

RECHTSPRECHUNG

Übermäßig teures Verbandsklageverfahren

EuGH, Urteil vom 13. Februar 2014 – Rs. C-530/11

Leitsatz:

Das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland hat dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der 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 Gerichten verstoßen, dass es Art. 3 Nr. 7 und Art. 4 Nr. 4 dieser Richtlinie nicht richtig umgesetzt hat, soweit sie vorsehen, dass die betreffenden Gerichtsverfahren nicht übermäßig teuer sein dürfen.

Aus den Gründen:

1 Mit ihrer Klage beantragt die Europäische Kommission, festzustellen, dass das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der 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 Gerichten (ABl. L 156, S. 17) verstoßen hat, dass es die Art. 3 Nr. 7 und Art. 4 Nr. 4 dieser Richtlinie weder vollständig umgesetzt noch richtig angewandt hat. (...)

33 Nach ständiger Rechtsprechung erfordert die Umsetzung einer Richtlinie nicht unbedingt eine förmliche und wörtliche Übernahme ihrer Bestimmungen in eine ausdrückliche spezifi-

sche Rechtsvorschrift, sondern es kann insoweit auch ein allgemeiner rechtlicher Kontext genügen, wenn er tatsächlich ihre vollständige Anwendung hinreichend klar und bestimmt gewährleistet (vgl. in diesem Sinne u. a. Urteil vom 23. Mai 1985, Kommission/Deutschland, 29/84, Slg. 1985, 1661, Rn. 23, und Urteil Kommission/Irland, Rn. 54).

34 Insbesondere für den Fall, dass die fragliche Vorschrift dem Einzelnen Rechte verleihen soll, muss die Rechtslage hinreichend bestimmt und klar sein, und die Begünstigten müssen in die Lage versetzt werden, von allen ihren Rechten Kenntnis zu erlangen, und sie gegebenenfalls vor den nationalen Gerichten geltend zu machen (vgl. u. a. in diesem Sinne Urteil vom 26. Juni 2003, Kommission/Frankreich, C-233/00, Slg. 2003, I-6625, Rn. 76).

35 Der Gerichtshof hat dementsprechend entschieden, dass eine Rechtsprechungspraxis, nach der die Gerichte lediglich die Möglichkeit haben, davon abzusehen, der unterliegenden Partei die Kosten aufzuerlegen, und nach der sie deren Kostenlast der anderen Partei auferlegen können, naturgemäß einen ungewissen Charakter aufweist und nicht den Anforderungen an die Klarheit und Bestimmtheit erfüllen kann, um als rechtswirksame Erfüllung der Verpflichtungen aus Art. 3 Nr. 7 und Art. 4 Nr. 4 der Richtlinie 2003/35 angesehen zu werden (vgl. in diesem Sinne Urteil Kommission/Irland, Rn. 94).

36 Allerdings kann nicht angenommen werden, dass jede Rechtsprechungspraxis einen ungewissen Charakter aufweist und diese Anforderungen naturgemäß nicht erfüllen kann.

37 Zu der Frage, ob nach der vom Vereinigten Königreich angeführten nationalen Rechtsprechung davon ausgegangen werden kann, dass dieser Mitgliedstaat dem Erfordernis eines nicht übermäßig teuren Verfahrens nach der Richtlinie 2003/35 genügt, sind nacheinander die Argumente der Kommission zur Kostenregelung und zur Regelung des vorläufigen Rechtsschutzes zu prüfen. (...)

44 Zur Begründetheit des Vorbringens der Kommission ist darauf hinzuweisen, dass das Erfordernis eines nicht übermäßig teuren Verfahrens den nationalen Gerichten nicht untersagt, in Gerichtsverfahren eine Verurteilung zur Tragung der Kosten auszusprechen, soweit diese angemessen sind und die für die betroffene Partei angefallenen Kosten insgesamt nicht übermäßig hoch sind (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 11. April 2013, Edwards und Pallikaropoulos, C-260/11, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Rn. 25, 26 und 28).

45 Befindet ein Gericht über die Verurteilung eines Einzelnen, der als Kläger in einem Umweltrechtsstreit unterlegen ist, zur Tragung der Kosten oder hat es in einem früheren Abschnitt des Verfahrens zu einer möglichen Begrenzung der Kosten, zu deren Tragung die unterlegene Partei verurteilt werden kann, Stellung zu beziehen, muss es dafür Sorge tragen, dass das Erfordernis eines nicht übermäßig teuren Verfahrens beachtet wird, wobei es sowohl das Interesse der Person, die ihre Rechte verteidigen möchte, berücksichtigen muss als auch das mit dem Umweltschutz verbundene Allgemeininteresse (vgl. in diesem Sinne Urteil Edwards und Pallikaropoulos, Rn. 35).

46 In Bezug auf die maßgeblichen Beurteilungskriterien hat der Gerichtshof festgestellt, dass bei einer mangelnden Be-

stimmtheit des Unionsrechts die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, bei der Umsetzung einer Richtlinie deren vollständige Wirksamkeit zu gewährleisten, und dass sie über einen weiten Wertungsspielraum hinsichtlich der Wahl der Mittel verfügen (vgl. in diesem Sinne u. a. Urteil Edwards und Pallikaropoulos, Rn. 37 und die dort angeführte Rechtsprechung). Was die Mittel zur Erreichung des Ziels angeht, einen wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz im Bereich des Umweltschutzrechts ohne übermäßige Kosten zu gewährleisten, müssen folglich alle einschlägigen Bestimmungen des nationalen Rechts berücksichtigt werden, insbesondere ein nationales Prozesskostenhilfesystem sowie eine Kostenschutzregelung, wie sie im Vereinigten Königreich gilt (vgl. in diesem Sinne Urteil Edwards und Pallikaropoulos, Rn. 38).

47 Das Gericht kann seine Bewertung jedoch nicht allein auf die wirtschaftliche Lage des Betroffenen begrenzen, sondern muss auch eine objektive Analyse der Höhe der Kosten vornehmen, zumal Einzelpersonen und Vereinigungen naturgemäß dazu berufen sind, eine aktive Rolle beim Umweltschutz zu spielen. Die Kosten des Verfahrens dürfen daher nicht die finanziellen Möglichkeiten des Betroffenen übersteigen und in keinem Fall objektiv unangemessen sein (vgl. in diesem Sinne Urteil Edwards und Pallikaropoulos, Rn. 40).

48 Was die Untersuchung der wirtschaftlichen Lage des Betroffenen angeht, darf diese nicht nur auf den geschätzten finanziellen Möglichkeiten eines „durchschnittlichen“ Klägers beruhen, da bei solchen Angaben möglicherweise nur ein entfernter Zusammenhang mit der Lage des Betroffenen besteht (vgl. in diesem Sinne Urteil Edwards und Pallikaropoulos, Rn. 41).

49 Darüber hinaus kann das Gericht die Lage der betroffenen Parteien, die begründeten Erfolgsaussichten des Antragstellers, die Bedeutung des Rechtsstreits für diesen sowie für den Umweltschutz, die Komplexität des Rechts und des anwendbaren Verfahrens sowie den möglicherweise mutwilligen Charakter des Rechtsbehelfs in seinen verschiedenen Verfahrensabschnitten berücksichtigen (vgl. in diesem Sinne Urteil Edwards und Pallikaropoulos, Rn. 42 sowie die dort angeführte Rechtsprechung), gegebenenfalls aber auch die bereits in früheren Instanzen desselben Rechtsstreits angefallenen Kosten.

50 Der Umstand, dass der Betroffene sich tatsächlich nicht von seiner Klage hat abschrecken lassen, reicht für sich allein nicht für die Annahme aus, dass das Verfahren für ihn nicht übermäßig teuer ist (vgl. in diesem Sinne Urteil Edwards und Pallikaropoulos, Rn. 43).

51 Diese Beurteilung darf schließlich nicht je nachdem unterschiedlich ausfallen, ob das innerstaatliche Gericht im Anschluss an ein erstinstanzliches Verfahren, an eine Rechtsmittelinstanz oder an eine weitere Rechtsmittelinstanz entscheidet (vgl. in diesem Sinne Urteil Edwards und Pallikaropoulos, Rn. 45).

52 Wie aus den dem Gerichtshof übermittelten Akten sowie den Erörterungen in der Sitzung hervorgeht, sieht Section 51 des Senior Courts Act 1981 vor, dass in England und Wales das betreffende Gericht bestimmt, welche Partei die Kosten des Verfahrens trägt, und entscheidet, inwieweit sie sie trägt. Dieses Befugnis wird nach den in Rule 44. 3 der zivilrechtlichen Verfah-

rensordnung vorgesehenen Modalitäten ausgeübt. Demnach trifft das betreffende Gericht die Kostenentscheidung im Allgemeinen nach Beendigung des Verfahrens; der Kläger kann jedoch auch einen „Kostenschutzbeschluss“ beantragen, mit dem ihm in einem frühen Abschnitt des Verfahrens eine Begrenzung der möglicherweise geschuldeten Kosten gewährt werden kann.

53 Die Bedingungen für den Erlass eines solchen Beschlusses werden im Urteil des Court of Appeal R (Corner House Research) /Secretary of State for Trade & Industry näher ausgeführt. Danach kann das Gericht zu jedem Zeitpunkt des Verfahrens einen Kostenschutzbeschluss erlassen, wenn es von der Bedeutung der aufgeworfenen Fragen überzeugt ist wie auch davon, dass das allgemeine Interesse eine Klärung dieser Fragen gebietet und dass der Kläger kein privates Interesse am Ausgang der Rechtsache hat, und wenn es im Hinblick auf die Höhe der finanziellen Mittel des Klägers und des Beklagten, die Höhe der voraussichtlich anfallenden Kosten sowie die Frage, ob der Kläger seinen Rechtsbehelf aufrechterhalten wird, wenn kein solcher Beschluss ergeht, einen solchen Beschluss für geboten hält. Ähnliche Regeln gelten auch in Gibraltar, Schottland und Nordirland.

54 Nach diesen Erwägungen ist zunächst darauf hinzuweisen, dass das Ermessen, über das das Gericht bei der Anwendung der innerstaatlichen Kostenregelung im Einzelfall verfügt, nicht von vornherein als mit dem Erfordernis eines nicht übermäßig teuren Verfahrens unvereinbar angesehen werden kann. Dass das angerufene Gericht einen Kostenschutzbeschluss erlassen kann, gewährleistet im Übrigen eine größere Vorhersehbarkeit der Verfahrenskosten und trägt zur Beachtung dieses Erfordernisses bei.

55 Den verschiedenen vom Vereinigten Königreich vorgebrachten und vor allem in der mündlichen Verhandlung erörterten Gesichtspunkten lässt sich jedoch nicht entnehmen, dass das innerstaatliche Gericht aufgrund einer Rechtsnorm verpflichtet wäre, sicherzustellen, dass das Verfahren für den Kläger keine übermäßig teuren Kosten hat, was allein den Schluss erlaubte, dass die Richtlinie 2003/35 richtig umgesetzt worden ist.

56 Allein der Umstand, dass der Gerichtshof eine Untersuchung und Bewertung verschiedener – zudem umstrittener – Entscheidungen innerstaatlicher Gerichte und daher eines ganzen Rechtsprechungskomplexes vornehmen muss, um festzustellen, ob das nationale Recht mit den Zielen dieser Richtlinie in Einklang steht, während das Unionsrecht dem Einzelnen genaue Rechte verleiht, deren Wirksamkeit eindeutige Regeln erfordert, führt daher zu dem Schluss, dass die Umsetzung, auf die sich das Vereinigte Königreich beruft, jedenfalls nicht hinreichend klar und bestimmt ist.

57 So vermögen bereits die Bedingungen, von denen die innerstaatlichen Gerichte die Entscheidung über einen Kostenschutzantrag abhängig machen, in mehrfacher Hinsicht die Vereinbarkeit des nationalen Rechts mit dem in der Richtlinie 2003/35 aufgestellten Erfordernis nicht zu gewährleisten. Zunächst ist die von den nationalen Gerichten aufgestellte Bedingung, dass die zu entscheidenden Fragen von allgemeinem Interesse sein müssen, unangemessen, und selbst unter der Annahme, dass an dieser Bedingung, wie das Vereinigte Königreich geltend macht, gemäß dem Urteil des Court of Appeal R (Garner) /Elm-

bridge Borough Council and Others nicht festgehalten worden ist, könnte der Gerichtshof dieses Urteil, das nach Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme festgesetzten Frist ergangen ist, im Rahmen der vorliegenden Rechtssache nicht berücksichtigen. Sodann ist jedenfalls das Gericht anscheinend nicht verpflichtet, Kostenschutz zu gewähren, wenn die Kosten des Verfahrens objektiv unangemessen sind. Schließlich wird der Schutz anscheinend auch nicht in dem Fall gewährt, in dem nur das besondere Interesse des Klägers in Rede steht. Diese verschiedenen Faktoren führen zu dem Schluss, dass die in der Rechtsprechung angewandten Regeln in der Praxis nicht dem Erfordernis eines nicht übermäßig teuren Verfahrens im Sinne des Urteils Edwards und Pallikaropoulos genügen.

58 Aus den bisherigen Ausführungen geht auch hervor, dass diese Rechtsprechung für den Kläger weder dem Grundsatz noch der Höhe nach eine hinreichende Vorhersehbarkeit der Kosten des Gerichtsverfahrens, an dem er sich beteiligt, sicherstellt, obwohl eine solche Vorhersehbarkeit umso mehr geboten ist, als die Gerichtsverfahren im Vereinigten Königreich, wie von diesem zugestanden, mit hohen Anwaltshonoraren verbunden sind.

59 Das Vereinigte Königreich räumt im Übrigen in Rn. 70 seiner Klagebeantwortung ausdrücklich ein, dass bis zum Urteil des Court of Appeal R (Garner) /Elmbridge Borough Council and Others die Grundsätze für die Kostenschutzbeschlüsse nicht in allen Punkten mit dem Unionsrecht in Einklang gestanden hätten.

60 Was das Vorbringen der Kommission betrifft, dass die Kostenschutzregelung auch nicht mit dem Unionsrecht in Einklang stehe, soweit ein Kostenschutzbeschluss eine „wechselseitige Kostenbegrenzung“ enthalte, die es der beklagten Behörde erlaube, bei einem verlorenen Prozess ihre finanzielle Haftung zu beschränken, was mittelbar den Schutz einer Honorarvereinbarung vermindere, ist darauf hinzuweisen, dass es im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 258 AEUV der Kommission obliegt, das Vorliegen der vermeintlichen Verletzung darzutun. Sie hat dem Gerichtshof die erforderlichen Anhaltspunkte zu liefern, die es diesem ermöglichen, das Vorliegen der Vertragsverletzung zu prüfen, und kann sich hierfür nicht auf irgendwelche Vermutungen stützen (vgl. u. a. Urteil vom 22. November 2012, Kommission/Deutschland, C-600/10, Rn. 13 und die dort angeführte Rechtsprechung).

61 Im vorliegenden Fall hat sich die Kommission jedoch darauf beschränkt, in ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme festzustellen, dass für den Fall, dass das nationale Gericht eine solche wechselseitige Kostenbegrenzung gewähre, der Kläger verpflichtet sein könne, einen Teil seiner Anwaltshonorare zu zahlen, ohne dass sie jedoch darüber hinaus im Einzelnen auf die Voraussetzungen für die Anwendung dieser Praxis oder ihre finanziellen Folgen eingegangen ist.

62 Es ist daher festzustellen, dass das Vorbringen der Kommission nicht hinreichend substantiiert für eine Prüfung ist.

63 Unter diesem Vorbehalt ist das Vorbringen der Kommission zur Kostenregelung im Vereinigten Königreich daher als im Wesentlichen begründet anzusehen.

Gegenverpflichtungen gegenüber einstweiligen Anordnungen

64 Im Zusammenhang mit der Regelung der vom Gericht auferlegten Gegenverpflichtungen gegenüber einstweiligen Anordnungen, mit denen den dem Gerichtshof übermittelten Akten zufolge dem Kläger im Wesentlichen eine Selbstverpflichtung abverlangt wird, den Schaden zu ersetzen, der durch eine einstweilige Anordnung entstehen kann, wenn das Recht, das mit dieser geschützt werden sollte, sich letztlich als unbegründet erweist, ist festzustellen, dass sich die Frage, ob ein Verfahren übermäßig teuer im Sinne von Art. 3 Nr. 7 und Art. 4 Nr. 4 der Richtlinie 2003/35 ist, auf alle finanziellen Aufwendungen erstreckt, die durch die Beteiligung an dem Gerichtsverfahren verursacht werden, so dass sie in einer Gesamtschau unter Berücksichtigung aller für die betroffene Partei angefallenen Kosten vorbehaltlich solcher einer missbräuchlichen Rechtsanwendung zu beurteilen ist (vgl. Urteil Edwards und Pallikaropoulos, Rn. 27 und 28).

65 Im Übrigen muss nach ständiger Rechtsprechung ein mit einem nach Unionsrecht zu beurteilenden Rechtsstreit befasstes nationales Gericht in der Lage sein, vorläufige Maßnahmen zu erlassen, um die volle Wirksamkeit der späteren Gerichtsentscheidung über das Bestehen der aus dem Unionsrecht hergeleiteten Rechte sicherzustellen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 15. Januar 2013, Križan u. a., C-416/10, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Rn. 107 und die dort angeführte Rechtsprechung), und zwar insbesondere im Bereich des Umweltrechts (vgl. Urteil Križan u. a., Rn. 109).

66 Folglich erfasst das Erfordernis eines nicht übermäßig teuren Verfahrens auch die finanziellen Aufwendungen, die durch Maßnahmen verursacht werden, an die das nationale Gericht im Rahmen von Rechtsstreitigkeiten nach Art. 3 Nr. 7 und Art. 4 Nr. 4 der Richtlinie 2003/35 die Gewährung von Sicherungsmaßnahmen knüpfen kann.

67 Unter diesem Vorbehalt richten sich die Voraussetzungen, unter denen das nationale Gericht solche vorläufigen Anordnungen trifft, grundsätzlich allein nach innerstaatlichem Recht, sofern dabei die Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität gewahrt werden. Das Erfordernis eines nicht übermäßig teuren Verfahrens kann nicht dahin ausgelegt werden, dass es von vornherein der Anwendung einer finanziellen Absicherung wie den „Gegenverpflichtungen“ entgegensteht, wenn diese nach innerstaatlichem Recht vorgesehen ist. Gleiches gilt für die finanziellen Folgen, die sich gegebenenfalls nach innerstaatlichem Recht aus einem missbräuchlichen Rechtsbehelf ergeben könnten.

68 Dagegen ist es Sache des mit diesem Gegenstand befassten Gerichts, sicherzustellen, dass das finanzielle Risiko, das sich daraus für den Kläger ergibt, bei der Prüfung, ob das Verfahren übermäßig teuer ist, ebenfalls in die verschiedenen Aufwendungen miteinbezogen wird, die durch dieses Verfahren verursacht werden.

69 Den Akten, die dem Gerichtshof übermittelt worden sind, lässt sich nicht entnehmen, dass das Erfordernis eines nicht übermäßig teuren Verfahrens dem nationalen Gericht in diesem Bereich mit aller erforderlichen Klarheit und Bestimmtheit vorgegeben wird. Das Vereinigte Königreich beschränkt sich näm-

lich auf die Feststellung, dass Gegenverpflichtungen in umweltrechtlichen Streitigkeiten in der Praxis nicht immer eingefordert und von nicht zahlungskräftigen Klägern nicht verlangt würden.

70 Zu dem Argument des Vereinigten Königreichs, dass die Begrenzung der Gegenverpflichtungen zu einer Verletzung des Eigentumsrechts führen könnte, stellt der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung fest, dass dieses Recht nicht schrankenlos gewährleistet ist, sondern im Hinblick auf seine gesellschaftliche Funktion gesehen werden muss. Die Ausübung des Eigentumsrechts kann Beschränkungen unterworfen werden, sofern diese tatsächlich dem Gemeinwohl dienenden Zielen entsprechen und nicht einen im Hinblick auf den verfolgten Zweck unverhältnismäßigen und nicht tragbaren Eingriff darstellen, der das so gewährleistete Recht in seinem Wesensgehalt antastet (vgl. in diesem Sinne Urteil Križan u. a., Rn. 113 sowie die dort angeführte Rechtsprechung). Der Schutz der Umwelt gehört zu diesen Zielen und kann daher eine Beschränkung der Ausübung des Eigentumsrechts rechtfertigen (vgl. in diesem Sinne auch Urteil Križan u. a., Rn. 114 und die dort angeführte Rechtsprechung).

71 Folglich ist auch dem Vorbringen der Kommission zu folgen, dass das System der Gegenverpflichtungen gegenüber einstweiligen Anordnungen in Bezug auf die Beachtung des Erfordernisses eines nicht übermäßig teuren Verfahrens eine zusätzliche Unsicherheit und Ungenauigkeit bedeute.

72 Nach alledem ist festzustellen, dass das Vereinigte Königreich dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 2003/35 verstoßen hat, dass es Art. 3 Nr. 7 und Art. 4 Nr. 4 dieser Richtlinie nicht richtig umgesetzt hat, soweit sie vorsehen, dass die betreffenden Gerichtsverfahren nicht übermäßig teuer sein dürfen.

Anmerkung zum Urteil des EuGH vom 13.2.2014 – Rs. C-530/11 und vom 11.4.2014 – Rs. C-260/11

Zwei bemerkenswerte Entscheidungen des EuGH¹ zum Kostenrisiko von Gerichtsverfahren im Bereich des europäischen Umweltrechts stellen das System der Gerichtskostenverteilung in Deutschland – jedenfalls im Umweltrecht – grundsätzlich in Frage. Der EuGH verlangt vor dem Hintergrund der Regelung zum Gerichtszugang in Umweltangelegenheiten,² dass die Kosten des Gerichtsverfahrens weitgehend vorhersehbar sein müs-

1 *EuGH*, 13.2.2014, C-530/11, Kommission gegen Vereinigtes Königreich und Nordirland; *EuGH*, 11.4.2013, C-260/11, Edwards und Pallikaropoulos.

2 Richtlinie 2003/35/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 26.5.2003 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 Gerichten, Art. 3 Ziffer 7 und Art. 4 Ziffer 4, umgesetzt in Art. 11 der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.12.2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten – 2011/92/EU – (Kodifizierter Text), ABl. L 26 vom 28.1.2012, S. 1; vorher Art. 10a der Richtlinie des Rates vom 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten – 85/337/EWG –, ABl. L 175 vom 5.7.1985, S. 40; gleichlautend Art. 25 der Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.11.2010 über Industrieemissionen (Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) (Neufassung) (ABl. L 334 vom 17.12.2010, S. 17); vorher Art. 15a der Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24.9.1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (ABl. L 257 vom 10.10.1996, S. 26).

sen und dass ihre Höhe nicht abschreckend sein darf. Dieses Erfordernis gilt dabei nicht nur für Klagen von Privatpersonen, sondern auch für Klagen von Umweltverbänden. Das deutsche Kostenrecht erfüllt diese Anforderungen nicht.

Ausgangspunkt der Entscheidung des EuGH ist die Vorgabe in Art. 11 der UVP-RL 2011/92/EU bzw. Art. 25 der IE-RL 2010/75/EU, dass gerichtliche Verfahren im Anwendungsbereich der Richtlinien „fair, gerecht, zügig und nicht übermäßig teuer durchgeführt“ werden müssen.

Der EuGH hatte sich vor diesem Hintergrund mit dem Kostenrecht in Großbritannien und Nordirland auseinander zu setzen. Deren Kostentröpfungsregelungen unterschieden sich grundlegend von denen in Deutschland. Zwar gilt auch dort der Grundsatz, dass die unterlegene Partei die Gerichts- und Anwaltskosten trägt. Allerdings gibt es zahlreiche Möglichkeiten, diesen Grundsatz im Wege einer gerichtlichen Ermessensentscheidung zu durchbrechen und das Kostenrisiko für eine oder alle beteiligten Parteien zu begrenzen. Die Höhe der entstehenden Kosten ist dagegen schwer prognostizierbar, da die Kosten der anwaltlichen Vertretung grundsätzlich in der tatsächlich entstandenen Höhe, also nicht begrenzt auf gesetzlich festgelegte Gebühren, übernommen werden müssen.

Der EuGH stellt fest, dass in Großbritannien weder die absolute Höhe der entstehenden Kosten ausreichend sicher vorhersehbar ist noch dass die Möglichkeiten zur Kostenbegrenzung hinreichend sicher bzw. vorhersehbar sind. Darin liegt ein Verstoß gegen die oben zitierte Richtlinienbestimmung, wonach die Mitgliedstaaten gewährleisten müssen, dass Gerichtsverfahren in Umweltangelegenheiten nicht übermäßig teuer sein dürfen.

In Deutschland gilt der Grundsatz: Wer verliert, bezahlt.³ Bezahl werden müssen die Gerichtsgebühren, die Anwaltsgebühren der Gegenseite, die eigenen Anwaltsgebühren und die Kosten der gerichtlich angeordneten Beweiserhebung, also vor allem Kosten von Sachverständigengutachten.⁴ Die Anwaltsgebühren der Gegenparteien müssen nur im Rahmen der gesetzlichen Gebühren erstattet werden; deren Höhe richtet sich nach dem RVG und dem Streitwert.

Das deutsche Kostenrecht ist also hinsichtlich der Vorhersehbarkeit der Gerichtsgebühren und der Anwaltsgebühren transparenter. Ist der Streitwert bekannt, lassen sich für jede Instanz die Anwalts- und Gerichtsgebühren weitgehend vorhersagen.

Die Festlegung des Streitwerts liegt zwar im Ermessen des Gerichts.⁵ In Umweltangelegenheiten orientieren sich die deutschen Verwaltungsgerichte jedoch in der Regel am Streitwertkatalog für die Verwaltungsgerichtsbarkeit (aktuelle Fassung Juli 2013). Für Verbandsklagen wird eine Spanne von 15.000.- bis 30.000.- Euro angegeben.

Bei einem Streitwert von 30.000.- Euro beträgt eine Anwaltsgebühr 863.- Euro, eine Gerichtsgebühr 406.- Euro. In der Regel sind an dem Verfahren drei Parteien (Kläger, beklagte Behörde, beigeladener Genehmigungsinhaber) beteiligt. In der Regel sind zwei Parteien anwaltlich vertreten (Kläger und beigeladener Genehmigungsinhaber), die Behörde kann sich aber ebenfalls anwaltlich vertreten lassen.

Im Hauptsacheverfahren fallen regelmäßig eine Verfahrensgebühr und eine Terminsgebühr an. Ohne zusätzliche Kosten für

die Beweisaufnahme (und ohne über die Auslagenpauschale von 20.- Euro hinausgehende Auslagen) beträgt das Kostenrisiko bei einem Streitwert von 30.000.- Euro

- in der ersten Instanz vor dem VG bei zwei anwaltlich vertretenen Parteien 6.400,45 Euro
- in der ersten Instanz vor dem VG bei drei anwaltlich vertretenen Parteien 8.991,68 Euro
- in der zweiten Instanz vor dem OVG bei zwei anwaltlich vertretenen Parteien 7.422,63 Euro
- in der zweiten Instanz vor dem OVG bei drei anwaltlich vertretenen Parteien 10.321,95 Euro
- in der dritten Instanz vor dem BVerwG bei zwei anwaltlich vertretenen Parteien 8.444,81 Euro
- in der dritten Instanz vor dem BVerwG bei drei anwaltlich vertretenen Parteien 11.652,22 Euro.

Der EuGH verlangt, dass die Frage prohibitiver Wirkung der Verfahrenskosten anhand der Notwendigkeit aller möglichen Instanzen bewertet wird.⁶ Anders formuliert: Für die Bewertung der prohibitiven Wirkung müssen die Verfahrenskosten von drei Instanzen zusammengerechnet werden. Denn ein Kläger erster Instanz muss grundsätzlich damit rechnen, dass der Streit über drei Instanzen geht.

Das Kostenrisiko für einen Rechtsstreit durch drei Instanzen bei einem Streitwert von 30.000.- Euro und zwei anwaltlich vertretenen Parteien liegt bei gut 22.000.-Euro, bei drei anwaltlich vertretenen Parteien bei knapp 31.000.- Euro. Verfahrenskosten in dieser Höhe dürften für einen durchschnittlichen Privatkläger prohibitiv sein; bei einem Verband kommt es auf dessen Größe, die Mitgliederzahl und das Spendenaufkommen an.

Die soeben geschilderten Kosten sind aber in der Regel zu niedrig angesetzt. Bei der eignen anwaltlichen Vertretung entstehen höhere Kosten als die der gesetzlichen Gebühren, da aufwändige umweltrechtliche Verfahren nicht in für Anwälte wirtschaftlich vertretbarer Weise für die gesetzlichen Gebühren geführt werden können (das wären knapp 2.200.- Euro netto in der ersten Instanz, 2.500.- Euro in der zweiten Instanz und 2.700.- Euro in der dritten Instanz). Die von den anwaltlich vertretenen Parteien aufzubringenden Kosten sind also signifikant höher.

Unkalkulierbar wird das Kostenrisiko im Falle gerichtlich angeordneter Beweisaufnahme. Für ein vom Gericht angeordnetes Gutachten können leicht mehrere tausend, in Einzelfällen auch mehrere zehntausend Euro anfallen. Die Einflussmöglichkeiten des Klägers hierauf sind gering. In der Verwaltungsgerichtsbarkeit kann Beweis auch ohne ausdrückliche Beweisaufnahme er-

3 § 154 Abs. 1 VwGO: *Der unterliegende Teil trägt die Kosten des Verfahrens.*

4 Zu von den Parteien im gerichtlichen Verfahren ohne Beweisbeschluss eingeholten Gutachten siehe *BVerwG*, Beschluss vom 8.10.2010, 7 A 11/09; *BayVG*, Beschluss vom 9.9.2010, 8 M 09.40063; *Privatgutachten* sind nur in engen Grenzen erstattungsfähig, siehe *BVerwG*, Beschluss vom 11.4.2001, 9 KST 2/01; *VGH München*, Beschluss vom 23.11.1998, 20 A 93.40082, m.w.N.; *BVerwG*, Beschluss vom 3.7.2000, 11 KST 2/99.

5 § 52 Abs. 1 GKG: *In Verfahren vor den Gerichten der Verwaltungs-, Finanz- und Sozialgerichtsbarkeit ist, soweit nichts anderes bestimmt ist, der Streitwert nach der sich aus dem Antrag des Klägers für ihn ergebenden Bedeutung der Sache nach Ermessen zu bestimmen.*

6 So ausdrücklich der EuGH in der hier zu besprechenden Entscheidung, *EuGH*, C-530/11, 13.2.2014, Rz. 51.

hoben werden. Und ab einem bestimmten Zeitpunkt, nämlich der Stellung der Anträge in der mündlichen Verhandlung (§ 92 Abs. 1 Satz 2 VwGO), kann der Kläger die Klage nicht mehr ohne Einverständnis des Beklagten zurücknehmen. Erst recht gilt dies, wenn der Kläger in der ersten Instanz gewonnen hat. Als Berufungsbeklagter hat er faktisch keinen Einfluss auf den Fortgang des Verfahrens.

Der Kläger muss also das komplette Kostenrisiko für drei Instanzen, die anfangs schwer kalkulierbaren Kosten seiner eigenen anwaltlichen Vertretung und die unkalkulierbaren Kosten einer gerichtlich angeordneten Beweisaufnahme einkalkulieren. AnwältInnen sind verpflichtet, schon zum Beginn einer Mandatsübernahme über dieses Kostenrisiko aufzuklären. Bei seriöser Kalkulation muss ein Kläger mit einem Kostenrisiko von 50.000.- Euro bis 100.000.- Euro rechnen. Es dürfte wenig Zweifel geben, dass derartige Kosten für wirtschaftlich durchschnittliche Privatkläger prohibitiv wirken, und auch Verbände werden Verfahren mit einem solchen Kostenrisiko nur führen können, wenn sie sich entweder auf sehr wenige Verfahren konzentrieren oder sie mit entsprechender Unterstützung durch die Zivilgesellschaft, beispielsweise Bürgerinitiativen oder andere Verbände, rechnen können.

Der EuGH hat in seine Prüfung einbezogen, ob das nationale Recht Prozesskostenhilfe anbietet. Im deutschen Recht hilft das nicht weiter, jedenfalls nicht für Klagen von Umweltverbänden. Bisher ist kein Fall bekannt, in dem einem Umweltverband Prozesskostenhilfe bewilligt wurde.⁷ Hierfür müssen nach §§ 116 Abs. 1 Nr. 2 und 114 Satz 1 letzter Halbsatz ZPO als Voraussetzungen vorliegen: Die Kosten können von dem Umweltverband nicht aufgebracht werden; für das Verfahren muss hinreichende Erfolgsaussicht vorliegen; die Unterlassung der Rechtsverfolgung würde allgemeinen Interessen zuwider laufen.

Alleine das Kriterium des allgemeinen Interesses an der Rechtsverfolgung ist nach der hier zu besprechenden Judikatur des EuGH unangemessen (wohl eher: zu unbestimmt), um daraus auch nur ein Mindestmaß an Kostensicherheit für potentielle Kläger ableiten zu können.⁸

Im Gegensatz zum britischen Rechtssystem gibt es auch kaum anderweitige Möglichkeiten, das Kostenrisiko vorab zu begrenzen.

Rechtsschutzversicherungen für umweltrechtliche Fälle existieren in der Regel nicht. Rechtsschutzversicherer schließen in den Rechtsschutzbedingungen entweder Verfahren, die dem Schutz der Umwelt dienen, generell aus, oder sie schließen die zentralen umweltrechtlichen Verfahren wie Planfeststellungsverfahren oder Verfahren mit bauplanungsrechtlichen Bezügen aus.

Die Vereinbarung eines Erfolgshonorars nach § 4a RVG ist zwar grundsätzlich zulässig. Allerdings hilft dies auch nicht weiter. Im Falle des Misserfolgs spart der Kläger zwar das Anwalts-honorar seiner eigenen Vertretung; auf die Kosten der gegnerischen Parteien und des Gerichts hat das aber keinen Einfluss. Außerdem dürfte es schwierig sein, eine qualifizierte anwaltliche Vertretung zu finden, die sich in derart umfangreichen Verfahren auf ein Erfolgshonorar einlässt.

Eine Kostenschutzklausel wie im britischen Recht gibt es im deutschen Recht nicht.⁹

Die Tatsache, dass Umweltverbände und Privatpersonen trotzdem gerichtliche Verfahren im Anwendungsbereich der UVP- oder der IE-RL führen, kann nicht als Gegenargument herangezogen werden.¹⁰

Das deutsche System der Kostentragung bei Gerichtsverfahren in Umweltangelegenheiten dürfte nach den jüngsten Entscheidungen des EuGH mit europäischem Recht¹¹ nicht mehr vereinbar sein. Der Gesetzgeber ist gefordert.

Peter Kremer

Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Heinrich-Roller-Straße 19, 10405 Berlin, E-Mail: rechtsanwalt@peter-kremer.de; Internet: www.peter-kremer.de.

Tätigkeitsschwerpunkte: Umweltrecht, Planungsrecht, allgemeines Verwaltungsrecht.

Aktuelle Veröffentlichungen: Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz und der weite Zugang zu Gerichten – Zur Umsetzung der auf den Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten bezogenen Vorgaben der sog. Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG, ZUR 2007, 57 ff.; Erhöhte Anforderungen an die FFH-Verträglichkeitsprüfung und nachfolgende Abweichungsentscheidungen – Die Entscheidung des BVerwG zur A 143; ZUR 2007, 299 ff.; Rechte von Kommunen gegen Bauvorhaben auf ihrem Gebiet – Die Verweigerung des Einvernehmens nach § 36 BauGB – Kommunal- und Schulverlag Wiesbaden 2008 (zusammen mit RA Ulrich Werner); Zur Erforderlichkeit eines wasserrechtlichen Genehmigungsverfahrens beim Eintrag von Luftschadstoffen in ein Gewässer – Offene Fragen zum Verhältnis Wasserrecht – Immissionsschutzrecht, ZUR 2009, 421 ff.; Zur Unionsrechtswidrigkeit der immissionsschutzrechtlichen Präklusionsvorschriften, ZUR 2013, 89 ff.; The Prohibition of Mercury Discharges from Coal-Fired Power Stations under European Law, Journal für European Environmental & Planning Law 2013, 132 ff.; Verbandsbeteiligung bei der FFH-Verträglichkeitsprüfung – Anmerkung zu BVerwG, 10.4.2013, 4 C 3.12, und OVG Sachsen-Anhalt, 26.9.2013, 2 L 95/13, NuR 2014, 108.

⁷ Siehe auch OVG Nordrhein-Westfalen, 8.1.2013, 16 E 128/12.

⁸ EuGH, C-530/11, 13.2.2014, Rz. 57.

⁹ Zu dessen Bedeutung und seiner – letztlich unzureichenden – Funktion siehe EuGH, C-530/11, 13.2.2014, Rz. 54 f.

¹⁰ So ausdrücklich der EuGH in der hier zu besprechenden Entscheidung, EuGH, C-530/11, 13.2.2014, Rz. 50.

¹¹ Art. 11 RL 2011/92/EU; Art. 25 RL 2010/75/EU.