

Hintergrund der Untersuchung

Im Zusammenhang der Novelle des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (UmwRG) von 2017 hat der Deutsche Bundestag eine Entschließung angenommen, in der er die Bundesregierung auffordert, ausgehend von bestimmten Fragestellungen über die praktischen Erfahrungen mit den durch die Novelle erweiterten Klagemöglichkeiten von anerkannten Umweltverbänden zu berichten.

Fragestellungen

Frage 1: Ist es durch die Gesetzesänderungen zu einer Zunahme von umweltrechtlichen Rechtsbehelfen nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes gekommen?

Frage 2: Haben die Gesetzesänderungen zu einer signifikanten Verlängerung von Entscheidungsverfahren geführt?

Untersuchungsansatz

Die Methodik der Untersuchung orientiert sich an vorangehenden Studien zur Entwicklung der Umweltverbandsklagen in Deutschland¹. Dadurch wird die Vergleichbarkeit der für den Zeitraum vom 01.01.2017 bis 31.12.2020 erhobenen Daten mit der Situation vor der Änderung des UmwRG 2017 gewährleistet. Die wesentlichen Ansatzpunkte der Untersuchung sind folgende:

- erfasst werden nur Klagen von *anerkannten Umweltverbänden*² (nicht hingegen Klagen von Nachbarn oder Gemeinden, die z.B. durch eine Vorhabenzulassung betroffen sind);
- gezählt werden die *Klagefälle*; deswegen ist zu beachten, dass zu *einem Fall* - z.B. zu einer Klage gegen eine Straßenplanung - *mehrere gerichtliche Entscheidungen* vorliegen können (ein Beschluss in einem Eilverfahren und das folgende Urteil im Hauptsacheverfahren oder Entscheidungen aus mehreren Instanzen – im Untersuchungszeitraum sind pro Fall im Durchschnitt 1,87 gerichtliche Entscheidungen getroffen worden);
- recherchiert wurde in juristischen Datenbanken und Fachzeitschriften sowie ergänzend durch Anfragen an alle anerkannten Umweltverbände, die Oberverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshöfe sowie die Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft;
- zusätzlich zu der quantitativen Erhebung und Auswertung von Daten sind qualitative Interviews mit Expertinnen und Experten aus Verwaltung, Rechtsprechung, Anwaltschaft, der Wirtschaft und von anerkannten Umweltverbänden geführt worden;
- außerdem wird der empirische Ansatz durch rechtswissenschaftliche Untersuchungen zu bestimmten Fragen ergänzt (z.B. zum Wegfall von Präklusionsregelungen).

¹Schmidt/Zschesche (2018), Die Klagetätigkeit der Umweltschutzverbände im Zeitraum 2013 bis 2017, Studie im Auftrag des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU); Schmidt/Zschesche/Lücke/Tryjanowski (2013), Verbandsklagen im Umwelt- und Naturschutzrecht 2011 und 2012 unter Berücksichtigung der der Entwicklung von 2007 bis 2010 – eine empirische Untersuchung im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz (BfN).

²Vgl. die Liste des UBA: <https://www.umweltbundesamt.de/dokument/vom-bund-anerkannte-umwelt-naturschutzvereinigungen-0>.

Tabelle 1: Klagefälle pro Jahr und Bundesland (01. Januar 2017- 31. Dezember 2020)

Bundesland	2017	2018	2019	2020	Gesamt (2013-16) [+/-]		
Baden-Württemberg	4	6	7	4	21	(4)	+17
Bayern	7	9	9	3	28	(22)	+6
Berlin	1	3	1	2	7	(5)	+2
Brandenburg	2	3	3	8	16	(15)	+1
Bremen	-	-	-	-	-	(2)	-2
Hamburg	-	2	-	3	5	(4)	+1
Hessen	4	5	5	5	19	(8)	+11
Mecklenburg-Vorpommern	2	2	-	1	5	(5)	0
Niedersachsen	8	11	9	4	32	(20)	+12
Nordrhein-Westfalen	9	12	4	14	39	(20)	+19
Rheinland-Pfalz	4	2	6	4	16	(11)	+5
Saarland	1	1	-	-	2	(3)	-1
Sachsen	2	1	3	4	10	(4)	+6
Sachsen-Anhalt	3	-	4	-	7	(12)	-5
Schleswig-Holstein	6	3	1	1	11	(4)	+7
Thüringen	-	-	-	4	4	(1)	+3
Gesamt	53	60	52	57	222	(140)	+82
<i>Durchschnitt pro Jahr</i>							<i>= 55,5 Fälle p.a.</i>

Tabelle 1 zeigt eine Zunahme der Umweltverbandsklagen im Untersuchungszeitraum auf insgesamt 222 Fälle (= 55,5 p.a.) gegenüber 140 Fällen von 2013 bis 2016 (= 35 p.a.).³

³Die Zahlen für 2013 bis 2016 ergeben sich aus der SRU-Studie (Fn. 1): Schmidt/Zschesche (2018), S. 14.

Die Darstellung der Fallzahlen in den Bundesländern und die Angaben zu deren Entwicklung in der rechten Spalte von **Tabelle 1** zeigen, dass eine deutliche Zunahme der Fälle vor allem in großen Bundesländern wie Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Niedersachsen, Bayern und auch in Hessen festzustellen ist, während die Zahlen z.B. in Mecklenburg-Vorpommern, dem Saarland und Sachsen-Anhalt stagnieren oder rückläufig sind. Außerdem haben weitere Analysen ergeben, dass die Zunahme der Fallzahlen überwiegend Klagegegenstände betrifft, bei denen Verbandsklagen auch schon vor der UmwRG-Novelle von 2017 zulässig waren (Windkraftanlage, Luftreinhaltepläne, Straßenbau- und Eisenbahnprojekte – **siehe Tabelle 2**). Allein die Zunahme bei den Klagen gegen Windkraftanlagen entspricht nahezu den Fallzahlen, die zu den neu in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 - 6 UmwRG eingefügten Klagemöglichkeiten ermittelt worden sind (**siehe Tabelle 3**).

Tabelle 2: Klagegegenstände mit den höchsten Fallzahlen und Zunahmen von 2017 bis 2020

Klagegegenstand	2017	2018	2019	2020	Gesamt	2013 – 16 / Zunahme
Windenergieanlagen	19	16	14	10	59	27 / + 32
Luftreinhaltepläne	1	12	3	8	24	5 / +19
Eisenbahnprojekte	3	3	2	1	9	--- / + 9
Straßenplanungen	3	4	8	2	17	15 / + 2
Gesamt	26 von 53	35 von 60	27 von 52	21 von 57	109 von 222	47 / +62

Tabelle 3: Umweltverbandsklagen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 bis 6 UmwRG

Klagegegenstand	2017	2018	2019	2020	ges.	Tatbestand nach § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG		
						Nr. 4	Nr. 5	Nr. 6
Bebauungspläne (mit SUP-Pflicht)	---	1	2	5	8	8	---	---
Ausnahmen vom Artenschutz	1	---	1	4	6	---	6	---
Baugenehmigungen	---	2	3	1	6	---	6	---
Baumfällung/Waldumwandlung	---	---	4	3	7	---	7	---
Durchsetzung von Auflagen (bei einer Windenergieanlage)	---	1	---	---	---	---	---	1
sonstige Klagen	1	1	1	1	4	1	3	---
Gesamt	2	5	11	14	32	9	22	1

Ergebnisse zu Frage 2

Die Analyse von möglichen Veränderungen bei der Dauer von Entscheidungsverfahren ist auf der Grundlage von Daten zu erstinstanzlichen Gerichtsverfahren bei Klagen gegen Straßenbau- und Eisenbahnprojekten durchgeführt worden. Für die Eingrenzung der Untersuchung auf diese Fälle war maßgeblich, dass dazu eine ausreichende Anzahl von Klagen aus der Zeit vor und nach dem EuGH-Urteil vom 15.10.2015 (Rs. C-137/14) vorliegt. In diesem Urteil war die im deutschen Recht vorgesehene Präklusion von im Verwaltungsverfahren nicht oder verspätet erhobenen Einwendungen auch für nachfolgende Gerichtsverfahren als unzulässig angesehen worden.

Die zur Dauer von Klageverfahren in erster Instanz bei Straßenbau- und Eisenbahnprojekten durchgeführte Auswertung der vor und nach dem oben genannten EuGH-Urteil sowie nach der UmwRG-Novelle 2017 ergangenen Entscheidungen hat ergeben, dass die Verfahrensdauer nicht gestiegen, sondern nach Inkrafttreten der Novelle sogar zurückgegangen ist (siehe Tabelle 4).

Tabelle 4: Übersicht zur Entwicklung der Verfahrensdauer erster Instanz (Straßen- und Eisenbahnprojekte)
Dauer gerichtlicher Verfahren bis zur ersten Hauptsacheentscheidung in Monaten

Zeitraum	Dauer im Durchschnitt	Anzahl der Verfahren	minimale Dauer	maximale Dauer
01.01.2007 – 15.10.2015	24,8 Monate	41	5,0	66,1
16.10.2015 – 01.06.2017	23,0 Monate	4	16,0	29,4
02.06.2017 – 31.12.2020	22,1 Monate	16	5,0	62,6

Die durchschnittliche Verfahrensdauer hat sich also in Folge des Wegfalls der sog. materiellen Präklusion von Einwendungen insgesamt gesehen nicht verlängert. Inwieweit die UmwRG-Novelle 2017, die z.B. strengere Fristen für die Begründung von Verbandsklagen vorsieht, diese Entwicklung beeinflusst hat, konnte mit der (quantitativen) Untersuchung der Verfahrensdauer nicht geklärt werden.

Die ergänzend durchgeführte (qualitative) Befragung von je zwei Expertinnen und Experten aus den Verwaltungsgerichten, der Rechtsanwaltschaft, aus den Behörden, der Wirtschaft und den Umweltverbänden ergab ebenfalls keine Hinweise darauf, dass die Abschaffung der materiellen Präklusion zur Verzögerung von gerichtlichen Verfahren führt. Hingegen gingen die Befragten mehrheitlich davon aus, dass sich die Dauer der behördlichen Zulassungsverfahren in den vergangenen 10 Jahren verlängert hat. Diese Entwicklung wurde aber vor allem auf erhöhte Prüfanforderungen zurückgeführt.