Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland

BUND

FRIENDS OF THE EARTH GERMANY

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und weiterer umweltrechtlicher Vorschriften

Der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND) bedankt sich für die Zuleitung des Referentenentwurfs zu der – überfälligen, aber nun endlich angegangenen – Novellierung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes. Wir haben diesen eingehend durchgesehen. In Zusammenarbeit mit weiteren Umweltverbänden wurde federführend durch Green Legal Impact eine umfassende Stellung erarbeitet, der wir uns inhaltlich voll anschließen.

An dieser Stelle möchten wir folgende Punkte besonders hervorheben, deren Umsetzung unbedingt erforderlich ist und welche zum Teil wichtige, noch vorzunehmenden Änderungen am Gesetzestext bzw. der Gesetzesbegründung, mit sich bringen.

1. Zur „Gerichtszugangs-Regelung“ des § 1 UmwRG

1.1 Unbedingte Erforderlichkeit der Formulierung einer „Generalklausel“

Der Referentenentwurf zur Änderung des § 1 liegt in zwei Fassungen vor, welche Ihr Haus als grundsätzlich gleichrangige Alternativen beschreibt. In der als „Referentenentwurf“ bezeichneten Fassung werden weiterhin (vermeintlich) abschließend die Gegenstände des Verwaltungshandelns bzw. -unterlassens enumerativ angeführt, welche einer gerichtlichen Überprüfung zugeführt werden können sollen, aufzuführen. Es ist aus unserer Sicht höchst erstaunlich und sachlich nicht begründbar, an einem solchen „Katalog der Klagegegenstände“ festzuhalten. Jedem in der Rechtsmaterie Kundigen ist bekannt, dass die auch für Deutschland bindenden völker- und europarechtlichen Vorgaben zur Gewährung von Zugang zu gerichtlicher Prüfung in Umweltangelegenheiten gerade nicht abschließend aufgezählt werden können. Auf Grundlage der etablierten Rechtsprechung des EuGH und der deutschen Verwaltungsgerichte bestehen schon jetzt über den „Katalog“ des § 1 hinausgehende Klagemöglichkeiten. Diese bleiben auch bei Änderung des – auch weiterhin unvollständigen – „Kataloges“ bestehen. Die „Katalog-Lösung“ schafft damit nur Unsicherheiten bei Behörden, Vorhabenträgern und Gerichten – und ist geeignet zu Verzögerungen der Gerichtsverfahren beizutragen, weil unnötig Zeitaufwand auf prozessuale Fragen entfällt. Dass der im Referentenentwurf enthaltene „Katalog“ schon jetzt überholt ist, weil es absehbar noch in diesem Jahr weitere europäische Rechtssetzung erfolgt, die grds. beklagbare Entscheidungen nach neuen Rechtsvorschriften mit sich bringen, ist dem BMUV bekannt. Eine „Kataloglösung“ würde daher bereits absehbar nur wieder kurzfristig den nächsten Novellierungsbedarf des UmwRG erfordern.

Es wird daher nachhaltig dafür plädiert, nunmehr den einzigen rechtssicheren Weg zu Ende zu gehen und endlich den Zugang zu Gericht in der Form einer „Generalklausel“ zu etablieren. Diese auch bereits im „Alternativentwurf“ formulierte Änderung so vorgesehen. Hinsichtlich des Wortlaut der Generalklausel erscheint allerdings der in der Stellung von GLI bzw. dem dieser zugrundeliegenden eigenen Entwurf für die Änderung des UmwRG formulierte Fassung deutlich einfacher, verständlicher und rechtssicherer gefasst. Darüber hinaus im Anschluss an die Generalklausel Beispiele für die Anwendbarkeit des Klagerechts zu formulieren, kann für die Rechtsanwender und Gerichte hilfreich sein. Allerdings sollte deutlicher gemacht werden, dass eine Angabe möglicher Klagegenstände auch systematisch ausdrücklich nicht abschließend zu verstehen ist.

1.2 Unzureichende Klarstellung des Zugangs zu Gericht gegen Realakte und anderen Formen staatlichen Handelns jenseits von Verwaltungsakten

Die völker- und europarechtlichen Vorgaben verlangen einen Zugang zu gerichtlicher Kontrolle nicht nur gegenüber Verwaltungsakten oder deren Unterbleiben, sondern auch gegen in anderer Form erfolgenden staatlichen Festlegungen sowie gegenüber Realakten.

1.3. Erforderlicher Verzicht auf Anknüpfung an „behördliches“ Handeln (und Unterlassen)

Die völker- und europarechtlichen Vorgaben verlangen einen Zugang zu gerichtlicher Kontrolle in Umweltangelegenheiten nicht nur gegenüber Handeln und Unterlassen von „Behörden“, sondern gegenüber allen Stellen staatlicher Stellen und auch kommunalen Hoheitsträgern. Letztere fallen nicht immer unter einen den „Behördenbegriff“ im engeren Sinne. Die Einführung des „Behördenbegriffs“ würde daher zu neuen Unsicherheiten und prozessualen Fragen führen, deren Befassung zu einer unnötigen Verlängerung von Gerichtsverfahren führt. Letztlich wird aufgrund der etablierten Rechtsprechung der Zugang zu Gericht auch gegenüber nicht unter den „Behördenbegriff“ fallende Hoheitsträger zu gewähren sein. Da die Einführung des „Behördenbegriffs“ von den völker- und europarechtlichen Vorgaben nicht gedeckt ist und sich aus dessen Verwendung nur unnötige Unsicherheiten sowie ggf. eine weitere Verurteilung von Deutschland durch das ACCC oder den EuGH ergeben wird, sollte dieser aus dem Gesetz gestrichen werden.

2. Zur Reichweite der gerichtlichen Überprüfung

Vorab muss nochmals darauf hingewiesen werden, dass durch die Gewährung von Zugang zu gerichtlicher Überprüfung nichts Anderes passiert, als dass (hier staatliches) Handeln oder Unterlassen auf Übereinstimmung mit den vom Gesetz- und Verordnungsgeber geschaffenen Recht erfolgt. Rechtsmittel haben nur Erfolg, wenn von den Gerichten Rechtsverstöße festgestellt werden. Jegliche dbzgl. Restriktion beim Zugang zu Gericht oder bei der Reichweite der gerichtlichen Prüfung führt daher nur dazu, dass rechtswidrige Zustände etabliert werden. Hierfür kann in einem Rechtsstaat niemand eintreten. Nach Maßgaben der Grundrechtscharta der EU können solche Beschränkungen nur in besonderen Ausnahmefällen dann hingenommen werden, wenn die Voraussetzungen des dortigen Art. 52 erfüllt sind. Dies ist bei keiner der im UmwRG gesetzten Einschränkung gerichtliche Überprüfung zulässiger Klagen dargelegt oder anderweitig ersichtlich der Fall. Dies gilt namentlich für jede Form der – vielfältig – im UmwRG weiterhin stehenden Präklusionsvorschriften (§§ 2, 5, 6, 7).

2.1 Zu § 2 UmwRG

Auch in der Fassung des Referentenentwurfs enthält § 2 leider immer noch Beschränkungen bei der völker- und europarechtlich vorgegebenen Reichweite der gerichtlichen Überprüfung. Diese sind zu in der Stellungnahme von GLI genannt und unbedingt zu tilgen. Hervorzuheben ist die unbedingte Erforderlichkeit der Abschaffung von Restriktionen der gerichtlichen Prüfung bei Normenkontrollanträgen von Umweltvereinigungen gegenüber solchen von anderen Personen. Zudem ist jegliche Form von Beschränkung gerichtlicher Kontrolle infolge von „Präklusionsvorschriften“, die an vorprozessuale Umstände anknüpfen, offenkundig völker- und europarechtswidrig. Weiterhin ist auf die ebenfalls unbedingt gebotene Streichung einer (vermeintlich absoluten) Klagefrist von 2 Jahren hinzuweisen soweit diese auch gegenüber erlassenen Verwaltungsakten gelten soll, die noch nicht ausgenutzt wurden und von deren Existenz daher – außerhalb der Behörde und dem Empfänger – niemand Kenntnis haben kann.

2.2 Zu §§ 4, 7 Abs. 5 UmwRG

Die Begrenzung des Umfangs gerichtlicher Kontrolle von Verfahrensfehlern und Verstößen gegen materielles Recht bzw. die umfassende Gewährung und Erleichterung von dbzgl. Heilungsmöglichkeiten, welche der völker- und europarechtlich erforderlichen ergebnisoffenen Prüfung der Frage der grundsätzlichen Entscheidung über eine Planung bzw. Vorhabengenehmigung entgegensteht wird BUND-seitig weiterhin für dringend überarbeitungsbedürftig erachtet.

2.3 Zu § 5 UmwRG

Die vorgesehene Einführung einer Ergänzung zur "Missbrauchsregelung" kollidiert mit der Rechtsprechung des EuGH, nach welcher solche Präklusionsvorschriften, wie sie hier "durch die Hintertür" (wieder) eingeführt werden sollen, unzulässig sind. Jenseits dessen ist § 5 bereits in seiner bestehenden Fassung überflüssig, weil solche „Missbrauchsfälle" in der Praxis erwiesenermaßen nicht vorkommen und andernfalls von den Gerichten über allgemein gültige Prozessgrundsätze (wie „Treu und Glauben") behandelt werden.

2.4. Zu § 6 UmwRG

Die „Klagebegründungsfrist" des § 6 steht aufgrund ihres Wortlauts und der daraus folgenden strengen Anwendung der Gerichte einer Handhabung entgegen, die eine effektive und umfassende gerichtlichen Prüfung ermöglicht, wie sie insbesondere Art. 9 Abs. 2 AK und damit auch das europäische Gemeinschaftsrecht vorgibt. Sie führt nur insoweit zu einer Beschleunigung als bestimmte Gründe und Argumente für eine Rechtswidrigkeit staatlichen Handelns bei der gerichtlichen Entscheidung ausgeblendet werden (müssen), wenn die entscheidenden Gesichtspunkte später als 10 Wochen nach Klageeinreichung vorgetragen werden. Die Beschleunigung geht dann zulasten des Rechtsstaatsprinzips und des verfassungsrechtlichen Grundsatzes erforderlicher Rechtmäßigkeit staatlichen Handelns, da infolge dessen – auch erkannt – rechtswidrige Entscheidungen umgesetzt werden dürfen.

Die Klagebegründungsfrist führt demgegenüber zu keiner Beschleunigung, sondern vielmehr sogar zu einer Verlängerung von Gerichtsverfahren als Kläger aufgrund der Vorgabe von § 6 gezwungen werden vorsorglich ohne Vorfilter jeden Gesichtspunkt, der irgendwie von möglicher Relevanz sein könnte, möglichst umfassend vorzutragen. Dies führt zu einer erheblichen Erhöhung der Umfänge von Schriftsätzen und hieraus folgt unmittelbar eine Verlängerung des Prüf- und Bearbeitungsaufwandes bei den Prozessbeteiligten und den Gerichten. Zudem wird die Frist inzwischen seitens der Gerichte in einer Weise übermäßig streng und absolut gehandhabt, wie dies 2015 zu dem „Präklusionsurteil" des EuGH gegen Deutschland führte.

Entscheidender Änderungsbedarf besteht in Bezug auf eine im Rahmen richterlichen Ermessens in Ansehen der Umstände des Einzelfalls zu ermöglichenden Verlängerung der Vortragsfrist – ggf. in Bezug auf bestimmte Bestandteile eines beabsichtigten Vorbringens und in Ansehung prozessökonomischer Umstände. Solche Gründe können etwa in einer verzögerten Bereitstellung der Verwaltungsvorgänge seitens der Behörde liegen oder in besonderen Umfängen und Komplexitäten des Verfahrens und der Unterlagen. Die gegenwärtige Klagebegründungsfrist ist von den Anforderungen aus Art. 47, 52 der Europäischen Grundrechtscharta nicht gedeckt.

Es wird daher dringend appelliert, die Klagebegründungsfrist so umzugestalten, dass diese effektiv und verhältnismäßig sowohl den Interessen an eine umfassende gerichtliche Überprüfung von Entscheidungen mit erheblichen Umweltauswirkungen als auch den Interessen an die Ermöglichung einer gerichtlichen Entscheidung in angemessenem Zeitraum Rechnung trägt.

Dies kann leicht dadurch erreicht werden, dass den Gerichten ermöglicht wird, auf begründeten Antrag im Einzelfall eine Fristverlängerung – ggf. jedenfalls in Bezug auf bestimmte Teile eines beabsichtigten Vorbringens – zu gewähren. Auf diese Weise würden sowohl den Beschleunigungsinteressen als auch den Interessen an hinreichend vollständiger Überprüfung der wesentlichen Gesichtspunkte Rechnung getragen. Dies wäre dann auch mit Art. 52 der EU-GrChara vereinbar.

2.5 Zu § 7 Abs. 3 UmwRG

Der Referentenentwurf enthält nicht die völker- und europarechtlich erforderliche Abschaffung von Präklusionsvorschriften im Anwendungsbereich von Art. 9 Abs. 3 AK. Aufgrund der Rechtsprechung des EuGH (siehe insbesondere Urt. v. 20.12.2017 (C-664/15, insbes. Rn. 86 ff.) und Urt. v. 14.01.2021 (C-826/18, insbesRn. 61 ff.)) sind solche Vorschriften, die eine spätere Gerichtskontrolle auf Argumente beschränken, die bereits vorprozessual vorgebracht wurden, völker- und europarechtswidrig. Auch insoweit gilt, dass die nationale Regelung nur zu einer Verkomplizierung und damit Verzögerung von Gerichtsverfahren führt. Die nach der EU-Grundrechtscharta (Art. 52) erforderliche Legitimation für eine ausnahmsweise Zulässigkeit der Beschränkung gerichtlicher Kontrolle ist nicht gegeben.

24. Mai 2024