

# **Der Abschied von der (ohnein meist falsch verstandenen) Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten**

Anmerkungen zu EuGH v. 15.10. 2015, Rs. C-137/14

Halle, 10. November 2015

Prof. Dr. Ekkehard Hofmann  
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Umweltrecht  
Universität Trier



- I. Einführung: Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit?
- II. Das Urteil vom 15.10.2015, Rs. C-137/14,  
im Überblick
- III. Die Rügen im Einzelnen
  1. Beschränkung der Umweltverbände auf „Rechte Einzelner“
  2. Beschränkung auf die Rüge einer gänzlich unterlassenen UVP
  3. Zeitlicher Anwendungsbereich der UVP-Richtlinie
  4. Fehlerregelungen (§§ 45, 46 VwVfG)
  5. Beschränkungen des gerichtlichen Kontrollumfangs
    - a) Präklusion (§ 2 Abs. 3 UmwRG, § 73 Abs. 4 VwVfG)
    - b) „Eigene Rechte“ als Grenze des Kontrollumfangs
- IV. Fazit und Ausblick



## Die Rechtssache C-137/14

- Vertragsverletzungsverfahren wegen mangelhafter Umsetzung der **UVP-Richtlinie** (2011/92/EU)
- **Weiter** Zugang der betroffenen Öffentlichkeit zu den Gerichten (Art. 11 UVP-Richtlinie)



## Die Rechtssache C-137/14

### Die Rügen im Einzelnen

- UVP als sanktionsfähiges Verfahrenselement
- Beschränkungen des deutschen Rechts
  - Umweltverbände auf **die Rechte Einzelner** beschränkt



## § 2 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz: Beschränkung der Umweltverbände auf die Rüge von Rechten Einzelner

(1) Eine nach § 3 anerkannte inländische oder ausländische Vereinigung kann, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung gegen eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 oder deren Unterlassen einlegen, wenn die Vereinigung

(Text alte Fassung) ▼

1. geltend macht, dass eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 oder deren Unterlassen Rechtsvorschriften, die dem Umweltschutz dienen, Rechte Einzelner begründen und für die Entscheidung von Bedeutung sein können, widerspricht,

(Text neue Fassung)

1. geltend macht, dass eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 oder deren Unterlassen Rechtsvorschriften, die dem Umweltschutz dienen und für die Entscheidung von Bedeutung sein können, widerspricht,



## Die Rechtssache C-137/14 Die Rügen im Einzelnen

- Umweltverbände auf die **Rechte Einzelner** beschränkt
- Verstoß gegen UVP-Pflicht nur rügefähig, **wenn gar nicht** durchgeführt (Fehler einer an sich durchgeführten UVP dagegen nicht)



## § 4 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz: Fehler bei der Durchführung einer UVP

(1) Die Aufhebung einer Entscheidung über die Zulässigkeit eines Vorhabens nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 kann verlangt werden, wenn eine nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung, nach der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben oder nach entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften

1. erforderliche Umweltverträglichkeitsprüfung oder
2. erforderliche Vorprüfung des Einzelfalls über die UVP-Pflichtigkeit

(Text alte Fassung) ▼

nicht durchgeführt worden und nicht nachgeholt worden ist. § 45 Abs. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes und andere entsprechende Rechtsvorschriften bleiben unberührt; die Möglichkeit der Aussetzung des gerichtlichen Verfahrens zur Heilung eines Verfahrensfehlers bleibt unberührt.

(Text neue Fassung)

nicht durchgeführt worden und nicht nachgeholt worden ist. Satz 1 Nummer 1 gilt auch, wenn eine durchgeführte Vorprüfung des Einzelfalls über die UVP-Pflichtigkeit nicht dem Maßstab von § 3a Satz 4 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung genügt. § 45 Abs. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes und andere entsprechende Rechtsvorschriften bleiben unberührt; die Möglichkeit der Aussetzung des gerichtlichen Verfahrens zur Heilung eines Verfahrensfehlers bleibt unberührt.

## Die Rechtssache C-137/14 Die Rügen im Einzelnen

- Beschränkungen des deutschen Rechts
  - Umweltverbände auf die Rechte Einzelner beschränkt
  - UVP nur rügefähig, wenn gar nicht durchgeführt (Fehler einer durchgeführten UVP dagegen nicht)
- Zeitlicher Anwendungsbereich des geänderten UmwRG (§ 5 UmwRG)
  - Keine Anwendung auf vor dem 25.6.2005 eingeleitete Verfahren
  - Verfahren zwischen dem 25.6.2005 und dem 12.5.2011



Die Rechtssache C-137/14

## Zeitlicher Anwendungsbereich des geänderten UmwRG

§ 5 UmwRG a.F. (alte Fassung) in der bis zum 01.03.2010 geltenden Fassung	§ 5 UmwRG n.F. (neue Fassung) in der ab dem 29.01.2013 geltenden Fassung durch Artikel 1 G. v. 21.01.2013 BGBl. I S. 95
← vorherige Änderung durch Artikel 17	
<b>§ 5 Übergangsvorschrift</b>	<b>§ 5 Übergangs- und Überleitungsvorschrift</b>
(Text alte Fassung)	(Text neue Fassung)
Dieses Gesetz gilt für Verfahren nach § 1 Abs.-1 Satz 1, die nach dem 25. Juni 2005 eingeleitet worden sind oder hätten eingeleitet werden müssen; Halbsatz 1 findet keine Anwendung auf Entscheidungen nach § 1 Abs.-1 Satz 1, die vor dem 15. Dezember 2006 Bestandskraft erlangt haben.	(1) Dieses Gesetz gilt für Verfahren nach § 1 Absatz 1 Satz 1, die nach dem 25. Juni 2005 eingeleitet worden sind oder hätten eingeleitet werden müssen; Halbsatz 1 findet keine Anwendung auf Entscheidungen nach § 1 Absatz 1 Satz 1, die vor dem 15. Dezember 2006 Bestandskraft erlangt haben.
	<u>(4) Entscheidungsverfahren nach § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1, Genehmigungsverfahren nach § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 oder Rechtsbehelfsverfahren nach § 2, die am 12. Mai 2011 anhängig waren oder nach diesem Tag eingeleitet worden sind und die am 29. Januar 2013 noch nicht rechtskräftig abgeschlossen worden sind, sind nach den Vorschriften dieses Gesetzes in der ab dem 29. Januar 2013 geltenden Fassung zu Ende zu führen. Abweichend von Satz 1 findet § 4a Absatz 1 nur auf gerichtliche Rechtsbehelfsverfahren Anwendung, die ab dem 29. Januar 2013 eingeleitet worden sind.</u>

## Fehlerfolgenregelungen (§§ 45, 46 VwVfG)

- Nachholungsmöglichkeit (§ 45 VwVfG)
  - Nicht vereinbar mit Zweck der UVP, frühzeitig und umfassend die Umweltauswirkungen zu ermitteln (EuGH v. 3.7.2008 - Rs. C-215/06, Irland)
- Junktim-Klausel (§ 46 VwVfG)
  - Kausalitätserfordernis nicht gedeckt von UVP-Richtlinie
  - Darlegungs- oder Beweislast darf nicht beim Kläger liegen
  - Nur noch anwendbar auf Fälle, in denen das Gericht **ausschließt**, dass sich der Verfahrensfehler auf die Entscheidung in der Sache hat auswirken können (BVerwG 31.7.2012 – 4 A 7001/11, Rz. 35, 37).



## Fehlerfolgenregelungen (§§ 45, 46 VwVfG)

Gesetzesentwurf der Bundesregierung (BR-Drs. 361/15)

1. § 4 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird durch die folgenden Absätze 1 bis 1b ersetzt:

„(1) Die **Aufhebung** einer Entscheidung über die Zulässigkeit eines Vorhabens nach § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und 2 kann **verlangt werden**, wenn

1. eine nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung, nach der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben oder nach entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften

a) erforderliche **Umweltverträglichkeitsprüfung** oder

b) erforderliche **Vorprüfung** des Einzelfalls zur Feststellung der **UVP-Pflichtigkeit**

**weder** durchgeführt **noch nachgeholt** worden ist,



## Fehlerfolgenregelungen (§§ 45, 46 VwVfG)

Gesetzesentwurf der Bundesregierung (BR-Drs. 361/15)

3. ein **anderer** Verfahrensfehler vorliegt, der

a) **nicht geheilt** worden ist,

b) nach seiner **Art und Schwere** mit den in den Nummern 1 und 2 genannten Fällen **vergleichbar** ist und

c) der **betreffenen Öffentlichkeit die Möglichkeit der gesetzlich vorgesehenen Beteiligung am Entscheidungsprozess genommen hat**; zur Beteiligung am Entscheidungsprozess gehört auch der **Zugang** zu den Unterlagen, die zur **Einsicht** für die Öffentlichkeit auszulegen sind.



## Fehlerfolgenregelungen (§§ 45, 46 VwVfG)

Gesetzesentwurf der Bundesregierung (BR-Drs. 361/15)

(1a) Für **Verfahrensfehler**, die **nicht** unter **Absatz 1** fallen, gilt **§ 46** des Verwaltungsverfahrensgesetzes. Lässt sich durch das Gericht **nicht aufklären**, ob ein Verfahrensfehler nach Satz 1 die Entscheidung in der Sache beeinflusst hat, **wird eine Beeinflussung vermutet**.

(1b) **Unberührt** bleiben

1. **§ 45 Absatz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes,**
2. **§ 75 Absatz 1a des Verwaltungsverfahrensgesetzes** und andere entsprechende Rechtsvorschriften zur **Planerhaltung** sowie
3. die **Möglichkeit der Aussetzung des gerichtlichen Verfahrens zur Heilung eines Verfahrensfehlers.**“



## Die Rechtssache C-137/14 Einschränkungen des Umfangs der gerichtlichen Kontrolle

- **Materielle Präklusion**
  - Für Umweltverbände wie für Einzelne (§ 2 Abs. 3 UmwRG und § 73 Abs. 4 VwVfG)
  - Gerichtlich nicht aufhebbarer Ausschluss des präkludierten Sachverhalts
- **(Mitgliedstaatliche) Rechtfertigung des Einwendungsausschlusses**
  - Mitwirkungsrecht impliziert auch Mitwirkungspflicht (BVerwGE 60, 297)
  - Vermeidung von Rechtsunsicherheit für Beklagten (und Beigeladenen)



## Die Rechtssache C-137/14

### **Einschränkungen des Umfangs der gerichtlichen Kontrolle**

- Materielle Präklusion in der Sicht des EuGH
  - Missbräuchliches oder unredliches Verhalten der Beteiligten darf ausgeschlossen werden
  - Grundsätzlich aber: Argument der Rechtssicherheit greife nicht durch, da
    - „nicht erwiesen sei, dass eine umfassende gerichtliche Kontrolle der Verwaltungsentscheidung hinsichtlich ihrer sachlichen Richtigkeit dem Grundsatz der Rechtssicherheit abträglich sein könnte“



## **Materielle Präklusion in der Sicht des EuGH: Grundsätzlich europarechtswidrig**

- Zusammenhang der Verfahrensregelung der Präklusion mit der Begründetheitskontrolle: Umfang der Kontrolle wird verringert
  - Risiko der unerkannt rechtswidrigen Entscheidung steigt
- Art. 11 Abs. 1 UVP-Richtlinie
  - Anforderung an Zulässigkeit gerichtlicher Rechtsbehelfe
  - Anforderung auch an die Begründetheitsprüfung?





## Subjektive Rechte als Begrenzung des Umfangs der gerichtlichen Kontrolle

- § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO vereinbar mit Art. 11 Abs. 1 UVP-Richtlinie?
  - Schlussantrag: Beschränkung auf Rechtsverletzungen europarechtswidrig
  - EuGH: § 113 Abs. 1 VwGO europarechtskonform
    - Recht der Mitgliedstaaten, zu bestimmen, was als „Rechtsverletzung“ gilt (Art. 11 Abs. 3 UVP-Richtlinie)
    - Grenzen des Bestimmungsrechts: Effet utile des Richtlinienziels, einen „weiten Zugang“ zu gerichtlichen Verfahren zu eröffnen



## Subjektive Rechte als Begrenzung des Umfangs der gerichtlichen Kontrolle

- Streit um den subjektiven Rechtsschutz erledigt?
  - Unklarer Antrag des GA Wathelet
  - Konsequenzen für Kontrollumfang nicht beschieden durch EuGH
  - Internationaler Trend: Erweiterung des Kontrollumfangs im Rahmen der Aarhus-Konvention
    - Aarhus-Compliance-Committee: Umweltverbände dürfen auch Vorschriften rügen, die keine Umweltvorschriften sind



## Subjektive Rechte als Begrenzung des Umfangs der gerichtlichen Kontrolle

- Partikularansatz der Verwaltungsgerichte unter Rechtfertigungsdruck
  - **Legitimation** der Individualkläger (*Rennert*)
  - **Gesetzesbindungspostulat** und Verwaltungsgerichte (Art. 20 Abs. 3 GG)
  - Gesamtabwägung und subjektives Recht auf **vertretbare Gewichtung** der „**eigenen**“ Belange der Kläger im Planungsrecht
  - **Grundrechtsschutz** mit eingeschränktem Kontrollumfang?



## Fazit und Ausblick

- Deutsche Traditionen unter **Anpassungsdruck**
  - Fehlerfolgenregelungen
  - Kreis der Klagebefugten
  - Umfang der gerichtlichen Überprüfung
- Zunehmende **Europäisierung** von **Verfahrensvorschriften**
- Weitere **Zersplitterung** des Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts?
- **Neujustierung**
  - Bedeutungszuwachs des Verwaltungsverfahrens
  - Klagerechte für die „betroffene Öffentlichkeit“
  - Kollektivgüter einklagbar?
  - *Back to the roots*: Vollumfängliche Prüfung im Rahmen von § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO

