Bundesrat **Drucksache** **850/1/03**

02.02.04

Empfehlungen
der Ausschüsse

EU - In - R - U - Vk - Wi - Wo

zu **Punkt .....** der 796. Sitzung des Bundesrates am 13. Februar 2004

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten

KOM(2003) 624 endg.; Ratsdok. 14154/03

Der federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union (EU),

der Ausschuss für Innere Angelegenheiten (In),

der Rechtsausschuss (R),

der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (U),

der Verkehrsausschuss (Vk),

der Wirtschaftsausschuss (Wi) und

der Ausschuss für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung (Wo)

empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt Stellung zu nehmen:

EU
U

1. Der Bundesrat unterstützt die umweltpolitischen Ziele des Richtlinienvorschlags, die Durchsetzung des Umweltrechts und damit den Umweltschutz insgesamt zu fördern. Durch die Umsetzung der dritten Säule des Århus-Übereinkommens auf Gemeinschaftsebene ermöglicht die vorgeschlagene Richtlinie insoweit die Ratifizierung dieses Übereinkommens durch die Gemeinschaft, als sie die Übereinstimmung des Gemeinschaftsrechts mit dem Übereinkommen von Århus sicherstellt.

...

Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Straße 192, 50735 Köln
Telefon: 0221/97668-0, Telefax: 0221/97668-338
ISSN 0720-2946

EU
U

2. Bei der Festlegung gemeinschaftsrechtlicher Mindestvoraussetzungen für den Zugang zu Gerichten ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Ausgestaltung des Gerichtszugangs sowie des Rechtsschutzes insgesamt vorrangig in die Kompetenz der Mitgliedstaaten fällt.

EU
U

3. Gemeinschaftsrechtliche Bestimmungen über den Gerichtszugang in Umweltangelegenheiten müssen deshalb die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit in besonderem Maße berücksichtigen.

Vor diesem Hintergrund bittet der Bundesrat die Bundesregierung, in den künftigen Beratungen des Kommissionsvorschlags folgende Gesichtspunkte zur Geltung zu bringen:*

EU
U

4. Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich den Richtlinienvorschlag unter dem Aspekt, dass dieser einen wesentlichen Beitrag zu Umsetzung und Ratifizierung des Århus-Übereinkommens leistet.

EU
In
Vk
Wi

5. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich bei den Beratungen des Richtlinienvorschlags dafür einzusetzen, dass seine Regelungen nicht über das nach dem Übereinkommen von Århus und zur Behebung von Mängeln in der Überwachung der Anwendung des Umweltrechts Erforderliche hinausgehen.

R
(bei Annahme entfallen Ziffern 10 und 11)

6. Der Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang zu den Gerichten in Umweltangelegenheiten wird abgelehnt, soweit er in den Artikeln 5 bis 7 und 10 Regelungen des gerichtlichen Verfahrens vorsieht. Denn eine Kompetenz der Europäischen Gemeinschaft für diese Regelungen ist nicht gegeben.

Begründung (nur gegenüber dem Plenum):

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften leitet die Kompetenz der Europäischen Gemeinschaft zur Regelung der in den Artikeln 5 bis 7 und 10 vorgesehenen Bestimmungen über den Zugang zu den Verwaltungsgerichten und über die Ausgestaltung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens aus Artikel 175 Abs. 1 EGV ab. Diese Auffassung trifft jedoch nicht zu. Vielmehr

---

* Dieser Satz gilt bei Annahme mindestens einer der Ziffern 4 bis 18 als mitbeschlossen.

ist als Ausgangspunkt grundsätzlich festzuhalten, dass der Europäischen Gemeinschaft - abgesehen von den Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof - eine Zuständigkeit zur Regelung der Gerichtsverfahren nicht zukommt. Die Ausgestaltung des nationalen Gerichtsverfahrens ist vielmehr - dem "Grundsatz der institutionellen Verfahrensautonomie" folgend - in der Hand der Mitgliedstaaten verblieben. Regelungen über das gerichtliche Verfahren können daher grundsätzlich nicht auf Artikel 175 Abs. 1 EGV gestützt werden.

Es trifft zwar zu, dass die nationalen Behörden und Gerichte - schon angesichts der dienenden Funktion des Verfahrens - verpflichtet sind, effektiven Rechtsschutz zur Durchsetzung gemeinschaftlicher Rechtspositionen zu gewährleisten. Mittelbare Auswirkungen auf das nationale Verfahrensrecht ergeben sich deshalb daraus, dass die Durchsetzung von Gemeinschaftsrecht nicht vereitelt oder übermäßig erschwert werden darf. Das nationale Verfahrensrecht unterliegt daher einem gemeinschaftsrechtlichen Effizienzgebot; aus Artikel 12 EGV folgt überdies ein Diskriminierungsverbot für die Ausgestaltung der nationalen Verfahrenswege. Aus diesen Gesichtspunkten lässt sich aber gleichwohl keine eigene Regelungskompetenz der Europäischen Gemeinschaft für das Verwaltungsprozessrecht ableiten.

Für den Bereich des Umweltrechts stellt Artikel 175 Abs. 4 EGV zudem ausdrücklich klar, dass die Mitgliedstaaten für die Durchführung der Umweltpolitik Sorge tragen. Mit dieser Vorschrift, die ein den Mitgliedstaaten ohnehin zustehendes Vollzugsrecht ausdrücklich wiederholt, soll der den Mitgliedstaaten auch im Bereich des Umweltschutzes verbleibende Zuständigkeitsbereich des Vollzugs explizit verbürgt werden (vgl. Calliess/Ruffert, EUV/EGV, 2. Aufl. 2002, Artikel 175 EGV Rn. 27). Die Auffassung der Kommission, dass Artikel 175 Abs. 4 EGV den Erlass verwaltungsprozessualer Bestimmungen nicht ausschließe, hat im Schrifttum zwar zum Teil Zustimmung gefunden (vgl. Breier/Vygen, in: Lenz/Borchardt, EU- und EG-Vertrag, 3. Aufl. 2003, Artikel 175 Rn. 4). Außerdem liegt sie einem jüngeren Rechtsetzungsakt der Europäischen Gemeinschaft zu Grunde (vgl. hierzu die Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 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 den Gerichten). Sie steht jedoch in Widerspruch zum Kerngehalt des primärrechtlichen Normbestands. Daher sollte sich der Bundesrat deutlich gegen den Erlass der vorgeschlagenen Richtlinie aussprechen und darauf dringen, dass ein weiterer - in seiner Intensität über die Richtlinie 2003/35/EG deutlich hinausgehender - Eingriff in den Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten vermieden wird.

EU
U

7. Der Bundesrat ist sich der grundlegenden Bedeutung des Richtlinienvorschlags für das innerstaatliche Rechtssystem bewusst. Deshalb muss unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips gewährleistet sein, dass die Kompetenzen der Mitgliedstaaten zur eigenständigen Regelung der Gerichts- und Verwaltungsverfahren nicht verletzt werden.

EU
Vk
Wi

8. Die Bundesregierung wird gebeten, im weiteren Verfahren darauf hinzuwirken, dass Artikel 3 des Richtlinienvorschlags ersatzlos gestrichen wird.

Ausweislich der Begründung zu Artikel 3 soll sich der Richtlinienvorschlag - aus Gründen der Subsidiarität - darauf beschränken, Vorschriften über verwaltungsrechtliche oder gerichtliche Überprüfungsverfahren für Akte und Unterlassungen von Behörden genauer festzulegen, während die Vorgehensweise (z. B. in Form einer Klage) von Privatpersonen gegen andere Privatpersonen, der genaueren rechtlichen Ausgestaltung in den einzelnen Mitgliedstaaten vorbehalten werden soll. Dieser Regelung kann aus folgenden Gründen nicht zugestimmt werden:

- Schaffung ungleicher Rechtsinstrumente

  Die Europäische Gemeinschaft eröffnet in eigenen Angelegenheiten mittels der vorgeschlagenen "Verordnung über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaft" (vgl. BR-Drucksache 849/03) nur ein Zugangsrecht zu den Gerichten in originären EG-Umweltangelegenheiten für die so genannten qualifizierten Einrichtungen, während ein solches Klagerecht nicht nur "Privatpersonen", sondern auch der "Öffentlichkeit mit einem besonderen Interesse" verwehrt bleibt. Mit einer solchen unterschiedlichen Regelung ist zumindest indiziert, dass auch seitens der EG die zu Grunde liegende Bestimmung des Århus-Abkommens (Artikel 9) nicht zwingend auf jede Person auszudehnen ist, sondern der näheren Ausgestaltung der jeweiligen Vertragspartei des Århus-Abkommens vorbehalten ist. Diese Einschätzung wird durch die amtliche Begründung zur BR-Drucksache 849/03 (vgl. S. 7, Zugang zu Gerichten) gedeckt, indem dort zur Ermöglichung der "actio popularis" ausgeführt wird, dass das Århus-Abkommen eine solche Klagemöglichkeit nicht fordert.

- Verletzung des Subsidiaritätsprinzips

  Darüber hinaus verstößt Artikel 3 auch gegen das Subsidiaritätsprinzip.

  Hierbei ist zunächst darauf hinzuweisen, dass neben der Europäischen Gemeinschaft auch alle 15 Mitgliedstaaten der EU das Abkommen unter-

zeichnet haben. Der Inhalt des Abkommens verpflichtet damit gleichermaßen die Mitgliedstaaten zur gleichartigen Umsetzung des Vertragsinhalts. Bereits vor diesem Hintergrund können die Bestimmungen des Århus-Abkommens mit vergleichbarem Standard auf jeweils nationaler Ebene umgesetzt werden.

In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass die EG mittels des Richtlinienvorschlags zunächst den Inhalt des Århus-Abkommens - für die Mitgliedstaaten auf Grund eigenen Vertragsabschlusses ohnehin bindend - umsetzt, um sodann die nähere Ausgestaltung wieder den Mitgliedstaaten zu überlassen. Der Richtlinienvorschlag ist vor diesem Hintergrund überflüssig und damit nicht notwendig.

Auch die weitergehende amtliche Begründung, nach der die Gemeinschaft die Verpflichtung nur erfüllen kann, wenn sichergestellt ist, dass Bürger und nichtstaatliche Organisationen vorschriftsmäßig Zugang zu den Gerichten erhalten, soweit es das Gemeinschaftsrecht betrifft, überzeugt nicht. Denn dann wäre es erforderlich, dass die EG erst recht diesen Zugang auch gleichartig für ihre originären Organe und Einrichtungen gewährleistet, was aber gerade nicht der Fall ist (siehe zuvor).

EU
Vk
Wi

9. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die in Artikel 4 vorgesehene Ausweitung der rechtlichen Überprüfung der formellen Rechtmäßigkeit auf eine fehlerhafte bzw. unterlassene Öffentlichkeitsbeteiligung zu reduzieren ist. Sonstige Form- und Verfahrensfehler sind davon auszuschließen. Nach Sinn und Zweck des Århus-Übereinkommens bezieht sich die Klagebefugnis allein auf verfahrensrechtliche Versäumnisse bei der Öffentlichkeitsbeteiligung. Dies wird durch den Verweis auf Artikel 6 (Öffentlichkeitsbeteiligung) in Artikel 9 Abs. 2 Buchstabe b der Århus-Übereinkunft deutlich. Eine entsprechende Beschränkung ist auch in den Richtlinienvorschlag aufzunehmen.

Durch EG-Recht entsteht im zunehmenden Maße bei jeder Erhöhung der Umweltstandards zusätzlich auch eine Erweiterung der Verfahrensstandards. Wenngleich ein europaweiter hoher Umweltstandard befürwortet wird, ist die gleichzeitige Verschärfung von solchen Verfahrensregelungen abzulehnen, die allein Formvorschriften verstärken, ohne dem Umweltschutz dienlich zu sein. In Deutschland wird damit die seit einigen Jahren bestehende gegenläufige Entwicklung eines schlanken Verfahrensrechts ins Gegenteil verkehrt. Im vorliegenden Fall ist die verfahrensrechtliche Anfechtbarkeit über eine unter-

bliebene Öffentlichkeitsbeteiligung hinaus nicht zielführend. Verfahrens- und Formfehler wurden im deutschen Recht mit Änderung der VwGO ab 1997 entweder ausgeschlossen oder für heilbar erklärt. Damit sollten Rechtsstreitigkeiten im Wesentlichen auf materiell-rechtliche Fehler konzentriert werden. Vor dieser Rechtsänderung führten auch verhältnismäßig unbedeutende Formfehler dazu, dass die Zulassungsverfahren durch Rechtsstreit erheblich hinausgezögert und teilweise wegen des mehrjährigen Zeitverlusts zurückgezogen wurden. Dem Anliegen der Århus-Konvention, die Öffentlichkeitsbeteiligung zu stärken, kann indes gefolgt werden. Insofern ist es sinnvoll, den Gerichtszugang wegen Form- und Verfahrensfehlern auf Versäumnisse bei der Öffentlichkeitsbeteiligung zu beschränken, um nicht den Zustand vor Änderung der VwGO wieder einzusetzen.

EU
U
(entfällt bei Annahme von Ziffer 6)

10. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die in Artikel 5 des Richtlinienvorschlags enthaltene Regelung eines Klagerechts ohne eigene Betroffenheit eine übermäßige Umsetzung der Århus-Konvention darstellt. Der hierfür einschlägige Artikel 9 Abs. 3 der Konvention ist nach der bisher auch von der Bundesregierung vertretenen restriktiven Auffassung so auszulegen, dass für die Ausgestaltung der Gerichtszugangsregelungen der Vorrang des nationalen Rechts gelten soll. Artikel 9 Abs. 3 überlässt es ferner den Vertragsparteien festzulegen, ob alternativ Zugang zu einem verwaltungsbehördlichen oder zu einem gerichtlichen Verfahren gewährt wird.

EU
Vk
Wi
(entfällt bei Annahme von Ziffer 6)

11. Die Bundesregierung möge im weiteren Verfahren bezüglich der "Klagebefugnis qualifizierter Einrichtungen" in Artikel 5 des Richtlinienvorschlags darauf achten, dass im Interesse der Rechtssicherheit und eines wirksamen und zügigen Rechtsschutzes auf der Ebene der Mitgliedstaaten formelle Voraussetzungen und Beschränkungen des gerichtlichen Zugangs für Umweltverbände möglich bleiben.

Die Klagebefugnis für qualifizierte Einrichtungen (Umweltverbände) in Artikel 5 des Richtlinienvorschlags, die nicht an eine Rechtsverletzung oder ein ausreichendes Interesse gebunden ist, findet ihre Entsprechung bereits im deutschen Umweltrecht (Vereinsklage nach den Bundes- und Landesnaturschutzgesetzen).

Hier ist die Zulässigkeit der Klage z. B. an die tatsächliche Beteiligung des Verbands im vorangehenden behördlichen Entscheidungsverfahren geknüpft. Dem-

entsprechend existieren formelle Präklusionsvorschriften für den Fall, dass ein Verband diese Beteiligungsmöglichkeit nicht wahrnimmt. Solche Maßnahmen müssen dem Gesetzgeber in den Mitgliedstaaten im Interesse der Rechtssicherheit weiterhin offen stehen.

EU
In
Vk
Wi
Wo
(bei Annahme entfällt Ziffer 13)

12. Weiterhin soll die Bundesregierung im weiteren Verfahren darauf hinwirken, dass der in Artikel 6 des Richtlinienvorschlags geregelte "Antrag auf interne Überprüfung" ersatzlos gestrichen wird. Die Mitgliedstaaten müssen in eigener Kompetenz entscheiden können, ob und in welcher Form eine interne (Vorab-)Überprüfung im Regelungsbereich der Richtlinie vorgenommen wird. Die Notwendigkeit einer europäischen Regelung wird hier nicht gesehen.

Die vorgesehene Richtlinie soll ausweislich ihrer Begründung zur Umsetzung des Übereinkommens von Århus beitragen und bestimmte Mängel in der Überwachung der Anwendung des Umweltrechts beheben. Der in Artikel 6 des Richtlinienvorschlags enthaltene Antrag auf interne Überprüfung geht jedoch über diese Zwecke hinaus. In Artikel 9 Abs. 1 des Übereinkommens ist ein solches Verfahren für den Bereich des Zugangs zu Informationen über die Umwelt vorgesehen. Der vorliegend einschlägige Artikel 9 Abs. 2 enthält eine solche Vorgabe gerade nicht. Er lässt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit offen, ein vorangehendes Überprüfungsverfahren vor einer Verwaltungsbehörde festzuschreiben. Über diese fakultative Vorgabe geht die Verpflichtung in Artikel 6 des Richtlinienvorschlags hinaus.

Daneben ist die Regelung systematisch unklar. Es bleibt offen, in welchem Verhältnis das interne Überprüfungsverfahren zum gerichtlichen Verfahren steht. Sollte es sich um ein vorbereitendes Verfahren (so Absatz 1 der Begründung) handeln, wären die Mitgliedstaaten verpflichtet, ein Widerspruchsverfahren in allen Umweltangelegenheiten einzuführen. Für eine solche Verpflichtung besteht keine Kompetenz der Gemeinschaft. Handelt es sich um parallele Verfahren, wären hiermit ein erheblicher Mehraufwand und die Gefahr sich widersprechender Entscheidungen verbunden.

Schließlich ist ein solches internes, dem gerichtlichen Verfahren vorgeschaltetes Überprüfungsverfahren nach geltendem Recht insbesondere bei förmlichen Verwaltungsverfahren und Planfeststellungsverfahren nicht vorgesehen (vgl. §§ 70 und 74 Abs. 1 Satz 2 VwVfG sowie die gleichlautenden landesverwaltungsverfahrensrechtlichen Regelungen). Der Grund für den Verzicht auf ein internes Überprüfungsverfahren liegt in der besonderen Aus-

gestaltung dieser Verfahren. Sie garantiert den Betroffenen eine umfassende Geltendmachung ihrer Rechtsposition im Verfahren selbst und bietet damit eine erhöhte Gewähr für die Recht- und Zweckmäßigkeit von Verwaltungsakten, die in solchen Verfahren erlassen werden. Hinzu kommt, dass gerade in besonders aufwändigen Planfeststellungsverfahren der Verzicht auf ein Vorverfahren eine nicht unerhebliche, im gesamtstaatlichen Interesse liegende Verfahrensverkürzung bewirken kann.

U 13. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass der in Artikel 6 des Richtlinienvorschlags geregelte Antrag auf interne Überprüfung über die sich aus dem Århus-Übereinkommen ergebenden Verpflichtungen hinaus geht. Der vorliegend einschlägige Artikel 9 Abs. 2 des Übereinkommens lässt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit offen, ein vorangehendes Überprüfungsverfahren vor einer Verwaltungsbehörde festzuschreiben. Mit dieser fakultativen Vorgabe ist die Verpflichtung in Artikel 6 des Richtlinienvorschlags nicht vereinbar. Die Mitgliedstaaten wären hiernach verpflichtet, ein Widerspruchsverfahren in allen Umweltangelegenheiten einzuführen. Für eine solche Verpflichtung besteht nach Auffassung des Bundesrates keine Kompetenz der Gemeinschaft. Nach geltendem Recht (§§ 70 und 74 Abs. 1 Satz 2 VwVfG sowie gleichlautende landesverwaltungsverfahrensrechtliche Regelungen) ist bei förmlichen Verwaltungsverfahren und Planfeststellungsverfahren ein dem gerichtlichen Verfahren vorgeschaltetes Überprüfungsverfahren nicht vorgesehen. Die Ausgestaltung dieser Verfahren garantiert dem Betroffenen eine umfassende Geltendmachung seiner Rechtspositionen im Verfahren selbst und bietet damit eine erhöhte Gewähr für die Recht- und Zweckmäßigkeit von Verwaltungsakten, die in solchen Verfahren erlassen werden. Hinzu kommt, dass gerade in besonders aufwändigen Planfeststellungsverfahren der Verzicht auf ein Vorverfahren eine nicht unerhebliche, im gesamtstaatlichen Interesse liegende Verfahrensverkürzung bewirken kann.

EU
U 14. Die Regelungen in Artikel 8 des Richtlinienvorschlags über das Anerkennungsverfahren für qualifizierte Einrichtungen sind nach Ansicht des Bundesrates wesentlich zu vereinfachen und ihre Ausgestaltung im Einzelnen gemäß dem Subsidiaritätsprinzip den Mitgliedstaaten zu überlassen.

EU
U
Vk
Wi

[EU
U]

15. Ferner möge die Bundesregierung darauf hinwirken, dass das so genannte "Ad-hoc-Verfahren" für die Anerkennung qualifizierter Einrichtungen in Artikel 9 Abs. 1 des Richtlinienvorschlags [wegen der damit verbundenen Verfahrensverzögerung und des zusätzlichen Verwaltungsaufwands] ersatzlos gestrichen wird.

EU
Vk
Wi

16. Das Århus-Übereinkommen beinhaltet keine Vorschriften über die Anerkennung von klagebefugten Verbänden. Die Ausgestaltung der Anerkennung obliegt danach dem innerstaatlichen Recht der Vertragsstaaten. Eine Umsetzungsverpflichtung zu dieser Regelung durch die Århus-Konvention gibt es nicht. Das "Ad-hoc-Verfahren" kann zu erheblichen Erschwerungen und Verzögerungen in behördlichen oder gerichtlichen Entscheidungsverfahren führen und sollte daher zu Gunsten der Vorabanerkennung aufgegeben werden.

EU
U

17. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass auf die in Artikel 11 des Richtlinienvorschlags vorgesehenen Berichtspflichten verzichtet werden sollte, da diese mit einem erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand verbunden sind.

EU
In
Vk
Wi
Wo

18. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, dem Richtlinienvorschlag in der vorliegenden Form nicht zuzustimmen.

EU
U
Vk
Wi
Wo

19. Gemäß § 5 Abs. 2 Satz 1 dritte Alternative EUZBLG ist diese Stellungnahme maßgeblich zu berücksichtigen, weil von dem Richtlinienvorschlag im Schwerpunkt Verwaltungsverfahren der Länder betroffen sind. Der Richtlinienvorschlag macht nicht nur detaillierte und konkrete Vorgaben dafür, wann Betroffenen der Zugang zu Gerichten eröffnet werden soll oder unter welchen Voraussetzungen auch ohne Betroffenheit ein Klagerecht eingeräumt werden soll, sondern insbesondere auch dafür, wann ein Recht auf interne Überprüfung in einem Vorverfahren gewährt werden soll. Auch ein Verfahren für die Anerkennung qualifizierter Einrichtungen wird in Einzelheiten vorgegeben.