



NABU, c/o BirdLife Europe, c/o Hlve5, Cours Saint-Michel 30 B, 1040 Brussels

Europäische Kommission  
Generaldirektion Umwelt  
ENV E.3 / Enforcement  
Via Email: [ENV-E03@ec.europa.eu](mailto:ENV-E03@ec.europa.eu)  
cc [Paul.Speigth@ec.europa.eu](mailto:Paul.Speigth@ec.europa.eu)

## Büro Brüssel

**Dr. Raphael Weyland**  
Büroleiter

Tel. +32 (0) 487 457 191  
[Raphael.Weyland@NABU.de](mailto:Raphael.Weyland@NABU.de)

Brüssel, 04.11.2022

## EU-Kommissionsbeschwerde: Gerichtliche Präklusion in § 6 UmwRG

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir konnten in mehreren Verfahren die aktuelle Rechtslage und die darauf gestützte Rechtspraxis zur verwaltungsgerichtlichen Präklusion in Deutschland für Umweltverbände in § 6 Umweltrechtsbehelfsgesetz (UmwRG) als problematisch erleben. Wir sehen in der Anwendung dieser Vorschrift einen Verstoß gegen Art. 47 GRCh i.V.m. Art. 11 RL 2011/92 bzw. Art 25 RL 2010/75.

Daher reichen wir hiermit die gemeinsam mit Rechtsanwalt Peter Kremer (zugleich Sprecher des NABU Bundesfachausschusses Umweltrecht) unter Berücksichtigung Ihres Formulars erstellte EU-Kommissionsbeschwerde ein. Diese wurde vorab im Frühjahr 2022 in ihren Grundzügen mit Kommissionsmitarbeiter Patrick Dietz besprochen und um verschiedene Anlage erweitert, um Ihren Hinweisen Rechnung zu tragen und die Relevanz des Problems der Anwendung von § 6 UmwRG durch die deutschen Gerichte zu verdeutlichen.

Wir weisen vorsorglich darauf hin, dass die Angelegenheit schon von ihrer Natur her keinen Einzelfall betrifft, sondern überragende Bedeutung für ganz Deutschland für alle sich auf diese Vorschrift berufenden Verbände und bezüglich der Überprüfbarkeit des gesamten EU-Umweltrechts hat.

Wir bitten Sie, Ihre Rolle als Hüterin der Verträge auszuüben und Abhilfe zu schaffen durch entsprechende Schritte gegen Deutschland in Form eines Vertragsverletzungsverfahrens unter Wahrung Ihrer internen Fristen.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Raphael Weyland  
Büroleiter Brüssel

### NABU – Naturschutzbund Deutschland e.V.

Charitéstraße 3  
10117 Berlin  
Telefon +49 (0)30.28 49 84-0  
Fax +49 (0)30.28 49 84-20 00  
[www.NABU.de](http://www.NABU.de)

### Geschäftskonto

Bank für Sozialwirtschaft  
IBAN DE06 3702 0500 0008 0518 00  
BIC BFSWDE33XXX  
UST-IdNr. DE 155765809

### Spendenkonto

Bank für Sozialwirtschaft  
IBAN DE65 3702 0500 0008 0518 05  
BIC BFSWDE33XXX

Der NABU ist ein staatlich anerkannter Naturschutzverband (nach § 63 BNatSchG) und Partner von Birdlife International. Spenden und Beiträge sind steuerlich absetzbar. Erbschaften und Vermächtnisse an den NABU sind steuerbefreit.

# EU-Kommissionsbeschwerde: Gerichtliche Präklusion in § 6 UmwRG

## 1. Identität und Kontaktdaten

	Beschwerdeführer/-in*	Ggf. Vertreter/-in:
Anrede Herr/Frau*	Herr	Herr
Vorname*	Raphael	Peter
Nachname*	Weyland	Kremer
Unternehmen/Organisation:	NABU	Rechtsanwalt
Anschrift*	Charitéstr. 3	Heinrich-Roller-Straße 19
Ort*	Berlin	Berlin
Postleitzahl*	10117	10405
Land*	Deutschland	Deutschland
Telefon	+32 487 457 191	+49 30 28876783
E-Mail	<a href="mailto:Raphael.Weyland@NABU.de">Raphael.Weyland@NABU.de</a>	<a href="mailto:kremer@kremer-werner.de">kremer@kremer-werner.de</a>
Sprache*	Deutsch	Deutsch
Sollen wir den Schriftverkehr an Sie oder an Ihren Vertreter/Ihre Vertreterin schicken?*	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

## 2. In welcher Weise wurde das Unionsrecht verletzt?\*

	Behörde oder Stelle, über die Sie sich beschweren:
Name*	Bundesregierung, vertreten durch Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV)
Anschrift	
Ort	
Postleitzahl	
EU-Mitgliedstaat*	
Telefon	
Mobiltelefon	
E-Mail	

## **2.1 Welche nationale(n) Maßnahme(n) verstößt/verstoßen Ihres Erachtens gegen das EU-Recht und warum?\***

Die Bundesrepublik Deutschland verstößt mit der Bestimmung in § 6 UmwRG, wonach die Klage innerhalb von 10 Wochen ab Klageerhebung begründet sein muss und später eingehende Erklärungen und Beweismittel nicht mehr zugelassen sind, gegen den in Art. 47 Europäische Grundrechtecharta (GRCh) verankerten Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes und des fairen Verfahrens.<sup>1</sup>

## **2.2 Um welche EU-Rechtsvorschrift handelt es sich?**

Art. 47 GRCh i.V.m. Art. 11 RL 2011/92 bzw. Art 25 RL 2010/75

## **2.3 Beschreiben Sie das Problem unter Angabe von Fakten und Gründen für Ihre Beschwerde\*:**

Mit Gesetz vom 29.5.2017, in Kraft getreten am 2.6.2017 (BGBl. I, 1.6.2017, S. 1298 ff.) hat der deutsche Gesetzgeber in § 6 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes eine zehnwöchige Frist zur Klagebegründung aufgenommen. Was nicht innerhalb der zehn Wochen schriftlich und mit hoher Substantiierung vorgetragen wird, ist vom weiteren Verfahren ausgeschlossen und darf für die Entscheidung des Gerichts nicht berücksichtigt werden, selbst wenn es sich um entscheidungserhebliche Tatsachen handelt.

§ 6 UmwRG wird in der gerichtlichen Praxis so ausgelegt, dass der gesamte materielle Klagevortrag innerhalb der 10 Wochen erfolgen muss, es darf später lediglich untermauert werden. Späterer Vortrag darf nur zugelassen werden, wenn ein hinreichender Entschuldigungsgrund vorliegt.<sup>2</sup> Eine Verlängerung der Frist ist nur in den Fällen zulässig, in denen es keine Möglichkeit der Beteiligung im Verwaltungsverfahren gab.

Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) handhabt den Ausschluss nicht fristgerechten Vortrags streng:

- Es kommt nicht darauf an, ob die Zulassung verspäteten Vortrags zu einer Verzögerung führen würde.<sup>3</sup>
- Die Frist kann ausschließlich bei fehlender Beteiligung im Verwaltungsverfahren verlängert werden.<sup>4</sup>
- Innerhalb der 10-Wochen-Frist sind sämtliche Beweismittel anzugeben, andernfalls können keine Beweisanträge gestellt werden.<sup>5</sup>
- Es reicht nicht aus, innerhalb der 10 Wochen auf beigefügte Gutachten zu verweisen und deren Inhalt im anwaltlichen Schriftsatz lediglich zusammenzufassen; das BVerwG verlangt, dass Gutachten anwaltlich „durchdrungen“ und das Ergebnis der Durchdringung innerhalb der Frist vorgetragen wird.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> EuGH, C-137/14, 15.10.2015, Rz. 75 ff.

<sup>2</sup> Ein Entschuldigungsgrund liegt nur vor, wenn rechtzeitiger Vortrag aufgrund objektiver, vom Kläger nicht zu beeinflussender Umstände nicht möglich war; zur strengen Auslegung siehe Landmann/Rohmer UmweltR/Fellenberg/Schiller, 95. EL Mai 2021, UmwRG § 6 Rn. 78 ff.

<sup>3</sup> BVerwG, 27.11.2018, 9 A 8/17, Rz. 13.

<sup>4</sup> BVerwG, 27.11.2018, 9 A 8/17, Rz. 13.

<sup>5</sup> BVerwG, 27.11.2018, 9 A 8/17, Rz. 14.

<sup>6</sup> BVerwG, 11.7.2019, 9 A 13/18, Rz. 133 ff.

Die Klagebegründungsfrist ist mit dem Gebot des fairen Verfahrens in Art. 47 Abs. 2 Satz 1 GRCh nicht vereinbar. Zum fairen Verfahren gehört die Gleichbehandlung der Parteien vor Gericht (Grundsatz der Waffengleichheit<sup>7</sup>).

Die Klagebegründungsfrist gilt nur für die klagende Umweltvereinigung. Weder die beklagte Behörde noch die beigeladene Vorhabensträgerin müssen innerhalb einer gesetzlichen Frist vortragen, sie können neuen Vortrag mit neuen Tatsachen bis zur mündlichen Verhandlung einführen. Damit können Gesichtspunkte in das Verfahren eingeführt werden, mit denen sich die klagende Partei nicht auseinandersetzen konnte. Der klagenden Partei ist es dagegen verwehrt, Gesichtspunkte vorzutragen, die sie innerhalb der Klagebegründungsfrist nicht ermitteln konnte.

Die prozessuale Waffengleichheit verlangt, „dass es jeder Partei angemessen ermöglicht wird, ihren Standpunkt sowie ihre Beweise unter Bedingungen vorzutragen, die sie nicht in eine gegenüber ihrem Gegner deutlich nachteilige Position versetzen.“<sup>8</sup>

Die Klagebegründungsfrist ist mit den einschlägigen Richtlinienvorgaben und der Rechtsprechung des EuGH zur Präklusion im früheren deutschen Recht nicht zu vereinbaren:

Die UVP-Richtlinie und die IVU- bzw. IE-Richtlinie enthalten jeweils den Auftrag an die Mitgliedstaaten, die gerichtliche Überprüfung der materiellrechtlichen und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen zu ermöglichen.<sup>9</sup>

Der EuGH stellt in ständiger Rechtsprechung fest, dass die Gründe, die dieser Überprüfung dienen bzw. die im Verfahren vorgebracht werden können, nicht beschränkt werden dürfen.<sup>10</sup>

Das Ziel der Richtlinienbestimmungen besteht in einem weiten Zugang zu den Gerichten.<sup>11</sup>

Der EuGH hat die Beschränkung der gerichtlichen Überprüfungsbefugnis aufgrund der früher in § 2 Abs. 3 UmwRG a.F. enthaltenen Verwaltungspräklusion als unvereinbar mit den Richtlinienvorgaben angesehen, weil durch sie die Rechtmäßigkeitskontrolle des Gerichts beschränkt wird.<sup>12</sup>

Die Rechtsprechung des EuGH zur (früheren) Einwendungspräklusion galt ausdrücklich für das gerichtliche Verfahren.<sup>13</sup> Sie erfasst damit auch den hier vorliegenden Fall einer Beschränkung der im gerichtlichen Verfahren zu berücksichtigenden Gründe auf das, was innerhalb der Klagebegründungsfrist vorgebracht worden ist. Auch hierbei würde es sich nämlich um eine Beschränkung des weitreichenden Zugangs zu Gerichten handeln.

Der EuGH hat deutlich gemacht, dass eine solche Beschränkung auch nicht zur Effizienzsteigerung gerichtlicher Verfahren zulässig ist, weil die Vorgabe einer umfassenden gerichtlichen Kontrolle schwerer wiegt als Effizienzüberlegungen.<sup>14</sup>

Lediglich Verfahrensvorschriften zur Verhinderung unredlichen oder missbräuchlichen Vorbringens sind unionsrechtlich zulässig.<sup>15</sup> § 6 UmwRG ist aber keine Regelung zur Verhinderung von Missbrauch oder unredlichem Vorbringen. § 87 b VwGO ermöglicht es den Gerichten nach wie vor, dem Kläger

---

<sup>7</sup> EuGH, 17.7.2014, C-169/14, Rz. 48.

<sup>8</sup> EuGH, 6.11.2012, C-199/11, Rz. 71; siehe auch Schlussanträge der Generalanwältin Kokott vom 12.9.2013, C-530/121, Rz. 72; EuGH, 26.6.2007, C-305/05, Rz. 31, unter Verweis auf das faire Verfahren in Art. 6 ERMK, das Art. 47 Abs. 2 GRCh ebenfalls enthält.

<sup>9</sup> Art. 10a UVP-RL 85/337/EWG; Art. 11 UVP-RL 2011/92/EU; Art. 16 IVU-RL 2008/1/EG; Art. 25 IE-RL 2010/75/EU; siehe auch EuGH, 15.10.2015, C-137/14, Rz. 30.

<sup>10</sup> EuGH, 12.5.2011, C-115/09, Rz. 37; EuGH, 7.11.2013, C-72/12, Rz. 36; EuGH, 15.10.2015, C-137/14, Rz. 47.

<sup>11</sup> EuGH, 12.5.2011, C-115/09, Rz. 39.

<sup>12</sup> EuGH, 15.10.2015, C-137/14, Rz. 75 ff.

<sup>13</sup> EuGH, 15.10.2015, C-137/14, Rz. 77 ff.

<sup>14</sup> EuGH, 15.10.2015, C-137/14, Rz. 80.

<sup>15</sup> EuGH, 15.10.2015, C-137/14, Rz. 81.

Fristen für seinen Vortrag zu setzen. Unredliches oder missbräuchliches Vorbringen wird bereits von § 5 UmwRG erfasst.

Der EuGH hat entschieden, dass Fristen zur Anfechtbarkeit einer Genehmigung im Geltungsbereich der UVP-RL zulässig sind.<sup>16</sup> Dies ist auf die Klagebegründungsfrist bzw. die dadurch bewirkte prozessuale Präklusion nicht übertragbar. Eine Rechtsbehelfsfrist verlangt die rechtzeitige Erhebung eines Rechtsbehelfs. Die Klagebegründungsfrist beschränkt dagegen den Umfang der gerichtlichen Prüfung; dies ist nach der oben zitierten Judikatur des EuGH unzulässig.

Die Kommission nimmt in ihrer Mitteilung über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten<sup>17</sup> die zitierte Rechtsprechung des EuGH auf, wonach die (damalige) Verfahrenspräklusion wegen des Anspruchs auf umfassende gerichtliche Überprüfung unzulässig war.

#### **2.4 Hat oder könnte das betreffende EU-Land im Zusammenhang mit dem Beschwerdegegenstand eine finanzielle Unterstützung der EU erhalten?**

⊗ NEIN

#### **2.5 Bezieht sich Ihre Beschwerde auf einen Verstoß gegen die EU-Charta der Grundrechte?**

Die Kommission kann solche Fälle nur dann untersuchen, wenn der Verstoß auf die Umsetzung des Unionsrechts auf nationaler Ebene zurückzuführen ist.

Ja. Siehe Erläuterung unter 2.1, 2.2 und 2.3 mit Bezügen zur EU-Charta der Grundrechte (i.V.m. Art. 11 RL 2011/92 bzw. Art 25 RL 2010/75). Hieraus wird deutlich, dass der Verstoß gegen die EU-Charta der Grundrechte auf eine fehlerhafte Umsetzung des Unionsrechts auf nationaler Ebene zurückzuführen ist.

### **3. Frühere Schritte zur Lösung des Problems\***

Haben Sie in dem betreffenden EU-Land bereits Schritte zur Lösung dieses Problems unternommen?\*

Ja: es wurde unter anderem vom Beschwerdeführer Stellung genommen im Gesetzgebungsverfahren zur Novelle des UmwRG. Außerdem wurden in verschiedenen BVerwG-Verfahren des Beschwerdeführers die unzureichende Frist thematisiert (erfolglos). Zuletzt wurde die 10-Wochen-Frist erneut in der Stellungnahme des NABU zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich (2022) gerügt (siehe dort S. 10f.).<sup>18</sup>

Rechtsbehelfe im klassischen Sinne zur Änderung der Gesetzgebung stehen allerdings nicht zur Verfügung.

Insofern wurde der nationale Rechtsweg ausgeschöpft bzw. ist eine Rechtswegausschöpfung nicht möglich.

---

<sup>16</sup> EuGH, 17.11.2016, C-348/15, Rz. 41.

<sup>17</sup> Mitteilung der Kommission über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, 28.4.2017, C(2017) 2616 final, Rz. 121 f.

<sup>18</sup> NABU-Stellungnahme: [https://www.nabu.de/imperia/md/content/220915-nabu\\_gesetz\\_zur\\_beschleunigung\\_verwaltungsgerichtlicher\\_verfahren\\_infrastrukturbereich\\_final\\_lm.pdf](https://www.nabu.de/imperia/md/content/220915-nabu_gesetz_zur_beschleunigung_verwaltungsgerichtlicher_verfahren_infrastrukturbereich_final_lm.pdf).

**6. Angaben zu Ihrer Person\* (Ziffer 4 und 5 irrelevant)**

Ermächtigen Sie die Kommission, bei ihren Kontakten mit den Behörden des Mitgliedstaates, gegen die Sie eine Beschwerde einlegen, Ihre Identität zu offenbaren?

Ja, die Kommission kann bei Kontakt mit dem BMUV den Namen des Beschwerdeführers angeben soweit erforderlich bzw. der Sache dienlich.

## **Anlagen: Umgang der deutschen Gerichte mit § 6 UmwRG**

Diese Anlagen verdeutlichen, dass die Regelung in § 6 UmwRG nicht lediglich eine theoretische Beschränkung des Gerichtszugangs bedeutet, sondern in der Praxis tatsächlich einer rechtswidrigen Präklusion gleichkommt, und dass die Begründung des BVerwG hierfür nicht trägt.

### **1. Relevanz der Anwendung von § 6 UmwRG in der deutschen Rechtsprechung**

In der juristischen Datenbank juris sind seit dem Inkrafttreten des § 6 UmwRG im Sommer 2017 alleine 85 Gerichtsentscheidungen zu § 6 UmwRG dokumentiert. In den meisten Fällen handelt es sich um höchstrichterliche oder obergerichtliche Entscheidungen zu großen Umweltprojekten, gegen die wiederum in den meisten Fällen anerkannte Umweltvereinigungen geklagt haben. In einer großen Zahl der entschiedenen Fälle wurde den klagenden Vereinigungen materieller Vortrag unter Verweis auf § 6 UmwRG abgeschnitten und damit der gerichtlichen Entscheidung nicht zugrunde gelegt. In der Mehrzahl der Fälle ging es inhaltlich um unionsrechtlich verankertes Umweltrecht. In allen Fällen, in denen Vortrag zu unionsrechtlich verankertem Umweltrecht aufgrund von § 6 UmwRG nicht bei der gerichtlichen Entscheidung berücksichtigt wurde, ist es möglich, dass das materielle Recht nicht berücksichtigt wurde.

#### **a. BVerwG, 27.11.2018, 9 A 8/17, Autobahn Nord-West-Umfahrung Hamburg**

Das BVerwG hat in einem Urteil zu einer Autobahn (BVerwG, 27.11.2018, 9 A 8/17, A 20 Nord-West-Umfahrung Hamburg) zu mehreren Themen potentiell entscheidungserheblichen Vortrag zur Vereinbarkeit des Vorhabens mit der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG (Rn. 34, 51, 52) und der Habitatrichtlinie 92/43/EWG (Rn. 71) als verspätet zurückgewiesen, weil seitens der klagenden Umweltvereinigungen nicht hinreichend substantiiert innerhalb der zehnwöchigen Klagebegründungsfrist vorgebracht worden war. Dies führt dazu, dass die potentielle Unvereinbarkeit des Vorhabens mit den unionsrechtlichen Vorgaben aus der Wasserrahmenrichtlinie und der Habitatrichtlinie hingenommen wird und das Vorhaben demnach materiell rechtswidrig ist bzw. sein kann. Der effektiven Anwendung der Umweltrichtlinien wird eine prozessuale Vorschrift gegenübergestellt. Außerdem betont das BVerwG, dass es auf die Frage, ob die Berücksichtigung verspäteten Vorbringens das Verfahren verzögern würde, nicht ankommt. Das Prozessrecht wird also auch dann höher gewichtet als das materielle Umweltrecht aus den Richtlinien, wenn es für dessen Einhaltung gar keinen Grund gibt.

Das Gericht hätte den Klägern rechtzeitig vor der mündlichen Verhandlung nach § 87b VwGO eine Frist zum abschließenden Vortrag setzen kann. Damit kann gewährleistet werden, dass es zu keinen prozessualen Verzögerungen kommt. Der 7. Senat des BVerwG hat festgestellt, dass § 6 UmwRG gegenüber § 87b VwGO deutlich schärfer ist (BVerwG, Urteil vom 26. September 2019 – 7 C 5/18 –, BVerwGE 166, 321-333, Rn. 28).<sup>19</sup>

#### **b. BVerwG, 11.7.2019, 9 A 13/18, A 39 Wolfsburg - Lüneburg**

In einem Urteil vom 11.7.2019, 9 A 13.18, Rn. 109 ff., weist das BVerwG Tatsachenvortrag, mit dem die Unvereinbarkeit des Vorhabens mit habitatschutzrechtlichen Vorgaben geltend gemacht wurde, ohne Sachprüfung wegen Nichteinhaltung der zehnwöchigen Klagebegründungsfrist zurück. Die Unvereinbarkeit des Vorhabens mit dem Habitatschutzrecht bleibt damit offen. Die Geltung der Habitatrichtlinie wird zugunsten einer prozessualen Vorschrift verdrängt, ohne dass es auf eine

---

<sup>19</sup> Dass auch § 87b VwGO im Übrigen nur bzgl. der Kläger\*innen gilt (und somit dem Beklagten keine Fristen gesetzt werden können), zeigt die im Prozessrecht angelegte strukturelle Ungleichbehandlung von klagender und beklagter Partei.

Verzögerung des Verfahrens ankäme und ohne dass der klagenden Umweltvereinigung als milderer prozessuales Mittel eine Frist nach § 87b VwGO gesetzt worden wäre.

**c. BVerwG, 16.4.2020, 9 B 66/19**

In einem Beschluss vom 16.4.2020, 9 B 66/19, Rn. 9 f., stellt das BVerwG fest, dass die Frage, ob es sich bei Vortrag nach Ablauf der zehnwöchigen Klagebegründungsfrist um neuen (und damit zurückzuweisenden) Tatsachenvortrag handelt, eine Einzelfallentscheidung sei. Das Gericht sei nicht verpflichtet, die klagende Partei hierüber vorab zu informieren. Die Entscheidung, ob (und warum) zurückgewiesen wird, ergehe erst mit dem Urteil. Damit wird der klagenden Partei zusätzlich die Möglichkeit genommen, sich argumentativ mit der Zurückweisung auseinanderzusetzen, bevor über diese entschieden wird.

**d. BVerwG, 16.4.2020, 9 B 66/19**

Das BVerwG bestätigt in einem Beschluss vom 16.4.2020, 9 B 66/19, Rn. 12, dass es auf die Frage, ob sich der Rechtsstreit verzögert, nicht ankommt.

**e. BVerwG, 16.4.2020, 9 B 66/19**

Das BVerwG verlangt in einem Beschluss vom 16.4.2020, 9 B 66/19, Rn. 25, dass innerhalb der Zehnwochenfrist auch die Behördenakten, die nicht auslagen, eingesehen und rechtlich durchdrungen werden. Bei größeren Vorhaben sind dies oft ein bis zwei Dutzend – teilweise thematisch ungeordnete – Akten. Ein einheitliches Aktenführungssystem gibt es bei den Behörden nicht. Die Art und Weise der Akteneinsicht ist nicht geregelt. In einem gerichtlichen Verfahren stellen die Behörden die Akten nach Erhebung der Klage zusammen, paginieren sie und übersenden sie an das Gericht (in manchen Fällen auch direkt an die Prozessbevollmächtigten der Kläger). Dies dauert üblicherweise mehrere Wochen, so dass die Akten häufig erst kurz vor dem Ende der Klagebegründungsfrist eingehen. Trotzdem müssen die Akten innerhalb der Frist gesichtet und für die Klagebegründung verarbeitet werden.

**f. OVG Niedersachsen, 27.8.2019, 7 KS 24/17, Ortsumgehung Wunstorf**

Die Gerichte gestehen den klagenden Parteien zwar zu, dass nach Ablauf der Zehnwochenfrist vorgebracht werden kann, wenn es sich um **neue Tatsachen** handelt. Allerdings verlangen die Gerichte, dass die klagenden Parteien bzw. ihre Prozessbevollmächtigten in jedem anhängigen Fall laufend kontrollieren, ob neue Tatsachen bekannt werden. Ein Vorbringen gegen neue Tatsachen ist nur bis zu dem Zeitpunkt entschuldigt, in dem ein Vortrag „möglich und zumutbar geworden ist“ (OVG Niedersachsen, 27.8.2019, 7 KS 24/17, Rn. 160, Ortsumgehung Wunstorf). Unklar ist zum einen, ob damit die klagenden Parteien laufend ermitteln müssen, ob es neue Tatsachen gibt, was bedeuten würde, dass anhängige Gerichtsverfahren dauerbetreut werden müssen. Unklar ist außerdem, ab wann und bis wann ein Vortrag zumutbar ist. Um nicht zu riskieren, dass entscheidungserheblicher Vortrag zurückgewiesen wird, müssen klagende Vereinigungen vom schärfsten Maßstab ausgehen, was bedeutet, dass sie aktiv und andauernd das Vorliegen neuer Tatsachen ermitteln müssen und dann innerhalb kurzer, nicht definierter Frist dazu vortragen müssen. Keine dieser Anforderungen gilt für die beklagte Behörde.



## 2. Verschärfung der Präklusionsvorgabe aus § 6 UmwRG durch erhöhte Anforderungen an den prozessualen Vortrag innerhalb der Zehn-Wochen-Frist

Zusätzlich zu der generellen Relevanz von § 6 UmwRG kommt die folgende weitere Erschwerung hinzu. In seiner Entscheidung vom 11.7.2019, 9 A 13/18, A 39 Wolfsburg – Lüneburg verschärft das BVerwG die Nichtberücksichtigung materiellen Vortrags durch Bezugnahme auf eine weitere prozessuale Regelung.

§ 67 Abs. 4 Satz 1 VwGO bestimmt:

(4) Vor dem Bundesverwaltungsgericht und dem Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen.

In seinem Urteil vom 11.7.2019, 9 A 13.18, Rn. 132 ff., entnimmt das BVerwG dieser Vorschrift, dass der Streitstoff von dem Prozessbevollmächtigten rechtlich durchdrungen worden sein muss.

Dem Urteil lag die Inbezugnahme eines Sachverständigengutachtens zum Artenschutz durch den Prozessbevollmächtigten zugrunde. Das Gutachten war am letzten Tag der Klagebegründungsfrist fertig geworden, der Prozessbevollmächtigte hatte es rechtzeitig mit der Klagebegründung beim Gericht eingereicht und dessen Ergebnisse zusammenfassend in der Klagebegründung dargestellt. Das BVerwG hat den auf dem Gutachten beruhenden Vortrag in der Klagebegründung und das beigefügte Gutachten **vollständig zurückgewiesen**, weil der Vortrag des Prozessbevollmächtigten die „gebotene Prüfung, Sichtung und rechtliche Durchdringung nicht erkennen“ (Rn. 134) lasse, und argumentiert:

135 Die dem Prozessbevollmächtigten aufgegebenen Prüfung, Sichtung und Durchdringung des Streitstoffs beschränkt sich auch nicht auf rechtliche Ausführungen. Sie umfasst vielmehr gerade auch im Zusammenhang mit der zehnwöchigen Frist zur Klagebegründung nach § 6 UmwRG (bzw. § 17e Abs. 5 Satz 1 FStrG) die Sichtung und rechtliche Einordnung der Tatsachen, auf die die Klage gestützt werden soll. Denn nur so kann der Prozessbevollmächtigte seiner Aufgabe gerecht werden, rechtlich fundiert die zur Begründung der Klage dienenden Tatsachen fristgerecht zu benennen und den Prozessstoff festzulegen, damit für das Gericht und die übrigen Beteiligten nach Ablauf der Klagebegründungsfrist klar und unverwechselbar feststeht, unter welchen tatsächlichen Gesichtspunkten die behördliche Entscheidung angegriffen wird (vgl. dazu BVerwG, Beschluss vom 27. November 2018 - 9 A 10.17 - juris Rn. 16).

Das BVerwG kombiniert diese – in § 67 Abs. 4 Satz 1 VwGO übrigens nicht normierte – Anforderung mit der zehnwöchigen Klagebegründungsfrist des § 6 UmwRG. Dies bedeutet: Innerhalb der Klagebegründungsfrist müssen Fachgutachten nicht nur erstellt, sondern auch rechtlich geprüft und eingeordnet werden. Damit wird die Ungleichbehandlung der klagenden Parteien verschärft. Die beklagte Partei kann an ihren Untersuchungen und Gutachten für das Vorhaben beliebig lange arbeiten, und sie hat im Prozess beliebig lange – bis zur mündlichen – Verhandlung – Zeit auf klägerische fachliche und rechtliche Vorhalte zu reagieren. Die klagende Partei hat dafür zehn Wochen (unter Einbeziehung der einmonatigen Rechtsmittelfrist maximal 14 Wochen).

Unklar ist auch, nach welchem Maßstab klägerischer Vortrag künftig zurückgewiesen werden kann. Die Anforderungen an die vom BVerwG verlangte rechtliche Einordnung der Tatsachen sind nicht spezifiziert, die Gefahr der Zurückweisung von klägerischem Vortrag nicht absehbar.

Diese neue Anforderung des BVerwG verstößt auch gegen zwei prozessuale Grundsätze des römischen Rechts: *Da mihi factum, dabo tibi ius* (gib mir die Tatsache(n), ich werde dir das daraus folgende Recht geben) und *iura novit curia* (das Gericht kennt das Recht).

Um dies zu verdeutlichen: Wird in einem artenschutzfachlichen Gutachten gezeigt, dass es aufgrund eines Vorhabens zur Tötung einer geschützten Art kommen kann oder wird und wie wahrscheinlich diese Tötung ist, dann ist für das Gericht ohne weiteres erkennbar, welcher artenschutzrechtliche Verbotstatbestand aus Art. 12 der Habitatrichtlinie verwirklicht wird. Wird in einem Gutachten gezeigt, dass es durch Stickstoffeinträge in einen FFH-Lebensraum zu Beeinträchtigungen der typischen

Pflanzenwelt kommt und damit ein Erhaltungsziel eines FFH-Gebiets beeinträchtigt wird, ist für das Gericht ohne weiteres erkennbar, dass die habitatschutzrechtliche Verträglichkeit des Vorhabens in Rede steht. Eine solche „rechtliche Einordnung“ zur Voraussetzung dafür zu machen, dass das Klagevorbringen überhaupt berücksichtigt werden kann, führt zu einer – anhand des Wirksamkeitsanspruchs der Umweltrichtlinien der Union – nicht zu rechtfertigenden Zurückstellung des materiellen Rechts und darüber hinaus zu einem Verstoß gegen das faire Verfahren, weil dies nur die klagende Partei trifft.

### 3. Fehlerhafte Umdeutung der Präklusionsregelung aus § 6 UmwRG

Die Regelung des § 6 UmwRG wurde auch nicht im Wege der Rechtsinterpretation unionsrechtskonform ausgelegt. Das BVerwG (Urteil vom 3.11.2020, 9 A 7/19, Rn. 18 ff.) stellt die Vereinbarkeit der Präklusionsregelung des § 6 UmwRG mit dem Urteil des Gerichtshofs vom 15.10.2015, C-137/14, fest. Darin hatte der Gerichtshof die vormaligen deutschen Präklusionsregelungen im Verwaltungsverfahren, die dazu führten, dass nicht innerhalb einer Frist vorgebrachte Argumente im nachfolgenden gerichtlichen Verfahren nicht mehr geprüft werden durften, als unvereinbar mit Unionsrecht angesehen. Das BVerwG ist in Rn. 18 der Ansicht, dass die Präklusionsregelung des § 6 UmwRG nicht vergleichbar sei, weil es sich allein um eine **zeitliche Beschränkung des Umfangs der gerichtlichen Überprüfung** handle.

Diese Auffassung ist nicht nachvollziehbar. Bei der dem Urteil des Gerichtshofs aus 2015 zugrunde liegenden Präklusionsvorschrift handelte es sich um nichts anderes. Die Vorschrift besagte, dass alle Tatsachen präkludiert sind, die nicht innerhalb der Einwendungsfrist vorgebracht werden, also ein rein zeitliche Beschränkung. Genau die gleiche Regelung enthält § 6 UmwRG. Werden die Tatsachen und Beweisthemen nicht innerhalb der zehnwöchigen Klagebegründungsfrist vorgetragen, ist die klagende Partei präkludiert. Der Umfang der gerichtlichen Prüfung wird in beiden Fällen aufgrund einer zeitlichen Einschränkung begrenzt. Der Gerichtshof hat aber bereits in dem Urteil aus dem Jahr 2015 festgestellt, dass in Fällen, in denen Unionsrecht eine umfassende gerichtliche Kontrolle verlangt (z.B. nach der UVP- oder der IVU/IE-RL), die vom Gericht zu prüfenden Gründe nicht durch eine Präklusionsregelung beschränkt werden dürfen (EuGH, 15.10.2015, C-137/14, Rn. 75 ff.).

### 4. Keine vergleichbaren Regelungen in der Verfahrensordnung des Gerichtshofs

Das BVerwG (3.11.2020, 9 A 7/19, Rn. 26) beruft sich für die Feststellung der Vereinbarkeit von Fristen mit Unionsrecht auf Art. 263 AEUV, der für die in diesem Artikel benannten Verfahren eine Klageerhebungsfrist von zwei Monaten vorsieht. Es verweist außerdem darauf, dass auch die Verfahrensordnungen des Gerichts und des Gerichtshof Fristen enthalten.

Dies ist mit § 6 UmwRG nicht vergleichbar.

Art. 120 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs verlangt innerhalb der zwei Monate – neben Formalia – die Benennung der geltend gemachten Klagegründe sowie eine **kurze Darstellung der Klagegründe**<sup>20</sup> und ggf. Beweise und Beweisangebote. Die Darstellung der Klagegründe soll ausweislich Art. 120 der Verfahrensordnung ausdrücklich kurz sein. Dies liegt daran, dass die eigentliche Untersetzung der Klage durch die Schlussanträge erfolgt. In der Verfahrensordnung des Gerichtshofs reicht daher die Benennung der Klagegründe und eine kurze Begründung aus.

Die Verfahrensordnung unterscheidet sich in weiteren relevanten Gesichtspunkten:

---

<sup>20</sup> In Ziffer 13 des Dokuments „Praktische Anweisungen für die Parteien in den Rechtssachen vor dem Gerichtshof“ heißt es in Ziffer 13, dass die Klageschrift 30 Seiten nicht überschreiten soll, sofern keine besonderen Umstände vorliegen.

Gemäß Art. 124 muss der Beklagte eine Klagebeantwortung - mit den gleichen Anforderungen wie die Klage - binnen ebenfalls zweier Monate einreichen.

Fristen für Replik und Duplik werden beiden Parteien vom Gericht gesetzt.

Art. 127 enthält eine prozessuale Präklusionsvorschrift, die besagt, dass das Vorbringen neuer Klage- und Verteidigungsgründe im Laufe des Verfahrens unzulässig ist, es sei denn es handelt sich um rechtliche oder tatsächliche Gesichtspunkte, die erst während des Verfahrens zutage getreten sind. Diese Vorgabe gilt für die klagende und die beklagte Partei gleichermaßen.

Gemäß Art. 128 ist späteres Vorbringen für beide Parteien zulässig, die Verspätung muss nur begründet werden.

§ 6 UmwRG unterscheidet sich grundlegend. Die Vorgabe betrifft **nur die klagende Partei**. Die Klagebegründung innerhalb der Frist soll **nicht kurz, sondern muss ausführlich und alle Details umfassend sein**. Verspäteter Vortrag ist zwar zulässig, wenn dieser hinreichend entschuldigt wird; das BVerwG handhabt diese Entschuldigungsmöglichkeit jedoch sehr streng, und auch diesbezüglich trifft die Entschuldigungslast **nur die klagende Partei**.

## **5. Fehlerhafte Bezugnahme auf ein Urteil des EuGH zur Zulässigkeit nationaler Verfahrensregelungen**

Der Gerichtshof hat sich in einem Urteil vom 14.12.1995, C-430/93, Van Schijndel / Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten, grundlegend mit der Frage auseinandergesetzt, inwieweit nationale Prozessvorschriften der materiellen Prüfung von Unionsrecht entgegenstehen dürfen. Der Gerichtshof stellt fest, dass nationale Verfahrensregelungen unangewendet bleiben müssen, wenn sie einer Vorlage (damals Art. 177 EWG-Vertrag) entgegenstehen würden, es sei denn, es handelt sich um Verfahrensgrundsätze, die in den meisten Mitgliedstaaten angewendet werden. In dem konkreten Fall bejahte der Gerichtshof die Anwendbarkeit einer Verfahrensvorschrift, die aus der Parteienautonomie des Zivilrechts herrührte, weil diese Parteienautonomie im Zivilrecht in den Mitgliedsländern weit verbreitet sei. Das BVerwG (Urteil vom 3.11.2020, 9 A 7/19, Rn. 18 ff.) verweist bzgl. seiner Auffassung, dass der Gerichtshof prozessuale Präklusionsregelungen als vereinbar mit Unionsrecht ansieht, auf dieses Urteil. Es übersieht dabei, dass der Verwaltungsprozess gerade nicht von der Parteienautonomie geprägt ist, sondern dass vielmehr die grundlegenden Umweltrichtlinien (z.B. UVP-RL und IVU/IE-RL) die vollständige materiell- und verfahrensrechtliche Überprüfung behördlicher Entscheidungen verlangt.

Darüber hinaus stellte der Gerichtshof in dem zitierten Urteil aus dem Jahr 1995, C-430/93, fest, dass nationale Verfahrensbestimmungen, die die Anwendung des Gemeinschaftsrechts unmöglich machen oder übermäßig erschweren, unter Berücksichtigung der Stellung dieser Vorschrift im gesamten Verfahren, des Verfahrensablaufs und der Besonderheiten des Verfahrens vor den verschiedenen nationalen Stellen zu prüfen sei. Im Bereich der Umweltklagen ist zu berücksichtigen, dass diese eine Sonderstellung einnehmen. Unter der Geltung der Aarhus-Konvention wurde frühzeitig darauf hingewiesen, dass es die Aufgabe klageberechtigter Umweltvereinigungen sei, dazu beizutragen, dass das Umweltrecht der Union im Gemeinwohlinteresse durchgesetzt wird (siehe z.B. Schlussanträge der Generalanwältin Eleanor Sharpston, 16.12.2010, C-115/09, Rn. 35).

Der Gerichtshof nimmt seine Argumentation aus 1995 in einem aktuellen Urteil vom 6.10.2021, C-561/19, wie folgt wieder auf:

66 Nach alledem ist auf die erste Frage zu antworten, dass Art. 267 AEUV dahin auszulegen ist, dass ein innerstaatliches Gericht, dessen Entscheidungen nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können, seiner Pflicht nachkommen muss, eine vor ihm aufgeworfene Frage nach der Auslegung des Unionsrechts dem Gerichtshof vorzulegen, es sei denn, es stellt fest, dass diese Frage nicht entscheidungserheblich ist, dass die betreffende Vorschrift des Unionsrechts bereits Gegenstand einer Auslegung durch den

Gerichtshof war oder dass die richtige Auslegung des Unionsrechts derart offenkundig ist, dass für einen vernünftigen Zweifel keinerlei Raum bleibt. Ob ein solcher Fall gegeben ist, ist unter Berücksichtigung der Eigenheiten des Unionsrechts, der besonderen Schwierigkeiten seiner Auslegung und der Gefahr voneinander abweichender Gerichtsentscheidungen innerhalb der Union zu beurteilen. Ein solches Gericht kann nicht allein deshalb von dieser Pflicht befreit werden, weil es den Gerichtshof im Rahmen derselben nationalen Rechtssache bereits um Vorabentscheidung ersucht hat. **Es kann jedoch aus Unzulässigkeitsgründen, die dem Verfahren vor ihm eigen sind, davon absehen, dem Gerichtshof eine Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen, sofern die Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität gewahrt bleiben.**

Der Gerichtshof stellt fest, dass Verfahrensvorschriften, die zur Unzulässigkeit eines Arguments führen, zulässig sind, wenn die Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität gewahrt bleiben. Die Anwendung von § 6 UmwRG führt aber dazu, dass die Effektivität bzw. die effektive Durchsetzung des Unionsrechts nicht mehr gewährleistet ist. Jede Präklusionsregelung führt strukturell dazu, dass Argumente, die präkludiert sind, nicht berücksichtigt werden und es daher zu keiner vollständigen Prüfung anhand des geltenden Rechts kommt. Die Frage, ob die Argumente entscheidungserheblich wären, wird nicht mehr geprüft. Eine Präklusionsregelung führt also strukturell zu rechtswidrigen Entscheidungen. Ob bei Nichtanwendung der Präklusionsregelung das materielle Recht zu einem anderen Ergebnis geführt hätte, lässt sich nicht oder nur theoretisch feststellen, weil die gerichtliche Überprüfung stattgefunden hat. Präklusionsregelungen führen daher strukturell dazu, dass das Unions-Umweltrecht – in unterschiedlichem Maße - nicht effektiv durchgesetzt wird.

Das BVerwG (Urteil vom 3.11.2020, 9 A 7/19, Rn. 24 ff.) meint dagegen, dass die Effektivität deshalb gewahrt ist, weil die Präklusionsregelung erforderlich sei, um zu einem handhabbaren Gerichtsverfahren zu kommen. Nur wenn mit Ablauf der zehnwöchigen Klagebegründungsfrist abschließend feststehe, was Gegenstand des Rechtsstreit sei, können das gerichtliche Verfahren effektiv geführt werden.

Diese Auffassung wird zum einen nicht belegt.

Zum zweiten stellt das BVerwG mehrfach fest, dass es auf die Frage, ob durch späteren Vortrag eine Verzögerung eintritt, nicht ankomme. Wenn die Anwendung der Präklusionsregelung aber Verzögerungen nicht verhindert (und nicht verhindern soll), sind sie zur Wahrung eines prozessualen Effektivitätsziels nicht erforderlich. Zur Verhinderung von Verzögerungen gibt es andere prozessuale Vorschriften, insbesondere § 87b VwGO, wonach der klagenden Partei rechtzeitig vor der mündlichen Verhandlung eine Frist zum abschließenden Vortrag gesetzt werden kann. § 6 UmwRG verstößt damit gegen den (materiellen) Effektivitätsgrundsatz. Der vom BVerwG angeführte prozessuale Effektivitätsgrundsatz wird durch § 6 UmwRG nicht befördert. Außerdem hat der Gerichtshof bisher nicht festgestellt, dass sich der materielle Effektivitätsgrundsatz einem prozessualen Effektivitätsgrundsatz unterzuordnen hat.

## **6. Unzulässigkeit von Präklusionsregelungen – Mitteilung der Kommission**

In der Mitteilung der Kommission über den Zugang zu Umweltangelegenheiten vom 28.4.2017, C(2017) 2616 final, stellt die Kommission unter 3.2.3 fest, dass die Präklusion im Verwaltungsverfahren unzulässig ist. Es wurde an anderer Stelle gezeigt, dass die mit § 6 UmwRG in Rede stehende prozessuale Präklusion den gleichen Effekt hat wie die Verwaltungspräklusion und daher nach den gleichen Grundsätzen unzulässig ist. Ausgeschlossen werden dürfen nur Argumente, die unredlich oder missbräuchlich sind (hierzu enthält § 5 UmwRG eine spezifische Regelung).

### 3.2.3 Präklusion und andere Beschränkungen

*Der Umfang der Überprüfung durch ein nationales Gericht darf nicht auf Einwände reduziert werden, die im Rahmen des Verwaltungsverfahrens fristgerecht erhoben wurden. Allerdings können die Gerichte Argumente, die missbräuchlich oder unredlich vorgetragen wurden, als unzulässig werten.*

121. In der Rechtssache *Kommission/Deutschland* hat der EuGH geurteilt, dass es nicht möglich ist, „den Umfang der gerichtlichen Prüfung auf Einwendungen zu beschränken, die bereits innerhalb der Einwendungsfrist im Verwaltungsverfahren, das zur Annahme der Entscheidung geführt hat, eingebracht wurden“. Der EuGH begründet seinen Standpunkt durch Verweis auf die Verpflichtung, eine umfassende materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Kontrolle der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung zu ermöglichen.<sup>113</sup> Dieses Urteil ist relevant für Entscheidungen, Handlungen und Unterlassungen im Sinne von Artikel 11 der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung und Artikel 25 der Richtlinie 2010/75/EU über Industrieemissionen sowie für Entscheidungen, Handlungen und Unterlassungen im Sinne von Artikel 9 Absatz 2 des Aarhus-Übereinkommens. Es gilt auch für Handlungen und Unterlassungen im Sinne von Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens, da diesbezügliche Klagen auch die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit betreffen (siehe Abschnitt C.3.3.3).
122. Wenngleich eine Präklusion nicht zulässig ist, kann nach Rechtsprechung des EuGH „der nationale Gesetzgeber spezifische Verfahrensvorschriften vorsehen (nach denen z. B. ein missbräuchliches oder unredliches Vorbringen unzulässig ist), die geeignete Maßnahmen

<sup>113</sup> Rechtssache C-137/14, *Kommission/Deutschland*, Rn. 80.

*darstellen, um die Wirksamkeit des gerichtlichen Verfahrens zu gewährleisten*“.<sup>114</sup> Hier ist es Sache der Mitgliedstaaten, Vorschriften festzulegen, die der allgemeinen Verpflichtung zur gerichtlichen Überprüfung der materiell-rechtlichen und verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen und Unterlassungen gerecht werden.

<sup>114</sup> Rechtssache C-137/14, *Kommission/Deutschland*, Rn. 81.