DeutscherAnwaltVerein

Stellungnahme

des Deutschen Anwaltvereins durch
den Ausschuss Umweltrecht

zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes zur Umsetzung des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 7. November 2013 in der Rechtssache C-72/12 („Altrip“) – Stand: 26.06.2015

Stellungnahme Nr.: 37/2015 Berlin, im Juli 2015

Mitglieder des Ausschusses

- Rechtsanwalt Prof. Dr. Hans-Jürgen Müggenborg, Aachen (Vorsitzender)
- Rechtsanwalt Dr. Frank Fellenberg, Berlin (Berichterstatter)
- Rechtsanwalt Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde, Stuttgart
- Rechtsanwalt Hartmut Gaßner, Berlin
- Rechtsanwalt Dr. Ulrich Karpenstein, Berlin
- Rechtsanwalt Prof. Dr. Remo Klinger, Berlin (Berichterstatter)
- Rechtsanwältin Prof. Dr. Angelika Leppin, Kiel
- Rechtsanwalt Dr. Martin Schröder, München

Zuständig in der DAV-Geschäftsführung

- Rechtsanwältin Bettina Bachmann, Berlin

Deutscher Anwaltverein
Littenstraße 11, 10179 Berlin
Tel.: +49 30 726152-0
Fax: +49 30 726152-190
E-Mail: dav@anwaltverein.de

Büro Brüssel
Rue Joseph II 40
1000 Brüssel, Belgien
Tel.: +32 2 28028-12
Fax: +32 2 28028-13
E-Mail: bruessel@eu.anwaltverein.de
Transparenz-Registernummer:
87980341522-66

www.anwaltverein.de

Verteiler

- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
- Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
- Bundesministerium des Innern
- Präsident des Bundesverwaltungsgerichts
- Präsidenten der Oberverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshöfe
- Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit des Deutschen Bundestages
- Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages
- Innenausschuss des Deutschen Bundestages
- Arbeitsgruppen Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit der Bundestagsfraktionen
- Arbeitsgruppen Recht und Verbraucherschutz der Bundestagsfraktionen
- Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen
- Deutscher Richterbund
- Neue Richtervereinigung

- Bundesrechtsanwaltskammer
- Bundesverband der Freien Berufe
- DAV-Vorstand und Geschäftsführung
- Vorsitzende der DAV-Gesetzgebungsausschüsse
- Mitglieder des DAV-Verwaltungsrechtsausschusses
- Mitglieder des DAV-Umweltrechtsausschusses

- Redaktion NJW
- Redaktion DVBl
- Redaktion NVwZ
- Redaktion ZUR
- Redaktion NuR
- Redaktion AbfallR und I+E
- Redaktion Zeitschrift "Umwelt"

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV mit derzeit ca. 66.000 Mitgliedern vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

Der Referentenentwurf dient der Umsetzung des Urteils des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) vom 07.11.2013 in der Rechtssache C-72/12 („Altrip“).

Der EuGH hat entschieden, dass verschiedene Regelungen des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (UmwRG) mit der Richtlinie 85/337 und der heutigen Richtlinie 2011/92/EU (sogenannte UVP-Richtlinie) nicht vereinbar sind. Obwohl infolge des Beschlusses V/9h der 5. Vertragsstaatenkonferenz zum Übereinkommen der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Übereinkommen) vom 02.07.2014 deutlich umfangreicherer Novellierungsbedarf im UmwRG besteht, will der Referentenentwurf die durch das Altrip-Urteil erforderlich gewordenen Änderungen in einer „Kleinen Novelle“ vorwegnehmen.

Der Deutsche Anwaltverein begrüßt dieses Vorhaben, da es jedenfalls insofern Rechtssicherheit schafft.

A. Zum Zeitpunkt der „Kleinen Novelle“

Es bietet sich aus Sicht des Deutschen Anwaltvereins an, in Abstimmung mit der Europäischen Kommission den bevorstehenden Erlass des Urteils in der Rechtssache C-137/14 (Europäische Kommission gegen Bundesrepublik Deutschland) abzuwarten. Zwar liegen die am 21.05.2015 vorgelegten Schlussanträge von Generalanwalt Wathelet im Wesentlichen auf einer Linie mit dem Altrip-Urteil des EuGH (Rn. 64 ff. der Schlussanträge). Zur Frage, inwiefern die Möglichkeit bestehen soll, nachzuweisen, dass eine angegriffene Entscheidung ohne den vom Rechtsbehelfsführer geltend gemachten Verfahrensfehler nicht anders ausgefallen wäre (Kausalzusammenhang), äußern sich die Schlussanträge hingegen unklar (Rn. 78 ff.).

Es ist nicht ausgeschlossen, dass der EuGH das Vertragsverletzungsverfahren C - 137/14 insoweit für weitere Klarstellungen nutzen wird.

B. Zu § 4 Abs. 1 UmwRG-RefE

§ 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UmwRG-RefE erweitert die Gruppe der absoluten Verfahrensfehler, in denen eine Anwendung des § 46 VwVfG ausgeschlossen ist, um eine Generalklausel. Sie erfasst alle nach ihrer Art und Schwere mit den in den Nr. 1 und 2 genannten Fällen vergleichbaren Verfahrensfehler, soweit die verletzte Verfahrensvorschrift der betroffenen Öffentlichkeit die Beteiligung am Entscheidungsprozess sichern soll. Im Rahmen einer zulässigen Klage besteht somit auch in diesen Fällen ein an keine weiteren Voraussetzungen geknüpfter Aufhebungsanspruch. Ein Anwendungsfall des § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UmwRG-RefE dürfte etwa gegeben sein, wenn der vom Projektträger für das Projekt zu erstellende UVP-Bericht (vgl. Art. 5 der durch die Richtlinie 2014/52/EU vom 16.04.2014 geänderten UVP-Richtlinie) nicht ausgelegt wurde.

Die neue Generalklausel enthält mit dem Erfordernis, dass die verletzte Verfahrensvorschrift „der betroffenen Öffentlichkeit die Beteiligung am Entscheidungsprozess sichern soll“ und der Gleichwertigkeitsklausel („nach seiner Art und Schwere mit den in den Nummern 1 und 2 genannten Fällen vergleichbar“) zwei Tatbestandsvoraussetzungen, die auslegungsbedürftig sind. Der unmittelbare Zugewinn an Rechtssicherheit ist daher eher gering. Die Regelung dürfte unionsrechtlich auch nicht zwingend erforderlich sein, weil in den in Betracht kommenden Fällen der von § 46 VwVfG geforderte Nachweis fehlender Kausalität in aller Regel ausgeschlossen erscheint. Es ist daher auch zu erwarten, dass in Grenzfällen die Verwaltungsgerichte die Frage, ob ein absoluter Verfahrensfehler vorliegt, mit der Begründung offenlassen werden, auch bei unterstellter Annahme eines bloß relativen Verfahrensfehlers bestehe jedenfalls ein Aufhebungsanspruch. Gleichwohl begrüßt der Deutsche Anwaltverein die vorgesehene Ergänzung des § 4 Abs. 1 UmwRG um eine Generalklausel und die mit ihr verbundene Aufwertung zentraler Verfahrenserfordernisse im Bereich der UVP.

Die Begründung zu § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UmwRG-RefE ist auf Seite 8 Mitte missverständlich, wenn sie formuliert, die erfassten Verfahrensfehler könnten „nur dann zu einem Aufhebungsanspruch führen, wenn sie in ihrer Art und Schwere mit solchen nach Satz 1 Nummer 1 und 2 vergleichbar sind.“ Gemeint ist, dass sie nur in diesem Fall als absoluter Verfahrensfehler zu betrachten sind und daher einen an keine weitere Voraussetzung geknüpften Aufhebungsanspruch begründen. Die Anwendung von § 4 Abs. 1a UmwRG-RefE bleibt hiervon unberührt. Das hiermit angesprochene Zusammenspiel zwischen den Regelungen über die Rechtsfolgen absoluter und relativer Verfahrensfehler sollte sowohl im Wortlaut des Gesetzes als auch in der Begründung eindeutig bestimmt werden, da es bereits im geltenden Recht Anlass zu Missverständnissen gab (hierzu nachfolgend unter C.).

C. § 4 Abs. 1a UmwRG-RefE

Der Referentenentwurf sieht vor, dass § 4 UmwRG zukünftig nicht lediglich eine Regelung für absolute Verfahrensfehler trifft (Abs. 1), sondern auch für relative Verfahrensfehler (Abs. 1a).

Die Regelung der Rechtsfolgen relativer Verfahrensfehler hat zum einen klarstellende Funktion, da sie dem im geltenden Recht entstandenen Missverständnis vorbeugt, § 4 Abs. 1 UmwRG treffe eine abschließende Regelung, die einen Aufhebungsanspruch jenseits der ausdrücklich geregelten Fälle ausschließe. Zwar stellt die Begründung zur geltenden Regelung des § 4 Abs. 1 UmwRG klar, dass § 4 UmwRG keine abschließende Regelung über die Rechtsfolgen von Verfahrensfehlern treffen will und dass daher für die nicht von § 4 Abs. 1 UmwRG erfassten Fehler der Regelungsmechanismus des § 46 VwVfG eingreift (vgl. BT-Drs. 16/2495, S. 14). Die geltende gesetzliche Regelung genügt jedoch dem Gebot einer hinreichend bestimmten und klaren Richtlinienumsetzung nicht. Bereits aus diesem Grund ist die Einfügung einer ergänzenden Regelung zu relativen Verfahrensfehlern geboten (vgl. bereits Stellungnahme Nr. 23/2014 des Deutschen Anwaltvereins vom Mai 2014).

Zum anderen eröffnet die Neuregelung die Möglichkeit, Maßgaben für die Anwendung von § 46 VwVfG zu machen, die sicherstellen, dass verbleibende Zweifel an der fehlenden Kausalität des Verfahrensfehlers für die angefochtene Entscheidung zu Lasten der Behörde gehen.
Zwar bringt § 46 VwVfG eben dies nach seinem Wortlaut („wenn offensichtlich ist, dass die Verletzung die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat“) eigentlich unmissverständlich zum Ausdruck. Eine Änderung dieser Norm des allgemeinen Verwaltungsverfahrensrechts, die zudem neben Vorschriften über das Verfahren auch Anforderungen betreffend die Form oder die örtliche Zuständigkeit erfasst, ist daher nicht angezeigt (vgl. bereits Stellungnahme Nr. 23/2014 des Deutschen Anwaltvereins vom Mai 2014). Eine klarstellende Regelung, die als „gesetzgeberische Interpretationshilfe“ die Regelungsintention des § 46 VwVfG in den vom Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz erfassten Fällen in Erinnerung ruft, ist jedoch angesichts der hiervon teilweise abweichenden Kausalitätsrechtsprechung der Verwaltungsgerichte zur Umsetzung des Altrip-Urteils angezeigt und sinnvoll.

Der Deutsche Anwaltverein ist indes der Ansicht, dass dieser, zweite, Regelungszweck mit der in § 4 Abs. 1a des Referentenentwurfs vorgesehenen Regelung nicht vollständig erreicht wird:

Die vorgesehene bloße „Vorbringensobliegenheit“ greift zu kurz. Sie könnte den Eindruck entstehen lassen, dass nur die Darlegungslast geregelt wird und die Frage der Beweislast wieder nach den allgemein geltenden Maßstäben (nach denen in der Regel der Kläger die Beweislast trägt) zu beantworten ist. Der EuGH hat indes nicht nur Anforderungen an die formelle Darlegungslast der Behörde formuliert, sondern auch eine materielle Beweislastverteilung vorgenommen. Die seither ergangene verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung teilt dies und verwendet explizit den Begriff der „Beweislast“ in Umsetzung des Altrip-Urteils (BVerwG, Beschluss vom 20.02.2015 – 7 B 13/14 – Juris Rn. 29; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 11.12.2014 – 11 A 23.13 – Juris Rn. 55 f.). Ohnehin kommt der Frage der Darlegungslast wegen des auch im Kontext des § 46 VwVfG zur Anwendung kommenden Amtsermittlungsgrundsatzes nicht die zentrale Bedeutung zu.

So beschneidet das Altrip-Urteil nicht die Möglichkeit der Verwaltungsgerichte, auch ohne entsprechenden Vortrag der Parteien einen Verfahrensfehler nach § 46 VwVfG für unbeachtlich zu erklären, weil er sich offensichtlich nicht auf das Ergebnis ausgewirkt haben kann.

Dies kann etwa bei nicht UVP-relevanten Verfahrensfehlern und gebundenen Entscheidungen der Fall sein. Entscheidend ist vielmehr, dass das Verwaltungsgericht in Anwendung des § 46 VwVfG eine fehlende Beeinflussung der Entscheidung nur annehmen darf, wenn es unter Berücksichtigung der Schwere des geltend gemachten Fehlers und unter Würdigung der Umstände des konkreten Einzelfalls anhand objektiver Umstände positiv feststellt und begründet, dass die angegriffene Entscheidung auch ohne den geltend gemachten Verfahrensfehler nicht anders ausgefallen wäre.

Es wäre daher aus Sicht des Deutschen Anwaltvereins ausreichend, aber auch erforderlich, wenn § 4 Abs. 1a UmwRG

a) klarstellend regelt, dass auf sonstige Verfahrensfehler § 46 VwVfG Anwendung findet und

b) die klarstellenden Maßgaben macht, dass

- den Rechtsbehelfsführer insoweit keine Darlegungsobliegenheiten treffen und
- im Falle eines „non liquet“ der von § 46 VwVfG geforderte Nachweis, dass die Verletzung die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat, nicht erbracht ist (materielle Beweislast).

Ferner erscheint dem Deutschen Anwaltverein die Hinzufügung des Klammerzusatzes „§ 46 des Verwaltungsverfahrensgesetzes“ unnötig. Es wird nicht klar, ob die Regelung im UmwRG eine Vorschrift ist, die von § 46 VwVfG abweicht oder § 46 VwVfG interpretieren soll.

D. Klagebefugnis bei UVP-Verfahrensfehlern

Der Referentenentwurf lässt die in der Rechtsprechung aktuell kontrovers diskutierte Frage der Klagebefugnis bei UVP-Verfahrensfehlern unbeantwortet (vgl. den Streitstand zuletzt in OVG Münster, Urteil vom 25.02.2015 – 8 A 959/10 – Juris Rn. 53 ff. in Abwendung von der dort ausführlich zitierten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts). Der Deutsche Anwaltverein würde es begrüßen, wenn hier eine Klarstellung aus Gründen der Rechtssicherheit erfolgt.