze` in ihrem Anhang IV Nr. 3 gegenstandslos wären, wenn Abbrucharbeiten vom Anwendungsbereich dieser Richtlinie ausgenommen wären.“* [Rn. 98]
- *„Zur Veranschaulichung lässt sich … darauf hinweisen, dass `Städtebauprojekte` im Sinne von Anhang II Nr. 10 Buchstabe b sehr häufig den Abbruch bestehender baulicher Anlagen mit sich bringen.“* [Rn. 100]
- *„Folglich werden Abbrucharbeiten durchaus vom Anwendungsbereich der Richtlinie 85/337 umfasst und können demnach ein `Projekt` im Sinne ihres Art. 1 Abs. 2 darstellen“.* [Rn. 101]

Die herausragende, deutlich über die Rechtsprechung in der Rechtssache C-66/06 reichende Bedeutung des Urteils liegt vor allem darin, dass danach die UVP-Pflicht nicht nur auf Eingriffe in (großräumige) Landschaften bezogen ist, sondern konkret auch auf einzelne Denkmale bzw. historische Stätten. Das Urteil steht im Einklang mit der Rechtsprechung des EuGH zur UVP-Pflicht im innerstädtischen Bereich im Fall „CODA“ und ergänzt es in bedeutendem Maße.

IV.2.4. Urteil des EuGH vom 6.3.2014, Rs. C-206/13 – Siragusa vs. Regione Sicilia – Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo

Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft primär die Auslegung von Art. 17 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Ausgangspunkt des Verfahrens war die Forderung der regionalen sizilianischen Behörden - Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo (Region Sizilien - Direktion für Kultur- und Naturerbe von Palermo) – gegen Cruziano Siragusa zur Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands eines Grundstücks, auf dem der Kläger sein Gebäude ohne Genehmigung erweitert hatte. Dabei hatte er nach Auffassung der italienischen Behörden gegen den „Kodex der Kultur- und Landschaftsgüter“, Gesetzesdekret 42/04 verstoßen, da das Gebäude in einem Landschaftsschutzgebiet steht und die Anbauten die Landschaft beeinträchtigen.

Somit ging es in dem Verfahren vor dem EuGH auch um das Verhältnis von nationalen Gesetzen zum Schutz des Kulturerbes und EU-Recht. Im Urteil vom 6. März 2014 stellt der EuGH fest, dass alle nationalen Regelungen, die in den Anwendungs-/Geltungsbereich des Unionsrechts fallen, am Maßstab der Grundrechte-Charta zu messen sind. Hier entscheidend ist allerdings, dass sich der EuGH in Bezug auf die Durchführung nationaler Rechtsvorschriften als unzuständig erklärt. Es geht dem EuGH um die Durchsetzung der Einheit und Wirksamkeit des Unionsrechts.

Kernaussagen aus diesem Urteil[66] helfen somit die Reichweite des Rechts der Europäischen Union bzw. der Rechtsprechung des EuGH einzugrenzen:

- *„Die Ziele … des Gesetzesdekrets Nr. 42/04 sind nicht die gleichen, auch wenn die Landschaft ein Faktor ist, der bei der Umweltverträglichkeitsprüfung gemäß der Richtlinie 2011/92 berücksichtigt wird.“* [Rn. 28]
- Bestimmungen des Kulturgüter- und Landschaftsschutzgesetzes 42/04 *„stellen keine Durchführung des Rechts der Union dar“.* [Rn. 30]
- *„Weder die Bestimmungen des EU-Vertrags noch des AEU-Vertrags, … noch die Richtlinien 2003/4 und 2011/92 [erlegen] den Mitgliedstaaten bestimmte Verpflichtungen im Hinblick auf den Landschaftsschutz auf, wie es das italienische Recht tut.“* [Rn. 27]

- Entscheidend ist ein hinreichender Zusammenhang; es ist nicht ausreichend, wenn die Sachbereiche benachbart sind oder mittelbare Auswirkungen auf das Unionsrecht haben. [Rn. 24]
- Die Vorlagefragen des italienischen Gerichts *„berührten nicht die Frage, ob möglicherweise die Richtlinie 2011/92 wegen des Fehlens einer Umweltverträglichkeitsprüfung nicht eingehalten worden sei“*. [Rn. 18]
- Das Risiko einer Beeinträchtigung des Vorrangs, der Einheit und der Wirksamkeit des Unionsrechts besteht hier nicht. [Rn. 32]

Im Falle des kulturellen Erbes greift der EuGH also nur ein, wenn z.B. eine Umweltverträglichkeitsprüfung für das kulturelle Erbe nicht oder fehlerhaft durchgeführt wurde, in Sachfragen der Durchführung des Denkmalrechts kann sich der EuGH dagegen nicht äußern.

IV.3 Rechtsprechung des EuGH zum Erfordernis der UVP – Urteil des EuGH vom 07.11.2013, Rs. C-72/12 – Gemeinde Altrip u. a. vs. Land Rheinland-Pfalz (Polder Atrip-Entscheidung)

Ausgangspunkt des Vorabentscheidungsersuchen des Bundesverwaltungsgerichts ist ein von der Gemeinde Altrip und mehrere Privatklägern gegen das Land Rheinland-Pfalz geführter Rechtsstreit wegen eines Rheinpolders, der dem Hochwasserschutz dienen soll.[67] Die klagende Gemeinde verweist darauf, dass die geplanten Rückhalteräume ca. 12 % ihres Gemeindegebiets und auch mehrere in ihrem Eigentum stehende Grundstücke erfassen. U.a. sei das Gefahrenpotenzial bei Deichbruch erhöht, zudem trete eine Wertminderung für Gebäude und Liegenschaften in der Gemeinde ein. Es wird gegen die wasserrechtliche Planfeststellung geltend gemacht, dass die dazu durchgeführte Umweltverträglichkeitsprüfung an erheblichen Fehlern leide.

In dem Verfahren ging es auch um die Vereinbarkeit des deutschen Verwaltungsrechts mit den Vorgaben des Europarechts hinsichtlich des Zugangs zu den Verwaltungsgerichten bei fehlerhaften Umweltverträglichkeitsprüfungen. Bislang musste durch einen Kläger nachgewiesen werden, dass die Entscheidung über das Vorhaben ohne den Fehler (in diesem Fall die fehlerhafte Umweltverträglichkeitsprüfung) voraussichtlich anders ausgefallen wäre. Dies ist in aller Regel schwer zu beweisen und mit einer eher negativen Aussicht trotz vieler Gutachten den notwendigen Beweis nicht erbringen zu können, wird der mögliche Einwender in jedem Fall abgeschreckt Rechtsmittel einzulegen.

Das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz hatte in seinem vorangehenden Berufungsurteil vom 12. Februar 2009 eine Berücksichtigung der Einwände gegen die Umweltverträglichkeit aus formalen Gründen abgelehnt, insbesondere weil § 5 Abs. 1 UmwRG nur auf Verfahren Anwendung finde, die nach dem 25. Juni 2005 eingeleitet worden seien.[68] Es könne insoweit dahinstehen, ob den Klägern bei fehlerhafter Durchführung einer UVP überhaupt aus § 4 Abs. 1 UmwRG ein Anspruch auf Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses zustehen könne, obwohl diese Bestimmung nach ihrem Wortlaut nur den Totalausfall der UVP regle. Auf mögliche Fehler der UVP komme es insoweit also auch nicht an.

Dagegen urteilt der EuGH wie folgt:[69]

- *„Der Ausschluss ihrer Anwendbarkeit in dem Fall, dass eine Umweltverträglichkeitsprüfung zwar durchgeführt wurde, aber mit – unter Umständen schwerwiegenden – Fehlern behaftet ist, würde den Bestimmungen der Richtlinie 85/337 über die Beteiligung der Öffentlichkeit weitgehend ihre praktische Wirksamkeit nehmen. Ein solcher Ausschluss liefe daher dem in Art. 10a der Richtlinie genannten Ziel zuwider, einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren.“* [Rn. 37]

Konkret hat der EuGH eine Beweislastumkehr bei gerügten und offensichtlichen Fehlern der Umweltverträglichkeitsprüfung zu Lasten von Behörden und Vorhabenträgern begründet [Rn. 53, 57]. Künftig müssen diese belegen, dass ein Verfahrensfehler bei Umweltverträglichkeitsprüfungen keine Relevanz für die Zulassung eines Vorhabens hatte. Dies bedeutet, dass eine Umweltprüfung zwingend vollständig sein muss, insbesondere hinsichtlich der zu ermittelnden Umweltbelange. Unvollständige Umweltprüfungen führen zu einem Fehler, der grundsätzlich beachtlich ist. Die bisherige obergerichtliche „Kausalitätsrechtsprechung“ des Bundesverwaltungsgerichts[70] erweist sich danach als unionsrechtswidrig, Klagen sind also bereits dann zulässig, wenn bestimmte Sachverhalte nicht oder nicht ausreichend geprüft sind.

V. Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes

Der Gesetzgeber war aufgrund der Rechtsprechung des EuGH im Trianel-Verfahren aufgefordert, die Richtlinie 2003/35/EG binnen Jahresfrist vollständig umzusetzen. Es muss auch möglich sein solche Rechte zu beklagen, die dem Allgemeinwohl dienen. Dazu war das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz zu ändern, in dessen Zentrum die Regelungen der Klagebefugnis für anerkannte Umweltvereinigungen stehen, das aber aufgrund der Verknüpfung mit den Individualrechten im Sinne der Schutznormtheorie das zentrale Ziel des europäischen Gesetzgebers verfehlt hatte. Dem entsprechend war laut Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 10. August 2012 das Ziel eine lückenlose 1:1-Umsetzung von Artikel 10a der UVP-Richtlinie 85/337/EWG (jetzt Artikel 11 der Richtlinie 2011/92/EU).

Der Gesetzentwurf wurde zügig im Deutschen Bundestag und im Bundesrat beraten, wobei u.a. der Deutsche Verband für Archäologie (DVA) auf die Bedeutung dieser Vorschriften für den Denkmalschutz hingewiesen hatte.[71] Die Korrektur und Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes an das Europarecht trat schließlich am 29. Januar 2013 in Kraft. Entscheidend ist die Änderung in § 2 Abs. 1 Nr. 2 UmwRG, hier entfallen lediglich drei Worte, nämlich *„Rechte einzelner begründen“*.

Wichtig ist, dass sich weder im Wortlaut noch in der Gesetzesbegründung eine Einschränkung des normativen Geltungsbereichs auf ein europäisches oder irgendwie besonderes, jedenfalls vom Gesetzgeber näher bestimmtes Umweltrecht findet. Hinsichtlich des Umfangs der Kontroll- und Rügebefugnis der Verbände kommt es insoweit auf den Umweltbegriff an, der dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz zugrunde liegt. Diese Frage hat die Rechtsprechung bereits beantwortet, danach gilt: *„Die Koppelung der Klagebefugnis an das Recht, die Umweltverträglichkeit des Vorhabens überprüfen zu lassen, spricht dafür, den Begriff des Umweltschutzes i.S.d. § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG am Begriff der Umwelt*

i.S.d. Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung zu orientieren, zumal auch eine Verletzung der Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung selbst nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG rügefähig ist, wie die auf die Sachprüfung bezogene Regelung des § 4 Abs. 1 UmwRG zeigt".[72] Dies ist entscheidend für den Denkmalschutz, da dessen Belange mit dem Schutzgut der *„Kultur- und Sachgüter"* nach § 2 Abs. 1 Nr. 3 UVPG zu berücksichtigen sind.

V.1 Klagerechte im Denkmalschutz nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz

In der Konsequenz der vom Gesetzgeber gewählten „großen Lösung" [73] bei der Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes unterliegen sämtliche verfahrens- und materiellrechtlichen Genehmigungserfordernisse des Umweltrechts aus dem Recht der Europäischen Union und aus nationalen Vorschriften innerhalb des Anwendungsbereich von § 1 UmwRG einer umfassenden Kontroll- und Rügebefugnis durch Verbände vor Gerichten. Zu den „nationalen Umweltrechtsvorschriften" müssen unter Zugrundelegung des Umweltbegriffs des UmwRG und der Rechtsprechung des EuGH auch die Denkmalschutzgesetze der Länder gezählt werden.

Über die Umsetzung der europarechtlichen Vorschriften der Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie 2003/35/EG und damit verbunden auch der UVP-Richtlinie 85/337/EWG (neu: Richtlinie 2011/92/EU i.d.F. Richtlinie 2014752/EU) im Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) gibt es somit auch im Denkmalschutz ein Verbandsklagerecht. Dies wird man umfassend verstehen müssen. Denn die Umweltverträglichkeitsprüfung ist entgegen weit verbreiteter Annahmen nicht nur auf Großprojekte bezogen, vielmehr stellt sie, wie der EuGH wiederholt herausgestellt und mit Hinweisen gerade auf das kulturelle Erbe begründet hat, in erster Linie auf die Erheblichkeit möglicher Beeinträchtigungen der Schutzgüter der UVP ab. Eingriffe in das kulturelle Erbe gelten in diesem Sinne als grundsätzlich erheblich, und folglich besteht dann bei möglichen erheblichen Eingriffen in Denkmale grundsätzlich eine UVP-Pflicht und damit verbunden die Möglichkeit der Verbandsklage.

Für die Baudenkmalpflege ist wichtig, dass dies nach dem „CODA-Urteil" in der Rechtssache C-142/07 auch im städtischen Bereich gilt. In diesem Sinne ist auch bereits geklärt, dass über das UmwRG auch Bebauungspläne einer gerichtlichen Kontrolle unterworfen werden können. Die UVP-Gesellschaft hatte schon früher gefolgert, *„dass bei Eingriffen in das kulturelle Erbe die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung öfter obligatorisch sein kann als bei naturschutzrechtlichen Eingriffen"*.[74]

VI. Ausblick

In der Übertragung einer aktiveren Rolle auf den Bürger bzw. auf anerkannte Verbände bei der Durchsetzung des Allgemeinwohlinteresses – hier für den Denkmalschutz – spiegelt sich eine moderne Ausgestaltung pluralistischer politischer Systeme wider.[75] Offen ist gleichwohl, wie sich die etablierte Denkmalschutzverwaltung zu Verbandsklagerechten verhalten wird, die auf das Prüfungserfordernis im Screening hinzuweisen hat und schon deshalb eine zentrale Schutzverantwortung hat und immer haben wird.[76] Sie kann diese Rechte positiv als Rückendeckung für das eigene Handeln wahrnehmen, zumal die Belange in der Abwägung höheres Gewicht erhalten. Umgekehrt kann dies unter dem Blickwinkel einer Kontroll- und Rügebefugnis Dritter zur Verwaltungsarbeit und als „Monopolverlust" gesehen werden, wird doch über die „Schutznormtheorie" die Verantwortung für das Gemeinwohl in der Hand der staatlichen Verwaltung monopolisiert – was im Rückblick Dehios Forderung nach einer Schutzverantwortung für Denkmale durch das Volk im kaiserlichen Deutschen Reich des Jahres 1905 nahezu revolutionär wie weitsichtig modern erscheinen lässt.

Auf solche Erwägungen kann es aber letztlich nicht ankommen. Hier ist zu beachten, dass mit dem „Lismullin Henge"-Urteil des EuGH in der Rechtssache C-50/09 klargestellt wurde, dass bereits die begründete Möglichkeit eines drohenden Eingriffes in ein Denkmal faktisch eine UVP-Pflicht auslöst.[77] Wichtig für die Behörden ist, dass nach Art. 4 Abs. 2 bei Erfüllung der tatbestandlichen Voraussetzungen das Ermessen reduziert und insoweit eine gebundene Entscheidung gefragt ist.[78]

Das Verbandsklagerecht für Denkmalschutzvereinigungen bezieht sich aufgrund der vom deutschen Gesetzgeber realisierten „großen Lösung" im UmwRG auch auf die materiell-rechtlichen Genehmigungserfordernisse des Denkmalrechts. Auf besondere landesrechtliche Regelungen für Verbandsklagerechte innerhalb des Fachrechts des Denkmalschutzes kommt es insoweit nicht zwingend an. Zum einen hat das Trianel-Urteil Direktwirkung und gleicht insoweit eventuelle Regelungsdefizite auf nationaler Ebene aus,[79] zum anderen wurden auch im Naturschutz die entsprechenden Regelungen über die Anerkennung von Vereinen weitgehend zum UmwRG hin verlagert.

Gleichwohl erforderlich bleiben entsprechende Ergänzungen der Denkmalschutzgesetze, zu berücksichtigen sind hier die rechtsstaatlichen Grundsätze der Normenbestimmtheit und Normenklarheit. Danach ist sicherzustellen, *„dass die gesetzesausführende Verwaltung für ihr Verhalten steuernde und begrenzende Handlungsmaßstäbe vorfindet und dass die Gerichte die Rechtskontrolle durchführen können; ferner ermöglichen die Bestimmtheit und Klarheit der Norm, dass der betroffene Bürger sich auf mögliche belastende Maßnahmen einstellen kann. Der Anlass, der Zweck und die Grenzen des Eingriffs müssen in der Ermächtigung bereichsspezifisch, präzise und normenklar festgelegt werden"*.[80]

Die Kulturhoheit der Länder kann einer solchen Rechtslage nicht entgegen gestellt werden, zumal die Länder im Gesetzgebungsverfahren auf allen Ebenen beteiligt waren und keine Vorbehalte geltend gemacht hatten. Die Regelungskompetenz des europäischen Gesetzgebers basiert hier auf dem Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 Abs. 3 AEUV, der nicht nur das „Vor-Ort-Prinzip" beschreibt, sondern auch als Öffnungsklausel für eine mitbestimmte Regelungsbefugnis zu verstehen ist, wenn Erfordernisse auf unionsebene besser zu verwirklichen sind. Dies ist mit der Verbandsklage zweifellos der Fall, weil alle EU-Mitgliedstaaten gleichermaßen berührt sind.

Selbst wenn der deutsche Gesetzgeber bei der Änderung des UmwRG subjektiv eine abweichende Vorstellung vom Inhalt der Vorschriften gehabt haben sollte, greift letztlich das Aarhus-Übereinkommen, insbesondere sein Art. 9 Abs. 2 UnterAbs. 2 Sätze 2 und 3, dem mit dem Zustimmungsgesetz vom 9. Dezember 2006 objektiv innerstaatliche Geltung verschafft wurde. Von der Möglichkeit, das Übereinkommen über den nationalen Rechtsanwendungsbefehl im Sinne eines eigenen

abweichenden Verständnisses mit einem Vorbehalt zu versehen, hatte der Gesetzgeber – und dazu zählen auch die im Bundesrat vertretenen Länder – seinerzeit keinen Gebrauch gemacht.[81]

Die UVP-Änderungs-Richtlinie 2014/52/EU betont mit Nachdruck die Bedeutung der Umweltverträglichkeitsprüfung für das kulturelle Erbe vor allem in dem neuen Erwägungsgrund 16, der im Konsultationsverfahren angeregt wurde.[82] Auf das Urteil des EuGH im Fall „Lismullin Henge“ (Rs. C-50/09) geht die Ergänzung zu Anhang III Nr. 2 c, viii) unmittelbar zurück und verweist nunmehr auf die „Stätten“ des kulturellen Erbes als Entscheidungskriterium für die UVP-Pflicht, also insbesondere auf einzelne Denkmale. Dies gilt auch für die Änderung bzw. Formulierung der Anhänge IV Nr. 1 b) und II.A Nr. 1 a) und des Erwägungsgrund 22, die bei Screening-Verfahren und Umweltverträglichkeitsprüfungen die Berücksichtigung der Auswirkungen des gesamten betreffenden Projekts, soweit relevant einschließlich des Unterbodens und des Untergrunds, während der Bau-, der Betriebs- und, soweit relevant, der Abrissphase fordern.

Erwägungsgrund 28 der neuen UVP-Änderungsrichtlinie geht schließlich u. a. auf die Urteile in den Rechtssachen „CODA“ (Rs. C-142/07) und „Irland“ (Rs. C-66/06) zurück, die darauf hinweisen, dass Projekte an empfindlichen Standorten oft erhebliche und/oder unumkehrbare Auswirkungen auf die Umwelt haben können; ein wichtiges Auswahlkriterium ist das kulturelle Erbe. Das Verbandsklagerecht als Ausdruck einer gemeinsamen Verantwortung von Staat und Zivilgesellschaft soll dazu beitragen, auch das kulturelle Erbe als Faktor unserer Umwelt wirksamer zu schützen. Die sich daraus ergebenden Erörterungen und gerichtlichen Klärungen sind – ganz im Sinne des Straßburger Verwaltungsgerichtspräsidenten Woehrling (vgl. oben) – für die Entwicklung des öffentlichen Rechts notwendig und zweifellos nützlich; die Arbeit der Denkmal- und Landschaftsschutzorganisation „Tara-Watch“ belegt dies eindrucksvoll, sie hat zur Änderung der Rechtslage und der UVP-Richtlinie entscheidend beigetragen. Die entsprechenden Erfolge dieses Instruments und die außerordentliche Bedeutung für den geschwisterlich verbundenen Naturschutz sollten die Denkmalschutzverbände in Deutschland und Europa bei ihren notwendigen Diskussionen in den Blick nehmen.

[1] G. Dehio: Denkmalschutz und Denkmalpflege im 19. Jahrhundert. Festrede an der Kaiser-Wilhelm-Universität zu Straßburg am 27. Januar 1905, Straßburg 1905, S. 263-282.

[2] § 64 BNatSchG n.F. (Rechtsbehelfe anerkannter Vereine). Siehe Deutscher Bundesrat (Hg.): Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftsplege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften (BNatSchGNeuregG), Gesetzentwurf der Bundesregierung (BR-Drs. 411/01 vom 1. Juni 2001) und Empfehlungen der Ausschüsse (BR-Drs. 411/1/01 vom 3. Juli 2011). – Vgl. Deutscher Bundestag (Hg.): Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften (BNatSchGNeuregG). Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs. 14/6378 vom 20. Juni 2001).

[3] Vgl. Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU): Rechtsschutz für die Umwelt – die altruistische Verbandsklage ist unverzichtbar. Stellungnahme Nr. 5 (Berlin 2005).

[4] § 13 Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen (Behindertengleichstellungsgesetz - BGG) vom 27. April 2002 (BGBl. I S. 1467, 1468) i.d.F.G. vom 19. Dezember 2007 (BGBl. I S. 3024).

[5] In Bezug auf des Staatszieles „Tierschutz“ (Art. 20a GG) erfolgte die Einführung von Verbandsklagerechten für den Tierschutz in Bremen (2007), Hamburg (2013), Nordrhein-Westfalen (2014), dem Saarland (2014), Rheinland-Pfalz (2014) und zuletzt in Schleswig-Holstein (2014). Die Landesregierungen von Baden-Württemberg und Niedersachsen haben derzeit (Stand 04/2015) ihre entsprechenden Gesetzentwürfe in die Verbandsanhörung gegeben. Hier exemplarisch für Rheinland-Pfalz: Landesgesetz über Mitwirkungsrechte und das Verbandsklagerecht für anerkannte Tierschutzvereine (TierSchLMVG) vom 03. April 2014 (GVBL. Rheinland-Pfalz, S. 44).

[6] § 4a Gesetz über die Ausgestaltung der Rechte der Sorben/Wenden im Land Brandenburg (Sorben/Wenden-Gesetz – SWG) vom 7. Juli 1994 (GVBl. BBG I/94, [Nr. 21], S.294) i.d.F.G vom 11. Februar 2014 (GVBl. BBG I/14, [Nr. 07]).

[7] Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 4.2.2015. Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der zivilrechtlichen Durchsetzung von verbraucherschützenden Vorschriften des Datenschutzrechts.

[8] § 28 DSchG-Rheinland-Pfalz vom 23. März 1978 (GVBl 1978, S. 159), i.d.F. Gesetz vom 15.09.2009 (GVBl. S. 333).

[9] StadtBauKultur NRW (Hg.): Bericht der Denkmalkommission Nordrhein-Westfalen vom 7. Oktober 2002 (Gelsenkirchen 2002) S. 5. – Diese Überlegungen fanden jedoch wenig Beachtung im Denkmalschutz, vgl. Denkmalspiegel Berlin 1, H.2 (2003) S. 2.

[10] §§ 1 Abs. 4 Nr. 1, 2 Abs. 5, bedingt auch § 26 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG berücksichtigen Belange des Denkmalschutzes.

[11] § 59 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG a.F. – Vgl. dazu L. Rößing: Denkmalschutz und Umweltverträglichkeitsprüfung. Schriften zum Umweltrecht 134 (Berlin 2003). – VG Köln, Urteil vom 3. März 2009, Az.: 14 K 2310/07 (Klage der DGUF auf Anerkennung nach § 64 BNatSchG, unveröffentlicht).

[12] LT-Drs. Niedersachsen 16/3668 vom 23.5.2011, S. 13 f. § 23 „Verbandsklage“. Der Entwurf lässt eine Reihe völliger Übereinstimmungen mit den Bestimmungen des 2002 eingeführten Verbandsklagerechts im Bundesnaturschutzgesetz erkennen, wurde aber inhaltlich durch das im selben Jahr eingeführte Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) angeregt (freundl. Auskunft des wiss. Referenten der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Nds. Landtag, W. Mecke).

[13] C. v. Meding u. K.Wallbaum: Juristen prüfen Rechtslage in Hannovers Plenarsaalstreit. Hannoversche Allgemeine Zeitung vom 18.3.2010.

[14] BT-Drs. 17/13914 vom 12. Juni 2013.

[15] Referentenentwurf zur Neufassung des DSchG-Schleswig-Holstein vom 14.01.2014, S. 9 f. und 29, § 5 „Verbandsklagerecht“.

[16] Deutsche Gesellschaft für Ur- und Frühgeschichte (DGUF), Standpunkt: Verbandsklagerecht im Denkmalschutz verankern. http://www.dguf.de/index.php?id=254

[17] Deutscher Bundestag, Ausschussdrucksache 17(16)579-A vom 16.10.2012: Stellungnahme Deutscher Verband für Archäologie (DVA, Dachverband) zu BT-Drs. 17/10957, GE der Bundesregierung zur Änderung des UmwRG.

[18] R. Mast: Denkmal- und Kulturgutschutz als wehrfähige Rechtsposition bei der gerichtlichen Überprüfung von Großprojekten. NVwZ 8/2012, S. 472 ff. – M. Kloepfer, Denkmalschutz und Umweltschutz. Schriften zum Umweltrecht 172 (Berlin 2012) bes. 174 ff.

[19] Vgl. in der vielfältigen Literatur A. Epiney: Gemeinschaftsrecht und Verbandsklage. NVwZ 1999, 486 Fn. 12 und 16 m. w. Nachw.. – C. Calliess: Feinstaub im Rechtsschutz deutscher Verwaltungsgerichte, NVwZ 2006, 1. – H.-J. Koch: Die Verbandsklage im Umweltrecht, NVwZ 2007, 369 ff., bes. S. 371 f. – J. Kokott: Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts. Die Verwaltung 31 (1998) 335. – A. Schmidt, M. Zschiesche u. M. Rosenbaum: Die naturschutzrechtliche Verbandsklage in Deutschland, Praxis und Perspektiven, Schriftenreihe Natur und Recht, Band 5, (Berlin u. Heidelberg 2004). – F. Schoch: „Die europäische Perspektive des Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts“, in: E. Schmidt-Assmann und W. Hoffmann-Riem (Hrsg.): Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts (Baden-Baden 1999) 279. – J. Ziekow: Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz im System des deutschen Rechtsschutzes. NVwZ 2007, 259.

[20] Vgl. E. Sharpston: Schlussanträge der Generalanwältin in der Rechtssache C-115/09 vom 16. Dezember 2010, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen e. V. / Bezirksregierung Arnsberg (Vorabentscheidungsersuchen des OVG Münster). Slg. 2011 I-03673, Rn. 31-33. = NuR 33 (2011) S. 72–80.

[21] Vgl. dagegen OVG NRW, Urteil vom 12.06.2012 – 8 D 38/08.AK, Rn. 198: „... die zuständigen Behörden hatten und haben das geltende materielle Recht stets unabhängig davon anzuwenden, ob etwaige Rechtsverstöße gerichtlich überprüfbar sind“.

[22] Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft des Grundbesitzes und gleichlautend des Waldbesitzerverbands zum Referentenentwurf vom 14.01.2014 für die Neufassung des Denkmalschutzgesetz Schleswig-Holstein.

[23] Art. 55 Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG) SR 814.01– Art. 12 Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) SR 451. – Fassung des USG und des NHG jeweils gemäß Ziff. I des BG vom 20. Dez. 2006, in Kraft seit 1. Juli 2007 (AS 2007 2701; BBl 2005 5351 5391).

[24] E. Riva, Die Beschwerdebefugnis der Natur- und Heimatschutzvereinigungen im schweizerischen Recht. Abhandlungen zum schweizerischen Recht H. 463 (Bern 1980) S. 177 f., Nr. b).

[25] E. Riva, Die Beschwerdebefugnis der Natur- und Heimatschutzvereinigungen im schweizerischen Recht. Abhandlungen zum schweizerischen Recht H. 463 (Bern 1980) S. 178, Nr. c).

[26] Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU): Rechtsschutz für die Umwelt – die altruistische Verbandsklage ist unverzichtbar. Stellungnahme Nr. 5 (Berlin 2005) S. 6.

[27] E. Riva, Die Beschwerdebefugnis der Natur- und Heimatschutzvereinigungen im schweizerischen Recht. Abhandlungen zum schweizerischen Recht H. 463 (Bern 1980) S. 179. Das „Beschwerderecht“ in der Schweiz entspricht dem „Verbandsklagerecht“ im deutschen Recht.

[28] H. Rauterberg: Ein Land auf Abriss. In: Die Zeit, Nr. 3/2007, S. 41.

[29] *Nach Angaben der Landeskonservatorin Pohlack vom April 2015: http://www.sz-online.de/sachsen/milliarden-fliessen-in-die-denkmaeler-3074722.html*

[30] *G. Winter: Individualrechtsschutz im deutschen Umweltrecht unter dem Einfluss des Gemeinschaftsrechts. NVwZ 1999, 467 ff., bes. 472.*

[31] *J. M. Woehrling: Die deutsche und die französische Verwaltungsgerichtsbarkeit an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. NVwZ 1998, 462 ff., bes. 465.*

[32] *BVerwG, Urteil vom 21. April 2009 – 4 C 3.08 - BVerwGE 133, 347 Rn. 18. Darauf beziehen sich mittlerweile mehrere Gerichte, vgl. z.B. OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 16. September 2009 – 8 A 10710/09.*

[33] *P. Fischer-Hüftle: Zur naturschutzrechtlichen Vereinsklage nach dem BNatSchG 2009. Natur und Recht 2011, 33, 327-241, bes. 238.*

[34] *Zur gezielten Privilegierung der Verbände und der Abgrenzung von der Popularklage siehe Sharpston, E.: Schlussanträge der Generalanwältin in der Rechtssache C-263/08 vom 2. Juli 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening / Stockholms kommun genom dess marknämnd (Vorabentscheidungsersuchen des Högsta domstol [Schweden]). Slg. 2009 I-09967, Rn. 63.*

[35] *Art. 98 S. 4 Bayerische Verfassung; § 53 BayVfGHG.*

[36] *BayVerfGH, Entscheidung vom 22. Juli 2008 – Az. Vf. 11-VII-07.*

[37] *BayVerfGH, Entscheidung vom 31. Mai 2006 – Az.: Vf. 1-VII-05.*

[38] *W. K. Göhner: Verfassungswidrigkeit eines Bebauungsplans. Denkmalschutz Informationen 01/2007, 31. Jg., S. 52-58. Zitate ebendort.*

[39] *Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten (ÖB-RL; ABl. EG 2003 Nr. L 156 vom 25. Juni 2003, S. 17).*

[40] *UN-ECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25. Juni 1998 (ABl. EG 2005 Nr. L 124, S. 4). Zur Umsetzung in der EU siehe: Schlussanträge des Generalanwalts C. Villalón vom 20. Juni 2013 in der Rechtssache C72/12 Gem. Altrip u.a. vs. Land Rheinland-Pfalz (Vorabentscheidungsersuchen des Bundesverwaltungsgerichts [Deutschland]). Slg. 2013-00000 (ECLI:EU:C:2013:422), Rn. 4 und 11.*

[41] *Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz / UmwRG) vom 7. Dezember 2006 (BGBl. 2006 I (58) S. 2816), zuletzt geändert durch Artikel 11a Gesetz vom 11. August 2010 (BGBl. 2010 I (43) S. 1163).*

[42] *Deutscher Bundesrat: PlPr. 828 vom 24. November 2006, S. 392 Anlage 12 (Erklärung der Parl. Staatssekretärin Astrid Klug (BMU) zum Aarhus-Vertragsgesetz).*

[43] *Erklärung der Bundesregierung nach Art. 19 des Aarhus-Übereinkommen. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&lang=en#EndDec Untersuchungen bestätigen diese Befürchtungen allerdings nicht: A. Schmidt u. M. Zschiesche: Verbandsklagen im Natur- und Umweltschutzrecht 2011 und 2012 unter Berücksichtigung der Entwicklung von 2007 bis 2010. Eine empirische Untersuchung im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz, Fachgebiet I 2.1. (Dezember 2013).*

[44] *Vgl. European Court of Justice, 50th anniversary of the Judgement "Van Gend en Loos" 1963-2013. Conference Proceedings (Luxembuourg 2013).*

[45] *BVerwG, Urteil vom 5.9.2013 – 7 C 21.12, Rn. 46, Bezug auf Art. 4 Abs. 3 EUV (Effektivitätsgebot).*

[46] *Vorabentscheidungsersuchen des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen (Deutschland) eingereicht am 27. März 2009 (Rechtssache C-115/09), nach Vorlagebeschluss vom 5. März 2009 im Verfahren OVG NRW, Az. 8 D 58/08.AK (Trianel Kohlekraftwerk Lünen). ABl. EU C 141/46 vom 20.6.2009, S. 26.*

[47] *Vgl. A. Epiney: Gemeinschaftsrecht und Verbandsklage. NVwZ 1999, 486 Fn. 12 und 16 m. w. Nachw.. – Vgl. zu den Argumenten auch H.-J. Koch: Die Verbandsklage im Umweltrecht, NVwZ 2007, 369 ff., bes S. 371 f. – A.Schmidt, M. Zschiesche, F. Mischek u. S. Ludorf: Die Entwicklung der naturschutzrechtlichen Verbandsklage von 2002 bis 2006. Eine empirische Untersuchung im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz, Fachgebiet II 1.1. (Berlin, Bernburg Oktober 2007) S. 5.*

[48] *EuGH, Urteil vom 12. Mai 2011 – Rs. C-115/09, (Vorabentscheidungsersuchen des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen — Deutschland) — Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V./Bezirksregierung Arnsberg. Slg. 2011 I-03673. – ABl. EU C 204/6 vom 9.7.2011, S. 6.*

[49] *Vgl. in der Vielfalt der Fachliteratur z. B. M. Kment: Europarechtswidrigkeit des § 4 I UmwRG? NVwZ 2012, 481 – T. Siegel: Zur Einklagbarkeit der Umweltverträglichkeit. DÖV 2012, 709.*

[50] *EuGH, Urteil vom 25. Juli 2008 – Rs. C-142/07. Ecologistas en Acción-CODA gegen Ayuntamiento de Madrid. Ersuchen um Vorabentscheidung: Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 22 de Madrid - Spanien. Slg. 2008 I-06097. – ABl. EU C 236/2 vom 13.9.2008, S. 2–3.*

[51] *J. Kokott, Schlussanträge der Generalanwältin vom 30. April 2008 – Rs. C142/07, Ecologistas en Acción-CODA / Ayuntamiento de Madrid (Vorabentscheidungsersuchen des Juzgado de lo Contencioso-Administrativo no. 22, Madrid, Spanien). Slg. 2008 I-06097.*

[52] *EuGH, Urteil vom 16. März 2006 – Rs. C-332/04, Kommission / Spanien. Slg. 2006, I-40.*

[53] *Irish Statute Book, Statutory Instruments / S.I. No. 600/2001 (amendment).*

[54] *EuGH, Rechtssache C-66/06: Klage, eingereicht am 6. Februar 2006 — Kommission der Europäischen Gemeinschaften/Irland. ABl. EU C 108/1, S. 1 vom 6.5.2006. Ausführlicher zu den Klageinhalten auch das Urteil des EuGH vom 20.11.2008.*

[55] *EuGH, Urteil vom 20. November 2008 – Rs. C-66/06, Kommission / Irland. Slg. 2008, I-158. – ABl. EU C 6/02, S. 2 vom 10.01.2009.*

[56] *M. O'Sullivan, D.J. O'Connor und L. Kennedy: Archaeological Features at Risk. A Survey measuring the recent Destruction of Irelands archaeological Heritage. The Heritage Council (Kilkenny 2001).*

[57] *EuGH, Urteil vom 21. September 1999 – Rs. C-392/96, Kommission / Irland, Rn. 33 und 66. Slg. 1999 I-05901. – ABl. EU C 366/10 vom 18.12.1999, S. 6.*

[58] *Pressemitteilung IP/11/168 vom 16.02.2011 der EU-Kommission: Environment, Commission seeks fines against Ireland for not adopting legislation to protect countryside heritage.*

[59] *Irish Statute Book, Statutory Instruments / S.I. No. 456/2011 - European Communities (Environmental Impact Assessment) (Agriculture) Regulations 2011.*

[60] *Irish Statute Book, Statutory Instruments / S.I. No. 454/2011 - Planning and Development (Amendment) (No. 2) Regulations 2011.*

[61] *EuGH, Rechtssache C-50/09: Klage, eingereicht am 4. Februar 2009 — Kommission der Europäischen Gemeinschaften/Irland. ABl. EU C 82/35, S. 19 vom 4.4.2009. Vgl. die Chronologie der Ereignisse bei Mary Kennealy, Saving the Hill of Tara. In: Tinteán – The Australian-Irish Heritage Network 1, 2007, S. 7. http://tinteanmagazine.files.wordpress.com/2012/08/tintean_200701_lrnb.pdf*

[62] *Eoghan Brangan, An Bord Pleanála Inspector's Report. Board Reference Nr. 17.EN3001. 27. Juli 2007. – National Roads Authority (Hrsg.), Aidan O'Connell (Site Director): M3 Clonee-North of Kells Contract 2 Dunshaughlin – Navan .Report on the Archaeological Excavation of Lismullin 1, Co. Meath. September 2009.*

[63] *Environmental Impact Statement (EIS), Section 13.6 of Volume 4B.*

[64] *Rechtssache C-50/09: Klage, eingereicht am 4. Februar 2009 — Kommission der Europäischen Gemeinschaften/Irland. ABl. EU C 82 vom 4.4.2009, S. 19–20.*

[65] *EuGH, Urteil vom 3. März 2011 – Rs. C-50/09, Europäische Kommission/Irland. Slg. 2011, I-873. – ABl. EU C 130/04, S. 3 vom 30.04.2011.*

[66] *EuGH, Urteil vom 6. März 2014 – Rs. C-206/13, Cruciano Siragusa / Regione Sicilia - Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo. Ersuchen um Vorabentscheidung: Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia - Italien. Slg. 2014-00000 (ECLI:EU:C:2014:126).*

[67] *BVerwG, Beschluss vom 10.01.2012 - BVerwG 7 C 20.11.*

[68] *OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 12.02.2009 - 1 A 10722/08.OVG.*

[69] *EuGH, Urteil vom 7. November 2013 – Rs. C. 72/12, Gemeinde Altrip u. a. / Land Rheinland-Pfalz. Vorabentscheidungsersuchen des Bundesverwaltungsgerichts (Deutschland). Slg. 2013 – 00000 (ECLI:EU:C:2013:712).*

[70] *Z.B. BVerwG, Urteil vom 25.01.1996 - 4 C 5.95.*

[71] *Deutscher Verband für Archäologie (DVA, Dachverband), Stellungnahme zu BT-Drs. 17/10957, GE der Bundesregierung zur Änderung des UmwRG. Deutscher Bundestag, Ausschussdrucksache 17(16)579-A vom 16.10.2012.*

[72] *Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 10. Oktober 2012 - BVerwG 9 A 18.11, Rn. 11.*

[73] *S. Schlacke, Die Novelle des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes – EuGH ante portas? ZUR 4, 2013, 195 ff., bes. 198.*

[74] *UVP-Gesellschaft (2007): Hartlik, J.; Möller, C.; Scholles, F. et al. (Bearbeiter): Stellungnahme der Gesellschaft für die Prüfung der Umweltverträglichkeit zum Entwurf eines neuen Denkmalschutzgesetzes (DSchG) für Rheinland-Pfalz vom 30.8.2006 (Hamm, 27. Januar 2007).*

[75] *Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU): Rechtsschutz für die Umwelt – die altruistische Verbandsklage ist unverzichtbar. Stellungnahme Nr. 5 (Berlin 2005) S. 7 – B. W. Wegener: Rechtsschutz für gesetzlich geschützte Gemeinwohlbelange als Forderung des Demokratieprinzips? Humboldt-Forum-Recht 2000/3, S. 1-19.*

[76] *Art. 4 Abs. 2 mit Anhang II und III Richtlinie 2011/92/EU i.d.F. Richtlinie 2014/52/EU. Vgl. § 3c mit Anlagen 1 und 2 UVPG.*

[77] *So bereits die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPVwV) vom 18. September 1995. GMBl. Nr. 32, S. 671, Nr. 1.1.2.4. Deutlich auch das Landesgesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung für Baden-Württemberg (LUVPG) vom 19. November 2002 (GBl. S. 428) i.d.F. Gesetz 14. Oktober 2008 (GBl. Nr. 14, S. 367) Anlage 2 Nr. 2.3.12, das als Auswahlkriterium für die UVP-Pflicht auf „Denkmale gemäß §§ 2 und 12 des Denkmalschutzgesetzes, Gesamtanlagen nach § 19 des Denkmalschutzgesetzes sowie Grabungsschutzgebiete gemäß § 22 des Denkmalschutzgesetzes" verweist.*

[78] *EuGH, Urteile vom 24.Oktober 1996 – Rs. C-72/95, Kraaijeveld - Slg. 1996, I-5403 Rn. 34 und 61 und vom 16. September 1999 - Rs. C-435/97, Flughafen Bozen – Slg.1999, I-5613 Rn.70. - BVerwG, Urteil vom 20. August 2008 - 4 C 11.07, Rn. 20.*

[79] *EuGH, Urteil vom 12. Mai 2011 – Rs. C-115/09, Rn. 54 i.V.m. Rn. 59 (Antwort auf Vorlagefrage 3 des OVG NRW). Slg. 2011 I-03673. – ABl. EU C 204/6 vom 9.7.2011, S. 6.*

[80] *BverfG, Beschluss vom 23. Februar 2007 - 1 BvR 2368/06, RN 46. - BVerfG, Urteil v. 15. Dezember 1983 – 1 BvR 209, 269, 362, 420, 440, 484/83, RN 198 f.*

[81] *Vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 12. Juni 2012 - Az. 8 D 38/08.AK (Kohlekraftwerk Datteln), Rn. 219.*

[82] *Stellungnahme der Deutschen Gesellschaft für Ur- und Frühgeschichte (DGUF) vom 24.09.2010 zur Public Consultation on the Review of the Environmental Impact Assessment (EIA) Directive, Case No. 6330699052620267 10. – Deutscher Verband für Archäologie (DVA), Stellungnahme zum Vorschlag COM (2012) 628 final der EU vom 18.12.2012.*