

Rechtsbehelfe von Umweltverbänden seit der UmwRG-Novelle 2017



Univ.-Prof. Dr. Annette Guckelberger,
Universität des Saarlandes



Entwicklungsgeschichte der Verbandsklage in Deutschland

- Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG: Systementscheidung für den **Individualrechtsschutz**
- **Verbandsklagen**, die losgelöst von einer subjektiven Rechtsverletzung sind, werden als **Fremdkörper** empfunden
- **zögerliche Umsetzung** von Art. 9 Abs. 2, 3 Aarhus-Konvention und Rechtsschutzregelungen in UVP-/IE-Richtlinie



UmwRG 2006:

- **schutznormakzessorische**
Ausgestaltung der Verbandsklage
- **materielle Präklusion** von nicht rechtzeitig im
Verwaltungsverfahren vorgetragenen Einwendungen
- Rechtsbehelfsgegenstände beschränken sich fast
ausschließlich auf **UVP-pflichtige** Vorhaben
- Nur das **Fehlen** der erforderlichen **UVP-Prüfung**
oder Vorprüfung des Einzelfalls über die UVP-
Pflichtigkeit führt zur Aufhebung wegen Verfahrens-
fehlern





- **Trianel-Entscheidung:** schutznormakzessorische Ausgestaltung ist unionsrechtswidrig
- **Altrip-Entscheidung:** gravierende Fehler bei der UVP müssen zur gerichtlichen Aufhebung der jeweiligen Entscheidung führen



**Gesetzgeber bessert
UmwRG zum ersten Mal nach**



Bildquelle: colourbox.de



- **EuGH** v. 15.10.2015 in **Rs. C-137/14**:
materielle Präklusion ist **unionsrechtswidrig**
- **7. Senat BVerwG**:
bejaht im Hinblick auf die EuGH-Entscheidung zum slowakischen Braunbären I ein **prokuratorisches Klagerecht** eines Verbands gem. § 42 Abs. 2 Hs. 2 VwGO hins. der Einhaltung von Vorschriften des Luftqualitätsrechts
- **Beschluss V/9h** Vertragsstaatenkonferenz AK:
unzureichende Umsetzung des **Art. 9 Abs. 3 AK**



 **Gesetz zur Anpassung des Umwelt-
Rechtsbehelfsgesetzes und anderer
Vorschriften an europa- und
völkerrechtliche Vorgaben v. 29.5.2017**

= **größte Änderung des UmwRG seit 2006**

- Fortführung bestehender Strukturen
- teilweise Vorschriften auch für Individualkläger
 - daher sagt Trefferzahl in juristischen Datenbanken nichts über Zahl der Verbandsklagen aus (!)



zwischenzeitlich mehrere Kommentierungen

im Kontext der VwGO

im Kontext Umweltrecht

viele Aufsätze zum UmwRG 2017

- Feststellung, dass weiterhin **Ansatz der Minimalumsetzung**
- **Kritik an Regelungstechnik** aufgrund unübersichtlichen bzw. schwer zu erschließenden Sonderprozessrechts



Relevante neuere EuGH-Entscheidungen

▪ Slowakischer Braunbär II:

- ❖ **Art. 6 Abs. 1 lit. b AK** erfasst Entscheidungen, die erhebliche Umweltauswirkungen haben können
- ❖ da **Art. 9 Abs. 2 AK** maßgeblich, folgt für Umweltorganisationen ein einklagbares **Recht auf Beteiligung** bei derartigen Entscheidungen
- ❖ Anwendung von **Art. 47 GRCh** auf Umweltrechtsbehelfe (!)



Bildquelle: welt.de



■ **Protect-Entscheidung:**

- ❖ **Art. 9 Abs. 3 AK** hins. Einhaltung von Art. 4 WRRL
- ❖ Mitgliedstaaten müssen i.V.m. **Art. 47 GRCh** wirksamen Umweltrechtsschutz ermöglichen
 - Gerichte müssen erforderlichenfalls jede entgegenstehende nationale Rechtsvorschrift aus **eigener Entscheidungsbefugnis unangewendet (!)** lassen, ohne Tätigwerden des Gesetzgebers abzuwarten
- ❖ **materielle Präklusion** bei Art. 9 Abs. 3 AK denkbar, sofern Wahrung der Verhältnismäßigkeit

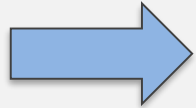


▪ **EuGH v. 3.10.2019 in Rs. C-197/18:**

- ❖ Umweltrechtsschutz bei Überschreiten der Grenzwerte der Nitratrichtlinie auch **ohne Gesundheitsgefährdung gem. Art. 9 Abs. 3 AK i.V.m. Art. 47 GRCh**

▪ **EuGH v. 7.11.2019 in Rs. 280/18:**

- ❖ angemessene Rechtsbehelfsfristen mit Art. 11 UVP-RL kompatibel
- ❖ Voraussetzung: Kenntnismöglichkeit von Entscheidung → Herstellung eines Zusammenhangs zum vorausgehenden Beteiligungsverfahren



zunehmend erlangt **Art. 9 Abs. 3 AK** beim
Umweltrechtsschutz Bedeutung

Art. 9 Abs. 3 AK

*Zusätzlich und unbeschadet der in den Absätzen 1 und 2 genannten Überprüfungsverfahren stellt jede Vertragspartei sicher, daß Mitglieder der Öffentlichkeit, **sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen**, Zugang zu [...] gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen **umweltbezogene Bestimmungen** ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen.*



UmwRG-Novelle 2017:

I. Erweiterung des Anwendungsbereichs

- **Ziel:** Ausfüllung von Art. 9 Abs. 3 AK
- **Wie?:** Beibehaltung Listenprinzip
- **Daraus resultierende Probleme:**
 - Vereinbarkeit mit generalklauselartiger Formulierung des Art. 9 Abs. 3 AK?
 - **Protect-Entscheidung EuGH**





§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG

Erweiterung auf **SUP-pflichtige Pläne und Programme**, über deren Annahme nicht durch Gesetz entschieden wird

→ **§ 35 Abs. 1 UVPG**

– wenn **in Anlage 5 Nr. 1** aufgeführt

z. B.: Maßnahmenprogramm nach § 82 WHG;
Bauleitpläne nach §§ 6, 10 BauGB

– wenn **in Anlage 5 Nr. 2** aufgeführt und sie für Entscheidungen über die Zulässigkeit von Vorhaben der Anlage 1 oder von Vorhaben, die nach Landesrecht einer UVP oder Vorprüfung des Einzelfalls bedürfen, einen **Rahmen** setzen



mehrere Gerichtsentscheidungen zu Luftreinhalteplänen

- unterfallen § 35 Abs. 1 Nr. 2 UVPG
- Hintergrund: BVerwG prüft bei § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UmwRG das Bestehen der UVP-Pflicht abschließend bei Zulässigkeit
- keine Übertragung dieser Rspr. auf Nr. 4
 - Wortlaut „bestehen kann“
 - Materialien
 - Kontext zur BVerwG- und EuGH-Rspr.
 - ggf. analoge Anwendung
- auch hins. Fortschreibung Luftreinhalteplan



§ 1 Abs. 1 S. 3 UmwRG lässt die dort genannten Entscheidungen unberührt, z. B.

- **§ 15 Abs. 3 S. 2 NABEG: Bundesfachplanung** ist nur im Rahmen des Rechtsbehelfsverfahrens gegen die Zulassungsentscheidung überprüfbar
- **Linienbestimmung nach § 16 Abs. 1 BFStrG und § 13 Abs. 1 WaStrG**
- **Ergebnis Raumordnungsverfahren nach § 15 ROG**

§ 48 S. 2 UVPG

- keine Anwendung von § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG bei **Raumordnungsplan zur Ausweisung von Flächen für Windenergienutzung oder zum Abbau von Rohstoffen**



Frage: Sind diese Regelungen unions- und völkerrechtskonform?

→ z. T. wird dies verneint

→ **ACC:** Da Art. 9 Abs. 3 AK keine Vorgaben zum Zeitpunkt der Angreifbarkeit macht, **kann** spätere inzidente Überprüfung genügen.

Problematisch ist es, wenn es keine nachgelagerten Entscheidungen gibt oder die Elemente des Plans oder Programms außerhalb des Anwendungsbereichs der zu prüfenden Entscheidung liegen.



§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG

Erweiterung auf **Verwaltungsakte** oder **öffentlich-rechtliche Verträge**, durch die andere als in Nrn. 1–2b genannte **Vorhaben** unter Anwendung umweltbezogener Vorschriften **zugelassen** werden

z. B. immissionsschutzrechtliche Genehmigungen;
Baugenehmigungen

≠ *Realakte* wie Fällen eines Baumes

≠ *untergesetzliche Vorschriften*, z. B.
Rechtsverordnung über Flugrouten



Problem: straßenverkehrsrechtliche Zulassung von Kfz

➔ VG Düsseldorf und VG Schleswig verneinen

- ❖ **Vorhaben** = planerische Maßnahme hins. ortsfeste Anlagen bzw. ortsspezifische Eingriffe in Natur und Landschaft
- ❖ **Materialien:** Gesetzgeber wollte gerade nicht alle Behördenentscheidungen erfassen



Bildquelle: forum-verlag.com



➔ Demggü. sieht OVG Berlin-Brandenburg in einer **pflanzenschutzrechtlichen Genehmigung** eine umweltrechtsbehelfsfähige Entscheidung.

- ❖ erweiternde Auslegung
- ❖ Gesetzgeber wollte Art. 9 Abs. 3 AK vollständig umsetzen
- ❖ ACC neigt zu weiter Spruchpraxis
- ❖ Protect-Rechtsprechung hins. Rechtsschutzmöglichkeit



Bildquelle: adama.com



**Problem: Verhältnis § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1
und Nr. 5 UmwRG?**

→ nach **Wortlaut** der Nr. 5 **Exklusivitätsverhältnis**

→ **Tendenz**, bei Verneinung Nr. 1 **dennoch auf Nr. 5**
zu rekurrieren

z. B. **VGH Mannheim**: wenn schon bei Kleinvorhaben,
dann erst recht in Fällen, in denen Nr. 1 verneint wurde

= Folge der restriktiven Auslegung Nr. 1 durch BVerwG



§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 UmwRG

Erweiterung auf **Verwaltungsakte** über
Überwachungs- oder Aufsichtsmaßnahmen

- Einschreiten ggü. Privaten, die gegen umweltbezogene Rechtsvorschriften verstoßen
- dadurch Umsetzung des Art. 9 Abs. 3 AK im Hinblick auf Private
- ACC hatte keine Bedenken, wenn kein direkter Rechtsschutz ggü. Privaten, sofern Anforderungen des Art. 9 Abs. 4 AK entsprochen wird



Zwischenfazit zum Anwendungsbereich

- dieser wurde **deutlich ausgeweitet**
- ein Teil der Praxisprobleme geht auf die enge Handhabung des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UmwRG durch das **BVerwG** zurück
- unklar ist, ob **enge Fassung der Liste** (s. keine Produktentscheidungen, keine untergesetzlichen Normen) unions- und völkerrechtskonform ist



Bildquelle: opentextbc.ca



Umgang in der Praxis mit den Unsicherheiten

Ablehnung des Umweltrechtsschutzes

z. T. in Unkenntnis der
Protect-Rspr.

Gewährung von Umweltrechtsschutz

Bejahung Umweltrechts-
behelf nach UmwRG

- durch andere
Auslegung der
Vorschriften
- durch Analogie
- keine Anwendung
der Beschränkung

prokura-
torisches Recht



➔ d. h. bis heute in bestimmten Bereichen
keine Rechtsklarheit und Rechtssicherheit

= unbefriedigend für

Rechtsbehelfsführer

diejenigen, die von behördlichen
Entscheidungen profitieren

- zwar hat **Kommission Auslegungsmitteilung** erlassen
- aber **EuGH hat letztes Wort!**

➔ **Vorlageverfahren nach Art. 267 AEUV**
s. etwa VG Schleswig-Holstein,
Beschl. v. 20.11.2019, Az.: 3 A 113/18



Bildquelle: euractiv.de



Rechtsbehelfsbefugnis von Vereinigungen, § 2 Abs. 1 UmwRG

Entscheidungen oder
Unterlassungen nach § 1
Abs. 1 S. 1 Nr. 1, 2 UmwRG

jeglicher Rechtsverstoß
ausreichend, da Art. 9
Abs. 2 AK

Entscheidungen oder
Unterlassungen nach § 1
Abs. 1 S. 1 Nr. 2a–6 UmwRG

Verletzung
umweltbezogener
Rechtsvorschriften



Legaldefinition umweltbezogener Vorschriften in § 1 Abs. 4 UmwRG

= Bestimmungen, die sich zum Schutz von Mensch und Umwelt auf den Zustand von Umweltbestandteilen i.S.v. § 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG oder Faktoren i.S.v. § 2 Abs. 3 Nr. 2 UIG beziehen

z. B.:

- § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG Vorsorgegrundsatz
- BauGB-Normen mit Umweltbezug
- auch Verfahrensvorschriften, wenn sie zur Effektuierung des materiellen Umweltrechts beitragen



Gutachten für den Normenkontrollrat schlägt wegen Unklarheiten hinsichtlich des Vortrags bei Abwägungsentscheidungen folgende Ergänzung vor:

„Soweit im Falle von Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 eine fehlerhafte Behandlung von Umweltbelangen in einer Abwägung geltend gemacht wird, sind die hierfür maßgeblichen Umstände zu benennen.“

= Vortrag von **tatsächlichen Umständen**, aus denen sich die Möglichkeit eines Abwägungsfehlers ergibt



Differenziertes Vorgehen hins. materieller Präklusion

Art. 9 Abs. 2 AK-Bereich

– **Streichung § 2 Abs. 3 UmwRG**

– **§ 7 Abs. 4 UmwRG:**
Im Rechtsbehelfsverfahren gegen eine Entscheidung nach **§ 1 Abs. 1 S. 1 Nrn. 1–2b** findet § 73 Abs. 4 VwVfG keine Anwendung.

BVerwG: auch hins. vergleichbarer **Landesvorschriften**

Art. 9 Abs. 3 AK-Bereich

§ 7 Abs. 3 UmwRG:
Anordnung einer materiellen Präklusion bei SUP-pflichtigen Plänen und Programmen i.S.d. **§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG**

Ausnahme: Bebauungspläne nach § 10 BauGB



unterschiedliche Bewertung der Unanwendbarkeit der materiellen Präklusion in der Praxis

bislang keine augenfälligen
Verzögerungen

aus richterlicher Sicht
unerfreuliches
Verzögerungspotenzial



u.a. 89. JuMiKo fordert
Anpassung der AK und des
einschlägigen Unionsrechts



§ 5 UmwRG

*Einwendungen, die eine [...] Vereinigung [...] erstmals im Rechtsbehelfsverfahren erhebt, bleiben unberücksichtigt, wenn die erstmalige Geltendmachung im Rechtsbehelfsverfahren **missbräuchlich** oder **unredlich** ist.*

- z. T. Kritik wegen fehlender Regelbeispiele
- noch wenig Rechtsprechung, aber wenn, zumeist § 5 UmwRG verneinend
 - nicht bei bloßem Schweigen auf informatorische Anfrage mit Gelegenheit zur Äußerung
 - Vereinigung kann im Laufe der Zeit „klüger“ werden
- enge Auslegung, keine materielle Präklusion durch die Hintertür (!)



§ 6 UmwRG Klagebegründungsfrist

- innerhalb einer Frist von **zehn Wochen** ab Klageerhebung sind die zur Begründung der Klage dienenden Tatsachen und Beweismittel anzugeben
- **Fristverlängerung** nur noch, wenn die Vereinigung keine Möglichkeit der Beteiligung hatte
- Erklärungen und Beweismittel nach Fristablauf nur bei **genügender Entschuldigung** der Säumnis, z. B. verspätete Gewährung Akteneinsicht
- **Glaubhaftmachung** sowie keine Zurückweisung, wenn der Sachverhalt mit geringem Aufwand auch ohne Mitwirkung der Beteiligten zu ermitteln ist

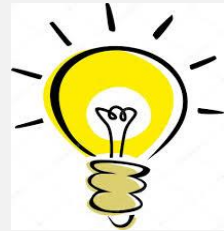


Bildquelle: transport-makler.de



= durchaus Thema von Gerichtsentscheidungen, wobei teils verspäteter Vortrag

Ratio: Prozessstoff soll zu frühem Zeitpunkt handhabbar gehalten werden, indem feststeht, unter welchen tatsächlichen Gesichtspunkten eine Entscheidung angefochten wird



Bildquelle:
depositphotos.com

→ vertiefender Vortrag bleibt möglich

→ keine Belehrungspflicht hins. dieser Frist nach § 58 Abs. 1 VwGO

Achtung: kann Individualkläger in Verfahren ohne Anwaltszwang überraschend treffen!



Problem: Verhältnis zu anderen Fristbestimmungen

- vorrangig ggü. früheren fachgesetzlichen Klagebegründungsfristen, z. B. § 17e Abs. 5 FStrG a.F.
- **fachgesetzliche Spezialvorschriften** durch Gesetz zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich v. 29.11.2018: § 17e Abs. 5 S. 6 FStrG, § 18e Abs. 5 S. 6 AEG, § 14e Abs. 5 S. 6 WaStrG



**Problem: Verhältnis zum Untersuchungsgrundsatz
des § 86 Abs. 1 VwGO**

- a) Aufklärungspflicht und -befugnis nur innerhalb vorge-tragener Tatsachen
- b) nur keine Aufklärungspflicht des Gerichts
- c) kein Zwang für die Gerichte, erkennbar unrichtige oder zweifelhafte Annahmen der Verwaltung zu übernehmen
- d) keine Einschränkung von § 86 Abs. 1 VwGO



Bildquelle: juraforum.de



Weitere Probleme:

- Anwendung § 6 UmwRG im **Normenkontrollverfahren** str.
s. Wortlaut „Klageerhebung“, objektives Kontrollverfahren
- Wie ist mit einem **Änderungsbescheid** während des laufenden Gerichtsverfahrens umzugehen?



Heilungsvorschriften

§ 4 Abs. 1b S. 1 UmwRG

Eine Verletzung von **Verfahrensvorschriften** führt nur dann zur Aufhebung von Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nrn. 1–2b, 5 UmwRG, wenn sie nicht durch **Entscheidungsergänzung** oder ein **ergänzendes Verfahren** behoben werden können.

§ 7 Abs. 5 UmwRG

Eine Verletzung **materieller Rechtsvorschriften** führt nur dann zur Aufhebung von Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nrn. 1–2b, 5, wenn sie nicht durch **Entscheidungsergänzung** oder ein **ergänzendes Verfahren** behoben werden können.

Beachte: Vorrang von § 75 Abs. 1a VwVfG



= **Ausdehnung des Grundsatzes der Plan- erhaltung auf Genehmigungen**

z. B. bau- oder immissionsschutzrechtliche
Genehmigungen

- verwaltungsprozessuale Regelungen hins. des gerichtlichen Entscheidungsprogramms
- Modifizierung des Aufhebungsanspruchs aus § 113 Abs. 1 VwGO



zu § 7 Abs. 5 UmwRG:

- **BVerwG ohne unionsrechtliche Bedenken**, soweit nachträgliche Legalisierung entsprechend EuGH nur Ausnahme
- *ergänzendes Verfahren* richtet sich nach Fachrecht und kann zur Heilung von der Behörde selbst festgestellter Fehler führen
- Aussetzung des Verfahrens möglich, auch wenn nicht wie in § 4 Abs. 1b S. 3 UmwRG geregelt



unterschiedliche Einschätzung zur Bedeutung der *Entscheidungsergänzung* bei gebundenen Entscheidungen

Teile des Schrifttums und
der Rechtsprechung sind
skeptisch

andere sehen Einsatzbe-
reich im Hinblick auf Ne-
benbestimmungen (§ 12
BImSchG) oder nachträg-
liche Anordnungen (§ 17
BImSchG)



Heilung führt für Gerichte zu erhöhtem Arbeitsaufwand

- müssen eine *Prognose hins. der Heilbarkeit* treffen
- bei Handhabung ist auf Wahrung der *Neutralitätspflicht* zu achten
- **Problem:** Sicherstellung, dass die Heilung entsprechend EuGH-Rspr. **Ausnahme** bleibt



 **Problem: Rechtskraft** derartiger Entscheidungen

→ Rspr. geht im Wege richterlicher Rechtsfortbildung von
„doppelter“ Rechtskraft aus

- *zugunsten* Kläger, dass und an welchen Fehlern die Entscheidung leidet
- *zulasten* Kläger hins. Feststellung, dass Entscheidung nicht an weiteren Fehlern leidet

Gutachten für den Normenkontrollrat empfiehlt Ergänzung, wonach das Gericht den VA für rechtswidrig und nicht vollziehbar erklärt. *Zugleich stellt es fest, dass der VA nicht aus anderen als den der Entscheidung zugrunde liegenden Gründe rechtswidrig ist.*



Anerkennung von Vereinigungen

§ 3 Abs. 1 Nr. 3 UmwRG: wenn die Vereinigung die Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung, **insbesondere für eine sachgerechte Beteiligung an behördlichen Entscheidungsverfahren**, bietet

- Gerichte betonen, dass Präsentation als hartleibiger oder schwieriger Verhandlungspartner nicht schadet
- enge Auslegung angesichts der Kontrollfunktion der Verbände

UmwRG
Anerkennungsstelle
Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz

Bildquelle: umweltbundesamt.de



aktuelle Entwicklungen

- **BT-Drs. 19/7702: Gesetzentwurf AfD-Fraktion zur Verschärfung der Anerkennungs-voraussetzungen**
- **Änderung von § 52 AO** beabsichtigt
- **Verfahren von WWF** vor ACC im Hinblick auf vollständig binnendemokratische Struktur



Bildquelle: Wikipedia



Entwurf eines Maßnahmenengesetz- vorbereitungsgesetzes, BR-Drs. 579/19

- = Beschleunigung durch **Verkürzung des Rechtsschutzes**, indem durch Maßnahmenengesetz über bestimmte Vorhaben entschieden wird
- grundrechtsberechtigten Personen bleibt nur Verfassungsbeschwerde
- Verbandsklagen seien weder aus Gründen des Unionsrechts noch der AK geboten



Bildquelle: bundesrat.de



§ 11 MgvG-E

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur wird zu Änderungen des Maßnahmengesetzes durch Rechtsverordnung ermächtigt.

§ 12 MgvG-E

Auf Antrag entscheidet das BVerwG über die Gültigkeit einer Rechtsverordnung. § 47 VwGO ist auf das Verfahren beim BVerwG entsprechend anzuwenden.

= wieder Sonderprozessrecht!



Fazit

- UmwRG-Novelle hat **in manchen Bereichen für mehr Klarheit** gesorgt
- Vereinbarkeit des **engen Listenprinzips** mit Unionsrecht/AK muss sich erst noch erweisen
- Bedeutungsgehalt mancher Normen bedarf noch der Klärung, **§§ 5, 6 UmwRG**
- **Ausweitung des Sonderprozessrechts** schmälert Kodifikationsidee der VwGO



→ Trend zur **Beschleunigung**

- ✗ Verkürzung des Rechtsschutzes durch Verlagerung von Zulassungsentscheidungen auf den Gesetzgeber
- ✗ Wiedereinführung der materiellen Präklusion bei Art. 9 Abs. 2 AK?



Unionsrechtskonformität ist letztendlich durch EuGH zu klären, missliche Lage für nationale Gerichte (!)



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!