

Ihr Az.: G I 2 – 42120-11/10

Betr.: Anhörung zum Referentenentwurf des BMUB für ein Gesetz zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz zur Umsetzung des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 7. November 2013 (C-72/12); Stand des Entwurfs: 26.06.2015

Sehr geehrte Damen und Herren, zum oben genannten Entwurf nimmt der BUND wie folgt Stellung:

1. Ungenügende Reichweite der gegenwärtig beabsichtigten Änderungen

Der Referentenentwurf beschränkt sich darauf, nur einen kleinen Teil des aktuell bestehenden – und durch hohe Gerichte erkannten – Änderungsbedarfs bzgl. des Zugangs zu Gericht in Umweltangelegenheiten zu behandeln.

Über das Urteil des EuGH vom 7.11.2013 (C-72/12) hinaus haben insbesondere auch das UNECE Aarhus Compliance Committee und das Bundesverwaltungsgericht in mehrfacher Hinsicht eine fehlende Übereinstimmung des deutschen Rechts mit den sich aus der so genannten Aarhus Konvention¹ (AK) ergebenden Verpflichtungen der Bundesrepublik festgestellt.

Ferner ergibt sich aus der Rechtsprechung des EuGH in seinen diversen Urteilen zur UVP- und IVU- bzw. IE-Richtlinie, dass der Zugang zu Gericht in Umweltangelegenheit in Deutschland unzureichend geregelt ist – und zwar insbesondere im Hinblick auf die in mehrfacher Hinsicht vom Gesetzgeber vorgenommenen Begrenzungen der gerichtlichen Überprüfung von Angriffspunkte zugelassener Rechtsmittelführer.

(1) In seiner Entscheidung vom 20.12.2013 (bestätigt am 27.06.2014) im Verfahren gegen Deutschland – ACCC/C/2008/31 hat das Aarhus Convention Compliance Committee ausgeführt:

- Deutschland verstößt gegen die Vorgaben des Art. 9 Abs. 2 der Aarhus-Konvention, indem das UmwRG (§ 1 Abs. 1 Nr. 1, § 1 Abs. 5) eine Anforderung statuiert, wonach Umweltvereinigung vor Gericht im Rahmen einer Klage gegen eine mit erheblichen Umweltauswirkungen verbundene Vorhabengenehmigung nur die Verletzung solcher Vorschriften rügen dürfen, die dem Umweltschutz dienen und Gerichte mithin bei Feststellung anderweitiger Rechtsverstöße die Genehmigung nicht aufheben dürfen.*
- Deutschland verstößt weiterhin auch gegen die Vorgaben des Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention, da es in Deutschland keine ausreichende Regelung gibt, welche gewährleistet, dass Umweltvereinigung 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.*

¹ Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, unterzeichnet am 25.06.1998 anlässlich der 4. Paneuropäischen Umweltministerkonferenz

(2) In seinem Urteil vom 05.09.2013 (7 C 21/12) hat das BVerwG ausgeführt, dass sich nach einer gefestigten Spruchpraxis zu Art. 9 Abs. 3 AK die den Vertragsparteien der Aarhus-Konvention nach dem Wortlaut der Bestimmung zugebilligte Gestaltungsfreiheit geringer dar, als insbesondere von Deutschland angenommen. In einer ganzen Reihe von Empfehlungen hat das Compliance Committee (ACCC) sein Verständnis der sogenannten dritten Säule der Aarhus-Konvention über den Zugang zu Gerichten nach Art. 9 Abs. 3 AK dargelegt (grundlegend ACCC/C/2005/11 <Belgien> vom 16. Juni 2006, Rn. 35 ff.; ACCC/C/2006/18 <Dänemark> vom März 2008 Rn. 29 ff.; ACCC/C/2008/32 Part I <EU> vom 14. April 2011, Rn. 77 ff.; ACCC/C/2010/48 <Österreich> vom 16. Dezember 2011, Rn. 68 ff.; dazu auch Implementation Guide, S. 197 ff., 207 f.). [...] Die Ausführungen des ACCC lassen [...] keinen Zweifel daran, dass nach Auffassung des Compliance Committee den Umweltverbänden grundsätzlich eine Möglichkeit eingeräumt werden muss, die Anwendung des Umweltrechts gerichtlich überprüfen zu lassen. Die Vertragsparteien müssen zwar kein System der Popularklage einführen, so dass jedermann jegliche umweltbezogene Handlung anfechten kann. Die Formulierung "sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen" kann aber nach Auffassung des Compliance Committee die Einführung oder Beibehaltung solcher strikter Kriterien nicht rechtfertigen, die im Ergebnis alle oder fast alle Umweltverbände an der Anfechtung von Handlungen hindern, die im Widerspruch zum nationalen Umweltrecht stehen. Die Formulierung deutet nach Ansicht des Compliance Committee vielmehr auf die Selbstbeschränkung der Vertragsparteien, keine zu strengen Kriterien aufzustellen. Für den Zugang zu dem Überprüfungsverfahren soll eine Vermutung sprechen; er darf nicht die Ausnahme sein. Als Kriterien kommen die Betroffenheit oder ein Interesse in Betracht. Ausdrücklich als nicht ausreichend hat es das Compliance Committee im Verfahren gegen Österreich angesehen, dass im Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 2 AK eine Verbandsklage vorgesehen ist (ACCC/C/2010/48 Rn. 71 ff.).

(3) Der EuGH hat in mehreren Urteilen (insbesondere vom 12.05.2011 – C-115/09, 07.11.2013 – C-72/12, 15.10.2009 – C-263/08) herausgestellt, dass Art. 11 der UVP-Richtlinie verlangt, Umweltvereinigungen den Zugang zu Gericht in der Weise zu gewährleisten, dass „die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen“ angefochten werden kann. Mit dieser Vorgabe ist es weder vereinbar, die Klagemöglichkeit auf bestimmte Fälle oder auf bestimmte Rügen zu beschränken, noch den Prüfungsumfang der Gerichte davon abhängig zu machen, dass die Umweltvereinigung die Gründe, die sie gegen die Rechtswidrigkeit des behördlichen Handelns vor Gericht geltend macht, so auch schon in einem vorausgegangenem Verwaltungsverfahren vorgetragen zu haben.

Obschon die Verfasser des Referentenentwurfs ersichtlich selbst davon ausgehen, dass das UmwRG in seiner gegenwärtigen Fassung nicht nur im Hinblick auf das „Altrip-Urteil“ des EuGH vom 07.11.2013 (C-72/12) den europa- und völkerrechtlichen Anforderungen nicht genügt, reduziert sich der vorgelegte Entwurf gleichwohl auf den kleinen Teilbereich des dortigen Urteilstenors.

Eingedenk des langen Zeitraumes, der seit der oben genannten Entscheidungen des EuGH, des BVerwG und des ACCC vergangen ist, ist es in höchstem Maße unbefriedigend und kritikwürdig, dass die seit Jahren in Bezug auf die Gewährleistung des Zugang zu Gericht für Umweltverbände betriebene „Flickschusterei“ nun weiterhin mit Stückwerk Fortsetzung findet.

Die Bundesregierung ist aufgefordert, nunmehr schnellstmöglich – jedenfalls noch in diesem Jahr – einen weitergehenden Entwurf gesetzlicher Regelungen vorzulegen, mit welchen dann im Rahmen des Zugangs zu Gericht in Umweltangelegenheiten eine umfassende Überprüfung der Einhaltung der Gesetze gewährleistet wird.

2. Unzureichende Umsetzung der Vorgaben des EuGH im Urteil vom 07.11.2013 (C-72/12)

Der EuGH hat in seinem Urteil vom 07.11.2013 zur der Frage, inwieweit im Rahmen der gerichtlichen Überprüfung einer Genehmigungsentscheidung zu einem Vorhaben mit relevanten Umweltauswirkungen

auch ein Überprüfung der Einhaltung von Verfahrensvorschriften erfolgen muss bzw. welche Folgen sich bei der Feststellung von Verstößen ergeben, folgendes ausgeführt:

Art. 10a der Richtlinie 85/337 in der durch die Richtlinie 2003/35 geänderten Fassung [= Art. 11 der UVP-RL in ggw. Fassung] ist dahin auszulegen, dass er die Mitgliedstaaten daran hindert, die Anwendbarkeit der zur Umsetzung dieses Artikels ergangenen Vorschriften auf den Fall zu beschränken, dass die Rechtmäßigkeit einer Entscheidung aufgrund des Unterbleibens einer Umweltverträglichkeitsprüfung angefochten wird, und nicht auf den Fall zu erstrecken, dass eine solche Prüfung zwar durchgeführt wurde, aber fehlerhaft war.

Art. 10a Buchst. b der Richtlinie 85/337 in der durch die Richtlinie 2003/35 geänderten Fassung [siehe oben] ist dahin auszulegen, dass er einer nationalen Rechtsprechung nicht entgegensteht, nach der keine Rechtsverletzung im Sinne dieses Artikels vorliegt, wenn nach den Umständen des konkreten Falls nachweislich die Möglichkeit besteht, dass die angegriffene Entscheidung ohne den vom Rechtsbehelfsführer geltend gemachten Verfahrensfehler nicht anders ausgefallen wäre. Dies ist jedoch nur dann der Fall, wenn das mit dem Rechtsbehelf befasste Gericht oder die mit ihm befasste Stelle dem Rechtsbehelfsführer insoweit in keiner Form die Beweislast aufbürdet und gegebenenfalls anhand der vom Bauherrn oder von den zuständigen Behörden vorgelegten Beweise und allgemeiner der gesamten dem Gericht oder der Stelle vorliegenden Akte entscheidet. Dabei ist u. a. der Schweregrad des geltend gemachten Fehlers zu berücksichtigen und insbesondere zu prüfen, ob dieser Fehler der betroffenen Öffentlichkeit eine der Garantien genommen hat, die geschaffen wurden, um ihr im Einklang mit den Zielen der Richtlinie 85/337 Zugang zu Informationen und die Beteiligung am Entscheidungsprozess zu ermöglichen.

Eine 1:1 – Umsetzung dieser Vorgabe verlangt (ausgehend von der Formulierung des Referentenentwurfs) folgende Umformulierung in § 4 Abs. 1 UmwRG; (Änderungen in fetter bzw. durchgestrichener Formatierung):

- (1) Die Aufhebung einer Entscheidung über die Zulässigkeit eines Vorhabens nach § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und 2 kann von einem dem Kreis der betroffenen Öffentlichkeit (§ 2 Abs. 6 S. 2 UVPG) angehörenden Rechtsmittelführer verlangt werden, wenn
1. eine nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung, nach der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben oder nach entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften
 - a) erforderliche Umweltverträglichkeitsprüfung oder
 - b) erforderliche Vorprüfung des Einzelfalls über die UVP-Pflichtigkeit nicht oder fehlerhaft durchgeführt worden ~~und nicht nachgeholt worden ist,~~
 2. eine erforderliche Öffentlichkeitsbeteiligung (...) oder
 3. ein anderer Verfahrensfehler vorliegt (...) ~~und die verletzte Verfahrensvorschrift der betroffenen Öffentlichkeit die Beteiligung am Entscheidungsprozess sichern soll.~~

Auf diese Weise wird gesichert, dass – gemäß der unmissverständlichen Vorgabe des EuGH – die Frage der Fehlerhaftigkeit einer UVP sowie einer UVP-Vorprüfung zur gerichtlichen Überprüfung steht.

Der – nach diesseitiger Auffassung verunglückten – Formulierung des § 4 Abs. 1 S. 2 UmwRG-Ref.Entw. bedarf es dann nicht, da die Fehlerhaftigkeit einer UVP / UVP-Vorprüfung bereits in § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 aufgenommen ist.

Andernfalls müsste in § 4 Abs. 1 S. 2 UmwRG klargestellt werden, dass nicht nur die fehlerhafte UVP-Vorprüfung (auf welche in diesem Satz ggw. allein abgestellt wird), sondern auch die fehlerhafte UVP zur Aufhebung der Genehmigungsentscheidung führt.

Eine Unterlassung dieser Klarstellung würde ersichtlich im eindeutigen Widerspruch zur klaren Aussage des EuGH im Urteil vom 07.11.2013 stehen und eine neuerliche – strafzahlungsbewährte – Verurteilung der Bundesrepublik durch den EuGH nach sich ziehen.

In § 4 Abs. 1 UmwRG ist klarzustellen, dass die gerichtliche Prüfung der Frage der Verfahrensfehlerhaftigkeit des Ergehens einer unter den Anwendungsbereich des § 1 UmwRG fallenden Entscheidung von jedem Rechtsmittelführer beansprucht werden kann, der dem Kreis der betroffenen Öffentlichkeit (§ 2 Abs. 6 S. 2 UVPG) angehört.

Die gegenüber dem Entwurf vorzunehmende Streichung des Halbsatz

„und die verletzte Verfahrensvorschrift der betroffenen Öffentlichkeit die Beteiligung am Entscheidungsprozess sichern soll“

ist zwingend, weil sich für eine solche Relativierung der Bedeutung der verletzten Verfahrensvorschrift für die gerichtliche Rechtmäßigkeitskontrolle des Verwaltungshandelns keine Grundlage findet. Dies gilt jedenfalls bei Rechtsmitteln, die von Umweltvereinigungen eingereicht werden und die nicht aus der Position einer Verletzung eigener Rechte geführt werden, denn für diese fehlt es mit Blick auf Art. 11 UVP-RL eindeutig an einer Legitimierung für die damit einhergehende neuerliche Begrenzung der gerichtlichen Kontrolle.

Ferner sollte aber auch im Übrigen auf die Möglichkeit einer Relativierung der Bedeutung eines festgestellten Verfahrensfehlers sollte nach unserer Auffassung verzichtet werden. Das vom Gesetzgeber gesetzte Recht ist nicht beliebig und steht nicht zur Disposition der Behörden. Werden die vom Gesetzgeber für erforderlich erachteten Verfahrensregelungen verletzt, darf dies grundsätzlich nicht unbeachtlich sein, sondern verlangt eine Revidierung der fehlerhaft zustande gekommenen Entscheidung – und einer Behebung des Fehler in einem etwaig wiederholten Verfahren.

Wenn allerdings an der Möglichkeit, bestimmte Fehler für „relativ“ bzw. unbeachtlich erklären zu können, festgehalten werden soll, dürfte eine diesbzgl. Regelung – im Sinne einer 1:1-Umsetzung der Mindestvorgabe des EuGH – nur „Verletztenklagen“ betreffen und allenfalls wie folgt lauten:

(1a) Nicht unter Absatz 1 fallende Verfahrensfehler können im Falle eines auf Grundlage von § 42 Abs. 2 VwGO Rechtsmittels für unbeachtlich erklärt werden, wenn nach den Umständen des konkreten Falls nachweislich die Möglichkeit besteht, dass die angegriffene Entscheidung ohne den vom Rechtsbehelfsführer geltend gemachten Verfahrensfehler nicht anders ausgefallen wäre. Hierfür ist die Behörde darlegungs- und beweispflichtig.

Bei der Entscheidung über eine Unbeachtlichkeit eines Verfahrensfehlers sind der Schweregrad des geltend gemachten Fehlers zu berücksichtigen und es ist zu prüfen, ob der Fehler der betroffenen Öffentlichkeit eine der Garantien genommen hat, die geschaffen wurden, um ihr im Einklang mit den Zielen des UVPG Zugang zu Informationen und die Beteiligung am Entscheidungsprozess zu ermöglichen.

Kontakt/ Ansprechpartner und weitere Informationen:

BUND-Bundesgeschäftsstelle

Magnus Wessel

Leiter Naturschutzpolitik

Am Köllnischen Park 1, 10179 Berlin, Germany

E-Mail: Magnus.Wessel@bund.net

BUND-Bundesarbeitskreis Recht/Autor:

Rechtsanwalt Dirk Tessmer

Niddastrasse 74

60329 Frankfurt

E-Mail: Dirk.Tessmer@bund.net