

# Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht

In Zusammenarbeit mit der Neuen Juristischen Wochenschrift

Gegründet von Rechtsanwalt Prof. Dr. Hermann Weber, Schriftleiter von 1982–2001

Herausgegeben von *Rechtsanwalt Prof. Dr. Rüdiger Breuer*, Bonn – *Prof. Dr. Martin Burgi*, München – *Prof. Dr. Christian Calliess*, Berlin – *Dr. Josef Christ*, Richter des BVerfG, Karlsruhe – *Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde*, Rechtsanwalt, Stuttgart – *Dr. Frank Fellenberg*, Rechtsanwalt, Berlin – *Prof. Dr. Andreas Heusch*, Präsident des VG, Düsseldorf – *Prof. Dr. Thomas Mayen*, Rechtsanwalt, Bonn – *Prof. Dr. Hubert Meyer*, Geschäftsf. Vorstandsmitglied des Niedersächsischen Landkreistages, Hannover – *Prof. Dr. Janbernd Oebbecke*, Münster – *Prof. Dr. Joachim Scherer*, Rechtsanwalt, LL.M., Frankfurt a. M. – *Dr. Heribert Schmitz*, Ministerialrat, Berlin – *Prof. Dr. Friedrich Schoch*, Freiburg – *Dr. Thomas Schröder*, Rechtsanwalt, Frankfurt a. M. – *Prof. Dr. Rudolf Streinz*, München

**Schriftleitung:** Rechtsanwalt Prof. Dr. Achim Schunder und Rechtsanwältin Dr. Christiane Prause, Beethovenstraße 7 b, 60325 Frankfurt a. M.

11 2019

Seite 745–824

38. Jahrgang

1. Juni 2019

Rechtsanwalt Dr. Wolf Friedrich Spieth und Rechtsanwalt Niclas Hellermann, LL. M.\*

## Umweltverbände: Mit Macht kommt Verantwortung

Umweltverbänden kommt innerhalb des modernen demokratischen Gemeinwesens eine wichtige gesamtgesellschaftliche Funktion zu. Aus dem „David“ ist inzwischen längst ein „Goliath“ geworden. Auch im Recht haben die Verbände beträchtlichen Einfluss gewonnen. Die Stärkung und Ausdehnung des Verbandsklagerechts macht sie zu wirkmächtigen Akteuren. Der Zuwachs von Macht und Einfluss bringt es zwangsläufig mit sich, dass ein verantwortlicher Umgang der Umweltverbände mit diesen Möglichkeiten stärker in den Fokus gerät. Ihre besonderen Rechte sind nur zu rechtfertigen, wenn sie im Kontext der Förderung des Allgemeinwohls ausgeübt werden und die damit zusammenhängenden gesetzlichen Vorgaben einhalten. Anderenfalls entfällt der legitimierende Grund für die Privilegierung. Dabei geht es nicht nur um den vom BFH entschiedenen Fall Attac und dessen Folgen. Ebenso ist einzugehen auf die Voraussetzungen des Umweltverbandsklagerechts und auf die Handhabung solcher Rechte im Graubereich, wenn Gesetzesübertretungen für öffentlichkeitswirksame Aktionen gleichsam eingepreist werden.

### I. Einleitung

Verbänden kommt innerhalb des modernen Gemeinwesens eine wichtige gesamtgesellschaftliche Funktion zu. Von den Vereinten Nationen werden NGOs bereits seit langem als „wertvolle Bindeglieder zur Zivilgesellschaft“ geschätzt und als Kooperationspartner eingebunden.<sup>1</sup> Die Europäische Union setzt ebenfalls auf eine starke Partnerschaft und erblickt in ihnen wichtige Verbündete bei der Durchsetzung ihrer Vorhaben.<sup>2</sup> Ihr besonderer Beitrag bei der Begleitung von gemeinwohlrelevanten Projekten von Staat und Wirtschaft steht außer Frage.

Außer Frage steht jedoch auch der beträchtliche Zuwachs an Macht und Einfluss, den insbesondere Umweltvereinigungen in der letzten Dekade für sich verbuchen konnten. Aus dem zivilgesellschaftlichen „David“ ist längst ein „Goliath“ geworden, der in der öffentlichen Arena den traditionellen

Akteuren inzwischen mehr als nur die Stirn zu bieten vermag. NGOs sind organisatorisch oft hochprofessionell aufgestellt und mit erheblichen finanziellen Mitteln ausgestattet. In ihren Händen werden die Möglichkeiten der neuen Medien zu einem wirkungsvollen Instrument der Interessenverfolgung. Umweltverbände treten dabei weiterhin mit dem kaum zu unterschätzenden Bonus an, in den Augen vieler als einzige für das „Gemeinwohl“ zu streiten.

In diesem faktischen Machtzuwachs erschöpft sich die Entwicklung jedoch nicht. Auch *im Recht* haben die Verbände beträchtlich an Einfluss gewonnen. Unter den Fittichen der Europäischen Union sind die Umweltverbände „flügge“ geworden. Die stete Ausdehnung und Stärkung der Verbandsklagerechte<sup>3</sup> und die Ausweitung der – freilich nicht nur Verbänden offenstehenden – umweltbezogenen Informationsansprüche<sup>4</sup> machen sie zu mächtigen Akteuren. Seit der wegweisenden „Trianel“-Entscheidung des *EuGH*<sup>5</sup> war der deutsche Gesetzgeber wiederholt zur Novellierung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes gezwungen.<sup>6</sup> § 2 II UmwRG sieht

\* Die Autoren sind Partner der Kanzlei *Posser Spieth Wolfers & Partners*; sie danken dem wissenschaftlichen Mitarbeiter *Dr. Johannes Buchheim* für die Unterstützung.

1 Für eine differenzierte Analyse von Stärken und Schwächen der Zusammenarbeit zwischen Vereinten Nationen und NGOs M. *Hansel*, ZfP 61 (2014), 243.

2 Vgl. hierzu nur im Kontext der „Europe 2020 Strategy“ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=330> (Abruf: 20.3.2019).

3 Hierzu näher etwa *Seibert*, NVwZ 2013, 1040; *Gellermann*, DVBl 2013, 1341; *Fellenberg*, NVwZ 2015, 1721; *Franzius*, NVwZ 2018, 219; *Kment*, NVwZ 2018, 921; mit stärker empirischem Bezug *Führ/Schenten/Schulze/Schütte*, NVwZ 2014, 1041; *Schmidt/Zschiesche*, NuR 2018, 443.

4 Zur Entwicklung des Umweltinformationsrechts *Guckelberger*, NuR 2018, 378; zu den unionsrechtlichen und -gerichtlichen Impulsen *Ekarde*, NVwZ 2013, 1591; *Wegener*, NVwZ 2015, 602; *Wagner*, EuZW 2017, 95.

5 *EuGH*, C-115/09, ECLI:EU:C:2011:289 = NVwZ 2011, 801 – Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen.

6 Vgl. *EuGH*, C-72/12, ECLI:EU:C:2013:712 = NVwZ 2014, 49 – Altrip; *EuGH*, C-137/14, ECLI:EU:C:2015:683 = NVwZ 2015, 1665 – Kommission/Deutschland.

nummehr ein Verbandsklagerecht ohne die vormalige Beschränkung auf individualschützende Vorschriften vor. Umweltverbände können seitdem – anders als üblicherweise Einzelkläger – Klagen auf das Vorsorgeprinzip, Anforderungen an den Stand der Technik oder Fragen der FFH-Verträglichkeit stützen.

Der *EuGH* zieht für die „Mobilisierung der Verbände“ zur Durchsetzung des Umweltrechts die Aarhus-Konvention und deren Umsetzungsakte heran. Dabei legt er regelmäßig eine weite Auslegung zugrunde, die bisweilen eine methodische Nachvollziehbarkeit vermissen lässt.<sup>7</sup> Seine verbandsklagefreundliche Rechtsprechung hat das Gericht jüngst in der Rechtssache „Protect“ fortgeführt. Nach diesem Urteil soll Umweltvereinigungen aus Art. 9 III Aarhus-Konvention in Verbindung mit Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ein Klagerecht gegen mitgliedstaatliche Maßnahmen zustehen, sofern diese Maßnahmen auf Art. 4 der Wasserrahmenrichtlinie beruhen.<sup>8</sup> Selbst wenn diese weite Interpretation alles andere als zwingend ist und das Gericht in seiner Entscheidung erneut den Ausgestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten betont,<sup>9</sup> so wird doch aus der Entwicklung der Rechtsprechung deutlich, welche Durchsetzungskraft den Verbänden durch die weitreichende Öffnung des Klagewegs über die unionsrechtliche Ebene bereits zuge wachsen ist. Nach der Erzwingung von Fahrverboten in deutschen Innenstädten zeichnet sich ab, dass mit so genannten „Klimaschutzklagen“ die Rechtsposition von Umweltverbänden weiter ausgetestet werden soll.

Die besonderen Rechte, auf die Umweltverbände sich stützen, werden indes in aller Regel nicht zu eigennützigen Zwecken gewährt. Steuerliche Erleichterungen für gemeinnützige Organisationen, das Verbandsklagerecht und auch Umweltinformationsansprüche bestehen vielmehr allein mit Blick auf das Wohl der Allgemeinheit, dessen Förderung sich der Gesetzgeber durch Gewährung dieser Rechte verspricht. Die Wahrung der Interessen der Allgemeinheit hat das Grundgesetz allerdings grundsätzlich ganz bewusst allein den demokratisch legitimierten Staatsorganen anvertraut.<sup>10</sup> Verbände besitzen weder demokratische Legitimation noch einen privilegierten Erkenntniszugriff auf das „Gemeinwohl“.<sup>11</sup> Um diesen Widerspruch zu überbrücken, setzen die rechtlichen Privilegien für Verbände und auch die Umweltinformationsansprüche eine gewisse Rückbindung an das Wohl der Allgemeinheit voraus. Die Anerkennung als klageberechtigte Umweltvereinigung erfordert nach § 3 UmwRG – unter anderem – die ideelle Förderung des Umweltschutzes als Satzungszweck, Gemeinnützigkeit im Sinne der Abgabenordnung und binnendemokratische Strukturen. Wenn NGOs demgegenüber ihre Binnendemokratie einschränken oder ein allgemeinpolitisches Mandat wie Parteien wahrnehmen, stößt dies nicht nur zunehmend auf Kritik.<sup>12</sup> Es stellt sich in rechtlicher Hinsicht die Frage, ob die erforderliche Rückbindung an das Allgemeinwohl als legitimierender Grund für Sonderrechte noch vorhanden ist. Soweit das Verbandsklage- oder Umweltinformationsrecht gar im Kontext mit rechtswidrigen Aktionen eingefordert wird, werden weitere Grenzen überschritten.<sup>13</sup>

An vier Beispielen aus jüngerer Zeit wird aufgezeigt,<sup>14</sup> wie Rechtsprechung und Verwaltung mit diesen Fragen der Allgemeinwohlbindung und -verträglichkeit umgehen: Der *BFH* hat im Januar 2019 in seiner Entscheidung im Fall *Attac* das – nicht nur steuerrechtlich – bedeutsame Tatbestandsmerkmal der „Gemeinnützigkeit“ im Hinblick auf eine allgemeinpolitische Zweckverfolgung verneint (unter II). Ebenso wird zunehmend genauer auf die gesetzlich ge-

forderte binnendemokratische Struktur von Umweltvereinigungen (§ 3 I Nr. 5 UmwRG) geachtet. Das Umweltbundesamt hat dem Greenpeace eV (*Greenpeace*) dementsprechend die Anerkennung als Umweltvereinigung nach dem UmwRG und das *OVG Lüneburg* – ähnlich wie schon das *VG Düsseldorf* im Fall der Deutschen Umwelthilfe eV (*DUH*) – die Zuerkennung einer hiervon losgelösten Klagebefugnis versagt (unter III.). Der *VGH München* hat schließlich keinen Zweifel daran gelassen, dass er nicht bereit ist, einem Umweltverband den Anspruch auf Umweltinformationen für einen absehbaren Missbrauch – der Begehung strafrechtlich relevanter Handlungen – zu gewähren (unter IV.).

## II. Gemeinnützigkeit: Der Fall Attac

In einem viel beachteten Urteil hat der *BFH* im Januar 2019 über die fehlende Gemeinnützigkeit des deutschen Trägervereins des globalisierungskritischen Netzwerks *Attac* entschieden.<sup>15</sup> Zwar urteilte der *BFH* in der Sache nicht abschließend, sondern verwies den Rechtsstreit an das *Hessische FG* zurück. Jedoch machte er in seiner Entscheidung deutlich, dass eine ganze Reihe prominenter Kampagnen<sup>16</sup> von *Attac* aufgrund ihrer allgemeinpolitischen Zielsetzungen und der dabei verwendeten „drastischen Ausdrucksmittel“ nicht als gemeinnützig iSd § 52 AO bewertet werden können.<sup>17</sup> Das Urteil liegt auf der Linie der bisherigen *BFH*-Rechtsprechung. Ihm dürfte dennoch Signalwirkung für die Bewertung einer ganzen Reihe anderer allgemeinpolitisch aktiver Umweltverbände und NGOs zukommen.<sup>18</sup>

### 1. Wahrnehmung eines „allgemeinpolitischen Mandats“ kein gemeinnütziger Zweck

Eine Körperschaft verfolgt gem. § 52 I 1 AO gemeinnützige Zwecke, wenn ihre Tätigkeit darauf gerichtet ist, die All-

7 Krit. etwa zur „Protect“-Entscheidung des *EuGH*, *Fellenberg/Schiller* in *Landmann/Robmer*, Umweltrecht, 88. EL September 2018, Vorb. UmwRG Rn. 42: „in methodischer Hinsicht nachgerade abenteuerlich“.

8 *EuGH*, C-664/15, ECLI:EU:C:2017:987 = NVwZ 2018, 225 – Protect.

9 Die Entscheidung betrifft ausdrücklich nur die Wasserrahmenrichtlinie und lässt sich daher nicht bruchlos auf andere Umweltrechtsakte übertragen. Zudem ging es um einen Sachverhalt aus Österreich, wo die Aarhus-Konvention nur unvollständig und im Hinblick auf die Verbandsklagerechte deutlich restriktiver als in Deutschland umgesetzt worden war; vgl. dazu auch *Ruffert*, Umweltschutz ohne methodische Grundlage? Zur neueren Rechtsprechung des *EuGH* und ihren Folgen für Deutschland, DVBl 2019 (im Erscheinen).

10 Vor einer „Privatisierung des Gemeinwohls“ warnt daher *C. Callies*, NJW 2003, 97 (99 f.).

11 *VG Düsseldorf*, Urt. v. 24.1.2018 – 6 K 12341/17, BeckRS 2018, 1408.

12 Vgl. *Rohwetter*, Gut gemeint und gut getarnt. Nichtregierungsorganisationen wie die Deutsche Umwelthilfe treiben Politik und Wirtschaft vor sich her – aber wer finanziert sie eigentlich?, Die Zeit, Nr. 39/2018, S. 20; *Münkler*, Wer nicht kämpfen will, hat schon verloren, NZZ, 7.3.2018; *Rövekamp*, Nur bedingt transparent, Tagesspiegel, 7.7.2015; *Müller/Pauy*, 1,2 Mrd. Euro für null Transparenz, Spiegel Online, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/eu-kommission-finanziert-ihre-eigenen-kritiker-a-1141392.html> (Abruf: 20.3.2019).

13 Für ein prägnantes Anschauungsbeispiel s. sogleich unter IV.

14 Die Autoren bzw. Soziätätskollegen waren an den unter III. und IV. benannten Verfahren jeweils beteiligt.

15 *BFH*, NJW 2019, 877 = NVwZ 2019, 824 Ls. (in diesem Heft).

16 Beispielsweise der „Demokratie-Kongress“ aus Anlass des Verkehrsprojekts „Stuttgart 21“. Zu den Kampagnen im Einzelnen *BFH*, Urt. v. 10.1.2019 – V R 60/17, BeckRS 2019, 2190 Rn. 3–6.

17 Vgl. *BFH*, NJW 2019, 877 (880) Rn. 32 f. = NVwZ 2019, 824 Ls. (in diesem Heft).

18 So geht etwa der Kampagnenorganisator *CAMPACT* nach eigenem Bekunden bereits davon aus, den Status der Gemeinnützigkeit im Lichte der ergangenen Entscheidung zu verlieren, vgl. *Kreutzfeld*, *Campact* verliert die Gemeinnützigkeit. Spenden sind nicht mehr absetzbar, taz, 18.3.2019. Zur Diskussion zu *PETA* s. ua *FAZ*, Agrarministerin: „Gemeinnützigkeit im Zweifel aberkennen“, 23.4.2018.

gemeinheit auf materiellem, geistigem oder sittlichem Gebiet selbstlos zu fördern. Dies bestimmt sich nach einem Katalog von 25 Zwecken, die die Voraussetzung der Förderung der Allgemeinheit konkretisieren. Die allgemeine politische Betätigung gehört nicht dazu. § 52 II 1 Nr. 24 AO schließt vielmehr „Bestrebungen, die nur bestimmte Einzelinteressen staatsbürgerlicher Art“ verfolgen, von der Gemeinnützigkeit ausdrücklich aus.<sup>19</sup>

Der Hintergrund dieser Regelungen und der zugehörigen finanzgerichtlichen Rechtsprechung ist die unterschiedliche steuerrechtliche Behandlung von politischen Parteien und gemeinnützigen Körperschaften. Eine steuerrechtliche Begünstigung politischer Aktivitäten durch Zuerkennung der Gemeinnützigkeit unterliefe die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die steuerliche Absetzbarkeit von Parteispenden.<sup>20</sup> Der *BFH* greift für seine Definition der politischen Tätigkeit dementsprechend auf § 1 II, § 2 I PartG zurück.<sup>21</sup> Will eine Körperschaft den Status der Gemeinnützigkeit nicht riskieren, darf sie sich daher politisch allenfalls im Rahmen der Verfolgung eines der in § 52 II AO genannten Zwecke betätigen und muss hierbei parteipolitische Neutralität wahren.<sup>22</sup>

Das *FG* hatte die politischen Aktivitäten von *Attac* noch unter die Förderung der Volksbildung (§ 52 II Nr. 7 AO) sowie die allgemeine Förderung des demokratischen Staatswesens (§ 52 II Nr. 24 AO) gefasst und damit als gemeinnützig angesehen.<sup>23</sup> Diese weite Auslegung wies der *BFH* jedoch zurück: Zwar umfasse der Begriff der Volksbildung auch die politische Bildung, verstanden als die Schaffung und Förderung politischer Wahrnehmungsfähigkeit und politischen Verantwortungsbewusstseins.<sup>24</sup> Die politische Bildung habe jedoch – in Abgrenzung zur politischen Zweckverfolgung – in einer durch „geistige Offenheit“ gekennzeichneten Diskussion zu erfolgen.<sup>25</sup> Gehe es demgegenüber vorwiegend um die Durchsetzung der eigenen Auffassung, so fehle es am Charakter einer steuerbegünstigten politischen Bildung.<sup>26</sup> In ähnlicher Weise verneint das Gericht die Voraussetzungen einer steuerbegünstigten allgemeinen Förderung des Gemeinwesens.

## 2. Parteipolitische Neutralität bei der Verfolgung gemeinnütziger Zwecke

Der *BFH* erkennt in ständiger Rechtsprechung an, dass es unschädlich ist, wenn eine nach § 52 II AO begünstigte Tätigkeit „im Einzelfall zwangsläufig mit einer gewissen politischen Zielsetzung verbunden ist“.<sup>27</sup> Richtet sich beispielsweise das Handeln einer Umweltvereinigung satzungsgemäß auf die Förderung des Umweltschutzes, so stehen politische Auswirkungen auf die öffentliche Meinungsbildung im Umweltbereich der Gemeinnützigkeit nicht entgegen. Dies sei der Fall, solange die Beschäftigung mit allgemeinpolitischen Vorgängen noch im Rahmen dessen liegt, was das Eintreten für die steuerbegünstigten satzungsmäßigen Ziele „erfordert“.

Dabei bekräftigt der *BFH* anlässlich des Falls *Attac* aber ausdrücklich eine entscheidende Grenze: Soweit ein Verband – dies gilt auch für einen Umweltverband – seine Zwecke gemeinnützig verfolgen darf, so muss er sich insoweit parteipolitisch neutral verhalten.<sup>28</sup> Die Unterscheidung zwischen Förderung gemeinnütziger Zwecke und politischer Parteien darf nicht durch eine weite Auslegung der Gemeinnützigkeit unterlaufen werden. Darüber hinaus hat der *BFH* in früheren Entscheidungen bereits festgestellt, dass die Betätigung stets den Rahmen der verfassungsgemäßen Ordnung wahren

muss.<sup>29</sup> Die Ankündigung von Verstößen gegen die Rechtsordnung durch gewaltfreien Widerstand sowie die Nichtbefolgung polizeilicher Anordnungen wahrt ihn ausdrücklich nicht.<sup>30</sup>

## 3. „Gemeinnützigkeit“ und Verbandsklagebefugnis

Das *Attac*-Urteil erinnert daran, dass allgemeinpolitische Betätigung nicht die Aufgabe gemeinnütziger Organisationen, sondern die Aufgabe politischer Parteien ist und die entsprechenden Ausnahmetatbestände daher eng verstanden werden müssen. Besondere Bedeutung hat dies auch für das Verbandsklagerecht der Umweltverbände: Nach § 3 I 2 Nr. 4 UmwRG ist die Verfolgung gemeinnütziger Zwecke iSd § 52 AO eine Voraussetzung für die Anerkennung einer Umweltschutzvereinigung nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz. Die Rechtsprechung des *BFH* zur Abgrenzung gemeinnütziger Förderung des Umweltschutzes hat damit auch für das Verbandsklagerecht unmittelbare Bedeutung.<sup>31</sup> Hier schließt sich der Kreis von der Allgemeinwohlverträglichkeit zur verliehenen Privilegierung: Nur im Falle einer hinreichenden Förderung des Allgemeinwohls durch einen Umweltverband ist es auch gerechtfertigt, weiterreichende Klagerechte als für individuelle Kläger zuerkannt zu bekommen.

Im Unterschied zur Anerkennung der Gemeinnützigkeit im Abgabenrecht, die einschließlich des Satzungszweckes von den Finanzämtern gem. Nr. 3 Satz 3 AO-Anwendungserlass zu § 59 alle drei Jahre überprüft wird, hat die Anerkennungsentscheidung nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz allerdings bislang eine dauerhafte Wirkung und kann allein nach den allgemeinen Vorschriften der §§ 48, 49 VwVfG aufgehoben werden.<sup>32</sup> Hier besteht angesichts der gewachsenen rechtlichen und wirtschaftlichen Bedeutung des Verbandsklagerechts ein gewisses Transparenz- und Kontrolldefizit, welches durch die Aufnahme einer wiederkehrenden oder anlassbezogenen Überprüfung der Anerkennung ins Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz ausgeglichen werden könnte.

## III. „Demokratische Binnenstruktur“: Die Versagung der Verbandsklagebefugnis für Greenpeace

Eine weitere Voraussetzung für die Anerkennung als klagerechtmäßige Umweltvereinigung iSd § 3 I UmwRG, in der

19 *BFH*, NJW 2019, 877 (878) Rn. 17 f. mwN. = NVwZ 2019, 824 Ls. (in diesem Heft).

20 Hierzu *Leisner-Egensperger*, NJW 2019, 964 (966 f.).

21 *BFH*, NJW 2019, 877 (878 f.) Rn. 18, 22 = NVwZ 2019, 824 Ls. (in diesem Heft).

22 Zur Anforderung parteipolitischer Neutralität bereits *BFHE* 257, 486 = NVwZ-RR 2017, 979.

23 *FG Hessen*, Urt. v. 10.11.2016 – 4 K 179/16, BeckRS 2016, 122765.

24 *BFH*, NJW 2019, 877 (879) Rn. 24 = NVwZ 2019, 824 Ls. (in diesem Heft).

25 *BFH*, NJW 2019, 877 (879) Rn. 25, unter Verweis auf *BVerfG*, NJW 1986, 2497.

26 *BFH*, NJW 2019, 877 (879) Rn. 29 = NVwZ 2019, 824 Ls. (in diesem Heft).

27 *BFHE* 142, 51 = NJW 1985, 454 (455); *BFH*, NJW 2019, 877 (878) Rn. 20 = NVwZ 2019, 824 Ls. (in diesem Heft).

28 *BFHE* 257, 486 = NVwZ-RR 2017, 979 (985) Rn. 91; *BFH*, NJW 2019, 877 (879) Rn. 22 = NVwZ 2019, 824 Ls. (in diesem Heft).

29 *BFHE* 257, 486, = NVwZ-RR 2017, 979 (984) Rn. 87; ausf. *BFHE* 142, 243 = BeckRS 1984, 22006988 unter 5.

30 *BFHE* 142, 243 = BeckRS 1984, 22006988 unter 5 b.

31 Die gemeinnützige Förderung des Umweltschutzes und ihre Abgrenzung zu nicht gemeinnützigen Tätigkeiten hat den *BFH* bereits in mehreren Urteilen beschäftigt. Siehe nur resümierend *BFHE* 257, 486, = NVwZ-RR 2017, 979 (984 f.) Rn. 83–93.

32 BT-Drs. 16/12274, 79; BT-Drs. 16/2495, 13; *Fellenberg/Schiller* in *Landmann/Robmer*, Umweltrecht, 88. EL September 2018, UmwRG § 3 Rn. 51.

die erforderliche Rückbindung des Verbands an das Allgemeinwohl ebenfalls zum Ausdruck kommt, ist das so genannte Prinzip der Binnendemokratie. Danach hat eine Vereinigung jeder Person, die die Ziele der Vereinigung unterstützt, die Aufnahme als *stimmberechtigtes* Mitglied zu ermöglichen. Mit dieser Anforderung schränkt der Gesetzgeber gezielt die bürgerlich-rechtliche Organisationsautonomie der klageberechtigten Umweltverbände ein, um ein Mindestmaß demokratischer Binnenstruktur und Willensbildung innerhalb der Vereinigung zu gewährleisten.<sup>33</sup> Über diese organisationsrechtliche Absicherung demokratischer Entscheidungsprozesse soll darauf hingewirkt werden, dass Umweltvereinigungen die ihnen eingeräumten Mitwirkungs- und Klageprivilegien auch tatsächlich als „Anwälte der Umwelt“ im Allgemeininteresse nutzen und sich nicht einseitig von beruflichen, parteipolitischen oder vergleichbar partikularen Interessen leiten lassen.<sup>34</sup> Wer für die Allgemeinheit Interessen des Umweltschutzes wahrnehmen will, muss selbst der Allgemeinheit offenstehen, damit nicht im Windschatten des Verbandsklagerechts letztlich Partikularinteressen zur Durchsetzung verholten wird.

### 1. Fehlende binnendemokratische Strukturierung

Von einer solchen demokratischen Strukturierung interner Entscheidungsprozesse kann aber gerade auch bei populären und mitgliederstarken Umweltverbänden nicht immer die Rede sein, wie der Fall *Greenpeace* zeigt: Im März 2016 hat das Umweltbundesamt einen Antrag von *Greenpeace* auf Anerkennung als verbandsklagebefugte Umweltvereinigung mit der Begründung abgelehnt, der Verein werde mit seiner Satzung den sich aus § 3 I Nr. 5 UmwRG ergebenden Anforderungen an eine demokratische Binnenorganisation nicht gerecht. Denn anders als dort gefordert, wird nach den Satzungsregelungen von *Greenpeace* gerade nicht *jeder* Person, die die Ziele von *Greenpeace* unterstützt, auch tatsächlich ein solcher Zugang und ein Stimmrecht eingeräumt. Nach § 4 III der Vereinssatzung kann eine Mitgliedschaft mit Stimmrecht nur erhalten, wer bereits *in der Vergangenheit* bewiesen hat, dass er oder sie sich für die Ziele von *Greenpeace* aktiv einsetzt. Schon diese Aufnahmevoraussetzung wirkt nach Auffassung des Umweltbundesamts prohibitiv und schließe die Allgemeinheit aus der internen Willensbildung von *Greenpeace* weitestgehend aus. Zum anderen hat *Greenpeace* die Anzahl der *stimmberechtigten* Mitglieder in § 4 IV der Satzung auf 40 Personen beschränkt. Von diesen 40 können überdies nur 10 durch die ca. 5.000 ehrenamtlichen Mitglieder in den *Greenpeace*-Gruppen *nominiert* werden (§ 4 VI der Satzung). Über ihre Ernennung entscheidet dann wiederum allein der Aufsichtsrat unter Bestätigung durch die Versammlung der (wenigen) stimmberechtigten Mitglieder. Eine Mitbestimmung ist damit für die große Mehrheit der Mitglieder nicht ansatzweise gewährleistet.

### 2. Verfahren zur Betriebsgenehmigung des Kernkraftwerks Grohnde

Vor diesem Hintergrund ist es folgerichtig, dass auch das OVG *Lüneburg* sich in dem Verfahren über den Widerruf der Betriebsgenehmigung des Kernkraftwerks Grohnde<sup>35</sup> nicht nur von dem Fehlen der Voraussetzungen einer Verbandsklagebefugnis von *Greenpeace* nach § 2 II UmwRG überzeugt hat, sondern auch das Ansinnen ausgeschlagen hat, im Lichte der bereits angesprochenen „Protect“-Entscheidung des *EuGH* oder völkerrechtlicher Vorgaben aus Art. 9 III Aarhus-Konvention<sup>36</sup> die tatbestandlichen Voraus-

setzungen des UmwRG oder § 42 II VwGO aufzuweichen. Das Gericht hat damit an der Kompensationsfunktion der demokratischen Binnenorganisation für die Anerkennung einer von der Verletzung individueller Rechte entkoppelten Klagebefugnis festgehalten. *Greenpeace* hat daraufhin noch in der mündlichen Verhandlung seine Klage zurückgenommen.

### 3. Urteil des VG Düsseldorf zu DUH-Klage

Die Auffassung des OVG *Lüneburg* liegt auf der Linie eines Urteils des VG *Düsseldorf* zu einer Klage der Deutschen Umwelthilfe eV (*DUH*).<sup>37</sup> Der Umweltverband hatte beantragt festzustellen, dass die Betriebserlaubnis bestimmter Dieselfahrzeuge erloschen und der Betrieb dieser Fahrzeuge zu untersagen sei. Das VG *Düsseldorf* hat die Klage als unzulässig abgewiesen. Die straßenverkehrsrechtliche Zulassung sei kein Vorhaben iSd § 1 I 1 Nr. 5 UmwRG und der Anwendungsbereich des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes damit nicht eröffnet. Eine Klagebefugnis folge auch nicht aus Art. 9 III Aarhus-Konvention und der „Protect“-Entscheidung des *EuGH* und einer hieran orientierten Auslegung der einschlägigen prozessualen Regelungen (§§ 2 II, 1 I 1 Nr. 5 UmwRG oder § 42 II VwGO). Die Aarhus-Konvention erlaube den Mitgliedstaaten, verfahrensrechtliche Vorschriften über die Einlegung von Rechtsbehelfen zu erlassen. Umweltverbände hätten danach in Deutschland einen weiten, aber nicht grenzenlosen Zugang zu Gericht. Für die weiterhin bestehenden Grenzen führt das VG *Düsseldorf* eine ganze Reihe verfassungsrechtlicher Gründe an (Systementscheidung für Individualrechtsschutz, Gewaltenteilung, Bindung an das Gesetz, Gleichheitsgrundsatz). Im Kern stützt sich das Gericht auf die Erwägung, dass Umweltverbände – anders als die Institutionen des Staates – keiner hinreichenden Verpflichtung auf das Allgemeininteresse unterliegen und ihnen, wie jedem Bürger, insbesondere willkürliches Handeln grundsätzlich erlaubt sei: Wenn Art. 19 IV GG ein subjektives Recht voraussetzt, um die Gerichte anrufen zu können, festige und stärke dies zugleich das Gebot der Gleichbehandlung. Der Exekutive sei es verwehrt, gegen Gesetzesverstöße des einen einzuschreiten und – bei vergleichbaren Sachverhalten – über solche eines anderen hinwegzusehen. Ein Umweltverband unterliege solchen Bindungen nicht. Er könne beliebig den (vermeintlichen) Rechtsverstoß des einen verfolgen, den des anderen aber unbeachtet lassen. Selbst wenn auf Seiten des Umweltverbands lautere Motive bei der Auswahl der aufgegriffenen Angelegenheiten angenommen würden (etwa beschränkte finanzielle Mittel), habe es erhebliche Folgen, wenn etwa auf seine Klage hin nur eines von mehreren konkurrierenden Produkten öffentlich vor Gericht um die Bestätigung seiner Rechtskonformität kämpfen muss, während ähnliche Produkte unangegriffen bleiben und in der öffentlichen Wahrnehmung daher als rechtskonform erscheinen.

Zivilgesellschaftliches Engagement lebt von Freiräumen. Schon aufgrund dieser notwendigen Freiräume wird es nicht möglich sein, Umweltverbände durch enge(re) Vorgaben tatsächlich allein auf die Verfolgung von Allgemeininteressen zu verpflichten. Damit wird nicht sicher zu verhindern sein,

33 *Franzius* in *Schink/Reidt/Mitschang*, UVOG/UmwRG, 2018, UmwRG § 3 Rn. 13.

34 *Fellenberg/Schiller* in *Landmann/Rohmer*, Umweltrecht, 88. EL 2018, UmwRG § 3 Rn. 30.

35 OVG *Lüneburg*, 7 KS 82/15.

36 Vgl. hierzu erneut zuvor unter I 2.

37 VG *Düsseldorf*, Urt. v. 24.1.2018 – 6 K 12341/17, BeckRS 2018, 1408. Die Klägerin hat gegen die Entscheidung Berufung eingelegt.

dass das Verbandsklagerecht in manchen Fällen auch zur Durchsetzung von bloßen Partikularinteressen eingesetzt wird. Die Entscheidung des *VG Düsseldorf* zeigt aber, dass es dabei nicht nur um die Gefahr falsch verstandener Interessen der Allgemeinheit geht, sondern dass davon konkret auch jeweils Rechtspositionen Einzelner betroffen werden, wenn das Klagerecht von Umweltverbänden in sachlicher Hinsicht weiter ausgeweitet werden würde.

#### IV. „Rechtsstaatlichkeit“: Die Grenzen des UIG-Anspruchs zur Verteidigung der Rechtsordnung

Wie das Verbandsklagerecht beruht auch der Umweltinformationsanspruch auf der Überlegung, durch seine Gewährung ein höheres Umweltschutzniveau und damit ein Allgemeininteresse zu fördern. Der einzelne Anspruchsteller tritt, wenngleich er den Anspruch als individuelles Recht geltend macht, als Repräsentant der Öffentlichkeit auf. Die Rückbindung an das Allgemeinwohl ist zwar nicht so ausdrücklich ausgeprägt wie im Falle des Verbandsklagerechts, aber gleichwohl vorhanden. Sie zeigt sich etwa darin, dass öffentliche Belange einen Informationsanspruch ausschließen und umgekehrt einem an sich ausgeschlossenen Anspruch zur Durchsetzung verhelfen können, sofern das öffentliche Interesse gegenüber den Versagungsgründen überwiegt.

Wenngleich die Umweltinformationsansprüche jeder Person offenstehen, haben insbesondere Umweltverbände inzwischen verstanden, welch wirkungsvolles Werkzeug ihnen der Gesetzgeber damit an die Hand gegeben hat. Der besondere Elan, mit dem der *EuGH* die von der europäischen Rechtsordnung aufgestellten Vorgaben in die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten hineinzutragen pflegt, macht sich auch im Bereich der Umweltinformationen bemerkbar.<sup>38</sup>

#### 1. Der Umweltinformationsanspruch – weit und schrankenlos?

Durch die Umweltinformationsgesetze wird ein grundsätzlich voraussetzungsloses Recht auf Verschaffung aller bei öffentlichen Behörden vorhandener Umweltinformationen eingeräumt (vgl. § 3 I UIG). Nur in Fällen, in denen die jeweils abschließend aufgeführten Ausnahmetatbestände greifen, darf ein Informationszugang mit entsprechender Begründung versagt werden. Die grundlegende Verteilungsregel im Bereich der Umweltinformationen wurde damit zugunsten der Öffentlichkeit verschoben: Nicht der Zugang, sondern der Ausschluss von bei der öffentlichen Hand verfügbaren Umweltinformationen ist rechtfertigungsbedürftig. Die öffentliche Hand unterwirft sich im Bereich des Umweltrechts weitgehenden Transparenzanforderungen.

Die damit eingeräumte Rechtsmacht erscheint zumindest auf den ersten Blick weit und schrankenlos. Insbesondere die Tatsache, dass Anträge auf Informationszugang nicht begründet sein müssen, schafft die Möglichkeit, das erlangte Wissen in der vielfältigsten Art und Weise zu verwenden. Es ist gerade der springende Punkt dieser Ansprüche, dass es den Anspruchstellenden überlassen bleibt, was sie mit den erlangten Informationen unternehmen. Doch nicht jeder Umgang mit den zugänglich gemachten Informationen ist notwendig unproblematisch. Rechtspraktisch zwingen eine Vielzahl von Missbrauchsmöglichkeiten dazu, zum Schutz berechtigter Interessen die Grenzen solcher Ansprüche im Auge zu behalten. Angesprochen ist damit insbesondere die Handhabung der Ausnahmetatbestände zum Schutze öffentlicher Belange.

#### 2. Abwehr von Missbrauch: Das Verfahren Greenpeace der Bayerischen Staatsforsten

Ein anschauliches Beispiel hierfür liefert ein Verfahren zwischen *Greenpeace* und der Bayerische Staatsforsten AöR (*Bayerische Staatsforsten*), welcher der Freistaat Bayern 2005 per Gesetz die Bewirtschaftung des bayerischen Staatswalds übertragen hat.<sup>39</sup> In dem Verfahren begehrte *Greenpeace* nach dem bayerischen Umweltinformationsgesetz (BayUIG) die Herausgabe bestimmter Daten zu Buchen- und Douglasienbeständen und -pflanzungen. Im Vorfeld des Verfahrens hatten Aktivisten des Klägers mehrfach rechtswidrig und teilweise auch strafrechtlich geahndet die Bewirtschaftungsarbeiten, insbesondere Baumfäll- und Räumarbeiten, gestört. Darüber hinaus hatten *Greenpeace*-Aktivisten mehrere hundert Douglasiensetzlinge ausgerissen und vor dem Gebäude des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten öffentlichkeitswirksam abgelegt. Aus diesem Grund befürchteten die *Bayerische Staatsforsten*, dass die herausverlangten Informationen auch zukünftig dazu genutzt werden können und sollen, ihre Waldbewirtschaftung zu behindern. Sie verweigerte daher die Herausgabe einiger besonders lagegenauer Daten. Das *VG Regensburg* hat diese Entscheidung bestätigt und die Klage abgewiesen. Nachdem der Kläger es im Rahmen der Berufungsverhandlung trotz entsprechender Aufforderung durch das Gericht ablehnte, eine Verpflichtungserklärung abzugeben, dass er keine vergleichbaren rechtswidrigen Aktionen gegen die Beklagte mehr vornehmen werde und im Fall eines eigenmächtigen Handelns seiner Mitglieder die verfügbaren vereinsrechtlichen Sanktionsmittel (Abmahnung, Ausschluss) ausschöpfen werde, stellte der *VGH* eine Ablehnung des Anspruchs in Aussicht und setzte das Verfahren aus, um den *EuGH* im Wege der Vorabentscheidung mit der Auslegung und Anwendung der Ausnahmetatbestände der RL 2003/4/EG zu befassen.

Zu einer Vorlage zum *EuGH* ist es dann zwar nicht gekommen; *Greenpeace* hat die Klage nach Zustellung des Aussetzungs- und Vorlagebeschlusses zurückgenommen. Allein der Vorlagebeschluss des *VGH* ist dennoch aufschlussreich und wegweisend. Das Gericht widmet sich darin ausführlich den aufgrund des Vorverhaltens des Klägers und seiner Aktivisten im Raum stehenden Missbrauchsgefahren für den Fall, dass die begehrten Informationen herausgegeben würden.<sup>40</sup> Der *Senat* führt bei seinen Überlegungen eine Mehrzahl von rechtswidrigen und strafbaren Handlungen von *Greenpeace* gegen die *Bayerische Staatsforsten* an; er benennt das Ausreißen der Douglasien und ein Besprühen von Bäumen (Sachbeschädigung), die Behinderung des Abtransports und von Baumfällarbeiten selbst (strafbare Nötigung bzw. verbotene Eigenmacht).<sup>41</sup> Er sieht die konkrete Besorgnis künftiger Straftaten auch durch das Verhalten des Klägers begründet, nachdem dieser sich in dem Verfahren „mit großer Beharrlichkeit geweigert“ hatte, eine entsprechende Unterlassungserklärung abzugeben.<sup>42</sup> Ebenso hält der *Senat* es für schwerwiegend, dass sich *Greenpeace* vorbehalten hat, „auch künftige rechtswidrige und teilweise strafbare Schädigungen von

38 Vgl. zur jüngeren Unionsrechtsprechung *Wegener*, NVwZ 2015, 609 (612 ff.); *Wagner*, EuZW 2017, 95.

39 Zu Gegenstand und Verlauf des Rechtsstreits s. *VGH München*, Beschl. v. 8.2.2017 – 22 B 14.2304, BeckRS 2017, 103816 Rn. 1–14.

40 *VGH München*, Beschl. v. 8.2.2017 – 22 B 14.2304, BeckRS 2017, 103816 Rn. 23 bis 68.

41 *VGH München*, Beschl. v. 8.2.2017 – 22 B 14.2304, BeckRS 2017, 103816 Rn. 24 bis 34.

42 *VGH München*, Beschl. v. 8.2.2017 – 22 B 14.2304, BeckRS 2017, 103816 Rn. 35 f.

Rechtsgütern der Beklagten“ durchzuführen.<sup>43</sup> Es bestehe „eine erhebliche konkrete Gefahr der künftigen Begehung solcher Straftaten unter Verwendung“ der begehrten Informationen.<sup>44</sup> Gesteigert werde die Befürchtung durch den Umstand, dass *Greenpeace* diese Straftaten „sowohl generell als auch in Bezug auf die Thematik der alten Laub- und Buchenwälder nicht als missbilligenswert, sondern als legitim, werthaltig und förderungswürdig“ einstufe.<sup>45</sup> Der *Senat* kritisiert dazu auch den von *Greenpeace* eingerichteten „Umwelt-Rechtshilfefonds“, aus dessen Mitteln Aktivisten in Gerichts- und Strafverfahren finanziell unterstützt werden: In Zusammenschau mit dem Internetauftritt, der diesen Fonds vorstellt, werde kriminelles Verhalten im Ergebnis als finanzieller Unterstützung wert dargestellt und „Straftätern die Rolle von Opfern zugewiesen“, die „davor geschützt werden müssten, für ihr Tun zur Verantwortung gezogen zu werden“.<sup>46</sup> Der *Senat* rügt ausdrücklich die Bagatellisierung des Ausreißen der Douglasien durch die Aktivisten als „Sicherstellung“ oder „Auspflanzung“. Diese gezielt verharmlosende Bezeichnung füge sich in das Bild, demzufolge sich die für *Greenpeace* Handelnden „in bestimmten Bereichen nicht an die normativen Vorgaben der Rechtsordnung gebunden fühlen, sondern an deren Stelle ihre eigene, hierzu in Widerspruch stehende Wirkung setzen“.<sup>47</sup> Da die von *Greenpeace* begehrten Daten die Begehung weiterer Straftaten „signifikant erleichtern“<sup>48</sup> würden, sieht der *Senat* im Grundsatz eine „konkrete Gefahr negativer Auswirkungen auf die öffentliche Sicherheit“ als gegeben an, falls die Informationen herausgegeben werden müssten.<sup>49</sup>

### 3. Auslegung der Ausschlussgründe

Rechtlich erwägt der *VGH* für solche Fälle, den Begriff der öffentlichen Sicherheit im Sinne der RL 2003/4/EG (Art. 4 II lit. b) eher weit zu verstehen – im Gegensatz zu einer regelmäßig engen Interpretationspraxis der Unionsgerichte in anderen Kontexten. Die Ausschlussgründe würden sich damit im Ergebnis der unionsrechtlichen Figur der „öffentlichen Ordnung“ annähern. Sie würden dann auch die prägenden Grundsätze der mitgliedstaatlichen Rechtsordnung umfassen, die das Gebot von Treu und Glaube einschließen. In diesem Fall könnte ein Anspruch auf Informationsherausgabe dann versagt werden, wenn die konkrete Gefahr bestehe, dass die angeforderten Informationen zu rechtswidrigen Handlungen gegen diejenige öffentliche Stelle verwendet würden, die die Informationen zugänglich machen soll. Dieser Begründungsansatz des *VGH* zielt auf eine adäquate rechtliche Bewältigung des oben umrissenen Missbrauchsrisikos als Verstoß gegen die Allgemeinwohlverträglichkeit des Streitgegenständlichen Handelns:

Der im Fall befürchteter rechtswidriger Handlungen zunächst naheliegende Rückgriff auf die öffentliche Sicherheit sieht sich zwar dem systematischen Einwand ausgesetzt, dass der Begriff im Gesetz unmittelbar in einer Reihe mit den „internationalen Beziehungen“ und der „Landesverteidigung“ steht und das UIG des Bundes, das gleichfalls in Umsetzung der RL 2003/4/EG erlassen wurde, eine Versagung nur im Interesse „bedeutsamer Schutzgüter“ der öffentlichen Sicherheit zulässt (§ 8 I 1 Nr. 1 UIG).<sup>50</sup> Allerdings enthält die maßgebliche RL 2003/4/EG diese Einschränkung auf „bedeutsame Schutzgüter“ der öffentlichen Sicherheit gerade nicht. Gegen eine überzogene Verengung des Begriffs der öffentlichen Sicherheit spricht außerdem die in Art. 4 II der Richtlinie vorgesehene Interessenabwägung im Einzelfall. Wären die Schutzgüter beschränkt auf den Fortbestand der Einrichtung des Staates, seiner wichtigen Dienste oder

das Überleben der Bevölkerung, so würde sich eine anschließende Abwägung von vornherein erübrigen, da sie stets zugunsten der Informationsverweigerung ausfallen müsste. Im Ergebnis gibt es daher eine Reihe überzeugender Gründe dafür, mit dem *VGH* im Bereich der Umweltinformationen von einem weitergehenden unionsrechtlichen Verständnis von „öffentlicher Sicherheit“ auszugehen. Der Sache nach handelt es sich daher um eine Versagung aus Gründen der Gefahrenabwehr.

Bei Annahme eines entsprechenden Beurteilungsspielraums der mitgliedstaatlichen Gerichte sieht der *VGH* von diesem Grundinteresse auch den Grundsatz von Treu und Glauben und den durch die Rechtsordnung zu gewährenden Rechtsgüterschutz umfasst, so dass eine Behörde nicht als verpflichtet angesehen werden könnte, „bei ihr vorhandene Umweltinformationen herauszugeben, bei denen die konkrete Gefahr besteht, dass sie für rechtswidrige, teilweise auch strafbare Schädigungen der Rechtsgüter eines Unternehmers des Rechtsträgers dieser Behörde verwendet werden“.<sup>51</sup> Dies war hier nach Ansicht des *VGH* in Anbetracht des Vorverhaltens und des Verhaltens von *Greenpeace* im Prozess der Fall. Dem ist im Ergebnis uneingeschränkt zuzustimmen, wenngleich zu fragen ist, ob der vom *VGH* gewählte Weg über den Gedanken von Treu und Glauben überhaupt erforderlich ist. Denn es gehört unabhängig hiervon zu den Grundinteressen eines rechtsstaatlich organisierten Gemeinwesens, dass seine Behörden nicht dazu gezwungen werden können, durch die Erfüllung von Informationspflichten sehenden Auges Straftaten und Rechtsgutschädigungen zu ermöglichen oder zu erleichtern, wenn mit deren Begehung mit hoher Wahrscheinlichkeit zu rechnen ist. Auch der voraussetzungslose Anspruch auf Umweltinformationen darf nicht zur gezielten Begehung von Straftaten und Rechtsgutsverletzungen instrumentalisiert werden können.

Darüber hinaus will der *VGH* zum Schutz der Rechtsordnung die Ausnahme für Fälle offensichtlichen Missbrauchs (Art. 4 I lit. a) dahingehend verstehen, dass sie auch Fälle erfasst, in denen rechtswidrige Handlungen nicht den Hauptzweck, sondern lediglich einen zu erwartenden Nebeneffekt der Erfüllung des Informationsverlangens darstellten.

Der Beschluss des *VGH München* ist ein prägnantes Beispiel für die bisher unbewältigte Problemlage, die aus der Zuerkennung eines umfassenden und voraussetzungslosen Informationsanspruchs im Bereich des Umweltrechts erwachsen kann, wenn er offenbar fernab einer Allgemeinwohlverträglichkeit ausgeübt werden soll. Im Kern bedeutet der Vorlagebeschluss: Wer sich mit seinen Aktionen außerhalb des Rechts begibt, kann insoweit nicht in derselben Sache den

43 *VGH München*, Beschl. v. 8.2.2017 – 22 B 14.2304, BeckRS 2017, 103816 Rn. 36.

44 *VGH München*, Beschl. v. 8.2.2017 – 22 B 14.2304, BeckRS 2017, 103816 Rn. 36.

45 *VGH München*, Beschl. v. 8.2.2017 – 22 B 14.2304, BeckRS 2017, 103816 Rn. 37.

46 *VGH München*, Beschl. v. 8.2.2017 – 22 B 14.2304, BeckRS 2017, 103816 Rn. 38.

47 *VGH München*, Beschl. v. 8.2.2017 – 22 B 14.2304, BeckRS 2017, 103816 Rn. 39.

48 *VGH München*, Beschl. v. 8.2.2017 – 22 B 14.2304, BeckRS 2017, 103816 Rn. 42 f.

49 *VGH München*, Beschl. v. 8.2.2017 – 22 B 14.2304, BeckRS 2017, 103816 Rn. 45.

50 Für ein enges Verständnis dementsprechend *Reidt/Schiller* in *Landmann/Rohmer*, Umweltrecht, 87. EL Juli 2018, UIG § 8 Rn. 16 f.

51 *VGH München*, Beschl. v. 8.2.2017 – 22 B 14.2304, BeckRS 2017, 103816 Rn. 55.

Schutz des Rechts einfordern. Es werden Grenzen aufgezeigt, wenn der Allgemeinwohlkontext verlassen wird. In solchen Fällen kann daher zum Schutz der öffentlichen Sicherheit eine Informationserteilung verweigert werden.

## V. Fazit

Der Zuwachs von Macht und Einfluss von durchsetzungsstarken Umweltverbänden bringt es mit sich, dass auch ihr verantwortlicher Umgang mit den zuerkannten Befugnissen und Privilegien stärkere Aufmerksamkeit verdient.

Die unbestreitbar wichtige Rolle von Umweltverbänden und ihre damit einhergehenden besonderen Rechte geben weiten Raum für eine umfassende Betätigung und kritische Begleitung von staatlichen und privaten Projekten und Maßnah-

men. Diese besonderen Rechte sind jedoch nicht durch eine besondere demokratische Legitimation oder gar einen privilegierten Erkenntniszugriff auf das „Gemeinwohl“ begründet. Sie sind nur zu rechtfertigen, wenn sie im Kontext der Förderung des Allgemeinwohls ausgeübt werden und hierzu die damit zusammenhängenden gesetzlichen Vorgaben einhalten. Anderenfalls entfällt der legitimierende Grund für eine Privilegierung; diese Verknüpfung ist den hier beschriebenen Fällen gemein. Das steuerrechtliche Gemeinnützigkeitsprivileg wie die umweltrechtliche Verbandsklage dürfen nicht für partikuläre Zwecke, die bedingungslosen Informationsansprüche nicht zum Angriff auf die Rechtsordnung missbraucht werden. Wer im Namen der „Allgemeinheit“ streitet, darf die Interessen der „Allgemeinheit“ nicht außer Acht lassen. ■

Dr. Alfred Scheidler\*

## Das 13. BImSchG-Änderungsgesetz – Ein (un)tauglicher Versuch, Dieselfahrverboten entgegenzuwirken?

Am 12.4.2019 ist das 13. BImSchG-Änderungsgesetz, mit dem § 47 BImSchG um einen neuen Absatz IV a ergänzt wurde, in Kraft getreten (BGBl. I 2019, 432). Die neue Bestimmung trifft Regelungen zu Verboten des Kraftfahrzeugverkehrs im Rahmen einer Luftreinhalteplanung. Die Gesetzesänderung kann als Versuch verstanden werden, Dieselfahrverboten entgegenzuwirken, nachdem – anknüpfend an die beiden Dieselfahrverbotsurteile des BVerwG vom 27.2.2018 – etliche Verwaltungsgerichte zu dem Ergebnis gelangten, dass viele Luftreinhaltepläne um die Maßnahme „Fahrverbote“ zu ergänzen seien. Indes darf bezweifelt werden, ob es sich um einen tauglichen, insbesondere um einen europarechtskonformen Versuch handelt.

### I. Einleitung

Seit das BVerwG mit seinen beiden vielbeachteten Urteilen vom 27.2.2018 entschieden hat, dass Dieselfahrverbote grundsätzlich zulässig sind,<sup>1</sup> ergingen etliche erstinstanzliche Verwaltungsgerichtsurteile,<sup>2</sup> deren Umsetzung zu Dieselfahrverboten in bestimmten deutschen Städten führen wird. Unter anderem im Hinblick auf hiernach drohende Dieselfahrverbote hat die Bundesregierung am 1.10.2018 ihr „Konzept für saubere Luft und die Sicherung der individuellen Mobilität in unseren Städten“<sup>3</sup> vorgestellt und als Ziel formuliert, Fahrverbote zu verhindern und dort, wo sie unumgänglich sind, Nachteile für Bürger, die auf individuelle Mobilität angewiesen sind, zu vermeiden. Das 13. BImSchG-Änderungsgesetz ist Teil der Umsetzung dieses Konzepts, indem mit dem neuen § 47 IV a BImSchG – grob zusammengefasst – die Möglichkeit, Verkehrsverbote für Dieselfahrzeuge zu verhängen, beschränkt wird.

Für den Fall der Überschreitung der europarechtlich vorgegebenen und in die 39. BImSchV<sup>4</sup> übernommenen Immissionsgrenzwerte verpflichtet § 47 BImSchG die zuständigen Behörden zur Aufstellung bzw. Ergänzung von Luftreinhalteplänen bzw. Kurzfristplänen, die die erforderlichen Maßnahmen zur Verminderung der Luftverunreinigungen zu enthalten haben. Als Maßnahmen in diesem Sinne kommen grundsätzlich auch – nach § 40 I BImSchG umzusetzende – Verkehrsbeschränkungen in Betracht, so auch Fahrverbote für Dieselfahrzeuge. Der neue § 47 IV a BImSchG schränkt diese Möglichkeit ein und beschränkt damit gleichzeitig das

planerische Ermessen der den Luftreinhalteplan aufstellenden Behörde, indem er in Satz 1 Dieselfahrverbote wegen der Überschreitung des Immissionsgrenzwertes für Stickstoffdioxid in der Regel nur für solche Gebiete als möglich erachtet, in denen der Wert von 50 µg/m<sup>3</sup> im Jahresmittel überschritten worden ist. Zudem legt Satz 2 der Vorschrift fest, dass die dort genannten Kraftfahrzeuge von Verkehrsverboten ausgenommen sind, nämlich insbesondere Fahrzeuge mit den Schadstoffklassen Euro 4 und 5, die im realen Fahrbetrieb weniger als 270 Milligramm pro km ausstoßen sowie Fahrzeuge der Schadstoffklasse Euro 6.

### II. Die europarechtlich vorgegebenen Grenzwerte für Stickstoffdioxid

Die europarechtlichen Grundlagen zur Luftreinhaltung finden sich in der RL 2008/50/EG (Luftqualitätsrichtlinie). Art. 23 I dieser Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass in Gebieten, in denen Schadstoffwerte in der Luft einen Grenzwert überschreiten, Luftqualitätspläne aufgestellt werden und dass für den Fall der Überschreitung in den Plänen geeignete Maßnahmen enthalten sind, damit der Zeitraum der Nichteinhaltung so kurz wie möglich gehalten werden kann. Für Stickstoffdioxid legt Anhang XI dieser Richtlinie als „Grenzwert zum Schutz der menschlichen Gesundheit“ Folgendes fest: 200 µg/m<sup>3</sup> bei 18 zugelassenen

\* Der Verf. ist Abteilungsleiter am Landratsamt Neustadt an der Waldnaab, daneben Dozent an der Bayerischen Verwaltungsschule und stellvertretender Landrat des Landkreises Tirschenreuth.

1 BVerwG, 7 C 26/16, NVwZ 2018, 890, und 7 C 30/17, NVwZ 2018, 883 = NJW 2018, 2067; s. dazu Scheidler in Feldhaus, Bundesimmissionschutzrecht (Stand Jan. 2019), § 40 Rn. 42 ff.; ders., UPR 2018, 287; Rebler, UPR 2019, 7; ders., VD 2018, 199; Wiemers, VR 2018, 294; Klinger, ZUR 2018, 272; Franzius, NuR 2018, 433; Ruffert, JuS 2018, 824; Giesberts, NVwZ 2018, 1276; Kümmel, NVwZ 2018, 894; Hofmann, NVwZ 2018, 928; Will, NZV 2018, 393; BurgiPöhlmann, GewArch 2018, 361; Wienbues, NordÖR 2018, 142.

2 Siehe dazu im Einzelnen: Will, NVwZ 2019, 263; Pagenkopf, NVwZ 2019, 185; Quarck, SVR 2019, 18; Klinger, ZUR 2019, 131 (132 Fn. 14); Scheidler, DAR 2019, 17 (19).

3 Unter diesem Suchbegriff ua auf den Homepages der Bundesregierung, des Bundesverkehrs- und des Bundesumweltministeriums über Google auffindbar (Recherche am 17.3.2019).

4 Neununddreißigste Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionschutzgesetzes (Verordnung über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen – 39. BImSchV) v. 2.8.2010, BGBl. I 2010, 1065.