

<https://doi.org/10.1007/s10357-024-4305-3>

Update in Sachen Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz

Aktuelle Rechtsprechung und Änderungsbedarf

Annette Guckelberger

© Der/die Autor(en) 2024. Dieser Artikel ist eine Open-Access-Publikation.

Das Enumerationsprinzip des § 1 Abs. 1 UmwRG lässt sich nach der Entscheidung des EuGH in Bezug auf Kfz-Typengenehmigungen nur noch schwer aufrechterhalten. Auch im Hinblick auf die Anerkennungsvoraussetzungen von Umweltvereinigungen besteht nach einer Entscheidung der Vertragsstaatenkonferenz zur Aarhuskonvention Änderungsbedarf. Der Beitrag gibt insbesondere einen Überblick zu aktuellen Entwicklungen in der Rechtsprechung zum UmwRG sowie dem jüngst geänderten § 6 UmwRG.

1. Einleitung

Im Jahr 2017 wurde das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG)¹ umfangreichen Änderungen unterzogen. Anlass der Novelle war zum einen die Bestätigung des Beschlusses V/9h des Compliance Committee durch die Vertragsstaatenkonferenz, wonach die bis dahin bestehende Ausgestaltung der umweltrechtsbehelfsfähigen Gegenstände in § 1 Abs. 1 UmwRG zu eng und daher mit Art. 9 Abs. 2, 3 Aarhus-Konvention (AK) inkompatibel war.² Ferner bestand Änderungsbedarf, weil der EuGH in seinem Urteil v. 15.10.2015 die materielle Präklusionsvorschrift in § 2 Abs. 3 UmwRG a.F. für mit Art. 11 UVP-Richtlinie 2011/92 und Art. 25 IE-Richtlinie 2010/75 unvereinbar erachtet hatte.³ Daraufhin wurde u. a. der Kreis der umweltrechtsbehelfsfähigen Gegenstände durch Hinzufügung der § 1 Abs. 1 S. 1 Nrn. 4, 5 und 6 UmwRG erweitert, eine Missbrauchsklausel in § 5 UmwRG und eine innerprozessuale Präklusion in § 6 UmwRG eingeführt. Außerdem wurde bei Rechtsbehelfsverfahren gegen Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 Nrn. 1–2b UmwRG in § 7 Abs. 4 UmwRG die Unanwendbarkeit der materiellen Präklusion in § 73 Abs. 4 S. 3–6 VwVfG geregelt. Für Verfahren nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG besteht jedoch – Bebauungspläne ausgenommen – weiterhin eine materielle Präklusion (s. § 7 Abs. 3 UmwRG), da diese Entscheidungen von dem Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 3 AK erfasst sind.⁴

Nach dem Bericht der Bundesregierung über praktische Erfahrungen im Vollzug der UmwRG-Novelle vom Juni 2021 nahm die Zahl der Umweltrechtsbehelfe im Zeitraum zwischen 2017 und 2020 auf durchschnittlich 55,5 Fälle im Vergleich zu einem Durchschnitt von 35 Fällen pro Jahr in der Zeit zwischen 2013 und 2016 zu.⁵ Erklärt wurde dieser Befund u. a. mit den sog. Dieselklagen, Rechtsbehelfen im Kontext von Windenergieanlagen sowie einem Anstieg anerkannter Umweltschutzvereinigungen.⁶ § 1 Abs. 1 S. 1 Nrn. 4–6 UmwRG hätten aber keinen entscheidenden Anteil am Zuwachs der Rechtsbehelfe gehabt.⁷ Auch hat sich nach der Untersuchung die Dauer der Verfahren nicht wesentlich verlängert.⁸ Je nach erstinstanzlich zuständigem Eingangsgericht variiert die Verfahrensdauer aber deutlich.⁹

Bereits bei Erlass der UmwRG-Novelle wurden in der Literatur Zweifel an einer unions- und völkerrechtskonfor-

men Ausgestaltung des Anwendungsbereichs angemeldet.¹⁰ Auch war schon damals ein Verfahren vor dem Compliance Committee anhängig, ob die Hürden für die Anerkennung von Umweltvereinigungen in § 3 Abs. 1 UmwRG nicht zu hoch gesetzt sind.¹¹ Obwohl seit Ende 2022 feststeht, dass sich diese Zweifel bewahrheitet haben, hat der UmwRG-Gesetzgeber im März 2023 nur den davon nicht tangierten § 6 UmwRG geändert.

2. Unionsrechtliche Vorgaben an den Umweltrechtsschutz

Die Große Kammer des EuGH entschied durch Urteil vom 8.11.2022, dass die Lesart des § 2 Abs. 1 i. V. m. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG, wonach nur Vorhaben-, nicht aber Produktzulassungen umweltrechtsbehelfsfähig sind, nicht mit dem Unionsrecht und Art. 9 Abs. 3 AK vereinbar ist.¹² Zwar könnten die Mitgliedstaaten nach Art. 9 Abs. 3 AK im Rahmen des ihnen überlassenen Gestaltungsspielraums Kriterien für die Anerkennung von Umweltvereinigungen festlegen, jedoch seien ihnen Einschränkungen in Bezug auf den Klagegegenstand verwehrt.¹³ Auch wenn Art. 9 Abs. 3 AK keine unmittelbare Wirkung im Unionsrecht entfaltet, wird aus dieser Vorschrift in Verbindung mit der Rechtsschutzgarantie in Art. 47 GRCh die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung eines wirksamen gerichtlichen Schutzes der durch das Unionsrecht garantierten Rechte, namentlich der Umweltrechtsvorschriften, entnommen.¹⁴ In Anlehnung an die Ausführungen des Generalanwalts hob der EuGH hervor, dass sich aus Art. 9 Abs. 3 AK keine Beschränkung des Anfechtungsrechts der Umweltvereinigungen auf Entscheidungen mit Umweltauswirkungen von großer Bedeutung entnehmen lässt, im Übrigen könnten Entscheidungen über die Erteilung oder Änderung einer EG-Typengenehmigung zahlreiche Fahr-

1) BGBl. 2017 I S. 3290.

2) ACCC/C/2008/3, Stand 27.11.2023, abrufbar unter: https://unece.org/DAM/env/pp/mop5/Documents/Post_session_docs/Decision_excerpts_in_English/Decision_V_9h_on_compliance_by_Germany.pdf; s. a. BT-Drs. 18/9526, S. 1.

3) EuGH, Urt. v. 15.10.2015 – C-137/14, NuR 2015, 765 ff.; s. a. BT-Drs. 18/9526, S. 1.

4) S. nur BT-Drs. 19/31266, S. 14.

5) BT-Drs. 19/31266, S. 4.

6) BT-Drs. 19/31266, S. 7.

7) BT-Drs. 19/31266, S. 7.

8) BT-Drs. 19/31266, S. 9.

9) BT-Drs. 19/31266, S. 9.

10) Klinger, ZUR 2016, 449, 450; Schlacke, NVwZ 2017, 905, 909.

11) Vgl. Bunge, NuR 2022, 744 ff.; Guckelberger, NuR 2020, 505, 509.

12) EuGH, Urt. v. 8.11.2022 – C-873/19, NuR 2023, 106, 109 Rdnrn. 63 ff.; dazu Guckelberger/Mitschang, NJW 2022, 3747 ff.; Schlacke, NVwZ 2023, 37 ff.; Sobotta, EuZW 2023, 75 f.

13) EuGH, Urt. v. 8.11.2022 – C-873/19, NuR 2023, 106, 109 Rdnrn. 63 f., 68 f.

14) EuGH, Urt. v. 8.11.2022 – C-873/19, NuR 2023, 106, 109 f. Rdnrn. 66 f.

zeuge betreffen und durchaus von solcher Bedeutung sein.¹⁵ Ebenso wenig vermochte den EuGH die Argumentation überzeugen, dass eine solche Sichtweise zu einer Popularklage führe, denn die Rechtsbehelfsbefugnis beschränke sich auf Vereinigungen, welche die vom nationalen Recht vorgesehenen Anerkennungskriterien erfüllen.¹⁶ Infolgedessen müssten die Gerichte das nationale Recht im Einklang mit dem Unionsrecht auslegen und, falls dies nicht möglich sein sollte, jede dem Unionsrecht entgegenstehende nationale Rechtsvorschrift unangewendet lassen.¹⁷ Bei den umweltrechtsbehelfsfähigen Gegenständen kann sich eine solche unionsrechtskonforme Auslegung entweder über eine weite Interpretation der dortigen Merkmale oder, wie vom EuGH erwähnt, über eine Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 HS 2 VwGO unter Rekurs auf ein prokuratorisches Recht ergeben.¹⁸

Ferner hat der EuGH dargelegt, dass das Merkmal der „umweltbezogenen Rechtsvorschrift“ in Art. 9 Abs. 3 AK weit zuzulegen ist. Darunter fallen nicht nur aufgrund eines spezifischen Kompetenztitels für die Umwelt, etwa Art. 192 AEUV, erlassene Rechtsvorschriften.¹⁹ Auch nach dem AK „Implementation Guide“ muss die fragliche Bestimmung nur irgendeinen Umweltbezug aufweisen.²⁰ Bei Art. 5 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 zur Typengenehmigung von Kraftfahrzeugen handele es sich um eine solche Vorschrift, zumal die Binnenmarktkompetenz des Art. 114 Abs. 3 AEUV sowie Art. 1 Abs. 1 lit. d), Art. 2 Abs. 1 lit. f) der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 auf die Umwelt Bezug nehmen.²¹ Im Übrigen ändere der angeblich technische Charakter des Art. 5 Abs. 2 S. 1 der Verordnung nichts an dem mit ihr verfolgten Ziel der Begrenzung der Schadstoffemissionen und der Förderung des Umweltschutzes.²² In einer weiteren, diesmal aber die Unionsebene betreffende Entscheidung, legte der EuGH den Begriff „Umweltrecht“ ebenfalls weit aus. Davon werde jeder Rechtsakt der Union unabhängig von seiner Rechtsgrundlage erfasst, sofern er zur Verwirklichung der in Art. 191 Abs. 1 AEUV definierten Umweltpolitikziele beiträgt.²³ Deshalb sei das Verfahren zum Erlass des betreffenden Rechtsakts, das nach Art. 289 AEUV für seinen Charakter als Gesetzgebungs- oder anderen Akt maßgeblich ist, für die Qualifizierung ohne Bedeutung.²⁴

In der Rechtssache Stichting Varkens in Nood bekräftigte der EuGH im Übrigen seine Rechtsprechung zur Unzulässigkeit der materiellen Präklusion im Anwendungsbereich des sich nur auf die betroffene Öffentlichkeit beziehenden Art. 9 Abs. 2 AK.²⁵ Dabei stellte er darauf ab, dass zwischen der Beteiligung an den umweltbezogenen Entscheidungsverfahren unter den Voraussetzungen der AK und der Anfechtung der am Ende dieses Verfahrens ergehenden Entscheidung zu unterscheiden sei.²⁶ Art. 9 Abs. 2 AK zielt auf einen weiten Gerichtszugang ab.²⁷ Demgegenüber können die Mitgliedstaaten bei Art. 9 Abs. 3 AK die Rechtsbehelfe von einengenden Kriterien abhängig machen und z. B. eine materielle Präklusion vorsehen, „da mit einer solchen Regelung die streitigen Punkte unter Umständen schneller identifiziert und gegebenenfalls bereits im Verwaltungsverfahren gelöst werden können, so dass sich eine Klage erübrigt“.²⁸ Solche Einschränkungen der Rechtsschutzgarantie aus Art. 47 GRCh können gem. Art. 52 Abs. 1 GRCh gerechtfertigt werden, wenn sie gesetzlich vorgesehen sind, den Wesensgehalt der Rechtsschutzgarantie achten, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren und den von der Union anerkannten Gemeinwohlzielsetzungen oder dem Schutz der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen.²⁹ Im Bericht der Bundesregierung über den Vollzug der UmwRG-Novelle wird aufgrund dieser unerwartet deutlichen Aussagen des EuGH der zutreffende Schluss gezogen, dass Pläne zur (Wieder-)Einführung der materiellen Präklusion bei Umweltrechtsbehelfen betreffend die Zulassung von Infrastrukturprojekten und Industrieanlagen europa- und völkerrechtswidrig sind.³⁰

Nur am Rande sei auf den Erlass der Richtlinie (EU) 2020/1828 über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher³¹ aufmerksam gemacht. Nach deren Erwägungsgrund 75 möchte man hinsichtlich des Umweltrechts auch der AK Rechnung tragen. Allerdings beschränkt sich ihr Anwendungsbereich auf bestimmte Verstöße von Unternehmen gegen die in Anhang I bezeichneten Rechtsvorschriften (Art. 2 Abs. 1 S. 1). Die deutschen Umsetzungsvorschriften werden sich aus dem Verbandsklagenrichtlinienumsetzungsgesetz (VRUG) ergeben.³²

3. Erläuterungen zum UmwRG

Nachfolgend soll ein Überblick über die aktuelle Rechtsprechung und Entwicklungen ausgewählter Bereiche des UmwRG gegeben werden.

3.1 Umweltrechtsbehelfsfähige Gegenstände

Je nach Prüfungsgegenstand können bei den umweltrechtsbehelfsfähigen Gegenständen mehrere Nummern der Aufzählung des § 1 Abs. 1 S. 1 UmwRG einschlägig sein. Daher wird in der nachfolgenden Darstellung zuerst auf einzelne Tatbestände des § 1 Abs. 1 S. 1 UmwRG eingegangen und am Ende auf Themen mit Bezügen zu verschiedenen Listentatbeständen.

3.1.1 § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG

Seit der UmwRG-Novelle sind nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 HS 1 UmwRG Entscheidungen über die Annahme von Plänen und Programmen i. S. d. § 2 Abs. 7 UVPG und der entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften umweltrechtsbehelfsfähig, für die nach Anlage 5 des UVPG oder landesrechtlichen Vorschriften eine Pflicht zur Durchführung einer SUP besteht. Einer obligatorischen SUP sind z. B. Bauleitpläne nach §§ 6, 10 BauGB (s. Anlage 5 Nr. 1.8 UVPG) zu unterziehen, nicht jedoch die Bebauungspläne im vereinfachten Verfahren (§ 13 BauGB) und der Innenentwicklung (§ 13a BauGB). Nach einer Entscheidung des

- 15) EuGH, Urt. v. 8.11.2022 – C-873/19, NuR 2023, 106, 110 Rdnr. 73.
- 16) EuGH, Urt. v. 8.11.2022 – C-873/19, NuR 2023, 106, 110 Rdnr. 74.
- 17) EuGH, Urt. v. 8.11.2022 – C-873/19, NuR 2023, 106, 110f. Rdnrn. 75ff.
- 18) Zu letzteren EuGH, Urt. v. 8.11.2022 – C-873/19, NuR 2023, 106, 110 Rdnr. 76; s. a. BVerwG, Urt. v. 5.9.2013 – 7 C 21.12, NuR 2014, 194, 197 Rdnr. 46.
- 19) EuGH, Urt. v. 8.11.2022 – C-873/19, NuR 2023, 106, 108 Rdnr. 53.
- 20) EuGH, Urt. v. 8.11.2022 – C-873/19, NuR 2023, 106, 109 Rdnr. 56.
- 21) EuGH, Urt. v. 8.11.2022 – C-873/19, NuR 2023, 106, 108 Rdnrn. 53f.
- 22) EuGH, Urt. v. 8.11.2022 – C-873/19, NuR 2023, 106, 109 Rdnr. 57.
- 23) EuGH, Urt. v. 6.7.2023 – C-212/21, ECLI:EU:C:2023:546 Rdnr. 87.
- 24) EuGH, Urt. v. 6.7.2023 – C-212/21, ECLI:EU:C:2023:546 Rdnr. 87.
- 25) EuGH, Urt. v. 14.1.2021 – C-826/18, NuR 2021, 192ff.; dazu Römling, ZUR 2021, 235f. und kritisch Lorenzen, NVwZ 2022, 674ff.
- 26) EuGH, Urt. v. 14.1.2021 – C-826/18, NuR 2021, 192, 196 Rdnr. 56.
- 27) EuGH, Urt. v. 14.1.2021 – C-826/18, NuR 2021, 197 Rdnr. 58.
- 28) EuGH, Urt. v. 14.1.2021 – C-826/18, NuR 2021, 197 Rdnr. 63.
- 29) EuGH, Urt. v. 14.1.2021 – C-826/18, NuR 2021, 197 Rdnr. 64.
- 30) BT-Drs. 19/31266, S. 13.
- 31) ABl. 2020 L 409, S. 1ff. zuletzt geändert durch VO (EU) 2022/1925, ABl. L 265, S. 1ff.
- 32) S. BT-Drs. 20/6520.

BVerwG vom Juli 2023 ist die allerdings nur bis zum Ablauf des 31.12.2023 bestehende Möglichkeit zur Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren durch den Verweis des § 13b BauGB auf § 13a BauGB unionsrechtswidrig, da die Beschränkungen des § 13b S. 1 BauGB erhebliche Umweltauswirkungen i. S. d. Art. 3 Abs. 5 SUP-RL nicht auf jeden Fall ausschließen.³³

Umweltrechtsbehelfsfähig ist auch die begehrte Fortschreibung eines Luftreinhalteprogramms gem. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 i. V. m. § 35 Abs. 1 Nr. 2 UVPg i. V. m. Nr. 2.2 Anlage 5 UVPg und § 1 Abs. 1 S. 2 UmwRG, wobei nach dem BVerwG für die Erfüllung des besonderen Zulassungserfordernisses nach § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 UmwRG bereits die bei einem Luftreinhalteplan bestehende Möglichkeit der Verpflichtung zur Durchführung einer SUP und der damit verbundenen Beteiligungsberechtigung genügt.³⁴ Auch das Klimaschutzprogramm des Bundes (s. § 9 KSG) kann nach Nr. 2.13 der Anlage V des UVPg bei einer Rahmensetzung umweltrechtsbehelfsfähig sein.³⁵ Der VGH Mannheim bejahte die Umweltrechtsbehelfsfähigkeit des integrierten Energie- und Klimaschutzkonzepts nach § 6 KSG BW a. F., da es sich um einen Plan oder ein Programm i. S. d. § 17 UVwG handle. Das Konzept könne erhebliche positive oder auch negative Umweltauswirkungen zeitigen und auch Rahmen setzend wirken, da in ihm auch standortspezifische Aussagen getroffen werden können.³⁶ Dabei hielt er die für die Begründetheit des Rechtsbehelfs maßgebliche Vorschrift des § 2 Abs. 4 S. 2 UmwRG in Konstellationen einer sog. echten Normerlasslage bei einer vollständigen Untätigkeit schon nach seinem Wortlaut nicht für anwendbar.³⁷

Dass dem Unionsrecht auf jeden Fall Rechnung zu tragen ist, verdeutlicht die Entscheidung des BVerwG zu einer Verordnung des Landkreises Rosenheim über das Landschaftsschutzgebiet „Inntal Süd“. Zwar verneinte das BVerwG bei der Verordnung das Erfordernis der Rahmensetzung, da dafür nach der EuGH-Rechtsprechung eine signifikante Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten für die Durchführung eines oder mehrerer dieser Projekte aufgestellt werden müssen, insbesondere hinsichtlich des Standorts, der Art, der Größe und der Betriebsbedingungen dieser Projekte oder der mit ihnen verbundenen Inanspruchnahme von Ressourcen, die Verordnung aber keine solche Kriterien oder Modalitäten enthielt.³⁸ Trotz des weit auszulegenden Planbegriffs fehlte es der Verordnung auch an einem Mindestmaß an Konkretisierung für die Feststellung, ob von der Planverwirklichung eine Beeinträchtigung eines Natura 2000-Gebiets ausgehen könne.³⁹ Weil jedoch Art. 11 Abs. 1 des Protokolls „Naturschutz und Landschaftspflege“ der Alpenkonvention als umweltbezogene Rechtsvorschrift des nationalen Rechts der Durchführung des Unionsrechts dient, ließ das BVerwG aufgrund des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts das Erfordernis des Bestehens einer Verpflichtung zur Durchführung einer SUP nach Anlage 5 des UVPg oder landesrechtlichen Vorschriften unangewendet.⁴⁰

Obwohl im Schrifttum der Ausschluss direkter Rechtsbehelfe gegen die Bundesfachplanung gem. § 15 Abs. 3 S. 2 NABEG (s. a. § 1 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 UmwRG) teilweise als unions- und völkerrechtswidrig eingestuft wurde und dies teils heute noch so gesehen wird,⁴¹ hielt das BVerwG im März 2021 den damit verbundenen konzentrierten Rechtsschutz erst am Ende des gestuften Verfahrens sowohl mit dem Verfassungs- als auch dem Unions- und Völkerrecht für vereinbar. Aus der SUP-Richtlinie ergeben sich im Unterschied zur UVP-Richtlinie keine speziellen Anforderungen an den Rechtsschutz, so dass die nationale Ausgestaltung nur dem Äquivalenz- und Effektivitätsgrundsatz genügen müsse, auch Art. 9 Abs. 3 AK mache den Mitgliedstaaten keine konkreten Vorgaben zur Frage des „Wann“ des Rechtsschutzes.⁴² Momentan läuft aber ein von Frau Brigitte Artmann gegen die Bundesrepublik einge-

leitetes Verfahren vor dem Compliance Committee, weil sie den Ausschluss des direkten Rechtsschutzes bei Ausbau des Stromnetzes u. a. im Hinblick auf die gesetzliche Bedarfsfestlegung (§ 12e Abs. 4 S. 2 EnWG) und die Bundesfachplanung als konventionswidrig erachtet.⁴³ Deutschland hat in seiner Stellungnahme zur fehlenden Anerkennung der Rechtsbehelfsführerin auf die Möglichkeit eines ausreichenden Inzidentrechtsschutzes gegen den abschließenden Planfeststellungsbeschluss hingewiesen. Auf dieser Ebene werde der gesetzliche Bedarfsplan einer Evidenzkontrolle unterzogen, Art. 9 Abs. 3 AK beziehe sich nur auf Handlungen der in Art. 2 Abs. 2 AK legaldefinierten Behörden, im Rahmen des Rechtsschutzes gegen den vorausgegangenen Planfeststellungsbeschluss würden die vorhergehenden Verfahrensschritte überprüft. Zwar wird zugestanden, dass ein solcher Inzidentrechtsschutz nicht immer zeitnah sei. Trotzdem könne man von einem effektiven Rechtsschutz i. S. d. Art. 9 Abs. 4 AK sprechen, da ein vorgezogener Rechtsschutz unter Umständen zu einer Einwendungspräkklusion und einer nur eingeschränkten Überprüfbarkeit der abschließenden Zulassungsentscheidung führe.⁴⁴ Mit Spannung bleibt daher abzuwarten, wie das Compliance Committee und die Vertragsstaatenkonferenz in dieser Angelegenheit befinden werden.

3.1.2 § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG

Als man § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG zur Umweltrechtsbehelfsfähigkeit von Verwaltungsakten oder öffentlich-rechtlichen Verträgen einführt, durch die andere als die in den Nummern 1 bis 2b genannten Vorhaben zugelassen werden, intendierte man eine enge Auslegung dieser Vorschrift und wollte so Kfz-Typengenehmigungen von den Umweltrechtsbehelfen ausklammern, indem in den Materialien der Vorhabensbegriff wie folgt erläutert wurde: Da sich die Begrifflichkeit an § 2 Abs. 2 (= heute § 2 Abs. 4) UVPg, allerdings ohne Bezugnahme auf die Anlage 1 zum UVPg, orientiere, würden darunter die Errichtung und der Betrieb einer technischen Anlage, der Bau einer Anlage oder die Durchführung einer sonstigen in Natur und Landschaft eingreifenden Maßnahme sowie jeweils deren Änderung bzw. Erweiterung fallen.⁴⁵ Wegen der damit verbundenen erheblichen Einschränkung der umweltrechtsbehelfsfähigen

33) BVerwG, Urt. v. 18.7.2023 – 4 CN 3.22.

34) BVerwG, Urt. v. 27.2.2020 – 7 C 3.19, BVerwGE 168, 20, 23 Rdnr. 22; Urt. v. 28.5.2021 – 7 C 2.20, BVerwGE 172, 365, 368 Rdnr. 21.

35) Guckelberger, in: Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, 2022, KSG, § 9 Rdnr. 26.

36) VGH Mannheim, Urt. v. 10.11.2022 – 10 S 3542/21, ZUR 2023, 238, 239 Rdnrn. 34ff.

37) VGH Mannheim, Urt. v. 10.11.2022 – 10 S 3542/21, ZUR 2023, 238, 241 Rdnr. 57.

38) BVerwG, Urt. v. 26.1.2023 – 10 N 1.23, NuR 2023, 411, 412 Rdnr. 14.

39) BVerwG, Urt. v. 26.1.2023 – 10 N 1.23, NuR 2023, 411, 412f. Rdnrn. 16ff.

40) BVerwG, Urt. v. 26.1.2023 – 10 N 1.23, NuR 2023, 411, 413 Rdnr. 21.

41) Baumann/Brigola, DVBl. 2020, 324, 325; eingehend zu den verschiedenen Ansichten Langstädter, Effektiver Umweltrechtsschutz in Planungskaskaden, 2021, S. 385ff.

42) BVerwG, Beschl. v. 24.3.2021 – 4 VR 2.20, BVerwGE 172, 57, 59ff. Rdnrn. 12ff.

43) ACCC/C/2020/178, Stand 27.11.2023, abrufbar unter https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2020-178_Germany/Communication_from_the_Party/frPartyC178_13.8_2020_response_to_communication_ger.pdf.

44) ACCC/C/2020/178, Stand 27.11.2023, abrufbar unter https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2020-178_Germany/Communication_from_the_Party/frPartyC178_13.8_2020_response_to_communication_ger.pdf, S. 24.

45) BR-Drs. 422/16, S. 30; s. zu den Intentionen auch Guckelberger/Mitschang, NJW 2022, 3747, 3748.

gen Gegenstände, die – wie bereits geschildert – unions- und völkerrechtswidrig ist, drängt die Rechtsprechung zu Recht darauf, die Vorschrift so weit wie möglich im Einklang mit den Zielen des Art. 9 Abs. 3 AK und eines effektiven Umweltrechtsschutzes auszulegen.⁴⁶ Auch wenn man in bestimmten Konstellationen durchaus Anleihen bei § 2 Abs. 6 UVPG nehmen kann, so dass Zulassungsentscheidungen etwa auch Vorbescheide oder Teilgenehmigungen sind, werden damit nach dem BVerwG auch Entscheidungen erfasst, die wie etwa bei einer Verlängerung nach § 18 Abs. 3 BImSchG, „nur Elemente einer Zulassungsentscheidung“ enthalten.⁴⁷ Eine Zulassung i. S. d. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG liegt also nicht nur bei abschließenden Entscheidungen über die formellen oder materiellen Voraussetzungen eines Vorhabens vor.⁴⁸ Weil es für eine Zulassung ausreicht, wenn über einzelne Aspekte der Zulässigkeit des Vorhabens verbindlich entschieden und auf diese Weise die Vorhabensrealisierung ermöglicht wird, beinhaltet auch die naturschutzrechtliche Befreiung nach § 67 BNatSchG eine Zulassungsentscheidung.⁴⁹ Unter Rekurs auf den allgemeinen Sprachgebrauch ist unter einem „Vorhaben“ i. S. d. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG eine geplante Handlung oder Maßnahme zu verstehen,⁵⁰ für die eine Zulassung unter Berücksichtigung umweltbezogener Vorschriften erforderlich ist. Deshalb unterfällt auch die Zulassung eines Pflanzenschutzmittels⁵¹ oder die Erteilung einer Ausnahmegegenehmigung für den Abschuss eines Wolfes nach § 45 Abs. 7 BNatSchG⁵² dem Auffangtatbestand des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG. Das OVG Greifswald sah in einer Ersetzung des gemeindlichen Einvernehmens, die mit der immmissionsschutzrechtlichen Genehmigung zusammenfällt, ebenfalls eine Zulassung.⁵³

Eine behördliche Freistellungsentscheidung, wonach für ein Vorhaben keine Genehmigung benötigt wird, ergeht in Gestalt eines Verwaltungsakts. Bislang wurde deren Umweltrechtsbehelfsfähigkeit unter Heranziehung des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG i. V. m. Satz 2, wonach dieses Gesetz auch Anwendung findet, wenn entgegen geltender Rechtsvorschriften keine Entscheidung nach Satz 1 getroffen wird, begründet. Inhaltlich wird bei einer Freistellung zwar verbindlich über die fehlende Genehmigungsbedürftigkeit, nicht aber über die Zulassung eines Vorhabens entschieden.⁵⁴ Die Freistellung beinhaltet den behördlichen Verzicht auf eine Genehmigung, deren Unterlassen daher über § 1 Abs. 1 S. 2 UmwRG geltend gemacht werden kann.⁵⁵ Demgegenüber ließ der VGH München vor kurzem offen, ob man eine solche Erklärung nicht im Hinblick auf den Auffangcharakter des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG als eine, Elemente einer positiven Zulassungsentscheidung enthaltende, Entscheidung qualifizieren kann.⁵⁶ Auf den ersten Blick mutet es befremdlich an, in der Erklärung der Entbehrlichkeit einer Genehmigung ein Element einer Zulassung i. S. e. förmlichen Erlaubnis oder Genehmigung zu sehen. Da man das Verb „zulassen“ aber auch so verstehen kann, dass nichts zur Unterbindung einer Handlung oder eines Zustands unternommen wird,⁵⁷ sprechen die besseren Argumente für einen Rekurs auf § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG und keinen Rekurs auf Satz 2, der ja gerade an das Unterlassen einer Entscheidung (s. a. § 2 Abs. 1 S. 2 UmwRG) anknüpft. Im Übrigen, wäre unabhängig davon, welchen dogmatischen Ansatz man wählt, die Umweltrechtsbehelfsfähigkeit von Freistellungsentscheidungen, etwa nach § 43f Abs. 4 S. 3 EnWG oder § 25 Abs. 4 S. 4 NABEG, zu bejahen.

Stellt man auf den Wortlaut des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG ab, wird dieser Auffangtatbestand nur bei der Zulassung von Vorhaben relevant, die nicht unter § 1 Abs. 1 S. 1 Nrn. 1–2b UmwRG fallen. Um Verstöße gegen das Unionsrecht und Art. 9 Abs. 3 AK zu vermeiden, legt das BVerwG das Exklusivitätsverhältnis zwischen diesen Tatbeständen einschränkend aus. Es greift zwar bei Vorhaben, bei denen eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchge-

führt wurde und die einer umfassenden gerichtlichen Kontrolle nach § 2 Abs. 4 S. 2 UmwRG unterliegen.⁵⁸ Dagegen darf zur Vermeidung von Lücken beim Umweltschutz auf § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG bei solchen Vorhaben rekurriert werden, bei denen nach Durchführung einer UVP-Vorprüfung mangels zur erwartender erheblicher Umweltauswirkungen keine UVP-Pflicht besteht.⁵⁹ Ferner muss nach dem BVerwG dieser Auffangtatbestand erst recht bei Unterbleiben einer gebotenen UVP-Vorprüfung einschlägig sein, weil dann keine Aussagen zum Bestehen einer Verpflichtung zur Durchführung einer UVP getroffen werden können und dem Gericht infolge der Einschränkung seiner Gerichtskontrolle aufgrund von § 5 Abs. 3 S. 2 UVPG eine Nachholung der unterbliebenen Vorprüfung verwehrt ist. Andernfalls könnten die durch Art. 9 Abs. 2, 3 AK sowie durch Unionsrecht gebotenen Rechtsschutzmöglichkeiten durch Unterbleiben der Vorprüfung zur Feststellung der UVP-Pflicht unterlaufen werden.⁶⁰

Ist bei der Zulassung eines bergrechtlichen Hauptbetriebsplans keine UVP nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 lit. b) UmwRG durchzuführen, weil die beanspruchte Abbaufäche bereits Gegenstand eines planfestgestellten obligatorischen Rahmenbetriebsplanes war, ergibt sich deren Umweltrechtsbehelfsfähigkeit aus § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG. Auch wenn der vorausgegangene Planfeststellungsbeschluss Bindungswirkung für den nachfolgenden Hauptbetriebsplan entfaltet, enthält letzterer Elemente einer Zulassungsentscheidung, was – wie aufgezeigt – ausreicht.⁶¹

3.1.3 § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 UmwRG

Inzwischen besteht eine zunehmend gefestigte Rechtsprechung zu den in § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 UmwRG genannten Verwaltungsakten über Überwachungs- und Aufsichtsmaßnahmen zur Umsetzung oder Durchführung von Entscheidungen nach den Nummern 1–5, die der Einhaltung umweltbezogener Rechtsvorschriften des Bundes- oder Landesrechts oder unmittelbar geltender Rechtsakte der Union dienen. Wie man an der Bezugnahme auf die Nummern 1–5 erkennen kann, sind die Aufsichts- oder Überwachungsmaßnahmen akzessorisch zu den vorausge-

46) BVerwG, Urt. v. 8.11.2022 – 7 C 7.21, NuR 2023, 494, 495 Rdnr. 19.

47) BVerwG, Urt. v. 8.11.2022 – 7 C 7.21, NuR 2023, 494, 495 Rdnr. 19.

48) BVerwG, Urt. v. 8.11.2022 – 7 C 7.21, NuR 2023, 494, 495 Rdnr. 20.

49) BVerwG, Urt. v. 8.11.2022 – 7 C 7.21, NuR 2023, 494, 495 Rdnr. 20.

50) VG Düsseldorf, Urt. v. 24.1.2018 – 6 K 12341/17, juris Rdnrn. 85 ff., umschreibt ein Vorhaben als Absicht, ein Projekt, ein Unterfangen oder Unternehmen; ähnlich VG Schleswig, Urt. v. 13.12.2017 – 3 A 38/17, ZUR 2018, 239 ff.

51) S. dazu auch Sobotta, EuZW 2023, 75, 76; weitere Beispiele, aber unter Zugrundelegung der früheren Rechtsprechung die Umweltrechtsbehelfsfähigkeit verneinend VG Frankfurt, Beschl. v. 12.2.2021 – 6 L 3232/20.F, juris Rdnr. 49.

52) OVG Lüneburg, Beschl. v. 26.6.2020 – 4 ME 116/20, juris Rdnr. 14.

53) OVG Greifswald, Urt. v. 10.5.2023 – 5 K 448/21.OVG, juris Rdnrn. 46 f.

54) VG Regensburg, Beschl. v. 21.11.2018 – RN 7 S 18.1756, juris Rdnr. 55.

55) VGH München, Urt. v. 7.2.2023 – 22 B 21.2417, juris Rdnr. 45.

56) VGH München, Urt. v. 7.2.2023 – 22 B 21.2417, juris Rdnr. 48.

57) S. die Erläuterung des Worts „zulassen“ bei Duden.

58) BVerwG, Urt. v. 8.11.2022 – 7 C 7.21, NuR 2023, 494, 496 Rdnr. 24.

59) BVerwG, Urt. v. 8.11.2022 – 7 C 7.21, NuR 2023, 494, 496 Rdnr. 24.

60) BVerwG, Urt. v. 8.11.2022 – 7 C 7.21, NuR 2023, 494, 496 Rdnr. 25.

61) BVerwG, Urt. v. 8.11.2022 – 7 C 7.21, NuR 2023, 49, 495 Rdnr. 19; Urt. v. 6.10.2022 – 7 C 5.21, NuR 2023, 256 Rdnr. 12.

gangenen Umweltrechtsbehelfstatbeständen.⁶² Sind letztere aufgrund des Unions- oder Völkerrechts einschränkend, erweiternd oder analog auszulegen, unterfallen diesbezügliche Aufsichts- oder Überwachungsmaßnahmen § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 UmwRG. Auch vor dem Hintergrund der unions- und völkerrechtlichen Rechtsschutzvorgaben leuchtet es ein, den Begriff der Aufsichts- und Überwachungsmaßnahmen weit auszulegen, so dass darunter ein breites Spektrum an Tätigkeiten erfasst wird.⁶³ Es handelt sich bei diesen um Maßnahmen des Gesetzesvollzugs, wobei jedoch wegen Nichtvorliegens der Akzessorietät von einer Vorhabenzulassung unabhängige Maßnahmen nach dem Gesetzeswortlaut nicht nach diesem Tatbestand umweltrechtsbehelfsfähig sind.⁶⁴ Wird z.B. eine Zulassungsentscheidung nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG nachträglich (teilweise) aufgehoben, sieht das BVerwG darin die stärkste Form einer Überwachung oder Aufsicht.⁶⁵ Zu den nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 UmwRG umweltrechtsbehelfsfähigen Gegenständen gehört z.B. die vorläufige Untersagung des Betriebs eines Offshore-Windparks nach § 16 Abs. 3 S. 1 SeeAnlV a.F. (s. jetzt § 14 Abs. 3 S. 1 SeeAnlG).⁶⁶ Weitere Beispiele für Überwachungs- oder Aufsichtsmaßnahmen sind die behördliche Überprüfung der Einhaltung des Umfangs der Genehmigung, der Befolgung von Schutzauflagen oder angeordneter Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen, aber auch behördliche Anordnungen gegenüber Dritten oder dem Vorhabenträger, etwa Überwachungsmaßnahmen durchzuführen, Auskunft zu erteilen oder das Betreten des Grundstücks zu Kontrollzwecken zu dulden.⁶⁷ Da die Zulassung eines Hauptbetriebsplans keine Maßnahme der Gefahrenabwehr ist, sondern den Rechtskreis des Vorhabenträgers erweitert, handelt es sich dabei um keine Überwachungs- und Aufsichtsmaßnahme nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 UmwRG.⁶⁸

3.1.4 Baugenehmigungen

Baugenehmigungen können nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UmwRG umweltrechtsbehelfsfähig sein, wenn sie eine Zulassungsentscheidung über die Zulässigkeit eines Vorhabens enthalten, für die nach dem UVPG oder landesrechtlichen Vorschriften eine Pflicht zur Durchführung einer UVP besteht. Insoweit sei auf Nummer 18 der Anlage 1 des UVPG hingewiesen. Die angerufenen Gerichte mussten sich einige Male mit der Frage auseinandersetzen, ob sich aus § 50 Abs. 1 S. 2 UVPG, wonach eine nach diesem Gesetz vorgeschriebene Vorprüfung entfällt, wenn für den aufzustellenden Bebauungsplan eine Umweltprüfung nach den Vorschriften des BauGB durchgeführt wird, von einer nicht UVP-pflichtigen Baugenehmigung auszugehen ist. Sie verneinten dies allesamt. Nach dem Gesetzeswortlaut reiche es aus, wenn für das zuzulassende Vorhaben die Pflicht zur Durchführung einer UVP bestehen kann.⁶⁹ Für die Richtigkeit dieser Ansicht spricht überdies ein Blick auf § 50 Abs. 3 UVPG, wonach bei Durchführung der UVP in einem Aufstellungsverfahren für einen Bebauungsplan und in einem nachfolgenden Zulassungsverfahren die UVP bei letzterem aufgrund der Abschichtungswirkung auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen beschränkt werden soll. Ein solches abschichtendes, alle Ebenen einbeziehendes Vorgehen ist unionsrechtlich geboten.⁷⁰ Zudem verwies der VGH Kassel darauf, dass die beantragte Baugenehmigung den umweltbezogenen Festsetzungen des Bebauungsplans widersprechen könne und auch mit Blick auf eine mögliche Konfliktverlagerung auf die nachfolgende Ebene oder aufgrund nachträglicher tatsächlicher und rechtlicher Veränderungen ein Verständnis des § 50 Abs. 1 S. 2 UVPG als generelle Präklusionsvorschrift für die Geltendmachung naturschutzrechtlicher Aspekte auf der Genehmigungsebene abzulehnen ist.⁷¹

Soweit sich die Umweltrechtsbehelfsfähigkeit einer Baugenehmigung nicht bereits aus § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UmwRG ergibt, ist diese aufgrund des Auffangtatbestands

in § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG zu bejahen. Denn die Baugenehmigung enthält einen Verwaltungsakt in Gestalt der Zulassung eines Vorhabens. Im Unterschied zur Nummer 1 greift die Nummer 5 aber nur insoweit, als die Vorhaben unter Anwendung umweltbezogener Rechtsvorschriften des Unionsrechts, des Landesrechts oder unmittelbar geltender Rechtsakte der Europäischen Union zugelassen werden. Nach zutreffender Ansicht umfasst der Begriff des „Landesrechts“ auch die als gemeindliche Satzungen erlassenen Bebauungspläne (§ 10 Abs. 1 BauGB), da Gemeinden zur mittelbaren Landesverwaltung gehören und es sowohl unionsrechtlich als auch mit Blick auf Art. 9 Abs. 3 AK bedenklich wäre, wenn man Rechtsnormen der „untersten Ebene“ vom Kreis der umweltbezogenen Rechtsvorschriften ausnehmen würde.⁷² Nicht jede BauGB-Regelung muss über einen Umweltbezug verfügen. Zu bejahen ist dies etwa bei Festsetzungen in einem Bebauungsplan nach § 9 Abs. 1 Nr. 18 lit. b), 20, und 23 BauGB⁷³ oder bei § 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 3, 5 BauGB.⁷⁴

3.1.5 Verbindlicherklärung eines bodenrechtlichen Sanierungsplans

Nach dem VGH Mannheim ist die Verbindlicherklärung eines Sanierungsplans keine Zulassungsentscheidung i. S. d. § 1 S. 1 Nr. 1 UmwRG. Zwar stellt diese Entscheidung einen Verwaltungsakt i. S. d. § 35 VwVfG dar, allerdings habe diese Entscheidung keinen Zulassungscharakter i. S. d. § 2 Abs. 6 UVPG.⁷⁵ Auch bestehe keine Verpflichtung zur Durchführung einer UVP in Bezug auf die Verbindlicherklärung.⁷⁶ § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG wurde verneint, da die Verbindlicherklärung weder in Anlage 5 zum UVPG noch im Landesrecht als SUP-pflichtig qualifiziert wurde. Der VGH Mannheim ließ offen, ob § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG über seinen Wortlaut hinaus auch auf Pläne und Programme angewendet werden kann, für die nach der Auffangklausel des § 35 Abs. 2 UVPG eine SUP-Pflicht bestehen kann, da erhebliche Umweltauswirkungen einer Sanierungsplanung „allenfalls bei einer ungewöhnlich großen räumlichen Ausdehnung des Sanierungsgebiets in Betracht kommen“.⁷⁷ Trotz Vorliegens eines Verwaltungsakts

62) BVerwG, Urt. v. 29. 4. 2021 – 4 C 2.19, BVerwGE 172, 271, 278 f. Rdnr. 23 spricht von „Genehmigungsakzessorietät“.

63) BVerwG, Urt. v. 23. 6. 2020 – 9 A 22.19, BVerwGE 168, 368, 372 Rdnr. 17; BVerwG, Urt. v. 29. 4. 2021 – 4 C 2.19, 172, 271, 278 Rdnr. 22.

64) BVerwG, Urt. v. 29. 4. 2021 – 4 C 2.19, BVerwGE 172, 271, 278 Rdnr. 22.

65) BVerwG, Urt. v. 6. 10. 2022 – 7 C 5.21, NuR 2023, 256, 257 Rdnr. 15.

66) BVerwG, Urt. v. 29. 4. 2021 – 4 C 2.19, BVerwGE 172, 271, 278 Rdnr. 22.

67) OVG Greifswald, Urt. v. 16. 11. 2021 – 5 K 588/20.OVG, juris Rdnr. 49.

68) BVerwG, Urt. v. 6. 10. 2022 – 7 C 5.21, NuR 2023, 256, 257 Rdnr. 15.

69) VG Ansbach, Zwischenurt. v. 21. 10. 2021 – An 17 K 19.02135, juris Rdnr. 42f.

70) OVG Lüneburg, Beschl. v. 17. 7. 2022 – 1 ME 58/22, NuR 2022, 574, 575.

71) VGH Kassel, Beschl. v. 17. 3. 2021 – 3 B 2000/20, NVwZ-RR 2021, 614, 615 Rdnr. 20.

72) Wie hier *Heinze/Wolff*, NVwZ 2022, 931, 932; a. A. VGH München, Beschl. v. 11. 4. 2018 – 2 CS 18.198, NuR 2019, 483, 483 f.

73) S. a. OVG Schleswig, Beschl. v. 26. 5. 2023 – 1 MB 13/22, juris Rdnr. 32; VGH Kassel, Beschl. v. 19. 9. 2022 – 3 B 680/22, juris Rdnr. 22.

74) VGH Kassel, Beschl. v. 19. 9. 2022 – 3 B 680/22, juris Rdnr. 24.

75) VGH Mannheim, Urt. v. 14. 7. 2021 – 10 S 141/20, NuR 2022, 193, 194 Rdnr. 59.

76) VGH Mannheim, Urt. v. 14. 7. 2021 – 10 S 141/20, NuR 2022, 193, 196 Rdnr. 63.

77) VGH Mannheim, Urt. v. 14. 7. 2021 – 10 S 141/20, NuR 2022, 193, 197 Rdnr. 70.

wurde die Umweltrechtsbehelfsfähigkeit der Verbindlichkeitserklärung mangels Entscheidung über die Zulassung eines Vorhabens und wegen des abschließenden Charakters der Aufzählung der umweltrechtsbehelfsfähigen Gegenstände im UmwRG verneint.⁷⁸ Diese Haltung lässt sich angesichts der EuGH-Entscheidung zur Kfz-Typengenehmigung so nicht mehr aufrechterhalten. Die Verwaltungsgerichte müssen nun überlegen, wie sie dogmatisch zur Bejahung der Umweltrechtsbehelfsfähigkeit gelangen.

3.1.6 Zwischenfazit

Der Bundesgesetzgeber hat den Kreis der umweltrechtsbehelfsfähigen Gegenstände völker- und unionsrechtswidrig zu eng gezogen. Zwar kann der Gesetzgeber im innerstaatlichen Recht gem. Art. 9 Abs. 3 AK Kriterien für die Umweltrechtsbehelfsberechtigung der Mitglieder der Öffentlichkeit vorsehen. Diese müssen aber nach Art. 9 Abs. 3 AK uneingeschränkt von Behörden vorgenommene Handlungen oder Unterlassungen anfechten können, die gegen umweltbezogene Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts verstoßen. Wegen der Gesetzesbindung der Gerichte müssen sie als Erstes prüfen, ob der jeweilige Prüfungsgegenstand nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nrn. 1–6 UmwRG bzw. nach Satz 2 aufgrund Unterlassens umweltrechtsbehelfsfähig ist. Sollte dies zu verneinen, aber ein Umweltrechtsschutz geboten sein, ist über eine Nichtanwendung einschränkender Merkmale der Umweltrechtsbehelfstatbestände oder deren erweiternde oder analoge Rechtsanwendung oder die Annahme einer Klagebefugnis aufgrund eines prokuratorischen Rechts nachzudenken. Da man durchaus unterschiedlicher Ansicht über den dogmatisch zu beschreitenden Weg sein kann, ist zwar mit einer divergierenden, im Ergebnis aber den Umweltrechtsschutz bejahenden Rechtsprechung zu rechnen. Weil der UmwRG-Gesetzgeber mit seiner UmwRG-Novelle der Figur des prokuratorischen Rechts ein Ende bereiten wollte, dürfte – wo dies dogmatisch möglich ist – eine ggf. die § 1 Abs. 1 S. 1 Nrn. 1–6 UmwRG modifizierende Rechtsanwendung zu bevorzugen sein. In einer Zeit, in der die Beschleunigung der Genehmigungs- und Planungsverfahren und des dazugehörigen Rechtsschutzes ein zentrales Anliegen des Gesetzgebers ist, könnte man der Verwaltungsgerichtsbarkeit durch die Einführung einer Generalklausel im UmwRG, bei der nur zwischen Art. 9 Abs. 2 und 3 AK differenziert wird, die Rechtsanwendung deutlich erleichtern.⁷⁹ Dadurch würden Abgrenzungsfragen zwischen den einzelnen umweltrechtsbehelfsfähigen Gegenständen an Bedeutung verlieren. Im Übrigen kann die derzeit unzulängliche Ausgestaltung des Enumerationsprinzips von der Inanspruchnahme des unions- und völkerrechtlich gewollten Umweltrechtsschutzes abhalten.

Lücken im Umweltrechtsschutz resultieren daraus, dass sich der Auffangtatbestand des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG auf Zulassungen in Gestalt von Verwaltungsakten und öffentlich-rechtlichen Verträgen beschränkt. Nach dem Wortlaut werden von dieser Rechtsvorschrift Realakte nicht erfasst. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 UmwRG bezieht sich lediglich auf Verwaltungsakte über Überwachungs- und Aufsichtsmaßnahmen. Die dort vorgesehene Akzessorietät zu § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG vernachlässigt, dass ein Handeln bei öffentlich-rechtlichen Verträgen, bei denen man sich auf die Ebene der Gleichordnung begeben hat, oftmals ausscheidet (s. aber § 61 VwVfG). Um nicht gegen Art. 9 Abs. 3 AK zu verstoßen, müssen aber auch Realakte, wie etwa das Fällen eines Baumes oder die Beseitigung einer Hecke,⁸⁰ oder untergesetzliche Rechtsvorschriften, wie die Festlegung von Flugrouten oder eines Naturschutzgebiets durch Rechtsverordnung,⁸¹ umweltrechtsbehelfsfähig sein. Für Realakte kann entweder der Auffangtatbestand des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG analog oder, falls diese eine Aufsichts- oder Überwachungsmaßnahme enthalten, § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 UmwRG analog herangezogen

werden. Die planwidrige Regelungslücke lässt sich damit begründen, dass der Gesetzgeber nicht erkannt hat, dass durch den eingeschränkten Gesetzeswortlaut Art. 9 Abs. 3 AK unzureichend umgesetzt wird. Schwieriger ist dagegen eine Analogie bei Rechtsverordnungen, da man angesichts deren generell-abstrakten Charakters an der Vergleichbarkeit des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG zweifeln kann. Insofern könnte es näher liegen, über den Anwendungsvorrang (oder ein prokuratorisches Recht) zu ihrer Umweltrechtsbehelfsfähigkeit zu gelangen. Auch muss es Umweltrechtsschutz gegen die Zulassung von Infrastrukturvorhaben durch Maßnahmengesetze nach dem MgvG geben. Es gibt gute Gründe für die Annahme, dass der bei solchen Zulassungen erst gegen spätere Verwaltungsentscheidungen mögliche Rechtsschutz zu spät einsetzt.⁸² Deswegen wird eine unionsrechtskonforme Anwendung des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UmwRG in Erwägung gezogen, wonach auch Legislativzulassungen umweltrechtsbehelfsfähig sein können.⁸³ Diese wenigen Beispiele verdeutlichen, dass es keine Pauschallösung für die Beseitigungen der aktuellen Unzulänglichkeiten des deutschen Enumerationsprinzips gibt, sondern mit Blick auf den konkreten Rechtsbehelfsgegenstand dessen Umweltrechtsbehelfsfähigkeit dogmatisch zu begründen ist.

3.2 Umweltbezogene Rechtsvorschriften

Die Legaldefinition der umweltbezogenen Rechtsvorschriften in § 1 Abs. 4 UmwRG wird bei den Rechtsbehelfen nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 2a–6 UmwRG oder deren Unterlassen relevant. Gem. § 2 Abs. 1 S. 1 UmwRG muss die Vereinigung für die Zulässigkeit des Rechtsbehelfs die Verletzung derartiger Rechtsvorschriften geltend machen. Spiegelbildlich prüft das angerufene Gericht in der Begründetheit nach § 2 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 UmwRG, ob die Entscheidung oder deren Unterlassung gegen umweltbezogene Rechtsvorschriften verstößt, die für diese Entscheidung von Bedeutung sind. Wie bereits geschildert, ist der Begriff der umweltbezogenen Rechtsvorschrift weit zu verstehen, darunter fallen nicht nur Rechtsvorschriften, in deren Überschrift oder Text explizit das Wort „Umwelt“ verwendet wird.⁸⁴ Eine solche Vorschrift stellt z. B. § 14 Abs. 3 S. 1 SeeAnlG zur Abwehr von Gefahren für die Meeresumwelt⁸⁵ oder ein Abwägungsgebot dar, soweit im konkreten Fall Umweltbelange in die Abwägung einfließen.⁸⁶ Das Klimaschutzrechtliche Berücksichtigungsgebot in § 13 Abs. 1 S. 1 KSG und dessen korrespondierende Landesregelungen stellen weitere Beispiele für umweltbe-

78) VGH Mannheim, Urt. v. 14.7.2021 – 10 S 141/20, NuR 2022, 193, 194f. Rdnrn. 57ff.

79) S. a. zu einer solchen Generalklausel Guckelberger/Mitschang, NJW 2022, 3747, 3749.

80) OVG Münster, Beschl. v. 8.3.2019 – 8 B 1651/18, NuR 2019, 494ff. Zu Realakten insgesamt Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 86. EL April 2018, § 1 UmwRG Rdnr. 112; Schlacke, in: Gärditz, VwGO, 2. Aufl. 2018, § 1 UmwRG Rdnr. 53.

81) Franzius, in: Schink/Reidt/Mitschang, UVPg/UmwRG, 2. Aufl. 2023, § 1 UmwRG Rdnr. 27; Schlacke, in: Gärditz, VwGO, 2. Aufl. 2018, § 1 UmwRG Rdnr. 53.

82) S. dazu Hermsdorf/Glaser, NVwZ 2023, 1217, 1220, wonach die gerichtliche Folge der Entscheidung entweder in der Aufhebung des Zulassungsakts oder Feststellung seiner Ungültigkeit bestehen muss.

83) Hermsdorf/Glaser, NVwZ 2023, 1217, 1221.

84) VGH München, Beschl. v. 11.4.2018 – 2 CS 18.198, NuR 2019, 483 Rdnr. 8; s. a. Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 86. EL April 2018, § 1 UmwRG Rdnr. 161.

85) BVerwG, Urt. v. 29.4.2021 – 4 C 2.19, BVerwGE 172, 271, 279 Rdnr. 24.

86) BVerwG, Urt. v. 18.6.2020 – 3 C 3.19, NuR 2020, 786, 793 Rdnr. 76.

zogene Rechtsvorschriften dar.⁸⁷ Auch die baurechtlichen Vorschriften über städtebauliche Sanierungsmaßnahmen und den sozialen Städteumbau enthalten partiell solche Vorschriften, insbesondere wenn sie auf den Klimaschutz Bezug nehmen (§ 136 Abs. 2 S. 1 Nr. 1, § 171a Abs. 2 S. 2 BauGB). In den Worten des BVerwG beinhaltet „§ 13 BImSchG jedenfalls insoweit ... eine umweltbezogene Rechtsvorschrift, als von der Konzentrationswirkung umfasste behördliche Entscheidungen ihrerseits von der Einhaltung solcher umweltbezogenen Rechtsvorschriften abhängen, die im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren von der Genehmigungsbehörde zu prüfen sind“.⁸⁸

3.3 Anerkennung von Umweltvereinigungen

Die Umweltrechtsbehelfe können aufgrund der Öffnungsklausel in § 42 Abs. 2 HS 1 VwGO (ggf. analog) i. V. m. § 2 Abs. 1 S. 1 UmwRG von Umweltvereinigungen unabhängig von einer Geltendmachung der Verletzung in eigenen Rechten eingelegt werden. Allerdings sind sie nach § 3 anerkannten inländischen oder ausländischen Vereinigungen vorbehalten (s. aber § 2 Abs. 2 UmwRG hinsichtlich einer noch nicht anerkannten Vereinigung). Der EuGH hat in seiner Entscheidung vom 8.11.2022 hervorgehoben, dass die Mitgliedstaaten zum Ausschluss von Popularklagen den Kreis der nach Art. 9 Abs. 3 AK Anfechtungsberechtigten einengen dürfen.⁸⁹ Mit den in § 3 Abs. 1 UmwRG normierten Anerkennungsvoraussetzungen möchte der Gesetzgeber einen besonderen Sachverstand der umweltrechtsbehelfsfähigen Vereinigungen im Umweltschutz sicherstellen.⁹⁰ Dies spiegelt sich auch in ihrer metaphorischen Umschreibung als „Sachwalter der Natur“ oder „Anwälte der Natur“ wider.⁹¹ 2022 entschied das BVerwG, dass es sich bei § 3 UmwRG um eine Sachentscheidungsvoraussetzung handelt, die erst zum Schluss der letzten mündlichen Verhandlung oder mangels einer solchen im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung vorliegen muss. Zur Begründung verwies es dabei auf den Wortlaut des § 2 Abs. 1 S. 1 UmwRG, einen systematischen Blick auf § 2 Abs. 2 UmwRG, den Sinn und Zweck dieser beiden Vorschriften, den unionsrechtlich gebotenen weiten Gerichtszugang sowie die Entlastung der Gerichte als Nebeneffekt.⁹² Da die Vereinigungen ihre Rechtsbehelfe nach dem Gesetzestext des § 2 Abs. 1 S. 1 UmwRG „nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung“ einlegen, wird – so das BVerwG – durch die Klage- bzw. Antragsbefugnis zugleich das Rechtsschutzbedürfnis für den jeweiligen Rechtsbehelf indiziert. Weil die Umweltvereinigungen altruistisch tätig werden und ihnen im deutschen Prozessrecht eine besondere Rolle eingeräumt wird, darf beim Rechtsschutzbedürfnis für einen Normenkontrollantrag aber nicht nach der Verbesserung ihrer Rechtsstellung im Erfolgsfall gefragt werden.⁹³ Stattdessen ist zu prüfen, ob durch den eingelegten Rechtsbehelf noch Verbesserungen für den Umweltschutz erzielt werden können, was selbst bei vollständiger Umsetzung eines Bebauungsplans im Hinblick auf die Möglichkeit erneuter Planung zu bejahen ist.⁹⁴

Bei den in § 3 Abs. 1 S. 2 UmwRG aufgezählten Anerkennungsvoraussetzungen ist zu beachten, dass die jeweilige Vereinigung gem. Nummer 1 nach ihrer Satzung ideell und nicht nur vorübergehend vorwiegend die Ziele des Umweltschutzes fördern muss. Bezogen auf eine Naturschutzvereinigung arbeitete das BVerwG heraus, dass zunächst zu prüfen ist, ob sie sich als ein Unterfall einer Umweltvereinigung einstufen lässt, und anschließend danach zu fragen ist, wo der Schwerpunkt ihrer Betätigung nach der Satzung liegt.⁹⁵ Die zum Umweltschutz gehörenden Schutzgüter lassen sich dabei § 2 Abs. 1 UVPG entnehmen.⁹⁶ In Bezug auf die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege kann auf § 1 Abs. 1 BNatSchG rekurriert werden.⁹⁷ Daher fördert eine Vereinigung, auch wenn sie sich nach ihrem satzungsmäßigen Aufgabenbereich auf

den Schutz nur eines Naturgutes, etwa des Bodens, i. S. d. § 7 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG konzentriert, auch die Ziele des Umweltschutzes, zumal auf einen solchen Teilbereich spezialisierte Vereinigungen besonders sachkundig und hilfreich sein können.⁹⁸ Trotzdem verneinte das BVerwG die Anerkennungsfähigkeit der Vereinigung, da nicht der Schutz von Natur und Landschaft, sondern der davon zu unterscheidende Bodenschutz den Hauptzweck der Vereinigung bildete. Aufgrund des Merkmals „vorwiegend“ in § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 UmwRG, das sich im Sinne von „im Schwerpunkt“ oder „hauptsächlich“ verstehen lässt, muss sich aus einer eindeutigen Formulierung der Satzung ergeben, dass bei der jeweiligen Vereinigung die Förderung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege überwiegen.⁹⁹ Verfolgt eine Vereinigung nach ihrer Satzung die Ziele des Schutzes der Umwelt und der Tiere sowie des Friedens und der Völkerverständigung, ist nach dem VG Halle bei der Anerkennung einzustellen, dass sich der Tierschutz nur partiell mit dem Umweltschutz überschneidet, da Ersterer primär den Schutz des Lebens einzelner Tiere unabhängig vom Artenschutz sowie der Zerstörung der Lebensräume der Tiere bezweckt.¹⁰⁰ Vergleichbar gestaltet sich die Rechtslage bei der Anerkennung einer Denkmalschutzvereinigung als Naturschutzvereinigung.¹⁰¹ Liegt der Schwerpunkt der Betätigung der Vereinigung nach der Satzung in anderen Bereichen als dem des Umweltschutzes, darf ihr daher die Anerkennung versagt werden. Man kann diese Rechtsprechung als formalistisch kritisieren, zumal es die Vereinigung in der Hand hat, durch entsprechende Formulierung ihrer Satzung ihre Anerkennungsfähigkeit zu beeinflussen.¹⁰² Andererseits entspricht sie dem auf die Satzung abstellenden Gesetzestext und wird in Nummer 2 zur Verhinderung von Missbräuchen verlangt, dass die Vereinigung im Anerkennungszeitraum i. S. d. Nummer 1 tatsächlich tätig gewesen ist. Gerade vor dem Hintergrund, dass die Vereinigungen Umweltrechtsbehelfe einlegen sollen, kann von ihnen eine entsprechende Sorgfalt bei der Formulierung ihrer Satzung erwartet werden.¹⁰³ Im

87) *Franzius*, in: Schink/Reidt/Mitschang, UVPG/UmwRG, 2. Aufl. 2023, § 1 UmwRG Rdnr. 5.

88) BVerwG, Urte. v. 8.11.2022 – 7 C 7.21, NuR 2023, 494, 497 Rdnr. 29.

89) EuGH, Urte. v. 8.11.2022 – C-873/19, NJW 2022, 3769, 3772 Rdnrn. 64, 74 und 3773.

90) BVerwG, Urte. v. 3.2.2022 – 7 C 2.21, BVerwGE 174, 385, 391 f. Rdnr. 21.

91) S. nur BVerwG, Urte. v. 14.9.2022 – 9 C 24.21, NVwZ 2023, 596, 598 Rdnr. 35.

92) BVerwG, Urte. v. 14.9.2022 – 9 C 24.21, NuR 2023, 335, 336 f.; zustimmend *Mittelstein*, NVwZ 2023, 601, 602; a. A. *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 86. EL April 2018, § 2 UmwRG Rdnr. 10; OVG Koblenz, Urte. v. 4.8.2021 – 8 C 10217/21, ZNER 2022, 80, 81 Rdnrn. 26 ff.

93) BVerwG, Urte. v. 24.1.2023 – 4 CN 8.21, NuR 2023, 755, Rdnr. 12.

94) BVerwG, Urte. v. 24.1.2023 – 4 CN 8.21, NuR 2023, 755, Rdnrn. 12 f.

95) BVerwG, Urte. v. 3.2.2022 – 7 C 2.21, NuR 2023, 34, Rdnr. 13.

96) BVerwG, Urte. v. 3.2.2022 – 7 C 2.21, NuR 2023, 34, Rdnr. 14.

97) BVerwG, Urte. v. 3.2.2022 – 7 C 2.21, NuR 2023, 34, Rdnr. 14.

98) BVerwG, Urte. v. 3.2.2022 – 7 C 2.21, NuR 2023, 34, 35 Rdnr. 18.

99) BVerwG, Urte. v. 3.2.2022 – 7 C 2.21, NuR 2023, 34, 35 Rdnrn. 19 f.

100) VG Halle, Urte. v. 1.12.2022 – 4 A 102/22, juris Rdnr. 71.

101) *Ernst*, ZUR 2022, 515, 522 und auf S. 515 ff. dazu, dass der Umweltbegriff weit zu verstehen ist und auch den Schutz des kulturellen Erbes umfasst.

102) Kritisch wegen der gerichtlichen „Flucht“ in die Satzungsprüfung *Gröhn*, NuR 2019, 225, 230, die auf S. 227 f. im Übrigen wegen des von der AK angestrebten weiten Gerichtszugangs gegen eine zu restriktive Auslegung durch die Gerichte ausspricht.

103) In diese Richtung auch *Lamfied*, DVBl. 2020, 609, 612.

Übrigen sei auf Art. 9 Abs. 5 AK hingewiesen, wonach jede Vertragspartei der Öffentlichkeit Informationen über den Umweltrechtsschutz zur Verfügung zu stellen und die Schaffung angemessener Unterstützungsmechanismen zur Beseitigung von Hindernissen finanzieller und anderer Art zu prüfen hat.

Angesichts des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers bei den Anerkennungsvoraussetzungen kann man über eine andere Ausgestaltung der Anerkennungsvoraussetzung in Nr. 1 nachdenken. Im Juli 2023 hat sich der Sachverständigenrat für Umweltfragen dafür ausgesprochen, dass auch Verbände, welche sich für den Schutz der Gesundheit einsetzen, als Umweltvereinigungen anerkennungsfähig sein sollten. Auch diese hätten ein Interesse an der Einhaltung des Umweltrechts, da z.B. eine adäquate Luftreinhalteplanung zur Prävention von Krebserkrankungen beiträgt.¹⁰⁴ Auf diese Weise würde die bessere Durchsetzung des Umweltrechts gefördert und „das öffentliche Bewusstsein dafür gestärkt, dass Umweltrechtsverstöße häufig auch die öffentliche Gesundheit schädigen“.¹⁰⁵ Langfristig steige dadurch die breite zivilgesellschaftliche Unterstützung des gesundheitsbezogenen Umweltschutzes.¹⁰⁶

Ferner setzt § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 UmwRG für die Anerkennung voraus, dass jeder Person, die die Ziele der Vereinigung unterstützt, der Eintritt als Mitglied ermöglicht werden muss und – sieht man von der Ausnahme im Halbsatz 2 ab – als Mitglied volles Stimmrecht in der Mitgliederversammlung der Vereinigung erhalten muss. Infolgedessen können Vereinigungen, wie z.B. die Stiftung WWF und der eingetragene Verein Greenpeace, aktuell keine Anerkennung nach § 3 UmwRG erhalten.¹⁰⁷ In dem vor dem ACC eingeleiteten Verfahren begründete Deutschland dieses einschränkende Anerkennungskriterium damit, dass sich auch die AK dem Anliegen der „environmental democracy“ verschrieben habe, das Erfordernis der Binnendemokratie Legitimitätsdefizite der Vereinigungen sowie unangemessene Einflussnahmen vermeiden solle.¹⁰⁸ Überdies diene es der Transparenz der Entscheidungsfindung.¹⁰⁹ Auf der siebten Tagung der Vertragsparteien haben sich diese in ihrer Entscheidung VII/8 g v. 21.10.2021¹¹⁰ den Schlussfolgerungen des Compliance Committee angeschlossen, dass § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 UmwRG eine unangemessene ausschließende Belastung für die Umweltvereinigungen sei, dadurch der angestrebte weite Umweltrechtsschutz zu sehr eingeschränkt werde und bereits § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 1, 4 UmwRG zur Verhinderung einer unangemessenen Einflussnahme innerhalb der Vereinigung im Hinblick auf die Verfolgung externer Ziele ausreichend sei.¹¹¹

In seiner Entscheidung v. 1.12.2022 kam das VG Halle zu dem Ergebnis, dass eine völkerrechtskonforme Auslegung des Gesetzeswortlauts des § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 UmwRG ausscheidet. Da Art. 9 AK Bestandteil eines völkerrechtlichen Vertrags sei, genieße diese Regelung keinen Anwendungsvorrang nach Art. 25 GG.¹¹² Die Unanwendbarkeit könne dieses Mal auch nicht mit dem Unionsrecht begründet werden, da Art. 9 Abs. 3 AK den Mitgliedstaaten gerade einen Spielraum bei der Ausgestaltung der Anerkennungsvoraussetzungen belässt. Die EU-Richtlinien würden zwar den Mitgliedstaaten in sachlicher Hinsicht Vorgaben zum Umweltrechtsschutz machen, nicht aber in Bezug auf die von ihnen vorausgesetzte Anerkennung, so dass eine Änderung des § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 UmwRG durch den Gesetzgeber notwendig sei.¹¹³ Die EU-Richtlinien mit Vorgaben zum Umweltrechtsschutz würden zwar die Anerkennung nach innerstaatlichem Recht voraussetzen, daraus folge jedoch nicht, dass ohne Änderung des § 3 Abs. 1 UmwRG durch den deutschen Gesetzgeber Umweltvereinigungen, die das fünfte Kriterium nicht erfüllen, anzuerkennen seien.¹¹⁴ Zu demselben Ergebnis gelangt Bunge, da sich aus dem Unionsrecht keine bestimmte Zeitvorgabe für die Reaktion der

Mitgliedstaaten auf Compliance-Entscheidungen der Tagungen der Aarhus-Vertragsparteien ergebe.¹¹⁵ Andererseits hat der EuGH, wie man etwa an der Rechtsprechung zu Art. 9 Abs. 3 AK erkennen kann, unter Heranziehung allgemeiner Rechtsgrundsätze oder der Rechtsschutzgarantie des Art. 9 Abs. 3 AK dennoch eine unmittelbare Wirkung des Unionsrechts im Wege der gegenseitigen Verstärkung bejaht.¹¹⁶ Die siebte Vertragsstaatenkonferenz hat Deutschland zur Vorlage eines Aktions- sowie Zeitplans für die Umsetzung seiner Entscheidung und zur Vorlage ausführlicher Fortschrittsberichte bis zum 1.10.2023 und 1.10.2024 aufgefordert.¹¹⁷ Nach dem von Deutschland vorgelegten Plan soll § 3 Abs. 1 UmwRG erst bis zum Oktober 2024 geändert werden.¹¹⁸

Im Übrigen sei darauf hingewiesen, dass in der Anerkennung auch über den räumlichen Wirkungsbereich der Vereinigung zu befinden ist (§ 3 Abs. 1 S. 3 HS 2 UmwRG). Die Anerkennung bezieht sich nur auf die anerkannte Vereinigung, nicht aber ihre Untergliederungen.¹¹⁹ Nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 UmwRG muss die Vereinigung für den jeweiligen Umweltrechtsbehelf geltend machen können, in ihrem satzungsmäßigen Aufgabenbereich der Förderung der Ziele des Umweltschutzes durch die Entscheidung berührt zu sein.

3.4 Missbrauchsklausel, § 5 UmwRG

Die wenigen zu § 5 UmwRG veröffentlichten Entscheidungen, bei denen es zudem an den Voraussetzungen eines missbräuchlichen oder unredlichen Verhaltens des Rechtsbehelfsführers fehlte, bilden ein Indiz für die geringe Praxisrelevanz dieser eng gehaltenen Ausnahmvorschrift. Nach inzwischen gefestigter Rechtsprechung darf aus der bloßen Nichtbeteiligung im Anhörungsverfahren ohne Hinzutreten weiterer Umstände nicht auf die Missbräuchlichkeit oder Unredlichkeit der erstmaligen Geltendmachung von Einwendungen im Gerichtsverfahren geschlossen werden, weil ansonsten der Ausschluss der materiellen Präklusion in § 7

104) Sondergutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen, Umwelt und Gesundheit konsequent zusammendenken, BT-Drs. 20/7718, S. 187 Rdnr. 626.

105) BT-Drs. 20/7718, S. 187 Rdnr. 626.

106) BT-Drs. 20/7718, S. 187 Rdnr. 626.

107) Bunge, NuR 2022, 744, 745; Guckelberger, NuR 2020, 505, 509.

108) ACCC/C/2016/137, Stand 27.11.2023, abrufbar unter https://unece.org/DAM/env/pp/compliance/C2015-137_Germany/frPartyC137_3.1.2017_response.pdf, S. 34; wiedergegeben zu dem bei Bunge, NuR 2022, 744, 746.

109) ACCC/C/2016/137, Stand 27.11.2023, abrufbar unter https://unece.org/DAM/env/pp/compliance/C2015-137_Germany/frPartyC137_3.1.2017_response.pdf, S. 21.

110) ACCC/C/2016/137, Stand 27.11.2023, abrufbar unter https://unece.org/sites/default/files/2022-02/Decision_VII_8g_eng.pdf.

111) ACCC/C/2016/137, Stand 27.11.2023, abrufbar unter https://unece.org/sites/default/files/2021-09/ece.mp_pp_c.1.2021_25_aec.pdf, Rdnrn. 94ff.

112) VG Halle, Urt. v. 1.12.2022 – 4 A 102/22, juris Rdnrn. 97ff.

113) VG Halle, Urt. v. 1.12.2022 – 4 A 102/22, juris Rdnrn. 97ff.

114) VG Halle, Urt. v. 1.12.2022 – 4 A 102/22, juris Rdnrn. 97ff.

115) Bunge, NuR 2022, 744, 751f.

116) Näher zu dieser Erklärung der unmittelbaren Wirkung des Unionsrechts Kokott, AöR im Erscheinen.

117) Plan of action for decision VII/8 g (Germany), Stand 27.11.2023, abrufbar unter https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Umweltinformation/massnahmenplan_e_bvII8g_en_bf.pdf; dazu auch Bunge, NuR 2022, 744, 751f.

118) S. Plan of action for decision VII/8 g (Germany), Stand 27.11.2023, abrufbar unter https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Umweltinformation/massnahmenplan_e_bvII8g_en_bf.pdf.

119) OVG Lüneburg, Urt. v. 18.1.2023 – 1 KN 80/21, juris Rdnr. 16.

Abs. 4 UmwRG leerlaufen würde.¹²⁰ Ebenso verhält es sich bei der erst nachträglichen Geltendmachung eines Einwandes, da § 5 UmwRG in den Worten des BVerwG nur greift, wenn „dem Betroffenen bei der gebotenen Gesamtbetrachtung in subjektiver Hinsicht ein Vorwurf gemacht werden kann und der späte Zeitpunkt des Vorbringens auf einer bewussten Entscheidung beruht“.¹²¹ Sowohl dem Wort „missbräuchlich“ als auch „unredlich“ wohnt eine subjektive Komponente inne.¹²² Ferner liegt die Darlegungs- und Substantiierungslast¹²³ sowie Beweislast für ein solches Verhalten des Rechtsbehelfsführers bei den staatlichen Stellen.¹²⁴

3.5 Innerprozessuale Präklusion, § 6 UmwRG

Größere Praxisrelevanz entfaltet dagegen die innerprozessuale Präklusion des § 6 UmwRG,¹²⁵ die bei der Prüfung der Begründetheit des Umweltrechtsbehelfs relevant wird.¹²⁶ Da § 6 S. 1 UmwRG nach seinem Wortlaut auf die Klageerhebung und die Begründung der Klage abstellt, findet diese Vorschrift, wie das BVerwG inzwischen festgestellt hat, auf die Normenkontrolle als Antragsverfahren keine Anwendung, zumal diese jedenfalls auf der Stufe der Begründetheit ein objektives Beanstandungsverfahren ist.¹²⁷ Bei einstweiligen Rechtsschutzverfahren als Antragsverfahren wird § 6 UmwRG allenfalls bei der summarischen Prüfung der Erfolgsaussichten der Hauptsache relevant.¹²⁸

§ 6 Abs. 1 S. 1 UmwRG, wonach sowohl Privatpersonen als auch Vereinigungen innerhalb einer Frist von zehn Wochen ab Klageerhebung die zur Begründung ihrer Klage gegen eine Entscheidung i.S.d. § 1 Abs. 1 S. 1 UmwRG oder deren Unterlassen dienenden Tatsachen und Beweismittel angeben müssen, soll zur Straffung der Gerichtsverfahren beitragen, indem der Prozessstoff bereits zu einem frühen Zeitpunkt handhabbar gehalten wird.¹²⁹ Da dieser grundsätzlich innerhalb der Begründungsfrist durch den Rechtsbehelfsführer festgelegt werden muss, wird er an einem erstmaligen neuen Tatsachenvortrag in einem späten Stadium des Gerichtsverfahrens gehindert.¹³⁰ § 6 S. 1 UmwRG steht aber der späteren Vertiefung eines innerhalb der Begründungsfrist erfolgten Tatsachenvortrags nicht entgegen.¹³¹ Schon nach dem Gesetzestext bezieht sich § 6 S. 1 UmwRG nicht auf Rechtsausführungen.¹³²

§ 6 UmwRG statuiert keine strenge Ausschlussfrist, wie man an seinem Satz 2 und der Verlängerungsmöglichkeit in Satz 4 erkennen kann.¹³³ Nach dem zu einem engen Verständnis des § 6 UmwRG tendierenden VGH München soll die innerprozessuale Präklusion nur hinsichtlich der Berührung umweltbezogener Rechtsvorschriften greifen.¹³⁴ Begründet wurde dies damit, dass § 6 UmwRG nur als Reaktion auf den Wegfall der materiellen Präklusion eingeführt wurde und man mit dieser Vorschrift keine Verschlechterung der Position von Individualklägern intendierte.¹³⁵ Das OVG Greifswald sprach sich dagegen aufgrund des uneingeschränkten Gesetzeswortlauts zu Recht für eine weite Auslegung aus, zumal man mit § 6 UmwRG eine einheitliche und abschließende Regelung für alle Rechtsbehelfe treffen wollte.¹³⁶

§ 6 UmwRG wird vom BVerwG streng gehandhabt. In einer Entscheidung aus dem Jahre 2021 judizierte es, dass der Vortrag des Rechtsbehelfsführers zur Fixierung des Prozessstoffs „ein Mindestmaß an Schlüssigkeit und Substanz aufweisen und dem Gericht einen Eindruck von der Sicht des Kl. auf den Tatsachenkomplex verschaffen“ muss, welchem die Angabe, dass z. B. die Ausweisung neuer Baugebiete nicht mehr möglich sei, nicht genüge.¹³⁷ 2022 judizierte es, dass der Kläger gem. § 6 UmwRG i. V. m. § 67 Abs. 4 VwGO die zur Begründung seiner Klage dienenden Tatsachen fundiert zu benennen und den Prozessstoff dergestalt substantiieren muss, „dass für das Gericht und die übrigen Beteiligten klar und unverwechselbar feststeht, unter welchen tatsächlichen Gesichtspunkten eine behördliche Entscheidung angegriffen wird“.¹³⁸ Der Prozessbevollmächtigte des Rechtsbehelfsführers müsse die Tatsa-

chen, auf welche der Rechtsbehelf gestützt wird, sichten und rechtlich einordnen.¹³⁹ Eine „nur stichwortartige Benennung oder Zusammenfassung von Kritikpunkten beigefügter Gutachten oder deren bloße wörtliche Wiedergabe“ wurde als unzulänglich eingestuft.¹⁴⁰ Überdies müsse sich der Rechtsbehelfsführer mit der angefochtenen Behördenentscheidung auseinandersetzen, weshalb lediglich pauschale Bezugnahmen auf im Verfahren erhobene Einwände oder deren Wiederholung ohne Würdigung der behördlichen Entscheidung ebenso wenig wie ein bloßes Bestreiten der tatsächlichen Feststellung der Planung genügen.¹⁴¹ Das Klagevorbringen muss „aus sich heraus ohne weiteres verständlich“ sein, da es nicht Sache des Gerichts sei, „aus den eingereichten Schriftsätzen im Wege der Auslegung den Sachvortrag sowie etwaige konkludent gestellte Anträge zu ermitteln oder zu konkretisieren.“¹⁴² Da § 6 UmwRG

- 120) OVG Münster, Urt. v. 21.2.2022 – 11 D 171/20.AK, juris Rdnrn. 58 ff.; Urt. v. 3.9.2021 – 11 D 79/19 AK, juris Rdnrn. 28 ff.; s. a. BVerwG, Urt. v. 12.6.2019 – 9 A 2.18, BVerwGE 166, 1, 6 Rdnr. 38.
- 121) BVerwG, Urt. v. 12.6.2019 – 9 A 2.18, BVerwGE 166, 1, 6 Rdnr. 38.
- 122) Ingold/Münkler, EurUP 2018, 468, 481; Schlacke, NVwZ 2017, 905, 910; Storost, UPR 2018, 52, 56. S. a. Guckelberger, Deutsches Verwaltungsprozessrecht unter unionsrechtlichem Anpassungsdruck, 2017, S. 200 f.
- 123) OVG Koblenz, Urt. v. 6.11.2019 – 8 C 10240/18, juris Rdnr. 76; Franzius, in: Schink/Reidt/Mitschang, UVPg/UmwRG, 2. Aufl. 2023, § 5 UmwRG Rdnr. 7.
- 124) Franzius, in: Schink/Reidt/Mitschang, UVPg/UmwRG, 2. Aufl. 2023, § 5 UmwRG Rdnr. 7; Guckelberger, Deutsches Verwaltungsprozessrecht unter unionsrechtlichem Anpassungsdruck, 2017, S. 201; Schlacke, NVwZ 2017, 905, 910; Siegel, NVwZ 2016, 337, 340.
- 125) OVG Münster, Urt. v. 4.5.2022 – 8 D 297/21.AK, juris Rdnr. 46.
- 126) OVG Münster, Urt. v. 4.5.2022 – 8 D 297/21.AK, juris Rdnr. 48.
- 127) BVerwG, Urt. v. 29.10.2020 – 4 CN 9.19, NVwZ 2021, 331, 332 f. Rdnrn. 12 ff.; Beschl. v. 29.4.2021 – 4 BN 69.20, ZfBR 2021, 661 f. Rdnr. 4; VGH Mannheim, Urt. v. 10.5.2023 – 14 S 396/22, juris Rdnr. 39.
- 128) OVG Schleswig, Beschl. v. 24.5.2023 – 4 MR 1/23, juris Rdnr. 49; Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 86. EL April 2018, § 6 UmwRG Rdnr. 26.
- 129) BVerwG, Urt. v. 9.12.2021 – 4 A 2.20, NVwZ-RR 2022, 317, 319 Rdnrn. 23 f.
- 130) BVerwG, Urt. v. 9.12.2021 – 4 A 2.20, NVwZ-RR 2022, 317, 319 Rdnr. 24.
- 131) BVerwG, Urt. v. 9.12.2021 – 4 A 2.20, NVwZ-RR 2022, 317, 319 Rdnr. 24; OVG Greifswald, Urt. v. 10.5.2023 – 5 K 448/21, OVG, juris Rdnr. 47; VGH Mannheim, Urt. v. 8.5.2022 – 6 S 833/20, juris Rdnr. 39; VGH München, Urt. v. 1.12.2022 – 8 A 21.40033, juris Rdnrn. 34, 43.
- 132) OVG Saarbrücken, Urt. v. 20.6.2023 – 2 C 251/21, juris Rdnr. 86; Heinze/Wolff, NVwZ 2022, 931, 935.
- 133) S. a. Durner, VerwArch 111, 2020, 162, 171, 190.
- 134) VGH München, Beschl. v. 5.5.2023 – 1 CS 23/34, juris Rdnr. 6.
- 135) Heinze/Wolff, NVwZ 2022, 931, 936.
- 136) OVG Greifswald, Urt. v. 10.5.2023 – 5 K 448/21, OVG, juris Rdnr. 63; a. A. Heinze/Wolff, NVwZ 2022, 931, 936, die aber auf S. 935 auf die Argumente für die weite Auslegung eingehen.
- 137) BVerwG, Urt. v. 9.12.2021 – 4 A 2/20, NVwZ-RR 2022, 317, 319 Rdnr. 24.
- 138) BVerwG, Urt. v. 7.7.2022 – 9 A 1.21, BVerwGE 176, 94, 96 Rdnr. 12.
- 139) BVerwG, Urt. v. 7.7.2022 – 9 A 1.21, BVerwGE 176, 94, 96 Rdnr. 12.
- 140) BVerwG, Urt. v. 7.7.2022 – 9 A 1.21, BVerwGE 176, 94, 96 Rdnr. 12.
- 141) BVerwG, Urt. v. 7.7.2022 – 9 A 1.21, BVerwGE 176, 94, 96 f. Rdnr. 12.
- 142) BVerwG, Urt. v. 7.7.2022 – 9 A 1.21, BVerwGE 176, 94, 97 Rdnr. 12.

auch in Verfahren vor den Verwaltungsgerichten ohne Anwaltszwang Relevanz erlangen kann, dürfen aber bei einer Naturpartei als Rechtsbehelfsführerin die diesbezüglichen Anforderungen nicht überspannt werden.

Nach § 6 S. 2 UmwRG sind erst nach Fristablauf vorgebrachte Erklärungen und Beweismittel nur zuzulassen, wenn die Voraussetzung des § 87b Abs. 3 S. 1 Nr. 2 VwGO erfüllt ist, also der Rechtsbehelfsführer die Verspätung genügend entschuldigt. Im Hinblick auf den Gesetzeszweck des § 6 UmwRG wird dieser Ausnahmetatbestand eng ausgelegt.¹⁴³ Vergleichbar zur Wiedereinsetzung in den vorigen Stand wird eine genügende Entschuldigung abgelehnt, wenn der Rechtsbehelfsführer nicht die für einen gewissenhaften Prozessführenden nach den Umständen des Einzelfalls gebotene Sorgfalt walten ließ.¹⁴⁴ Eine genügende Entschuldigung kann sich z.B. daraus ergeben, dass einer beantragten Akteneinsicht zu spät stattgegeben wurde.¹⁴⁵ Da der Gesetzgeber jedoch die Klagebegründungsfrist nicht von der Kenntnis der Verwaltungsvorgänge abhängig gemacht hat, reicht nach dem BVerwG allein der Umstand einer fehlenden oder nicht zeitnah gewährten Akteneinsicht nicht für eine ausreichende Entschuldigung. Vom Umweltrechtsbehelfsführer könne zumindest ein Vortrag dazu erwartet werden, „was ihm auch ohne Einsicht in die Verwaltungsvorgänge auf der Grundlage seiner Beteiligung am Verwaltungsverfahren und der Behandlung seiner Einwendungen im Planfeststellungsbeschluss bekannt ist“, um den Prozessstoff in den Grundzügen zu fixieren, anstelle alle über die Klagegründe vollständig im Unklaren zu lassen.¹⁴⁶ Eine Entschuldigung kommt nur in Betracht, wenn der Rechtsbehelfsführer in seiner Klagebegründung konkret aufzeigt, an welchem Vortrag er durch die unterbliebene oder verzögerte Akteneinsicht gehindert gewesen sein könnte.¹⁴⁷ Eine Entschuldigung scheidet aus, wenn für den Prozessbevollmächtigten eine rechtzeitige Akteneinsicht vor Ort bei dem Gericht oder Beklagten möglich und zumutbar war¹⁴⁸ oder die Begründungspflicht auch ohne Kenntnis der Akten erfüllbar war.¹⁴⁹ Zeitlich wird die Entschuldigungsmöglichkeit nur bis zur Möglichkeit und Zumutbarkeit des Vortrags gewährt.¹⁵⁰ Der gem. § 6 S. 3 UmwRG entsprechend anwendbare § 87b Abs. 3 Satz 3 VwGO, wonach es keiner Entschuldigung bedarf, wenn der Sachverhalt auch ohne Mitwirkung des Beteiligten mit geringem Aufwand ermittelt werden kann, greift nur bei einfach gelagerten Sachverhalten, woran es aber regelmäßig bei Planfeststellungsverfahren mit umfangreichen Behördenakten fehlt.¹⁵¹

Durch das Gesetz zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich v. 14.3.2023¹⁵² wurde § 6 UmwRG ein Satz 5 hinzugefügt. Danach finden die vorstehenden Sätze entsprechende Anwendung, wenn das gerichtliche Verfahren zur Durchführung eines Planergänzungs- oder Planänderungsverfahrens ausgesetzt wurde und später fortgesetzt wird. Der Rechtsausschuss begründete diese Neuerung mit der Vergleichbarkeit der Situation, weil die Klägerseite zum Vortrag von Einwänden gegen den Zulassungsbescheid aufgefordert ist. Um in allen Fällen die Verhältnismäßigkeit zu wahren, beträgt die Frist ebenfalls zehn Wochen,¹⁵³ läuft aber gem. § 6 S. 5 HS 2 UmwRG ab Fortsetzung des gerichtlichen Verfahrens. § 6 UmwRG ist gegenüber § 43e Abs. 1 S. 1 EnWG lex specialis,¹⁵⁴ ebenso gegenüber § 25 Abs. 5 NABEG.¹⁵⁵ Zutreffend wird kritisiert, dass man bei der Hinzufügung des Satzes 5 zu § 6 UmwRG übersehen hat, dass diese Vorschrift aufgrund der Unanwendbarkeitsregelung in § 18e Abs. 5 S. 6 AEG, § 17e Abs. 5 S. 6 FStrG und § 14e Abs. 5 S. 6 WaStrG im Geltungsbereich dieser Gesetze keine Anwendung findet.¹⁵⁶

Da die Zehnwochenfrist des § 6 S. 1, 5 UmwRG erst ab Klageerhebung bzw. Fortsetzung des gerichtlichen Verfahrens läuft, ergibt sich insoweit keine Pflicht zu einer diesbezüglichen Rechtsbehelfsbelehrung aus § 58 VwGO.¹⁵⁷ Bei

einem unrichtigen oder irreführenden Zusatz wird jedoch § 58 Abs. 2 VwGO angewendet.¹⁵⁸ Da § 6 UmwRG auch auf Naturparteien Anwendung findet, etwa wenn sie gegen eine Baugenehmigung gerichtlich vorgehen, sollte darüber nachgedacht werden, ob man die Vorschrift nicht nachbessern und dort eine Regelung vergleichbar dem § 74 Abs. 2 S. 3 AsylG aufnehmen sollte, wonach der Rechtsbehelfsführer über die Verpflichtung zur Angabe der Tatsachen und Beweismittel innerhalb einer bestimmten Frist samt den Folgen der Fristversäumung zu belehren ist.¹⁵⁹ Alternativ kommt auch eine Einengung des Anwendungsbereichs dieser Vorschrift in Betracht.¹⁶⁰ Nur am Rande sei darauf aufmerksam gemacht, dass teilweise in Gerichtsentscheidungen von einer eingehenden Prüfung des § 6 UmwRG abgesehen wird, weil der eingelegte Rechtsbehelf aus anderen Gründen unbegründet ist.¹⁶¹ Dies deutet darauf hin, dass manchmal § 6 UmwRG für die Gerichte zu einem Mehraufwand führen kann.¹⁶²

4. Fazit

Infolge des Enumerations- oder Listenprinzips in § 1 Abs. 1 S. 1 UmwRG ist der Umweltrechtsschutz in Deutschland

143) VGH München, Urt. v. 1.12.2022 – 8 A 21.40033, juris Rdnr. 37.

144) VGH München, Urt. v. 1.12.2022 – 8 A 21.40033, juris Rdnr. 37.

145) BT-Drs. 18/12146, S. 16; *Schlacke*, NVwZ 2019, 1392, 1396; zu einem Fall, in welchem der Beklagte die Akteneinsicht „vereitelt“ hat, OVG Saarlouis, Urt. v. 20.6.2023 – 2 C 251/21, juris Rdnr. 86.

146) BVerwG, Beschl. v. 5.7.2023 – 9 B 8.23, juris Rdnr. 9.

147) BVerwG, Beschl. v. 5.7.2023 – 9 B 8.23, juris Rdnr. 11.

148) OVG Greifswald, Urt. v. 10.5.2023 – 5 K 448/21.OVG, juris Rdnr. 54; s.a. VGH München, Urt. v. 1.12.2022 – 8 A 21.40033, juris Rdnr. 39.

149) OVG Münster, Beschl. v. 18.2.2020 – 11 B 13/20, juris Rdnr. 33ff.; OVG Greifswald, Urt. v. 10.5.2023 – 5 K 448/21 OVG, juris Rdnr. 53.

150) *Heinze/Wolff*, NVwZ 2022, 931, 934.

151) BVerwG, Beschl. v. 5.7.2023 – 9 B 8/23, juris Rdnr. 17.

152) BGBl. 2023 I Nr. 71.

153) BT-Drs. 20/5570, S. 19.

154) BVerwG, Urt. v. 20.1.2021 – 4 A 4/19, NuR 2021, 330; Urt. v. 9.12.2021 – 3 A 2/19, NVwZ-RR 2022, 317, 319 Rdnr. 23; Urt. v. 21.2.2023 – 4 A 2/22, UPR 2023, 269; *Steinkühler*, DVBl. 2023, 903, 906.

155) *Steinkühler*, DVBl. 2023, 903, 906.

156) *Bier/Bick*, NVwZ 2023, 457, 461; *Steinkühler*, DVBl. 2023, 903, 906.

157) BVerwG, Urt. v. 27.11.2018 – 9 A 8.17, BVerwGE 163, 380, 384 Rdnr. 15; OVG Münster, Beschl. v. 18.2.2020 – 11 B 13/20, juris Rdnr. 28; OVG Koblenz, Urt. v. 20.7.2022 – 8 C 10278/21, juris Rdnr. 99; OVG Münster, Beschl. v. 1.2.2022 – 11 A 2168/20, ZUR 2022, 500, 501f.; VGH Mannheim, Urt. v. 8.11.2022 – 6 S 833/20, juris Rdnr. 39; VGH München, Urt. v. 1.12.2022 – 8 A 21.40033, juris Rdnr. 46. Auch verweist § 6 Satz 2 UmwRG nur auf § 87b Abs. 3 S. 1 Nr. 2 VwGO und nicht auf die in Nr. 3 enthaltene Belehrung über die Folgen der Fristversäumung. Dazu auch *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 86. EL April 2018, § 6 UmwRG Rdnr. 47. S.a. *Deutsch*, DVBl. 2019, 1437, 1443.

158) VGH München Urt. v. 1.12.2022 – 8 A 21.40033, juris Rdnr. 46.

159) Zur Frage, ob sich eine solche Belehrungspflicht bei einer Naturpartei nicht aus Art. 19 Abs. 4 S. 1 und Art. 103 Abs. 1 GG ergeben könnte, OVG Münster, Beschl. v. 1.2.2022 – 11 A 2168/20, ZUR 2022, 500, 501f.; s. dazu auch *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 86. EL April 2018, § 6 UmwRG Rdnr. 48.

160) S. zur Kritik auch *Remmert*, VBIBW 2019, 181, 187.

161) Z.B. OVG Münster, Urt. v. 3.2.2023 – 7 D 298/21.AK, ZNER 2023, 193, 194 Rdnr. 37ff.

162) S.a. *Remmert*, VBIBW 2019, 181, 187.

nach wie vor unzulänglich ausgestaltet. Am besten ließen sich Unions- und Völkerrechtsverstöße durch eine Generalklausel mit wenigen Differenzierungen vermeiden. Dadurch würden sich auch schwierige Abgrenzungsfragen zwischen den verschiedenen umweltschutzfähigen Gegenständen vermeiden lassen. Die momentan unzulängliche Ausgestaltung der Anerkennung der Vereinigungen lässt sich vermeiden, wenn – wie von der Vertragsstaatenkonferenz vorgeschlagen – § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 UmwRG gestrichen würde.¹⁶³ Dadurch würde der behördliche Prüfaufwand verringert und würden die durch diese Regelung hervorgerufenen Interpretationsprobleme beseitigt.¹⁶⁴ Auch durch einfache und klare Regelungen lassen sich Gerichtsverfahren beschleunigen. Damit tut sich aber der Gesetzgeber bislang schwer, weil der Umweltschutz zu sehr von der traditionellen Verletztenklage abweicht. Auch sollte man den Umweltschutz nicht per se kritisch sehen, da eine intakte Umwelt für ein „gutes“ Leben oder in den Worten des BVerfG zur Bundesnotbremse II zur Sicherung der Lebensbedingungen für ein gesundes Aufwachsen¹⁶⁵ wichtig ist. So meinte das BVerfG in seinem Klima-Beschluss allerdings bezogen auf die Möglichkeit zur Erhebung einer Verfassungsbeschwerde durch Umweltvereinigungen, dass das Grundgesetz und das Verfassungsprozessrecht eine solche nicht vorsehen, obwohl „auf der Hand liegt, dass der in Art. 20a GG erteilte Umweltschutzauftrag des Grundgesetzes größere Wirkung entfalten könnte, wenn seine Durchsetzung durch die Möglichkeit verfassungsgerichtlichen Individualrechtsschutzes gestärkt wäre“.¹⁶⁶ Mit Spannung bleibt abzuwarten, wie das vor dem Compliance Committee anhängige Verfahren zum dem vom deutschen Gesetzgeber regelmäßig bevorzugten Inzidentrechtsschutz ausgehen wird. Schließlich wäre es zu begrüßen, wenn bei Änderung einzelner Bestimmungen, wie bei dem neu ein-

geführten § 6 S. 5 UmwRG, zugleich Überlegungen zu anderen Spezialvorschriften angestellt würden. Auch eine Reduzierung des Sonderprozessrechts kann positive Effekte für den Rechtsschutz und die Rechtsanwendung zeitigen.

Open Access. Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Artikel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.

Weitere Details zur Lizenz entnehmen Sie bitte der Lizenzinformation auf <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>.

Open Access funding enabled and organized by Projekt DEAL.

163) ACCC/C/2016/137, Stand 27.11.2023 abrufbar unter https://unece.org/sites/default/files/2022-02/Decision_VII.8g-eng.pdf; Bunge, NuR 2022, 744, 752.

164) Bunge, NuR 2022, 744, 752.

165) BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 – 1 BvR 971/21, 1 BvR 1069/21, BVerfGE 159, 355, 382 Rdnr. 46.

166) BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., BVerfGE 157, 30, 107 Rdnr. 136.

Die Ausgestaltung der Regelungen über Erlaubnisse und Bewilligungen im Wasserhaushaltsgesetz

Matteo Gentile

© Der/die Autor(en) 2024. Dieser Artikel ist eine Open-Access-Publikation.

Das Gestattungsregime für Gewässerbenutzungen im Wasserhaushaltsgesetz ist hochgradig komplex. Es erscheint mit seinen unterschiedlichen Zulassungsformen (Erlaubnis, gehobene Erlaubnis und Bewilligung), deren Erteilung noch dazu an eine nahezu kaum beschränkbare Vielzahl von tatbestandlichen Voraussetzungen anknüpft und zu guter Letzt auf der Rechtsfolgenseite auch noch von einer im Bewirtschaftungsmerkmale der Wasserbehörde liegenden Entscheidung abhängt. Dieses Regime soll nachfolgend skizziert und kritisch hinterfragt werden.

1. Einleitung

Das Gestattungsregime für Benutzungen im Wasserhaushaltsgesetz¹ ist dessen Gerüst. Während die Bewirtschaftungsziele seinen Kern mit Inhalten ausfüllen, regelt das Gestattungsregime die Voraussetzungen für eine Benutzung der deutschen Gewässer.

Dieser Beitrag setzt sich mit den geschaffenen Gestattungstypen auseinander. Er beschreibt die Voraussetzungen ihrer Erteilung, Modifizierung und Versagung. Daneben werden die rechtspolitischen Hintergründe beleuchtet, indem die heutige Ausgestaltung mit den älteren Fassungen verglichen wird. Es werden Bezüge zu gescheiterten Alternativen wie dem UGB II-E 2009 hergestellt. Der Beitrag konzentriert sich darauf, die wesentlichen Aspekte des Gestattungsregimes herauszuarbeiten, sie zu beschreiben und sich kritisch mit ihnen zu befassen.

2. Gestattungspflicht und Gestattungsformen

§ 8 Abs. 1 WHG unterwirft grundsätzlich jede Gewässerbenutzung einer behördlichen Zulassungspflicht.² Die Vorschrift errichtet somit eine einheitliche öffentlich-rechtliche

Matteo Gentile, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Umweltrecht, und Verfassungsgeschichte (Prof. Dr. Michael Kotulla), Universität Bielefeld, Bielefeld, Deutschland

1) Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz – WHG) v. 31.7.2009, BGBl. I S. 2585; zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes v. 3.7.2023, BGBl. 2023 I Nr. 176.

2) Czychowski/Reinhardt, WHG Kommentar, 13. Aufl. 2023, § 8 Rdnr. 2.