

Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes zur Umsetzung des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 7. November 2013 in der Rechtssache C-72/12

– Referentenentwurf des BMUB vom 26. Juni 2015 –

Berlin, 10. Juli 2015



1 Vorbemerkungen

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), Berlin, vertritt über 1800 Unternehmen. Das Spektrum der Mitglieder reicht von lokalen und kommunalen über regionale bis hin zu überregionalen Unternehmen. Sie repräsentieren rund 90 Prozent des Stromabsatzes, gut 60 Prozent des Nah- und Fernwärmeabsatzes, 90 Prozent des Erdgasabsatzes sowie 80 Prozent der Trinkwasser-Förderung und rund ein Drittel der Abwasser-Entsorgung in Deutschland.

Die Unternehmen der Energie- und Wasserwirtschaft sind von den Regelungen des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (UmwRG) mit einer Vielzahl von UVP-pflichtigen bzw. immissionschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen oder wasserrechtlich zulassungspflichtigen Vorhaben betroffen. Bauvorhaben der Energie- aber auch der Wasserwirtschaft haben nicht selten Veränderungen der Umwelt zur Folge und verändern die unmittelbare Lebensumgebung der Anwohner. Sie stehen deshalb unter erhöhter Aufmerksamkeit durch Privatpersonen wie auch Umweltverbände. Nicht immer lassen sich Klageverfahren durch eine frühzeitige konstruktive Auseinandersetzung und Konfliktbewältigung vermeiden. Da Klageverfahren die Realisierung von Projekten spürbar verzögern und die Investitionen der Unternehmen mit hohen Risiken belasten können, ist es für die Mitgliedsunternehmen des BDEW von besonderer Bedeutung, dass Rechtsschutzmöglichkeiten so weit ausgestaltet werden wie nötig, aber in dem Notwendigen auch ihre Grenzen finden. Bei der Ausgestaltung der Klageverfahren ist neben dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit vor allem der Gesichtspunkt der Verfahrenseffizienz im Blick zu behalten.

Vor diesem Hintergrund ist vor allem sicher zu stellen, dass Verfahrensfehler nicht in jedem Fall zu einer Aufhebung der behördlichen Entscheidung führen müssen. Der EuGH hat in seinem Urteil vom 7. November 2013 in der Rechtssache „Altrip“ die zulässigen Grenzen aufgezeigt. In diesen Grenzen wird die Rechtsprechung die ihr vorliegenden Einzelfälle umsichtig bewerten. Der BDEW hält eine Anpassung des UmwRG für nicht erforderlich.

Der Referentenentwurf des BMUB vom 26. Juni 2015 ist jedoch erkennbar getragen von dem Bestreben, die Ausführungen des EuGH möglichst getreu in das UmwRG zu integrieren. Diesen Ansatz begrüßen wir grundsätzlich. Im Detail schlagen wir dennoch Anpassungen des Referentenentwurfs vor, da in Teilen eine Ausweitung über die Vorgaben des EuGH hinaus zu befürchten ist. Zentrale Forderung ist dabei, dass Individualkläger nicht in jedem Fall eines wesentlichen Verfahrensfehlers die Aufhebung der behördlichen Zulassungsentscheidung verlangen können, sondern nur dann, wenn sie durch den Verfahrensfehler auch subjektiv in ihrer Rechtsposition betroffen sind.

2 Zum Gesetzentwurf

2.1 Kein rechtliches Erfordernis zur Anpassung des UmwRG

Der BDEW ist der Auffassung, dass das Urteil des EuGH in der Rechtssache „Altrip“ nicht notwendigerweise eine Anpassung des UmwRG erfordert. Der EuGH hebt an mehreren Stellen hervor, dass es Sache des Gerichts sei, den Verfahrensfehler, den Grad der Schwere des Fehlers und seine Folgen für den Kläger und das Gesamtergebnis zu bewerten. Auf der Basis von § 4 UmwRG und § 46 VwVfG sowie § 42 Abs. 2 VwGO in ihren geltenden Textfassungen ist es den deutschen Gerichten möglich, dies im Einklang mit den Vorgaben des EuGH zu tun. Die Rechtsprechung wird eine europarechtskonforme Auslegung und Anwendung insbesondere des § 46 VwVfG finden und verwenden.

Ein Argument, die vom EuGH formulierten Anforderungen dennoch im UmwRG festzuschreiben, könnte in der Schaffung von mehr Rechtsklarheit und damit einer für die Unternehmen grundsätzlich wichtigen Verlässlichkeit des Rechts liegen. Dies kann der Gesetzesvorschlag aber nur bedingt leisten.

Während § 4 Abs. 1 Nr. 1 und 2 UmwRG-E durch die Benennung konkreter Verfahrensverstöße klar gefasst sind, enthält § 4 Abs. 1 Nr. 3 UmwRG-E („*ein anderer Verfahrensfehler, der nach seiner Art und Schwere mit den in den Nummern 1 und 2 genannten Fällen vergleichbar ist...*“) letztlich nur eine Generalklausel, die ebenso wenig wie das EuGH-Urteil selbst den Unternehmen, aber auch den anderen Verfahrensbeteiligten, eine verlässliche Einschätzung ermöglicht, ob ein im Raum stehender Verfahrensfehler hiernach zwingend zu einer gerichtlichen Aufhebung der Vorhabenzulassungsentscheidung führt („absoluter Verfahrensfehler“). Es obliegt auch hiernach den Gerichten, eine Bewertung des Fehlers und damit eine Entscheidung über seine Folgen vorzunehmen. Aus Sicht des BDEW kann deshalb auf die Regelung verzichtet werden.

2.2 Keine vollständige Übereinstimmung mit den Vorgaben des EuGH

Nach Verständnis des BDEW steht der Vorschlag zur Novellierung des § 4 UmwRG außerdem nicht vollständig im Einklang mit den Ausführungen und Vorgaben des EuGH. Vielmehr verengt er die vom EuGH geforderte Fehlerfolgenregelung.

2.2.1 § 4 Abs. 1 Nr. 3 UmwRG-E („anderer Verfahrensfehler“)

Dies betrifft zum einen § 4 Abs. 1 Nr. 3. Der Formulierungsvorschlag sucht eine abstrakte Definition der Fallgestaltungen, in denen eine Aufhebung der angegriffenen Entscheidung zwingend erfolgen muss. Die Regelung hält sich zwar nah an den Vorgaben des EuGH, indem sie Art und Schwere des Fehlers in Bezug nimmt. Sie weicht aber insoweit ab, als der EuGH dem nationalen Gericht dabei die Prüfung aufgetragen hat, ob „*der jeweilige Fehler der betroffenen Öffentlichkeit eine der Garantien genommen hat, die geschaffen wurden, um ihr im Einklang mit der UVP-Richtlinie Zugang zu Informationen und die Beteiligung am Entscheidungsprozess zu ermöglichen*“. Zwar orientiert sich Nr. 3 hieran insoweit, als er eine

Vergleichbarkeit mit den konkreten Fällen der Ziffern 1 und 2 zieht, in denen der vollständige Ausfall einer UVP bzw. einer Öffentlichkeitsbeteiligung geregelt ist. Nach Auffassung des BDEW wird hierdurch aber nicht in hinreichendem Maße deutlich, dass es bei der Prüfung des Verfahrensfehlers nicht ausreichen kann, dass eine der Garantien *betroffen* oder ihre *Ausübung erschwert* wird. Vielmehr hat der EuGH darauf abgestellt, dass die Garantie (vollständig) genommen wurde. § 4 Abs. 1 Nr. 3 ist daher weiter gefasst als es der EuGH verlangt hat und erfasst damit letztlich mehr Fallgestaltungen und wirkt strenger.

Es stellt sich sogar die Frage, ob die Nummern 1 und 2 nicht bereits diejenigen denkbaren Fallgestaltungen abschließend benennen, in denen die Garantien der UVP-Richtlinie vollständig genommen wurden. Die Generalklausel der Nr. 3 wäre dann mangels praktischen Anwendungsbereichs entbehrlich.

Der BDEW schlägt deshalb vor,

die Nr. 3 des § 4 Abs. 1 UmwRG-E zu streichen.

Ergänzend weist der BDEW darauf hin, dass § 4 Abs. 1 Nr. 3 UmwRG-E wegen der vom Referentenentwurf inhaltlich unberührt bleibenden Regelung des § 4 Abs. 3 UmwRG (Geltung der Absätze 1 und 2 auch für Individualkläger) dahin verstanden werden könnte, dass künftig eine uneingeschränkte „UVP-Interessentenklage“ zulässig ist. D. h., dass ein Individualkläger die von § 4 Abs. 1 Nr. 3 UmwRG-E erfassten schweren Verfahrensfehler rügen kann, auch wenn ihm selbst keine der Beteiligungsgarantien genommen wurde bzw. er in keiner eigenen Rechtsposition betroffen ist. Der EuGH fordert in seiner „Altrip“-Entscheidung eine solche UVP-Interessentenklage indes nicht.

Zur Illustration können folgende Beispiele dienen: Der Kläger ist ein betroffener Grundstückseigentümer, der Flächen für Ausgleichsmaßnahmen vertraglich bereit stellt und vom Vorhabenträger individuell und weit über das gesetzlich geforderte Maß hinaus beteiligt wird. Dabei trägt er berücksichtigungs-/erörterungsfähige Einwendungen vor. Die Behörde macht gleichwohl Fehler bei der öffentlichen Bekanntmachung, etwa eine fehlende Internet-Bekanntmachung. Hier wäre eine individuelle Rechtsverletzung durch den behördlichen Fehler sicher ausgeschlossen, der Verfahrensfehler würde aber zum Erfolg der Klage führen. Dieses Ergebnis kann nicht gefordert sein. Oder eine Hochspannungsleitung betrifft auf dem planfestgestellten Trassenverlauf mehrere Gemeinden. Es kann nicht richtig sein, wenn der im Gemeindegebiet A ansässige Kläger einen Bekanntmachungsfehler rügen kann, der allein im Gemeindegebiet B erfolgt ist.

Der BDEW hält es für den Fall der Beibehaltung des § 4 Abs. 1 Nr. 3 UmwRG-E für unbedingt erforderlich, zumindest in der Gesetzesbegründung klarzustellen, dass mit der Nummer 3 für Individualkläger keine reine UVP-Interessentenklage eingeführt werden soll, sondern dass solche Kläger durch den jeweiligen wesentlichen Verfahrensfehler subjektiv in ihrer Rechtsposition betroffen sein müssen.

2.2.2 § 4 Abs. 1a UmwRG-E (Vorbringen der Behörde zu § 46 VwVfG)

Die vorgeschlagene Regelung des § 4 Abs. 1a UmwRG-E erklärt sich vor dem Hintergrund der Aussage des EuGH, dass es nicht dem Rechtsbehelfsführer auferlegt werden darf, die Kausalität des Verfahrensfehlers für das Ergebnis zu belegen (§ 46 VwVfG). Auch hier fordert der EuGH aber nicht umgekehrt eine Darlegungs- und Beweislast der Behörde, sondern stellt nur klar, dass dem Rechtsbehelfsführer insoweit keine Pflichten auferlegt werden dürfen. Danach ist es Sache des Gerichts, die Kausalität zu prüfen. Sicherlich wird eine Behörde, die vor Gericht die fehlende Kausalität des Verfahrensfehlers einwendet auch dasjenige vortragen und vorlegen, was seine Bewertung stützt. Eine Regelung zur Obliegenheit eines Vorbringens, wie § 4 Abs. 1a UmwRG-E aufstellt, ist insoweit aber nicht erforderlich. Sollte es das Ziel sein, durch die vorgeschlagene Regelung den Amtsermittlungsgrundsatz einzuschränken, dürfte sie über das europarechtlich Notwendige hinaus gehen und dem Verwaltungsprozess fremd sein.

Der BDEW hält es zwar für denkbar, eine Regelung für den Fall eines „non liquet“ zu schaffen. Auch dies ist aber nicht erforderlich, da das „Normbegünstigungsprinzip“ auch im Rahmen des § 46 VwVfG zur Anwendung kommen kann und somit der den Verwaltungsakt erlassenden Behörde die „materielle Beweislast“ aufgebürdet ist.

Damit käme allenfalls eine Regelung in Betracht, die ausschließt, dass dem Rechtsbehelfsführer im Rahmen des § 46 VwVfG Darlegungspflichten auferlegt werden.

Eine solche Regelung könnte anstelle des vorliegenden § 4 Abs. 1a UmwRG-E wie folgt lauten:

„§ 46 VwVfG findet Anwendung mit der Maßgabe, dass den Rechtsbehelfsführer keine Darlegungserfordernisse treffen dürfen.“

3 Ansprechpartnerin:

Dr. Paula Hahn
Telefon: +49 30 300199-1517
paula.hahn@bdew.de