



14. Regionaltagung der Deutschen Landesgruppe der AIDN/INLA

Europäisierung des deutschen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts durch Anforderungen an den umweltrechtlichen Gerichtszugang

**Dr. Christof Sangenstedt,
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit,
Berlin**



Der traditionelle Ansatz des deutschen Verwaltungsprozessrechts: Rechtsbehelfe gegen Verletzung subjektiv- öffentlicher Rechte

Prinzip der Verletztenklage:

- **Zulässigkeit des Rechtsbehelfs → Klagebefugnis setzt voraus, dass Rechtsbehelfsführer geltend macht, in seinen Rechten verletzt zu sein (§ 42 Abs. 2 VwGO)**
- **Begründetheit des Rechtsbehelfs: angegriffene Entscheidung (oder deren Unterlassen) muss rechtswidrig und der Rechtsbehelfsführer dadurch in seinen Rechten verletzt sein §113 Abs.1 VwGO).**

Innerhalb der EU hat dieses Rechtssystem Ausnahmecharakter. Vorherrschend sind die Interessentenklage und Mischsysteme.



Ergänzender Verwaltungsrechtsschutz durch Einführung altruistischer Verbandsklagen

Verbände erhalten die Befugnis, die Verletzung auch solcher Rechtsvorschriften zu rügen, die dem Schutz öffentlicher Belange dienen.

Ziel: Gewährleistung effektiven verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes in Bereichen, in denen das Modell der Verletztenklage keinen (wirksamen) Rechtsschutz bietet.

Verbandsklagen finden sich im deutschen Recht inzwischen auf verschiedenen Gebieten. In der Praxis sind sie – trotz relativ hoher Erfolgsquoten - eher eine Randerscheinung geblieben. Dies gilt auch für die Umweltverbandsklage.



Überblick über die Entwicklung der Umweltverbandsklage in DEU

Phase I: Einführung einer naturschutzrechtlichen Verbandsklage

- zunächst auf landesgesetzlicher Ebene
- 2002 erstmals auf bundesgesetzlicher Ebene im BNatSchG

→ Nationales Eigengewächs; europa- oder völkerrechtliche Gründe waren nicht ausschlaggebend.

Phase II: Zusätzlich Einführung einer Umweltverbands- klage mit dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz 2006

+ Phase III (aktuell): Nachbesserungen

→ Umsetzung europa- und völkerrechtlicher Vorgaben



Treiber Aarhus-Konvention

- **Artikel 9 Abs.2 AK**
(= Artikel 11 UVP-Richtlinie, Artikel 25 IE-Richtlinie)
Anwendungsbereich: Rechtsschutz gegen Zulassungsentscheidungen für UVP-Pflichtige Vorhaben und Anlagen nach der IE-Richtlinie.
- **Artikel 9 Abs.3 AK**
(bislang nur punktuelle Umsetzung auf EU-Ebene)
Anwendungsbereich: Rechtsschutz gegen sonstige Handlungen oder Unterlassungen, die gegen umweltbezogene Bestimmungen verstoßen



Anforderungen an den Rechtsschutz bei UVP-pflichtigen Vorhaben und Industrieanlagen nach Art.9 Abs.2 AK

- Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit, die ein ausreichendes Interesse haben oder alternativ eine Rechtsverletzung geltend machen, haben Zugang zu einem gerichtlichen Überprüfungsverfahren,
- um die materiell- oder verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit der Entscheidung anzufechten.
- Was als „Rechtsverletzung“ gilt, bestimmt sich nach innerstaatlichem Recht und im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit einen weiten Gerichtszugang zu eröffnen.
- (Anerkannte) Umweltverbände gelten als Träger von Rechten, die verletzt werden können (Fiktion).



Umsetzung im deutschen Recht - Randbedingungen, Herangehensweise, Konsequenzen -

- **Verbandsklagekritisches Umfeld → Prinzip der Minimalumsetzung**
- **Umsetzungslösungen greifen häufig zu kurz - europa- und völkerrechtliche Anforderungen werden verfehlt**
 - **laufend neue Verfahren und Verurteilungen sowohl durch den EuGH als auch im Rahmen der Compliance-Mechanismen der Aarhus-Konvention**

Konsequenz: „Generalbereinigung“, die die anhaltende Kette der Gerichts- und Compliance-Entscheidungen durchbricht und in diesem Bereich (endlich) für Rechtssicherheit sorgt.



„Generalbereinigung“ in zwei Schritten

- **Umfassender Gesetzentwurf des BMUB zur Anpassung des UmwRG und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Bestimmungen („große Novelle“) – befindet sich in der Ressortabstimmung -**
 - **Verstärkter Druck der KOM, insbesondere zur Umsetzung des Altrip-Urteils**
 - Herausnahme der Bestimmungen zur Umsetzung des Altrip-Urteils und Verselbständigung in einem separaten „Altrip-Gesetz“**
- (Langtitel: „Gesetz zur Änderung des UmwRG zur Umsetzung des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 7. November 2013 in der Rechtssache C-72/12“; BR-Drucksache 361/15)**



Art. 9 Abs. 2 AK: Rügefähige Rechtsverletzungen bei Umweltverbandsklagen gegen Zulassungsentscheidungen (I)

Frage 1: Können anerkannte Umweltverbände die Verletzung aller für die Zulassung des Vorhabens maßgeblichen Umweltvorschriften geltend machen oder nur solcher Vorschriften, die Rechte Einzelner begründen?

- **§ 2 Abs.1 und 5 UmwRG 2006: Beschränkung auf Vorschriften, die Rechte Einzelner begründen**
 - a) Gleichstellung von Umweltverbänden und Einzelpersonen
 - b) Enge Auslegung der Aarhus-Anforderungen
 - **Trianel-Urteil des EuGH vom 12. Mai 2011: Verstoß gegen Art. 11 der UVP-RL**
- ➔ Bereinigung durch UmwRG-ÄndG 2013.**



Art. 9 Abs. 2 AK: Rügefähige Rechtsverletzungen bei Umweltverbandsklagen gegen Zulassungsentscheidungen (II)

Frage 2: Können anerkannte Umweltverbände nur die Verletzung von Umweltvorschriften oder auch sonstiger Rechtsvorschriften geltend machen, die für die Zulassungsentscheidung von Bedeutung sind?

- **§ 2 Abs.1 und 5 UmwRG: Beschränkung auf Vorschriften, die dem Umweltschutz dienen**
 - **Compliance-Beschluss V/9h der 5. Aarhus-Vertragsstaatenkonferenz vom 2.7.2014: Verstoß gegen Art.9 Abs.2 der Aarhus-Konvention**
- ➔ Änderung im Rahmen der „großen Novelle“**



Art. 9 Abs. 2 AK: gerichtliche Überprüfung von Verfahrensfehlern in Zulassungsverfahren - Konsequenzen des „Altrip-Urteils“ des EuGH vom 7.11.2013 (I)

Bisherige Regelung im deutschen Recht:

- 1. Absolute Verfahrensfehler bei der UVP führen zur Aufhebung der Zulassungsentscheidung (§ 4 UmwRG). Solche Fehler sind:**
 - Unterbleiben einer notwendigen UVP
 - Unterbleiben einer notwendigen UVP-Vorprüfung
 - Durchführung einer fehlerhaften UVP-Vorprüfung.
- 2. Für andere (relative) Verfahrensfehler gilt § 46 VwVfG
→ „Kausalität“ - keine Aufhebung der Zulassungsentscheidung, wenn offensichtlich, dass Fehler die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat.**



Art. 9 Abs. 2 AK: gerichtliche Überprüfung von Verfahrensfehlern in Zulassungsverfahren - Konsequenzen des „Altrip-Urteils“ des EuGH vom 7.11.2013 (II)

Altrip-Urteil des EuGH

- (1) Der nationale Gesetzgeber darf eine Regelung treffen, wonach keine Rechtsverletzung des Klägers vorliegt, wenn der Verfahrensfehler für die Zulassungsentscheidung nicht kausal war.**
- (2) aber: Kausalität des Verfahrensfehlers darf nur unter engen Voraussetzungen verneint werden:**
 - **Beweislast darf in keiner Form dem Kläger aufgebürdet werden**
 - **Schwere des Fehlers, insbesondere Entzug von Verfahrensgarantien für eine wirksame Beteiligung.**



Art. 9 Abs. 2 AK: gerichtliche Überprüfung von Verfahrensfehlern in Zulassungsverfahren - Konsequenzen des „Altrip-Urteils“ des EuGH vom 7.11.2013 (III)

Konsequenzen (Änderungen durch das „Altrip-Gesetz“)

- **Erweiterung des § 4 UmwRG um weitere absolute Verfahrensfehler (Umsetzung des Schwerekriteriums)**
 - Fehlen einer notwendigen Öffentlichkeitsbeteiligung
 - andere nach Art und Schwere vergleichbare Verfahrensfehler, durch die der betroffenen Öffentlichkeit die Möglichkeit der gesetzlich vorgesehenen Beteiligung am Entscheidungsprozess genommen worden ist.
- **Bei relativen Verfahrensfehlern nach § 46 VwVfG: Vermutung der Kausalität (Umsetzung des Beweislastkriteriums)**



Art. 9 Abs. 2 AK: Klage der EU-KOM gegen DEU vor dem EuGH, Rs. C-137/14 (I)

Stand des Verfahrens:

- **Klageerhebung März 2014**
- **Gegenstände u.a. gerichtlicher Prüfmaßstab für die Begründetheitsprüfung (§ 113 Abs.1 VwGO), erneut gerichtliche Überprüfung von Verfahrensfehlern im Zulassungsverfahren, Präklusion**
- **Mündliche Verhandlung 12. März 2015**
- **Schlussanträge des Generalanwalts Wathelet vom 21. Mai 2015 (GA folgt in allen Punkten der Rechtsauffassung der KOM)**
- **Urteil angekündigt für den 15. Oktober 2015**



Art. 9 Abs. 2 AK: Klage der EU-KOM gegen DEU vor dem EuGH, Rs. C-137/14 (II)

1. Ist der Maßstab der Begründetheitsprüfung bei Individualklagen (Notwendigkeit einer Verletzung des Klägers in eigenen Rechten, § 113 Abs. 1 VwGO) eine unzulässige Einschränkung des Gerichtszugangs nach Art. 11 der UVP-Richtlinie und Art. 25 der IE-Richtlinie?
 - Position KOM und GA: Ja. Beschränkung der Klagemöglichkeit auf Verletzung in eigenen Rechten betrifft nur die Zulässigkeit, nicht die Begründetheit der Klage
 - Position BReg: Nein. Unterschiedliche Prüfmaßstäbe für Zulässigkeit und Begründetheit der Klage führen beim Rechtsschutz zu inkonsistenten Ergebnissen



Art. 9 Abs. 2 AK: Klage der EU-KOM gegen DEU vor dem EuGH, Rs. C-137/14 (III)

2. Vereinbarkeit der Präklusion mit Art. 11 der UVP-Richtlinie und Art. 25 der IE-Richtlinie

- **Position KOM und GA: Nein.** EU-Recht sieht eine solche Einschränkung beim Gerichtszugang nicht vor; gerichtliche Rechtsbehelfe sind eigenständige Instrumente, die unabhängig von einer früheren Beteiligung des Klägers am Verwaltungsverfahren bestehen
- **Position BReg: Ja.** Es handelt sich um eine EU-rechtlich zulässige und sinnvolle Ausgestaltung des Rechtsschutzes durch den deutschen Gesetzgeber. Argumentation KOM und GA ist formalistisch und ignoriert den inneren Zusammenhang zwischen den Beteiligungsrechten im Zulassungsverfahren und der anschließenden Möglichkeit zur Einlegung von Rechtsbehelfen.



Art. 9 Abs. 2 AK: Klage der EU-KOM gegen DEU vor dem EuGH, Rs. C-137/14 (IV)

Das eigentliche Rechtsschutzproblem bei der Präklusion liegt nicht darin, dass es eine Präklusion gibt, sondern wie die Präklusion durch die Gerichte gehandhabt wird: Auch bei Großvorhaben mit umfangreichen Unterlagen werden trotz relativ kurzer Äußerungsfristen z.T. (zu) hohe Anforderungen an die Darlegungslast von Umweltverbänden gestellt.

→ Vorzugslösung des BMUB: punktuelle Gesetzesänderungen zur Vermeidung überzogener Anforderungen an die Darlegungslast des Klägers



Art. 9 Abs. 2 AK: Klage der EU-KOM gegen DEU vor dem EuGH, Rs. C-137/14 (V)

Regelungsmöglichkeiten:

- (1) Verlängerung der gesetzlichen Einwendungsfrist**
- (2) In komplexen Verfahren Option zur (weiteren) Verlängerung der Einwendungsfrist durch die Zulassungsbehörde (maximal bis zur Dauer der Stellungnahmefrist beteiligter Behörden)**
- (3) Klarstellung im Gesetz, dass keine überzogenen Anforderungen an die Darlegung gestellt werden dürfen (Absage an „je-desto-Grundsatz“ der Rspr.)**
- (4) Kombination von (1), (2) und (3)**



Unzureichende Umsetzung von **Art. 9 Abs. 3 AK (I)**

Artikel 9 Abs. 3 AK

Jede Vertragspartei stellt 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 des innerstaatlichen Rechts verstoßen**.



Unzureichende Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 AK (II)

Beschluss V/9h der 5. VSK der Aarhus-Konvention vom 2. Juli 2014

Art. 9 Abs.3 AK ist in DEU unzureichend umgesetzt, da es bei vielen einschlägigen Rechtsvorschriften an einer Klagemöglichkeit für Umweltvereinigungen fehlt.

In der Sache ähnlich BVerwG vom 5.9.2013 (7 C 21.12) zur Verbandsklage bei Luftreinhalteplänen.

Beschluss entspricht der allgemeinen Spruchpraxis des Aarhus Compliance Committees: Gegen Verletzungen von Umweltvorschriften muss (irgend)eine Rechtsbehelfsmöglichkeit bestehen.



Unzureichende Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 AK (III)

Folgen des Beschlusses V/9h für Deutschland:

- **Begleitende Kontrolle durch das Compliance Committee (CC) - jährliche Monitoring-Berichte (12/2014; 10/2015; 10/2016)**
 - **Bericht des CC über Umsetzung an die 6. VSK Mitte 2017, dort neue Entscheidung über Compliance von DE**
 - **Gleichzeitig EU-rechtliche Relevanz: Aarhus-Konvention ist auch EU-Recht → Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens durch EU-KOM möglich**
- Beschluss V/9h erfordert Tätigwerden des deutschen Gesetzgebers**



Unzureichende Umsetzung von **Art. 9 Abs.3 AK (IV)**

Umsetzungsüberlegungen

- **Erweiterung der Verbandsklagemöglichkeiten für anerkannte Umweltvereinigungen, aber**
- **keine Popularklage erforderlich. Für Individualklagen kann Kriterium der Verletzung in eigenen Rechten unverändert beibehalten werden.**
- **Beschränkung auf Verletzung umweltrechtlicher Vorschriften möglich**
- **Allgemeine/abstrakte Regelung analog Art. 9 Abs. 3 AK oder Bildung von Fallgruppen?**
- **Gestaltungsspielräume durch „im innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien“?**



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!