



Dokumentation

Entwicklung der Präklusionsregelungen im Umweltrecht

Entwicklung der Präklusionsregelungen im Umweltrecht

Aktenzeichen: WD 7 - 3000 - 115/18
Abschluss der Arbeit: 18. Mai 2018
Fachbereich: WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Umweltschutzrecht,
Bau und Stadtentwicklung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Präklusion	4
3.	Entwicklung der Präklusionsregelungen im Umweltrecht	5
3.1.	Urteil des EuGH vom 15. Oktober 2015	5
3.2.	Reaktion des deutschen Gesetzgebers	6
4.	Präklusionsregelungen in ausgewählten EU-Ländern	8
5.	Fazit	9

1. Einleitung

Bei der Präklusion im Verwaltungsrecht ist zwischen verschiedenen Arten zu differenzieren (Ziffer 2).

Vor dem Hintergrund der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) im Oktober 2015 haben sich einige Änderungen bei den Präklusionsregelungen im Zusammenhang mit dem Umweltrecht ergeben (Ziffer 3).

Anlässlich der Präklusionsregelungen im deutschen Recht werden auch die entsprechenden Vorschriften in ausgewählten Ländern der Europäischen Union (EU) vorgestellt (Ziffer 4).

2. Präklusion

Unter Präklusion ist grundsätzlich der Ausschluss eines Verfahrensbeteiligten mit seinem – möglicherweise erfolgsversprechenden – Vorbringen zu verstehen.¹

Bei der **formellen Präklusion** ist der Betroffene mit seinem Vorbringen lediglich für das weitere Verwaltungsverfahren ausgeschlossen, sodass die Behörde die präkludierten Einwendungen im weiteren Verfahren nicht mehr berücksichtigen muss. Bei der **materiellen Präklusion** erstreckt sich der Ausschluss auch auf das gerichtliche Verfahren, wodurch der Betroffene seine Rechte vor Gericht nicht mehr geltend machen kann.²

Weiter kann nach der Art der Beteiligung unterschieden werden.³ Einerseits kann im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung der in seinen Rechten oder Belangen Betroffene mit seinen Einwendungen ausgeschlossen (präkludiert) werden (**Individualpräklusion**, vgl. § 73 Abs. 4 Satz 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes - VwVfG⁴). Andererseits besteht auch bei der Behördenbeteiligung Beschleunigungspotenzial, sodass eine **Behördenpräklusion** denkbar ist (vgl. § 73 Abs. 3a Satz 2 VwVfG). Bei der Beteiligung von Umweltvereinigungen ist eine **Verbandspräklusion** möglich (vgl. § 73 Abs. 4 Sätze 5 und 6 VwVfG).

1 Brandt, Präklusion im Verwaltungsverfahren, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 1997, S. 233.

2 Brandt, NVwZ 1997, S. 233 f.

3 Siegel, Die Präklusion im europäisierten Verwaltungsrecht, NVwZ 2016, S. 337 f.

4 Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 11 Absatz 2 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2745) geändert worden ist.

3. Entwicklung der Präklusionsregelungen im Umweltrecht

3.1. Urteil des EuGH vom 15. Oktober 2015

Mit dem Inkrafttreten des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (UmwRG)⁵ wurde ein weiterer Umwelt-Rechtsbehelf geschaffen, der neben die naturschutzrechtliche Rechtsbehelfsbefugnis nach dem heutigen § 64 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG)⁶ trat. Anerkannten Naturschutzvereinigungen wird dadurch die Möglichkeit verliehen, gegen bestimmte umweltrechtliche Zulassungsentscheidungen für Industrieanlagen und Infrastrukturvorhaben vorzugehen, ohne dass es einer Verletzung eigener Rechte bedarf.

Im Oktober 2015 entschied der EuGH, dass die vormalig in § 2 Abs. 3 UmwRG aF (alte Fassung) enthaltene **Präklusionsregelung gegen Unionsrecht verstoße**.⁷ Ebenso verhalte es sich mit der Präklusionsvorschrift in § 73 Abs. 4 VwVfG. Diese materiellen Präklusionsregelungen seien unvereinbar mit dem Erfordernis eines weiten Zugangs der betroffenen Öffentlichkeit zu den Gerichten, was sowohl Artikel 11 der UVP-Richtlinie⁸ als auch Artikel 25 der IE-Richtlinie⁹ forderten.¹⁰ Dem nationalen Gesetzgeber stehe es jedoch frei, zur Gewährleistung der Wirksamkeit des gerichtlichen Verfahrens spezifische Verfahrensvorschriften zu erlassen, um beispielsweise missbräuchliches oder unredliches Vorbringen auszuschließen.¹¹

Für die Reichweite der vom EuGH festgestellten Unionsrechtswidrigkeit siehe den als

Anlage 1

beigefügten Aufsatz von Prof. Dr. Siegel, „Die Präklusion im europäisierten Verwaltungsrecht“, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2016, S. 337-342. Der Verfasser führt unter anderem aus, dass sich die **Aussagen des EuGH nur auf die materielle** – und nicht die formelle – **Präklusion beschränkten** und nur unionsrechtlich relevante Vorhaben erfasst seien (S. 339). Die Aussagen des EuGH über die Präklusionsvorschriften im Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz sowie in § 73 Abs. 4 VwVfG seien **uneingeschränkt** auf die Vorschriften **zu übertragen**, in denen auf

5 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. August 2017 (BGBl. I S. 3290).

6 Bundesnaturschutzgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. September 2017 (BGBl. I S. 3434) geändert worden ist.

7 EuGH, Urteil vom 15.10.2015, C-137/14, Rn. 75 ff.

8 Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 26, S. 1).

9 Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (IE) (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) (ABl. L 334, S. 17).

10 EuGH, Urteil vom 15.10.2015, C-137/14, Rn. 78.

11 EuGH, Urteil vom 15.10.2015, C-137/14, Rn. 81.

§ 73 Abs. 4 VwVfG verwiesen werde sowie **auf andere Präklusionsnormen**, die unionsrechtlich relevante Verfahren erfassten (S. 340).

3.2. Reaktion des deutschen Gesetzgebers

Der deutsche Gesetzgeber reagierte mit **einigen Gesetzesänderungen**.¹² Im Juni 2017 trat das Gesetz zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben in Kraft.¹³

Unter anderem ergaben sich dadurch folgende Änderungen für Präklusionsvorschriften:

- Mit der Novelle des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes 2017 wurde die Präklusionsregelung in § 2 Abs. 3 UmwRG aF gestrichen und die allgemeine Präklusionsvorschrift des § 73 Abs. 4 Satz 3 bis 6 VwVfG in den entsprechenden Fällen für nicht anwendbar erklärt (§ 7 Abs. 4 UmwRG).¹⁴ Hierdurch entfällt auch die Präklusionsanordnung für die naturschutzrechtlichen Rechtsbehelfe, da zuvor über § 64 Abs. 2 BNatSchG die materielle Präklusionsregelung des § 2 Abs. 3 UmwRG aF anwendbar war.
- Für das Normenkontrollverfahren wurde die materielle Präklusion grundsätzlich durch Streichung des Absatzes 2a in § 47 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)¹⁵ abgeschafft.
- Auch im Immissionsschutzrecht wurde beispielsweise § 10 Abs. 3 Satz 5 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG)¹⁶ von einer vormals materiellen zu einer formellen Präklusionsregelung geändert.¹⁷
- Die allgemeine Präklusionsanordnung in § 73 Abs. 4 VwVfG wurde nicht aufgehoben, sondern deren Anwendung durch Einzeländerungen der Fachplanungsgesetze entsprechend der Aussagen des EuGH eingeschränkt.¹⁸

12 BT-Drs. 18/9526, S. 23 f.

13 Gesetz zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben vom 29. Mai 2017 (BGBl. I S. 1298).

14 BT-Drs. 18/9526, S. 39.

15 Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Artikel 5 Absatz 2 des Gesetzes vom 8. Oktober 2017 (BGBl. I S. 3546) geändert worden ist.

16 Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2771) geändert worden ist.

17 Jarass, BImSchG, 12. Auflage 2017, § 10 Rn. 94: Dies wird verdeutlicht durch die Einfügung „[...] für das Genehmigungsverfahren [...]“.

18 Schlacke, Die Novelle des UmwRG 2017, NVwZ 2017, S. 909.

An die Stelle der ehemaligen **Präklusionsregelung tritt** im Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz **die Missbrauchsklausel** des § 5 UmwRG. Diese wurde entsprechend der vom EuGH eingeräumten Möglichkeit, eine Regelung zur Vermeidung missbräuchlichen oder unredlichen Vorbringens zu schaffen, mit folgendem – fast wortgetreu am EuGH orientierten – Wortlaut eingeführt:

„Einwendungen, die eine Person oder eine Vereinigung im Sinne des § 4 Absatz 3 Satz 1 erstmals im Rechtsbehelfsverfahren erhebt, **bleiben unberücksichtigt, wenn** die erstmalige Geltendmachung im Rechtsbehelfsverfahren **missbräuchlich oder unredlich** ist.“

Ein solch missbräuchliches Vorbringen kann zum Beispiel darin liegen, dass der Rechtsbehelfsführer im Verwaltungsverfahren zunächst erklärt, es bestünden keine Einwendungen, er aber entsprechende Einwendungen sodann im Verwaltungsprozess vorbringt.¹⁹ Laut Gesetzesbegründung könne bei anerkannten Umweltvereinigungen § 5 UmwRG beispielsweise auch dann greifen, wenn der Vereinigung bereits im Zulassungsverfahren bestimmte Einwendungen bekannt waren, sie diese aber erstmalig im Rechtsbehelfsverfahren erhebt, was den Schutzanliegen und Umweltbelangen, als deren Sachwalter sich die Vereinigung verstehe, zuwiderlaufe und sich die Vereinigung dadurch gemessen an ihrer Rolle als „Quasi-Verwaltungshelfer“ „unvernünftig“ verhalte.²⁰

Eine **Bewertung** des § 5 UmwRG kann dem als

Anlage 2

beigefügten Aufsatz des Prof. Dr. Siegel, „Rechtsschutz vor Gericht und im Verwaltungsverfahren – wechselseitige Kompensationsmöglichkeiten?“, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 2017, S. 451-456 entnommen werden. Hierin wird kritisch darauf hingewiesen, dass sich durch die neuen Regelungen des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes der **Schwerpunkt der Verfahrensbeteiligung** vom Verwaltungsverfahren in das gerichtliche Verfahren **verlagere und das Verwaltungsverfahren damit eine Schwächung erleide**, die in dieser Form unionsrechtlich nicht erforderlich gewesen wäre (S. 455).

Ist die Anzahl **materieller Präklusionsvorschriften** durch die Novelle des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes 2017 **zwar deutlich zurückgegangen, bleibt** nach § 7 Abs. 3 UmwRG **jedoch eine materielle Präklusion** für diejenigen Pläne und Programme **bestehen**, bei denen eine Strategische Umweltprüfung (SUP) erforderlich ist.²¹

Für eine ausführliche Darstellung sowohl des Hintergrunds als auch der Kerninhalte der Novelle des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes 2017 vergleiche den als

19 BT-Drs. 18/9526, S. 41.

20 BT-Drs. 18/9526, S. 41.

21 BT-Drs. 18/9526, S. 43.

Anlage 3

beigefügten Aufsatz von Prof. Dr. Schlacke, „Die Novelle des UmwRG 2017“, in: NVwZ 2017, S. 905-912. Hierin äußert sich die Verfasserin unter anderem **kritisch zu der beibehaltenen Präklusionsregelung** in § 7 Abs. 3 UmwRG (S. 909). Eine Übertragung der EuGH-Rechtsprechung auch auf SUP-pflichtige Pläne und Programme liege nahe, weshalb Zweifel an der Unionskonformität der Anordnung angebracht und neue Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland zu befürchten seien (S. 912).

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt der als

Anlage 4

beigefügte Aufsatz des Prof. Dr. Franzius, „Genügt die Novelle des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes den unionsrechtlichen Vorgaben?“, in: NVwZ 2018, S. 219-222. **Durch die neue Rechtsprechung des EuGH** vom 20. Dezember 2017²², durch welche der Gerichtshof den Rechtsschutz im Umweltrecht weiter gestärkt hat, **werde die Unionswidrigkeit** der materiellen Präklusionsregelung **in § 7 Abs. 3 UmwRG deutlich** (S. 222).

4. Präklusionsregelungen in ausgewählten EU-Ländern

Von Oktober 2014 bis November 2016 wurde das **Forschungsprojekt** „Die Umweltverbandsklage in der rechtspolitischen Debatte – Eine wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Argumenten und Positionen zur Umweltverbandsklage, zugleich ein rechtvergleichender Beitrag zur weiteren Diskussion des Verbandsrechtsschutzes im Umweltbereich“ durchgeführt. Das Umweltbundesamt brachte 2017 ein gleichlautendes Gutachten²³ heraus, das als Abschlussbericht die Ergebnisse des Forschungsprojekts dokumentiert.

Die Aufgabe der wissenschaftlichen Untersuchung bestand in der Beantwortung konkreter Forschungsfragen zum Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten in Deutschland.²⁴ **Forschungsgegenstand war unter anderem der Prüfungsumfang bei der gerichtlichen Kontrolle** von umweltrelevanten Verwaltungsentscheidungen **im Vergleich mit** der Ausgestaltung des Umweltschutzes in **anderen EU-Ländern**, namentlich in Frankreich, Großbritannien, Italien, Polen und Schweden.²⁵ Die zwischenzeitliche Novellierung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes war zwar bei Beendigung

22 EuGH, Urteil vom 20.12.2017, C-664/15.

23 Die Umweltverbandsklage in der rechtspolitischen Debatte – Eine wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Argumenten und Positionen zur Umweltverbandsklage, zugleich ein rechtvergleichender Beitrag zur weiteren Diskussion des Verbandsrechtsschutzes im Umweltbereich, 390 Seiten, Umweltbundesamt November 2017, vollständig abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2017-11-03_texte_99-2017_umweltverbandsklage.pdf [letzter Abruf: 18. Mai 2018].

24 Siehe Fußnote 23: Die Umweltverbandsklage in der rechtspolitischen Debatte, S. 22.

25 Siehe Fußnote 23: Die Umweltverbandsklage in der rechtspolitischen Debatte, S. 121.

des Projekts noch nicht abgeschlossen, das Gutachten nimmt aber auf den Gesetzesentwurf – und die zwischenzeitlich in Kraft getretenen Normen – Bezug.

Zur Darstellung der Präklusionsregelungen in ausgewählten EU-Ländern wird daher verwiesen auf den als

Anlage 5

beigefügten Auszug des Gutachtens, Abschnitte 4.2.4 „Rechtsvergleich zum Prüfungsumfang in anderen EU-Staaten“ sowie 4.2.5 „Zwischenergebnis“, in: „Die Umweltverbandsklage in der rechtspolitischen Debatte – Eine wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Argumenten und Positionen zur Umweltverbandsklage, zugleich ein rechtsvergleichender Beitrag zur weiteren Diskussion des Verbandsrechtsschutzes im Umweltbereich“, Umweltbundesamt November 2017, S. 135-148. Laut des Abschlussberichts zeige der Rechtsvergleich, dass es **in den fünf untersuchten EU-Ländern keine materielle Präklusion** gebe, wie sie im deutschen Recht nach § 2 Abs. 3 UmwRG aF gegolten habe und jetzt bei SUP-pflichtigen Plänen und Programmen in § 7 Abs. 3 UmwRG vorgesehen sei (S. 145, 147). Dennoch könne der gerichtliche Prüfungsumfang im Einzelfall durch die geltenden prozessrechtlichen Grundsätze eingeschränkt sein (S. 147). Der **Prüfungsumfang in Deutschland** sei auch nach der Novelle des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes 2017 weiterhin **deutlich enger als in den untersuchten EU-Ländern** (S. 148).

5. Fazit

Nach dem Urteil des EuGH am 15. Oktober 2015 und den entsprechenden Gesetzesänderungen sind die materiellen Präklusionsvorschriften deutlich zurückgedrängt worden. Wie die Gerichte § 5 UmwRG als Ersatz der ehemaligen Präklusionsregelung im Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz handhaben werden, bleibt abzuwarten. Der Gesetzgeber hat sich durch Verzicht einer Konkretisierung des Anwendungsbereichs von § 5 UmwRG bewusst dafür entschieden, die Ausgestaltung der Rechtsprechung zu überlassen.²⁶

§ 7 Abs. 3 UmwRG hält zwar für bestimmte Fälle eine materielle Präklusionsregelung bereit. Dieser gegenüber bestehen aber erhebliche unionsrechtliche Zweifel.

In den untersuchten EU-Ländern Frankreich, Großbritannien, Italien, Polen und Schweden gibt es keine materielle Präklusion in Umweltangelegenheiten. Der Prüfungsumfang in Deutschland ist damit noch immer deutlich enger als in diesen EU-Ländern.
