

Positionspapier

zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes

Dokumenten Nr.
D 0470

Datum
11. Oktober 2011

Seite
1 von 16

I. Allgemeines

Mit Urteil vom 12. Mai 2011 (Rechtssache C-115/09) hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) die Klagerechte für Umweltverbände ausgeweitet. Danach dürfen Klagen von Umweltverbänden im Anwendungsbereich der UVP-Richtlinie nicht auf die Geltendmachung von subjektiv-öffentlichen Rechten beschränkt werden. Vielmehr müssen die Umweltverbände auch die Möglichkeit haben, Verletzungen objektiven Rechts zu rügen. Die entsprechenden Vorschriften des deutschen Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (UmwRG) sind nicht mit europäischem Recht vereinbar. Die dadurch bewirkte Öffnung der Verbandsklage zu einer objektiven Rechtskontrolle bedeutet für das deutsche, grundsätzlich auf subjektiven Rechtsschutz bezogene Rechtssystem der Verwaltungsgerichtsbarkeit eine Zäsur.

Das nationale Recht muss nunmehr angepasst werden. Das vorliegende Positionspapier versteht sich als erster Diskussionsbeitrag zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und der Verwaltungsgerichtsordnung.

Durch die Ausweitung der Klagerechte werden die Rahmenbedingungen für Investitionsentscheidungen in Deutschland weiter verschlechtert. Industrielle Vorhaben, Verkehrsprojekte und die Umsetzung der Energiewende werden zusätzlich erschwert. Vor dem Hintergrund der aktuellen politischen Bemühungen zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren ist die Ausweitung der Klagerechte kontraproduktiv. Es ist zu erwarten, dass es durch die nunmehr eröffnete objektive Rechtskontrolle zu einer Zunahme von Klagen und insbesondere deren Verfahrensdauer kommt. Durch die bloße Existenz einer Verbandsklagemöglichkeit wird zudem bereits neuer Aufwand in den Verwaltungsverfahren geschaffen. Aufgrund der Erfahrungen mit dem derzeit bestehenden begrenzten Verbandsklagerecht kann die ungerechtfertigte Inanspruchnahme von Rechtsschutz durch die Verbände ebenfalls nicht ausgeschlossen werden. Innovationen werden gehemmt und Investitionen verzögert oder sogar verhindert, denn die Verfahren in der Verwaltungsgerichtsbarkeit dauern bis zu einer rechtskräftigen und damit rechtssicheren Entscheidung bereits jetzt sehr lange. Insofern ist auch eine Überlastung der Gerichte zu erwarten. Die Rechts- und Planungssicherheit von Unternehmen sinkt erheblich. Schließlich gefährdet eine lange Verfahrensdauer (sowohl in verwaltungsverfahrensrechtlicher als auch verwaltungsgerichtli-

**Bundesverband der
Deutschen Industrie e.V.**
Mitgliedsverband
BUSINESSEUROPE

Telekontakte
T: 030 2028-1608
F: 030 2028-2608

Internet
www.bdi.eu

E-Mail
A.Giersch@bdi.eu

cher Hinsicht) die öffentliche Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen über industrielle Großprojekte.

Nach Auffassung des BDI sind die Vorgaben der Entscheidung zur Ausweitung der Klagerechte daher nur so weit wie europarechtlich erforderlich umzusetzen und gleichzeitig - im Interesse der beschleunigten Entscheidung über die Genehmigung von Investitionsvorhaben und im Interesse der Investitionssicherheit - stringente Verfahrensregelungen und Beschränkungen der Rügemöglichkeiten einzuführen. Der Ausweitung der Klagerechte für Verbände hinsichtlich des Gerichtszugangs müssen interessengerechte Beschränkungen gegenüberstehen, um die Ausgewogenheit des deutschen Rechtsschutzsystems zu gewährleisten. Denn der europarechtliche Ansatz geht von einer weiten Öffnung des Gerichtszugangs aus, ohne damit auch alle anderen Elemente effektiven Rechtsschutzes deutscher Prägung zu fordern, die insbesondere der Durchsetzung subjektiver Rechte dienen und die andere europäische Länder, wie z. B. Frankreich, nicht kennen.

Die Aarhus-Konvention und der europäische Richtliniengeber haben den Umweltverbänden aufgrund ihres Sachverständes eine besondere Verantwortung zuerkannt. Die Verantwortung muss sich auf eine effiziente Mitarbeit konzentrieren. Der umweltfachliche Sachverstand der Umweltfachverbände rechtfertigt daher eine stringente Verfahrensregelung, Verbandsbeteiligung und Verbandsklage sowohl in formell- als auch in materiell-rechtlicher Hinsicht.

Die durch den EuGH bewirkte Durchbrechung des deutschen, grundsätzlich auf subjektive Rechtsverletzungen zugangsbeschränkten Verwaltungsrechtssystems sollte zum Anlass genommen werden, den Untersuchungsgrundsatz und die Kontrolldichte der Verwaltungsgerichte auf ein angemessenes und für die Gerichte auch zu leistendes Prüfungsprogramm zurückzuführen. Auch dies greift die den Verbänden aufgrund ihres Fachwissens zuerkannte Verantwortung auf und bewirkt eine Verfahrensbeschleunigung.

Der BDI spricht sich insbesondere für folgende Schwerpunkte bei der Umsetzung aus:

- **Präklusionsregelungen verschärfen**
- **Begrenzung des gerichtlichen Untersuchungsgrundsatzes und Begrenzung des Vorbringens von Rügen ohne Substanz bzw. des Nachtrags von Rügen**
- **Überprüfung von behördlichen Bewertungen einschränken**
- **Begrenzung der Klagemöglichkeiten auf Umweltvorschriften mit unionsrechtlichem Hintergrund**

II. Im Einzelnen

1. Rückführung auf unionsrechtlichen Anlagenkatalog

Geltende Fassung	Formulierungsvorschlag
<p>§ 1 Absatz 1 UmwRG</p> <p>Dieses Gesetz findet Anwendung für Rechtsbehelfe gegen</p> <p>1. Entscheidungen im Sinne von § 2 Abs. 3 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung</p> <p>2. Genehmigungen für Anlagen, die nach der Spalte 1 des Anhangs der Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen einer Genehmigung bedürfen, gegen Entscheidungen nach § 17 Abs. 1a des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, gegen Erlaubnisse nach § 8 Absatz 1 des Wasserhaushaltsgesetzes für Gewässerbenutzungen, die mit einem Vorhaben im Sinne der Richtlinie 2008/1/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2008 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (ABl. L 24 vom 29.1.2008, S. 8) verbunden sind, sowie gegen Planfeststellungsbeschlüsse für Deponien nach § 31 Abs. 2 des Kreislaufwirtschaft- und Abfallgesetzes.</p>	<p>§ 1 Absatz 1 UmwRG</p> <p>Dieses Gesetz findet Anwendung für Rechtsbehelfe gegen</p> <p>1. Entscheidungen im Sinne von § 2 Abs. 3 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung</p> <p>2.</p> <p>a) Genehmigungen für die Errichtung neuer oder die wesentliche Änderung bestehender Anlagen die nach der Spalte 1 des Anhangs der Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen einer Genehmigung bedürfen, i.S.v. Anhang I der Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen,</p> <p>b) gegen Entscheidungen nach § 17 Abs. 1a des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, soweit diese eine Anlage betreffen, in der eine oder mehrere der in Anhang I der Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen genannten Tätigkeiten durchgeführt werden,</p> <p>c) gegen Erlaubnisse nach § 8 Absatz 1 des Wasserhaushaltsgesetzes für Gewässerbenutzungen, die mit einem Vorhaben im Sinne der Richtlinie 2008/1/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2008 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (ABl. L 24 vom 29.1.2008, S. 8) 2010/75/EU des Europäischen Parlamentes und des Rates vom</p>

	<p>24. November 2010 über Industrieemissionen verbunden sind,</p> <p>d) sowie gegen Planfeststellungsbeschlüsse für Deponien nach § 31 Abs. 2 des Kreislaufwirtschaft- und Abfallgesetzes</p> <p>...</p>
--	---

Begründung:

Das Klagerecht gegen Genehmigungen für Anlagen sollte auf die in der Richtlinie über Industrieemissionen (2010/75/EG) genannten Anlagen bezogen werden.

Im Zuge der Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes sollte eine Rückführung auf den unionsrechtlichen Anlagenkatalog vorgenommen werden, denn eine Ausdehnung des Klagerechts über die europarechtlichen Vorgaben hinaus ist nicht erforderlich. Hinzu kommt, dass die Verbandsklage eine aufgrund europäischen Rechts eingeführte Klage ist, weshalb es gerechtfertigt ist, auch nur die vom europäischen Recht erfassten Anlagene genehmigungen dieser Klage zu unterwerfen. Bisher findet das UmwRG im wesentlichen Anwendung für Rechtsbehelfe gegen Genehmigungen für Anlagen, die nach Spalte 1 des Anhangs der 4. BImSchV einer Genehmigung bedürfen. Nach den Anforderungen des Artikels 25 der Richtlinie über Industrieemissionen (IED) können Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit die Rechtmäßigkeit von Genehmigungen für Anlagen im Sinne von Anhang I der Richtlinie anfechten. Der Anlagenkatalog der Spalte 1 der 4. BImSchV geht über die europarechtlichen Vorgaben der Richtlinie über Industrieemissionen hinaus.

2. Zugang zu Gericht nur bezüglich Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung

Geltende Fassung	Formulierungsvorschlag
<p>§ 1 Absatz 1 UmwRG</p> <p>Dieses Gesetz findet Anwendung für Rechtsbehelfe gegen</p> <p>1. Entscheidungen im Sinne von § 2 Abs. 3 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung [...]</p> <p>2. Genehmigungen für Anlagen, die [...].</p>	<p>§ 1 Absatz 1 UmwRG</p> <p>Dieses Gesetz findet Anwendung für Rechtsbehelfe gegen</p> <p>1. Entscheidungen im Sinne von § 2 Abs. 3 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung [...]</p> <p>2. Genehmigungen für Anlagen, die [...]</p> <p>und soweit für die vorstehend genannten Verfahren nach europäischem Recht im Einzelfall die</p>

	öffentliche Beteiligung vorgesehen ist.
--	--

Begründung:

Der Zusatz „soweit für die vorstehend genannten Verfahren nach europäischem Recht die öffentliche Beteiligung vorgesehen ist“ sollte in § 1 Absatz 1 UmwRG aufgenommen werden. Denn nach europäischen Vorgaben (Artikel 25 i.V.m. Artikel 24 IED) ist der Zugang zu einem gerichtlichen Überprüfungsverfahren nur in den Fällen eröffnet, in denen eine öffentliche Beteiligung für das Verfahren vorgesehen ist. Dies sollte auch national entsprechend geregelt werden.

Zum Beispiel ist bei Änderungsgenehmigungen für Anlagen nach Anhang I der Richtlinie über Industrieanlagen (Gleiches gilt für die bisher im UmwRG genannten Anlagen nach Spalte 1 der 4. BImSchV.) eine Öffentlichkeitsbeteiligung nicht immer zwingend erforderlich, denn die Behörde kann auf Antrag von einer Öffentlichkeitsbeteiligung absehen, wenn keine erheblichen nachteiligen Auswirkungen auf die in § 1 des BImSchG genannten Schutzgüter zu besorgen sind (vgl. § 16 Absatz 2 Satz 1 BImSchG). Zwar ist nach Artikel 24 IED eine Öffentlichkeitsbeteiligung für die Erteilung einer Genehmigung für wesentliche Änderungen vorgesehen, der Begriff der wesentlichen Änderung in der IED (Artikel 20, 24 Abs. 1b) ist jedoch nicht identisch mit dem Begriff in § 16 Absatz 2 Satz 1 BImSchG. Nach Artikel 3 Nr. 9 IED handelt es sich nur um eine wesentliche Änderung im Sinne der IED, wenn erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit oder die Umwelt zu erwarten sind.

3. Begrenzung der Klagemöglichkeiten auf Umweltvorschriften mit unionsrechtlichem Hintergrund

Geltende Fassung	Formulierungsvorschlag
<p>§ 2 Absatz 1 UmwRG</p> <p>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</p> <p>1. geltend macht, dass eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 oder deren Unterlassen Rechtsvorschriften, die dem Umweltschutz dienen, Rechte Einzelner begründen</p>	<p>§ 2 Absatz 1 UmwRG</p> <p>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</p> <p>1. geltend macht, dass eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 oder deren Unterlassen Rechtsvorschriften die dem Umweltschutz dienen, Rechte Einzelner begründen</p>

<p>und für die Entscheidung von Bedeutung sein können, widerspricht,</p> <p>2. geltend macht, in ihrem satzungsgemäßen Aufgabenbereich ...</p>	<p>und für die Entscheidung von Bedeutung sein können, widerspricht,</p> <p>a) die zu den unmittelbar anwendbaren Vorschriften des Rechts der Europäischen Union gehören oder die das Recht der Europäischen Union in nationales Recht umsetzen und</p> <p>b) die den Umweltschutz bezwecken und</p> <p>c) die für die Entscheidung von Bedeutung sein können,</p> <p>2. geltend macht, in ihrem satzungsgemäßen Aufgabenbereich ...</p>
<p>§ 2 Absatz 5 UmwRG</p> <p>Rechtsbehelfe nach Absatz 1 sind begründet,</p> <p>1. soweit die Entscheidung nach § 1 Abs. 1 oder deren Unterlassen gegen Rechtsvorschriften, die dem Umweltschutz dienen, Rechte Einzelner begründen und für die Entscheidung von Bedeutung sind, verstößt und der Verstoß Belange des Umweltschutzes berührt, die zu den von der Vereinigung nach ihrer Satzung zu fördernden Zielen gehören,</p> <p>2. in Bezug auf Bebauungspläne,....</p>	<p>§ 2 Absatz 5 UmwRG</p> <p>Rechtsbehelfe nach Absatz 1 sind begründet,</p> <p>1. soweit die Entscheidung nach § 1 Abs. 1 oder deren Unterlassen gegen Rechtsvorschriften, die dem Umweltschutz dienen, Rechte Einzelner begründen und für die Entscheidung von Bedeutung sind, verstößt und der Verstoß Belange des Umweltschutzes berührt, die zu den von der Vereinigung nach ihrer Satzung zu fördernden Zielen gehören, verstößt</p> <p>a) die zu den unmittelbar anwendbaren Vorschriften des Rechts der Europäischen Union gehören oder die das Recht der Europäischen Union umsetzen und</p> <p>b) die den Umweltschutz bezwecken und</p> <p>c) die für die Entscheidung von Bedeutung sein können,</p> <p>2. in Bezug auf Bebauungspläne, ...</p>

Begründung:

Die Klagemöglichkeit für Umweltverbände sollte auf unmittelbar anwendbare EU-Vorschriften und auf solche nationale Umweltvorschriften begrenzt werden, die Normen der EU umsetzen. Rein nationale Regelungen sollten nicht erfasst werden.

Die vorgeschlagene Formulierung stammt aus dem oben genannten EuGH-Urteil (Randnummer 48). Die Formulierung greift die Zielrichtung des EuGH auf und sollte daher bei der Umsetzung berücksichtigt werden.

Eine Differenzierung zwischen der gerichtlichen Kontrolle von Umweltvorschriften mit unionsrechtlichem Hintergrund und der Kontrolle von rein nationalen Regelungen ist angemessen und entspricht den europarechtlichen Vorgaben. Die umweltrechtliche Verbandsklage ist aufgrund der Vorgaben des europäischen Rechts eingeführt worden. Es ist daher gerechtfertigt, auch nur Vorschriften mit unionsrechtlichem Hintergrund diesem Kontrollinstrument zu unterwerfen, insbesondere da die Verbandsklage nunmehr eine objektive Rechtskontrolle vorsieht und nicht wie im deutschen Recht eine Überprüfung von subjektiv-öffentlichen Rechten.

Zudem hatte der deutsche Gesetzgeber bis zum Inkrafttreten der europäischen Regelungen die Klagemöglichkeit von Umweltverbänden aufgrund der hohen gerichtlichen Kontrolldichte in Deutschland auf die naturschutzrechtliche Verbandsklage beschränkt. Die Erfassung von weiteren nationalen Vorschriften würde dem politischen Ziel (z. B. im Anlagenehmigungsrecht) entgegenwirken, eine Differenzierung zwischen europarechtlich geforderten und anderen nationalen Vorschriften vorzunehmen.

Der Formulierungsvorschlag des § 2 Absatz 5 orientiert sich am Formulierungsvorschlag zu § 2 Absatz 1. Auf die dortige Begründung wird verwiesen.

4. Ortsnähe des Verbandes zum betroffenen Vorhaben erforderlich

Geltende Fassung	Formulierungsvorschlag
./.	§ 2 Abs. 1 Nr. 4 (Neu) UmwRG (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

	<p>1. ... 2. ... 3. ...</p> <p>4. nach ihrer Satzung einen Tätigkeitsbereich hat, der sich auf das Gebiet des Bundeslandes erstreckt, in dem die Entscheidung nach § 1 Absatz 1 ergangen ist, es sei denn, es handelt sich um ein Vorhaben, das grenzüberschreitende Auswirkungen hat.</p>
--	---

Begründung:

In § 2 Absatz 1 sollte klargestellt werden, dass der Verband eine Ortsnähe zu dem betroffenen Vorhaben aufweisen muss. Durch diese Änderung werden Einwendungen von Verbänden vermieden, die die Wirkungszusammenhänge der betreffenden Standorte mangels räumlicher Nähe nicht überschauen können. Eine Ausnahme für grenzüberschreitende Auswirkungen eines Vorhabens sollte gemacht werden.

5. Präklusionsregelung verschärfen

Geltende Fassung	Formulierungsvorschlag
<p>§ 2 Absatz 3 UmwRG</p> <p>Hat die Vereinigung im Verfahren nach § 1 Abs. 1 Gelegenheit zur Äußerung gehabt, ist sie im Verfahren über den Rechtsbehelf mit allen Einwendungen ausgeschlossen, die sie im Verfahren nach § 1 Abs. 1 nicht oder nach den geltenden Rechtsvorschriften nicht rechtzeitig geltend gemacht hat, aber hätte geltend machen können.</p>	<p>§ 2 Absatz 3 UmwRG</p> <p>Hat die Vereinigung im Verfahren nach § 1 Abs. 1 Gelegenheit zur Äußerung gehabt, ist sie im Verfahren über den Rechtsbehelf mit allen Einwendungen ausgeschlossen, die sie im Verfahren nach § 1 Abs. 1 nicht, nicht unter Darlegung einzelner, die Einwendung tragender Gründe oder nach den geltenden Rechtsvorschriften nicht rechtzeitig geltend gemacht hat, aber hätte geltend machen können.</p>

Begründung:

Die Darlegungsanforderungen an eine präklusionsverhindernde Einwendung sollten verschärft werden.

Den Umweltverbänden wird durch den europäischen Gesetzgeber besonderes Fachwissen zugestanden. Diese Fachkompetenz rechtfertigt es, dass die Verbände im Rahmen der Verfahrensbeteiligung ihre Einwendungen zur Vermeidung einer Präklusion nicht nur rechtzeitig vorbringen, sondern auch

detailliert begründen müssen. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die Verbände ihr vom europäischen Richtliniengeber zugeständenes umweltfachliches Know-how bereits frühzeitig in das Verfahren einbringen müssen. Eine Pflicht der Verbände zu einer möglichst frühzeitigen und umfassenden Beteiligung führt auch zu einer Verfahrensbeschleunigung und fördert schließlich die öffentliche Akzeptanz von Genehmigungsvorhaben.

Im Verhältnis zum privaten Einwender ist diese Regelung auch angemessen, da dieser bei einer Einwendung lediglich das betroffene Rechtsgut und die befürchtete Beeinträchtigung beschreiben muss, eine Begründung als solche ist – mangels Fachwissen – nicht erforderlich. Diese fachliche Kompetenz kann aber gerade von Umweltverbänden erwartet werden.

6. Keine aufschiebende Wirkung für Verbandsklagen

Geltende Fassung	Formulierungsvorschlag
./.	§ 2 (Neuer Absatz) UmwRG Widerspruch und Anfechtungsklage haben keine aufschiebende Wirkung.

Begründung:

Widersprüche und Klagen von Verbänden sollten keine aufschiebende Wirkung haben.

Dem europäischen Recht ist eine aufschiebende Wirkung fremd. Die Verbandsklage für Umweltverbände ist aufgrund der Vorgaben des europäischen Rechts eingeführt worden, weshalb die aufschiebende Wirkung auch nicht für das Verbandsklagerecht gelten sollte.

Hinzu kommt, dass die aufschiebende Wirkung dem subjektiven Rechtsschutz dient. Bei der Verbandsklage handelt es sich um ein objektives Be-
anstandungsverfahren, für das keine aufschiebende Wirkung - jedenfalls nicht im Regelfall - gelten kann. Denn das Klagerecht soll dem Umweltverband als Sachwalter von Interessen eröffnet werden, und nicht weil dem Umweltverband persönliche Nachteile durch ein Projekt drohen. Für Einzelfälle kann nach § 80 Abs. 5 VWGO die aufschiebende Wirkung angeordnet werden. Zudem handelt es sich bei den betroffenen Entscheidungen regelmäßig um Vorhaben, die Investitionen und die Schaffung von Arbeitsplätzen betreffen, weshalb eine privilegierte Behandlung angezeigt ist.

Anmerkung:

Unabhängig von den Änderungen des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes aufgrund des EuGH-Urteils sollte - in Anlehnung an die Rechtslage im Baurecht (§ 212 a BauGB) und die Regelungen für wesentliche Infrastrukturmaßnahmen (§ 18e Abs. 2 AEG, § 17 e Abs. 2 FStrG, § 14 e Abs. 2 WaStrG, § 43 e Abs. 1 EnWG) - von der gesetzgeberischen Anordnung des Sofortvollzugs verstärkt Gebrauch gemacht werden. Hierzu sollte in § 80 Abs. 2 Nr. 3 VwGO klargestellt werden, dass die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Verwaltungsakte, die Investitionen und die Schaffung (ggf. ergänzt um die Erhaltung) von Arbeitsplätzen betreffen, regelmäßig entfällt.

Ein gesetzgeberischer Ausschluss der aufschiebenden Wirkung bewirkt zwar keinen regelhaften Vorrang des Vollzugsinteresses, doch schlägt dieses in der bei offenem Prozessausgang gebotenen Interessenabwägung mit erheblichem Gewicht zu Buche. Die Abwägung ist, wenngleich nicht präjudiziert, so doch jedenfalls vorstrukturiert. Der gesetzlich angeordnete Sofortvollzug kann damit zu einer substanziellen Beschleunigung von Investitionsvorhaben führen.

Geltende Fassung	Formulierungsvorschlag
<p>§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO</p> <p>(2) Die aufschiebende Wirkung entfällt nur</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ... 2. ... 3. in anderen durch Bundesgesetz oder für Landesrecht durch Landesgesetz vorgeschriebenen Fällen, insbesondere für Widersprüche und Klagen Dritter gegen Verwaltungsakte, die Investitionen oder die Schaffung von Arbeitsplätzen betreffen, 	<p>§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO</p> <p>(2) Die aufschiebende Wirkung entfällt nur</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ... 2. ... 3. in anderen durch Bundesgesetz oder für Landesrecht durch Landesgesetz vorgeschriebenen Fällen, insbesondere für Widersprüche und Klagen Dritter gegen Verwaltungsakte, die Investitionen oder die Schaffung von Arbeitsplätzen betreffen. <p>3 a. (neu) für Widersprüche und Klagen Dritter gegen Verwaltungsakte, die Investitionen oder die Schaffung [und Erhaltung] von Arbeitsplätzen betreffen.</p>

7. Einführung einer nur begrenzt verlängerbaren Klagebegründungsfrist sowie Verspätungsregelung

Geltende Fassung	Formulierungsvorschlag
./.	<p>§ 2 Absatz 4a UmwRG (Neu)</p> <p>Die Vereinigung hat innerhalb von 6 Wochen nach Ablauf der Klagefrist die Klage zu begründen. In der Begründung sind im Einzelnen die Gründe der Klage anzuführen sowie die dazu dienenden Tatsachen und Beweismittel anzugeben. § 87 b Abs. 3 der Verwaltungsgerichtsordnung gilt entsprechend mit der Maßgabe, dass das Gericht verspätetes Vorbringen bei Vorliegen der Voraussetzungen zurückzuweisen hat. Die Frist nach Satz 1 kann auf einen vor ihrem Ablauf gestellten Antrag mit Zustimmung aller Beteiligten verlängert werden.</p>

Begründung:

Verbandsklagen sollten bereits erstinstanzlich mit nur begrenzt verlängerbaren Klagebegründungsfristen versehen werden.

Hierdurch kann verhindert werden, dass Verbandsklagen zur Verzögerung von Vorhaben missbraucht werden. Eine derartige Regelung ist auch angemessen, da es sich um eine aufgrund europäischen Rechts eingeführte Klage handelt und auch im europäischen Verfahren vor dem EuGH verfahrensbeschleunigende Maßnahmen genutzt werden. Aus demselben Grund sollte darüber hinaus eine Verspätungsregelung vorgesehen werden, so dass der prozessuale Streitgegenstand auf solche Rechtsverletzungen beschränkt ist, die zu Beginn des Klageverfahrens fristgemäß und ausreichend substantiiert geltend gemacht wurden. Im Gerichtsverfahren verfristete erhobene oder anderweitige, später geltend gemachte Einwendungen sollten bei der Gefahr der Verzögerung des Prozesses durch das Gericht als verspätet zurückgewiesen werden müssen. Bisher steht es nach § 87 b Absatz 3 VwGO im Ermessen des Gerichtes, verfristete erhobene Erklärungen und Beweismittel zurückzuweisen.

8. Begrenzung des gerichtlichen Untersuchungsgrundsatzes und Begrenzung des Vorbringens von Rügen ohne Substanz bzw. des Nachtrags von Rügen

Geltende Fassung	Formulierungsvorschlag
./.	§ 2 (Neuer Absatz) UmwRG § 86 I VwGO findet auf Klagen, die auf §2 Abs. 1 UmwRG gestützt sind, mit der Maßgabe Anwendung, dass das Gericht auf die Prüfung von Rügen, die sich aus den zur Begründung vorgetragenen Tatsachen, Beweismitteln und Anträgen ergeben, beschränkt ist.

Begründung:

Bei Klagen nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz sollte der gerichtliche Untersuchungsgrundsatz sowie das Vorbringen von Rügen ohne Substanz bzw. der Nachtrag von Rügen begrenzt werden.

§ 86 Abs. 1 VwGO hat folgenden Wortlaut: „Das Gericht erforscht den Sachverhalt von Amts wegen; die Beteiligten sind dabei heranzuziehen. Es ist an das Vorbringen und an die Beweisanträge der Beteiligten nicht gebunden.“ Durch die vorgeschlagene Formulierung wird vermieden, dass der Kläger mit Vermutungen und Behauptungen „ins Blaue hinein“ das Verfahren insoweit verzögert, als durch diesen Vortrag das Gericht in umfangreiche Prüfungen einsteigen muss.

Der europäische Gesetzgeber misst den Umweltverbänden in den von ihnen behandelten Bereichen einen besonderen Sachverstand zu. Dieser besondere Sachverstand lässt es angemessen erscheinen, den im Verwaltungsprozeßrecht geltenden Untersuchungsgrundsatz für Verbandsklagen einzuschränken und – vergleichbar dem Zivilprozeßrecht – auf das Parteivorbringen und den dadurch konkretisierten Streitgegenstand zu begrenzen.

Eine Beschränkung des gerichtlichen Untersuchungsgrundsatzes bei altruistischen Verbandsklagen mit objektiver Rechtskontrolle setzt diese auch wieder in ein angemessenes Verhältnis zu dem nach Art. 19 Abs. 4 GG verfassungsrechtlich gewährleisteten Individualrechtsschutz. Während letzterer zum Schutz des Bürgers vor subjektiven Rechtsverletzungen seitens der Verwaltung grundsätzlich eine weite gerichtliche Kontrolle erfordert, gilt dies für eine altruistische Verbandsklage mit objektiver Rechtskontrolle gerade nicht. Das den Umweltverbänden zuerkannte Fachwissen und die damit ihnen obliegende Verantwortung rechtfertigen es vielmehr, auf die außerhalb des Art. 19 Abs. 4 GG stehende Verbandsklage keinen Untersuchungs-, sondern den Verhandlungsgrundsatz anzuwenden. Hierdurch können die Gerichte entlastet und das Verfahren erheblich beschleunigt werden.

9. Klarstellung zur Beweislastverteilung

Geltende Fassung	Formulierungsvorschlag
./.	<p>§ 2 (Neuer Absatz) UmwRG</p> <p>Soweit die Vorschriften der Europäischen Union über den Schutz der Umwelt nichts anderes vorsehen, geht die Unerweislichkeit einer Tatsache zu Lasten des sich auf § 3 I UmwRG stützenden Klägers.</p>

Begründung:

Für die umweltrechtliche Verbandsklage sollte eine Klarstellung zur Beweislastverteilung erfolgen.

Die Regelung zur Beweislastverteilung ist aufgrund des hohen Sachverständes der Umweltverbände gerechtfertigt. Soweit europäische Vorschriften nicht entgegenstehen (z. B. FFH-Verträglichkeitsprüfung) sollte die Unerweislichkeit einer Tatsache zu Lasten des Verbandsklägers gehen. Gleichzeitig nimmt eine derartige Vorschrift die normative Klärung der Frage vor, welche Rechtsfolgen eine so genannte „non liquet“-Situation hat. Eine normative Ausgestaltung schafft Rechtssicherheit, da nicht erst auf klärende Rechtsprechung gewartet werden muss.

10. Überprüfung von behördlichen Bewertungen einschränken

Geltende Fassung	Formulierungsvorschlag
./.	<p>§ 114 a VwGO (Neu)</p> <p>Bei der Anwendung der umweltrechtlichen Vorschriften sind behördliche Prognosen und Bewertungen, die technischen oder naturwissenschaftlichen Sachverständ voraussetzen, im gerichtlichen Verfahren nur darauf zu überprüfen, ob</p> <p>1. das für die Prognose und Bewertung vorgeschriebene Verfahren eingehalten worden ist und</p> <p>2. die behördliche Prognose oder Bewertung nachvollziehbar ist, insbesondere ob die Sachver-</p>

	haltsermittlung und –feststellung zutreffend und vollständig ist, ob die einschlägigen technischen und wissenschaftlichen Erkenntnisse in Betracht gezogen worden sind und die Bewertungsmaßstäbe der Sache angemessen sind.
--	---

Begründung:

Die gerichtliche Überprüfbarkeit behördlicher Prognosen und Bewertungen, die technischen oder naturwissenschaftlichen Sachverstand voraussetzen, sollte durch ausdrückliche gesetzliche Regelung auf ein angemessenes Maß zurückgeführt werden.

Die durch den EuGH bewirkte Durchbrechung des deutschen, grundsätzlich zugangsbeschränkten Verwaltungsrechtsweges bei einer weiten gerichtlichen Kontrolldichte muss zum Anlass genommen werden, diese bereits derzeit in gerichtlicher Rechtsfortbildung teilweise vorhandene Rechtsentwicklung aufzugreifen.

Der Formulierungsvorschlag entspricht dem Vorschlag des Entwurfs der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit aus dem Jahr 1997 (UGB-KomE). Die Einschränkung der gerichtlichen Überprüfbarkeit bezüglich behördlicher Prognosen und Bewertungen, die technischen oder naturwissenschaftlichen Sachverstand voraussetzen, trägt dem Umstand Rechnung, dass die Behörde in diesen Fällen häufig besseren Sachverstand aufweist oder einholen kann, wohingegen die Gerichte die Prognosen oder Bewertungen nur durch Einholung von weiteren, umfangreichen und zeitaufwendigen Gutachten überprüfen und nachvollziehen können. Dabei ist eine endgültige, deterministische Bestimmung der (Un-)Richtigkeit solcher Prognosen und Bewertungen jedoch häufig überhaupt nicht möglich. Insofern sollte die gerichtliche Prüfung in solchen Fällen auf das konzentriert werden, was sinnvoll und seitens der Gerichte auch zu leisten ist. Die Anerkennung der behördlichen Prognosen und Bewertungen führt dabei zu einer Verfahrensbeschleunigung und trägt auch zu einer Entlastung der Gerichte bei.

Dieser Ansatz greift zudem eine bereits jetzt in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes erkennbare Tendenz auf, entsprechende gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbare behördliche Beurteilungsspielräume gerade bei der Bewertung technischer oder naturwissenschaftlicher Sachverhalte zu respektieren und die gerichtliche Kontrolldichte nur beschränkt anzuwenden. Dies gilt beispielsweise bei natur- und artenschutzrechtlichen Sachverhalten, der Risikoermittlung und -bewertung im Atom- und Gentechnikrecht aber auch bei normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften aus dem Umweltrecht.

11. Änderung der Heilungsregelungen; Kassation nur bei unheilbaren Mängeln

Geltende Fassung	Formulierungsvorschlag
./.	<p>§ 113 Abs. 1 a VwGO (Neu)</p> <p>Leidet eine durch Verwaltungsakt erteilte Genehmigung, die in einem förmlichen Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung ergangen ist, an heilbaren Fehlern, stellt das Gericht lediglich die Unvereinbarkeit des Verwaltungsakts mit höherrangigem Recht fest. Das Gericht kann eine Frist zur Heilung setzen. Ist die Heilung innerhalb der Frist nicht wirksam erfolgt, gilt Absatz 1. Während der Frist ist der Verwaltungsakt als wirksam zu behandeln.</p>
./.	<p>Zudem könnten ergänzende Regelungen in Fachgesetzen erfolgen.</p> <p>§ 14 b BImSchG (Neu)</p> <p>Die Aufhebung einer Genehmigung kann nicht verlangt werden, wenn die geltend gemachten Fehler heilbar sind oder eine Genehmigungsfähigkeit durch Nebenbestimmungen herbeigeführt werden kann.</p>

Begründung:

Zur Erweiterung der gerichtlichen Entscheidungsmöglichkeiten sollten die relevanten verwaltungsprozessualen Regelungen dahingehend angepasst werden, dass heilbare Fehler nicht per se zur Aufhebbarkeit von Verwaltungsakten führen.

Nach der gegenwärtigen Rechtslage sind die Verwaltungsgerichte in Anfechtungsverfahren im Falle der Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts grundsätzlich darauf beschränkt, den Verwaltungsakt aufzuheben (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Lediglich in Verfahren über die Festsetzung eines Geldbetrages durch Verwaltungsakt sieht das Gesetz eine Ausnahme von diesem kassatorischen Grundprinzip vor.

Das strikt kassatorische Regelungsregime trägt dem Gedanken nicht ausreichend Rechnung, dass Verwaltungsakte, die in einem sehr zeit- und kostenintensiven Verfahren unter Beteiligung der Öffentlichkeit ergangen sind, auch aufgrund an sich heilbarer Rechtsfehler oder der Unterlassung nach-

holbarer Verfahrenshandlungen (z. B. Ermittlungsfehlern) rechtswidrig sein können. Insbesondere droht die Gefahr, dass ein Verwaltungsakt wegen eines an sich marginalen Fehlers aufgehoben wird, obwohl eine Heilung grundsätzlich möglich wäre. Dies gilt umso mehr mit der Erweiterung des Verbandsklagerechts auf eine objektive Rechtskontrolle im gerichtlichen Verfahren, also der Rügemöglichkeit auch bezüglich der Verletzung nicht drittschützender Regelungen. Gerade bei großen Investitionsvorhaben, deren Genehmigung auf einem förmlichen Verwaltungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung beruht, ist die uneingeschränkte Rechtsfolge einer Kassation bei heilbaren Fehlern unverhältnismäßig. Die bei einer Kassation erforderliche vollständige Wiederholung des gesamten Verfahrens ist bei Fehlern, die beispielsweise durch eine ergänzte Nebenbestimmung oder durch eine auf Ermittlungsdefizite begrenzte Verfahrenswiederholung geheilt werden könnten, weder erforderlich noch angemessen. Bei großen Investitionsvorhaben ist eine Verfahrenswiederholung schon aufgrund des damit verbundenen Zeitverzugs regelmäßig auch wirtschaftlich nicht tragbar und gefährdet die Realisierung solcher Vorhaben in Deutschland.

Von den vorstehenden Grundsätzen abweichende Rechtsfolgenlösungen sehen z. B. das BVerfGG und das Planfeststellungsrecht vor. Während Ersteres die Möglichkeit einräumt, die als mit der Verfassung unvereinbar erkannte Regelung innerhalb einer Übergangsfrist, in der sie weiter gilt, durch eine mit der Verfassung vereinbare zu ersetzen, besteht bei Letzterem nur ein Planergänzungs-, nicht aber ein Planaufhebungsanspruch, wenn die Abwägungsmängel behebbar sind (§ 75 Abs. 1 a Satz 2 VwVfG). Zudem gibt es in der Rechtsprechung Ansätze, eine Aufhebung des Verwaltungsaktes auszuschließen, wenn eine Heilung „alsbald“ möglich erscheint oder bestimmte Ermittlungsdefizite behoben werden können. Diese Rechtsprechung basiert auf dem Grundansatz, dass ein Kläger lediglich einen Anspruch auf eine rechtmäßige Entscheidung – und nicht notwendig auf Kassation – hat.

Im Sinne einer interessengerechten Lösung, die einerseits dem Anspruch an die Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts und zum anderen dem Bedürfnis, heilbare Fehler nicht per se zur Aufhebbarkeit führen zu lassen, Rechnung trägt, sollten Änderungen der verwaltungsprozessualen Regelungen und der einzelnen Fachgesetze vorgesehen werden. Dem Gericht sollte die Möglichkeit eröffnet werden, eine Frist zur Heilung zu setzen. Ob und wie geheilt oder doch das gesamte Verfahren wiederholt wird, liegt dann in der Entscheidung der beklagten Behörde und des Vorhabenträgers. Durch die vorgeschlagene Regelung würde eine Einschränkung der Kassation von Verwaltungsakten insbesondere auch für immissionsschutzrechtliche Genehmigungen gelten. Der Gedanke der Planerhaltung (vgl. etwa § 214 BauGB, § 75 Absatz 1 a VwVfG) würde damit auch in gebundene Genehmigungsverfahren implementiert und weiterentwickelt. Da die Anfechtungsklage mit ex-tunc-Wirkung ausgestattet ist, würde im Falle der endgültigen Unwirksamkeit die Rechtswidrigkeit des jeweiligen Handelns mit Rückwirkung feststehen. Für eine etwaige Rückabwicklung sollen die schon bislang bestehenden Regelungen der §§ 113 Absatz 1 Satz 2 bzw. 47 Absatz 5 Satz 3 VwGO weiterhin gelten.