

Erweiterung der Klagerechte der Umweltverbände – Stellungnahme eines Umweltverbandes zum Entwurf zur Änderung des Umweltrechtsbehelfsgesetzes –

Dirk Teßmer

1.	Einleitung: Bedeutung des Zugangs zu gerichtlicher Überprüfung des Verwaltungshandelns für Umweltverbände	489
2.	Kritische Würdigung des Entwurfs zur Änderung des UmwRG (UmwRG-E(2012))	493
2.1.	Vorgaben der Aarhus-Konvention und der Gerichtszugangs-Richtlinie 2003/35/EG.....	494
2.2.	Unzureichende Umsetzung der völker- und europarechtlichen Vorgaben im UmwRG-E(2012)	497
2.2.1.	Zu § 1 UmwRG-E(2012)	498
2.2.2.	Zu § 2 Abs. 2 und Abs. 5 UmwRG-E(2012).....	498
2.2.3.	Zu § 2 Abs. 3 UmwRG-E(2012) – Präklusionsvorschrift.....	500
2.2.4.	Zu § 4a UmwRG-E(2012)	502
2.2.5.	Zu § 3a UVPG-E(2012).....	507
2.2.6.	Regelungsbedarf hinsichtlich des Zugangs zu Informationen über Genehmigungsverfahren und die Zurverfügungstellung von Unterlagen	507
2.2.7.	Regelungsbedarf hinsichtlich Verfahrenskosten.....	509
2.3.	Schlussbemerkung	509

1. Einleitung: Bedeutung des Zugangs zu gerichtlicher Überprüfung des Verwaltungshandelns für Umweltverbände

Anfang der 70er Jahre führte das gewachsene Bewusstsein einer Erforderlichkeit, Umwelt und Natur zur Bewahrung der Lebensumstände des Menschen – und auch um ihrer selbst willen – schützen zu müssen, zugleich zu der Erkenntnis, dass das bestehende bürgerschaftliche Engagement außerhalb der Gesetzgebung und der Gesetzesvollziehung durch Behörden hierbei einen wertvollen Beitrag leisten kann. Denn die besten Gesetze zum Schutz von Umwelt und Natur können nur dann ihre jeweils angestrebte Wirkung entfalten, wenn diese auch angewandt und durchgesetzt werden. Durch eine Mitwirkung am Verwaltungsverfahren von Bürgerinnen, Bürgern und Organisationen, die sich in besonderer Weise für den Umweltschutz einsetzen, und eine Einräumung von Zugang zu gerichtlicher Kontrolle des Verwaltungshandelns, kann zweifellos

erreicht werden, dass auf die Belange der Umwelt und die zu deren Schutz erlassenen Vorschriften mehr geachtet wird, als wenn das diesbzgl. Handeln der Behörden nicht unter besonderer Beobachtung steht.

Wie der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) insbesondere mit Verweis auf die Jahresberichte der EU-Kommission über die Durchführung und Durchsetzung des Umweltrechts in der Gemeinschaft herausgestellt hat, sind gerade im Bereich des Umwelt- und Naturschutzrechts Vollzugsdefizite in maßgeblichem Umfang festzustellen.¹ Eine wesentliche Ursache für diese Durchsetzungsdefizite liegt in der mangelnden Vollzugskontrolle im Umweltrecht begründet.² Die seit 1990 sukzessive aufeinander folgenden deutschen Beschleunigungsgesetze setzen auf *weniger Staat* durch weniger Partizipation und eben auch weniger Drittklagerechte sowie auf eher kurzfristige ökonomische Nützlichkeiten, ungeachtet der Zweifel daran, ob die Genehmigungsverfahrenslänge wirklich ein Wirtschaftsfaktor ist (und ob nicht andere Bürokratien viel unnötiger sind).³ Man wird zwar ohne Weiteres davon ausgehen dürfen, dass das Handeln der Behörden von dem Willen geprägt ist, sich getreu dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG) zu verhalten und mithin auch die im Umweltbereich ergehenden Entscheidungen grundsätzlich den Anforderungen von zum Schutz der Umwelt erlassenen Vorschriften genügen sollen. Indessen sind die Behörden im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung nicht selten der Ausübung von Druck und sonstigen Versuchen von Einflussnahmen derjenigen ausgesetzt, die mit hohem Interesse von ihnen eine bestimmte Entscheidung begehren. Dies gilt in besonderem Maße bei der Planung von Großvorhaben, an deren Realisierung vielschichtige öffentliche und private Interessen bestehen können sowie finanzielle Interessen des Vorhabenträgers. Dieser hat die Möglichkeit, gegen eine ihm ganz oder teilweise nicht genehme Entscheidung der Behörde Klage zu erheben, um auf diesem Wege etwa eine zu strenge Handhabung von Umweltschutzvorschriften vom Gericht korrigiert zu bekommen. Hat der Vorhabenträger mit seiner Klage Erfolg, so kann die Behörde unter Umständen im Nachgang Schadenersatzansprüchen ausgesetzt sein. Insofern ist es aus Sicht der Behörden immer mit Risiken verbunden, bei Zweifeln über die Anwendbarkeit oder die Reichweite einer Umweltschutzvorschrift zu Lasten der Vorhabenplanung zu entscheiden. Die Entscheidung zu Lasten der Umwelt ist hingegen regelmäßig frei von Risiken, da die behördliche Entscheidung in diesem Fall regelmäßig einer gerichtlichen Kontrolle nicht zugeführt wird/werden kann – und selbst wenn eine Klage statthaft sein sollte, so ist die Behörde im Falle der gerichtlichen Feststellung, dass sie eine unzutreffende Rechtsanwendung zu Lasten der Umwelt praktiziert hat, jedenfalls keinem Schadenersatzanspruch des erfolgreichen Klägers ausgesetzt.

¹ Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU), Stellungnahme: Rechtsschutz für die Umwelt – die altruistische Verbandsklage ist unverzichtbar, Februar 2005, S. 4.

² Dette, Access to Justice in Environmental Matters, in: Onida (Hrsg.): Europe and the Environment (2004), S. 5; EU-Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (2003), S. 3; Krämer, E.C. Environmental Law (1996), S. 12 f.

³ Felix Ekhardt, Zur Europarechtswidrigkeit der deutschen Hindernis-Kaskade für Umweltklage, Zusammenfassung in Thesen, S. 5

Während also in Deutschland Umweltnutzern gegen jede auch nur mittelbar wirkende Umweltschutzmaßnahme grundsätzlich ein Abwehrrecht zur Seite steht und beispielsweise ein Genehmigungsinhaber Abwehrrechte gegen ihn betreffende behördliche Umweltschutzaufgaben gerichtlich geltend machen kann, ist Umweltschützern die Berufung auf Bestimmungen des Umweltrechts vielfach verwehrt. Steht keine Verletzung individueller Rechte in Frage, wird die im deutschen Verwaltungsprozessrecht nach § 42 Abs. 2 VwGO erforderliche Klagebefugnis verneint. Normen des Umweltschutzes sind mithin grundsätzlich nur dann gerichtlich durchsetzbar, wenn ihre objektive Verletzung zu einer bereits vom Gesetzgeber antizipierten Beeinträchtigung von Individualrechtsgütern, insbesondere von Gesundheit und Eigentum, führen kann. Darüber hinaus sollen nach der Rechtsprechung grundsätzlich nur die der Gefahrenabwehr, nicht aber die der Vorsorge dienenden Normen des öffentlichen Umweltrechts, wie etwa § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG, Rechte des Einzelnen begründen. Das soll selbst dann gelten, wenn die – ungeachtet bestehender Vorsorgegrenzwerte – entstehenden Schäden an Individualrechtsgütern manifest sind. Daraus resultiert im gemeinwohlorientierten Umweltrecht ein Ungleichgewicht der Klagemöglichkeiten privater *Umweltnutzer* einerseits und privater *Umweltschützer* andererseits.⁴

Ohne die Möglichkeit der Verbandsklage besteht mithin ein gravierendes Defizit der Möglichkeit einer gerichtlichen Kontrolle der rechtskonformen Gesetzesvollziehung durch die Behörden im Umweltbereich – und zwar einseitig in Bezug auf umweltbelastendes Verwaltungshandeln, während Entscheidungen, die aus Umweltschutzgründen zu Lasten von Vorhabengenehmigungen ergangen sind, regelmäßig seitens der Vorhabenträger der gerichtlichen Kontrolle zugeführt werden. Die Kontrolle auch und gerade der Berücksichtigung von Gemeinwohlbelangen in Verwaltungsentscheidungen durch eine unabhängige Justiz ist jedoch für den Rechtsstaat essenziell.⁵ Zu berücksichtigen ist auch, dass der überall zu beobachtende Abbau von Verwaltungskapazitäten in der Konsequenz naturgemäß in den Bereichen am deutlichsten zu einer Schwächung des Vollzugs führt, in welchen es an gerichtlicher Kontrolle fehlt. In diesem Spannungsfeld kann und muss die Gerichtsbarkeit als neutrale, unabhängige Unterstützerin der Verwaltung gegen mögliche sachwidrige Einflussnahmen zur Verfügung stehen. Es darf keine Verkürzung der Idee der Gewaltenteilung dadurch geben, dass bestimmte Entscheidungen, die Gemeinwohlbelange tangieren, nicht der gerichtlichen Kontrolle unterliegen.⁶

Da die Letztentscheidung über Verbandsklagen bei der unabhängigen Justiz als dritter staatlicher Gewalt liegt, geht mit der altruistischen Geltendmachung von Umwelt- und Naturschutzbelangen vor Gericht auch schwerlich eine Usurpation der Gemeinwohlverantwortung des Staates durch private Verbände einher. Denn: Eine Verbandsklage vor den Verwaltungsgerichten kann auch im Falle eines vollumfänglichen Erfolges maximal

⁴ SRU, Stellungnahme Verbandsklage (siehe Fn. 1), S. 5, 6.

⁵ SRU, Stellungnahme Verbandsklage (siehe Fn. 1), S. 6.

⁶ SRU, Stellungnahme Verbandsklage (siehe Fn. 1), S. 6.

die Beachtung und Durchsetzung der vom Gesetzgeber erlassenen Rechtsvorschriften erwirken. Damit vermögen die Umweltverbände auch in ihrem Bemühen um gerichtliche Kontrolle von Vorhabengenehmigungen ausschließlich Interessen der Allgemeinheit zu verfolgen. Der Gedanke, dass die Verbände den gewährleisteten Zugang zu Gericht dazu verwenden können, abseits von der Rechtslage eigene Interessen durchzusetzen, ist demgegenüber ersichtlich abwegig. Vielmehr ermöglicht jede Beschränkung des Zugangs zu Gericht und ebenso jede Restriktion der gerichtlichen Überprüfbarkeit des Verwaltungshandelns lediglich die Etablierung rechtswidriger Zustände zu Lasten der Umwelt und der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen. Die Verbandsklagemöglichkeit stellt mithin keine Privilegierung von Umweltinteressen dar, sondern sie gleicht vielmehr ansonsten bestehende Ungleichgewichte im System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes aus, welche Umweltnutzungs- auf Kosten von Umweltschutzinteressen begünstigen.⁷ Es geht bei der Verbandsklage mithin um den notwendigen gerichtlichen Schutz von ansonsten nicht einklagbaren Allgemeininteressen.

Dass es einer gerichtlichen Überprüfung von umweltrelevanten Verwaltungsentscheidungen auf Initiative von Umweltverbänden bedarf, um den Vollzug umweltgesetzlicher Vorschriften durchzusetzen, zeigen die Ergebnisse der in den vergangenen 10 Jahren durchgeführten empirischen Erhebungen hinsichtlich der Anzahl und Erfolgsquote naturschutz- und umweltrechtlicher Verbandsklagen. Danach erweisen sich Rechtsmittel von Umweltverbänden als signifikant erfolgreicher als der Durchschnitt der insgesamt bei den Verwaltungsgerichten erhobenen Klagen. Häufig geäußerte Befürchtungen, dass eine Ausweitung des Klagerechts der Verbände zu einer Prozessflut und ggf. zu einer Überlastung der Gerichte sowie unverhältnismäßigen Behinderungen oder Verzögerungen wichtiger Projekte infolge ungerechtfertigter Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes durch Verbände führen könnten, sind inzwischen auch empirisch widerlegt. Dies galt bereits in Bezug auf die im BNatSchG bzw. in den LNatSchG geregelte naturschutzrechtliche Verbandsklage⁸ und hat sich auch nach Einführung des UmwRG(2006)⁹ nicht verändert¹⁰: Seit deren bundesgesetzlicher Einführung in 2002 (BNatSchG) bzw. 2006 (UmwRG) sind natur- bzw. umweltschutzrechtliche Verbandsklagen mit gut 40 % ganz oder teilweise gewonnenen Verfahren wesentlich erfolgreicher, als andere von Verwaltungsgerichten in Deutschland entschiedene Hauptsacheverfahren (die Erfolgsquote der Kläger liegt durchschnittliche bei 10 %).¹¹ Dabei machen natur- und umweltschutzrechtliche Verbandsklagen lediglich 0,03 % der an Verwaltungsgerichten anhängigen Klagen aus.¹²

⁷ SRU, Stellungnahme Verbandsklage (siehe Fn. 1), S. 16.

⁸ Schmidt/Zschesche/Rosenbaum, Die naturschutzrechtliche Verbandsklage in Deutschland (2004); Schmidt/Zschesche, Effizienz der naturschutzrechtlichen Verbands- oder Vereinsklage, Natur und Recht 2003, S. 16 ff.

⁹ Gesetzes über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) vom 07.12.2006, BGBl. I S. 2816

¹⁰ Vgl. Schmidt/Zschesche/Tryjanowski, Die Entwicklung der Verbandsklage im Natur- und Umweltschutzrecht von 2007 bis 2010 – Eine empirische Untersuchung im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz, 2011, S. 13 ff.; Schmidt, Zur Diskussion über erweiterte Klagebefugnisse im Umweltschutzrecht, ZUR 2012, 210 ff.

¹¹ Siehe Fn. 7 und 8.

¹² Siehe Schmidt/Zschesche/Tryjanowski (Fn. 8), S. 11 und dort Fn. 25.

Die Gerichte werden von den Umweltverbänden mithin keinesfalls mit *Klagewellen* überrollt, sondern regelmäßig nur in ausgewählten Fällen besonderer Fallkonstellationen, erheblicher Umweltauswirkungen und Zweifeln an der Rechtmäßigkeit der Verwaltungsentscheidung angerufen.

Vor diesem Hintergrund ist es kaum verwunderlich, dass bereits die bloße Existenz einer (umfassenden) Verbandsklagemöglichkeit positive präventive Effekte hat, indem sie die Verwaltung zu einem konsequenteren Vollzug des (nationalen und europäischen) Umweltrechts anhält.¹³ Der SRU hat es sogar als die wichtigste Wirkung des Verbandsklagerechts angesehen, dass durch die potenzielle Einklagbarkeit von Umweltschutzbelangen Verwaltungen veranlasst werden, Umweltbelange bei ihren Entscheidungen angemessen zu berücksichtigen.¹⁴ Wird Umweltbelangen gegenüber privaten ökonomischen Interessen ein adäquateres Gegengewicht dadurch gegenüber gestellt, dass sie von Nichtregierungsorganisationen im Rahmen einer Verbandsklage eingefordert werden können, wird diese gerichtliche Überprüfungsmöglichkeit regelmäßig die ursprüngliche Verwaltungsentscheidung beeinflussen. Vor dem Hintergrund, dass der Vorhabenträger gegenüber einer ggf. aus Gründen der behördlichen Anwendung von Umweltschutzvorschriften nicht oder nicht ausreichend seine Interessen bedienenden Verwaltungsentscheidung eine Klage einreichen kann, besteht ohne die Existenz der Verbandsklage und insbesondere im Hinblick auf die Belange des Umweltrechts anderenfalls eine Asymmetrie im Rechtsschutz.

2. Kritische Würdigung des Entwurfs zur Änderung des UmwRG (UmwRG-E(2012))

Der Gesetzesentwurf ist in seiner gegenwärtig¹⁵ vorgelegten Fassung abzulehnen, da dieser nicht den von Deutschland zu beachtenden Verpflichtungen genügt, die sich einerseits aus dem Übereinkommen der Wirtschaftskommission für Europa (UNECE) über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung am Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten¹⁶ (nachfolgend

¹³ Schlacke, Überindividueller Rechtsschutz (2008), S. 230; Dette (Fn. 2), S. 12; Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, Stellungnahme zu dem *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten*. 2004/C 117/14. ABl. EG Nr. C 117/55 vom 30.04.2004, Ziff. 3.1; de Sadeleer/Roller/Dross, Access to Justice in Environmental Matters. Final Report (2003), <http://europa.eu.int/comm/environment/aarhus/index.htm>, S. 12 ff., 33 f.; Schmidt/Zschesche, Natur und Recht 2003, S. 16 ff.; EU-Kommission, 2002a, Working Document *Access to justice in environmental matters* vom 11.04.2002, <http://www.europa.eu.int/comm/environment/aarhus/index.htm>, S. 6; SRU, Umweltgutachten 2002, Tz. 156; FÜHR/GEBERS/ORMOND, T./ROLLER: Access to Justice – Legal Standing for Environmental Associations in the European Community (1994), ELNI-Newsletter, 1/1994; Winkelmann, Die Verbandsklage im Umweltschutz im internationalen Vergleich 1994 und 1992.

¹⁴ SRU, Jahregutachten 1996, Tz. 705.

¹⁵ Stand: 15.10.2012.

¹⁶ unterzeichnet am 25. Juni 1998 in Aarhus (Dänemark), in Kraft getreten am 30.10. 2001. 44 Staaten haben die Konvention bislang ratifiziert.

Aarhus-Konvention), bzw. andererseits aus der EU-Richtlinie 2003/35/EG¹⁷ (nachfolgend *Gerichtszugangs-Richtlinie*) im Hinblick auf die Gewährleistung eines weiten Zugangs zu einer umfassenden gerichtlichen Überprüfung von umweltrelevantem Verwaltungshandeln für Umweltverbände ergeben.

2.1. Vorgaben der Aarhus-Konvention und der Gerichtszugangs-Richtlinie 2003/35/EG

Ausweislich den in der jeweiligen Präambel aufgelisteten Beweggründe dienen die Vorgaben zu einer Etablierung umfassenderer Rechte auf Zugang zu Informationen über die Umwelt, Beteiligung an behördlichen Genehmigungsverfahren und Zugang zu gerichtlicher Kontrolle zu Verwaltungsentscheidungen, deren Umsetzung Auswirkungen auf die Umwelt hat, dem Ziel, das Recht jeder Person, gegenwärtiger und künftiger Generationen auf ein Leben in Gesundheit und Wohlbefinden zuträglicher Umwelt, durchzusetzen. Engagierten Bürgerinnen und Bürgern soll beim Schutz, der Erhaltung und Verbesserung des Zustands der Umwelt und deren nachhaltiger Entwicklung eine aktive Rolle zukommen. Hierzu bedarf es eines einfachen Zugangs zu Informationen, eines Rechts auf Beteiligung an Entscheidungsverfahren und der Gewährleistung einer Möglichkeit, gerichtliche Kontrolle der Verwaltung erreichen zu können. Es besteht die Erwartung, hierdurch die Qualität und die Umsetzung von Entscheidungen sowie das Bewusstsein der Öffentlichkeit in Umweltangelegenheiten zu verbessern und die Behörden anzuhalten, die Interessen des Umweltschutzes entsprechend den Erfordernissen zu berücksichtigen. Über die Umsetzung der Vorgaben aus der Aarhus-Konvention und der Gerichtszugangs-Richtlinie 2003/35/EG soll die Verantwortlichkeit und Transparenz bei Entscheidungsverfahren gefördert und die öffentliche Unterstützung für Entscheidungen über die Umwelt gestärkt werden. Teil dessen soll sein, dass die Öffentlichkeit, einschließlich Umweltorganisationen, Zugang zu wirkungsvollen gerichtlichen Mechanismen haben soll, damit die berechtigten Umweltinteressen geschützt werden und das Recht durchgesetzt wird.

Diese aus der Präambel und dem Gesamtkontext von Aarhus-Konvention und Gerichtszugangs-Richtlinie 2003/35/EG ersichtlichen Vorgaben werden im Hinblick auf den Zugang zu Gericht in Art. 9 der Aarhus-Konvention bzw. Art. 11 der UVP-Richtlinie (ehemals Art. 10a) / Art. 25 der IE-Richtlinie (ehemals Art. 15a der IVU-Richtlinie)¹⁸ im Wesentlichen wortgleich umgesetzt. In Art. 9 der Aarhus-Konvention heißt es¹⁹:

¹⁷ Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.05.2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten; Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 156/17 vom 25.06.2003.

¹⁸ Hier zitiert nach der aktuellen Fassung der jeweiligen Richtlinien.

¹⁹ Hervorhebungen diesseits.

- (1) (...)
- (2) Jede Vertragspartei stellt im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit,
 - (a) die ein ausreichendes Interesse haben oder alternativ
 - (b) eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsprozessrecht einer Vertragspartei dies als Voraussetzung erfordert, Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht und/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 Artikel 6 und – sofern dies nach dem jeweiligen innerstaatlichen Recht vorgesehen ist und unbeschadet des Absatzes 3 – sonstige einschlägige Bestimmungen dieses Übereinkommens gelten. Was als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt, bestimmt sich nach den Erfordernissen innerstaatlichen Rechts und im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit im Rahmen dieses Übereinkommens einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren. Zu diesem Zweck gilt das Interesse jeder nichtstaatlichen Organisation, welche die in Artikel 2 Nummer 5 genannten Voraussetzungen erfüllt, als ausreichend im Sinne des Buchstaben a. Derartige Organisationen gelten auch als Träger von Rechten, die im Sinne des Buchstaben b verletzt werden können. (...)
- (3) Zusätzlich und unbeschadet der in den Absätzen 1 und 2 genannten Überprüfungsverfahren stellt jede Vertragspartei sicher, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen.
- (4) Zusätzlich und unbeschadet des Absatzes 1 stellen die in den Absätzen 1, 2 und 3 genannten Verfahren angemessenen und effektiven Rechtsschutz und, soweit angemessen, auch vorläufigen Rechtsschutz sicher; diese Verfahren sind fair, gerecht, zügig und nicht übermäßig teuer. (...)
- (5) Um die Effektivität dieses Artikels zu fördern (...) prüft jede Vertragspartei die Schaffung angemessener Unterstützungsmechanismen, um Hindernisse finanzieller und anderer Art für den Zugang zu Gerichten zu beseitigen oder zu verringern.

In seinen Urteilen vom 12.05.2011 (C-115/09 – *BUND vs Trianel*) und vom 08.03.2011 (C-240/09 – *slowakischer Braunbär*) hat der EuGH die Aussagen des Art. 9 der Aarhus-Konvention interpretiert bzw. über die Auslegung von Aussagen des Art. 10a/11 UVP-Richtlinie entschieden. Speziell im Urteil vom 12.05.2011 wurde in dem vom Oberverwaltungsgericht Münster eingeleiteten Vorabentscheidungsverfahren²⁰ vom EuGH

²⁰ dieser Umstand ist für das Verständnis der Aussagen des EuGH von wesentlicher Bedeutung, da der EuGH sich in seinem Urteil nur zu den aufgeworfenen Fragen und nicht allgemein zur Auslegung des Art. 10a/11 der UVP-Richtlinie äußern konnte.

unmittelbar entschieden, dass die in § 2 Abs. 2 und Abs. 5 UmwRG(2006) gesetzten Restriktionen der Rügebefugnis und der Reichweite gerichtlicher Kontrolle gegen die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben aus Art. 10a UVP-Richtlinie²¹ verstoßen. Der EuGH stellte klar, dass eine Verbandsklage im Anwendungsbereich von Vorhaben, die der UVP-Richtlinie unterfallen, auch insoweit zulässig ist, als eine Verletzung objektiven Umweltrechts gerügt wird:

- Zunächst ist festzustellen, dass Art. 10a Abs. 1 der Richtlinie 85/337 bestimmt, dass es möglich sein muss, Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen im Sinne dieses Artikels zum Gegenstand eines gerichtlichen Überprüfungsverfahrens zu machen, um *die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit ... anzufechten*, ohne dass er in irgendeiner Weise die Gründe beschränkt, die zur Stützung eines entsprechenden Rechtsbehelfs vorgebracht werden können.²²
- Art. 10a der Richtlinie 85/337/EWG (...) Rechtsvorschriften entgegen[steht], die einer Nichtregierungsorganisation im Sinne von Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie 85/337 (...), die sich für den Umweltschutz einsetzt, nicht die Möglichkeit zuerkennen, im Rahmen eines Rechtsbehelfs gegen eine Entscheidung, mit der Projekte, die im Sinne von Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie 85/337 (...) *möglicherweise erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben*, genehmigt werden, vor Gericht die Verletzung einer Vorschrift geltend zu machen, die aus dem Unionsrecht hervorgegangen ist und den Umweltschutz bezweckt, weil diese Vorschrift nur die Interessen der Allgemeinheit und nicht die Rechtsgüter Einzelner schützt.²³

Während sich das Urteil vom 12.05.2011 – bedingt durch die Fragestellung im Vorhabentscheidungsverfahren – auf die Unzulässigkeit einer Begrenzung von Rügebefugnis und Gerichtskontrolle auf drittschützenden Vorschriften des Umweltrechts im Geltungsbereich uvp-pflichtiger Vorhaben bezog, hat der EuGH sich in seiner Entscheidung vom 8. März 2011 (C-240/09) zu den weitergehenden Verpflichtungen der Gewährleistung des Zugangs zu Gericht aus Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention verhalten. Da auch die EU diese Vorgabe der Aarhus-Konvention noch nicht in das Gemeinschaftsrecht umgesetzt hat, konnte der EuGH hierzu zwar keine Sachentscheidung treffen, er hat aber deutlich gemacht, dass aus der Aarhus-Konvention unmittelbare Verpflichtungen für das nationale Prozessrecht der Mitgliedstaaten folgen. Dieses muss so ausgelegt werden muss, dass auch jenseits uvp-relevanter Sachverhalte ein Zugang zu Gericht zu gewähren ist.²⁴ Im Unterschied zu Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention (und Art. 11 UVP-Richtlinie) ist der Zugang insofern aber auf die Überprüfung der Verletzung umweltrechtlicher Regelungen beschränkt. Im Anwendungsbereich des Art. 11 UVP-Richtlinie und mithin Fällen umweltrelevanter Großvorhaben ist hingegen eine

²¹ Heute Artikel 11 UVP-Richtlinie.

²² EuGH, Urteil vom 12.05.2011 (C-115/09), Rz. 37.

²³ EuGH, Urteil vom 12.05.2011 (C-115/09), Entscheidungstenor.

²⁴ Reh binder, Die Aarhus-Rechtsprechung des europäischen Gerichtshofs und die Verbandsklage gegen Rechtsakte der Europäischen Union, EurUP 2012, S. 23; Berkemann, DVBl.2011, S. 1253, 1255 f., 1262;.

umfassende Prüfung der materiell-rechtlichen und verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit durchzuführen, die keine Beschränkung auf bestimmte Rechtsvorschriften zulässt. Dies ist folgerichtig, denn umweltrelevante Großvorhaben sollen nur durchgeführt werden, wenn diese in jeder Hinsicht dem geltenden Recht entsprechen.

2.2. Unzureichende Umsetzung der völker- und europarechtlichen Vorgaben im UmwRG-E(2012)

Da Deutschland seine eigenen Verpflichtungen aus der Aarhus-Konvention zu erfüllen hat und die Konvention nicht nur den Zugang zu einer gerichtlichen Überprüfung von europäischen Umweltrecht und uvp-pflichtigen Großvorhaben regelt, sondern allgemein von Verwaltungsentscheidungen mit relevanten Auswirkungen für Schutzgüter der Umwelt verlangt, muss der Geltungsbereich des § 1 UmwRG mithin auf einen Zugang zu Gericht gegenüber jedem gegen Umweltvorschriften verstoßenden Behördenhandeln ausgeweitet werden. Während gegenüber uvp-pflichtigen Großvorhaben eine umfangliche Kontrolle der Einhaltung des geltenden Rechts zu gewährleisten ist, darf jenseits dessen eine Überprüfung der Übereinstimmung des behördlichen Handelns auf die Beachtung von umweltrechtlichen Vorschriften begrenzt werden.

Die vorliegende Gesetzesnovelle wurde mit begrenztem Blick auf das Urteil des EuGH vom 12.05.2011 (C-115/09) erarbeitet. Es fehlt indessen die wünschenswerte ausdrückliche Klarstellung der Ausweitung des Zugangs zu Gericht auch im Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention. Die deutschen Verwaltungsgerichte sind da in ihrer Rechtsprechung schon weiter und haben begonnen, Umweltverbandsklagen gegenüber Verwaltungshandeln jenseits von Sachverhalten im Anwendungsbereich der UVP-Richtlinie, unter Anwendung der Vorgabe aus Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention zu behandeln.²⁵ Eine Verabschiedung des Gesetzesentwurfes in der vorliegenden Fassung würde eine Aufrechterhaltung unsicherer Rechtszustände betreiben und absehbar zu einer weiteren Verurteilung Deutschlands durch den EuGH führen.

Die beabsichtigte Einführung der Regelungen des § 4a UmwRG kann wohl – abgesehen von der freilich ebenfalls hinter den Anforderungen des übergeordneten Rechts zurückbleibenden Änderung in § 2 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 5 – als *Herzstück* der Novelle angesehen werden. Der Entwurf betreibt dabei das *Geschäft* derjenigen *interessierten Kreise* aus der Wirtschaft, welche die Möglichkeit der gerichtlichen Überprüfung von Genehmigungsentscheidungen auf Klage von Umweltverbänden weitestgehend behindern möchten – wenn schon deren Hauptanliegen, Abschaffung des Zugangs zu Gericht für Umweltverbände, nicht ohne Verstoß gegen internationale Abkommen und den Bruch des Gemeinschaftsrechts realisierbar ist.

Ein weiterer zentraler Kritikpunkt liegt in der Aufrechterhaltung der Präklusionsvorschrift § 2 Abs. 3 UmwRG, mit welcher bereits bislang – und zwar in unrühmlichem Sinne sehr *erfolgreich* – Verstöße gegen geltendes Recht noch im laufenden Verfahren und mit Wirkung einer absoluten Restriktion der gerichtlichen Prüfung unanfechtbar werden.

²⁵ Vgl. VG Wiesbaden, Urteile vom 10.10.2011 (4 K 757/11.WI) und vom 16.08.2012 (4 K 165/12.WI); VG München, Urteil vom 09.10.2012 (M 1 K 12.1046); VGH Kassel, Beschluss vom 14.05.2012 (9 B 1918/11).

Im Einzelnen:

2.2.1. Zu § 1 UmwRG-E(2012)

Wie oben dargelegt, muss der Zugang zu Gericht nicht nur gegenüber Verwaltungshandeln im Geltungsbereich der UVP- und der IE-Richtlinie – insofern als vollumfängliche Rechtmäßigkeitskontrolle – gewährleistet werden. Die Mitgliedstaaten der Aarhus-Konvention müssen vielmehr auch jenseits uvp-relevanter Sachverhalte eine gerichtliche Kontrolle des Verwaltungshandelns eröffnen, wenn und soweit es um die Beachtung umweltrechtlicher Vorschriften jedweder Herkunft geht; insofern ist allerdings dann keine Vollkontrolle der Rechtmäßigkeit der Verwaltung vorgegeben.

Diese Vorgabe ist in § 1 UmwRG umzusetzen, was der UmwRG-E(2012) indessen nicht leistet. Es bedarf mithin der Aufnahme einer Klarstellung, die etwa als zusätzliche Ziffer 3 in § 1 Abs. 1 in enger Anlehnung an den Wortlaut von Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention lauten könnte: *3. andere von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen, die gegen umweltbezogene Bestimmungen verstoßen.*

2.2.2. Zu § 2 Abs. 2 und Abs. 5 UmwRG-E(2012)

Die beabsichtigte Streichung der Wörter *Rechte Einzelner begründen* sowohl in Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 5 ist in Anbetracht des klaren Wortlauts in Art. 9 der Aarhus-Konvention und Art. 11 UVP-RL / Art. 25 IE-RL) und der hierzu ergangenen Rechtsprechung des EuGH alternativlos. Indessen geht die Änderung des Wortlautes von § 2 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 5 nicht weit genug, da dieser weiterhin die Restriktion von Rügebefugnis und gerichtlicher Überprüfung in Bezug auf *Rechtsvorschriften, die dem Umweltschutz dienen* enthält. Auch diese Einschränkung ist mit dem Wortlaut wie dem Sinn und Zweck der Vorgaben der Aarhus-Konvention und der diese umsetzenden EG-Richtlinien nicht vereinbar. Denn diese verlangen – wie dargelegt – den Zugang zu einer gerichtlichen Überprüfung der *materiell-rechtlichen und verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen*. Eine Beschränkung auf die Beachtung von Normen, die *dem Umweltschutz dienen*, ist damit nicht vereinbar. Entscheidend ist, dass sich der Rechtsbehelf gegen ein Handeln (oder Unterlassen) richtet, welches relevante Auswirkungen auf die Umwelt haben kann. Wenn es um die gerichtliche Überprüfung eines solchen Verwaltungshandeln geht – beispielsweise weil ein mit erheblichen Umweltauswirkungen verbundenes Vorhaben genehmigt wird –, kann es keine entscheidende Rolle spielen, ob eine etwaige Rechtswidrigkeit des Genehmigungsbescheides aus einem Verstoß gegen (auch) dem Schutz der Umwelt dienende Rechtsvorschriften resultiert oder ob der Bescheid aus anderen Gründen rechtswidrig ist.

Aus der Restriktion der Rügebefugnis auf *dem Umweltschutz dienende Vorschriften* ergeben sich zudem in den Gerichtsverfahren schwierige Abgrenzungsfragen, da die Gerichte für einzelne Normen auszulegen und zu entscheiden haben, ob diese nun auch dem Umweltschutz dienen – oder nicht. Die Rechtsunsicherheit ist geeignet, in einer

Vielzahl von Verfahren die Prozessdauer unnötig in die Länge zu ziehen und es liegt nahe, dass es mehrerer Revisionsverfahren – sowie absehbar wohl letztlich auch einer Entscheidung des EuGH – bedarf, um eine gesicherte Rechtsprechung herzustellen.

Auch um dem Ziel einer Durchsetzung und Verbesserung des Umweltschutzes und der Transparenz wie Akzeptanz von umweltrelevanten Vorhabengenehmigungen ausreichend gerecht zu werden, muss eine Genehmigungsentscheidung sich auch gegenüber der Prüfung durchsetzen, ebenfalls nicht aus anderen als umweltrechtlichen Gründen rechtswidrig zu sein.

Gleiches gilt im Hinblick auf § 1 Abs. 5 Nr. 2 UmwRG soweit Rechtsbehelfe von Umweltvereinigungen in Bezug auf Bebauungspläne nur begründet sein sollen, *soweit die Festsetzungen des Bebauungsplanes, die die Zulässigkeit eines UVP-pflichtigen Vorhabens begründen, gegen Rechtsvorschriften, die dem Umweltschutz dienen (...).*

Auch mit dieser Regelung wird eine von den Vorgaben der Aarhus-Konvention und Art. 11 UVP-Richtlinie nicht gedeckte Restriktion bewirkt, die mithin EG- und völkerrechtswidrig ist. Selbst wenn man – illegitim – die Verpflichtung aus Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention unberücksichtigt ließe und nur Art. 9 Abs. 2 der Konvention bzw. Art. 11 der UVP-RL in den Blick nimmt, ist der Verstoß gegen jene Vorgaben festzustellen. Um nur diese Vorgaben umzusetzen, müsste die Vorschrift vielmehr formuliert werden: *(...) soweit die Festsetzungen des den UVP-Pflichten unterfallenden Bebauungsplanes gegen Rechtsvorschriften verstoßen.*

Da auch ein solcher Wortlaut aber hinter den Verpflichtungen aus Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention zurückbliebe, ist richtigerweise unter Auslassung des Bezugs zur UVP-Pflichtigkeit zu formulieren: *Rechtsbehelfe (...) sind begründet, (...) soweit die Festsetzungen des Bebauungsplanes gegen Rechtsvorschriften verstoßen.*

Für eine völker- und europarechtskonforme Umsetzung der bestehenden Verpflichtungen zur Gewährleistung des Zugangs zu Gericht für Umweltverbände, bedarf es daher einer Änderung des § 2 entsprechend den nachfolgenden Vorschlägen:

- § 2 Abs. 1: *Eine (...) anerkannte inländische oder ausländische Vereinigung kann, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung gegen Entscheidungen von Behörden oder deren Unterlassen einlegen, soweit das Verwaltungshandeln Auswirkungen auf die Belange des Umweltschutzes hat und sie geltend macht, durch die angegriffene Entscheidung oder deren Unterlassen in ihrem satzungsgemäßen Aufgabenbereich der Förderung der Ziele des Umweltschutzes berührt zu sein.*
- § 2 Abs. 5 S. 1: *Rechtsbehelfe nach Absatz 1 sind begründet, soweit die klagegegenständliche Entscheidung der Behörden oder deren Unterlassen rechtswidrig ist und das Verwaltungshandeln Auswirkungen auf die Belange des Umweltschutzes hat, die zu den von der Vereinigung nach ihrer Satzung zu fördernden Zielen gehört.²⁶*

²⁶ Die bisherige Differenzierung in Abs. 5 Nr. 1 und Nr. 2 kann dabei aufgegeben werden.

- § 2 Absatz 5 S. 2²⁷ ist ersatzlos zu streichen, da auch hiermit eine Restriktion des Zugangs zu Gericht in Umweltangelegenheiten vorgenommen wurde, die jedenfalls mit Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention nicht vereinbar ist.

2.2.3. Zu § 2 Abs. 3 UmwRG-E(2012) – Präklusionsvorschrift

Mit Beginn der *Beschleunigungsgesetze* der 90er Jahre und nachfolgend wurden vom Gesetzgeber sukzessive immer schärfere Reglementierungen und höhere Anforderungen betreffend die Beteiligung der von in eigenen Rechten betroffenen Nachbarn und der interessierten Öffentlichkeit, einschließlich der die öffentlichen Belange des Umweltschutzes vertretenden Verbände, eingeführt. Seither müssen Einwendungen der Bürger einen – gesetzlich und richterlich unbestimmten – Detaillierungsgrad aufweisen, damit die Behörde und ggf. nachfolgend die Gerichte die Rechtmäßigkeit der Vorhabenplanung vollständig überprüfen können (Grundsatz der so genannten *materiellen Präklusion*). In der Praxis führt dies dazu, dass die Gerichte zunehmend dazu neigen, die Einwender somit bereits im Genehmigungsverfahren treffende Vortragslast zu überspannen. Es entsteht der bei Analyse der Rechtsprechung gut begründete Eindruck, dass dann, wenn im Gerichtsverfahren dem Vortrag der Kläger zur Begründung der Rechtswidrigkeit der Vorhabengenehmigung nicht mehr anders begegnet werden kann, seitens der Gerichte der Schwerpunkt der Prüfung auf eine Herausarbeitung dahingehend gerichtet ist, dass der betreffende Einwand gegen die Planung nicht genauso bereits im Genehmigungsverfahren vorgebracht wurde. Dies freilich kann in der Realität auch unmöglich geleistet werden. Nicht selten finden sich Vorhabenplanungen auf 5 bis 10 Ordner verteilt (bei der Planung zum Ausbau des Frankfurter Flughafens waren es gar 62 Ordner). Unabhängig von Umfang, Komplexität und Konfliktpotential der Planung, beträgt der Zeitraum, in welchem die Planung eingesehen werden kann, immer nur 1 Monat. Die schriftlichen Einwendungen gegen die Planung muss sodann binnen einer Frist von 2 weiteren Wochen eingereicht werden. In dieser Zeit eine sämtliche Angriffspunkte gegen eine Planung vorbringende Einwendung in allen Details anzufertigen, ist praktisch unmöglich. Dies überfordert die Bürger und auch die Umweltverbände sowohl organisatorisch als auch finanziell, denn de facto lässt sich eine den Anforderungen vieler Gerichte entsprechende Einwendung – wenn überhaupt – nicht mehr ehrenamtlich, sondern nur mit Beiziehung professionellen Sach- und Rechtsbeistands erstellen. Es wird auch von den Bürgern und Verbänden mehr verlangt als vom Vorhabenträger, der seine Planung jederzeit – auch noch im Gerichtsverfahren – nachbessern kann. Damit ist auch der wichtige Grundsatz der *Waffengleichheit* zwischen Bürger und Vorhabenträger verletzt.

Die Restriktion verstößt ferner – ebenfalls – gegen die Vorgabe aus Art. 10a UVP-RL/Art. 25 IE-RL/Art. 9 Aarhus-Konvention, wonach der Zugang zu Gericht zu gewähren ist *um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit* zu ermöglichen (siehe oben).

²⁷ Bei Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 muss zudem eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bestehen

Dass die Präklusionsvorschrift, die so in keinem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft existiert, mit den Vorgaben des Gemeinschaftsrechts nicht zu vereinbaren ist, ergibt sich zumindest mit einem sehr starken Indiz aus dem Urteil des EuGH vom 15.10.2010 (C-263/08) sowie insbesondere aus den zugehörigen Schlussanträgen der Generalanwältin vom 02.07.2010.

So führt der Europäische Gerichtshof in seinem Urteil vom 15.10.2009 (C-263/08, Rn. 38, 39) aus, dass sich die Beteiligung am umweltbezogenen Entscheidungsverfahren unter den Voraussetzungen der Art. 2 Abs. 2 (Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung) und 6 Abs. 4 (Öffentlichkeitsbeteiligung) RL 85/337/EWG von einer gerichtlichen Anfechtung unterscheidet und auch eine andere Zielsetzung als diese habe, da sich eine solche Anfechtung gegebenenfalls gegen die am Ende dieses Verfahrens ergehende Entscheidung richten kann. Diese Beteiligung [am Verwaltungsverfahren] habe keine Auswirkungen auf die Voraussetzungen für die Ausübung des Anfechtungsrechts. Daher müsse es den Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit möglich sein, die Entscheidung über den Antrag auf Genehmigung eines Projekts anzufechten, gleichviel welche Rolle die Öffentlichkeit in dem Verfahren über den Genehmigungsantrag vor dieser Stelle durch ihre Beteiligung an und ihre Äußerung in diesem Verfahren spielen konnte.

Das Urteil beruht auf den Schlussanträgen der Generalanwaltschaft vom 02.07.2009, in welchen u.a. (Rn. 43,44) ausgeführt wird: Zusammenfassend hat eine nichtstaatliche Organisation, die sich als *betroffene Öffentlichkeit* an einem Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahren beteiligt, auch eine weitgehende Klagebefugnis, wenn sie sich dazu entschließt, die Entscheidung der Behörden bei den Gerichten anzufechten. Jedoch ist der Zugang zu den Gerichten nicht die Folge einer vorhergehenden Beteiligung am Verwaltungsverfahren. Der Wortlaut der Bestimmung zeigt sehr gut, dass die Türen des Art. 10a sich öffnen, wenn eine Umweltschutzorganisation die Voraussetzungen des Art. 1 Abs. 2 erfüllt, da er ihr dann den Status einer *betroffenen Öffentlichkeit* verleiht.

Damit ist deutlich zum Ausdruck gebracht, dass die deutsche Präklusionsnorm betreffend einen weiten – nicht durch ungerechtfertigte Hürden beschränkten – Zugang zu Gericht durch eine sanktionsbewehrte Einforderung einer vorprozessualen umfassenden Äußerungsfrist mit den Vorgaben aus Art. 10a UVP, nicht vereinbar ist: Die Beteiligung im Verfahren zum Zweck des Erlasses einer Genehmigung und die Anfechtung einer Genehmigungsentscheidung sind unterschiedlicher Natur und dürfen nicht in einem Abhängigkeitsverhältnis zueinander stehen. Der EuGH stellt in seinem Urteil vom 15.10.2009 (C-263/08) den Rechtsgrundsatz auf, dass die gerichtliche Anfechtbarkeit einer Genehmigungsentscheidung unabhängig von der Beteiligung im Verwaltungsverfahren sein muss (*gleichviel, welche Rolle ...*). Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass der betroffenen Öffentlichkeit selbst dann ein Gerichtszugang zu gewähren ist, wenn sie sich im Verwaltungsverfahren überhaupt nicht beteiligt, also keine Rolle gespielt hat.

Es ist daher sowohl aus praktischen als auch aus (übergeordneten) rechtlichen Erwägungen dringend geboten, dass die Vorschriften betreffend die Präklusion von Einwendungen ersatzlos gestrichen werden. Der Staat selbst ist verpflichtet, auf eine

Gesetzmäßigkeit seiner Entscheidungen zu achten. Es stellt ein schweres Legitimationsproblem des Staates dar, wenn dieser seine rechtswidrigen Entscheidungen, die direkt in die Grundrechte der Bürger eingreifen, nur deshalb nicht revidieren muss, weil ein Betroffener dies nicht richtig eingewendet hat.

Dies ist im Rechtsstaat grundsätzlich abzulehnen, denn jede Restriktion der gerichtlichen Kontrolle des Verwaltungshandelns kann bewirken, dass mit dem vom Gesetzgeber geschaffenen Recht nicht im Einklang stehende Genehmigungen umgesetzt werden. Unter den Maßgaben des Art. 9 Aarhus-Konvention sowie des Art. 11 UVP-RL/Art. 25 IE-RL und der hierzu ergangenen Rechtsprechung des EuGH kann die Präklusionsvorschrift zu Lasten des Zugangs zu einer umfangreichen Gerichtskontrolle umweltrelevanter Verwaltungsentscheidungen nicht aufrecht erhalten bleiben.

2.2.4. Zu § 4a UmwRG-E(2012)

Die beabsichtigte Regelung des § 4a dient einer Beschränkung der Erfolgsaussichten von Rechtsbehelfen gegen Genehmigungen von Großvorhaben. Die beabsichtigte Restriktion ist erheblich, nicht begründbar und als Verstoß gegen die Vorgaben der Aarhus-Konvention und der UVP-/IE-Richtlinie zu bewerten.

Im Einzelnen:

Zu § 4a Abs. 1 UmwRG-E(2012): Beabsichtigte sechswöchige Klagebegründungsfrist mit Streitstoffbegrenzung

Die Verwaltungsgerichtsordnung sieht in §§ 81 ff. alle nötigen und bewährten Regelungen der Rahmenbedingungen für einen Verwaltungsprozess vor, in dem einerseits angemessen zügig und andererseits mit der – je nach dem jeweiligen Einzelfall – gebotenen Tiefe und Gründlichkeit das streitgegenständliche Verwaltungshandeln überprüft werden kann.

Zu diesen Vorschriften gehört auch die Regelung des § 87b VwGO. Danach kann *dem Kläger eine Frist zur Angabe der Tatsachen gesetzt werden, durch deren Berücksichtigung oder Nichtberücksichtigung im Verwaltungsverfahren er sich beschwert fühlt.* Ferner kann *unter Fristsetzung aufgegeben werden, zu bestimmten Vorgängen 1. Tatsachen anzugeben oder Beweismittel zu bezeichnen und 2. Urkunden oder andere bewegliche Sachen vorzulegen sowie elektronische Dokumente zu übermitteln.* Schließlich kann das Gericht *Erklärungen und Beweismittel, die erst nach Ablauf einer nach den Absätzen 1 und 2 gesetzten Frist vorgebracht werden, zurückweisen und ohne weitere Ermittlungen entscheiden, wenn 1. ihre Zulassung nach der freien Überzeugung des Gerichts die Erledigung des Rechtsstreits verzögern würde und 2. der Beteiligte die Verspätung nicht genügend entschuldigt und 3. der Beteiligte über die Folgen einer Fristversäumung belehrt worden ist.* Damit verfügen die Gerichte bereits über ausreichende – und in der Praxis bewährte – Möglichkeiten, den Prozessverlauf den konkreten Umständen des Einzelfalles gerecht werdend zum Abschluss zu bringen.

Von der Möglichkeit einer Fristsetzung nach § 87b VwGO machen die Gerichte insbesondere im Vorfeld der Vorbereitung der mündlichen Verhandlung Gebrauch. Dies ist

verständlich, da kurzfristiger Vortrag zu einem Zeitpunkt, in welchem das Gericht seine Sachverhaltsaufklärung eigentlich bereits abgeschlossen und auf dieser Grundlage die Sache als *entscheidungsreif* eingestuft hat, den Abschluss des Prozesses unangemessen verlängern kann. Zugleich belässt § 87b dem Gericht dabei aber auch die Möglichkeit, auf Grundlage der jeweiligen Umstände des Einzelfalles zwischen dem Interesse an einer zügigen Entscheidung und der gebotenen Aufklärung abzuwägen.

Es ist richtig und geboten, diese Entscheidung bei den Gerichten zu verorten und solche Fristen und Ausschlusswirkungen mit der Folge der Begrenzung der gerichtlichen Kontrolle des Verwaltungshandelns nicht pauschal vom Gesetzgeber zu treffen, der – naturgemäß – die Umstände des Einzelfalles nicht in den Blick nehmen kann. Die vorgesehene Möglichkeit der Fristverlängerung ist hier kein ausreichendes Korrektiv, da es in der Praxis weder dem Anwalt noch dem Gericht ohne Weiteres möglich sein wird, binnen kürzester Zeit auf Grundlage der konkreten Umstände in mehr als nur pauschaler Weise den Fristverlängerungsantrag zu begründen bzw. über diesen zu entscheiden.

Gerade bei Rechtsbehelfen gegen Großvorhaben, für die regelmäßig ein mehrere hundert (zuweilen sogar über tausend) Seiten dicker Genehmigungsbescheid erlassen wurde und zu welchem zig Ordner Antrags- und Genehmigungsunterlagen erstellt wurden, stellt es in der Praxis eine erhebliche Beschränkung der Möglichkeiten von Rechtsschutzsuchenden dar, binnen 6 Wochen nach Entscheidung über die Klageeinreichung einen abschließenden Vortrag der Klagebegründung erstellen lassen zu müssen. Es kann – und darf – kein Erfordernis etabliert werden, dass diejenigen, die sich gegen ein Vorhaben wenden, bereits im Genehmigungsverfahren die Vertretung und Begleitung durch Rechtsanwalt und Gutachter beauftragen (müssen). Eine solche Obliegenheit – und sei sie auch *nur* durch die Kraft des Faktischen auferlegt – verstößt klar und deutlich gegen die Vorgabe, einen weiten und nicht durch besondere Restriktionen erschwerten Zugang zu einer umfänglichen gerichtlichen Überprüfung zu gewähren. Eine solche Obliegenheit der vorzeitigen Beauftragung von Rechtsanwalt und Fachgutachtern aber resultiert aus der Auferlegung einer Frist zur Klagebegründung binnen 6 Wochen.

Dabei muss von dem normalen Ablauf ausgegangen werden, dass

- (1) der Rechtsschutzsuchende im Verwaltungsverfahren noch nicht anwaltlich und gutachterlich vertreten ist,
- (2) nach Erlass des (i.d.R. sehr umfangreichen) Genehmigungsbescheides diesen zunächst selbst lesen und prüfen möchte, um dann – ggf. – binnen der ihm gesetzlich zugestandenen Rechtsmittelfrist von 1 Monat seine Entscheidung über die Einreichung einer Klage zu treffen und
- (3) diese dann durch einen Anwalt vornehmen lässt, der dann folglich beginnt, den Sachverhalt zu erfassen, die Sach- und Rechtslage – zumeist unter Hinzuziehung von zur Bewertung komplexer fachlicher Fragen erforderlichen Sachverständigen – zu prüfen und sodann eine wohlstrukturierte Erarbeitung der Klagebegründung

zu leisten. Hierfür wird regelmäßig die Überlassung der gesamten Verwaltungsvorgänge benötigt, wobei es im normalen Ablauf bereits mehrere Wochen dauert, bis diese von der Behörde versandfertig zusammengestellt und zur Einsichtnahme überlassen werden können.

Es muss davon ausgegangen werden, dass die unter (3) anfallenden Aufgaben unter normalen Umständen innerhalb von 6 Wochen – und erst recht nicht in dem noch kürzeren Zeitraum ab Erhalt der Akten – kaum leistbar sind.

Weiterhin fragt sich, welche Gründe die Auferlegung einer 6-wöchigen Klagebegründungsfrist rechtfertigen sollen. In der Begründung des Gesetzesentwurfes findet sich hierzu folgende Aussage: *Die Ausweitung des Verbandsklagerechts wird durch flankierende Regelungen ergänzt, um einen Ausgleich zwischen der umweltrechtsschützenden Zielsetzung von Verbandsklagen einerseits und den Belangen der von Verbandsklagen Betroffenen andererseits herzustellen. Insbesondere soll verhindert werden, dass das Instrument der Verbandsklage in der Praxis zu sachlich nicht gerechtfertigten Verzögerungen von Vorhaben instrumentalisiert wird.*

Hierzu stellen sich 2 Fragen:

(1) Wer kann – legitime – Belange dahingehend geltend machen, in einem Rechtsstreit nicht von einer Verbandsklage *betroffen* zu sein bzw. dass einer solchen zumindest bestimmte Erschwernisse auferlegt werden? Man darf in diesem Zusammenhang nicht verkennen, dass die *Betroffenheit* schlicht darin liegt, dass eine gerichtliche Kontrolle der Einhaltung der Gesetze erfolgt. Hiervor kann und darf niemand *Schutz* beanspruchen dürfen.

Daher liegt die Antwort auf der Hand: Es kann kein legitimes Interesse an einem Schutz vor einer umfassenden gerichtlichen Kontrolle der Rechtmäßigkeit einer umweltrelevanten Verwaltungsentscheidung geben!

(2) Haben die Verfasser des Entwurfes bzw. hat der Gesetzgeber Erkenntnisse darüber, dass sich die verwaltungsgerichtlichen Verfahren in die Länge ziehen bzw. die Dauer des Verfahrens sich über einen Zeitraum hinaus verzögert, der nicht mehr als der Bedeutung der Sache oder der Komplexität der Sach- und Rechtslage geschuldet zuzubilligen ist? Und sind solche Verzögerungen ursächlich darauf zurückzuführen, dass die Kläger sich einen nicht mehr nachvollziehbaren und insbesondere zu langen Zeitraum für die Anfertigung der Klagebegründung genommen haben?

Auch hierzu ist die Antwort schnell gegeben: Es liegen hierzu keinerlei Erkenntnisse vor. In der Praxis ist die Verfahrensdauer zuvörderst durch die Personalausstattung der Gerichte begrenzt. In den Rechtsbereichen, in welchen bereits die – unverhältnismäßige und einen effektiven Rechtsschutz beschränkende – 6-wöchige Klagebegründungspflicht existiert (z.B. Klagen gegen PFB nach LuftVG, FStrG, AEG, EnWG, u.a.) werden die Rechtsmittelverfahren nicht schneller abgeschlossen als in anderen Rechtsbereichen, in welchen eine gesetzliche Klagebegründungsfrist nicht etabliert ist (z.B. nach BImSchG, WHG, BauGB, BbergG). Die jeweilige Verfahrensdauer liegt vielmehr offenkundig in anderen Umständen begründet.

Bezeichnender Weise lassen sich die beklagte Behörde und ggf. die Vorhabenträger – welche aufgrund der jahrelangen Vorbefassung viel eher als die Kläger bzw. deren Anwalt in der Lage sein könnten, binnen einer 6-Wochen-Frist die Planung gegenüber einer Klage zu verteidigen, regelmäßig Fristverlängerung von 1-2 Monaten (über eine ursprünglich gesetzte Frist hinaus) gewähren. Die Gerichte kommen diesen ersten Fristverlängerungsgesuchen der Behörden und Vorhabenträger in aller Regel nach. Von einer prozessualen Gleichbehandlung von Kläger und Beklagtem bzw. beigeladenem Vorhabenträger kann vor diesem Hintergrund keine Rede sein. Die Einführung der kurzen Klagebegründungsfrist hat mithin insofern keinen Effekt der Verfahrensbeschleunigung, sondern bewirkt lediglich, dass die Überprüfung der Verwaltungsentscheidung, bedingt durch die Erschwernisse des Klägers bei der Erstellung der Klagebegründung, beschränkt wird.

Die vorgeschlagene Regelung ist mithin nicht einmal geeignet und keinesfalls erforderlich, um *der Verfahrensbeschleunigung* zu dienen.

Es gibt daher keinen Grund, für Rechtsbehelfe i.S.d. UmwRG von der bewährten Praxis abzuweichen, die Aufgabe der Verfahrensförderung und den Einsatz der bereits von der VwGO zur Verfügung gestellten Instrumente den für das Verfahren jeweils zuständigen Richtern zu überlassen. Diese – und nur diese – sind in der Lage, eine Zeitplanung für die Behandlung des Verfahrens aufzustellen und diese ggf. durch Fristsetzungen zu gewährleisten.

Jedenfalls ist jede gesetzliche Fristsetzung mit einem Zeitraum von weniger als 12 Wochen ab Klageerhebung als unverhältnismäßig und für eine Verfahrensförderung unnützlich zu qualifizieren. Daher sind auch die bereits bestehenden (zu) kurzen 6-wöchigen Klagebegründungsfristen im FStrG, LuftVG, EnWG, WStrG und AEG aufzuheben.

Von der Regelung des § 4a werden schließlich auch die zur Verteidigung eigener Rechte um Schutz suchenden Bürger betroffen, die ggf. durch die Planung sogar in grundrechtlich geschützten Eigentums- oder Gesundheitsrechten belastet werden. Es ist absehbar, dass es in einer Vielzahl von Fällen zur Versäumung der 6-wöchigen Klagebegründungsfrist kommen wird, da die Regelung des § 4a UmwRG sich aus deren Sicht an einer versteckten Stelle befindet. Um den Schutz ihrer eigenen Rechte suchende Bürger erheben ihre Klage ja nicht zur Erhebung eines *Umwelt-Rechtsbehelfs* und werden mithin nicht ohne Weiteres auf den Gedanken verfallen, dass das UmwRG für ihre Klage relevante Regelungen enthält. Es dürfte einige Jahre dauern, bis sich in den Reihen der Anwaltschaft die Existenz dieses Querverweises herumgesprochen hat. Damit würde der Gesetzgeber den um Rechtsschutz suchenden Bürgerinnen und Bürgern mit § 4a UmwRG praktisch eine Falle stellen.

Im Übrigen gilt das oben zur fehlenden Rechtfertigung und Unverhältnismäßigkeit der Fristsetzung Gesagte natürlich gleichermaßen auch für die Klagen der in ihren (Grund-)Rechten betroffenen Privatklässler. Der Regelungsvorschlag ist mithin auch als Verstoß gegen Art. 14 Abs. 3 GG und Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG abzulehnen.

Zu § 4a Abs. 2 UmwRG-E(2012): Etablierung eines Prozessgrundsatzes in dubio pro Behörde

Der vorgelegte § 4a Abs. 2 ist ebenfalls als eine mit Art. 9 Aarhus-Konvention und Art. 10a UVP-RL/Art. 25 IE-RL nicht vereinbare Einschränkung der Vorgabe, eine vollumfängliche *materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit* zu gewährleisten. In der Gesetzesbegründung wird bereits der – leider zutreffende – Hinweis darauf gegeben, dass sich in der Rechtsprechung zunehmend eine Tendenz abzeichnet, den Amtsermittlungsgrundsatz des § 86 Abs. 1 VwGO eingeschränkt zu interpretieren und bei komplexen Sachverhalten und spezifischen Fachfragen im Zweifel zugunsten der Behörde zu entscheiden. Dieser Tendenz ist zwingend vom Gesetzgeber entgegenzuwirken und nicht diese im Gegenteil sogar noch gesetzlich festzuschreiben. Zudem trägt die Formulierung des *Prüfungskataloges* in § 4a Abs. 2 sogar die Gefahr einer – vom Entwurf ausweislich der gegebenen Entwurfsbegründung nicht intendierten – Verschärfung der Einschränkung des Amtsermittlungsgrundsatzes und der Sachverhaltsaufklärung in sich.

Soweit mit einer Klage gegen einen von § 1 UmwRG erfassten Verwaltungsakt grundrechtlich geschützte Positionen – insbesondere Eigentumsrechte – verteidigt werden sollen, stellt § 4a Abs. 2 UmwRG eine Restriktion des unter der Geltung des Art. 14 Abs. 3 GG erforderlichen Vollüberprüfungsanspruches dar.

Zu § 4a Abs. 3 UmwRG-E(2012): Erschwerung des einstweiligen Rechtsschutzes

Die beabsichtigte Regelung des § 4a Abs. 3 dient der Erschwerung, einstweiligen Rechtsschutz erlangen zu können, indem, bezogen auf Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen i.S.v. § 1 UmwRG, die aufschiebende Wirkung einer Klage nicht – wie sonst – bei *Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes* hergestellt werden kann, sondern nur bei *erheblichen Zweifeln*.

Damit soll ein Beginn der Vorhabenrealisierung erleichtert und auch in Fällen ermöglicht werden, in welchen die Gerichte *Zweifel* an der Rechtmäßigkeit der Genehmigungsentscheidung haben. Mit einer Realisierung von Baumaßnahmen gehen indessen regelmäßig irreversible Schädigungen an – ggf. unter besonderem Schutz stehenden – Umweltgütern einher.

Indem der Gesetzesentwurf von den in der Rechtsprechung zu § 80 Abs. 5 S.1 VwGO entwickelten Leitlinien – wonach die aufschiebende Wirkung einer Klage wiederhergestellt werden soll, wenn Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Entscheidung bestehen oder die Interessen an der Vollziehung der Entscheidung den Interessen an einem Abwarten der Hauptsacheentscheidung vorgehen – nur das Element der *Zweifel* an der Rechtmäßigkeit der Entscheidung in eine gesetzliche Regelung überführt, so wird hierdurch Rechtsunsicherheit geschaffen. Es muss den Gerichten schon aus Gründen des effektiven Rechtsschutzes und der Verantwortung gegenüber der Vermeidung rechtswidriger Umweltbeeinträchtigungen weiterhin möglich sein, einem Antrag auf Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes auch deswegen stattzugeben, weil die Interessen an der Vermeidung irreversibler oder sonst nachhaltiger Schäden den Interessen an einer schnellen Vorhabenrealisierung vorgehen.

Die beabsichtigte Regelung dient zudem letztlich und offenkundig auch nicht den Interessen des Vorhabenträgers. Ist nämlich die Rechtmäßigkeit des Genehmigungsbescheides bereits im Ergebnis summarischer Prüfung im einstweiligen Rechtsschutzverfahren *zweifelhaft* – wenn vielleicht auch nicht *erheblich zweifelhaft* –, dann besteht eine überwiegende Wahrscheinlichkeit, dass der Genehmigungsbescheid im Ergebnis des Hauptsacheverfahrens aufgehoben wird. Der Vorhabenträger hat dann aber ggf. bereits erhebliche Summen in die Realisierung seines Vorhabens investiert. Es entspricht daher dem ureigensten Interesse der Vorhabenträger, vom Gericht möglichst frühzeitig auf bestehende Zweifel an der Rechtmäßigkeit ihrer Investitionsgrundlage hingewiesen zu werden.

2.2.5. Zu § 3a UVPG-E(2012)

Der Gesetzesentwurf sieht auch Änderungen am UVPG vor, die indessen ebenfalls nicht dem Umstand abhelfen, dass dieses partiell mit den Vorgaben aus Art. 11 UVP-RL bzw. Art. 9 Abs. 2 und 3 der Aarhus-Konvention nicht im Einklang steht. Hier ist auf die Regelung des § 3a Satz 3 einzugehen, nach welcher die behördliche Entscheidung auf Unterlassung einer UVP nicht selbständig anfechtbar ist. Diese Regelung steht einer wirksamen und effektiven Kontrolle eines Verfahrensfehlers entgegen, der regelmäßig für das Ergebnis der Genehmigungsentscheidung von Einfluss ist und dessen spätere Aufdeckung im Gerichtsverfahren betreffend die Genehmigungsentscheidung zu spät kommt. Zu diesem Zeitpunkt sind – auf falscher Grundlage und bei Fehlen entscheidungserheblicher Sachverhaltsermittlung – lange Verfahrensabläufe absolviert worden, die wiederholt werden müssen und ohne welche eine erteilte Genehmigung nicht bestehen bleiben kann. Ebenso wie eine UVP so früh wie möglich durchzuführen ist, muss auch so früh wie möglich Klarheit darüber geschaffen werden, ob eine UVP durchzuführen ist, damit diese nötigenfalls dann auch so schnell wie möglich noch eingeholt werden kann.

Ferner stellt § 3a Satz 4 UVPG-E(2012)²⁸ eine – jedenfalls in Bezug auf Umweltverbandsklagen – illegitime Beschränkung der Überprüfung der verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns dar, indem er dem Gericht verwehrt, den Sachverhalt, aus dem sich eine UVP-Pflicht ergeben kann, aufzuklären.

2.2.6. Regelungsbedarf hinsichtlich des Zugangs zu Informationen über Genehmigungsverfahren und die Zurverfügungstellung von Unterlagen

Die Umwelt- und Naturschutzverbände sowie die Bürgerinnen und Bürger können sich nur dann in ein Genehmigungsverfahren einbringen und an diesem beteiligen, wenn sie die Informationen über die Anhängigkeit des Verfahrens und eine (zumutbare)

²⁸ *Beruhet die Feststellung, dass eine UVP unterbleiben soll, auf einer Vorprüfung des Einzelfalls nach § 3c, ist die Einschätzung der zuständigen Behörde in einem gerichtlichen Verfahren betreffend die Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens nur darauf zu überprüfen, ob die Vorprüfung entsprechend den Vorgaben von § 3c durchgeführt worden ist und ob das Ergebnis nachvollziehbar ist.*

Möglichkeit der Einsichtnahme in Planungsunterlagen erhalten. Gegenwärtig ist dies nicht zureichend – bzw. gerade nicht bürger- und verbandsfreundlich – geregelt: Es existiert ein regelrechter Wildwuchs an unterschiedlichen Formen der Bekanntmachung. Je nach Kommune erfolgt diese in deren Mitteilungsblatt, in einer (von ggf. mehreren örtlich verfügbaren) Tageszeitung oder gar im gemeindlichen *Aushangkasten*. Diesen Bekanntmachungsformen ist gemein, dass sie alle – in unterschiedlichem Maße – nicht geeignet sind, die Öffentlichkeit und die ggf. in ihren Rechten vorhabenbetroffenen Nachbarn hinreichend über die Vorhabenplanung und die Offenlage der Unterlagen zu informieren. Zwar mag man es als eine persönliche Obliegenheit des Einzelnen einstufen, sich über die Vorgänge mit potentiellen Auswirkungen auf die persönlichen Rechte und Interessen informiert zu halten. Die gegenwärtig gültigen Regelungen führen jedoch zu unzumutbaren und in der Sache auch nicht begründbaren Erschwernissen des Informationszugangs. Es kommt regelmäßig dazu, dass nicht nur aus der interessierten Öffentlichkeit sondern auch aus den Reihen der durch eine Vorhabenplanung in ihren Rechten oder sogar Grundrechten betroffenen Menschen, die Ankündigung und Offenlage von Vorhabenplanungen nicht mitbekommen und – im Kontext der Präklusionsregelung – rechtsschutzlos gestellt werden. Dies ist in einem Rechtsstaat ein unerträglicher Zustand, der massiv die Unzufriedenheit, Betroffenheit und das Aufbegehren gegenüber Vorhabenrealisierungen und der Politik schürt.

Es ist daher vorzuschlagen, die Anforderungen an die Bekanntmachung von Vorhabenplanungen wie folgt gesetzlich verbindlich vorzugeben:

- Öffentliche Bekanntmachungen betreffend eine Vorhabenplanung müssen in sämtlichen am Standort verbreiteten örtlichen Tageszeitungen abgedruckt werden. Die Veröffentlichung hat zwingend an einem Samstag zu erfolgen, damit die Bürgerinnen und Bürger sich darauf einstellen können, dem Bekanntmachungsteil der Zeitung an diesem Tag besondere Aufmerksamkeit zu schenken.
- Die Eigentümer von zur Inanspruchnahme vorgesehenen Grundstücken sowie die von den Auswirkungen einer Planung möglicherweise in ihrer Gesundheit betroffenen Menschen werden individuell schriftlich über die Vorhabenplanung informiert.
- Die anerkannten Umwelt- und Naturschutzverbände werden ebenfalls individuell schriftlich über die Planung informiert. Sofern die Umwelt- und Naturschutzverbände anzeigen, dass sie sich an dem Planungsprozess beteiligen möchten, erhalten Sie die Planungsunterlagen und sonstige relevante Informationen in Papierform (bis zu 3 komplette Plansätzen) und digital übermittelt. Dies ist essentiell, damit die Verbände die ihr zuerkannte öffentliche Aufgabe einer behördenexternen kritischen Prüfung der Planung mit besonderer Sicht auf die von dieser ausgehenden Beeinträchtigungen von Schutzgütern des Umweltschutzes effektiv wahrnehmen können. Es kann den Umweltverbänden weder zugemutet werden noch ist dieses überhaupt auch nur leistbar, sich landesweit über öffentliche Bekanntmachungen von Vorhabenplanungen eigenständig informiert zu halten und nur lokal Einsicht in die Unterlagen nehmen zu können.

- Alle Bekanntmachungen sind zusätzlich auf einer zentralen, allgemein zugänglichen Internetplattform einzustellen. Die Plattform wird mit einer Newsletterfunktion versehen. Zusätzlich werden die Unterlagen auf den Internetseiten der Behörde zum Abruf bereitgestellt und es wird eine angemessene Anzahl der Unterlagen (ausgerichtet am jeweils absehbaren Interesse der Bevölkerung) in der Behörde und in der/den Standortgemeinde(n) zur Einsicht und Entleihung sowie zur Fotokopie angeboten. Nachgereichte Unterlagen und Gutachten des Vorhabenträgers und der Behörden müssen mindestens zwei Wochen vor dem Erörterungstermin veröffentlicht werden.
- Sobald die Behörde die Unterlagen für vollständig ansieht, findet hierüber eine Information der Öffentlichkeit statt. Die Behörde gibt im Zuge dessen eine angemessene Frist bekannt, bis zu der Bürgerinnen und Bürger ihre Einwendungen bei der Behörde einreichen sollen. Die Frist soll im Regelfall 3 Monate betragen, kann im Einzelfall aber auf 2 Monate verkürzt werden, wenn dies aufgrund einer Überschaubarkeit der Unterlagen oder einer dringenden Eilbedürftigkeit gerechtfertigt ist.
- Zur Vorbereitung der behördlichen Entscheidung findet – wie bislang – ein Erörterungstermin statt, in welchem die Planung, deren Problematik und angedachte Lösungen sowie die Bedarfsfrage und die gegen die Planung vorgebrachten Einwendungen erörtert werden. Die Ausgestaltung des Termins ist so zu regeln, dass dieser in höherem Maße als bislang eine effektive Beteiligung der erörterungswilligen Bürgerinnen und Bürger gewährleistet.
- Nach dem Erörterungstermin vorgelegte Unterlagen müssen mit einer Erläuterung zu ihrer Einsortierung in die Antragsunterlagen und in das Verfahren neu ausgelegt werden.

2.2.7. Regelungsbedarf hinsichtlich Verfahrenskosten

Umweltverbände beantragen eine gerichtliche Überprüfung des Verwaltungshandelns aus altruistischen Gründen und zur Förderung des allgemeinen Wohls. Sie erledigen diese Arbeit hauptsächlich ehrenamtlich und ihre Vereinigung wirtschaftet nicht zur Gewinnerzielung. Die Führung einer Klage vor den Verwaltungsgerichten, insbesondere betreffend die Genehmigung eines Großvorhabens, birgt für die Verbände immense Kosten und Kostenrisiken. Vor diesem Hintergrund ist es geboten, Rechtsbehelfe anerkannter Umwelt- und Naturschutzvereinigungen auch im Falle einer Niederlage von den Gerichtskosten frei zu stellen, hilfsweise eine Kostenbegrenzung auf 3.000 EUR, einschließlich gerichtlich veranlassten Sachverständigenkosten, vorzusehen. Eine Kostenerstattung für die außergerichtlichen Gebühren des Beklagten und der Beigeladenen sowie von Kosten für deren Sachverständige findet nicht statt.

2.3. Schlussbemerkung

Mit der Klage gegen einen Genehmigungsbescheid oder sonstiges Verwaltungshandeln mit relevanten Konsequenzen für die Umwelt kann maximal erreicht werden,

dass etwaige von der Behörde begangene Rechtsverstöße aufgedeckt und von einem Gericht korrigiert werden. Dies sollte in einem demokratischen Rechtsstaat eine Selbstverständlichkeit sein und folgt unmittelbar aus Art. 20 Abs. 3 GG. Letztlich ist der Gesetzgeber sogar darauf angewiesen, dass es – im Streitfall – zu einer gerichtlichen Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der Anwendung bzw. Auslegung der von ihm – dem Gesetzgeber – erlassenen Gesetze kommt. Ansonsten gilt, dass es *ohne Kläger, keinen Richter* gibt – und mithin eine Nichtbefolgung der Gesetze durch die Verwaltung folgenlos bleibt. Im Extremfall kann dies zu einer *Beliebigkeit* im Umgang mit den Rechtsetzungen des Gesetzgebers führen.

Die Ausweitung des Zugangs zu Gericht für Umweltverbände im Bereich des Umweltrechts hat sich aus Sicht all derjenigen bewährt, die einen Bedarf an gerichtlicher Kontrolle der Verwaltung bei umweltrelevanten Entscheidungen sehen, denn die Erfolgsquote auch im Bereich der nach UmwRG geführten Klagen ist weiterhin überdurchschnittlich hoch.²⁹ Jede auch nur teilweise gewonnene Verbandsklage bedeutet dabei, dass ohne den Zugang des Verbands zu Gericht ein Vorhaben mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt unter Verstoß gegen geltendes Recht durchgeführt worden wäre und erst im Ergebnis der Klage rechtmäßige Zustände hergestellt wurden. Dass dies nur in relativ seltenen Fällen zu einer endgültigen Versagung der Genehmigung oder einem vollständigen Verzicht auf das Vorhaben geführt hat, zeigt zweierlei: Zum einen belegt dies, dass die Verbandsklage zuvörderst kein *Vorhabenverhinderungsinstrument* ist, sondern vielmehr der Durchsetzung der gesetzlichen Vorschriften dient, bei deren Beachtung man in Deutschland – relativ – umweltverträglich Vorhaben planen und realisieren kann. Zum anderen aber belegen die ebenfalls vorhanden Beispiele für ein nachhaltiges Obsiegen von Verbandsklagen, dass die Verwaltung einer Überprüfung durch die Gerichte bedarf, da ansonsten im Einzelfall Schädigungen von Umwelt und Natur gegen Recht und Gesetz vollzogen worden wären. Es liegt auf der Hand, dass – zumal in einem dichtbesiedelten Land, in welchem sich Biodiversität und natürliche Lebensräume seit Jahrzehnten unter erheblichem Druck befinden – nicht an jedem Standort und in jeder Konfliktlage jedes Vorhaben unbesehen seiner Umweltauswirkungen im Einklang mit den Anforderungen an gesunde Lebensverhältnisse der Menschen und der Bewahrung der letzten Umweltressourcen – zumal entsprechend den Wunschvorstellungen eines Vorhabensträgers – genehmigt werden kann. In Erkenntnis dessen hat der Gesetzgeber Anforderungen formuliert, deren Einhaltung zur Bewahrung des Ausgleichs zwischen den ökonomischen und ökologischen Interessen gewährleistet werden muss und die im jeweiligen Einzelfall der standörtlichen Situation unterschiedlich ausfallen.

Der Gesetzgeber kann daher denklogisch – gerade auch vor dem Hintergrund des Rechtsstaatsprinzips aus Art. 20 Abs. 3 GG – kein Interesse daran haben, die Möglichkeiten einer Einforderung der Beachtung der von ihm erlassenen Vorschriften zu beschränken.

²⁹ Verbandsklagen machen nach einer statistischen Auswertung von Prof. Alexander Schmidt lediglich 0,02 % der Klageverfahren aus, sind aber – bei Einrechnung von Teilerfolgen – zu 40 % erfolgreich (gegenüber einer Erfolgsquote von nur 10 % im sonstigen Verwaltungsrecht), vgl. http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/service/Schmidt_Zschieche_Verbandsklage.pdf.

Denn wozu werden Gesetze erlassen, wenn deren Nichtbeachtung nicht aufgedeckt werden kann und folgenlos bleibt? Jede Beschränkung des Zugangs zu Gericht oder auch durch den Gerichten auferlegte Restriktionen bei der Durchführung der Rechtsprüfung ermöglicht die Etablierung rechtswidriger Zustände zu Lasten der Umwelt und der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen.

