c. Rückbauverpflichtung

Gemäß § 35 Abs. 5 S. 2 BauGB (neu) hat der Eigentümer eines UVP-pflichtigen Vorhabens im Außenbereich eine Verpflichtung zu übernehmen, wonach Vorhaben nach dauerhafter Aufgabe der privilegierten, aber nicht land- oder forstwirtschaftlichen Nutzung zurückzubauen und Bau- und Bodenversiegelungen zu beseitigen sind. Im Zuge der Förderung von bestimmten Anlagen durch die Privilegierungstatbestände des § 35 Abs. 1 BauGB (neu) hat die Anzahl der danach errichteten Anlagen wie z. B. Windkraftanlagen oder Anlagen zur Herstellung und Nutzung von Biogas im Außenbereich stark zugenommen. Wird die Nutzung dieser Anlagen dauerhaft aufgegeben, sollen sie den schützenswerten Außenbereich nicht weiter beeinträchtigen. Dem soll die neue Regelung Rechnung tragen, indem dem Eigentümer die Verpflichtung auferlegt wird, das Vorhaben nach dauerhafter Aufgabe der zulässigen Nutzung zurückzubauen und entsprechende Bodenversiegelungen zu beseitigen. Allerdings gilt diese Verpflichtung nur für solche Vorhaben, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach Bundes- oder Landesrecht unterzogen worden sind.

d. Vereinfachung des Umlegungsrechtes

Der Gesetzgeber hat die Novellierung des BauGB dazu genutzt, für einfach gelagerte Fälle der Bodenneuordnung ein vereinfachtes Verfahren einzuführen. Im Wesentlichen sieht die Änderung vor, Zweck und Reichweite der vereinfachten Umlegung, wie im normalen Umlegungsverfahren, zugunsten der Ermöglichung einer wirtschaftlichen und zweckmäßigen Bebauung durch Neuordnung der Grundstücksgrenzen auszugestalten und hierzu nicht nur einen Tausch von Grundstücksteilen bzw. Grundstücken unter unmittelbar aneinander grenzenden Grundstücken, sondern auch unter Einbeziehung weiterer Grundstücke zu ermöglichen, die in enger Nachbarschaft liegen. So besteht nach der Neuregelung des § 55 Abs. 2 BauGB (neu) die Möglichkeit, auch bei Umlegungen im unbeplanten Innenbereich, Erschließungsflächen auszuschneiden und den Gemeinden zuzuteilen.

IV. Zusammenfassung und Ausblick

Die Umsetzung der Plan-UP-Richtlinie in das Europarechtsanpassungsgesetz wird die Bauleitplanung erneut erheblich verändern. Der Schwerpunkt wird dabei in einem geänderten Verfahrenablauf zu sehen sein. Anlässlich der umzusetzenden europäischen Vorschriften werden aber auch weitere Änderungen in das BauGB aufgenommen, die zu geänderten Verfahren führen, aber auch neue Planungsmöglichkeiten beinhalten.

*Bernhard Stüer und Markus Rieder**

Präklusion in der Fachplanung und Europarecht

German planning law is becoming more and more dominated by European Community law. As a result, conflicts have arisen with national procedural law. In general, European Community law has priority over conflicting national law. As far as so-called indirect conflicts of legal standards are concerned, however, this only goes as long as the national, Community-relevant regulations are not less advantageous for those affected as national law itself (Principle of Equivalence; Principle of Non-Discrimination). Moreover, the exertion of the rights guaranteed by Community law may not be rendered virtually impossible or overly complicated (Principle of Effectiveness, Principle of Efficiency). German codified planning law with regard to its regulations concerning preclusion fulfills both requirements: It complies with European Community law by adhering to rights contained in the Charta of Fundamental Rights such as Article 17 (Right to property), Article 41 (Right to good administration) and Article 47 (Right to an effective remedy and to a fair trial).

Das Fachplanungsrecht wird zunehmend vom europäischen Gemeinschaftsrecht beeinflusst[1]. Hierbei ist vor allem das sekundäre Gemeinschaftsrecht, also europäische Verordnungen und Richtlinien, zunehmend in den Blickpunkt fachplanerischen Interesses gerückt. Im Umweltrecht sind zu nennen etwa die Projekt-UVP-Richt-

* Prof. Dr. Bernhard Stüer lehrt in Münster und Osnabrück das öffentliche Baurecht, Fachplanungs- und Umweltrecht und ist im Nebenamt Richter am Anwaltsgerichtshof des Landes NRW. Dr. Markus Rieder ist Regierungsdirektor im Landesbetrieb für Straßen und Verkehr des Landes Rheinland-Pfalz in Koblenz.

1 Halama, NVwZ 2001, S. 506; Stüer, NVwZ 2002, S. 1164; ders., DVBl. 2002, S. 940; Rengeling, FS für Werner Hoppe, 2000, S. 883 f.; ders., DVBl. 1986, S. 306 f.; Streinz, Jura 1995, S. 6 f.; Gundel, VerwArch 2001, S. 81 f.; Kloepfer, NVwZ 2002, S. 645; Rieder, Fachplanung und materielle Präklusion, in Stüer (Hrsg.), Schriftenreihe Planungsrecht Bd. 9, 2004; Schoch, NVwZ 1999, S. 457 f.; Jannasch, NVwZ 1999, S. 495 f.; Scholz, DÖV 1998, S. 261 f.; Stern, JuS 1998, S. 769; Stüer/Rieder, DÖV 2003, 473.

linie[2], die Plan-UP-Richtlinie[3], die FFH-Richtlinie[4] und die Vogelschutzrichtlinie[5]. Aber auch die Luftqualitäts-Rahmenrichtlinie 1996[6] und die Tochterrichtlinie 1999[7] stellen Anforderungen etwa an die Straßenplanung[8]. Die Auswirkungen dieser Umweltrichtlinien auf die Fachplanungspraxis sind beträchtlich. Eine Vielzahl von Gerichtsentscheidungen[9] belegt, dass die Fachplanung ohne die Beachtung des Europarechts in eine Schieflage gerät. Angesichts der anscheinend besonders ausgeprägten Affinität der Fachplanung zum Europarecht stellt sich die Frage, in welchem Verhältnis die europäischem Umweltrichtlinien und das nationale Fachplanungsrecht zueinander stehen. Diese Frage stellt sich naturgemäß bei allen materiellen Präklusionsbestimmungen des deutschen Verwaltungs- und Fachplanungsrechts, die einen undifferenzierten Einwendungsausschluss auch für solche „verspäteten" Einwendungen vorsehen, die sich auf die Anwendung des sekundären europäischen Gemeinschaftsrechts beziehen[10]. Konkret geht es darum, ob im Falle einer nach nationalem Verfahrensrecht „präkludierten" Einwendung die Vereinbarkeit der Planungsentscheidung mit den genannten Umweltrichtlinien von dem für die rechtliche Kontrolle der Planungsentscheidung zuständigen nationalen Verwaltungsgericht nicht mehr geprüft werden darf. Mit Blick auf den besonderen europarechtlichen Zündstoff, der sich hinter dieser Rechtsfrage verbirgt, kann es nicht verwundern, dass in der Literatur unter Hinweis auf Entscheidungen des EuGH[11] gelegentlich die Vereinbarkeit der materiellen Präklusionsbestimmungen des deutschen Fachplanungsrechts mit EU-Recht in Zweifel gezogen wird[12]. Es gibt aber auch die umgekehrte Tendenz, die sich dafür ausspricht, die Bedeutung des Europarechts auf die deutsche Rechtsordnung nicht zu überspannen und vor allem das Verfassungsrecht als sicheren Schild gegen einen wachsenden Einfluss aus Brüssel ins Feld zu führen.

I. Das Europäische Rechtssetzungssystem

Das Recht der Europäischen Gemeinschaften stellt eine autonome Rechtsquelle dar. Grundsätzlich wird hierbei zwischen dem EU-Vertragswerk sowie neuerdings der Grundrechtscharta der europäischen Union (GRC)[13] als dem primären Gemeinschaftsrecht und den von den Organen der Gemeinschaft erlassenen Verordnungen und Richtlinien als dem sekundären Gemeinschaftsrecht unterschieden[14]. Nach Art. 249 Abs. 2 des EGV sind EU-Verordnungen unmittelbar geltendes Recht in den Mitgliedstaaten, ohne dass es hierzu einer Umsetzung bzw. Transformation durch einen besonderen Gesetzgebungsakt des nationalen Gesetzgebers bedarf. Anders verhält es sich bei den EU-Richtlinien. Im Gegensatz zu EU-Verordnungen bewirken Richtlinien grundsätzlich keine unmittelbaren Änderungen im Recht der Mitgliedstaaten[15]. Die nach Art. 249 Abs. 3 EGV erlassenen Richtlinien entfalten eine unmittelbare Wirkung gegenüber den Mitgliedstaaten nur hinsichtlich der mit der jeweiligen Richtlinie verfolgten Zielsetzung. Sie überlassen den Mitgliedstaaten und ihren innerstaatlichen Stellen aber die Wahl der Form und des Mittels der Umsetzung. Zu ihrer innerstaatlichen Wirksamkeit bedarf es vielmehr erst noch eines zusätzlichen mitgliedsstaatlichen Umsetzungsakts. Der Vollzug und die Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts erfolgt dann dezentral durch die Mitgliedstaaten[16] nach Maßgabe ihrer jeweiligen Rechtsordnung. Allerdings sind die Mitglied-

2 Richtlinie 85/37/EWG des Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten vom 27.6.1985 (ABl. Nr. L 15, S. 40); EuGH, 29.4.2004 – C-117/02 –, Hotelanlage Ponta do Abano.

3 Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 27.6.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (ABl. EG vom 21.7.2001, Nr. L 197, S. 30).

4 Richtlinie 92/43/EWG des Rates zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen v. 21.5.1992 (ABl. EG L 206, S. 7). EuGH, 29.1.2004 – C-209/02 –, Wörschacher Moos.

5 Richtlinie 79/409/EWG des Rates über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten v. 2.4.1979 (ABl. EG Nr. L 103).

6 Richtlinie 96/62/EG vom 27.9.1996 (ABl. EG 1996 L 296/55).

7 Richtlinie 99/30/EG vom 22.4.1999 (ABl. EG 1999 L 163/41).

8 Stüer, EurUP 2004, 46.

9 Zur UVP-Richtlinie: BVerwG, 8.6.1995 – 4 C 4.94 –, BVerwGE 98, 339 = NVwZ 1996, S. 381 = DVBl. 1995, S. 1012 f.; BVerwG, 25.1.1996 – 4 C 5.95 –, BVerwGE 100, 238 = DVBl. 1996, S. 677; BVerwG, 21.3.1996 – 4 C 26.94 –, BVerwGE 100, 388 = DVBl. 1996, S. 914; zum Habitat- und Vogelschutz BVerwG, 21.1.1998 – 4 VR 3/97, 4 A 9/97 – NuR 1998, S. 261 = DVBl. 1998, S. 589; BVerwG, 19.5.1998 – 4 A 9.97 – BVerwGE 107, 1 = DVBl. 1998, S. 900 – A 20; BVerwG, 19.5.1998 – 4 C 11.96 – DVBl. 19998, S. 1191 = NVwZ 1999, 529 – B 15 neu Saalhaupt; BVerwG, 27.1.2000 – 4 C 2.99 – BVerwGE 110, 302 = DVBl. 2000, S. 814 – Hildesheim; BVerwG, 24.8.2000 – 6 B 23.00 –, DVBl. 2001, S. 375 = NuR 2001, S. 45 – Monbijou; BVerwG, 27.10.2000 – 4 A 18.99 –, BVerwGE 112, 140 = NuR 2001, S. 216 = DVBl. 2001, S. 386 f. – A 71; BVerwG, 31.1.2002 – 4 A 15.01 –, DVBl. 2002, S. 990 – A 20; BVerwG, 17.5.2002 – 4 A 28.01 –, NVwZ 2002, S. 1243 f. – A 44; BVerwG, 27.2.2003 – 4 A 59.01 –, NuR 2003, S. 686 – A 17. Zum hohen Schutz faktischer Vogelschutzgebiete BVerwG, 1.4.2004 – 4 C 2.03 –, Hochmoselbrücke; zur Vorinstanz OVG Koblenz, 9.1.2003 – 1 C 10392/01 –, NuR 2003, 438 – B 50n – Abschnitt 1; OVG Koblenz, 9.1.2003 – 1 C 10187/01 –, NuR 2003, 441 – B 50n Abschnitt 2 Hochmoselbrücke.

10 Stüer/Rieder, DÖV 2003, 473; Rieder, Fachplanung und materielle Präklusion, in Stüer (Hrsg.), Schriftenreihe Planungsrecht Bd. 9, 2004.

11 EuGH, 14.12.1995, Rs. C-312/93, DVBl. 1996, S. 249 im belgischen Falle Petersbroeck und EuGH, 14.12.1995, Rs. C-430 und C-431/93, Slg. 1995, I-4705 im niederländischen Rechtsstreit van Schijndel.

12 Erbguth, UPR 1999, S. 41; ders., UPR 2000, S. 81; von Danwitz, UPR 1996, S. 323.

13 Charta der Grundrechte der Europäischen Union, verabschiedet vom Grundrechtskonvent am 2.10.2000 (ABl. EG 2000/C 364/01 Nr. C vom 18.12.2000, S. 1); Rengeling/Szczekalla, Grundrechte in der Europäischen Union, erscheint 2004.

14 Redeker/von Oertzen, § 1 VwGO Rn. 13.

15 Erbguth/ Schink, UVPG, S. 48.

16 Epiney, NVwZ 1999, S. 485 (487).

staaten hierbei nicht völlig frei. Aufgrund ihrer gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtung nach Art. 10 EGV[17]) sind sie aufgefordert, geeignete Maßnahmen zu treffen, damit die Umsetzung der Richtlinien und der Vollzug sonstigen Gemeinschaftsrechts den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben entsprechend erfolgt.

Gerade bei der Umsetzung des sekundären Gemeinschaftsrechts, das zu seiner innerstaatlichen Wirksamkeit einer mitgliedstaatlichen Umsetzung bedarf, treten hierbei häufiger Probleme auf. Dies gilt noch immer insbesondere auch für die Umsetzung der EU-Umweltrichtlinien und hier namentlich der Projekt-UVP-, Plan-UP-, der FFH- und der Vogelschutzrichtlinie, die im Rahmen der Fachplanung derzeit neben der Luftqualitäts-Richtlinie die größte umweltrechtliche Herausforderung darstellen.

Die umweltrechtlichen Anforderungen dieser Richtlinien müssen ordnungsgemäß in das nationale Recht übertragen und sodann im Rahmen innerstaatlicher Rechtsakte beachtet werden[18]. Doch der Wille zur tatsächlichen Umsetzung ist vielfach weit weniger stark ausgeprägt. Kommen die Mitgliedstaaten ihrer Umsetzungsverpflichtung nicht in ausreichendem Maße und fristgerecht nach, entstehen mitunter gravierende Umsetzungsdefizite. Hiervon betroffen waren in der Vergangenheit auch die Projekt-UVP-Richtlinie sowie die Richtlinien zum Habitat- und Vogelschutz, die allesamt erst mit reichlich „Verspätung" bzw. nach Ansicht des EuGH[19] nur mit teilweise erheblichen Vollzugsdefiziten in das nationale deutsche Recht umgesetzt worden sind[20]. Und auch die Plan-UP-Richtlinie ist im Bereich des Fachplanungsrecht nicht rechtzeitig bis Mitte dieses Jahres in nationales Recht umgesetzt worden[21]. Es stellt sich daher die Frage, wie mit diesen Vollzugsdefiziten in der Praxis umzugehen ist. Die Antwort auf diese Frage ist insbesondere auch deshalb von besonderer Brisanz, weil sie im Spannungsverhältnis des auf materielle Richtigkeit ausgerichteten deutschen Planungsrechts und des eher am formalen Verfahren orientierten Europarecht zu suchen ist.

II. Der nationale Rechtsschutz

Das Zustandekommen fachplanerischer Entscheidungen, die eine Berührung mit europäischen Umweltrichtlinien aufweisen, liegt in der alleinigen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten und ihrer nach Maßgabe der jeweiligen nationalen Rechtsordnung zuständigen Zulassungsbehörden. Dies ist eine zwingende Folge des gemeinschaftsrechtlichen Grundsatzes, dass der Vollzug des Gemeinschaftsrechts dezentral in den Mitgliedstaaten erfolgt[22]. Aus diesem „nationalen Verwaltungsvollzug"[23] von Gemeinschaftsrecht ergibt sich weiterhin, dass auch die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts primär den nationalen Behörden obliegt. Ob sie ihrem Auftrag nachkommen und das Gemeinschaftsrecht ordnungsgemäß vollziehen und umsetzen, darüber wacht – von gemeinschaftsrechtlichen Kontroll- und Sanktionsmechanismen abgesehen – in erster Linie der EU-Bürger, der im Rahmen entsprechender Rechtsschutzersuchen die Vereinbarkeit staatlicher Rechtsakte vor den zuständigen Gerichten überprüfen lassen kann. Neben den Naturschutzvereinen, denen seit einiger Zeit eine Vereinsklagebefugnis eingeräumt ist (§ 61 BNatSchG), kommt insbesondere dem Bürger des jeweiligen Mitgliedsstaats im Hinblick auf die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts eine besondere Bedeutung zu. „Dezentralen Verwaltungskontrolle durch Mobilisierung der Bürger" ist dies einmal genannt worden[24].

Freilich ist diese Kontrolle nicht schrankenlos. Ein Anspruch auf gerichtliche Prüfung der Vereinbarkeit fachplanerischer Entscheidungen mit EU-Recht besteht für den Bürger nur insoweit, wie das nationale deutsche Verfahrens- und Prozessrecht dies gestattet. Das deutsche Verfahrens- und Prozessrecht ist vom Gedanken des Individualrechtsschutzes geprägt. Es eröffnet dem Bürger keine Popularklageberechtigung, die es ihm ermöglichen würde, ohne Nachweis einer besonderen Berechtigung zu jeder Zeit jeden nur erdenklichen oder auch nur vermeintlichen Verstoß gegen EU-Recht einer Überprüfung vor den deutschen Gerichten zuzuführen. Der Rechtsschutz des Einzelnen ist nach dem tradierten deutschen Rechtssystem subjektiv-rechtlich ausgestaltet. Dies bedeutet, dass der rechtsschutzsuchende Bürger stets eine eigene Rechtsverletzung im Sinne von § 42 Abs. 2 VwGO geltend machen muss[25]. Dabei unterliegt er auch in sonstiger Hinsicht den Regularien des nationalen Verfahrens- und Prozessrechts. So muss er beispielsweise die verwaltungsprozessualen Klagefristen beachten, und er muss die materiellen Präklusionsregelungen im Auge behalten, die ihm ein rechtzeitiges Vorbringen von Planungseinwänden bereits im verwaltungsbehördlichen Zulassungsverfahren abverlangen, wenn er seine Abwehrrechte gegen die Fachplanung nicht schon frühzeitig einbüßen will. Auch für die Klagebegründung können Fristen bestehen. Diese Unterwerfung unter die materiellen Präklusionsregelungen des Fachplanungsrechts gilt nicht nur für Einwendungen aus dem Bereich des nationalen Rechts, sondern grundsätzlich auch für Einwendungen mit gemeinschaftsrechtlichem Bezug.

17 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 25.3.1957 (BGBl. II, S. 766), in der Fassung des Vertrages über die Europäische Union vom 7.2.1992 – Maastricht-Vertrag – EUV – (BGBl. II, S. 766) in der konsolidierten Fassung nach Maßgabe des Vertrages von Nizza (Europäisches Amtsblatt ABl. EG Nr. C 325/ vom 24.12.2002, S. 33)

18 Scheuing, NVwZ 1999, S. 475.

19 EuGH, 7.11.2000 – C 371/98 –, DVBl. 2000, S. 1841 zur FFH-Richtlinie; EuGH, Slg. 1995, I-2189 = NVwZ 1996, S. 369 f – Großkrotzenburg.; vgl. auch BVerwG, 25.1.1996 – 4 C 5.95 –, BVerwGE 100, 238 zur UVP-Richtlinie.

20 BVerwG, 1.4.2004 – 4 C 2.03 –, Hochmoselbrücke.

21 Die Umsetzung durch das Europarechtsanpassungsgesetz (EGA Bau) beschränkt sich bisher auf das BauGB, das ROG und die baurechtlichen Teile des UVPG; Krautzberger/Stüer, DVBl. 2004, Heft 13 und 15; dies., BauR 2003, 1301; Stüer/Upmeier, ZfBR 2003, 114; Stüer, NuR 2004, Heft 6; ders., ZfBR 2004, 338.

22 Scheuing, NVwZ 1999, S. 475 (479).

23 Rengeling, DVBl. 1986, S. 306 (308).

24 Schoch, NVwZ 1999, S. 457 (461).

25 Kloepfer, NVwZ 2002, S. 645 (651).

Will ein Planbetroffener also Einwände mit gemeinschaftsrechtlichem Hintergrund, etwa mit Blick auf die Beachtung der Bestimmungen der EU-Vogelschutzrichtlinie, gegen ein fachplanerisches Vorhaben vorbringen, muss er dies ebenfalls in den vom Fachplanungsrecht vorgegeben Einwendungsfristen geltend machen. Geschieht dies nicht oder nicht rechtzeitig, ist er mit seinem „verspäteten" Vorbringen in einem gerichtlichen Verfahren ausgeschlossen. Dass die Einwände aus dem Gemeinschaftsrecht herrühren und auf die Vereinbarkeit der Entscheidung einer nationalen Behörde mit EU-Recht abzielen, ändert daran nichts. Auch „verspätete" europarechtliche Einwendungen gelten als „präkludiert". Im Ergebnis führen die Präklusionsregelungen des deutschen Fachplanungsrechts also dazu, dass es einem deutschen Gericht verwehrt ist, die Rechtmäßigkeit der von einer deutschen Zulassungsbehörde getroffenen Fachplanungsentscheidung im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit europäischem Gemeinschaftsrecht hin zu überprüfen. De facto und auch de jure hat dies eine Unbeachtlichkeit europäischen Rechts im Gerichtsverfahren zur Folge. Diese weitreichende Rechtsfolge wirft die Frage auf, ob die materiellen Präklusionsbestimmungen des deutschen Fachplanungsrechts ihrerseits mit dem europäischen Gemeinschaftsrecht vereinbar sind. Das BVerwG hat eine abschließende Entscheidung bisher noch offen gelassen[26].

III. Materielles Gemeinschaftsrecht und nationales Verfahrensrecht

Mit der Frage nach der Vereinbarkeit nationaler Präklusionsbestimmungen mit dem Europarecht ist das grundsätzliche Verhältnis zwischen dem europäischen Gemeinschaftsrecht und dem nationalen Recht und die generelle Durchsetzung von gemeinschaftsrechtlich gewährten Rechtspositionen vor den nationalen Gerichten der Mitgliedsstaaten angesprochen. Zugleich geht es um die Kontrolle der Einhaltung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben[27]. Eine Kollision zwischen den deutschen Präklusionsbestimmungen und der durch sie bewirkten Unbeachtlichkeit materiellen Gemeinschaftsrechts – etwa der Projekt-UVP-, Plan-UP-, FFH- und Vogelschutzrichtlinie – kann allerdings nur dann auftreten, wenn für die deutschen Behörden und Gerichte überhaupt eine rechtliche Verpflichtung besteht, das sekundäre Gemeinschaftsrecht zu beachten.

1. Vorrang des Gemeinschaftsrechts

Im Rechtsbereich der Europäischen Union gilt zweierlei Recht. Es ist zum einen das Recht der Mitgliedsstaaten, zum anderen das europäische Recht[28]. Das EG-Recht und das nationale Recht der Mitgliedsstaaten bilden zwar äußerlich zwei getrennte Rechtsbereiche, die jedoch nicht unvermittelt nebeneinander, sondern in einem ganz bestimmten Rangverhältnis zueinander stehen[29]. Für das Verhältnis beider Rechtsbereiche besteht auf europäischer Ebene zwar keine dem Art. 31 GG für das Verhältnis von Bundes- und Landesrecht entsprechende Regelung[30], die einen Vorrang des Bundes- gegenüber dem Landesrecht normiert. Gleichwohl gilt auch für das Verhältnis zwischen EG-Recht und nationalem Recht nach ständiger Rechtsprechung des EuGH[31] ein umfassender Vorrang des Gemeinschaftsrechts. Er gilt nicht nur für das EU-Vertragsrecht und damit das primäre Gemeinschaftsrecht, sondern für jede Form des Gemeinschaftsrechts, also auch für das sekundäre Gemeinschaftsrecht wie EU-Verordnungen und EU-Richtlinien[32]. Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts gegenüber dem nationalen Recht der Mitgliedsstaaten wird vom EuGH damit begründet, dass andernfalls die Funktionsfähigkeit des EG-Rechts und damit in letzter Konsequenz auch die rechtliche Basis der Europäischen Gemeinschaft selbst in Frage gestellt wäre[33]. Innerstaatlich beruht der Vorrang des Gemeinschaftsrechts gegenüber dem nationalen Recht der Bundesrepublik Deutschland auf Art. 24 Abs. 1 GG in Verbindung mit den Ratifizierungsgesetzen und den EG-Verträgen. Die Vorrangregel wurde vom BVerfG, wenn auch unter Einschränkungen im Hinblick auf die Wahrung grundlegender nationaler verfassungsrechtlicher Kompetenzstrukturen und Grundrechtsstandards, im Grundsatz ebenfalls anerkannt[34].

Bei der Kollision von Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht sind grundsätzlich zwei Kollisionssituationen denkbar. Zum einen kann das Gemeinschaftsrecht und das mitgliedstaatliche Recht denselben Sachverhalt unterschiedlich regeln mit der Folge, dass die gleichzeitige Anwendung zu einem unauflöslichen Regelungskonflikt führen würde. Hier besteht eine „direkte" oder „unmittelbare" Kollision zwischen EG-Recht und nationalem Recht[35]. Daneben kann eine „indirekte" oder „mittelbare" Normkollision eintreten, die alle sonstigen Beeinträchtigungen der Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts durch das nationale Recht betrifft, etwa wenn die Beachtung einer gemeinschaftsrechtlichen Norm durch Vorschriften des nationalen Verfahrens- und Prozessrechts behindert

---

26 BVerwG, 23.4.1997 – 11 A 7/97 –, BVerwGE 104, 337 = NVwZ 1998, S. 847 ff. = DVBl. 1997, S. 1119 f. = NJW 1997, S. 504 f. zu § 20 Abs. 2 Satz 1 AEG.

27 Epiney, NVwZ 1999, S. 485 (487).

28 Zuck/ Lenz, NJW 1997, S. 1193.

29 Jarass/Beljin, NVwZ 2004, S. 1.

30 Redeker/von Oertzen, Verwaltungsgerichtsordnung, § 1 Rn. 14.

31 EuGH, Slg 1964, S. 1251 (1269) = NJW 1964, S. 2371 f.; Slg. 1990, I-2433 Rn. 20; Slg. 1981, S. 1805 Rn. 43; Slg. 1999, I-2517 Rn. 31 = NJW 1999, S. 2355.

32 Hans Peter Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1972, S. 296.

33 EuGH, Slg. 1964, S. 1251 (1270); Slg. 1991, I-415 Rn. 26; Slg. 1996, I-1029 Rn. 33 = NJW 1996, S. 1267 f. = NVwZ 1996, S. 677 L.

34 BVerfG, 9.6.1971 – 2 BvR 225/69 –, BVerfGE 31, 145 (174) = NJW 1971, S. 2122; BVerfG, 22.10.1986 – 2 BvR 197/83 –, BVerfGE 73, 339 (375) = NJW 1987, S. 577 – Solange II; BVerfG, 8.4.1987 – 2 BvR 687/85 –, BVerfGE 75, 223 (240) = NJW 1988, S. 1459 – USt G; BVerfG, 112.10.1993 – 2 BvR 2134/92 –, BVerfGE 89, 155 = NJW 1993, S. 3047– Maastricht; Rengeling, Rechtsschutz in der Europäischen Gemeinschaft, 1993, 232.

35 Schoch, NVwZ 1999, S. 457; Jarass/Beljin, NVwZ 2004, S. 1 (3).

wird. Da sie ebenfalls auf einen Ausschluss gemeinschaftsrechtlich begründeter Einwendungen hinauslaufen, wird man das Verhältnis der materiellen Präklusionsbestimmungen des deutschen Fachplanungsrechts zu den EU-Umweltrichtlinien des sekundären Gemeinschaftsrechts ebenfalls als „indirekte" Kollisionssituation begreifen müssen. Der Grundsatz des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts gilt bei beiden Kollisionsformen. Dieser Vorrang des Gemeinschaftsrechts führt in seiner rechtlichen Konsequenz zwar nicht zu einem Geltungs-, wohl aber zu einem Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts, unabhängig davon, ob die kollidierende nationale Bestimmung früher oder später als die EG-Rechtsnorm ergangen ist[36]. Im Falle einer Kollision zwischen nationalem Recht und EG-Recht bewirkt der Anwendungsvorrang im Grundsatz somit die Unanwendbarkeit des entgegenstehenden nationalen Rechts und gegebenenfalls – so etwa im Falle nicht fristgemäß umgesetzter EU-Richtlinien – eine unmittelbare Anwendung des Gemeinschaftsrechts. Diesen Vorrang des Gemeinschaftsrechts gegenüber entgegenstehen nationalem Recht haben alle nationalen Behörden und Gerichte zu beachten. Die mitgliedstaatlichen Behörden und Gerichte trifft die Verpflichtung, das anzuwendende nationale Recht auf seine Vereinbarkeit und Konformität mit EG-Recht zu überprüfen und im Kollisionsfalle das nationale Recht nicht anzuwenden und gegebenenfalls das vorrangige EG-Recht für ihre Entscheidungsfindung unmittelbar heranzuziehen[37].

2. Unmittelbare Anwendung des Gemeinschaftsrechts

Der Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts löst eine auftretende Normkollision zwischen nationalem Recht und EG-Recht in der Weise auf, dass das Gemeinschaftsrecht das nationale Recht unanwendbar macht und an dessen Stelle tritt. Dies setzt allerdings zwingend voraus, dass das „vorrangige" Gemeinschaftsrecht in den Mitgliedstaaten auch tatsächlich unmittelbar anwendbar ist.

a. Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts

Bei dem EG-Vertragsrecht als dem primären Gemeinschaftsrecht und EU-Verordnungen, die nach Art. 249 Abs. 2 EGV allgemeine Geltung haben und in jedem Mitgliedstaat unmittelbar gelten, ist dies ohne Weiteres anzunehmen[38]. Anders verhält es sich jedoch bei den im Rahmen der Fachplanung näher interessierenden EU-Umweltrichtlinien. Eine unmittelbare Anwendbarkeit dieses sekundären Gemeinschaftsrechts ist alles andere als selbstverständlich, da die Transformation dieser Richtlinien in den nationalen Rechtsverkehr, wie Art. 249 Abs. 3 EGV deutlich macht, den einzelnen Mitgliedstaaten vorbehalten ist. Für die Unsetzung ist den Mitgliedstaaten im Regelfall eine Umsetzungsfrist eingeräumt. Leider gehört es zu den scheinbar unvermeidbaren Begleiterscheinungen des europäischen Rechtsalltags im allgemeinen und der praktischen Umsetzung von EG-Recht in den Mitgliedstaaten im besonderen, dass EU-Richtlinien, namentlich wenn sie mit Verpflichtungen und spürbaren „Opfern" für die Mitgliedstaaten verbunden sind, europaweit und über alle nationalen Grenzen hinweg nur mit erkennbarem Widerwillen und mit teilweise erheblicher zeitlicher Verzögerung von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Im Rechtskreis der Bundesrepublik Deutschland können hierfür die Projekt-UVP-Richtlinie, vor allem aber auch die FFH- und die Vogelschutzrichtlinie als unrühmliche Beispiele genannt werden. In diesen Fällen stellt sich ganz konkret die Frage, wie mit diesem Befund umzugehen ist. Aber auch von den „pathologischen Fällen"[39] abgesehen, könnten sich aus EU-Richtlinien bereits vor dem Ablauf der jeweiligen Umsetzungsfrist etwa als „Pflicht zur Stillhaltung"[40] unmittelbare Wirkungen in den Mitgliedstaaten ergeben. Auf den Fall der bundesdeutschen Präklusionsbestimmungen übertragen bedeutet dies, dass ein Vorrang der EU-Umweltrichtlinien in der Fachplanung überhaupt nur dann in Rede stehen könnte, wenn von den genannten Umweltrichtlinien – ungeachtet des Zeitpunkts ihrer Umsetzung – eine unmittelbare Rechtswirkung ausginge, die zu ihrer unbedingten Beachtung auch im Verhältnis zum „präkludierten" Einwender Anlass geben würde.

b. Bestehen einer subjektiven Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO

Das EU-Umweltrecht ist zwar mit dem deutschen Rechtsschutzsystem und hierdurch mit der subjektiv-rechtlichen Ausrichtung des deutschen Individualrechtsschutzes und dem Bestehen einer Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO nur bei einer möglichen eigenen Rechtsverletzung verbunden. Für die unmittelbare Anwendung von EU-Richtlinien kann es indes keine Rolle spielen, ob dem einzelnen EU-Bürger nach mitgliedsstaatlichem Verfahrens- und Prozessrecht eine individuelle Klagebefugnis im Hinblick auf die Einhaltung der Bestimmungen der EU-Richtlinien zusteht. Sonst könnte jeder Mitgliedstaat durch entsprechende Einschränkungen seines nationalen Rechtsschutzes die unmittelbare Wirkung von EU-Richtlinien je nach Belieben eintreten zu lassen oder diesen Eintritt zu verhindern[41].

Auch das BVerwG hat in seiner Entscheidung zur Eifelautobahn A 60 keinen Zweifel daran gelassen, dass die prozessuale Möglichkeit des Einzelnen, subjektive Rechte aus EU-Richtlinien für sich herleiten zu können, keine Voraussetzung, sondern lediglich eine Folge der sich aus anderen Überlegungen ergebenden unmittelbaren Wirkung dieser Richtlinien ist[42]. Würde man etwas anderes annehmen

36 EuGH, Slg. 1998, I-6307 Rn. 18 ff. = EuZW 1998, S. 719 = NJW 1999, S. 201 = NVwZ 1999, S. 169 L.

37 EuGH, Slg. 1978, 629 = NJW 1978, S. 1741; Slg. 1989, 1839 = NVwZ 1990, S. 649 Slg. 1990, I-2433 = NJW 1991, S. 2271; Slg. 1996, I-1223 (1248); Scheuing, NVwZ 1999, S. 475 (480).

38 Scheuing, NVwZ 1999, S. 475 (479).

39 Schoch, NVwZ 1999, S. 457 (462).

40 BVerwG, 19.5.1998 – 4 C 9.97 –, BVerwG 107, 1 = DVBl. 1998, S. 900.

41 EuGH, Slg. 1995, I-2189 = NVwZ 1996, S. 369.

42 BVerwG, 25.1.1996 – 4 C 5.95 –, BVerwGE 100, 238 (242) = NVwZ 1996, S. 788 (789).

und auf das Bestehen einer Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO abstellen wollen, wäre es um die unmittelbare Wirkung der EU-Umweltschutzrichtlinien auch schlecht bestellt.

Nach der Rechtsprechung des BVerwG hat das Umweltrecht durch die Projekt-UVP-Richtlinie keine materielle Anreicherung erfahren. Stattdessen beschränkt sich Richtlinie auf verfahrensrechtliche Anforderungen im Vorfeld der Sachentscheidung[43], zu der ein Bezug nur insoweit hergestellt wird, als das Ergebnis der nach ihrer Maßgabe durchzuführenden UVP gemäß Art. 8 Projekt-UVP-Richtlinie „im Rahmen des Genehmigungsverfahrens" (lediglich) zu berücksichtigen ist[44]. Demnach wird nur verlangt, dass die Zulassungsbehörde, die über die Zulässigkeit eines fachplanerischen Vorhabens zu befinden hat, das Ergebnis der Umweltverträglichkeitsprüfung in ihre Erwägungen einbezieht. Hingegen wird nicht vorgeschrieben, welchen materiellen Stellenwert die Umweltbelange haben[45]. Dasselbe gilt für die Plan-UP-Richtlinie[46].

Ob ein Planbetroffener, der nicht zugleich auch in seinem grundrechtlich geschützten Eigentum nach Art. 14 GG von einer Fachplanung betroffen wird, das ihm eine objektiv-rechtliche Planprüfung vermitteln würde[47], hieraus eine eigene subjektiv-rechtliche Rechtsposition im Sinne von § 42 Abs. 2 VwGO herleiten kann, darf mit einiger Berechtigung bezweifelt werden. Nicht anders sieht es bei der FFH- und der Vogelschutzrichtlinie aus. Wie bereits das OVG Hamburg zur luftverkehrsrechtlichen Planfeststellung für die Erweiterung eines Flugzeugwerkes im „Mühlenberger Loch" in Hamburg-Finkenwerder entschied, begründen weder die FFH- noch die Vogelschutzrichtlinie die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, einzelnen Marktbürgern oder Vereinigungen klagbare Rechte auf die Einhaltung der zur Umsetzung der zur Umsetzung der Richtlinie erforderlichen innerstaatlichen Normen einzuräumen. Keine der beiden Richtlinien begründet individuelle Rechte auf Durchsetzung und Einhaltung der Richtlinie. Beide Richtlinien betreffen vielmehr ausschließlich den Schutz natürlicher Lebensräume im Interesse der Allgemeinheit[48]. Das nachfolgend angerufene BVerfG hat sich dieser Einschätzung ausdrücklich angeschlossen[49].

Mit Blick auf die Entscheidung des EuGH[50] in der Rechtssache Delena Wells sind hieran aber gewisse Zweifel angebracht. Auf Vorlage des englischen und walisischen High Court of Justice hatte der EuGH in dieser Entscheidung Anfang des Jahres dem Nachbarn eines UVP-pflichtigen Bergbauvorhabens Klagerechte aus der Projekt-UVP-Richtlinie im Hinblick auf die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung zuerkannt. Der EuGH bestätigte zunächst zwar seine bisherige Rechtsprechung, wonach der Grundsatz der Rechtssicherheit der Begründung von Verpflichtungen für den Einzelnen durch Richtlinien entgegenstehen würde. Auch könne sich nach Ansicht des Gerichts niemand auf eine Richtlinie berufen, soweit es sich um eine Verpflichtung des Staates handelt, die in unmittelbarem Zusammenhang mit einer anderen Verpflichtung steht, die aufgrund derselben Richtlinie Dritten obliegt[51]. Im Weiteren betonte das Gericht jedoch, dass bloße negative Auswirkungen auf Rechte Dritter dem Einzelnen die Berufung auf die Richtlinie gegenüber dem betreffenden Mitgliedstaat nicht verwehren können[52]. Dies gelte auch für die sich aus der Projekt-UVP-Richtlinie ergebenden Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung[53], selbst wenn dies zur Folge hat, dass ein Dritter, hier der Vorhabenträger, einen Nachteil erleidet.

Danach spricht Einiges dafür, dass zumindest aus der Projekt-UVP-Richtlinie und damit wohl auch aus der Plan-UP-Richtlinie, möglicherweise aber auch aus der FFH- und der Vogelschutzrichtlinie zukünftig eigenständige Klagerechte erwachsen könnten. Dass dies in letzter Konsequenz zu einer Aufweichung, wenn nicht gar Durchbrechung des subjektiv-rechtlich ausgerichteten deutschen Individualrechtsschutzes führen würde[54], liegt auf der Hand und lässt die Entscheidung des EuGH aus Sicht der Fachplanungspraxis nicht gerade als unbedenklich erscheinen.

c. Unmittelbare Wirkung der Richtlinie

Auch wenn sich ein Anwendungsvorrang der EU-Umweltschutzrichtlinien aus einer subjektiven Berechtigung des einzelnen Gemeinschaftsbürgers (jedenfalls in vollem Umfang) nicht ableiten lassen sollte, so bedeutet dies aber nicht, dass eine unmittelbare Anwendbarkeit dieser Richtlinien damit endgültig ausgeschlossen wäre. Ganz im Gegenteil. Sowohl bei der Projekt-UVP-Richtlinie als auch bei der FFH- und Vogelschutzrichtlinie ist mit der Rechtsprechung des EuGH und auch das BVerwG gleichwohl von einer unmittelbaren Wirkung dieser Richtlinien auszugehen. Beide Gerichte bejahen in ständiger Rechtsprechung die unmittelbare Anwendung einer nicht fristge-

43 Kloepfer, NVwZ 2002, S. 645 (652).

44 BVerwG, 25.1.1996 – 4 C 5.95 –, BVerwGE 100, 238 = DVBl. 1996, S. 677.

45 BVerwG, 21.3.1996 – 4 C 19.94 –, Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 113 S. 108; BVerwG, 16.11.1998 – 6 B 110/98 –, NuR 1999, S. 507 f. = NVwZ-RR 1999, S. 429.

46 Stüer, UPR 2003, 97.

47 BVerwG, 18.3.1983 – 4 C 80.79 –, BVerwGE 67, 74.

48 OVG Hamburg, 19.2.2001 – 2 Bs 370/00 –, NuR 2001, S. 592 f. = NVwZ 2001, S. 1173.

49 BVerfG, 10.5.2001 – 1 BvR 481/01 –, NVwZ 2001, S. 1148 (1149).

50 EuGH, 7.1.2004 – Rs. C-201/02 – EurUP 2004, 57 = DVBl. 2004, 370 – Delena Wells.

51 EuGH, 22.2.1990 – Rs. C-221/88 –, Busseni, Slg. 1990, I-495.

52 EuGH, 22.6.1989 – Rs. 103/88 –, Fratelli Costanzo, Slg. 1989, I-1839, Rn. 28-33; EuGH, 30.4.1996 – Rs. V-1994/94 Security International, Slg. 1996, I-2201, Rn. 40-45; EuGH, 26.9.2000 – Rs. C-443/98 –, Unilever, Slg. 2000, I-7535, Rn. 45 – 52.

53 EuGH, 7.1.2004 – Rs. C-201/02 – EurUP 2004, 57 = DVBl. 2004, 370 – Delena Wells.

54 Stüer/ Hönig, DVBl. 2004, 481.

55 EuGH, 26.2.1986 – RS 152/84 –, Slg. 1986, S. 737 (748); EuGH, 23.2.1994 – C 236/92 –, Slg. 1994, I 497 (502); Slg. 1994, I-483 = NVwZ 1994, S. 885 f. Slg. 1995, I-2189 = NVwZ 1996, S. 369 f.; BVerwG, 25.1.1996 – 4 C 5.95 –, BVerwGE 100, 238.

recht umgesetzten EU-Richtlinie, wenn ihre Bestimmungen inhaltlich unbedingt und hinreichend genau bestimmt sind[55], wobei es nicht darauf ankommt, ob die Richtlinie als Ganzes diesen Anforderungen gerecht wird[56].

Diese Voraussetzungen einer unmittelbaren Richtlinienwirkung können der Projekt-UVP-Richtlinie bescheinigt werden[57]. Der EuGH hat dies in seiner „Delena Wells"-Entscheidung im Zusammenhang mit den Regelungen in Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 und Abs. 4 Satz 2 der Projekt-UVP-Richtlinie unmissverständlich klargestellt. Dasselbe dürfte für die Plan-UP-Richtlinie gelten. Auch an der unmittelbaren Wirkung der FFH- und der Vogelschutzrichtlinie kann es keine Zweifel geben. Diese beiden Richtlinien unterscheiden sich zwar dadurch von der Projekt-UVP-Richtlinie, dass sie anders als diese auch materiellrechtliche Anforderungen für die von ihnen erfassten Vorhaben normieren, indem sie den Zulassungsbehörden eine Überprüfung der Verträglichkeit des geplanten Vorhabens in Bezug auf die geschützten Arten und Habitate auferlegen und nicht lediglich auf verfahrensrechtliche Vorgaben beschränkt bleiben. Bereits dieser Umstand spricht jedoch eher für als gegen eine unmittelbare Anwendung der Richtlinien. Überdies hat der EuGH[58] und ihm nachfolgend das BVerwG[59] entschieden, dass die FFH- und die Vogelschutzrichtlinie[60] – auch ohne Umsetzung in nationales Recht – gegenüber den staatlichen Behörden unmittelbare rechtliche Verpflichtungen entfalten. Ein Mitgliedstaat ist zwar nicht verpflichtet, eine Umsetzung vor Ablauf der vorgesehenen Umsetzungsfrist vorzunehmen. Richtlinien erzeugen jedoch auch schon vor Ablauf ihrer Umsetzungsfrist Vorwirkungen in dem Sinne, dass ein Mitgliedstaat das aus dem Gemeinschaftsrecht folgende Verbot zu beachten hat, die Ziele der Richtlinie zu unterlaufen und durch eigenes Verhalten vollendete Tatsachen zu schaffen, die geeignet sind, die spätere Erfüllung der ihm aus der Richtlinie erwachsenden Verpflichtungen praktisch unmöglich zu machen. Diese „Pflicht zur Stillhaltung" gilt erst recht, wenn ein Mitgliedstaat – wie die Bundesrepublik Deutschland im Falle der FFH- und der Vogelschutzrichtlinie – eine Richtlinie in vertragswidriger Weise nicht fristgerecht in nationales Recht umgesetzt hat[61]. Im Verhältnis der Bürger untereinander entfaltet die EU-Richtlinien keine „horizontale Direktwirkung"[62]. Die unmittelbare Wirkung gilt aber sehr wohl im Verhältnis zum Mitgliedstaat und seinen Organen.

3. Anwendungsvorrang gegenüber den materiellen Präklusionsregelungen

Die unmittelbare Wirkung des europäischen Richtlinienrechts hat indes nicht zur Folge, dass die materiellen Präklusionsbestimmungen des deutschen Fachplanungsrechts notwendigerweise „suspendiert" sind. Was in Fällen einer direkten Kollision zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht zwingende rechtliche Konsequenz wäre, gilt bei einer indirekten bzw. mittelbaren Normkollision nur mit Einschränkung. In Fällen indirekter Normkollisionen bedarf es einer differenzierteren Betrachtung[63].

a. Diskriminierungsverbot und Effektivitätsgebot

Der EuGH sieht die Mitgliedstaaten aufgrund ihrer Mitwirkungspflicht aus Art. 10 EGV (ex Art. 5 EWG-Vertrag) in der Verpflichtung, einen Rechtsschutz zu gewährleisten, der sich für die Einzelnen aus der unmittelbaren Wirkung des Gemeinschaftsrechts ergibt. Soweit das Gemeinschaftsrecht darauf verzichtet, eigene Regelungen für den jeweiligen Rechtsbereich zu treffen, ist es nach der ständigen Rechtsprechung des EuGH im Hinblick auf die Gestaltung des Rechtsschutzes gegen nationale Rechtsakte mangels besonderer gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften allein Sache der nationaler Rechtsordnung zu bestimmen, welches Gericht zuständig ist. In der alleinigen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten liegt auch die Ausgestaltung des Rechtsschutzverfahrens, mit dem der Schutz der dem Bürger aus der unmittelbaren Wirkung des Gemeinschaftsrechts erwachsenden Rechte gewährleisten werden soll[64]. Denn auch beim nationalen Verwaltungsvollzug von Gemeinschaftsrecht ist nationales Verwaltungsrecht und auch nationales Prozessrecht anwendbar[65].

Die Mitgliedstaaten sind bei der Ausgestaltung ihres Verfahrens- und Prozessrechts allerdings nicht völlig frei. Der EuGH knüpft die ausschließliche Regelungskompetenz der Mitgliedstaaten an zwei Bedingungen, die es bei der Ausgestaltung des nationalen Rechts zwingend zu beachten gilt. Zum einen dürfen das nationale Verfahrens- und Prozessrecht und die nach Maßgabe dieses innerstaatlichen Rechts durchzuführenden Verfahren nicht ungünstiger gestaltet sein als bei entsprechenden Klagen, die nur innerstaatliches Recht betreffen, und zum anderen darf die Ausübung der durch die Gemeinschaftsrechtsordnung ver-

56 EuGH, 19.1.1982 – RS 8/81 –, Slg. 1982, S. 53 (71).

57 BVerwG, 25.1.1996 – 4 C 5.95 –, BVerwGE 100, 238 zu Art. 5 Abs. 2 und Art. 6 Abs. 2 der Projekt-UVP-Richtlinie.

58 EuGH, 2.8.1993 – RS C 355/90 – Slg. I 4221 ff. = NuR 1994, S. 521 f – Santona; EuGH, 11.7.1996 – RS C-44/95 – NuR 1997, 36 – Lappel Bank; EuGH, 20.3.1997 – RS C-24/95 – Slg. I 1997 S. 1591, Rn. 37 (42).

59 BVerwG, 19.5.1998 – 4 9.97 –, BVerwG 107, 1 = DVBl. 1998, S. 900 f.; BVerwG, 27.1.2000 – 4 C 2.99 –, BVerwGE 110, 302; BVerwG, 27.10.2000 – 4 18.99 –, BVerwGE 112, 140 f.; BVerwG, 17.5.2002 – 4 A 28.01 – BVerwGE 116, 254 = NVwZ 2002, S. 1243 f. = NuR 2002, S. 739 f., BVerwG, 14.11.2002 – 4 A 15.02 – B 173 – S. 17 des Urteilsumdrucks.

60 BVerwG, 1.4.2004 – 4 C 2.03 –, Hochmoselbrücke.

61 BVerwG, 19.5.1998 – 4 C 9.97 –, BVerwG 107, 1 = DVBl. 1998, S. 900.

62 EuGH, Slg. 1994, I-3325 = NJW 1994, S. 2473; Slg. 1998, I-4799 = NJW 1998, S. 3185; Erbguth/Schink, UVPG, Einl. S. 51 (Rn. 41); Schoch, NVwZ 1999, S. 457.

63 Rieder, Fachplanung und materielle Präklusion, in Stüer (Hrsg.), Schriftenreihe Planungsrecht Bd. 9, 2004.

64 EuGH, 16.12.1976 – RS 33/76 – Slg. 1976, 1989 – Rewe; EuGH, 16.12.1976 – RS 45/76 –, Slg. 1976, 2043 – Comet; EuGH, 27.3.1980 – RS 61/79 –, Slg. 1980, 1205 – Denkavit; EuGH, 9.11.1983 – RS 199/82 –, Slg. 1983, 3595 – San Giorgio; EuGH, 29.6.1988 – RS 240/87 –, Slg. 1988, 3513; Müller, Einfluss des Gemeinschaftsrechts auf innerstaatliche Verfahrensvorschriften, FR 1996, S. 630.

65 Rengeling, DVBl. 1986, S. 306 (308).

liehenen Rechte, die die nationalen Behörden und Gerichte zu schützen verpflichtet sind, nicht praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert werden[66]. Die erste Bedingung umschreibt ein Äquivalenzgebot oder ein Diskriminierungsverbot. Mit der zweiten Bedingung sind der Gedanke des „effet utile" oder eines Effektivitäts- bzw. Effizienzgebotes angesprochen[67]. Das Diskriminierungsverbot und das Effektivitätsgebot stellen Funktionssicherungen für das EG-Recht dar. Sind beide Bedingungen beachtet, werden nationale Verfahrens- und Prozessbestimmungen vom EuGH selbst dann für zulässig erachtet, wenn sie dazu führen, dass gemeinschaftsrechtlich begründete Ansprüche untergehen[68]. Andererseits greift der Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts schon dann, wenn die nationale Regelung auch nur gegen einen der beiden Grundsätze verstößt[69]. Ob das nationale Recht gegen das Diskriminierungsverbot oder gegen den Grundsatz der Effektivität verstößt, ist unter Berücksichtigung der jeweiligen Verfahrensvorschriften, des Verfahrensablaufs und seiner Besonderheiten zu beurteilen[70]. Wenigstens an diesem Grundsatz hat auch die Delena-Wells-Entscheidung des EuGH[71] nicht gerüttelt.

b. Übertragbarkeit auf die materiellen Präklusionsregelungen

Für die rechtliche Bewertung der materiellen Präklusionsbestimmungen des deutschen Fachplanungsrechts kann die Rechtsprechung des EuGH als Orientierungshilfe herangezogen werden. So hat der EuGH nationale Klagefristen, bei denen es sich wie bei den deutschen Präklusionsbestimmungen im weitesten Sinne ebenfalls um Ausschlussfristen handelt, mit dem Diskriminierungsverbot bzw. dem Effektivitätsgebot für vereinbar erklärt. Angemessene nationale Klagefristen für die Geltendmachung von Rechten und Rechtsansprüchen sind danach unbeanstandet geblieben. Der EuGH hält solche Fristen mit Blick auf das auch im Gemeinschaftsrecht geltende Prinzip der Rechtssicherheit sogar ausdrücklich für gerechtfertigt[72]. Auch nationale Verjährungsfristen, die zum Ausschluss der Geltendmachung materieller Ansprüche führen, hat der EuGH gemeinschaftsrechtlich für unbedenklich erklärt, solange keine Ungleichbehandlung gegenüber Ansprüchen mit gemeinschaftsrechtlichem Hintergrund erfolgt[73]. Überdies haben auch die bundesdeutschen Gerichte den Widerspruchs- und Klagefristen des deutschen Prozessrechts eine Vereinbarkeit mit Gemeinschaftsrecht bescheinigt[74]. Diese Rechtsprechung kann auch für die gemeinschaftsrechtliche Bewertung der materiellen Präklusionsbestimmungen des deutschen Fachplanungsrechts herangezogen werden.

Zwar liegen bislang noch keine Rechtsprechungsbeiträge des EuGH zu den materiellen Präklusionsbestimmungen des deutschen Fachplanungsrechts vor. Jedoch sind keine Gründe ersichtlich, weshalb diese Bestimmungen im Grundsatz anders zu behandeln sein sollten als Klage- und Verjährungsfristen. Mit den Klagefristen haben die deutschen Präklusionsbestimmungen gemeinsam, dass sie auf einen Ausschluss verfahrensrelevanten Vorbringens abzielen. Dass dieser Ausschluss, anders als bei den Klagefristen, bereits vor einem anfechtbaren Rechtsakt eintritt, gibt zu einer anderen rechtlichen Beurteilung keinen Anlass. Vielmehr ist auch hier die besondere Bedeutung des Einwendungsrechts als Ausübung eines „vorverlagerten Rechtsschutzes"[75] zu betonen.

Außerdem weisen die Präklusionsbestimmungen auch mit Verjährungsfristen unübersehbare Gemeinsamkeiten auf. Die Präklusionsbestimmungen des deutschen Fachplanungsrechts werden auch in ihrer konkreten Ausgestaltung sowohl dem Diskriminierungsverbot als auch dem Effektivitätsgrundsatz gerecht. Die Präklusionsfristen gelten einheitlich ohne Rücksicht darauf, auf welchen materiell-rechtlichen Grundlagen die geltend gemachten Einwendungen beruhen. Sie machen keinen Unterschied zwischen verspätetem Vorbringen, das auf deutschem Recht beruht, und solchen Einwendungen, die einen gemeinschaftsrechtlichen Bezug haben. Auch wird die Anwendung des Gemeinschaftsrechts nicht unmöglich gemacht oder vereitelt. Mit den Präklusionsbestimmungen wird jedem Planungsbetroffenen lediglich die Verpflichtung auferlegt, seine Einwände gegen das Vorhaben, auch soweit sie aus dem Gemeinschaftsrecht herrühren, rechtzeitig innerhalb der für alle Beteiligten geltenden Einwendungsfristen vorzubringen. Darin ist weder ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot noch eine Verletzung des Effektivitätsgebots zu erkennen. Diese Einschätzung bewegt sich vielmehr voll und ganz auf der Linie der Rechtsprechung des EuGH, die in angemessenen nationalen Ausschlussfristen insbesondere das Gebot der Rechtssicherheit verwirklicht sieht.

---

66 EuGH, Slg. 1976, 1989 = NJW 1977, S. 495 – Rewe; Slg. 1976, 2043 – Comet; Slg. 1995, 4599 = NVwZ 1997, S. 372 – Petersbroeck; Slg. I 1995, 4705 – van Schijndel; Slg. I 1996, 389; Slg. I 1997, 165; Slg. I 1997, 4025 – Palmisani/INPS.

67 Jarass, NVwZ 2004, S. 1 (10); Schoch, NVwZ 1999, S. 457 (460); Rengeling, DVBl. 1986, S. 306 (309).

68 EuGH, Slg. 1989, 3551.

69 Jarass, NVwZ 2004, S. 1 (10).

70 EuGH, Slg. 1995, I-4599; Slg. 1995, I-4705; Slg. 2000, I-3201.

71 EuGH, 7.1.2004 – Rs. C-201/02 –, EurUP 2004, 57 = DVBl. 2004, 370 – Delena Wells.

72 EuGH, 15.9.1998 – RS C-231/96 –, Slg. I 1998, 4951 f. = NJW 1999, S. 129; EuGH, 16.5.2000 – RS C-78/98 –, Slg. I 2000, 3201.

73 EuGH, 2.12.1997 – RS C-188/95 –, Slg. I 1997, 6783 f. = NVwZ 1998, S. 833 f.; EuGH, 17.11.1998 – RS C-228/96 –, Slg. I 1998, 7141 f. = DVBl. 1999, S. 384.

74 BVerwG, 26.8.1977 – VII C 71.74 –, NJW 1978, S. 508 f. = DÖV 1978, S. 405 f.; BFH, 21.3.1996 – XI R 36/95 –, BFHE 179, 563 f. = BB 1996, S. 13870 f.; Niedersächsisches Finanzgericht, 17.4.1997 – V 416/95 –, juris-datenbank; OVG Mecklenburg-Vorpommern, 28.5.1999 – 1 L 111/98 –, NJW 2000, S. 105; OVG Rheinland-Pfalz, 12.5.1998 – 12 A 12501/97 –, NVwZ 1999, S. 198 f.; VGH Kassel, 18.8.1999 – 5 UE 2660/98 –, UPR 2000, S. 198 f.; BVerwG, 4.10.1999 – 1 B 55/99 –, NVwZ 2000, S. 193 = BayVBl 2000, S. 352.

75 BVerwG, 17.7.1980 – 7 C 101.78 –, BVerwGE 60, 297 = DVBl. 1980, 1001 – Wyhl.

Dabei sollte allerdings nicht verkannt werden, dass es durchaus auch Stimmen[76] gibt, die in den materiellen Präklusionsbestimmungen des bundesdeutschen Fachplanungsrechts einen Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht zu erkennen glauben. Als rechtlicher Maßstab werden hierbei die Entscheidungen des EuGH im niederländischen Rechtsstreit van Schijndel[77] und insbesondere im belgischen Falle Petersbroeck[78] bemüht. Beide Judikate beschäftigten sich mit der Frage nach den Auswirkungen des Gemeinschaftsrechts auf die Prüfungsbefugnis der innerstaatlichen Gerichte, die in den konkret zu entscheidenden Fällen aufgrund einer bestimmten nationalen Präklusionsvorschrift bzw. wegen prozessualer Beschränkungen im gerichtlichen Verfahren eingeschränkt war. Während sich der EuGH im belgischen Falle mit der Präklusion neuer Klagegründe auseinanderzusetzen hatte, die nicht binnen einer Frist von 60 Tagen erhoben worden waren, ging es in der niederländischen Streitsache im Wesentlichen um die Grenzen einer richterlichen Nachprüfung von Gemeinschaftsrecht in einem durch den Beibringungsgrundsatz geprägten Verfahren.

In den beiden Verfahren gelangte der EuGH im Ergebnis durchaus überraschend[79] zu unterschiedlichen Bewertungen. Anders als in der am gleichen Tage ergangenen Entscheidung im Falle van Schijndel gelangte das Gericht im Verfahren Petersbroeck zu der Auffassung, es sei mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar, wenn ein nationales Gericht daran gehindert werde, einen innerstaatlichen Rechtsakt auf seine Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht zu überprüfen, wenn sich kein Verfahrensbeteiligter innerhalb einer bestimmten Frist auf die gemeinschaftsrechtliche Bestimmung berufen habe. Aus der Entscheidung Petersbroeck ist in der Literatur abgeleitet worden, dass auch die deutschen Präklusionsbestimmungen vom Europarecht durchbrochen würden. Dem kann nicht gefolgt werden. Tatsächlich handelt es sich um eine durch die Besonderheiten des seinerzeitigen Falles geprägte Einzelfallentscheidung des EuGH, die nicht verallgemeinerungsfähig ist und infolgedessen nicht auf die materiellen Präklusionsregelungen der Fachplanung übertragen werden kann. Derartige Überlegung sind – soweit ersichtlich – im Nachgang bislang auch von keinem deutschen Verwaltungsgericht ernsthaft aufgegriffen worden, und dies aus gutem Grund. Das Europarecht schließt Präklusionsregelungen auf nationaler Ebene nämlich nicht aus.

Das Verfahrensrecht darf zwar einerseits nicht so gestaltet sein, dass es den Betroffenen die Möglichkeit einer effektiven Mitwirkung im Verwaltungsverfahren und entsprechende Rechtsschutzmöglichkeiten im Gerichtsverfahren von vornherein nimmt. Auch muss der betroffene Bürger sich auf das europäische Richtlinienrecht berufen können, wenn es einen vollziehbaren, an den Bürger gerichteten Inhalt hat. Auf der anderen Seite muss der Mitgliedstaat aber berechtigt sein, für die allgemeine Öffentlichkeit oder auch Planbetroffene Fristen zu setzen, innerhalb derer sie ihre Einwendungen geltend machen müssen. Dies gilt nicht nur für das Gerichtsverfahren mit seinen Klagefristen, sondern auch für das Verwaltungsverfahren. Gerade mit den erweiterten Mitwirkungsrechten im Verwaltungsverfahren[80] können auch im Hinblick auf das europäische Gemeinschaftsrecht Mitwirkungslasten verbunden sein. Die Präklusionsregelungen dürfen zwar nicht die Auswirkung haben, dass bestimmte Belange von der Behörde nicht mehr geprüft werden können. Denn die europarechtlichen Anforderungen bestehen unabhängig davon, ob sie in der Behörden- oder Öffentlichkeitsbeteiligung vorgetragen worden sind oder nicht. Dies schließt aber nicht aus, dass zu Lasten einzelner Verfahrensbeteiligter eine Präklusion eintritt, wenn die Belange von ihnen nicht rechtzeitig geltend gemacht worden sind. Diesen Anforderungen werden die bundesdeutschen Präklusionsbestimmungen durchaus gerecht.

c. Keine Einschränkung durch die „Emmott'sche Fristenhemmung"

Bedenken gegen die Erstreckung der materiellen Präklusion auf Einwendungen mit gemeinschaftsrechtlichem Bezug könnten allerdings mit Blick auf die Rechtsprechung des EuGH zur sog. Emmott'schen Fristenhemmung[81] bestehen. Der Begriff geht zurück auf einen im Jahre 1991 zwischen der irischen Staatsbürgerin Theresa Emmott und dem Minister of Social Welfare and Attorney General beim EuGH anhängigen Rechtsstreit. Damals ging es um die schrittweise Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit[82]. Von den irischen Verwaltungsbehörden war die Klägerin zunächst dahin beschieden worden, dass ein Anspruch erst nach Umsetzung des europäischen Richtlinienrechts in nationales Recht bestehe, so dass sie sich gedulden müsse. Später wurde der Klägerin von den nationalen irischen Behörden dann die Verfristung ihrer Klage entgegengehalten. Die Behörden beriefen sich darauf, dass der Anspruch inzwischen verjährt sei und nicht mehr gerichtlich geltend gemacht werden könne. Der EuGH entschied daraufhin[83], dass bei einer nicht ordnungsgemäßen Umsetzung einer EU-Richtlinie in nationales Recht der säumige Mitgliedstaat sich bis zum Zeitpunkt der ordnungsgemäßen Umsetzung nicht auf die Verspätung einer Klage berufen könne, die ein einzelner zum Schutz der ihm durch die Bestimmungen der Richtlinie verliehenen Rechte gegen ihn erhoben hat. Eine Klagefrist

76 Erbguth, UPR 2000, S. 81; von Danwitz, UPR 1996, S. 323.

77 EuGH, 14.12.1995 – RS. C-430 –, Slg. 1995, I-4705.

78 EuGH, 14.12.1995 – RS. C-312/93 –, DVBl. 1996, S. 249.

79 Andreas Cahn, ZEuP 1998, S. 974.

80 Zur Bauleitplanung BVerwG, 9.11.1979 – 4 N 1.78 –, BVerwGE 59, 87 = BauR 1980, 36 sowie § 214 BauGB 2004.

81 Gundel, Keine NVwZ 1998, S. 910; OVG Mecklenburg-Vorpommern, 28.5.1999 – 1 L 111/98 –, NJW 2000, S. 105.

82 Richtlinie 79/7/EWG des Rates vom 19.12.1978 zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit, ABl. EG 1979 Nr. L 6, S. 24.

83 EuGH, 25.7.1991 – RS C-208/90 –, Slg. 1991 , I 4269.

des nationalen Rechts beginne erst mit dem Zeitpunkt der ordnungsgemäßen Umsetzung der Richtlinie[84]. Solange eine Richtlinie nicht ordnungsgemäß in nationales Recht umgesetzt worden ist, soll auch die Berufung auf nationale Verfahrensregeln ausgeschlossen sein[85].

Allerdings kann diesbezüglich mittlerweile Entwarnung gegeben werden. In zahlreichen nachfolgenden Entscheidungen hat der EuGH inzwischen unmissverständlich klargestellt, dass die vorgenannte Entscheidung in den besonderen Umstände des seinerzeitigen Falles begründet lag, in dem der Klägerin durch den Ablauf der Klagefrist und das Verhalten der irischen Behörden jegliche Möglichkeit genommen war, ihren auf die Richtlinie gestützten Anspruch auf Gleichbehandlung gelten zu machen. Seither geht der EuGH[86] und mit ihm die bundesdeutsche Rechtsprechung[87] und Literatur[88] davon aus, dass gegen nationale Ausschlussfristen grundsätzlich auch dann keine Bedenken bestehen, wenn Rechte aus nicht ordnungsgemäß umgesetzten Rechtsakten der Gemeinschaft betroffen sind.

d. „Nichtige" Präklusionsnormen

Eine gemeinschaftsrechtlich begründete Unanwendbarkeit der Präklusionsbestimmungen des deutschen Fachplanungsrechts lässt sich auch nicht aus einer Nichtigkeit des Planfeststellungsbeschlusses herleiten. Dann würde die Präklusionswirkung allerdings nicht greifen[89]. Denn eine fehlerhafte Anwendung oder Nichtanwendung von Gemeinschaftsrecht zieht nicht die Nichtigkeit, sondern nur die Anfechtbarkeit der Planungsentscheidung nach sich (vgl. § 79 Abs. 2 BVerfGG, § 183 Satz 1 VwGO)[90].

4. Wideraufgreifen bestandskräftiger Verwaltungsentscheidungen

Ist eine Fachplanungsentscheidung bestandskräftig geworden, so kann es auch aus europarechtlicher Sicht regelmäßig bei ihr verbleiben. Die Rechtssicherheit gehört zu den im Gemeinschaftsrecht anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätzen. Die Bestandskraft einer Verwaltungsentscheidung, die nach Ablauf angemessener Klagefristen oder Erschöpfung des Rechtswegs eingetreten ist, trägt zur Rechtssicherheit bei. Daher verlangt das Gemeinschaftsrecht nicht, dass eine Verwaltungsbehörde grundsätzlich verpflichtet ist, eine bestandskräftige Verwaltungsentscheidung zurückzunehmen.

Der in Artikel 10 EG verankerte Grundsatz der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten verpflichtet allerdings eine Verwaltungsbehörde auf entsprechenden Antrag hin, eine bestandskräftige Verwaltungsentscheidung zu überprüfen, um der mittlerweile vom Gerichtshof vorgenommenen Auslegung der einschlägigen Bestimmung Rechnung zu tragen, wenn (1) die Behörde nach nationalem Recht befugt ist, diese Entscheidung zurückzunehmen, (2) die Entscheidung infolge eines Urteils eines in letzter Instanz entscheidenden nationalen Gerichts bestandskräftig geworden ist, (3) das Urteil, wie eine nach seinem Erlass ergangene Entscheidung des Gerichtshofes zeigt, auf einer unrichtigen Auslegung des Gemeinschaftsrechts beruht, die erfolgt ist, ohne dass der Gerichtshof um Vorabentscheidung ersucht wurde, obwohl der Tatbestand des Artikels 234 Absatz 3 EG erfüllt war, und (4) der Betroffene sich, unmittelbar nachdem er Kenntnis von der besagten Entscheidung des Gerichtshofes erlangt hat, an die Verwaltungsbehörde gewandt hat[91].

IV. Grundrechtscharta

Die Grundrechtscharta (GRC)[92], deren förmliches Inkrafttreten noch von der Ratifizierung des vom Rat beschlossenen Vertrages über eine Verfassung für Europa (EVerfV) abhängt[93], sieht einen Schutz der Eigentumsrechte (Art. 17 GRC), ein Recht auf gute Verwaltung (Art. 41 GRC) und ein Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf (Art. 47 GRC) vor. Die Grundrechtscharta gilt nach ihrem Inkrafttreten für Organe und Einrichtungen der Union unter Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union. Die GRC begründet weder neue Zuständigkeiten noch neue Aufgaben für die Gemeinschaft und für die Union, noch ändert sie die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten und Aufgaben (Art. 51 GRC). Die Grundrechte der GRC finden allerdings bereits jetzt in der Rechtsprechung des EuGH Beachtung[94].

---

84 EuGH, Slg. 1991, I-4269.

85 Jörg Gundel, NVwZ 1998, S. 910 (911); Holger Stadie, NVwZ 1994, S. 435.

86 EuGH, 27.10.1993 - RS C-338/1 –, Slg. 1993, I 5475 - H. Steenhorst-Neerings; 6.12.1994 - RS C-410/92 –, Slg. 1994, I 5483 - Johnson; 2.12.1997 - RS C-188/95 –, Slg. 1997, I 6783 = ZIP 1998, S. 206 - Fantask.

87 BVerwG, 26.8.1977 - VII C 71.74 –, NJW 1978, S. 508 f. = DÖV 1978, S. 405 f.; BFH, 21.3.1996 - XI R 36/95 –, BFHE 179, 563 f. = BB 1996, S. 13870 f., die dagegen gerichtete Verfassungsbeschwerde wurde vom BVerfG nicht zur Entscheidung angenommen, Beschluss vom 23.12.1996 - 2 BvR 1335/96 –, AktStR 1997, S. 287; Niedersächsisches Finanzgericht, 17.4.1997 - V 416/95 –, juris-datenbank; OVG Mecklenburg-Vorpommern, 28.5.1999 - 1 L 111/98 –, NJW 2000, S. 105; OVG Rheinland-Pfalz, 12.5.1998 - 12 A 12501/97 –, NVwZ 1999, S. 198 f.; VGH Kassel, 18.8.1999 - 5 UE 2660/98 –, UPR 2000, S. 198 f.; BVerwG, 4.10.1999 - 1 B 55/99 –, NVwZ 2000, S. 193 f. = BayVBl 2000, S. 352.

88 Müller-Franken, DVBl. 1998, S. 758 f.; Schoch, Die Europäisierung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, 2000, S. 43; Gundel, NVwZ 1998, S. 910 (913).

89 BVerwG, 17.7.1980 - 7 C 109/78 - NJW 1981, S. 363 f.; OVG Koblenz, DÖV 1979, S. 527.

90 Jarass, NVwZ 2004, S. 1 (4); Redeker/von Oertzen, § 1 VwGO Rn. 16; OVG Koblenz, 12.5.1998 - 12 A 12501/97 –, NVwZ 1999, S. 198.

91 EuGH, 13.1.2004 - Rs. C-453/00 –, NVwZ 2004, 462 - Kühne & Heitz NV.

92 Rengeling/Szczekalla, Grundrechte in der Europäischen Union, 2004; Zu den wirtschaftsbezogenen Grundrechten ausführlich Rengeling, DVBl. 2004, 453.

93 Oppermann, DVBl. 2003, 1234.

94 Rengeling, DVBl. 2004, 453.

1. Eigentumsrecht

Das in Art. 17 GRC garantierte Eigentumsrecht lehnt sich an die Eigentumsgarantie in Art. 14 GG an. Jede Person hat das Recht, ihr rechtmäßig erworbenes Eigentum zu besitzen, zu nutzen, darüber zu verfügen und es zu vererben. Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei den aus Gründen des öffentlichen Interesses in den Fällen und unter den Bedingungen, die in einem Gesetz vorgesehen sind, sowie gegen eine rechtzeitige angemessene Entschädigung für den Verlust des Eigentums. Die Nutzung des Eigentums kann gesetzlich geregelt werden, soweit dies für das Wohl der Allgemeinheit erforderlich ist (Art. 17 Abs. 1 GRC)[95].

Mit diesen Grundrechtsbestimmungen stehen ähnliche Fragestellungen an, wie sie sich vor dem Hintergrund der Eigentumsgarantie in Art. 14 GG stellen. Diese Verfassungsbestimmung steht einer Präklusion nach der Rechtsprechung des BVerfG[96] und des BVerwG[97] allerdings nicht entgegen[98]. Vergleichbares muss auch für Fachplanungsentscheidungen im Anwendungsbereich des Art. 17 Abs. 1 GRC gelten, also etwa für Planfeststellungsbeschlüsse, bei denen europäisches Richtlinienrecht anzuwenden ist. Der Grundrechtsschutz der GRC dürfte dabei in etwa mit dem des GG gleichziehen.

2. Recht auf gute Verwaltung

Jede Person hat ein Recht darauf, dass ihre Angelegenheiten von den Organen und Einrichtungen der Union unparteiisch, gerecht und innerhalb einer angemessenen Frist behandelt werden. Dieses Recht umfasst insbesondere das Recht einer jeden Person, gehört zu werden, bevor ihr gegenüber eine für sie nachteilige individuelle Maßnahme getroffen wird, das Recht einer jeden Person auf Zugang zu den sie betreffenden Akten unter Wahrung des legitimen Interesses der Vertraulichkeit sowie des Berufs- und Geschäftsgeheimnisses sowie die Verpflichtung der Verwaltung, ihre Entscheidung zu begründen (Art. 41 Abs. 1 und 2 GRC)[99]. Auch dieses Grundrecht stehen einer Präklusionsregelung nicht entgegen. Abgesehen davon, dass sich das Recht auf gute Verwaltung als Bürgerrecht auf Organe und Einrichtungen der Union bezieht und daher schon fraglich erscheint, ob über Art. 51 Abs. 1 GRC auch die Verwaltungen der Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Europarechts einbezogen sind, schließt das Recht auf gute Verwaltung nationale Präklusionsregelungen nicht aus. Es bestehen zwar Informations- und Stellungnahmerechte der Bürger. Diese können aber zeitlich befristet und mit entsprechenden Ausschlusswirkungen verbunden sein.

3. Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf

Art. 47 GRC sichert schließlich das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf. Jede Person, deren durch das Recht der Union garantierte Rechte oder Freiheitsrechte verletzt worden sind, hat das Recht, nach Maßgabe der in diesem Artikel vorgesehenen Bedingungen bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen[100]. Auch dieses Recht auf einen effektiven Rechtsschutz schließt Präklusionsregelungen nicht aus. Hierfür müssen die Gesichtspunkte maßgeblich sein, die bereits im Zusammenhang mit dem europäischen Richtlinienrecht erörtert worden sind.

V. Präklusion ist europafest

Die Fachplaner werden es erfreut zur Kenntnis nehmen: Die deutschen Präklusionsbestimmungen sind europafest. Denn die Bestimmungen des VwVfG und des Fachrechts machen keinen Unterschied zwischen Einwendungen mit und ohne Gemeinschaftsrechtsbezug und verstoßen damit nicht gegen das Diskriminierungsverbot. Präklusionsvorschriften können gemeinschaftsrechtliche Einwendungen sogar dann ausschließen, wenn sich diese auf nicht ordnungsgemäß umgesetzte EU-Richtlinien beziehen. Unabhängig davon gilt natürlich im deutschen Verwaltungsverfahrensrecht der Amtsermittlungsgrundsatz (§ 24 VwVfG). An einer sachgerechten Zusammenstellung der mehr als geringfügigen, schutzwürdigen und erkennbaren Belange und einer Berücksichtigung der gewonnenen Erkenntnisse in der fachplanerischen Ausgleichsentscheidung kommt die Behörde auch dann nicht vorbei, wenn die Einwendungen wegen eines nicht rechtzeitigen Vortrags präkludiert sind.

---

95 Zur Eigentumsgarantie EuGH, 13.12.1979 – Rs. 44/79 –, Slg. 79, 3727 –Hauer; Nachw. bei Rengeling/Peter Szczekalla, Grundrechte in der Europäischen Union, § 20 D I 2.

96 BVerfG, 8.7.1982 – 2 BvR 1197/80 –, BVerfGE 61, 82 = DVBl. 1982, 940 – Sasbach; Stüer/Rieder, DÖV 2003, 473.

97 BVerwGE 60, 297 = DÖV 1981, 262 – Wyhl. Die Entscheidung wird als „Meilenstein" bezeichnet, so Ronellenfitsch, JuS 1983, S. 594; vgl. auch Stüer/Rieder, DÖV 2003, 473.

98 Zu verfassungsrechtlichen Bedenken einer materiellen Präklusion Blümel, BB 1963, 882; Wolfrum, DÖV 1979, S. 497; Papier, NJW 1980, S. 313.

99 Rengeling/Szczekalla, Grundrechte in der Europäischen Union, 2004, § 37.

100 Rengeling/Szczekalla, Grundrechte in der Europäischen Union, 2004, § 44.