

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Umwelt,
Naturschutz u. Reaktorsicherheit

Ausschussdrucksache
17(16)580-E

Öffentliche Anhörung - 22.10.2012
19.10.2012

Bund für
Umwelt und
Naturschutz
Deutschland



21. Juni 2012

An das
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz
und Reaktorsicherheit
Ref. ZG III 4
11055 Berlin

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (UmwRG) und anderer umweltrechtlicher Vorschriften (Stand 30.05.2012)

Sehr geehrter Herr Dr. Sangenstedt, sehr geehrte Damen und Herren,

für die Beteiligung an der Anhörung zur Änderung des Umweltrechtsbehelfsgesetzes (UmwRG) dürfen wir uns bedanken.

Wir geben hierzu gerne im Namen des Bundes für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND) und des NABU (Naturschutzbund Deutschland e.V.) folgende Stellungnahme ab:

1. Überblick und grundsätzliche Kritik

BUND und NABU lehnen den Gesetzesentwurf in der vorgelegten Fassung ab, da dieser nicht den von Deutschland zu beachtenden Verpflichtungen genügt, die sich aus dem UN ECE Aarhus-Übereinkommen (nachfolgend „Aarhus-Konvention“) und der EU-Richtlinie 2003/35/EG - respektive Art. 10a UVP-RL / Art. 25 IE-RL - im Hinblick auf die Gewährleistung eines weiten Zugangs zu einer umfassenden gerichtlichen Überprüfung des Verwaltungshandeln betreffend Großvorhaben mit erheblichen Umweltauswirkungen genügt:

Der Gesetzesentwurf lässt die nötige Streichung der Präklusionsvorschrift des § 2 Abs. 3 UmwRG vermissen, enthält illegitime Restriktionen der Rügebefugnis sowie Rechtskontrolle und schafft insbesondere über den neuen § 2a eine relevante Verschlechterung der Möglichkeit, effektiven Rechtsschutz gegenüber umweltrelevantem Verwaltungshandeln zu erlangen.

Für diese erneute Bemühung um eine Beschränkung der Möglichkeiten einer vollumfänglichen gerichtlichen Kontrolle von umweltrelevantem Verwaltungshandeln, kann man aus mehreren Gründen keinerlei Verständnis haben. Wir erkennen hierin vielmehr eklatante Verstöße gegen unsere verfassungsrechtlichen Vorgaben und eingegangenen internationalen Verpflichtungen:

(1) Mit der Klage gegen einen Genehmigungsbescheid oder sonstiges Verwaltungshandeln mit relevanten Konsequenzen für die Umwelt kann maximal erreicht werden, dass etwaige von der Behörde begangene Rechtsverstöße aufgedeckt und von einem Gericht korrigiert werden. Dies sollte in einem demokratischen Rechtsstaat eine Selbstverständlichkeit sein und folgt unmittelbar aus Art. 20 Abs. 3 GG.

Letztlich ist der Gesetzgeber sogar darauf angewiesen, dass es - im Streitfall - zu einer gerichtlichen Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der Anwendung bzw. Auslegung der von ihm - dem Gesetzgeber - erlassenen Gesetze kommt. Denn ansonsten gilt, dass es „ohne Kläger, keinen Richter“ gibt - und mithin eine Nichtbefolgung der Gesetze durch die Verwaltung folgenlos bleibt. Im Extremfall kann dies zu einer „Beliebigkeit“ im Umgang mit den Rechtsetzungen des Gesetzgebers führen. Zu dieser Einsicht ist der Gesetzgeber schon vor langer Zeit gekommen und hat - gerade wegen der im deutschen Verwaltungsprozessrecht aufgrund von § 42 Abs. 2 und § 113 Abs. 1 VwGO fehlenden Möglichkeit, die Einhaltung von im allgemeinen Interesse des Umwelt- und Naturschutzes etablierten Vorschriften einfordern zu können - zunächst die auf den Bereich des Naturschutzrechts und bestimmte Arten von Verwaltungsentscheidungen beschränkte Verbandsklage nach den LNatSchG bzw. § 61 BNatSchG(2002) [heute § 64 BNatSchG(2009)] eingerichtet. Die Ausweitung des Zugangs zu Gericht für Umweltverbände auf weitere Regelungsbereiche des Umweltrechts über das UmwRG in 2006 hat sich seither bewährt, auch wenn es für eine effektive Durchsetzung einer gerichtlichen Korrektur von festzustellenden (und in den jeweiligen Einzelfällen erheblichen) Verstöße gegen naturschutzrechtliche Vorschriften zunächst eines Urteils des EuGH vom 12.05.2011 (C-115/09)¹ - bedurfte, um europa- und völkerrechtswidrige Beschränkungen des UmwRG zur Beschränkung des Anspruchs auf gerichtliche Überprüfung von umweltrelevantem Verwaltungshandeln für unanwendbar zu erklären.

Die Einführung des UmwRG hat nach Kenntnis des BUND und des NABU nicht zu einer Erhöhung der Anzahl an Verbandsklagen geführt, wohl aber die - auch zuvor bereits überdurchschnittliche - Erfolgsquote noch erhöht.²

Jede auch nur teilweise gewonnen Verbandsklage bedeutet dabei, dass ohne den Zugang des Verbands zu Gericht ein Vorhaben mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt unter Verstoß gegen geltendes Recht durchgeführt worden wäre und erst im Ergebnis der Klage rechtmäßige Zustände hergestellt wurden. Dass dies nur in relativ seltenen Fällen zu einer endgültigen Versagung der Genehmigung oder einem vollständigen Verzicht auf das Vorhaben geführt hat, zeigt zweierlei: Zum einen belegt dies, dass die Verbandsklage zuvörderst kein „Vorhabensverhinderungsinstrument“ ist, sondern vielmehr der Durchsetzung der gesetzlichen Vorschriften dient, bei dessen Beachtung man in Deutschland - relativ - umweltverträglich Vorhaben planen und realisieren kann. Zum anderen aber belegen die durchaus ebenfalls vorhanden Beispiele für ein nachhaltiges Obsiegen von Verbandsklagen, dass die Verwaltung

¹ sowie zuvor bereits des OVG Schleswig-Holstein (Urteil vom 12.03.2009, 1 KN 12/08).

² Verbandsklagen machen nach einer statistischen Auswertung von Prof. Alexander Schmidt lediglich 0,02 % der Klageverfahren aus, sind aber - bei Einrechnung von Teilerfolgen - zu 40 % erfolgreich (gegenüber einer Erfolgsquote von nur 10% im sonstigen Verwaltungsrecht), vgl.

http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/service/Schmidt_Zschesche_Verbandsklage.pdf.

einer Überprüfung durch die Gerichte bedarf, da ansonsten im Einzelfall Schädigungen von Umwelt und Natur gegen Recht und Gesetz vollzogen worden wären.

Es liegt auf der Hand, dass - zumal in einem dichtbesiedelten Land, in welchem sich Biodiversität und natürliche Lebensräume seit Jahrzehnten unter erheblichem Druck befinden - nicht an jedem Standort und in jeder Konfliktlage jedes Vorhaben unbesehen seiner Umweltauswirkungen im Einklang mit den Anforderungen an gesunde Lebensverhältnisse der Menschen und der Bewahrung der letzten Umweltressourcen - zumal entsprechend den Wunschvorstellungen eines Vorhabensträgers - genehmigt werden kann.

In Erkenntnis dessen hat der Gesetzgeber Anforderungen formuliert, deren Einhaltung zur Bewahrung des Ausgleichs zwischen den ökonomischen und ökologischen Interessen gewährleistet werden muss und die im jeweiligen Einzelfall der standörtlichen Situation unterschiedlich ausfallen.

Der Gesetzgeber kann also nach unserem Verständnis - gerade auch vor dem Hintergrund des Rechtsstaatsprinzips aus Art. 20 Abs. 3 GG - kein Interesse daran haben, die Möglichkeiten einer Einforderung der Beachtung der von ihm erlassenen Vorschriften zu beschränken. Denn wozu werden Gesetze erlassen, wenn deren Nichtbeachtung nicht aufgedeckt werden kann und folgenlos bleibt?

Daher nochmals der Hinweis:

Eine Klage vor den Verwaltungsgerichten kann - sofern maximal erfolgreich - lediglich die Beachtung des geltenden Rechts durchsetzen.

Jede Beschränkung des Zugangs zu Gericht oder auch durch den Gerichten auferlegte Restriktionen bei der Durchführung der Rechtsprüfung ermöglicht die Etablierung rechtswidriger Zustände zu Lasten der Umwelt und der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen.

(2) Der EuGH hat insbesondere mit seinem Urteil vom 12.05.2011 (C-115/09) - daneben aber auch mit weiteren Urteilen zur Anwendung und Reichweite von Art. 10a der UVP-Richtlinie bzw. Art. 9 der Aarhus-Konvention - eindeutig klargestellt, dass die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft jedenfalls Umweltverbänden einen weiten Zugang zu einer gerichtlichen Überprüfung umweltrelevanten Verwaltungshandeln gewährleisten müssen. **Gefordert ist der Zugang zu einer vollumfänglichen Überprüfung der „materiellrechtlichen und verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen“.**

Der EuGH hat weiterhin in seinem Urteil vom 08.03.2012 (C-240/09) klargestellt, dass sich aus Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention für die Mitgliedstaaten insofern weitergehende Verpflichtungen bei der Gewährleistung des weiten Zugangs zu Gericht ergeben, als dieser nicht nur in Bezug auf uvp-pflichtige oder die IVU-/IED-Richtlinie unterfallende Vorhaben bestehen muss. Vielmehr muss es einer Umweltschutzvereinigung ermöglicht werden, jede Verwaltungsentscheidung vor Gericht auf deren Rechtmäßigkeit überprüfen zu lassen, die im Widerspruch zum Umweltrecht steht.

Da Deutschland seine eigenen Verpflichtungen aus der Aarhus-Konvention zu erfüllen hat und die Konvention nicht nur den Zugang zu einer gerichtlichen Überprüfung von europäischen Umweltrecht, sondern allgemein von Verwaltungsentscheidungen mit relevanten Auswirkungen für Schutzgüter der Umwelt verlangt, muss auch insofern die zu verlangende Rechtmäßigkeitskontrolle unbeschränkt sein.

Die vorliegende Gesetzesnovelle wurde im Ergebnis einer Würdigung des bisherigen UmwRG durch den EuGH, welcher in seinem Urteil vom 12.05.2011 die bisherigen Restriktionen als gemeinschaftsrechtswidrig herausgestellt hat. Eine Verabschiedung des Gesetzesentwurfes in der vorliegenden Fassung - mit den weiterhin bestehenden und neuen erheblichen Beschränkungen des Zugangs zu einer umfassenden gerichtlichen Kontrolle - wird absehbar zu einer weiteren Verurteilung Deutschlands führen. Mit der Gesetzesnovelle würde mithin weiter Rechtsunsicherheit geschaffen.

Die beabsichtigte Einführung der Regelungen des § 2a UmwRG kann wohl - abgesehen von der freilich ebenfalls hinter den Anforderungen des übergeordneten Rechts zurückbleibenden Änderung in § 2 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 5- als „Herzstück“ der Novelle angesehen werden. Der Entwurf betreibt dabei das „Geschäft“ derjenigen „interessierten Kreisen“ aus der Wirtschaft, welche die Möglichkeit der gerichtlichen Überprüfung von Genehmigungsentscheidungen auf Klage von Umweltverbänden weitestgehend behindern möchten - wenn schon deren Hauptanliegen deren Abschaffung des Zugang zu Gericht für Umweltverbände nicht ohne Verstoß gegen internationale Abkommen und den Bruch des Gemeinschaftsrechts nicht realisierbar ist.

Ein weiterer zentraler Kritikpunkt liegt in der Aufrechterhaltung der Präklusionsvorschrift § 2 Abs. 3 UmwRG, mit welcher bereits bislang - und zwar in unrühmlichem Sinne sehr „erfolgreich“ - Verstöße gegen geltendes Recht noch im laufenden Verfahren und mit Wirkung einer absoluten Restriktion der gerichtlichen Prüfung unanfechtbar werden.

2. Würdigung der einzelnen Vorschriften

2.1 Zu Art. 1 Änderungen des Umweltrechtsbehelfsgesetzes

2.1.1 Zu Nr. 1. cc) (§ 1 UmwRG)

Es wird angeregt, die Rechtsbehelfsmöglichkeit gegenüber dem Verwaltungshandeln im Anwendungsbereich des USchadG aufgrund des näheren Sachzusammenhanges in jenem Gesetz zu belassen. Das UmwRG ist in seiner gegenwärtigen Ausprägung - und im Ergebnis der beabsichtigten Novellierung auch weiterhin - so ausgestaltet, dass in diesem eine Verzahnung mit den Sachverhalten des Umweltschadenrechts nicht angelegt ist. Für den Rechtsanwender wird die Rechtslage aufgrund der Herausnahme des Hinweises der Rechtsschutzmöglichkeit aus dem USchadG unübersichtlicher. Mit Ausnahme des beabsichtigten Nr. 3 in § 1 Abs. 1 S. 1 findet sich im UmwRG keinerlei weiterer Anknüpfungspunkt zu das USchadG betreffenden Sachverhalten.

2.1.2 Zu Nr. 1. b) (§ 1 UmwRG)

Die Regelung ist abzulehnen, da für diese keine sachliche Rechtfertigung ersichtlich ist. Für die partielle Überführung der naturschutzrechtlichen Verbandsklagemöglichkeit in das UmwRG gibt es kein Bedürfnis, da ein in bestimmten Fallkonstellationen bestehendes „Nebeneinander“ der Klagbefugnisse derjenigen Verbände, die sowohl über eine Anerkennung nach den Vorschriften des BNatSchG bzw. des jeweiligen LNatSchG als auch nach dem UmwRG verfügen, in der Praxis keine Probleme bereitet. Insofern ist kein Regelungsbedürfnis zu erkennen.

Die Regelung stellt demgegenüber aber eine Erschwerung des Zugangs zu Gericht für die reinen Naturschutzverbände dar, die keine Anerkennung nach dem UmwRG erstreben, da diese die Klagemöglichkeit nur in ihrem „Kerngeschäft“ der Verfolgung des Schutzes der Natur nutzen möchten.

Insofern gilt auch das oben unter 2.1.1 gesagte entsprechend: Die naturschutzrechtliche Verbandsklagemöglichkeit hat sich für den Rechtsanwender über Jahre im BNatSchG etabliert, so dass die beabsichtigte Änderung auch zu unnötiger Rechtsunsicherheit führt.

Beide Rechtsbehelfsmöglichkeiten können und sollten daher nebeneinander stehen bleiben, sofern der Gesetzgeber nicht - wie indessen zu fordern ist - seinen Verpflichtungen aus Art. 9 Abs. 2 und Abs. 3 der Aarhus-Konvention dadurch präzise nachkommt, in dem er auf komplizierte Anforderungs- und Fallkonstellation für Rechtsbehelfe gegenüber Verwaltungsentscheidung mit Auswirkungen auf die Umwelt verzichtet. Der entsprechenden Formulierungsvorschlags wird nachfolgend unter Pkt. 2.1.3 zu § 2 unterbreitet

2.1.3 Zu Nr. 2 (§ 2 UmwRG)

Die beabsichtigte Streichung der Wörter „*Rechte Einzelner begründen*“ sowohl in Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 5 ist in Anbetracht des klaren Wortlauts in Art. 9 der Aarhus-Konvention und Art. 10a UVP-RL / Art. 25 IE-RL) und der hierzu ergangenen Rechtsprechung des EuGH alternativlos.

Indessen geht die Änderung des Wortlautes von § 2 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 5 nicht weit genug, da in dieser weiterhin die Restriktion von Rügebefugnis und gerichtlicher Überprüfung in Bezug auf „*Rechtsvorschriften, die dem Umweltschutz dienen*“ enthält. Auch diese Einschränkung ist indessen ersichtlich nicht mit dem Wortlaut wie dem Sinn und Zweck der Vorgaben der Aarhus-Konvention und der diese umsetzenden EG-Richtlinien vereinbar. Denn diese verlangen - wie bereits mehrfach betont - den Zugang zu einer gerichtlichen Überprüfung der „*materiell-rechtlichen und verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen*“. Eine Beschränkung auf die Beachtung von Normen, die „*dem Umweltschutz dienen*“ ist damit nicht vereinbar. Entscheidend ist, dass sich der Rechtsbehelf gegen ein Handeln (oder Unterlassen) richtet, welches relevante Auswirkungen auf die Umwelt haben kann.

Wenn es um die gerichtliche Überprüfung eines solchen Verwaltungshandeln geht - beispielsweise weil ein mit erheblichen Umweltauswirkungen verbundenes Vorhaben genehmigt wird -, kann es keine entscheidende Rolle spielen, ob eine etwaige Rechtswidrigkeit des Genehmigungsbescheides aus einem Verstoß gegen (auch) dem Schutz der Umwelt dienende Rechtsvorschriften resultiert oder ob der Bescheid aus anderen Gründen rechtswidrig ist.

Aus der Restriktion der Rügebefugnis auf „*dem Umweltschutz dienende Vorschriften*“ ergeben sich zudem in den Gerichtsverfahren schwierige Abgrenzungsfragen, da die Gerichte für einzelne Normen auszulegen und zu entscheiden haben, ob diese nun auch dem Umweltschutz dient - oder nicht. Die Rechtsunsicherheit ist geeignet in einer Vielzahl von Verfahren die Prozessdauer unnötig in die Länge zu ziehen und es liegt nahe, dass es mehrere Revisionsverfahren - sowie absehbar wohl letztlich auch einer Entscheidung des EuGH - bedarf, um eine gesicherte Rechtsprechung herzustellen.

Auch um dem Ziel einer Durchsetzung und Verbesserung des Umweltschutzes und der Transparenz wie Akzeptanz von umweltrelevanten Vorhabengenehmigungen ausreichend gerecht zu werden, muss eine Genehmigungsentscheidung sich auch gegenüber der Prüfung durchsetzen, ebenfalls nicht aus anderen als umweltrechtlichen Gründen rechtswidrig zu sein.

Gleiches gilt im Hinblick auf § 1 Abs. 5 Nr. 2 UmwRG soweit Rechtsbehelfe von Umweltvereinigungen in Bezug auf Bebauungspläne nur begründet sein sollen, „*soweit die Festsetzungen des Bebauungsplanes, die die Zulässigkeit eines UVP-pflichtigen Vorhabens begründen, gegen Rechtsvorschriften, die dem Umweltschutz dienen (...)*“.

Auch mit dieser Regelung wird eine von den Vorgaben der Aarhus-Konvention und Art. 10a UVP-Richtlinie nicht gedeckt Restriktion bewirkt, die mithin EG- und völkerrechtswidrig ist. Selbst wenn man - illegitim - die Verpflichtung aus Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention unberücksichtigt ließe und nur Art. 9 Abs.2 der AK bzw. Art. 10a der UVP-RL in den Blick nimmt, ist der Verstoß gegen jene Vorgaben festzustellen. Um nur diese Vorgaben umzusetzen, müsste die Vorschrift vielmehr formuliert werden: „*(...) soweit die Festsetzungen des den UVP-Pflichten unterfallenden Bebauungsplanes gegen Rechtsvorschriften verstoßen*“.

Da auch ein solcher Wortlaut aber hinter den Verpflichtungen aus Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention zurückbliebe, ist richtigerweise unter Auslassung des Bezugs zur UVP-Pflichtigkeit zu formulieren: „*Rechtsbehelfe (...) sind begründet, (...) soweit die Festsetzungen des Bebauungsplanes gegen Rechtsvorschriften verstoßen*“.

Für eine völker- und europarechtskonforme Umsetzung der bestehenden Verpflichtungen zur Gewährleistung der gebotenen Gewährleistung des Zugangs zu Gericht für Umweltverbände bedarf es daher einer Änderungen des § 2 entsprechend den nachfolgenden Vorschlägen:

§ 2 Abs. 1:

„Eine (...) anerkannte inländische oder ausländische Vereinigung kann, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung gegen Entscheidungen von Behörden oder deren Unterlassen einlegen, soweit das Verwaltungshandeln Auswirkungen auf die Belange des Umweltschutzes hat und sie geltend macht, durch die angegriffene Entscheidung oder deren Unterlassen in ihrem satzungsgemäßen Aufgabenbereich der Förderung der Ziele des Umweltschutzes berührt zu sein.“

§ 2 Abs. 2:

kann in seiner bisherigen Fassung verbleiben.

§ 2 Abs. 3: (Präklusionsvorschrift)

ist ersatzlos zu streichen; hierzu sogleich unter Pkt. 2.1.4.

Absatz 4: (Fristenregelung bei fehlender Zustellung/Bekanntmachung)

ist ersatzlos zu streichen, da auch diese Vorschrift eine illegitime Sonderregelung gegenüber den nach allgemeine Grundsätzen von der Rechtsprechung aufgestellten Kasuistik von Fälle der Verwirkung von Rechtsschutzmöglichkeiten darstellt.

Absatz 5 S. 1 (= Abs. 3 neu):

„Rechtsbehelfe nach Absatz 1 sind begründet, soweit die klagegegenständliche Entscheidungen der Behörden oder deren Unterlassen rechtswidrig ist und das Verwaltungshandeln Auswirkungen auf die Belange des Umweltschutzes hat, die zu den von der Vereinigung nach ihrer Satzung zu fördernden Zielen gehört.“

(die bisherige Differenzierung in Abs. 5 Nr. 1 und Nr. 2 kann dabei aufgegeben werden)

Absatz 5 S. 2: („Bei Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 muss zudem eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bestehen“)

ist ersatzlos zu streichen, da auch hiermit eine Restriktion des Zugangs zu Gericht in Umweltangelegenheiten vorgenommen wurde, die jedenfalls mit Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention nicht vereinbar ist.

2.1.4 Insbesondere zu § 2 Abs. 3 UmwRG (Präklusionsvorschrift)

Mit Beginn der „Beschleunigungsgesetzen“ der 90er Jahre und nachfolgend wurden vom Gesetzgeber sukzessive immer schärfere Reglementierungen und höhere Anforderungen betreffend die Beteiligung der von in eigenen Rechten betroffenen Nachbarn und der interessierten Öffentlichkeit einschließlich der die öffentlichen Belange des Umweltschutzes vertretenden Verbände eingeführt.

Seither müssen Einwendungen der Bürger einen - gesetzlich und richterlich unbestimmten - Detaillierungsgrad aufweisen, damit die Behörde und ggf. nachfolgend die Gericht die Rechtmäßigkeit der Vorhabensplanung vollständig überprüfen können (Grundsatz der so genannten „materiellen Präklusion“).

In der Praxis führt dies dazu, dass die Gerichte zunehmend dazu neigen, die Einwender somit bereits im Genehmigungsverfahren treffende Vortragslast zu überspannen. Es entsteht der bei Analyse der Rechtsprechung gut begründete Eindruck, dass dann, wenn im Gerichtsverfahren dem Vortrag der Kläger zur Begründung der Rechtswidrigkeit der Vorhabensgenehmigung nicht mehr anders begegnet werden kann, seitens der Gerichten der Schwerpunkt der Prüfung auf eine Herausarbeitung dahingehend gerichtet ist, dass der betreffende Einwand gegen die Planung nicht genauso bereits im Genehmigungsverfahren vorgebracht wurde. Dies freilich kann in der Realität auch unmöglich geleistet werden. Nicht selten finden sich Vorhabensplanungen auf 5 bis 10 Ordner verteilt (bei der Planung zum Ausbau des Frankfurter Flughafens waren es gar 62 Ordner). Unabhängig von Umfang, Komplexität und Konfliktpotential der Planung beträgt der Zeitraum, in welchem die Planung eingesehen werden kann immer nur 1 Monat. Die schriftlichen Einwendungen gegen die Planung muss sodann binnen einer Frist

von 2 weiteren Wochen eingereicht werden. In dieser Zeit eine sämtliche Angriffspunkte gegen eine Planung vorbringende Einwendung in allen Details anzufertigen ist praktisch unmöglich. Dies überfordert die Bürger und auch die Umweltverbände sowohl organisatorisch als auch finanziell, denn de facto lässt sich eine den Anforderungen vieler Gerichte entsprechende Einwendung - wenn überhaupt - nicht mehr ehrenamtlich, sondern nur mit Beiziehung professionellen Sach- und Rechtsbeistand erstellen. Es wird auch von den Bürgern und Verbänden mehr verlangt als vom Vorhabensträger, der seine Planung jederzeit - auch noch im Gerichtsverfahren - nachbessern kann. Damit ist auch der wichtige Grundsatz der „Waffengleichheit“ zwischen Bürger und Vorhabensträger verletzt.

Die Restriktion verstößt ferner - ebenfalls - gegen die Vorgabe aus Art. 10a UVP-RL / Art. 25 IE-RL / Art. 9 Aarhus-Konvention, wonach der Zugang zu Gericht zu gewähren ist „um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit“ zu ermöglichen (siehe oben). Dass die Präklusionsvorschrift, die so in keinem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft existiert, mit den Vorgaben des Gemeinschaftsrechts nicht zu vereinbaren ist, ergibt sich zumindest mit einem sehr starken Indiz aus dem Urteil des EuGH vom 15.10.2010 (C-263/08) sowie insbesondere aus den zugehörigen Schlussanträgen der Generalanwältin vom 02.07.2010.

So führt der Europäische Gerichtshof in seinem Urteil vom 15.10.2009 (C-263/08, Rn. 38, 39) aus, dass sich die Beteiligung am umweltbezogenen Entscheidungsverfahren unter den Voraussetzungen der Art. 2 Abs. 2 (Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung) und 6 Abs. 4 (Öffentlichkeitsbeteiligung) RL 85/337/EWG von einer gerichtlichen Anfechtung unterscheidet und auch eine andere Zielsetzung als diese habe, da sich eine solche Anfechtung gegebenenfalls gegen die am Ende dieses Verfahrens ergehende Entscheidung richten kann. Diese Beteiligung [am Verwaltungsverfahren] habe keine Auswirkungen auf die Voraussetzungen für die Ausübung des Anfechtungsrechts. Daher müsse es den Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit möglich sein, die Entscheidung über den Antrag auf Genehmigung eines Projekts anzufechten, gleichviel, welche Rolle die Öffentlichkeit in dem Verfahren über den Genehmigungsantrag vor dieser Stelle durch ihre Beteiligung an und ihre Äußerung in diesem Verfahren spielen konnte.

Das Urteil beruht auf den Schlussanträgen der Generalanwaltschaft vom 02.07.2009 in welchen u.a. (Rn. 43,44) ausgeführt wird:

Zusammenfassend hat eine nichtstaatliche Organisation, die sich als „betroffene Öffentlichkeit“ an einem Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahren beteiligt, auch eine weitgehende Klagebefugnis, wenn sie sich dazu entschließt, die Entscheidung der Behörden bei den Gerichten anzufechten. Jedoch ist der Zugang zu den Gerichten nicht die Folge einer vorhergehenden Beteiligung am Verwaltungsverfahren. Der Wortlaut der Bestimmung zeigt sehr gut, dass die Türen des Art. 10a sich öffnen, wenn eine Umweltschutzorganisation die Voraussetzungen des Art. 1 Abs. 2 erfüllt, da er ihr dann den Status einer „betroffenen Öffentlichkeit“ verleiht.

Damit ist deutlich zum Ausdruck gebracht, dass die deutsche Präklusionsnorm betreffend einen weiten - nicht durch ungerechtfertigte Hürden beschränkten - Zugang zu Gericht durch eine sanktionsbewährte Einforderung einer vorprozessualen umfassenden Äußerungsfrist mit den Vorgaben aus Art. 10a UVP nicht vereinbar ist: Die Beteiligung im Verfahren zum Zweck des Erlasses einer Genehmigung und die Anfechtung einer Genehmigungsentscheidung sind unterschiedlicher Natur und dürfen nicht in einem Abhängigkeitsverhältnis zueinander stehen. Der EuGH stellt in seinem Urteil vom 15.10.2009 (C-263/08) den Rechtsgrundsatz auf, dass die gerichtliche Anfechtbarkeit einer Genehmigungsentscheidung unab-

hängig von der Beteiligung im Verwaltungsverfahren sein muss („gleichviel, welche Rolle ...“). Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass der betroffenen Öffentlichkeit selbst dann ein Gerichtszugang zu gewähren ist, wenn sie sich im Verwaltungsverfahren überhaupt nicht beteiligt, also keine Rolle gespielt hat.

Es ist daher sowohl aus praktischen als auch aus (übergeordneten) rechtlichen Erwägungen dringend geboten, dass die Vorschriften betreffend die Präklusion von Einwendung ersatzlos gestrichen werden. Der Staat selbst ist verpflichtet, auf eine Gesetzmäßigkeit seiner Entscheidungen zu achten. Es stellt ein schweres Legitimationsproblem des Staates dar, wenn dieser seine rechtswidrigen Entscheidungen, die direkt in die Grundrechte der Bürger eingreifen, nur deshalb nicht revidieren muss, weil ein Betroffener dies nicht richtig eingewendet hat.

Dies ist im Rechtsstaat grundsätzlich abzulehnen, denn jede Restriktion der gerichtlichen Kontrolle des Verwaltungshandelns kann bewirken, dass mit dem vom Gesetzgeber geschaffenen Recht nicht im Einklang stehende Genehmigungen umgesetzt werden.

Unter den Maßgaben des Art. 9 Aarhus-Konvention sowie des Art. 10a UVP-RL / Art. 25 IE-RL und der hierzu ergangenen Rechtsprechung des EuGH kann die Präklusionsvorschrift zu Lasten des Zugangs zu einer umfänglichen Gerichtskontrolle umweltrelevanter Verwaltungsentscheidungen nicht aufrecht erhalten bleiben.

2.1.5 Zu Nr. 3 (§ 2a UmwRG)

Wie in der Einleitung unter Pkt.1 bereits herausgestellt wurde, dient die beabsichtigte Regelung des § 2a einer Beschränkung der Erfolgsaussichten von Rechtsbehelfen gegen Genehmigungen von Großvorhaben. Die beabsichtigte Restriktion ist erheblich, nicht begründbar und als Verstoß gegen die Vorgaben der Aarhus-Konvention und der UVP-/IE-Richtlinie zu bewerten.

Im Einzelnen:

2.1.5.1 Zu Absatz 1: Beabsichtigte sechswöchige Klagebegründungsfrist mit Streitstoffbegrenzung

Die Verwaltungsgerichtsordnung sieht in §§ 81 ff. alle nötigen und bewährten Regelungen der Rahmenbedingungen für einen Verwaltungsprozess vor, in dem einerseits angemessen zügig und andererseits mit der - je nach dem jeweiligen Einzelfall - gebotenen Tiefe und Gründlichkeit das streitgegenständliche Verwaltungshandeln überprüft werden kann.

Zu diesen Vorschriften gehört auch die Regelung des § 87b VwGO.

Danach kann *„dem Kläger eine Frist zur Angabe der Tatsachen gesetzt werden, durch deren Berücksichtigung oder Nichtberücksichtigung im Verwaltungsverfahren er sich beschwert fühlt.“*

Ferner kann *„unter Fristsetzung aufgegeben werden, zu bestimmten Vorgängen 1. Tatsachen anzugeben oder Beweismittel zu bezeichnen und 2. Urkunden oder andere bewegliche Sachen vorzulegen sowie elektronische Dokumente zu übermitteln.“*

Schließlich *„kann das Gericht 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.“*

Damit verfügen die Gerichte bereits über ausreichende - und in der Praxis bewährte - Möglichkeiten den Prozessverlauf den konkreten Umständen des Einzelfalles gerecht werdend zum Abschluss zu bringen.

Von der Möglichkeit einer Fristsetzung nach § 87b VwGO machen die Gerichte insbesondere im Vorfeld dessen Vorbereitung der mündlichen Verhandlung Gebrauch. Dies ist verständlich, da kurzfristiger Vortrag zu einem Zeitpunkt, in welchem das Gericht seine Sachverhaltsaufklärung eigentlich bereits abgeschlossen und auf dieser Grundlage die Sache als „entscheidungsreif“ eingestuft hat, den Abschluss des Prozess unangemessen verlängern kann. Zugleich belässt § 87b dem Gericht dabei aber auch die Möglichkeit, auf Grundlage der jeweiligen Umstände des Einzelfalles zwischen den Interesse an einer zügigen Entscheidung und der gebotenen Aufklärung abzuwägen.

Es ist richtig und geboten, diese Entscheidung bei den Gerichten zu verorten und solche Fristen und Ausschlusswirkungen mit der Folge der Begrenzung der gerichtlichen Kontrolle des Verwaltungshandelns nicht pauschal vom Gesetzgeber zu treffen, der - naturgemäß - die Umstände des Einzelfalles nicht in den Blick nehmen kann.

Die vorgesehene Möglichkeit der Fristverlängerung ist hier kein ausreichendes Korrektiv, da es in der Praxis weder dem Anwalt noch dem Gericht nicht ohne weiteres möglich sein wird, binnen kürzester Zeit auf Grundlage der konkreten Umstände in mehr als nur pauschaler Weise den Fristverlängerungsantrag zu begründen bzw. über diesen zu entscheiden.

Gerade bei Rechtsbehelfen gegen Großvorhaben, für die regelmäßig ein mehrere hundert (zuweilen sogar über tausend) Seiten dicker Genehmigungsbescheid erlassen wurde und zu welchem zig Ordner Antrags- und Genehmigungsunterlagen erstellt wurde, stellt es in der Praxis eine erhebliche Beschränkung der Möglichkeiten von Rechtsschutzsuchenden dar, binnen 6 Wochen nach Entscheidung über die Klageeinreichung einen abschließenden Vortrag der Klagebegründung erstellen lassen zu müssen.

Es kann - und darf - kein Erfordernis etabliert werden, dass diejenigen, die sich gegen ein Vorhaben wenden, bereits im Genehmigungsverfahren die Vertretung und Begleitung durch Rechtsanwalt und Gutachter beauftragen (müssen). Eine solche Obliegenheit - und sei sie auch „nur“ durch die Kraft des Faktischen auferlegt - verstößt klar und deutlich gegen die Vorgabe, einen weiten und nicht durch besondere Restriktionen erschwerten Zugang zu einer umfänglichen gerichtlichen Überprüfung zu gewähren. Eine solche Obliegenheit der vorzeitigen Beauftragung von Rechtsanwalt und Fachgutachtern aber resultiert aus der Auferlegung einer Frist zur Klagebegründung binnen 6 Wochen.

Dabei muss von dem normalen Ablauf ausgegangen werden, dass

- (1) der Rechtsschutzsuchende im Verwaltungsverfahren noch nicht anwaltlich und gutachterlich vertreten ist,
- (2) nach Erlass des (i.d.R. sehr umfangreichen) Genehmigungsbescheides zunächst selbst lesen und prüfen möchte, um dann - ggf. - binnen der ihm gesetzlich zugestanden Rechtsmittelfrist von 1 Monat seine Entscheidung über die Einreichung einer Klage zu zutreffen und
- (3) diese dann durch einen Anwalt vornehmen lässt, der dann folglich beginnt, den Sachverhalt zu erfassen, die Sach- und Rechtslage - zumeist unter Hinzuziehung von zur Bewertung komplexer fachlicher Fragen erforderlicher Sachverständiger - zu prüfen und sodann eine wohlstrukturierte Erarbeitung der Klagebegründung zu leisten.

Hierfür wird regelmäßig die Überlassung der gesamten Verwaltungsvorgänge benötigt, wobei es im normalen Ablauf bereits mehrere Wochen dauert, bis diese von der Behörde versandfertig zusammengestellt und zur Einsichtnahme überlassen werden können.

Es muss davon ausgegangen werden, dass die unter (3) anfallenden Aufgaben unter normalen Umständen innerhalb von 6 Wochen - und erst recht nicht in dem noch kürzeren Zeitraum ab Erhalt der Akten - kaum leistbar sind.

Weiterhin fragt sich, welche Gründe die Auferlegung einer 6-wöchigen Klagebegründungsfrist rechtfertigen sollen. In der Begründung des Gesetzesentwurfes findet sich hierzu folgende Aussage (S. 53, 54):

„Die Ausweitung des Verbandsklagerechts wird durch flankierende Regelungen ergänzt, um einen Ausgleich zwischen der umweltrechtsschützenden Zielsetzung von Verbandsklagen einerseits und den Belangen der von Verbandsklagen Betroffenen andererseits herzustellen. Insbesondere soll verhindert werden, dass das Instrument der Verbandsklage in der Praxis zu sachlich nicht gerechtfertigten Verzögerungen von Vorhaben instrumentalisiert wird.“

Hierzu stellen sich 2 Fragen:

(1) Wer kann - legitime - Belange dahingehend geltend machen, in einem Rechtsstreit nicht von einer Verbandsklage „betroffen“ zu sein bzw. dass einer solchen zumindest bestimmte Erschwernisse auferlegt werden?

Man darf in diesem Zusammenhang nicht verkennen, dass die „Betroffenheit“ schlicht darin liegt, dass eine gerichtliche Kontrolle der Einhaltung der Gesetze erfolgt. Hiervor kann und darf niemand „Schutz“ beanspruchen dürfen.

Daher liegt die Antwort auf der Hand: Es kann kein legitimes Interesse an einem Schutz vor einer umfassenden gerichtlichen Kontrolle der Rechtmäßigkeit einer umweltrelevanten Verwaltungsentscheidung geben!

(2) Haben die Verfasser des Entwurfes bzw. hat der Gesetzgeber Erkenntnisse darüber, dass sich die verwaltungsgerichtlichen Verfahren in die Länge ziehen bzw. die Dauer des Verfahrens sich über einen Zeitraum hinaus verzögern, der nicht mehr als der Bedeutung der Sache oder der Komplexität der Sach- und Rechtslage geschuldet zuzubilligen ist? Und sind solche Verzögerungen ursächlich darauf zurückzuführen, dass die Kläger sich einen nicht mehr nachvollziehbaren und insbesondere zu langen Zeitraum für die Anfertigung der Klagebegründung genommen haben?

Auch hierzu ist die Antwort schnell gegeben: Es liegen hierzu keinerlei Erkenntnisse vor. In der Praxis ist die Verfahrensdauer zuvörderst durch die Personalausstattung der Gerichte begrenzt. In den Rechtsbereichen, in welchen bereits die - unverhältnismäßige und einen effektiven Rechtsschutz beschränkende - 6-wöchige Klagebegründungspflicht existiert (z.B. Klagen gegen PFB nach LuftVG, FStrG, AEG, EnWG, u.a.) werden die Rechtsmittelverfahren nicht schneller abgeschlossen als in anderen Rechtsbereichen, in welchen ein gesetzlich Klagebegründungsfrist nicht etabliert ist (z.B. nach BImSchG, WHG, BauGB, BBergG). Die jeweilige Verfahrensdauer liegt vielmehr offenkundig in anderen Umständen begründet.

Bezeichnender Weise lassen sich die Beklagte Behörde und ggf. die Vorhabensträger - welche aufgrund der jahrelangen Vorbefassung viel eher als die Kläger bzw. deren Anwalt in der La-

ge sein könnten, binnen einer 6-Wochen-Frist die Planung gegenüber einer Klage zu verteidigen, regelmäßig Fristverlängerung von 1-2 Monaten gewähren (über eine ursprünglich gesetzte Frist hinaus) gewähren. Die Gerichte kommen diesen ersten Fristverlängerungsgesuchen der Behörden und Vorhabensträgers in aller Regel nach. Von einer prozessualen Gleichbehandlung von Kläger und Beklagtem bzw. beigeladenem Vorhabenträger kann vor diesem Hintergrund keine Rede sein. Die Einführung der kurzen Klagebegründungsfrist hat mithin insofern keinen Effekt der Verfahrensbeschleunigung, sondern bewirkt lediglich, dass die Überprüfung der Verwaltungsentscheidung bedingt durch die Erschwernisse des Klägers bei der Erstellung der Klagebegründung beschränkt wird.

Die vorgeschlagene Regelung ist mithin nicht einmal geeignet und keinesfalls erforderlich, um „der Verfahrensbeschleunigung“ zu dienen.

Es gibt daher keinen Grund, für Rechtsbehelfe i.S.d. UmwRG von der bewährten Praxis abzuweichen, die Aufgabe der Verfahrensförderung und den Einsatz der bereits von der VwGO zur Verfügung gestellten Instrumente den für das Verfahren jeweils zuständigen Richtern zu überlassen. Diese - und nur diese - sind in der Lage, eine Zeitplanung für die Behandlung des Verfahrens aufzustellen und diese ggf. durch Fristsetzungen zu gewährleisten.

Jedenfalls ist jede gesetzliche Fristsetzung mit einem Zeitraum von weniger als 12 Wochen ab Klageerhebung als unverhältnismäßig und für eine Verfahrensförderung unnütz zu qualifizieren.

Daher sind auch die bereits bestehende (zu) kurzen 6-wöchigen Klagebegründungsfristen im FStrG, LuftVG, EnWG, WStrG und AEG aufzuheben.

Von der Regelung des § 2a werden schließlich auch die zur Verteidigung eigener Rechte um Schutz suchende Bürger betroffen, die ggf. durch die Planung sogar in grundrechtlich geschützten Eigentums- oder Gesundheitsrechten belastet werden. Es ist absehbar, dass es in einer Vielzahl von Fällen zur Versäumung der 6-wöchigen Klagebegründungsfrist kommen wird, da die Regelung des § 2a UmwRG sich aus deren Sicht an einer versteckten Stelle befindet. Um den Schutz ihrer eigenen Rechte suchende Bürger erheben ihre Klage ja nicht zur Erhebung eines „Umwelt-Rechtsbehelfs“ und werden mithin nicht ohne weiteres auf den Gedanken verfallen, dass das UmwRG für ihre Klage relevante Regelungen enthält. Es dürfte einige Jahre dauern, bis sich in den Reihen der Anwaltschaft die Existenz dieses Querverweises herumgesprochen hat. Damit würde der Gesetzgeber den um Rechtsschutz suchenden Bürgerinnen und Bürgern mit § 2a UmwRG praktisch eine Falle stellen.

Im Übrigen gilt das oben zur Ungerechtfertigkeit und Unverhältnismäßigkeit der Fristsetzung gesagte natürlich gleichermaßen auch für die Klagen der in ihren (Grund-)Rechten betroffenen Privatkläger.

Der Regelungsvorschlag ist mithin auch als Verstoß gegen Art. 14 Abs. 3 GG und Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG abzulehnen.

2.1.5.2 Zu Absatz 2: Etablierung eines Prozessgrundsatzes „in dubio pro Behörde“

Der vorgelegte § 2a Abs. 2 ist ebenfalls als eine mit Art. 9 Aarhus-Konvention und Art. 10a UVP-RL / Art. 25 IE-RL nicht vereinbare Einschränkung der Vorgabe, eine vollumfängliche „materiell-rechtlichen und verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit“ zu gewährleisten. In der Gesetzesbegründung wird bereits der - leider zutreffende - Hinweis darauf gegeben, dass ich in der Rechtsprechung zunehmend eine Tendenz abzeichnet, den Amtsermittlungsgrundsatz

des § 86 Abs. 1 VwGO eingeschränkt zu interpretieren und bei komplexen Sachverhalten und spezifischen Fachfragen im Zweifel zugunsten der Behörde zu entscheiden.

Dieser Tendenz ist zwingend vom Gesetzgeber entgegenzuwirken und nicht diese im Gegenteil sogar noch gesetzlich festzuschreiben.

Zudem trägt die Formulierung des „Prüfungskataloges“ in § 2a Abs. 2 sogar die Gefahr einer - vom Entwurf ausweislich der auf S. 54/55 gegebenen Begründung nicht intendierten - Verschärfung der Einschränkung des Amtsermittlungsgrundsatzes und der Sachverhaltsaufklärung in sich.

Soweit mit einer Klage gegen einen von § 1 UmwRG erfassten Verwaltungsakt grundrechtlich geschützte Positionen - insbesondere Eigentumsrechte - verteidigt werden sollen, stellt § 2a Abs. 2 UmwRG eine Restriktion des unter der Geltung des Art. 14 Abs. 3 GG erforderlichen Vollüberprüfungsanspruches dar.

2.1.5.3 Zu Absatz 3: Erschwerung des einstweiligen Rechtsschutzes

Die beabsichtigte Regelung des § 2a Abs. 3 dient der Erschwerung einstweiligen Rechtsschutz erlangen zu können, indem bezogen auf Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen i.S.v. § 1 UmwRG die aufschiebende Wirkung einer Klage nicht - wie sonst - bei „Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes“ hergestellt werden kann, sondern nur bei „erheblichen Zweifeln“.

Damit soll ein Beginn der Vorhabensrealisierung erleichtert und auch in Fällen ermöglicht werden, in welchen die Gerichte „Zweifel“ an der Rechtmäßigkeit der Genehmigungsentscheidung haben. Mit einer Realisierung von Baumaßnahmen gehen indessen regelmäßig irreversible Schädigungen an - ggf. unter besonderem Schutz stehenden - Umweltgütern einher. Indem der Gesetzesentwurf von den in der Rechtsprechung zu § 80 Abs. 5 S.1 VwGO entwickelten Leitlinien - wonach die aufschiebende Wirkung einer Klage wiederhergestellt werden soll, wenn Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Entscheidung bestehen oder die Interessen an der Vollziehung der Entscheidung den Interessen an einem Abwarten der Hauptsacheentscheidung vorgehen - nur das Element der „Zweifel“ an der Rechtmäßigkeit der Entscheidung in eine gesetzliche Regelung überführt, so wird hierdurch Rechtsunsicherheit geschaffen. Es muss den Gerichten schon aus Gründen des effektiven Rechtsschutzes und der Verantwortung gegenüber der Vermeidung rechtswidriger Umweltbeeinträchtigungen weiterhin möglich sein, einem Antrag auf Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes auch deswegen stattzugeben, weil die Interessen an der Vermeidung irreversibler oder sonst nachhaltiger Schäden den Interessen an einer schnellen Vorhabensrealisierung vorgehen.

Die beabsichtigte Regelung dient zudem letztlich und offenkundig auch nicht den Interessen des Vorhabenträgers. Ist nämlich die Rechtmäßigkeit des Genehmigungsbescheides bereits im Ergebnis summarischer Prüfung im einstweiligen Rechtsschutzverfahren „zweifelhaft“ - wenn vielleicht auch nicht „erheblich zweifelhaft“ - dann besteht eine überwiegende Wahrscheinlichkeit, dass der Genehmigungsbescheid im Ergebnis des Hauptsacheverfahren aufgehoben wird. Der Vorhabenträger hat dann aber ggf. bereits erhebliche Summen in die Realisierung seines Vorhabens investiert. Es entspricht daher dem ureigensten Interesse der Vorhabenträger, vom Gericht möglichst frühzeitig auf bestehende Zweifel an der Rechtmäßigkeit seiner Investitionsgrundlage hingewiesen zu werden.

2.1.6 Zu Nr. 4 (§ 4 UmwRG)

Die vorgeschlagene Änderung ist insofern grundsätzlich zu begrüßen als sie die nötige Klarstellung bringt, dass gegenüber einer § 1 UmwRG unterfallenden Vorhabensgenehmigungsentscheidung auch eine Rügerecht besteht, dass eine erforderliche UVP-Vorprüfung fehlerhaft durchgeführt und zu einem fehlerhaften Ergebnis gekommen ist.

Unverständlicher Weise fehlt im entworfenen § 4 Abs. 1 S. 2 (neu) indessen eine entsprechende Klarstellung im Hinblick auf fehlerhaft durchgeführte Umweltverträglichkeitsprüfungen.

Zudem sind im entworfenen § 4 Abs. 1 S. 2 (neu) die Wörter „*nicht dem Maßstab von § 3a Satz 4 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung genügt*“ durch die Wörter „*nicht den Vorschriften des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung genügt*“ zu ersetzen.

§ 4 Abs. 1 S. 2 (neu) sollte daher lauten:

„Satz 1 Nr. 1 gilt auch, wenn eine durchgeführte Umweltverträglichkeitsprüfung oder eine durchgeführte Vorprüfung des Einzelfalles über die UVP-Pflichtigkeit nicht den Vorschriften des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung genügt“

Auch insoweit gilt offenkundig die völker- und europarechtliche Vorgabe, dass eine vollumfängliche Prüfung der „*materiell-rechtlichen und verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen*“ zu gewährleisten ist.

2.1.7 Zu Nr. 5 (§ 5)

Bezüglich aller bei Inkrafttreten einer Novelle des UmwRG noch laufenden Rechtsbehelfsverfahren hat - unabhängig vom Zeitpunkt der Klageerhebung, soweit diese nach dem 25.06.2005 (Tag des Ablaufs der Frist zur Umsetzung der Richtlinie 2003/35/EG) erfolgte - eine nicht durch Restriktionen bei der Prüfung der „*materiell-rechtlichen und verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen*“ beschränkte gerichtliche Entscheidung zu erfolgen.

2.1.8 Regelungsbedarf hinsichtlich des Zugangs zu Informationen über Genehmigungsverfahren und die Zurverfügungstellung von Unterlagen

Die Umwelt- und Naturschutzverbände sowie die Bürgerinnen und Bürger können sich nur dann ein Genehmigungsverfahren einbringen und an diesem beteiligen, wenn sie die Informationen über die Anhängigkeit des Verfahrens und eine (zumutbare) Möglichkeit der Einsichtnahme in Planungsunterlagen erhalten. Gegenwärtig ist dies nicht zureichend - bzw. gerade nicht bürger- und verbandsfreundliche - geregelt:

Es existiert ein regelrechter Wildwuchs an unterschiedlichen Formen der Bekanntmachung. Je nach Kommune erfolgt diese in deren Mitteilungsblatt, in einer (von ggf. mehreren örtlich verfügbaren) Tageszeitung oder gar im gemeindlichen „Aushangkasten“. Diesen Bekanntmachungsformen ist gemein, dass sie alle - in unterschiedlichem Maße - nicht geeignet sind, die Öffentlichkeit und die ggf. in ihren Rechten vorhabensbetroffenen Nachbarn hinreichend über die Vorhabensplanung und die Offenlage der Unterlagen zu informieren. Zwar mag man es als eine persönliche Obliegenheit des Einzelnen einstufen, sich über die Vorgänge mit potentiellen Auswirkungen auf die persönlichen Rechte und Interessen informiert zu halten. Die gegenwärtig gültigen Regelungen führen jedoch zu unzumutbaren und in der Sache auch nicht

begründbaren Erschwernissen des Informationszugangs. Es kommt regelmäßig dazu, dass nicht nur aus der interessierten Öffentlichkeit sondern auch aus den Reihen der durch eine Vorhabensplanung in ihren Rechten oder sogar Grundrechten betroffenen Menschen, die Ankündigung und Offenlage von Vorhabensplanungen nicht mitbekommen und - im Kontext der Präklusionsregelung - rechtsschutzlos gestellt werden. Dies ist in einem Rechtsstaat ein unerträglicher Zustand, der massiv die Unzufriedenheit, Betroffenheit und das Aufbegehren gegenüber Vorhabensrealisierungen und der Politik schürt.

Wir schlagen daher vor, die Anforderungen an die Bekanntmachung von Vorhabensplanungen wie folgt gesetzlich verbindlich vorzugeben:

- Öffentliche Bekanntmachungen betreffend eine Vorhabensplanung müssen in sämtlichen am Standort verbreiteten örtlichen Tageszeitungen abgedruckt werden. Die Veröffentlichung hat zwingend an einem Samstag zu erfolgen, damit die Bürgerinnen und Bürger sich darauf einstellen können, dem Bekanntmachungsteil der Zeitung an diesem Tag besondere Aufmerksamkeit zu schenken.
- Die Eigentümer von zur Inanspruchnahme vorgesehenen Grundstücken sowie die von den Auswirkungen einer Planung möglicherweise in ihrer Gesundheit betroffenen Menschen individuell schriftlich über die Vorhabensplanung informiert.
- Die anerkannten Umwelt- und Naturschutzverbände werden ebenfalls individuell schriftlich über die Planung informiert. Sofern die Umwelt- und Naturschutzverbände anzeigen, dass sie sich an dem Planungsprozess beteiligen möchten, erhalten Sie die Planungsunterlagen und sonstige relevanten Information in Papierform (bis zu 3 komplette Plansätzen) und digital übermittelt.

Dies ist essentiell, damit die Verbände die ihr zuerkannte öffentliche Aufgabe einer behördenexternen kritischen Prüfung der Planung mit besonderer Sicht auf von dieser ausgehenden Beeinträchtigungen von Schutzgütern des Umweltschutzes effektiv wahrnehmen können.

Es kann den Umweltverbänden weder zugemutet werden noch ist diese überhaupt auch nur leistbar, sich landesweit über öffentliche Bekanntmachungen von Vorhabensplanungen eigenständig informiert zu halten und nur lokal Einsicht in die Unterlagen nehmen zu können.

- Alle Bekanntmachungen sind zusätzlich auf einer zentralen, allgemein zugänglichen Internetplattform einzustellen. Die Plattform wird mit einer Newsletterfunktion versehen. Zusätzlich werden die Unterlagen auf den Internetseiten der Behörde zum Abruf bereitgestellt und es wird eine angemessene Anzahl der Unterlagen (ausgerichtet am jeweils absehbaren Interesse der Bevölkerung) in der Behörde und in der/den Standortgemeinde(n) zur Einsicht und Entleihung sowie zur Fotokopie angeboten. Nachgereichte Unterlagen und Gutachten des Vorhabensträgers und der Behörden müssen mindestens zwei Wochen vor dem Erörterungstermin veröffentlicht werden.
- Sobald die Behörde die Unterlagen für vollständig ansieht, findet hierüber eine Information der Öffentlichkeit statt. Die Behörde gibt im Zuge dessen eine angemessene Frist bekannt, bis zu der Bürgerinnen und Bürger ihre Einwendungen bei der Behörde einreichen sollen. Die Frist soll im Regelfall 3 Monate betragen, kann im Einzelfall aber auf 2 Monate verkürzt werden, wenn dies aufgrund einer Überschaubarkeit der Unterlagen oder einer dringenden Eilbedürftigkeit gerechtfertigt ist.

- Zur Vorbereitung der behördlichen Entscheidung findet - wie bislang - ein Erörterungstermin statt, in welchem die Planung, deren Problematik und angedachte Lösungen sowie die Bedarfsfrage und die gegen die Planung vorgebrachten Einwendungen erörtert werden. Die Ausgestaltung des Termins ist so zu regeln, dass dieser in höherem Maße als bislang eine effektive Beteiligung der erörterungswilligen Bürgerinnen und Bürger gewährleistet.
- Nach dem Erörterungstermin vorgelegte Unterlagen müssen mit einer Erläuterung zu ihrer Einsortierung in die Antragsunterlagen und in das Verfahren neu ausgelegt werden.

2.1.9 Regelungsbedarf hinsichtlich Verfahrenskosten

Umweltverbände beantragen eine gerichtliche Überprüfung des Verwaltungshandelns nicht aus altruistischen Gründen und zur Förderung des allgemeinen Wohls. Die erledigen diese Arbeit hauptsächlich ehrenamtlich und ihre Vereinigung wirtschaften nicht zur Gewinnerzielung. Die Führung einer Klage vor den Verwaltungsgerichten, insbesondere betreffend die Genehmigung eines Großvorhabens birgt für die Verbände immense Kosten und Kostenrisiken.

Vor diesem Hintergrund ist es geboten, Rechtsbehelfe anerkannter Umwelt- und Naturschutzvereinigungen auch im Falle einer Niederlage von den Gerichtskosten frei zu stellen, hilfsweise eine Kostenbegrenzung auf 3.000 EUR einschließlich gerichtlich veranlassten Sachverständigenkosten vorzusehen. Eine Kostenerstattung für die außergerichtlichen Gebühren des Beklagten und der Beigelandenen sowie von Kosten für deren Sachverständige nicht statt.

2.2 Zu Art. 2 Änderungen des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung

2.2.1 Zu Nr. 1 (§ 2)

Der Änderung ist zuzustimmen.

2.2.2 Zu § 3a Sätze 3 und 4

Satz 3

(„Die Feststellung ist nicht selbständig anfechtbar“)

und

Satz 4

(„Beruht die Feststellung, dass eine UVP unterbleiben soll, auf einer Vorprüfung des Einzelfalls nach § 3c, ist die Einschätzung der zuständigen Behörde in einem gerichtlichen Verfahren betreffend die Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens nur darauf zu überprüfen, ob die Vorprüfung entsprechend den Vorgaben von § 3c durchgeführt worden ist und ob das Ergebnis nachvollziehbar ist.“)

sind zu streichen.

Die Regelung des § 3a S. 3 steht einer wirksamen und effektiven Kontrolle eines Verfahrensfehlers entgegen, der regelmäßig für das Ergebnis der Genehmigungsentscheidung von Einfluss ist und dessen spätere Aufdeckung im Gerichtsverfahren betreffend die Genehmigungsentscheidung zu spät kommt. Zu diesem Zeitpunkt sind - auf falscher Grundlage und bei Fehlen entscheidungserheblicher Sachverhaltsermittlung - lange Verfahrensabläufe absolviert worden, die wiederholt werden müssen und ohne welche eine erteilte Genehmigung nicht bestehen bleiben kann. Ebenso wie eine UVP so früh wie möglich durchzuführen ist, muss auch so früh wie möglich Klarheit darüber geschaffen werden, ob eine UVP durchzuführen ist, damit diese nötigenfalls dann auch so schnell wie möglich noch eingeholt werden kann.

Die Regelung des § 3a S.4 stellt eine - jedenfalls in Bezug auf Umweltverbandsklagen - illegitime Beschränkung der Überprüfung der verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns dar, indem es dem Gericht verwehrt, den Sachverhalt aus dem sich eine UVP-Pflicht ergeben kann, aufzuklären.

2.2.3 Zu Nr. 8 (Anlage 1)

Die Änderungen in Nr. 17 und 17.3 bis 17.3.3 sind zu begrüßen.

Zu Nr. 2.1 (*„Errichtung und Betrieb eines Steinbruchs mit einer Abbaufläche von“*) sind

- unter 2.1.1 die Wörter *„25 ha oder mehr“* durch die Wörter *„10 ha oder mehr“*,
- unter 2.1.2 die Wörter *„10 ha bis weniger als 25 ha“* durch die Wörter *„5 ha bis weniger als 10 ha“* und
- unter 2.1.3 die Wörter *„weniger als 10 ha, soweit Sprengstoffe verwendet werden“* durch die Wörter *„weniger als 5 ha, soweit Sprengstoffe verwendet werden oder Einwirkungen auf Gewässer oder Grundwasser zu besorgen sind“*

zu ersetzen.

Die Änderungen sind geboten, da die Schwellenwerte gegenwärtig zu hoch gegriffen sind und auch von Steinbrüchen mit einem geringeren Flächenumfang regelmäßig erhebliche Umweltauswirkungen einhergehen.

Ferner sind die Vorschriften UVP-Pflichtigkeit von bergbaulichen Vorgaben in das UVPG und die Schwellenwerte in dessen Anlage 1 zu überführen. Die Schwellenwerte sind entsprechend obigen Änderungen betr. die UVP-Pflichtigkeit von Steinbrüchen auch für sonstige Tagebaue entsprechend anzupassen.

Die Bohrung nach Gasen und Erdwärme sowie deren Gewinnung ist in die Anlage 1 des UVPG aufzunehmen.

Die Entnahmen von Grundwasser zur Trockenlegung von bergbaulichen Abbauflächen ist in Anlage 1 des UVPG aufzunehmen.

3. Schlussbemerkungen

Die Klage eines Umweltverbandes kann max. eine Durchsetzung des vom Gesetzgeber erlassenen materiellen Rechtes bewirken. Wer sich zum Rechtsstaat bekennt und für wenn der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung nicht zur Disposition stellt, kann keine Begrenzungen und Erschwerungen bei der Überprüfung von Entscheidungen für Umweltverbänden wollen. Damit schränkt man die Reichweite der gerichtlichen Kontrolle der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns ein, so eröffnet der Gesetzgeber mit dieser Restriktion, das unkontrollierte Nichtbeachtungen des selbsterlassenen Rechtes möglich werden. Außerdem zeigt die Erfahrung, dass die Qualität der Entscheidungen dann leidet, wenn keine nachträgliche Überprüfbarkeit besteht.

Es ist unverständlich, dass die Bundesregierung, nachdem der erste Versuch, diese Rechte europarechtswidrig zu beschränken, gescheitert ist, nunmehr einen zweiten Versuch startet.

Aufgrund der Vorfälle um Stuttgart 21 und der Frustrationen von Bürgerinnen und Bürgern wegen der mangelnden Partizipation bei staatlichen Entscheidung ist es unverständlich, warum die Bundesregierung auf diesem Wege die Behinderung der Zivilgesellschaft fortschreibt.

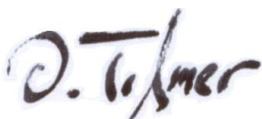
Kennzeichen des liberalen Staatsverständnisses ist der offene gleichberechtigte Diskurs und die gleichen Zugangsmöglichkeiten der verschiedenen Interessensgruppen zu diesem Diskurs und staatlich festgesetzten Schlichtungsmechanismen, wie sie Gerichtsverfahren darstellen. Der o.g. Gesetzesvorschrift liegt aber ein autoritäres Staatsverständnis zugrunde, da der Exekutive ein exklusiver Sachverstand zugebilligt werden soll, als den von einer Maßnahme betroffenen Umweltverbänden und Klägern. Für die Behinderungen der Umweltverbände gibt es auch keine empirischen Gründe: die Umweltverbände haben in der Vergangenheit ihre zugestandenen Klagerechte sehr zurückhaltend und regelmäßig nur in Bezug auf besonders kontrollbedürftige Vorhaben wahrgenommen. Hierbei wird es auch bleiben, zumal derartige Klageverfahren mit einem riesigen Aufwand für die Umweltverbände verbunden sind.

Sechsstellige Prozesskosten bei Großprojekten ohne die zusätzlich gebundenen Personalressourcen der Umweltverbände sind keine Seltenheit.

Wer sich zum Rechtsstaat bekennt und für wen der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung nicht zu Disposition steht, kann keine Begrenzungen und Erschwerungen des Zugangs zu Gericht für Umweltverbände wollen.

Denn schränkt man den Zugang der Umweltverbände zu Gericht oder die Reichweite der gerichtlichen Kontrolle der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns ein, so eröffnet der Gesetzgeber mit dieser Restriktion, dass unkontrollierte Nichtbeachtungen des selbsterlassenen Rechtes möglich werden.

Mit freundlichen Grüßen



Dirk Teßmer

Peter Rottner

Kontakt und weitere Informationen:

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND)

Bundesgeschäftsstelle

Am Kölnischen Park 1

10179 Berlin

Tel. (0 30) 2 75 86-438

www.bund.net