



BUNDESRECHTSANWALTSKAMMER

Stellungnahme Nr. 36/2012

Juni 2012

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

Mitglieder des Ausschusses Verwaltungsrecht

RA Rudolf Häusler
RAuN Dr. Jost Hüttenbrink
RA Rainer Kulenkampff
Herrn Prof. Dr. Hans-Peter Michler
RAin Dr., LL.M. Margarete Mühl-Jäckel
RA Prof. Dr. Michael Quaas
RAin Dr. Barbara Stamm
RAin Dr. Sigrid Wienhues
RAin Friederike Lummel, BRAK

Verteiler: Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
Bundesministerium des Inneren
Bundesministerium der Justiz
Landesjustizminister/Justizsenatoren der Länder
Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages
Präsidentin des Bundesverwaltungsgerichts
Bundesnotarkammer
Bundessteuerberaterkammer
Wirtschaftsprüferkammer
Deutscher Notarverein
Deutscher Anwaltverein
Deutscher Steuerberaterverband
Deutscher Richterbund
Bundesverband der Freien Berufe
Deutscher Industrie- und Handelskammertag
Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen
Redaktion der Neuen Juristischen Wochenschrift/NJW
Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht/NVwZ

Bundesrechtsanwaltskammer

The German Federal Bar
Barreau Fédéral Allemand
www.brak.de

Büro Berlin – Hans Litten Haus

Littenstraße 9 Tel. +49.30.28 49 39 - 0
10179 Berlin Fax +49.30.28 49 39 - 11
Deutschland Mail zentrale@brak.de

Büro Brüssel

Avenue des Nerviens 85/9 Tel. +32.2.743 86 46
1040 Brüssel Fax +32.2.743 86 56
Belgien Mail brak.bxl@brak.eu

Die Bundesrechtsanwaltskammer ist die Dachorganisation der anwaltlichen Selbstverwaltung. Sie vertritt die Interessen der 28 Rechtsanwaltskammern und damit der gesamten Anwaltschaft der Bundesrepublik Deutschland mit zurzeit rund 159.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten gegenüber Behörden, Gerichten und Organisationen - auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

Die Bundesrechtsanwaltskammer nimmt zu den im Referentenentwurf enthaltenen Änderungen und Ergänzungen des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (UmwRG) wie folgt Stellung:

I.

Zum Regelungsgegenstand und rechtlichen Rahmen

1.

Der EuGH hat in seinem Urteil vom 12.05.2011 (Rechtssache C-115/09, sog. Trianel-Urteil) entschieden, dass anerkannte Umweltverbände (das UmwRG spricht von „Vereinigungen“) aufgrund der UVP-Richtlinie der EU (85/337/EWG; Art. 10 a Abs. 3 S. 3, jetzt Art. 11) in der Fassung der EU-Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie (2003/35/EG) nicht nur die Verletzung subjektiver Rechte Einzelner, sondern generell die Verletzung auch objektiver umweltrechtlicher Vorschriften rügen können. Ausdrücklich entschieden hat dies der EuGH - den Vorlagefragen des OVG NRW und seiner eigenen Zuständigkeit entsprechend - nur für umweltrechtliche Vorschriften, die europäisches Recht umsetzen, und für unmittelbar anwendbares europäisches Umweltrecht. Dagegen verstößt der bisherige § 2 UmwRG. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wird das nationale Recht an das europäische Recht angepasst und darüber hinausgehend – ohne dies ausdrücklich zu regeln – künftig auch die Rüge der Verletzung nationaler Vorschriften zum Schutz der Umwelt zugelassen.

2.

Mit dem Gesetzentwurf setzt Deutschland als Vertragspartner der Aarhus-Konvention der Vereinten Nationen (AK) zudem Art. 9 Abs. 2 der AK um. Art. 9 Abs. 2 AK stimmt mit Art. 10 a (jetzt Art. 11) der UVP-Richtlinie der EU überein. Nach Art. 9 Abs. 2 und 3 AK können Umweltorganisationen jedoch auch die Verletzung von nationalem Umweltrecht rügen, was für den EuGH im Trianel-Urteil auch leitend bei der Auslegung des europäischen Rechts war. Die Umsetzung der AK ist insbesondere auch mit Blick auf das gegen Deutschland bereits eingeleitete Verstoßverfahren des UN Compliance Committee zu begrüßen. Auch die EU ist Vertragspartner der AK und hat diese durch die o.g. Richtlinie 2003/35/EG umgesetzt. (Ergänzender Hinweis: Der EuGH hat mit Urteil v. 14.06.2012 (Rechtssache T-338/08) entschieden, dass Nicht-Regierungs-Organisationen (NGOs) ein weitgehendes Klagerecht gegen europäische Rechtsvorschriften auf der Grundlage von Art. 9 Abs. 3 AK zuerkannt wird.)

II.

Zu einzelnen Bestimmungen des Gesetzentwurfes zum UmwRG

1. Zu § 1

1.1 § 1 Abs. 1

Zur Klarstellung, dass nicht nur Klagen von Umweltvereinigungen sondern auch von Individualklägern unter das UmwRG fallen, sollte in § 1 Abs. 1 S. 1 hinter den Wörtern „findet Anwendung für“ (besser: „Anwendung auf“) das Wort „alle“ ergänzt werden.

1.2 § 1 Abs. 3

Die Regelung im neuen Absatz 3 stellt nun klar, dass die Rechtsbehelfe nach dem UmwRG gegenüber § 64 BNatSchG Vorrang haben. Das UmwRG hat gegenüber § 64 BNatSchG verdrängenden Charakter, ganz abgesehen davon, dass § 64 Abs. 1 BNatSchG bereits weiter ging als der bisher geltende § 2.

2. Zu § 2

2.1 § 2 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 5

Die Streichung der Wörter „Rechte Einzelner begründen“ in § 2 Abs. 1 Nr. 1 eröffnet für anerkannte Umweltvereinigungen den geforderten objektiven Rechtsschutz. Dem entspricht die Neufassung des § 2 Abs. 5 zu den Voraussetzungen dafür, dass Rechtsbehelfe begründet sind. Auf die Verletzung von Vorschriften, die Rechte Einzelner begründen, die dem Schutz der Umwelt dienen, kommt es weder bei der Zulässigkeit noch bei der Begründetheit künftig an. Es ist – wie bereits unter I. angesprochen – zu begrüßen, dass in Übereinstimmung mit dem europäischen und internationalen Recht der UN Aarhus-Konvention anerkannte Umweltvereinigungen künftig generell die Verletzung von Vorschriften zum Schutz der Umwelt rügen können (so zutreffend die Begründung des Gesetzentwurfes, Seite 52). Eine Erweiterung des Rechtsschutzes wird dadurch im Übrigen nicht vorgenommen, da seit dem Trianel-Urteil des EuGH das europäische Umweltrecht unmittelbar gilt mit der Folge, dass die nach der bisherigen Rechtslage geltende Verengung des Rechtsschutzes anerkannter Umweltvereinigungen auf die Verletzung von subjektiven Rechten Einzelner ohnehin aufgehoben war; entsprechendes gilt mit Blick auf die Aarhus-Konvention.

2.2 § 2 Abs. 1 Satz 1

Die Formulierung in Absatz 1, dass „Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung“ eingelegt werden können, sollte verbunden werden mit dem Hinweis auf den im Gesetzentwurf neu eingefügten § 2 a „Maßgaben zur Anwendung der Verwaltungsgerichtsordnung“; denn die Anwendung der VwGO wird gerade für die Rechtsbehelfe nach dem neuen UmwRG erheblich modifiziert.

3. Zu § 2 a

3.1 Regelungsziel

Die in § 2 a neu eingefügten „Maßgaben zur Anwendung der Verwaltungsgerichtsordnung“ sind problematisch. Ziel sei es - so die Begründung (Seite 53) - „flankierende Regelungen“ zu schaffen, „um einen Ausgleich zwischen der umweltrechtsschützenden Zielsetzung von Verbandsklagen einerseits und den Belangen der von Verbandsklagen betroffenen andererseits herzustellen“. Ferner soll verhindert werden, „dass das Instrument der Verbandsklage in der Praxis zu sachlich nicht gerechtfertigten Verzögerungen von Vorhaben instrumentalisiert wird“.

Bei den „flankierenden Regelungen“ des § 2 a Abs. 1, 2 und 3 geht es im Wesentlichen um verfahrensrechtliche Regelungen, die das geltende Prozessrecht bei Rechtsbehelfen nach dem UmwRG einschränken. Dabei ist aber zu beachten, dass die Zielsetzung eines „Ausgleichs“ für die künftig erweitert zulässigen Verbandsklagen zum Anlass genommen wird, auch den Individualrechtsschutz von Individualklägern (d.h. natürlichen Personen und juristischen Personen, die nicht anerkannte Umweltvereinigungen sind) zu beschränken; denn § 2 a gilt nicht nur für Rechtsbehelfe von Vereinigungen im Sinne des § 2, sondern auch für Rechtsbehelfe von Individualklägern.

Zur Rechtfertigung wird in der Gesetzesbegründung darauf verwiesen, dass „auf Grund der europarechtlichen Vorgaben kein nachteiliges Sonderrecht für Verbände normiert werden darf“. Inwieweit die Gleichstellung im Sinne einer Schlechterstellung gegenüber den geltenden Regelungen der VwGO dem Gebot „eines effektiven Individualrechtsschutzes gem. Art. 19 Abs. 4 GG“ Rechnung trägt, wie es in der Begründung heißt (Seite 53), ist nicht erkennbar, zumal für Individualkläger nach dem Grundsatz des subjektiven Rechtsschutzes die Klagebefugnis des § 42 Abs. 2 VwGO weiterhin Zulässigkeitsvoraussetzung ist. Das „Ausgleichs-Argument“ greift für die Gruppe der Individualkläger daher gerade nicht. Erweiterter Rechtsschutz von Umweltvereinigungen und effektiver Individualrechtsschutz stehen systematisch und auch rechtspolitisch in keinem Zusammenhang. Der Individualrechtsschutz wird hier auch nicht effektiver gestaltet; er wird schlicht im Zuge der Erweiterung des Rechtsschutzes von anerkannten Umweltvereinigungen im Vergleich mit der geltenden Rechtslage beschränkt.

3.2 § 2 a Abs. 1

Entgegen der geltenden Regelung sieht § 2 a Abs. 1 zwingend eine Klagebegründungsfrist vor. Diese Verschärfung gegenüber dem geltenden Recht – Fristsetzung erst auf Grund gerichtlicher Verfügung (§§ 82, 87 b VwGO) – wird dadurch in gewisser Weise kompensiert, dass kraft Gesetzes die Frist für die Klagebegründung auf Antrag durch das Gericht verlängert werden kann. Dies ist ein durchaus angemessener Regelungsmechanismus, wenn – anders als im geltenden Recht - von vornherein eine zwingende Klagebegründungsfrist gilt. Die Länge der Frist - sechs Wochen – ist allerdings knapp bemessen mit Blick auf die regelmäßig auch zu klärenden fachlichen Vorfragen. Aus der Begründung (Seite 54) wird deutlich, dass die Regelung auch für Individualkläger gelten soll. Gegen eine Fristenregelung, die einer straffen zielorientierten Verfahrensführung dient, ist grundsätzlich nichts einzuwenden, auch für Individualkläger ist eine derartige Fristenregelung nicht unverhältnismäßig belastend.

Die Regelung betrifft im Übrigen auch die mit der Sache befassten Richter, soweit es um die Pflicht zur Förderung des Verfahrens im Sinne des § 86 Abs. 3 VwGO geht.

Die in § 2 a Abs. 1 weiterhin vorgesehene entsprechende Anwendung des § 87 b Abs. 3 S. 1 Nr. 1 und 2, S. 2 und 3 VwGO gibt dem Gericht das Recht, im Rahmen einer Ermessensentscheidung verspätetes Vorbringen zurückzuweisen. Mit Blick darauf, dass die Zurückweisung weiterhin im Ermessen des Gerichts steht und somit keine Präklusion angeordnet wird, erscheint die Regelung verhältnismäßig.

Eine strengere Regelung im Sinne einer Präklusion weiteren Vorbringens nach Ablauf einer ggf. verlängerten Klagebegründungsfrist erscheint auch nicht geboten mit Blick darauf, dass die Zahl der Umweltverbandsklagen bisher auf deutscher und europäischer Ebene nicht ausufernd, sondern einen eher kleinen Anteil an den verwaltungsgerichtlichen Klagen darstellt. Eine missbräuchliche Inanspruchnahme des Rechtsbehelfs der Umweltverbandsklage ist nicht ersichtlich, so dass auch eine Überlastung der Gerichte durch derartige Verfahren nicht zu befürchten ist, der rechtspolitisch auszugleichen wäre. Davon, dass es keine negativen Erfahrungen mit der Umweltverbandsklage gibt, geht auch die Begründung des Gesetzentwurfes aus (vgl. S. 2 und 40).

Hinzu kommt, dass eine Verschärfung durch eine Präklusionsregelung in gerichtlichen Verfahren auch Individualkläger „hart“ treffen würde, die – wie oben bereits angesprochen wurde – ebenfalls von der Sonderregelung des § 2 a erfasst sind. Zu berücksichtigen ist schließlich, dass eine Präklusion in verwaltungsgerichtlichen Verfahren dem grundsätzlich geltenden Amtsermittlungsgrundsatz des § 86 VwGO entgegensteht und Verzögerungsstrategien durch § 87 b VwGO mit der Befugnis des Gerichts zur Zurückweisung verspäteten Vorbringens entgegengewirkt werden kann.

3.3 § 2 a Abs. 2

Gegen die Regelung zum Umfang der gerichtlichen Kontrolle bestehen erhebliche Bedenken. Zwar ist einzuräumen, dass die vier Prüfpunkte für die gerichtliche Kontrolle bei der Anwendung umweltrechtlicher Vorschriften mit Beurteilungsermächtigung an das von der Rechtsprechung entwickelte Prüfprogramm anknüpfen. Gleichwohl ist eine derartige ausdrückliche gesetzliche Beschränkung der gerichtlichen Kontrolle abzulehnen, da sie systemfremd ist und gegenüber der bisherigen Rechtsprechung kein größeres Maß an Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit bringen wird. Es ist festzustellen, dass das durch eine gefestigte höchstrichterliche Rechtsprechung entwickelte „Richterrecht“ generell von der Rechtsprechung beachtet wird. Die Gefahr einer ausufernden verwaltungsgerichtlichen Kontrolle ist auch in den hier fraglichen Rechtsgebieten, in denen Planungs- und Prognoseentscheidungen auf dem Prüfstand stehen, nicht ersichtlich. Ein diesbezüglicher Regelungsbedarf besteht daher nicht und wird auch durch den begrenzten Anwendungsbereich nicht gerechtfertigt.

Ferner bestehen Bedenken gegen die konkret verwendeten Formulierungen und Begriffe, so insbesondere in Bezug auf § 2 a Abs. 2 Nr. 3 („das anzuwendende Recht verkannt wurde“). Fraglich ist, ob ein Verkennen des anzuwendenden Rechts nur dann vorliegt, wenn ein erheblicher Rechtsverstoß festzustellen ist. Sollte dies der Fall sein, so ergeben sich bereits verfassungsrechtliche Bedenken, ob dem Bestimmtheitsgebot genügt ist, zumal wenn die Regelung zu Lasten der Rechtsposition eines Individualklägers geht (effektiver Rechtsschutz etc.). Auch stellt sich die Frage, ob es nach der Vorstellung des Gesetzgebers denkbar ist, dass eine Behörde das anzuwendende Recht fehlerhaft angewendet hat, dieses jedoch gleichwohl nicht „verkannt“ hat im Sinne der hier fraglichen Norm des § 2 a Abs. 2 Nr. 3. Sollte diese Frage bejaht werden, so würden die Anforderungen an die gerichtliche Überprüfung behördlicher Beurteilungsspielräume wohl weiter gelockert. Fraglich ist auch die Abgrenzung zwischen den „rechtlichen Bewertungsgrundsätzen“, die einzuhalten sind (Nr. 2), und dem „Verkennen des anzuwendenden Rechts“ (Nr. 3).

3.4 § 2a Abs. 3

Die Einführung eines Prüfmaßstabes im vorläufigen Rechtsschutz ist gegenüber §§ 80 Abs. 5, 80 b VwGO ein Novum. Die Formulierung „ernsthafte Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts“ orientiert sich offenbar an der Formulierung des § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO für die Zulassung der Berufung. Dort heißt es allerdings „ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des angefochtenen Urteils“. Es ist zu empfehlen, wenn schon ein solcher Maßstab eingeführt wird, dann hier auch „ernstliche Zweifel“ zum Maßstab zu machen.

4. Nicht adressierte regelungsbedürftige Fragen

4.1. Ergänzung des § 4 Abs. 1

Der Gesetzentwurf greift nicht die Frage auf, ob ein Fehler bei der Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung in den Katalog des § 4 Abs. 1 UmwRG aufgenommen werden müsste. Dies würde sich hier deshalb anbieten, weil dadurch die beabsichtigte Einschränkung gerichtlicher Kontrolldichte kompensiert werden könnte.

4.2. Änderung des § 3 a Satz 4 UVPg

Es drängt sich die Frage auf, ob § 3a Satz 4 UVPg, auf den § 4 Abs. 1 Satz 2 UmwRG verweist, geändert werden müsste. Die Vorschrift schränkt die gerichtliche Kontrolldichte hinsichtlich der Frage, wann eine fehlerhaft durchgeführte Vorprüfung des Einzelfalls über die UVP-Pflichtigkeit zur Aufhebung der Sachentscheidung führen soll, ein. Da eine Vorprüfung nach § 3c UVPg ohnehin nur eine überschlägige Prüfung erfordert, ist für den Regelfall zu erwarten, dass aufgrund dieser Entscheidung eine gerichtliche Überprüfung der behördlichen Entscheidung, ob eine UVP erforderlich ist, ins „Leere laufen“ wird.

5. Abschließende Bemerkungen

Insgesamt ist festzuhalten, an, dass der Gesetzentwurf sein primäres Ziel erreicht, indem der Rechtsschutz bei Verbandsklagen erweitert und damit an europäisches und internationales Recht angepasst wird. Er enthält aber zugleich bedenkliche und sachlich nicht gerechtfertigte prozessuale Regelungen, die die Geltung der VwGO bereichsspezifisch deutlich modifizieren. Insbesondere ist zu kritisieren, dass diese auch für Klagen von Individualklägern nach dem UmwRG gelten, ohne dass dies ausdrücklich - etwa dadurch, dass in § 1 Abs. 1 Satz 1 hinter den Wörtern „findet Anwendung für“ (besser: „Anwendung auf“) das Wort „alle“ ergänzt wird.

Die europarechtlich und völkerrechtlich gebotene Erweiterung der Klagemöglichkeiten von anerkannten Umweltvereinigungen wird genutzt, um prozessuale Einschränkungen des Rechtsschutzes der möglicherweise in ihren Grundrechten betroffenen natürlichen Personen und nicht als Vereinigungen anerkannten juristischen Personen herbeizuführen. Für die Einschränkung des Rechtsschutzes der Individualkläger ist ein tragender sachlicher Grund nicht erkennbar und auch in der Begründung des Gesetzentwurfs nicht vorgebracht.

* * *