

Europäischer Gerichtshof

Präklusionsregelungen und Einschränkung der Verbandsklagerechte europarechtswidrig

Art. 11 UVP-RL; Art. 25 Industrieemissions-RL; § 2 Abs. 1 und Abs. 3 UmwRG, § 46, § 73 Abs. 4 VwVfG

Die Bundesrepublik Deutschland hat gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 11 der RL 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.12.2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten und aus Art. 25 der RL 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.11.2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) verstoßen, indem sie

– gemäß § 46 VwVfG die Aufhebung von Entscheidungen aufgrund von Verfahrensfehlern auf das Fehlen einer Umweltverträglichkeitsprüfung oder der Vorprüfung sowie auf Fälle beschränkt, in denen der Rechtsbehelfsführer nachweist, dass der Verfahrensfehler für das Ergebnis der Entscheidung kausal war;

– gemäß § 2 Abs. 3 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes vom 07.12.2006 in der durch das Gesetz vom 21.01.2013 geänderten Fassung und § 73 Abs. 4 VwVfG die Klagebefugnis und den Umfang der gerichtlichen Prüfung auf Einwendungen beschränkt, die bereits innerhalb der Einwendungsfrist im Verwaltungsverfahren, das zur Annahme der Entscheidung geführt hat, eingebracht wurden;

– gemäß § 2 Abs. 1 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes vom 07.12.2006 in der durch das Gesetz vom 21.01.2013 geänderten Fassung in Verbindung mit dessen § 5 Abs. 1 in Verfahren, die nach dem 25.06.2005 eingeleitet und vor dem 12.05.2011 abgeschlossen wurden, die Klagebefugnis von Umweltverbänden auf Rechtsvorschriften beschränkt hat, die Rechte Einzelner begründen;

– gemäß § 2 Abs. 1 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz vom 07.12.2006 in der durch das Gesetz vom 21.01.2013 geänderten Fassung in Verbindung mit dessen § 5 Abs. 1 in Verfahren, die nach dem 25.06.2005 eingeleitet und vor dem 12.05.2011 abgeschlossen wurden, den Umfang der gerichtlichen Prüfung von Rechtsbehelfen von Umweltverbänden auf Rechtsvorschriften beschränkt, die Rechte Einzelner begründen;

– gemäß § 5 Abs. 1 und 4 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz vom 07.12.2006 in der durch das Gesetz vom 21.01.2013 geänderten Fassung Verwaltungsverfahren, die vor dem 25.06.2005 eingeleitet wurden, vom Geltungsbereich dieses Gesetzes ausnimmt.

EuGH, 2. K., Urteil vom 15.10.2015 – C-137/14 – (Europäische Kommission gegen Bundesrepublik Deutschland)

[...]

Erste Rüge: Beschränkung der Rechtmäßigkeitskontrolle von Verwaltungsentscheidungen, die unter die Richtlinien

2011/92 und 2010/75 fallen, auf nationale Rechtsvorschriften, die Rechte Einzelner begründen

[28] Hinsichtlich der Beurteilung der Begründetheit der ersten Rüge der Kommission ist festzustellen, dass sich diese nicht auf die in § 42 Abs. 2 VwGO geregelten Zulässigkeitsvoraussetzungen gemäß Art. 11 der RL 2011/92 und Art. 25 der RL 2010/75, sondern auf den Umfang der gerichtlichen Kontrolle bei diesen Überprüfungsverfahren in dem Sinne bezieht, dass nach diesen Vorschriften die »Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit« Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht haben müssen, »um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen« im Sinne dieser Richtlinien anzufechten.

[29] § 113 Abs. 1 VwGO sieht nämlich im Wesentlichen vor, dass das zuständige Gericht einen rechtswidrigen Verwaltungsakt nur insoweit aufhebt, als der Kläger »dadurch in seinen Rechten verletzt ist«. Die Aufhebung eines Verwaltungsakts erfordert daher, dass die vom Gericht festgestellte Rechtswidrigkeit auch die Verletzung eines subjektiven Rechts des Klägers darstellt.

[30] In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass die Mitgliedstaaten gemäß Art. 11 Abs. 1 der RL 2011/92 und Art. 25 Abs. 1 der RL 2010/75 sicherstellen müssen, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit, die eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das nationale Verwaltungsrecht bzw. Verwaltungsprozessrecht dies als Voraussetzung erfordert, Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle haben, um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die die Bestimmungen dieser Richtlinien gelten.

[31] Außerdem sehen diese Artikel jeweils in ihrem Abs. 3 vor, dass die Mitgliedstaaten u. a. bestimmen, was als Rechtsverletzung gilt.

[32] Unter diesen Umständen ist im Hinblick auf die erste Rüge hervorzuheben, dass der betreffende Mitgliedstaat, wenn er nach den genannten Bestimmungen der Richtlinien 2011/92 und 2010/75 die Zulässigkeit von Rechtsbehelfen Einzelner gegen Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen, die in den Anwendungsbereich dieser Richtlinien fallen, von Voraussetzungen wie dem Erfordernis einer Verletzung eines subjektiven Rechts abhängig machen kann, er auch vorschreiben darf, dass die Aufhebung einer Verwaltungsentscheidung durch das zuständige Gericht die Verletzung eines subjektiven Rechts auf Seiten des Klägers voraussetzt.

[33] Der Gerichtshof hat nämlich in EuGH (Urteil vom 12.05.2011 – C-115/09 – DVBl 2011, 757 – Rd. 45 – BUND/Lünen-Trianel) bereits entschieden, dass es dem nationalen Gesetzgeber freisteht, die Rechte, deren Verletzung ein Einzelner im Rahmen eines gerichtlichen Rechtsbehelfs gegen eine Entscheidung, Handlung oder Unterlassung im Sinne von Art. 10a der RL 85/337 (jetzt Art. 11 der RL 2011/92) geltend machen kann, auf subjektive Rechte zu beschränken, eine solche Beschränkung jedoch nicht als solche auf Umweltverbände angewandt werden kann, weil

dadurch die Ziele des Art. 10a Abs. 3 Satz 3 der RL 85/337 missachtet würden.

[34] Daraus folgt, dass § 113 Abs. 1 VwGO nicht als mit Art. 11 der RL 2011/92 und Art. 25 der RL 2010/75 unvereinbar anzusehen ist.

[35] Dementsprechend ist die erste Rüge der Kommission zurückzuweisen.

Zweite Rüge: Beschränkung der Fälle, in denen die Aufhebung einer Verwaltungsentscheidung, die von den Richtlinien 2011/92 und 2010/75 erfasst wird, aufgrund eines Verfahrensfehlers beantragt werden kann.

Zum ersten Teil der zweiten Rüge

[47] Der erste Teil der zweiten Rüge hinsichtlich einer Beschränkung der gerichtlichen Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen bezieht sich ausschließlich auf die Fälle, in denen es an einer Umweltverträglichkeitsprüfung oder einer Vorprüfung völlig fehlt. Der Gerichtshof hat in EuGH (Urteil vom 07.11.2013 – C-72/12 – DVBl 2013, 1597, Rdnr. 36 – Altrip) daran erinnert, dass er in EuGH (Urteil vom 12.05.2011 – C-115/09 – DVBl 2011, 757 – Rd. 37 – BUND/Lünen-Trianel) bereits entschieden hat, dass Art. 11 der RL 2011/92 in keiner Weise die Gründe beschränkt, die zur Stützung eines entsprechenden Rechtsbehelfs im Sinne der genannten Vorschrift vorgebracht werden können.

[48] Ferner hat er in Rdnr. 37 jenes Urteils entschieden, dass die Anwendbarkeit der nationalen Vorschriften zur Umsetzung von Art. 11 der RL 2011/92 nicht allein auf den Fall beschränkt werden kann, dass die Anfechtung der Rechtmäßigkeit auf eine unterbliebene Umweltverträglichkeitsprüfung gestützt wird. Der Ausschluss ihrer Anwendbarkeit in dem Fall, dass eine Umweltverträglichkeitsprüfung zwar durchgeführt wurde, aber mit – unter Umständen schwerwiegenden – Fehlern behaftet war, würde den Bestimmungen der RL 2011/92 weitgehend ihre praktische Wirksamkeit nehmen. Ein solcher Ausschluss liefe daher auch dem in Art. 11 dieser RL genannten Ziel zuwider, einen weitreichenden Zugang zu Gerichten zu gewähren.

[49] In Rdnr. 38 des genannten Urteils wird darauf hingewiesen, dass die letztgenannte Vorschrift die Mitgliedstaaten daran hindert, die Anwendbarkeit der zur Umsetzung dieses Artikels ergangenen Vorschriften auf den Fall zu beschränken, dass die Rechtmäßigkeit einer Entscheidung aufgrund einer unterbliebenen Umweltverträglichkeitsprüfung angefochten wird, und nicht auf den Fall zu erstrecken, dass eine solche Prüfung zwar durchgeführt wurde, aber fehlerhaft war.

[50] Demzufolge verstößt § 4 Abs. 1 UmwRG gegen Art. 11 der RL 2011/92.

[51] Zum Vorbringen der Bundesrepublik Deutschland betreffend § 46 VwVfG, wonach dann, wenn zwar eine Umweltverträglichkeitsprüfung oder eine Vorprüfung durchgeführt worden, diese aber mit einem Verfahrensfehler behaftet sei, unter den in diesem Artikel vorgesehenen Voraussetzungen ein gerichtlicher Rechtsbehelf möglich sei, ist zum einen darauf hinzuweisen, dass die Vorschriften einer RL in der Weise umgesetzt werden müssen, dass sie unzweifelhaft

verbindlich und so konkret, bestimmt und klar sind, dass sie dem Erfordernis der Rechtssicherheit genügen (Urteile vom 08.10.1996 – C-178/94, C-179/94 und C-188/94 bis C-190/94 – DVBl 1998, 111, Rdnr. 48 – Dillenkofer; Urteil vom 11.09.2014 – C-277/13 – Jurion – Kommission/Portugal), was hier nicht der Fall ist.

[52] Zum anderen steht fest, dass diese nationale Rechtsvorschrift selbst die Einlegung eines Rechtsbehelfs im Sinne von Art. 11 der RL 2011/92 Beschränkungen unterwirft, deren Prüfung im Rahmen des zweiten Teils der zweiten Rüge erfolgt.

[53] Demzufolge ist der erste Teil der zweiten Rüge begründet.

Zum zweiten Teil der zweiten Rüge

[55] Der Gerichtshof hat hierzu bereits entschieden, dass der Unionsgesetzgeber die Möglichkeit, einen Verfahrensfehler geltend zu machen, nicht an die Voraussetzung knüpfen wollte, dass dieser Fehler Auswirkungen auf den Inhalt der angegriffenen endgültigen Entscheidung hatte. Da die RL 2011/92 im Übrigen u. a. zur Festlegung von Verfahrensgarantien dient, die insbesondere eine bessere Information und eine Beteiligung der Öffentlichkeit im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung öffentlicher und privater Projekte mit unter Umständen erheblichen Umweltauswirkungen ermöglichen sollen, kommt der Überprüfung der Einhaltung der Verfahrensregeln in diesem Bereich besondere Bedeutung zu. Die betroffene Öffentlichkeit muss daher, im Einklang mit dem Ziel, ihr einen weitreichenden Zugang zu Gerichten zu gewähren, zur Stützung eines Rechtsbehelfs, mit dem die Rechtmäßigkeit von Entscheidungen im Sinne dieser RL angefochten wird, grundsätzlich jeden Verfahrensfehler geltend machen können (vgl. in diesem EuGH, Urteil vom 07.11.2013 – C-72/12 – DVBl 2013, 1597, Rdnr. 47 und 48 – Altrip).

[56] Da § 46 VwVfG vorschreibt, dass auf jeden Fall – selbst wenn es um Verfahrensfehler im Hinblick auf die Information und Beteiligung der Öffentlichkeit im fraglichen Bereich geht – ein Kausalzusammenhang zwischen dem geltend gemachten Verfahrensfehler und dem Ergebnis der angefochtenen Verwaltungsentscheidung bestehen muss, damit das zuständige Gericht sie aufheben kann, ist im Rahmen der vorliegenden Klage festzustellen, dass die Ausübung des Rechts auf Einlegung von Rechtsbehelfen im Sinne von Art. 11 der RL 2011/92 durch diese Bedingung übermäßig erschwert wird und sie dem Ziel dieser RL, den »Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit« einen weitreichenden Zugang zu Gerichten zu gewähren, zuwiderläuft.

[57] Würde die Aufhebung einer mit einem Verfahrensfehler behafteten Verwaltungsentscheidung nämlich allein deshalb verweigert, weil der Rechtsbehelfsführer nicht nachgewiesen hat, dass dieser Fehler auf diese Entscheidung Auswirkungen in der Sache hatte, würde dieser unionsrechtlichen Vorschrift ihre praktische Wirksamkeit genommen.

[58] Der Gerichtshof hat aber, wie sich aus Rdnr. 47 des vorliegenden Urteils ergibt, bereits festgestellt, dass der Unionsgesetzgeber weder die Gründe beschränken wollte, auf die ein Rechtsbehelf gestützt werden kann, der auf einer innerstaatlichen Vorschrift zur Umsetzung von Art. 11 der RL 2011/92

beruht, noch die Möglichkeit, einen Verfahrensfehler geltend zu machen, an die Bedingung knüpfen wollte, dass er Auswirkungen auf den Inhalt der angegriffenen endgültigen Entscheidung hatte.

[59] Des Weiteren hat der Gerichtshof hinsichtlich der Auslegung des Begriffs »Rechtsverletzung« im Sinne von Art. 11 der RL 2011/92 und insbesondere des vom nationalen Recht vorgesehenen Erfordernisses, wonach eine derartige Rechtsverletzung lediglich dann vorliegen kann, wenn die angegriffene Entscheidung ohne den behaupteten Verfahrensfehler anders ausgefallen wäre, entschieden, dass es – insbesondere unter Berücksichtigung der Komplexität der fraglichen Verfahren und des technischen Charakters von Umweltverträglichkeitsprüfungen –, wenn dem Rechtsbehelfsführer im innerstaatlichen Recht die Beweislast für diesen Kausalzusammenhang aufgebürdet wird, die Ausübung der ihm durch diese RL verliehenen Rechte übermäßig erschweren kann (vgl. in diesem Sinne EuGH, Urteil vom 07.11.2013 – C-72/12 – DVBl 2013, 1597, Rdnr. 52 – Altrip).

[60] Demnach kann eine Rechtsverletzung im Sinne von Art. 11 der RL 2011/92 nur dann verneint werden, wenn das Gericht oder die Stelle im Sinne dieses Artikels – ohne dem Rechtsbehelfsführer in irgendeiner Form die in der vorstehenden Randnummer dieses Urteils angesprochene Beweislast für den Kausalzusammenhang aufzubürden – gegebenenfalls anhand der vom Bauherrn oder von den zuständigen Behörden vorgelegten Beweise und, allgemeiner, der gesamten dem Gericht oder der Stelle vorliegenden Akte zu der Feststellung in der Lage ist, dass die angegriffene Entscheidung ohne den vom Rechtsbehelfsführer geltend gemachten Verfahrensfehler nicht anders ausgefallen wäre (vgl. in diesem Sinne EuGH, Urteil vom 07.11.2013 – C-72/12 – DVBl 2013, 1597, Rdnr. 53 – Altrip).

[61] Obwohl sich diese Erwägungen auf eine der Zulässigkeitsvoraussetzungen für ein gerichtliches Überprüfungsverfahren beziehen, gelten sie auch für vom nationalen Gesetzgeber festgelegte Bedingungen, die eine Beschränkung der gerichtlichen Kontrolle in der Sache bewirken.

[62] Nach alledem stellt das Erfordernis des § 46 VwVfG, wonach dem Rechtsbehelfsführer als »Mitglied der betroffenen Öffentlichkeit« die Beweislast für das Bestehen eines Kausalzusammenhangs zwischen dem von ihm geltend gemachten Verfahrensfehler und dem Ergebnis der Verwaltungsentscheidung aufgebürdet wird, einen Verstoß gegen Art. 11 der RL 2011/92 dar, so dass das erste Argument, auf das die Kommission den zweiten Teil ihrer zweiten Rüge stützt, begründet ist.

[63] Was das zweite Argument angeht, auf das die Kommission diesen Teil der zweiten Rüge stützt, steht fest, dass gemäß § 113 Abs. 1 VwGO in Verbindung mit § 46 VwVfG, sofern eine Umweltverträglichkeitsprüfung mit einem Verfahrensfehler behaftet ist, die am Ende eines solchen Verfahrens erlassene Entscheidung vom nationalen Gericht nur dann aufgehoben werden kann, wenn dieser Verfahrensfehler ein subjektives Recht des Klägers verletzt.

[64] Aus den Rdnr. 30 bis 34 des vorliegenden Urteils ergibt sich jedoch, dass die in § 113 Abs. 1 VwGO vorgesehene Bedingung, nach der das nationale Gericht zunächst eine sol-

che Rechtsverletzung feststellen muss, bevor es gegebenenfalls die fragliche Verwaltungsentscheidung aufheben kann, weder gegen Art. 11 der RL 2011/92 noch gegen Art. 25 der RL 2010/75 verstößt.

[65] Dieselbe Schlussfolgerung gilt für die Verpflichtung des nationalen Gerichts nach § 46 VwVfG in Verbindung mit § 113 Abs. 1 VwGO.

[66] Deshalb ist das zweite Argument, auf das die Kommission den zweiten Teil der zweiten Rüge stützt, zurückzuweisen.

[67] Nach alledem ist die zweite Rüge der Kommission begründet, mit Ausnahme des Arguments betreffend das Erfordernis, dass gemäß § 46 VwVfG in Verbindung mit § 113 Abs. 1 VwGO ein subjektives Recht des Klägers verletzt sein muss.

Dritte Rüge: Beschränkung der Klagebefugnis und des Umfangs der gerichtlichen Kontrolle auf Einwendungen, die im Verwaltungsverfahren erhoben wurden

[75] § 2 Abs. 3 UmwRG und § 73 Abs. 4 VwVfG beschränken die Gründe, auf die ein Rechtsbehelfsführer seinen Rechtsbehelf gegen eine unter Art. 11 der RL 2011/92 und Art. 25 der RL 2010/75 fallende Verwaltungsentscheidung stützen kann, auf die im Verwaltungsverfahren vorgetragenen Einwendungen.

[76] Zwar ist weder nach Art. 11 Abs. 4 der RL 2011/92 noch nach Art. 25 Abs. 4 der RL 2010/75 ausgeschlossen, dass einem gerichtlichen Rechtsbehelf ein verwaltungsbehördliches Überprüfungsverfahren vorausgeht, und beide Vorschriften stehen dem nicht entgegen, dass das nationale Recht für den Rechtsbehelfsführer die Verpflichtung vorsieht, sämtliche verwaltungsbehördlichen Rechtsbehelfe auszuschöpfen, bevor er einen gerichtlichen Rechtsbehelf einlegen kann, doch lassen es diese unionsrechtlichen Vorschriften nicht zu, die Gründe, auf die er einen gerichtlichen Rechtsbehelf stützen kann, zu beschränken.

[77] Der Gerichtshof hat bereits entschieden, dass Art. 11 Abs. 1 der RL 2011/92, wonach Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen im Sinne dieses Artikels zum Gegenstand eines gerichtlichen Überprüfungsverfahrens gemacht werden können müssen, »um ihre materiell-rechtliche oder verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit anzufechten«, keineswegs die Gründe beschränkt, die mit einem solchen Rechtsbehelf geltend gemacht werden können (vgl. in diesem Sinne (EuGH, Urteil vom 12.05.2011 – C-115/09 – DVBl 2011, 757, Rd. 37 – BUND/Lünen-Trianel). Dies entspricht nämlich dem mit dieser Vorschrift angestrebten Ziel, im Rahmen des Umweltschutzes einen weitreichenden Zugang zu Gerichten zu gewähren.

[78] § 2 Abs. 3 UmwRG und § 73 Abs. 4 VwVfG stellen jedoch besondere Bedingungen auf, die die gerichtliche Kontrolle einschränken und die weder nach Art. 11 der RL 2011/92 noch nach Art. 25 der RL 2010/75 vorgesehen sind.

[79] Diese dem Rechtsbehelfsführer auferlegte Beschränkung hinsichtlich der Art der Gründe, die er vor dem Gericht geltend machen darf, das für die Prüfung der Rechtmäßigkeit der ihn betreffenden Verwaltungsentscheidung zuständig ist,

kann nicht durch Erwägungen gerechtfertigt werden, die auf die Wahrung des Grundsatzes der Rechtssicherheit abstellen. Es ist nämlich keineswegs erwiesen, dass eine umfassende gerichtliche Kontrolle der sachlichen Richtigkeit dieser Entscheidung diesem Grundsatz abträglich sein könnte.

[80] Was das Argument der Effizienz von Verwaltungsverfahren angeht, mag zwar in bestimmten Fällen der Umstand, dass ein Grund erstmals vor Gericht vorgetragen wird, den ordnungsgemäßen Ablauf dieses Verfahrens behindern, doch genügt der Hinweis darauf, dass das mit Art. 11 der RL 2011/92 und Art. 25 der RL 2010/75 angestrebte Ziel nicht nur darin besteht, den rechtsuchenden Bürgern einen möglichst weitreichenden Zugang zu gerichtlicher Überprüfung zu geben, sondern auch darin, eine umfassende materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Kontrolle der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung zu ermöglichen.

[81] Allerdings kann der nationale Gesetzgeber spezifische Verfahrensvorschriften vorsehen, nach denen z. B. ein missbräuchliches oder unredliches Vorbringen unzulässig ist, die geeignete Maßnahmen darstellen, um die Wirksamkeit des gerichtlichen Verfahrens zu gewährleisten.

[82] Somit ist die dritte von der Kommission zur Stützung ihrer Klage angeführte Rüge begründet.

Vierte und fünfte Rüge: zeitliche Begrenzung der Klagebefugnis von Umweltverbänden und Beschränkung des Umfangs der Rechtmäßigkeitskontrolle auf Rechtsbehelfe wegen Verletzung nationaler Rechtsvorschriften, die Rechte Einzelner begründen

[90] Nach Art. 11 Abs. 3 der RL 2011/92 und Art. 25 Abs. 3 der RL 2010/75 ist davon auszugehen, dass die Umweltverbände über ein ausreichendes Interesse verfügen oder Rechte haben, die verletzt werden können, je nachdem, welche dieser Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Rechtsbehelfen in den nationalen Rechtsvorschriften vorgesehen ist (vgl. in diesem Sinne EuGH, Urteil vom 12.05.2011 – C-115/09 – DVBl 2011, 757, Rd. 40 – BUND/Lünen-Trianel).

[91] Es steht dem nationalen Gesetzgeber zwar frei, die Rechte, deren Verletzung ein Einzelner im Rahmen eines gerichtlichen Rechtsbehelfs gegen eine Entscheidung, Handlung oder Unterlassung im Sinne von Art. 11 der RL 2011/92 geltend machen kann, auf subjektive Rechte zu beschränken, doch kann eine solche Beschränkung nicht als solche auf Umweltverbände angewandt werden, weil dadurch die Ziele dieser Vorschrift missachtet würden (vgl. in diesem Sinne EuGH, Urteil vom 12.05.2011 – C-115/09 – DVBl 2011, 757, Rd. 45 – BUND/Lünen-Trianel).

[92] Deshalb müssen die Umweltverbände zwingend die nationalen Rechtsvorschriften, die die Rechtsvorschriften der Union im Bereich der Umwelt umsetzen, sowie die unmittelbar anwendbaren Vorschriften des Umweltrechts der Union geltend machen können (vgl. in diesem Sinne EuGH, Urteil vom 12.05.2011 – C-115/09 – DVBl 2011, 757, Rd. 48 – BUND/Lünen-Trianel).

[93] Was die vierte und die fünfte Rüge angeht, ist festzustellen, dass die Bundesrepublik Deutschland ihre Rechtsvorschriften angepasst und die geänderte Fassung des Umwelt-Rechtsbe-

helfsgesetzes erlassen hat, um der Rechtslage abzuweichen, die zum Urteil des EuGH (Urteil vom 12.05.2011 – C-115/09 – DVBl 2011, 757 – BUND/Lünen-Trianel) geführt hat. Die Anwendbarkeit dieser am 29.01.2013 in Kraft getretenen Neufassung ist allerdings zeitlich begrenzt. Sie gilt nämlich nur für Entscheidungsverfahren, Genehmigungsverfahren oder Rechtsbehelfsverfahren, die am 12.05.2011 anhängig waren oder nach diesem Tag eingeleitet wurden und am 29.01.2013 noch nicht rechtskräftig abgeschlossen waren.

[94] Daraus folgt, dass jedes andere Verfahren noch immer unter die alte Fassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes fällt. § 5 Abs. 1 UmwRG schließt nämlich Verfahren, die vor dem Zeitpunkt seines Inkrafttretens, dem 15.12.2006, eingeleitet wurden, vom Geltungsbereich dieses Gesetzes aus.

[95] Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist Art. 11 der RL 2011/92 jedoch dahin auszulegen, dass die zur Umsetzung dieses Artikels in nationales Recht ergangenen Vorschriften auch für verwaltungsbehördliche Genehmigungsverfahren gelten müssen, die vor dem 25.06.2005 eingeleitet wurden, eine Genehmigung aber erst nach diesem Zeitpunkt erteilt wurde (vgl. EuGH, Urteil vom 07.11.2013 – C-72/12 – DVBl 2013, 1597, Rdnr. 31 – Altrip).

[96] Was den Grundsatz der Rechtskraft angeht, den die Bundesrepublik Deutschland geltend macht, hat der Gerichtshof die Bedeutung anerkannt, die diesem Grundsatz sowohl in der Unionsrechtsordnung als auch in den nationalen Rechtsordnungen zukommt. Zur Gewährleistung des Rechtsfriedens und der Beständigkeit rechtlicher Beziehungen sowie einer geordneten Rechtspflege sollen nämlich die nach Ausschöpfung des Rechtswegs oder nach Ablauf der entsprechenden Rechtsmittelfristen unanfechtbar gewordenen Gerichtsentscheidungen nicht mehr in Frage gestellt werden können (vgl. EuGH, Urteil vom 03.09.2009 – C-2/08 – EuZW 2009, 738, Rd. 22 – Fallimento Olimpiclub und die dort angeführte Rechtsprechung).

[97] Allerdings ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass die Bundesrepublik Deutschland die Wahrung des Grundsatzes der Rechtskraft nicht geltend machen kann, soweit sich die Fristen für die Anwendung des geänderten Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes auf Rechtsbehelfe im Bereich des Umweltschutzes auf bestandskräftig gewordene Verwaltungsentscheidungen beziehen.

[98] Im Übrigen würde der Umstand, dass die Bundesrepublik Deutschland, nachdem sie die RL 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.05.2003 (ABl. L 156, S. 17), mit der die ihrerseits durch die RL 2011/92 kodifizierte RL 85/337 in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten geändert wurde, verspätet in innerstaatliches Recht umgesetzt hatte, die zeitliche Anwendbarkeit der nationalen Vorschriften zur Umsetzung der letztgenannten RL begrenzt hat, darauf hinauslaufen, ihr zu gestatten, sich eine neue Umsetzungsfrist zu genehmigen (vgl. entsprechend EuGH, Urteil vom 11.09.2014 – C-277/13 – jurion, Rdnr. 45).

[99] Das Argument der Bundesrepublik Deutschland, wonach die zeitlichen Beschränkungen der Anwendung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes bei bestandskräftig geworde-

nen Verwaltungsverfahren zur Wahrung des Grundsatzes der Bestandskraft erforderlich gewesen seien, ist daher zurückzuweisen.

[100] Daher sind die vierte und die fünfte von der Kommission zur Stützung ihrer Klage vorgetragene Rüge begründet.

Sechste Rüge: allgemeiner Ausschluss von vor dem 25.06.2005 eingeleiteten Verfahren vom Geltungsbereich des geänderten UmwRG

[103] Da die Bundesrepublik Deutschland die Stichhaltigkeit der sechsten Rüge der Kommission anerkannt hat, ist festzustellen, dass diese Rüge begründet ist.

Anmerkung zu EuGH, Urteil vom 15.10.2015 – C-137/14 – Präklusionsregelungen und Einschränkung der Verbandsklagerechte europarechtswidrig

Ein Federstrich des Gesetzgebers und ganze Bibliotheken werden in Anlehnung an Julius von Kirchmanns »Über die Wertlosigkeit der Jurisprudenz als Wissenschaft«, Berlin 1848, zur Makulatur. Das gilt heute wohl auch für einen Spruch der EuGH-Richter. Aber trotz aller Unkenrufe kann in weiten Teilen des Verwaltungsprozessrechts Entwarnung gegeben werden. Die Rechtsschutzpyramide ist nicht eingestürzt, die Beschränkung der Begründetheitsprüfung auf die eigenen Rechte der betroffenen Öffentlichkeit ist europarechtskonform. Die Schutznormtheorie des deutschen Verwaltungsrechtsschutzes (Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2015, Rn. 5973) hat es im Anschluss an das Altrip-Urteil (EuGH, Urteil vom 07.11.2013 – C-72/12 – DVBl 2013, 1597 m. Anm. Stüer/Stüer, DVBl 2013, 1601) doch noch einmal geschafft. Dafür sind allerdings die Präklusionsregelungen vor allem des Fachplanungs- und Immissionsschutzrechts in ihrem Kernbereich auf der Strecke geblieben. Zugleich sind die Verbandsklagerechte weiter gestärkt worden. Ganz ohne Schrammen werde das deutsche Prozessrecht wohl nicht davonkommen, war schon seit langem klar (Generalanwalt Melchior Wathelet, Schlussanträge vom 21.05.2015). Verwaltungen und Gerichte werden sich mit dem EuGH-Urteil arrangieren. Es bleibt ihnen wohl auch keine andere Wahl.

(Rechtsschutzpyramide steht). Eine Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage ist nach deutschem Prozessrecht nur zulässig, wenn der Kläger geltend macht, durch den Verwaltungsakt oder seine Ablehnung in eigenen Rechten verletzt zu sein (§ 42 Abs. 2 VwGO). Eine Anfechtungsklage ist nur begründet, wenn der Verwaltungsakt rechtswidrig und der Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt ist (§ 113 Abs. 1 S. 1 VwGO). Soweit die Ablehnung oder Unterlassung des Verwaltungsaktes rechtswidrig und der Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt ist, spricht das Gericht bei Spruchreife die Verpflichtung der Verwaltungsbehörde aus, die beantragte Amtshandlung vorzunehmen (§ 113 Abs. 5 S. 1 VwGO). Die Schutznormtheorie begrenzt die Zulässigkeit auf mögliche eigene Rechtsbetroffenheiten und die Begründetheit auf tatsächliche eigene Rechtsverletzungen des Klägers. Das ist europarechtlich nicht zu beanstanden.

Die Mitgliedstaaten verfügen dabei über einen weiten Wertungsspielraum bei der Bestimmung dessen, was ein »aus-

reichendes Interesse« oder eine »Rechtsverletzung« darstellt (vgl. in diesem Sinne EuGH, Urteil vom 12.05.2011 – C-115/09 – DVBl 2011, 757 – Lünen-Trianel, Rn 55; Urteil vom 07.11.2013 – C-72/12 – DVBl 2014, 1597 – Rdn. 50 – Altrip m. Anm. Stüer/Stüer, DVBl 2013, 1601; Urteil vom 16.04.2015 – Rs. C-570/13 – DVB. 2015, 767 m. Anm. Stüer/Garbrock – Karoline Gruber).

(Abwägungserhebliche Betroffenheiten können zu eigenen Rechten werden). Allerdings gibt es eine Besonderheit. Auch Betroffenheiten etwa in abwägungserheblichen Belangen können die Grundlage für zulässige und begründete Klagen der betroffenen Öffentlichkeit bilden. Denn nicht nur die klassischen eigenen Rechte, sondern auch auf einer niedrigeren Stufe stehende Betroffenheiten können zu Klagerechten führen – allerdings nur, wenn der nationale Gesetzgeber bzw. die daraus entwickelte Rechtsprechung dies anordnet. Vor allem können sich aus dem Recht auf Abwägung eigene Rechte ergeben, die von der so betroffenen Öffentlichkeit auch im gerichtlichen Rechtsschutz wahrgenommen werden können. In den Blick geraten dabei vor allem die Bauleitplanung und die Fachplanung (zu den unterschiedlichen Rechtsschutzmöglichkeiten Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2015, Rn. 3640).

(Die Normenkontrolle – Zusammenstellung des Entscheidungsmaterials). Bereits im Anschluss an die Altrip-Entscheidung des EuGH (Urteil vom 07.11.2013 – C-72/12 – DVBl 2013, 1597) ergeben sich dazu diese Überlegungen (zum Folgenden Stüer/Stüer, DVBl 2013, 1601; Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2015, Rn. 5126). Ein Normenkontrollantrag etwa ist nach § 47 Abs. 2 VwGO zulässig, wenn der Antragsteller geltend macht, in einem Recht verletzt zu sein. Dazu zählt auch ein Recht auf Abwägung (BVerwG, Urt. v. 24.9.1998 – 4 CN 2.98 – BVerwGE 107, 215 = DVBl 1999, 100; Stüer, BauR 1999, 1221). Während es nach der früheren Fassung des § 47 Abs. 2 VwGO ausreichend war, wenn der Antragsteller einen Nachteil geltend machte (BVerwG, B. v. 9.11.1979 – 4 N 1.78 – BVerwGE 59, 87 = DVBl 1980, 233), musste er sich nach der Änderung von § 47 VwGO auf eine Rechtsverletzung berufen können. Das BVerwG hat sich durch diese Rechtsänderung nicht von der bisherigen Linie abbringen lassen und durch das Recht auf Abwägung, das unter Verweis auf die BGH-Rechtsprechung zur Altlastensanierung entwickelt wurde (BGH, Urt. v. 26.1.1989 – III ZR 194/87 – BGHZ 106, 323 – Bielefeld-Brake; Urt. v. 6.7.1989 – III ZR 251/87 – NJW 1990, 381 – Osnabrück; Urt. v. 21.12.1989 – III ZR 118/88 – NJW 1990, 1038 – Dortmund-Dorstfeld-Süd; Urt. v. 21.2.1991 – III ZR 245/89 – DVBl 1991, 808 = BauR 1991, 428 – Dinslaken; Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2015, Rn. 1613), den bisherigen Standard fortgeschrieben. Für die Antragsbefugnis reicht, wenn der Antragsteller einen Belang geltend macht, der zum »Abwägungsmaterial« bzw. zum tatbestandlichen Entscheidungsprogramm für die Zulassung gehört. Die Rechtsprechung des BVerwG zur Normenkontrolle hält daher auch weiterhin den europarechtlichen Anforderungen stand. Dies gilt auch im Hinblick darauf, dass die Bauleitplanung in aller Regel mit einer Umweltprüfung verbunden sein muss und der Gesetzgeber daher auch den Flächennutzungsplan und den Bebauungsplan vom Grundsatz her UVP-pflichtig ge-

macht hat (EuGH, Urt. v. 18.04.2013 – C-463/11 – DVBl 2013, 777 m. Anm. Stüer/Garbrock, DVBl 2013, 778 – Bauungsplan der Innenentwicklung).

(Begrenzung der Rügemöglichkeit auf eigene Rechtsverletzungen). Auch im Fachplanungsrecht gilt weiterhin (zum Folgenden Stüer/Stüer, DVBl 2013, 1601): Eine umfassende Planprüfung kann in aller Regel nur der enteignend Betroffene, nicht aber der von einem Vorhaben nur mittelbar Betroffene verlangen. Schutzaufgaben oder naturschutzrechtliche Kompensationsmaßnahmen etwa, die keinen Bezug zu den betroffenen eigenen Interessen des Klägers haben, können nicht als Schutzschild gegen die Wahrung eigener Belange in Stellung gebracht werden. Eine solche Ausweitung der Begründetheitsprüfung ist nach den Vorgaben des Europarechts und der Aarhus-Konvention nicht geboten. Denn Klagemöglichkeiten stehen nur der betroffenen Öffentlichkeit, der der nationale Gesetzgeber entsprechende Rechte gewährt, nicht der allgemeinen Öffentlichkeit zu. Das gilt nicht nur für die Zulässigkeit der Klage, sondern auch für deren Begründetheit. Zugleich folgt daraus, dass insoweit gegenüber den gesetzlichen Regelungen des Verwaltungsprozessrechts kein Anwendungsvorrang besteht (Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2015, Rn. 5372).

(Das Recht auf Abwägung) Allerdings räumt die Rechtsprechung auch im Fachplanungsrecht ein Recht auf Abwägung der eigenen Interessen des Betroffenen ein (BVerwG, Urt. v. 14.2.1975 – IV C 21.74 – BVerwGE 48, 56 = DVBl 1975, 713 - B 48). Das hat handfeste Konsequenzen. So kann etwa ein Lärmschutzbetroffener nicht nur dann gegen einen Planfeststellungsbeschluss klagen, wenn die zu beachtenden Grenzwerte überschritten sind, sondern auch dann, wenn seine abwägenderheblichen Belange auf angemessenen Lärmschutz auch unterhalb der traditionell eigenen Rechte beeinträchtigt werden. Belange, die zugunsten von Lärmbetroffenen in die Abwägung eingestellt werden müssen, können daher für die betroffene Öffentlichkeit zu Abwehrrechten führen, die eine Klage zulässig machen, wenn solche Rechtsverletzungen möglich sind, und zur Begründetheit der Klage führen, wenn eine solche Rechtsverletzung tatsächlich gegeben ist. Nach wie vor verbleibt es aber bei dem Grundsatz, dass der Betroffene im gerichtlichen Klageverfahren nur seine eigenen Belange einbringen kann. Eine allgemeine Popularklage ist daher vom Tisch. § 113 VwGO, der die Begründetheit einer Klage von der Verletzung eigener Rechte abhängig macht, deren Reichweite der nationale Gesetzgeber bestimmen kann, gilt daher ohne Einschränkungen weiter. Auch die Rechtsprechung zur Nachbarklage, wonach diese nur begründet ist, wenn der angefochtene Verwaltungsakt rechtswidrig ist und der Nachbar hierdurch in seinen Rechten verletzt ist, bleibt bestehen und hat keinerlei Blessuren davongetragen – und zwar auch dann nicht, wenn es sich um ein UVP-pflichtiges Vorhaben handeln sollte.

Das ist aus der Sicht von Vorhabenträgern und Behörden eine ebenfalls gute Nachricht vom Luxemburger Kirchberg.

(Rechtsschutz der betroffenen Öffentlichkeit aus UVP-Erfordernissen). Den Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit nach Art. 10a der UVP-RL 1997/Art. 11 UVP-RL 2011 muss ein ausreichender Rechtsschutz eröffnet sein – gleichviel, welche Rolle sie in dem Verfahren über den Ge-

nehmigungsantrag vor dieser Stelle durch ihre Beteiligung an und ihre Äußerung in diesem Verfahren spielen konnten (zum Folgenden Stüer/Stüer, DVBl 2013, 1377). Diese Beteiligung hat daher keine Auswirkungen auf die Voraussetzungen für die Ausübung des Anfechtungsrechts (EuGH, Urteil vom 15.10.2009 – C-263/08 – NVwZ 2009, 1553 – Stromleitungstunnel). Auch muss die Möglichkeit eines Eilrechtsschutzes bestehen (EuGH, Urteil vom 15.01.2013 – C-416/10 – NVwZ 2013, 347 – Abfalldeponie zur IVU-RL 96/61/EG).

Die UVP-Richtlinie verleiht nämlich den Betroffenen bestimmte Rechte, wenn ein Projekt einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden muss. Vor allem sind sie berechtigt, durch das von der Richtlinie geschaffene Verfahren über die Umweltauswirkungen des betreffenden Projekts unterrichtet zu werden (insbesondere Art. 5 und 6) und in diesem Rahmen dazu Stellung zu nehmen (Art. 6 und 7). Auch müssen die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Entscheidung über das Projekt berücksichtigt werden (Art. 8) und die wichtigsten Angaben zu der Entscheidung über das Projekt sind der Öffentlichkeit zugänglich zu machen (Art. 9). Diese Rechte sind kein Selbstzweck. Zum einen dienen sie der Verbesserung der Entscheidung über das Projekt, denn sie können die Entscheidungsgrundlage und ihre Begründung verbessern. Zum anderen helfen die in diesem Verfahren gewonnenen und verbreiteten Informationen den Betroffenen, weitere Rechte wahrzunehmen, die in den materiellen Bestimmungen zum Schutz der Umwelt niedergelegt sind – etwa bestimmte Grenzwerte für die Qualität der Umgebungsluft. Zumindest ermöglichen diese Informationen den Betroffenen, sich auf die Umweltauswirkungen des Projekts einzustellen, indem sie etwa den Lärmschutz ihrer Immobilie verbessern (Kokott/Sobotta, DVBl 2014, 132).

Subjektive öffentliche Rechte können vom Unionsrecht begründet oder dem nationalen Umsetzungsgesetzgeber vorgegeben werden. So räumt das Unionsrecht selbst bereits etliche subjektive Umweltrechte ein, großenteils durch Richtlinien, die insoweit aber ausnahmsweise unmittelbar verbindlich sind (EuGH, Urteil vom 25.07.2008 – Rs. C-237/07 – Slg. I-6221 Rn. 36 – Janecek). Besonders den unionsrechtlichen Umweltstandards erkennt der Europäische Gerichtshof individualschützende Bedeutung zu (Kokott/Sobotta, DVBl 2014, 132). Bei einer entsprechenden Betroffenheit kann daher auch die Öffentlichkeit derartige Verfahrensanforderungen geltend machen (EuGH, Urteil vom 16.04.2015 – Rs. C-570/13 – DVB. 2015, 767 m. Anm. Stüer/Garbrock – Karoline Gruber).

(Kausalitätserfordernis: Umkehr der Beweislast). Zugleich hat der EuGH in Fortsetzung seiner Rechtsprechung zu Altrip vom Grundsatz her die seit dem Urteil zur Eifelautobahn ständige Rechtsprechung des BVerwG (Urteil vom 25.01.1996 – 4 C 5.95 – BVerwGE 100, 238 = DVBl 1996, 677 – Eifelautobahn A 60; EuGH, Urt. v. 07.01.2004 – C-201/02 – DVBl 2004, 370 = NVwZ 2004, 517 – Delena Wells; Stüer/Hönig, DVBl 2004, 481) abgesegnet, wonach Fehler in der UVP dann nicht bedeutsam sind, wenn sie sich auf die Entscheidung in der Sache nicht ausgewirkt haben (Stüer/Stüer, DVBl 2013, 1601). Dieser eigentliche Kern der Botschaft aus Luxemburg verbindet sich al-

lerdings mit einer Umkehr der Beweislast. Zugleich wird damit eine Linie fortgeschrieben, die der EuGH bereits in der Herzmuschelfischerei-Entscheidung für den Sonderfall der FFH-Verträglichkeitsprüfung entwickelt hatte (EuGH, Urteil vom 07.09.2004 – C-127/02 – Slg. 2004, 1–7405 – Herzmuschelfischerei vgl. auch EuGH, Urteil vom 03.07.2008 – C-215/06 – Kommission/Irland – Windfarm; Urteil vom 24.11.2011 – C-404/09 – Kommission/Spanien – Alto Sil kantabrischer Braunbär). Das BVerwG hat sich dem am Tage vor dem Wirbelsturm Kyrill im Urteil zur Halle-Westumfahrung angeschlossen (BVerwG, Urteil vom 17.01.2007 – 9 C 20.05 – BVerwGE 128, 1 = DVBl 2007, 706; Vallendar EurUP 2007, 275; Stürer, NVwZ 2007, 1147; ders., DVBl 2007, 416; ders., DVBl 2009, 1; Stürer/Stürer, DVBl 2012, 245). Das müssen wir so hinnehmen.

Der Rechtsgedanke des EuGH ist bereits in § 46 VwVfG niedergelegt. Die Aufhebung eines Verwaltungsaktes, der nicht nach § 44 VwVfG nichtig ist, kann nicht allein deshalb beansprucht werden, weil er unter Verletzung von Vorschriften über das Verfahren, die Form oder die örtliche Zuständigkeit zustande gekommen ist, wenn offensichtlich ist, dass die Verletzung die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat (Stürer/Stürer, DVBl 2013, 1601).

(Präklusionsregelungen sind weitgehend auf der Strecke geblieben). Die aus der Sicht der Vorhabenträger und Behörden weniger erfreuliche Nachricht ist das weitgehende Ende der Präklusionsregelungen, vor allem des Fachplanungs- und Immissionsschutzrechts im Verhältnis von vorangehendem Verwaltungsverfahren und der anschließenden gerichtlichen Kontrolle. Ganze Juristengenerationen in Verwaltungen und Gerichten haben in der Vergangenheit davon gelebt, die gerichtlich geltend gemachten Klagegründe danach zu skeletieren, ob diese bereits im Verwaltungsverfahren vorgetragen worden waren. War das nicht der Fall, gingen die erstmals im Gerichtsverfahren vorgetragenen Gründe einfach unter.

(Präklusion als fester Bestandteil des Verwaltungsprozessrechts). Seit vielen Jahren sahen zunächst einige Fachplanungsgesetze wie etwa das FStrG in Ergänzung des VwVfG eine materielle Präklusion vor. Seit der Novelle 1996 war auch in § 73 VwVfG eine Präklusion vorgesehen. Jeder, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden, kann bis zu zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist Einwendungen gegen den Plan erheben. Mit Ablauf der Einwendungsfrist sind alle Einwendungen ausgeschlossen, die nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen. Hierauf ist in der Bekanntmachung der Auslegung hinzuweisen (§ 73 Abs. 4 S. 3, 4 VwVfG 1996). Für Vereinigungen galt dies inzwischen entsprechend (§ 73 Abs. 4 S. 6 VwVfG 2013, § 2 Abs. 3 UmwRG).

Mit Blick auf die Rechtssicherheit und das Bedürfnis des Vorhabenträgers nach Schutz und Beständigkeit der erwirkten Zulassungsentscheidung hatte das BVerwG in ehemals ständiger Rechtsprechung (Beschluss vom 11.11.2009 – 4 B 57.09 – UPR 2010, 103 = NuR 2010, 339; Urteil vom 14.04.2010 – 9 A 5.08 – BVerwGE 136, 291, Rn. 107; Beschluss vom 14.9.2010 – 7 B 15.10 –; Beschluss vom 17.06.2011 – 7 B 79.10 – ZNER 2011, 460; Urteil vom 14.07.2011 – 9 A 14.10 – BVerwGE 140, 149 = DVBl 2012, 35 = NVwZ 2012, 180 – Ortsumgehung Freiburg) festgestellt, dass an der

Unionsrechtskonformität dieser Vorschriften keine »vernünftigen« Zweifel bestehen. Bisher galt die Sicht, »dass die Festsetzung angemessener Ausschlussfristen für die Einlegung von Rechtsbehelfen dem Effektivitätsprinzip grundsätzlich genügt, weil sie ein Anwendungsfall des grundlegenden Prinzips der Rechtssicherheit ist« (EuGH, Urteil vom 16.05.2000 – Rs C-78/98 – Slg. 2000, S. I-3201, Rn. 31). Zuletzt hatte das BVerwG aber (Beschluss vom 23.01.2015 – 7 VR 6.14 – NVwZ-RR 2015, 250, Rn. 9 – Knapprode; Beschluss vom 16.09.2014 – 7 VR 1.14 – NVwZ 2015, 82, Rn. 17 – Moorbürg) die Revision eines Umweltverbandes zugelassen, weil offen und grundsätzlich klärungsbedürftig sei, ob die Präklusionsregelungen wie in § 10 Abs. 3 BImSchG bzw. § 2 Abs. 3 UmwRG gegen die UVP- und IVU-Richtlinie bzw. die Aarhus-Konvention verstoßen.

(Die gute alte Zeit). Präklusion im öffentlichen Verfahrensrecht bedeutet, dass sich mit Zeitablauf die Rechtsstellung eines Beteiligten verschlechtert. Für Betroffene eines Vorhabens bedeutet dies beispielsweise, sollten sie ihre Belange nicht bereits im Rahmen ihrer Einwendung vor der behördlichen Zulassung benannt haben, sind diese in einem späteren Gerichtsverfahren ausgeschlossen, wenn sie nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen (Stürer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2015, Rn. 5339). Dies gilt insbesondere auch für Umweltverbände. Als besondere Sachwalter von Naturschutzbelangen bestand bisher nach § 2 Abs. 3 UmwRG für Umweltverbände zudem ein besonderes Substantiierungserfordernis. Zur Vermeidung der Präklusion hatten sich diese bereits im Verwaltungsverfahren mit den vorliegenden Planungsunterlagen »unter naturschutzfachlichen Gesichtspunkten kritisch« auseinandersetzen und auch entsprechend Stellung zu nehmen. Je umfangreicher und intensiver die vom Vorhabenträger bereits vorgenommenen Begutachtungen und fachliche Bewertung in den ausgelegten Planunterlagen ausgearbeitet waren, umso intensiver hatte auch die Auseinandersetzung mit dem vorhandenen Material auszufallen (so noch BVerwG, Urteil vom 22.01.2004 – 4 A 4.03; Urteil vom 01.04.2004 – 4 C 2.03 – BVerwGE 120, 276 – Hochmoselübergang; Beschluss vom 12.04.2005 – 9 VR 41.04 – DVBl 2005, 916 – Ortsumgehung Grimma). Die erhöhten Anforderungen an die Substantiierung von Stellungnahmen für Naturschutzverbände rühren daher, dass die Umweltverbände bereits zu einem frühen Stadium und gerade noch vor der »planerischen Verfestigung des Vorhabens« (BVerwG, Urteil vom 29.09.2011 – 7 C 21.09 – DVBl 2012, 244, Rn. 32 – Industriepark Frankfurt/Höchst) und der behördlichen Entscheidung ihren Sachverstand ein- und vorbringen sollen und nicht erst im Klageverfahren. Anders als bei Einwendungen Privater, die diesen die Möglichkeit geben sollen »individuelle Betroffenheiten zu artikulieren«, dient gerade die Beteiligung der Umweltverbände der »Mobilisierung natur- oder umweltschutzfachlichen Sachverständes« (BVerwG, Urteil vom 29.09.2011 – 7 C 21.09 – DVBl 2012, 244, Rn. 34 – Industriepark Frankfurt/Höchst).

Gerade durch die Präklusionsregelung sollte eine frühzeitige effektive Einflussnahme im Verwaltungsverfahren und so auch die der Planfeststellungs- respektive Genehmigungsbehörde aufgetragene Problembewältigung gefördert werden. Gleichzeitig könnten so ggf. auch Bedenken zerstreut werden und so

eine Befriedung von Interessen erfolgen. Die erhöhten Anforderungen dienen auch gerade dem Schutz des durch die Verwaltungsentscheidung Begünstigten, also i.d.R. des Vorhabenträgers vor »Überraschungen« im Prozess (BVerwG, Urteil vom 27.02.2003 – 4 A 59.01 – BVerwGE 118, 15 = DVBl 2003, 1061 – A 17 Dresden-Prag; Urteil vom 22.01.2004 – 4 A 4.03 – DVBl 2004, 655 – A 38 Südhaz-Autobahn; Beschluss vom 23.11.2007 – 9 B 38.07 – DVBl 2008, 198 – Ortsumgebung Celle; Urteil vom 09.07.2009 – 4 C 12.07 – BVerwGE 134, 166 = NVwZ 2010, 123, Münster/Osnabrück). Im Rahmen einer Einwendung muss folglich der Naturschutzverband »zumindest Angaben dazu machen, welches Schutzgut durch ein Vorhaben betroffen wird und welche Beeinträchtigungen ihm drohen« (BVerwG, Urteil vom 29.09.2011 – 7 C 21.09 – DVBl 2012, 244, Rn. 35 – Industriepark Frankfurt/Höchst).

Vorhabenträger und Behörden sollen so auf Kritikpunkte aufmerksam gemacht und in die Lage versetzt werden, diese im Verwaltungsverfahren abzuarbeiten. Zweck der Präklusion ist damit sowohl die Beschleunigung von Verfahren (zu § 43a Nr. 7 EnWG OVG Münster, Urteil vom 19.08.2010 – 11 D 26/08.AK – DVBl 2010, 1392 – Hochspannungsfreileitung Datteln. Zu § 3 Abs. 2 PflegeG NRW OVG Münster, Urteil vom 14.12.2009 – 12 A 1814/09 – OVG 52, 257; BVerwG, Urteil vom 27.10.2010 – 4 CN 4.09 – DVBl 2011, 108 – zu 3 Abs. 2 BauGB; Beschluss vom 14.09.2010 – 7 B 15/10 – NVwZ 2011, 364 – Kraftwerkbock 5 Herne; Beschluss vom 11.11.2009 – 4 B 57.09 – UPR 2010, 103 = NuR 2010, 339; VGH München, Urteil vom 17.11.2009 – 1 N 08.2796 – DVBl 2010, 861 = BauR 2010, 1560, dort auch zu den Voraussetzungen und zur Bedeutung von Präklusionsvorschriften im Normenkontrollverfahren), aber auch der Vorhabenrealisierung.

(Neustart im Gerichtsverfahren?). Die guten alten Zeiten für Verwaltungen und Gerichte sind allerdings zumindest teilweise vorbei. Ohne dass es einer Anpassung der bisherigen Präklusionsregelungen durch den Gesetzgeber bedarf, können die Kläger, zu denen nicht nur die anerkannten Verbände zählen, im Gerichtsverfahren häufig wieder von vorn starten – allerdings wohl nur, wenn sie sich in einer geeigneten Weise an dem vorangegangenen Verwaltungsverfahren beteiligt haben.

Von den späteren Klägern kann verlangt werden, dass sie sich an einem vorangehenden Verwaltungsverfahren beteiligen und dort ihre Betroffenheiten darlegen. Denn das nationale Recht kann für den Rechtsbehelfsführer die Verpflichtung vorsehen, sämtliche verwaltungsbehördlichen Rechtsbehelfe auszuschöpfen, bevor er einen gerichtlichen Rechtsbehelf einlegen kann. Nur lassen es diese unionsrechtlichen Vorschriften nicht zu, die Gründe, auf die der Kläger einen gerichtlichen Rechtsbehelf stützen kann, trotz einer entsprechenden Beteiligung im Verwaltungsverfahren zu beschränken.

Ein enteignungsrechtlich Betroffener kann etwa mit Hinweis auf sein Eigentum seinen Mitwirkungspflichten genügen; ein Lärmschutzbetroffener wird dem gerecht, wenn er sich auf die Lärmauswirkungen beruft. Hinweise auf nicht seine rechtlich geschützten Interessen betreffende Auswirkungen des Vorhabens reichen demgegenüber nicht. Denn wenn verlangt werden kann, dass die betroffene Öffentlichkeit sich vor Erhebung der Klage an einem Verwaltungsverfahren beteiligt,

dann darf es nicht genügen, dass hier nur irgendetwas vorgetragen wird. Vielmehr genügt der spätere Kläger nur dann seinen europarechtlich begründeten Pflichten, wenn er bereits im Verwaltungsverfahren auf seine eigenen Betroffenheiten bzw. auf die von ihnen wahrzunehmenden Rechte hinweist. Insoweit ergeben sich bereits im Verwaltungsverfahren entsprechende Mitwirkungs- und Darlegungslasten.

Zugleich ist damit auch § 47 Abs. 2a VwVfG europarechtskonform, der für die Zulässigkeit eines Normenkontrollantrags gegen Satzungen auf der Grundlage des BauGB oder bei von anderen unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschriften (§ 47 Abs. 1 Nr. 1 und 2 VwGO) eine entsprechende Mitwirkung bei der Öffentlichkeitsbeteiligung nach §§ 3 Abs. 2 BauGB, 13 Abs. 2 Nr. 2 oder 13a BauGB verlangt. Wer sich in diesen förmlichen Verfahren nicht beteiligt, ist im anschließenden Normenkontrollverfahren ausgeschlossen.

(Mitwirkungslasten). Was im Verwaltungsverfahren zur Begründetheit vorgetragen worden ist, begrenzt die Rechtsschutzmöglichkeiten und vor allem die Reichweite der gerichtlichen Prüfungserfordernisse zukünftig nur mittelbar. Eine unmittelbare Präklusion des bisherigen Vortrags auf die Reichweite des Gerichtsverfahrens besteht nicht mehr. Allerdings wird der Prüfungsumfang weiterhin auf die eigenen Betroffenheiten des Klägers beschränkt (Stürer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2015, Rn. 1155).

Immerhin kann das nationale Recht gegensteuern, indem es Auswüchse abschneidet und die Klagerechte der betroffenen Öffentlichkeit und der anerkannten Verbände auf ein handhabbares Maß begrenzt. Für die Luxemburger Richter »kann der nationale Gesetzgeber spezifische Verfahrensvorschriften vorsehen, nach denen z. B. ein missbräuchliches oder unredliches Vorbringen unzulässig ist, die geeignete Maßnahmen darstellen, um die Wirksamkeit des gerichtlichen Verfahrens zu gewährleisten«.

Derartige Begrenzungen des Rechtsschutzes lassen sich bereits aus den für das Bau- und Fachplanungsrecht entwickelten Mitwirkungslasten ableiten (BVerwG, B. v. 09.11.1979 – 4 N 1.78 – BVerwGE 59, 87 = DVBl 1980, 233). Im Rahmen der planerischen Abwägung hat der Gesetzgeber das Abwägungsmaterial zusammenzustellen. Es handelt sich dabei um mehr als geringfügige, schutzwürdige und erkennbare Belange. Für die Erkennbarkeit haben die Öffentlichkeitsbeteiligung und die Behördenbeteiligung eine wichtige Funktion. Was dort vorgetragen ist, ist in aller Regel erkennbar. Was in den förmlichen Verfahren nicht vorgetragen ist, muss nur dann in die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials eingestellt werden, wenn es offensichtlich ist und sich dem Planer geradezu aufdrängt. Wird der Plan- oder Vorhabenbetroffene dem nicht gerecht, können nicht vorgetragene Belange durchaus in der Entscheidung ausfallen. Bei der gerichtlichen Prüfung von abwägungsdirigierten Planungsentscheidungen können daher wie bisher Belange unberücksichtigt bleiben, die nicht zum Abwägungsmaterial gehören (BVerwG, Urteil vom 13.09.1985 – 4 C 64.80 – NVwZ 1986, 740 = BauR 1986, 59 – Ledigenwohnheim). Auch die Klagebegründungsfristen etwa in § 17 e Abs. 5 FStRG für Verkehrsprojekte zur Herstellung der Deutschen Einheit oder der Transeuropäischen Netze nach § 18 e Abs. 5

AEG sind europarechtskonform. Denn Präklusionsregelungen innerhalb des eingeleiteten Gerichtsverfahrens knüpfen nicht an das Verhalten der Kläger im vorangehenden Planfeststellungsverfahren an.

(Verbandsklagerechte gestärkt). Die größten Gewinner dürften die anerkannten Verbände sein, deren Rechte durch den EuGH weiter gestärkt worden sind. Die Verbände werden der betroffenen Öffentlichkeit gleichgestellt und müssen (lediglich) geltend machen, dass die von ihnen nach ihrer Satzung wahrzunehmenden Belange nachteilig betroffen sind. Damit stehen weite Teile des Umweltrechts auch ohne konkrete Betroffenheiten von Individualinteressen der gerichtlichen Prüfung offen – auch wenn die als beeinträchtigt gerügten Belange im Verwaltungsverfahren nicht geltend gemacht worden sind. Da die bisherigen Präklusionsregelungen nicht mehr gelten, ist hier eine Tür geöffnet, die für die Verbandsklagerechte vor allem im Hinblick auf Umweltbelange eine tendenziell recht hohe Reichweite hat. Innerhalb des Klageverfahrens sind allerdings Präklusionsregelungen zum rechtzeitigen Klagevorbringen auch europarechtlich zulässig.

Mit dieser Entscheidung zeigt der EuGH wieder einmal seine eher französische Verwaltungsrechtsprägung. Dort sind die Zugangshürden zu den Gerichten traditionell viel niedriger, was durch eine weitaus geringere Prüftiefe im gerichtlichen Verfahren aufgefangen wird. Aus Luxemburger Sicht war die deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit mit ihrem Amtsermittlungsgrundsatz (aber der Schutznormtheorie als Zugangshürde auch für Umweltverbände) ohnehin wie ein Ferrari, für den man keinen Schlüssel hat. Die Umweltverbände werden gern nach dem Schlüssel greifen. Nicht enteignend, sondern etwa lediglich in ihren Lärmschutzinteressen Betroffene werden wegen der Fortgeltung der Schutznormtheorie wohl nach wie vor bei Gericht allenfalls in einem Mittelklassewagen vorfahren. Da stehen sie allerdings wohl noch weitgehend besser als die Fische, die überhaupt nicht zu Gericht gehen können (»the fish cannot go to court«), wie wir von Generalanwältin Eleanor Sharpston aus dem Verfahren Emsvertiefung wissen (EuGH, Urteil vom 14.01.2010 - C-226/08 - DVBl 2010, 242).

(Eingeschränkte Bestandskraft). Das Europarecht kann auch die Bestandskraft von nationalen Verwaltungsentscheidungen durchlöchern. Diese bereits aus den Alcan-Entscheidungen (EuGH, Urteil vom 20.03.1997 – C 24/95 – DVBl 1997, 951 – Alcan; BVerwG, Urteil vom 23.04.1998 – 3 C 13.97 – BVerwGE 106, 328 = DVBl 1999, 44 Alcan II – § 48 VwVfG; Stürer/Rieder, EurUP 2004, 13; Stürer/Spreen, VerwArch. 1/2005; Spreen, Bundeskompetenz bei fehlender Umsetzung des Europarechts durch die Bundesländer, in: Planungsrecht [Hrsg. Stürer], Bd. 8, 2004; Rieder, Fachplanung und Präklusion, in: Planungsrecht [Hrsg. Stürer], Bd. 9, Osnabrück 2004) abzuleitende Erkenntnis prägt auch die Aussage des EuGH, der deutsche Gesetzgeber könne sich bei den Präklusionsregelungen nicht einfach eine zweite Übergangsfrist genehmigen. Die europarechtlich begründeten Klagerechte der Verbände können daher nicht durch eine dem Europarecht nicht entsprechende Rückwirkungsregelung eingeschränkt werden. Mit diesen europarechtlichen Verpflichtungen sind allerdings nicht zugleich alle zwischenzeitlich getroffenen Verwaltungsentscheidungen vom Tisch. Deren Bestandskraft wird durch den Spruch aus Luxemburg nicht ausgehebelt.

Selbst unter den Staatsrechtlern ist spätestens seit ihrem Greifswalder Treffen anerkannt (Stürer, DVBl 2013, 1577): Nicht die Toten werden auf Dauer die Zukunft der Lebenden bestimmen. Das muss wohl auch für Versuche gelten, weite Teile der verwaltungsrechtlichen Fachplanungsverfahren im Nachhinein umzuschreiben. Für selbständige künftige Eingriffe mag das anders sein, lehrt uns der EuGH zur Emsvertiefung (Urteil vom 14.01.2010 – C-226/08 – DVBl 2010, 242 = NVwZ 2010, 310; Stürer DVBl 2010, 245; Gärditz DVBl 2010, 247 – Papenburg – Bedarfsbaggerung). Auch bestandskräftige Verwaltungsentscheidungen, die unter Anwendung der nationalen Präklusionsregelungen ergangen sind, werden daher durch das EuGH-Urteil nicht aus den Angeln gehoben.

(Reduktion von Komplexität und Augenmaß). Angesichts des Aufwands und Umfangs von Antragsunterlagen in denen beispielsweise die Umweltverträglichkeit, der europäische Gebiets- oder Artenschutz sowie ggf. auch die Anforderungen der WRRL (EuGH, Urteil vom 01.07.2015 – C-462/13 – DVBl 2015, 1044 m. Anm. Durner und Stürer – Weservertiefung) bearbeitet sein muss, stellt die umfassende gerichtliche Prüfung der sachlichen Richtigkeit der Entscheidung nicht bloß eine über die Pflicht hinausgehende Kür dar, sondern es werden je nach Lage des Einzelfalls sehr hohe Anforderungen an den Vorhabenträger und die Zulassungsbehörden gestellt. Vielleicht wird man sich die Kombination aus umfassenden Klagerechten der Verbände und einer akribischen Begründetheitsprüfung auf Dauer nicht mehr leisten können.

Die Vorbereitung und Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung ist bisher für alle Beteiligten mit großen Anstrengungen verbunden. Gerade in komplexen Zulassungsverfahren sind aber auch aus der Sicht der Umweltverbände die Zeiträume, in denen die Antragsunterlagen ausliegen und innerhalb derer zugleich Stellungnahmen formuliert werden müssen, recht kurz bemessen. Es ist zu erwarten, dass Umweltverbände in Zukunft nicht nur die Einwendungszeit sondern auch die Klage- und Klagebegründungsfristen ausnutzen, um ein Vorhaben zu prüfen. Vorhabenträger und Behörden können sich daher nicht vorschnell in Ruhe wiegen und werden künftig erst mit der Klagebegründung auf Schwachpunkte der Planung aufmerksam, wenn eine Heilung oder Reparatur im Umwelt-Monopoly den Weg zurück auf Los bedeuten kann. Begründungsfristen im Klageverfahren sind im Eifer des Luxemburger Schlagabtausches erfreulicherweise nicht unter die Räder geraten. Und auch die Möglichkeit, zu erstinstanzlichen mündlichen Verhandlungen vor dem BVerwG oder dem jeweiligen OVG/VGH noch schnell ein Stempelkissen für einen ergänzenden Planfeststellungsbeschluss mitzubringen, ist noch nicht am Ende.

Der Richterspruch des EuGH wird wohl zu einer weiteren Professionalisierung von Vorhabenträgern, Fachgutachtern und einer entsprechenden Rechtsberatung führen. Hierdurch werden die Vorhabenplanungen vielleicht auch etwas langwieriger, komplexer und teurer. Zugleich muss aber auch klar sein: Wichtige Infrastrukturprojekte dürfen nicht zu Lorient'schen Südpolarexpeditionen mit Mopsgespann werden, die schon am Ende sind, bevor sie so richtig gestartet sind. Reduktion von Komplexität und Augenmaß sind da wohl das Gebot der Stunde.

Rechtsanwalt & Notar Prof. Dr. Bernhard Stürer
(Münster/Osnabrück) und Dipl.-Jur. Dirk
Buchsteiner (Berlin)