



Verbandsklagen im Umweltbereich im Zeitraum 2017 bis 2020

Zusammenfassende Ergebnisse der Studie:

„Wissenschaftliche Unterstützung des Rechtsschutzes
in Umweltangelegenheiten in der 19.
Legislaturperiode“

Siehe auch: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/wissenschaftliche-unterstuetzung-des-rechtsschutzes>

Um die Klagemöglichkeiten anerkannter Umweltverbände vor deutschen Gerichten an die unions- und völkerrechtlichen Anforderungen anzupassen, ist das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) seit seinem Inkrafttreten mehrfach novelliert worden.

Mit Verabschiedung der jüngsten Gesetzesänderung im Jahr 2017 hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung mit einer Entschließung aufgefordert, ihm über die praktischen Erfahrungen im Vollzug der Novelle zu berichten.

Daraus ergaben sich zwei zentrale Fragestellungen:

- Ist es durch die Gesetzesänderungen zu einer Zunahme von umweltrechtlichen Rechtsbehelfen nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz gekommen?
- Haben die Gesetzesänderungen zu einer signifikanten Verlängerung von Entscheidungsverfahren geführt?

In einem knapp dreijährigen Forschungsprojekt hat das Unabhängige Institut für Umweltfragen zusammen mit der Hochschule Anhalt das Klagegeschehen anerkannter Umweltverbände in der Bundesrepublik Deutschland seit der Novelle 2017 umfassend begleitet und anhand empirischer Daten untersucht und bewertet.

Neben dem Klagegeschehen sind darüber hinaus die Dauer von gerichtlichen Entscheidungsverfahren sowie die Auswirkungen durch den Wegfall der materiellen Präklusion rechtswissenschaftlich und teilweise empirisch analysiert worden. Zudem wurden spezielle Fragestellungen im Zusammenhang mit der Einlegung von Rechtsbehelfen in den Blick genommen. Der Abschlussbericht enthält alle wesentlichen Befunde bis zum Stichtag 31.05.2021.

Pressekontakt

Jonas Rüffer

jonas.rueffer@ufu.de

T: +49 (0)30 4284 993-36

Inhaltliche Nachfragen

Dr. Michael Zschiesche

michael.zschiesche@ufu.de

T: +49 (0)304284 993-32

Das Unabhängige Institut für Umweltfragen ist ein wissenschaftliches Institut und eine Bürgerorganisation.

Das UfU ist als eingetragener Verein in den Bereichen Bildung, Wissenschaft und Umweltschutz tätig.



1 Die wesentlichen Ergebnisse der Untersuchung zur Entwicklung bei den Klagezahlen und bei der Erfolgsquote lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- ▶ Die Zahl der Umweltverbandsklagen und der dazu ergangenen Entscheidungen hat sich erhöht. Im Zeitraum von 2017 bis 2020 sind gerichtliche Entscheidungen zu insgesamt 237 Fällen ermittelt worden (59,2 p.a.), während es von 2013 bis 2016 noch 140 Fälle (35 p.a.) waren.
- ▶ Maßgeblich für die Steigerung der Fallzahlen ist vor allem die starke Zunahme von Klagen gegen Windkraftanlagen und Luftreinhaltepläne im Untersuchungszeitraum. Die Zunahme ist jedoch nicht in erster Linie auf die Erweiterung der Klagemöglichkeiten durch das UmwRG 2017 zurückzuführen, denn die stark dominierenden Klagen gegen Windenergieanlagen und Luftreinhaltepläne waren bereits vor der Novellierung zulässig. Darüber hinaus hatte die Rechtsprechung die Zulässigkeit von Klagen gegen artenschutzrechtliche Ausnahmen bereits vor der Gesetzesänderung anerkannt.
- ▶ In lediglich 37 Fällen (15,64% aller Fälle im Zeitraum) sind die seit 2017 neu in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 bis 6 UmwRG eingeführten Klagemöglichkeiten genutzt worden. Außerdem haben die Klagen in Bundesländern, in denen im Zeitraum 2013 bis 2016 nur wenig geklagt worden war, teilweise stark zugenommen (z.B. Baden-Württemberg von 4 auf 22, Hessen von 8 auf 22) oder es gab in einigen wenigen Bundesländern noch mal eine deutliche Steigerung der Fallzahlen im Vergleich zum Zeitraum 2013 bis 2016 (Nordrhein-Westfalen von 20 auf 42, in Niedersachsen von 20 auf 35 und Bayern von 22 auf 31.).
- ▶ Im Bereich der Planfeststellungen (Infrastrukturvorhaben) sind die Klagezahlen im Zeitraum 2017 bis 2020 – bis auf Erhöhungen im Eisenbahnbau – insgesamt gesehen konstant geblieben, in einigen Feldern (z.B. Gewässerausbau) sind sie sogar rückläufig.
- ▶ Die weitere Entwicklung der Verbandsklagen ist insbesondere bezogen auf die Anwendung der 2017 neu eingeführten Klagemöglichkeiten noch nicht absehbar. Die Zahlen aus dem Jahr 2020 deuten darauf hin, dass sich zukünftig ein höherer Anteil von Klagen auf die Zulässigkeitstatbestände in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 bis 6 UmwRG stützen könnte als noch 2018/19. Ob die Fallzahlen weiter steigen oder eher auf dem aktuellen Niveau verbleiben, wird jedoch auch davon abhängen, in welchem Umfang sich die anerkannten Umweltverbände zukünftig engagieren. Deren Zahl hat zwar auf knapp 300 anerkannte Verbände im Jahr 2020 zugenommen (2016 = 280), sie verfügen aber in der Regel nur über beschränkte finanzielle und personelle Ressourcen, so dass auch die Möglichkeiten zur Prozessführung begrenzt sind. Zudem ist unabhängig davon in manchen Bereichen aufgrund einer veränderten Sachlage mit dem Rückgang bzw. der Erledigung von Klagen zu rechnen (z.B. bei den Luftreinhalteplänen).
- ▶ Die Erfolgsquote lag von 2017 bis 2020 mit 52% ganz oder teilweise erfolgreichen Klagen vergleichsweise hoch. Zwar sind relativ viele Fälle noch nicht abschließend entschieden und daher als „offen“ eingestuft worden, weil nach Eilverfahren oder einer Entscheidung in erster Instanz noch Beschwerde-, Berufungs- oder Revisionsverfahren anhängig sind. Die Erfolgsquote stieg aber wiederum zum Vorgängerzeitraum (2013 bis 2016 etwa 48%) leicht an. Insgesamt gesehen sprechen die Untersuchungsergebnisse dafür, dass die Umweltverbände ihre Klagemöglichkeiten regelmäßig nur in ausgewählten Fällen mit guten Erfolgsaussichten nutzen und damit im Sinne der gesetzlichen Regelungen zur Verringerung von behördlichen Vollzugsdefiziten beitragen.

Pressekontakt

Jonas Rüffer

jonas.rueffer@ufu.de

T: +49 (0)30 4284 993-26

Inhaltliche Nachfragen

Dr. Michael Zschiesche

michael.zschiesche@ufu.de

T: +49 (0)304284 993-32

Das Unabhängige Institut für Umweltfragen ist ein wissenschaftliches Institut und eine Bürgerorganisation.

Das UfU ist als eingetragener Verein in den Bereichen Bildung, Wissenschaft und Umweltschutz tätig.



2 Hinsichtlich der zweiten Forschungsfrage: "Haben die Gesetzesänderungen zu einer signifikanten Verlängerung von Entscheidungsverfahren geführt?" ergibt sich folgendes Bild:

- ▶ Die Forschungsfrage wurde erstmals auf gerichtliche Verfahren aller verwaltungsgerichtlichen Instanzen angewandt. Dabei ergibt sich mit durchschnittlich 23,9 Monaten (22,9 Monate bei Verwaltungsgerichten; 31,3 Monate bei Oberverwaltungsgerichten; 20,2 Monate beim Bundesverwaltungsgericht) eine etwas kürzere Verfahrensdauer als vor dem EuGH-Urteil (durchschnittlich 24,8 Monate). Die Untersuchung der durchschnittlichen Dauer von erstinstanzlichen Verfahren bei verwaltungsgerichtlichen Klagen gegen Straßenbau- und Eisenbahnprojekte hat ergeben, dass sich diese in Folge des Wegfalls der sog. materiellen Präklusion von im Verwaltungsverfahren nicht rechtzeitig erhobenen Einwendungen *nicht* verlängert hat. Vielmehr ist vor allem für die Zeit nach dem Inkrafttreten der UmwRG-Novelle 2017 eine im Durchschnitt kürzere Verfahrensdauer festzustellen als vor dem EuGH-Urteil (22,2 statt 24,8 Monate bei allerdings geringen Fallzahlen). Auffallend an der Untersuchung ist weiterhin, dass in allen Jahren seit 2005 einzelne Fälle durch überlange Verfahrensdauern den Durchschnitt der Verfahren in allen Jahren stark beeinflusst haben.
- ▶ 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. Jedoch gingen die Befragten mehrheitlich davon aus, dass sich die Dauer der behördlichen Zulassungsverfahren in den vergangenen zehn Jahren verlängert hat. Diese Entwicklung wurde vor allem auf erhöhte Prüfanforderungen zurückgeführt.
- ▶ Mit Blick auf die flankierend zu neuen Klagemöglichkeiten eingeführten neuen Präklusionsregelungen liegen noch kaum dokumentierbare Erfahrungen vor. Die diesbezügliche Regelung des § 7 Abs. 3 Satz 1 UmwRG hat in der bisherigen gerichtlichen Entscheidungspraxis noch keine Bedeutung erlangt. Dies ist nicht verwunderlich, da die Präklusion nur im Falle vorheriger Beteiligung der Verbände im Verwaltungsverfahren greifen könnte, jedoch die betreffenden Verwaltungsentscheidungen regelmäßig ohne Öffentlichkeits- oder Verbandsbeteiligung ergehen. Auch die Vorschrift zur „Missbrauchspräklusion“ (§ 5 UmwRG) hat bis dato keine Bedeutung erfahren, da die Gerichte bislang kein solchermäßen missbräuchliches Verhalten feststellen konnten.
- ▶ Größere Bedeutung haben demgegenüber die mit der Novelle von 2017 in § 6 UmwRG eingefügte Fristen- und Ausschlussregelungen, die für die Klagebegründung eine nichtverlängerbare Frist von 10 Wochen vorgibt. Diese Verschärfungen der innerprozessualen Präklusion kann eine Verfahrensbeschleunigung bewirken. Allerdings bedeutet diese Frist auch, dass bestimmte inhaltlichen Sachverhalte nicht mehr aufgeklärt werden können. Letztlich sind die Auswirkungen dieser Gesetzesänderung in der Studie empirisch nicht vertieft untersucht worden, sodass offenbleiben muss, welchen Einfluss sie haben.

Pressekontakt

Jonas Rüffer

jonas.rueffer@ufu.de

T: +49 (0)30 4284 993-36

Inhaltliche Nachfragen

Dr. Michael Zschiesche

michael.zschiesche@ufu.de

T: +49 (0)304284 993-32

Das Unabhängige Institut für Umweltfragen ist ein wissenschaftliches Institut und eine Bürgerorganisation.

Das UfU ist als eingetragener Verein in den Bereichen Bildung, Wissenschaft und Umweltschutz tätig.