

Stellungnahme

Zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes u.a. an europa- und völkerrechtliche Vorgaben

Referentenentwurf des BMUB vom 19. April 2016

Berlin, 13. Mai 2016

A. Vorbemerkungen

Die Unternehmen der Energie- und Wasserwirtschaft sind von den Regelungen des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (UmwRG) mit einer Vielzahl von UVP-pflichtigen bzw. immissions-schutzrechtlich genehmigungsbedürftigen oder wasserrechtlich zulassungspflichtigen Vorhaben betroffen.

In das bisherige Rechtsschutzsystem soll mit dem vom BMUB vorgelegten umfangreichen Referentenentwurf stark eingegriffen werden. Sowohl die angestrebte Umsetzung des EuGH-Urteils in der Rechtssache C-137/14 vom 15. Oktober 2015 als auch des Beschlusses der Vertragsstaatenkonferenz zur Aarhus-Konvention vom 2. Juli 2015 erweitern die Klagemöglichkeit gegen Vorhaben - nicht nur der Energie- und Wasserwirtschaft - erheblich. Dies ergibt sich vor allem zum Einen aus der Erweiterung des Anwendungsbereichs des UmwRG auf sämtliche Zulassungsentscheidungen unabhängig davon, ob eine UVP-Pflicht besteht. Zum Anderen können Einwendungen gegen ein Vorhaben durch den Wegfall der Präklusion nahezu unbeschränkt noch im Gerichtsverfahren erhoben werden. Damit entfällt eine in der Praxis häufig angewandte Verfahrensregelung, die der Verfahrenseffizienz dient. Ein Vorhabenträger muss jedoch überschaubare Zeiträume einplanen können, bis er über eine bestandskräftige Zulassungsentscheidung verfügt. Gerade für die Umsetzung für das Gelingen der Energiewende wichtiger Vorhaben, wie beispielsweise der Netzausbau, ist ein hohes Maß an Planungssicherheit wichtig.

Vor diesem Hintergrund setzt sich der BDEW für eine Anpassung des UmwRG ein, die nicht über die europa- und völkerrechtlichen Vorgaben hinausgeht. Der BDEW begrüßt, dass das BMUB mit der vorgesehenen sog. Missbrauchsklausel in § 5 UmwRG (neu) die vom EuGH aufgezeigte Möglichkeit eines Einwendungsausschlusses aufnimmt. Der BDEW bringt jedoch konkretisierende Vorschläge für die Ausgestaltung eines in der Praxis auch effektiven Einwendungsausschlusses ein (dazu unter B).

Der Gesetzentwurf trägt insbesondere durch die Erweiterung von Klagemöglichkeiten, den Wegfall der Präklusionswirkung im Gerichtsverfahren sowie die vorgesehene Verlängerung der Einwendungsfristen insgesamt zu einer Verlängerung der Verfahrensdauer bei. Es müssen daher Mittel gefunden werden, die einerseits den Anspruch auf effektiven Rechtsschutz weiterhin gewährleisten, die es aber andererseits ermöglichen, auch Rechtsstreitigkeiten über Großvorhaben mit vertretbarem Aufwand rechtsicher und in angemessener Zeit abzuschließen. Der BDEW setzt sich daher für die Aufnahme neuer Verfahrensregelungen in das UmwRG sowie in weitere Fachgesetze ein, die eine unnötige Verzögerung der Vorhaben vermeiden und zu einer effizienten Gestaltung der Gerichtsverfahren führen. Neben einem Formulierungsvorschlag für die vom BMUB aufgezeigte Heilungsmöglichkeit materieller Fehler legt der BDEW weitere konkrete Regelungsvorschläge vor (dazu unter C).

B. Zum Gesetzentwurf

I. Zur „Missbrauchsklausel“ nach § 5 UmwRG (neu)

Die Präklusionsvorschrift nach § 2 Abs. 3 UmwRG wird wegen des EuGH-Urteils vom 15. Oktober 2015 in der Rechtssache C-137/14 gestrichen. Stattdessen soll die sog. „Missbrauchsklausel“ in § 5 (neu) den vom EuGH in Rz. 81 des Urteils aufgezeigten Spielraum für eine Regelung im Sinne der Verfahrenseffizienz umsetzen. Es handelt sich um eine Generalklausel, deren Konturen die Rechtsprechung in Zukunft herausbilden muss. Hinweise, in welchen Fällen von einem missbräuchlichen oder unredlichen Verhalten auszugehen ist, das zu einem Ausschluss der Einwendung führen soll, enthält die Gesetzesbegründung (Seite 34). Die Nennung dieser Beispiele hält der BDEW für wichtig, da sie Anhaltspunkte für eine richterliche Entscheidung über den Einwendungsausschluss beinhalten.

Der Gesichtspunkt der Verfahrenseffizienz insbesondere im Gerichtsverfahren ist für die BDEW-Mitgliedsunternehmen von zentraler Bedeutung. Gerade durch den Wegfall der Präklusion nach § 2 Abs. 3 UmwRG erscheint es umso wichtiger, dass im Rahmen des Verwaltungsverfahrens alle Einwendungen behandelt werden, damit eine möglichst rechtmäßige Verwaltungsentscheidung getroffen werden kann. Nur so kann die Wahrscheinlichkeit verringert werden, dass im Gerichtsverfahren Einwendungen erhoben werden, die zuvor nicht Gegenstand des Verwaltungsverfahrens waren. Aus Sicht des BDEW sollte daher ein Einwendungsausschluss dann greifen, wenn Einwendungen missbräuchlich nicht so in das Verwaltungsverfahren eingebracht wurden, dass sie bereits dort Berücksichtigung finden konnten. Alle an einem Verwaltungsverfahren zur Vorhabenzulassung Beteiligten sollten darauf hinwirken, dass Ursachen für eine mögliche Gefährdung von Schutzgütern bereits in einem frühen Verfahrensstadium konkretisiert werden. So können die Planungsträger gezielt auf diese Einwände eingehen und die Behörden können diese einer besonderen Prüfung unterziehen.

Die ausdrückliche Aufnahme der Obliegenheit der nach dem UmwRG klagebefugten Vereinigungen zur sachgerechten Beteiligung an behördlichen Entscheidungsverfahren in § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 UmwRG (neu) ist aus Sicht des BDEW daher richtig. Da anerkannte Umweltverbände eine große Fachkompetenz besitzen, ist es gerechtfertigt und zweckdienlich, dass diese bereits in einem frühen Verfahrensstadium die tragenden Gründe für ihre Einwände darlegen sollen. Dies entspricht dem eigenen Interesse der Umweltverbände, da sie so ihr Fachwissen effizient in das Verfahren, die Prüfungen und damit die Entscheidungen einbringen können.

Diese Obliegenheit der Umweltvereinigungen nach dem UmwRG ist mit derselben Zielstellung wie in § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 UmwRG (neu) auch in § 9 Absatz 1 Satz 3 UVPG (neu) und § 10 Absatz 3a BImSchG (neu) zu regeln. Der BDEW spricht sich insofern dafür aus, auch dort den Schwerpunkt der Obliegenheit der Vereinigung auf die Förderung des behördlichen Verfahrens durch frühzeitiges und aktives Einbringen ihres Sachverstandes zu legen. Insofern sollte der Gesetzestext im Sinne der Gesetzesbegründung klargestellt werden.

Formulierungsvorschlag zu § 9 Absatz 1 Satz 3 UVPG (neu)

„Dabei sollen sich nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz anerkannte Vereinigungen sachgerecht und umfänglich die zuständige Behörde in einer dem Umweltschutz dienenden Weise unterstützen an den behördlichen Entscheidungsverfahren beteiligen.“

Formulierungsvorschlag zu § 10 Absatz 3a BImSchG (neu)

„(3a) Nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz anerkannte Vereinigungen sollen sich sachgerecht und umfänglich die zuständige Behörde in einer dem Umweltschutz dienenden Weise unterstützen an den behördlichen Entscheidungsverfahren beteiligen.“

Ergänzend spricht sich der BDEW dafür aus, den Behörden eine Gestaltungsmöglichkeit an die Hand zu geben, um den Sachverstand und die Fachkompetenz der Umweltvereinigungen für die behördliche Zulassungsentscheidung für UVP-pflichtige Vorhaben aktiv einfordern und nutzbar machen zu können. Der BDEW schlägt eine Ergänzung des § 9 Abs. 1d UVPG (neu) vor, der den Behörden die gezielte Einbindung von Umweltvereinigungen ermöglicht und damit an die Obliegenheit der Umweltvereinigungen zur sachgerechten Beteiligung am Verwaltungsverfahren anknüpft.

Formulierungsvorschlag zu § 9 Abs. 1 d Satz 3 UVPG (neu)

„Unbeschadet des Absatzes 1c und des Satzes 1 kann die Behörde durch geeignete Maßnahmen darauf hinwirken, dass die betroffene Öffentlichkeit alle für den Einzelfall bedeutsamen Äußerungen vorbringt; dazu kann sie einzelne Träger öffentlicher Belange, Einwender oder anerkannte Vereinigungen zur Stellungnahme auch zu einzelnen maßgeblichen Gesichtspunkten des Entscheidungsverfahrens über die Zulässigkeit des Vorhabens unter angemessener Fristsetzung auffordern.“

An diese Regelungen zur sachgerechten Beteiligung der Umweltvereinigungen im Verwaltungsverfahren muss aus Sicht des BDEW mit der Missbrauchsklausel nach § 5 UmwRG (neu) angeknüpft werden. Auf diese Weise kann erreicht werden, dass der dort vorgesehene Einwendungsausschluss in der Praxis auch zum Tragen kommt. Bringt die Umweltvereinigung beispielsweise ihren Sachverstand trotz (mehrfacher) Aufforderung durch die verfahrensleitende Behörde nicht konstruktiv in Bezug auf alle ihr bekannten Gesichtspunkte ein, sollte ein missbräuchliches oder unredliches Verhalten angenommen werden. Der BDEW spricht sich deshalb für eine entsprechende Ergänzung der Gesetzesbegründung aus.

II. Möglichkeit der öffentlichen Zustellung

In § 6 Abs. 1 UmwRG (neu) sollte zur Erhöhung der Praktikabilität neben der Möglichkeit der Bekanntgabe an einzelne Personen generell auch eine öffentliche Bekanntmachung vorgesehen werden. Anders ist es für den Vorhabenträger nicht zumutbar möglich, bei einer großen Anzahl von potenziellen Klägern durch eine Bekanntgabe den Lauf der Rechtsbehelfsfrist in Gang zu setzen.

Formulierungsvorschlag zu § 6 Abs. 1 UmwRG (neu):

„(1) Ist für Entscheidung nach § 1 Absatz 1 Satz 1 ~~Nummer 5 oder 6~~ nach den geltenden Rechtsvorschriften keine öffentliche Bekanntmachung vorgeschrieben, so hat die zuständige Behörde die im Einzelfall getroffene Entscheidung einer oder mehreren genau zu bezeichnenden Personen oder Vereinigungen bekannt zu geben oder bei mehr als zehn Personen eine öffentliche Bekanntmachung vorzunehmen, wenn dies beantragt wird

(...).

Die Kosten der Bekanntgabe oder der öffentlichen Bekanntmachung hat der Antragsteller zu tragen.“

III. Zur Klagefrist

Der Regelungsumfang von § 2 Abs. 3 UmwRG (neu) ist unklar. Nach dem Wortlaut der Regelung bezieht sich diese auch auf Entscheidungen i.S.d. § 1 Abs. 1 Nr. 5 und 6 UmwRG (neu). Bei solchen Entscheidungen besteht jedoch regelmäßig keine Pflicht zur öffentlichen Bekanntmachung. Es handelt sich im Wesentlichen um Verwaltungsentscheidungen, die nur lokal oder kleinräumig wirken und kleine Vorhaben betreffen. Insbesondere Vereinigungen, die bundes- oder landesweit tätig und nicht am Ort eines Vorhabens vertreten sind, werden von der Verwaltungsentscheidung über solche lokal begrenzten Vorhaben regelmäßig keine Kenntnis erlangen und hätten hiervon auch keine Kenntnis erlangen können.

Im Ergebnis wird in diesen Fällen eine fristlose Klagemöglichkeit gegen Vorhabenzulassungen im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG (neu) sowie gegen Verwaltungsakte im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 UmwRG (neu) eingeräumt. Eine Beschränkung der Klagemöglichkeit in zeitlicher Hinsicht könnte allenfalls über das unregelmäßige Instrument der Verwirkung und unter dementsprechend engen Voraussetzungen bestehen. Die einschlägige Rechtsprechung nimmt für das zeitliche Moment einer Verwirkung derzeit mindestens drei Jahre an. Dies kann im Sinne der Rechtssicherheit durch Bestandskraft und im Hinblick auf zu vermeidende Verzögerungen nicht gewollt sein. Bis zu einer möglichen Verwirkung der Klagemöglichkeit durch eine Verwirkung hat der Vorhabenträger keine Planungssicherheit, ob sein Vorhaben noch beklagt werden wird.

Es ist auch nicht praktikabel, dass der Vorhabenträger jeden Verwaltungsakt über ein Vorhaben, auch wenn es nur lokal oder kleinräumig wirkt, nach § 6 Abs. 1 UmwRG (neu) bekannt machen muss, um absehbar Rechtssicherheit durch Ingangsetzung der Rechtsbehelfsfrist zu erreichen. Dieser Aufwand ist unverhältnismäßig. Vor diesem Hintergrund sollte eine Klagefrist von längstens zwei Jahren ab Erteilung des Verwaltungsaktes vorgesehen werden. Dies erscheint als angemessene Frist, die einerseits eine hinreichende Klagemöglichkeit einräumt. Andererseits besteht nach Ablauf der zwei Jahre für den Vorhabenträger die erforderliche Rechtssicherheit.

Formulierungsvorschlag zu § 2 Abs. 3 UmwRG (neu):

„(3) Ist eine Entscheidung nach § 1 Absatz 1 Satz 1 nach den geltenden Rechtsvorschriften weder öffentlich bekannt gemacht noch der Vereinigung bekannt gegeben worden, so müssen Widerspruch oder Klage binnen eines Jahres erhoben werden, nachdem die Vereinigung von der Entscheidung Kenntnis erlangt hat oder hätte erlangen können. **spätestens jedoch binnen zweier Jahre, nachdem der Verwaltungsakt erteilt wurde.** (...)“

IV. Verlängerung der Einwendungsfrist

Für UVP-pflichtige Vorhaben und bei Anlagen nach der Industrieemissions-Richtlinie soll die Einwendungsfrist einheitlich vier Wochen (nach Ablauf der einmonatigen Auslegungsfrist) betragen. Diese Verlängerung ist nicht derart erheblich, dass sie ein Verfahren entscheidend verzögern könnte. Einen Bedarf für diese Verlängerung der Frist sieht der BDEW jedoch weder in § 9 Abs. 1c Satz 1 UVPG (neu) noch in § 10 Abs. 3 Satz 4 BImSchG (neu).

Die Verlängerungsmöglichkeit der Einwendungsfrist nach § 9 Abs. 1d UVPG (neu) für die Behörde in Verfahren nach VwVfG auf bis zu drei Monate (maximale Frist nach § 73 Abs. 3a VwVfG) hält der BDEW für nicht erforderlich. Hierdurch könnten Einwendungsfristen von einem Vierteljahr entstehen. Dies hätte einen spürbaren Einfluss auf das Gesamtverfahren und würde zu überlangen Verfahrensdauern führen.

Die Umweltverbände werden regelmäßig bereits am Scoping-Termin beteiligt und können eigene Vorschläge einbringen. Anstelle der Fristverlängerung könnte die verbindliche Beteiligung im Scoping-Termin vorgesehen werden. Daneben sieht das VwVfG eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung vor, die den Einwendern ebenfalls eine frühe Befassung mit dem Vorhaben ermöglicht.

Die Verlängerungsmöglichkeit nach § 9 Abs. 1d UVPG (neu) besteht bei „Vorhaben, für die Unterlagen in erheblichem Umfang eingereicht worden sind“. Hier handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der zu Auslegungsschwierigkeiten führen kann. Es sollte darauf verzichtet werden, da bei UVP-pflichtigen Vorhaben regelmäßig davon auszugehen ist, dass Unterlagen in erheblichem Umfang eingereicht werden.

V. Klarstellung zu § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG

Die Gesetzesbegründung erläutert, dass hier Zulassungsentscheidungen für sonstige Vorhaben in den Anwendungsbereich des UmwRG aufgenommen werden sollen, die nicht von den Ziffern 1 bis 2b erfasst sind. Diese Fokussierung auf „Vorhaben“ sieht der BDEW ebenfalls als erforderlich an, um den ohnehin bereits sehr weiten Anwendungsbereich, der selbst kleinste und nur lokal wirkende Vorhaben, wie die Baugenehmigung eines Einfamilienhauses, erfasst, praktikabel und zweckgerichtet abzugrenzen. Dazu sollte aber noch klarer sowohl im Gesetzestext als auch in der Gesetzesbegründung herausgestellt werden, dass es insoweit primär um Rechtsschutz gegen die eigentliche Vorhabenzulassungsentscheidung, nicht jedoch um jede mit einem Vorhaben verbundene (Annex-)Entscheidung geht. Neben der beispielsweise für ein baugenehmigungspflichtiges Vorhaben zentralen Baugenehmigung können mit einem Vorhaben weitere Entscheidungen verbunden sein, welche die Durchführung/Errichtung des Vorhabens als solches aber nicht mehr tangieren und damit auch nicht mehr von den Rechtsschutzmöglichkeiten des UmwRG umfasst sein sollten. Dies betrifft beispielsweise: Entscheidungen einer Gemeinde über den Anschluss eines Vorhabengrundstücks an die kommunalen Einrichtungen (u. a. Belieferung mit Trinkwasser, Kanalisation, Straßenreinigung, Fernwärme); straßenrechtliche Entscheidungen, wie die Einziehung einer Widmung wegen Wegfalls einer Straße; Entscheidungen über straßenrechtliche Sondernutzungserlaubnisse, wie Schwertransporte während der Errichtungsphase; betreiberbezogene Entscheidungen, wie die Genehmigung eines Netzbetriebs nach § 4 EnWG; Subventions- und Förderentscheidungen, wie beispielsweise die Förderung einer Anlage nach dem Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz. Über die sehr weite Legaldefinition des § 1 Abs. 4 UmwRG (neu) könnten auch solche Fälle unter den Anwendungsbereich dem UmwRG subsumiert werden. Da dies zu Recht nicht gewollt ist, sollte eine entsprechende Klarstellung im Gesetzestext und der Gesetzesbegründung erfolgen.

Formulierungsvorschlag zu § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG (neu):

„5. Verwaltungsakte, die ~~die Zulässigkeit von~~ anderen als den in den Nummern 1 bis 2b genannten Vorhaben unter Anwendung umweltbezogener Rechtsvorschriften des Bundes- oder Landesrechts ~~regeln~~ zulassen, und“

VI. Zur Streichung von § 4a UmwRG

Der BDEW spricht sich gegen den Verzicht auf § 4a aus.

§ 4a Abs. 1 UmwRG findet gemäß der Gesetzesbegründung kaum Anwendung in der Praxis. Dies liegt jedoch insbesondere an der derzeitigen Ausgestaltung der Regelung. Deshalb schlägt der BDEW die Einführung einer Klagebegründungsfrist ohne Verlängerungsmöglichkeit vor und legt hierzu einen konkreten Formulierungsvorschlag vor (siehe unter C.). Aus

Sicht des BDEW bestehen keine konkreten Anhaltspunkte für eine Europarechtswidrigkeit dieser Regelung.

Aus Sicht des BDEW bestehen zudem keine konkreten Anhaltspunkte für eine Europarechtswidrigkeit des § 4a Abs. 2 UmwRG. Das EU-Recht und die Aarhus-Konvention verpflichten die Mitgliedstaaten zwar zu einem weiten Zugang zu den Gerichten, sie enthalten aber andererseits kaum Vorgaben hinsichtlich der Kontrolldichte. Die Ausgestaltung des Prüfungsmaßstabs obliegt weiterhin den Mitgliedstaaten. Dementsprechend findet in kaum einem anderen Mitgliedstaat eine so eingehende Überprüfung der Rechtmäßigkeit und der Abwägungsprozesse in der Verwaltung statt, wie in Deutschland.

Die Regelung hat gemäß der Gesetzesbegründung lediglich deklaratorischen Charakter. Deshalb schlägt der BDEW eine Regelung für eine Änderung der Rechtslage hin zur Einschränkung des Prüfungsmaßstabs bei behördlichen Bewertungen vor. Notwendig ist eine Regelung, die bei Entscheidungen, die technischen und naturwissenschaftlichen Sachverstand voraussetzen, in stärkerem Maße den vorhandenen Sachverstand der Fachbehörden berücksichtigt. Der Prüfungsmaßstab der Gerichte sollte im Sinne des Vorschlags des Entwurfs der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit aus dem Jahr 1997 (UGB-KomE) weiter eingeschränkt werden.

Die fachliche Bewertung von Vorhaben sowie die Anfertigung von Prognosen sind gerade im Bereich des Umweltrechts ausgesprochen komplex und aufwändig. Sie setzen ein Fachwissen voraus, das die Gerichte regelmäßig nicht aufweisen (können). Es ist weder sachgerecht, noch entspricht es den Grundsätzen der Verfahrensökonomie, wenn die Gerichte für die Urteilsfindung weitere Sachverständige einschalten und damit zum selben Sachverhalt mehrfach aufwändige und zeitraubende Gutachten eingeholt werden. Hinzu kommt, dass wegen der häufig fehlenden naturschutzfachlichen Standards und Methoden in der Wissenschaft eine „objektiv richtige“ Bewertung oft nicht zu erlangen ist. Insofern sollte die gerichtliche Prüfung in solchen Fällen auf das konzentriert werden, was sinnvoll und seitens der Gerichte auch zu leisten ist: Die Überprüfung, ob die Behörden grundsätzlich nach den allgemein anerkannten fachlichen Standards vorgegangen sind. Die Anerkennung der behördlichen Prognosen und Bewertungen führt dabei zu einer Verfahrensbeschleunigung und trägt auch zu einer Entlastung der Gerichte bei.

Formulierungsvorschlag zu § 4a Abs. 2 UmwRG (neu):

„(2) Bei der Anwendung der umweltrechtlichen Vorschriften sind behördliche Prognosen und Bewertungen, die technischen oder naturwissenschaftlichen Sachverstand voraussetzen, im gerichtlichen Verfahren nur darauf zu überprüfen, ob

1. das für die Prognose und Bewertung vorgeschriebene Verfahren eingehalten worden ist und
2. die behördliche Prognose oder Bewertung nachvollziehbar ist, insbesondere ob die Sachverhaltsermittlung und –feststellung zutreffend und vollständig ist, ob die einschlägi-

gen technischen und wissenschaftlichen Erkenntnisse in Betracht gezogen worden sind und die Bewertungsmaßstäbe der Sache angemessen sind.“

VII. Zur Subsidiarität der naturschutzrechtlichen Verbandsklage

Das BMUB wirft zu Recht die Frage auf, welcher Anwendungsbereich für die in den Fällen des § 1 Absatz 3 UmwRG gegenüber der Klage nach dem UmwRG subsidiär naturschutzrechtliche Verbandsklage (§ 64 i.V.m. § 63 BNatSchG) verbleibt. Aus Sicht des BDEW verbleibt vor dem Hintergrund des weiten Anwendungsbereichs des UmwRG, wie ihn der Gesetzentwurf vorsieht, für die naturschutzrechtliche Verbandsklage nach § 64 BNatSchG kein gesonderter Anwendungsbereich. Die weite Überschneidung im Anwendungsbereich könnte zu Abgrenzungs- und Anwendungsschwierigkeiten führen. Daher sollten sowohl § 1 Abs. 3 UmwRG als auch § 64 BNatSchG entfallen.

In der Gesetzesbegründung zur Streichung dieser Vorschriften sollte dann jedoch klargestellt werden, dass die bundesrechtlichen Regelungen des UmwRG die Rechtsschutzmöglichkeiten von Umweltvereinigungen auch bezüglich des Naturschutzrechts abschließend regeln, um eine bundeseinheitliche Regelung zu gewährleisten.

VIII. Klarstellung zur Anerkennung von Vereinigungen

Der BDEW setzt sich vor dem Hintergrund einer aktuellen Entwicklung in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung für die Aufnahme einer Klarstellung im UmwRG ein. Eine auch zum Zeitpunkt der Klageerhebung rechtmäßige und wirksame Anerkennung einer Vereinigung ist Voraussetzung für die Klagebefugnis nach dem UmwRG. Eine Vereinigung sollte die ihr durch die Anerkennung eingeräumten Klagerechte nicht mehr ausüben können, wenn die Anerkennungsvoraussetzungen zum Zeitpunkt der Klageerhebung oder während des Verfahrens nicht (mehr) vorliegen. Im UmwRG sollte deshalb klargestellt werden, dass das Gericht inzident bei jeder Klage einer Vereinigung die Anerkennungsvoraussetzungen von Amts wegen als Sachurteilsvoraussetzung prüft und Hinweisen nachgeht, die auf einen Entfall der Tatbestandsvoraussetzungen der Anerkennung nach dem UmwRG hindeuten.

C. BDEW-Regelungsvorschläge zur Verfahrensbeschleunigung

Der Gesetzentwurf führt aus Sicht der Mitgliedsunternehmen des BDEW durch die vorgesehene Ausweitung der Klagerechte gegen Vorhabenzulassungen bei Wegfall der Präklusion nach § 2 Abs. 3 UmwRG und die vorgesehene Verlängerungsmöglichkeit von Einwendungsfristen im Rahmen der Zulassung einer Vielzahl von Projekten der Energie- und Wasserwirtschaft zu überlangen Verfahrensdauern. Bis der Vorhabenträger über eine bestandskräftige Zulassungsentscheidung verfügt, können Jahre vergehen, vor allem, wenn Klagen gegen das Vorhaben erhoben werden.

Der BDEW begrüßt daher die Absicht des BMUB, eine Vorschrift zur Heilung von materiellen Fehlern zu regeln, verbunden mit der Möglichkeit des Gerichts, ein Verfahren bis zur Heilung solcher Fehler auszusetzen. Darüber hinaus müssen aus Sicht des BDEW alle europarechtlich eröffneten Gestaltungsmöglichkeiten ausgeschöpft werden, um insbesondere die Gerichtsverfahren zu straffen. Neben einem umfassenden verwaltungsgerichtsverfahrensrechtlichen Regelungsvorschlag zur Heilung materieller Fehler legt der BDEW deshalb auch einen Regelungsvorschlag für eine Klagebegründungsfrist vor. Die genannten Verfahrensregelungen können, wie im Folgenden dargestellt, in einem neuen § 6a UmwRG (neu) oder in der VwGO aufgenommen werden.

I. § 6a UmwRG (neu)

§ 6a Maßgaben zur Anwendung der Verwaltungsgerichtsordnung

„(1) Der Kläger hat innerhalb einer Frist von sechs Wochen die zur Begründung seiner Klage gegen eine Entscheidung im Sinne von § 1 Absatz 1 Satz 1 oder deren Unterlassen dienenden Tatsachen und Beweismittel anzugeben, wenn die Entscheidung im Sinne von § 1 Absatz 1 Satz 1 in einem Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung ergangen ist oder der Kläger in dem Verfahren beteiligt wurde. Darauf ist in der Rechtbehelfsbelehrung hinzuweisen. Im Übrigen gilt § 87b Absatz 3 der Verwaltungsgerichtsordnung entsprechend.

(2) Das Gericht soll in Verfahren nach § 1 Abs. 1 Satz 1 einen frühen ersten Termin zur mündlichen Verhandlung bestimmen. Zur Vorbereitung des frühen ersten Termins zur mündlichen Verhandlung kann der Vorsitzende oder ein von ihm bestimmtes Mitglied des Prozessgerichts dem Beklagten eine Frist zur schriftlichen Klageerwiderung setzen. Das Gericht hat in dem frühen ersten Termin den Sach- und Streitstand mit den Parteien unter freier Würdigung aller Umstände zu erörtern und soll, soweit erforderlich, Hinweise zu Heilungsmöglichkeiten etwaiger bereits zu diesem Zeitpunkt erkennbarer verfahrens- oder materiellrechtlicher Fehler der angegriffenen Entscheidung geben.

(3) Das Gericht kann auf Antrag oder von Amts wegen anordnen, dass die Verhandlung bis zur Heilung von Fehlern der Entscheidung ausgesetzt wird.

(4) Leidet eine Entscheidung im Sinne von § 1 Absatz 1 Satz 1 an heilbaren Fehlern, stellt das Gericht lediglich die Unvereinbarkeit des Verwaltungsakts mit höherrangigem Recht und dessen Nichtvollziehbarkeit bis zur Heilung des Fehlers fest. Das Gericht kann eine Frist zur Heilung setzen. Die Frist kann auf Antrag um längstens ein Jahr verlängert werden.“

II. Erläuterung im Einzelnen:

1. Klagebegründungsfrist ohne Verlängerungsmöglichkeit nach § 6a Abs. 1 UmwRG (neu)

Der Regelungsvorschlag sieht die Einführung einer Klagebegründungsfrist vor, für die keine Verlängerungsmöglichkeit besteht. Es soll so eine Beschleunigung der Gerichtsverfahren erreicht werden. Dabei soll diese strenge Klagebegründungsfrist in den Fällen greifen, in denen ein Kläger zuvor die Möglichkeit der Beteiligung hatte. Vor diesem Hintergrund ist eine strikte Frist auch angemessen. Zudem ist davon auszugehen, dass sich der Kläger bereits im Verwaltungsverfahren eingebracht hat und/oder sich mit dem Sachverhalt befassen konnte. Deshalb ist ihm eine Klagebegründung innerhalb der Frist möglich. Da Klageverfahren die Realisierung von Projekten spürbar verzögern und die Investitionen der Unternehmen mit hohen Risiken belasten können, ist die Verfahrenseffizienz bei der Ausgestaltung der Klageverfahren von besonderer Bedeutung.

2. Früher erster Termin mit gerichtlicher Hinweismöglichkeit zur Heilung von Fehlern nach § 6a Abs. 2 UmwRG (neu)

Durch den vorgeschlagenen Abs. 2 soll das verwaltungsgerichtliche Verfahren zweistufig gestaltet werden können. Das Gericht soll dabei möglichst früh im Gerichtsverfahren terminieren. In einem solchen frühen ersten Termin wird dem Gericht die Möglichkeit eingeräumt, Hinweise zu Fehlern der Verwaltungsentscheidung und deren Heilungsmöglichkeiten zu geben. Dadurch kann eine Abschtung des Streitstoffs und somit eine Beschleunigung des Gerichtsverfahrens selbst erreicht werden. Die Behörde soll frühzeitig im Gerichtsverfahren die Möglichkeit der Heilung zu diesem Zeitpunkt bereits erkennbarer Fehler der angegriffenen Verwaltungsentscheidung haben. So kann eine Heilung von Fehlern der Verwaltungsentscheidung nicht erst am Ende des Gerichtsverfahrens erfolgen und die Flexibilität der Verfahrensgestaltung wird erhöht. Ein solcher früher Termin und die Hinweise des Gerichts zu heilbaren Fehlern ist auch Anknüpfungspunkt für die mit § 6a Abs. 3 UmwRG (neu) vorgeschlagene Regelung, nach der das Gericht das Verfahren bis zur Heilung von Fehlern der Entscheidung aussetzen kann.

3. Heilung von materiellen Fehlern nach § 6a Abs. 3 und 4 UmwRG (neu)

Durch den vorgeschlagenen Abs. 3 wird eine Erweiterung der Möglichkeit, das Verfahren zur Heilung auch von materiellen Fehlern über § 4 Abs. 1b Satz 2 UmwRG hinaus auszusetzen, erreicht. Auf diese Weise kann bereits vor einer gerichtlichen Entscheidung eine Genehmigung aufrecht erhalten werden, die in einem aufwändigen Verwaltungsverfahren getroffen wurde. Dies trägt zur Verfahrensökonomie bei, da eine Aufhebung der Genehmigung mit der Folge einer Wiederholung des gesamten Verwaltungsverfahrens vermieden werden kann. Die Heilung eines Fehlers kann sodann nach den Maßgaben des jeweiligen Fachrechts, dass der Verwaltungsentscheidung zugrunde liegt, geheilt werden. Hierzu ist insbesondere im BImSchG und im WHG eine entsprechende Vorschrift aufzunehmen (unter 4.).

Neben der Heilungsmöglichkeit von Fehlern, die vor einer gerichtlichen Entscheidung besteht (Regelungsvorschlag zu Abs. 3), ist zudem eine Heilungsmöglichkeit nach der gerichtlichen

Entscheidung selbst vorzusehen. Dadurch wird dem Gericht eine höhere Flexibilität eingeräumt, das Verfahren etwa bei Fehlerheilungsmöglichkeiten mit geringem Zeitaufwand lediglich auszusetzen oder bei aufwändigeren Heilungsanforderungen zunächst zu entscheiden, aber die Heilung nach der Gerichtsentscheidung zu ermöglichen.

Insbesondere im BlmSchG und WHG führt eine gerichtliche Entscheidung derzeit immer zur Kassation und vollständigen Aufhebung der Entscheidung, so dass das entsprechende Genehmigungsverfahren erneut vollständig durchgeführt werden muss. Durch die Regelung in Abs. 4 kann eine Anpassung an die bereits derzeit im Planfeststellungsrecht geltende Systematik herbeigeführt werden, in der nur solche Fehler, die auch durch eine Heilung nicht mehr behoben werden können, zur Aufhebung der Genehmigung führen. Für die Frage, ab wann ein Fehler eine solche Erheblichkeit erreicht, kann im Grundsatz auf die Rechtsprechung zum Planfeststellungsrecht zurückgegriffen werden. Die Heilung eines Fehlers kann sodann nach den Maßgaben des jeweiligen Fachrechts, das der Verwaltungsentscheidung zugrunde liegt, geheilt werden. Insoweit kann auf die zu ergänzenden Heilungsvorschriften, insbesondere im BlmSchG und im WHG, zurückgegriffen werden (unter 4.).

Diese Heilungsmöglichkeit trägt einerseits dazu bei, dass Gerichtsverfahren zügig abgeschlossen werden können. Dies ist im Sinne einer Beschleunigung der Verfahren zur Umsetzung, insbesondere von Großprojekten, und damit zur Erhöhung der Investitionssicherheit wünschenswert. Andererseits wird eine Teilbestandskraft der Verwaltungsentscheidung erreicht, insoweit sie nicht mit Fehlern behaftet ist. Der Vorhabenträger kann ggf. auf Grundlage des nicht fehlerhaften Teils der Verwaltungsentscheidung tätig werden. Bezüglich dieses Teils der Entscheidung besteht Rechts- und damit Planungssicherheit. Die Regelung trägt zudem zur Verfahrenseffizienz bei. Es liegt im Ermessen der Behörde, ob sie es dabei belässt, ob sie das gesamte Verfahren neu durchführt oder ob sie ein ergänzendes Verfahren zur Heilung des Fehlers vornimmt. Ein solches ergänzendes Verfahren muss entsprechend fachrechtlich vorgesehen werden (unter 4.). Ein umfangreiches und langwieriges Verwaltungsverfahren muss nicht vollständig erneut durchgeführt werden, wenn der Fehler geheilt werden kann.

4. Heilung von materiellen Fehlern: Erforderliche Verankerung im Fachrecht

Formulierungsvorschlag zu § 14 b BlmSchG (neu)

„Die Aufhebung einer Genehmigung kann nicht verlangt werden, wenn die geltend gemachten Fehler in einem ergänzenden Verfahren heilbar sind oder durch Nebenbestimmungen behoben werden können.“

Erläuterung

Die Regelung ist als Ergänzung des Fachrechts zu den Regelungen des § 6a Abs. 3 UmwRG (neu) und des § 6a Abs. 4 UmwRG (neu) erforderlich. Fehler können in einem ergänzenden

Verfahren geheilt werden. Damit wird auch im Immissionsschutzrecht ausdrücklich die verfahrensrechtliche Möglichkeit anerkannt, (heilbare) Fehler in einer Genehmigungsentscheidung durch Nachholung der mit dem Fehler belasteten Verfahrensschritte und durch Erlass einer Genehmigungsergänzung auszuräumen. Ergänzende Verfahren zur Heilung sind hinsichtlich ihrer verfahrensrechtlichen und inhaltlichen Anforderungen beispielsweise aus § 75 Abs. 1a VwVfG bereits bekannt. Auf die Kommentierung und die Rechtsprechung kann insofern – abgesehen von Abwägungsaspekten – entsprechend zurückgegriffen werden.

Formulierungsvorschlag zu § 16 a WHG (neu)

„Die Aufhebung einer Erlaubnis oder Bewilligung kann nicht verlangt werden, wenn die geltend gemachten Fehler in einem ergänzenden Verfahren heilbar sind oder durch Nebenbestimmungen behoben werden können.“

Erläuterung

Die Regelung ist als Ergänzung des Fachrechts zu den Regelungen des § 6a Abs. 3 UmwRG (neu) und des § 6a Abs. 4 UmwRG (neu) erforderlich. Fehler können in einem ergänzenden Verfahren geheilt werden. Damit wird auch im Wasserrecht ausdrücklich die verfahrensrechtliche Möglichkeit anerkannt, (heilbare) Fehler in einer Genehmigungsentscheidung durch Nachholung der mit dem Fehler belasteten Verfahrensschritte und durch Erlass einer Erlaubnis- bzw. Bewilligungsergänzung auszuräumen. Ergänzende Verfahren zur Heilung sind beispielsweise aus § 75 Abs. 1a VwVfG bereits bekannt. Auf die Kommentierung und die Rechtsprechung kann insofern – abgesehen von Abwägungsaspekten – entsprechend zurückgegriffen werden.

Ansprechpartnerin:

Nina-Isabel Skrobanek
Telefon: +49 30 300199-1520
nina-isabel.skrobanek@bdew.de