

# Alle Jahre wieder – Neues vom Umweltrechtsbehelfsgesetz

Sybille Müller



Derzeit novelliert der deutsche Gesetzgeber erneut das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) und startet damit einen weiteren Versuch, den überwiegend dort geregelten Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten an das geltende Völker- und Unionsrecht anzupassen<sup>1</sup>.

Anlass für dieses Unterfangen sind die aktuelle Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) sowie aktuelle rechtliche Einschätzungen der für die Umsetzung der Aarhus-Konvention<sup>2</sup> in den Vertragsstaaten zuständigen völkerrechtlichen Gremien. So hat der EuGH in seinem Urteil vom 15. Oktober 2015<sup>3</sup> u. a. festgestellt, dass die sogenannte „Präklusion“ von Einwendungen im gerichtlichen Verfahren den von der Aarhus-Konvention vorgesehenen weiten Zugang der betroffenen Öffentlichkeit zu den Gerichten in Umweltangelegenheiten in völkerrechtswidriger Weise einschränkt. Zudem hat die 5. Vertragsstaatenkonferenz zur Aarhus-Konvention mit Beschluss vom 2. Juli 2014 eine Entscheidung des Aarhus-Compliance-Committees bestätigt, nach welcher die Umsetzung der Aarhus-Konvention im UmwRG in verschiedener Hinsicht als völkerrechtswidrig eingeschätzt wird<sup>4</sup>. Insbesondere wird eine Erweiterung des Anwendungsbereiches des UmwRG für erforderlich gehalten, damit die Anwendung umweltbezogener Vorschriften durch Behörden und Private in größerem Umfang gerichtlich überprüft werden kann<sup>5</sup>. Ferner wird die Einschränkung der Rügebefugnis des Klägers auf „Vorschriften, die dem Umweltschutz dienen“, mindestens im Hinblick auf den die Zulassung UVP-pflichtiger Vorhaben betreffenden Anwendungsbereich des UmwRG für völkerrechtswidrig gehalten.

Der vorliegende Beitrag beleuchtet entsprechend nur die Änderungen des UmwRG, die eben diese Vorgaben umsetzen sollen.

## Kurze Historie

Schon in seiner Ursprungsfassung wurde das im Dezember 2006 verabschiedete UmwRG seinem völker- und europarechtlichen Auftrag, die Klagemöglichkeiten von Umweltverbänden im Interesse der Verringerung des im Umweltrecht bestehenden hohen Vollzugsdefizits wesentlich zu erweitern, nur unzureichend gerecht. Bis zu dem vom BUND NRW erstrittenen sog. „Trianel“-Urteils des EuGH<sup>6</sup> im Mai 2011 hatte es keine nennenswerte Bedeutung für den Umweltrechtsschutz. Hebelte die bis dahin im UmwRG geregelte Einschränkung der Rügebefugnis auf Vorschriften, die „Rechte Einzelner begründen“ doch eine effektive gerichtliche Kontrolle in dem eröffneten Anwendungsbereich weitgehend wieder aus<sup>7</sup>. Auf das „Trianel“-Urteil reagierte der Gesetzgeber mit einer Novellierung im Januar 2013<sup>8</sup>. Im Rahmen einer weiteren Novellierung des UmwRG im November 2015 hat der deutsche Gesetzgeber die im sog. „Altrip“-Urteil des EuGH getroffene Feststellung des EuGH umgesetzt, dass Klagen nach dem UmwRG auch auf eine fehlerhaft durchgeführte Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) gestützt werden können<sup>9</sup>.

Der aktuelle Gesetzentwurf für ein „Gesetz zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben“ enthält als Artikelgesetz neben umfangreichen Änderungen des derzeit geltenden UmwRG auch inhaltlich hiermit zusammenhängende Änderungen weiterer Gesetze wie etwa des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG), des Bundesimmissionsschutzgesetzes (BImSchG), des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) oder des Baugesetzbuches (BauGB)<sup>10</sup>.

## Änderungen des Anwendungsbereichs

Der bisherige Anwendungsbereich des UmwRG erstreckt sich gem. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1–3 UmwRG zum einen auf sämtliche Verwaltungsentscheidungen, die ein potentiell UVP-pflichtiges Vorhaben zulassen. Zum anderen werden im förmlichen Verfahren nach dem BImSchG getroffene Genehmigungsentscheidungen sowie nachträgliche Anordnungen von Emissionsbegrenzungen, wasserrechtliche Erlaubnisse für Gewässerbenutzungen, die mit einem Vorhaben im Sinne der IED-Richtlinie<sup>11</sup> verbunden sind, Planfeststellungen für Depo-nien nach dem Kreislaufwirtschaftsgesetz, sowie Entscheidungen nach dem Umweltschadensgesetz erfasst. Dieser Anwendungsbereich bleibt – auch in Zusammenschau mit dem Anwendungsbereich der naturschutzrechtlichen Verbandsklage nach § 64 des Bundesnaturschutzgesetzes – weit hinter den Anforderungen des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention zurück: Dieser gebietet nämlich eine Anfechtungsmöglichkeit hinsichtlich sämtlicher von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen.

In § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG-E wird dieser defizitäre Anwendungsbereich nun um die neuen Nummern 4 bis 6 erweitert. Somit sollen zukünftig auch Entscheidungen über die Annahme von Plänen und Programmen, bei denen eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung bestehen kann, erfasst werden. Ausgenommen von dieser Erweiterung sind allerdings u. a. Raumordnungspläne, die Flächen für die Windenergienutzung oder für den Abbau von Rohstoffen ausweisen, sowie der Bundesverkehrswegeplan. Des Weiteren sollen zukünftig Entscheidungen über die Zulässigkeit weiterer Vorhaben, bei denen umweltrechtliche Vorschriften Anwendung finden, sowie Entscheidungen über behördliche Überwachungs- oder Aufsichtsmaßnahmen zur Umsetzung oder Durchführung der vom Anwendungsbereich des UmwRG erfassten Entscheidungen, die der Einhaltung umweltbezogener Rechtsvorschriften dienen, einer Umweltklage zugänglich sein.

Parallel zu dem in diesem Beitrag behandelten Gesetzentwurf, wird der Anwendungsbereich des UmwRG derzeit durch einen weiteren Gesetzentwurf zur Umsetzung der Seveso-III-Richtlinie<sup>12</sup> erweitert. Hiernach sollen zukünftig weitere störfallrelevante Entscheidungen nach dem BImSchG vom Anwendungsbereich erfasst werden, soweit sie nicht UVP-pflichtig sind oder einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung im förmlichen Verfahren bedürfen und aus diesem Grund ohnehin vom Anwendungsbereich des UmwRG erfasst sind.

Vom Anwendungsbereich ausgenommen bleiben der Erlass untergesetzlicher Normen (bspw. Schutzgebietsverordnungen), Realakte sowie Verwaltungsakte, die weder ein Vorhaben zulassen, noch die vom Anwendungsbereich erfassten Überwachungs- und Aufsichtsmaßnahmen beinhalten. So kann weiterhin weder im Wege der Umweltklage noch im Wege der naturschutzrechtlichen Verbandsklage gegen Ausnahmen oder Befreiungen vom gesetzlichen Biotop- und Artenschutz sowie vom Landschaftsschutz vorgegangen werden. Auch wird es weiterhin nicht möglich sein, behördliches Tätigwerden im Hinblick auf rechtswidrige Tätigkeiten Privater gerichtlich zu erzwingen – zumindest, soweit



Beispiel: Radwegebau soll unabhängig von einer UVP-Pflicht erfasst werden.

es nicht um die Vermeidung oder Sanierung von Umweltschäden geht. Auch Verwaltungsakte, die die Zulassung von umweltrelevanten Produkten betreffen, wie z. B. Zulassungen von Kraftfahrzeugen, werden weiterhin nicht im Wege einer Umweltklage überprüfbar sein.

## Änderungen im Hinblick auf die Präklusion

Die sogenannte materielle „Präklusion“ war bisher ein für die Erfolgsaussichten von Umweltverbandsklagen ganz entscheidender Punkt. War ein Verband mit seinen tatsächlichen Einwendungen „präkludiert“, bedeutete das, dass diese Einwendungen im Gerichtsverfahren keine Berücksichtigung fanden, soweit sie im Rahmen der jeweils geltenden Verfahrensfristen nicht oder nicht hinreichend detailliert vorgetragen worden waren. Das Bundesverwaltungsgericht hatte in diesem Zusammenhang strenge Anforderungen an den Detaillierungsgrad verbandlicher Einwendungen formuliert. Dies hatte zur Folge, dass mögliche Verstöße gegen geltendes Umwelt- und Naturschutzrecht von den angerufenen Gerichten zum Teil gar nicht überprüft wurden<sup>13</sup>.

Der vorliegende Entwurf streicht nun die in § 2 Abs. 3 UmwRG geregelte, für alle Umweltklagen geltende Präklusionsvorschrift sowie einige im Fach-, Verfahrens- und Prozessrecht geregelte materielle Präklusionsvorschriften<sup>14</sup>. Zudem regelt § 7 Abs. 4 UmwRG-E neu, dass die allgemeine Präklusionsregelung des § 73 Absatz 4 Satz 3 bis 6 VwVfG in den vom Anwendungsbereich des UmwRG erfassten Planfeststellungsverfahren, die der UVP-Richtlinie<sup>15</sup> bzw. der IED-Richtlinie der EU unterliegen, zukünftig keine Anwendung mehr findet. Hingegen sieht § 7 Abs. 3 UmwRG-E für die demnächst möglichen Umweltklagen hinsichtlich von Verfahren zur Aufstellung von SUP-pflichtigen Plänen und Programmen eine materielle Präklusion entsprechend dem noch geltenden § 2 Abs. 3 UmwRG explizit vor.

Auch die bislang im UmwRG geregelte Zulässigkeitsvoraussetzung für die Erhebung einer Umweltklage, sich in dem beklagten Verwaltungsverfahren zuvor beteiligt und zur Sache geäußert haben zu müssen, die in ihrer Wir-

kung einer Präklusion gleichkommt, wird in demselben Umfang aufgehoben.

Mit § 5 UmwRG-E wird eine allgemein formulierte Missbrauchsklausel neu eingeführt, nach der Einwendungen, die erstmals im Klageverfahren erhoben werden, unberücksichtigt bleiben, wenn ihre erstmalige Geltendmachung zu diesem Zeitpunkt missbräuchlich oder unredlich ist. Der EuGH hatte eine Zurückweisung missbräuchlichen oder unredlichen Verhaltens im Klageverfahren in seinem Urteil vom 15.10.2015 ausdrücklich zugelassen, die Anforderungen an ein solches missbräuchliches bzw. unredliches Verhalten jedoch nicht definiert. Die Gerichte müssen also zukünftig im Einzelfall entscheiden, ob missbräuchliches bzw. unredliches Verhalten des Klägers gegeben ist.

## Änderungen hinsichtlich der Rügebefugnis

Auch im Hinblick auf den Umfang der Rügebefugnis differenziert der Gesetzentwurf zwischen dem Teil des Anwendungsbereichs, der die Zulassung von Vorhaben betrifft, die der UVP-Richtlinie bzw. der IED-Richtlinie der EU unterliegen und dem neuen, darüber hinausgehenden Anwendungsbereich des UmwRG. Eine Beschränkung der Rügebefugnis auf umweltbezogene Vorschriften soll es zukünftig nur für den letztgenannten Teil des Anwendungsbereichs geben. Gleichzeitig soll der Begriff der umweltbezogenen Vorschriften zukünftig in § 1 Abs. 4 UmwRG-E gesetzlich bestimmt werden. Demnach sind umweltbezogene Rechtsvorschriften „Bestimmungen, die sich zum Schutz von Mensch und Umwelt auf den Zustand von Umweltbestandteilen im Sinne von § 2 Abs. 3 Nr. 1 des Umweltinformationsgesetzes (UIG) oder Faktoren im Sinne von § 2 Abs. 3 Nr. 2 des UIG beziehen“. Auch der Prüfungsmaßstab für die Begründetheit einer Umweltklage wird durch § 2 Abs. 4 Nr. 1 des § 2 UmwRG-E entsprechend angepasst.

## Ausblick

Auch diese Novelle vermittelt den Eindruck, dass es dem Bundesgesetzgeber an dem politischen Willen fehlt, die gesetzlichen Re-

gelingen hinsichtlich des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten aus eigenem Antrieb dem geltenden Völker- und Europarecht anzupassen. Erneut wird „auf Kante genäht“, das heißt die geltenden Vorschriften werden im Hinblick auf einen weiten Zugang zu den Gerichten nur insoweit angepasst, als es der Gesetzgeber anhand der aktuellen bzw. wahrscheinlich zu erwartenden EuGH Rechtsprechung für zwingend notwendig erachtet. Hierdurch entstehen immer neue Schwachstellen im UmwRG im Hinblick auf dessen Völker- und Europarechtskonformität und gleichzeitig werden die Regelungen unübersichtlicher und komplizierter, das heißt immer weniger anwendungsfreundlich. Die anerkannten Naturschutzverbände werden ihren umweltbezogenen besonderen Sachverstand selbstverständlich auch nach dem teilweisen Wegfall der Präklusionsvorschriften konstruktiv in die einschlägigen Zulassungsverfahren einbringen, denn ihr Hauptinteresse besteht in der frühesten und bestmöglichen Berücksichtigung von Umweltbelangen in den jeweiligen Planungsprozessen. Ein hinreichend umfassender und übersichtlich geregelter Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten zur Unterstützung dieses in weiten Teilen ehrenamtlichen Engagements ist und bleibt in Deutschland nun schon seit vielen Jahren überfällig.

<sup>1</sup> Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein „Gesetz zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben“, Stand: 05.09.2016, BT-Drs. 18/9526.

<sup>2</sup> Übereinkommen der Wirtschaftskommission für Europa (UNECE) über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, unterzeichnet am 25. Juni 1998 im dänischen Aarhus, in Kraft getreten am 30. Oktober 2001, BGBl. II 2006, S. 1251; Vergleiche hierzu auch die informative Internetseite des unabhängigen Instituts für Umweltfragen (UfU): [www.aarhus-konvention.de](http://www.aarhus-konvention.de).

<sup>3</sup> EuGH, Urteil vom 15.10.2015, Rechtssache C-137/14 mit Anmerkung von Dr. Christoph Sobotta, EuZW 2016, S. 66.

<sup>4</sup> Dokumente abrufbar auf der Website der UNECE unter [www.unece.org](http://www.unece.org) → environmental policy → conventions and protocols → public participation → aarhus convention → convention bodies → meeting of the parties/compliance committee.

<sup>5</sup> Vgl. hierzu auch EuGH, Urteil vom 8.3.2011, Rechtssache C-240/09 (Slowakischer Braunbär) sowie BVerwG, Urteil vom 5. 9.2013, Az. 7C 21.12 (Luftreinhalteplan Darmstadt).

<sup>6</sup> EuGH, Urteil vom 12.5.2011, Rechtssache C-115/09, mit ausführlichen Anmerkungen Durner, DVBL. 2011, S. 757 ff.

<sup>7</sup> Vgl. zu diesem Aspekt mit weiteren Nachweisen auch den Beitrag „Neue Chancen für die Umweltklage nach dem Umweltrechtsbehelfsgesetz“, Rundschreiben 36 vom Dezember 2011, S. 6.

<sup>8</sup> Vgl. hierzu den Beitrag „Haben sich die Chancen für die Umweltverbandsklage mit der Novelle des Umweltrechtsbehelfsgesetzes verbessert?“, Rundschreiben 38 vom März 2013, S. 6.

<sup>9</sup> EuGH, Urteil vom 07.11.2013, Rechtssache C-72/12.

<sup>10</sup> Die im Rahmen der Öffentlichen Anhörung im Umweltausschuss des Bundestages zu diesem Gesetzentwurf abgegebenen Stellungnahmen der geladenen Sachverständigen sind abrufbar auf der Website des Bundestages unter [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de) → Ausschüsse → Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit → Öffentliche Anhörungen → Öffentliche Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben am Montag, 26. September 2016, 11 bis 13 Uhr.

<sup>11</sup> Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2010 über Industrieemissionen (IED-Richtlinie).

<sup>12</sup> Richtlinie 2012/18/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2012 zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen, zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinie 96/82/EG des Rates (Seveso-III-Richtlinie).

<sup>13</sup> Vgl. hierzu bspw. BVerwG, Beschluss vom 14.7.2011, Az. 9 A 12.10 „Ortsumgehung Freiberg“.

<sup>14</sup> Der Gesetzentwurf ändert in diesem Zusammenhang bspw. § 10 Abs. 3 S. 5 BImSchG und § 3 Abs. 2 S. 2 Baugesetzbuch (BauGB) und streicht § 47 Abs. 2a Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO).

<sup>15</sup> Richtlinie 2014/52/EU Des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 16. April 2014 zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVP-Richtlinie).