

EuGH-Urteil vom 15.10.2015 in der Rs. C-137/14 verbessert Umweltrechtsschutz in Deutschland

 jean-monnet-saar.eu/

Ein Beitrag von Univ.-Prof. Dr. Annette Guckelberger und Dr. Frederic Geber*

I. Ausgangssituation

Im Vergleich zu anderen Staaten tut sich Deutschland seit jeher schwer mit der Eröffnung von Rechtsschutzmöglichkeiten für Umweltschutzvereinigungen. Denn das deutsche Verwaltungsprozessrecht folgt dem Modell des Individualrechtsschutzes (s. Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG). Danach haben die meisten Klagen nur Aussicht auf Erfolg, wenn der Kläger die Verletzung in einem subjektiven Recht geltend machen kann (§ 42 Abs. 2 Alt. 1 VwGO) und er tatsächlich in seinen Rechten verletzt ist (§ 113 Abs. 1 S. 1 VwGO). Deshalb spricht man auch vom Prinzip der Verletzten-Klagen. Erschwerend kommt die nach wie vor in verschiedenen Normen angelegte „dienende Funktion“ des Verfahrens hinzu, wonach im Gerichtsverfahren letztlich die inhaltliche Richtigkeit der getroffenen Behördenentscheidung, nicht aber der Weg dorthin ausschlaggebend ist. So kann nach § 46 VwVfG die Aufhebung eines Verwaltungsakts nicht allein wegen der Verletzung einer Verfahrensvorschrift beansprucht werden, wenn offensichtlich ist, dass der unterlaufene Verfahrensfehler die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat.

Dagegen geben völker- und europarechtliche Regelungen – zu nennen sind die von der EU und ihren Mitgliedstaaten als gemischtes Abkommen abgeschlossene Aarhus-Konvention^[1] sowie Art. 11 EU-Richtlinie 2011/92 (Umweltverträglichkeitsprüfungs-RL, nachfolgend: UVP-RL) und Art. 25 EU-Richtlinie 2010/75 (Industrieemissions-RL, nachfolgend IED-RL) sowie ihre Vorgängernormen – die Gewährung eines weitreichenden Zugangs zu Gerichten als Ziel nationalen Rechtsschutzes vor. Zwar bleiben die nationalen Gesetzgeber grundsätzlich befugt, für den Gerichtszugang die Verletzung subjektiver Rechte zu verlangen und zudem festzulegen, was als subjektives Recht anzusehen ist. Allerdings müssen sie hierbei die genannten völker- und europarechtlichen Wertungen beachten.

Der deutsche Gesetzgeber hat – in nur sehr zögerlicher Umsetzung dieser Vorgaben – mit dem Erlass des Gesetzes über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, nachfolgend: UmwRG) versucht, beide Systeme miteinander zu vereinen. Das Gesetz gilt vor allem für Großprojekte mit erhöhtem Konfliktpotential, vor deren Durchführung eine Umweltverträglichkeitsprüfung (nachfolgend: UVP) durchgeführt werden muss.^[2] Im Rahmen des Anwendungsbereichs des UmwRG können anerkannte Umweltschutzvereinigungen Rechtsbehelfe einlegen, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen und ohne dass die Begründetheit des Rechtsbehelfs von einer solchen Rechtsverletzung abhängig ist (vgl. § 2 UmwRG). Ferner kann gemäß

§ 4 Abs. 1 UmwRG das völlige Fehlen einer UVP bzw. einer Vorprüfung gerügt werden, ohne dass der Kläger gemäß § 46 VwVfG die Kausalität dieses Fehlers für die Verwaltungsentscheidung darlegen müsste. Gleichwohl hat der Gesetzgeber den Gerichtszugang nach deutschem Recht auch in Umweltangelegenheiten nicht schrankenlos ausgestaltet. So ist u. a. geltend zu machen, dass die infrage stehende Entscheidung oder deren Unterlassung Rechtsvorschriften widerspricht, die dem Umweltschutz dienen und für die Entscheidung von Bedeutung sein können. Ferner gilt die Erleichterung des § 4 Abs. 1 UmwRG bislang nicht in Fällen, in denen bei der Durchführung einer UVP Fehler unterliefen. Schließlich ist eine Vereinigung, wenn sie sich im behördlichen Entscheidungsverfahren äußern konnte, gem. § 2 Abs. 3 UmwRG im Rechtsbehelfsverfahren mit allen Einwendungen präkludiert, die sie während des behördlichen Verfahrens nicht oder nicht rechtzeitig geltend gemacht hat, obwohl sie dies hätte tun können. Der EuGH hatte nun im Rahmen eines von der Kommission eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahrens (Art. 258 AEUV) zu entscheiden, ob die Einschränkungen, die der deutsche Gesetzgeber im Bereich des Umweltrechtsschutzes macht, die unionsrechtlichen Vorgaben ausreichend umsetzen.

II. EuGH-Urteil vom 15.10.2015[3]

In ihrer Klage bezweifelte die Kommission u. a. die Vereinbarkeit der genannten Beschränkungen mit den aufgezeigten unionsrechtlichen Vorgaben. Für viele überraschend vertrat Generalanwalt Wathelet in seinen Schlussanträgen, dass § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO mit seiner Beschränkung der Rechtmäßigkeitskontrolle auf die Verletzung von Vorschriften, die subjektive Rechte begründen, hinter den unionsrechtlichen Vorgaben zurückbleibe.[4]

Wegen der potenziell weitreichenden Folgen dieser Ansicht für das deutsche Verwaltungsprozessrecht – und insbesondere für den althergebrachten § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO – wurde die Entscheidung des EuGH mit Spannung erwartet. Sie dürfte mit einem lachenden und mit einem weinenden Auge zur Kenntnis genommen worden sein.

1. Gute Nachricht: Fortbestand des § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO

Nach dem EuGH beziehen sich Art. 11 UVP-RL und Art. 25 IED-RL, wonach die Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit Zugang zu einem gerichtlichen Überprüfungsverfahren haben müssen, um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, „nicht auf die in § 42 Abs. 2 VwGO geregelten Zulässigkeitsvoraussetzungen [...], sondern auf den Umfang der gerichtlichen Kontrolle bei diesen Überprüfungsverfahren“, also die Begründetheit dieser Rechtsbehelfe. Da nach beiden Unionsrechtsnormen die Mitgliedstaaten den Rechtsbehelf von der Geltendmachung einer Rechtsverletzung abhängig machen und nach Absatz 3 jeweils im Einklang mit dem Ziel eines weitreichenden Gerichtszugangs bestimmen dürfen, was als Rechtsverletzung gilt, dürfen sie nach dem EuGH auch vorschreiben, „dass die Aufhebung einer Verwaltungsentscheidung durch das zuständige Gericht die Verletzung eines subjektiven Rechts auf Seiten des Klägers voraussetzt“. Das Unionsrecht steht also nicht per se der Anbindung des Rechtsschutzes an eine Verletzung eines subjektiven

Rechts entgegen. Allerdings schränkt der EuGH diese Aussage sogleich wieder ein. Unter Verweis auf seine frühere Entscheidung in der Rechtssache BUND[5] beschränkt er seine zuvor gemachte Aussage auf den Rechtsschutz Einzelner. Umweltverbände (vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. e UVP-RL) dagegen, deren Einsatz auf nationaler Ebene zur Verringerung der Vollzugsdefizite beim Umweltschutz im Interesse des Unionsrechts führen soll, müssen gefundene Rechtsverstöße unabhängig vom Vorliegen einer subjektiven Rechtsverletzung oder durch deren Fiktion rügen können. Dies findet sich im nationalen Recht in § 2 Abs. 5 UmwRG wieder.

2. Keine Überraschung: Unionsrechtliche Modifizierung des § 46 VwVfG

Bereits in früheren Urteilen hatte der EuGH festgestellt, dass sich die Beschränkung der Unanwendbarkeit des § 46 VwVfG auf das völlige Unterbleiben einer UVP nicht mit der vom Unionsrecht vorgeschriebenen verfahrensmäßigen Überprüfung der Verwaltungsentscheidung in Einklang bringen lässt. Dass die Unerheblichkeitsvorschrift des § 46 VwVfG dagegen weiter angewendet werden konnte „in dem Fall, dass eine Umweltverträglichkeitsprüfung zwar durchgeführt wurde, aber mit – unter Umständen schwerwiegenden – Fehlern behaftet war, würde den Bestimmungen der [UVP-Richtlinie] weitgehend ihre praktische Wirksamkeit nehmen“ und insbesondere dem angestrebten weiten Gerichtszugang zuwiderlaufen. Deshalb ist die in § 4 Abs. 1 UmwRG angelegte Beschränkung der Nichtanwendung von § 46 VwVfG auf das völlige Fehlen einer Umweltverträglichkeitsprüfung unionsrechtswidrig.

Soweit § 46 VwVfG danach im Bereich von umweltrechtlichen Planungsverfahren überhaupt noch anwendbar ist, schränkt der EuGH diesen europarechtlich ein. Weil die UVP-RL insbesondere auf eine bessere Information und Beteiligung der Öffentlichkeit bei Großprojekten mit unter Umständen erheblichen Umweltauswirkungen abzielt, „kommt der Überprüfung der Einhaltung von Verfahrensregeln in diesem Bereich besondere Bedeutung zu“. Infolgedessen müssen die zur betroffenen Öffentlichkeit gehörenden Umweltschutzvereinigungen vor Gericht „grundsätzlich jeden Verfahrensfehler geltend machen können“. Anders als es nach § 46 VwVfG der Fall ist, wollte der Unionsrechtsgesetzgeber die Möglichkeit der Geltendmachung von Verfahrensfehlern nicht an die Bedingung knüpfen, dass diese sich auf den Inhalt der angefochtenen Entscheidung ausgewirkt haben müssen. Da die Aufhebung der behördlichen Entscheidung und ein kompletter Neubeginn des Verfahrens bei jedem noch so geringen Verfahrensverstoß über das Ziel hinausschießen würden, ist nach dem EuGH § 46 VwVfG unter folgender Einschränkung unionsrechtskonform: Nicht der Kläger darf für die Kausalität des Verfahrensrechtsverstoßes beweisbelastet sein. Vielmehr muss das entscheidende Gericht ggf. anhand der vom Antragsteller bzw. von der zuständigen Behörde vorgelegten Beweise oder auch den vorliegenden Akten zur Feststellung in der Lage sein, dass die angegriffene Entscheidung ohne den vom Kläger gerügten Verfahrensfehler in der Sache nicht anders ausgefallen wäre. Allerdings ergibt sich aus dem Kontext des Urteils erneut, dass diese europarechtlichen Einschränkungen des § 46 VwVfG nicht zugunsten Einzelner gelten, da der EuGH auch hier auf seine weiter oben im Urteil vorgenommene Bezugnahme auf Umweltverbände verweist.[6]

3. Schlechte Nachricht: Unionsrechtswidrigkeit der Präklusionsnormen des § 2 Abs. 3 UmwRG und des § 73 Abs. 4 VwVfG

Bislang hielten die Rechtsprechung und das überwiegende deutsche Schrifttum[Z] die in § 2 Abs. 3 UmwRG sowie § 73 Abs. 4 VwVfG enthaltenen Präklusionsnormen angesichts der mit ihnen angestrebten Rechtssicherheit und Effizienz der verwaltungsbehördlichen und -gerichtlichen Verfahren für unionsrechtskonform. Könnten Kläger aus rein taktischen Erwägungen Einwendungen, die ihnen schon während des Verwaltungsverfahrens bekannt sind, noch im gerichtlichen Verfahren vortragen, würde der bereits mit dem Verwaltungsverfahren angestrebte Interessensausgleich infrage gestellt werden. Die Präklusion würde die Personen hingegen zu einem möglichst frühzeitigen Vortrag ihrer Bedenken im Verwaltungsverfahren ermuntern und so sicherstellen, dass sich die spätere Gerichtskontrolle auf maßgebliche, möglichst umfassend und detailliert vorgetragene Umstände beschränken könne.

Der EuGH erinnert auch an dieser Stelle des Urteils an die Absicht von Art. 11 UVP-RL, in Sachen Umweltschutz einen weitreichenden Gerichtszugang zu gewähren. Diese Norm enthalte keine Beschränkung der zur Begründung eines Rechtsbehelfs möglichen Erwägungen. Die mit der Präklusion einhergehende Beschränkung lasse sich auch nicht mit Rechtssicherheitserwägungen rechtfertigen. Denn es sei „keineswegs erwiesen, dass eine umfassende gerichtliche Kontrolle der sachlichen Richtigkeit dieser Entscheidung diesem Grundsatz abträglich sein könnte“.

Einen Missbrauch der Klagemöglichkeiten möchte allerdings auch der EuGH nicht zulassen. So hält er spezifische Verfahrensvorschriften für möglich, „nach denen z. B. ein missbräuchliches oder unredliches Vorbringen unzulässig ist“, wenn es sich dabei um geeignete Maßnahmen zur Gewährleistung der Wirksamkeit des gerichtlichen Verfahrens handelt.

III. Fazit und Stellungnahme

Die hier nur skizzenhaft vorgestellte EuGH-Entscheidung ist für die Ausgestaltung des nationalen Rechtsschutzes von größter Bedeutung. Einerseits wird klar, dass der EuGH nicht versucht, im Gewand des Umweltrechts klassische Themen des deutschen Verwaltungsrechts (Prinzip des Verletzten-Rechtsschutzes, Präklusion) generell auszuhebeln. Seine Aussagen schneidet er sehr deutlich auf den Rechtsschutz in Umweltsachen zu. In diesem Teilbereich des Verwaltungsrechts ist der EuGH mit dem deutschen Gesetzgeber jedoch sehr streng. Das vom EuGH wiederholt hervorgehobene Ziel von Art. 11 UVP-RL, einen weitreichenden Zugang zu Gerichten zu gewähren, zumal die Norm „keineswegs die Gründe beschränkt, die mit einem [...] Rechtsbehelf geltend gemacht werden können“, zwingt den deutschen Gesetzgeber erneut zur Anpassung seiner Regelungen. Bisher fiel es ihm schwer, im Umweltrecht – soweit es europa- und völkerrechtlich determiniert ist – von den im allgemeinen Verwaltungsverfahrensrecht immer noch gültigen Grundsätzen abzuweichen und die höherrangigen Vorgaben vollends in nationales Recht umzusetzen. Die durch das vorliegende Urteil bewirkte

Beseitigung weiterer – wenn auch nicht aller – Unklarheiten zur Ausgestaltung nationalen Verwaltungs-Rechtsschutzes in Umweltsachen wird der Gesetzgeber sich bei der nun anstehenden Gesetzesnovellierung vor Augen führen müssen.

Insgesamt zeigt sich einmal wieder, dass sich Deutschland schwer tut, Umweltschutzvereinigungen ausreichende Rechtsschutzmöglichkeiten zu eröffnen, zumal diese nicht zum ersten Mal aufgrund der Rechtsprechung des EuGH nachjustiert werden müssen. So wurde im September 2015 das Gesetzgebungsverfahren zur Änderung des UmwRG zur Umsetzung des EuGH-Urteils vom 7.11.2013 in der Rs. C-72/12 eingeleitet (BT-Drucks. 18/5927). Danach soll § 4 Abs. 1 UmwRG dahingehend geändert werden, dass Entscheidungen über die Zulässigkeit bestimmter Vorhaben auch aufgehoben werden müssen, wenn die erforderliche Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 9 UVPG oder § 10 BImSchG weder durchgeführt noch nachgeholt wurde (Nr. 2) oder ein anderer Verfahrensfehler vorliegt, der nicht geheilt wurde, nach seiner Art und Schwere den zuvor genannten Fällen vergleichbar ist und der betroffenen Öffentlichkeit die Möglichkeit der gesetzlich vorgesehenen Beteiligung am Entscheidungsprozess genommen hat (Nr. 3). Ein neu einzufügender Abs. 1a betrifft die Anwendung des § 46 VwVfG: „Für Verfahrensfehler, die nicht unter § 4 [Absatz 1] fallen, gilt § 46 des Verwaltungsverfahrensgesetzes. Lässt sich durch das Gericht nicht aufklären, ob ein Verfahrensfehler [...] die Entscheidung in der Sache beeinflusst hat, wird eine Beeinflussung vermutet.“ Die Gerichte haben dann den Einfluss des Verfahrensfehlers auf die Sachentscheidung zu unterstellen.

Eine Aufhebung der Präklusionsvorschrift war bislang aber nicht angedacht. Es bleibt daher abzuwarten, ob noch in dieser oder erst einer weiteren Gesetzesänderung die jetzige EuGH-Entscheidung umgesetzt wird. Langfristig bleibt zu klären, ob derartige Modifizierungen allgemeiner Vorschriften auf dieses Spezialgesetz beschränkt bleiben sollen: Ist es wirklich sinnvoll, den vielfach zentralen Umweltrechtsschutz weiterhin in einem neben dem allgemeinen Recht stehenden Rechtsbehelfsgesetz besonders auszugestalten?

* Prof. Dr. Annette Guckelberger ist Inhaberin des Lehrstuhls für Öffentliches Recht an der Universität des Saarlandes (<http://guckelberger.jura.uni-saarland.de/index.html>). Dr. Frederic Geber LL.M. ist Mitarbeiter an diesem Lehrstuhl und Referendar im OLG-Bezirk Düsseldorf.

[1] Vom 25.6.1998, ABI. 2005 Nr. L 124/4.

[2] Das Gesetz findet gem. § 1 Abs. 1 S. 1 UmwRG auf Entscheidungen Anwendung, bei denen eine Pflicht zur Durchführung einer UVP bestehen kann, sowie auf bestimmte Genehmigungen nach dem BImSchG, bestimmte Erlaubnisse für Gewässerbenutzungen nach § 8 Abs. 1 WHG sowie auf Planfeststellungsbeschlüsse für Deponien nach § 35 Abs. 2 KrWG und Entscheidungen nach dem USchadG.

[3] ECLI:EU:C:2015:683.

[4] Schlussanträge vom 21.5.2015, ECLI:EU:C:2015:344.

[5] Rs. C-115/09, ECLI:EU:C:2015:683, Slg. 2011, I-3673

[6] Vgl. den Verweis von Rn. 64 auf Rn. 30 ff. des Urteils.

[7] A. A. Guckelberger/Geber EurUP 2014, 167 ff. mit Nachweisen zu den diversen Meinungen.