

# Zwischen Aarhus und Alpha Centauri

---

Gastautor

2015-10-14T08:55:34

von [SARAH SCHADENDORF](#)



Am

15. Oktober 2015 wird der EuGH über eine [Vertragsverletzungsklage](#) gegen die Bundesrepublik Deutschland entscheiden, welche unter anderem die Präklusionsvorschriften [§ 2 Abs. 3 UmwRG](#) und [§ 73 Abs. 6 VwVfG](#) zum Gegenstand hat. Diese sollen nach Ansicht der Europäischen Kommission und des Generalanwalts nicht mit Art. 11 der [UVP-Richtlinie](#) und Art. 25 der [Industrieemissionen \(IE\)-Richtlinie](#) vereinbar sein, die beide den Zugang zu Gerichten betreffen und auf die umweltvölkerrechtliche [Aarhus-Konvention](#) zurückgehen (deren Vertragspartei auch die EU ist). Nachdem der EuGH in den letzten Jahren dazu geneigt hat, auf Grundlage der Aarhus-Konvention viele nationale Voraussetzungen für den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten für unionsrechtswidrig zu erklären, könnte er im Hinblick auf die Präklusion einen differenzierteren Ansatz entwickeln als der Generalanwalt in seinen Schlussanträgen.

## Materielle Präklusion: Keine Beteiligung, keine Klage

*“Bewohner der Erde... Wie Ihnen zweifellos bekannt sein wird, sehen die Pläne zur Entwicklung der Außenregionen der Galaxis den Bau einer Hyperraum-Expresstroute durch Ihr Sternensystem vor, und bedauerlicherweise ist Ihr Planet einer von denen, die gesprengt werden müssen. ... Es gibt überhaupt keinen Grund, dermaßen überrascht zu tun. Alle Planungsentwürfe und Zerstörungsanweisungen haben fünfzig Ihrer Erdenjahre lang in Ihrem zuständigen Planungsamt auf Alpha Centauri ausgelegen. Sie hatten also viel Zeit, formell Beschwerde einzulegen... .”*

So wie die Vogonen in “Per Anhalter durch die Galaxis” die Sprengung der Erde ankündigen, droht auch der EuGH den in dieser Szene karikierten Fixstern des deutschen Verwaltungsrechtskosmos zu sprengen: die Präklusionsvorschriften des deutschen Umwelt- und Planungsrechts. Bei komplexen Genehmigungs- und

Planfeststellungsverfahren schließen solche Vorschriften jene Einwendungen gegen das Vorhaben oder den Plan für das weitere Verwaltungs- und das gerichtliche Verfahren aus, die nach der Bekanntmachung und Auslegung nicht innerhalb der zweiwöchigen Einwendungsfrist erhoben wurden.

## **Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten vs. Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten**

Die Debatte um die Unions- und Völkerrechtskonformität der deutschen Präklusionsregelungen bewegt sich zwischen der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Unionsrechts auf der einen Seite und dem Regelungsziel der Aarhus-Konvention auf der anderen Seite, das darin besteht, in Umweltangelegenheiten einen möglichst weiten Zugang zu Gerichten zu gewährleisten.

Den Mitgliedstaaten steht bei der Umsetzung der Aarhus-Konvention und den Richtlinien ein Gestaltungsspielraum zu, der in den entsprechenden Vorschriften hervorgehoben wird. Nach Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention sowie Art. 11 Abs. 1 der UVP-Richtlinie und Art. 25 Abs. 1 der IE-Richtlinie haben die Mitgliedstaaten den Zugang zu gerichtlichen Überprüfungsverfahren „im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften“ sicherzustellen. Der EuGH hat im [Trianel](#)-Urteil zur Vorgängervorschrift der alten UVP-Richtlinie festgestellt, dass diese den Mitgliedstaaten einen „beträchtlichen Spielraum ... hinsichtlich der Festlegung insbesondere der Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Rechtsbehelfen“ lasse (Rn. 55).

Diese Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten findet im unionsrechtlichen Effektivitätsgebot ihre Grenzen, welches verlangt, dass nationale Ausgestaltungen die Ausübung der in der Aarhus-Konvention vorgesehenen Rechte nicht unmöglich machen oder übermäßig erschweren dürfen. Demnach ist nicht jedes Erschweren der gerichtlichen Überprüfbarkeit unionsrechtswidrig. Das Effektivitätsgebot fordert im Hinblick auf den Regelungszweck der Aarhus-Konvention keinen unbedingten, sondern einen effektiven Zugang zu Gerichten. Widerstreitende Interessen wie die Rechtssicherheit können insoweit in nationale Ausgestaltungen einbezogen und mit dem Ziel des Umweltschutzes in Ausgleich gebracht werden.

## **BVerwG: Rechtssicherheit und vorgezogener Rechtsschutz**

Im Interesse der Rechtssicherheit hat das [BVerwG](#) die Präklusionsvorschriften des deutschen Planungsrechts bisher in ständiger Rechtsprechung für unionsrechtskonform und mit dem Effektivitätsgebot vereinbar gehalten. Dabei bezog sich das BVerwG auf die Rechtsprechung des [EuGH](#), nach der die Festlegung angemessener Ausschlussfristen für die Einlegung von Rechtsbehelfen als Anwendungsfall des Grundsatzes der Rechtssicherheit dem Effektivitätsgebot genügt. Diese Argumentation sei „ohne Weiteres auf das nationale Rechtsinstitut der Einwendungspräklusion“ übertragbar, da das Bedürfnis des Vorhabenträgers nach Schutz und Beständigkeit der unter Drittbeteiligung zustande gekommenen

Zulassungsentscheidung ebenso eine Ausprägung der Rechtssicherheit darstelle. Unerheblich sei, dass der Einwendungsausschluss im Unterschied zu solchen Ausschlussfristen bereits vor Erlass eines gerichtlich anfechtbaren Rechtsakts greift, „weil das Einwendungsrecht als Anknüpfungspunkt für die Präklusion einem vorgezogenen Rechtsschutz gleichkommt.“

## **Generalanwalt: Nicht vorgesehen und nicht gerechtfertigt**

Die knappen bis kryptischen Ausführungen des Generalanwalts in seinen [Schlussanträgen](#) vom 21. Mai 2015 folgen in den Grundzügen der [Stellungnahme der Kommission](#). Sie lassen zwei wesentliche Argumentationslinien erkennen.

Erstens müsse eine volle gerichtliche Überprüfbarkeit gewährleistet sein. Eine Beschränkung der Gründe, die ein Rechtsbehelfsführer zur Stützung eines gerichtlichen Rechtsbehelfs anführen kann, sei in den beiden Richtlinien nicht vorgesehen. Entgegen der Vorstellung des BVerwG vom „vorgezogenen Rechtsschutz“ durch das Verwaltungsverfahren seien gerichtliche Rechtsbehelfe zudem vom Verwaltungsverfahren und Rechtsbehelfen auf Verwaltungsebene unabhängig.

Zweitens könnten Präklusionsregelungen – entgegen der Auffassung des BVerwG – nicht aus Gründen der Rechtssicherheit gerechtfertigt werden. Denn zum einen sorgten schon Klagefristen für genügend Rechtssicherheit, zum anderen habe der Unionsgesetzgeber dem Ziel des weiten Zugangs zu Gerichten in Umweltangelegenheiten „eindeutig den Vorrang“ gegenüber der Effizienz der Verwaltungsverfahren gegeben.

## **Keine Grundlage für Präklusionsregelungen in den Richtlinien und der Aarhus-Konvention?**

Wenn der Generalanwalt behauptet, dass der Umfang der Argumente, die zur Stützung eines Rechtsbehelfs vorgetragen werden können, nicht beschränkt werden dürfe, nimmt er – wie zuvor die Kommission in ihrer [Stellungnahme](#) – Bezug auf eine Vorbemerkung aus dem [Trianel](#)-Urteil, in der der EuGH „zunächst“ feststellt, dass die Richtlinie die gerichtliche Überprüfbarkeit fordert, „ohne dass [sie] in irgendeiner Weise die Gründe beschränkt, die zur Stützung eines entsprechenden Rechtsbehelfs vorgebracht werden können“ (Rn. 37). Dieses Postulat hat der EuGH in seinem [Altrip](#)-Urteil wiederholt (Rn. 36) und auch das Aarhus Convention Compliance Committee hat es in seine [Empfehlungen an Deutschland](#) übernommen (§ 78). Keine dieser Entscheidungen betraf indes Präklusionsvorschriften, sondern Bestimmungen aus dem UmwRG, die die rügefähigen Vorschriften oder den Rügeumfang einschränkten. Im Gegensatz zur Präklusion, die die Geltendmachung von Einwendungen in zeitlicher Hinsicht begrenzt, beschränkten solche Bestimmungen die subjektiven Rechte von vornherein in ihrem sachlichen Umfang (Bunge, ZUR 2004, 141, 145). Die inhaltliche Beschränkung von Rügemöglichkeiten ist nicht mit Präklusionsregelungen vergleichbar. Letztere schließen nicht grundsätzlich bestimmte Einwendungen von der gerichtlichen Geltendmachung aus, sondern machen sie vom Verhalten des Betroffenen im

Anhörungsverfahren abhängig. Die Erwägungen aus dem *Trianel*-Urteil lassen sich somit nicht ohne Weiteres auf Präklusionsvorschriften übertragen.

Abgesehen von der Übertragbarkeitsfrage ist auch die zugrundeliegende Annahme des Generalanwalts unzutreffend, derzufolge eine Beschränkung der Gründe für einen Rechtsbehelf gegen umweltbezogene Vorhaben schon deswegen unzulässig sein soll, weil die Richtlinienvorschriften dies nicht ausdrücklich vorsehen. Diese Absolutheit lässt sich aus der zitierten Passage des *Trianel*-Urteils auch nicht entnehmen, hat sich aber irgendwie verselbstständigt. Vielmehr ist für Präklusionsregelungen eigenständig zu prüfen, ob sie im Rahmen der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten zulässig sind oder den Zugang zu Gerichtsverfahren übermäßig erschweren und damit gegen das Effektivitätsgebot verstoßen. Art. 9 der Aarhus-Konvention sowie Art. 11 bzw. Art. 25 der einschlägigen Richtlinien nehmen auf andere nationale verwaltungsrechtliche Besonderheiten Bezug und gestatten ausdrücklich das Erfordernis einer Klagebefugnis und eines vorab durchzuführenden Überprüfungsverfahrens auf Verwaltungsebene. In Anbetracht der den Mitgliedstaaten zugestandenen Verfahrensautonomie ergibt sich daraus aber nicht im Umkehrschluss, dass die Vorschriften keine weiteren Voraussetzungen für den Zugang zu Gerichten zuließen. Sie dürfen diesen nur nicht übermäßig erschweren. Eine weitere Beschränkung des Zugangs zu Gerichten nehmen auch Art. 11 Abs. 2 und Art. 25 Abs. 2 der Richtlinien vor, nach denen die Mitgliedstaaten bestimmen, in welchem Verfahrensstadium ("at what stage") die umweltrelevanten Maßnahmen angefochten werden können. Diese Möglichkeit der zeitlichen Beschränkung des Anfechtungsrechts ist in Art. 9 der Aarhus-Konvention nicht genannt, wird aber offensichtlich vom Unionsgesetzgeber als konventionskonforme Ausgestaltung angesehen. Damit bieten die Richtlinien eine Rechtsgrundlage für Beschränkungen in zeitlicher Hinsicht. Präklusionsvorschriften, die schon im Beteiligungsverfahren greifen, sind zwar vom Wortlaut her nicht erfasst, der an die schon ergangene Entscheidung anknüpft. Aber diese weitere Beschränkung verdeutlicht, dass die Union erstens selbst den Zugang zu Gerichten gegenüber der Aarhus-Konvention verengt und zweitens zeitliche Belange anerkennt.

## **Rechtssicherheit**

Das Argument des Generalanwalts, Klagefristen würden für ausreichende Rechtssicherheit sorgen, kann bei den besonders komplexen Verfahren im Umwelt- und Planungsrecht nicht unbedingt überzeugen. Da sich dem Anhörungsverfahren aufwändige, zeit- und kostenintensive Planfeststellungs- oder Zulassungsverfahren i.e.S. anschließen, greifen die gerichtlichen Ausschlussfristen erst sehr spät ein und können die Entscheidungsreife nochmals erheblich verzögern. Das Argument der Verfahrensbeschleunigung übergeht der Generalanwalt mit der Behauptung, der Umweltschutz sei stets höher zu gewichten. Dabei übersieht er, dass das einseitig ausgerichtete völker- und unionsrechtliche Umweltregime keinen Vorrang vor anderen völker- und unionsrechtlich verankerten Prinzipien genießt, sondern mit diesen in Ausgleich gebracht werden muss. Dieser Ausgleich mit den Belangen der Rechtssicherheit und der Verfahrenseffizienz könnte insbesondere über die konkrete Ausgestaltung der materiellen Präklusion erreicht werden.

## Differenzierte Lösung: Ausgestaltung der Einwendungsphase

Zur konkreten Ausgestaltung des Einwendungsausschlusses hat sich der Generalanwalt in Folge seiner resoluten Ablehnung nicht geäußert. Dabei hatte die Kommission das übermäßige Erschweren im Sinne des Effektivitätsgebots vor allem auf die knappen Einwendungsfristen gestützt. Das BVerwG hält die Präklusion dagegen für nicht übermäßig erschwerend, da es die zweiwöchige Einwendungsfrist mit der einmonatigen Auslegungsphase gemeinsam betrachtet und diesen Zeitraum für angemessen hält. Die konkrete Ausgestaltung könnte nach alledem die größere Angriffsfläche für einen Verstoß gegen das Effektivitätsgebot bieten als die Präklusion selbst. Der Ausgleich der widerstreitenden Interessen von Rechts- und Planungssicherheit einerseits und Umweltschutz und Zugang zu Gerichten andererseits könnte über eine Neugestaltung der Einwendungsphase erreicht werden, indem die Einwendungsfristen verlängert und die Bekanntmachung der Auslegung sowie die Zugänglichkeit der Unterlagen im Rahmen der Auslegung verbessert werden. Ebenso könnten die Substantiierungsanforderungen überdacht werden.

