



Gemeinsame Stellungnahme zum Referentenentwurf des BMUKN zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes

Berlin, 11. August 2025

ZUSAMMENFASSUNG

Der vorliegende Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit vom Juli 2025 sieht eine Neufassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes vor. Der Referentenentwurf verpasst es, die durch das Europarecht und die Aarhus-Konvention geforderte Generalklausel zu implementieren. Nur eine Generalklausel würde einige wichtige Probleme des aktuellen Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes lösen und diesem Gesetz zur Rechtskonformität mit Europa- und Völkerrecht verhelfen. Überdies würde sie im Vergleich zum Referentenentwurf die Leserlich- und Verständlichkeit des Gesetzes deutlich verbessern. Sie würde auch zu mehr Rechtssicherheit und der Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher Verfahren führen. Im Übrigen wird mit dem Referentenentwurf die Chance, ein unleserliches und rechtsunsicheres Gesetz grundlegend zu verbessern, nicht ergriffen. Insbesondere werden beim Fristbeginn der Klagebegründungsfrist wichtige Beschleunigungspotenziale im verwaltungsgerichtlichen Verfahren nicht gehoben. Zu begrüßen ist hingegen die völkerrechtlich zwingende, ersatzlose Streichung der Anerkennungsvoraussetzung der Binnendemokratie und offenen Mitgliedschaft für Umweltvereinigungen.

INHALTSVERZEICHNIS

ZUSAMMENFASSUNG.....	1
1 VORBEMERKUNGEN	2
2 ZU DEN REGELUNGEN IM EINZELNEN	3
2.1 Artikel 1: Änderungen des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes	3
2.1.1 § 1 UmwRG	3
2.1.1.1 Abs. 1	3
2.1.1.1.1 Keine Anpassung an Völker- und Europarecht.....	3
2.1.1.1.2 Leserlichkeit und Verständlichkeit	6
2.1.1.1.3 Dauer von Gerichtsverfahren	6
2.1.1.1.4 Weitere Mängel des Entwurfs in § 1 Abs. 1 UmwRG	7
2.1.1.2 Abs. 3.....	8
2.1.1.3 Abs. 4.....	9
2.1.2 § 2 UmwRG	9
2.1.3 § 3 UmwRG	10
2.1.3.1 § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 UmwRG	10
2.1.3.2 § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 UmwRG	11
2.1.3.3 § 3 Abs. 1 S. 3 bis 6 UmwRG	11
2.1.4 § 4 UmwRG	12
2.1.5 § 5 UmwRG	14
2.1.6 § 6 UmwRG	15
2.1.6.1 Grundlegende Kritik an der Klagebegründungsfrist	15
2.1.6.2 Änderung des Fristbeginns	16
2.1.6.3 Klarstellung bzgl. „Tatsachen und Beweismittel“	17
2.1.6.4 Mangelnder Verweis auf Belehrungserfordernis.....	17
2.1.6.5 Fehlende innerprozessuale Präklusion bei Abs. 2	18
2.1.7 § 7 UmwRG	18
2.2 Artikel 2: Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes und des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung.....	19

1 VORBEMERKUNGEN

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und weiterer umweltrechtlicher Vorschriften“ des Bundesministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUKN). Vorliegend handelt es sich um eine gemeinsame Stellungnahme von Green Legal Impact Germany e.V., Deutsche Umwelthilfe e.V., Naturschutzbund Deutschland e.V., Deutscher Naturschutzring e.V., Germanwatch e.V. (...),

Green Legal Impact Germany e.V. hat bereits 2023 mit breiter Unterstützung der Umweltorganisationen einen eigenen Gesetzentwurf vorgelegt (im Folgenden: verbandseigener Gesetzesentwurf).¹ Angesichts der völkerrechtlich vorgegebenen und bereits abgelaufenen Frist zum 1. Oktober 2024 zur Umsetzung der Entscheidung des Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC), ACCC/C/2016/137 Deutschland, begrüßen wir es demnach besonders, dass die Novellierung des UmwRG nach langem Warten nun endlich vorangeht.

Das bedeutet allerdings nicht, dass bei der Stellungnahmefrist für die Verbändeanhörung Zeit eingespart werden sollte. Das BMUKN gewährt ca. 15,75 Arbeitstage. Auch wenn dies im Durchschnitt denjenigen Fristen, die den beteiligten Fachkreisen in der 19. und 20. Legislaturperiode eingeräumt worden sind,² zu verorten ist, sind derartige Stellungnahmefristen insgesamt zu kurz. Dies gilt insbesondere in der Sommerferienzeit. Das BMUKN bleibt hierbei überdies auch hinter seinem eigenen Standard von „regelmäßig mindestens vier Wochen“ zurück.³ Hierbei ist auch zu bedenken zu geben, dass es sich hier um ein Gesetz handelt, das im Sinne der Aarhus-Konvention Auswirkungen auf die Umwelt haben könnte. Insofern erfordert nicht nur § 47 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) eine rechtzeitige Verbändeanhörung. Auch aus dem Völkerrecht, konkret aus Art. 8 der Aarhus-Konvention, resultiert das Erfordernis einer angemessenen zeitlichen Frist für die Verbändeanhörung.

Wir begrüßen hingegen, dass sich das BMUKN in der Begründung des Referentenentwurfs mehrfach auf aktuelle wissenschaftliche Untersuchungen des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten bezieht und die Begründung mit empirischen Forschungsergebnissen untermauert, so namentlich die Untersuchung des Unabhängigen Instituts für Umweltfragen⁴ sowie die Folgeuntersuchung⁵ im Auftrag des UBA.

¹Green Legal Impact Germany e.V., Entwurf eines Gesetzes über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz – UmwRG-E), Juni 2023, https://www.greenlegal.eu/wp/wp-content/uploads/2023/06/GLI_UmwRG_Entwurf_20230601_PDF.pdf, zusätzlich beigefügt.

² Green Legal Impact Germany e.V., FragdenStaat, Mehr Demokratie e.V., [Thesenpapier: Fristen bei Verbändeanhörungen der Bundesministerien](#), 15. Mai 2024

³ Antwort des BMUKN auf Anfrage nach dem UIG, die in einem Verfahren vor dem Aarhus Compliance Committee gegen Deutschland widergegeben ist, vgl. BMUKN, PRE/ACCC/C/2023/203, Stellungnahme vom 19.09.2023, verfügbar unter https://unece.org/env/pp/cc/accc.c.2023.203_germany; BMDV, „Checkliste Kabinettsvorlagen“, Teil einer Antwort des BMDV auf eine Anfrage nach dem IFG, verfügbar unter <https://fragdenstaat.de/anfrage/unterlagen-zur-entscheidung-ueber-die-frist-fuer-die-verbaendebeteiligung-2/895310/anhang/ifg-anfrage299506ifg-verbndebeteiligung-anlage.pdf>.

⁴ Forschungsvorhaben im Auftrag des UBA „Wissenschaftliche Unterstützung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten in der 19. Legislaturperiode“, Forschungskennzahl 3718 17 101 0, veröffentlicht im November 2021 in der Reihe UBA-Texte 149/2021

⁵ „Wissenschaftliche Unterstützung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten in der 20. Legislaturperiode“, Forschungskennzahl 3721 11 101 0, veröffentlicht im März 2025 in der Reihe UBA-Texte 37/2025.

2 ZU DEN REGELUNGEN IM EINZELNEN

2.1 Artikel 1: Änderungen des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes

2.1.1 § 1 UmwRG

Zu § 1 UmwRG legt das BMUKN im Vergleich zum Referentenentwurf vom letzten Jahr keinen Alternativvorschlag vor. Dies ist bedauerlich, da der Alternativvorschlag mit der Öffnung der Liste des § 1 Abs. 1 UmwRG durch das Wort „insbesondere“ eine gute Option gewesen wäre, um die Probleme des aktuellen § 1 UmwRG zu lösen.

Im aktuellen „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und weiterer umweltrechtlicher Vorschriften“ (im Folgenden: der Referentenentwurf) wird lediglich eine Erweiterung der enumerativen Liste in § 1 UmwRG vorgeschlagen, eine Generalklausel ist nicht vorgesehen. Die weiterhin abschließende Liste wird im Referentenentwurf – dort neu unterteilt in zwei Absätze – um zehn Nummern erweitert (§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5, § 1 Abs. 1a S. 1 Nr. 4, 5, 5a; 5b; 5c; 5d; 5e; 5f; 5g). Die Änderungen werden damit begründet, dass europäische und nationale Rechtsprechung zum Anwendungsbereich des UmwRG gesetzlich geregelt werden soll, insbesondere das Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 8. November 2022⁶ und das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vom 26. Januar 2023⁷.

Zu begrüßen ist, dass einige der bislang offensichtlich mangelnden Klagegegenstände nunmehr in die Liste aufgenommen werden. Allerdings ist unserer Ansicht nach der hier gewählte abschließende Listenansatz nicht zielführend. Eine umfassende Anpassung an das Völker- und Unionsrecht ohne eine Generalklausel – vor allem für den Anwendungsbereich von Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention – ist damit nicht möglich (2.1.1.1.1.). Zudem wird das bislang bestehende Problem der Unleserlichkeit des Gesetzes eher verschärft als abgemildert (2.1.1.1.2.), und bestehende Beschleunigungspotenziale nicht gehoben (2.1.1.1.3.).

2.1.1.1 § 1 Abs. 1

2.1.1.1.1 Keine Anpassung an Völker- und Europarecht

Der Entwurf verfolgt das explizite Ziel, das UmwRG an die Anforderungen der Aarhus-Konvention und entsprechende unionsrechtliche Vorgaben anzupassen (Referentenentwurf, S. 16). Bereits mit der letzten Novelle 2017 und früheren Änderungen des UmwRG wurde dieses Ziel verfolgt⁸, und leider bislang immer wieder verfehlt. Parallel zum hier vorliegenden Gesetzentwurf sollte auch 2017 eine kataloghafte Erweiterung des Anwendungsbereichs des Gesetzes in Form einer 1:1 Umsetzung für eine derartige Anpassung ausreichen.

Bereits 2017 mahnten Rechtsexpert*innen, Umweltverbände und Sachverständige der Expertenanhörung des deutschen Bundestages, dass das Ziel der Beseitigung der Völker- und Unionsrechtswidrigkeit damit nicht erreicht werde, und prognostizierten weitere Verurteilungen durch den EuGH bzw. eine Feststellung der Völkerrechtswidrigkeit durch das ACCC⁹.

⁶ EuGH, 08.11.2022, C-873/19.

⁷ BVerwG, 26.01.2023, 10 CN 1.23.

⁸ BT-Drs. 18/9526, S. 23

⁹ vgl. etwa Stellungnahme von Prof. Dr. Sabine Schlacke, Ausschussdrucksache 18 (16) 417-C.

Diese Prognosen trafen in den folgenden Jahren dann auch ein: Mehrere Urteile des EuGH¹⁰ (, des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG)¹¹ sowie Entscheidungen des Beschwerdegremiums der Aarhus-Konvention – des ACCC¹² – und entsprechende Beschlüsse der Vertragsstaatenkonferenz der Aarhus-Konvention¹³ haben nach und nach aufgezeigt, dass weiterhin erheblicher Reformbedarf des UmwRG besteht.

Eine abschließende enumerative Liste der Klagegegenstände in § 1 UmwRG steht grundlegend einer Unions- und Völkerrechtskonformität im Weg und provoziert weitere Verurteilungen der Bundesrepublik Deutschland durch den EuGH und das ACCC. Denn bereits die bisherige abschließende Aufzählung hat zwangsläufig zu Lücken und somit zu einer Beschränkung der Klagegegenstände geführt, die von den Gerichten als unvereinbar mit Völker- und Europarecht qualifiziert wurde. Nicht nur das BVerwG sieht keinen Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten, Klagegegenstände, die von Art. 9 Abs. 3 AK umfasst sind, zu beschränken.¹⁴ Auch der EuGH hat zuletzt klargestellt: Die Mitgliedstaaten dürfen den sachlichen Anwendungsbereich von Art. 9 Abs. 3 AK nicht dadurch einschränken, dass sie bestimmte Kategorien von Bestimmungen des nationalen Umweltrechts vom Klagegegenstand ausnehmen.¹⁵ Eine abschließende Liste nimmt aber per definitionem all jene Klagegegenstände aus dem Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 3 AK aus, die nicht explizit aufgeführt sind.

Um den europarechtlichen Vorgaben dennoch gerecht zu werden, haben die Gerichte bisher ohnehin in Fällen, in denen der Katalog eine Klagebefugnis verhinderte, im Rückgriff auf Völker- und Unionsrecht eine Klagebefugnis anerkennen müssen. Das BVerwG stützt in ständiger Rechtsprechung eine Klageberechtigung von Umweltvereinigungen bei etwaigen Verstößen gegen Unionsumweltrecht unmittelbar auf Art. 9 Abs. 3 AK i.V.m. Art. 47 und Art. 51 Abs. 1 EU-Grundrechte-Charta (EU-GRCh) bzw. nimmt eine unionsrechtskonforme Auslegung des zu engen Katalogs an Klagegegenständen vor.¹⁶ Das bedeutet im Übrigen auch, dass eine Generalklausel die Klagebefugnis im Verhältnis zum status quo nicht ausweiten würde.

Eine rechtssichere und praktikable Lösung ist diese Situation jedoch nicht. Auch wenn es mittlerweile gesicherte Rechtsprechung ist, kann es durchaus sein, dass einzelne Gerichte andere Auffassungen vertreten und entsprechend Jahre vergehen, bis eine höhere Instanz dann die Klagebefugnis doch zuerkennt. Zudem bedeutet die abschließende Liste auch einen enormen Arbeitsaufwand für die Gerichte. Diese müssen im Zweifel über viele Seiten begründen, warum sie diese Auslegung vornehmen, besonders wenn sie eigentlich entgegen dem festgeschriebenen Wortlaut entscheiden. Das bereits genannte Urteil des OVG Berlin-Brandenburg¹⁷ ist hierfür ein gutes Beispiel. Der unnötige Aufwand auf Seiten der Gerichte, völker- und unionsrechtliche Lücken durch Auslegung oder analoge Anwendung zu schließen¹⁸, ist demnach nur durch eine Generalklausel zu vermeiden.

Die im Referentenentwurf vorgenommene konkrete Aufzählung ist aber auch aus weiteren Gründen abzulehnen. Im Referentenentwurf sollen Anforderungen aus „unionsrechtlichen

¹⁰ EuGH, 20.12.2017 (Protect); EuGH, 14.01. 2021, C-826/18 (Stichting Varkens in Nood u.a); EuGH, 08.11.2022, C-873/19.

¹¹ u. a. BVerwG, 26.01. 2023, 10 CN 1.23.

¹² ACCC/C/2016/137 Germany.

¹³ Decision VII/8g vom 21. Oktober 2021, ECE/MP.PP/2021/2/Add.1.

¹⁴ BVerwG, 28.11.2019, 7 C 2.18, Rn. 14.

¹⁵ vgl. EuGH, 08.11.2022, C- 873/19, Rn. 64.

¹⁶ BVerwG, 26.01.2023, 10 C 1.23; BVerwG, 27.02.2020, 7 C 3/19; BVerwG, 28.11. 2019, 7 C 2.18; BVerwG, 19.12.2019, 7 C 28/12; BVerwG, 26.09.2019, 7 C 5.18.

¹⁷ OVG Berlin-Brandenburg, 30.11.2023, OVG 11 A 1/23.

¹⁸ vgl. Schlacke/Römling, § 3, Rn. 96.

Rechtsvorschriften“ umzusetzen sein. Ausweislich der Begründung war Folgendes für die Auswahl ausschlaggebend:

„Verschiedene umweltrechtliche Rechtsvorschriften der Europäischen Union oder Vorschläge dazu enthalten entweder ausdrückliche Rechtsschutzvorgaben oder mindestens in den Erwägungsgründen einen deutlichen Hinweis darauf, dass die Mitgliedstaaten unions- und völkerrechtlich verpflichtet sind, natürlichen und juristischen Personen, die ein hinreichendes Interesse haben und ggf. weiteren Anforderung der nationalen Rechtsordnung genügen, Zugang zu Gericht zur Überprüfung der Einhaltung der jeweiligen Vorgaben zu ermöglichen.“(S. 23)

Damit wird ein erneut unionsrechtlich unzulässiges Beschränkungskriterium eingeführt, da es nach der Rechtsprechung des EuGH gerade keine Rolle spielt, ob eine Richtlinie oder Verordnung selbst ausdrücklich eine Vorgabe oder einen Hinweis enthält, dass auch Rechtsschutz zulässig sein soll. Anderenfalls wäre die Rechtsprechung etwa zur FFH-Richtlinie oder zur Vogelschutzrichtlinie¹⁹ nicht denkbar gewesen. Vielmehr gilt im Grunde seit der *Protect*-Rechtsprechung²⁰ der eindeutige Grundsatz, dass immer dann, wenn eine Verletzung von Unionsumweltrecht in Rede steht, anerkannte Umweltvereinigungen ein Klagerecht haben müssen.

Eine Orientierung daran, ob sich dem Sekundärrecht ein „Rechtsschutzwunsch“ entnehmen lässt, ist zweifelsfrei unionsrechtswidrig und wird in der Praxis zu zweierlei Dingen führen:

Erstens werden die Gerichte weiter wertvolle Zeit damit vergeuden, die verschiedenen Tatbestände für die einzelnen Gegenstände voneinander abzugrenzen, die weiter bestehenden Lücken zu identifizieren und über eine unions- und/oder völkerrechtskonforme Auslegung alle nicht aufgelisteten Klagegegenstände als zulässig ansehen. Die Folge sind unnötige Verzögerungen gerichtlicher Verfahren, Verzögerungen von Vorhaben nur wegen Fragen der Zulässigkeit und langwierige rechtliche Debatten über Fragen, die letztlich alle zum selben Ergebnis führen: Verbände sind im Ergebnis klageberechtigt, wenn eine Verletzung von Unionsumweltrecht in Rede steht.

Zweitens wird unter Beibehaltung des enumerativen Katalogs das UmwRG künftig wohl mehrmals jährlich ergänzt werden müssen, weil europäisches Sekundärrecht mit „Klagewunsch“ derzeit ständig neu entsteht. Bereits heute ist der aufgelistete Katalog unvollständig, weil es mehrere europäische Sekundärrechtsakte gibt, die den „Auswahlkriterien“ des Referentenentwurfs entsprechen, aber nicht im Katalog gelistet sind.²¹ Aus den bereits genannten Gründen ist letztlich nur eine Generalklausel hinreichend flexibel, um den gebotenen Umweltrechtsschutz rechtskonform vorzusehen.

¹⁹ so: EuGH, 08.03.2011, C-240/09 (Slowakischer Braunbär I), EuGH, 08.11.2016, C-243/15 (Slowakischer Braunbär II) u.w.m. (.

²⁰ EuGH, 20.12.2017, C-664/15.

²¹ Art. 26 Abs. 6 der Richtlinie (EU) 2024/1760 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937 und der Verordnung (EU) 2023/2859; Erwägungsgrund (183) der Verordnung (EU) 2025/40 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Dezember 2024 über Verpackungen und Verpackungsabfälle, zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/1020 und der Richtlinie (EU) 2019/904 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 94/62/EG; Art. 27 der Richtlinie (EU) 2024/2881 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2024 über Luftqualität und saubere Luft für Europa; Art. 25 der Richtlinie (EU) 2024/3019 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. November 2024 über die Behandlung von kommunalem Abwasser.

Der Gesetzgeber würde damit die „Dauerschleife“ des Novellierungsbedarfs und den gegenwärtigen Zustand fortsetzen, dass es neben dem UmwRG noch weitere Anwendungsfälle des Zugangs zu Gericht gibt, die sich aus den völker- und europarechtlichen Vorgaben ergeben. Auf diese müssen die Verwaltungsgerichte dann zurückgreifen, nachdem die diesbezügliche Entwicklung jeweils genauer zu recherchieren war.

2.1.1.1.2 Leserlichkeit und Verständlichkeit

Zu begrüßen ist die Trennung derjenigen Klagegegenstände, die unter Art. 9 Abs. 2 der Aarhus-Konvention fallen (Abs. 1) einerseits und derjenigen Klagegegenstände, die unter Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention fallen (Abs. 1a) andererseits. Diese Trennung ist der Verständlichkeit des Gesetzes zuträglich und der Systematik entsprechend auch sinnvoll.

In der Begründung zum Referentenentwurf heißt es:

„Ferner soll mit einer Vereinfachung rechtlicher Vorgaben und ihrer anwenderfreundlicheren Gestaltung ein Beitrag zur Beschleunigung von Verwaltungsverfahren und verwaltungsgerichtlichen Verfahren geleistet werden.“ (S. 16)

Dieses Ziel ist vor dem Hintergrund des aktuellen UmwRG begrüßenswert. Denn das Gesetz enthält eine Vielzahl an internen und externen Verweisungen, die in der Praxis zu Schwierigkeiten und Verzögerungen und damit zu Rechtsunsicherheiten führen. Einige der Regelungen sind systematisch unpassend, das Regel-Ausnahme-Verhältnis kompliziert strukturiert. In der juristischen Fachliteratur wurde das UmwRG 2017 sogar als „hoffentlich abschreckendes [...] Musterbeispiel unübersichtlicher und schwer verständlicher Gesetzgebung [...]“²² bezeichnet. In der aktuellen Fassung ist das Gesetz allenfalls noch für spezialisierte Jurist*innen verständlich. Die abschließende Aufzählung der Klagegegenstände in § 1 Abs. 1 S. 1 UmwRG ist zu kompliziert ausgestaltet.

Allerdings wird der Referentenentwurf dem selbst gesetzten Ziel nicht hinreichend gerecht. Er führt die Praxis der Ausweitung der Liste in § 1 UmwRG fort und erreicht eine Aufzählung von 18 Nummern, die perspektivisch sogar noch länger werden müssen wird, um – wie oben erörtert – europa- und völkerrechtlichen Mindestvorgaben umzusetzen. Dies ist – im Gegensatz zu einer Generalklausel – der Leserlichkeit und Verständlichkeit abträglich.

2.1.1.1.3 Dauer von Gerichtsverfahren

Der Referentenentwurf hat – wie soeben zitiert – auch das explizite Ziel verwaltungsgerichtliche Verfahren zu beschleunigen. Diese Folge kann er aber nur dann entfalten, wenn eine Generalklausel implementiert wird. Mit der bestehenden Liste in § 1 UmwRG haben die Gerichte bereits jetzt unnötige Arbeit. So müssen die Gerichte aufgrund der Unvereinbarkeit mit Europarecht und damit einhergehenden Rechtsunsicherheiten immer wieder über viele Seiten begründen, warum sie eine Klagebefugnis zuerkennen (müssen), da ohnehin klar ist, dass eine Klagebefugnis aufgrund von Europa- und Völkerrecht bestehen muss.

Ein Beispiel hierfür ist das Urteil des OVG Berlin-Brandenburg zu den Klimaschutz-Sofortprogrammen vom 30. November 2023²³. Darin begründet das Gericht auf 10 von 52 Seiten²⁴ warum eine Klagebefugnis der klagenden Vereinigung besteht. Auch das Urteil des BVerwG vom 26. Januar 2023²⁵ befasst sich nahezu ausschließlich über die gesamten Urteilsgründe mit der Frage der Klagebefugnis, um sie sodann zu bejahen. Viele weitere Beispiele könnten an dieser Stelle genannt werden.

²² Koch/Hofmann/Reese, Umweltrecht, § 3, Rn. 206; ähnlich z.B. Bunge, JuS 2020, 740.

²³ OVG Berlin-Brandenburg, 30.11.2023, OVG 11 A 1/23.

²⁴ S. 21 bis S. 31.

²⁵ BVerwG, 26.01.2023, 10 CN 1.23.

Darüber hinaus kommt es auch vor, dass Gerichte aufgrund von durch § 1 Abs. 1 UmwRG induzierte Rechtsunsicherheiten eine Vorabentscheidung beim EuGH einholen müssen, wie wiederum das vorgenannte BVerwG-Urteil dokumentiert. Dies hat in der Vergangenheit bereits dazu geführt, dass die relevanten Rechtsfragen erst nach sechs Jahren geklärt werden konnten.²⁶ Derartige Verzögerungen würden mit der Implementierung einer Generalklausel in Zukunft verhindert.

2.1.1.1.4 Weitere Mängel des Entwurfs in § 1 Abs. 1 UmwRG

2.1.1.1.4.1 Anwendungsbereich von Art. 9 Abs. 2 der Aarhus-Konvention

Bedauerlich ist ebenfalls, dass im Entwurf keine Generalklausel im Anwendungsbereich von Art. 9 Abs. 2 der Aarhus-Konvention vorgesehen ist. Im eingangs genannten Verbandsentwurf wird eine solche Generalklausel gefordert, da sie Rechtsunsicherheiten beseitigen und die Vereinbarkeit mit dem Völker- und Europarecht sicherstellen würde. Denn in der sogenannten *Braunbär-II-Entscheidung* des EuGH²⁷, wurde klargestellt, dass alle Vorhaben im Sinne des Art. 6 Abs. 1 AK dem Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 2 AK zuzuordnen sind. Das bedeutet, dass nicht nur Zulassungsentscheidungen der in Anhang I zur AK aufgeführten Tätigkeiten gemäß Art. 6 Abs. 1 Buchst. a AK unter Art. 9 Abs. 2 AK fallen, sondern auch Entscheidungen nach Art. 6 Abs. 1 Buchst. b AK über nicht in Anhang I aufgeführte Tätigkeiten, die eine erhebliche Auswirkung auf die Umwelt haben können. Mit einer abschließenden Aufzählung wird der Entwurf dem aber nicht gerecht, da durchaus andere Fälle als die Nr. 1 – 2c denkbar sind, die unter Art. 6 Abs. 1 Buchst. b AK fallen.

2.1.1.1.4.2 Anwendungsbereich von Art. 9 Abs. 3 AK

Im Übrigen verpasst es der Referentenentwurf § 1 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 und 3 UmwRG zu reformieren. Die Ausnahme der dort aufgezählten Pläne und Programme ist von der Aarhus-Konvention nicht vorgesehen. Art. 9 Abs. 3 AK erfasst jegliche von Behörden vorgenommene Handlungen, davon sind ausschließlich formelle Gesetze ausgenommen, zu denen die bisher genannten Pläne und Programme nicht zählen. Dies führt weiterhin – völkerrechtswidrig – dazu, dass z.B. der Bundesverkehrswegeplan oder der Netzentwicklungsplan nicht direkt gerichtlich angegriffen werden können²⁸. Auch verpasst es der Entwurf, § 48 S. 2 UVPG ersatzlos zu streichen. Im Interesse der Rechtssicherheit ist es mangels einer Rechtfertigung des Klageausschlusses auf Grundlage der Aarhus-Konvention geboten, das UVPG zu ändern und einen entsprechenden Artikel in den Referentenentwurf zur Änderung des UmwRG und anderer Gesetze aufzunehmen.

Zudem leidet § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG bislang und auch nach dem Referentenentwurf unter § 1 Abs. 1a S. 1 Nr. 3 dem Mangel, dass der Zugang zu gerichtlicher Kontrolle an „Verwaltungsakte“ anknüpft und nicht auch Realakte bzw. deren Unterlassen mit einbezieht. Ein Beispiel für das sich hieraus ergebende Defizit liegt in der ohne die Erforderlichkeit von Genehmigungen mögliche Durchführung von Eingriffsmaßnahmen. Solche Fälle kommen bei Freistellung von Genehmigungserfordernissen für die Durchführung von eigentlich tatbestandlich unter umweltrechtliche Tatbestände fallende Handlungen vor. Ein Beispiel hierfür ist die Durchführung von Realhandlung durch Behörden und Kommunen, etwa Erschließungsmaßnahmen zur Realisierung von Bauleitplänen deren Rechtmäßigkeit im Streit steht. Ein weiteres Beispiel sind Maßnahmen die zur – vermeintlichen – Unterhaltung der

²⁶ siehe Verfahren zur Zulässigkeit der Verwendung von Abschalteinrichtungen vor dem VGt Schleswig, 20.02.2023, VG 3 A 113/18, Klageerhebung: März 2017.

²⁷ EuGH, 08.11. 2016, C-243/15.

²⁸ Beschwerde beim ACCC zum Netzentwicklungsplan anhängig, ACCC/C/2020/178.

Nutzbarkeit von Straßen, etc. durchgeführt werden und bei welchen die Legitimität und Erforderlichkeit im Streit steht; vgl. etwa § 4 FStrG.

Auch ist in § 1 Abs. 1a S. 1 Nr. 5 UmwRG (Referentenentwurf) nicht nachvollziehbar, warum sich auf „ähnliche Entscheidungen über die Zulassung von Produktgruppen“ beschränkt wird. Die hier umzusetzende EuGH-Entscheidung beschränkt sich nicht auf die Zulassung von „Produktgruppen“, sondern umfasst jegliche Form der Produktzulassung.

Auch § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 UmwRG, geregelt im Referentenentwurf unter § 1 Abs. 1a S. 1 Nr. 6 UmwRG leidet unter dem Mangel, dass der Zugang zu gerichtlicher Kontrolle an „Verwaltungsakte“ anknüpft und nicht auch Realakte bzw. deren Unterlassen miteinbezieht. Insoweit gilt auch hier das soeben gesagte. Ein weiteres Defizit liegt darin, dass auf kommunaler Ebene bestehende umweltrechtliche Vorgaben nicht angeführt werden. Ein Beispiel für das sich hieraus ergebende Defizit liegt in der Vollziehung des kommunalen Satzungsrechts, welches regelmäßig auf der Grundlage von bundes- oder landesrechtlichen Vorgaben geschaffen wurde (etwa im Bereich der Ausgleichsplanung für die im Zuge eines Bebauungsplans legitimierte Eingriffe).

Darüber hinaus gibt Art. 9 Abs. 3 AK vor, dass auch die von Privatpersonen vorgenommenen Handlungen und Unterlassungen angefochten werden können müssen. Der bisherige ausdrückliche Verzicht der Erwähnung von Privaten im Gesetzestext²⁹ und die im Referentenentwurf vorgenommene Konkretisierung („von Behörden“) wirft Zweifel hinsichtlich der Vereinbarkeit mit der Aarhus-Konvention auf. Die in Deutschland bestehende Möglichkeit für Umweltvereinigungen, Verpflichtungsklage auf behördliches Einschreiten im Rahmen von behördlichen Überwachungs- und Aufsichtsmaßnahmen gegen Private zu erheben, hat das ACCC zwar gebilligt. Hierbei stellte das ACCC aber maßgeblich darauf ab, dass die Bestimmung des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 i.V.m. § 1 Abs. 1 S. 2 UmwRG zu diesem Zeitpunkt in der Praxis noch nicht angewandt wurde und deshalb keine Informationen vorlagen, die belegten, dass die Anforderungen von Art. 9 Abs. 3 AK nicht erfüllt wurden (Bericht des ACCC vom 2. August 2017 zur Umsetzung der Entscheidung V9/h³⁰, Um völkerrechtliche Unsicherheiten aus dem Weg zu räumen, wäre es sinnvoll, Anfechtungen von Handlungen und Unterlassungen von Privatpersonen direkt zuzulassen. Mindestens aber sollten – wie nach Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention gefordert – in § 1 Abs. 1a Satz 1 Nr. 6 Ref-E alle in Betracht kommenden Umweltrechtsverstöße von Privaten, die zu einem ordnungsbehördlichen Einschreiten führen können, einbezogen werden.

Zudem wird der Gesetzentwurf mit der Einführung der Worte „von Behörden“ in § 1 Abs. 1a Satz 1 Ref-E das Missverständnis verursachen, dass Handlungen von Gemeinden, die diese z.B. im Zuge der Vollziehung ihrer Bauleitplanung (etwa in Bezug auf die Durchführung von Eingriffsmaßnahmen im Zuge der Erschließung) unternehmen oder unterlassen (z.B. die Realisierung von Ausgleichsmaßnahmen), nicht unter den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen. Solche werden bislang insbesondere von Abs. 1 Satz 1 Nr. 5, 6 erfasst und müssen auch weiterhin aufgrund der völker- und europarechtlichen Vorgaben hierunter fallen. Dem Mangel kann leicht durch die Streichung der Worte „von Behörden“ oder deren Ersetzung durch die Worte „der öffentlichen Hand“ (oder „von staatlichen Stellen“) behoben werden.

2.1.1.2 § 1 Abs. 3

Die Neuregelung in § 1 Abs. 3 ist gut gemeint, löst aber das eigentliche Problem, das nach der Begründung behoben werden soll, gerade nicht. Dort heißt es, dass aus der anwaltlichen und richterlichen Praxis berichtet werde, dass der Bedarf nach einer Regelung besteht, die sichtbar

²⁹ BT-Drs. 18/9526, S. 37.

³⁰ ECE/MP.PP/2017/40) Rn. 62 ff.

darstellt, dass und inwieweit dieses Gesetz, neben der Anwendbarkeit auf Rechtsbehelfe von anerkannten Umweltvereinigungen, auch personell auf Rechtsbehelfe von „Individualklägerinnen und Individualklägern“ anwendbar ist. Das ist teilweise richtig. Zu begrüßen ist, dass nun bereits am Anfang des Gesetzes der personelle Geltungsbereich klargestellt wird. Probleme hinsichtlich der Frage, ob auch Rechtsbehelfe von „Individualklägerinnen und Individualklägern“ erfasst sind oder nicht, gab es soweit ersichtlich kaum, wohl aber hinsichtlich gesellschaftsrechtlicher Konstruktionen, die keine juristischen Personen sind. Dass auch juristische Personen und solche, die in entsprechender Anwendung des § 61 Nr. 2 VwGO als Beteiligte im verwaltungsgerichtlichen Verfahren auftreten können vom Anwendungsbereich erfasst sind, wird unserer Auffassung nach weiterhin nicht hinreichend klargestellt.

2.1.1.3 § 1 Abs. 4

In § 1 Abs. 4 wird auch leider nicht, wie im eingangs genannten Verbandsentwurf vorgeschlagen, eine Klarstellung hinsichtlich eines weiten Verständnisses des Umweltbezugs aufgenommen. Der verbandseigene Vorschlag enthält hier eine Ergänzung, dass ein Umweltbezug dann anzunehmen ist, wenn die fragliche Vorschrift in irgendeiner Weise einen Bezug zur Umwelt aufweist. Dies findet sich nicht nur im Aarhus Implementation Guide (S. 197). Auch der EuGH hat hierauf explizit Bezug genommen, wodurch ein solches Verständnis auch unionsrechtlich geboten ist.³¹ Eine Verzögerung und jahrelange Rechtsstreitigkeiten zur abschließenden Klärung dieser Frage in einem Vorlage- oder Vertragsverletzungsverfahren würde dadurch vermieden.

2.1.2 § 2 UmwRG

Die Änderung von „satzungsgemäß“ zu „Satzung oder ihrer sonstigen Verfassung“ ist logische Konsequenz der Streichung von § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 UmwRG und sinnvoll, da mit der Streichung weitere Organisationsformen für die Anerkennung in Betracht kommen.

Insgesamt wird es aber leider noch versäumt, in § 2 UmwRG eine Streichung unnötiger Zulässigkeitsvoraussetzungen vorzunehmen. Im Verbandsentwurf schlagen wir die komplette Streichung von § 2 Abs. 1 S. 1 UmwRG vor, da es sich entweder um Fragen handelt, die keinen Eigenwert als Zulässigkeitserfordernis haben, die Zulässigkeitsprüfung unnötig verzögern und besser in der Begründetheit aufgehoben sind (S. 1 Nr. 1 und Nr. 2), oder weil sie in Bezug auf das Unionsrecht mit Rechtsunsicherheiten behaftet sind (S. 1 Nr. 3).

Die Voraussetzung des § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UmwRG, nach der die Vereinigung geltend machen muss, dass eine Entscheidung Rechtsvorschriften widerspricht, die für die Entscheidung von Bedeutung sein können, ist eine Frage der Begründetheit. Eine überschlägige Prüfung bringt im Rahmen der Zulässigkeit keinen Mehrwert und verzögert die Prüfung der Zulässigkeit unnötig.

Die Zulässigkeitsvoraussetzung in § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 UmwRG, dass die Vereinigung geltend machen muss, in ihrem satzungsgemäßen Aufgabenbereich der Förderung der Ziele des Umweltschutzes durch den Gegenstand des Rechtsbehelfs berührt zu sein, könnte ebenfalls ersatzlos entfallen. Ein Eigenwert dieses Zulässigkeitserfordernisses ist nicht erkennbar, zumal ein umweltbezogener Satzungszweck bereits bei der Anerkennung der Vereinigungen nachgewiesen werden muss und im Übrigen über die Definition der Klagegegenstände der notwendige Umweltbezug hergestellt ist.

Die Voraussetzung des § 2 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. a UmwRG, dass die Vereinigung im Fall eines Verfahrens nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 bis 2b UmwRG zur Beteiligung berechtigt war, hat kaum einen existierenden Anwendungsbereich und sollte ebenfalls gestrichen werden. Denn bei fast

³¹ Vgl. EuGH, 08.11.2022, C-873/19, Rn. 55 f.

allen Verfahren nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 bis 2b UmwRG sind Beteiligungserfordernisse normiert. Insoweit dies nicht der Fall ist, so für immissionsschutzrechtliche Genehmigungen nach § 19 BImSchG, bestehen jedenfalls europarechtliche Bedenken, wenn Verletzungen von europäischem Umweltrecht gerügt werden.³²

Auch die Zulässigkeitsvoraussetzung in § 2 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. b UmwRG sollte ersatzlos gestrichen werden. Aus der Rechtsprechung des EuGH ergibt sich, dass eine Einzeleinwendungspräklusion auch im Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 3 AK auf unionsrechtliche Bedenken stößt³³ (nähere Begründung dazu findet sich unten in der Kommentierung zu § 7 UmwRG).

Im eingangs genannten Verbandsentwurf wurde überdies in Abs. 3 eine Frist von zwei Jahren vorgeschlagen sowie der Ausschluss jeglicher Klagemöglichkeit unabhängig von der Kenntniserlangung oder der schuldhaften Nichtkenntnis für Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 und Nr. 6 UmwRG gestrichen. Auch diese Möglichkeit wurde im Referentenentwurf nicht ergriffen. Hierbei würde es für Rechtssicherheit ausreichen, wie bisher die Möglichkeit der Bekanntmachung auf Antrag mit dem Ziel zu nutzen, die Verbände in die Rechtsbehelfsfrist zu setzen. Die in § 2 Abs. 3 Satz 2 gesetzte absolute – von Kenntnis oder Möglichkeit der Kenntnisnahme unabhängige – Klagefrist von 2 Jahren stellt eine mit europarechtlichen Vorgaben auf Zugang zu gerichtlicher Überprüfung unvereinbare Restriktion dar.

Wenn ein Bescheid Dritten gegenüber nicht bekannt gemacht wird und in den ersten zwei Jahren seit Erlass auch keinerlei Gebrauch davon gemacht wird, können hierdurch auch eklatant rechtswidrige Entscheidungen gerichtlicher Kontrolle entzogen werden. Gerade im Kontext der Planung solcher von größeren Vorhaben, für welche für einzelne Aspekte gesonderte Genehmigungen erteilt werden, kann es ohne weiteres vorkommen, dass eine Ausnutzung des Genehmigungsbescheides erst über zwei Jahre nach dessen Erlass erfolgt. Als Beispiel können etwa von der Planfeststellungspflicht ausgenommene Streckensanierungen oder im Kontext von Bauleitplanungen vorab erlassene naturschutzrechtliche oder wasserrechtliche Genehmigungen genannt werden. Solche werden dann meist mit einer Nebenbestimmung erlassen, wonach die Vollziehbarkeit von dem Ergehen anderweitiger Entscheidungen (etwa dem Satzungsbeschluss) abhängen. In diesem Kontext kommt es nicht selten vor, dass nach außen erkennbare Maßnahmen zur Realisierung von Eingriffen oder Zugriffen auf Schutzgüter erst zwei Jahre nach Erlass der Genehmigung durchgeführt werden. Es ist offenkundig nicht mit den völker- und europarechtlichen Vorgaben vereinbar, in diesen Fällen selbst unabhängig von zumindest bestehender Möglichkeit der Kenntnisnahme eine gerichtliche Kontrolle auszuschließen.

2.1.3 § 3 UmwRG

2.1.3.1 § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 UmwRG

Wir sind der Ansicht, dass das Wort „vorwiegend“ in § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 gestrichen werden sollte. Zuletzt hat das Verwaltungsgericht Halle³⁴ eine restriktive Rechtsprechungsrichtung eingeschlagen, die belegt, dass die bisherige Formulierung zu unplausiblen Ergebnissen führt (Nichtanerkennung von Greenpeace (!) als Umweltvereinigung). Grund hierfür ist der Umstand, dass in der bisherigen Fassung nach der Rechtsprechung die Vereinigung die Ziele des Umweltschutzes „vorwiegend“ nur dann fördert, wenn sie dies als ihre eigentliche, prägende Aufgabe sieht, die im Zweifel gegenüber allen anderen Intentionen Vorrang besitzt, die mit ihr in Konflikt geraten könnten. Ein Abstellen nur auf die Satzung oder – wie im Referentenentwurf

³² vgl. etwa Kment, NVwZ 2018, 921 (924); EuGH, 20.12.2017, C-664/15.

³³ vgl. EuGH, 14.01.2021, C-826/18.

³⁴ VG Halle, 01.12.2022, 4 A 102/22, BeckRS 2022, 40156.

vorgesehen – ihrer sonstigen Verfassung ist problematisch, weil ein Verband eine Satzung oder sonstige Verfassung haben kann, die anerkennungsfähig ist, aber tatsächlich Umweltschutz nur nebenbei betreibt. Umgekehrt kann eine Satzung oder Verfassung breite Ziele aufweisen, der Verband aber praktisch im Schwerpunkt Umweltbelange fördern. Hier verpasst der Referentenentwurf die Chance, eine in der Praxis widersinnige Regelung zu verbessern.

2.1.3.2 § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 UmwRG

Positiv zu bewerten ist hingegen die ersatzlose Streichung der völkerrechtswidrigen Anerkennungsvoraussetzung der Binnendemokratie bzw. offenen Mitgliedschaft in § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 UmwRG. **Diese ersatzlose Streichung ist völkerrechtlich zwingend.**

In der Entscheidung des ACCC vom 23. Juli 2021³⁵ wurde die Unvereinbarkeit des § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 UmwRG mit Art. 9 Abs. 2 AK i.V.m. Art. 2 Abs. 5 AK festgestellt und empfohlen, die Regelung im UmwRG zu streichen. Die Anforderung an Umweltvereinigungen, dass sämtliche Mitglieder ein volles Stimmrecht in der Mitgliederversammlung haben müssen, ist nicht mit zwei von drei Prinzipien aus Art. 9 Abs. 2 AK i.V.m. Art. 2 Abs. 5 AK vereinbar. Demnach soll durch gesetzliche Regelungen breiter gerichtlicher Zugang für die betroffene Öffentlichkeit, der nicht ausschließend ist, gewährt werden und dürfen keine übermäßigen Belastungen für Umweltvereinigungen entstehen.³⁶

Das ACCC hat hierbei unmissverständlich klar gemacht, dass Beschränkungen der Anerkennungsvoraussetzungen über die bestehenden Kriterien in § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 – 4 UmwRG hinaus mit dem Ziel der Aarhus-Konvention, einen weiten Zugang zu Gericht sicherzustellen, kollidieren. Diese Kriterien stellen laut ACCC bereits hinreichend sicher, dass die Umweltorganisation als effektive Fürsprecherin der Umwelt eintreten kann. Der Entscheidung des ACCC lässt sich entnehmen, dass andere Einschränkungskriterien der Anerkennung von Umweltorganisationen völkerrechtlich nicht zulässig wären. Denn Umweltorganisationen müssen bereits nach § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 UmwRG nachweisen, dass sie Ziele des Umweltschutzes fördern und nach § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 UmwRG, dass sie gemeinnützige Zwecke verfolgen.³⁷ Diese Kriterien sind ausreichend und im europäischen Vergleich auch immer noch deutlich strenger als in anderen EU-Mitgliedsstaaten. An dieser Stelle ist auch aus der Gesetzesbegründung zu zitieren, die zutreffend feststellt:

„Diese Kriterien sind auch ohne die bisherige Nummer 5 im Vergleich mit EU-Mitgliedsstaaten weiterhin sehr streng, da nicht alle EU-Mitgliedsstaaten überhaupt ein Anerkennungsverfahren vorsehen oder wenn sie es tun, oft einen Kriterienkatalog mit weniger Voraussetzungen haben.“ (S. 34 des Referentenentwurfs)

2.1.3.3 § 3 Abs. 1 S. 3 bis 7 UmwRG

Die in Satz 3 des neu gefassten § 3 Abs. 1 UmwRG vorgesehene Regelung, wonach in der Anerkennung der räumliche und sachliche Aufgabenbereich, für den die Anerkennung gilt, festzulegen ist, entspricht der bisherigen Rechtslage. Auch Satz 4, nach dem im Anerkennungsbescheid darauf hinzuweisen ist, dass Rechtsbehelfe außerhalb des in der Anerkennung bestimmten räumlichen und sachlichen Bereichs gemäß § 2 Absatz 4 Satz 1 unbegründet sind, ist unnötig. Bereits nach geltender Rechtslage ist in § 2 Abs. 4 Satz 1 UmwRG eindeutig geregelt, dass ein Rechtsbehelf nur begründet ist, soweit der Verstoß Belange berührt, die zu den Zielen gehören, die die Vereinigung nach ihrer Satzung fördert. Das Erfordernis ist zwar sprachlich abweichend von § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 formuliert, unterscheidet sich inhaltlich

³⁵ ACCC/C/2016/137.

³⁶ ACCC/C/2016/137, Rn. 107 ff.

³⁷ ACCC/C/2016/137, Rn. 107.

aber nicht hiervon³⁸, und bezieht sich insofern auch auf den räumlichen Aufgabenbereich. Eine Umweltvereinigung, deren Tätigkeitsbereich z. B. ausschließlich auf den Stadtstaat Hamburg beschränkt ist, kann folglich keine Entscheidungen angreifen, die Umweltauswirkungen ausschließlich in Bayern entfalten.³⁹ Die Neuregelung in Satz 4 bringt insoweit keine inhaltliche Klarstellung oder Verbesserung, sondern wiederholt lediglich bestehende Rechtsgrundsätze. Auch Satz 5 normiert lediglich eine bereits gängige behördliche Anerkennungspraxis. Danach ist es seit langem üblich, dass Vereinigungen mittels Auflagen verpflichtet werden, Änderungen der Satzung mitzuteilen. Ein Grund das behördliche Ermessen an dieser Stelle einzuschränken ist nicht ersichtlich. Auch Satz 7 bringt keine wesentliche Veränderung und kann somit weggelassen werden.

Im Lichte der Ankündigung im Koalitionsvertrag die Klagebefugnis auf eine – „tatsächliche“ oder „unmittelbare“ Betroffenheit zu reduzieren, soll an dieser Stelle auch in Erinnerung gerufen werden, dass eine Beschränkung, die über das hier vorgeschlagene Maß hinausgeht, nach der Aarhus-Konvention und dem Europarecht nicht zulässig wäre. Im Trianel-Urteil⁴⁰ hat der EuGH ganz klar deutlich gemacht, dass eine Beschränkung umweltrechtlicher Rechtsbehelfe auf die Verletzung subjektiver Rechte europarechtlich unzulässig ist. Derartige Beschränkungen widersprechen dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit „einen weiten Zugang zu Gerichten“ zu gewähren, sowie dem Effektivitätsgrundsatz.

2.1.4 § 4 UmwRG

In § 4 wurde im Wesentlichen nichts verändert, die Änderungen sind Folgeänderungen des Katalogs in § 1 UmwRG. Leider versäumt es der Referentenentwurf damit auch hier, bereits bestehende Unionsrechtswidrigkeiten zu beseitigen. Im verbandseigenen Gesetzentwurf haben wir diverse Vorschläge zu einer Verbesserung des § 4 UmwRG unterbreitet:

So haben wir vorgeschlagen, Nr. 1 auf alle Umweltprüfungen (also nicht nur die UVP, sondern auch die SUP und FFH-Verträglichkeitsprüfung) zu erstrecken.⁴¹ Dies ist nach unserer Ansicht europarechtlich geboten. Diese Prüfungen beruhen auf Unionsumweltrecht, u.a. auf Richtlinie 2001/42/EG (SUP-Richtlinie) und Richtlinie 92/43/EWG (FFH-Richtlinie). Umweltorganisationen darf nach der Rechtsprechung des EuGH nicht durch das innerstaatliche Recht die Möglichkeit genommen werden, die Beachtung der Bestimmungen des Unionsumweltrechts – und somit auch der SUP und der FFH-Verträglichkeitsprüfung – vor den nationalen Gerichten einzufordern.⁴² Nicht nur die UVP-Richtlinie, sondern auch die SUP-Richtlinie dient dabei auch einer besseren Information und Beteiligung der Öffentlichkeit (vgl. Art. 6 SUP-Richtlinie). Soweit es um die Fehler bei der Umsetzung dieser Verfahrensgarantien geht, sollen diese uneingeschränkt gerügt werden können, um einen weiten Zugang zu Gericht zu gewährleisten. Insofern ist eine Ausweitung auf die SUP unionsrechtlich geboten.⁴³ Soweit das Unionsumweltrecht weitere Umweltprüfungen fordert (etwa nach Maßgabe der Richtlinie 2000/60/EG), soll auch deren Unterlassen der Nr. 1 unterfallen. Mit der offenen Formulierung „Umweltprüfungen“ ist die Norm damit auch geeignet, etwaige neu hinzutretende Umweltprüfungspflichten des Unionsrechts zu integrieren.

In Nr. 2 hatten wir vorgeschlagen, keine Bezugnahme mehr auf spezielle fachgesetzliche Normen vorzunehmen, da sich Erfordernisse der Öffentlichkeitsbeteiligung auch aus anderen

³⁸ Landmann/Rohmer UmweltR/Fellenberg/Schille, 106. EL Januar 2025, UmwRG § 2 Rn. 59.

³⁹ vgl. Landmann/Rohmer UmweltR/Fellenberg/Schille, 106. EL Januar 2025, UmwRG § 2 Rn. 21.

⁴⁰ EuGH, 12.5.2011, C-115/09.

⁴¹ Verbandseigener Gesetzentwurf, S. 15.

⁴² vgl. EuGH, 20.12.2017, C-664/15, Rn. 47.

⁴³ vgl. EuGH, 07.11.2013, C-72/12.

als den genannten Bestimmungen ergeben können.⁴⁴ Aus diesem Grund erscheint die bisherige Beschränkung auf Beteiligungserfordernisse nach konkreten Bestimmungen nicht sinnvoll, im Zweifel wird dadurch Rechtsunsicherheit geschaffen.

In Nr. 3 hatten wir vorgeschlagen, die Buchstaben a) und c) zu streichen und nur noch das Kriterium aus § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 Buchst. b) UmwRG beizubehalten.⁴⁵ Damit würde die Aufhebung einer Entscheidung über die Zulässigkeit eines Vorhabens neben den Fällen von Nr. 1 und Nr. 2 nur dann verlangt werden können, wenn „ein nach Art und Schwere vergleichbarer Verfahrensfehler“ vorliegt. Denn unserer Ansicht nach ist die aktuelle Fassung zu restriktiv gefasst. Der Gesetzgeber hatte 2017 als vergleichbare Fehler nur solche angesehen, in denen die Öffentlichkeitsbeteiligung für die gesamte „betroffene Öffentlichkeit“ ihren Zweck vollständig verfehlt. Dieses Verständnis und die Formulierung des § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 Buchst. c) UmwRG ist jedoch zu restriktiv und wird durch die Altrip-Entscheidung des EuGH⁴⁶ nicht bestätigt, deren Umsetzung das Erfordernis dienen sollte. Nach dem Urteil ist für die Beurteilung der Frage, ob die angegriffene Entscheidung ohne den vom Rechtsbehelfsführer geltend gemachten Verfahrensfehler nicht anders ausgefallen wäre, der Grad der Schwere des geltend gemachten Fehlers zu berücksichtigen und dabei insbesondere zu prüfen, ob dieser Fehler der betroffenen Öffentlichkeit eine der Garantien genommen hat, die geschaffen wurden, um ihr im Einklang mit den Zielen der Richtlinie 85/337 Zugang zu Informationen und die Beteiligung am Entscheidungsprozess zu ermöglichen. Da die Garantien der Richtlinie über die bloße „Möglichkeit der Beteiligung am Entscheidungsprozess“ bzw. das intendierte „vollständige Verfehlen des Zwecks der Öffentlichkeitsbeteiligung für die gesamte betroffene Öffentlichkeit“ hinausgehen, ist die Formulierung in § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 Buchst. c) UmwRG zu eng gefasst. Eine dementsprechende Verbesserung des Gesetzes wird an dieser Stelle verpasst.

Zu § 4 Abs. 1b UmwRG hatten wir im verbandseigenen Gesetzentwurf eine Aufhebung der Entscheidung vorgeschlagen, wenn offensichtlich ist, dass sie nicht in absehbarer Zeit durch Entscheidungsergänzung oder ein ergänzendes Verfahren behoben werden kann, in Referenz zur Regelung in § 80c Abs. 2 S. 1 VwGO.⁴⁷ Dies hatten wir vorgeschlagen, da wir eine zeitliche Eingrenzung der Fehlerheilung für sinnvoll erachten. Die Praxis hat hier gezeigt, dass Verfahren zur Fehlerheilung ohne zeitliche Vorgabe teilweise Jahre dauern. Wenn es keine Anhaltspunkte dafür gibt, dass der Verfahrensfehler in absehbarer Zeit behoben werden kann, fehlt es an der Rechtfertigung dafür, die Entscheidung nicht aufzuheben und ggf. das Verfahren auszusetzen. Die bloße Feststellung der Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit reicht in diesem Fall nicht aus, um einen Verstoß gegen Verfahrensvorschriften zu sanktionieren.

Zudem ist zwingend, nach § 4 Abs. 3 S. 2 UmwRG einen Satz 3 anzufügen, dass Satz 1 nicht für Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO gilt. Mit seinem bisherigen Wortlaut verstößt § 4 Abs. 4 Satz 1 UmwRG gegen den Grundsatz, dass gerichtliche Kontrollen von staatlichen Entscheidungen auf Initiative von Umweltvereinigungen nicht gegenüber solchen Verfahren erschwert werden dürfen, die auf Antrag anderer Personen durchgeführt werden. Da bei Normenkontrollanträgen von Privatpersonen gemäß § 47 Abs. 5 VwGO zwingend eine Feststellung der Unwirksamkeit zu erfolgen hat, wenn die Satzung gegen jedwede gesetzlichen Vorgaben verstößt, muss dies auch bei Normenkontrollanträgen von Umweltvereinigungen so möglich sein; die Beschränkung auf die Kontrolle der Einhaltung von umweltbezogenen Rechtsvorschriften verstößt daher gegen das völker- und europarechtlich unbedingt beachtliche Äquivalenzprinzip beim Zugang zu gerichtlicher Kontrolle. Damit wird eine Rechtsunsicherheit nicht beseitigt und es wird nach entsprechender – aus hiesiger Sicht sicher zu erwartenden –

⁴⁴ Verbandseigener Gesetzentwurf, S. 16.

⁴⁵ Ebenda.

⁴⁶ EuGH, 07.11.2013, C-72/12.

⁴⁷ Verbandseigener Gesetzentwurf, S. 17.

Rechtsprechung in einem geeigneten Gerichtsverfahren sodann die nächste UmwRG-Novelle veranlassen.

2.1.5 § 5 UmwRG

Die im Referentenentwurf vorgesehene Einführung einer Ergänzung zur "Missbrauchsregelung" kollidiert mit der Rechtsprechung des EuGH⁴⁸, nach welcher solche Präklusionsvorschriften, wie sie hier "durch die Hintertür" (wieder) eingeführt werden sollen, unzulässig sind. Jenseits dessen ist die formulierte derartige Änderung von § 5 auch aus den in der Gesetzesbegründung genannten Gründen überflüssig.

Das BMUKN begründet die Konkretisierung mit der EntschlieÙung zum Gesetz zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich vom 10. Februar 2023. Darin hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung aufgefordert, eine Formulierungshilfe in Form von Regelbeispielen zu erarbeiten, um in Einklang mit unionsrechtlichen Vorgaben die Missbrauchsklausel des § 5 UmwRG betreffend missbräuchliche und unredliche Rechtsbehelfe zu konkretisieren und so deren Anwendbarkeit zu erleichtern⁴⁹. Wie das BMUKN selbst schreibt:

„Dem liegt offenbar die Annahme zu Grunde, dass es in der Praxis Missbrauchsfälle gibt, deren Ahndung durch eine fehlende Konkretisierung von § 5 erschwert wird. Tatsächlich gibt es bislang wenige (höchststrichterliche) Gerichtsentscheidungen, die sich mit § 5 auseinandersetzen. In einer Untersuchung des Unabhängigen Instituts für Umweltfragen (Forschungsvorhaben im Auftrag des UBA „Wissenschaftliche Unterstützung des - 23 - Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten in der 19. Legislaturperiode“, Forschungskennzahl 37 18 17 10 10, veröffentlicht im November 2021 in der Reihe, UBA-Texte 149/2021) wurden für den dort untersuchten Zeitraum vom 01. Juli 2017 bis 31. Mai 2021 lediglich achtzehn Entscheidungen gefunden, in welchen sich Verwaltungsgerichte mit dieser Vorschrift befassten. In keinem Fall wurde danach gerichtlich festgestellt, dass das Vorbringen des Klägers missbräuchlich und unredlich gewesen und daher gemäß § 5 auszuschließen sei; in drei Fällen wurde die Frage offengelassen. Daraus ist jedoch nicht zwingend zu schließen, dass die Missbrauchsklausel zu unbestimmt ist, dies wurde in den ergangenen Entscheidungen auch nicht gerügt. Vieles, so auch Rückmeldungen aus der Praxis, spricht vielmehr dafür, dass ein rechtsmissbräuchlich später Vortrag im Gerichtsverfahren in der Praxis nur äußerst selten vorkommt. Diesen Befund bestätigt auch die Folgeuntersuchung im Auftrag des UBA „Wissenschaftliche Unterstützung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten in der 20. Legislaturperiode“, Forschungskennzahl 3721 11 101 0, veröffentlicht im März 2025 in der Reihe UBA-Texte 37/2025). Danach konnte für den untersuchten Zeitraum 1. Januar 2021 bis 31. Dezember 2023 kein einziger Fall ermittelt werden, in dem die Missbrauchsklausel des § 5 UmwRG zur Anwendung kam.“ (S. 36 des Referentenentwurfs)

Weiterhin führt es auf S. 36 aus:

„Hinzuweisen ist darauf, dass aus der anwaltlichen und gerichtlichen Praxis eine Veränderung des geltenden § 5 nicht empfohlen wird. Ein Durchgreifen des Vortrages des Rechtsmissbrauchs ist auch bei der Einführung von Regelbeispielen weiterhin in der Mehrzahl der Fälle nicht zu erwarten. Stattdessen besteht die Gefahr, dass eine Konkretisierung lediglich zu einem vermehrten Vortrag der Verfahrensbeteiligten und zu

⁴⁸ EuGH, 15.10.2015, C-137/14.

⁴⁹ BT-Drs 20/5570, S.3.

einer Zusatzbelastung der Gerichte führt, die vielfach lediglich eine Verfahrensverzögerung auslöst.“

Diese Bedenken teilen wir und möchten – wie auch das BMUKN in der Gesetzesbegründung (S. 23) – darauf hinweisen, dass völker- und unionsrechtliche Vorgaben es erfordern, dass der Missbrauchstatbestand eng ausgelegt wird, einen Ersatz für die unionsrechtswidrige materielle Präklusion darf die Missbrauchsklausel nicht darstellen.⁵⁰

2.1.6 § 6 UmwRG

2.1.6.1 Grundlegende Kritik an der Klagebegründungsfrist

Die Klagebegründungsfrist in § 6 Abs. 1 S. 1 UmwRG ist eine Regelung, die bereits im Grundsatz europa- und völkerrechtlich zweifelhaft ist.

Im Lichte von Art. 47, 52 der EU-GRCh ist nach der Rechtsprechung des EuGH⁵¹ entscheidend für eine nur ausnahmsweise mögliche Legitimität von Präklusionsvorschriften, dass diese

- den Wesensgehalt des Rechts auf Zugang zu einer effektiven gerichtlichen Prüfung achtet,
- unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit erforderlich ist sowie
- den von der Europäischen Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entspricht.⁵²

Dagegen, dass diese Kriterien gewahrt werden, spricht einerseits, dass die Frist durch die Rechtsprechung inzwischen in einer Weise übermäßig streng und absolut gehandhabt wird. Dies führt in vielen Fällen dazu, dass im Laufe des Prozesses zu Tage tretende Umstände, aus welchen eine angegriffene Entscheidung gegen gesetzliche Vorgaben verstößt, unberücksichtigt bleiben. Dabei spielt aufgrund der in § 6 UmwRG vorgenommenen Formulierung keine Rolle, aus welchen Gründen (beispielsweise verzögerte Bereitstellung der Verwaltungsvorgänge seitens der Behörde) der betreffende Umstand nicht bereits zu einem früheren Zeitpunkt vorgetragen wurde bzw. werden konnte. Weiterhin ist unerheblich, ob sich infolge einer Berücksichtigung der erst im Laufe des Prozesses erkannten Gründe für die Rechtswidrigkeit der angegriffenen Genehmigungsentscheidung eine (erhebliche) Verzögerung des Prozesses ergeben würde.

Andererseits ist die Frist von 10 Wochen jedenfalls in Fällen, in welchen es um die Überprüfung und Anfechtung von Genehmigungen in besonders komplexen Großverfahren mit sehr umfangreichen Verfahrensunterlagen geht, deutlich zu kurz bemessen, um binnen dieses Zeitraums einen umfassenden und in jeder Hinsicht vollständigen Vortrag zur Darlegung sämtlicher anzugreifender Feststellungen und Bewertungen leisten zu können. Insofern müsste die Dauer der Frist eigentlich in Abhängigkeit der konkreten Streitsache gestellt werden. Hinzu kommt, dass die Rechtsprechung zunehmend hohe Darlegungsanforderungen stellt, die weitere zeitliche Erschwernisse mit sich bringen (Näheres dazu weiter unten).

Vor diesem Hintergrund ist es absehbar, dass die Klagebegründungsfrist des § 6 Abs. 1 S. 1 UmwRG früher oder später aufgrund einer Kontrolle durch den EuGH anhand eines entsprechenden Falles für völker- bzw. europarechtswidrig erkannt werden wird. Es wird daher

⁵⁰ EuGH, 15.10.2015, C-137/14.

⁵¹ EuGH, 14.01.2021, C-826/18, Rn. 64 mit Verweis auf Urteil vom 20.12.2017, C-664/15 Rn. 90; EuGH, 20.12.2017, C 664/15, Rn. 90 mit Hinweis auf Urteil vom 27.09.2017, C-73/16, Rn. 61- 71.

⁵² Vgl. UBA-Texte 149/2021: Abschlussbericht Wissenschaftliche Unterstützung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten in der 19. Legislaturperiode, S. 149

(<https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/wissenschaftliche-unterstuetzung-des-rechtsschutzes>).

dringend appelliert, die Klagebegründungsfrist so umzugestalten, dass diese effektiv und verhältnismäßig sowohl den Interessen an eine umfassende gerichtliche Überprüfung von Entscheidungen mit erheblichen Umweltauswirkungen als auch den Interessen an die Ermöglichung einer gerichtlichen Entscheidung in angemessenem Zeitraum Rechnung trägt. GLI ist gerne bereit, konstruktiv an der Erarbeitung entsprechender Vorschriften mitzuwirken und hat auch bereits konkrete Vorschläge für eine Verbesserung der Norm unterbreitet.⁵³

Diese Gründe, die gegen eine Klagebegründungsfrist als solche bzw. die Ausgestaltung der Frist in der bisherigen Form sprechen, sprechen auch gegen die im Referentenentwurf in § 6 Abs. 3 Nr. 1 vorgeschlagene Ausweitung der Klagebegründungsfrist auf die Aussetzung sämtlicher ergänzender Verfahren anstatt – wie bisher – auf die Aussetzung des gerichtlichen Verfahrens zur Durchführung eines Planergänzungs- oder Planänderungsverfahrens.

Auch die Einführung einer Klagebegründungsfrist für Normenkontrollverfahren über § 6 Abs. 3 Nr. 2 des Referentenentwurfs begegnet erheblichen systematischen Bedenken. Das Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO ist als objektives Rechtsbeanstandungsverfahren ausgestaltet, in dem das Gericht verpflichtet ist, den angegriffenen Bebauungsplan unter sämtlichen rechtlichen Gesichtspunkten auf seine Wirksamkeit zu überprüfen – auch ohne entsprechende Rüge durch den Antragsteller.⁵⁴ Vor diesem Hintergrund widerspricht die Einführung einer Klagebegründungsfrist, wie sie nun im Referentenentwurf vorgesehen ist, der zentralen Funktion dieses Verfahrens. Während die Frist im Klageverfahren der Straffung der Gerichtsverfahren sowie der Handhabbarmachung des Prozessstoffs zu einem frühen Zeitpunkt dient, wäre sie im Kontext der Normenkontrolle systemfremd. Denn das Gericht darf und muss gerade ungefragt auf Fehlersuche gehen, wie es in § 86 VwGO im Amtsermittlungsgrundsatz anlegt ist.⁵⁵ Eine Klagebegründungsfrist, die die gerichtliche Prüfung auf den Vortrag der Antragstellerseite verengt, würde diesen Grundsatz unterlaufen.

2.1.6.2 Änderung des Fristbeginns

Sollte die Länge der Frist nicht geändert werden, sollte mindestens die Klagebegründungsfrist in § 6 Abs. 1 S. 1 UmwRG an einen anderen Zeitpunkt für den Fristbeginn geknüpft werden als ab Kalgeerhebung. Im verbandseigenen Gesetzentwurf schlagen wir dafür den Zugang der Behördenakte vor.⁵⁶ Auch denkbar wäre die Mitteilung des Gerichts an den Kläger über die Möglichkeit, Einsicht in die Behördenakte zu nehmen. Stattdessen belässt es der Referentenentwurf bei der aktuellen Fassung, die unnötigen Arbeitsaufwand der Gerichte erzeugt und verwaltungsgerichtliche Verfahren verlangsamt. Hierbei wird eine der Praxis **offenkundige Chance zur Beschleunigung verpasst**.

Grund hierfür ist, dass die Klagebegründungsfrist in der Praxis regelmäßig dadurch verkürzt wird, dass die Übergabe der Behördenakte an die Klägerseite häufig mehrere Wochen dauert und teilweise erst wenige Tage vor Ablauf der 10-Wochen-Frist erfolgt. Die sodann in der Praxis von Klägerbevollmächtigten regelmäßig vorgebrachten Entschuldigungsersuchen verursachen unnötigen Beratungsaufwand innerhalb des Gerichts und entbehrlichen Schriftverkehr zwischen den Beteiligten. Das Anknüpfen des Fristlaufs an die Übergabe der Behördenakte führt gleichzeitig zu einem Interesse des Beklagten, die Akten möglichst rasch zu übersenden und damit das Verfahren voranzutreiben und damit zu beschleunigen und gibt dem Kläger eine faire Chance sich für die Klagebegründung fundiert mit dem Akteninhalt auseinanderzusetzen.

⁵³ Verbandseigener Gesetzesentwurf, S. 18 ff.

⁵⁴ vgl. BVerwG, NVwZ 2002, 83 = Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 148 Rn. 13 f.

⁵⁵ vgl. BVerwG, 27.09.2012, 4 BN 20.12.

⁵⁶ Verbandseigener Gesetzesentwurf, S. 18

2.1.6.3 Klarstellung bzgl. „Tatsachen und Beweismittel“

Zum anderen muss dringend die von uns vorgeschlagene Klarstellung, dass die Formulierung in Abs. 1 S. 1 der „Tatsachen und Beweismittel“ nicht Rechtsvortrag erfasst, in die Gesetzesbegründung übernommen werden.⁵⁷ Die Rechtsprechung des 9. Senats des BVerwG, nach der die Klagebegründung erkennen lassen muss, dass der Streitstoff von dem Prozessbevollmächtigten rechtlich durchdrungen worden ist⁵⁸, sollte zukünftig im Rahmen des § 6 UmwRG keine Anwendung mehr finden, auch nicht über § 67 Abs. 4 S. 1 VwGO. Die hier zuletzt vom BVerwG entwickelten und konsequent weiter verschärften Maßstäbe erscheinen mit Blick auf Art. 19 Abs. 4 GG sowie Art. 47 EU-GRCh und Art. 9 Abs. 2 und 3 AK bedenklich, da an den Vortrag in erstinstanzlichen Verfahren, die den Schutz des Art. 6 EMRK in besonderer Weise – anders als Rechtsmittelinstanzen – genießen, Qualitätsanforderungen gestellt werden, die einen spezialisierten Rechtsbeistand voraussetzen. Die Darlegungsanforderungen gelten zudem ausschließlich in umweltrechtlichen Verfahren, und führen damit verglichen mit dem sonstigen Verwaltungsprozessrecht zu erhöhten Darlegungsanforderungen gerade für solche Verfahren, die dem internationalen und europäischen Umweltrecht unterfallen und bewirken damit eine Ungleichbehandlung, die insbesondere angesichts der Komplexität umweltrechtlicher Verfahren nicht begründbar ist. Die Möglichkeit, die strengen Darlegungsanforderungen sowohl an den Tatsachen als auch an den Rechtsvortrag zu erfüllen, wird letztlich von den zufälligen Qualitäten des ausgewählten Rechtsbeistands bestimmt. Die Erfolgsaussichten einer Klage werden damit auch zu einer sozialen Frage, da viele Beteiligte sich einen spezialisierten Rechtsbeistand nicht leisten können. Insofern kann nicht unberücksichtigt bleiben, dass die größte Anzahl der Klagen, die dem UmwRG unterfallen, nach wie vor von Privatpersonen geführt wird. Auch ohne die in der Rechtsprechung zuletzt unter Berufung auf § 67 Abs. 4 S. 1 VwGO eingeführten Qualitätsanforderungen an den Klagevortrag wird der Streitgegenstand des gerichtlichen Verfahrens durch den Vortrag von Tatsachen und die Benennung von Beweismitteln begrenzt.

2.1.6.4 Mangelnder Verweis auf Belehrungserfordernis

Zudem fehlt es an dem von uns vorgeschlagenen Belehrungserfordernis in § 6 Abs. 1 S. 2 des Referentenentwurfs über einen Verweis auf § 87b Abs. 3 S. 1 Nr. 3 VwGO zur Belehrung von Beteiligten über die Folgen einer Fristversäumung. Es sollte überdies eine Verlängerungsmöglichkeit der Klagebegründungsfrist geben, wenn in erster Instanz die Verwaltungsgerichte zuständig sind, denn die Klagebegründungsfrist vor den Verwaltungsgerichten in der unteren Instanz hat sich nicht bewährt. Viele Verwaltungsgerichte kennen die Frist nicht einmal, zugleich trifft sie aufgrund des weiten Anwendungsbereichs des § 6 UmwRG viele Privatpersonen und vor allem Kläger, die vor den Verwaltungsgerichten zulässigerweise ohne Rechtsbeistand klagen. Hinzu tritt, dass auch mit Blick auf § 87c Abs. 1 VwGO in den Verfahren vor den Verwaltungsgerichten erster Instanz kein besonderes Beschleunigungsgebot besteht. Wird zugleich berücksichtigt, dass die Verwaltungsgerichte die Instanz mit den höchsten Eingangszahlen darstellen, kann eine Bestimmung, die den Verwaltungsgerichten die Freiheit gibt, die Klagebegründungsfrist zu verlängern, die Gerichte entlasten. Die Verwaltungsgerichte sollten die Möglichkeit der Antragstellung in die üblichen Hinweise für nicht anwaltlich vertretene Kläger aufnehmen und nach Eingang der Klage diese Kläger damit auf die Möglichkeit des Antrags hinweisen

⁵⁷ Verbandseigener Gesetzesentwurf, S. 15 f.

⁵⁸ BVerwG, 11.07.2019, 9 A 13/18, zuletzt BVerwG, 07.07. 2022, 9 A 1.21.

2.1.6.5 Fehlende innerprozessuale Präklusion bei Abs. 2

Die vorgeschlagene Klageerwerbungsfrist in § 6 Abs. 2 UmwRG ist zu begrüßen. Damit wird verhindert, dass die verwaltungsgerichtlichen Verfahren entgegen der Regulationsintention des § 6 UmwRG von der Beklagten- oder Beigeladenseite verzögert werden. Allerdings sollte die Fristsetzung in Abs. 2 spiegelbildlich zu der in Abs. 1 formuliert werden. Diese zu setzen, darf dann – sofern Abs. 1 nicht entsprechend der hiesigen Forderung verändert wird – nicht nur als Regelvorgabe („soll Frist setzen“), sondern als unbedingte Vorgabe („hat Frist zu setzen“) etabliert werden. Wenn und soweit mit der Klagebegründungsfrist eine Präklusionsfolge verbunden wird, muss Gleiches auch die weiteren Prozessbeteiligten treffen. Eine sachgerechte Rechtfertigung dafür, dass präklusionsbewährter Fristvortrag nur einen Teil der Prozessbeteiligten trifft, ist weder in den Gesetzesmaterialien dargelegt noch sonst ersichtlich. Die damit verbundene Ungleichbehandlung verstößt unserer Auffassung nach gegen die völker- und europarechtlichen Vorgaben sowie insbesondere Art. 47, 52 der EU-GRCh.

2.1.7 § 7 UmwRG

In Bezug auf § 7 Abs. 3 UmwRG verpasst der Referentenentwurf, den Ausschluss der materiellen Präklusion auf alle Umweltverbandsklagen zu erstrecken. Dies wurde im verbandseigenen Gesetzentwurf vorgeschlagen, da sich aus der Rechtsprechung des EuGH ergibt, dass eine Einzeleinwendungspräklusion auch im Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 3 AK auf unionsrechtliche Bedenken stößt.⁵⁹ Aus den Ausführungen des EuGH in seinen Urteilen vom 20. Dezember 2017⁶⁰ und vom 14. Januar 2021⁶¹ ergibt sich, dass eine Beschränkung der gerichtlichen Überprüfung der Übereinstimmung der Verwaltungsentscheidung mit den Vorschriften des Umweltrechts auf diejenigen Aspekte, die bereits in einer vorherigen Einwendung adressiert wurden, grundsätzlich in den Anwendungsbereich des Art. 47 der EU-GRCh fällt, jedoch gem. Art. 52 der Charta gerechtfertigt sein kann.⁶²

Ausgehend von den in den Urteilen des EuGH angeführten Gründen, aus welchen eine solche Bedingung gerechtfertigt sein kann, kommt es für jedwede im Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 2 und Abs. 3 Aarhus Konvention anwendbare Präklusionsregelungen⁶³ darauf an, dass diese den Anforderungen des Art. 52 der EU-GRCh genügt. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die präklusionsbedingten Beschränkungen aus übergeordneten Gründen gerechtfertigt sind und sich der Anwendungsbereich und die Einschlägigkeit der Präklusion unmittelbar aus der gesetzlichen Norm und nicht erst aus deren nicht im Einzelnen vorhersehbaren gerichtlichen Anwendung ergibt. Die Normenklarheit ist für den EuGH ausweislich der Ausführungen in Rn. 148 des Urteils vom 14. Januar 2021 von hoher Bedeutung. Vor dem Hintergrund der Entscheidungsgründe im EuGH-Urteil vom 14. Januar 2021 erscheint insbesondere die nur rudimentäre gesetzgeberische Ausgestaltung der näheren Voraussetzungen und Ausnahmen von Präklusionsfolgen als äußerst problematisch.

Der Wortlaut des § 7 Abs. 3 UmwRG entspricht insofern demjenigen des früheren § 2 Abs. 3 UmwRG (2013), welcher im Urteil vom 15. Oktober 2015⁶⁴ – wenngleich nur auf den dort verfahrensgegenständlichen Anwendungsbereich der UVP- und IVU-RL – auch in Anbetracht des Vortrages der Kommission zur Handhabung der Präklusionsregelung seitens der Rechtsprechung für unionsrechtswidrig befunden wurde. In welchem Umfang der Vortrag in

⁵⁹ vgl. EuGH, 14.01.2021, C-826/18.

⁶⁰ EuGH, 20.12.2017, C-664/15, siehe dort insbesondere Rn. 86 ff.

⁶¹ EuGH, 14.01.2021, C-826/18, siehe insbesondere Rn. 61 ff.

⁶² EuGH, 20.12.2017, C-664/15, Rn. 69, 81, 90 ff.; EuGH, 14.01.2021, C-826/18, Rn. 64 ff.

⁶³ Dies betrifft die Anwendung von § 5, § 6 und § 7 Abs. 3 UmwRG.

⁶⁴ EuGH; 15.10.2015, C-137/14.

einem Gerichtsverfahren aufgrund einer Anwendung von § 7 Abs. 3 UmwRG ausgeschlossen ist, ergibt sich nicht aus dem Gesetz, wie es der EuGH unter Verweis auf Art. 52 der EU-GRCh indessen verlangt. Die unionsrechtliche Vereinbarkeit von § 7 Abs. 3 UmwRG dürfte jedenfalls dann problematisch sein, wenn im Verwaltungsverfahren Einwendungen vorgebracht wurden und im nachfolgenden Gerichtsverfahren das Gericht verneint, dass der dortige Vortrag inhaltlich ausreichend war, um nunmehr eine gerichtliche Überprüfung beanspruchen zu können.⁶⁵ § 7 Abs. 3 UmwRG sollte daher vorzugsweise ersatzlos gestrichen werden. Um eine Vereinbarkeit der Präklusionsvorschrift mit den Vorgaben der völkerrechtlichen und europäischen Vorgaben aus Art. 9 Abs. 3 AK herzustellen, müsste der Gesetzgeber die oben genannten Vorgaben beachten und deutlich klarer regeln, aufgrund welcher Umstände ein Ausschluss gerichtlicher Überprüfungen angesichts unterbliebenen Vorbringens im vorausgegangenem Verwaltungsverfahren greifen soll.

2.2 Artikel 2: Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes

Im Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) wird § 64 BNatSchG aufgehoben. Die Regelungsinhalte des bisherigen § 64 BNatSchG werden im Referentenentwurf in den Katalog des § 1 Absatz 1a Satz 1 UmwRG in die neue Nummer 4 überführt. Die Integration dürfte grundsätzlich zu einer Vereinfachung der Rechtssystematik führen. Allerdings ist folgendes nicht zutreffend:

“Die Überführung erfolgt ohne inhaltliche Änderungen und dient ausschließlich der optimierten Systematisierung der bundesrechtlichen Regelungen, wie in der Entschließung des Deutschen Bundestags anlässlich der letzten Novellierung des UmwRG gefordert (BT-Drs. 18/12146).” (S. 40 des Referentenentwurfs)

Denn die Geltung der Klagebegründungsfrist des § 6 Abs. 1 UmwRG erstreckt sich bislang nicht auf alle Klagegegenstände des BNatSchG. Diesbezüglich gilt die Klagebegründungsfrist dann, wenn die naturschutzrechtliche Verbandsklage bei Klagen gegen Entscheidungen in Planfeststellungsverfahren durch die Umweltverbandsklage verdrängt wird (wegen § 1 Abs. 3 UmwRG). Oder aber es handelt sich um naturschutzrechtliche Verbandsklagen gegen bestimmte Plangenehmigungsverfahren für Infrastrukturvorhaben, für die in den Fachgesetzen eine Klagebegründungsfrist vorgesehen wird. Solche Fristen sind allerdings nicht überall vorgesehen. So auch folgende Kommentarstelle:

*“Bei Klagen anerkannter Umweltvereinigungen müssen innerhalb von zehn Wochen nach Klageerhebung die zur Begründung der Klage dienenden Tatsachen und Beweismittel angegeben werden. Da die hierzu nötige Vorschrift des § 6 UmwRG in § 64 Abs. 2 BNatSchG nicht in Bezug genommen wird, ist eine Klagebegründungsfrist bei naturschutzrechtlichen Vereinsklagen nur zu wahren, soweit dies sondergesetzlich vorgesehen ist. Das gilt namentlich bei gerichtlichen Angriffen gegen Plangenehmigungen im Sinne des § 63 Abs. 1 Nr. 4, Abs. 2 Nr. 7 BNatSchG (§ 17e Abs. 5 FStrG, § 14e Abs. 5 WaStrG; § 18e Abs. 5 AEG).”*⁶⁶

Einer derartigen Verschlechterung, die vom BMUKN nicht intendiert sein kann, sollte in Bezug auf die naturschutzrechtliche Verbandsklage mit einer entsprechenden Regelung, die die

⁶⁵ Vgl. UBA-Texte 149/2021: Abschlussbericht Wissenschaftliche Unterstützung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten in der 19. Legislaturperiode, S. 145 ff.
(<https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/wissenschaftliche-unterstuetzung-des-rechtsschutzes>)

⁶⁶ Landmann/Rohmer UmweltR/Gellermann, 102. EL September 2023, BNatSchG § 64 Rn. 27.

Anwendung des § 6 UmwRG für die verbleibenden Klagegegenstände der naturschutzrechtlichen Verbandsklage ausnimmt, Rechnung getragen werden.