

Düsseldorf, 14.02.2019

Bericht des Landes Nordrhein-Westfalen

zur Gemeinsamen Konferenz der Verkehrs- und Straßenbauabteilungsleiter der
Länder (GKVS) am 13./14. März 2019 in Berlin

und zur Verkehrsministerkonferenz (VMK) am 4./5. April 2019 in Saarbrücken

**TOP 4.9 /
TOP 4.6 Umweltrechtliche Verbandsklage**

Hintergrund:

Das Land Bremen hat in die Herbstkonferenz der Justizministerinnen und Justizminister am 15. November 2018 nachfolgenden Bericht und Beschlussvorschlag eingebracht.

Die Einbringung zur Verkehrsministerkonferenz erfolgt in Absprache mit dem Bremer Senator für Justiz und Verfassung zugleich Senator Wirtschaft, Arbeit und Häfen.

Der vorliegende Beschlussvorschlag zielt auf eine Änderung der ursprünglichen Fassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (UmwRG) entgegenstehenden Regelwerke (Aarhus-Konvention und einschlägiges Unionsrecht) ab, um wieder zur alten Fassung zurückzukehren und so die Dauer und Komplexität von Gerichtsverfahren wirksam begrenzen zu können. Dies betrifft insbesondere Großprojekte.

I. Bericht

Die im europäischen Vergleich vergleichsweise lange Planungsdauer von Infrastrukturprojekten in Deutschland wird in jüngerer Zeit wieder verstärkt kritisch diskutiert. So hat beispielsweise das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur im Mai 2017 eine „Strategie Planungsbeschleunigung“ erarbeitet, die auf dem Abschlussbericht des „Innovationsforum Planungsbeschleunigung“ vom März 2017 aufbaut. Das Planungsbeschleunigungsgesetz ist am 7. Dezember 2018 in Kraft getreten.. Dieser ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung, kann aber noch nicht das Ende der Bemühungen sein. Es sind weitere Maßnahmen zur Planungsbeschleunigung erforderlich.

Neben dem eigentlichen Planfeststellungsverfahren ist insbesondere auch die Dauer verwaltungsgerichtlicher Verfahren in den Blick zu nehmen. Die gerichtliche Überprüfung von Zulassungsentscheidungen für große Infrastrukturprojekte stellt die Gerichte vor besondere Herausforderungen. Solche Verfahren sind in der Regel sehr umfangreich und werfen eine Vielzahl komplexer rechtlicher und tatsächlicher Fragen auf. Aus diesem Grund vergeht häufig eine erhebliche Zeit bis zum rechtskräftigen Abschluss. Kläger sind in zunehmendem Maße nicht mehr die unmittelbar von dem Vorhaben Betroffenen im Sinne des § 42 Abs. 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), sondern anerkannte Umweltverbände, die von ihrer Verbandsklagebefugnis nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) Gebrauch machen. Das UmwRG dient der Umsetzung der Verpflichtungen Deutschlands aus mehreren EU-Richtlinien (u.a. RL 2011/92/EU und RL 2010/75/EU) und der Aarhus-Konvention.

Bis zum Inkrafttreten des Gesetzes zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben (BGBl. 2017 I, 1298) am 2. Juni 2017 enthielt das UmwRG zwei wichtige Instrumente, um den Prüfungsumfang bei umweltrechtlichen Verbandsklagen und damit auch die Komplexität und Dauer des Gerichtsverfahrens zu begrenzen:

- Gerügt werden konnte nur die Verletzung von Rechtsvorschriften, die dem Umweltschutz dienen (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 5 Satz 1 UmwRG in der bis zum 1. Juni 2017 geltenden Fassung).
- Eine Vereinigung, die im Verwaltungsverfahren bereits Gelegenheit zur Äußerung gehabt hatte, war im gerichtlichen Verfahren mit allen Einwendungen ausgeschlossen, die sie im Verwaltungsverfahren nicht oder nicht rechtzeitig geltend gemacht hatte, aber hätte geltend machen können (§ 2 Abs. 3 UmwRG in der bis zum 1. Juni 2017 geltenden Fassung, sog. materielle Präklusion).

Beide Instrumente wurden in der gerichtlichen Praxis und überwiegend auch in der juristischen Fachliteratur als sinnvoll und rechtskonform angesehen (bzgl. der materiellen Präklusion vgl. z.B. BVerwG, NVwZ 2012, 176 <177 Rn. 31 – 33>; Gärditz, NVwZ 2014, 1 <9 f.>; Schulz/Geismann, NuR 2014, 624 ff.; bzgl. der Beschränkung des Prüfungsumfangs auf die Einhaltung umweltrechtlicher Vorschriften vgl. z.B. BVerwG, NVwZ 2014, 515 <516 f. Rn. 22 – 28>; Gellermann, NVwZ 2006, 7 <9>; Seibert, NVwZ 2013, 1040 <1044>). Dennoch mussten sie vom Bundesgesetzgeber 2017 weitgehend aufgegeben werden, nachdem

- (1) das Compliance-Committee und die Vertragsstaatenkonferenz der Aarhus-Konvention die Beschränkung des Prüfungsumfangs auf dem Umweltschutz dienende Normen im Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention und
- (2) der EuGH die materielle Präklusion

für völker- bzw. europarechtswidrig erachtet hatten (vgl. den Beschluss V/9h der 5. Vertragsstaatenkonferenz der Aarhus-Konvention vom 2. Juli 2014, die Entscheidung ACCC/C/2008/31 des Compliance-Committee der Aarhus-Konvention vom 20. Dezember 2013 sowie das Urteil des EuGH vom 15. Oktober 2015, C-137/14).

Diese Entwicklung sieht sich berechtigter Kritik ausgesetzt:

- (1) Sinn und Zweck der Verbandsklagebefugnis von Umweltschutzverbänden ist die Überprüfung umstrittener Vorhaben unter umweltrelevanten Aspekten (vgl. Kment, NVwZ 2018, 921 <923>). Die Verbandsklage dient der Durchsetzung des Umweltrechts (vgl. EuGH, Urt. v. 15.10.2015 – C-137/14 -, Ziff. 92). Die Rolle des klagenden Verbands ist die eines „Anwalts der Umwelt“, nicht hingegen die eines „allzuständigen Sachwalters der Interessen der Allgemeinheit“ (so ausdrücklich BVerwG, NVwZ 2014, 515 <516 Rn. 23>; ähnl. z.B. Seibert, NVwZ 2013, 1040 <1041>; Schulz/ Geismann, NuR 2014, 624 ff.). Daher war die Beschränkung des gerichtlichen Prüfungsumfangs auf Rechtsvorschriften, die dem Umweltschutz dienen, sinnvoll (vgl. auch z.B. Kment, NVwZ 2018, 921 <923>; Gellermann, NVwZ 2006, 7, <9>). Eine umfassende Rechtmäßigkeitskontrolle – auch am Maßstab von Vorschriften, die nichts mit dem Umweltschutz zu tun haben - schießt über dieses Ziel hinaus (so schon BVerwG, NVwZ 2014, 515 <516 Rn. 25>).
- (2) Das Instrument der materiellen Präklusion diene in erster Linie der Effizienz des Genehmigungsverfahrens, der Investitions- und der Rechtssicherheit. Die sachnähere Behörde sollte über die umweltrechtlichen Genehmigungsfragen entscheiden. Gezielte Behinderungen von Gerichtsverfahren sollten vermieden werden. Ziel war dabei auch, den Vorhabenträgern nach Ablauf der Präklusionsfristen eine größere Planungssicherheit zu verschaffen. Angesichts der teils immensen Investitionsvolumina erscheint dies nicht unbillig (Rieger/ Groß, NZBau 2017, 195 <199>). Fehlt die Sanktion eines Einwendungsausschlusses, besteht ein geringerer Anlass, bereits im Verwaltungsverfahren mit hohem Aufwand umfangreiche Planungsunterlagen für ein missliebigen Projekt im Detail zu studieren und Einwände darzulegen (Fellenberg, NVwZ 2015, 1721 <1724>). Es besteht das Risiko, dass die Umweltverbände aus strategischen Gründen erst

im gerichtlichen Verfahren ihre materiellen Einwendungen gegen die behördliche Entscheidung vorbringen, nachdem sie im Verwaltungsverfahren nur pauschale Einwendungen erhoben haben. Dadurch könnten Gerichtsverfahren deutlich länger dauern, da die endgültige Sachverhaltsaufklärung und -bewertung in dieses Verfahrensstadium verlagert wird (Rieger/ Groß, NZBau 2017, 195 <199>). Ferner wird Verfahren der Fehlerbehebung noch größere Bedeutung zukommen. Wurde bislang im Verwaltungsverfahren auf begründete Einwendungen und Stellungnahmen hin nachgesteuert, sind diese Korrekturschritte nun in die Phase des gerichtlichen Verfahrens verschoben.

Daher sollten sowohl die Beschränkung des gerichtlichen Prüfungsumfangs auf dem Umweltschutz dienende Rechtsvorschriften als auch die materielle Präklusion wieder umfassend in das UmwRG eingeführt werden. Dies erfordert jedoch entsprechende Anpassungen in Art. 9 Abs. 2 der Aarhus-Konvention sowie in Art. 11 RL 2011/92/EU und Art. 25 RL 2010/75/EU. Hierfür sollte sich die Bundesregierung innerhalb der EU und gegenüber den Vertragsstaaten der Aarhus-Konvention einsetzen.