

PETER KREMER
RECHTSANWALT

PK

RA Kremer Heinrich-Roller-Straße 19 10405 Berlin

Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Heinrich-Roller-Straße 19
10405 Berlin

<p>Deutscher Bundestag Ausschuss f. Umwelt, Naturschutz u. Reaktorsicherheit</p> <p>Ausschussdrucksache 17(16)580-C</p> <p>Öffentliche Anhörung - 22.10.2012 19.10.2012</p>

TEL: 030/ 288 76 783
FAX: 030/ 288 76 788
Funk: 0172 – 64 64 425

81. Sitzung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Öffentliche Anhörung zu der Vorlage

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes
und anderer umweltrechtlicher Vorschriften

Bundestagsdrucksache 17/10957

am Montag, dem 22. Oktober 2012, von 12:00 bis 14:00 Uhr im PLH E.700

www.peter-kremer.de
www.umweltschadstoffe.de

eMail:
rechtsanwalt@peter-kremer.de

Mo - Fr 9 - 16 Uhr

Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer umweltrechtlicher Vorschriften“, Bundstagsdrucksache 17/10957, nehme ich in Bezug auf die vorgesehenen Änderungen zum UmwRG sowie den zugrunde liegenden europarechtlichen und völkerrechtlichen Anforderungen wie folgt Stellung:

1 Fehlende Umsetzung der Vorgaben der Aarhus-Konvention¹

Die Umsetzung der Aarhus-Konvention verlangt:

- Überprüfungsbefugnis für die betroffene Öffentlichkeit in Bezug auf UVP-pflichtige Vorhaben ohne Begrenzung auf umweltbezogene Vorschriften
- Überprüfungsbefugnis für die allgemeine Öffentlichkeit in Bezug auf alle Handlungen und Unterlassungen mit Umweltauswirkungen, begrenzt auf umweltbezogene Vorschriften, aber nicht begrenzt auf UVP-pflichtige Vorhaben.

Der Gesetzentwurf setzt dies nicht um.

Im Einzelnen:

§ 9 Abs. 2 Unterabs. 1 der Aarhus-Konvention lautet:

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

(a) die ein ausreichendes Interesse haben oder alternativ

(b) eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsprozeßrecht* einer Vertragspartei dies als Voraussetzung erfordert,

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

Art. 9 Abs. 2 Unterabs. 1 gibt der betroffenen Öffentlichkeit und damit den anerkannten Naturschutzvereinigungen als Teil der betroffenen Öffentlichkeit das Recht, die materiell- und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen mit Bezug zu UVP-pflichtigen Vorhaben anzufechten. Die Bestimmung enthält weder eine Begrenzung auf Vorschriften, die dem Umweltschutz

¹ Siehe auch Prof. Dr. Alexander Schmidt, Rechtsanwalt Peter Kremer, Die Anforderungen der Öffentlichkeits-Richtlinie 2003/35/EG und der Aarhus-Konvention an die Erweiterung der Klagemöglichkeiten von Umweltverbänden, Rechtsgutachten, erstattet für den Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) und das Unabhängige Institut für Umweltfragen e.V. (UfU), Juni 2006

dienen², noch eine Begrenzung der rügefähigen verfahrensrechtlichen Vorgaben. Der vorliegende Gesetzentwurf enthält jedoch derartige Begrenzungen und verstößt damit gegen bindendes Völkerrecht.

§ 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention lautet:

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

Eine Umsetzung der Vorgabe des § 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention enthält der Gesetzentwurf nicht.

Die Umsetzung der Aarhus-Konvention ist völkerrechtlich und europarechtlich geboten.³

Der EuGH kommt in der Braunbären-Entscheidung zu folgendem Ergebnis:

- 45 Es ist festzustellen, dass die Bestimmungen von Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens von Aarhus keine klare und präzise Verpflichtung enthalten, die die rechtliche Situation Einzelner unmittelbar regeln könnte. Da nur „Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige [im] innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen“, Inhaber der in Art. 9 Abs. 3 dieses Übereinkommens vorgesehenen Rechte sind, hängen die Durchführung und die Wirkungen dieser Vorschrift vom Erlass eines weiteren Rechtsakts ab.
- 46 Allerdings wird mit diesen Bestimmungen, auch wenn sie allgemein formuliert sind, darauf abgezielt, **die Gewährleistung eines effektiven Umweltschutzes zu ermöglichen.**
- 47 Mangels einer einschlägigen Regelung der Union ist es Sache der innerstaatlichen Rechtsordnung der einzelnen Mitgliedstaaten, die Verfahrensmodalitäten für Klagen zu regeln, die den Schutz der dem Einzelnen aus dem Unionsrecht, hier der Habitatrichtlinie, erwachsenden Rechte gewährleisten sollen, wobei die Mitgliedstaaten für den wirksamen Schutz dieser Rechte in jedem Einzelfall verantwortlich sind (vgl. u. a. Urteil vom 15. April 2008, Impact, C-268/06, Slg. 2008, I-2483, Randnrn. 44 und 45).
- 48 Dabei dürfen nach gefestigter Rechtsprechung die Verfahrensmodalitäten für Klagen, die den Schutz der den Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte gewährleisten sollen, nicht weniger günstig ausgestaltet sein als die für entsprechende innerstaatliche Klagen (Grundsatz der Äquivalenz) und die Ausübung der durch die Unionsrechtsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren (Grundsatz der Effektivität) (Urteil Impact, Randnr. 46 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 49 Daher kann – ohne den effektiven Schutz des Umweltrechts der Union in Frage zu stellen – nicht in Betracht gezogen werden, Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens von Aarhus so auszulegen, dass die Ausübung der durch das Unionsrecht gewährleisteten Rechte praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert würde.

² Siehe hierzu die unterschiedlichen Formulierungen in Art. 9 Abs. 2 und 3 Aarhus-Konvention, woraus sich ergibt, dass die Überprüfungsrechte aus Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention für die betroffene Öffentlichkeit nicht auf umweltbezogene Vorschriften beschränkt sind.

³ Zu letzterem siehe EuGH, C-240/09, 8.3.2011 (Braunbären-Entscheidung).

- 50 **Daraus folgt, dass der nationale Richter dann, wenn eine mit dem Unionsrecht und insbesondere mit der Habitatrichtlinie geschützte Art betroffen ist, sein nationales Recht im Hinblick auf die Gewährung eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes in den vom Umweltrecht der Union erfassten Bereichen so auszulegen hat, dass es so weit wie möglich im Einklang mit den in Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens von Aarhus festgelegten Zielen steht.**
- 51 Das vorliegende Gericht hat daher das Verfahrensrecht in Bezug auf die Voraussetzungen, die für die Einleitung eines verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Überprüfungsverfahrens vorliegen müssen, so weit wie möglich im Einklang sowohl mit den Zielen von Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens von Aarhus als auch mit dem Ziel eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes für die durch das Unionsrecht verliehenen Rechte auszulegen, um es einer Umweltschutzorganisation wie dem Zoskupenie zu ermöglichen, eine Entscheidung, die am Ende eines Verwaltungsverfahrens ergangen ist, das möglicherweise im Widerspruch zum Umweltrecht der Union steht, vor einem Gericht anzufechten (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 13. März 2007, Unibet, C-432/05, Slg. 2007, I-2271, Randnr. 44, und Impact, Randnr. 54).
- 52 Daher ist auf die erste und die zweite Vorlagefrage zu antworten, dass Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens von Aarhus im Unionsrecht keine unmittelbare Wirkung hat. Das vorliegende Gericht hat jedoch das Verfahrensrecht in Bezug auf die Voraussetzungen, die für die Einleitung eines verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Überprüfungsverfahrens vorliegen müssen, so weit wie möglich im Einklang sowohl mit den Zielen von Art. 9 Abs. 3 dieses Übereinkommens als auch mit dem Ziel eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes für die durch das Unionsrecht verliehenen Rechte auszulegen, **um es einer Umweltschutzorganisation wie dem Zoskupenie zu ermöglichen, eine Entscheidung, die am Ende eines Verwaltungsverfahrens ergangen ist, das möglicherweise im Widerspruch zum Umweltrecht der Union steht, vor einem Gericht anzufechten.**

Die Geltung der Aarhus-Konvention sowohl direkt für das innerstaatliche Recht als auch für die Anwendung und Auslegung des Europarechts ist mittlerweile weitgehend anerkannt. In der Gesetzesbegründung heißt es auf S. 37:

Bei der Umsetzung des Urteils muss der Bundesgesetzgeber vielmehr dem Umstand Rechnung tragen, dass sowohl die Europäische Union als auch die Bundesrepublik Deutschland Vertragsparteien des UN ECE–Aarhus-Übereinkommens sind und damit zugleich den Verpflichtungen dieses Übereinkommens unterliegen.

Das OVG NRW stellt in der Datteln – IV – Entscheidung⁴ fest:

184

b) Die Befugnis des Klägers, den Verstoß gegen das Planungserfordernis zu rügen, ergibt sich aus § 2 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 UmwRG i.V.m. Art. 9 Abs. 2 UnterAbs. 2 Sätze 2 und 3 AK. Die Aarhus-Konvention gilt aufgrund des Zustimmungsgesetzes vom 9. Dezember 2006 und der anschließenden Ratifikation als innerstaatliches Recht.

185

Der vorliegende Fall betrifft ein Vorhaben, das unter Art. 9 Abs. 2 UnterAbs. 1 AK fällt (aa). Art. 9 Abs. 2 UnterAbs. 1 und UnterAbs. 2 Sätze 2 und 3 AK räumen anerkannten Umweltverbänden das Recht ein, Rechtsverstöße gegen nicht drittschützende Normen unabhängig davon zu rügen, ob die verletzte Norm dem Unionsrecht oder dem innerstaatlichen Recht entstammt (bb). Um diese unmittelbar anwendbare Regelung (cc) ist § 2 Abs. 1 Nr. 1 und

⁴ OVG Nordrhein-Westfalen, 8 D 38/08.AK, 12.6.2012

Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 UmwRG durch das Zustimmungsgesetz vom 9. Dezember 2006 inhaltlich erweitert worden (dd). Die Aarhus-Konvention ist auch auf den vorliegenden Fall anwendbar; denn die Übergangsregelung des § 5 Abs. 1 UmwRG erfasst auch die unmittelbar anwendbare Regelung in Art. 9 Abs. 2 UnterAbs. 2 Sätze 2 und 3 AK (ee).

Die Aarhus-Konvention ist umzusetzen. Der Gesetzentwurf setzt die beiden eingangs genannten Verpflichtungen nicht um. Der Gesetzentwurf ist in der vorliegenden Fassung völker- und europarechtswidrig.

2 Einschränkung prozessualer Rechte aufgrund des beabsichtigten § 4 a UmwRG (neu)⁵

Es soll folgender § 4a eingefügt werden⁶:

§ 4a Maßgaben zur Anwendung der Verwaltungsgerichtsordnung

(1) Der Kläger hat innerhalb einer Frist von sechs Wochen die zur Begründung seiner Klage gegen eine Entscheidung im Sinne von § 1 Absatz 1 Satz 1 oder deren Unterlassen dienenden Tatsachen und Beweismittel anzugeben. § 87b Absatz 3 der Verwaltungsgerichtsordnung gilt entsprechend. Die Frist nach Satz 1 kann durch das Gericht auf Antrag verlängert werden.

(2) Soweit der Verwaltungsbehörde bei der Anwendung umweltrechtlicher Vorschriften eine Beurteilungsermächtigung eingeräumt ist, ist eine behördliche Entscheidung im gerichtlichen Verfahren nur daraufhin zu überprüfen, ob

1. der Sachverhalt vollständig und zutreffend erfasst wurde,
2. die Verfahrensregeln und die rechtlichen Bewertungsgrundsätze eingehalten wurden,
3. das anzuwendende Recht verkannt wurde,
4. sachfremde Erwägungen vorliegen.

(3) § 80 Absatz 5 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung ist mit der Maßgabe anzuwenden, dass das Gericht der Hauptsache die aufschiebende Wirkung ganz oder teilweise anordnen oder wiederherstellen kann, wenn im Rahmen einer Gesamtabwägung ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts bestehen.

(4) Die Absätze 1 bis 3 gelten auch für gerichtliche Rechtsbehelfe von Beteiligten nach § 61 Nummer 1 und 2 der Verwaltungsgerichtsordnung.

⁵ Siehe zum Ganzen auch Schmidt/Kremer, Das Umweltrechtsbehelfsgesetz und der „weite Zugang zu Gerichten“, ZUR 2007, 57 ff.; dies., Klagemöglichkeiten von Umweltverbänden – Die Umsetzung der Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG in Deutschland, ZEuS 2007, 23 ff.

⁶ Quelle: Gesetzentwurf der Bundesregierung, Gesetz zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer umweltrechtlicher Vorschriften, Bundestags-Drucksache 17/10957 vom 10.10.2012

2.1 Zu § 4a Abs. 1 UmwRG-Entwurf

Die Neuregelung soll lauten:

(1) Der Kläger hat innerhalb einer Frist von sechs Wochen die zur Begründung seiner Klage gegen eine Entscheidung im Sinne von § 1 Absatz 1 Satz 1 oder deren Unterlassen dienenden Tatsachen und Beweismittel anzugeben. § 87b Absatz 3 der Verwaltungsgerichtsordnung gilt entsprechend. Die Frist nach Satz 1 kann durch das Gericht auf Antrag verlängert werden.

Eine sechswöchige Frist zur Begründung einer Klage, die bisher in einigen Fachgesetzen enthalten ist, soll für alle Klagen nach dem UmwRG gelten.

2.1.1 Kein Beschleunigungseffekt

Eine sechswöchige Klagebegründungsfrist trägt nicht zur Beschleunigung von Verfahren bei. Die Gerichte haben mit der Regelung des § 87 b VwGO bereits jetzt ein ausreichendes und flexibles Instrument an der Hand, um den Verfahrenfortgang zu lenken. Angesichts der üblichen Verfahrensdauer eines Hauptsacheverfahrens führt die sechswöchige Begründungsfrist zu keiner Beschleunigung. Beklagtem und Beigeladenen können für die Erwidern auf die Klage zwar ebenfalls Fristen gesetzt werden. Nach aller Erfahrung in derartigen Verfahren werden diesen aber keine der sechswöchigen Begründungsfrist entsprechende Fristen gesetzt. Dies liegt u. a. darin begründet, dass die Gerichte selbst nicht nach Ablauf von zweimal sechs Wochen bereits kurz vor der Entscheidung stehen oder sich auch nur in das Verfahren einarbeiten. Verfahren in der Hauptsache dauern in der Regel zwischen eineinhalb und drei Jahren. Innerhalb dieses Zeitraums, der alleine der Personalausstattung der Gerichte geschuldet ist, ist also ausreichend Zeit für eine deutlich längere Klagebegründungsfrist, ohne dass es deshalb zu irgendeiner Verzögerung der gerichtlichen Entscheidung kommen würde.

Die Regelung dient entgegen der Auffassung in dem Gesetzesentwurf auch nicht dem Ausgleich zwischen der umweltschützenden Zielsetzung von Verbandsklagen einerseits und den Belangen der von Verbandsklagen Betroffenen andererseits. Ich verweise hierzu auf die Ausführungen in der Stellungnahme des BUND vom 21.6.2012⁷, in der ausführlich erläutert wurde, dass die Möglichkeit der gerichtlichen Überprüfung einer Verwaltungsentscheidung keinen juristisch berücksichtigungsfähigen Nachteil eines Betroffenen darstellen kann, sondern originärer und zwingender Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips ist. Hinzu kommt, dass diese angebliche Benachteiligung der von Verbandsklagen Betroffenen im vorliegenden Gesetzesentwurf ohne sachliche Begründung auf Privatbetroffene ausgeweitet wird. Der Hinweis in der Begründung, dass damit der effektive Individualrechtsschutz gem. Art. 19 Abs. 4 GG berücksichtigt werde, ist nichts weiter als eine Behauptung. Die Einschränkung der Prozessrechte privater KlägerInnen ist das Gegenteil, nämlich gerade eine Einschränkung des Gebots des effektiven Individualrechtsschutzes, und berücksichtigt ihn eben nicht. Die für PrivatklägerInnen nachteiligen Folgen werden sogleich aufgezeigt.

⁷ Stellungnahme des Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) vom 21.6.2012

Die Vorschrift ist daher insgesamt zurückzuweisen.

Im Folgenden soll die Kritik im Detail erläutert werden.

2.1.2 Gebot effektiver Gleichbehandlung mehrerer KlägerInnen

Praktische Schwierigkeiten ergeben sich vor allem dann, wenn es mehrere Kläger gibt.⁸

So bedarf ein Kläger zur ausreichenden Formulierung seiner Klage der Einsicht in den Verwaltungsvorgang und die Antragsunterlagen. Erst mit Einreichung der Klage, also mit Beginn der Sechswochenfrist, kann der Kläger Antrag auf Übersendung des Verwaltungsvorgangs stellen. Der Verwaltungsvorgang muss von der Behörde zusammengestellt und paginiert werden und sodann an das Gericht verschickt werden, das es dann an den Kläger weiterreicht. Bereits für diesen Vorgang sind in aller Regel mehrere Wochen erforderlich. Eine zeitlich ausreichend dimensionierte Einsichtnahme in den Verwaltungsvorgang wird unmöglich gemacht.

Vollends ungelöst ist die Frage, wie die Rechte einzelner Kläger gewahrt bleiben, wenn es in einem Verfahren mehrere klagende Parteien gibt. Soll dann diejenige Partei, die als erstes Klage erhoben hat, zuerst den Verwaltungsvorgang erhalten? Dies würde dazu führen, dass es quasi zu einem Wettlauf bei der Klageerhebung kommt und die an sich gegebene Frist zur Entscheidung über die Erhebung eines Rechtsmittels und die Klageeinreichung von einem Monat deutlich verkürzt würde.

Dem ließe sich nur abhelfen, wenn die Verwaltung verpflichtet wäre, jeder klagenden Partei einen kompletten Verwaltungsvorgang zur Verfügung zu stellen. Gerade bei Großvorhaben ist der damit verbundene Aufwand für die Behörden immens.

2.1.3 Erstreckung auf den Beweisantritt

Weitere bisher ungelöste Schwierigkeiten ergeben sich aus der Anforderung, innerhalb der Sechswochenfrist nicht nur die Klagefakten, sondern auch die Beweismittel anzugeben. Dies bedeutet konkret, dass mit der Klagebegründung auch die Beweisanträge gestellt werden müssen. Oftmals ergibt sich die Notwendigkeit bestimmter Beweisanträge aber erst aus dem Gegenvorbringen der beklagten Behörde bzw. der Beigeladenen. Derartige Beweisanträge wären wegen des Ablaufs der Frist dann nicht mehr möglich. Da der Antrag auf Verlängerung der Frist innerhalb der Klagebegründungsfrist gestellt werden muss, müsste dieser also pauschal mit Hinweis auf weitere Erkenntnisse im Fortgang des Verfahrens gestellt werden. Die Verlängerung für noch nicht benannte und noch nicht benennbare Beweisanträge könnte aber nur pauschal begründet werden, die entsprechende Ermessensentscheidung des Gerichts wäre völlig offen.

⁸ Es wird ergänzend verwiesen auf die Stellungnahme der Deutschen Umwelthilfe (DUH) vom 21.7.2012, S. 6 ff., und des BUND, S. 9 ff.

2.1.4 Fehlende Differenzierungsmöglichkeit für unterschiedlich aufwändige Verfahren

Die sechswöchige Begründungsfrist für alle Arten von Klagen im Anwendungsbereich des UmwRG gelten soll, also sowohl für Klagen gegen einfache Entscheidungen als auch für solche gegen Planfeststellungsbeschlüsse in Großverfahren. Eine Differenzierung sieht das Gesetz nicht vor. Eine Differenzierung wäre aber sachlich dringend geboten, da gerade in Großverfahren die Begründung einer Klage innerhalb von sechs Wochen kaum möglich ist. Auch hierzu verweise ich auf die bereits zitierte Stellungnahme des BUND.

2.1.5 Geltung für Normenkontrollverfahren?

Die Vorschrift ist zunächst unklar. Gem. § 2 UmwRG können Vereinigungen Rechtsbehelfe **nach Maßgabe der VwGO** gegen Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 S. 1 oder deren Unterlassen einlegen.

Zu den Rechtsbehelfen nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung gehören nicht nur Klagen, sondern auch Anträge im Normenkontrollverfahren. Aus der gesetzlichen Bestimmung geht nicht hervor, ob § 4 a Abs. 1 UmwRG-Entwurf auch für Normenkontrollanträge gelten soll.

2.1.6 Hinweispflicht in der Rechtsbehelfsbelehrung?

Gem. § 87 b Abs. 3 VwGO können Erklärungen und Beweismittel nach Ablauf einer **vom Gericht** gesetzten Frist zurückgewiesen werden, wenn ihre Zulassung die Erledigung des Rechtsstreits verzögern würde, der Beteiligte die Verspätung nicht genügend entschuldigt und der Beteiligte über die Folgen einer Fristversäumung belehrt worden ist:

(3) ¹Das Gericht kann Erklärungen und Beweismittel, die erst nach Ablauf einer nach den Absätzen 1 und 2 gesetzten Frist vorgebracht werden, zurückweisen und ohne weitere Ermittlungen entscheiden, wenn

1. ihre Zulassung nach der freien Überzeugung des Gerichts die Erledigung des Rechtsstreits verzögern würde und
2. der Beteiligte die Verspätung nicht genügend entschuldigt und
3. der Beteiligte über die Folgen einer Fristversäumung belehrt worden ist.

²Der Entschuldigungsgrund ist auf Verlangen des Gerichts glaubhaft zu machen. ³Satz 1 gilt nicht, wenn es mit geringem Aufwand möglich ist, den Sachverhalt auch ohne Mitwirkung des Beteiligten zu ermitteln.

Einen entsprechenden Verweis enthalten auch die jetzt schon geltenden Vorschriften zur Klagebegründungsfrist, beispielsweise § 17 e Abs. 5 S. 2 FStrG. Dass der Verweis nur entsprechend gilt, ergibt sich daraus, dass es sich nicht um eine vom Gericht gesetzte, sondern eine gesetzlich angeordnete Frist handelt.

Die Bedeutung des „entsprechenden“ Verweises auf § 87 b Abs. 3 der VwGO ist unklar. Vor allem ist unklar, ob es eines Hinweises auf die Sechswochenfrist in der Rechtsbehelfsbelehrung bedarf.

Die Gesetzesbegründung verweist für ihre Feststellung, eines Hinweises bedürfe es nicht, auf die Entscheidung des BVerwG vom 18.2.1998, in der für die insofern gleichlautenden Verweisungsvorschriften des § 5 Abs. 3 VerkPBG bzw. § 20 Abs. 6 AEG festgestellt wurde, dass sich die entsprechende Verweisung dem Sinn nach nicht auf § 87 b Abs. 3 S. 1 Nr. 3 VwGO bezieht. Allerdings weist das Gericht in der gleichen Entscheidung darauf hin, dass der Planfeststellungsbeschluss eine Rechtsmittelbelehrung enthielt, die mit einem entsprechenden Hinweis auf die Klagebegründungsfrist versehen war. Nur aufgrund dieses Hinweises war es dem Kläger in dem Verfahren verwehrt, sich hinsichtlich der Fristversäumnis zu entschuldigen.

Die Auffassung in dem Gesetzentwurf, dass auf die sechswöchige Begründungsfrist nicht hingewiesen werden muss, widerspricht darüber hinaus der Verwaltungspraxis. In den hier bekannten Planfeststellungsbeschlüssen wurde in der Rechtsbehelfsbelehrung auf die sechswöchige Begründungsfrist hingewiesen.⁹

Im Bereich erstinstanzlicher Zuständigkeit des OVG oder des BVerwG mag dabei das Unterbleiben einer entsprechenden Rechtsmittelbelehrung noch hinnehmbar sein, da für die Klageerhebung ohnehin anwaltliche Vertretung erforderlich ist. Aufgrund der Erstreckungsregelung des § 4 a Abs. 4 UmwRG-Entwurf auf sämtliche Klagen gegen dem Anwendungsbereich des UmwRG unterfallende Entscheidungen, also beispielsweise auch auf immissionsschutzrechtliche Genehmigungen, gilt die Regelung nunmehr aber auch für das erstinstanzliche Klageverfahren vor den Verwaltungsgerichten.

An sich wäre es ein Leichtes, in der Neuregelung zumindest vorzugeben, dass auf die Klagebegründungsfrist bereits in der Rechtsmittelbelehrung hingewiesen werden muss, wie dies in der Praxis ja auch gehandhabt wird. Dass davon abgesehen wurde, hat allerdings einen nachvollziehbaren, wenngleich für die Betroffenen nicht befriedigenden Grund. Denn im Falle einer entsprechenden Belehrung müsste seitens der Genehmigungsbehörde vorab die Entscheidung darüber getroffen werden, ob die entsprechende behördliche Entscheidung dem Anwendungsbereich des UmwRG unterliegt. Angesichts der bereits in der bisherigen Praxis immer wieder aufgetretenen Unklarheiten hinsichtlich des Anwendungsbereichs des UmwRG (u. a. aufgrund der rechtstechnisch unglücklichen Verweisung auf § 2 Abs. 3 UVPG) ist eine solche Entscheidung im Verwaltungsverfahren jedoch nicht ohne weiteres zu treffen.

⁹ Siehe beispielsweise Planfeststellungsbeschluss für den Neubau der B 87 – Ortsumgehung Bad Kösen, Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt vom 30.11.2010; Planfeststellungsbeschluss für die Autobahn A 143 Westumfahrung Halle, Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt vom 18.5.2005.

Die Neuregelung zur Klagebegründungsfrist hätte also folgende Konsequenzen:

Sämtliche Kläger, deren Klagen in den Anwendungsbereich des UmwRG fällt, haben nicht nur die Rechtsmittelfrist aus der Rechtsmittelbelehrung der angefochtenen Entscheidung zu beachten, sondern darüber hinaus - ohne entsprechende Belehrung in der Entscheidung - die sechswöchige Begründungsfrist. Erschwerend kommt hinzu, dass der Lauf der Sechswochenfrist für die Begründung nicht etwa an den Ablauf der Rechtsmittelfrist gebunden ist, so dass sich deren Beginn und Ende zweifelsfrei ermitteln ließe, sondern an den Eingang der Klage beim Gericht.

Im Ergebnis mutet die Neuregelung daher insbesondere Privatkägern eine rechtliche Bürde zu, die nur damit gerechtfertigt wird, dass es im nationalen Recht keine prozessrechtlichen Regelungen geben darf, die Naturschutzvereinigungen gegenüber Privatkägern benachteiligen, so dass die Einschränkung der Verbandsklagerechte nunmehr in einem Umkehrschluss auch für Privatpersonen gelten müsse. Eine solche Reflexwirkung eines ausschließlich politisch begründeten Ansatzes sendet nicht nur rechtspolitisch ein falsches Signal, sondern zeigt auch, dass die Begründung für die Einschränkung der Prozessrechte von Privatkägern sachlich nicht gerechtfertigt ist.

2.1.7 Fristverlängerung auf Antrag

Die Möglichkeit der Fristverlängerung gem. § 4 a Abs. 1 S. 3 UmwRG-Entwurf schafft zunächst keine Abhilfe, da es bei nicht anwaltlich vertretenen KlägerInnen schon an der Kenntnis der Begründungsfrist fehlen kann, wie soeben gezeigt wurde.

Die Möglichkeit der Fristverlängerung liegt außerdem im Ermessen des Gerichts. Ausweislich der in der Gesetzesbegründung zitierten Entscheidung soll dieses Ermessen in Bezug auf die damit verbundene Präklusionswirkung streng gehandhabt werden. Da richterliche Ermessensentscheidungen nicht wie Verwaltungsermessen überprüfbar sind, ist es für den Rechtssuchenden also völlig ungewiss, unter welchen Voraussetzungen ein entsprechender Antrag verlängert würde.

Außerdem ist nach dem Wortlaut des § 4 a Abs. 1 UmwRG-Entwurf davon auszugehen, dass ein Antrag auf Fristverlängerung nur innerhalb der Berufungsbegründungsfrist gestellt werden kann, weil das Gesetz ausdrücklich von einer **Verlängerung** der Frist nach S. 1 spricht. Ist die Frist jedoch bereits abgelaufen, ist zumindest unklar, ob danach noch eine Fristverlängerung zulässig ist.

Unklar ist schließlich, ob die Möglichkeit der Fristverlängerung auch in den Fällen gilt, in denen dies fachgesetzlich nicht vorgesehen ist (zum Beispiel § 17e Abs. 5 FStrG).

2.2 Gerichtliche Kontrolldichte

§ 4a Abs. 2 UmwRG-Entwurf lautet:

(2) Soweit der Verwaltungsbehörde bei der Anwendung umweltrechtlicher Vorschriften eine Beurteilungsermächtigung eingeräumt ist, ist eine behördliche Entscheidung im gerichtlichen Verfahren nur daraufhin zu überprüfen, ob

1. der Sachverhalt vollständig und zutreffend erfasst wurde,
2. die Verfahrensregeln und die rechtlichen Bewertungsgrundsätze eingehalten wurden,
3. das anzuwendende Recht verkannt wurde,
4. sachfremde Erwägungen vorliegen.

§ 4 a Abs. 2 UmwRG-Entwurf regelt die eingeschränkte gerichtliche Kontrolldichte im Falle des Vorliegens einer sog. Beurteilungsermächtigung. Nach den Angaben in der Gesetzesbegründung (S. 45 der Bundestagsdrucksache) soll damit keine Änderung der Rechtslage verbunden sein. Es stellt sich die Frage, warum dann eine entsprechende Regelung überhaupt aufgenommen wird. Ich verweise auf die Kritik des Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen vom 21.6.2012.

2.3 Maßstab im Eilverfahren

§ 4a Abs. 3 UmwRG-Entwurf lautet:

(3) § 80 Absatz 5 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung ist mit der Maßgabe anzuwenden, dass das Gericht der Hauptsache die aufschiebende Wirkung ganz oder teilweise anordnen oder wiederherstellen kann, wenn im Rahmen einer Gesamtabwägung ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts bestehen.

§ 4 a Abs. 3 UmwRG-Entwurf sieht im Rahmen eines Eilverfahrens vor, dass die aufschiebende Wirkung angeordnet oder wiederhergestellt werden kann, wenn im Rahmen einer Gesamtabwägung ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts bestehen. In der Gesetzesbegründung heißt es, dass der Prüfungsmaßstab modifiziert werde, und zwar dahingehend, dass die Zweifel an der Rechtmäßigkeit der angegriffenen Maßnahme bei summarischer Prüfung ernstliche sein müsste. Hierzu wird auf die Formulierung in § 80 Abs. 4 S. 3 VwGO verwiesen.

In der Kommentierung der Vorschrift des § 80 Abs. 4 S. 3 VwGO¹⁰ wird darauf hingewiesen, dass ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsakts dann vorliegen, wenn ein Erfolg des Rechtsmittels im Hauptsacheverfahren mindestens ebenso wahrscheinlich ist wie ein Misserfolg. Dazu wird verwiesen auf mehrere obergerichtliche Entscheidungen, die allerdings nicht einheitlich ergangen sind.

Durch die Neuregelung wird der bewährte Zwischschritt der Rechtsprechung aufgegeben. Nach der Praxis der Rechtsprechung wird im Falle eines Eilverfahrens zunächst geprüft, ob der angegriffene Verwaltungsakt offensichtlich rechtmäßig oder offen-

¹⁰ siehe Kopp/Schenke, VwGO, Kommentar, 15. Auflage, § 80 Rz 116

sichtlich rechtswidrig ist. Ist dies der Fall, wird dem Antrag entsprechend stattgegeben bzw. er wird abgelehnt. Ist dies dagegen nicht der Fall oder lässt sich dies im Eilverfahren nicht feststellen, trifft das Gericht eine Abwägung unter dem Gesichtspunkt der entsprechenden Folgen. Es hat der Frage nachzugehen, ob die Folgen der Ausnutzung einer Genehmigung bei nachträglicher Aufhebung durch das Gericht im Hauptsacheverfahren gravierender sind als die Folgen eines Abwartens auf die Entscheidung im Hauptsacheverfahren, wenn die Verwaltungsentscheidung dann bestätigt wird. Diese Herangehensweise ist sachgemäß und wird dem jeweiligen Einzelfall gerecht. Sie liegt im wohlverstandenen Interesse sowohl der Antrag stellenden Partei als auch des Genehmigungsinhabers.

Die Neuregelung ließe eine solche Abwägung des Gerichts nicht mehr zu. Würde das Gericht aufgrund summarischer Prüfung den Ausgang des Verfahrens nicht als mindestens offen im Sinne der soeben zitierten Kommentarliteratur ansehen, müsste es zwingend den Eilantrag ablehnen, auch wenn die Folgen einer späteren Aufhebung der Entscheidung im Hauptsacheverfahren gravierend und nicht mehr rückholbar wären.

In der Gesetzesbegründung¹¹ heißt es, der Hinweis auf die vorzunehmende Gesamtabwägung stelle klar, dass die Einbeziehung weiterer Gesichtspunkte in die gerichtliche Abwägung unberührt bleibe. Diese Passage in der Gesetzesbegründung ist mit dem Gesetzeswortlaut nicht vereinbar. Der Rahmen der Gesamtabwägung findet sich lediglich im sprachlichen Kontext der Frage, ob ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes bestehen. Eine Einbeziehung der Folgen, wie soeben geschildert, lässt der Gesetzestext nicht mehr zu. Damit ist festzustellen:

Entweder die gesetzliche Vorgabe sieht, wie dies aus der Gesetzesbegründung ja ebenfalls und insofern widersprüchlich hervorgeht, eine Verschärfung des Maßstabs vor. Dann gilt das oben Gesagte. Oder die Gesetzesformulierung ändert an der bisherigen Praxis, wonach bei nicht offensichtlicher Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit eine Folgenabschätzung stattzufinden hat, nichts. Dann ist die gesetzliche Bestimmung nicht nur unnötig, sondern würde auch ein Beispiel verunglückter Gesetzgebung darstellen.

Zur Begründung der Vorschrift heißt es im übrigen auch hier, dass ein Ausgleich zwischen der umweltschützenden Zielsetzung von Verbandsklagen einerseits und den Belangen der von Verbandsklagen Betroffenen andererseits sichergestellt werden soll.

Dass eine derartige Begründung nicht tragfähig ist, wurde bereits oben dargestellt. Die Erweiterung auf den Individualrechtsschutz ist aus den gleichen Gründen problematisch wie oben dargestellt, eine sachliche Begründung dafür liegt nicht vor.

¹¹ Bundestags-Drucksache 17/10957, S. 46

3 Überprüfung von Verfahrensfehlern

Nach § 4 UmwRG alter und beabsichtigter neuer Fassung sollen nur Verfahrensvorschriften im Zusammenhang mit der Vorprüfung rügefähig sein, und zwar nur solche, die dazu führen, dass eine UVP im Ergebnis nicht durchgeführt wurde, obwohl sie hätte durchgeführt werden müssen.

Hier bleibt nach wie vor unklar, ob diese Rügebefugnis auch für PrivatklägerInnen ohne subjektive Rechtsbetroffenheit gilt. Weiter unklar ist, ob sich (bei Annahme des Erfordernisses einer subjektiven Rechtsbetroffenheit durch PrivatklägerInnen) diese auf § 4 UmwRG nur dann beziehen können, wenn die Nichtdurchführung der UVP auf ihre Rechtsbetroffenheit Auswirkungen hat oder haben konnte.

Die vorgesehene Fassung des § 4 UmwRG-Entwurf ist darüber hinaus wie schon die alte Fassung nicht geeignet, die Vorgabe der Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG umzusetzen, wonach die komplette verfahrensrechtliche Überprüfbarkeit der entsprechenden Entscheidung gegeben sein muss. Siehe hierzu auch die Begründung auf S. 5 des Gesetzesentwurfs der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 22.11.2011, Bundestagsdrucksache 17/7888, sowie die Ausführungen unter 1. zur mangelnden Umsetzung der Aarhus-Konvention.

Auf das beim EuGH anhängige Vorlageverfahren¹² wird verwiesen.

4 Ausschluss der naturschutzrechtlichen Verbandsklage in Planfeststellungsverfahren

In § 1 soll folgender Absatz 3 eingefügt werden:

- 3) Soweit in Planfeststellungsverfahren, die Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 oder 2 unterfallen, Rechtsbehelfe nach diesem Gesetz eröffnet sind, wird § 64 Absatz 1 des Bundesnaturschutzgesetzes nicht angewendet.

Zur Begründung heißt es auf S. 37 f. der Bundestags-Drucksache 17/10957

b) Ähnlich wie der Entwurf des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes von 2005 beinhaltet der neue Absatz 3 in § 1 eine Abgrenzungsregelung zu § 64 Absatz 1 des Bundesnaturschutzgesetzes. Danach geht das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz der Verbandsklage gegen Planfeststellungsbeschlüsse nach dem Bundesnaturschutzgesetz in den Fällen vor, bei denen ansonsten beide Gesetze in vollem Umfang anwendbar wären. Die Regelung steht jedoch einer parallelen Anwendung beider Gesetze in solchen Fällen nicht entgegen, bei denen beispielsweise eine erteilte naturschutzrechtliche Befreiung ausnahmsweise nicht bereits in die Zulassungsentscheidung für ein UVP-pflichtiges Vorhaben einkonzentriert worden ist, aber gegen beide Entscheidungen Rechtsbehelfe eingelegt werden sollen. Für die Regelung des Bundesnaturschutzgesetzes verbleibt insbesondere noch ein Anwendungsbereich, wenn im Bundes- oder Landesrecht für ein Vorhaben eine Planfeststellung vorgeschrieben ist, für das nicht zugleich auch eine UVP-Pflicht oder UVP-Vorprüfungspflicht besteht.

¹² Vorlagebeschluss BVerwG 7 C 20.11, 1.10.2012; anhängig beim EuGH, C-72/12

Nicht erwähnt wird, dass die in § 4a neu vorgesehenen Beschränkungen des Prozessrechts (Klagebegründungsfrist von sechs Wochen, Begrenzung der gerichtlichen Prüfungsdichte, Veränderung des Maßstabs für Eilverfahren) damit für sämtliche UVP-pflichtigen Planfeststellungsverfahren – die absolut überwiegende Mehrheit – ebenfalls Geltung beanspruchen. Gegenüber dem geltenden Recht stellt dies eine signifikante Verschlechterung dar.

5 Überleitungsvorschrift

§ 5 Abs. 4 UmwRG-Entwurf lautet:

(4) Entscheidungsverfahren nach § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1. Genehmigungsverfahren nach § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 oder Rechtsbehelfsverfahren nach § 2, die am 12. Mai 2011 anhängig waren oder nach diesem Tag eingeleitet worden sind und die am... [Einsetzen: Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes nach Artikel 13 Absatz 3] noch nicht rechtskräftig abgeschlossen worden sind, sind nach den Vorschriften dieses Gesetzes in der ab dem... [Einsetzen: Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes nach Artikel 13 Absatz 3] geltenden Fassung zu Ende zu führen. Abweichend von Satz 1 findet § 4a Absatz 1 nur auf gerichtliche Verfahren Anwendung, die ab dem ...[Einsetzen: Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes nach Artikel 13 Absatz 3] eingeleitet worden sind.

§ 5 Abs. 4 UmwRG-Entwurf sieht vor, dass Verfahren, die am Tag der Entscheidung des EuGH vom 12.5.2011 anhängig waren oder danach eingeleitet worden sind, nach den Vorschriften des Gesetzes zu Ende zu führen sind (mit Ausnahme der sechswöchigen Begründungsfrist für bereits anhängige gerichtliche Verfahren). Diese Bestimmung ist europarechtswidrig. Die Entscheidung des EuGH vom 12.5.2011 stellte keine Rechtsänderung dar, sondern konkretisierte die Verpflichtungen der Bundesrepublik in Umsetzung der Öffentlichkeitsrichtlinie. Die Konkretisierung wirkt, wie dies bei allen gerichtlichen Entscheidungen der Fall ist, zurück auf den Beginn der Verpflichtungen aus der Richtlinie, also auf den 25.6.2005. Seit der Entscheidung des EuGH ist in der Rechtsprechung durchgehend anerkannt, dass die Beschränkung der Überprüfungsbefugnis von Vereinsklagen auf drittschützende Vorschriften wegen des Anwendungsvorrangs des europäischen Rechts nicht mehr gilt. Die Übergangsvorschrift widerspricht „sehenden Auges“ der durch den EuGH bindenden Rechtsauslegung. Die Bundesrepublik hätte mit einem erneuten Vertragsverletzungsverfahren zu rechnen.

6 Präklusion

Der vorliegende Gesetzentwurf ändert an den Präklusionsvorschriften der Fachgesetze nichts. § 2 Abs. 3 UmwRG in der geltenden und der künftigen Fassung enthält einen entsprechenden Verweis auf die Regelungen in den Fachgesetzen, ohne diese zu modifizieren oder anzupassen.

Die Rechtsprechung unterwirft die Verbändebeteiligung zunehmend restriktiven Präklusionsregelungen, die dazu führen, dass die Verbände faktisch ebenfalls in weiten Teilen gehindert sind, Naturschutzbelange vor Gericht zu bringen. Die jüngsten „Präklusionsentscheidungen“ des BVerwG (OU Freiberg, 14.7.2011, 9 A 12/10; 9 A 21/11; grundlegend OU Celle, 23.11.2007, 9 B 38.07) lassen befürchten, dass die

Rechtsschutzmöglichkeiten für Verbände über den Hebel der Präklusion immer weiter zurückgedrängt werden.

Die Handhabung der Präklusionsregelungen¹³ durch das Bundesverwaltungsgerichts macht aus ihnen eine Strafvorschrift, die zu absurden inhaltlichen Ergebnissen führt, die der Öffentlichkeit nicht ansatzweise zu vermitteln ist und dem europarechtlichen Gebot des effektiven Verfahrens widerspricht.

Die Anwendung der Präklusionsregelung im Gerichtsverfahren führt, wenn es auf Gesichtspunkte ankommt, die der Präklusion unterliegen, zu **zwingend rechtswidrigen Ergebnissen** der gerichtlichen Entscheidung. Präklusion bedeutet, dass eine Erwägung des Umweltschutzes, die an sich hätte berücksichtigt werden müssen und möglicherweise entscheidungserheblich ist, vom Gericht nicht berücksichtigt werden darf. Das Gericht trifft sehenden Auges unter Ausklammerung eines entscheidenden Gesichtspunktes eine fehlerhafte Entscheidung. Gerichtliche Entscheidungen, in denen aufgrund des Amtsermittlungsgrundsatzes eine Entscheidung unter Berücksichtigung einer präkludierten Erwägung getroffen wurden, sind nicht bekannt. Die präkludierten Gesichtspunkte werden grundsätzlich nicht in die Entscheidung einbezogen, auch wenn sie zu einem anderen Ergebnis führen würden. Diese Entscheidungen sind materiellrechtlich rechtswidrig. Der Gesetzentwurf und das geltende Recht nehmen dies sehenden Auges hin.

Der staatliche Vorhabenträger hat bis zum Schluss der letzten mündlichen Verhandlung die Möglichkeit, sein Vorbringen nachzubessern, während BürgerInnen und Vereinigungen diese Möglichkeit bereits zwei bis drei Jahren vor der mündlichen Verhandlung, nämlich zum Zeitpunkt des Endes der Einwendungsfrist, komplett abgeschnitten wird. Die Auswirkungen auf das Gerechtigkeitsempfinden der BürgerInnen, um das es bei der Öffentlichkeitsbeteiligung auch gehen sollte, liegen auf der Hand. Das europarechtlich verankerte Gebot des fairen Verfahrens gäbe ausreichend Anlass für eine Überprüfung der deutschen Präklusionsregelung durch den Europäischen Gerichtshof; die deutschen Gerichte weigern sich jedoch, diese Frage dem EuGH vorzulegen.

Die einzige dezidiert zu Präklusionsregelungen vorliegende Entscheidung des EuGH bezieht sich auf eine Frage des Rentenrechts und ist mit der Beteiligung von Verbänden in umweltrechtlichen Verfahren nicht ansatzweise vergleichbar.¹⁴

Das BVerwG gesteht selbst ein, dass der Europäische Gerichtshof über die europarechtliche Zulässigkeit der deutschen Präklusionsregelung noch nicht entschieden hat, legt aber trotzdem nicht vor¹⁵:

Zwar ist, soweit ersichtlich, bis zum jetzigen Zeitpunkt noch keine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs zur Zulässigkeit nationaler Präklusionsvorschriften ergangen. Dies führt jedoch nicht dazu, dass die Revision zuzulassen ist, um dem Europäischen Gerichtshof die

¹³ Siehe auch Kremer, Kommentar zum Vortrag „Umweltbezogene Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungskaskaden“ von Prof. Dr. Ekkehard Hofmann, in: IKEM/UBA, Anspruchsvoller Umweltschutz in der Fach- und Raumplanung, Berlin 2012, S. 74 ff.

¹⁴ EUGH, Urteil vom 16.05.2000, C-78/98, Slg. 2000, I-03201, Rn. 35

¹⁵ BVerwG 4 B 57/09, 11.11.2009, Rn. 3

Frage vorzulegen, ob das Europäische Gemeinschaftsrecht eine innerstaatliche Präklusionsvorschrift im Sinne des § 2 Abs. 3 1. Alt URG gestattet. Denn es besteht kein Anlass zu vernünftigen Zweifeln im Sinne der *acte claire* Doktrin (EuGH, Urteil vom 6. Oktober 1982 Rs. C-283/81 Slg. 1982, 3415 Rn. 16), dass das Europarecht einer solchen Regelung nicht entgegensteht (so auch Halama, in: Berkemann/Halama, Handbuch zum Recht der Bau- und Umweltrichtlinien der EG, S. 766 Rn. 327).

Das BVerwG bezieht sich hier auf die oben genannte Entscheidung des EuGH zu der Ausschlussfrist von sechs Monaten im britischen Rentensystem, um daraus auf die Zulässigkeit der deutschen Präklusionsregelung zu schließen¹⁶:

Der Europäische Gerichtshof hat anlässlich der Prüfung der Gemeinschaftsrechtskonformität einer Bestimmung, nach der Klagen mit einem bestimmten, hier im Einzelnen nicht interessierenden Begehren innerhalb einer Ausschlussfrist erhoben werden müssen, den Rechtsatz betont, dass die Festsetzung angemessener Ausschlussfristen für die Geltendmachung von Rechtsbehelfen dem Grundsatz der Effektivität des Gemeinschaftsrechts grundsätzlich genügt, da sie ein Anwendungsfall des grundlegenden Prinzips der Rechtssicherheit ist (EuGH, Urteil vom 16. Mai 2000 Rs. C-78/98 Slg. 2000, I 3240 Rn. 33).

Es ist aber sehr fraglich, ob eine Regelung, die eine Frist von sechs Monaten normiert, innerhalb der ein Rentenanspruch geltend gemacht werden muss, mit der deutschen Präklusionsregelung für Verbände in umweltrechtlichen Verfahren vergleichbar ist. Berücksichtigt man die oben genannten schlechten realen Chancen für BürgerInnen und Vereinigungen, rechtzeitig substantiiert und umfassend einzuwenden, erscheint die Einwendungsfrist als unangemessen.

Die Präklusionsregelung ist darüber hinaus zumindest in einem Punkt offensichtlich europarechtswidrig. Art. 15 Abs. 1 der IVU-RL 2008/1/EG weist hinsichtlich des anzuwendenden Verfahrens auf deren Anhang V. Anhang V sieht vor, dass die betroffene Öffentlichkeit nicht nur zu den ausgelegten Unterlagen, sondern auch zu nachträglich bekannt gewordenen und entscheidungserheblichen Unterlagen das Recht hat, Stellung zu nehmen, und dass die Ergebnisse derartiger Konsultationen von den Behörden zu berücksichtigen sind:

(...)

2. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass der betroffenen Öffentlichkeit innerhalb eines angemessenen zeitlichen Rahmens Folgendes zugänglich gemacht wird:

a) in Übereinstimmung mit den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften die wichtigsten Berichte und Empfehlungen, die der bzw. den zuständigen Behörden zu dem Zeitpunkt vorliegen, zu dem die betroffene Öffentlichkeit nach Nummer 1 informiert wird;

b) in Übereinstimmung mit der Richtlinie 2003/4/EG andere als die in Nummer 1 genannten Informationen, die für die Entscheidung nach Artikel 5 der vorliegenden Richtlinie von Bedeutung sind und die erst zugänglich werden, nachdem die betroffene Öffentlichkeit nach Nummer 1 informiert wurde.

3. Die betroffene Öffentlichkeit hat das Recht, der zuständigen Behörde gegenüber Stellung zu nehmen und Meinungen zu äußern, bevor eine Entscheidung getroffen wird.

¹⁶ BVerwG 4 B 57/09, 11.11.2009, Rn. 6

4. Die Ergebnisse der Konsultationen nach diesem Anhang sind bei der Entscheidung in angemessener Weise zu berücksichtigen.

Die vorliegenden Entscheidungen des BVerwG zur Vereinbarkeit der nationalen Präklusionsregelungen mit den europarechtlichen Vorgaben¹⁷ haben sich zu dieser Frage bisher nicht verhalten. Die Neufassung des UmwRG wäre der geeignete Ort, um zumindest diese offensichtliche Europarechtswidrigkeit der geltenden Regelungen zu beenden.

Unabhängig von der Frage zur Vereinbarkeit der nationalen Präklusionsregelungen mit den europarechtlichen Vorgaben soll an dieser Stelle lediglich auf zwei Gesichtspunkte hingewiesen werden:

Die Präklusionsregelungen in ihrer derzeitigen Handhabung durch die Gerichte führen dazu, dass in vielen Fällen nur noch rudimentäre materiell-rechtliche Überprüfungen stattfinden. Dass dies nicht Ziel der umweltschützenden Aufgabenstellung der Verbandsklageregelung sein kann, liegt auf der Hand.

Die Präklusionsregelung führt in keinem Fall zu einer Vereinfachung oder Beschleunigung des Verfahrens. In allen Verfahren, in denen es um die Reichweite der Präklusion ging (und derartige Fragen sind in nahezu allen Verfahren gewichtiges Thema), führte alleine die Auseinandersetzung mit der Reichweite der Präklusion zu deutlichen Verfahrensverzögerungen. Oftmals war die Erfassung und Bewertung der Präklusionsfragen durch das Gericht deutlich umfangreicher als die Sachentscheidung. Dies kann nicht einmal im Interesse der „von den Verbandsklagen Betroffenen“ liegen.

Berlin, 19.10.2012

¹⁷ BVerwG, 29.9.2011, Az 7 C 21.09; BVerwG, 11.11.2009, A B 57/09; BVerwG, 14.4.2010, 9 A 5/08