

TEXTE

14/2014

Evaluation von Gebrauch und Wirkung der Verbandsklage- möglichkeiten nach dem Umwelt- Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG)

TEXTE 14/2014

Umweltforschungsplan des
Bundesministeriums für Umwelt,
Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Forschungskennzahl 3711 18 107
UBA-FB 001908

Evaluation von Gebrauch und Wirkung der Verbandsklagemöglichkeiten nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG)

von

**Martin Führ, Julian Schenten, Melanie Schreiber, Falk Schulze,
Silvia Schütte**

unter Mitwirkung von

Torsten Osigus und Jaqui Dopfer

Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse e.V. (sofia), Darmstadt
Öko-Institut e.V., Bereich Umweltrecht & Governance, Darmstadt

Im Auftrag des Umweltbundesamt

Impressum

Herausgeber:

Umweltbundesamt

Wörlitzer Platz 1

06844 Dessau-Roßlau

Tel.: 0340/2103-0

Telefax: 0340/2103 2285

info@umweltbundesamt.de

Internet: www.umweltbundesamt.de

<http://fuer-mensch-und-umwelt.de/>

www.facebook.com/umweltbundesamt.de

www.twitter.com/umweltbundesamt

Durchführung der Studie:

Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse e.V. (sofia),

Haardtring 100, 64295 Darmstadt

Öko-Institut e.V., Bereich Umweltrecht & Governance, Rheinstr. 95, 64295 Darmstadt

Abschlussdatum:

Juni 2013

Redaktion:

Fachgebiet I 1.3 Rechtswissenschaftliche Umweltfragen

Kathleen Liehr

Publikation als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/evaluation-von-gebrauch-wirkung-der>

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, Februar 2014

Berichtskennblatt

Berichtsnummer	UBA-FB 00
Titel des Berichts	Evaluation von Gebrauch und Wirkung der Verbandsklagemöglichkeiten nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG)
Autor(en) (Name, Vorname)	Führ, Martin; Schenten, Julian; Schreiber, Melanie; Schulze, Falk; Schütte, Silvia unter Mitwirkung von Osigus, Torsten und Dopfer, Jaqui
Durchführende Institution (Name, Anschrift)	Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse e.V. (sofia), Haardtring 100, 64295 Darmstadt Öko-Institut e.V., Bereich Umweltrecht & Governance, Rheinstr. 95, 64295 Darmstadt
Fördernde Institution	Umweltbundesamt Postfach 14 06 06813 Dessau-Roßlau
Abschlussdatum	30.06.2013
Forschungskennzahl (FKZ)	3711 18 107
Seitenzahl des Berichts	200
Zusätzliche Angaben	
Schlagwörter	Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, UmwRG, Umweltklage, Verbandsklage, Klagemöglichkeiten, Gesetzesfolgenabschätzung, Gesetzesevaluation, Wirkungsbetrachtung, rechtsvergleichende Betrachtung, Akteuranalyse, homo oeconomicus institutionalis, Umweltverträglichkeitsprüfung, UVP, Aarhus

Report Cover Sheet

Report No.	UBA-FB 00
Report Title	Evaluation of the Use and Effects of the Scope for Class Actions under the German Environmental Appeals Act (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, UmwRG)
Author(s) (Family Name, First Name)	Führ, Martin; Schenten, Julian; Schreiber, Melanie; Schulze, Falk; Schütte, Silvia supported by Osigus, Torsten und Dopfer, Jaqui
Performing Organisation (Name, Address)	Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse e.V./ Society for Institutional Analysis (sofia), Haardtring 100, 64295 Darmstadt Öko-Institut e.V., Environmental Law and Governance Division, Rheinstr. 95, 64295 Darmstadt
Funding Agency	Umweltbundesamt Postfach 14 06 06813 Dessau-Roßlau
Report Date	30.06.2013
Project No. (FKZ)	3711 18 107
No. of Pages	200
Supplementary Notes	
Keywords	German Environmental Appeals Act, class actions, legislative impact assessment, comparative legal analysis, actor analysis, homo oeconomicus institutionalis, environmental impact assessment, EIA, Aarhus

Kurzbeschreibung

Das Forschungsprojekt zur Evaluation von Gebrauch und Wirkung der Verbandsklagemöglichkeiten nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) untersucht die Effektivität dieses Instruments. Im Mittelpunkt steht die Frage, inwieweit Rechtsbehelfe aufgrund des UmwRG – und auch bereits die Möglichkeit, solche einzulegen – dazu beitragen, dass bei der Konzeption eines Vorhabens, im Verwaltungsverfahren oder durch das Ergebnis des eigentlichen Rechtsbehelfsverfahrens bei Gericht eine vollständigere Berücksichtigung von materiellen und prozeduralen umweltrechtlichen Vorgaben erfolgt, als dies ohne die im Kontext des UmwRG erfolgte Mitwirkung eines Verbandes der Fall gewesen wäre. Hierzu wird zunächst im Rahmen einer empirischen Studie die Rechtsbehelfs-Praxis anerkannter Umweltvereinigungen im Untersuchungszeitraum (15.12.2006 – 15.04.2012) quantifiziert und im Hinblick auf die „Erfolgsquote“ eingelegter Rechtsbehelfe ausgewertet. Einige der ermittelten Rechtsbehelfsverfahren werden anschließend in Fallstudien mit unterschiedlichem Detaillierungsgrad näher untersucht (Fragebogenaktion, Interviews). Dabei erfolgt, um eine differenzierte Abschätzung der Wirkungen des Umwelt-Rechtsbehelfs gewährleisten zu können, eine Analyse der an den Verfahren beteiligten Akteure (Verbände, Behörden und weitere Akteure). Auf diese Weise lassen sich etwaige Restriktionen identifizieren, die die Wirksamkeit des Rechtsbehelfs hemmen. Aufbauend auf den Ergebnissen der Empirie und einer rechtsvergleichenden Betrachtung werden ausgewählte Rechtsfragen untersucht und Gestaltungsempfehlungen ausgesprochen, mit deren Hilfe sich die festgestellten Hemmnisse abbauen lassen.

Abstract

The research project on the evaluation of the use and effects of the scope for class actions under the German Environmental Appeals Act (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, UmwRG) analyses the effectiveness of this instrument. The key question of the project is to what extent appeals instituted under the German UmwRG – and also the mere possibility of lodging them – contributes to a more comprehensive incorporation of substantive and procedural environmental requirements during project development, in administrative procedures or as a result of the actual appeals process, than would have otherwise been the case without the Act. Within the scope of an empirical study the behaviour of recognised environmental associations with regard to their right of appeal is first of all quantified and the “success rate” assessed for the period from 15.12.2006 to 15.04.2012. Several of the appeals processes mentioned therein are subsequently analysed in more depth as case studies (questionnaires, interviews). To enable a nuanced assessment of the impact of the German Environmental Appeals Act, an analysis is conducted of the stakeholders involved in the processes (associations, authorities and additional stakeholders). In this way any restrictions which inhibit the effectiveness of the right of appeal can be identified. Based on the empirical results and a comparative legal analysis, selected legal questions are examined and recommendations are made on the basis of which the identified constraints can be reduced or removed.

Inhaltsübersicht

Tabellenverzeichnis

0	Zusammenfassung	1
0.1	Gegenstand der Untersuchung und Forschungsansatz	1
0.2	Empirische Befunde	2
0.3	Rechtliche Analyse und Rechtsvergleich (Polen, Österreich, Niederlande)	4
0.4	Gestaltungsoptionen und Empfehlungen	6
0	Summary	10
0.5	Subject of analysis and approach	10
0.6	Empirical findings	11
0.7	Legal analysis and Comparative legal analysis (Poland, Austria, the Netherlands)	13
0.8	Possible options and recommendations	14
1	Einleitung	18
1.1	Ziel der empirischen Untersuchung	18
1.2	Methodischer Ansatz und Vorgehensweise	19
1.3	Verhaltensannahmen für die Akteuranalyse	22
2	Untersuchungsdesign	28
2.1	Erhebungsdesign zur Grundgesamtheit der Umwelt-Rechtsbehelfe (Ebene 1)	28
2.2	Erhebungsdesign der Standardfallstudien (Ebene 2)	35
2.3	Erhebungsdesign der Vertiefungsfallstudien (Ebene 3)	39
2.4	Vorgehen in der juristischen Analyse	49
3	Befunde sowie Auswertung der Grundgesamtheit (Ebene 1)	50
3.1	Ermittelte Fallzahlen	50
3.2	Verteilung der Verfahren über den Untersuchungszeitraum	51
3.3	Zuordnung der Rechtsbehelfe zu verschiedenen Verfahrensarten	52
3.4	Erfolgs- und Wirkungsbetrachtung des UmwRG	53
4	Befunde der Standardfallstudien (Ebene 2)	56
4.1	Station 1: Anerkennung nach § 3 UmwRG	57
4.2	Station 2: Auswahl der Verfahren	59
4.3	Station 3: Einfluss des UmwRG auf den Verlauf der Verfahren	62
4.4	Stationen 4 und 5: Würdigung der Ergebnisse des UmwRG	69
4.5	Zusammenfassung der Ergebnisse aus Ebene 2	72

5	Befunde der Vertiefungsfallstudien (Ebene 3)	75
5.1	Auswertung der Vertiefungsfallstudien nach Stationen	76
5.2	Akteurbezogene Ergebnisse der Vertiefungsfallstudien	85
5.3	Verhältnis von Aufwand und Nutzen der umweltrechtlichen Verbandsklage	91
6	Anwendung der Befunde auf die Hypothesen und Fazit der empirischen Untersuchung	92
6.1	Hypothese 1: Hemmnisse beim Zugang zu den Informationen über die Verfahren	92
6.2	Hypothese 2: Personelle und finanzielle Restriktionen auf Seiten der Verbände	92
6.3	Hypothese 3: Vorwirkung	93
6.4	Hypothese 4: Präklusionsvorschriften	94
6.5	Hypothese 5: Durchsetzungschancen	95
6.6	Ergebnisse der empirischen Untersuchung	95
6.7	Literaturverzeichnis zur empirischen Untersuchung	98
7	Rechtliche Analyse	100
7.1	Umsetzungsverpflichtungen aus supranationalen Vorgaben	100
7.2	Zur Umsetzung der Vorgaben in nationales Recht	101
7.3	Erfahrungen in anderen EU-Mitgliedstaaten	103
7.4	Rechtliche Auswertung der empirischen Ergebnisse	121
7.5	Zusammenfassung	136
7.6	Literaturverzeichnis zur rechtlichen Analyse	138
8	Gestaltungsoptionen	141
8.1	Rechtliche Gestaltungsoptionen	141
8.2	Institutionelle Gestaltungsoptionen	145
8.3	Literatur zu den Gestaltungsoptionen	148
9	Anhänge	149
9.1	Anhang I: Übersicht der bis zum 15. April 2012 eingeleiteten Verfahren (Grundgesamtheit)	150
9.2	Anhang II: Erhebungsinstrument aus Ebene 1	155
9.3	Anhang III: Fragebogen Standardfallstudien (Ebene 2)	157
9.4	Anhang IV: Interview Leitfäden (Ebene 3)	171
9.5	Anhang V: Programm des Abschlussworkshops am 05.07.2013	186

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis

0	Zusammenfassung	1
0.1	Gegenstand der Untersuchung und Forschungsansatz	1
0.2	Empirische Befunde	2
0.2.1	Befunde aus Ebene 1	2
0.2.2	Befunde aus Ebenen 2 und 3	3
	Anreize für die beteiligten Akteure und beobachtete Wirkungen im Einzelnen	3
	Hemmnisse, die es den Akteuren erschweren, von den durch das UmwRG eröffneten Verhaltensmöglichkeiten Gebrauch zu machen	4
0.3	Rechtliche Analyse und Rechtsvergleich (Polen, Österreich, Niederlande)	4
0.4	Gestaltungsoptionen und Empfehlungen	6
0.4.1	Rechtliche Gestaltungsoptionen (auf der Basis der rechtlichen Analyse)	6
0.4.2	Institutionelle Gestaltungsoptionen	8
	Umweltanwaltschaft	8
	Informations- und Koordinationsinstrument auf Verbandsseite zur Unterstützung bei der Verbandsbeteiligung	9
0	Summary	10
0.5	Subject of analysis and approach	10
0.6	Empirical findings	11
0.6.1	Results from Level 1	11
0.6.2	Findings from Levels 2 and 3	12
	Incentives for the stakeholders involved and their observed effects	12
	Constraints which make it difficult for stakeholders to make use of options provided for under the UmwRG	13
0.7	Legal analysis and Comparative legal analysis (Poland, Austria, the Netherlands)	13
0.8	Possible options and recommendations	14
0.8.1	Regulatory options (based on legal analysis)	14
0.8.2	Possible institutional options	16
	Environmental ombudsmen	17
	Information and coordinating instrument for associations to support their involvement	17
1	Einleitung	18

1.1	Ziel der empirischen Untersuchung	18
1.2	Methodischer Ansatz und Vorgehensweise	19
1.2.1	Erhebung nach dem Kaskadenmodell	20
1.2.2	Stufenheuristik des homo oeconomicus institutionalis	21
1.3	Verhaltensannahmen für die Akteuranalyse	22
1.3.1	Zuständige Behörde	23
1.3.2	Private und öffentliche Vorhabenträger	25
1.3.3	Umweltvereinigungen	26
1.3.4	Rechtsbeistände der Verbände und Vorhabenträger	27
2	Untersuchungsdesign	28
2.1	Erhebungsdesign zur Grundgesamtheit der Umwelt-Rechtsbehelfe (Ebene 1)	28
2.1.1	Anerkannte Vereinigungen nach § 3 UmwRG	28
2.1.2	Erhebungsmethoden der Ebene 1	29
	Frei zugängliche Quellen	29
	Empirische Abfrage	30
2.1.3	Gegenstand der weiteren Untersuchung	31
2.1.4	Betrachtete Wirkungen	32
2.2	Erhebungsdesign der Standardfallstudien (Ebene 2)	35
2.2.1	Forschungsleitende Fragestellungen	35
2.2.2	Fragebogendesign und Stationen der Evaluation	36
2.2.3	Antwortmentalität und Nacherfassung	38
2.3	Erhebungsdesign der Vertiefungsfallstudien (Ebene 3)	39
2.3.1	Hypothesen	40
2.3.2	Design Befragungsleitfäden	41
2.3.3	Vertiefungsbedarf	42
2.3.4	Pretest	44
2.3.5	Auswahl der Vertiefungsfallstudien	45
2.3.6	Gang der Untersuchung und Falldarstellung	46
2.4	Vorgehen in der juristischen Analyse	49
3	Befunde sowie Auswertung der Grundgesamtheit (Ebene 1)	50
3.1	Ermittelte Fallzahlen	50
3.2	Verteilung der Verfahren über den Untersuchungszeitraum	51
3.3	Zuordnung der Rechtsbehelfe zu verschiedenen Verfahrensarten	52

3.4	Erfolgs- und Wirkungsbetrachtung des UmwRG	53
4	Befunde der Standardfallstudien (Ebene 2)	56
4.1	Station 1: Anerkennung nach § 3 UmwRG	57
4.2	Station 2: Auswahl der Verfahren	59
4.2.1	Informations-Quellen zu Verwaltungsverfahren	59
4.2.2	Zugang zu Informationen und Informationsbeschaffung	60
4.2.3	Gründe für Beteiligung am Verwaltungsverfahren	61
4.3	Station 3: Einfluss des UmwRG auf den Verlauf der Verfahren	62
4.3.1	Schritt 1: Verwaltungsverfahren	62
4.3.2	Schritt 2: Rechtsbehelfsverfahren	66
4.4	Stationen 4 und 5: Würdigung der Ergebnisse des UmwRG	69
4.5	Zusammenfassung der Ergebnisse aus Ebene 2	72
4.5.1	Befunde aus den Standardfallstudien	72
	Station 1: Anerkennung nach UmwRG	72
	Station 2: Auswahl der Verfahren	72
	Station 3: Einfluss des UmwRG auf den Verlauf der Verfahren	73
	<i>Schritt 1: Verwaltungsverfahren</i>	73
	<i>Schritt 2: Klageverfahren</i>	73
	Stationen 4 und 5: Würdigung der Ergebnisse	74
4.5.2	Anwendung der Ergebnisse auf die forschungsleitenden Fragestellungen	74
5	Befunde der Vertiefungsfallstudien (Ebene 3)	75
5.1	Auswertung der Vertiefungsfallstudien nach Stationen	76
5.1.1	Station 2: Auswahl der Verfahren	76
5.1.2	Station 3 Schritt 1: Verlauf des Verwaltungsverfahrens	77
5.1.3	Station 3 Schritt 2: Verlauf des Klageverfahrens	79
5.1.4	Station 4: Ergebnis des Klageverfahrens sowie Vorwirkungen im Verwaltungsverfahren	81
	Vorwirkungen im Verwaltungsverfahren	81
	Wirkungen aus dem Rechtsbehelfsverfahren	83
5.1.5	Station 5: Umsetzung der Entscheidungsergebnisse	84
5.1.6	Einschätzung des Instruments UmwRG durch die befragten Akteure	84
5.2	Akteurbezogene Ergebnisse der Vertiefungsfallstudien	85
5.2.1	Akteuranalyse: Zuständige Behörde	85

5.2.2 Akteuranalyse: Umweltvereinigungen	87
5.2.3 Akteuranalyse: Rechtsbeistände der Verbände und Vorhabenträger	88
5.2.4 Kognitive Grenzen und Lerneffekte	88
5.2.5 Zusammenarbeit der Akteure	90
5.3 Verhältnis von Aufwand und Nutzen der umweltrechtlichen Verbandsklage	91
6 Anwendung der Befunde auf die Hypothesen und Fazit der empirischen Untersuchung	92
6.1 Hypothese 1: Hemmnisse beim Zugang zu den Informationen über die Verfahren	92
6.2 Hypothese 2: Personelle und finanzielle Restriktionen auf Seiten der Verbände	92
6.3 Hypothese 3: Vorwirkung	93
6.4 Hypothese 4: Präklusionsvorschriften	94
6.4.1 Hypothese 4a: Hemmnis für den Klageerfolg	94
6.4.2 Hypothese 4b: Umweltbelange in qualifizierter Form einreichen	95
6.5 Hypothese 5: Durchsetzungschancen	95
6.6 Ergebnisse der empirischen Untersuchung	95
6.7 Literaturverzeichnis zur empirischen Untersuchung	98
7 Rechtliche Analyse	100
7.1 Umsetzungsverpflichtungen aus supranationalen Vorgaben	100
7.2 Zur Umsetzung der Vorgaben in nationales Recht	101
7.3 Erfahrungen in anderen EU-Mitgliedstaaten	103
7.3.1 Polen	104
Allgemeine Eckdaten zur Umsetzung	104
<i>Darstellung der Regelungen zur umweltrechtlichen Verbandsklage</i>	105
<i>Umsetzungsdefizite/Vertragsverletzungsverfahren</i>	106
Vergleich/Bewertung	107
<i>Klagebefugnis</i>	107
<i>Umfang des gerichtlichen Überprüfungsrechts</i>	107
<i>Übergangsfristen</i>	108
7.3.2 Österreich	108
Allgemeine Eckdaten zur Umsetzung	108
<i>Darstellung der Regelungen zur umweltrechtlichen Verbandsklage</i>	109
<i>Umsetzungsdefizite/Vertragsverletzungsverfahren</i>	110
Vergleich/Bewertung	111

<i>Klagebefugnis</i>	111
<i>Umfang des gerichtlichen Überprüfungsrechts</i>	112
<i>Übergangsfristen</i>	112
7.3.3 Niederlande	112
Allgemeine Eckdaten zur Umsetzung	112
<i>Darstellung der Regelungen zur umweltrechtlichen Verbandsklage</i>	113
<i>Umsetzungsdefizite/Vertragsverletzungsverfahren</i>	114
Vergleich/Bewertung	116
<i>Klagebefugnis</i>	116
<i>Umfang des gerichtlichen Überprüfungsrechts</i>	117
<i>Übergangsfristen</i>	118
7.3.4 Zusammenfassende Würdigung und mögliche Umsetzungsvorbilder	118
Mögliche Vorbildregelungen und Vorbildinstitutionen	119
7.4 Rechtliche Auswertung der empirischen Ergebnisse	121
7.4.1 Rechtliche Anknüpfungspunkte und Schlussfolgerungen zu den Hypothesen	122
Hypothese 1: Hemmnisse beim Zugang zu Informationen über anstehende Verfahren	122
<i>Rechtliche Bewertung</i>	122
<i>Erste Stufe</i>	123
<i>Zweite Stufe</i>	123
<i>Dritte Stufe</i>	123
<i>Vierte Stufe</i>	124
Hypothese 2: Personelle und finanzielle Restriktionen	124
<i>Rechtliche Bewertung</i>	124
Hypothesen 4a-b: Präklusionswirkung (§ 2 Abs. 3 UmwRG)	127
7.4.2 Weitere in den Interviews genannte rechtliche Aspekte	132
Anwendungsbereich des UmwRG (§ 1 Abs. 1 UmwRG)	132
Umfang rügefähiger Bestimmungen (§ 2 Abs. 1 und 5 UmwRG)	134
Beachtlichkeit von Verfahrensfehlern (§ 4 UmwRG, Fehlerfolgenregime)	135
7.5 Zusammenfassung	136
7.6 Literaturverzeichnis zur rechtlichen Analyse	138
8 Gestaltungsoptionen	141
8.1 Rechtliche Gestaltungsoptionen	141

	<i>Verbesserung des Informationszugangs</i>	141
	<i>Einbeziehung in den Scoping-Termin</i>	142
	<i>Minderung der Hemmnisse aus der Präklusion</i>	142
8.2	Institutionelle Gestaltungsoptionen	145
	<i>Umweltanwaltschaft</i>	145
	<i>Informations- und Koordinationsinstrument auf Verbandsseite zur Unterstützung bei der Verbandsbeteiligung</i>	146
	<i>Gericht: Integration von Umweltsachverstand</i>	146
	<i>Dokumentation des Vollzugs des UVPG: UVP-Datenbank</i>	147
8.3	Literatur zu den Gestaltungsoptionen	148
9	Anhänge	149
9.1	Anhang I: Übersicht der bis zum 15. April 2012 eingeleiteten Verfahren (Grundgesamtheit)	150
9.2	Anhang II: Erhebungsinstrument aus Ebene 1	155
9.3	Anhang III: Fragebogen Standardfallstudien (Ebene 2)	157
9.4	Anhang IV: Interview Leitfäden (Ebene 3)	171
	9.4.1 Leitfaden Umweltverbände	171
	9.4.2 Leitfaden Rechtsbeistände	175
	9.4.3 Leitfaden Behörden	179
	9.4.4 Leitfaden Vorhabenträger	182
9.5	Anhang V: Programm des Abschlussworkshops am 05.07.2013	186

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Arbeitsschritte der empirischen Untersuchung (Kaskadenmodell)	20
Tabelle 2: Wirkungskategorien mit Vergleichsmaßstab	35
Tabelle 3: Stationen der Evaluation des UmwRG	36
Tabelle 4: Vertiefungsbedarf je Akteurgruppe anhand der Stationen der Evaluation des UmwRG	43
Tabelle 5: Merkmale der Vertiefungsfallstudien	48
Tabelle 6: Verteilung der Verfahren der Grundgesamtheit über den Untersuchungszeitraum	51
Tabelle 7: Zuordnung der Verfahren der Grundgesamtheit zu Verfahrensgegenständen	52
Tabelle 8: Anzahl erfolgreicher Verfahren im prozessualen Sinn	53
Tabelle 9: Zuordnung der abgeschlossenen und der laufenden Verfahren zu den Wirkungskategorien	54
Tabelle 10: Gründe für Anerkennungsverfahren des UmwRG	57
Tabelle 11: Dauer (in Monaten) bis Anerkennung zugesprochen wurde	57
Tabelle 12: Informations-Quellen zu Verwaltungsverfahren	59
Tabelle 13: Akteure, über die Kenntnis über Verwaltungsverfahren erlangt wird	59
Tabelle 14: Gründe für die Beteiligung an einem Verfahren	61
Tabelle 15: Verfahrensgegenstände	63
Tabelle 16: Einschätzung der Zusammenarbeit mit Behörden im Rahmen des Verwaltungsverfahrens	64
Tabelle 17: Beeinflussung des Verwaltungsverfahrens durch Verbandsbeteiligung	66
Tabelle 18: Angaben zum Stand des Rechtsbehelfsverfahrens	67
Tabelle 19: Gründe für Nichteinlegung eines Rechtsbehelfs nach UmwRG	70
Tabelle 20: Effektivität des UmwRG im Hinblick auf verstärkten Umweltschutz	71
Tabelle 21: Übersicht der bis zum 15. April 2012 eingeleiteten Verfahren	150
Tabelle 22: Erhebungsinstrument zur Identifizierung von Rechtsbehelfs-Verfahren	155
Tabelle 23: Erhebungsinstrument zur Identifizierung relevanter Verfahren ohne eingelegten Rechtsbehelf	156

0 Zusammenfassung

0.1 Gegenstand der Untersuchung und Forschungsansatz

Nach der **Leistungsbeschreibung** besteht die Aufgabe der Untersuchung darin, das „Instrument der umweltrechtlichen Verbandsklage nach § 2 UmwRG einer Evaluation“ zu unterziehen, „um dessen Auswirkungen auf den Vollzug umweltrechtlicher Vorschriften und die Berücksichtigung von Umweltbelangen bei Verwaltungsentscheidungen zu ermitteln. Des Weiteren sollen mögliche gesetzliche Optimierungen herausgearbeitet werden.“

Das **Ziel der Untersuchung** besteht dementsprechend zunächst darin, empirisch zu überprüfen, inwieweit die Klagemöglichkeit nach § 2 UmwRG das Verhalten der Akteure – Umweltvereinigungen, Behörden und Vorhabenträger – beeinflusst. Im Einzelnen sind folgende Fragen Gegenstand der Untersuchung:

- In welchem Umfang machen Umweltvereinigungen (im Folgenden auch „Verbände“) Gebrauch von den durch das UmwRG eröffneten Rechtsbehelfen?
- Wie hoch ist der Anteil erfolgreicher Umwelt-Rechtsbehelfe?
- Welche Zugangshindernisse bestehen für die Umweltvereinigungen im Rahmen des Anerkennungsverfahrens?
- Welche Wirkungen hat das Gesetz auf das Verhalten der Akteure?
Neben den Wirkungen im Rahmen der Rechtsbehelfsverfahren sind damit auch Effekte zu betrachten, die vor oder während der Verwaltungsverfahren auftreten.
Inwieweit beeinflusst also bereits die bloße Möglichkeit, dass ein Verband einen Rechtsbehelf einlegen könnte, das Verhalten von Vorhabenträgern und Behörden im Vorfeld und bei der Durchführung des jeweiligen Verwaltungsverfahrens („Vorwirkungen“)?
- Welche Anreize resultieren für die beteiligten Akteure aus dem UmwRG?
- Welche Hemmnisse erschweren es den Akteuren, von den durch das UmwRG eröffneten Verhaltensmöglichkeiten Gebrauch zu machen?

Um die Untersuchungsziele erreichen und die vorstehenden Forschungsfragen beantworten zu können, sind Daten in unterschiedlicher Breite und Detaillierung zu erheben.

Dementsprechend ist es sinnvoll, verschiedene **Untersuchungsebenen** zu unterscheiden.

Die Fragen nach der Häufigkeit von Rechtsbehelfen nach dem UmwRG und den dabei erzielten Ergebnissen verlangt eine bundesweite Gesamtschau aller identifizierbaren Rechtsbehelfsverfahren (**Ebene 1**).

Die erzielten Ergebnisse sind anhand der Zielsetzung des UmwRG zu bewerten. Danach ist eine (positive) Wirkung immer dann anzunehmen, wenn – bei der Konzeption des Vorhabens, im Verwaltungsverfahren oder durch das Ergebnis des Rechtsbehelfsverfahrens – eine vollständigere Berücksichtigung von materiellen und prozeduralen umweltrechtlichen Vorgaben erfolgt, als dies ohne die im Kontext des UmwRG erfolgte Mitwirkung des Verbandes der Fall gewesen wäre.

Die Frage nach den Zugangshindernissen im Rahmen der Anerkennung hingegen ist relevant unabhängig davon, ob der Verband bereits Rechtsbehelfe eingelegt hat. Sie verlangt eine

Beantwortung aus der Perspektive des jeweiligen Verbandes. Gleiches gilt für die Frage, nach welchen Kriterien die Verbände die Verfahren auswählen, an denen sie sich beteiligen, und inwieweit die von ihnen eingebrachten Aspekte im Verfahren Berücksichtigung finden. Auf **Ebene 2** kommt daher eine Befragung der Verbände mittels eines standardisierten Fragebogens zum Einsatz. Insgesamt erhält das Forscherteam 56 Rückmeldungen, davon 22 zu konkreten Verwaltungs- oder Rechtsbehelfsverfahren.

Innerhalb dieser Standardfallstudien sind wiederum **verschiedene Handlungskonstellationen** zu betrachten, bei denen jeweils unterschiedliche Anreize und Hemmnisse zum Tragen kommen. Diese „Stationen“ umfassen nach der Erlangung der Anerkennung nach dem UmwRG (Station 1) die Auswahl der Verfahren, an denen der Verband sich beteiligt (Station 2), sowie in Station 3 den Einfluss des UmwRG auf die Durchführung der Verfahren, wobei zwischen dem Verfahren zur Vorbereitung der Verwaltungsentscheidung (Schritt 1: Verwaltungsverfahren) und dem sich gegebenenfalls anschließenden Rechtsbehelfsverfahren (Schritt 2) zu unterscheiden ist. Station 4 betrachtet dann Ergebnisse, die der Verband durch seine Rechtsbehelfe bzw. durch seine Mitwirkung am Verwaltungsverfahren erzielt hat.

Auf der dritten Ebene sind dann einzelne Verfahren vertiefend zu untersuchen. Dazu sind neben den Akteuren auf Seiten der Verbände auch diejenigen auf Seiten der Vorhabenträger und Behörden sowie die jeweiligen Rechtsbeistände in persönlichen halbstandardisierten Interviews zu befragen (**Ebene 3**). Damit lassen sich Befunde zu den Wirkungen sowie zu den spezifischen Anreizen und Hemmnissen gewinnen. Für insgesamt 13 ausgewählte Verfahren lassen sich anhand von 37 Interviews vertiefte Ergebnisse erheben.

Der **Untersuchungszeitraum** reicht vom Inkrafttreten des Gesetzes am 15. Dezember 2006 bis zum 15. April 2012. Berücksichtigt werden Rechtsbehelfe, die bis zu diesem Stichtag eingelegt wurden, sowie die jeweils vorausgegangenen Verwaltungsverfahren.

Die empirische Erhebung basiert auf dem „**Kaskadenmodell**“ (siehe Tabelle 1).

In methodischer Hinsicht handelt es sich bei dem Vorhaben um eine Ex-post-Gesetzesfolgenbetrachtung nach dem Ansatz der interdisziplinären Institutionenanalyse. Dieser untersucht, warum Akteure in der vorgefundenen Art und Weise handeln und welche Anreize und Hemmnisse für dieses Handeln bestimmend sind.

Auf Basis der Ergebnisse der empirischen Untersuchung erfolgt eine **juristische Analyse**, die auch rechtsvergleichende Aspekte mit einbezieht. Ziel ist es, Gestaltungsoptionen zu identifizieren, die bestehende Hemmnisse abbauen und so die Wirksamkeit des Gesetzes stärken können. Damit widmet sich das Vorhaben zusätzlich der folgenden Forschungsfrage:

- Wo bestehen – ausgehend von den Ergebnissen der empirischen Untersuchung und unter Einschluss rechtsvergleichender Befunde – Optimierungsansätze sowohl hinsichtlich der rechtlichen Ausgestaltung als auch in Bezug auf die institutionellen Rahmenbedingungen?

0.2 Empirische Befunde

0.2.1 Befunde aus Ebene 1

Zu den für die Untersuchung relevanten insgesamt 144 Verbänden gehören die nach § 3 UmwRG anerkannten Umweltvereinigungen sowie mithilfe von Stichproben identifizierte

Verbände, die – da sie bereits naturschutzrechtlich anerkannt sind – auch nach § 5 Abs. 2 UmwRG als anerkannt im Sinne des § 3 UmwRG gelten.

Durch Datenbankauswertungen und eine ergänzende empirische Abfrage bei den Verbänden werden 58 Rechtsbehelfsverfahren identifiziert, die in den Untersuchungsrahmen fallen (**Grundgesamtheit**). Sie richten sich ganz überwiegend gegen immissionsschutzrechtliche (Teil-) Genehmigungen und zu einem relevanten Anteil auch gegen Planfeststellungsbeschlüsse. Im Jahresmittel handelt es sich um ca. 12 Rechtsbehelfe, wobei diese Zahl in Relation zu setzen ist mit der Anzahl jährlich durchgeführter Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP), die etwa für das Jahr 2005 auf ca. 775 geschätzt wurde. Von der Möglichkeit, Rechtsbehelfe nach dem UmwRG einzulegen, machen die Verbände somit nur in einem sehr geringem Umfang Gebrauch.

Die **Erfolgsquote der ermittelten Verfahren** liegt bei **48,6 %**. Darüber hinaus lassen sich Verfahren identifizieren, die wegen ihres negativen Ausgangs bei Gericht aus prozessualer Sicht zwar als nicht erfolgreich einzustufen sind, in deren Verlauf der Verband aber gleichwohl eine spezifische Vorwirkung im Sinne der Zielsetzung des UmwRG erreichen konnte.

0.2.2 Befunde aus Ebenen 2 und 3

Für Verbände bestehen zunächst **keine Zugangshemmnisse** im Anerkennungsverfahren nach § 3 UmwRG (Station 1). Die Voraussetzungen für eine Anerkennung sind für die Verbände insgesamt handhabbar. Insoweit besteht **kein Handlungsbedarf**.

Anreize für die beteiligten Akteure und beobachtete Wirkungen im Einzelnen

Ein positiver Mitwirkungsanreiz für **Verbände** im Rahmen der Station 3 besteht darin, bereits im Verwaltungsverfahren Umweltentlastungen zu erzielen. Der gleiche Anreiz kommt auch im Rechtsbehelfsverfahren zum Tragen: Verbände erheben im Falle eines Vorhabens mit erheblichen Umweltauswirkungen Klage, wenn eine unzureichende Berücksichtigung ihrer inhaltlichen Argumente vorliegt, eine UVP fehlt oder fehlerhaft durchgeführt wurde oder sich nach Ansicht des Verbands Verfahrensfehler identifizieren lassen. Manche Verbände erhoffen sich vom Rechtsbehelfsverfahren auch Klärungen durch Präzedenzfälle.

Für **Behörden** und **Vorhabenträger** liegt ein Anreiz im Verwaltungsverfahren darin, dieses von der Antragsstellung bis zur Entscheidung rechtssicher bzw. gerichtsfest zu gestalten. Damit soll möglichen Klagen durch Verbände vorgebeugt sowie Rechtssicherheit und damit Planungssicherheit für Vorhabenträger geschaffen werden.

Zu den Vorwirkungen, die dem UmwRG zuzuschreiben sind, lässt sich auf Seiten der **Behörden** bspw. zählen, dass in fast allen Vertiefungsfallstudien eine genauere Sachverhaltsermittlung (etwa durch **zusätzliche Gutachten**) erfolgt – was zu einer erhöhten Rechtssicherheit der Behördenentscheidung führt – oder **zusätzliche Auflagen** erteilt werden.

Auf Seiten der **Vorhabenträger** ist als Vorwirkung zu beobachten, dass Verbände **frühzeitiger einbezogen** werden. Als erste Möglichkeit für eine Einbeziehung wird etwa der Scoping-Termin genannt, so dass alle am Verfahren Beteiligten die Möglichkeit haben, das Vorhaben und die aus ihrer Sicht nötigen Maßnahmen zu sondieren (Gutachten einholen etc.).

Als Folge der Anreize, die sich seit Inkrafttreten des UmwRG ergeben, lässt sich eine „**dialektische Professionalisierung**“ feststellen: Fast alle Verbände beteiligen Rechtsbeistände

und Gutachter bereits im Verwaltungsverfahren und bringen damit qualifizierte Expertise ein. Auch bei den (meist) ehrenamtlichen Mitgliedern ist eine Erhöhung der Expertise und damit eine Mehrbelastung feststellbar. Insgesamt führt dies zu Verhaltensänderungen bei Vorhabenträgern und Behörden, die ihrerseits mit den eben beschriebenen Maßnahmen (qualitativ hochwertigere Antragsunterlagen, Gutachten etc.) reagieren.

Verstärkt werden die Anreize, die sich aus dem UmwRG ergeben, durch das so genannte „**Trianel-Urteil**“, in dem der EuGH am 12. Mai 2011 entschied, dass eine die Klagerechte von Umweltvereinigungen einschränkende Regelung in § 2 UmwRG gegen EU-Recht verstieß. Das Trianel-Urteil wird von Verbänden und deren Rechtsbeiständen als „bahnbrechend“ wahrgenommen, da nun die Voraussetzungen für die Zulässigkeit und Begründetheit von Verbandsklagen geklärt seien.

Hemmnisse, die es den Akteuren erschweren, von den durch das UmwRG eröffneten Verhaltensmöglichkeiten Gebrauch zu machen

Die **Auswahl der Verfahren** (Station 2) durch die Verbände erfolgt eher unsystematisch. Dies liegt vor allem an fehlenden oder defizitären Informationen. Dieser Mangel betrifft neben der Information, welches Projekt beantragt ist, auch den **Zugang zu Antragsunterlagen**. Daneben hindern auch **knapp personelle und sachliche Ressourcen** Verbände an einer Beteiligung am Verwaltungsverfahren.

Verbände und deren Rechtsbeistände nennen als ein weiteres Hindernis die **Präklusionsregelungen**. Die Einwendungsfristen und der notwendige Substantiierungsgrad binden in erheblichem Maße personelle und finanzielle Ressourcen. Dies führt dazu, dass sich Verbände interne Regelungen auferlegen, nach denen sie selektieren, in welchen Fällen sie sich unter Berücksichtigung der vorhandenen Ressourcen beteiligen können. Die terminlich eng gefassten Präklusionsregelungen bzw. die gerichtlich formulierten **Anforderungen an die Substantiierung** – ohne vorhandene Möglichkeit, später noch (weitere) Argumente einzubringen – können eine Nichtbeteiligung an Verfahren bewirken. Durch die Anforderungen an den Substantiierungsgrad wird bereits im Vorfeld einer möglichen Klage ein hohes Maß an fachlicher Expertise benötigt. Diese ist entweder durch externe bezahlte Gutachten oder das Fachwissen der Verbandsmitglieder zu leisten. Erst während des Klageverfahrens stellt sich heraus, ob Einwendungen den notwendigen Substantiierungsgrad aufweisen, um vor Gericht Bestand zu haben.

Bei Rechtsbehelfen sind das Prozess- und das damit einhergehende **Kostenrisiko** neben den Präklusionsregelungen das größte Hemmnis für Verbände.

0.3 Rechtliche Analyse und Rechtsvergleich (Polen, Österreich, Niederlande)

Den Schwerpunkt der rechtlichen Analyse bildet die rechtliche Auswertung der vorgefundenen empirischen Ergebnisse. Die Auswertung umfasst vor allem die Hemmnisse in Bezug auf den Informationszugang, die finanziellen und personellen Restriktionen sowie den Umgang mit der Präklusion. Um die Hemmnisse zu überwinden, werden auf der Grundlage des internationalen und europäischen Rechtsrahmens mögliche Gestaltungsoptionen entwickelt.

Rechtsvergleichend betrachtet wird zudem die Umsetzung und praktische Anwendung in weiteren EU-Staaten (hier: Polen, Österreich, Niederlande).

Gegenstand der rechtsvergleichenden Betrachtung waren die bestehenden Klagerechte von Umweltvereinigungen in drei EU-Staaten, um Regelungen oder Instrumente zu identifizieren, aus denen sich Anregungen zur Verringerung oder Beseitigung möglicher Hemmnisse in Deutschland ergeben können.

Die untersuchten Rechtsordnungen sind im Hinblick auf die Klagemöglichkeiten von Verbänden weniger restriktiv als das deutsche Rechtsschutzsystem. Dies zeigt sich vor allem anhand der Regelungen zur Parteistellung im Verwaltungsverfahren und zum Gerichtszugang sowie zur Präklusion.

In Polen und den Niederlanden gilt das „Interessierte-Parteien-Prinzip“, während in Deutschland und Österreich das „Schutznormprinzip“ die Gerichtspraxis prägt. Daraus ergeben sich grundlegend verschiedene Anforderungen an die Rechtsbetroffenheit der klagenden Partei.

Das schließt jedoch punktuelle Veränderungen nicht aus. Der Umgang mit der Präklusion in den Rechtsordnungen Österreichs und den Niederlanden wäre beispielsweise ein beachtenswerter Ansatz auch für das deutsche Verbandsklagesystem. Das Regelungssystem Österreichs weist gegenüber dem deutschen System wegen des bereits angesprochenen Prinzips der subjektiven Rechtsbetroffenheit eine regelungssystematische Nähe auf. In Österreich verzichtet man aber auf eine materielle Präklusion. Die Niederlande haben inzwischen auch Regelungen für eine materielle Präklusion aufgenommen, gehen allerdings weniger restriktiv vor, indem Nachbesserungen des Klagevortrags vor Gericht grundsätzlich ermöglicht werden und neue rechtliche oder faktische Argumente im Hinblick auf die bereits vorgetragenen Überprüfungsgründe vorgebracht werden können. Dies ist in Deutschland zwar grundsätzlich auch möglich, allerdings gibt es innerhalb der Rechtsprechung keinen einheitlichen Maßstab zum Umfang der Nachbesserung.

Mit Blick auf punktuelle Ergänzungen im deutschen Rechtsschutzsystem ist außerdem noch auf zwei weitere Institutionen in Österreich und den Niederlanden hinzuweisen, die Vorbildcharakter für Deutschland haben könnten:

Der **Umweltanwalt** in Österreich ist aus der Perspektive der Zielsetzung des UmwRG eine interessante Rechtsfigur, da hier ein weiterer Akteur im Verwaltungsverfahren auftreten kann, der sich aus Gemeinwohlinteressen in das Verfahren einschalten und die Sachentscheidung einer gerichtlichen Überprüfung im Hinblick auf die Einhaltung von Umweltvorschriften unterziehen kann. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die rechtliche und organisatorische Rahmensetzung für die Umweltanwaltschaften in Österreich den Ländern obliegt und in sehr unterschiedlicher Weise erfolgt. Die wichtige Frage der Weisungsabhängigkeit beispielsweise ist nicht einheitlich geregelt. Es gibt sowohl weisungsabhängige Umweltanwaltschaften (z.B. Landesumweltanwaltschaft Tirol) als auch solche, die per Landesgesetz weisungsunabhängig sind (z.B. Landesumweltanwaltschaften Salzburg oder Steiermark).

Eine interessante Einrichtung an niederländischen Verwaltungsgerichten ist das unabhängige **naturwissenschaftlich-technische Beratungsgremium** („Administrative Courts Advisory Foundation“), bestehend aus ca. 50 nichtjuristischen Experten und Expertinnen, zur Unterstützung der Richter und Richterinnen bei der Bewertung technischer und naturwissenschaftlicher Fragestellungen. Diese Einrichtung ließe sich, ungeachtet der rechtlichen Rahmenbedingungen und vorbehaltlich der finanziellen Voraussetzungen, als zusätzliche Option zur Einbringung weiteren Sachverständnisses auch für die deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit in Erwägung ziehen, um den zunehmend komplexeren fachlichen

Fragestellungen Rechnung zu tragen. Nach einer groben Schätzung erfolgt in etwa 2,5 % der niederländischen Verwaltungsgerichtsverfahren eine Anfrage an das Gremium. 2011 wurden 60 Expertenberichte an die Verwaltungsgerichte übermittelt.

0.4 Gestaltungsoptionen und Empfehlungen

0.4.1 Rechtliche Gestaltungsoptionen (auf der Basis der rechtlichen Analyse)

Option 1: Benachrichtigung der Umweltvereinigungen zur verbesserten Kenntniserlangung über Zulassungsverfahren (individualisiert/über Koordinationsstellen/öffentlich zugängliches Online-Verfahrensregister) verbunden mit der Online-Bereitstellung der Genehmigungsunterlagen

Die verpflichtende individuelle Benachrichtigung anerkannter Umweltvereinigungen bezüglich anstehender Zulassungsverfahren könnte im VwVfG oder in den einschlägigen Fachgesetzen festgelegt werden. Teilweise ist dies bereits behördliche Praxis (Beispiel Hamburg). Im Rahmen der Benachrichtigung ist auf die Online-Bereitstellung auch der Antragsunterlagen des Vorhabenträgers zu verweisen (Online-Anforderungen für öffentliche Bekanntmachungen: § 27a VwVfG n.F.).

Alternativ kommt eine verpflichtende Benachrichtigung über bestehende (Beispiel: Landesbüro der anerkannten Umweltverbände in NRW) oder einzurichtende Koordinationsstellen der Umweltvereinigungen in Betracht.

Schließlich könnte die verpflichtende Einrichtung und Pflege eines Online-Verfahrensregisters, welches alle bekannt zu machenden Verwaltungsverfahren enthält, dazu beitragen, Informationshemmnisse zu verringern. Diese Option würde § 27a VwVfG sowie § 10 Abs. 3 BImSchG ergänzen, die Transparenz im Sinne von § 7 UIG stärken und die Zugangshemmnisse verringern.

Option 2: Verstärkte Einbeziehung der Umweltvereinigungen in den Scoping-Termin und damit verbundene Kenntniserlangung über UVP-pflichtige Zulassungsverfahren

Nach § 5 Abs. 1 Satz 4 UVPG „können“ u. a. Umweltvereinigungen und sonstige Dritte zum Scoping-Termin hinzugezogen werden. Dies könnte man im Hinblick auf anerkannte Umweltvereinigungen als „Soll“-Vorschrift ausgestalten. Damit würde zudem eine weitere Möglichkeit etabliert, Informationszugangs-Hemmnisse in Bezug auf UVP-pflichtige Verfahren zu beseitigen.

Optionen 3a bis 3d: Verfahrensanpassungen zur Erleichterung des Umgangs mit materieller Präklusion und mögliche Änderungen der materiellen Präklusionsvorschrift (gestufte Vorgehensweise)

Die folgenden Gestaltungsoptionen zur Präklusion berücksichtigen die im Gutachten beschriebene Bandbreite für Verfahrensanpassungen und für mögliche Varianten zur Änderung der materiellen Präklusionsvorschrift. Ziel ist es, die Möglichkeiten für einen weniger restriktiven Umgang mit der Präklusion vorzustellen. Es gibt im Wesentlichen zwei Ansatzpunkte für Modifikationen: Entweder verändert man die verfahrensrechtlichen Rahmenbedingungen (individuelle Benachrichtigung mit Präklusionsbelehrung; Verlängerung der Einwendungsfrist; Nachbesserungsmöglichkeit des Klägervortrags) oder man verändert die Anforderungen an die Substantiierungslast (Festlegung von Anforderungen an den

Detaillierungsgrad der Einwendungen, Einschränkung der Präklusion auf bestimmte Belange). Die weitreichendste Maßnahme wäre die Abschaffung des § 2 Abs. 3 UmwRG.

Die Vorschläge für Modifikationen sollen mögliche Defizite der materiellen Präklusion in den Blick nehmen, ohne jedoch deren Funktion aus den Augen zu verlieren. Die Präklusion soll die Einwendenden veranlassen, bereits im Verwaltungsverfahren alle entscheidungserheblichen Argumente einzubringen. Damit soll das Verfahren ein umfassendes Bild der sachlichen Aspekte vermitteln, auf dessen Grundlage die Behörde ihre Entscheidung trifft. Die bisherige Praxis zeigt, dass die Rechtsprechung teilweise hohe Anforderungen an die Verbände stellt, was die Substantiierung der Einwendungen angeht. Hinzu kommt, dass die Behörden und die Vorhabenträger bis zum Schluss der letzten mündlichen Verhandlung die Möglichkeit haben, ihr Vorbringen nachzubessern, während Vereinigungen und Privaten diese Möglichkeit bereits zu einem vergleichsweise frühen Zeitpunkt, nämlich zum Ende der Einwendungsfrist, weitgehend abgeschnitten wird.

Die nachfolgend aufgeführten Gestaltungsoptionen betreffen diese Konstellationen.

3a) Anknüpfung der Präklusion an eine individuelle Benachrichtigung der Umweltvereinigung (einschließlich einer Präklusionsbelehrung):

Eine solche Regelung ließe sich im VwVfG (§ 73 Abs. 4) oder den Fachgesetzen verankern. Konsequenz der Regelung wäre, dass im Falle einer fehlenden individualisierten Benachrichtigung keine Präklusion einträte. Voraussetzung ist eine Erfassung der Adressaten und ihrer Benachrichtigungen (z.B. in Form einer Datenbank).

3b) Verlängerung der Einwendungsfristen:

In Betracht kommt die Rückkehr zur gesetzlichen Auslegungs- und Einwendungsfrist, die vor Inkrafttreten des „Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten“ im Februar 1990 bestand. Diese sollte mindestens zwei Monate betragen (siehe Auslegungs- und Einwendungsfrist nach alter Rechtslage im Immissionsschutzrecht, vgl. § 10 Abs. 3 BImSchG a.F.).

3c) Modifizierung des § 2 Abs. 3 UmwRG (erweiterte Ermöglichung von Nachbesserungen des Klagevortrags im gerichtlichen Verfahren):

Die rechtliche Ausgangslage für die (klagenden) Umweltvereinigungen ist im Vergleich zu den beklagten Behörden und den Vorhabenträgern von einem gewichtigen Nachteil geprägt: Es ist bereits zu einem frühen Verfahrensstadium (nach Ablauf der Einwendungsfrist) kein neues Vorbringen mehr möglich. Aus diesem Grund könnte die Möglichkeit der Nachbesserung in § 2 Abs. 3 UmwRG gesetzlich geregelt werden. Diese Möglichkeit kann befristet werden, um Rechtssicherheit für alle Beteiligten herzustellen.

3d) Abschaffung der materiellen Präklusion im UmwRG:

Zur Verwirklichung dieser Option wäre die Vorschrift des § 2 Abs. 3 UmwRG zu streichen.

Insgesamt erscheinen de lege lata für den Umgang mit der Präklusion vor allem zwei Vorgehensweisen als empfehlenswert, um einen verbesserten und ausgewogeneren Regelungsansatz zur materiellen Präklusion zu erreichen:

- die Verlängerung der Einwendungsfristen, um den Umweltvereinigungen mehr Zeit für die Sichtung der Unterlagen und die Erarbeitung der Einwendungen zur Verfügung zu stellen;
- die Möglichkeit der Nachbesserung des Vortrags auch für die Klägerseite.

0.4.2 Institutionelle Gestaltungsoptionen

Als Ergebnis aus dem Forschungsvorhaben erscheint es empfehlenswert, zwei institutionelle Gestaltungsoptionen einer näheren Betrachtung zu unterziehen. Zu erwägen wäre, ob und mit welchen Funktionen man – in Anlehnung sowohl an den Umweltanwalt in Österreich als auch an die Beauftragten für Informationsfreiheit – einen „Umweltanwalt“ einrichtet. Zum Abbau der festgestellten Hemmnisse bei der Verbandsbeteiligung erscheint zudem die Schaffung geeigneter Strukturen des Informationsaustausches auf Verbandsseite empfehlenswert.

Umweltanwaltschaft

In Anlehnung an das in Österreich vorherrschende Modell ließe sich eine Umweltanwaltschaft einrichten. Für diese wären verschiedene Funktionen denkbar, dabei sollten insbesondere drei Schwerpunkte im Vordergrund stehen:

- Parteistellung im Verwaltungsverfahren;
- die Befugnis zur Einlegung von Rechtsmitteln vor den Verwaltungsgerichten;
- Informations- und Beratungsstelle für die Bevölkerung in Umweltfragen.

Die Umweltanwaltschaften sollten weisungsfrei handeln. Dies ist in Österreich nicht einheitlich geregelt und wäre in Deutschland bei der Ausgestaltung einer bundesgesetzlichen Vorgabe zu beachten.

Neben einer möglichen Bedeutung als Akteur im Verwaltungsverfahren könnten der Umweltanwaltschaft auch zentrale thematische Zuständigkeiten übertragen werden, beispielsweise als Informationseinrichtung analog zu gesetzlich bereits vorgesehenen Einrichtungen (siehe z.B. § 12 Bundes-Informationsfreiheitsgesetz: Bundesbeauftragter für Informationsfreiheit) für spezifische Fragen zu Verfahren nach § 1 Abs. 1 UmwRG.

Für Deutschland wäre vor allem zu prüfen, welche Funktion eine solche Institution neben den Umweltvereinigungen wahrnehmen kann. Dabei kann das Nebeneinander der Institutionen „Anwaltschaft“ und „Umweltvereinigung“ zwar eine Konkurrenzsituation hervorrufen, jedoch auch positive Effekte dahingehend haben, dass Umweltvereinigungen in personeller Hinsicht entlastet würden. Denn aufgrund ihrer Parteistellung im Verwaltungsverfahren sowie der bestehenden Klagebefugnis können die Umweltanwaltschaften genau dort Wirkung entfalten, wo auch Umweltvereinigungen tätig sind. Personelle Restriktionen, mit denen auch große Verbände zu kämpfen haben, ließen sich auf diese Weise verringern. Dies zeigt auch die Tatsache, dass Umweltvereinigungen in Österreich (wie das Ökobüro) mit einigen Umweltanwaltschaften eng zusammenarbeiten, um Synergieeffekte bei der Verfolgung von Umweltinteressen zu erzielen.

Wegen der unterschiedlichen Ausrichtung der einzelnen Umweltanwaltschaften in den Bundesländern Österreichs wären jedoch zunächst empirische Erhebungen zur Wirkung der

österreichischen Umweltschutzverbänden sowie eine umfassende Prüfung der rechtlichen Rahmenbedingungen in allen Bundesländern angezeigt.

Informations- und Koordinationsinstrument auf Verbandsseite zur Unterstützung bei der Verbandsbeteiligung

Um Hemmnisse insbesondere beim Zugang anerkannter Verbände zu Informationen über Beteiligungsmöglichkeiten abzubauen, sollte die Schaffung geeigneter Strukturen zur Verbreitung und zum Austausch von Informationen erwogen werden. In Betracht kommen verschiedene Instrumente, wie eine gemeinsame Internetplattform der Verbände oder eine auf Verbandsseite eingerichtete Stelle, die Funktionen der Informationsverbreitung, Kontaktvermittlung und Koordinierung für die Verbände wahrnimmt.

0 Summary¹

0.5 Subject of analysis and approach

According to the **project specification** the aim of the analysis is to “evaluate the instrument of environmental class actions under § 2 UmwRG” and “to determine its effects on the implementation of environmental regulations and the incorporation of environmental concerns in administrative decisions. Furthermore, possibilities for optimising the legal framework are to be identified.”

The **goal of the analysis** is, first of all, to review empirically the extent to which the scope for legal action permitted under § 2 UmwRG influences the behaviour of stakeholders – environmental associations, authorities and project developers. In particular, the following questions are analysed:

- To what extent do environmental associations (hereafter “associations”) make use of the possibility to appeal provided under the UmwRG?
- How high is the share of successful environmental appeals?
- What constraints are there for environmental associations to access recognition for appeals under the UmwRG?
- What effects does the Act have on the behaviour of stakeholders?
Alongside the effects arising from the appeals themselves, the effects arising before or during the prior administrative procedures should also be considered. To what extent does the actual possibility of an association filing an appeal influence the behaviour of project developers and authorities in advance of and during the implementation of the administrative procedure (“pre-effects”)?
- What incentives result from the German UmwRG for the stakeholders involved?
- What constraints make it more difficult for stakeholders to make use of the possibilities facilitated by the UmwRG?

To be able to fulfil the aims of the analysis and answer the above-mentioned questions, data of differing breadth and depth are collected. In line with this, different **levels of the analysis** need to be distinguished between.

To answer the questions of how often environmental appeals are filed under the UmwRG and how successful they are, a national overview of all identified appeals is provided (**Level 1**).

The results are then assessed based on the aim of the German UmwRG. A (positive) effect is always to be assumed when – during project development, in the administrative procedure or as a result of the appeals process – a more comprehensive incorporation of substantive and procedural environmental legislation occurs than would otherwise have been the case if an association had not taken action provided for under the UmwRG.

However, the question of barriers to gaining recognition as an association is relevant – irrespective of whether the associations have already filed an appeal. The question needs to be answered from the perspective of the association in each case. The same is true of the question

¹ The text was translated by Vanessa Cook, Öko-Institut e.V.

of the associations' criteria for selecting a project to involve themselves in and the extent to which the factors raised by them are incorporated in the appeals process. On **Level 2** the associations are thus surveyed using a standardised questionnaire. Overall the research team received 56 replies to this questionnaire, 22 of which were on specific administrative or appeals procedures.

At the same time different **courses of action** with varied incentives and constraints need to be taken account within these standard case studies. The “stations” of these actions are achievement of recognition as an association under the UmwRG (Station 1), selection of procedures in which the association is to get involved (Station 2) and the influence of the UmwRG on the implementation of the procedures (Station 3), which distinguishes between the procedure for preparing the authorities' decision (Step 1: administrative procedure) and the subsequent appeals process (Step 2). Station 4 considers the results achieved by the association through filing an appeal and its involvement in the prior administrative procedure.

On the third level some procedures are analysed in more depth. Stakeholders from among the associations, project developers, authorities and the legal advisors are surveyed in one-to-one semi-standardised interviews (**Level 3**), by means of which findings on the effects and on the specific incentives and constraints can be attained. On the basis of 37 interviews, more detailed results are obtained for 13 separate procedures.

The **time period under analysis** stretches from 15 December 2006, when the Act entered into force, to 15 April 2012. The environmental appeals which had been filed by this date and the administrative procedures which preceded them form the subject of the analysis.

Empirical data is collected using the “**cascade model**” (see Table 1).

In terms of methodology, the project undertakes an “ex post” assessment of the Act's effects based on interdisciplinary institutional analysis. The assessment attempts to answer the questions of why stakeholders act the way they do and what the significant incentives and constraints to this course of action are.

Based on the empirical findings, a **legal analysis** – which includes a comparative legal analysis – is conducted. The objective is to be able to identify the possible options, to remove the existing constraints and thereby strengthen the effectiveness of the Act. The project also seeks to answer the following research question:

- Where – based on the empirical results and incorporating the comparative legal findings – are the optimization potentials both in terms of the legal framework and the institutional framework conditions?

0.6 Empirical findings

0.6.1 Results from Level 1

Among the 144 associations relevant to the analysis are the environmental associations recognized under § 3 UmwRG as well as those associations identified via a sample analysis, which – since they are already recognized under nature conservation laws – are considered recognized associations within the meaning of § 3 UmwRG in accordance with § 5 para 2 UmwRG.

Based on database evaluations and a complementary empirical survey of associations, 58 environmental appeals were identified in the period concerned (**statistical population**). The appeals were predominantly filed against (partial) permits approved under the German Federal Immission Control Act and a significant share was filed against planning decisions. On average there were about 12 environmental appeals per year although this number should be considered in relation to the number of environmental impact assessments (EIA) conducted each year, which is estimated at approx. 775 for 2005.

48,6 % of the identified procedures have been successful. Furthermore, procedures can be identified which, although classified as unsuccessful due to their negative outcome in court, nevertheless were able to reach specific pre-effects in line with the objectives of the German UmwRG.

0.6.2 Findings from Levels 2 and 3

In the beginning there are **no constraints** for associations **accessing recognition** under § 3 UmwRG (Station 1). The requirements for recognition are by and large manageable for the associations. As a result there is **no need for action** to be taken here.

Incentives for the stakeholders involved and their observed effects

A positive incentive for **associations** during Station 3 is the possibility of already bringing about benefits for the environment during the administrative procedure. The appeals process has the same incentive: associations file a legal action when a project with substantial environmental impacts has insufficiently incorporated their arguments, an EIA has not been undertaken or was not properly conducted, or when procedural errors have been committed in the view of the associations. Some associations hope that the appeals process will provide clarity by creating precedents.

For **authorities and project developers**, there is an incentive during the administrative procedure to ensure that it – from the submitted application to the decision – is legally certain and can be used in court proceedings. In this way possible legal action taken by associations is avoided and legal certainty – including planning security for project developers – is created.

As regards the **authorities**, the pre-effects attributed to the UmwRG include, for example, a more detailed analysis of the facts (e.g. by means of **additional expert reports**) – which provides the authorities' decision with increased legal certainty – and the imposing of **additional requirements**.

As regards the **project developers**, one observed pre-effect is that the **associations** are **involved at an earlier stage**. The scoping meeting constitutes the first opportunity for incorporating them and enables all parties participating in the procedure to have the opportunity to sound out the project and the measures that are necessary in their view (obtaining expert opinions, etc.).

As a result of incentives arising since the UmwRG entered into force, a **“dialectic professionalization”** can be observed: Almost all associations already enlist legal advisors and experts in the administrative procedure, thereby enabling qualified expertise to be incorporated. Among the (mostly) voluntary members, there is an increase in expertise and, along with it, an increase in costs. Overall this leads to behavioural changes on the part of

project developers and authorities who respond with the above-mentioned measures (application documents of a higher quality, expert reports, etc.).

The incentives arising from the UmwRG are strengthened by the so-called “**Trianel ruling**” where the Court of Justice of the European Union decided on 12 May 2011 that the restriction to associational claims pertaining to environmental law in § 2 UmwRG is not consistent with European law. The Trianel ruling is regarded as “boundary breaking” by associations and their legal advisors since the requirements for the admissibility and the merit of class actions are now clear.

Constraints which make it difficult for stakeholders to make use of options provided for under the UmwRG

The way in which associations **select procedures** (Station 2) tends to be unsystematic. This is above all due to a lack of information or deficient information. This lacks concerns both the information as to the projects for which applications have been submitted and the **access to the respective application documents**. In addition a **lack of personnel and material resources** prevent associations from getting involved in such administrative procedures.

Associations and their legal advisors regard **preclusion rules** as an additional barrier. The time frame in which objections need to be lodged and the necessary degree of substantiation take up substantial personnel and financial resources. This leads to associations imposing their own internal rules for selecting the cases in which they can get involved within the scope of their available resources. The tightly scheduled preclusion rules and the legally defined **substantiation requirements** – which do not allow for (additional) arguments to be incorporated at a later stage – can result in the non-participation of associations. As a consequence of the demanded degree of substantiation, a high level of legal expertise is already required before an appeal being filed. This expertise has to be rendered either through paid external expert reports or the expert knowledge of the association’s members. Only during the legal proceedings does it become clear whether objections have the necessary degree of substantiation to be used in court proceedings.

With regard to environmental appeals, the largest constraints for associations are – alongside the preclusion rules – the **risk of litigation and the associated costs**.

0.7 Legal analysis and Comparative legal analysis (Poland, Austria, the Netherlands)

The legal analysis focuses on a legal assessment of the empirical results. This encompasses the constraints relating to access to information, limited financial and personnel resources, and the approach to preclusion. In order to overcome these constraints, possible options are elaborated based on international and European legal frameworks. Furthermore a legal comparison of the realization and practical application of rights to appeal in other EU member states (Poland, Austria, the Netherlands) is carried out.

The comparative legal analysis considers the existing rights to appeal of environmental associations in three EU states. The aim is to identify regulations or instruments which could provide suggestions for reducing or removing possible constraints in Germany.

In terms of the possible appeals procedures that associations can undertake, the legal systems considered in the analysis are less restrictive than the German legal protection system. This is above all evident regarding the rules on the right to be a party in the prior administrative procedure, on the access to courts and on preclusion.

In Poland and the Netherlands the “interested parties principle” applies while in Germany and Austria judicial practice is shaped by the “protection standard principle”. As a result the analysis considers fundamentally different requirements for an infringement of the rights of the petitioning party having occurred.

However, this does not rule out changes being made here and there. How preclusion is handled in the Austrian and Dutch legal systems may, for example, be a worthwhile approach for the German class action system. Compared to Germany’s system, Austria’s legal system has – given the above-mentioned principle of infringement of subjective rights – a similar system of rules in this regard. In Austria, however, there is no substantive preclusion. The Netherlands have now implemented substantive rules on preclusion, but they are less restrictive since it is generally possible for associations to adjust their action at a later date and include new legal or practical arguments based on grounds already been put forward. In Germany this is also possible in principle, but there is no uniform standard for the scope of these later adjustments.

With a view to selective changes to the German legal protection system, there are two additional institutions in Austria and the Netherlands which could function as a role model for Germany:

The **environmental ombudsman** in Austria constitutes an interesting legal figure from the perspective of the aim of the German UmwRG since it enables an additional stakeholder to intervene in the prior administrative procedure that is promoting public benefit purposes and can subject the decision to a legal assessment of its compliance with environmental regulations. It should be taken into account that the legal and organizational framework of the environmental ombudsman offices in Austria are determined by the country’s federal states and differ strongly. There is no national regulation on the important question of whether they rely on external instructions, for example. There are environmental ombudsman offices which report directly to authorities (e.g. the environmental ombudsman office for the state of Tyrol) and offices which are independent (e.g. the environmental ombudsman offices for the states of Salzburg and Styria).

Another interesting body is the **Administrative Courts Advisory Foundation in the Netherlands**. It consists of approx. 50 non-legal experts and supports the judges in the assessment of technical and scientific issues. An advisory foundation of this kind could also be considered for the German administrative courts to cope with increasingly more complex issues – as an additional option to incorporate further expertise, notwithstanding the legal framework conditions and subject to financial requirements. According to a rough estimate the body receives a request in approx. 2.5% of administrative court proceedings in the Netherlands. 60 expert reports were passed on to the administrative courts in 2011.

0.8 Possible options and recommendations

0.8.1 Regulatory options (based on legal analysis)

Option 1: Notification of environmental associations to improve the knowledge gained on authorization procedures for projects (individual/via coordinating bodies/publicly available online register of procedures) and, associated with that, making the authorization documents available online.

Mandatory individual notification of recognized environmental associations with regard to pending authorization procedures could be laid down in the German Administrative Procedure

Act (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG) or in the relevant acts. In part this is already the current practice of authorities (e.g. Hamburg). The online availability of, for example, the project developer's application documents needs to be referred to within the notification (online requirements for public affirmations: § 27a VwVfG n.F.).

Alternatively, mandatory notification via existing coordination bodies (e.g. the state office of recognized environmental associations in North Rhine-Westphalia) or future coordination bodies of environmental associations could be considered.

Finally, the mandatory establishment and updating of an online register of procedures containing all administrative procedures to be announced could contribute to the reduction of information constraints. This option would complement § 27a VwVfG and § 10 para 3 of the German Federal Immission Control Act (Bundes-Immissionsschutzgesetz, BImSchG) strengthen transparency in accordance with § 7 UIG and reduce the constraints to access.

Option 2: Increased incorporation of environmental associations in scoping meeting and knowledge gained via authorization procedures requiring environmental impact assessments.

According to § 5 para 1 sentence 4 of the German Environmental Impact Assessment Act (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz, UVPG), environmental associations and other third parties "can" be invited to the scoping meeting. With regard to recognized environmental associations, the wording could be made into an instruction. This would also establish an additional opportunity for reducing access to information constraints for procedures for which an EIA is mandatory.

Options 3a to 3d: Procedural modifications to simplify the approach to substantive preclusion and possible changes to substantive preclusion rule (tiered approach).

The following preclusion options incorporate the range of procedural modifications and of options for changing the substantive preclusion rule described in the expert report. The aim is to put forward suggestions for a less restrictive approach to preclusion. In essence, there are two starting points: either the legal framework conditions for the procedure (individual notification with preclusion instructions; extension of time period for filing objections; possibility of improving the submitted action at a later stage) are changed or the substantiation requirements (changing the action's required level of detail, limiting preclusion to specific cases) are changed. The most far-reaching measure would be to excise § 2 para 3 UmwRG.

The suggested modifications should take into account possible deficits of substantive preclusion without, however, losing sight of their function. The preclusion should prompt the objectors to put forward all arguments relevant to the decision during the prior administrative procedure. In this way the procedure should provide a comprehensive understanding of the case on the basis of which the authorities make their decision. Experience gathered up to now shows that high demands are made by law on the associations in terms of substantiating legal actions. In addition, the authorities and the project developers have the opportunity to improve their submission up until the end of the final verbal negotiations while the opportunity for associations and individuals to do the same ends at a comparative early stage, namely at the end of the period for filing an action.

Four options are hereby presented:

3a) Linking preclusion to notification of the specific environmental association (including preclusion rules):

A rule of this kind can be added to the VwVfG (§ 73 para 4) or the relevant acts. As a consequence, preclusion would not apply if specific notification has not taken place. One requirement for this is that recipients and their notifications would need to be collected (e.g. in the form of a database).

3b) Extending the time periods for raising objections:

One option is to restore the public notice period and period for raising objections which existed prior to the “German Federal Implementing Act for the Council Directive 85/337/EEG of 27 June 1985 on the environmental impact assessment in the case of certain public and private projects” entering into force in February 1990. This period should be a minimum of two months (see public notice period and period for entering objections according to previous provisions in § 10 para 3 BImSchG a.F.).)

3c) Modifying § 2 para 3 UmwRG (greater opportunity to improve submitted action at a later stage in court proceedings):

The legal point of departure for environmental associations (who are filling the appeal) contains – compared to the authorities and the project developers who are recipients of the appeal – a substantial disadvantage: at an early stage in the proceedings (after the deadline for filing objections has passed), it is not possible for them to make a new submission. For this reason the opportunity to improve the objection could be regulated in § 2 para 3 UmwRG. This opportunity can occur within a limited time period to ensure legal certainty for all those involved.)

3d) Removing substantive preclusion from the German UmwRG:

In order to realize this, the rule in § 2 para 3 UmwRG would have to be annulled.

De lege lata there are above all two recommended ways to achieving an improved and more balanced regulatory approach to substantive preclusion:

- to extend the time periods in which objections can be raised in order to give environmental associations more time to inspect the documents and work on their objections; and
- to make it possible for environmental associations to improve their action at a later stage.

0.8.2 Possible institutional options

Based on the findings of the research project it seems advisable to analyse two institutional options in more depth. It needs to be considered whether and with what functions – against the background of the environmental ombudsmen offices in Austria and the commissioners for freedom of information – an “environmental ombudsman” could be put in place in Germany. To remove the above-mentioned constraints to the involvement of associations, it seems advisable to create appropriate structures for associations to exchange information among themselves.

Environmental ombudsmen

An environmental ombudsman could be established in the style of the prevailing model in Austria. These positions could have different functions; three factors in particular should be foregrounded:

- the right to be a party in the administrative procedure;
- authorization to pursue legal remedies at the administrative courts;
- an information and advisory centre on environmental issues for the general public.

The environmental ombudsman offices should not report to external authorities. Their independence is not regulated in a uniform manner in Austria, which should be taken into account in Germany when designing national requirements.

Alongside their possible significance as stakeholders in the prior administrative procedure, the environmental ombudsmen could also be assigned key responsibilities, e.g. acting as an information centre for specific procedural questions pertaining to § 1 para 1 UmwRG, which would be analogous in function to bodies that are already legally established (see, for example, § 12 German Federal Freedom of Information Act: Commissioner for Freedom of Information).

For Germany the function that such an institution can perform alongside the environmental associations would need to be analyzed. The parallel involvement of an ombudsman office and an environmental association in proceedings can lead to competition; however, there are also positive effects, e.g. the personnel burden for environmental associations is reduced. Due to their right to be a party in the administrative procedure and the existing right to appeal, the environmental ombudsman offices can be effective in the areas in which environmental associations are active. Large associations also face limits on the staff that can be deployed; these limits can be reduced if an environmental ombudsman office is established. This is evidenced by the fact that environmental associations in Austria (like the Ökobüro) work closely with several environmental ombudsman offices to achieve synergy effects when pursuing environmental interests.

However, due to the different specialisms of the environmental ombudsmen in the states of Austria, it would be advisable to collect empirical data on the effect of their work and carry out a comprehensive analysis of the legal framework conditions in all German federal states.

Information and coordinating instrument for associations to support their involvement

In order to remove constraints – in particular those relating to the registered associations' access to information on opportunities to involve themselves in procedures – the creation of suitable structures for disseminating and exchanging information should be considered. Different instruments could be taken into account such as a joint web platform of the associations or a body established on the part of associations which performs the functions of disseminating information, facilitating contacts and coordinating the associations.

1 Einleitung

Der Bericht dokumentiert das methodische Vorgehen und Ergebnisse des Forschungsprojekts „Evaluation von Gebrauch und Wirkung der Verbandsklagemöglichkeiten nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG)“ - FKZ 3711 18 107, welches von Ende 2011 bis Mitte 2013 durchgeführt wurde.

Der Untersuchungszeitraum erstreckt sich vom Inkrafttreten des „Gesetzes über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz)“ am 15. Dezember 2006² bis zum Beginn der empirischen Erhebung am 15. April 2012. Dementsprechend ist Gegenstand der empirischen Untersuchung das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz in der bis dahin gültigen Fassung (UmwRG 2006). Die rechtliche Analyse baut auf den Erkenntnissen aus der empirischen Untersuchung auf.

Der Bericht gliedert sich in acht Kapitel. Die Einleitung erläutert zunächst das Ziel der empirischen Untersuchung (Abschnitt 1.1) sowie den zugrunde liegenden methodischen Ansatz (Abschnitte 1.2 und 1.3). Kapitel 2 beschreibt dann ausführlicher das Untersuchungsdesign anhand der unterschiedlichen Untersuchungsebenen. Die Befunde zur Grundgesamtheit (Ebene 1) finden sich in Kapitel 3, während die Kapitel 4 und 5 die Befunde aus den Standard- und Vertiefungsfallstudien vorstellen und Kapitel 6 in der Zusammenschau die Befunde anhand der formulierten Hypothesen würdigt.

Die juristische Analyse, einschließlich der rechtsvergleichenden Betrachtung und einer juristischen Würdigung der empirischen Befunde, erläutert Kapitel 7. Die im Rahmen des Forschungsprojektes identifizierten Gestaltungsoptionen finden sich in Kapitel 8.

Das Vorhaben wurde von einem „Projektbeirat“ begleitet, der auf vielfältige Weise, insbesondere durch Anregungen und Hinweise, zum Gelingen des Vorhabens beigetragen hat. Der Bericht berücksichtigt die Diskussionen auf dem Abschlussworkshop am 5. Juli 2013 in Berlin. Den Mitgliedern des Projektbeirats³ sowie den Teilnehmenden des Abschlussworkshops⁴ gilt der ausdrückliche Dank des Projektteams.

In terminologischer Hinsicht ist darauf hinzuweisen, dass der Begriff „Verband“ im Folgenden auch „Vereinigungen“ nach dem UmwRG bezeichnet.

1.1 Ziel der empirischen Untersuchung

Nach der dem Vorhaben zugrunde liegenden Leistungsbeschreibung ist Aufgabe der Untersuchung, das „Instrument der umweltrechtlichen Verbandsklage nach § 2 UmwRG einer Evaluation“ zu unterziehen, „um dessen Auswirkungen auf den Vollzug umweltrechtlicher Vorschriften und die Berücksichtigung von Umweltbelangen bei Verwaltungsentscheidungen zu ermitteln. Des Weiteren sollen mögliche gesetzliche Optimierungen herausgearbeitet werden.“

² BGBl. I 2006, S. 2816.

³ Dem Projektbeirat gehörten an: Dr. Frank Fellenberg (Rechtsanwälte Redeker, Sellner, Dahs), Susan Müller (Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein), Dr. Thomas Ormond (Regierungspräsidium Darmstadt), Prof. Dr. Michael Sauthoff (Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern), Prof. Dr. Sabine Schlacke (Universität Münster), Prof. Dr. Alexander Schmidt (Hochschule Anhalt), Dr. Ulrich Storost (Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgericht a.D.).

⁴ Das Programm des Workshops findet sich in Anhang V, Abschnitt 9.5.

Das Ziel der Untersuchung besteht dementsprechend zunächst darin, empirisch zu überprüfen, inwieweit die Klagemöglichkeit nach § 2 UmwRG das Verhalten der Akteure – Umweltvereinigungen, Behörden, Rechtsbeistände und Vorhabenträger – beeinflusst. Insbesondere ist in Erfahrung zu bringen, inwieweit bereits die den Verbänden eingeräumte Möglichkeit, Umwelt-Rechtsbehelfe zu erheben, einen Effekt hat auf das Verhalten der Akteure bei der Vorbereitung und Durchführung der Verwaltungsverfahren sowie im Hinblick auf die zu treffenden Verwaltungsentscheidungen. Im Einzelnen sind folgende Fragen Gegenstand der Untersuchung:⁵

- In welchem Umfang machen Umweltvereinigungen Gebrauch von den durch das UmwRG eröffneten Rechtsbehelfen?
- Wie hoch ist der Anteil erfolgreicher Umwelt-Rechtsbehelfe?
- Welche Zugangshindernisse bestehen für die Umweltvereinigungen im Rahmen des Anerkennungsverfahrens?
- Welche Wirkungen hat das Gesetz auf das Verhalten der Akteure?
Neben den Wirkungen im Rahmen der Rechtsbehelfsverfahren sind damit auch Effekte zu betrachten, die vor oder während der Verwaltungsverfahren auftreten.
- Inwieweit beeinflusst also bereits die bloße Möglichkeit, dass ein Verband einen Rechtsbehelf einlegen könnte, das Verhalten von Vorhabenträgern und Behörden im Vorfeld und bei der Durchführung des jeweiligen Verwaltungsverfahrens („Vorwirkungen“)?
- Welche Anreize resultieren für die beteiligten Akteure aus dem UmwRG?
- Welche Hemmnisse erschweren es den Akteuren, von den durch das UmwRG eröffneten Verhaltensmöglichkeiten Gebrauch zu machen?
- Wo bestehen – ausgehend von den Ergebnissen der empirischen Untersuchung und unter Einschluss rechtsvergleichender Befunde – Optimierungsansätze sowohl hinsichtlich der rechtlichen Ausgestaltung als auch in Bezug auf die institutionellen Rahmenbedingungen?

Die empirische Untersuchung betrachtet den Zeitraum zwischen dem Inkrafttreten des Gesetzes am 15. Dezember 2006 und dem Beginn der empirischen Erhebung am 15. April 2012. Berücksichtigt werden Rechtsbehelfe, die bis zu diesem Stichtag eingelegt wurden.

1.2 Methodischer Ansatz und Vorgehensweise

In methodischer Hinsicht handelt es sich bei der vorliegenden Untersuchung um eine Ex-Post- - Gesetzesfolgenbetrachtung nach dem Ansatz der interdisziplinären Institutionenanalyse. Im Hinblick auf die Erhebung empirischer Daten zu den vorstehend genannten Fragen empfiehlt sich ein abgestuftes Erhebungskonzept (Kaskadenmodell; Abschnitt 1.2.1), wobei für die einzelnen Akteure jeweils Annahmen zu den verhaltensbestimmenden Faktoren zu treffen sind (siehe Abschnitte 1.2.2 und 1.3).

⁵ Siehe dazu auch die Fragestellungen in Abschnitt 2.2.1 und die Hypothesen in Abschnitt 2.3.1.

1.2.1 Erhebung nach dem Kaskadenmodell

Um die Untersuchungsziele zu erreichen und die entsprechenden Forschungsfragen beantworten zu können, sind Daten in unterschiedlicher Breite und Detaillierung zu erheben. Dementsprechend ist es sinnvoll, verschiedene Untersuchungsebenen zu unterscheiden („Kaskadenmodell“):

Die beiden ersten Fragen nach der Häufigkeit von Rechtsbehelfen nach dem UmwRG und den dabei erzielten Ergebnissen verlangen eine bundesweite Gesamtschau aller identifizierbaren Rechtsbehelfsverfahren (Ebene 1).

Die Frage nach den Zugangshindernissen hingegen ist relevant unabhängig davon, ob der Verband bereits Rechtsbehelfe eingelegt hat. Sie verlangt eine Beantwortung aus der Perspektive des jeweiligen Verbandes. Gleiches gilt für die Frage, nach welchen Kriterien die Verbände die Verfahren auswählen, an denen sie sich beteiligen, und inwieweit die von ihnen eingebrachten Aspekte im Verfahren Berücksichtigung finden. Auf Ebene 2 kommt daher eine Befragung der Verbände mittels eines standardisierten Fragebogens zum Einsatz. Innerhalb dieser Standardfallstudien sind wiederum verschiedene Handlungskonstellationen zu betrachten, bei denen jeweils unterschiedliche Anreize und Hemmnisse zum Tragen kommen. Diese „Stationen“ sind im Rahmen des Untersuchungsdesigns näher zu erläutern (siehe Abschnitt 2.2.2).

Auf der dritten Ebene sind dann einzelne Verfahren vertiefend zu untersuchen. Dazu sind neben den Akteuren auf Seiten der Verbände auch diejenigen auf Seiten der Vorhabenträger und Behörden sowie die jeweiligen Rechtsbeistände in persönlichen leitfadengestützten Interviews zu befragen (Ebene 3; zum entsprechenden Erhebungsdesign siehe Abschnitt 2.3.). Damit lassen sich Befunde zu den Wirkungen sowie zu den spezifischen Anreizen und Hemmnissen gewinnen.

Die empirische Erhebung nach dem „Kaskadenmodell“ fasst Tabelle 1 noch einmal zusammen.

Tabelle 1: Arbeitsschritte der empirischen Untersuchung (Kaskadenmodell)

Empirische Untersuchung (Kaskadenmodell)	Methoden	Erwartete Ergebnisse
Ebene 1: Grundgesamtheit (siehe Kapitel 3)	Recherchen in juristischen Datenbanken, Entscheidungsdatenbanken der Gerichte und Pressemitteilungen. Direktansprache der Verbände mittels eines einfachen Erhebungsbogens	Möglichst vollständige Identifizierung der Rechtsbehelfsverfahren nach UmwRG mit gerichtlicher Entscheidung sowie weiterer laufender Verfahren.
Ebene 2: Standardfallstudien (Möglichst: Vollerhebung der Verfahren nach dem UmwRG) (siehe Kapitel 4)	Standardisierter Online-Fragebogen an alle identifizierten anerkannten Verbände.	Einschätzung der Verbände zu Anerkennungs-, Verwaltungs- und Klageverfahren etc. Hinweise für Ebene 3.
Ebene 3: Vertiefungsfallstudien (13 Fälle) (siehe Kapitel 5)	Interviews mit den an den Verfahren der Vertiefungsfallstudien beteiligten Akteuren auf der Basis eines halb-standardisierten Fragebogens. Analyse der Anreiz- und	Genauere Analyse der Verfahrensverlaufs; Einschätzung nicht nur der Verbände, sondern auch weiterer Akteure (Behörde, Vorhabenträger, Rechtsbeistände); Anreiz- und

	Hemmnissituation der Akteure.	Hemmnis-Analyse erlaubt Aussagen zu der verhaltensbeeinflussenden Wirkung von Gestaltungsoptionen
--	-------------------------------	---

Insgesamt ermöglicht eine derart abgeschichtete Vorgehensweise, jeweils unterschiedlich tiefe Datenerhebungen vorzunehmen und diese mit den rechtlichen und institutionenanalytischen Vorhabenteilen zu verknüpfen.

1.2.2 Stufenheuristik des *homo oeconomicus institutionalis*

Das Befragungskonzept stützt sich auf die Stufenheuristik des *homo oeconomicus institutionalis* (HOI), wie sie im Rahmen der interdisziplinären Institutionenanalyse Anwendung findet.⁶ Mittels der Verhaltensannahmen der Stufenheuristik lässt sich empirisch überprüfen, wie die beteiligten Akteure handeln und welche Beweggründe zu diesem Handeln führen. Grundlage dafür bilden die Angaben der beteiligten Akteure. Deren Perspektive und – in gewissem Sinne „subjektiven“ – Aussagen sind den Angaben der anderen an dem Verfahren Beteiligten gegenüber zu stellen, womit sich ein ausgewogeneres Bild gewinnen lässt. Zusätzlich zieht die Untersuchung die zu den Verfahren ergangenen gerichtlichen Entscheidungen mit den dort dokumentierten Sachverhaltsfeststellungen heran. Insoweit kommt auch die Perspektive der Richter zum Tragen.⁷

Der Forschungsansatz des *homo oeconomicus institutionalis* und dessen Operationalisierung durch die Stufenheuristik analysiert, warum Akteure bzw. Adressaten einer Regelung in der vorgefundenen Art und Weise handeln und welche Anreize und Hemmnisse für dieses Handeln bestimmend sind, wobei auch der Einfluss des institutionellen Kontextes auf das Verhalten zu berücksichtigen ist.

Den Ausgangspunkt einer interdisziplinären Institutionenanalyse bildet eine normative Zielbeschreibung (Regulierungsziel). Das Regelungsziel des UmwRG ist, einen Beitrag zur Verbesserung des Vollzuges des – materiellen und prozeduralen – Umweltrechts zu leisten (siehe hierzu noch Abschnitt 2.1.4). Um dieses Ziel zu erreichen, verändert das Gesetz die institutionellen Rahmenbedingungen für die im Geltungsbereich des Gesetzes agierenden Akteure (im Wesentlichen: Beschäftigte auf Seiten der Vorhabenträger und in den Behörden sowie Drittbetroffene, einschließlich der Umweltvereinigungen). Weitere Akteure wie beispielsweise juristische Beistände oder Fachgutachter und Fachgutachterinnen (Sach- und Rechtsbeistände) zählen zu dem erweiterten Kreis der Akteure. Zum institutionellen Kontext der Akteure gehören die – formalen und informalen – Regeln der Organisationen, in denen bzw. für die sie im Rahmen des UmwRG tätig sind. Diese sind ebenfalls in Abschnitt 1.3 bei den Annahmen zum Verhalten bzw. der Anreiz- und Hemmnissituationen der Akteure ausgeführt.

Die Akteure eines UmwRG-Verfahrens verfolgen unterschiedliche Interessen. Sie sind aber auch in je spezifischer Weise durch ihre berufliche Herkunft und Erfahrung geprägt, woraus sich typische Wahrnehmungsraster und kognitive Grenzen ergeben können. Sie agieren zudem in jeweils unterschiedlichen organisatorischen Kontexten, in denen wiederum organisationsspezifische Institutionen wirksam sind, die Denkmuster und

⁶ Siehe dazu Bizer/Gubaydullina 2007; für eine praktische Anwendung in einem ähnlichen Untersuchungsgegenstand siehe die Evaluation des UVP-Gesetzes des Bundes (Führ/Bizer/Dopfer/Mengel et al. 2009).

⁷ Selbstverständlich sind gerichtliche Entscheidungen auch Bestandteil der juristischen Analyse in Kapitel 7.

Wahrnehmungsraster, aber auch die jeweilige „Kultur“ der Organisation und darin eingebettete Routinen etc. prägen. So ist es denkbar, dass die Individuen aufgrund kognitiver Grenzen bestimmte Handlungsalternativen gar nicht erkennen, obwohl diese im Hinblick auf ihre Interessen durchaus vorteilhaft wären. Diese und weitere Modifikationen der neo-klassischen Verhaltensannahmen berücksichtigt das institutionenökonomische Verhaltensmodell des *homo oeconomicus institutionalis* und ordnet sie in Gestalt einer Prüfungsfolge („Stufenheuristik“). Abschnitt 1.3 stellt die Annahmen zur jeweiligen Anreiz- und Hemmnissituation der betrachteten Akteure vor.

Im Rahmen der Stufenheuristik des *homo oeconomicus institutionalis* sind die einzelnen Handlungskonstellationen getrennt zu analysieren, um jeweils den spezifischen Einfluss des UmwRG zu identifizieren. Dazu erfolgt eine Untergliederung in einzelne Verfahrensstationen. Dies erlaubt es, Hemmnisse und Umsetzungsschwierigkeiten für die einzelnen Handlungssituationen der unterschiedlichen beteiligten Akteure, auf die sich die Vorschriften des UmwRG auswirken (können), getrennt zu erfassen und zu analysieren. Auf dieser Basis lassen sich eine Gesetzesfolgenbetrachtung durchführen und Gestaltungsoptionen identifizieren, die auch in der Lage sind, die einzelnen Stationen zu adressieren.⁸

1.3 Verhaltensannahmen für die Akteuranalyse

Auf der Basis der Stufenheuristik des *homo oeconomicus institutionalis* beschreibt dieser Abschnitt jeweils die Verhaltensannahmen eines „typischen“ oder „durchschnittlichen“ Akteurs im Kontext des UmwRG, der in der jeweiligen Organisation (z.B. beim Vorhabenträger oder der Behörde) für das Verfahren zuständig ist. Damit lässt sich die Wirkungsweise (einschließlich der Vorwirkungen) des UmwRG genauer abschätzen. Die Beschreibung der Annahmen zur Anreiz- und Hemmnissituation der Akteure folgt einem einheitlichen Raster:

- Zunächst ist aufzuzeigen, in welchem „institutionellen Kontext“ sich der Akteur bewegt. Gemeint sind damit zunächst die Erfolgskriterien, an denen die Organisation vermutlich ihr Handeln misst (z.B. Steigerung des Gewinns oder der Reputation, effiziente Auslastung der Ressourcen, Sicherung von Folgeaufträgen, Schutz der Umwelt), ebenso aber etwa die Prägung durch die Tradition und die spezifische Kultur der Organisation.
- Vor dem Hintergrund des institutionellen Kontexts sind im nächsten Schritt die angenommenen Präferenzen des jeweiligen Akteurs zu charakterisieren. Dies geschieht in grob typisierender Form. Verschiedene Nutzenkategorien kommen in Betracht:
 - o Nutzenoptimierung bzw. Reputationsaufbau des jeweiligen Akteurs,
 - o eine Präferenz für das angemessene Verfahren als solches; in dem Sinne, dass der Akteur (bspw. eine Behördenmitarbeiterin) es für einen Wert an sich hält, das jeweilige in den Anwendungsbereich des UmwRG fallende Zulassungsverfahren entsprechend den gesetzlichen Vorgaben abzuwickeln, sowie
 - o eine besondere Bindung an Umweltschutzbelange als soziale Präferenz.
- Schließlich ist zu formulieren, welche Faktoren das Verhalten der Akteure im Kontext eines in den Anwendungsbereich des UmwRG fallenden Zulassungsverfahrens

⁸ Siehe dazu das Vorgehen im Rahmen der UVP-Evaluation; Führ/Bizer/Mengel/Dopfer et al. 2009.

maßgeblich beeinflussen können. Als Ausgangsannahme ist davon auszugehen, dass die Akteure ihren persönlichen Nutzen gemäß ihren Präferenzen maximieren. Lässt sich auf Basis dieser Grundannahme das beobachtete Verhalten nicht vollständig erklären, ist ergänzend nach weiteren verhaltensbestimmenden Faktoren zu suchen. Dabei ist stufenweise vorzugehen. Die daraus resultierende „Stufenheuristik“ lässt sich wie folgt untergliedern/ zusammenfassen.

1. In der Variante der situativen Nutzenorientierung kalkuliert der Akteur jeweils Kosten und Nutzen seiner Entscheidung, wägt diese gegen alle relevanten Alternativen ab und entscheidet sich für die Alternative, von der er den höchsten Nutzen erwartet.
Lässt sich das Verhalten durch (1.) nicht hinreichend erklären, ist schrittweise zu prüfen, ob die folgenden Annahmen zu einer besseren Erklärungsleistung führen.
2. Auf der nächsten Stufe ist zu fragen, ob kognitive Grenzen und Defizite der Akteure, Informationen zu erlangen bzw. deren Informationsgehalt als solchen zu erkennen, eine Rolle spielen. Dazu gehören auch bestimmte Wahrnehmungsraster, die sich etwa durch „Vorerfahrungen“, einschließlich von Prägungen in Ausbildung und Beruf, herausgebildet haben.
3. Auf der dritten Stufe kann man versuchen, das Verhalten zu erklären, indem man unterstellt, dass der Akteur in einer Situation, die er als unübersichtlich und/oder unsicher wahrnimmt, nach einfachen Entscheidungsregeln sucht, um die Komplexität zu bewältigen (regelgebundenes Verhalten). Die Regeln basieren oftmals auf einer Nutzen-Kosten-Betrachtung, die zu einem früheren Zeitpunkt stattgefunden hat. Seither orientiert sich der Akteur an dieser Regel. Es kann aber auch sein, dass der Akteur einfach einer Regel folgt, weil er sie als „fair“ ansieht.
4. Zudem kann es vorkommen, dass der Akteur sich habituell verhält, also einem Handlungsmuster folgt, das er zu einem früheren Zeitpunkt unreflektiert von anderen übernommen hat, ohne eine Nutzen-Kosten-Betrachtung anzustellen. So kann es sein, dass er im Rahmen der Ausbildung oder im Beruf (etwa in vorangegangenen Verfahren) bestimmte Verhaltensmuster beobachtet bzw. selbst ausgebildet hat und diesen unbewusst folgt. Damit fügt er sich in seine Umgebung ein und stellt sicher, dass er nicht vom Verhalten seiner Umgebung abweicht. Außerdem vermeidet er, sich (erneut) mit der Entscheidungssituation befassen zu müssen.
5. Verhaltensbestimmend können zudem emotionale oder instinktive Momente sein. Zumindest Letzteres dürfte in dem zu untersuchenden Kontext kaum relevant sein.

Die folgenden Ausführungen fassen die auf der Basis des *homo oeconomicus institutionalis* formulierten Ex-ante-Hypothesen unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Standardfallstudien zusammen.

Noch einmal zu betonen ist, dass die folgenden Ausführungen generelle Verhaltensannahmen für bestimmte Akteurgruppen formulieren und so transparent machen. In Einzelfällen kann sich das Verhalten der Akteure durchaus abweichend darstellen.

1.3.1 Zuständige Behörde

Die institutionelle Einbettung der Akteure in der für die Entscheidung zuständigen Behörde ist vor allem durch das Grundverständnis der jeweiligen Behörde beeinflusst. Als prägend erweist

sich auch hier die Ressort-Zuordnung der Behörde: Handelt es sich um ein Amt, dessen Aufgabe darin besteht, Infrastrukturprojekte zu planen, oder steht der Vollzug von umweltrechtlichen Vorschriften im Vordergrund? Je nach Ressort-Zuordnung bildet sich eine daran angepasste Verwaltungskultur heraus, die zentral die Mechanismen bestimmt, nach denen der Akteur innerhalb der Behörde soziale Anerkennung erlangen kann.

Die Verwaltungskultur kann sich dabei auch in Abhängigkeit von der Verwaltungsebene unterscheiden. So könnte man vermuten, dass es Unterschiede zwischen einem Ministerium und einer örtlichen Vollzugsbehörde gibt. Hinzu kommen Faktoren wie die größere Problemnähe örtlicher Behörden, welche die Offenheit gegenüber bestimmten Sichtweisen beeinflussen kann. Relevant könnte schließlich auch die Frage des verfahrens- bzw. vorhabensspezifischen Wissens sein, welches sich in der jeweiligen Behörde herausgebildet hat und die Verfahrensroutinen prägt. Dazu zählen auch entwickelte Verfahrensroutinen wie die Nutzung von Leitfäden etc. In diesem Zusammenhang spielt die Frage eine wichtige Rolle, inwieweit es der Verwaltungseinheit gelungen ist, sich gegenüber der vorgesetzten Stelle eine eigenständige Rolle zu erarbeiten. Zum institutionellen Kontext gehören schließlich Aspekte der Personalausstattung, der Ausbildung, der Erfahrung, der Qualitätssicherung durch Fort- und Weiterbildung sowie des Zugangs zu Literatur, Datenbanken und anderen Informationsquellen.

Die Präferenz der Beschäftigten in der zuständigen Behörde ist – ebenso wie bei öffentlichen Vorhabenträgern (siehe dazu den nachfolgenden Abschnitt) – in erster Linie darauf gerichtet, ihre persönliche Reputation zu steigern, um soziale Anerkennung zu erlangen sowie die Aufstiegschancen zu erhöhen. Welches Verhalten dazu geeignet ist, ist abhängig vom oben skizzierten institutionellen Kontext. Für alle Beschäftigten in Behörden dürfte zudem gelten, dass es vorteilhaft ist, im eigenen Zuständigkeitsbereich Rechtsbehelfe zu vermeiden. In diesem Zusammenhang, aber auch hinsichtlich der Rolle, die ein Behördenmitarbeiter oder eine Behördenmitarbeiterin im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens einnimmt, ist zu unterscheiden zwischen einer (bloßen) Anhörungsbehörde und der Behörde, die später die Entscheidung zu treffen hat. Vor allem in Planfeststellungsverfahren kann dies auseinanderfallen, während beim Vollzug des anlagenbezogenen Rechts (etwa nach dem BImSchG) der Erörterungstermin in der Regel von der Genehmigungsbehörde durchgeführt wird.

Hohe Relevanz, auch im Hinblick auf Wahrnehmungsraster, dürfte zudem der professionellen Vorbildung bzw. Prägung (Grad an vorhaben- bzw. wirkungsspezifischem Wissen und an Verfahrenswissen) beizumessen sein. Als Ergebnis einer Vorgängerstudie („Evaluation des UVP-Gesetzes“) ist zu konstatieren, dass der überwiegende Teil der Beschäftigten von Entscheidungsbehörden keinen umweltbezogenen Ausbildungshintergrund aufweist.⁹ Für die Bewältigung damit einhergehender möglicher Komplexitäten benötigen Beschäftigte in Behörden im Falle einer fehlenden umweltfachlichen Ausbildung Strategieentwürfe, die einfach zugänglich und intuitiv erfassbar sind. Verhaltensrelevant dürften auch die oftmals knappe Personaldecke¹⁰ und fehlende Ressourcen sein.

Vorrangig verhaltensbestimmend für die Beschäftigten der Behörde ist zunächst die situative Nutzenmaximierung. Es ist davon auszugehen, dass sich die Akteure dabei an der

⁹ Siehe die Ergebnisse der UVP-Studie bei Führ/Bizer/Dopfer/Mengel et al. 2009, Abschnitt 6.2.2.3 (S. 209).

¹⁰ Siehe Sachverständigenrat für Umweltfragen, 2007.

Verfahrenstradition der jeweiligen Verwaltungseinheit orientieren, weil dies das Risiko senkt, individueller Kritik ausgesetzt zu sein.

1.3.2 Private und öffentliche Vorhabenträger

Der private Vorhabenträger als Unternehmen ist durch eine Gewinnorientierung gekennzeichnet. Das Vorhaben selbst ist Mittel zur Gewinnerzielung, so dass Verwaltungs- und Klageverfahren in diesem institutionellen Umfeld häufig als zeitverzögernde und damit Gewinn reduzierende Hindernisse wahrgenommen werden. Ein privater Vorhabenträger wird daher regelmäßig ein Interesse daran haben, ein Klageverfahren zu vermeiden. Je nach Größe der Unternehmen und der vorhandenen monetären Mittel dürfte die Bereitschaft, bereits bei der Planung eines Vorhabens und damit im Vorfeld einer möglichen Klage oder eines Verwaltungsverfahrens Umweltbelange stärker zu berücksichtigen, unterschiedlich ausfallen. Das UmwRG vermittelt dem Vorhabenträger jedoch einen verstärkten Anreiz, daraus entstehende mögliche Rechtsbehelfe durch eine verstärkte Berücksichtigung von Umweltbelangen zu vermeiden.

Bei öffentlichen Vorhabenträgern steht grundsätzlich eine Gemeinwohlorientierung im Mittelpunkt, die aber in den Behörden überlagert werden kann durch das Streben nach Behördenreputation. Dafür dürfte die Realisierung von Vorhaben von zentraler Bedeutung sein, so dass der institutionelle Kontext hier die Projektrealisierung in den Mittelpunkt des Interesses rückt. Auch bei den Behörden kann das „soziale Klima“ eine große Rolle spielen, konkurriert aber immer mit dem ressortbezogenen Selbstverständnis. So stehen in für Straßenbau zuständigen Behörden die Belange des Verkehrs im Mittelpunkt, auch wenn vielleicht Sensibilität für Natur und Umwelt durchaus in der Behördenatmosphäre nicht zur Ausgrenzung führt, sondern als Belang akzeptiert ist.¹¹ Limitierte Etats dürften jedoch dazu führen, dass auch hier kostenvermeidendes Handeln priorisiert wird. Das UmwRG kann den Anreiz verstärken, Planungen und Antragsunterlagen möglichst gerichtsfest einzureichen.

Die persönlichen Präferenzen der individuellen Akteure bei den Vorhabenträgern, die letztlich im Verfahren als handelnde Personen auftauchen, müssen durchaus nicht deckungsgleich sein mit den Zielen des Vorhabenträgers als Einrichtung. Allerdings versucht jedes private Unternehmen wie auch öffentliche Vorhabenträger, Anreize so zu setzen, dass die Beschäftigten entsprechend handeln. Bei den Beschäftigten der privaten Unternehmen steht die Einnahmezielung als konkrete Ausformung der Gewinnorientierung im Mittelpunkt. Zu diesem Zweck suchen sie über Reputationsaufbau ihre persönlichen Aufstiegschancen zu erhöhen. Präferenzen für den Schutz von Natur und Umwelt spielen praktisch eine Rolle, wenn sie renditerelevant sind. Und selbst dann sollte die Berücksichtigung möglichst rasch und unaufwändig erfolgen können. Auch bei den öffentlichen Vorhabenträgern sind die Beschäftigten bestrebt, Reputation aufzubauen, um dadurch die persönlichen Aufstiegschancen zu erhöhen. Besondere Umweltpreferenzen bilden eher die Ausnahme. Es wird eine Fokussierung auf die Belange entweder des eigenen Ressorts bzw. auf das Vorhaben angenommen, mit der Folge, dass die Akteure Verfahrensanforderungen eher als lästige Behinderung und den Aufwand zur Minderung möglicher Umweltbelastungen vorrangig als kostensteigernd wahrnehmen.

¹¹ Das zeigt sich insbesondere bei Straßenbaubehörden von Bundesländern, bei denen Umweltbelange durchaus professionell berücksichtigt werden. Vgl. hierzu die Ergebnisse der UVP-Studie bei Führ/Bizer/Dopfer/Mengel 2009, Abschnitt 6.2.2.

Da die Akteure kaum materiellen Nutzen in einer möglichen Beteiligung von Umweltverbänden erkennen, übersehen sie die Möglichkeit, beispielsweise Einsparoptionen zu identifizieren, Zeit durch frühzeitige Abstimmung vor einem Verfahren zu gewinnen und die Akzeptanz des Vorhabens insgesamt zu steigern. Insofern sie die darin liegenden Chancen, auch im Hinblick auf die Gerichtsfestigkeit des Verfahrensergebnisses übersehen, unterliegen sie kognitiven Grenzen. Ähnlich wie bei den Beschäftigten in Behörden können zudem professionelle Prägungen oder Vorerfahrungen aus anderen Verfahren zu entsprechenden Wahrnehmungsrastern und Verhaltensmustern führen.

Insgesamt lässt sich damit festhalten, dass diese Akteure auf Änderungen ihrer Nutzenkalküle reagieren, wobei kognitive Grenzen verhindern können, dass sie den Nutzen erkennen, der sich aus der frühzeitigen Einbeziehung von Umweltaspekten ergibt.

1.3.3 Umweltvereinigungen

Umweltvereinigungen verfügen meist nur über knappe finanzielle und/oder personelle Ressourcen. Sie sind angewiesen auf ehrenamtliches Engagement, finanzielle Zuwendungen ihrer Mitgliedschaft und Spenden Dritter. Eine Finanzierung durch öffentliche Mittel wurde in den vergangenen Jahren nach Angaben der Umweltverbände auch deutlich verringert.¹²

Für Verbände eröffnet das UmwRG die Möglichkeit, Planung und Zulassung von Vorhaben im Hinblick auf die Anforderungen des Umweltrechts zu hinterfragen. Voraussetzung dafür ist aber, dass sie von einem Verfahren nach dem UmwRG überhaupt Kenntnis erlangen. Defizitäre Informationen über mögliche Vorhaben können ein Hemmnis darstellen. Auch personelle und monetäre Restriktionen sind als Hemmnis zu werten. Hemmnisse gegenüber der Einlegung von Umwelt-Rechtsbehelfen liegen im Prozessrisiko und dem damit einhergehenden Kostenrisiko. Besonders relevant dürfte dies für kleinere Vereinigungen sein, die über keinen besonderen finanziellen Rückhalt verfügen.

Bei den Akteuren in den Umweltverbänden sind zwei Gruppen zu unterscheiden: Einerseits die hauptamtlich Beschäftigten und andererseits die ehrenamtlich Tätigen. Beiden ist gemeinsam, dass sie eine starke emotionale Bindung an Umweltziele aufweisen. Die Präferenzen richten sich dementsprechend auf die Durchsetzung von Umweltzielen sowie auf die Steigerung der persönlichen Reputation (im Verband oder in der örtlichen Gruppe). Außerdem kann es Umweltvereinigungen geben, die sich – auch aus lokalen Zusammenhängen heraus – im Zusammenhang mit einem konkreten Vorhaben gegründet haben und die in manchen Fällen, bis zu dem Zeitpunkt, an dem Rechtsbehelfe möglich sind, mehr als drei Jahre bestehen, womit sie die Anforderungen nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 UmwRG erfüllen. Die Vielfalt der Akteure auf Seiten der Umweltverbände bedingt eine Vielfalt der kognitiven Prägungen. Dominant dürfte jedoch eine Orientierung auf die Wahrnehmung von Umweltaspekten sein. In Abhängigkeit von Verbandsgröße und Engagement sowie Erfahrungen der Mitglieder dürften differierende fachliche Voraussetzungen für eine qualifizierte Mitwirkung an Verfahren vorliegen. Hauptamtlich Tätige, aber auch manche der Ehrenamtlichen weisen eine spezifische fachliche Kompetenz auf, die jedoch oftmals nur Teilaspekte eines Verfahrens abdeckt. Daher dürfte mit zunehmender Komplexität der Verfahren (z.B. Vorgehen gegen Planfeststellungsbeschluss) ergänzende fachliche Expertise notwendig werden. Ob und inwieweit dieser Bedarf erkannt wird, kann durch Wahrnehmungsraster beeinflusst sein.

¹² Vgl. hierzu die Ergebnisse der UVP-Studie, Führ/Bizer/Dopfer/Mengel 2009, Abschnitt 6.2.2.6.

Auch bei den Verhaltensarten kommt die Vielfalt der Akteure zum Tragen. Bei den Hauptamtlichen dürfte eine stärkere strategische Orientierung vorliegen.¹³ Der Anteil habituellem Entscheidungsgehalte, die sich etwa im Beharren auf Maximalpositionen niederschlagen, dürfte bei den ehrenamtlich Tätigen stärker ausgeprägt sein. Zudem könnte es Verbände geben, die ihre Rolle primär in der Mitwirkung an Verwaltungsverfahren sehen und daher allenfalls ausnahmsweise von Rechtsbehelfen Gebrauch machen.

1.3.4 Rechtsbeistände der Verbände und Vorhabenträger

Rechtsbeistände agieren in unterschiedlichen organisatorischen Kontexten. Sie können Angestellte großer Kanzleien oder auch als Einzelanwälte freiberuflich tätig sein.

Wenn Rechtsbeistände als Beschäftigte oder Inhaber einer Partnerschaft bzw. eigenständig tätig sind, liegen die Präferenzen einerseits in der Sicherung von Folgeaufträgen, andererseits in der Anerkennungsmaximierung im jeweiligen sozialen Umfeld. Rechtsbeistände, die für Umweltvereinigungen tätig sind, weisen zudem eine intrinsische Motivation in Gestalt von sozialen Präferenzen auf („Einsetzen für die Natur/ Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung“).

In Anbetracht der Komplexität und des Aufwandes zur Vorbereitung einer Klage können Rechtsbeistände kognitiven Grenzen unterliegen. Ein intensiver fachlicher Austausch – etwa im Hinblick auf naturschutzfachliche oder umwelttechnische Fragen – kann dazu je nach Kommunikation und Übermittlung von Inhalten zwischen Verbänden und den Rechtsbeiständen diese Grenzen verstärken, aber auch vermindern.

¹³ Vgl. hierzu auch die Ergebnisse der UVP-Studie, Führ/Bizer/Dopfer/Mengel 2009, Abschnitt 6.2.2.6 (S. 212).

2 Untersuchungsdesign

Dieses Kapitel erläutert das Untersuchungsdesign für alle drei Ebenen der empirischen Erhebung und die juristische Analyse. Auf der Ebene 1 des Kaskadenmodells¹⁴ geht es darum, die Grundgesamtheit aller Umwelt-Rechtsbehelfsverfahren im Untersuchungszeitraum zu identifizieren (Abschnitt 2.1). Die Standardfallstudien der Ebene 2 sind angelegt als Vollerhebung aller nach UmwRG anerkannten Verbände mittels einer standardisierten (Online-) Befragung der Akteure auf Seiten der jeweils beteiligten Verbände (Abschnitt 2.2).

Die Vertiefungsfallstudien der Ebene 3 analysieren hieran anschließend die jeweils spezifische Handlungssituation der Akteure. Die Ebene 3 bezieht sich auf leitfadengestützte Interviews mit Verbandsvertretern und anderen an den Verfahren beteiligten Akteuren (Abschnitt 2.3).

Die juristische Analyse fußt auf den Befunden der Ebenen 1 bis 3 und beinhaltet zusätzlich eine rechtsvergleichende Betrachtung mit drei anderen europäischen Staaten (Abschnitt 2.4).

2.1 Erhebungsdesign zur Grundgesamtheit der Umwelt-Rechtsbehelfe (Ebene 1)

Empirische Daten zum Umfang der Rechtsbehelfspraxis nach UmwRG liegen bislang nur punktuell vor.¹⁵ Zunächst war daher die Grundgesamtheit der Umwelt-Rechtsbehelfe im Untersuchungszeitraum zu bestimmen. Nachfolgend wird ein Überblick über die Auswahl der relevanten Verbände sowie die Erhebungsmethoden auf der Ebene 1 gegeben. Da diese die Bestimmung des Untersuchungsgegenstands beeinflussen, ist dieser ebenfalls anschließend zu konkretisieren.

2.1.1 Anerkannte Vereinigungen nach § 3 UmwRG

Ausgehend von der vom Umweltbundesamt geführten Liste „Vom Bund anerkannte Umwelt- und Naturschutzvereinigungen“ existieren 92 Vereinigungen (Stand: Juni 2012) mit Anerkennung durch das UBA oder das BMU auf Grundlage des UmwRG und/oder naturschutzrechtlicher Regelungen. Da die nach § 3 anerkannten Vereinigungen („Umweltvereinigungen“) im Mittelpunkt der Untersuchung stehen, wurde versucht, auch die von einer Landesbehörde anerkannten Vereinigungen zu identifizieren. Um einen Eindruck davon zu erhalten, ob sich diesbezüglich eine relevante Anzahl weiterer anerkannter Umweltvereinigungen ermitteln lässt, wurden Stichproben in acht Bundesländern¹⁶ durchgeführt. Da lediglich drei weitere Umweltvereinigungen identifiziert werden konnten, ist davon auszugehen, dass die vom UBA bereitgestellte Liste die Zahl der Umweltvereinigungen in Deutschland für die Zwecke der Untersuchung in ausreichender Weise abbildet.¹⁷

Die Stichproben zeigten auch, dass zusätzlich Naturschutzverbände existieren, die von Länderbehörden anerkannt wurden und nicht in der UBA-Liste zu finden sind. Diese Verbände gelten gemäß § 5 Abs. 2 UmwRG als anerkannt im Sinne des UmwRG und können damit, soweit ihre Anerkennung reicht, ebenfalls die Rechtsbehelfsmöglichkeiten des § 2 UmwRG wahrnehmen. Durch einen Abgleich der entsprechenden Listen ließen sich insgesamt 45 weitere Verbände identifizieren, die allein nach dem Naturschutzrecht anerkannt sind, die sich

¹⁴ Siehe dazu Abschnitt 1.2.1 mit Tabelle 1 auf Seite 20.

¹⁵ Siehe etwa die Untersuchung von Schmidt/Zschiesche/Tryjanowski 2011.

¹⁶ Baden-Württemberg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Thüringen.

¹⁷ Von weiteren Erhebungen in den anderen 8 Bundesländern wurde daher abgesehen.

also zwischen dem 14.12.2006 und dem 28.2.2010¹⁸ nicht zusätzlich um eine Anerkennung als Umweltvereinigung nach dem UmwRG bemüht hatten. Die Tätigkeitsschwerpunkte dieser Verbände sind im Naturschutz angesiedelt, für den bereits nach der Rechtslage vor dem UmwRG eine naturschutzrechtliche Verbandsklagemöglichkeit bestand. Es ist daher davon auszugehen, dass diese Verbände für die Zwecke der vorliegenden Untersuchung (Evaluation der Verbandsklage nach dem UmwRG) und angesichts des betrachteten Untersuchungszeitraums von untergeordneter Bedeutung sind. Gleichwohl wurden diese ebenfalls im Rahmen der Empirie kontaktiert.

Darüber hinaus wurde geprüft, ob durch die bislang ermittelten Verbände auch all diejenigen abgedeckt sind, die auf Basis einer vorläufigen Auswertung der Gerichtsentscheidungen und der ergänzenden Internetrecherchen zu den Einzelverfahren (siehe hierzu die nachfolgenden Abschnitte) als Kläger bzw. Beteiligte in Rechtsbehelfsverfahren identifiziert wurden. Hierbei stellte sich heraus, dass vier weitere Verbände in die Analyse mit einzuschließen sind.

Damit betrachtet die Studie eine Gesamtzahl von 144 Verbänden.

2.1.2 Erhebungsmethoden der Ebene 1

Die Grundgesamtheit der Verfahren im Untersuchungszeitraum ließ sich mithilfe eines zweistufigen Vorgehens bestimmen. Dieses sah zunächst eine Auswertung von frei zugänglichen Quellen (Datenbanken, Internet-Recherche) vor, was im Hinblick auf die anzustrebende Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse die vorzugswürdige Quelle darstellt. Darüber hinaus erfolgte eine empirische Abfrage bei den klagebefugten Verbänden im Rahmen des Kaskadenmodells, die in Einzelfällen im Verlauf der weiteren empirischen Untersuchungsschritte (Ebenen 2 und 3) mehrfach wiederholt wurde.

Frei zugängliche Quellen

Hauptbezugsquelle für die Erhebung von Verfahren im Anwendungsbereich des UmwRG waren zunächst juristische Datenbanken¹⁹, die letztmals im Juli 2013 ausgewertet wurden. Dies erlaubte eine Identifizierung aller Rechtsbehelfsverfahren, in denen bereits eine gerichtliche Entscheidung ergangen war und die zudem veröffentlicht wurde. Die für das Vorhaben relevanten Entscheidungen (Abschnitt 2.1.3) unterschiedlicher Instanzgerichte waren in ihren entsprechenden Verfahrenskontext (verschiedene Instanzen, einstweiliger Rechtsschutz und Hauptsacheverfahren, Parallelverfahren etc.) zu bringen. Dies zielte darauf ab, das jeweilige „Ausgangsverfahren“ zu identifizieren, in dem sich ein Gericht erstmals mit einem Rechtsbehelf zu befassen hatte. Auf diese Weise ließen sich Doppelerfassungen vermeiden und die Anzahl eingelegter Rechtsbehelfe valide ermitteln. Zu betonen ist, dass die juristischen Datenbanken einerseits keine systematische Erfassung *aller* Entscheidungen leisten und andererseits die erfassten Entscheidungen mit einer teils erheblichen Verzögerung eingestellt werden.²⁰

¹⁸ Stichtag nach § 5 Abs. 2 UmwRG.

¹⁹ www.juris.de, www.beck-online.de sowie vereinzelte Online-Archive juristischer Fachzeitschriften.

²⁰ Darüber hinaus lässt sich bei manchen identifizierten Verfahren alleine anhand der Entscheidungstexte nicht eindeutig beurteilen, welche Bedeutung dem UmwRG in dem Verfahren zukommt. Damit war bei diesen Verfahren eine Zuordnung in die untersuchungsrelevanten Verfahrensklassen (hierzu noch Abschnitt 2.1.3) nicht möglich.

Eine zusätzliche stichprobenartige Recherche innerhalb der Justizportale des Bundes und der Länder²¹ ergab, dass diese keine Hinweise zu weiteren relevanten Verfahren enthalten. Über eine Internetrecherche wurde zudem versucht, solche Rechtsbehelfs-Verfahren zu erheben, bei denen noch keine Entscheidungen ergingen und die daher in keiner der genannten Datenbanken zu finden sind. Zwar ließen sich auf diese Weise durchaus Hinweise auf Verbandsklageaktivitäten gewinnen, insbesondere in Pressemitteilungen. Diese liefern zumeist aber keine Auskünfte darüber, ob sich die Klagelegitimation (auch) aus dem UmwRG oder (nur) aus dem Naturschutzrecht ableitet.²² Um diesbezüglich verlässliche Aussagen treffen zu können, waren die jeweils tätigen Verbände zu kontaktieren.

Empirische Abfrage

Die auf Grundlage der öffentlich zugänglichen Quellen ermittelte Datenbasis sollte durch ein einfach gehaltenes Erhebungsinstrument (Anhang II, Abschnitt 9.2) kurzfristig bei den identifizierten Verbänden empirisch nachgeprüft werden.

Um auch die „Vorwirkungen“ (hierzu noch Abschnitt 2.1.4) des UmwRG einer Analyse zugänglich zu machen, sollten über die Direktansprache der Verbände des Weiteren solche Verfahren im Einflussbereich des Gesetzes identifiziert werden, bei denen die Vereinigung (letztlich) *keinen* Rechtsbehelf eingelegt hat und zu denen daher auch keine gerichtliche Entscheidung erhältlich ist. Hierzu wurden die Verbände gebeten mitzuteilen, in welchen Verfahren²³

1. die Vereinigung Rechtsbehelfe auf der Grundlage des UmwRG eingelegt hat oder
2. in der Folge einer Beteiligung der Vereinigung Rechtsbehelfe (auch) auf der Grundlage des UmwRG zwar in Betracht gezogen, letztlich aber nicht eingelegt wurden.²⁴

Lediglich 13 Verbände übermittelten die gewünschten Angaben. Bisher unbekannte Rechtsbehelfsverfahren konnten nicht ermittelt werden. Auch weitere Nachfassaktionen im Verlauf der empirischen Untersuchung (Ebenen 2 und 3) ergaben kaum zusätzliche Verfahren. Es ist daher davon auszugehen, dass die ermittelte Grundgesamtheit an eingelegten Rechtsbehelfen die Größenordnung, in denen sich die tatsächliche Gesamtzahl der Verfahren bewegt, zutreffend abbildet.²⁵

²¹ Der Bund und die einzelnen Bundesländer unterhalten jeweils Justizportale, welche in unterschiedlicher Weise Informationen zu ergangenen Gerichtsentscheidungen zugänglich machen: Manche Datenbanken enthalten den Hinweis, nur die wichtigsten Entscheidungen bereitzustellen, manche machen lediglich Pressemitteilungen verfügbar. Nicht alle Datenbanken verfügen über Suchfunktionen, sondern erfordern teilweise die Lektüre aller enthaltenen Entscheidungstitel. Die meisten Länder bieten lediglich Recherchemöglichkeiten in Entscheidungen der entsprechenden Oberverwaltungsgerichte an.

²² Des Weiteren finden sich Hinweise auf Verfahren, in denen Verbände einen außergerichtlichen Vergleich abgeschlossen haben. Zwar lässt sich anhand der Verfahrensgegenstände zum Teil folgern, dass die jeweiligen Verbandsaktivitäten im Anwendungsbereich des UmwRG angesiedelt gewesen sein mussten (Bsp.: Offshore-Windpark Nordergründe). Eine Zuordnung dieser Verfahren in die Verfahrensklassen A-C (siehe den nachfolgenden Abschnitt) war mangels weiterer Informationen aber oftmals nicht möglich.

²³ Gemeint sind Verfahren, die in den Anwendungsbereich des § 1 UmwRG fallen: Verfahren mit UVP, Genehmigungen und nachträgliche Anordnungen nach BImSchG, wasserrechtliche Erlaubnisse für IVU-Anlagen, Planfeststellungen für Deponien sowie Bebauungspläne.

²⁴ Die Fragen an die nach (Landes-)Naturschutzrecht anerkannten Verbände wurden modifiziert. Anzugeben war, ob der Verband sich im Untersuchungszeitraum an Verfahren außerhalb des Naturschutzrechts (bspw. Bebauungspläne, immissionsschutz- oder wasserrechtliche Gestattungen, sonstige UVP-pflichtige Vorhaben) beteiligt und/ oder in UVP-Verfahren Belange außerhalb von Naturschutzbelangen vorgebracht haben.

²⁵ Gleichwohl lässt sich nicht ausschließen, dass trotzdem eine gewisse Zahl an nicht veröffentlichten Entscheidungen oder an anhängigen Verfahren existiert, in denen bislang keine Entscheidung erging.

Die Abfrage ergab den Hinweis auf ein Verfahren im Anwendungsbereich des UmwRG, in dem eine Vereinigung gerichtlichen Rechtsschutz zwar in Betracht gezogen, dann aber von der Option des Rechtsbehelfs *keinen* Gebrauch gemacht hatte (Frage 2). Der Rücklauf auf diese Befragung war damit zu gering, um auf dieser Grundlage eine erweiterte Grundgesamtheit zu bestimmen.²⁶ Ein Verbandsvertreter begründete die unterlassene Bearbeitung des Erhebungsinstruments mit Hinweis auf eine zeitlich kurz vor der Erhebung ausgestrahlte Fernsehsendung, die die Tätigkeiten einiger Umweltverbände in Deutschland in kritisches Licht hüllte.²⁷ Dies führte offenbar zur Verunsicherung nicht nur bei denjenigen Verbänden, die Gegenstand der Fernsehberichterstattung waren. Hinzu kommt, dass die Verbände schon vor der Studie zum UmwRG mehrfach Gegenstand empirischer Untersuchungen waren und sie derartige Anfragen aufgrund des damit verbundenen Aufwands womöglich nicht mehr bewältigen können (siehe zum zurückhaltenden Antwortverhalten im Rahmen der Standardfallstudien noch Abschnitt 2.2.3).²⁸

2.1.3 Gegenstand der weiteren Untersuchung

Die Studie untersucht den Gebrauch und die Wirkung der Verbandsklagemöglichkeiten nach dem UmwRG. Dabei bezieht sich die Wirkungsabschätzung sowohl auf die Durchsetzungschancen von Umweltbelangen mithilfe des Rechtsbehelfs nach UmwRG als auch darauf, inwieweit bereits die bloße Möglichkeit, dass ein Verband einen Rechtsbehelf einlegen könnte, das Verhalten von Vorhabenträgern und Behörden im Vorfeld und bei der Durchführung des jeweiligen Verwaltungsverfahrens beeinflusst („Vorwirkungen“, siehe hierzu noch den nachfolgenden Abschnitt). Untersuchungsgegenstand sind damit Verbandsbeteiligungen und Rechtsbehelfe im Einflussbereich des Gesetzes.

Wie bereits dargelegt, ließ sich mit dem Erhebungsinstrument auf Ebene 1 keine befriedigende Zahl an Verfahren im Anwendungsbereich der erweiterten Klagemöglichkeiten nach UmwRG *ohne* eingelegten Rechtsbehelf ermitteln.

Da folglich überwiegend nur Informationen zu Verfahren verfügbar waren, in denen eine Umweltvereinigung auch einen Rechtsbehelf nach UmwRG eingelegt hatte, besteht hierin auch im Wesentlichen der Untersuchungsgegenstand der Studie. Dabei lassen sich die im Untersuchungszeitraum anhängig gewordenen Verfahren in drei Klassen unterteilen:

²⁶ Auch die im späteren Projektverlauf erlangten Hinweise (siehe Abschnitt 4.2) auf Verfahrenssituationen dieser Art waren zu ungenau, um einen Einfluss auf die Grundgesamtheit haben zu können.

²⁷ Eine Ausgabe der TV-Sendung „Panorama“ berichtete kritisch über Verbände, die ihre jeweiligen Klagen fallen ließen und sich mit Vorhabenträgern auf außergerichtliche Vergleiche einigten; siehe dazu auch die Stellungnahme des politischen Geschäftsführers Olaf Bandt in der Mitgliederzeitschrift des BUND (BUNDmagazin 2013, Heft 2, S. 25) sowie die Befunde bei Schmidt/Sperfeld 2010, die berichten (S. 23), dass bei 54 erfassten Vergleichen die erzielten Ergebnisse „ganz überwiegend den Vorgaben der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung“ entsprachen; in „drei Fällen allerdings Geldzahlungen an einen Verband ohne konkreten Projektbezug vereinbart worden“ seien.

²⁸ Zudem bleibt, zumindest bezüglich der zweiten Frage im Erhebungsinstrument, methodenkritisch anzumerken, dass die Befragten die entsprechende Fragestellung möglicherweise zum Teil auch nicht nachvollziehen konnten, da ihr Frageverständnis durch den Titel des Vorhabens (Evaluation [...] der Klagemöglichkeiten nach UmwRG) offenbar auf gerichtliche Verfahren fokussiert war.

Klasse C: Rechtsbehelfe von Verbänden außerhalb des Anwendungsbereichs des Gesetzes und offensichtlich unzulässige Rechtsbehelfe

- Die Verwaltungsentscheidung, gegen die der Rechtsbehelf gerichtet ist, fällt nicht in den Anwendungsbereich des UmwRG nach § 1 Abs. 1 (auch eine völker- und europarechtskonforme Auslegung des UmwRG [Bsp.: „Luftreinhalteplan“] – scheidet aus).
- Es lässt sich keine Befugnis zur Einlegung eines Rechtsbehelfs aus dem satzungsgemäßen Aufgabenbereich des Verbands ableiten (§ 2 Abs. 1 Nr. 2) oder es fehlt dem Verband an einer Anerkennung nach § 3 UmwRG.
- Dem Rechtsbehelf fehlt es offensichtlich am Zulässigkeitserfordernis, etwa da er nicht fristrecht eingelegt wird.²⁹

Klasse B: Anwendbarkeit des UmwRG unklar oder nicht entscheidungserheblich

- Mangels abschließender Regelungen oder höchstrichterlicher Rechtsprechung bestehen Zweifel, ob der Anwendungsbereich des UmwRG eröffnet ist.
- Der Anwendungsbereich des UmwRG ist grundsätzlich eröffnet, das Gericht prüft aber nur den – parallel eingelegten – naturschutzrechtlichen Rechtsbehelf.

Klasse A: Von Verbänden geführte Verfahren im Anwendungsbereich des UmwRG

- Rechtsbehelfe von Verbänden nach UmwRG, die nicht den Klassen C oder B zuzuordnen sind.

Gegenstand der Studie sind nur Rechtsbehelfe aus Klasse A und Klasse B, die im Untersuchungszeitraum eingelegt wurden. Diese bilden die Grundgesamtheit.

2.1.4 Betrachtete Wirkungen

Das Forschungsprojekt soll ermitteln, wie hoch der Anteil erfolgreicher Umwelt-Rechtsbehelfe ist; darüber hinaus ist auch zu untersuchen, welche Wirkungen das Gesetz auf das Verhalten der Akteure hat. Neben den Wirkungen im Rahmen der Rechtsbehelfsverfahren sind damit auch Effekte zu betrachten, die vor den oder während der Verwaltungsverfahren auftreten. Mithin sind mehrere Perspektiven hinsichtlich der „Wirkungen“ des UmwRG zu unterscheiden, die als Konsequenz auch eine differenzierte Betrachtung unterschiedlicher „Projektphasen“ und deren spezifischer Wirkungen erfordern:

- Konzeptionsphase:
Planung und Dimensionierung des Vorhabens durch den Vorhabenträger
- Verwaltungsverfahren:
Durchführung der einzelnen Schritte der Prüfung, ob die Voraussetzungen für die hoheitliche Entscheidung (Genehmigung, Planfeststellung, nachträgliche Anordnung etc.) erfüllt sind

²⁹ Es ließe sich darüber hinaus sogar eine Klasse D identifizieren, die Rechtsbehelfe ohne Beteiligung von Umweltverbänden (etwa im Anwendungsbereich von § 4 Abs. 3 UmwRG oder weil Privatkläger sich auf das UmwRG berufen, ohne danach klagebefugt zu sein) zum Gegenstand hat sowie sonstige Verfahren (in diese Kategorie fielen bspw. Entscheidungen, die zwar Ausführungen zum UmwRG enthalten, diese jedoch nicht entscheidungserheblich sind [obiter dictum]).

- Rechtsbehelfsverfahren:
Durchführung aller Schritte von einem eventuellen Widerspruchs- bis hin zum Gerichtsverfahren, einschließlich der Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes.³⁰

Das UmwRG enthält seinem Wortlaut nach allein Vorgaben für das Rechtsbehelfsverfahren. Gleichwohl soll aber die Einräumung von gerichtlichen Kontroll- oder Durchsetzungsbefugnissen die Anreize für die Akteure stärken, sich „normtreu“ zu verhalten. Zu den im Rahmen einer Evaluation zu betrachtenden Wirkungen gehören daher auch solche Effekte, die sich aus der Rechtsbehelfs-Perspektive als „Vorwirkung“ bezeichnen lassen, nämlich Auswirkungen des Gesetzes auf die Konzeptionsphase von Vorhaben oder im Verwaltungsverfahren.

Sind die Wirkungen eines Gesetzes zu evaluieren, ist Kriterium für deren Bewertung die Zielsetzung des Regelwerks. Das UmwRG hat zum Ziel, die Aarhus-Konvention und die entsprechenden europäischen Regelungen in deutsches Recht umzusetzen.³¹ Eine eigenständige Zweckbestimmung findet sich in der amtlichen Begründung nicht; daher ist davon auszugehen, dass sich der Bundesgesetzgeber die Ziele der gemeinschafts- bzw. völkerrechtlichen Vorgaben zu eigen gemacht hat. Die Zielsetzung der Aarhus-Konvention besteht ausweislich der Erwägungsgründe unter anderem darin, im Umweltbereich „die Qualität und die Umsetzung von Entscheidungen“ zu verbessern sowie einen „Zugang zu wirkungsvollen gerichtlichen Mechanismen“ zu etablieren, damit das „Recht durchgesetzt wird“.³² Vor allem aus der letztgenannten Zielvorgabe wird klar, dass das UmwRG im Kern bezweckt, die Akteure zu veranlassen, die prozeduralen und materiellen Vorgaben des Umweltrechts zu beachten.

Eine Möglichkeit der Wirkungsbetrachtung besteht darin, den Ausgang des eigentlichen **Rechtsbehelfsverfahrens** anhand der erzielten Erfolge im verwaltungsgerichtsprozessualen Sinn einzuordnen. Ausschlaggebend für die Zuordnung eines Verfahrens zu einer Erfolgskategorie ist damit das Ergebnis der letztinstanzlichen Gerichtsentscheidung, die in einem abgeschlossenen Verfahren ergangen ist. Um den Erfolg eines Rechtsbehelfs zu beurteilen, ist es dabei nicht notwendig, dass das befassende Gericht sämtliche Einwände des Verbands als begründet erachtet; vielmehr liegt ein „Erfolg“ bereits dann vor, wenn bspw. nur einer von insgesamt fünf Forderungen stattgegeben und insoweit das Umweltrecht in höherem Maße als in der Verwaltungsentscheidung durchgesetzt wird.³³ Legt man diesen objektiven Maßstab an, so erscheint es zudem sachgemäß, umweltrelevante Ergebnisse außergerichtlicher Vergleiche, die ihren Ursprung in einem Rechtsbehelfsverfahren haben, als Erfolg des UmwRG einzuordnen. Mithin lassen sich folgende Erfolgskategorien unterscheiden:

³⁰ Darüber hinaus ist eine weitere Wirkungskategorie denkbar, namentlich die der Präcedenzwirkung der Gerichtsentscheidungen in Rechtsbehelfsverfahren, die auf eine Vielzahl laufender Verfahren ausstrahlen können. Diese „Wirkung“ ist gleichwohl methodisch schwer fassbar und findet keine Berücksichtigung im Rahmen der Studie.

³¹ Das UmwRG zielt darauf ab, das Bundesrecht an die Vorgaben der Richtlinie 2003/35/EG über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme (ABl. EU Nr. L 156 S. 17) anzupassen, die wiederum u. a. einer Umsetzung der Vorgaben der Aarhus-Konvention ins Unionsrecht dient, siehe BT-Drucks 16/2495, S. 1 sowie hierzu auch Schlacke 2010, Rn. 129.

³² Siehe das Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (ABl. EU Nr. L 124, S. 4).

³³ Aus materieller Sicht z. B. die Erteilung zusätzlicher Auflagen (einschließlich von Monitoring-Anforderungen) und aus prozeduraler Sicht bspw. die Anordnung, eine ursprünglich versäumte UVP nachzuholen.

- Erfolg: Der Rechtsbehelf ist in vollem Umfang oder teilweise zulässig und begründet (bzw. ein Vergleich mit äquivalentem Inhalt);
- Kein Erfolg: Der Rechtsbehelf wird vollständig abgewiesen.

Das Ergebnis der Zuordnung der Verfahren aus der Grundgesamtheit in die dargestellten Erfolgskategorien findet sich in Abschnitt 3.4 (Tabelle 8).

Die Frage, welche Wirkungen sich aus dem UmwRG auf das Handeln der Akteure ergeben, verlangt jedoch, wie bereits erwähnt, eine Betrachtung, die über die Perspektive der prozessualen Erfolge hinausgeht, denn Wirkungen können sich auch im „Vorfeld“ eines möglichen Rechtsbehelfs ergeben:

- In der **Konzeptionsphase** kann eine Vorwirkung eintreten, etwa in der Dimensionierung oder räumlichen Anordnung eines Vorhabens (materiell) oder in einer gründlicheren Untersuchung und verbesserten Dokumentation der Umweltauswirkungen bzw. der Maßnahmen zu deren Verminderung oder Ausgleich in der Vorhabenbeschreibung (prozedural).
- Die Vorwirkung kann aber auch darin bestehen, dass im Laufe des **Verwaltungsverfahrens** zusätzliche prozedurale oder materielle Anforderungen formuliert werden (z. B. Nachbesserung von Antragsunterlagen; Modifikation des Vorhabens durch den Vorhabenträger, Modifizierungen aufgrund von Nebenbestimmungen im Gestattungsakt der Behörde).

Für eine Wirkungsbetrachtung des UmwRG sind also Wirkungen in allen drei genannten Phasen relevant. Dabei kann es zunächst dahinstehen, ob der Verband in der Konzeptionsphase oder im Rahmen der Ausübung seiner Beteiligungsrechte im Verwaltungsverfahren eine Vorwirkung erzielt oder erst durch Einlegen des Rechtsbehelfs einen prozessualen Erfolg verbuchen kann; denn es handelt sich in jedem Fall um eine vom UmwRG intendierte **Wirkung**.³⁴ Folglich kann ein Verfahren auch dann als „wirksam“ im Sinne der Untersuchung zu werten sein, wenn das befassende Gericht laut den verfügbaren Entscheidungstexten den jeweiligen Antrag oder die Klage zwar vollständig abwies, der Verband laut den empirischen Befunden aber zuvor in der Konzeptionsphase oder im Rahmen des Verwaltungsverfahrens eine Wirkung erzielen konnte.³⁵

Hilfsweise lassen sich des Weiteren diejenigen Rechtsbehelfsverfahren in die Untersuchung einbinden, die noch nicht abgeschlossen sind. Dies lässt sich damit begründen, dass Vorwirkungen sich je nach Datenlage auch ohne letztinstanzliche Entscheidung feststellen lassen.³⁶ Bei dieser Betrachtung sind zusätzlich Situationen denkbar, in denen ein Verband bislang lediglich einen prozessualen Erfolg (z. B. Zulassung von Rechtsmittel) verbuchen kann, was vorliegend als Teilerfolg einzuordnen ist.³⁷

³⁴ Siehe aber zusätzlich Abschnitt 5.1.4, der, in Auseinandersetzung mit dem Gesamtbestand der erhobenen empirischen Daten (Ebenen 2 und 3), die Vorwirkungen und „Klagewirkung“ des UmwRG getrennt voneinander untersucht. Dort findet sich ebenfalls eine Auseinandersetzung mit der subjektiven Wahrnehmung der am Verfahren beteiligten Akteure hinsichtlich der Erfolgsbewertung.

³⁵ Zudem können auch von unterinstanzlichen Entscheidungen Signale ausgehen, die sich auf das Verhalten von Vorhabenträgern und Behörden auswirken.

³⁶ Dies gilt auf jeden Fall dann, wenn diese Verbesserungen vom Vorhabenträger herbeigeführt bzw. entsprechende Auflagen nicht angefochten werden.

³⁷ Wobei sich die Zuordnung mit der abschließenden Entscheidung noch verändern kann.

Die nachfolgende Tabelle 2 fasst den hieraus resultierenden Ansatz zur weitergehenden Wirkungsbetrachtung zusammen.

Tabelle 2: Wirkungskategorien mit Vergleichsmaßstab

	Kategorie (1): Wirkung	Kategorie (2): Keine Wirkung	Kategorie (3): Teilerfolg
	Mit dem Verfahren erfolgt eine vollständigere Berücksichtigung von materiellen und prozeduralen rechtlichen Vorgaben, die auf den Schutz der Umwelt oder die Verbesserung der Umweltsituation ausgerichtet sind.	Mit dem Verfahren erfolgt keine vollständigere Berücksichtigung von materiellen und prozeduralen rechtlichen Vorgaben, die auf den Schutz der Umwelt oder die Verbesserung der Umweltsituation ausgerichtet sind.	<i>Bei laufenden Verfahren lassen sich bislang keine wirkungsbezogenen Aussagen im Sinne der Kategorien (1) und (2) treffen, jedoch erzielt der Verband einen prozessualen Erfolg (z. B. Zulassung von Rechtsmitteln)</i>
Vergleichsmaßstab	Als Vergleichsmaßstab dient jeweils ein (theoretisches) Szenario „ohne UmwRG“; der Vorhabenträger geht also nicht davon aus, dass ein Verband gestützt auf Beteiligungsrechte im Einflussbereich des UmwRG tätig wird, bzw. im Verwaltungsverfahren ein Verband von diesen Beteiligungsrechten oder der Rechtsbehelfsbefugnis nach Maßgabe des UmwRG Gebrauch macht.		

Eine diesbezügliche Auswertung der Verfahren aus der Grundgesamtheit findet sich, soweit die empirischen Befunde der Ebenen 2 und 3 Aussagen zu den Vorwirkungen erlauben, ebenfalls in Abschnitt 3.4 (Tabelle 9).

2.2 Erhebungsdesign der Standardfallstudien (Ebene 2)

Die Untersuchung auf Ebene 2 verfolgt das Ziel, die unter der Geltung des UmwRG durchgeführten Rechtsbehelfsverfahren (einschließlich der vorgelagerten Verwaltungsverfahren) möglichst vollständig zu erfassen. Außerdem werden die Einschätzungen der Verbände zum Anerkennungsverfahren nach UmwRG erhoben. Die Ergebnisse der Ebene 2 geben auch Hinweise für die Fallauswahl bei den Vertiefungsfallstudien der Ebene 3.

2.2.1 Forschungsleitende Fragestellungen

Die Erhebung der Ebene 2 orientiert sich an forschungsleitenden Fragestellungen (siehe Abschnitt 1.1). Im Einzelnen geht es dabei um folgende Fragenkomplexe:

- Wie schätzen die Verbände die Wirkung von UmwRG-Verfahren ein?
- In welchen Fällen und mit welcher Begründung legen Verbände Klagen ein oder sehen von einer Klageerhebung ab?
- Im Hinblick auf den spezifischen Beitrag der Rechtsbehelfsmöglichkeit nach dem UmwRG ist zu klären, ob gleichzeitig eine Klage nach dem BNatSchG anhängig war.
- Haben die Kosten und die Dauer eines Verfahrens Auswirkungen auf die klagenden Verbände?
- Wie bewerten die Verbände die Zusammenarbeit mit Behörden und deren Offenheit für die von Verbänden in das Verwaltungsverfahren eingebrachten Argumente.

- Bestehen auf Seiten der Verbände weitere noch nicht bekannte bzw. vermutete Restriktionen?
- Sind auf Seiten des Verbandes weitere Kläger oder Akteure neben dem Verband am Verfahren beteiligt?

Der Fragebogen ermöglicht in den Stationen Verwaltungs- und Klageverfahren die eigenständige Beantwortung zu mehreren Verfahren.

2.2.2 Fragebogendesign und Stationen der Evaluation

Alle anerkannten Umweltverbände werden mittels eines Online-Fragebogens befragt. Da alle in der Liste des Umweltbundesamtes aufgeführten und damit nach UmwRG anerkannten Umweltvereinigungen befragt werden, lässt sich die Vollerhebung der Ebene 2 (Standardfallstudien) als repräsentativ bestimmen (siehe zu den untersuchungsrelevanten Verbänden Abschnitt 2.1.1).

Die Fragenkomplexe des Fragebogens gliedern sich entlang der Stationen der Evaluation des UmwRG. Hierzu gehören (nach den einleitenden Statusabfragen) die Stationen Anerkennung, Verfahrensauswahl, Verwaltungsverfahren (Einzelfallbezug), Klageverfahren (Einzelfallbezug) und Würdigung des UmwRG (siehe Tabelle 3).

Die Untergliederung in einzelne Verfahrensstationen dient dazu, Hemmnisse und Umsetzungsschwierigkeiten für die einzelnen Handlungssituationen und unterschiedlichen Akteurgruppen, auf die sich die Vorschriften des UmwRG auswirken (können), getrennt zu erfassen und zu analysieren. Auf dieser Basis lässt sich eine Gesetzesfolgenbetrachtung durchführen.³⁸ Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die einzelnen Stationen.

Tabelle 3: Stationen der Evaluation des UmwRG

Stationen der Evaluation des UmwRG
Station 1: Anerkennung nach § 3 UmwRG
Station 2: Auswahl der Verfahren
Station 3: Einfluss des UmwRG auf die Durchführung der Verfahren
Schritt 1: Verwaltungsverfahren (Beteiligung und Äußerung in Verfahren zur Vorbereitung von Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 UmwRG)
Schritt 2: Klageverfahren (Erhebung und Durchführung von Rechtsbehelfen)
Station 4: Ergebnis der Rechtsbehelfe (bzw. Vorwirkungen im Verwaltungsverfahren)
Station 5: Umsetzung der Entscheidungsergebnisse

1. Erste Station der Untersuchung ist die Anerkennung nach § 3 UmwRG (einschließlich der Sonderregelung in § 2 Abs. 2 UmwRG). Abzufragen sind die Erfahrungen der Verbände mit dem Anerkennungsverfahren.
2. Bei der zweiten Station geht es um die Frage, anhand welcher Kriterien die Verbände die Verfahren aussuchen, an denen sie sich beteiligen und damit im Hinblick auf die

³⁸ Siehe dazu das Vorgehen im Rahmen der UVP-Evaluation bei Führ/Bizer/Mengel/Dopfer et al., Darmstadt 2009, S. 13 ff.

Präklusionsvorschrift in § 2 Abs. 3 die Voraussetzung dafür schaffen, im weiteren Zeitverlauf eine Klage zu erwägen bzw. einzulegen.

3. Station 3 analysiert die Durchführung der Verfahren, in denen es zu einer Klage nach dem UmwRG gekommen ist. Den juristischen Hintergrund der Analyse bilden die Vorschriften in §§ 2, 4, 5 Abs. 1 UmwRG. Die Verfahrensanalyse unterteilt sich in zwei Schritte:

Schritt 1: Beteiligung an dem behördlichen Verfahren, in dem die Behörde eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 UmwRG vorbereitet und

Schritt 2: Durchführung des Klageverfahrens (mit allen gerichtlichen Schritten, einschließlich des Eilverfahrens).

4. In Station 4 wird eine Würdigung der Auswirkungen vorgenommen, die sich daraus ergeben, dass Verbände Rechtsbehelfe nach UmwRG eingelegt haben. Die Befragung zielt darauf ab, neben der Würdigung der Ergebnisse des Rechtsbehelfsverfahrens durch die Befragten auch solche Verfahren zu identifizieren, bei denen nach dem Eindruck der befragten Verbände „Vorwirkungen“ aus der Klagemöglichkeit nach dem UmwRG zu beobachten waren, die den Ablauf des Verfahrens (in prozeduraler und materieller Hinsicht) beeinflusst haben.
5. Soweit bereits rechtskräftige Entscheidungen vorliegen, ist in Station 5 zu erfragen, inwieweit die Ergebnisse der Entscheidungen tatsächlich umgesetzt wurden. Hier geht es u.a. darum, ob es infolge der Entscheidungen zu einer verringerten Inanspruchnahme von Umweltgütern kam.

Die Station 5 ist vor allem bei rechtskräftig entschiedenen Verfahren von Bedeutung. Die entsprechenden Angaben können teilweise im Rahmen der Fragen zum Gang des Verfahrens erhoben werden.

Der Fragebogen beginnt mit Statusabfragen wie den Angaben zum Namen des Verbandes, der Adresse und dem Namen sowie der Funktion des Bearbeiters des Fragebogens. Daran schließen die Fragen nach der Anzahl der Rechtsbehelfsverfahren und einer vorhandenen Anerkennung nach Naturschutzrecht an. Die Fragen in den einzelnen Stationen sind überwiegend mit vorgegebenen Antwortmöglichkeiten gestaltet. Hier werden verschiedene Skalenniveaus verwendet. Bei der 4. Frage der Station 1 „Wann erfolgte die Anerkennung?“ wird beispielsweise eine Intervallskala verwendet, bei der zwischen den Antwortmöglichkeiten immer der gleiche Abstand besteht (2007, 2008, 2009 usw.). In der dritten Frage der Station 2 „Erfolgt Ihre Suche nach relevanten (UmwRG-)Verfahren systematisch und kontinuierlich?“ ist neben den nominal vorgegebenen Antwortmöglichkeiten „Ja“ und „Nein“ beispielsweise ein zusätzliches Textfeld angefügt, in dem die Verbände angeben können, was sie an einer aus ihrer Sicht systematischen Suche hindert. Diese Frageform – vorgegebene Antwortmöglichkeiten auf verschiedenen Skalenniveaus mit Textfeld für erläuternde oder sonstige Angaben – wird im gesamten Fragebogen der Standardfallstudien angewendet. Damit lässt sich das Design des Fragebogens als quantitativ-teilstandardisiert einordnen. Der komplette Fragebogen findet sich in Anhang III, Abschnitt 9.3.

2.2.3 Antwortmentalität und Nacherfassung

Für die vorrangig zu betrachtenden Vereinigungen auf der Liste des Umweltbundesamtes stand der Fragebogen vom 03.07.2012 bis zum 03.09.2012 online zur Beantwortung zur Verfügung. Auf der Basis des Pretests³⁹ war davon auszugehen, dass die Befragten in der Lage sind, mit dem Befragungs-Instrument zu arbeiten, und der Online-Fragebogen damit keine unüberwindbaren Hindernisse aufstellt, die einer Mitwirkung an der Untersuchung entgegenstehen könnten.

Die Befragungstiefe des Online-Erhebungsinstruments ist bewusst so angelegt, dass einerseits die Basisdaten zu den Vereinigungen, der Anerkennung nach dem UmwRG sowie zu den unter der Geltung des UmwRG durchgeführten Verfahren anzugeben sind, andererseits aber die Möglichkeit besteht, ergänzend Hintergründe, Motive und Einschätzungen⁴⁰ mitzuteilen.

Vor allem in Verbänden, die bereits mehrere Verfahren betrieben haben, besteht im Rahmen des Pretests die Neigung, sich in der Beantwortung auf die vorgegebenen Antwortfelder und damit auf die Basisdaten zu konzentrieren. Nach den ergänzenden Rückmeldungen im Rahmen des (knapp terminierten) Pretests war davon auszugehen, dass die Befragten bei einer längeren Bearbeitungsdauer auch differenzierte Angaben machen werden. Es war daher damit zu rechnen, dass es nur in Einzelfällen notwendig sein werde, telefonisch nachzuhaken, um einzelne Aspekte zu vertiefen.

Mit Abschluss der Vollerhebung zeigt sich eine eher verzögerte Antwortmentalität seitens der Vereinigungen. Es liegen Antworten von 17 Verbänden vor, die insgesamt 19 Verfahren abdecken. Die verzögerte Beantwortung des Online-Fragebogens dürfte einerseits in der stark ehrenamtlich geprägten Tätigkeit innerhalb der kleinen Verbände sowie andererseits in der (vermuteten) Arbeitsbelastung in den großen Verbänden begründet sein.

Im Rahmen einer ersten Nacherfassung werden diejenigen Verbände, die das Online-Erhebungsinstrument nicht genutzt haben, per E-Mail kontaktiert und erhalten zusätzlich den Fragebogen als PDF-Version mit der Bitte, diesen bis einschließlich 03.10.2012 zu beantworten.⁴¹

In der Woche vom 22. bis 26.10.2012 erfolgt eine zweite telefonische Nacherfassung. In der Auswertung werden alle Ergebnisse der Erhebung einschließlich der Nacherfassungen sowie Angaben der Verbände aus der Ebene 1 berücksichtigt.

Eine Reihe von Verbänden hat den Fragebogen aus diversen Gründen nicht ausgefüllt:

- Sieben Vereinigungen aufgrund von Urlaubszeiten, mangelnden Ressourcen oder wegen des Aufwands,
- 17 Vereinigungen, da sie bisher keinen Gebrauch von der Anerkennung oder der Verbandsklage nach UmwRG gemacht haben,

³⁹ Neue Erhebungsinstrumente werden stets einem Pretest unterzogen. Siehe hierzu Abschnitt 2.3.4.

⁴⁰ Die Befragung auf Ebene 2 ermöglicht daher für die Akteure auf Seiten der Verbände in weiten Teilen bereits in einem vertiefendem Detaillierungsgrad, ähnlich dem der Vertiefungsfallstudien auf Ebene 3, Aussagen zu treffen, ohne dies in vollem Umfang vornehmen zu müssen.

⁴¹ Darüber hinaus erhalten diese E-Mail die für das Vorhaben als von nachrangiger Bedeutung eingeschätzten Naturschutzvereinigungen. Im (unwahrscheinlichen) Fall, dass ein naturschutzrechtlicher Verband sich im Untersuchungszeitraum an Verfahren im Anwendungsbereich des UmwRG beteiligt hat (siehe bereits Fn. 24), sollte dieser zusätzlich den Fragebogen ausfüllen.

- fünf Verbände geben an, aufgrund des Kostenrisikos oder mangelnder Erfolgsaussichten keine Klage nach UmwRG betrieben zu haben und daher auch den Fragebogen nicht ausfüllen zu wollen,
- zwei weitere Verbände bezeichnen sich als nicht operativ, so dass keine Erfahrungen im Sinne dieser Evaluation vorzuweisen seien.

Bis 15.11.2012 liegen Angaben von 53 Vereinigungen vor. Die Befunde aus diesen Fragebögen erläutert Kapitel 4.

2.3 Erhebungsdesign der Vertiefungsfallstudien (Ebene 3)

Die vertiefenden Fallstudien stützen sich methodisch auf leitfadengestützte Interviews mit Akteuren aus den anerkannten Umweltvereinigungen (in Vertiefung der Angaben aus den Standardfallstudien), den beteiligten Behörden, Vorhabenträgern sowie mit anderen relevanten Stakeholdern. Neben den teilweise unterschiedlichen Beschäftigten innerhalb der Verbände (einschließlich ehrenamtlich tätiger Personen) werden also auch extern Beauftragte wie Rechtsanwälte der Vorhabenträger und Verbände, Rechtsbeistände der Behörden und Vorhabenträger befragt. Hierbei handelt es sich um Interviews, die mit so genannten „Experten“ geführt werden. Diese können aufgrund ihres Status (Stellvertreter der Umweltverbände und Behörden sowie beteiligte Juristen) als Experten angesehen werden, da sie nicht als Privatpersonen sondern vielmehr als Wissensinhaber spezieller Fakten angesprochen werden. Das Forschungsinteresse liegt also in der Gewinnung von Fakteninformationen in narrativer Form. Dabei handelt es sich im Gegensatz zu theoriegenerierenden Experteninterviews um Interviews, die systematisieren und tiefergehende Auskünfte über Tatbestände geben sollen.⁴² Das empirische Vorgehen folgt dabei einem qualitativ-interpretativen Forschungsverständnis. Dabei besteht der Anspruch der Erhebung nicht darin, aufgrund der erhobenen Daten Rückschlüsse von den ausgesuchten Fallstudien auf alle eingelegten Rechtsbehelfsverfahren und Verwaltungsverfahren im Anwendungsbereich des UmwRG zu gewinnen. Vielmehr werden – da diese Ebene qualitativ angelegt ist – typische Muster, Einschätzungen der Akteure und zugrundeliegende Motive untersucht. Die Auswahl der Fälle folgt daher theoretisch-systematisch nach gegenstandstypischen Kriterien (siehe Abschnitt 2.3.5, Auswahl der Vertiefungsfallstudien). Das heißt, dass die so durch typische Fallkonstellationen gewonnenen Ergebnisse eine Generalisierbarkeit erzeugen. Nicht die statistische Repräsentativität ist hier zielführend, sondern vielmehr eine Verallgemeinerungsmöglichkeit und Relevanzsetzung sowie das Auffinden relevanter Faktoren (beispielsweise typische Anreize und Hemmnisse der Akteure oder auch Merkmale wie Präklusionsauswirkungen).⁴³

Auf Basis von Aufzeichnungen und Protokollen werden die mit den beteiligten Akteurgruppen geführten Interviews explorativ und exemplarisch auf die forschungsleitenden Fragestellungen (Abschnitt 1.1) und die im folgenden erläuterten Hypothesen hin untersucht.

⁴² Genauer: „Systematisierende Experteninterviews“, Helfferich 2009, S. 162 f.

⁴³ Lamnek 1995, S. 187: „Generalisierung soll durch typische Fälle und nicht durch viele zufällige Fälle ermöglicht werden.“

2.3.1 Hypothesen

Die Gesamtuntersuchung erfolgt entlang der „Stationen“ der Evaluation des UmwRG, wie sie bereits den Standardfallstudien auf Ebene 2 zugrunde liegen (siehe Tabelle 3); die dort erhobenen Befunde fließen ein in die Hypothesen der Vertiefungsfallstudien auf Untersuchungs-Ebene 3 des Kaskadenmodells. Hypothesen dienen der Behauptung von Ereignissen und deren Zusammenhängen und Folgen. Sie sind als vorläufige Behauptungen anzusehen, die anhand der erhobenen Daten zu bestätigen oder zu widerlegen sind.⁴⁴

Der Fokus der vertiefenden Untersuchung auf Ebene 3 liegt auf den Verwaltungs- und Rechtsbehelfsverfahren (Stationen 3 bis 5). Im Hinblick auf die Verfahrensauswahl (Station 2) sind die Umweltverbände in Bezug auf das in den Fallstudien betrachtete Verfahren zu befragen.

Anhand der Ergebnisse der Ebene 2 und der dieser Ebene zugrunde liegenden forschungsleitenden Fragen, lassen sich fünf zentrale Hypothesen für die Ebene 3 formulieren. Diesen Hypothesen ist entlang der Stationen auf der Ebene 3 nachzugehen:

1. Hemmnisse beim Zugang zu den Informationen über die Verfahren (Gestattungsverfahren, aber – wohl vor allem – Verfahren zur Vorbereitung von nachträglichen Anordnungen) erschweren es den Verbänden, sich an den Verfahren im Anwendungsbereich des UmwRG zu beteiligen.
Akteure: Verbände und Behörden, Station 2.
2. Aufgrund personeller und finanzieller Restriktionen können Verbände sich nur in ausgewählten Fällen an Verwaltungsverfahren beteiligen und ggf. Klage einreichen.
Akteure: Verbände, Station 2 und 4.
3. Das UmwRG entfaltet seine Wirkung bereits im Vorfeld eines Rechtsbehelfs: Bei der Konzeption eines Vorhabens, seiner Darstellung in den Antragsunterlagen und der Prüfung der rechtlichen Anforderungen während des Verwaltungsverfahrens besteht ein Anreiz, Rechtsbehelfsverfahren zu vermeiden.
Akteure: Vorhabenträger, Behörden und Verbände, Station 3, Schritt 1.
4. Im Hinblick auf die Präklusionsvorschriften lassen sich bezogen auf die beiden Schritte der Station 3 zwei Hypothesen formulieren:

Die Präklusionsvorschriften des UmwRG stellen ein Hemmnis für die Einlegung von Umwelt-Rechtsbehelfen dar, da die Vermeidung der Präklusion einen hohen Grad an fachlicher und rechtlicher Expertise erfordert.

Die Präklusionsvorschriften verstärken den Anreiz für Verbände, Umweltbelange in qualifizierter Form bereits in Verwaltungsverfahren einzubringen.

Akteure: Verbände, Station 2 und 3.

5. Infolge des UmwRG steigen die Durchsetzungschancen von rechtlichen Vorgaben, die auf den Schutz der Umwelt oder die Verbesserung der Umweltsituation ausgerichtet sind.
Akteure: Verbände, Sach- und Rechtsbeistände, Behörden, Vorhabenträger, Station 3 und 4.

⁴⁴ Fuchs-Heinritz/Lautmann/Rammstedt/Wienhold 2007, S. 279.

Anhand der Ergebnisse aus Ebene 2 ist bereits festzuhalten, dass sich aus Sicht der Verbände die Hypothese, nach der das UmwRG seine Wirkung auch bereits im Vorfeld einer Klage entfaltet, in Bezug auf Verwaltungsverfahren vorläufig bestätigen lässt. Im Rahmen von Ebene 3 ist dem vertiefend nachzugehen und auch die Einschätzung der anderen zentralen Akteure (Behörden und Vorhabenträger) mit einzubeziehen. Die Hypothese 4a („die Präklusionsvorschriften des UmwRG stellen ein Hemmnis für den Klageerfolg dar“), ist ebenfalls zum Teil bereits aufgrund der Ergebnisse der Ebene 2 als bestätigt anzusehen. In Bezug auf die Hypothese 4b ist zu klären, welche Hemmnisse für die Verbände bestehen, Umweltbelange in qualifizierter Form bereits in Verwaltungsverfahren einzubringen. Daran könnten sich Vorschläge anschließen, wie man – etwa durch institutionelle Arrangements – die Hemmnisse verringern könnte.

Die der Gesamtuntersuchung zugrunde liegende Frage, inwieweit die Verbandsklage bzw. die Möglichkeit einer Verbandsklage dazu beiträgt, dass Umweltbelange stärkere Berücksichtigung finden, ist auf dieser Ebene vertiefend zu untersuchen und wird zusätzlich mit der Hypothese 5 abgedeckt.

2.3.2 Design Befragungsleitfäden

Explorative Verfahren finden Verwendung, wenn das Vorwissen – hier die Ergebnisse der Ebenen 1 und 2 – erweitert bzw. vertieft werden soll.⁴⁵ Die Analyse von Anreiz- und Hemmnissituationen sowie der Vorwirkung der Möglichkeit, Rechtsbehelfe einzulegen, lassen sich mit problemzentrierten Interviews besser beantworten als mit dem quantitativen Erhebungsinstrument der Ebene 2.

Hierbei wird, da es sich bei den Sachverhalten meist um mehrpersonenrelevante Bearbeitungen handelt, darauf geachtet, inwieweit die Interviewten bei Ihren Aussagen auf eigene Erfahrungen oder auf durch Dritte erlangte Informationen zurückgreifen. Übergreifend werden im Interview folgende Leitlinien berücksichtigt:

- Beschränkung auf Forschungsinteresse: keine Überladung mit Fragen. Die Leitfäden sind so angelegt, dass individuell auf den jeweiligen Fall sowie übergreifend und allgemein das Thema UmwRG eingegangen werden kann.
- Argumentationsfluss: Sprünge vermeiden und thematische Blöcke bilden. Die Leitfäden sind daher nach den Stationen der Evaluation des UmwRG gegliedert.
- Statusabfragen: Diese werden gesammelt zu Beginn des Interviews gestellt.
- Einstellungs- und Bewertungsfragen: Diese sind entweder am Ende des Interviews oder am Ende eines thematischen Blocks zu formulieren. Innerhalb der Stationen werden diese Fragen daher mittels Skalierungen verkürzt. Offene, erzählgenerierende Fragestellungen, die eine längere Antwort generieren (können), stehen je am Ende einer Station.

Die Interviews führen Personen durch, die entsprechende Erfahrungen (Atmosphäre, Nichtbeeinflussung durch Antwortvorgaben, Rückzug der Erzählperson, Störungen etc.⁴⁶) aufweisen und auch mit der Rolle als interviewende Person⁴⁷ vertraut sind.

⁴⁵ Siehe etwa Friedrichs 1990, S. 52 f.

⁴⁶ Siehe Helfferich 2009, S. 119 ff.

⁴⁷ Siehe hierzu auch: Flick 2006, S. 132 ff.

Methodisch sind die Interviews leitfadengestützt und teilstandardisiert angelegt. Damit werden offene Fragen als auch Einschätzungsfragen gestellt. So können Inhalte mit differierendem Fragniveau erhoben werden⁴⁸. Für die standardisierten Fragen werden Lickert-Skalen oder skalierende Strukturierung verwendet⁴⁹, bei der die interviewte Person eine Einordnung der Antworten vornimmt. Dabei können Lickert-Skalen alle Arten von Skalenniveaus, auch Intervallskalierungen, abdecken. So lassen sich für die Auswertung auch quantitative Elemente darstellen und vergleichen bzw. subjektive Eindrücke einordnen.

Die Fragenkomplexe der Fragebögen gliedern sich erstens entlang der Stationen der Evaluation des UmwRG (siehe Tabelle 3). Die Station 1 (Anerkennungsverfahren) wird im Zuge der Ebene 3 nicht tiefer betrachtet. Zweitens erfolgt die Themensetzung entlang des Vertiefungsbedarfs (siehe Tabelle 4). Je nach Vertiefungsfallstudie werden drittens die entsprechenden Fallspezifika (siehe Abschnitt 2.3.5) beachtet.

Die Vertiefungsfallstudien stützen sich – entsprechend der zu untersuchenden Akteure - auf vier Befragungsleitfäden (siehe Anhang IV, Abschnitt 9.4):

- Interviewleitfaden zur Befragung von Vertretern der anerkannten Umweltverbände (Ehrenamtliche und Hauptamtliche);
- Interviewleitfaden zur Befragung der Beschäftigten der Behörden;
- Interviewleitfaden zur Befragung von Rechtsbeiständen der Verbände und Vorhabenträger;
- Interviewleitfaden zur Befragung der Beschäftigten der Vorhabenträger (öffentliche und private Vorhabenträger).

Die Interviews werden auf Band aufgezeichnet und in einem persönlichen Gespräch geführt. Ist dies nicht möglich, wird auf Internettelefonie⁵⁰ oder ein telefonisches Gespräch zurückgegriffen. Die Interviewer fertigen während der Interviews handschriftliche Notizen an.⁵¹

2.3.3 Vertiefungsbedarf

Aus den Ergebnissen der Standardfallstudien ergibt sich der Vertiefungsbedarf für die Erhebung auf der Ebene 3. Die nachstehende Tabelle 4 zeigt diesen entlang der Stationen und zu befragenden Akteure. Neben den tiefer gehenden Sachverhaltsabfragen geht es auch

⁴⁸ Fragen nach der Dauer von der Klageerhebung bis zum Abschluss des Verfahrens oder nach der Höhe des angesetzten Streitwerts lassen sich gut quantifizierbar darstellen. Andere Fragen wie bspw. nach dem Zukunftshorizont („Welchen Optimierungsbedarf sehen Sie in Bezug auf die Regelungen des UmwRG?“) sind offen zu stellen.

⁴⁹ Mayring 2010, S. 101 ff.

⁵⁰ Bspw. über Skype (kostenlose Software, per Plugin mit Aufnahmefunktion).

⁵¹ Diese beinhalten zum einen Eindrücke, welche während des Interviews gewonnen werden. Zum anderen dienen sie der Sicherung der Daten – für den Fall, dass die Aufzeichnungen beschädigt werden sollten. Im Anschluss an das Interview wird zudem ein Protokoll angefertigt. Im Protokoll werden die Kontextbeschreibung und inhaltliche Aspekte verzeichnet. Zur Kontextbeschreibung zählen u.a. das Datum, der Ort des Interviews, der Gesamteindruck des Gesprächs und eventuell auftretende Störfaktoren. Die inhaltlichen Aspekte gliedern sich erstens in Informationen, die vor oder nach dem Interview gewonnen aber nicht auf Band aufgezeichnet wurden. Zweitens wird eine inhaltlich nach Stationen geordnete Zusammenfassung der wichtigsten Aussagen vorgenommen. Schließlich wird drittens eine erste Interpretation der Handlungsorientierungen und der Relevanzsetzungen formuliert. Die im Protokoll angefertigten Notizen sind für die Auswertung mit den Aufzeichnungen zu vergleichen und um wichtige Kernaussagen zu erweitern.

darum, Anhaltspunkte zur Anreiz- und Hemmnis-Struktur der verschiedenen Akteure zu erheben.

Tabelle 4: Vertiefungsbedarf je Akteurgruppe anhand der Stationen der Evaluation des UmwRG

Station	Akteur	Vertiefungsbedarf
2: Auswahl der Verfahren	Behördenvertreter	Transparenzniveau, Informationsbereitstellung
2	Rechtsbeistände	Motivation, Anreize, Hemmnisse für die Fallübernahme. Fallbetreuung bereits im Vorfeld der Klage?
3, Schritt 1: Verwaltungsverfahren	Vertreter der anerkannten Umweltverbände	Einschätzung Verbesserung für die Umwelt durch Verbandsbeteiligung. Auswirkungen, Anreize, Hemmnisse, Transparenzniveau, Partizipationsmöglichkeiten. Anreiz Präklusionsvorschriften: Umweltbelange in qualifizierter Form einbringen.
3.1	Rechtsbeistände	Fallbetreuung bereits im Vorfeld der Klage? Mitwirkung bei der Ausarbeitung der Einwendung?
3.1	Behördenvertreter	Sach- und Entscheidungskompetenz. Durch Klagemöglichkeit: Einfluss auf Berücksichtigung von Umweltbelangen in behördlicher Entscheidungspraxis? Einschätzung Mitwirkung der Verbände (keine Mitwirkung bei Planfeststellungsverfahren). Einfluss durch örtliche Nähe, politische/behördeninterne Vorgaben Verfahrenstradition? „Lerneffekte“ aus vorherigen Verfahren? Anreiz: Klage, Widerspruchsverfahren vermeiden.
3.1	Vorhabenträger	Einschätzung Mitwirkung der Verbände. Einfluss durch örtliche Nähe, politische/behördeninterne Vorgaben Anreiz: Klage, Widerspruchsverfahren vermeiden. Anreiz: Verfahren rechtssicherer gestalten (Anpassung von Planungen (materiell) oder bessere Dokumentation der Antragsunterlagen (prozedural), Verbände einbeziehen, Budget dafür vorhanden?) Verfahrenstradition? „Lerneffekte“ aus vorherigen Vorhaben?
3, Schritt 2: Klageverfahren	Vertreter der anerkannten Umweltverbände bzw. deren Rechtsbeistände	Hemmnis: Präklusionsvorschriften, Komplexität? Hemmnis: Kostenrisiko (finanzielle Ressourcen) Hemmnis: Fehlende Expertise (personelle Ressourcen)
3.2	Rechtsbeistände	Hemmnisse: Komplexität? Handhabung Streitwertkatalog.
3.2	Behördenvertreter	Auswirkungen, Anreize, Hemmnisse, Transparenzniveau.
3.2	Vorhabenträger (als Beigeladene bzw. im Fall von Vergleichsverhandlungen u. ä.)	Auswirkungen auf Vorhaben. Modifikationen, Vergleiche, Aufgabe des Vorhabens etc.
4: Ergebnis Klageverfahren, Vorwirkungen im Verwaltungsverfahren	Vertreter der anerkannten Umweltverbände bzw. deren Rechtsbeistände	Verhältnis Aufwand zu Verbesserungen zugunsten der Umwelt. Verbesserungspotentiale, Lerneffekte etc. Einschätzung Verbandsbeteiligung.
4	Rechtsbeistände	Verbesserungspotentiale, Lerneffekte etc. Einschätzung Einfluss UmwRG. Einfluss auf weitere (Folge-, Widerspruchs-) Verfahren?

4	Behördenvertreter	Durch Beteiligung der Verbände: differenziertere/ mehr Unterlagen ein-, nachgefordert?
4	Vorhabenträger	Mehraufwand durch Verbandsbeteiligung, UmwRG? Auswirkungen auf Ausgestaltung des Vorhabens.
5: Umsetzung	Vertreter d. Umweltverbände	Umsetzung der behördlichen bzw. gerichtlichen Entscheidung
5	Behördenvertreter	Anreize, Hemmnisse, Behördenpraxis. Auswirkung auf künftiges Behördenhandeln?
5	Vorhabenträger	Nebeneffekte? Vorhaben umgesetzt?

Neben dem in der Tabelle dargestellten Vertiefungsbedarf sind auch stationen- und akteurübergreifende Fragestellungen zu erheben. Die Frage nach Verbesserungspotentialen, seien sie kommunikativer, rechtlicher oder sonstiger Art, ist allen Akteuren in allen Stationen zu stellen. Gleiches gilt für gewisse Lerneffekte bzw. Kenntnissgewinne und mögliche Nebeneffekte, die auf allen Stationen eintreten können (verfahrensrechtlich, Umweltwissen, politisches Agieren, mögliches Vorgehen bei weiteren Verfahren etc.).

Alle Akteure sind in der Station 3 zu beiden Schritten nach ihrer Einschätzung bezüglich des Verhältnisses von Aufwand und Ergebnis zu befragen. Für die vierte Station sind anhand der Interviews neben dem Ausgang des Klageverfahrens auch mögliche Vorwirkungen des UmwRG anhand der Befragung aller Akteurgruppen zu erheben. In der Station 5 – Umsetzung – sind konkrete bereits umgesetzte Maßnahmen sowie eine Bewertung dieser Maßnahmen von allen Akteuren zu erfragen.

2.3.4 Pretest

Die hier vorgestellte Erhebungsmethode der Vertiefungsfallstudien wird vor Durchführung mittels eines Pretests geprüft. Als Pretest dienen immer die jeweils ersten beiden Interviews einer Akteurgruppe.

Folgende methodische Merkmale werden so vorab einer Prüfung unterzogen: Legitimation, Erhebungssituation, Rollen, Instrument, Stichprobe und Kontrolle.⁵² Bei dem Merkmal Legitimation wird überprüft, ob das Forschungsziel mittels des Interviewleitfadens hinlänglich veranschaulicht werden kann. Ferner wird damit geprüft, ob das Forschungs- und Verwertungsziel die zu befragenden Personen zu einer nicht-manipulativen Mitarbeit anregt. Mit der Erhebungssituation wird u.a. die Zeit, die für die einzelnen Erhebungen erforderlich ist, ermittelt. Auch störende Nebeneffekte oder verzerrende Fehlerquellen werden so identifiziert. Das Merkmal Rollen ermittelt, ob die Interviewenden bzw. die Mitglieder des Forschungsteams von den Interviewten akzeptiert werden, und kann auch der Schulung der Interviewenden dienen.⁵³ Besonderer Fokus liegt hier auf der Frage nach der Auffälligkeit bzw. Nicht-Auffälligkeit der Befragenden, so dass die subjektiven Einstellungen der Interviewten hinsichtlich des Untersuchungsgegenstandes und nicht hinsichtlich des Befragenden gemessen werden. Das Merkmal Instrument prüft die Verständlichkeit der gestellten Fragen und Eindeutigkeit der Einteilung der Kategorien (hier: Stationen). Mit dem Merkmal Stichprobe wird die Erreichbarkeit der zu befragenden Personen bzw. Verbände ermittelt. Mittels des Merkmals Kontrolle wird die Reliabilität und die Validität des Instruments geprüft. Dafür

⁵² Siehe dazu Friedrichs 1990, S. 153 f.

⁵³ Siehe Diekmann 2005, S. 416.

erfolgt nach Durchführung des (Pretest-)Interviews eine kurze Rückfrage an die interviewte Person zum Verhalten des Interviewenden und zur Verständlichkeit der Fragen. Auch werden die Beobachtungen des Interviewenden mit den Tonbandaufzeichnungen verglichen.

Neben der Prüfung der Merkmale fertigt die befragende Person nach dem Interview ein Protokoll an, in dem eine Einschätzung des Interviewverlaufs und des Fragebogens anhand der Pretest-Kriterien erfolgt.⁵⁴ Anhand der im Pretest defizitär erfüllten Merkmale Erhebungssituation und Instrument werden die Fragebögen geändert. Erstens wird eine Kürzung des Fragevolumens vorgenommen, um Interviewzeiten die voraussichtlich länger als eineinhalb Stunden betragen, vorzubeugen. Die Interviewleitfäden werden dafür auf die Aspekte beschränkt, welche nach den gewonnenen Erfahrungen die höchste Signifikanz für das Ergebnis der einzelnen Stationen aufwiesen. Zweitens werden im Pretest unverständlich formulierte Fragen entsprechend den Anregungen bzw. Nachfragen der Befragten geändert. Da bei den Fragen keine Veränderungen inhaltlicher Art vorgenommen werden, lassen sich die Pretest-Interviews zur Auswertung für die Vertiefungsfallstudien verwenden. Erst im Laufe der Erhebung (siehe hierzu auch Abschnitt 2.3.6) lässt sich ein drittes defizitäres Kriterium feststellen: Die Akteurgruppe Vorhabenträger erweist sich als nicht bzw. kaum erreichbar (Kriterium Stichprobe). Die angesprochenen Vorhabenträger waren mehrheitlich nicht zu einem Interview bereit. Zusätzlich erfolgte häufig auch keine Freigabe für deren Rechtsbeistände, ein Interview zu dem Verfahren zu führen.

2.3.5 Auswahl der Vertiefungsfallstudien

Die Auswahl der Verfahren für die Vertiefungsfallstudien basiert auf der Auswertung der vorliegenden Standardfallstudien (Ebene 2). Dabei sind die nachfolgend skizzierten Auswahl-Kriterien leitend.

Zunächst soll die Wahl der Fallstudien eine inhaltliche Ausgewogenheit gewährleisten und daher möglichst unterschiedliche Verwaltungsverfahren (Planfeststellungsbeschluss, immissionsschutzrechtliche Gestattung⁵⁵, wasserrechtliche Gestattung, Bebauungsplan) in den Blick nehmen. Gleichzeitig soll die Auswahl aber auch die tatsächliche Verteilung von Klagen auf die unterschiedlichen „Trägerverfahren“ spiegeln.

Bezogen auf den Verlauf der Verfahren soll die Auswahl ein möglichst umfassendes Bild abgeben. Daher ist angestrebt, das gesamte Spektrum möglicher mit den Fällen befasster Gerichtsinstanzen (von Verwaltungsgerichten bis hin zum Bundesverwaltungsgericht und zum Europäischen Gerichtshof) abzudecken. Zudem werden Verfahren gewählt, die in unterschiedliche Wirkungskategorien eingeordnet werden sowie weitere Besonderheiten (Bsp.: parallele Klagen nach UmwRG und naturschutzrechtlicher Regelung) aufweisen.

Um eventuell vorhandene (strukturelle) Muster im Hinblick auf die untersuchungsgegenständlichen Verbände zu identifizieren, werden Verfahren mit der Beteiligung durch solche Verbände in die Auswahl einbezogen, die sich von der Verbandsstruktur her als eher kleiner Verband bzw. großer Verband bezeichnen lassen. Kleine Verbände sind Verbände, die eines oder mehrere der folgenden Merkmale vorweisen können: keine Beschäftigung Hauptamtlicher, Konstituierung aufgrund eines aktuellen Projekts, lokaler

⁵⁴ Siehe Diekmann 2005, S. 416.

⁵⁵ Der Überbegriff Gestattung umfasst sowohl Genehmigungen, als auch Teilgenehmigungen oder nachträgliche Anordnungen.

Bezug oder nicht vorhandene monetäre Unterstützung seitens eines Dachverbandes. Für große Verbände können folgende Merkmale gelten: Vorliegen einer Arbeitsorganisation mit hauptamtlich Beschäftigten, föderale Struktur, agiert landes- oder bundesweit bzw. bildet einen Zusammenschluss mehrerer Verbände.

Zu den strukturellen Merkmalen können auch länderspezifische bzw. örtlich differierende Gegebenheiten gezählt werden. Um der Frage nachgehen zu können, ob es verfahrensspezifische Aspekte gibt, die durch örtliche Gegebenheiten (ländliche oder städtische Regionen) determiniert werden, sind auch solche Besonderheiten zu berücksichtigen. Gleiches gilt für landesrechtliche Vorschriften gemäß § 1 Abs. 1 UmwRG für Fälle, aus denen sich aufgrund einer UVP-Pflicht nach Landesrecht weitergehende Klagebefugnisse ergeben können. Hier bietet es sich bspw. an, Verfahren aus unterschiedlichen Bundesländern auszuwählen.

Um den Faktor Erfahrung bzw. Lerneffekte einbeziehen zu können, sind schließlich auch Verbände zu betrachten, die bereits mehr als ein Rechtsbehelfsverfahren durchgeführt haben.

Vorgesehen war zudem, dass die Vertiefungsfallstudien auch Fälle mit abdecken, in denen es um Verfahren ging, die strukturell ähnlich gelagert sind, sich aber außerhalb des Anwendungsbereiches von § 1 Abs. 1 UmwRG befinden („Policy off“-Fälle).⁵⁶ Es war vorgesehen, im Anschluss an die Identifikation der „Policy on“-Vertiefungsfallstudien den Versuch zu unternehmen, geeignete „Policy off“-Fälle zu identifizieren. So wurde in den Interviews die Frage gestellt, ob die Befragten Kenntnis von Verfahren haben, die die o.g. Kriterien erfüllen und im Übrigen strukturell der Vertiefungsfallstudie so weit als möglich ähnlich sind. Keiner der befragten Personen konnte jedoch solche Fälle benennen. Auch Versuche, ergänzend auf andere empirische Befunde zurückzugreifen (etwa aus der Evaluation des UVP-Gesetzes), führten nicht zum Erfolg.

Vorgesehen war, mindestens zwölf vertiefte Fallstudien durchzuführen (einschließlich zwei „Policy off“-Fallstudien). Im Ergebnis wurden dann dreizehn Fallstudien im Anwendungsbereich des UmwRG („Policy-on“) durchgeführt.

2.3.6 Gang der Untersuchung und Falldarstellung

Die Interviews zu den Fallstudien erfolgten im Zeitraum von November 2012 bis Februar 2013. In den meisten Fällen lagen zunächst lediglich die Kontaktdaten der Verbände und teilweise von deren Rechtsanwälten vor, so dass deren Befragungen und der Pretest zuerst erfolgten. Im Anschluss an die Interviews wurden die Verbände nach den Kontaktdaten der weiteren Akteure (Behördenvertreter, Rechtsbeistände und Vorhabenträger) befragt, um diese daraufhin ebenfalls kontaktieren zu können. Der Untersuchungszeitraum wies zunächst die Schwierigkeit auf, dass von vor Weihnachten 2012 bis Mitte Januar 2013 in der Urlaubszeit kaum Interviews zu führen und die Akteure besonders in Behörden nur schlecht erreichbar waren.⁵⁷ Aufgrund

⁵⁶ Diesbezüglich geht die Untersuchung von folgender Definition für „Policy-off“-Konstellationen aus: Es handelt sich dabei um Verfahren außerhalb des Anwendungsbereiches des UmwRG, die jedoch vom Verfahrensgegenstand und den Umweltauswirkungen her vergleichbar sind.

Zwei Fallkonstellationen kommen dabei vorrangig in Betracht:

- Zum einen kann es sich um Verfahren nach § 1 UmwRG handeln, die vor dem 25.6.2005 (siehe § 5 Abs. 1 UmwRG) eingeleitet wurden.
- Zum anderen kann es sich um Verfahren handeln, die Vorhaben zum Gegenstand haben, die unterhalb der Anwendungsschwellen von § 1 Abs. 1 UmwRG liegen (beispielsweise Anlagen nach Spalte 2 der 4. BImSchV).

⁵⁷ Personalfluktuationen und die Skisaison im Februar erschweren das Auffinden der richtigen Ansprechpartner zusätzlich.

der defizitären Erreichbarkeit wurde der Erhebungszeitraum bis Mitte April 2013 verlängert. Bis einschließlich 19.04.2013 wurden 37 Interviews mit insgesamt 42 Personen geführt.⁵⁸ Insgesamt wurden 14 Interviews mit Verbandsvertretern⁵⁹, neun Interviews mit Beschäftigten aus Behörden, sechs Interviews mit Rechtsbeiständen der Vorhabenträger und sieben Interviews mit Rechtsbeiständen der Verbände realisiert. Für die Gruppe der Vorhabenträger gelang es während des gesamten Interviewzeitraums lediglich, ein Interview zu führen. Die kontaktierten Vorhabenträger verwiesen mehrheitlich entweder an ihre Rechtsbeistände oder waren weder zu einem eigenen Interview noch dazu bereit, ihrem Rechtsbeistand eine Genehmigung zu einem Interview zu erteilen. Da zusätzlich zu dem Vorhabenträger noch sechs Interviews mit Rechtsbeiständen von Vorhabenträgern geführt werden konnten, fließt auch deren Perspektive in die Auswertung mit ein.

Teilweise wurden je Verfahren von den Akteurgruppen je bis zu 25 Gutachter und Gutachterinnen und andere Experten herangezogen. Für eine Befragung hätte man eine Auswahl der für den jeweiligen Fall relevanten Sachbeistände treffen müssen, was aber nur schwer möglich ist. Im Hinblick darauf, dass im Mittelpunkt der Untersuchung Rechtsbehelfe (bzw. die Möglichkeit, solche einzulegen) stehen, konzentriert sich die Erhebung daher auf die Befragung der jeweils hinzugezogenen Rechtsbeistände.

Die Nachweise zu den einzelnen Aussagen erfolgen anhand der untersuchungsinternen „Kennung“ der jeweiligen Interviewauswertung.⁶⁰ Eine Zuordnung zu den unterschiedlichen Gruppen an Akteuren ist anhand der Legende möglich, die im Folgenden wiedergegeben ist:

P = Pretest I = Interview
H = Hauptamtlich E = Ehrenamtlich UV = Umwelt-Vereinigung
BH = Behörde VT = Vorhabenträger VTR = Rechtsbeistand VT
SR = Sach-/Rechtsbeistand BH oder Rechtsbeistand UV

In die Auswertung der Vertiefungsfallstudien werden 13 Fallstudien aufgenommen. Bei insgesamt acht der Verfahren handelt es sich um Fälle, die bereits auf der Ebene der Standardfallstudien quantitativ betrachtet und hier vertieft werden. Drei weitere Verfahren, bei denen auf der vorherigen Ebene keine Antworten der Verbände eingingen, lassen sich nun zur vertieften Analyse heranziehen. Bei letzteren erfolgte eine ausführlichere Befragung, da im Rahmen des Interviews einige zusätzliche Fragen des Online-Fragebogens zu stellen waren, die ursprünglich darauf abzielten, die qualitativen Interviews in Ebene 3 vorzubereiten.⁶¹

Tabelle 5 führt die Verfahren der Vertiefungsfallstudien und die Merkmale auf, anhand derer sie sich charakterisieren lassen.

⁵⁸ Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass in einem Fall die Befragung schriftlich statt mündlich erfolgte.

⁵⁹ In einem Fall wurden zwei Interviews zu einem Verfahren geführt, daher differiert die Anzahl der mit den Verbandsvertretern geführten Interviews von der Zahl der Vertiefungsfallstudien (13).

⁶⁰ Aus Gründen der Anonymisierung stimmt die Nummerierung der Protokolle nicht überein mit der Reihenfolge der Verfahren in Tabelle 5.

⁶¹ Vergleiche dazu die Fragen der Station 3.1, Verwaltungsverfahren, des Fragebogens der Ebene 2 und des Interviewleitfadens Umweltverbände der Ebene 3.

Tabelle 5: Merkmale der Vertiefungsfallstudien

Merkmale der Vertiefungsfallstudien									Juristische Bedeutung
Inhaltlich		Verfahrensbezogen			Akteurbezogen			Strukturell	
Stichwort Verfahren	Trägerverfahren/ Streitgegenstand	Parallele Klage nach BNatSchG	Wirkungskategorie	Mehrere Instanzen	Verbandsgröße	Ehren-/ Hauptamtliche	Klageerfahrung (>1 Klagen nach UmwRG)	Bundesland	
Entwässerung Autobahn (A 44)	PF	x	+		gr	E	x	NRW	Behördenhandeln musste korrigiert werden
Fernwärmetransport (Moorburg)	PG	x	o*	x	gr	H	x	HH	Auswirkung fehlender UVP
Flughafenausbau (Braunschweig-Wolfsburg)	PF	x	+	x	gr	H	x	NI	Abgrenzung Verbandsklage BNatSchG, hier auch erhoben
Flughafenausbau (Lübeck Blankensee)	PF		-*		kl	E		SH	Einstweiliger Rechtsschutz
Gewerbegebiet (InlogParc)	BP		-		kl	E		NRW	Anerkennung; Prüftiefe
Kompostieranlage (Mutterstadt)	IG		+		kl	E		RP	Anerkennung; Beteiligung
Luftreinhalteplan (Wiesbaden)	LP		+		gr	H	x	HE	Klagebefugnis
Schienenanbindung (Flughafen BBI)	PF		-		kl	E		BE	Präklusion im Klageverfahren gg. PF
Steinkohlekraftwerk (Datteln)	IG		+	x	gr	H	x	NRW	Klagebefugnis, grds. Bedeutung, Immissionsschutz
Steinkohlekraftwerk (Großkrotzenburg)	IG		+		gr	H	x	HE	Exemplarisch für Anwendung UmwRG
Steinkohlekraftwerk (Lünen)	IG		+	x	gr	H	x	NRW	Klagebefugnis, Auslöser Trianel-Urteil
Steinkohlekraftwerk (Mannheim-Neckarau)	IG		-		gr		x	BW	Verfahrensfehler
Verbrennungsanlage (Frankfurt-Höchst)	IG		o	x	gr	H	x	HE	Umfang Drittschutz bei IG

Legende		
Trägerverfahren	BP Bebauungsplan IG Immissionsschutzrechtliche Gestattung LP Luftreinhalteplan PF Planfeststellung PG Plangenehmigung	Wirkungskategorien + Der Verband erzielt eine Wirkung. o Der Verband erreicht einen Teilerfolg (Zulassung von Rechtsmitteln etc.). - Der Verband erzielt keine Wirkung. Siehe Abschnitt 2.1.4. * Bei den auf diese Weise gekennzeichneten Verfahren wurde die Wirkungskategorie auf Basis der Erkenntnisse aus der Ebene 3 korrigiert in Richtung "+".

Die Fallstudien nehmen unterschiedliche Verwaltungsverfahren in den Blick. Streitgegenstände sind sechs immissionsschutzrechtliche Gestattungen⁶² (IG) und vier Planfeststellungsbeschlüsse (PF) sowie je eine Plangenehmigung, ein Luftreinhalteplan und ein Bebauungsplan. Die Auswahl der Verfahren spiegelt damit in etwa die Mengenverhältnisse der identifizierten Trägerverfahren aus der Vollerhebung wider (Abschnitt 3.3).

Bezogen auf den Verlauf der Rechtsbehelfsverfahren lässt sich festhalten: In fünf Fällen waren mehrere Instanzen – bis hin zum BVerwG – befasst, so dass sich die Fallstudien auf das in den Entscheidungen dokumentierte formell- und materiell-rechtliche Material stützen können. In einem Fall liegt eine Entscheidung des EuGH vor. In drei Fällen stützte sich die Klage auch auf das BNatSchG. Zum Zeitpunkt der Auswahl der Fallstudien – auf Basis der verfügbaren letztinstanzlichen Gerichtsentscheidungen sowie der Befunde aus Ebene 2 – ist bekannt, dass die Verbände in sieben Fällen im Verwaltungs- oder Klageverfahren eine vollständigere Berücksichtigung von materiellen und prozeduralen rechtlichen Vorgaben erreichten, die auf den Schutz der Umwelt oder die Verbesserung der Umweltsituation ausgerichtet sind (siehe zu den Kategorien Abschnitt 2.1.4). In vier Fällen ließen sich keinerlei Verbesserungen erzielen. In zwei Verfahren ist bislang nur ein Teilerfolg messbar.⁶³

2.4 Vorgehen in der juristischen Analyse

In Kapitel 7 finden sich die Ergebnisse der rechtlichen Analyse. Ausgehend von einer Darstellung des internationalen und europäischen Rechtsrahmens (Abschnitt 7.1) wird – unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des EuGH – die Umsetzung durch den deutschen Gesetzgeber erläutert (Abschnitt 7.2). Daran schließt sich überblicksartig eine rechtsvergleichende Untersuchung der Länder Niederlande, Polen und Österreich an (Abschnitt 7.3). Diese Länder

- verfügen über ein ähnliches Rechtssystem (Österreich),
- weisen langjährige Erfahrungen mit umfassenderem Verbandsklagerecht auf (Niederlande) oder
- sind relativ neu Mitglied der EU und können auf kein gewachsenes Verbandsklagerecht verweisen (Polen, EU-Beitritt 2004).

Ein Vergleich mit diesen Ländern soll aufzeigen, welche Erfahrungen andere Länder mit der Umsetzung der Aarhus-Konvention und der Öffentlichkeits-Richtlinie gemacht haben. Der Vergleich kann zudem Hinweise für mögliche Gestaltungsoptionen ergeben.

Das zentrale Element der juristischen Analyse besteht darin, die empirischen Ergebnisse und deren Anwendung auf die Hypothesen einer rechtlichen Bewertung zu unterziehen (Abschnitt 7.4). Die rechtsanalytische Auswertung stützt sich auf die Befunde der empirischen

⁶² Zum Begriff bereits Fn. 55.

⁶³ Im Laufe der Interviews wurden zu zwei der Verfahren neue „wirkungsbezogene“ Informationen erhältlich, weshalb diese nachträglich in eine andere Wirkungskategorie einzuordnen waren.

Untersuchung, wobei zur Illustration ergänzend einzelne in den Interviews gemachte Aussagen herangezogen werden. Dabei werden folgende Fragen betrachtet:

- Welche rechtlichen Schlussfolgerungen ergeben sich aus den Ergebnissen der empirischen Untersuchung?
- Welche weiteren rechtlichen Einzelaspekte kamen im Rahmen der empirischen Erhebung zur Geltung? Wie sind diese Erkenntnisse unter Berücksichtigung der befragten Akteure und ihrer Interessenlagen juristisch zu bewerten?
- Welche rechtlichen Aspekte sind schwerpunktmäßig im Hinblick auf die Wirksamkeit des UmwRG angesprochen worden?
- Welche Gestaltungsoptionen ergeben sich und welche Gestaltungsempfehlungen können daraus folgen?

3 Befunde sowie Auswertung der Grundgesamtheit (Ebene 1)

Bislang liegen nur wenige empirische Daten zum Umfang der Rechtsbehelfspraxis nach dem UmwRG vor. Lediglich eine im Auftrag des Bundesamts für Naturschutz (BfN) erstellte Studie enthält den Hinweis auf insgesamt 12 auf das UmwRG gestützte Klagen im Zeitraum 2007 bis 2010.⁶⁴ Der vorliegende Abschnitt soll daher zunächst Aufschluss darüber bringen, in welcher Größenordnung sich die Zahl bisher eingelegter Umwelt-Rechtsbehelfe befindet. Hierfür waren, soweit möglich, alle Verbandsklagen im Sinne des Untersuchungsgegenstands (Abschnitt 2.1.3) zu erfassen. Als Informationsbasis hierfür dienten frei zugängliche Datenbanken sowie Abfragen bei den relevanten Verbänden (Abschnitt 2.1.2). Die somit ermittelte Fallzahl bildet die Ausgangsbasis für die Konzeption der empirischen Untersuchung (Abschnitt 1.2). Zudem sondiert Ebene 1 die Datenlage, gibt in diesem Zusammenhang Hinweise auf die Repräsentativität von Daten und liefert bereits Anlaufadressen der an den Verfahren beteiligten Akteure.

Das Ergebnis der Erhebung sowie die anschließende kursorische Auswertung der Befunde im Hinblick auf verschiedene relevante Untersuchungsfragen (Zeitpunkt der Einlegung des Rechtsbehelfs, Verfahrensgegenstände der Rechtsbehelfe, Wirkungsbetrachtung) fasst dieses Kapitel zusammen.

3.1 Ermittelte Fallzahlen

Insgesamt ließen sich 58 für die Untersuchung relevante Verfahren ermitteln, in denen bis zum 15. April 2012 ein Rechtsbehelf nach UmwRG eingelegt wurde und mindestens eine gerichtliche Entscheidung ergangen ist (siehe Anhang I, Abschnitt 9.1). Diese Zahl bildet die Grundgesamtheit der Rechtsbehelfsverfahren für die weitere Untersuchung. Angesichts des iterativen Erhebungsprozesses, der sich auf alle relevanten Erkenntnisquellen stützt, ist davon auszugehen, dass der ermittelte Wert die tatsächliche Größenordnung, in der sich die Zahl eingelegter Rechtsbehelfe bewegt, zutreffend abbildet.⁶⁵

Hinzu kommen sieben anhängige Umweltrechtsbehelfe ohne gerichtliche Entscheidung, zu denen Daten unterschiedlichen Umfangs vorliegen und die daher nur eingeschränkt und an

⁶⁴ Schmidt/Zschiesche/Tryjanowski 2011.

⁶⁵ Gleichwohl lässt sich jedoch nicht ausschließen, dass trotzdem eine gewisse Zahl an nicht veröffentlichten Entscheidungen existiert. Zu den Grenzen der Erhebungsmethoden siehe bereits Abschnitt 2.1.1 f.

geeigneten Stellen in die weitere Untersuchung einzubeziehen sind. Diese Verfahren ohne Entscheidung sind insbesondere nicht geeignet, die Grundgesamtheit zu erweitern. Denn in Ermangelung einer Kenntnis der genaueren Verfahrensumstände, lassen sich keine Aussagen dazu treffen, ob die Rechtsbehelfe den untersuchungsrelevanten Verfahrens-Klassen A und B (Abschnitt 2.1.3) zuzuordnen sind.

3.2 Verteilung der Verfahren über den Untersuchungszeitraum

Hinsichtlich der identifizierten Rechtsbehelfe aus der Grundgesamtheit ist zunächst das Jahr von Interesse, in dem diese eingelegt wurden. Tabelle 6 bietet diesbezüglich eine Übersicht.

Tabelle 6: Verteilung der Verfahren der Grundgesamtheit über den Untersuchungszeitraum

Jahr	Anzahl der Verfahren
2007	4
2008	12
2009	9
2010	13
2011	13
2012	7

Anhand der Zahlen lässt sich für die Jahre 2008 bis 2011 ein Mittelwert von jährlich rund 12 Rechtsbehelfsverfahren errechnen. Die vergleichsweise niedrige Anwendung des Instruments im Jahr 2007 dürfte darauf zurückzuführen sein, dass dieses erst seit Dezember 2006 einsetzbar ist und bei der Einführung neuer rechtlicher Optionen immer mit einer gewissen Übergangszeit zu rechnen ist, bis die von dem Instrument angesprochenen Akteure mit dessen Funktionsweise und Modalitäten vertraut sind und dieses auch anwenden. Folglich sind die Zahlen für 2007 nicht einzubeziehen in die Errechnung des Mittelwerts. Die Rechtsbehelfsverfahren aus dem Jahr 2012 bleiben ebenfalls außer Betracht, da sich der Untersuchungszeitraum nur bis zum 15. April des Jahres erstreckt und zu erwarten ist, dass die bislang identifizierten Fallzahlen für 2012 die Rechtsbehelfs-Praxis noch nicht hinreichend abbilden.

Fraglich ist, ob sich auf Basis der vorliegenden Daten ein auffälliges Klageverhalten seit dem Trianel-Urteil (EuGH, C-115/09) vom 12. Mai 2011 feststellen lässt, da dieses die Klagebefugnisse gemäß UmwRG deutlich ausgeweitet hat. Da eine Beurteilung der Verbandstätigkeit innerhalb des Jahres 2012 aus den genannten Gründen ausscheidet, ließen sich Hinweise auf die Auswirkungen des Trianel-Urteils allenfalls anhand der Rechtsbehelfspraxis in 2011 gewinnen. Danach wurden acht der 13 Rechtsbehelfe aus 2011 nach dem entsprechenden Stichtag eingelegt (Anhang I, Abschnitt 9.1). Des Weiteren bietet es sich zur Klärung der aufgeworfenen Frage an, die bekannten Verfahren ohne Entscheidung mit einzubeziehen. Danach kommt eine weitere Einlegung für 2011 hinzu, wonach insgesamt neun Rechtsbehelfe nach Verkündung des EuGH-Urteils anhängig wurden. Anhand der vorliegenden Daten lassen sich jedoch nur vergleichende Aussagen treffen jeweils bezogen auf die Verbandstätigkeit in Jahresintervallen. In 2011 wurden nach bisherigem Kenntnisstand also insgesamt 14 Verfahren eingeleitet. Damit liegt der Wert zwar über dem errechneten Jahresmittel. Dieser Befund trifft allerdings schon auf das Jahr 2010 mit 13 eingelegten Verfahren zu. Zudem speist sich der Mittelwert lediglich aus vier betrachteten Jahren, weshalb die ermittelten Abweichungen – zumal in der spezifischen Größenordnung – wohl nicht als

statistische Besonderheiten zu werten sein dürften. Hinzu kommt, dass der Zeitpunkt der Einlegung eines Rechtsbehelfs aufgrund der zwingend einzuhaltenden Rechtsmittelfristen in Verwaltungsverfahren immer auch mit dem Zeitpunkt der Behördenentscheidung verknüpft ist, gegen die der Rechtsbehelf sich wendet. Die identifizierte Abweichung der Rechtsbehelfspraxis für das Jahr 2011 könnte folglich auch darauf zurückzuführen sein, dass in diesem Zeitraum eine erhöhte Zahl an Entscheidungen im Sinne des § 1 Abs. 1 UmwRG erging.⁶⁶

Nach alledem ist auf Basis der vorliegenden Informationen keine signifikant erhöhte Zahl eingelegter Rechtsbehelfe nach UmwRG seit dem Trianel-Urteil auszumachen.⁶⁷ Um in dieser Hinsicht wirklich fundierte Aussagen formulieren zu können, wäre ein noch präziseres Bild von der Rechtsbehelfs-Praxis nach dem 12. Mai 2011 notwendig, da diese nur noch in Ansätzen Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Studie sind.

3.3 Zuordnung der Rechtsbehelfe zu verschiedenen Verfahrensarten

Die Rechtsbehelfe lassen sich verschiedenen Verfahrensgegenständen mit entsprechenden „Trägerverfahren“ zuordnen, gegen die das Rechtsmittel jeweils gerichtet ist. Das Ergebnis dieser Zuordnung fasst Tabelle 7 zusammen.

Tabelle 7: Zuordnung der Verfahren der Grundgesamtheit zu Verfahrensgegenständen

Verfahrensgegenstand	Verfahrenszahl
Immissionsschutzrechtliche Gestattung	26
Planfeststellung/-genehmigung	20
Normenkontrolle von Bebauungsplänen	6
Wasserrechtliche Gestattungen	3
Luftreinhalteplanung	3

Es erscheint angesichts der ursprünglichen Zielsetzung des UmwRG, Rechtsschutz zu gewährleisten gegen umweltbelastende Vorhaben im Sinne der UVP- und der IVU-Richtlinie,⁶⁸ folgerichtig, dass der Schwerpunkt der Rechtsbehelfspraxis auf immissionsschutzrechtliche Gestattungen⁶⁹ gerichtet ist. Eine ähnliche Größenordnung weist aber auch die Zahl an Planfeststellungen oder –genehmigungen auf, gegen die sich der Rechtsbehelf richtet. Bei den Luftreinhalteplanungen handelt es sich um keine „klassischen“ Verfahren im Anwendungsbereich des UmwRG; die Öffnung der Klagebefugnis gegen solche Entscheidungen erfolgt auf Basis einer „Aarhus-konformen“ Auslegung des UmwRG (siehe hierzu noch Abschnitt 7.4.2, Anwendungsbereich des UmwRG).

⁶⁶ Schließlich ist aus methodischer Sicht noch anzumerken, dass sich auf Basis der hier vorliegenden Zahlen keine Aussagen zur allgemeinen (Umwelt-)Verbandsklagepraxis in Deutschland treffen lassen. Vielmehr müssten hierfür ergänzend die (rein) naturschutzrechtlichen Klageaktivitäten in die Untersuchung mit einbezogen werden, bspw. da diejenigen Ressourcen, die Verbände für Rechtsbehelfe nach dem UmwRG einsetzen, nicht mehr verfügbar sind für Rechtsbehelfe gemäß dem BNatSchG.

⁶⁷ Diese Aussage trifft analog auch auf den Vorlagebeschluss des OVG Münster vom 05.03.2009 zu, der dem Urteil vorausging.

⁶⁸ Siehe zur normativen Zielsetzung des Gesetzes bereits Abschnitt 2.1.4.

⁶⁹ Zum Begriff bereits Fn. 55.

3.4 Erfolgs- und Wirkungsbetrachtung des UmwRG

Die durchzuführende Erfolgs- und Wirkungsbetrachtung des UmwRG lässt sich anhand einer Untersuchung der identifizierten Rechtsbehelfsverfahren im Anwendungsbereich des Gesetzes festmachen.⁷⁰ Sie verlangt, wie bereits in Abschnitt 2.1.4 erläutert, eine differenzierte Betrachtung.

Eine abschließende Bewertung eines Verfahrens setzt voraus, dass eine rechtskräftige Entscheidung vorliegt.⁷¹ Dabei ist ein Verfahren als erfolgreich einzustufen, wenn der Rechtsbehelf in vollem Umfang oder teilweise zulässig und begründet ist sowie wenn ein außergerichtlicher Vergleich mit äquivalentem Inhalt erzielt werden konnte. Kein Erfolg liegt demnach vor, wenn das Gericht den Rechtsbehelf vollständig abwies. Die Zuordnung zu den Kategorien erfolgt anhand des letztinstanzlichen Entscheidungstextes sowie zusätzlich, soweit vorhanden, anhand der im Rahmen der Empirie gewonnenen Aussagen der Verbände oder deren Vertreter vor Gericht (hierzu Abschnitt 2.1.4). Von den 58 Verfahren aus der Grundgesamtheit sind 37 vollständig abgeschlossen (Stand: September 2013). Zunächst erfolgt eine „**Erfolgsbewertung**“ dieser Verfahren im Hinblick auf ihren verwaltungsgerichtsprozessualen Ausgang:

Tabelle 8: Anzahl erfolgreicher Verfahren im prozessualen Sinn

Kategorie	Verfahrenszahl
I. Erfolg: Der Rechtsbehelf ist in vollem Umfang oder teilweise zulässig und begründet (inkl. außergerichtlicher Vergleiche)	18 ⁷²
II. Kein Erfolg: Der Rechtsbehelf wird vollständig abgewiesen	19
<i>Abgeschlossene Verfahren</i>	<i>37</i>

Aus den Zahlen in der Tabelle ergibt sich, dass die Rechtsbehelfe in 48,6 % der Fälle erfolgreich waren.

Diese Betrachtung lässt jedoch solche für die Untersuchung relevanten Wirkungen unberücksichtigt, die der Verband in den betrachteten Verfahren bereits *vor* Einlegen des Rechtsbehelfs in den Phasen der Vorhabenkonzeption und des Verwaltungsverfahrens erzielen konnte. Angesprochen sind damit die **Vorwirkungen** des UmwRG (hierzu bereits Abschnitt 2.1.4). Um diese zu identifizieren, erbat den Erhebungsinstrumente auf den Ebenen 2 und 3 entsprechende Auskünfte. Die Auswertung der ausgefüllten Fragebögen auf Ebene 2 zeigt, dass zumindest in einem abgeschlossenen Verfahren, welches auf Basis der letztinstanzlichen Entscheidung in Tabelle 8 der Kategorie „II. Kein Erfolg“ zuzuordnen war, der Verband durch seine Beteiligung bereits im Verwaltungsverfahren „sehr erhebliche“ Verbesserungen der Umweltsituation erzielen konnte. Von den abgeschlossenen Verfahren aus den Vertiefungsfallstudien der Ebene 3 waren ebenfalls in einem Fall Vorwirkungen messbar –

⁷⁰ Dabei ist erneut darauf hinzuweisen, dass die Verbände im Rahmen der Empirie, teilweise trotz mehrmaligen Nachfassens, nur eine sehr geringe Anzahl an Hinweisen übermittelten zu Verfahren, in denen zwar eine Klagemöglichkeit bestand, von dieser letztlich aber kein Gebrauch gemacht wurde. Somit handelt es sich bei den für die Wirkungsbetrachtung relevanten Verfahren ausschließlich um solche, in denen der Verband auch einen Rechtsbehelf einlegte.

⁷¹ Siehe bspw. Schmidt/Zschesche 2007, S. 14.

⁷² Von den 18 erfolgreichen Verfahren besteht der Erfolg in vier Fällen darin, dass ein außergerichtlicher Vergleich erzielt werden konnte (Anhang I in Abschnitt 9.1, Verfahren 13, 14, 43, 47) und in zwei Fällen darin, dass der Vorhabenträger keinen Gebrauch macht von einer ihm erteilten Genehmigung (Anhang I, Verfahren 24 und 41).

allerdings in einem Verfahren, das aufgrund des positiven Ausgangs im Gerichtsprozess ohnehin der Kategorie „I. Erfolg“ unterfällt.

Wenngleich das erwähnte Verfahren, zu dem Hinweise aus der Ebene 2 vorliegen, als nicht erfolgreich im prozessualen Sinne zu werten ist, so ging von diesem doch zumindest eine Vorwirkung in einer Weise aus, dass der Verband durch seine Beteiligung eine vollständigere Berücksichtigung von rechtlichen Vorgaben, die auf den Schutz der Umwelt oder die Verbesserung der Umweltsituation ausgerichtet sind, erzielen konnte. Gleiches gilt für ein weiteres – noch laufendes – Verfahren, zu dem der Verband auf Ebene 3 angab, dass im Verwaltungsverfahren „sehr erhebliche“ Verbesserungen erreicht wurden. Die Verbesserungen haben sich durch zusätzliche Auflagen an den Vorhabenträger zudem bereits verwirklicht, weshalb auch hier geboten ist, dem Verfahren eine Wirkung im Sinne des UmwRG zuzusprechen – unabhängig des noch offenen Prozessausgangs bei Gericht.

Angesichts der niedrigen Zahl an Verfahren mit Vorwirkung – drei Verfahren – ist zugleich zu betonen, dass lediglich zu ca. ¼ der auf Ebene 1 identifizierten Fälle überhaupt Informationen aus den Ebenen 2 und 3 vorliegen. Daraus folgt, dass man in Bezug auf die Grundgesamtheit von 58 Verfahren nicht den Schluss ziehen darf, dass in 55 Fällen keinerlei Vorwirkungen zu verzeichnen sind – vielmehr liegen zu einem ganz überwiegenden Teil der erfassten Verfahren in dieser Hinsicht keine auswertbaren Daten vor.⁷³

Des Weiteren ist im Hinblick auf die oben dargestellte Erfolgsbewertung zu betonen, dass auch die 37 abgeschlossenen Verfahren lediglich ca. 64 % der Fälle aus der Grundgesamtheit abdecken. Um das Bild abzurunden, bietet es sich daher an, ergänzend auch die **nicht abgeschlossenen Verfahren** in die Untersuchung mit einzubeziehen. Dies geschieht im Sinne einer umfassenden „**Wirkungsbetrachtung**“, die Vorwirkungen sowie Erfolge in laufenden und abgeschlossenen Rechtsbehelfsverfahren berücksichtigt. Hierzu sind die anhängigen Verfahren hilfsweise anhand der letzten verfügbaren Entscheidung – soweit diese wirkungsbezogene Aussagen zulässt – zu kategorisieren. Dabei ist eine Wirkung immer dann zu bejahen, wenn mit dem Verfahren eine gegenüber dem theoretischen Szenario „ohne UmwRG“ vollständigere Berücksichtigung von materiellen und prozeduralen rechtlichen Vorgaben erfolgt, die auf den Schutz der Umwelt oder die Verbesserung der Umweltsituation ausgerichtet sind.

Tabelle 9: Zuordnung der abgeschlossenen und der laufenden Verfahren zu den Wirkungskategorien

Kategorie ⁷⁴	Verfahrenszahl,	davon	
		abgeschlossen	laufend
(1) Wirkung: Mit dem Verfahren erfolgt eine vollständigere Berücksichtigung von materiellen und prozeduralen rechtlichen Vorgaben, die auf den Schutz der Umwelt oder die Verbesserung	25	19	6

⁷³ Dies ist auf Restriktionen verbunden mit der vergleichsweise geringen Rücklaufquote sowie das zurückhaltende Antwortverhalten der Verbände zurückzuführen (hierzu schon Abschnitt 2.2.3).

⁷⁴ Siehe zum Vergleichsmaßstab Abschnitt 2.1.4.

der Umweltsituation ausgerichtet sind			
(2) Keine Wirkung: Mit dem Verfahren erfolgt keine vollständige Berücksichtigung von materiellen und prozeduralen rechtlichen Vorgaben, die auf den Schutz der Umwelt oder die Verbesserung der Umweltsituation ausgerichtet sind	30	18	12
Verfahren, die wirkungsbezogene Aussagen zulassen ⁷⁵	55	37	18
Verfahren insgesamt (Grundgesamtheit)	58		

Auch in dieser erweiterten Perspektive entfalten damit 45,5 % der Verfahren eine Wirkung im Sinne der Untersuchung.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass das UmwRG bezogen auf die Grundgesamtheit in nahezu der Hälfte der identifizierten Rechtsbehelfsverfahren dazu beiträgt, die Durchsetzungschancen von rechtlichen Vorgaben zu steigern, die auf den Schutz der Umwelt oder die Verbesserung der Umweltsituation ausgerichtet sind. Zu diesem Ergebnis gelangt man unabhängig davon, ob man nur den Erfolg im verwaltungsgerichtsprozessualen Sinne von abgeschlossenen Rechtsbehelfsverfahren betrachtet (Erfolgsquote auf Basis der 37 abgeschlossenen Verfahren = 48,6 %) ⁷⁶ oder darüber hinaus auch die „Zwischenstände“ laufender Verfahren berücksichtigt (Wirkungsquote auf Basis der 55 Verfahren, die wirkungsbezogene Aussagen erlauben = 45,5 %) ⁷⁷. Es zeigt sich zudem im Hinblick auf bestimmte Verfahren aus den Ebenen 2 und 3, dass die Einbeziehung der dem Rechtsbehelfsverfahren vorgelagerten Phasen in die Untersuchung dazu führen kann, dass ein ursprünglich als nicht erfolgreich im prozessualen Sinne gewertetes Verfahren aufgrund spezifischer Vorwirkungen jedenfalls als wirksam im Sinne des UmwRG zu bestimmen ist. Es ist zu erwarten, dass eine auf die Identifizierung von Vorwirkungen gerichtete, systematische Analyse aller vorliegenden Entscheidungstexte und insbesondere der jeweiligen Sachverhaltsfeststellungen es vermocht hätte, bei weiteren als nicht erfolgreich gewerteten Verfahren spezifische Vorwirkungen zu identifizieren.

Die Erfolgsquote von 48,6 % liegt deutlich über der Erfolgsquote sonstiger verwaltungsrechtlicher Rechtsbehelfe ⁷⁸ und bewegt sich auch leicht oberhalb der Quote, die für die naturschutzrechtliche Verbandsklage ermittelt wurde. ⁷⁹ Aus der für das UmwRG festgestellten Erfolgsquote folgt, dass nahezu jeder zweite Umwelt-Rechtsbehelf einen prozessualen Erfolg i.S.d. Gesetzes erzielt. Bei der Einordnung dieses Befundes ist zu berücksichtigen, dass in Deutschland jährlich etwa 775 Verfahren mit

⁷⁵ Drei der Verfahren lassen sich keiner der beiden Kategorien zuordnen, da die Verbände in den zuletzt ergangenen Entscheidungen jeweils nur prozessbezogene Erfolge erzielen konnten (Zurückverweisung der Sache an Vorinstanz, Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung einer parallelen Anfechtungsklage, Kostenfestsetzung zugunsten des Verbands), womit diese Verfahren letztlich zur Kategorie (3) „Teilerfolge“ zu zählen wären.

⁷⁶ Dieser Wert bezieht sich auf die Ergebnisse aller abgeschlossenen Gerichtsverfahren.

⁷⁷ Dieser Wert umfasst neben den Ergebnissen aller abgeschlossenen Gerichtsverfahren und den Ergebnissen der letzten verfügbaren Entscheidung in laufenden Gerichtsverfahren auch die vorgelagerten Phasen der Beteiligung und des Verwaltungsverfahrens.

⁷⁸ Diese lag etwa im Mittel der Jahre 2010 und 2011 bei 10-12 %, siehe Schmidt/Zschiesche/Tryjanowski 2011, S. 14.

⁷⁹ „Insgesamt gesehen sind die Umwelt- und Naturschutzverbände im Zeitraum von 2007 bis 2010 mit ihren Klagen in 42,5% der Fälle ganz oder teilweise erfolgreich gewesen sind. Das entspricht in etwa der Erfolgsquote von ca. 40% im Zeitraum von 2002 bis 2006.“, so Schmidt/Zschiesche/Tryjanowski 2011, S. 3, 13 f.

Umweltverträglichkeitsprüfung⁸⁰ durchgeführt werden. Hingegen liegt die Zahl jährlich eingelegerter Rechtsbehelfe bei etwa einem Dutzend.

4 Befunde der Standardfallstudien (Ebene 2)

Dieses Kapitel stellt die Befunde aus der Online-Befragung zu den Standardfallstudien entlang der „Stationen“ der Evaluation des UmwRG (siehe Abschnitt 2.2.1) vor. Enthalten sind alle Ergebnisse der Erhebung einschließlich der Nacherfassungen sowie Angaben der Verbände aus der Ebene 1.

Die Befunde der Erhebung finden sich in den Abschnitten 4.1 bis 4.4. Die Darstellung gliedert sich entlang der Fragestellungen des Online-Befragungsbogens (siehe Anhang III, Abschnitt 9.3). Auch die Reihenfolge in den Tabellen entspricht der Reihenfolge der Abfrage in der Erhebung. Eine Gewichtung und damit Bewertung der Nennungen wird weder bei der Darstellung in Tabellen noch bei Aufzählungen vorgenommen. Eine Auswertung der Befunde im Hinblick auf die forschungsleitenden Fragen findet sich in Kapitel 6.

Nicht alle Verbände, die an der Umfrage teilnahmen, antworteten auf alle Fragen, so dass die maximale Anzahl von Verbänden, die auf eine Frage geantwortet haben, 22 betragen kann.⁸¹ Im Zuge der Vertiefungsfallstudien auf Ebene 3 konnten drei weitere Verfahren identifiziert und damit drei Interviews mit Verbandsvertretern realisiert werden, die auf der Ebene 2 bei der Online-Befragung nicht teilnahmen. Die Angaben aus den vertiefenden Interviews werden entsprechend den Fragen des Online-Fragebogens zugeordnet und fließen in die Auswertung der Standardfallstudien ein. Bei einzelnen Fragen erhöht sich die Anzahl der gegebenen Antworten anhand dieser hinzugezogenen Angaben. Zur weiteren Orientierung sind oftmals die Hauptstichworte je beantworteter Frage in Fettschrift angeführt.

Acht von 19 Verbänden⁸² haben je ein Rechtsbehelfsverfahren, ein Verband bisher zwei und zwei Verbände je drei Verfahren betrieben. Drei Verbände waren an fünf oder mehr Verfahren beteiligt. Ein Verband gibt an, dass gleichzeitig eine Klage nach BNatSchG anhängig war. Drei Verbände geben an, bislang noch kein Rechtsbehelfsverfahren durchgeführt zu haben, wobei sich zwei Verfahren in Vorbereitung befänden.

Sechs von 19 Verbänden haben sich zeitlich nach Inkrafttreten des UmwRG (Dezember 2006) auch naturschutzrechtlich anerkennen lassen. Acht Verbände waren bereits vor Dezember 2006 nach BNatSchG anerkannt und drei Verbände geben an, nicht nach Naturschutzrecht anerkannt zu sein.

⁸⁰ Für die Schätzung für das Referenzjahr 2005 mit einem Unsicherheitsbereich von +/- 150 Verfahren; siehe Führ/Bizer/Dopfer/Mengel et al. 2009, S. 29.

⁸¹ Diese Zahl ergibt sich aus den insgesamt 53 vorliegenden Fragebögen der Verbände einschließlich der drei aus den Vertiefungsfallstudien herangezogenen Angaben minus derjenigen Anzahl an Fragebögen, in denen die Verbände aus diversen Gründen keine Angaben machen, den Fragebogen im Hinblick auf die einzelnen Stationen also nicht ausgefüllt haben.

⁸² Nicht alle Verbände haben alle Fragen des Erhebungsinstruments beantwortet. Dementsprechend kann die Grundgesamtheit bei einzelnen Fragen differieren. Bei einer Formulierung wie „Acht von 19 Verbänden“ haben insgesamt 19 Verbände auf eine Frage geantwortet.

4.1 Station 1: Anerkennung nach § 3 UmwRG

Gegenstand von Station 1 sind die Erfahrungen der Verbände im Anerkennungsverfahren.⁸³

Insgesamt zehn Verbände nennen als Begründung dafür, dass sie die Anerkennung nach UmwRG beantragt haben, sie hätten bereits eine Verbandsklage nach BNatSchG geführt oder sich an Klagen anderer Akteure beteiligt.⁸⁴ Ein Verband führt aus, bereits seit Jahrzehnten als Naturschutzverband anerkannt zu sein. Acht Verbände sehen die Anerkennung als sinnvolle Ergänzung an und zehn Verbände begründen den Antrag auf Anerkennung mit vorhandenem Bedarf. Sieben Verbände geben an, das Verfahren als vorbereitende Maßnahme betrieben zu haben.

Tabellarisch lassen sich die Gründe, die zu der Entscheidung führten, einen Antrag auf Anerkennung nach UmwRG zu stellen, folgendermaßen darstellen:

Tabelle 10: Gründe für Anerkennungsverfahren des UmwRG

Gründe für die Beantragung der Anerkennung		Nennungen (Mehrfachnennungen möglich)
Vorhandener Bedarf		10
Vorbereitende Maßnahme		7
Sinnvolle Ergänzung		9
Bereits von einer Verbandsklage nach dem BNatSchG Gebrauch gemacht		6
Bereits an Klagen mit anderen Beteiligten (Privatpersonen/ Verbände) beteiligt gewesen		4
Anderer Grund (Textfeld)	Verband ist seit Jahrzehnten anerkannt Vorher bestand kein Einwendungsrecht und LUIG sowie LIFG seien zu schwache Instrumente Empfehlung des übergeordneten Bundesverbands	

Als anerkennende Behörde nennen zehn Verbände das Bundesumweltministerium. Insgesamt wird diese Frage von 18 Verbänden beantwortet. In fünf Fällen wird das Umweltbundesamt und in drei Fällen die zuständige Landesbehörde genannt. Die Dauer des Anerkennungsverfahrens lag in einem Fall zwischen sieben und neun Monaten. Ein Verband gibt an, dass das Anerkennungsverfahren länger als zwölf Monate gedauert habe. Sechs Verbände geben an, dass ihnen die Anerkennung innerhalb eines Monats zugesprochen wurde. Weiteren sechs Verbänden wurde die Anerkennung nach zwei bis drei Monaten zugesprochen.

Tabelle 11: Dauer (in Monaten) bis Anerkennung zugesprochen wurde

Dauer, bis Anerkennung zugesprochen wurde	Nennungen
Bis zu einem Monat	6

⁸³ Da diese Station nur auf der Ebene 2 erhoben wurde, enthält der folgende Abschnitt keine Ergänzungen aus den Vertiefungsfallstudien.

⁸⁴ Welche Erfahrungen die Verbände mit der Verbandsklage nach dem BNatSchG gemacht haben, war nicht Gegenstand dieser Untersuchung.

2 bis 3 Monate	6
4 bis 6 Monate	3
7 bis 9 Monate	1
10 bis 12 Monate	Keine Nennung
Länger als 12 Monate	1

Der Zeitpunkt der Anerkennung lag dabei überwiegend in den Jahren 2007 und 2008 (je sechs Nennungen). Je ein Verband wurde 2009 und 2010 anerkannt. 2011 erfolgte die Anerkennung für zwei weitere Verbände. Ein Verband gibt den Zeitpunkt der Anerkennung mit 2012 an.

Bei zwei Drittel der Verbände bestanden Hindernisse im Anerkennungsverfahren (12 von 18 Nennungen). Textlich machen drei Verbände folgende Zusatzangaben: In einem Fall habe es keine Probleme gegeben, da der Naturschutz in der Satzung des Verbandes verankert sei. Im zweiten Fall gibt der Verband an, dass er bereits „seit Jahrzehnten“ anerkannt sei. Schließlich berichtet ein dritter Verband, dass die behördliche Prüfung der Zuständigkeit mehr als zehn Monate gedauert habe.

Zwölf Verbände haben Auflagen im Anerkennungsverfahren erhalten. In fünf Fällen habe es keine Auflagen gegeben und in einem Fall sei eine mündliche Verhandlung erforderlich gewesen. Als Auflage wird textlich von einem weiteren Verband ergänzt, dass Satzungsänderungen mitzuteilen und öffentlich bekannt zu geben seien.

Zehn Verbände beantworten die generelle Frage nach der **Einschätzung des Aufwands** bis zum Abschluss des Anerkennungsverfahrens (zwei Verbände = hoher Aufwand, sechs Verbände = angemessener Aufwand, zwei Verbände = niedriger Aufwand). Die **Art des Aufwands** reicht hier von Bürotätigkeiten wie Telefonaten und Korrespondenz bis hin zur Nennung von Arbeitszeit. Die Vorlage der Satzung, der Beleg der Anerkennung nach BNatSchG oder bisheriger Erfolge werden von fast allen Verbänden vorgebracht. Diese Arten des Aufwandes lassen sich aus Sicht der Verbände als notwendig für den Anerkennungsprozess bezeichnen.

So einheitlich das Bild bei der Art des Aufwands ist, so heterogen schätzen die Verbände den zeitlichen **und finanziellen** Aufwand bis zum Abschluss der Anerkennung ein. Die Angaben liegen hier zwischen zwei bis drei Zeitstunden (fünf Nennungen), ein bis drei Arbeitstagen (sechs Nennungen) und 20 bis 25 Tagen (eine Nennung). Ein Verband führt textlich aus, dass der Aufwand nicht bezifferbar sei. Der finanzielle Aufwand lag insgesamt zwischen EUR 0,00 und EUR 800,00. So habe bspw. ehrenamtliche Tätigkeit die Kosten auf Kopier-, Porto- und Telefonkosten beschränkt. Bei insgesamt 15 Antworten haben lediglich zwei Verbände einen nach ihrer Einschätzung hohen finanziellen Aufwand geleistet (je EUR 300,00 bzw. EUR 600,00 bis 800,00). Eine Verringerung oder Verbesserung des Aufwands ist daher für die Mehrheit der Verbände nicht notwendig. Eine Ausnahme bilden hier Verbände, die bereits seit mehreren Jahren bestehen oder mehrere Projekte betreut haben. So wird angeregt, dass bei den einzureichenden Unterlagen bspw. maximal fünf Projekte nachgewiesen werden müssen bzw. die Nachweisperiode eingeschränkt werden sollte. Für jüngere Verbände stellt die Mindestvereinsbestandsdauer von drei Jahren ein – vom Gesetzgeber bewusst formuliertes – Hindernis dar.

Abschließend **schätzen** 13 von 15 Verbänden die Voraussetzungen für die Erteilung der Anerkennung als vernünftig ein. Ein Verband bewertet die Voraussetzung gar als gering und

betont, dass sich die „Messlatte am Naturschutz richten“ und daher hoch bleiben solle. Ein weiterer Verband bewertet die Voraussetzungen als relativ hoch.

4.2 Station 2: Auswahl der Verfahren

4.2.1 Informations-Quellen zu Verwaltungsverfahren

Mit den ersten beiden Fragen werden die Quellen und Akteure abgefragt, über die die Verbände Kenntnis zu relevanten Verwaltungsverfahren im Anwendungsbereich des UmwRG erlangen. Die Ergebnisse fassen die beiden folgenden Tabellen zusammen:

Tabelle 12: Informations-Quellen zu Verwaltungsverfahren

Quellen	Nennungen (Mehrfachnennungen möglich)
Direkte Kontaktaufnahme von Behörden	9
Berichterstattung in der Presse	9
Newsletter von Behörden	1
Amtsblätter von Behörden	7
Im Internet veröffentlichte Informationen (inkl. öffentl. Ankündigung) durch Behörden	7
Andere Quellen (Textfeld)	- Beobachtung/ Kenntnisse vor Ort - Verbandsinterne Informationen - RA während eines Verfahrens - Landes-, bundesweite Beobachtung - Betroffene Mitgliedsverbände

Bis auf mögliche Newsletter von Behörden (eine Nennung) werden als Quelle, über die Kenntnis zu relevanten Verwaltungsverfahren erlangt wird, alle Antwortmöglichkeiten mindestens sieben Mal angegeben. Zusätzlich zu den im Fragebogen vorgeschlagenen Quellen nennen die Verbände die landes- und bundesweite Beobachtung sowie Kenntnisse vor Ort und verbandsinterne Informationen.

Tabelle 13: Akteure, über die Kenntnis über Verwaltungsverfahren erlangt wird

Akteure	Nennungen (Mehrfachnennungen möglich)
Ortsgruppen	6
Aktivisten vor Ort	9
Bürgerinnen und Bürger vor Ort	8
Regionale Beobachtung	8
Bundesweite Beobachtung	1
Newsletter (z.B. von Dachverbänden)	2
Selbst aktiv geworden	7
Andere Quellen (Textfeld)	- Reguläre Beteiligung - Studium Amtsblatt Landesverwaltungsamt - Ortsübliche Bekanntmachungen

	- Behörden
--	------------

„Aktivisten vor Ort“ liegen mit neun Nennungen an der Spitze. Die „regionale Beobachtung“ wird acht Mal angegeben und „selbst aktiv geworden“ seien sieben Verbände. Newsletter – hier von Dachverbänden – werden in zwei Fällen genannt. Zusätzlich führen die Verbände im Textfeld das Studium des Amtsblatts des Landesverwaltungsamts und weitere ortsübliche Bekanntmachungen an. In einem Fall sei ein Rechtsanwalt, der an einem Verfahren beteiligt war, der kenntnisgebende Akteur. Ortsgruppen sowie Bürgerinnen und Bürger vor Ort sind in sechs bzw. acht Fällen die Akteure, über die Verbände Kenntnis über mögliche relevante Verwaltungsverfahren erlangen. Mögliche Quellen und Akteure werden hier nicht ganz trennscharf von den Verbänden angegeben.

Die Suche nach relevanten Projekten wie bspw. Bauvorhaben erfolgt aus Sicht der Verbände in etwas mehr als der Hälfte der Fälle (acht Nennungen) eher unsystematisch bzw. nicht kontinuierlich. Hinderlich für eine systematische Suche seien dabei fehlende personelle Kapazitäten, Arbeitsbelastung und geringe Erfolgsaussichten. Zudem gibt ein Verband an, bereits an einer ausreichenden Zahl von Verfahren beteiligt und damit ausgelastet zu sein. Ein weiterer konzentrierte sich auf relevante Verfahren.

Auf Anfrage erhielten 12 von 18 Verbänden von den Behörden alle für die Beteiligung am Verwaltungsverfahren erwünschten Informationen. Bei diesen positiven Rückmeldungen wird den Behörden ein „sachlich, fachliches Auftreten und Kompetenz“ attestiert. Die übrigen sechs Verbände machen ergänzende Angaben im Textfeld; darunter findet sich die Aussage, die Behörde habe versucht, sie „mit allen Mitteln auszuschalten“ oder ihr seien das UmwRG und dessen Regelungen wohl nicht bekannt gewesen. Weiter berichten die Verbände von defizitären Daten und Dateien oder gar der Verweigerung von Daten. Begründet sei diese Haltung wohl in differierenden Ansichten bezüglich der Relevanz oder des Umfangs von Informationen. Ein Verband führt aus, dass die „Defizite vor allem vor der Anerkennung nach UmwRG“ bestanden und Einwände nicht beantwortet wurden. Falls Rückmeldungen gegeben wurden, so hatten sie „sehr lange Laufzeiten“. In einem während der Vertiefungsfallstudien ermittelten Verfahren habe es keine Informationen oder Zusammenarbeit gegeben, da das Plangenehmigungsverfahren aus behördlicher Sicht ohne Verbandsbeteiligung erfolgen konnte.

4.2.2 Zugang zu Informationen und Informationsbeschaffung

Der Zugang zu Informationen erfolgte in 18 Fällen elektronisch (Datenträger und Zusendung per Mail). In je zwei Fällen hatten die Verbände Zugang mittels Downloads von der Behördenwebseite mit und ohne Zugangs- und Zeitbeschränkung. Postalisch wurden in sechs Fällen Kopien zugesandt. Der Zugang zu Informationen in Form von selbst erstellten Kopien innerhalb der Behörde wird vier Mal genannt.⁸⁵

Die Verbände formulieren an dieser Stelle diverse Verbesserungsvorschläge:

- Benachrichtigung aller anerkannten Verbände über anstehende oder geplante Vorhaben. Zeitgleich mit dieser Information sollten entsprechende Unterlagen

⁸⁵ Da bei dieser Frage Mehrfachnennungen möglich waren, kann nicht nachvollzogen werden, ob der Zugang zu Informationen kumulativ, summarisch oder je Verfahren nur auf eine Art erfolgte.

ausgegeben werden. („Ständig alle Amtsblätter und öffentlichen Bekanntmachungen landesweit zu verfolgen ist unzumutbar.“).

- Druckfertig aufbereitete Publikationen.
- Verbleib der Antragsunterlagen im Internet auch nach der Einwendungsfrist (ohne zeitliche Einschränkung).
- Verbleib der Planungsunterlagen während der gesamten Dauer des Verfahrens in den Händen der Verbände.
- Benachrichtigungen seitens der Behörde über vom Vorhabenträger oder der Behörde nachgelieferte Gutachten.
- Vereinheitlichung aller Unterlagen bezüglich der Zeitbeschränkungen, des Umfangs und der Art (Papierform, Datenträger etc.).
- Rückantworten der Behörden in einem angemessenen Zeitraum von beispielsweise maximal drei Wochen.

Auf die nächste Frage, welche **Verbesserungen** die Verbände zum Thema **Informationsbeschaffung** vorschlagen, führt ein Verband aus: „Es wurde festgestellt, dass z.B. die hiesige Genehmigungsbehörde was Anfragen betrifft die eigenen Dienstvorschriften des Landesministeriums außer Kraft setzt bzw. nicht beachtet.“ Ein weiterer Verband wünscht sich mehr Kenntnisse der Beschäftigten in Behörden über Beteiligungsrechte Dritter. So würden zeitaufwendige Rückfragen an Amtsleitungen, ob bspw. Kopien erstellt werden dürfen, obsolet.

4.2.3 Gründe für Beteiligung am Verwaltungsverfahren

Die Gründe für die Beteiligung an einem Verwaltungsverfahren fasst die nachfolgende Tabelle zusammen:

Tabelle 14: Gründe für die Beteiligung an einem Verfahren

Grund für die Beteiligung	Anzahl Nennungen (Mehrfachnennungen möglich)
Reduzierung der Beeinträchtigung schutzwürdiger Flächen	11
Bodenschutz	6
Schutz/ Vorsorge vor (Luft-) Schadstoffen	7
Lärmminderung	7
Störfallsicherheit	2
Reduzierung von Gewässerverschmutzung	7
Gewässer als Lebensraum für Tiere und Pflanzen	7
Energie- und klimapolitische Aspekte	4
Verkehrspolitische Aspekte	5
Tierschutz	3
Strukturwandel in der Landwirtschaft	4
Städtebauliche Aspekte	2
Erhalt des Landschaftsbildes	6
Erhalt der Erholungsfunktion	7

Alle im Erhebungsinstrument vorformulierten Gründe führen demnach zu einer Beteiligung der Verbände. Zusätzlich zu den vorgeschlagenen Gründen führen die Verbände noch die Reduktion von CO₂, Klimawandel, Ressourcenwahrung, Minimierung von Geruchsbelästigungen, Minderung des Flächenverbrauchs, Artenschutz (zwei Nennungen) und Lebensqualität an. Auch in der Achtung eines Trinkwasservorranggebiets laut regionalem Raumordnungsprogramm (RROP), dem Gesundheitsschutz für die Allgemeinheit sowie Anwohnern und in dem Erhalt von Kulturdenkmälern liegt eine Beteiligung an Verfahren begründet. Schließlich werden fehlerhafte Flächenbelegungen und Bedarfsplanungen als Beteiligungsgrund genannt.

4.3 Station 3: Einfluss des UmwRG auf den Verlauf der Verfahren

Station 3 ist unterteilt in zwei Schritte: Im ersten Schritt steht das Verwaltungsverfahren im Fokus der Untersuchung, in dem die in § 1 Abs. 1 genannten Entscheidungen vorbereitet werden. Der zweite Schritt der Station 3 befasst sich mit dem Rechtsbehelfsverfahren nach UmwRG. Hier wird von den Verbänden ihre Einschätzung zur Erhebung und Durchführung von Rechtsbehelfen erfragt.

4.3.1 Schritt 1: Verwaltungsverfahren

In Schritt 1 geht es um die Einschätzungen der Verbände zum Verwaltungsverfahren. Als Gegenstand des Verfahrens nennen acht Verbände immissionsschutzrechtliche und sechs Verbände naturschutzrechtliche Gestattungen. Je einmal wird wasserrechtliche Gestattung und Infrastrukturprojekt (Schienenweg) genannt. Im Fall einer Plangenehmigung geht es darum, die unterlassene Verbandsbeteiligung einzufordern. In je zwei Fällen berichten die Verbände, dass sie sich bei einer Normenkontrolle eines Bebauungsplans und bei einem Infrastrukturprojekt für eine Straße beteiligt haben. Infrastrukturprojekte Luftverkehr erhalten drei Nennungen. Sonstige UVP-pflichtige Vorhaben werden von vier Verbänden angegeben. Im Textfeld dieser dritten Frage werden weitere Gegenstände wie beispielsweise der Neubau eines Kohlekraftwerks oder die Aufstellung eines Bebauungsplans genannt. In einem Fall lag das Verfahren nicht im Anwendungsbereich des UmwRG, da die Änderung eines Luftreinhalteplans nicht in dessen Geltungsbereich falle. Nach Angabe eines weiteren Verbands habe dessen Rechtsanwalt – im Hinblick auf die Einrichtung einer Umweltzone im Rahmen der Luftreinhalteplanung – sich auf das Urteil des EuGH zum „Slowakischen Braunbären“ gestützt, um die Anwendbarkeit des UmwRG für einen nicht von § 1 UmwRG umfassten Fall zu begründen.

Die Gegenstände der Verfahren sind in der folgenden Tabelle zur Übersicht aufgeführt:

Tabelle 15: Verfahrensgegenstände

Gegenstand des Verfahrens	Nennungen (Mehrfachnennungen möglich)
Immissionsschutzrechtliche Gestattung	8
Wasserrechtliche Gestattung	1
Naturschutzrechtliche Gestattung	6
Normenkontrolle Bebauungsplan	2
Infrastrukturprojekt: Luftverkehr	2
Infrastrukturprojekt: Straße	2
Infrastrukturprojekt: Schienenweg	1
Sonstige UVP-pflichtige Vorhaben	4
Sonstige Verfahrensgegenstände (Textfeld)	- Neubau Kohlekraftwerk - Verwaltungsverfahren auf zwei Ebenen (Bebauungsplan, immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren) - Verweis auf EuGH-Urteil zum „Slowakischen Braunbären“: gesamtes Umweltrecht - Änderung des Luftreinhalteplans (nach Angaben der Vereinigung kein Verfahren nach UmwRG) - Fehlende Verbandsbeteiligung

Als verfahrensrechtlicher Gegenstand des Verfahrens wird in der vierten Frage dieser Station in vier Fällen der Bauleitplan, in sechs Fällen der Planfeststellungsbeschluss und in sieben Fällen ein sonstiger Verwaltungsakt (einschließlich Verwaltungsakte im Geltungsbereich des BImSchG) genannt. Eine Nennung erhält „Verordnung“ und zweimal wird „Plangenehmigung“ als verfahrensrechtlicher Gegenstand von den Verbänden angegeben.

In fünf Fällen war der Vorstand des Verbandes für die Betreuung des Verfahrens und die Ausarbeitung bzw. Erhebung von Einwendungen zuständig. Sechs Verbände geben an, dass sach- und fachkundige Beschäftigte und Aktive, regionale Initiativen sowie Bürgerinnen und Bürger für die Betreuung des Verfahrens bzw. die Ausarbeitung und Erhebung zuständig waren. Auch (Fach-) Anwälte, die Leitung von Kampagnen, örtliche Gruppen und Mitglieder der entsprechenden Arbeitsgruppe werden genannt. Die Koordination und Beratung lag in fünf weiteren Fällen in den Händen des Landesverbands.

In Bezug auf die Größenordnung des Vorhabens werden sieben Vorhaben als solche von lokaler Bedeutung eingeschätzt. Sieben weitere Verbände berichten, dass das Vorhaben regionale Bedeutung habe. In acht Fällen handelt es sich um Vorhaben mit überregionaler Bedeutung. Sechs Vorhaben sind innerhalb eines Bundeslandes angesiedelt. Zwei Verbände geben an, das Vorhaben erstrecke sich über mehrere Bundesländer. Ein Vorhaben sei über zwei Staaten hinweg angesiedelt und ein weiteres Vorhaben habe „europaweite Bedeutung“. Das UmwRG findet damit in allen Größenordnungen Anwendung.

Auf die Frage, mit welcher Behörde vorrangig die Zusammenarbeit bestand, antworten lediglich neun Verbände.⁸⁶ In vier Fällen war die Behörde gleichzeitig anhörsungs- und entscheidungsbefugte Behörde sowie Vorhabenträger (Landkreis). In zwei Fällen bestand die

⁸⁶ In dieser Zahl enthalten sind auch die drei in den Vertiefungsfallstudien ermittelten Verfahren, so dass die Anzahl der Antworten von sechs auf neun und damit um 50 % erhöht wird.

Zusammenarbeit vorrangig mit der entscheidungsbefugten Behörde. Je eine Nennung erhalten die „Anhörungsbehörde“ sowie „Vorhabenträger“.

Die Frage nach der Einschätzung der Verbände zur Zusammenarbeit mit der (in der vorherigen Frage erfragten) **Behörde** wird von insgesamt 19 Verbänden beantwortet. Die nachfolgende Tabelle gibt die Einschätzung der Verbände zur Zusammenarbeit (in Schulnoten; siehe Spalte 1 der folgenden Tabelle) an. Die Erfahrungen der Verbände in der Zusammenarbeit mit Behörden lassen sich im Durchschnitt mit „ausreichend“ angeben.⁸⁷ In der dritten Spalte sind zudem die genannten Gründe aufgeführt.

Tabelle 16: Einschätzung der Zusammenarbeit mit Behörden im Rahmen des Verwaltungsverfahrens

Einschätzung der Zusammenarbeit	Anzahl Nennungen	Begründung der Einschätzung
Sehr gut	Keine Nennung	
Gut	3	- Planungsunterlagen weitestgehend problemlos zur Verfügung gestellt. - Guter Informationsfluss.
Befriedigend	3	- Keine Diskussion über Planrechtfertigung und grundsätzliche Fragen aber Offenheit bei eng begrenzten naturschutzfachlichen Kompensationsmaßnahmen. - Bei Grundsatzfragen unbefriedigend und „zähe“ Behandlung naturschutzrechtlicher Fragen.
Ausreichend	Keine Nennung	
Ungenügend	11	- Keine Zusammenarbeit, konfrontative Haltung. - Personen- und projektabhängig. - Da es sich um eine politisch gewollte Maßnahme handelt: entsprechende Reaktion der Behörde. - Zusagen nicht eingehalten. - Ungenaue und fehlerhafte Informationen. - Fehlende Verbandsbeteiligung.
Keine Angabe	2	- Genehmigungsbehörde ist die Beklagte.

Ein Zusammenhang zwischen der Einschätzung der Verbände zur Zusammenarbeit in Bezug auf die Art der Behörde (Anhörungs- oder Entscheidungsbehörde) liegt nicht vor. Dies liegt einerseits in der geringen Antwortzahl begründet. Andererseits ist zu vermuten, dass die Befragten die Unterscheidung zwischen verschiedenen Behördentypen im Kontext der Beantwortung des Fragebogens als nicht so relevant wahrgenommen haben.⁸⁸

Die Befragten schätzen die Offenheit der Entscheidungsbehörde für inhaltliche Argumente überwiegend als gering ein (sechs Angaben für sehr restriktiv und zwei Angaben für eher restriktiv). Vier Verbände bewerten die Offenheit als unterschiedlich und mit je einer Angabe wird die Behörde als tendenziell offen oder sehr offen bezeichnet bzw. deren Offenheit als neutral bewertet. Im Textfeld zu dieser Frage gab ein Verband an, dass die Behörde in einem

⁸⁷ Eine Befragte der Vertiefungsfallstudien bewertet die Zusammenarbeit mit der Behörde als „neutral“. Die beiden weiteren Befragten benoten die Zusammenarbeit im direkten Gespräch während des Interviews mit 5 = ungenügend. Einer Vermutung auf eine „schärfere“ und damit negativere Beurteilung der Zusammenarbeit in der Anonymität des Online-Fragebogens kann damit widersprochen werden.

⁸⁸ Auch in den Vertiefungsfallstudien lässt sich kein Zusammenhang zwischen der Bewertung der Zusammenarbeit und dem Behördentyp feststellen. Im Fokus der Betrachtung liegen hier eher die Fragen der Informationsbereitstellung.

Fall wohl nicht geglaubt habe, dass der Verband tatsächlich klagen werde. Ein weiterer Verband verweist auf „schleppende“ Auskunftserteilung, kurze Fristsetzung für Stellungnahmen, hohe Kostenbescheide und schlicht „Beratungsresistenz“. Auch seien Beschäftigte der Behörden zum Teil persönlich verletzend und unehrlich gewesen. Ein Verband berichtet, dass sich die Offenheit der Behörde nach der Anerkennung gemäß UmwRG gebessert habe. Ein weiterer Verband vermutet, dass Naturschutzargumente nachrangig seien gegenüber denen der Wirtschaft.

Alle Verbände geben an, dass externe Beistände, also Gutachter (6), Rechtsanwälte (16), fachkundige Aktivisten sowie Bürgerinnen und Bürger (1) und Sachverständige (1) beauftragt oder hinzugezogen wurden.

13 von 20 Verbänden benennen diese Experten bzw. Rechtsbeistände, was eine weitere Befragung im Rahmen der Vertiefungsfallstudien erlaubt.

Die Hälfte der Verbände gibt bei der Frage der Präklusion in der Beteiligung am Verwaltungsverfahren an, man habe sich bemüht, die Anforderungen zur Vermeidung der Präklusionswirkung bereits im Verwaltungsverfahren zu berücksichtigen (elf Nennungen). Ein Verband führt aus, die mit der Einwendung betraute Person habe nicht vorhergesehen, welche Anforderungen das Gericht stellen würde. Drei weitere Verbände geben an, die praktischen Bedingungen der Beteiligung hätten es erschwert, eine „präklusionssichere“ Einwendung zu erarbeiten.⁸⁹ Textlich erläutern fünf Verbände zu dieser Frage, dass beispielsweise Unterlagen mit einer Frist von drei Wochen zur Ferienzeit einen Tag vor Weihnachten kamen oder dass der Verband nicht am Verfahren beteiligt wurde, was einen Rechtsfehler darstelle. „Keine Kopiermöglichkeit, ungünstige Auslageorte und Zeiten“ erläutert ein weiterer Verband.

Als weitere verfahrensbeteiligte Dritte werden Umweltvereinigungen (4), Bürgerinitiativen (6), Naturschutzverbände (4), Privatpersonen (8), Betroffene (4) und Behörden (7) genannt. Ein Verband führt im Textfeld aus, dass ein anderer Verband, der zuvor ein Verfahren verloren hatte, an diesem Verwaltungsverfahren als Dritter beteiligt gewesen sei. Auch Experten und Nachbargemeinden seien in je einem Fall verfahrensbeteiligte Dritte.

In 17 Fällen geben die Verbände an, dass durch ihre Beteiligung das Verwaltungsverfahren positiv beeinflusst hat. So wurden in acht dieser 17 Fälle zusätzliche Auflagen erteilt und in vier Fällen habe der Vorhabenträger das Vorhaben modifiziert. In einem Fall erfolgte eine Ausgliederung in eigenständige Genehmigungsverfahren und in sechs Fällen wurden mehr Unterlagen vom Vorhabenträger durch die Behörde eingefordert. Im Textfeld werden zusätzlich kleine Nachbesserungen, ein Teilerfolg im Bebauungsplan-Verfahren und die Verbesserung naturschutzrechtlicher Kompensationsmaßnahmen (zweimal) genannt. In einem Fall sei das Verfahren seit drei Jahren anhängig, so dass noch keine abschließende Aussage zur Beteiligung möglich sei. In vier Fällen schätzen die Befragten, dass das Verwaltungsverfahren durch die Beteiligung des Verbandes nicht beeinflusst worden sei.

Tabellarisch lässt sich die Beeinflussung des Verwaltungsverfahrens durch die Verbandsbeteiligung so darstellen:

⁸⁹ Davon zwei Fälle aus den Vertiefungsfallstudien, die hier als Begründung die Fristenvorgabe und mangelnde monetäre sowie personelle Ressourcen nennen.

Tabelle 17: Beeinflussung des Verwaltungsverfahrens durch Verbandsbeteiligung

Beeinflussung des Verfahrens durch Verbandsbeteiligung	Nennungen (Mehrfachnennungen möglich)
Nein	4
Ja, Vorhabenträger hat Vorhaben modifiziert	4
Ja, es wurden zusätzliche Auflagen erteilt	8
Ja, es erfolgte eine/ mehrere Ausgliederung(en) in eigenständige Genehmigungsverfahren	1
Ja, es wurden mehr Unterlagen vom Vorhabenträger eingefordert	6
Weitere Gründe (Textfeld)	- Verbesserung Kompensationsmaßnahmen (zwei Nennungen) - Kleine Nachbesserungen - Teilerfolg im Bebauungsplan-Verfahren - Verfahren ist seit drei Jahren anhängig - Öffentlichkeit herstellen

Neun von 16 Verbänden antworten auf die Frage, ob Verbesserungen für die Umwelt durch ihre Mitwirkung eingetreten seien mit „Ja“ und führen folgende Verbesserungen aus: zusätzliche Auflagen bezüglich Lärmschutz und Staubentwicklung, Kompensationsmaßnahmen, Auflagen zum Gewässerschutz und weitere rechtliche Erfolge, die auf deren Homepage nachzulesen seien. Sieben Verbände geben an, dass es keine Verringerungen negativer Umweltauswirkungen aufgrund ihrer Mitwirkung gegeben habe und ein weiterer Verband verweist auf das noch laufende Verfahren. Lediglich zehn Verbände schätzen die Bedeutung der Verbesserungen ein. Demnach wird die Verbesserung in drei Fällen als marginal, in einem Fall als weniger erheblich, in zwei Fällen als erheblich, in drei Fällen als sehr erheblich und in einem Fall als fundamental eingeschätzt.

In Bezug auf die Effizienz bewerten elf Verbände den Ausgang des Verwaltungsverfahrens. Drei Verbände bewerten das Verhältnis des eigenen Aufwandes zum Umweltnutzen als sehr negativ und drei weitere Verbände als negativ. Ein Verband wertet die Effizienz als neutral und drei weitere Verbände als positiv ein. Ein Verband gibt an, dass der Ausgang des Verwaltungsverfahrens in Bezug auf die Effizienz als sehr positiv eingeschätzt wird. Textlich führen die Verbände dazu aus, dass Argumente und fachliche Darlegungen bereits an der Präklusionsvorschrift gescheitert seien, im Verfahren selbst keine Verbesserungen erzielt wurden oder gemessen am monetären Aufwand und der investierten Zeit keine angemessene Berücksichtigung der vorgetragenen Aspekte vorgenommen wurde. Das Ergebnis von Kosten-Nutzen-Vergleichen schätzen die Befragten als ungünstig ein. Ein Verband gibt an, dass der Aufwand „überschaubar“ sei, da „Verfahrensinhalte als alltägliche Arbeitsinhalte „beherrscht“ werden“.

Abschließend wird die Dauer des Verwaltungsverfahrens erfragt. Demnach hat das Verwaltungsverfahren in je einem Fall bis zu einem, bis zu dreieinhalb und länger als fünf Jahre gedauert. In je zwei Fällen bis zu anderthalb bzw. und bis zu zweieinhalb Jahren. In drei Fällen wurde das Verfahren in bis zu zwei Jahren abgeschlossen.

4.3.2 Schritt 2: Rechtsbehelfsverfahren

Fünf Verbände geben zum aktuellen Stand des Rechtsbehelfsverfahrens an, dass das Widerspruchsverfahren noch laufe. In sieben Fällen liege eine rechtskräftige Entscheidung vor.

Zwei Verbände berichten, dass eine außergerichtliche Einigung bzw. ein Vergleich erzielt wurde. Ein Verband führt aus, dass nach einem Widerspruch ein großer Teil der Auflagenforderung berücksichtigt worden sei. In einem Fall ist eine Entscheidung unterer Instanz ergangen und das Rechtsmittelverfahren läuft. In einem Verfahren liegt die Entscheidung des BVerwG vor. Dieses habe das Verfahren an das Verwaltungsgericht zur Teilprüfung zurückverwiesen. Weitere Verbände geben im Textfeld zusätzlich an, dass in einem Fall der Klage stattgegeben wurde und die Berufung des Landes vor dem Verwaltungsgerichtshof laufe, es eine mündliche Verhandlung gebe oder es in einem Fall einen Teilerfolg (keine vorläufige Genehmigung) zu verzeichnen gebe. Ein Verfahren sei seit drei Jahren anhängig und inoffiziell gehe „das Gericht wohl davon aus, dass sich das Verfahren von selbst erledigen werde“. Eine Klage ist laut Angaben des Verbands abgewiesen worden. Je eine Nennung erhalten „Eilverfahren ist noch anhängig“, „Ruhendes Verfahren“ und „Vorlage zum Europäischen Gerichtshof ist noch anhängig“.

Die nachfolgende Tabelle fasst die Angaben zum Stand der Rechtsbehelfsverfahren zusammen:

Tabelle 18: Angaben zum Stand des Rechtsbehelfsverfahrens

Stand des Rechtsbehelfsverfahrens	Nennungen (Mehrfachnennungen möglich)
Das Widerspruchsverfahren läuft noch	5
Eilverfahren ist noch anhängig	1
Ruhendes Verfahren	1
Entscheidung unterer Instanz ist ergangen, Rechtsmittelverfahren läuft	1
Vorlage zum Europäischen Gerichtshof ist noch anhängig	1
Rechtskräftige Entscheidung liegt vor	7
Außergerichtliche Einigung/Vergleich liegt vor	2
Sonstige Angaben (Textfeld):	- Klage stattgegeben, Berufung des Landes vor dem VGH läuft - Klage abgewiesen - Verfahren läuft. Teilerfolg: keine vorläufige Genehmigung - Verfahren in 1. Instanz läuft - Verfahren ist seit drei Jahren anhängig - Verfahren ist anhängig

Die Frage danach, wie sie den Ausgang des Verfahrens bewerten, beantworten lediglich neun Verbände:⁹⁰ In drei Fällen wird der Ausgang als nicht erfolgreich und in zwei Fällen als erfolgreich eingestuft. In drei weiteren Fällen wird der Ausgang als teilerfolgreich beurteilt. Ein Verband gibt textlich an, das Verfahren laufe noch. Drei Verbände beurteilen einen Teilerfolg als positiv und ein Verband als neutral. Sechs Verbände geben an, das Rechtsbehelfsverfahren habe zu keiner Verbesserung für die Umwelt geführt.

Lediglich zwei Verbände nehmen eine Einschätzung zur Bedeutung der Verbesserung vor (je eine Nennung für „fundamental“ und „erheblich“). Als Verbesserung wird hier im Textfeld eine verringerte Geruchsbelästigung angegeben. Die Bewertung des Klageausgangs in Bezug auf die Effizienz, also das Verhältnis des eigenen Aufwandes zum erzielten Umweltnutzen, wird von

⁹⁰ Die Beurteilung des Ausgangs des Verfahrens und von Teilerfolgen wird ebenfalls in den Vertiefungsfallstudien der Ebene 3 näher betrachtet (siehe Abschnitt 5.1.4, Wirkungen aus dem Rechtsbehelfsverfahren).

sechs Verbänden beantwortet. So bewertet je ein Verband die Effizienz als sehr positiv bzw. positiv, zwei Verbände als neutral und zwei Verbände als sehr negativ.

Elf von 15 Verbänden geben an, dass es Fälle gab, in denen sie erwogen haben, einen Rechtsbehelf nach dem UmwRG einzulegen, dies letztendlich jedoch nicht getan haben. Im Textfeld des Fragebogens geben drei Verbände als Grund das Prozess- und Kostenrisiko sowie die Abschätzung der Erfolgsaussichten an. Bereits während der Erhebung der Ebene 1 sowie bei der telefonischen Nacherfassung dieser Ebene geben insgesamt fünf Verbände an, dass Prozess- und Kostenrisiko sei aus ihrer Sicht problematisch. In einem Fall habe die Klageandrohung laut Angabe des Verbands bereits zu einer „Reduktion des Vorhabens“ geführt, womit sich ein Rechtsbehelf erübrigt habe. Ein Verband führt zusätzlich aus, dass es „laufend“ vorkomme, dass letztendlich aufgrund der Kosten-Risiken kein Rechtsbehelf eingelegt werde. Diese Fälle und die Begründung für nicht eingelegte Rechtsbehelfe werden in den Vertiefungsfallstudien eingehender betrachtet (siehe Abschnitt 5.1.3).

Der Streitwert des Verfahrens wird von sieben Verbänden mit weniger als EUR 30.000,00 und von zwei Verbänden mit EUR 30.000,00 beziffert. Die insgesamt entstandenen Kosten des Verfahrens werden von vier Verbänden mit weniger als 10 % und von drei Verbänden mit mehr als 50 % des Jahresbudgets des Verbandes beziffert. Ein Verband gibt an, dass die Kosten, die durch das Verfahren insgesamt entstanden sind, zwischen 10 und 25 % des Jahresbudgets liegen. Im Textfeld werden sechs weitere Angaben gemacht, die zwischen EUR 6.000 und EUR 150.000 liegen. Da das Verfahren in einem Fall noch nicht abgeschlossen ist, gibt ein weiterer Verband eine Schätzung der Endkosten an (EUR 10.000). Zwei Verbände möchten keine Angaben machen.

Am Rechtsbehelfsverfahren beteiligte Dritte sind Umweltvereinigungen (drei Nennungen) Naturschutzverbände (sechs Nennungen), Bürgerinitiativen (vier Nennungen) und Privatpersonen (vier Nennungen) sowie Gebietskörperschaften, Rechtsanwälte und Gutachter (je eine Nennung). Die Form der Beteiligung wird dabei in einem Fall als fachliche Unterstützung und in einem anderen Fall als „Mitträger des Prozessrisikos“ bezeichnet. Die Verbände berichten in sieben Fällen von einer Unterstützung Dritter. Textlich werden hier die Mitglieder des Verbandes genannt und das Kosten mitgetragen würden.

Privatpersonen (elf Nennungen) und Initiativen (drei Nennungen) haben sich finanziell mittels Spenden oder Zuwendungen am Rechtsbehelfsverfahren beteiligt. Ein Verband gibt an, dass es keine Finanzierung seitens Dritter gegeben habe und ein weiterer Verband möchte zu dieser Frage keine Angaben machen.

In zehn von 16 Fällen seien für das Rechtsbehelfsverfahren Ehrenamtliche eingesetzt worden. Ehrenamtliche kamen demnach nicht zum Einsatz, wenn bestimmte Rechtskenntnisse nötig waren bzw. wird ihr Einsatz in zwei Fällen als nicht notwendig bezeichnet. Wenn Verbände mit Hilfe von Ehrenamtlichen das Klageverfahren betrieben haben, wird deren Einsatz, gemessen am gesamten Arbeitsaufwand, auf zwischen 50 bzw. 90 % geschätzt oder sei schlicht nicht abschätzbar. Ein Verband gibt an, dass der Anteil Ehrenamtlicher mit ca. zehn bis 15 Personen einen Tag alle drei Monate und drei bis fünf Kernpersonen vier Tage im Monat zu beziffern sei. Die Teilnahme der Ehrenamtlichen beziehe sich dabei auf die Erarbeitung von Schriftsätzen, Stellungnahmen und fachlichen Erhebungen, Ermittlungen zu Sachverhalten, Teilnahme an Terminen, Presseinformationen, Vorort-Begehungen und Kontakt zur Öffentlichkeit.

Neun Verbände geben in der vorletzten Frage dieser Station an, dass kein paralleles Rechtsverfahren bspw. nach BNatSchG bestand oder besteht. Bei je zwei Verbänden dauerte das Rechtsbehelfsverfahren bis zu einem halben Jahr bzw. bis zu anderthalb Jahren. In einem Fall hat das Rechtsbehelfsverfahren bis zu einem Jahr gedauert. Weitere Angaben liegen nicht vor.

4.4 Stationen 4 und 5: Würdigung der Ergebnisse des UmwRG

Abschließend erfragt das Erhebungsinstrument die Einschätzungen der Verbände, welche Veränderungen infolge des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes eingetreten sind. Die Fragen umfassen die Ergebnisse des Klageverfahrens (Station 4) und die Umsetzung der Entscheidungsergebnisse in reales Handeln der Akteure (Station 5).⁹¹ So wurde u.a. erfragt, wie die Verbände die Auswirkungen, die sich aus der Einlegung eines Rechtsbehelfs nach UmwRG ergeben, einschätzen. Die Befragung will auch solche Verfahren identifizieren, bei denen nach dem Eindruck der befragten Verbände Vorwirkungen aus der Klagemöglichkeit nach dem UmwRG zu beobachten waren, die den Ablauf des Verfahrens (in prozeduraler und materieller Hinsicht) beeinflusst haben. Erfragt wurde zudem, inwieweit die Ergebnisse der Entscheidungen tatsächlich umgesetzt wurden, ob es infolge der Entscheidungen zu einer verringerten Inanspruchnahme von Umweltgütern kam oder ob die Verbände abschließend noch Aspekte nennen möchten, die im Fragebogen bisher nicht berücksichtigt werden.

Die ersten beiden Fragen sollen ergründen, ob sich seit dem Inkrafttreten des UmwRG nach dem subjektiven Eindruck der Verbände etwas geändert hat bei den betroffenen Verwaltungsverfahren und im Verhalten von Akteuren gegenüber dem Verband. Bei beiden Fragen erhält jede vorgeschlagene Antwortalternative bei der Möglichkeit von Mehrfachnennungen mindestens vier Nennungen.

- Sechs Verbände denken, dass sich an der Sorgfalt, mit der Antragsunterlagen erstellt werden, etwas geändert hat.
- Vier Verbände haben den Eindruck, dass sich an der Sorgfalt, mit der technische oder sonstige Alternativen vom Träger des Vorhabens geprüft werden, etwas geändert hat.
- Fünf Verbände gehen davon aus, dass sich an der Art und Weise, mit denen Behörden auf ihre Einwendungen und Vorschläge eingehen, etwas geändert hat.
- Sechs Verbände haben den Eindruck, dass sich an der Sorgfalt, mit der die Behörde Vorschriften prüft, denen nach herrschender Meinung bislang keine drittschützende Wirkung zukam, etwas geändert hat.
- Im Textfeld gibt ein Verband an, dass sich der Vorhabenträger nach der Klageandrohung weiter abgesichert habe (Planungsbüros).

Im Verhalten gegenüber dem Verband hat sich mit fünf Nennungen etwas an der öffentlichen Wahrnehmung des Verbands geändert. Je weitere fünf Verbände haben den Eindruck, dass sich die Art und Weise, mit der Behörden auf Einwendungen eingehen und mit der Informationen erlangt werden, geändert hat. Ein Verband erläutert textlich, dass Bürgerinnen und Bürger sowie lokale Initiativen zunehmend mit Klagewünschen an den Verband heran

⁹¹ Zu dieser Station lassen sich nach den Ergebnissen der Online-Befragung kaum Aussagen treffen, was wohl vor allem darauf zurückzuführen ist, dass das Gesetz erst seit einem kurzen Zeitraum in Kraft ist und dementsprechend noch kaum abgeschlossene und in reales Handeln umgesetzte Verfahren vorlagen.

treten. Ein weiterer Verband gibt im Textfeld an, dass die Öffentlichkeit von umfangreicheren Klagemöglichkeiten ausgehe, als tatsächlich vorliegen.

Die Mehrheit der Verbände (13 von 15 Verbänden) gibt an, dass es durch die Anerkennung nach UmwRG keine Veränderung innerhalb des Verbandes gegeben habe. In einem Verband bringen die Beschäftigten seit der Anerkennung mehr Zeit für die Betreuung von Genehmigungs- und Klageverfahren auf.

In der vierten Frage wird nach den allgemeinen Aspekten, die bislang daran hinderten, ein Rechtsbehelfsverfahren aufzunehmen, gefragt. Folgende Tabelle zeigt die von den Verbänden genannten Aspekte und die Häufigkeit der Nennung.

Tabelle 19: Gründe für Nichteinlegung eines Rechtsbehelfs nach UmwRG

Gründe dafür, kein Rechtsbehelfsverfahren einzulegen	Nennungen (Mehrfachnennungen möglich)
Personalmangel	4
Finanzielle Restriktionen	9
Unzureichende Erfolgsaussichten	5
Zu späte Kenntniserlangung über ein Verfahren	3
Die vom Verband geforderte Umweltverträglichkeitsprüfung wurde vorgenommen	4
Fehlende Information	2
Inhalt der Einwendung lässt Präklusion des Rechtsbehelfs befürchten	2
Unklare Rechtslage hinsichtlich Klagebefugnis	2
Unklare Rechtslage hinsichtlich des materiellen Prüfungsumfangs	2
Anderer Grund (Textfeld)	Prozessrisiko

Alle angegebenen Antwortmöglichkeiten finden sich auch in den Ergebnissen der vorherigen Stationen. Besonders die finanziellen Restriktionen, aber auch die unzureichenden Erfolgsaussichten scheinen ein Hemmnis für die Klageeinreichung darzustellen.

Auf die Frage, ob im Falle einer Klageabweisung immer das statthafte Rechtsmittel eingelegt wurde, antworten lediglich acht Verbände. Demnach wurde in vier Fällen das statthafte Rechtsmittel eingelegt. Vier Verbände verneinen die Frage, wobei ein Verband textlich angibt, dass das Klageverfahren bisher noch nicht abgeschlossen wurde und ein weiterer Verband aufgrund mangelnder Erfolgsaussichten kein Rechtsmittel eingelegt habe. In einem Fall sei die Berufung gerichtlich ausgeschlossen worden.

Mit der fünften Frage wird erhoben, ob die Verbände das UmwRG für ein effektives Mittel halten, um mehr Umweltschutz durchzusetzen. Hier haben 18 Verbände geantwortet (siehe nachfolgende Tabelle). Ein weiterer Verband möchte aufgrund fehlender Gerichtsentscheidung keine Einschätzung abgeben.

Tabelle 20: Effektivität des UmwRG im Hinblick auf verstärkten Umweltschutz

Effektivitätsgrad des UmwRG	Nennungen
Sehr effektiv	3
Effektiv	8
Neutral	5
Weniger effektiv	2
Unwirksam	Keine Nennung

Demnach halten mehr als die Hälfte der Verbände, die die Frage beantwortet haben, das Gesetz für ein effektives Mittel, um Umweltschutz durchzusetzen. Die Verbände begründen ihre Einschätzung mit folgenden Aussagen:

- Planungen werden gründlicher und sorgfältiger ausgeführt.
- Vorhaben und Entscheidungen seien überprüfbar.
- Die Lücke der §§ 42 und 113 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) werde gefüllt.
- Auf der anderen Seite werden für die nicht vorhandene Effektivität folgende Gründe genannt:
- Die Präklusionsvorschrift bilde eine hohe Hürde und die Verbandsbeteiligung sollte bereits im Planverfahren vorhanden sein.
- Die Präklusionsgründe seien nicht nachvollziehbar.
- Deutsche Behörden und Gerichte seien von bindendem EU-Recht nicht ausreichend unterrichtet.

Auf die Frage, ob das Trianel-Urteil Einfluss auf aktuelle oder ehemalige Verfahren hat, antworten neun Verbänden mit „Ja“ und sechs Verbände mit „Nein“. Die Gründe für die positive Einschätzung liegen in dem nun gesicherten Klageumfang und der Klagebefugnis sowie der Kontrollmöglichkeit von Vollzugsdefiziten. Ein Verband vermutet, dass die Behörden aufgrund des Urteils nun besser bzw. gestärkter gegenüber der Wirtschaft im Hinblick auf Naturschutzargumente auftreten können. Zwei Verbände haben die Frage entweder nicht einordnen können oder haben keine Kenntnis von dem Urteil. Ein Verband gibt an, er habe das OVG im Rahmen des laufenden Verfahrens auf das EuGH-Urteil hinweisen müssen.

Lediglich fünf Verbände antworten auf die Frage „Falls Ihr Verfahren vor dem Trianel-Urteil bereits abgeschlossen wurde: Meinen Sie, dass unter der Anwendung der Vorgaben des Trianel-Urteils Ihr Verfahren anders ausgegangen wäre?“. Dabei schätzen zwei Verbände, dass der Ausgang des Verfahrens ein anderer wäre. Im Textfeld zu dieser Frage gibt ein Verband an, dass ohne das Trianel-Urteil die Klage möglicherweise nicht angenommen worden wäre.

Die vorletzte Frage des Fragebogens lautet: „Das Bundesverwaltungsgericht hat dem Europäischen Gerichtshof ein weiteres Verfahren vorgelegt. Demnach könnten Mängel in durchgeführten UVP's zu einer Aufhebung einer Verwaltungsentscheidung führen. Meinen Sie, dass diese Auslegung Einfluss auf die Auswahl der Verfahren, an denen Sie sich zukünftig beteiligen, haben würde?“ Diese Frage wird von 14 Verbänden beantwortet. Elf Verbände beantworten diese Frage mit „Ja“ und geben textlich an, dass die Alternativenprüfung nach UVP-Gesetz so gestärkt werde. Drei Verbände verneinen diese Frage. In einem Fall wird diese

Aussage im Textfeld begründet: Ein Einfluss könne nur wirken, wenn „sich das Gericht auch mit inhaltlichen und nicht nur formalen Aspekten befassen würde“.

Auf die letzte Frage des Fragebogens, in dem weitere Aspekte im Rahmen des UmwRG erfragt werden, die bisher nicht angesprochen wurden, wiederholen zwei Verbände im Textfeld Argumente, die bereits während der Beantwortung anderer Fragen vorgebracht wurden. Zum einen ist dies der Verbesserungsvorschlag, nach dem eine Verpflichtung bestehen sollte, dass Verbände von Behörden und Vorhabenträgern über anstehende Projekte informiert werden. Zum anderen wird hier die Beteiligung von Verbänden bzw. Berücksichtigung ihrer Einwendungen schon im Planverfahren aufgegriffen. Dadurch könnten nach Ansicht des Verbands evtl. kostspielige und ungewisse Klageverfahren vermieden werden. Ob es sich hierbei um die Phase der Erstellung der Genehmigungsunterlagen oder die der Beteiligung im Verwaltungsverfahren handelt, ist nicht weiter erörtert. Als zusätzlichen Verbesserungsvorschlag führt ein weiterer Verband aus, dass Landes- und damit Anerkennungsgrenzen für überregional agierende Verbände hinderlich seien und damit abgeschafft werden sollten. Ein Verband vermutet, dass das UmwRG wohl keine Auswirkungen auf die Verbandsbeteiligung habe. Hingegen sieht ein weiterer Verband in dem UmwRG ein Instrument, durch das nun keine Übergangsvorschriften infolge „verschleppter nationaler Umsetzung von EU-Recht“ mehr gelten und die damit einhergehenden Nachteile ausblieben.

4.5 Zusammenfassung der Ergebnisse aus Ebene 2

Ergebnis der empirischen Erhebung auf Ebene 2 sind die Befunde aus den Standardfallstudien (siehe Abschnitt 4.5.1). Darauf basierend geht Abschnitt 4.5.2 den eingangs formulierten Fragen (Abschnitt 2.2.1) nach.

4.5.1 Befunde aus den Standardfallstudien

Die Befunde aus den Standardfallstudien sind im Folgenden entlang der Stationen noch einmal zu rekapitulieren und einzuordnen.

Station 1: Anerkennung nach UmwRG

Im Hinblick auf das Verfahren der Anerkennung lässt sich konstatieren, dass kaum Hemmnisse für die Verbände bezüglich der rechtlichen Voraussetzungen der Anerkennung vorliegen. Sie regen jedoch an, den Nachweis von bereits betriebenen Projekten auf eine bestimmte Anzahl zu beschränken und die Dauer, die seit der Konstituierung des Verbandes vergangen sein muss, zu verkürzen.

Station 2: Auswahl der Verfahren

Verbände erhalten über eine Vielzahl an Quellen und Akteuren Hinweise zu möglichen relevanten Verwaltungsverfahren. Jedoch kann hier anhand der Aussagen der Verbände nur konstatiert werden, dass diese Hinweise oftmals eher zufälliger Natur sind, da die Anzahl möglicher Vorhaben nicht in vollem Umfang überblickt werden kann. So werden beispielsweise Newsletter, die typischerweise Informationen in komprimierter und aktueller Form enthalten, nur von drei Verbänden als Quelle genannt. Weder Behörden (eine Nennung) noch Dachverbände (zwei Nennungen) geben hier in dieser Form ausreichend Hilfestellung. Vielmehr sind die Verbände darauf angewiesen, ihre Informationen etwa aufgrund von Mitteilungen aus Amtsblättern und dem Internet eigenständig zusammenzustellen. Auch sind

die Quellen nicht einheitlich, sondern eher fragmentiert gestaltet, so dass jeder Verband auf eine eigene Informationsbeschaffungsstruktur bzw. auf die zufällige „Entdeckung“ eines Projekts angewiesen ist. Als weitere Hemmnisse nennen die Verbände zudem die hohe Arbeitsbelastung sowie fehlende personelle Kapazitäten, welche sie daran hindern, systematisch nach möglichen relevanten Verfahren suchen zu können.

Für Konstellationen, in denen die Verbände bei den Behörden direkt um Informationen nachsuchen, zeigt sich ein ausgeprägt ambivalentes Bild. Die Behörden werden entweder als kommunikativ, entgegenkommend und sachlich oder als konfrontativ bis ignorant von den Verbänden eingeschätzt. Beispielhaft lassen sich hier die Aussagen zweier Verbände ausführen, wonach die kommunikativen Defizite hauptsächlich vor der Anerkennung nach dem UmwRG vorgelegen haben und damals die Beschäftigten der Behörden als „teilweise persönlich beleidigend und unehrlich“ wahrgenommen wurden. Auch in dieser Veränderung dürfte eine Vorwirkung des UmwRG zu sehen sein.

Abschließend zu dieser Station ist das Risiko auszuführen, welches mit der Einlegung eines Rechtsbehelfs einhergeht. Nachdem die Verbände erheblichen Zeitaufwand für das Auffinden relevanter Vorhaben investieren mussten, gilt es, vor Einlegung eines Rechtsbehelfs anhand der Personaldecke und der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel das Prozessrisiko abzuschätzen. In der Mehrheit der Fälle wird aus finanziellen Gründen von einer Klageeinreichung abgesehen.

Station 3: Einfluss des UmwRG auf den Verlauf der Verfahren

Schritt 1: Verwaltungsverfahren

Ähnlich wie bereits im Vorfeld eines möglichen Verfahrens ist auch im Zuge eines Verwaltungsverfahrens festzustellen, dass die Erfahrungen der Verbände in der Zusammenarbeit mit Behörden als ambivalent einzustufen sind: Von 17 Verbänden empfinden 11 die Zusammenarbeit mit der Behörde als „ungenügend“. Anzumerken ist aber, dass es hierzu durchaus auch positive Rückmeldungen gibt.

Die Beteiligung der Verbände am Verwaltungsverfahren wird mehrheitlich als positiv angesehen. Positiv in diesem Sinne meint u.a., dass zusätzliche Auflagen erteilt, Vorhaben modifiziert oder Verbesserungen naturschutzrechtlicher Kompensationsmaßnahmen erreicht wurden. Dementsprechend gibt die Mehrheit der Verbände an, durch ihre Mitwirkung am Verwaltungsverfahren seien Verbesserungen eingetreten.

Diese eher quantitative Einschätzung ist zu ergänzen durch die qualitative Einschätzung der Verbesserungen für die Umwelt. So wird die Bedeutung der Verbesserung mehrheitlich als erheblich bis sehr erheblich eingeschätzt. Im Zuge der Vertiefungsfallstudien ist auf diesen Punkt näher einzugehen, da diese Frage von weniger als der Hälfte der Verbände beantwortet wurde.

Schritt 2: Klageverfahren

Die Einschätzung der Verbände zu der Einlegung und Durchführung von Rechtsbehelfen ist insgesamt eingehender in den Vertiefungsfallstudien zu erheben, da die vorliegenden Antworten aufgrund der geringen Quantität nur bedingt aussagekräftig sind. Zu den Fragestellungen im Fragebogen lassen sich dementsprechend nur annäherungsweise Aussagen

formulieren. So beantworten beispielsweise nur neun Verbände die Frage, ob das Rechtsbehelfsverfahren zu einer Verbesserung für die Umwelt geführt habe. Diese Frage wird mehrheitlich verneint.⁹²

Die Mehrheit der Verbände gibt an, dass sich Dritte an der Finanzierung des Verfahrens beteiligen oder beteiligt haben.

Stationen 4 und 5: Würdigung der Ergebnisse

Bereits bei der Auswahl möglicher Projekte (siehe Abschnitte 4.2) konnten die Befragten die Hemmnisse, ein Rechtsbehelfsverfahren anzustreben, benennen. An dieser Stelle der Befragung lassen sich die Gründe nun deutlicher nachzeichnen: Finanzielle Risiken sowie unzureichende Erfolgsaussichten stellen das größte Hemmnis dar, einen Rechtsbehelf einzulegen. Personalmangel oder unzureichende Informationen sind dafür hingegen nicht ausschlaggebend. Als hemmender Faktor werden jedoch die Präklusionsvorschriften des UmwRG genannt. Eine gewisse Entlastung wird im Trianel-Urteil gesehen, da beispielsweise der Kreis klagefähiger Umweltrechtsnormen oder der Umfang der Kontrollmöglichkeiten von Vollzugsdefiziten nun definiert sind.

Besonders hervorzuheben ist der subjektive Eindruck⁹³ der Verbände, nach dem die Behörden Vorschriften, denen nach herrschender Meinung bislang keine drittschützende Wirkung zukam, nun sorgfältiger prüfen. Sechs Verbände haben zudem den Eindruck, dass Antragsunterlagen seit dem Inkrafttreten des UmwRG sorgfältiger geprüft werden (siehe Abschnitt 4.4).

Insgesamt lässt sich festhalten, dass mehr als die Hälfte der befragten Verbände das UmwRG für ein effektives bzw. sehr effektives Mittel halten, um mehr Umweltschutz durchzusetzen.⁹⁴

4.5.2 Anwendung der Ergebnisse auf die forschungsleitenden Fragestellungen

Auf der Basis der Antworten auf Ebene 2 lassen sich folgende Befunde im Hinblick auf die ergänzenden Fragestellungen (siehe Abschnitt 2.2.1) formulieren.

Hemmnisse bei der Anerkennung nach § 3 UmwRG bestehen überwiegend nicht. Die Dauer bis zur Anerkennung beträgt laut den hier vorgelegten Ergebnissen in den meisten Fällen bis zu sechs Monaten. Die rechtlich eingeforderten Voraussetzungen für eine Anerkennung stellen mehrheitlich kein Zugangshemmnis dar. Auch der zeitliche und finanzielle Aufwand lässt sich als genuin bezeichnen und ist somit nicht hinderlich.

Die Frage, ob eine Vorwirkung in dem Sinne besteht, dass bereits die Klagemöglichkeit Einfluss auf das Verfahren hat, lässt sich anhand der Angaben der Verbände folgendermaßen beantworten: Im Zuge des Verwaltungsverfahrens werden in der Mehrheit der Fälle Auflagen erteilt bzw. waren zusätzlich Angaben zu entscheidungsrelevanten Punkten vom Vorhabenträger beizubringen. Die befragten Verbände schätzen ihre Beteiligung

⁹² Eine genauere Betrachtung im Rahmen der Vertiefungsfallstudien führt allerdings dazu, dass diese Einschätzung in mehreren Fällen zu korrigieren war (siehe Abschnitt 5.1.4, Wirkungen aus dem Rechtsbehelfsverfahren).

⁹³ Siehe Anhang III, Abschnitt 9.3: Fragebogen der Standardfallstudien, Station 4: Würdigung, Frage 1: „Hat sich nach Ihrem subjektiven Eindruck bei den davon betroffenen Verwaltungsverfahren seit dem Inkrafttreten des UmwRG etwas geändert?“.

⁹⁴ Siehe Anhang III, Abschnitt 9.3: Fragebogen Standardfallstudien, Station 4: Würdigung, Frage 6: „Halten Sie das UmwRG für ein effektives Mittel, um mehr Umweltschutz durchzusetzen?“.

dementsprechend als positiv ein und sehen dadurch auch Verbesserungen für die Umwelt gegeben (siehe Abschnitt 4.3.1). Die Frage nach den Vorwirkungen ist in den Vertiefungsfallstudien näher zu betrachten.

Die Auswirkung der Dauer eines Anerkennungs-, Verwaltungs- oder Klageverfahrens wurde auf dieser Ebene nicht erhoben. Die Kosten des Anerkennungsverfahrens werden von den Verbänden nicht als Hindernis angesehen. Für Verwaltungs- und Klageverfahren hingegen werden von den Verbänden erhebliche monetäre Mittel aufgewendet, welche in den meisten Fällen mittels Beteiligung Dritter gesichert werden. Ehrenamtliche Arbeit kann in begrenztem Rahmen kostenvermeidend wirken. Im Zuge eines Verfahrens nimmt die Bedeutung ergänzender (fachlicher) Expertise zu. Finanzielle Restriktionen verbunden mit unzureichenden Erfolgsaussichten stellen das größte Hemmnis dar, um ein Rechtsbehelfsverfahren einzuleiten.

Hinzuweisen ist zudem auf Restriktionen, die auf mehreren Ebenen zu beobachten sind. Zum einen ist das behördliche Handeln zu nennen: Die praktischen Schwierigkeiten im Zugang zu den verfahrensrelevanten Informationen in Verbindung mit den einzuhaltenden Fristen erschweren eine substantielle Beteiligung der Verbände am Verwaltungsverfahren. Zum anderen sind begrenzte Ressourcen als Hemmnisfaktor zu nennen. Dies können beispielsweise personelle Ressourcen sein, so dass Verbände auf Hinweise von Dritten (Privatpersonen, Medien etc.) bezüglich möglicher relevanter Verfahren angewiesen sind. Aber auch das Prozessrisiko und die mit einem Prozess einhergehenden Kosten sind als hemmende Faktoren zu nennen.

Eine Bewertung der Effektivität von Rechtsbehelfen im Rahmen des UmwRG kann anhand der Ergebnisse der Ebene 2 nicht vorgenommen werden. Die Mitwirkung der Verbände hat im vorgelagerten Verwaltungsverfahren positive Auswirkungen auf die Verringerung von (möglichen) Umweltbelastungen. Dies wird mehrheitlich von den Verbänden so eingeschätzt.

Fraglich ist, ob generell von einer positiven Nutzen-Kosten-Relation gesprochen werden kann. Dies lässt sich weder für Behörden noch für Vorhabenträger anhand der vorliegenden Ergebnisse beantworten. Das Urteil der Verbände fällt hier ambivalent aus. Auch wenn durch Klageverfahren Verbesserungen für die Umwelt erreicht werden (können), steht dem ein erheblicher finanzieller und zeitlicher Aufwand gegenüber. Nach Einschätzung der Befragten ist der zu leistende Aufwand durchweg als erheblich anzusehen. Die Gesamtbewertung ist abhängig vom Ausgang des Verfahrens; bei verlorenen Fällen fällt sie negativ, bei gewonnenen Fällen hingegen positiv aus.

Die durch das UmwRG geänderten Rahmenbedingungen sollen die Akteure – in erster Linie Vorhabenträger und Behörden – dazu anhalten, die Vorgaben des geltenden Rechts zu beachten. Die bislang vorliegenden Befunde deuten darauf hin, dass dies durchaus der Fall ist. Jedenfalls berichten die befragten Vereinigungen von Verhaltensänderungen, die sie auf das UmwRG zurückführen (siehe Abschnitt 4.4).

5 Befunde der Vertiefungsfallstudien (Ebene 3)

Dieses Kapitel stellt zunächst entlang der Verfahrens-Stationen⁹⁵ die erhobenen Daten der vertiefenden Interviews vor (Abschnitt 5.1). Im Anschluss daran sind in Abschnitt 5.2 akteurspezifische Befunde unter Berücksichtigung der eingangs formulierten

⁹⁵ Siehe dazu Abschnitt 2.2.2 mit Tabelle 3 auf Seite 48.

Verhaltensannahmen (siehe Abschnitt 1.3) zu erläutern, während Abschnitt 5.3 auf die Relation von Aufwand und Nutzen eingeht.

Eine Würdigung der Ergebnisse dieser als auch der beiden vorherigen Ebenen vor dem Hintergrund der im Rahmen des Untersuchungsdesigns (Abschnitt 2.3.1) formulierten Hypothesen findet sich im Kapitel 6.

5.1 Auswertung der Vertiefungsfallstudien nach Stationen

Das Anerkennungsverfahren (Station 1) ist Gegenstand der Standardfallstudien auf Ebene 2, die sich auch an solche Verbände richteten, die anschließend keinen Rechtsbehelf nach dem UmwRG einlegten. Die Vertiefungsfallstudien untersuchen hingegen konkrete Verwaltungs- und Rechtsbehelfsverfahren im Geltungsbereich des UmwRG, an denen die Verbände mitwirkten. Zunächst ist daher zu erfragen, wie die Verbände die Verfahren auswählen, an denen sie sich beteiligten.

5.1.1 Station 2: Auswahl der Verfahren

In den Standardfallstudien (Ebene 2) wurden die Verbände mit vorgegebenen Antwortmöglichkeiten nach den Gründen ihrer Beteiligung am Verwaltungsverfahren befragt. In den Interviews haben die Verbände nun die Möglichkeit, aufgrund einer offenen Fragestellung eigenständige Beteiligungsgründe anzugeben: Die Befragten geben umwelt- und energiepolitische Gründe,⁹⁶ „Kritik am Vorhaben als solches [...]“⁹⁷ und persönliche Betroffenheit⁹⁸ als Beteiligungsgründe zu Protokoll. Anhand des letztgenannten Beteiligungsgrunds haben sich die betroffenen Verbände entsprechend dem aktuellen Vorhaben konstituiert. Die großen Verbände mit föderalen, deutschlandweiten Strukturen beteiligen sich oftmals in Kooperation mit dem jeweiligen Kreis- oder Ortsverband.

Im Hinblick auf die Frage, auf welcher Grundlage die Verbände die Verfahren auswählen, in denen sie sich engagieren, sind die zur Verfügung gestellten Informationen über das Vorhaben von Bedeutung. Fast alle Behörden geben an, dass zumindest die Bekanntmachung von Großvorhaben, teilweise mit den entsprechenden Antragsunterlagen, im Internetauftritt einzusehen sei.⁹⁹ In wenigen Fällen werden CDs mit den Antragsunterlagen oder Kopien in Papierform an die zu beteiligenden Verbände verschickt. Eine Behördenmitarbeiterin äußert auf den Wunsch der Verbände nach einfacher zur Verfügung gestellten Informationen: „Die sollen in das Gesetz gucken.“¹⁰⁰ Dabei lässt sich insgesamt eine Änderung der Informationsbereitstellung hin zu mehr öffentlicher Darstellung bspw. mittels Internet beobachten, auch wenn Behörden damit „(...) bisher eher vorsichtig umgegangen“¹⁰¹ sind. Eine Ausnahme bei der Veröffentlichung stellen Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse der Vorhabenträger dar,¹⁰² die vom Vorhabenträger entsprechend zu kennzeichnen sind und bei

⁹⁶ Interview I06UVH_I07UVH, P12UVH.

⁹⁷ Interview I08UVE.

⁹⁸ Interview I09UVE, I10UVE, I14UVE.

⁹⁹ Interviews I05BH_SRBH, I06BH, I08BH, I12BH, I13BH.

¹⁰⁰ Interview P01BH.

¹⁰¹ Interview P03BH. Diese Behörde veröffentlicht nicht nur die „Bekanntmachung“ zu Beginn des Beteiligungsverfahrens (teilweise mit ergänzenden Erläuterungen zum Verfahrensgegenstand, etwa Angaben zum jeweiligen Herstellungsverfahren, zur beantragten Produktionskapazität und den Nebeneinrichtungen), sondern neuerdings auch die Bescheide im Internet unter der Rubrik „Öffentliche Bekanntmachungen“.

¹⁰² Interview I12BH.

denen – soweit sich die Behörde der Einschätzung des Vorhabenträgers anschließt – stattdessen eine aussagekräftige Zusammenfassung zugänglich sei.¹⁰³

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass nur wenige Behörden aktiv die Verbände informieren und Verbände darauf angewiesen sind, sich Informationen über mögliche Verfahren selbst zu beschaffen.

5.1.2 Station 3 Schritt 1: Verlauf des Verwaltungsverfahrens

Das UmwRG eröffnet keine besondere Stellung der Verbände im Verwaltungsverfahren. Die Beteiligung und Äußerung in Verfahren zur Vorbereitung von Entscheidungen ist aber Voraussetzung für ein erfolgreiches Rechtsbehelfsverfahren.

Verbände nehmen bereits im Verwaltungsverfahren neben (interner und externer) Fachexpertise auch juristischen Beistand in Anspruch. Die Rechtsbeistände der Verbände sehen die Notwendigkeit ihrer frühzeitigen Einbindung ebenfalls.¹⁰⁴ Gleichzeitig lässt sich eine zunehmende Professionalisierung hinsichtlich der Erarbeitung von Einwendungen bei den Verbänden beobachten.¹⁰⁵ In zwei Fällen, in denen der juristische Beistand erst ab der Klageerhebung zur Verfügung stand, waren die eingelegten Rechtsbehelfe im Ergebnis nicht erfolgreich.¹⁰⁶

Alle Verbände sehen die Präklusionsvorschriften als zu restriktiv an, da Argumente in der Einwendung nicht nur genannt, sondern auch inhaltlich detailliert vorgetragen werden müssen. „Wenn dies bei der ersten Stellungnahme nicht geschieht, kann man den Fall für den Rest des Verfahrens beerdigen.“¹⁰⁷ Neben dem Substantiierungsgrad stellt auch die Frist, in der dieser zu erreichen ist, ein erhebliches Hemmnis für Verbände dar. Für Verbände bestehe durch die Fristensetzung und die Anforderungen an den Substantiierungsgrad letztlich „(...) faktisch ein Anwaltszwang.“¹⁰⁸ Gerade bei Verbänden mit einem hohen Anteil Ehrenamtlicher wird die Einwendungsfrist als besonders hinderlich wahrgenommen.¹⁰⁹ „Die Beschäftigung mit diesem Thema ist nur möglich, wenn man wie ich viel Zeit hat und im Ruhestand ist.“¹¹⁰ Die meisten Akteure in Behörden sehen die Präklusionsfristen und die nicht vorhandene Möglichkeit für Verbände, Einwendungen nachschieben zu können, als gesetzlich gegeben an. Ein Behördenmitarbeiter führt zu diesem Thema jedoch aus: „Das sind kleingeistige Beschränkungen, die der deutsche Gesetzgeber da reingebracht hat. Das sind Mängel im Gesamtsystem.“¹¹¹ In der rechtlichen Analyse (siehe Abschnitt 7.4.1, Hypothesen 4a-4b) wird auf den Aspekt der Präklusionsregelungen näher eingegangen.

Die Akteure formulieren vielfältige Verbesserungsvorschläge hinsichtlich des Verwaltungsverfahrens. **Verbände und ihre Rechtsbeistände** zeigen folgende Verbesserungspotentiale auf:

¹⁰³ Siehe etwa die Regelung in § 10 Abs. 2 BImSchG.

¹⁰⁴ Interviews I05UVH, I08UVE, I09UVE, I11UVH, P12UVH, I13UVH, I14UVE sowie P01SR, I12SR, I13SR, I14SR.

¹⁰⁵ Interviews I06UVH, I07UVH, I08UVE, I09UVE, I11UVH.

¹⁰⁶ Interview P01UVE, P09UVE. Im Fall 01 wird der Verband im Klageverfahren präkludiert (formaler Fehler bei der Einwendung), im Fall 09 wird die Klage vollständig zurückgewiesen, da der Behörde keine Verfahrensfehler nachgewiesen werden können. Im letzteren Fall hat es gleichwohl Vorwirkungen im Behördenhandeln gegeben (siehe auch Abschnitt 5.1.4).

¹⁰⁷ Interview I05UVH, siehe auch Interview P01SR, P03SR, I11SR, I12SR.

¹⁰⁸ Interview I13SR.

¹⁰⁹ Interviews I05UVH, I06UVH, I07UVH, P12UVH, I14UVE.

¹¹⁰ Interview I14UVE.

¹¹¹ Interview P03BH.

- Frühzeitigere Einbeziehung der (Fach-) Öffentlichkeit.¹¹²
- Einführung eines weiteren Erörterungstermins, der zeitlich vor einer Standortentscheidung liegt.¹¹³
- Öffentlich auszulegende Unterlagen der Behörde über den gesamten Verfahrenszeitraum online zugänglich machen oder zumindest Kopiermöglichkeiten bereitstellen.¹¹⁴
- Verlängerung der Einwendungsfristen bzw. Ermöglichung von Nachbesserungen nach Ablauf der Frist.¹¹⁵
- Personaldecke der Behörden aufstocken.¹¹⁶
- Einhaltung und Reform des geltenden Rechts¹¹⁷ sowie Schaffung von Ergebnisoffenheit.¹¹⁸
- Fachkompetenzen der Verbandsmitglieder stärken.¹¹⁹

Die von Verbänden und deren Rechtsbeiständen geforderte frühzeitigere Einbeziehung wird von den Vorhabenträgern teilweise bereits praktiziert, auch wenn dies nach Aussage eines Vorhabenträgers „selten wertgeschätzt“ werde.¹²⁰ Um mehr Transparenz und Akzeptanz von Vorhaben zu schaffen, schlägt ein befragter Rechtsbeistand eines Vorhabenträgers vor, einen „Umweltanwalt“ zu installieren, der „Vorhaben für die Öffentlichkeit“¹²¹ übersetzt. Problematisch sei bei diesem Vorschlag aus seiner Sicht jedoch, dass es dann a) einen weiteren Beteiligten und damit mehr Komplexität gebe und b) Misstrauen bezüglich der Neutralität dieses Umweltanwalts auftreten könne. Vor dem Hintergrund der notwendigen Beschaffung von versierten Experten für die Einwendungen schlägt ein weiterer Rechtsbeistand eines Vorhabenträgers vor, Verbände bereits im Zuge eines Scoping-Termins (rechtlich verbindlich) zu beteiligen. So sei „für alle klar, was relevant ist“ und welche Expertise die jeweiligen Akteure (Behörden als auch Verbände) sich „einkaufen“¹²² müssen.

Die befragten Beschäftigten der Behörden sehen in der Erweiterung ihres Prüf- und Ermessensspielraums¹²³ Verbesserungspotential im Verwaltungsverfahren. Auch Volksabstimmungen, wie sie in der Schweiz üblich seien, werden als Alternative genannt.¹²⁴

¹¹² Interviews P12UVH, I13UVH, I11SR.

¹¹³ Interview I11SR, I13SR. Auch Rechtsbeistände von Vorhabenträgern können sich eine frühzeitigere Einbindung bzw. sogar gesetzlich geregelte Verbandsbeteiligung beispielsweise bei Scoping-Terminen vorstellen, Interview I05VTR.

¹¹⁴ Interviews I01UVE, P09UVE, P03SR.

¹¹⁵ Interview I05UVH, P01SR, I11SR, I12SR. Ein Rechtsbeistand im Fall 13 führt aus: „Das Thema Präklusion ist ein überstrapaziertes Instrument und hat nicht zu den gewünschten Effekten geführt.“ Stressvermeidung und Beschleunigung seien nicht eingetreten, dafür habe sich der Aufwand erhöht, Interview I13SR.

¹¹⁶ Interview I13UVH, I12SR.

¹¹⁷ Als reformbedürftig wird vor allem das BImSchG angesehen, da die Grenzwerte zu hoch angesetzt seien und kumulierende Effekte nicht berücksichtigt würden, Interviews I06UVH_I07UVH, I13UVH, P03SR. Zudem sollen die Rügefristen erweitert werden, Interview I13SR.

¹¹⁸ Interview I14SR. Der Befragte führt aus, dass die meisten Verfahren eine „Maskerade“ seien.

¹¹⁹ Bspw. mittels zentraler Büros. Hierfür benötigten Verbände jedoch Finanzmittel, über die sie derzeit nicht verfügen. Interview P03SR.

¹²⁰ Interview I01VTR.

¹²¹ Interview I06VTR. In Österreich werden Umweltanwälte bereits eingesetzt, siehe URL: <http://www.umweltanwaltschaft.gv.at/>

¹²² Interview I05VTR.

¹²³ Interview P03BH. Der Befragte weist darauf hin, dass Behörden lediglich durch hohe Auflagen auf eine (Nicht-) Realisierung eines Vorhabens einwirken können.

¹²⁴ Interview P03BH.

Die von den Verbänden geforderte Personalaufstockung findet sich auch in den Antworten der Beschäftigten aus Behörden; versehen allerdings mit dem zusätzlichen Hinweis, so könne man mehr Rechtssicherheit für Vorhabenträger und betroffene Dritte schaffen.¹²⁵ Da zur Bearbeitung der Verfahren nicht nur mehr Personal, sondern fachlich kompetentes Personal benötigt werde, schlagen die Befragten die Zentralisierung der Bearbeitung von Großprojekten vor.¹²⁶

Verbesserungen zugunsten der Umwelt, die nach den Angaben der Befragten bereits durch die Beteiligung am Verwaltungsverfahren erreicht wurden, sind Gegenstand der Auswertung zu Station 4 in Abschnitt 5.1.4.

5.1.3 Station 3 Schritt 2: Verlauf des Klageverfahrens

Wie die Befragten den Ausgang des Verfahrens bewerten, lässt sich nur schwer von deren Schilderung des Verfahrensverlaufs trennen. Soweit es die Aussagen plausibler macht, fließt dies in die folgende Darstellung zur „Erhebung und Durchführung von Rechtsbehelfen“ mit ein. Zusammenfassend sind die Ergebnisse aber in Station 4 „Ergebnis des Klageverfahrens“ zu erläutern.¹²⁷ Im vorliegenden Abschnitt stehen die Gründe für eine Klageerhebung, (mögliche) Präklusionsauswirkungen im Klageverfahren sowie die von den Befragten formulierten Verbesserungsvorschläge zum Klageverfahren im Mittelpunkt.

In den Standardfallstudien berichteten die befragten Verbände mehrheitlich, dass Prozess- und Kostenrisiken schon zur Nichteinlegung eines Rechtsbehelfs geführt haben.¹²⁸ Fast alle befragten Verbände als auch ihre Rechtsbeistände berichten in den Vertiefungsfallstudien von einem relevanten Prozess- und damit einhergehenden Kostenrisiko. Die Frage, welche Erfolgsaussichten bestehen, spielt bei der Frage, ob ein Rechtsbehelf nach UmwRG eingelegt werden soll, ebenfalls eine Rolle.¹²⁹ Neben diesen Hemmnissen können aber auch weitere Überlegungen dazu führen, dass Verbände zumindest keine Rechtsbehelfe einlegen. Gerade bei großen föderal strukturierten Verbänden kann der Fokus der Verbandsarbeit bei den übergeordneten Dach- oder Landesverbänden in der Überprüfung von Behördenentscheidungen und damit im Verwaltungsverfahren liegen.¹³⁰ Diese Verbände legen dann Rechtsbehelfe ein, wenn es sich beispielsweise um „gesamtlandesrelevante Verfahren“¹³¹ handelt oder ein untergeordneter betroffener Ortsverband einen Beschluss zur Klageerhebung fasst und die Finanzierung des Verfahrens bewerkstelligen kann.¹³²

Vier Verbände nennen als Begründung für die Klageerhebung die fehlende bzw. unzureichende Würdigung und Beachtung der Einwendungsargumente im Verwaltungsverfahren.¹³³ In einem weiteren Fall beklagt der Verband die fehlende Beteiligung

¹²⁵ Interview I05BH_SRBH, I13BH. Die Befragten im Fall 05 weisen zudem auf das hohe Alter des Personalkörpers hin.

¹²⁶ Interview P03BH. Im Fall 06 werde das so schon praktiziert, da man aus früheren Verfahren gelernt habe, Interview I06BH.

¹²⁷ Siehe dazu im Leitfaden Umweltverbände/-vereinigungen Frage 15a bis 15c und 18 bis 19b, im Interviewleitfaden Behörden die Frage 20, im Interviewleitfaden Rechtsbeistände die Fragen 16a bis 16c und 21 bis 22b und im Interviewleitfaden Vorhabenträger 16a, 16b und 18a bis 19.

¹²⁸ Bei 15 Angaben lag dies in elf Fällen vor, siehe Abschnitt 4.2.

¹²⁹ Interviews I01UVE, I02UVH, I03UVH, I05UVH, I06UVH_I07UVH, I08UVE, P12UVH, I13UVH und I14UVE sowie P01SR, P03SR, I08SR, I11SR, I12SR I13SR und I13SR.

¹³⁰ Interviews I02UVH, I05UVH, I06UVH_I07UVH, P12UVH und I13UVH.

¹³¹ Interview I02UVH.

¹³² Interviews I02UVH, I03UVH, I05UVH.

¹³³ Interviews I01UVE, P12UVH, I13UVH, I14UVE.

im Verwaltungsverfahren.¹³⁴ In fehlenden bzw. fehlerhaft durchgeführten UVP sowie Verfahrensfehlern im Verwaltungsverfahren liegen weitere Motive, Rechtsmittel einzulegen.¹³⁵ Dabei wurde auch die notwendige Klärung der Frage angesprochen, inwieweit Verfahrensfehler beachtlich sind, die nicht für die Entscheidung oder die Rechtsbetroffenheit ursächlich geworden sind.¹³⁶

In etwa der Hälfte der in den Vertiefungsfallstudien untersuchten Fälle hat es keine oder nur geringfügige Präklusionsauswirkungen im Klageverfahren gegeben (zur Relevanz der Präklusionsvorschriften bei den auf Ebene 1 untersuchten Verfahren siehe Abschnitt 6.4).¹³⁷ In einem Fall wurde der Verband aufgrund eines Formfehlers ausgeschlossen.¹³⁸ Die Befragten führen aus, dass die Einwendungen im Verwaltungsverfahren oftmals unter Zeitdruck zu erstellen sind. Auch sei es erforderlich, sich (externer) fachlicher sowie juristischer Expertise zu bedienen (siehe hierzu auch Abschnitt 5.1.2). Einwendungen zu erarbeiten, bindet auf Seiten der Verbände erhebliche Ressourcen. Daher formulieren die meisten Verbände und ihre Rechtsbeistände als Verbesserungspotential neben der großzügigeren Fristensetzung im Verwaltungsverfahren auch eine großzügigere Fristensetzung für die Einreichung der Klagebegründung sowie Nachbesserungsmöglichkeiten der Einwendungen im Klageverfahren. Behörden und Vorhabenträger hätten diese Möglichkeit, so dass ein Ungleichgewicht und eine Ungleichbehandlung entstehe. Das Bild „David gegen Goliath“ und den Terminus (fehlende) „Waffengleichheit“ verwenden sowohl die Verbände als auch deren Rechtsbeistände, um die Ungleichheit von Fristen, Nachbesserungsmöglichkeiten, personeller Ausstattung und monetärer Ressourcen gegenüber den Vorhabenträgern zu beschreiben.

Behörden und Rechtsbeistände der Vorhabenträger hingegen sehen die Präklusionsvorschriften bzw. die fehlende Möglichkeit zur Nachbesserung als entscheidend hinsichtlich der Rechtssicherheit an.¹³⁹ In einem Fall verweist der befragte Behördenmitarbeiter zum Thema Rechtssicherheit auf die Dauer der Verfahren.¹⁴⁰ Zum Thema Rechtssicherheit sei eine Klärung offener (rechtlicher) Fragen beispielsweise hinsichtlich des Themas „Stickstoffeintrag in FFH-Gebiete“ und eine Umsetzung europäischer Richtlinien in deutsches Recht aus Sicht der Behörden wünschenswert.¹⁴¹

Von den Verbänden wird eine inhaltliche gerichtliche Überprüfung gewünscht. Eine befragte Anwältin führt zusätzlich aus: „Behörden müssten [von Gerichten, Anm. d. V.] gezwungen werden können, bestimmte Prüfungen vorzunehmen.“¹⁴² Die Verbände vermuten, dass die Dauer der Klageverfahren in einer zu dünnen Personaldecke der Gerichte begründet liege.¹⁴³

Der Rechtsbeistand eines Vorhabenträgers argumentiert hingegen, dass es fraglich sei „wie tief die Untersuchungstiefe deutscher Gerichte gehen muss“¹⁴⁴, wenn Verbände (und auf der Basis

¹³⁴ Interview I05BH.

¹³⁵ Interviews I08UVE, I09UVE, P09UVE, I11UVH.

¹³⁶ Interviews I03SR, I12SRUV, I13SR.

¹³⁷ Interviews I03UVH, I05UVH, I08UVE, P09UVE, I11UVH, I13UVH.

¹³⁸ Im Fall I01UVE wurden zwei Einwendungen erhoben. Die besser substantiierte Einwendung erfolgte auf dem Briefpapier einer nach UmwRG nicht anerkannten Ortsgruppe und wurde vor Gericht daher nicht anerkannt.

¹³⁹ Interviews P01BH, I14BH, I01VTR, I03VTR und I06VTR.

¹⁴⁰ Interviews I06BH, I01VTR, I03VTR. Ein Befragter verweist auf die Länge der Erörterungstermine und darauf, dass diese im Prinzip nutzlos seien, da nur noch „Fensterreden“ gehalten werden, Interview I13BH.

¹⁴¹ Interviews P03BH, I06BH.

¹⁴² Interview I08SR sowie P09UVE, P12UVH.

¹⁴³ Interviews I05UVH, I13UVH, I12BH.

¹⁴⁴ Interview I06VTR.

der Einwendungen auch die Behörden) die Unterlagen bereits geprüft haben. Zudem stelle der gerichtliche Anspruch, Unterlagen zu prüfen, das Verwaltungsrecht „auf den Kopf“¹⁴⁵.

5.1.4 Station 4: Ergebnis des Klageverfahrens sowie Vorwirkungen im Verwaltungsverfahren

Die Akteure wurden dazu befragt, ob es in den Verwaltungsverfahren einen Einfluss aufgrund des UmwRG oder ihrer Beteiligungsmöglichkeiten gab. Auch die Einschätzung der Akteure zum Ausgang des Klageverfahrens im Verhältnis zum Umweltnutzen ist in den Vertiefungsfallstudien erhoben worden. Letzteres ist im Abschnitt 5.3 dargestellt.

Vorwirkungen im Verwaltungsverfahren

Die Hälfte der auf Ebene 3 befragten Verbandsvertreter gibt an, dass ihre Beteiligung am Verwaltungsverfahren keine Auswirkung auf das Behördenhandeln habe¹⁴⁶ und es nur die beiden Möglichkeiten „klagen oder akzeptieren“¹⁴⁷ gebe. Ein Befragter führt dazu aus: „Wir haben uns die Finger wund geschrieben, letztlich fanden unsere Argumente aber keinerlei Eingang.“¹⁴⁸ Aus der Perspektive der Verbände gelangen vier Befragte in fünf Fällen zu der Einschätzung, es habe keine Verbesserung für die Umwelt durch die Beteiligung im Verwaltungsverfahren gegeben, bzw. sehen sie diese als weniger erheblich an.¹⁴⁹

Berichtet wird aber auch von Wirkungen im Verwaltungsverfahren, etwa in Gestalt von Kompensationsmaßnahmen (Ausgleichsflächen), Verschärfung von Auflagen, auf ein Neuntel verringerte Flächen-Ausweisung im Bebauungsplan oder Nachforderungen von Gutachten (sowohl beim Vorhabenträger als auch in Form von Behördengutachten).¹⁵⁰ In diese Richtung weist auch die Gesamtwürdigung dreier Verbände (siehe Abschnitt 5.1.6), die das UmwRG als effektiv einschätzen, da „sich die formale Beteiligung verbessert habe.“

Festhalten lässt sich damit ein zum Teil eher negativer (subjektiver) Eindruck der Verbände, der wohl auch durch die selbstgesetzten, oftmals weitergehenden Ziele (bis hin zur Verhinderung des Vorhabens) beeinflusst ist. Andererseits benennen Befragte aus den Verbänden aber auch in sechs Fällen konkrete Verbesserungen zugunsten der Umwelt.

Dieses Bild verstärkt sich noch, wenn man die Angaben der Rechtsbeistände auf Seiten der Umweltverbände hinzunimmt. Nach deren Einschätzung¹⁵¹ beeinflusse die Beteiligung des Verbandes im Kontext des UmwRG das Verwaltungsverfahren durchaus: Die Antragsunterlagen der Vorhabenträger und Entscheidungen der Behörden seien aussagekräftiger, Unterlagen von Vorhabenträgern würden nachgefordert und eigene Gutachten in Auftrag gegeben. Berichtet wird in materieller Hinsicht auch von der Verringerung der Umweltauswirkungen um etwa ein Drittel, der Befristung einer Einleiteerlaubnis sowie einem verbesserten vorhabenbegleitenden Berichtswesen durch den Vorhabenträger.¹⁵²

Die meisten befragten Behördenmitarbeiter bejahen eine Wirkung infolge der durch das UmwRG gegebenen Klagemöglichkeit: „Das sind Verfahren, wo die Beteiligten genauer

¹⁴⁵ Interview I06VTR.

¹⁴⁶ Interviews I03UVH, P09UVE, I10UVE.

¹⁴⁷ Interview I13UVH.

¹⁴⁸ Interviews I06UVH_I07UVH.

¹⁴⁹ Interviews I01UVE, I06UVH_I07UVH, I08UVE, P12UVH.

¹⁵⁰ Interviews I08UVE, I10UVE, I11UVH, P12UVH, I13UVH, I09UVE2.

¹⁵¹ Interviews P01BH, P03SR, I12SR.

¹⁵² Interviews P03SR, I12SR, I13SR.

hinschauen, sich mehr Mühe machen.“¹⁵³ So seien Zeit und Aufwand bei der Bearbeitung von Verfahren größer geworden: Zwar werde es auch „(...) belächelt, dass jedem Feldhasen hinterher gespürt wird“¹⁵⁴; der Befragte sieht das aber positiv, da es nun mehr Gegendruck gebe, der die Kräfteverhältnisse balanciere. Auch die Frage, wer seit Inkrafttreten des UmwRG am Verfahren beteiligt werden müsse, spiele eine Rolle.¹⁵⁵ Drei Behördenmitarbeiter geben an, dass das UmwRG keinen Einfluss habe. Die Befragten führen dazu aus, dass die Regelungen des BImSchG maßgeblich seien oder Behörden per Amtseid objektiv zu arbeiten haben und sich daher die Prüftiefe nicht ändere.¹⁵⁶ Auf der anderen Seite geben diese und weitere Befragte aber durchaus an, sie würden Einwendungen intensiver bearbeiten, so dass hier im Ergebnis doch von einer Vorwirkung des UmwRG gesprochen werden kann.¹⁵⁷ Den von den Verbänden vorgebrachten Argumenten müsse man zudem nachgehen, so dass die Entscheidungsbegründungen bei fast allen Behörden umfangreicher geworden sind.¹⁵⁸

Auch Vertreter der Vorhabenträger benennen eine Vorwirkung im Verwaltungsverfahren. Sie begrüßen einerseits die Beteiligung von Verbänden an Verwaltungsverfahren, da sie durch ihre Einwendungen und eingebrachten Hinweise die Verfahren rechtssicherer und damit planungssicherer gestalten. Andererseits nehmen sie Verbände als „Prinzipienreiter“ wahr, die das UmwRG auch missbräuchlich nutzen könnten.¹⁵⁹ Hinweise auf eine missbräuchliche Nutzung an der Intention des Gesetzgebers vorbei lassen sich in den vertiefenden Fallstudien indes nicht finden. Für viele Verbände ist eine Klageerhebung zur Verhinderung oder Abmilderung von Umweltschäden nicht das primäre Ziel. Vielmehr gehe es darum, Behördenentscheidungen zu kontrollieren und sich in Verwaltungsverfahren mit sachdienlichen Hinweisen einzubringen (siehe oben, Abschnitt 5.1.1).

Zusammenfassend lässt sich aufgrund der Angaben eines Teils der Verbände, der meisten Rechtsbeistände der Umweltverbände und Vorhabenträger sowie der Befragten aus den Behörden festhalten: Die Beteiligung eines Verbands am Entscheidungsverfahren beeinflusst nach Einschätzung der Befragten das Behördenhandeln im Hinblick auf Verfahrensgestaltung, Prüfungstiefe und Dokumentation der Prüfungsergebnisse. Auch im Handeln der Vorhabenträger lässt sich beispielsweise anhand differenzierter Antragsunterlagen der Einfluss der Verbandsbeteiligung ausmachen. Zu welchem Anteil schon die bloße Beteiligung (ohne die Möglichkeit, nach dem UmwRG Rechtsbehelfe einzulegen) ähnliche Wirkungen erzielt hätte bzw. zu welchem Grad die durch die Klagemöglichkeiten des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes unterfütterte Beteiligung die beschriebenen Vorwirkungen hervorbringt, lässt sich allein anhand der Daten zu den Fallstudien nur schwer abschätzen. Angesichts der insgesamt geringen Fallzahl würde auch die vergleichenden Betrachtung von „policy off“-Fällen nur begrenzte Aussagekraft entfalten, da sich kaum Fälle finden lassen dürften, bei denen die

¹⁵³ Interview P03BH, aber auch I08BH, I12BH. Ähnlich äußert sich auch der befragte Behördenmitarbeiter des Falls 13: „Das Gesetz gibt den Verbänden erhebliche Einflussmöglichkeiten, dadurch, dass sie klagen können.“ Und weiter: „Die Vorstellung, dass Verbände klagen können, führt dazu, dass noch sorgfältiger und intensiver gearbeitet wird.“

¹⁵⁴ Interview P03BH.

¹⁵⁵ Interview I05BH_SRBH

¹⁵⁶ Interviews I06BH, I08BH, I12BH.

¹⁵⁷ Interviews I06BH, I08BH, I12BH

¹⁵⁸ Interviews I06BH, I08BH, I12BH, I13BH.

¹⁵⁹ Interview I01VTR, I05VTR, I06VTR und I13VT. Siehe auch I14BH: Hier argumentiert die Behördenmitarbeiterin, dass das UmwRG als Stellvertreterargument genutzt werde, um Vorhaben zu verhindern, und es nicht um den Schutz der Umwelt gehe.

sonstigen Randbedingungen so weit übereinstimmen, dass sie dem ceteris paribus-Gebot¹⁶⁰ entsprechen würden. Im Rahmen des Erhebungsansatzes dieser Untersuchung kommt es vielmehr auf die Wahrnehmung der Akteure im Hinblick auf die rechtlichen Rahmenbedingungen und die daraus resultierenden Impulse an. Danach ist auf der Grundlage der Angaben aus den Verbänden, aber auch der Behörden und der befragten Rechtsbeistände (sowohl der Verbände¹⁶¹ als auch der Vorhabenträger) eine Vorwirkung der im Geltungsbereich des UmwRG stattfindenden Beteiligung der Verbände zu bejahen.

Die vorstehend beschriebene Vorwirkung des UmwRG im Verwaltungsverfahren ist einzuordnen in den rechtlichen und organisatorischen Kontext, in dem die Akteure tätig sind. Dabei dürfte eine generell vorhandene „Regelbindung“ der behördlichen Akteure zusammenwirken mit einer Präferenz für Berücksichtigung von Umweltbelangen. Fast alle befragten Beschäftigten in Behörden sehen im Umweltschutz eine wichtige Aufgabe bei der Bearbeitung von Verfahren, wobei sich drei Argumentationsstränge ausmachen lassen:

1. Materielle Vorgaben: Umweltschutz sei wichtig, da er so im Gesetz (BImSchG) festgelegt sei. Die Behörde habe keinen Ermessensspielraum und fälle daher entsprechend dem Gesetz gebundene Entscheidungen.¹⁶²
2. Organisationsspezifisches Eigenverständnis als Umweltbehörde: „Dafür rangeln wir uns ja mit der Wirtschaftsbehörde.“¹⁶³
3. Rechtfertigungsfunktion in der Abwehr externer öffentlicher Angriffe: „Man muss sich immer verteidigen, beweisen, dass kein Lärm entsteht, weniger Kerosin verbraucht wird.“¹⁶⁴

Die verhaltensbestimmenden Faktoren „Präferenz für Umweltbelange“, oftmals unterstützt durch das Selbstverständnis der jeweiligen Organisation, die Regelbindung sowie die sozialpsychologische Tendenz zur „Dissonanzreduktion“, erfährt im Geltungsbereich des UmwRG eine Unterstützung durch die Möglichkeit der Klageerhebung: Auch im Sinne von Rechts- und damit Investitionssicherheit erwächst daraus ein zusätzlicher Impuls, prozedurale und materielle Vorgaben intensiver zu prüfen und dies auch in der Begründung der Bescheide zu dokumentieren.

Wirkungen aus dem Rechtsbehelfsverfahren

Die Bewertung des Klageausgangs hängt bei Verbänden und ihren Rechtsbeiständen eng mit dem erreichten Umweltnutzen bzw. der Abwendung von möglichen Umweltschäden zusammen. So wird in einem Verfahren, in dem der Verband die fehlende Beteiligung im Verwaltungsverfahren beklagt hat, das „faktische Aus“¹⁶⁵ für eine bestimmte Linienführung einer Fernwärmetrasse erwirkt. Der Vorhabenträger habe im Anschluss an die Klage einen neuen Planfeststellungsbeschluss beantragt. Ein veränderter Verlauf der Trasse vermeidet die Abholzung von Grünflächen, so dass der Ausgang des Verfahrens entsprechend als positiv

¹⁶⁰ Gemeint ist damit, dass alle anderen möglichen Einflussgrößen konstant gehalten werden („bei sonst gleichen Bedingungen“), um die Wirkung des neu hinzugetretenen Umweltrechtsbehelfs zu identifizieren.

¹⁶¹ Siehe dazu auch die generelle Einschätzung zur „Effektivität des UmwRG“ in Abschnitt 5.1.6.

¹⁶² Interview I06BH, I12BH.

¹⁶³ Interview I05BH_SRBHT, I13BH.

¹⁶⁴ Interview I14BH. Generell lasse sich in den letzten Jahren ein merklich anderer Umgang mit Natur- und Artenschutzthemen in der Behördenpraxis ausmachen. Siehe dazu Interview P03SR.

¹⁶⁵ Interview I05UVH.

bewertet wird. Positiv oder erfolgreich bewerten Verbände den Ausgang des Klageverfahrens auch, wenn die Rechtswidrigkeit eines Planfeststellungsbeschlusses festgestellt wird und eine fehlende UVP nachgeholt werden muss. Wird die Klage zurückgewiesen und die als kritikwürdig eingestufte Entscheidung der Behörde vom Gericht bestätigt, fällt die Wertung dementsprechend negativ aus.¹⁶⁶ Als zumindest aus rechtssystematischer Sicht „bahnbrechenden Erfolg“¹⁶⁷ bewertet ein Befragter das Klageverfahren, da dieser Fall zu einem Urteil des europäischen Gerichtshof geführt hat und Klagebefugnisse von Umweltverbänden ausgeweitet werden.

Aus der Perspektive dieser Untersuchung ist jede im Klageverfahren erreichte Verbesserung der Umweltsituation als „Erfolg“ zu werten. Unter dem Blickwinkel dieses Erfolgskriteriums ergibt sich – ebenso wie hinsichtlich der Beteiligung am Verwaltungsverfahren (siehe Abschnitt 5.1.4, Vorwirkungen) – auch für die Klageverfahren eine gegenüber der subjektiven Wahrnehmung der befragten Verbände differenziertere Bewertung des Erfolgs.

5.1.5 Station 5: Umsetzung der Entscheidungsergebnisse

Zu dieser Station liegen trotz der in den Interviews gestellten Fragen keine Hinweise vor. Die Umsetzung der Entscheidungsergebnisse wird von den Befragten offenbar nicht als vorrangige Problemstellung bzw. als primäres Betrachtungsziel innerhalb des Themas UmwRG wahrgenommen. Dies mag auch damit zusammenhängen, dass der Untersuchungszeitraum nicht weit zurückliegt und manche der Vorhaben noch nicht verwirklicht wurden. Andere wurden vom Vorhabenträger – trotz bestehenden Baurechts – nicht weiter verfolgt.

Zu der Frage, ob die Vorhabenträger umweltschützende Festlegungen in bestandskräftigen behördlichen Bescheiden oder in gerichtlichen Entscheidungen auch tatsächlich umsetzen, lassen sich daher auf der Basis dieser Untersuchung keine Aussagen treffen.

5.1.6 Einschätzung des Instruments UmwRG durch die befragten Akteure

Am Ende des Interviews erhalten alle Akteure Gelegenheit, ergänzend zu ihren Aussagen zu den einzelnen Stationen der Verfahren eine (generelle) Einschätzung der Effektivität des UmwRG im Hinblick auf die Durchsetzung von mehr Umweltschutz zu formulieren.

In zwei Fällen können die Befragten das UmwRG nicht bewerten, da das Klageverfahren noch nicht abgeschlossen sei¹⁶⁸ bzw. die Befragte noch ungenügende Erfahrungswerte mit dem Instrument gesammelt habe.¹⁶⁹ Drei Verbände schätzen das UmwRG als effektiv ein, da der Zugang zu Gericht nun gegeben sei und sich die formale Beteiligung verbessert habe.¹⁷⁰ Ein befragter hauptamtlich Beschäftigter eines Umweltverbandes bewertet das UmwRG als großen Fortschritt, der allerdings erst im Anschluss an das Trianel-Urteil seine volle Wirkung entfalten könne: „Damit sind Anwälte für die Natur erst möglich“. ¹⁷¹ Zwei weitere Befragte aus den Umweltverbänden (je ein Haupt- und ein Ehrenamtlicher) bewerten das UmwRG ebenfalls erst seit dem Trianel-Urteil als effektiv, da dies „(...) der Türöffner für das Vorbringen“ der Klage

¹⁶⁶ Interviews I08UVE, I11UVH, I08SR Klagen gewonnen, Interview P09UVE, P01SR Klage abgewiesen, I13SR Klage teilweise stattgegeben.

¹⁶⁷ Interview I06UVH_I07UVH.

¹⁶⁸ Interview P03UVH.

¹⁶⁹ Interview I11UVH. Auf mögliche Lerneffekte und Erfahrungen wird im Zuge der Akteuranalyse näher eingegangen. Siehe auch Abschnitt 5.2 ff.

¹⁷⁰ Interviews I05UVH, P09UVE, I14UVE sowie P03BH.

¹⁷¹ Interview I06UVH_I07UVH.

sei.¹⁷² Die Behörden seien durch das UmwRG auf Verbände aufmerksam geworden. Sie haben Einwendungen der Verbände nun zu beachten bzw. zu bearbeiten.¹⁷³ Die Mehrheit der befragten Verbände sieht im UmwRG trotz der von ihnen benannten Verbesserungsvorschläge eine effektive Möglichkeit, mehr Umweltschutz durchzusetzen.

Die Rechtsbeistände der Verbände sehen erst seit dem Trianel-Urteil eine gewisse Effektivität des UmwRG gegeben.¹⁷⁴ Insgesamt habe das Gesetz „(...) zu viele Hürden statt Vereinfachungen (...)“¹⁷⁵ gebracht und werde durch die Präklusionsvorschriften „(...) seiner Effektivität beraubt.“¹⁷⁶

Eine Reihe von Befragten aus den Umweltverbänden und der für diese tätigen Rechtsanwälte wiesen zudem darauf hin,¹⁷⁷ dass der Anwendungsbereich der zum Zeitpunkt des Interviews geltenden Fassung des UmwRG 2006 zu eng sei; insbesondere könnten auch Verfahren, die nicht UVP-pflichtig sind (etwa im Bergrecht), durchaus relevante Umweltauswirkungen haben. Auch die Entscheidungen in Konstellationen, wie sie dem Fall „Luftreinhalteplan“ zugrunde liegen, weisen hin auf eine Ausweitung des Anwendungsbereiches im Hinblick auf die völkerrechtlichen Vorgaben (Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Abkommen). Vertiefte Ausführungen zu dieser Frage folgen in der rechtlichen Analyse (siehe Abschnitt 7.4.2, Anwendungsbereich).

5.2 Akteurbezogene Ergebnisse der Vertiefungsfallstudien

Die Interviews auf Ebene 3 haben zum Ziel, Daten für die Analyse der Anreiz- und Hemmnisstrukturen der Akteure zu erheben. Dies dient dazu, zu Empfehlungen und Maßnahmen zu gelangen, die tatsächlich in der Praxis umsetzbar sind und effektive Ergebnisse zeitigen. Die diesbezügliche Auswertung der Interviews – über die ersten Ansätze im Hinblick auf die Vorwirkung im Verwaltungsverfahren (siehe Abschnitt 5.1.4, Vorwirkungen) hinaus – folgt in diesem Abschnitt. Die Darstellung der Ergebnisse gliedert sich anhand der Reihenfolge der im Rahmen der Methodik getroffenen Verhaltensannahmen für die Akteuranalyse und nimmt diese vergleichend in den Blick (siehe Abschnitt 1.3). Für die Akteurgruppe der Vorhabenträger liegen Daten aus nur einem Interview vor. Anhand dieses einen Interviews lässt sich keine Akteuranalyse von Vorhabenträgern vornehmen, so dass auf eine explizite Darstellung verzichtet wird. Die Aussagen von anderen Akteuren über Vorhabenträger bzw. deren Handlungsweisen in Verfahrensverläufen sind jedoch in der Auswertung der Vertiefungsfallstudien nach Stationen (siehe Abschnitte 5.1.1 bis 5.1.6) enthalten. Die einzelnen Betrachtungen und Perspektiven der unterschiedlichen Akteurgruppen werden schließlich unter den übergreifenden Themen „Zusammenarbeit der Akteure“ und „Kognitive Grenzen und Lerneffekte“ zusammengeführt. Der inhaltliche Fokus liegt hier bei der Behördenperspektive.

5.2.1 Akteuranalyse: Zuständige Behörde

Im Hinblick auf die Anreizstruktur der Behördenmitarbeiter lassen sich folgende Befunde festhalten:

¹⁷² Interviews I08UVE, P12UVH.

¹⁷³ Siehe auch Abschnitt 5.1.4.

¹⁷⁴ Interviews I08SR, I13SR, I14SR.

¹⁷⁵ Interview P01SR. Auch Behördenmitarbeiter sehen keine Vereinfachung durch das UmwRG, siehe Interview P01BH.

¹⁷⁶ Interview P03SR.

¹⁷⁷ Interviews I06SR_I07SR, I12SRUV, I13SR und P01SR sowie mittelbar auch I11SR.

In keinem Interview gibt es Hinweise darauf, dass die behördliche Entscheidungspraxis durch gezielten politischen Druck beeinflusst wird. Dies schließt nicht aus, dass die Beschäftigten der Behörden sich an der vermuteten Erwartungshaltung der übergeordneten Stellen orientieren. In wenigen Fällen handelt es sich bei den betrachteten Verfahren um sogenannte Prestigeprojekte. Bei diesen geben die Befragten an, sich bewusst einer möglichen Einflussnahme entgegenzustellen und verweisen besonders auf ihr Anliegen, rechtssichere Entscheidungen treffen zu wollen. Auch ist bei keinem befragten Beschäftigten einer Behörde nach eigener Einschätzung – weder bei örtlichen Vollzugsbehörden noch bei Ministerien – ein Einfluss durch eine „Problemnähe“ gegeben, etwa in der Weise, dass die Beschäftigten als Bürgerinnen und Bürger persönlich von einem Vorhaben betroffen sind.¹⁷⁸ Bei den meisten Befragten kann nach den Ergebnissen der Befragung von einer Präferenz für die Berücksichtigung von Umweltbelangen ausgegangen werden. Hinzu kommt eine „Regelbindung“ der behördlichen Akteure (siehe Abschnitt 5.1.4, Vorwirkungen).

Die Bearbeitung von Anträgen stützt sich in fast allen Fällen auf Gesetze, ggf. vorhandene Verwaltungsvorschriften und Leitfäden. Dabei ist anzumerken, dass die meisten Befragten keine spezifische umweltrechtliche Ausbildung absolviert haben. Dies ist nicht nur hinsichtlich des Erkennens von ökologischen Wirkzusammenhängen problematisch sondern kann beispielsweise auch schon bei der Nutzung umweltbezogener Leitfäden hinderlich sein. Für große Projekte werden zunehmend Teams zusammengesetzt oder es ist geplant, Projektteams zukünftig einzurichten, um Expertise zu bündeln.

Als hemmend für das Behördenhandeln erweisen sich die von fast allen befragten Akteuren angegebene begrenzten personellen Ressourcen, was durch die – teilweise weiterhin stattfindenden – Mitarbeiterfreisetzungen noch verschärft wird. Zwar gibt es in den Behörden verfahrens- bzw. vorhabensspezifisches Wissen und damit herausgebildete Verfahrensroutinen. Diese werden jedoch durch neue Gesetze – einschließlich des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes -, Gesetzesänderungen oder Urteile des EuGH („Trianel-Urteil“) durchbrochen, so dass sich die befragten Akteure stetig mit sich ändernden Rechtslagen konfrontiert sehen.

Der vermutete Anreiz, Rechtsbehelfe zu vermeiden, wird von den meisten Beschäftigten in Behörden zunächst verneint und eher auf die Schaffung von Rechtssicherheit verwiesen. In allen Interviews gibt es jedoch Hinweise darauf, dass die Vermeidung eines Rechtsbehelfs implizit mit dem gesetzmäßigen Vollzug von rechtlichen Vorgaben und damit mit der Erfüllung des behördlichen Selbstverständnisses zusammenhängt. Dabei stellte das UmwRG zunächst kaum einen Anreiz dar, umweltschutzrechtliche Belange stärker zu berücksichtigen, da sich dadurch lediglich der Kreis der Klagebefugten erweiterte. Erst seit dem Trianel-Urteil stellen die befragten Verbände und deren Rechtsbeistände eine merkliche Veränderung, teilweise sogar eine Art „Schockreaktion“, im Behördenhandeln fest. Offenbar trug das Urteil, auch jenseits der streitgegenständlichen Rechtsfragen, dazu bei, das Wahrnehmungsmuster der Beschäftigten in Behörden zu verschieben. Manche Behördenmitarbeiter sehen im UmwRG aber auch eine Hilfestellung bei Ihrer Aufgabe, umweltrechtliche Vorgaben umzusetzen (siehe auch Abschnitte 5.1.2 und 5.1.6).

Eng verknüpft mit dem gesetzmäßigen Vollzug umweltrechtlicher Vorgaben ist zudem die Verwirklichung von Gemeinwohlbelangen. Alle Beschäftigten der Behörden wurden in den Interviews nach der Relevanz der Aspekte Gemeinwohlorientierung, Behördenansehen,

¹⁷⁸ Interviewleitfaden Behörde: Fragen 8 und 9.

Umweltbelange und Realisierung des Vorhabens im Rahmen des betrachteten Falls befragt.¹⁷⁹ Demnach steht die Gemeinwohlorientierung an erster Stelle. Die Berücksichtigung von Umweltbelangen wird von allen Befragten als wichtig eingestuft, müsse jedoch teilweise anderen Belangen des Gemeinwohls untergeordnet werden. Das Ansehen der Behörde scheint auf den ersten Blick für alle Befragten zunächst nicht von Bedeutung zu sein. Nach kurzem Nachdenken gelangen mehr als die Hälfte der Befragten aus Behörden jedoch zu der Einschätzung, dass eine gerichtliche Aufhebung eines Beschlusses auf das Ansehen der Behörde zurückfallen könne. Die tatsächliche Realisierung eines Vorhabens hingegen ist für die Befragten nach ihren Angaben von nachrangiger Bedeutung.

Zusammenfassend lässt sich als Hauptanreiz von Beschäftigten in Behörden die Schaffung von Rechtssicherheit festhalten, gefolgt von der Sicherung von Gemeinwohlbelangen.

5.2.2 Akteuranalyse: Umweltvereinigungen

Bei den Akteuren in den Umweltverbänden sind zwei Gruppen zu unterscheiden: Einerseits die hauptamtlich Beschäftigten und andererseits die ehrenamtlich Tätigen. Beiden Gruppen wird von den anderen Akteuren eine zunehmende Professionalisierung und Expertise zugesprochen. Beschäftigte der Behörden als auch Rechtsbeistände der Vorhabenträger sehen bei Hauptamtlichen jedoch eine stärkere Professionalisierung und bei Ehrenamtlichen teilweise eine strikte Orientierung an Umweltpräferenzen. Diese Zuschreibung lässt sich für große, föderal strukturierte Verbände bestätigen.¹⁸⁰ Die befragten Hauptamtlichen weisen eine stärkere strategische Orientierung auf als die in den Ortsgruppen organisierten Ehrenamtlichen. Anhand der Vertiefungsfallstudien lässt sich eine weitere Unterscheidung innerhalb der Verbände vornehmen: Die Beteiligung an Verwaltungsverfahren liegt bei großen Verbänden in der Präferenz begründet, Umweltentlastungen zu erzielen. Bei lokal ausgerichteten Vereinigungen, steht oftmals ein konkretes Vorhaben im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit, wobei die Präferenzen eher bei der Verhinderung des Gesamtprojekts liegen. Erzielte Teilerfolge wie beispielsweise eine Verringerung der geplanten Baufläche, Erteilung von (weiteren) Auflagen oder die Ausweitung einer Ausgleichsfläche werden von großen Verbänden entsprechend positiver bewertet und als erzielte Umweltentlastung wahrgenommen. Kleinere Verbände ordnen Teilerfolge anders ein.

Die Vertiefungsfallstudien bestätigen auch die Annahmen hinsichtlich der hemmenden Wirkung von knappen finanziellen oder personellen Ressourcen der Verbände. Sie sind angewiesen auf ehrenamtliches Engagement, finanzielle Zuwendungen ihrer Mitglieder und Spenden Dritter. Dies gilt sowohl für Verbände mit föderalen Strukturen als auch für Verbände, die sich aufgrund eines aktuellen Vorhabens konstituiert haben.

Besonders große Verbände halten sich aufgrund dieser Restriktionen bei der Auswahl von Verfahren an denen sie sich beteiligen, an intern aufgestellte Prüfkriterien. Dabei spielt neben den durch das UmwRG gestärkten Möglichkeiten, Planung und Zulassung von Vorhaben im Hinblick auf die Anforderungen des Umweltrechts zu hinterfragen und damit Umweltentlastungen zu erzielen, auch der Anreiz eine Rolle, mittels Rechtsbehelfsverfahren Präzedenzfälle zu schaffen.

¹⁷⁹ Siehe Interviewleitfaden Behörde: Fragen 4, 5 und 9.

¹⁸⁰ Vgl. hierzu auch die Ergebnisse der UVP-Studie, Führ/Bizer/Dopfer/Mengel 2009, Abschnitt 6.2.2.6 (S. 212).

5.2.3 Akteuranalyse: Rechtsbeistände der Verbände und Vorhabenträger

Die im Rahmen der Vertiefungsfallstudien befragten Rechtsbeistände der Vorhabenträger sind in den meisten Fällen in großen Kanzleien mit mehr als zehn, teilweise über einhundert angestellten Anwälten tätig. Die Rechtsbeistände der Verbände hingegen bilden meist kleinere Kanzleien von zwei bis vier Personen. Kein befragter Rechtsbeistand der Verbände ist in einem Umweltverband oder bei einem Vorhabenträger angestellt. Die Motivation für die Übernahme eines Mandats¹⁸¹ unterscheidet sich bei Rechtsanwälten von Verbänden und Rechtsanwälten von Vorhabenträgern kaum. Bei beiden Akteurgruppen besteht der Anreiz, Folgeaufträge durch eine gelungene Vertretung von Mandanten zu erhalten. Bei den Vertretern der Verbände wird dieser situativ-nutzenmaximierende Anreiz durch die intrinsische Motivation „Einsetzen für die Natur“ verstärkt. Ein Drittel aller befragten Rechtsbeistände der Verbände war oder ist aktuell Mitglied eines Umweltverbandes. Kein befragter Rechtsanwalt eines Verbandes war bisher für einen Vorhabenträger tätig, hingegen war ein Drittel der Vorhabenträger-Anwälte in der Vergangenheit auch für Verbände tätig. Die Rechtsbeistände der Vorhabenträger haben zudem einen professionellen Habitus verinnerlicht. Dies lässt sich auch bei den Rechtsbeiständen der Verbände mehrheitlich vorfinden – oft jedoch gepaart mit einer intrinsischen Motivation zugunsten des Natur- und Umweltschutzes.

Einschränkungen bei der Mandatsübernahme liegen bei Rechtsbeiständen der Verbände dann vor, wenn die Finanzierung der Tätigkeit (bis hin zu einer möglichen Klageerhebung) nicht gesichert ist oder nach Ansicht des Anwalts oder der Anwältin keine Aussichten auf einen positiven Klageausgang gegeben sind.

Die Übernahme eines Mandats hängt bei keinem der befragten Rechtsbeistände der Vorhabenträger damit zusammen, ob (eventuell) von der Gegenseite eine Verbandsklage nach UmwRG erhoben wird oder werden könnte. In den meisten Fällen sind die Befragten bereits in die frühen Planungen vor der Antragstellung eines Vorhabens involviert. Hinzu kommt, dass die meisten Befragten die Vorhabenträger bereits vor den hier betrachteten Fällen und damit auch vor Inkrafttreten des UmwRG anwaltlich vertreten haben.

Auf Seiten der Verbands-Anwälte hat sich nach dem Eindruck aller befragten Akteurgruppen eine Art „Umweltrechts-Spezialisten-Pool“ etabliert, so dass in fast allen Interviews die gleichen Anwälte namentlich für Beispiele herangezogen werden. Die meisten Rechtsbeistände der Verbände vertraten diese ebenfalls bereits vor Inkrafttreten des UmwRG in naturschutzrechtlichen Fragen.

5.2.4 Kognitive Grenzen und Lerneffekte

In der Analyse möglicher Vorwirkungen im Verwaltungsverfahren geht Abschnitt 5.1.4 bereits auf die Bewertung der Beteiligung von Verbänden am Verfahren ein. Die weitergehende Frage lautet: Lassen sich aus der Beteiligung der Verbände am Verwaltungsverfahren und/oder aus den Rechtsbehelfsverfahren nach UmwRG Lernprozesse der Behördenmitarbeiter erkennen. Oder anders formuliert: Hat sich dadurch etwas im Verhalten der Behördenmitarbeiter geändert?¹⁸² Die meisten Behördenmitarbeiter sehen auf den ersten Blick keine Einflussnahme durch das UmwRG oder die Partizipationsmöglichkeiten der Verbände auf die Erstellung von Verwaltungsentscheidungen gegeben. Im Laufe der Interviews stellte sich jedoch bei allen

¹⁸¹ Interviewleitfaden Rechtsbeistände: Fragen 1 bis 6.

¹⁸² Interviewleitfaden Behörde: Fragen 6, 12, 13, 17 und 23.

Befragten aus Behörden heraus, dass sich die Bearbeitung von Anträgen im Verlauf der letzten fünf Jahre ausdifferenziert hat. Die erstellten Bescheide seien sowohl quantitativ als auch qualitativ hochwertiger und es werden mehr Fachgutachten eingeholt. Dabei wird die Verbandsbeteiligung von den meisten Befragten (sowohl Beschäftigte der Behörden als auch Rechtsbeistände der Vorhabenträger) begrüßt, da dadurch wichtige Aspekte, Themen und Argumentationen in die Verfahren eingebracht werden und insbesondere Umweltargumente eine Stärkung erfahren. Einschränkend ist zu vermerken, dass die befragten Behördenmitarbeiter bei BImSchG-Verfahren nur einen geringen Entscheidungsspielraum sehen. In diesem Antwortverhalten könnte eine spezifische, durch die Tradition des Gewerbe- bzw. Anlagenrechts mit seiner starken Orientierung am „Stand der Technik“ geprägte Behördenkultur zum Ausdruck kommen.

Indizien für Lernprozesse auf Seiten der Behörden sind die zunehmend differenziertere Bearbeitung von Bescheiden, aber auch die Einführung neuer Projektstrukturen (Bündelung von Expertise und damit einhergehende Qualitätssicherung, was auch zu mehr Rechtssicherheit beiträgt). Hinzu kommt die von einigen Befragten formulierte Tatsache der generell zunehmenden Sensibilisierung der Gesellschaft – und damit auch von richterlichen Entscheidungen – für Umweltthemen; eine Entwicklung, die sich auch im Verwaltungsverfahren – zusätzlich gestärkt durch das UmwRG – niederschlägt. Die vermehrte Einrichtung von Projektteams zur Bündelung fachlicher Expertise und die auf behördliche Veranlassung eingeholten Gutachten lassen sich als Versuch deuten, kognitiven Grenzen stärker als bisher entgegenzuwirken.

Zu konstatieren ist zudem, dass sich durch das Inkrafttreten des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes die Wahrnehmungsraster der Beschäftigten in Behörden (aber auch aller anderen Akteure) verschoben haben; und dies nicht nur im Hinblick auf das Wissen und den Umgang mit diesem Instrument. So lässt sich eine Art *dialektischer Professionalisierung* feststellen: Behörden auf der einen Seite nehmen mehr Expertise mittels Gutachten in Anspruch und sehen die Notwendigkeit, Verbände im Hinblick auf von ihnen (zunächst) nicht wahrgenommene Umweltaspekte einzubeziehen (dies lässt sich gut am Beispiel „Stickstoffeintrag“ nachvollziehen, da dieses Thema wohl erst durch Verbandsbeteiligung auf die Agenda von Behörden gelangte). Auf der anderen Seite stehen die Verbände, die durch die Mitwirkung an den Verwaltungsverfahren besonders durch die Anforderungen an den Substantiierungsgrad von Einwendungen an Rechts- und Fachwissen gewinnen (müssen) und dabei zunehmend anwaltlichen Beistand bereits während der Verwaltungsverfahren in Anspruch nehmen. Die Erhöhung der Expertise in Verbänden ist gleichwohl auch negativ konnotiert, da sie - besonders bei Verbänden mit einem erheblichen Anteil Ehrenamtlicher - das Ressourcen- bzw. Personalproblem verschärft.

Aber nicht nur bei den Behörden, sondern bei allen Akteurgruppen lassen sich zunächst bestehende kognitive Grenzen feststellen,¹⁸³ die durch die vorstehend beschriebenen professionellen Lerneffekte jedoch reduziert werden. Für die Rechtsbeistände der Vorhabenträger kann sich anhand der Beteiligung von Verbänden (und deren eingebrachter Expertise) jedoch auch die mit einem Vorhaben verbundene Komplexität reduzieren. Für Behördenmitarbeiter resultiert aus der Verbandsbeteiligung eine tiefere Durchdringung der

¹⁸³ Interviewleitfaden Umweltverband = Fragen 12 und 13, sowie 21 und 22, Interviewleitfaden Rechtsbeistände = Fragen 9, 14 und 15 sowie 18, 23, 24 und 25, Interviewleitfaden Behörde = Frage 3c, 7, 14, 16 und 17 sowie 22 und 23.

entscheidungsrelevanten Sachverhalte, was die Entscheidungsgrundlage verbessert und damit dazu beiträgt, die materiellen Ziele der jeweiligen Fachgesetze in größerem Maße zu verwirklichen.

5.2.5 Zusammenarbeit der Akteure

Die Frage, ob sich durch das Umweltrechtsbehelfsgesetz in der Zusammenarbeit der Akteure etwas im Verhalten und Zusammenwirken untereinander geändert hat, wurde allen Akteuren in den Interviews gestellt.¹⁸⁴

Von wenigen Ausnahmen abgesehen, bewerten sowohl die meisten Verbände als auch ihre Rechtsbeistände die Zusammenarbeit mit Behörden eher positiv. So benoten die in den Vertiefungsfallstudien befragten Verbandsvertreter die Zusammenarbeit mit den Behörden im Durchschnitt mit der Note Zwei bis Drei.¹⁸⁵ Von der Mehrheit der Befragten wird hier ein Einfluss des UmwRG gesehen. So habe sich die Zusammenarbeit seit Inkrafttreten des Gesetzes deutlich verbessert. Die Synergieeffekte, die durch die Verbandsbeteiligung auf Seiten der Behörden und Vorhabenträgerseite wahrgenommen werden, sehen auch die Befragten aus den Verbänden. So berichtet beispielhaft ein Verbandsvertreter, dass sein Verband nun als Gesprächspartner von der Behörde ernst genommen werde.¹⁸⁶ Anzumerken bleibt, dass neben der positiven Entwicklung im Hinblick auf die Zusammenarbeit weiterhin von den Verbandsvertretern gewünscht wird, dass Behörden ihre Einwendungen nicht nur bearbeiten und ggf. widerlegen, sondern auch positiver im Sinne der Umwelt berücksichtigen.

Von den Rechtsbeiständen der Verbände wird die Zusammenarbeit mit den Behörden mit der Note Drei bewertet. Die Beschreibungen der Zusammenarbeit wechseln zwischen „frostig und kühl“ bis zu „sachlich und professionell“. Eine Veränderung seit Inkrafttreten des UmwRG wird nicht gesehen.

Verbände und deren Rechtsbeistände attestieren sich im Hinblick auf die wechselseitige Kooperation gegenseitig die Note Eins bis Zwei. Die Zusammenarbeit dieser beiden Akteurgruppen wurde durch das UmwRG ebenfalls nicht beeinflusst.

Die Rechtsbeistände der Verbände und Vorhabenträger bewerten ihre Zusammenarbeit ebenfalls mit der Schulnote Zwei und begründen diese mit gegenseitig wahrgenommener Professionalität und Sachlichkeit. Von den Rechtsbeiständen der Vorhabenträger wird den Verbands-Rechtsbeiständen seit Inkrafttreten des UmwRG teilweise eine höhere Expertise im Hinblick auf die Rechtsprechung zum Umweltrecht zugesprochen.

¹⁸⁴ Vergleiche hierzu die Interviewleitfäden: Interviewleitfaden Umweltverbände = Fragenkomplex 5, Interviewleitfaden Behörde = Fragen 25 bis 28, Interviewleitfaden Rechtsbeistände = Fragen 27 bis 30.

¹⁸⁵ So der Durchschnitt aller Interviews mit Verbänden auf der Ebene 3. Warum die Benotung deutlich besser ausfällt als auf Ebene 2 (siehe Abschnitt 4.5: Hier wird die Zusammenarbeit mit den Behörden von den Verbänden im Durchschnitt mit der Note Vier bewertet), lässt sich nur vermuten. Möglicherweise ist das Ergebnis beeinflusst durch die Art der Befragung. Die Standardfallstudien erfolgten online und nicht im persönlichen Gespräch, so dass sich die Befragten mit ihrer eher negativen Meinung zur Zusammenarbeit allein am Computer sitzend eventuell „anonymer“ fühlten. Andererseits gibt es auch drei Fälle in den Vertiefungsfallstudien, in denen die Befragten die Zusammenarbeit mit Behörden sehr negativ bewerten.

¹⁸⁶ Interview I02UVH.

5.3 Verhältnis von Aufwand und Nutzen der umweltrechtlichen Verbandsklage

Anhand der erhobenen Daten lässt sich konstatieren, dass alle Befragten den Aufwand sowohl im Verwaltungs-¹⁸⁷ als auch im Klageverfahren als „hoch“ bewerten. Die Bewertung dieses „hohen“ Aufwands hängt dabei davon ab, ob die Einwendungen im Verwaltungsverfahren beachtet oder eine Klage gewonnen bzw. verloren wurde. Das Verhältnis von Aufwand zu Umweltnutzen wird also bei verlorenen Fällen als negativ, bei gewonnenen Fällen als positiv (aber immer noch erheblich) angesehen.

In methodischer Hinsicht ist darauf hinzuweisen, dass die Größen, in denen Aufwand (personelle und finanzielle Ressourcen) und Nutzen des Gesetzes (Beachtung der Vorgaben des Umweltrechts) zu messen wären, nicht unmittelbar vergleichbar sind.¹⁸⁸ Messbar wären allein Veränderungen innerhalb der jeweiligen Größen. Hierzu lässt sich Folgendes festhalten: Für die Verbände war es schon seit jeher eine Herausforderung, sich inhaltlich detailliert an einem Verwaltungsverfahren im Anwendungsbereich des UmwRG zu beteiligen. Die diesbezüglichen Anforderungen verändert das UmwRG nicht. Der Aufwand der Verbände in der Verbandsbeteiligung wird durch die umweltrechtliche Verbandsklage also nicht erhöht, da sich die Verbände auch schon vor Inkrafttreten des UmwRG an Verwaltungsverfahren beteiligt haben. Was sich verändert hat, sind die Anforderungen, die von den Verwaltungsgerichten an eine präklusionssichere Einwendung gestellt werden. Dem steht die Möglichkeit gegenüber, infolge des UmwRG auch jenseits des Naturschutzrechts Verstöße gegen umweltrechtliche Vorschriften geltend machen zu können. Die – insgesamt betrachtet (siehe Abschnitt 3.4) – hohe „Erfolgsquote“ der Rechtsbehelfe nach dem UmwRG spricht dafür, dass in den Fällen, in denen die Verbände von der neuen Klagemöglichkeit Gebrauch machen, ein tatsächlicher Bedarf an gerichtlicher Überprüfung bzw. Korrektur der Verwaltungsentscheidung gegeben war. 48,6 % der ermittelten Verfahren waren erfolgreich. Nimmt man zusätzlich die im Rahmen dieser Untersuchung identifizierte Vorwirkung mit in die Nutzenbetrachtung auf wird dieser Befund zusätzlich untermauert.

Macht ein Verband von der Klagemöglichkeit nach dem UmwRG Gebrauch, sind damit auch Aufwendungen auf Seiten der Behörden sowie der Vorhabenträger verbunden. Diese unterscheiden sich jedoch nicht von jenen, die bei sonstigen Klagen Drittbetroffener (etwa von Privatpersonen) auftreten. Derartige Klagen sind auch weiterhin möglich. Eine spezifische Belastung gerade durch Rechtsbehelfe nach dem UmwRG könnte man allenfalls dann annehmen, wenn von der Klageoption in überbordender bzw. rechtsmissbräuchlicher Weise Gebrauch gemacht würde. Anzeichen dafür hat die Untersuchung aber nicht ergeben. Im Gegenteil: Die Zahl der eingelegten Rechtsbehelfe bewegt sich in einem sehr kleinem,

¹⁸⁷ Siehe hierzu auch die Ergebnisse der Ebene 2, Abschnitt 4.3.1.

¹⁸⁸ Methodenkritisch ist anzumerken, dass die Fragen nach der Bewertung des Verhältnisses von Aufwand und dem durch die Verfahren erwirkten Umweltnutzen (Interviewleitfaden Umweltverband = Fragenkomplexe 11 und 19, Interviewleitfaden Rechtsbeistände = Fragenkomplex 13 und 22) für die Befragten offenbar nur bedingt nachvollziehbar waren. Bei Verhältnisfragen (hier das Verhältnis von Aufwand zu (Umwelt-)Nutzen) eines Instruments wie dem UmwRG fehlte eine Bezugs- oder Rechengröße auf die sich Befragter und Fragender hätten beziehen können. Bei den Fragen nach dem Verhältnis von Aufwand und Nutzen der Verbandsklagemöglichkeit wird neben der offenen Fragestellung zwar auch eine Lickert-Skala verwendet, der Vergleich aller offenen Antworten und aller Skalenwerte ergibt jedoch kein einheitliches Bewertungsschema. Die Variablen Aufwand – bspw. der Einsatz von Ehrenamtlichen – und die Variable Umweltnutzen weisen keine (vergleichbare) Messgröße auf und sind zudem undefiniert in ihren möglichen Variablenausprägungen formuliert, was eine Beantwortung der Fragen erschwerte und der Auswertung Grenzen setzt.

überschaubaren Umfang (ca. 12 im Jahresmittel; siehe Abschnitt 3.2) und die Erfolgsquote ist deutlich überdurchschnittlich (Abschnitt 3.4).

6 Anwendung der Befunde auf die Hypothesen und Fazit der empirischen Untersuchung

Dieses Kapitel widmet sich auf der Basis der Befunde der Standardfallstudien und der Vertiefungsfallstudien (Ebenen 2 und 3, einschließlich der Akteuranalyse) – sowie teilweise unter Rückgriff auf die Erkenntnisse der Ebene 1 – den Fragestellungen der Untersuchung und den damit zu überprüfenden Hypothesen (siehe Abschnitt 2.3.1).

6.1 Hypothese 1: Hemmnisse beim Zugang zu den Informationen über die Verfahren

Mit der Hypothese 1 war folgende Aussage zu prüfen: „Hemmnisse beim Zugang zu den Informationen über die Verfahren (Gestattungsverfahren, aber – wohl vor allem – Verfahren zur Vorbereitung von nachträglichen Anordnungen) erschweren es den Verbänden, sich an den Verfahren im Anwendungsbereich des UmwRG zu beteiligen.“

Für Verbände besteht der Bedarf, Informationen über mögliche anstehende Verfahren sowie Antragsunterlagen einfacher und strukturierter zu erhalten, um sich an Verfahren beteiligen zu können. Als Ergebnis der Ebene 2 lässt sich konstatieren, dass der Zugang zu Informationen ein Hemmnis für Verbände darstellt.¹⁸⁹ Auf der Ebene 3 wurden die Beschäftigten in Behörden ergänzend zur Informationsbereitstellung befragt. Demnach stellen Behörden aus ihrer (subjektiven) Sicht Informationen ausreichend zur Verfügung. Eine Veränderung der Informationspolitik ist anhand der Ergebnisse erkennbar. So wird bei den meisten Behörden die Bekanntmachung von Großvorhaben (teilweise mit den entsprechenden Antragsunterlagen) im Internetauftritt dargestellt oder es ist geplant, diese Informationen künftig zu veröffentlichen. Vertiefend zur Ebene 2 bleibt jedoch anzumerken, dass nur wenige Behörden bereits eine aktive „Informationspolitik“ betreiben. Vereinzelt werden CDs mit den Antragsunterlagen oder Kopien in Papierform an die zu beteiligenden Verbände proaktiv verschickt. Im Falle einer Behörde ist positiv hervorzuheben, dass sie bei jedem Verfahren mit möglicher Verbandsbeteiligung alle im Umfeld betroffenen Verbände jeweils individuell informiert. Dies könnte als Vorbild dienen für Ansätze, die Hemmnisse, die mit der Informationsbeschaffung für Verbände einhergehen, zu verringern.

Die Hypothese 1 ist daher anhand der vorliegenden Ergebnisse der Ebenen 2 und 3 bestätigt.

6.2 Hypothese 2: Personelle und finanzielle Restriktionen auf Seiten der Verbände

Die Hypothese 2 lautet: „Aufgrund personeller und finanzieller Restriktionen können Verbände sich nur in ausgewählten Fällen an Verwaltungsverfahren beteiligen und ggf. Klage einreichen.“

Diese These lässt sich bereits anhand der empirischen Befunde der Standardfallstudien bestätigen. Personelle und monetäre Restriktionen stellen für Verbände das größte Hindernis dar, um sich an Verfahren zu beteiligen. Die in den Vertiefungsfallstudien befragten Verbandsvertreter als auch deren Rechtsbeistände bestätigen dieses Ergebnis.

¹⁸⁹ Siehe Abschnitte 4.5.1 ff.

6.3 Hypothese 3: Vorwirkung

Gegenstand von Hypothese 3 war die Vorwirkung des Gesetzes: „Das UmwRG entfaltet seine Wirkung bereits im Vorfeld eines Rechtsbehelfs: Bei der Konzeption eines Vorhabens, seiner Darstellung in den Antragsunterlagen und der Prüfung der rechtlichen Anforderungen während des Verwaltungsverfahrens besteht ein Anreiz, Rechtsbehelfsverfahren zu vermeiden.“

Die Hypothese 3 wird ebenfalls bestätigt: Der Anreiz, Rechtsbehelfsverfahren zu vermeiden bzw. Verfahren rechtssicher zu gestalten, besteht sowohl bei Behördenmitarbeitern als auch bei Vorhabenträgern. So zeigen die Ergebnisse der Befragung auf den Ebenen 2 und 3,¹⁹⁰ dass die Behörden von Umweltverbänden vorgebrachte „Einwendungen intensiver bearbeiten“; auch sei man nunmehr gezwungen, die von den Verbänden vorgebrachten Argumente nachzuvollziehen, so dass die Entscheidungsbegründungen bei fast allen Behörden umfangreicher geworden seien.¹⁹¹ Hinzu kommt, dass Verbände teilweise den Eindruck haben, erst seit Einführung des UmwRG bzw. seit der Anerkennung nach § 3 UmwRG von Behörden als wichtiger Akteur, der einbezogen werden muss, berücksichtigt zu werden.

Einschränkend anzumerken bleibt: Nur weil Behörden sich intensiver mit Einwendungen auseinandersetzen, heißt das nicht automatisch, dass die Entscheidungen zu einer Verringerung der Auswirkungen auf die Umwelt führen. Zu verzeichnen ist damit zunächst einmal eine prozedurale Vorwirkung, wobei die materiellen Implikationen im Einzelfall divergieren. Die von den Verbänden eingebrachten Argumente und Perspektiven – verstanden als die für die Verwirklichung der Intention auf „Gemeinwohlrichtigkeit“ hoheitlichen Handelns produktiven Elemente der „Kontrastinformation“ und der „Gegenmachtbildung“¹⁹² – stimulieren in der Folge die Vertiefung von Argumentationen, die das verfahrensgegenständliche Vorhaben stützen sollen, was zu einem argumentativen „Wettrüsten“ und zu „dialektischer Professionalisierung“ führen kann. Beide letztgenannten Phänomene verbleiben dabei zunächst einmal auf der prozeduralen Ebene. Sie tragen aber, was durchaus im Einklang mit den Zielen des Verwaltungsverfahrens steht (§ 24 und § 39 Abs. 1 Satz 2 VwVfG), zu einer vertieften Betrachtung der entscheidungsrelevanten Aspekte bei.

Nimmt man die – empirisch breiter angelegte – Evaluation des UVP-Gesetzes hinzu,¹⁹³ lassen sich die hier gefundenen Ergebnisse aber auch in materieller Hinsicht einordnen: Die Evaluation des – nach herrschender Ansicht rein prozedural angelegten – Instruments der UVP hat gezeigt, dass damit Verbesserungen im Hinblick auf die Erreichung von Umweltzielen verbunden sind. Gleiches dürfte daher auch für prozedurale Vorwirkungen gelten, die aus dem UmwRG resultieren. Selbstverständlich stärkt das UmwRG als solches die verfahrensrechtliche Position im Verwaltungsverfahren nicht; aber die durch das UmwRG eingeräumte Möglichkeit, Rechtsbehelfe einzulegen, erhöht das Gewicht der vorgebrachten Argumente.

Die Hälfte aller befragten Verbandsvertreter und auch alle Rechtsbeistände der Verbände berichten von Vorwirkungen im Verwaltungsverfahren. Diese reichen von inhaltlichen Wirkungen (Kompensationsmaßnahmen, Verschärfung von Auflagen, Befristung einer Einleitungserlaubnis etc.) über formale Wirkungen (Verbesserungen in der Art der

¹⁹⁰ Siehe Abschnitte 4.1.3.1 und 5.4.4.1 sowie insbesondere die Interviews I06BH, I08BH, I12BH

¹⁹¹ Interviews I06BH, I08BH, I12BH, I13BH.

¹⁹² Dazu – und zu deren verfassungsrechtlicher Fundierung – siehe Denninger 1990.

¹⁹³ Siehe Führ/Bizer/Dopfer/Mengel et al. 2009, S. 144 ff.

Verbandsbeteiligung, Zusammenarbeit) hin zur tieferen Prüfdichte hinsichtlich von Verbänden eingebrachten Argumenten.

6.4 Hypothese 4: Präklusionsvorschriften

Im Hinblick auf die Präklusionsvorschriften sind bezogen auf die beiden Schritte der Station 3 zwei Hypothesen (4a und 4b) zu bewerten.

6.4.1 Hypothese 4a: Hemmnis für den Klageerfolg

Die Hypothese 4a lautet: „Die Präklusionsvorschriften des UmwRG stellen ein Hemmnis für den Klageerfolg dar.“

Hierauf weist schon die kursorische Betrachtung der 58 Verfahren aus der Ebene 1 hin: In 21 Fällen¹⁹⁴ waren die Einwendungen der Verbände in unterschiedlichem Ausmaß materiell präkludiert.¹⁹⁵ Dies entspricht 36,2 % der Verfahren aus der Grundgesamtheit.

Auch im Rahmen der Standardfallstudien verknüpfen die Verbände die unzureichende Effektivität des UmwRG unter anderem mit den hohen Hürden durch die Präklusionsvorschrift (Abschnitt 4.4), die im Zusammenspiel mit den geringen Verbandsressourcen und den knappen Fristen im Verfahrensverlauf (Abschnitt 4.3.1) besonders restriktiv wirkten.

Auf der Ebene der Vertiefungsfallstudien werden drei Fälle ausgemacht, in denen die Präklusionsvorschriften konkret ein Hemmnis für den Klageerfolg darstellen.¹⁹⁶ In einem Fall hat der Verband in seiner Einwendung lediglich die FFH-bezogene Argumentation inhaltlich untermauert; nicht jedoch für einen anderen – unter prozessualen Gesichtspunkten durchaus relevanten – Bereich (Schadstofffracht). Damit werden darauf bezogene Umweltverbesserungen, aber auch die Klärung von Rechtsfragen im Wege gerichtlicher Entscheidungen verhindert.

Die Hypothese trifft damit in einem relevanten Anteil der Vertiefungsfallstudien zu. Für die Annahme einer hemmenden Wirkung ist es nicht erforderlich, dass diese in allen oder der Mehrheit der genauer untersuchten Verfahren im Gerichtsverfahren eintrat. Nimmt man die Ergebnisse aus Ebene 1 hinzu, wonach – insgesamt – in 36,2 % der Fälle eine unterschiedlich ausgeprägte Präklusionswirkung zu verzeichnen ist, so unterstreicht dies die Relevanz der Präklusionsregelung.

Der Befund ist zudem im Zusammenhang mit Hypothese 4b zu sehen, wonach sich zur Vermeidung der Präklusion die Notwendigkeit ergibt, detailliertere Einwendungen im Verwaltungsverfahren zu erheben. Angesichts der begrenzten personellen und finanziellen Ausstattung auf Seiten der Verbände verschärft dies zwangsläufig das Ressourcenproblem und damit auch die ohnehin bestehenden Hemmnisse.

¹⁹⁴ Wobei die Präklusion in 2 Fällen am Maßstab des Naturschutzrechts festgemacht wurde und in (lediglich) einem Fall das Berufungsgericht die Präklusionswirkung verneinte.

¹⁹⁵ Die Identifizierung der Präklusionswirkung erfolgte anhand der vorliegenden Entscheidungstexte. Der Bedarf für eine diesbezügliche kursorische Überprüfung der ermittelten Verfahren aus Ebene 1 ergab sich erst im späteren Projektverlauf, weshalb die Abschnitte 2.1 und 3 auch keine Ausführungen zu dieser Thematik enthalten.

¹⁹⁶ Interviews I01UVE (einwendender Ortsverband ist – laut dem verwendeten Briefpapier! – nicht nach UmwRG anerkannt), I13UVH (Einwendungen nicht fristgerecht eingereicht sowie P03SR (einzelne inhaltliche Punkte mit Prozessrelevanz durch Einwendung nicht abgedeckt).

6.4.2 Hypothese 4b: Umweltbelange in qualifizierter Form einreichen

In Hypothese 4b war formuliert: „Die Präklusionsvorschriften verstärken den Anreiz für die Verbände, Umweltbelange in qualifizierter Form bereits in Verwaltungsverfahren einzubringen.“

Das Zusammenspiel von naturwissenschaftlich-technischer Fachexpertise und juristischem Sachverstand ist entscheidend, wenn es darum geht, die Anforderungen aus der Präklusion zu bewältigen. Diesbezüglich verweist schon die Mehrzahl der Verbände aus den Standardfallstudien auf die ressourcenbindende Wirkung der Präklusionsvermeidung (Abschnitt 4.3.1).

Durch die Ergebnisse der Ebene 2 und Ebene 3 (siehe Abschnitte 4.3.1 sowie 4.5.1, Station 3, Schritt 1 und 2) wird die Hypothese 4b bestätigt.

6.5 Hypothese 5: Durchsetzungschancen

Die Hypothese 5 lautet: „Infolge des UmwRG steigen die Durchsetzungschancen von rechtlichen Vorgaben, die auf den Schutz der Umwelt oder die Verbesserung der Umweltsituation ausgerichtet sind.“

Die betrachteten gerichtlichen Entscheidungen vermitteln auf den ersten Blick zum Teil den Eindruck, es seien keinerlei Verbesserungen zugunsten der Umwelt festzustellen. Die empirischen Befunde allerdings zeigen in einer signifikanten Zahl von Fällen ein differenzierteres Bild: Von neun Fällen, in denen aufgrund der Antworten der Ebenen 2 und 3 genauere Angaben zum Verfahrenslauf, einschließlich von Modifikationen des Vorhabens vorlagen, war in fünf Fällen das Ergebnis zu korrigieren. Die Befunde der Standard- und Vertiefungsfallstudien zeigen zudem eine Vorwirkung im Verwaltungsverfahren (siehe Abschnitt 5.1.4).

Des Weiteren ließ sich bereits im Rahmen der Vollerhebung auf Ebene 1 eine Erfolgsquote von 48,6 % ermitteln (Abschnitt 3.4).

6.6 Ergebnisse der empirischen Untersuchung

Abschließend sind die Ergebnisse der empirischen Untersuchung in einer Zusammenschau der drei Untersuchungsebenen zusammenzuführen.

Zu den für die Untersuchung relevanten insgesamt 144 Verbänden gehören die nach § 3 UmwRG anerkannten Umweltvereinigungen sowie mithilfe von Stichproben identifizierte Verbände, die – da sie bereits naturschutzrechtlich anerkannt sind – auch nach § 5 Abs. 2 UmwRG als anerkannt im Sinne des § 3 UmwRG gelten. Durch Datenbankauswertungen und eine ergänzende empirische Abfrage bei den Verbänden werden 58 Rechtsbehelfsverfahren identifiziert, die bis zum 15. April 2012 eingelegt wurden und damit in den Untersuchungsrahmen fallen (Grundgesamtheit). Im Jahresmittel handelt es sich um rund 12 Rechtsbehelfe, die sich ganz überwiegend gegen immissionsschutzrechtliche Genehmigungen und zu einem relevanten Anteil auch gegen Planfeststellungsbeschlüsse richten.

Die Erfolgsquote der ermittelten Verfahren liegt bei 48,6 %. Damit ist eine – verglichen mit der Quote sonstiger verwaltungsrechtlicher Rechtsbehelfe – deutlich höhere Erfolgsquote zu konstatieren, die sich zudem noch leicht oberhalb der Größenordnung bewegt, die auch für die naturschutzrechtliche Verbandsklage ermittelt wurde. Darüber hinaus lassen sich Verfahren

identifizieren, die wegen ihres negativen Ausgangs bei Gericht aus prozessualer Sicht zwar als nicht erfolgreich einzustufen sind, in deren Verlauf der Verband aber gleichwohl eine spezifische Vorwirkung im Sinne der Zielsetzung des UmwRG erreichen konnte.

Mit Blick auf die Ergebnisse aus den Standard- und Vertiefungsfallstudien ist zunächst festzustellen, dass für Verbände keine Zugangshemmnisse im Anerkennungsverfahren nach § 3 UmwRG (Station 1) bestehen. Die Voraussetzungen für eine Anerkennung (Mindestbestehen des Verbandes und Nachweis von Aktivitäten für die Umwelt) sind für die Verbände insgesamt handhabbar.

Es lassen sich die folgenden Anreize für die beteiligten Akteure und die daraus resultierenden Wirkungen beobachten:

Ein positiver Mitwirkungsanreiz für Verbände im Rahmen der Station 3 besteht darin, bereits im Verwaltungsverfahren Umweltentlastungen zu erzielen. Der gleiche Anreiz kommt auch im Rechtsbehelfsverfahren zum Tragen: Verbände erheben im Falle eines Vorhabens mit erheblichen Umweltauswirkungen Klage, wenn eine unzureichende Berücksichtigung ihrer inhaltlichen Argumente vorliegt, eine UVP fehlt oder fehlerhaft durchgeführt wurde oder sich nach Ansicht des Verbands Verfahrensfehler identifizieren lassen. Manche Verbände erhoffen sich vom Rechtsbehelfsverfahren auch Klärungen durch Präzedenzfälle.

Für Behörden und Vorhabenträger liegt ein Anreiz im Verwaltungsverfahren darin, dieses von der Antragsstellung bis zur Entscheidung „gerichtsfest“ zu gestalten. Damit soll möglichen Klagen durch Verbände vorgebeugt sowie Rechtssicherheit und damit Planungssicherheit für Vorhabenträger geschaffen werden.

Zu den Vorwirkungen, die dem UmwRG zuzuschreiben sind, lässt sich auf Seiten der Behörden bspw. zählen, dass in fast allen Vertiefungsfallstudien eine genauere Sachverhaltsermittlung (etwa durch zusätzliche Gutachten) erfolgt – was zu einer erhöhten Rechtssicherheit der Behördenentscheidung führt – oder zusätzliche Auflagen erteilt werden.

Auf Seiten der Vorhabenträger ist als Vorwirkung die Tendenz zu beobachten, Verbände frühzeitiger einzubeziehen. Der Scoping-Termin eröffnet dafür allen am Verfahren Beteiligten die Möglichkeit, das Vorhaben und die aus ihrer Sicht relevanten Aspekte und klärungsbedürftigen Punkte zu sondieren, woraus sich auch Anregungen für ergänzende Untersuchungen ergeben können.

Als Folge der Anreize, denen sich die Akteure seit Inkrafttreten des UmwRG ausgesetzt sehen, lässt sich eine „dialektische Professionalisierung“ feststellen: Fast alle Verbände beteiligen Rechtsbeistände und Gutachter bereits im Verwaltungsverfahren und bringen damit qualifizierte Expertise ein. Dies führt zu Verhaltensänderungen bei Vorhabenträgern und Behörden, die ihrerseits mit den eben beschriebenen Maßnahmen (qualitativ hochwertigere Antragsunterlagen, Gutachten etc.) reagieren.

Verstärkt werden die Anreize, die sich aus dem UmwRG ergeben, durch das so genannte „Trianel-Urteil“, bei dem der EuGH am 12. Mai 2011 entschied, dass eine die Klagerechte von Umweltvereinigungen einschränkende Regelung in § 2 UmwRG gegen EU-Recht verstößt. Dieses Urteil wird von Verbänden und deren Rechtsbeiständen als „bahnbrechend“ wahrgenommen, da nun ein gesicherter Klageumfang hinsichtlich der Klagebefugnis und der Kontrollmöglichkeit von Vollzugsdefiziten vorliegt.

Neben den eben skizzierten Anreizen lassen sich auch Hemmnisse beschreiben, die es den Akteuren erschweren, von den durch das UmwRG eröffneten Verhaltensmöglichkeiten Gebrauch zu machen.

Die Auswahl der Verfahren (Station 2) durch die Verbände erfolgt eher unsystematisch, was hauptsächlich in fehlenden oder defizitären Informationen begründet liegt. Dies betrifft neben der Information, welches Projekt beantragt ist, auch den Zugang zu Antragsunterlagen. Daneben hindern auch knappe personelle und sachliche Ressourcen Verbände an einer Beteiligung am Verwaltungsverfahren.

Verbände und deren Rechtsbeistände nennen als ein weiteres Hindernis die Präklusionsregelungen. Die Einwendungsfristen in Verbindung mit den von der Rechtsprechung entwickelten Anforderungen an die Substantiierung der Einwendung binden in erheblichem Maße personelle und finanzielle Ressourcen. Durch die Anforderungen an den Substantiierungsgrad wird bereits im Vorfeld einer möglichen Klage ein hohes Maß an fachlicher Expertise benötigt. Diese ist entweder durch externe, bezahlte Expertise in Form von Gutachten oder das Fachwissen der Verbandsmitglieder zu leisten. Erst während des Klageverfahrens stellt sich heraus, ob ihre Einwendungen den notwendigen Substantiierungsgrad aufweisen, um vor Gericht Bestand zu haben.

Vor dem Hintergrund dieser Konstellation formulieren die Verbände interne Regelungen, nach denen sie selektieren, in welchen Fällen sie sich unter Berücksichtigung der vorhandenen Ressourcen beteiligen können. Im Ergebnis kann dies eine verringerte Mitwirkung an den Verwaltungsverfahren zur Folge haben.

Bei der Frage, ob nach Abschluss des Verwaltungsverfahrens ein Rechtsbehelf eingelegt wird, steht das Prozess- und das damit einhergehende Kostenrisiko im Vordergrund. Die Unsicherheit darüber, ob die Einwendungen den gerichtlichen Anforderungen an die Substantiierung entsprechen, kommt erschwerend hinzu. Da die Verbände monetären Restriktionen unterliegen, selektieren besonders große, föderal strukturierte Verbände die Verfahren, an denen sie sich beteiligen, nach internen Kriterien oder hinsichtlich der Erfolgsaussichten in Absprache mit ihrem Rechtsbeistand. Zu den internen Kriterien zählen auch die personellen Ressourcen, die man zur inhaltlichen Untermauerung der Rechtsbehelfe benötigt. Bei vielen großen und allen kleinen Verbänden (die sich meist aufgrund eines aktuellen Vorhabens konstituiert haben) ist der Einsatz von Ehrenamtlichen unerlässlich, um in Verwaltungs- aber auch in Rechtsbehelfsverfahren die nötige Expertise einzubringen.

Neben den soeben aufgeführten Anreizen und Hemmnissen der einzelnen Akteure war auch der Frage nachzugehen, inwieweit sich deren Einstellungen und damit auch die Interaktion der Akteure verändert haben. Nachstehend sind die prägnantesten Ergebnisse aufgeführt:

In den Standardfallstudien bewerten die Verbände die Zusammenarbeit mit der Behörde durchschnittlich mit der Note 4; hingegen sehen die befragten Verbände und deren Rechtsanwälte in den Vertiefungsfallstudien eine gute bis befriedigende Zusammenarbeit. Dabei zeigt sich laut Aussage der Akteure seit Inkrafttreten des UmwRG eine leichte Verschiebung zu einer besseren Bewertung. Auf der einen Seite lässt sich die verbesserte Zusammenarbeit mit der durch das UmwRG gestärkten Position der Verbände begründen. Sie werden von Behörden als zu Beteiligende stärker beachtet. Auf der anderen Seite schreiben die Akteure diese Verbesserung der allgemein in der Gesellschaft zunehmend vorherrschenden Sensibilisierung für Umweltthemen zu.

Was die Berücksichtigung der von den Verbänden vorgebrachten Argumente angeht, so sehen die Verbände gleichwohl noch immer nur eine „geringe Offenheit“ auf Seiten der Behörden. Diese Einschätzung mag ihre Ursache darin haben, dass die Argumente der Verbände in der Regel nicht in vollem Umfang, sondern „nur“ teilweise Berücksichtigung finden. In der Würdigung dieser Aussagen dürfte aber zu differenzieren sein, zwischen der subjektiven Einschätzung der Verbände und der gleichwohl hohen „objektiven“ Quote an Erfolgen oder Teil-erfolgen aus der Mitwirkung der Verbände.

Insgesamt nimmt die Mehrzahl der Akteure (Verbände, Behörden, Rechtsbeistände) die Verbandsbeteiligung als überwiegend positiv wahr. Die Rechtsbeistände der Vorhabenträger und die Beschäftigten der Behörden schätzen die von den Verbänden eingebrachten Argumente und insgesamt deren umweltspezifische Expertise. Verbände und deren Rechtsbeistände sehen seit Inkrafttreten eine zunehmende Beachtung ihrer Argumente und – was für die Handlungsposition der Verbände auch als wichtig angesehen werden kann – die Anerkennung als berechtigter Verhandlungspartner, dessen Argumente auch aufgrund der Rechtslage nun einbezogen werden müssen.

Die Bewertung des Klageausgangs orientiert sich bei Verbänden am (subjektiv) erreichten Umweltnutzen und nicht unbedingt daran, ob das Gericht sämtliche Anträge als zulässig angesehen oder der Klage in vollem Umfang stattgegeben hat. Bei Rechtsbeiständen der Verbände ist auch der (subjektiv) erreichte Umweltnutzen, jedoch im Zusammenspiel mit juristischen Erfolgen für die Bewertung des Klageausgangs von Bedeutung. Für Beschäftigte der Behörden wird mit dem Klageausgang ihre Arbeit – also die erteilten Genehmigungsbescheide – bewertet. Ihre Bewertung des Klageausgangs hängt also maßgeblich davon ab, ob die aus ihrer Sicht gerichtsfest formulierten Bescheide vom Gericht anerkannt oder zurückgewiesen werden.

Abschließend ist zu konstatieren, dass das UmwRG die (Verhandlungs-)Position von Verbänden aber auch von Behörden stärkt. Für Behördenmitarbeiter kann das UmwRG eine Argumentationsgrundlage liefern, um Umweltaspekte stärker im Genehmigungsverfahren berücksichtigen zu können. In der Gesamtschau zeigt sich bei Verfahren im Anwendungsbereich des UmwRG bei allen Akteuren eine Erhöhung des Professionalisierungsgrades und des Umfangs und der Qualität von Unterlagen.

6.7 Literaturverzeichnis zur empirischen Untersuchung

- Bandt, Olaf (2013): Der BUND ist unbestechlich, BUNDmagazin 2013, Heft 2, S. 25.
- Bizer, Kilian/Gubaydullina, Zulia (2007): Das Verhaltensmodell der interdisziplinären Institutionenanalyse in der Gesetzesfolgenabschätzung, in: Führ/Bizer/Feindt 2007, S. 37 – 51.
- Denninger, Erhard (1990): Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Normsetzung im Umwelt- und Technikrecht, Baden-Baden (Gutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes).
- Diekmann, Andreas (2005): Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen, 13. Aufl., Reinbek.
- Flick, Uwe (2006): Interviews in der qualitativen Evaluationsforschung, in: Flick, Uwe (Hrsg.): Qualitative Evaluationsforschung. Konzepte, Methoden, Umsetzungen, Reinbek.
- Friedrichs, Jürgen (1990): Methoden empirischer Sozialforschung, 14. Aufl., Opladen.
- Fuchs-Heinritz, Werner/Lautmann, Rüdiger/Rammstedt, Otthein/Wienhold, Hanns (Hrsg.) (2007): Lexikon zur Soziologie, 4. Aufl., Wiesbaden.
- Führ, Martin/Bizer, Kilian/Dopfer, Jaqui/Mengel, Andreas et al. (2009): Evaluation des UVPG des Bundes: Auswirkungen des UVPG auf den Vollzug des Umweltrechts und die Durchführung von Zulassungsverfahren für Industrieanlagen und Infrastrukturmaßnahmen, Darmstadt, Göttingen, Kassel.

- Führ, Martin/Bizer, Kilian/Feindt, Peter H. (Hrsg.) (2007): Menschenbilder und Verhaltensmodelle in der wissenschaftlichen Politikberatung - Möglichkeiten und Grenzen interdisziplinärer Verständigung, Baden-Baden.
- Helfferrich, Cornelia (2009): Die Qualität qualitativer Daten. Manual für die Durchführung qualitativer Interviews, 3. überarb. Aufl., Wiesbaden.
- Lamnek, Siegfried (1995): Qualitative Sozialforschung, Bd. 1 Methodologie, 3. Aufl., Weinheim.
- Mayring, Philip (2010): Qualitative Inhaltsanalyse - Grundlagen und Techniken, 11. akt. u. überarb. Aufl., Weinheim, Basel.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (2007): Umweltverwaltungen unter Reformdruck. Herausforderungen, Strategien, Perspektiven, Berlin.
- Schlacke, Sabine (2010): Rechtsbehelfe im Umweltrecht, in: dies./Schrader, Christian/Bunge, Thomas, Informationsrechte, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz im Umweltrecht, Berlin.
- Schmidt, Alexander/Sperfeld, Franziska (2010): Vergleich oder Urteil bei umweltrechtlichen Verbandsklagen? - Empirische Untersuchung der Entwicklung und der Inhalte von Vergleichsabschlüssen bei Verbandsklagen im Umwelt- und Naturschutzrecht, Berlin/Bernburg.
- Schmidt, Alexander/Zschesche, Michael et al. (2007): Die Entwicklung der naturschutzrechtlichen Verbandsklage von 2002 bis 2006. Eine empirische Untersuchung im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz, Berlin/Bernburg.
- Schmidt, Alexander/Zschesche, Michael/Tryjanowski, Alexandra et al. (2011): Die Entwicklung der Verbandsklage im Natur- und Umweltschutzrecht von 2007 bis 2010. Eine empirische Untersuchung im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz, Berlin/Bernburg.

7 Rechtliche Analyse

Im folgenden Kapitel erfolgt, aufbauend auf der empirischen Untersuchung, eine rechtswissenschaftliche Betrachtung ausgewählter Fragestellungen.

Die rechtswissenschaftliche Analyse kann dabei nicht losgelöst von den europarechtlichen Vorgaben durchgeführt werden. Hierbei ist insbesondere das Trianel-Urteil vom 12. Mai 2011 (C-115/09)¹⁹⁷ zu berücksichtigen, in dem der EuGH festgestellt hat, dass die damalige deutsche Umsetzung den Anforderungen der Richtlinie 2003/35/EG nicht gerecht wird. In der Folge des Trianel-Urteils trat mittlerweile eine novellierte Fassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes in Kraft (UmwRG 2013).¹⁹⁸ Ausgehend von den Ergebnissen der Evaluation und in Zusammenschau mit den vom EuGH im Trianel-Urteil festgestellten Defiziten wird untersucht, ob auf der Basis der empirischen Befunde weitere Gestaltungsoptionen aufgezeigt werden können.

Zunächst werden anhand des internationalen und europäischen Rechtsrahmens die maßgeblichen Regelungsgrundsätze und -vorgaben für den deutschen Gesetzgeber bei der Verabschiedung des UmwRG aufgezeigt (Abschnitt 7.1). Im Anschluss daran untersucht Abschnitt 7.2 die Umsetzung der europäischen Vorgaben in das nationale Recht. Dies umfasst die Berücksichtigung einschlägiger Rechtsprechung der nationalen Verwaltungsgerichte und des EuGH. Eine umfassende Analyse der damit zusammenhängenden Rechtsfragen ist nicht Gegenstand dieser Untersuchung. Die Darstellung erfolgt deshalb nur überblicksartig und dient in erster Linie dazu, den Rahmen für die weitere Untersuchung abzustecken.

In einem weiteren Arbeitsschritt (Abschnitt 7.3) wird eine rechtsvergleichende Betrachtung mit der Umsetzungs- und Anwendungspraxis im europäischen Ausland vorgenommen. Es wird analysiert, welche Regulierungserfahrungen in anderen EU-Mitgliedstaaten gemacht worden sind. Die vorliegende Untersuchung enthält die Ergebnisse zu den Niederlanden, Polen und Österreich.

Den Schwerpunkt der rechtlichen Analyse bildet die rechtliche Auswertung der vorgefundenen empirischen Ergebnisse (Abschnitt 7.4). Darauf aufbauend stellt Kapitel 8 Gestaltungsoptionen zur Fortentwicklung der gesetzlichen Regelungen vor.

7.1 Umsetzungsverpflichtungen aus supranationalen Vorgaben

Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz 2006 (UmwRG) wurde erlassen, um das deutsche Rechtsschutzsystem im Bereich des Umweltrechts an die völker- und europarechtlichen Anforderungen anzupassen. Ausgangspunkt der internationalen Verpflichtungen ist die am 25.06.1998 paraphierte Aarhus-Konvention¹⁹⁹, die die Bundesrepublik Deutschland am 21.12.1998 unterzeichnet und am 15.01.2007 ratifiziert hat. Zweck der Aarhus-Konvention (AK) ist es, natürlichen und juristischen Personen auf dem Gebiet des Umweltschutzes bestimmte

¹⁹⁷ EuGH, Urteil vom 12.05.2011, Rs. C-115/09 (Februar 2009: Vorabentscheidungsersuchen des OVG Münster an den EuGH, Klage des BUND gegen eine BImSchG-Genehmigung des RP Arnsberg für ein geplantes Kohlekraftwerk der Trianel GmbH in Lünen).

¹⁹⁸ Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. April 2013 (BGBl. I S. 753).

¹⁹⁹ Übereinkommen der UNECE über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, im Internet abrufbar auf der Website des BMU:
<http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/aarhus.pdf> (letzter Zugriff: 19.6.2013).

Rechte zu verleihen. Art. 9 Abs. 2 AK beinhaltet das Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu Gericht zu gewähren. Art. 9 Abs. 2 AK hebt die besondere Rolle von Nichtregierungsorganisationen, die sich für die Belange der Umwelt einsetzen, als Sonderfall der betroffenen Öffentlichkeit hervor. Von Staaten mit einem auf subjektiven Rechtsschutz basierenden System wird nicht verlangt, dass sie dieses System aufgeben. In Bezug auf Nichtregierungsorganisationen muss jedoch der Zugang zu Gericht sichergestellt sein, indem sie auch ohne eigene Rechtsverletzung als klagebefugt angesehen werden. Vertragspartei der Konvention ist neben allen 28 EU-Mitgliedstaaten auch die Europäische Union selbst.

Die Europäische Gemeinschaft hat 2003 die Richtlinie 2003/35/EG²⁰⁰ erlassen, um die IVU-Richtlinie²⁰¹ sowie die UVP-Richtlinie in Einklang mit der Konvention zu bringen. Dazu wurde die Bestimmung des Art. 9 Abs. 2 AK, wonach Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit der Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht und/oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle zu gewährleisten ist, nahezu wortgleich übernommen. Der Zugang zu Gericht ist in Art. 11 UVP-RL²⁰² bzw. Art. 25 IE-RL²⁰³ geregelt. Zur Umsetzung der Richtlinie 2003/35/EG waren die Mitgliedstaaten bis zum 25.06.2005 verpflichtet.

7.2 Zur Umsetzung der Vorgaben in nationales Recht

Im Dezember 2006, etwa eineinhalb Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist, hat Deutschland die Bestimmungen der Richtlinie 2003/35/EG über den Zugang zu Gericht durch Inkrafttreten des UmwRG umgesetzt. Dabei war die Europarechtskonformität der gesetzlichen Umsetzung von Anfang an umstritten.²⁰⁴ Dies betraf vor allem die Anforderung des § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG a.F., wonach nur die Verletzung solcher Vorschriften gerügt werden konnte, die zugleich Rechte Einzelner begründet (sog. schutznormakzessorische Umweltverbandsklage).

Seit dem Trianel-Urteil des EuGH ist diese Frage dahingehend geklärt, dass die RL 2003/35/EG der schutznormakzessorischen Ausgestaltung einer Umweltverbandsklage entgegensteht. Durch Streichung der ursprünglichen Formulierung „Vorschriften, die Rechte Einzelner begründen“ in § 2 Abs. 1 Nr. 1 und in § 2 Abs. 5 Nr. 1 UmwRG 2006 hat der Gesetzgeber diese Vorgabe des EuGH nunmehr umgesetzt.²⁰⁵

Weitere Vorschriften des UmwRG werden in Literatur und Rechtsprechung in Bezug auf ihre Europarechtskonformität aber nach wie vor kritisch gesehen. In diesem Zusammenhang ist zunächst das zurzeit beim EuGH anhängige Vorabentscheidungsverfahren²⁰⁶ zu nennen, in dem der Gerichtshof über mehrere Vorlagefragen des BVerwG²⁰⁷ zu entscheiden hat. Diese

²⁰⁰ Richtlinie 2003/35/EG vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, ABl. L 156 vom 25. Juni 2003, S. 17–25.

²⁰¹ Richtlinie 96/61/EG vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. L 257 vom 10. Oktober 1996, S. 26–40.

²⁰² Richtlinie 2011/92/EU vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. L 26 vom 28. Januar 2012, S. 1–21.

²⁰³ Richtlinie 2010/75/EU über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung), ABl. L 334 vom 17. Dezember 2010, S. 17–119.

²⁰⁴ Bejahend unter anderem v. Danwitz, NVwZ 2004, 272; Schrödter, NVwZ 2009, 157. Verneinend unter anderem Berkemann, DVBl. 2010, 1403; Niederstadt/Weber, NuR 2009, 297 (302); Calliess, ZUR 2008, 343 (350f.); Ekardt/Schenderlein, NVwZ 2008, 1059 (1060); Ziekow, NVwZ 2007, 259.

²⁰⁵ Die novellierte Fassung des UmwRG ist im Januar 2013 in Kraft getreten: Sie wurde am 8. April 2013 insgesamt neu bekannt gemacht (BGBl. I, S. 753).

²⁰⁶ Rs. C-72/12 („Altrip-Verfahren“).

²⁰⁷ BVerwG, NVwZ 2012, 448 ff.

betreffen u. a. die Fristenregelung des § 5 Abs. 1 UmwRG, wonach der Anwendungsbereich des Gesetzes auf Verfahren beschränkt wird, die nach dem 25.06.2005 (Ablauf der Umsetzungsfrist für die RL 2003/35/EG) eingeleitet worden sind. Ob es europarechtskonform ist, dass das Gesetz auch für solche Verfahren nicht gelten soll, in denen die klagegegenständliche Genehmigung selbst erst nach dem Stichdatum erteilt wurde, ist Gegenstand der ersten Vorlagefrage. Des Weiteren fragt das BVerwG nach der Europarechtskonformität von § 4 UmwRG 2006. Dabei geht es zunächst um die Anfechtbarkeit einer Entscheidung im Fall einer zwar durchgeführten, aber fehlerhaften²⁰⁸ Umweltverträglichkeitsprüfung. In der Folge stellt das BVerwG auch die Frage, ob ein Verfahrensfehler entscheidungserheblich sein muss, um zur Aufhebung der angefochtenen Entscheidung führen zu können. Hier steht also das in ständiger Rechtsprechung des BVerwG entwickelte Kausalitätserfordernis auf dem Prüfstand.²⁰⁹ Eine Entscheidung des EuGH wird zum Ende des Jahres 2013 erwartet.²¹⁰

Unabhängig von diesem Vorabentscheidungsverfahren ist im Hinblick auf den Wortlaut von Art. 9 Abs. 2 AK und Art. 11 UVP-RL umstritten, ob der gerichtliche Kontrollumfang auch solche Normen umfassen muss, die nicht den Umweltschutz bezwecken. In diesem Punkt halten Stimmen in der Literatur²¹¹ die deutsche Umsetzung für zulässig, nach der gemäß § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und Abs. 5 S. 1 Nr. 1 und 2 UmwRG nur Vorschriften geprüft werden, die dem Umweltschutz dienen.

Darüber hinaus wurde die Rügefähigkeit rein nationaler, also nicht europarechtlich determinierter Normen in der Literatur diskutiert. Der EuGH spricht im Trianel-Urteil explizit nur von Vorschriften, die aus dem Unionsrecht hervorgegangen sind. Dabei hat er aber von einer differenzierenden Betrachtung abgesehen, da diese für die Entscheidung im konkreten Fall nicht notwendig war. Diese Frage ist nun durch die Verabschiedung des neuen UmwRG 2013 geklärt. Das Gesetz unterscheidet auch in seiner novellierten Fassung nicht zwischen unionsrechtlichen und rein innerstaatlichen Umweltvorschriften. Das heißt, sämtliche umweltbezogenen Vorschriften sind rüge- und kontrollfähig, unabhängig davon, ob sie aus dem Unionsrecht resultieren oder ausschließlich nationalen Ursprungs sind.

Nach den erfolgten gesetzlichen Anpassungen beim UmwRG aufgrund des Trianel-Urteils obliegt es wiederum dem EuGH, im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens Klarheit darüber zu schaffen, ob – in den oben skizzierten Fragen – der europarechtlich gebotene Mindeststandard der umweltrechtlichen Verbandsklage mittlerweile erreicht ist. Dies ist insofern nicht frei von Unsicherheiten, als der EuGH die Tendenz einer sukzessiven Ausweitung der Vorgaben zur Verbandsklage erkennen lässt.²¹² Zudem ist in dieser Hinsicht das Vertragsverletzungsverfahren abzuwarten, das die EU-Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland eingeleitet hat.²¹³ Hauptbestandteile des Vertragsverletzungsverfahrens sind der Verfahrensgegenstand im Trianel-Urteil (dieser Punkt hat sich durch Inkrafttreten des UmwRG

²⁰⁸ Dem fügt das BVerwG die Folgefrage an, wie schwerwiegend ein Fehler sein müsse, um die Aufhebung der Entscheidung zu bewirken.

²⁰⁹ BVerwG, NVwZ 2012, 448 (450).

²¹⁰ Seit Juni 2013 liegen die Schlussanträge des Generalanwalts vor.

²¹¹ Fellenberg/Schiller, UPR 2011, 321; kritisch hingegen Berkemann, NuR 2011, 780, 785 f.

²¹² Vgl. hierzu Berkemann, DVBl. 2011, 1253 (1261 f.).

²¹³ Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2007/4267, eingeleitet durch Aufforderungsschreiben der EU-Kommission vom 1.10.2012.

Die Bundesregierung hat am 30.11.2012 auf das Aufforderungsschreiben geantwortet. Dazu hat die EU-Kommission am 25.4.2013 eine mit Gründen versehene Stellungnahme abgegeben und die Bundesrepublik Deutschland aufgefordert, dieser Stellungnahme binnen zwei Monaten nachzukommen.

2013 erledigt), die unzureichende Überprüfbarkeit von Verfahrensfehlern bei der UVP, die Präklusion²¹⁴ sowie die Übergangsregelung.

7.3 Erfahrungen in anderen EU-Mitgliedstaaten

Der folgende Abschnitt erläutert die Ausgestaltung der Klagerechte in drei weiteren EU-Mitgliedstaaten (Polen, Österreich und Niederlande). Der Auswahl dieser drei Staaten lagen folgende Kriterien zu Grunde:

- Es handelt sich um EU-Mitgliedstaaten, in denen die Vorgaben der Aarhus-Konvention und der Richtlinie 2003/35/EG umzusetzen waren. Damit wird eine konkretisierende Betrachtung von Aarhus-Vertragsstaaten mit gleichzeitiger EU-Mitgliedschaft (gleicher Status wie die Bundesrepublik Deutschland) möglich.
- Mit Blick auf einen räumlichen Bezug wurden ausschließlich Nachbarstaaten der Bundesrepublik Deutschland ausgewählt. Der räumliche Bezug hat beispielsweise im Fall von grenzüberschreitenden Auswirkungen eine Bedeutung.
- Es handelt sich um grundsätzlich vergleichbare Rechtsordnungen, in denen - ausgehend von verfassungsrechtlich festgelegten Prinzipien - öffentlich-rechtlich formalisierte Antragsverfahren unter Öffentlichkeitsbeteiligung niedergelegt sind und eine anschließende verwaltungsgerichtliche Überprüfung der behördlichen Entscheidung ermöglicht wird. Hervorzuheben ist dabei in diesem Zusammenhang das Sondermodell der Niederlande, das in speziell geregelten Fällen die Überprüfung verwaltungsrechtlicher Entscheidungen vor dem Zivilgericht vorsieht.
- Neben der prinzipiellen Vergleichbarkeit der Rechtssysteme sind im Fall der Niederlande und Polens zwei weitere Aspekte von Interesse: In den Niederlanden gibt es eine im Vergleich zu Deutschland längere Tradition der Verbandsklage. In Polen kann (auch aufgrund des erst in 2004 erfolgten EU-Beitritts) dagegen nicht auf einen tradierten Umgang mit Verbandsbeteiligungs- und Klagemöglichkeiten zurückgegriffen werden.
- Die Verwaltungsprozessordnungen sind gleichwohl in unterschiedlicher Weise ausgestaltet, so dass ein Einblick in verschiedene Modelle des Rechtsschutzes allgemein und der Verbandsklage im Speziellen (Interessenten- und Verletztenklage) möglich wird. In Polen und den Niederlanden basiert die Verbandsklage auf dem Prinzip der Interessentenklage, die Verletzung eines subjektiv-öffentlichen Rechts ist zur Erhebung einer Klage nicht erforderlich. Auf bestehende Ausnahmen von diesem Prinzip und damit einhergehende Verschärfungen im niederländischen Verwaltungsprozessrecht wird bei der Darstellung näher eingegangen. In Österreich wiederum gilt das Modell der Verletztenklage, wobei für die Verbandsklage – ebenso wie in Deutschland – eine Ausnahme vom Grundsatz der Verletzung in eigenen Rechten gemacht wird.

Die Betrachtung der einschlägigen Regelungen zur Verbandsklage dient einem rein funktionalen Vergleich auf der Mikroebene (Ausgestaltung der Partizipations- und Klagerechte von Rechtssubjekten) und lässt institutionelle Zusammenhänge und Wirkungsmechanismen

²¹⁴ Hier werden die von den deutschen Gerichten formulierten Anforderungen an die Darlegungslast der Vereinigungen von der EU-Kommission als zu hoch angesehen.

bspw. aufgrund politischer Systeme oder der Wirtschaftssysteme (Makroebene)²¹⁵ außer Betracht. Der Vergleich erfolgt überblicksartig und umfasst einen Sachstand zur Umsetzung der Aarhus-Konvention sowie der RL 2003/35/EG, eine Darstellung der umweltrechtlichen Verbandsklageregelungen, mögliche Umsetzungsdefizite und einen Vergleich mit der deutschen Rechtslage bzw. eine Bewertung der jeweiligen nationalen Regelungen. Der Vergleich umfasst drei Themenbereiche: die Klagebefugnis, den gerichtlichen Überprüfungsumfang und die Regelung von Übergangsfristen.

Es wird abschließend eine Einschätzung vorgenommen, inwieweit den betrachteten Regelungen eine mögliche Vorbildfunktion für die deutsche Umsetzung zukommen kann und sich Gestaltungsoptionen daraus ableiten lassen.

7.3.1 Polen

Allgemeine Eckdaten zur Umsetzung

Polen hat die Aarhus-Konvention am 25.06.1998 unterzeichnet und am 15.02.2002 ratifiziert.²¹⁶ Mitgliedstaat der Europäischen Union ist Polen seit dem 01.05.2004.

Die polnische Verfassung sieht in Artikel 91 Abs. 1 vor, dass ein von Polen unterschriebener und ratifizierter völkerrechtlicher Vertrag unmittelbare Wirkung im nationalen Recht hat, es sei denn, die Anwendung des Vertrags setzt die Verabschiedung eines Gesetzes voraus.²¹⁷ Allerdings ergibt sich weder aus der polnischen Rechtsprechung noch aus der behördlichen Praxis eine ausdifferenzierte Anwendung der Aarhus-Konvention.²¹⁸ Demnach haben die meisten polnischen Gerichte die Konvention grundsätzlich für direkt anwendbar erklärt, jedoch selten eine Verletzung derselben für gegeben erachtet.²¹⁹ Einige Gerichte sind der direkten Anwendung der Konvention sogar ausgewichen, allerdings zumeist ohne weitere Begründung.²²⁰ Auf Kritik gestoßen ist auch die Entscheidung eines Gerichts, wonach die Konvention nicht anwendbar sei, weil Art. 3 Abs. 1 AK vorsehe, dass die Vertragsparteien die notwendigen Maßnahmen zur Umsetzung der Konvention ergreifen.²²¹ Dadurch setze die Anwendung der Konvention im Sinne von Art. 91 Abs. 1 der polnischen Verfassung ein nationales Umsetzungsgesetz voraus.

Polen hat die Aarhus-Konvention sowie die Richtlinie 2003/35/EG jedoch auch durch geschriebenes Recht umgesetzt. Die Bestimmungen zur Umsetzung der Vorgaben ergeben sich primär aus dem „*Administrative Procedure Code*“ (APC)²²² und dem „*Act on the Provision of Information on the Environment and its Protection, Public Participation in Environmental Protection and Environmental Impact Assessments*“ (im Folgenden: EIA-Act). Flankiert werden diese Bestimmungen durch Vorschriften des „*Procedure before Administrative Courts Law Act*“

²¹⁵ Beispiele für einen institutionellen Kontext: strategische Allianzen, Bund-Länder- oder zwischenstaatliche Beziehungen.

²¹⁶ Im Internet unter: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtldsg_no=XXVII-13&chapter=27&lang=en (letzter Zugriff: 13.3.2013).

²¹⁷ Im deutschen Recht haben völkerrechtliche Verträge keine unmittelbare Geltung. Sie bedürfen gemäß Art. 59 Abs. 2 GG stets der Umsetzung durch einen nationalen Transformationsakt.

²¹⁸ Bar/Jendrośka, Access to Environmental Justice in Poland, in: Justice and Environment (European Network of Environmental Organizations), Access to Justice in Environmental Matters, S. 75.

²¹⁹ Ebenda.

²²⁰ Ebenda.

²²¹ Bar/Jendrośka, S. 76 f.

²²² Polnische Bezeichnung und Fundstelle: kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. 2000 Nr 98, Poz. 1071 z późn. zm.

(PACLA)²²³ und des „*Environmental Protection Law Act*“ (EPLA). Im Folgenden sollen die wesentlichen Vorschriften dieser Gesetze in ihrer Bedeutung für die Verbandsklage und im Zusammenhang zueinander erläutert werden.

Darstellung der Regelungen zur umweltrechtlichen Verbandsklage

Die Bestimmungen zur Umsetzung von Art. 9 Abs. 2 AK sind in Polen allesamt verwaltungsrechtlicher Natur. Im polnischen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrecht findet grundsätzlich das Prinzip des „rechtlichen Interesses“ Anwendung, die Möglichkeit einer Popularklage existiert dagegen nicht.

Dazu bestimmt Art. 28 APC:

“A party to proceedings (“a party”) is any person whose legal interests or responsibilities are the object of the proceedings or who requires the intervention of a body in respect of their legal interests or responsibilities.”

Ein rechtliches Interesse ist dann anzunehmen, wenn es – unter anderem – von einer Norm des Verwaltungs- oder Zivilrechts geschützt wird.²²⁴

Nach der Konzeption des APC gibt es zwei Gruppen, die sich an einem Verwaltungsverfahren beteiligen können und die in der Folge Zugang zu behördlichen sowie gerichtlichen Überprüfungsverfahren haben. Dies sind zum einen die Parteien des Verfahrens („parties to the proceedings“, vgl. Art. 28 APC) und zum anderen Beteiligte mit den Rechten einer Partei („participants with the rights of a party“, vgl. Art. 31 APC). Beteiligte mit den Rechten einer Partei sind den Parteien des Verfahrens gleich gestellt und genießen die gleichen Rechte. Das Prinzip des rechtlichen Interesses wird zu Gunsten von sozialen Organisationen im Sinne von Art. 5 (2).5 APC (davon werden auch Umweltorganisationen erfasst) durchbrochen. Diese Organisationen müssen kein rechtliches Interesse geltend machen, um am Verwaltungsverfahren beteiligt zu werden und die Klagebefugnis zu erlangen.²²⁵

Hinsichtlich der Beteiligungs- und Klagerechte von Umweltorganisationen ist zwischen den allgemeinen Beteiligungsrechten nach Art. 31 APC und den speziellen Rechten nach Art. 44 EIA-Act zu unterscheiden. Die Beteiligung nach Art. 31 APC betrifft die allgemeinen Verwaltungsverfahren, die neben anderen auch einen Umweltbezug haben können und in denen keine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgeschrieben ist. Die wesentlich größere Bedeutung hat für Umweltorganisationen jedoch die spezielle und weiter gefasste Zugangsvorschrift des Art. 44 EIA-Act. Die Beteiligung nach Art. 44 EIA-Act betrifft Verfahren mit Umweltbezug, bei denen zwingend eine Beteiligung der Öffentlichkeit erforderlich ist. Dabei handelt es sich unter anderem um folgende Verwaltungsentscheidungen²²⁶: UVP-pflichtige Genehmigungsentscheidungen; Genehmigungsentscheidungen, die eine FFH-Verträglichkeitsprüfung erfordern, oder Zulassungsentscheidungen bezüglich gentechnisch veränderter Organismen.

Der im Vergleich zu Art. 31 APC weiter gefasste Anwendungsbereich des Art. 44 EIA-Act leitet sich auch daraus ab, dass im Fall der Beteiligung nach Art. 31 APC die Behörde darüber

²²³ Polnische Bezeichnung: ustawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

²²⁴ Vgl. Jendroska/Bar, in: European Commission (DG Environment), The implementation of Article 9.3 of the Aarhus Convention, Country report for Poland, 2012, S. 13.

²²⁵ Leibbrandt/Bulicz, in: Schneider (Hrsg.), Verwaltungsrecht in Europa, Bd. 2, S. 231 (292 f.).

²²⁶ Jendroska/Bar (2012), The implementation of Article 9.3 of the Aarhus Convention, S. 18.

entscheidet, ob ein öffentliches Interesse besteht, das der Organisation den Zugang zum Verfahren ermöglicht. Im Fall des Art. 44 EIA-Act prüft die Behörde dagegen lediglich, ob die oben genannten formellen Voraussetzungen vorliegen. Ist dies der Fall, ist zwingend ein öffentliches Interesse an der Beteiligung gegeben.²²⁷

Gemäß Art. 44 (1) EIA-Act sind Umweltorganisationen dann Verfahrensbeteiligte mit den Rechten einer Partei, wenn sie gegenüber der Behörde kundtun, sich an dem Verfahren (mit Öffentlichkeitsbeteiligung) beteiligen zu wollen. Es bedarf für eine Umweltorganisation dreier formeller Voraussetzungen, um an einem Verfahren beteiligt zu werden: Die Organisation muss zunächst allgemein die Voraussetzungen einer sozialen Organisation im Sinne des Art. 5 (2).5 APC erfüllen, sie muss des Weiteren speziell Umweltschutz als satzungsmäßiges Ziel verfolgen (vgl. Art. 3 (1) Nr. 10 EIA-Act) und zudem zum Ausdruck bringen, sich an dem Verfahren mit den Rechten einer Verfahrenspartei beteiligen zu wollen. Das Erfordernis formaler Existenz schließt damit Ad-hoc-Gruppen wie beispielsweise spontan gegründete Bürgerinitiativen aus. Gleiches gilt für die Klagebefugnis. Das Erfordernis, bei Gericht oder bei einer Behörde registriert zu sein, stellt kein Anerkennungserfordernis wie im deutschen UmwRG dar, sondern ist eher mit einem Vereinsregister zu vergleichen.

Nach Art. 44 (2) EIA-Act steht den Umweltvereinigungen gegen Entscheidungen im Verwaltungsverfahren grundsätzlich der Widerspruch zu, ein devolutives Rechtsmittel, über das die nächsthöhere Ebene entscheidet. Lediglich in Fällen, in denen ein Verwaltungsakt von einem Verwaltungsorgan erlassen wurde, dem keine höhere Verwaltungsebene übergeordnet ist, wird auch der Widerspruch von ihr beschieden. Es ist dabei hervorzuheben, dass Umweltorganisationen gemäß Art. 44 (2) EIA-Act auch dann Widerspruch gegen Verwaltungsentscheidungen einlegen können, wenn sie nicht am eigentlichen Ausgangsverfahren teilgenommen haben (d.h. keine formelle Präklusion). Im Übrigen stellt Art. 44 (2) EIA-Act klar, dass der Widerspruch gegen die Verwaltungsentscheidung gleichbedeutend ist mit der Kundgabe des ausdrücklichen Willens, am Verwaltungsverfahren beteiligt zu werden.

Art. 44 (3) EIA-Act schließlich verleiht den Umweltorganisationen das Recht, gegen die Entscheidung der Behörde vor einem Verwaltungsgericht zu klagen. Auch hierbei ist die vorherige Teilnahme am Verwaltungsverfahren nicht erforderlich. Eine Präklusionsregelung nach deutschem Vorbild (§ 2 Abs. 3 UmwRG) ist demnach im polnischen Verwaltungsprozessrecht nicht vorgesehen.

Umsetzungsdefizite/Vertragsverletzungsverfahren

In Bezug auf die Umsetzung der europäischen Vorgaben in polnisches Recht sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt weder ein Vertragsverletzungsverfahren noch eine negative Stellungnahme der EU-Kommission ersichtlich.

Die von der Kommission in Auftrag gegebene Vorgänger-Studie zur Umsetzung des Art. 9 Abs. 3 AK aus dem Jahr 2007 kritisierte in ihrem Bericht zu Polen noch den Ausschluss der Anfechtbarkeit von Entscheidungen über Emissions- und Baugenehmigungen.²²⁸ In diesen Fällen waren die Rechte der Umweltverbände nur bei IVU-Vorhaben garantiert, nicht aber bei

²²⁷ Jendroska/Bar (2012), The implementation of Article 9.3 of the Aarhus Convention, S. 18.

²²⁸ Jendroska/Bar, in: Milieu *Ltd.*, Measures on access to justice in environmental matters (Article 9 (3) of the Aarhus Convention), Country Report for Poland (2007), S. 26.

UVP-Vorhaben. Diese Einschränkung ist mittlerweile durch die Änderung des polnischen Umweltschutzgesetzes (Environmental Protection Law Act) aus dem Jahr 2008 beseitigt worden.²²⁹ Nunmehr können Umweltorganisationen auch gegen UVP-pflichtige Genehmigungen und Baugenehmigungen vorgehen. Spezialgesetzliche Einschränkungen verbleiben jedoch beispielsweise für branchenspezifische Genehmigungen²³⁰ in privilegierten Nutzungsbereichen (vgl. z. B. § 135 (1) EPLA, „restricted use area“).

Im Übrigen hebt die Vorgänger-Studie von 2007 aber die weiträumige Umsetzung der Vorgaben in polnisches Recht hervor und hält auch die Prozesskosten und die formalen Anforderungen nicht für ein Verfahrenshindernis. Auch der Umfang des Überprüfungsrechts (s.u.) wird positiv bewertet.²³¹ Diese Feststellungen werden durch die Studie von 2012 bestätigt.²³²

Vergleich/Bewertung

Im Folgenden werden vergleichende Betrachtungen zur deutschen Umsetzung vorgenommen. Als Referenz dienen dabei die Themenfelder der Klagebefugnis, des gerichtlichen Überprüfungsumfangs und der Regelung von Übergangsfristen. Diese Themenfelder werden für Polen und im Weiteren auch für die anderen untersuchten Staaten eingehender betrachtet. Interessant für den deutschen Betrachter und deshalb in den Mittelpunkt gestellt wird dabei insbesondere die Frage, welche Möglichkeiten von den Gesetzgebern der betrachteten Staaten gesehen wurden, um auftretende rechtssystematische Konflikte zu lösen.

Klagebefugnis

Eine subjektive Rechtsverletzung ist für Umweltorganisationen ebenso wenig erforderlich wie die Geltendmachung der Verletzung einer drittschützenden Norm. Das Verwaltungsprozessrecht sieht gemäß Art. 50 § 1 PACLA vor, dass am Verfahren Beteiligte klageberechtigt sind, wenn ihnen die Rechte einer Verfahrenspartei zustehen. Eben diese Rechte verleihen den Umweltorganisationen generell Art. 31 APC sowie als Lex-specialis-Regelung Art. 44 EIA-Act.

Die ohne Darlegung eines rechtlichen Interesses bestehende Klagebefugnis von gesellschaftlichen Organisationen ergibt sich nach dem Verständnis der polnischen Rechtsordnung aus ihrer Funktion, einen objektiven Schutz der Rechtsordnung zu gewährleisten und der Erfüllung institutioneller Aufgaben zu dienen.²³³

Umfang des gerichtlichen Überprüfungsrechts

In Polen ist eine umfassende gerichtliche Überprüfung der im Wege des Art. 44 (3) EIA-Act angefochtenen Entscheidung möglich.²³⁴ Dies beinhaltet alle verfahrensrechtlichen und materiell-rechtlichen Bestimmungen. Eine Beschränkung auf umweltschützende Normen oder auf die konkreten Beteiligungsrechte des Verbands existiert nicht. Dem liegt die Vorstellung

²²⁹ Vgl. Jendroska/Bar (2012), The implementation of Article 9.3 of the Aarhus Convention, S. 10.

²³⁰ Zum Beispiel Zulassungen für Emissionen, Gewässereinleitungen oder abfallwirtschaftliche Maßnahmen.

²³¹ Jendroska/Bar (2007), in: Milieu Ltd., Measures on access to justice in environmental matters (Article 9 (3)), S. 26.

²³² Jendroska/Bar (2012), The implementation of Article 9.3 of the Aarhus Convention, S. 10, 24.

²³³ Niesler, Individualrechtsschutz im Verwaltungsprozess, S. 56; Leibbrandt/Bulicz, in: Schneider (Hrsg.), Verwaltungsrecht in Europa, Bd. 2, S. 231 (346 f.).

²³⁴ Jendroska/Bar (2007), Measures on access to justice in environmental matters (Article 9 (3)), S. 15; Jendroska/Bar (2012), The implementation of Article 9.3 of the Aarhus Convention, S. 8.

des Gesetzgebers zugrunde, dass diejenigen Verfahren, für die eine umfangreiche Öffentlichkeitsbeteiligung erforderlich ist, besonders „wichtig und ökologisch sensibel“ sind.²³⁵

Gleichwohl wird der Schwerpunkt der verwaltungsgerichtlichen Funktion in der Rechtmäßigkeitskontrolle des Verwaltungshandelns gesehen, sofern gesetzlich nichts anderes vorgesehen ist.²³⁶ Administrativmaßnahmen der Ermessensverwaltung wiederum sind durch die Verwaltungsgerichte voll überprüfbar.²³⁷

Übergangsfristen

Eine dem § 5 Abs. 1 UmwRG vergleichbare Regelung, wonach die Vorschriften zur umweltrechtlichen Verbandsklage nur auf Verfahren anzuwenden sind, die nach Ablauf der Umsetzungsfrist (Inkrafttreten des Gesetzes/ der Gesetze) eingeleitet wurden, ist in die polnischen Umsetzungs Vorschriften nicht aufgenommen worden.

Zwar sind in Art. 153 ff. EIA-Act Übergangsbestimmungen in detaillierter Form aufgeführt, diese betreffen jedoch nicht die Regelungen zur Klagebefugnis der anerkannten Umweltorganisationen.

Ein interessantes Randproblem stellt der Umstand dar, dass Polen bei Erlass der Richtlinie noch nicht Mitgliedstaat der EU war, der EU-Beitritt aber vor Ablauf der Umsetzungsfrist erfolgte. Entscheidend ist hier der Übergang des gemeinschaftlichen Besitzstandes (Acquis communautaire) der EU. Der gemeinschaftliche Besitzstand umfasst alle für die Mitgliedstaaten verbindlichen Rechtsakte der Europäischen Union und als solche auch die sekundären Rechtsakte wie Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse einschließlich der in Rede stehenden Umsetzungsfristen.²³⁸ Der gemeinschaftliche Besitzstand muss von einem Staat, der der EU beitrifft, in seinem kompletten Umfang übernommen werden. Dies betraf auch die im Rahmen der EU-Osterweiterung am 1. Mai 2004 der Europäischen Union beigetretenen Staaten.²³⁹ Für die Umsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie galt auch für Polen die Umsetzungsfrist der anderen (älteren) Mitgliedstaaten (25. Juni 2005).²⁴⁰

7.3.2 Österreich

Allgemeine Eckdaten zur Umsetzung

Österreich hat die Aarhus-Konvention am 25.06.1998 unterzeichnet und am 17.01.2005 im Zuge der Umsetzung der entsprechenden EU-Richtlinien ratifiziert.²⁴¹ Dabei ist zwischen der Umsetzung der durch Art. 3 Nr. 7 der Richtlinie 2003/35/EG geänderten UVP-Richtlinie und der durch Art. 4 Nr. 4 geänderten IVU-Richtlinie zu unterscheiden.

²³⁵ Jendroska/Bar (2007), Measures on access to justice in environmental matters (Article 9 (3)), S. 5.

²³⁶ Niesler, Individualrechtsschutz im Verwaltungsprozess, S. 56/57, mit Verweis auf Art. 184 der polnischen Verfassung, wonach die Verwaltungsgerichte die Kontrolle über die Tätigkeit der Verwaltung in dem vom Gesetz vorgesehenen Umfang wahrnehmen.

²³⁷ Leibbrandt/Bulicz, in: Schneider (Hrsg.), Verwaltungsrecht in Europa, Bd. 2, S. 231 (349 f.)

²³⁸ Vedder, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, Art. 49 EUV, Rn. 43.

²³⁹ Beitrittsvertrag vom 16.4.2003, ABl. 2003, L 236 vom 23.9.2003, S. 17 ff.

²⁴⁰ Im Internet unter:

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:72003L0035:EN:NOT#FIELD_PL (letzter Zugriff: 13.3.2013).

²⁴¹ Im Internet unter: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&lang=en (letzter Zugriff: 13.3.2013).

Zur Regelung der UVP-Verfahren besteht in Österreich eine Bundeskompetenz. Dabei wurde zur Umsetzung der Richtlinie 2003/35/EG – im Gegensatz zu Deutschland – kein neues Gesetz geschaffen, sondern das bereits bestehende Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000²⁴² (UVP-G 2000) durch die UVP-G-Novelle 2004²⁴³ vom 30.12.2004 geändert, insbesondere um die Parteistellung für NGOs aus dem Umweltbereich für UVP-Verfahren zu regeln. In Österreich sind die maßgeblichen Vorschriften, die für alle UVP-Vorhaben gelten, somit zentral im UVP-G 2000 geregelt.

Für die Umsetzung der Richtlinie bzgl. IVU-Verfahren besteht in Österreich keine einheitliche Bundeskompetenz, so dass die hier relevanten Bestimmungen der Richtlinie in vielen verschiedenen Bundes- und Landesgesetzen umgesetzt wurden. Die Bundesgesetze²⁴⁴ verweisen dabei auf die Regelung im UVP-G 2000, so dass hier Einheitlichkeit gewahrt wird. Auch die Landesgesetze der meisten Bundesländer verweisen auf das UVP-G.²⁴⁵ Abweichende Landesregelungen²⁴⁶ betreffen etwa das Anerkennungsverfahren von Umweltorganisationen oder die Rechte ausländischer Organisationen.

Im Weiteren beschränken sich die Ausführungen auf das UVP-G 2000, da eine abweichende Regelung der wesentlichen Grundzüge der Verbandsklage bei IVU-Verfahren nicht zu erkennen ist.

Darstellung der Regelungen zur umweltrechtlichen Verbandsklage

Die für die umweltrechtliche Verbandsklage maßgeblichen Bestimmungen, die in Umsetzung von Art. 9 AK und der Richtlinie 2003/35/EG erlassen wurden, sind in § 19 UVP-G 2000 geregelt. Die Regelung des § 19 Abs. 1 nennt diejenigen, die eine Parteistellung im UVP-Verfahren innehaben. Dies sind u.a. Nachbarn (Nr. 1), Bürgerinitiativen (Nr. 6) sowie anerkannte Umweltorganisationen (Nr. 7).

Unter welchen Voraussetzungen eine Umweltorganisation anerkannt werden kann, ergibt sich aus § 19 Abs. 6. Demnach muss sie den Schutz der Umwelt als vorrangigen Zweck haben (Nr. 1). Mit diesem Zweck muss sie seit mindestens drei Jahren bestehen (Nr. 3). Schließlich muss sie gemeinnützige Ziele im abgabenrechtlichen Sinne verfolgen (Nr. 2).

Die Umweltorganisation muss einen Antrag auf Anerkennung stellen, über den das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Lebensministerium) entscheidet (Abs. 7). Aus dem Anerkennungsbescheid muss sich ergeben, auf welche Bundesländer sich der Tätigkeitsbereich der Umweltorganisation erstreckt. Ihre Parteienstellung begrenzt sich auf diese Bundesländer und alle an sie direkt angrenzenden Bundesländer (§ 19 Abs. 8 S. 2 UVP-G 2000). Trotz dieser scheinbar einschränkenden Formulierung lässt die Anerkennungsregelung in Österreich jederzeit die Möglichkeit zu, eine bundesweite Anerkennung zu erlangen, die auch die bundesweite Ausübung von Klagerechten impliziert. Zudem gibt Art. 19 Abs. 8 Satz 2 UVP-G 2000 vor, dass eine nach Art. 19 Abs. 6 UVP-G 2000 anerkannte Umweltorganisation ihre Parteienrechte nur dann nicht im gesamten

²⁴² Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000), BGBl. Nr. 697/1993 idF BGBl. I Nr. 89/2000, ..., BGBl. I Nr. 144/2011, BGBl. I Nr. 51/2012 und BGBl. I Nr. 77/2012.

²⁴³ BGBl. I Nr. 153/2004.

²⁴⁴ Etwa die Gewerbeordnung (GewO) und das Mineralrohstoffgesetz (MinRoG).

²⁴⁵ Steiermark, Salzburg, Niederösterreich, Kärnten, Oberösterreich und Burgenland.

²⁴⁶ Zum Beispiel in Vorarlberg, Wien und Steiermark. Für eine detailliertere Übersicht siehe Ökobüro, IPPC: Umsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL in den Bundesländern.

Bundesgebiet ausüben darf, wenn sich ihr Tätigkeitsbereich nur auf einzelne Länder erstreckt. Ein Ausschluss für bundesweit anerkannte Umweltorganisationen, ihre Parteien- und Klagerechte auszuüben, ist damit nicht verbunden. Die Vorschrift des Art. 19 Abs. 8 Satz 2 UVP-G 2000 kann also vor dem Hintergrund der in Art. 19 Abs. 8 Satz 4 UVP-G 2000 vorgeschriebenen offiziellen Auflistung des österreichischen Lebensministeriums²⁴⁷ nur so verstanden werden, dass bundesweit anerkannte Umweltorganisationen auch im gesamten Bundesgebiet Klagerechte wahrnehmen dürfen, während regional ausgerichteten Vereinigungen die Ausübung des Klagerechts auch nur regional begrenzt gewährt werden soll.

§ 19 Abs. 10 UVP-G 2000 ist die zentrale Norm, aus der sich die Berechtigung anerkannter Umweltorganisationen zur Klage vor den Gerichten ergibt. Einzige Voraussetzung ist, dass die Umweltorganisation während der Auflagefrist²⁴⁸ schriftlich Einwendungen erhoben hat. § 19 Abs. 11 regelt die Möglichkeiten ausländischer Umweltorganisationen, vor einem österreichischen Gericht Klage zu erheben.

Umsetzungsdefizite/Vertragsverletzungsverfahren

Eine negative Stellungnahme der Europäischen Kommission oder ein Vertragsverletzungsverfahren bez. einer mangelhaften Umsetzung der Richtlinie 2003/35/EG durch Österreich hat es bislang nicht gegeben.

Das Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC) hat in dem von der österreichischen Nichtregierungsorganisation Ökobüro initiierten sog. Compliance-Mechanism-Verfahren festgestellt, dass Österreich in einigen Punkten die „dritte Säule“ der Aarhus-Konvention (Zugang zu Gericht nach Art. 9) nicht zufriedenstellend umgesetzt habe. Das ACCC nimmt dagegen zur Kenntnis, dass es im Rahmen von UVP- und IVU-Verfahren sowie bei der Umwelthaftung Rechtsbehelfe für Umweltorganisationen gibt.²⁴⁹ Die als mangelhaft gerügte Umsetzung betrifft nicht diejenigen Bestimmungen der Aarhus-Konvention, zu deren Umsetzung Österreich aufgrund der Richtlinie 2003/35/EG europarechtlich verpflichtet war (insbesondere Art. 9 Abs. 2 AK), sondern hauptsächlich Art. 9 Abs. 3 AK.

Sowohl im Hinblick auf den Inhalt als auch auf die zeitlichen Umstände der Umsetzungsgesetzgebung entsteht der Eindruck, dass Österreich zur innerstaatlichen Umsetzung der Aarhus-Konvention nur bereit ist, sofern auch von EU-Seite eine Umsetzung erfolgt.²⁵⁰ Die Umsetzung des EU-Rechts erfolgte aber fristgerecht und auch inhaltlich zufriedenstellend.²⁵¹ Allerdings sind keine Anstrengungen erkennbar, die Konvention über das durch Richtlinien vorgegebene erforderliche Mindestmaß hinaus umzusetzen, weswegen man sich den Anforderungen der Konvention nur schrittweise nähert.

²⁴⁷ Im Internet:
http://www.lebensministerium.at/umwelt/betriebl_umweltschutz_uvp/uvp/anerkennung_uo.html (letzter Zugriff: 5.6.2013).

²⁴⁸ Vgl. § 9 Abs. 1 UVP-G 2000: Der Terminus „Auflage“ bedeutet „Auslegung der Antragsunterlagen“ im deutschen Sinne.

²⁴⁹ Alge, Aarhus-Entscheidung: Österreich unter Handlungsdruck, *Recht der Umwelt*, 2012, 109 (110).

²⁵⁰ In einer Darstellung auf der Internetseite der Bundesregierung Österreichs heißt es: „In Österreich erfolgt die Umsetzung der Konvention im Wesentlichen auf Basis von EU-Richtlinien“ (abrufbar unter: <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/206/Seite.2060200.html> (letzter Zugriff: 13.3.2013)).

²⁵¹ Zu einer positiven Gesamtbewertung kommt das *Ökobüro*, in: ÖKOBÜRO – Position zur Umsetzung der Aarhus Konvention in Österreich vom 01.08.2007, Seite 1-3, abrufbar unter: http://doku.cac.at/oekobuero_stgn_aarhus2007_final.pdf (letzter Zugriff: 13.3.2013).

Auf Kritik stößt vereinzelt – vor dem Hintergrund des Diskriminierungsverbots in Art. 3 Abs. 9 AK – die territoriale Beschränkung einiger anerkannter Umweltorganisationen im Hinblick auf die Ausübung ihrer Parteienrechte (§ 19 Abs. 8 S. 2 UVP-G 2000).²⁵² Ein Verstoß gegen die Aarhus-Konvention oder die Richtlinie 2003/35/EG kann hierin jedoch nicht gesehen werden, da die Ausübung der Parteienrechte an den Tätigkeitsbereich der jeweils betroffenen Umweltorganisation anknüpft und hier zwischen den regional tätigen und den bundesweit tätigen Umweltorganisationen unterschieden werden muss.²⁵³ Diese Organisationen weisen unterschiedliche geografische Bezüge und damit auch unterschiedliche Tätigkeitsbereiche auf, was im Anerkennungsverfahren²⁵⁴ dann auch zu berücksichtigen ist.

Vergleich/Bewertung

Klagebefugnis

Bei der umweltrechtlichen Verbandsklage nach § 19 Abs. 10 UVP-G 2000 ist eine Verletzung subjektiver Rechte des klagenden Umweltverbandes nicht erforderlich, obwohl das österreichische Verwaltungsrecht ebenso auf den Schutz subjektiver Rechte angelegt ist wie das deutsche Recht.²⁵⁵ Die Verbandsklage ist in Österreich auch nicht schutznormakzessorisch ausgestaltet, das heißt, die Umweltorganisation kann sich auch auf rein objektive Normen ohne drittschützende Wirkung berufen. Zum Teil wird dies auch so ausgedrückt, dass eigentlich objektive Umweltschutznormen als subjektive Rechte von Umweltorganisationen fingiert werden.²⁵⁶ Wichtige Voraussetzung für die Verbandsklage ist nach § 19 Abs. 10 UVP-G 2000, dass die Umweltvereinigung schriftlich Einwendungen im Verfahren erhoben hat (formelle Präklusion).

Anders ist hingegen die Regelung im UVP-G 2000 für den Umweltanwalt, die Standortgemeinden und die an diese unmittelbar angrenzenden österreichischen Gemeinden, § 19 Abs. 3 UVP-G 2000. Diese haben im Genehmigungsverfahren und im Verfahren nach § 20 UVP-G 2000 (Abnahmeverfahren) eine Parteistellung. Die Umweltanwälte können bezogen auf UVP-pflichtige Verfahren die Einhaltung von Rechtsvorschriften, die dem Schutz der Umwelt oder der von ihnen wahrzunehmenden öffentlichen Interessen dienen, als subjektives Recht im Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof geltend machen. Hier wird also explizit geregelt, dass die Einhaltung von Umweltvorschriften von diesen Parteien in einem Verfahren überprüft werden kann. Die Umweltanwaltschaften sind demnach in Österreich wichtige Sachwalter von Umweltinteressen. Gleichwohl hat das ACCC im Compliance-Mechanism-Verfahren darauf hingewiesen, dass allein die Beschwerdemöglichkeiten der Umweltanwaltschaften in Umweltangelegenheiten nicht ausreichend wären, um den Anforderungen der Aarhus-Konvention gerecht zu werden. Erst durch die zusätzlichen Verfahrens- und Klagerechte zu

²⁵² So Alge (Ökobüro Österreich), E-Mail-Auskunft vom 4.10.2012.

²⁵³ Beispiel für einen regionalen Tätigkeitsbereich: Naturschutzbund Steiermark (der Tätigkeitsbereich umfasst die Länder Steiermark, Kärnten, Salzburg, Oberösterreich, Niederösterreich und das Burgenland); Beispiele für bundesweiten Tätigkeitsbereich: Ökobüro, Greenpeace und Österreichischer Alpenverein (als Tätigkeitsbereich ist jeweils „Österreich“ angegeben).

²⁵⁴ Das Anerkennungsverfahren des UVP-G 2000 wird im Übrigen als modellhaft hervorgehoben, in: Fellner et al., „Access to Justice – Umsetzungsoptionen für die 3. Säule der Aarhus-Konvention im Lichte aktueller europarechtlicher Entwicklungen“, S. 59.

²⁵⁵ Grabenwarter, Öffentliches Recht, Subjektive Rechte und Verwaltungsrecht, S. 122.

²⁵⁶ Vgl. Ökobüro, ÖKOBÜRO – Position zur Umsetzung der Aarhus Konvention in Österreich vom 01.08.2007, S. 3.

Gunsten der Umweltvereinigungen wird die Umsetzung der supranationalen Vorgaben insgesamt sichergestellt.

Umfang des gerichtlichen Überprüfungsrechts

Ein speziell für die umweltrechtliche Verbandsklage geregeltes Regime zur Behandlung von Verfahrensfehlern findet sich im UVP-G 2000 nicht.

Gemäß § 19 Abs. 10 UVP-G 2000 ist der Überprüfungsumfang auf die Einhaltung von Umweltschutzvorschriften beschränkt. Angesichts des weit gefassten Wortlauts sowohl von Art. 9 Abs. 2 AK als auch von Art. 11 UVP-RL, wonach die verfahrensrechtliche und materiellrechtliche Rechtmäßigkeit überprüft werden kann, ist die Völker- und Europarechtskonformität dieser Begrenzung, die auch das deutsche Recht in § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG vorschreibt, nicht unumstritten.

Eine klare Äußerung des ACCC oder der EU-Kommission, wonach diese Begrenzung unzulässig sei, liegt aber bislang nicht vor. Auch das Ökobüro, das das Compliance-Mechanism-Verfahren beim ACCC initiiert hatte, beanstandet diese Regelung nicht.²⁵⁷

Übergangsfristen

Auch das österreichische UVP-G 2000 sieht gemäß § 46 Abs. 18 Nr. 3 S. 2 vor, dass die Regelungen zur Parteistellung von Umweltorganisationen (§ 19 Abs. 1 Nr. 7, Abs. 10 und 11) nur auf diejenigen Verfahren anzuwenden sind, die nach dem 31.05.2005 eingeleitet worden sind. Da es auch hier auf den Zeitpunkt der Einleitung des Verfahrens ankommt und nicht auf den Zeitpunkt der behördlichen Entscheidung, dürfte die Entscheidung des EuGH auf die Vorlagefrage des BVerwG²⁵⁸ auch für diese Bestimmung der österreichischen Umsetzung von Belang sein, mag die genannte Frist hier auch einen knappen Monat früher liegen als in § 5 Abs. 1 des deutschen UmwRG.

Diese Regelung ist umso beachtlicher, als die einschlägige UVP-G-Novelle in Österreich bereits am 01.01.2005 in Kraft getreten ist, wohingegen das deutsche Gesetz erst lange nach Ablauf der Umsetzungsfrist im Dezember 2006 in Kraft getreten ist. In Österreich gab es folglich bei Inkrafttreten der Novelle mit Jahresbeginn 2005 noch 5 Monate lang die Möglichkeit für jeden Projektträger, durch einen rechtzeitigen Antrag die Klageberechtigung von Umweltorganisationen abzuwenden.

7.3.3 Niederlande

Allgemeine Eckdaten zur Umsetzung

Die Niederlande haben die Aarhus-Konvention am 25.06.1998 unterschrieben und am 29.12.2004 ratifiziert.²⁵⁹ Dazu wurden zwei Gesetze erlassen:

- das Zustimmungsgesetz zur Aarhus-Konvention für das Königreich der Niederlande (Wet betreffende de goedkeuring van het Verdrag van Aarhus voor het Koninkrijk der Nederlanden²⁶⁰) und

²⁵⁷ Vgl. Ökobüro, ÖKOBÜRO – Position zur Umsetzung der Aarhus Konvention in Österreich vom 01.08.2007, S. 2 f.

²⁵⁸ Vorlagefrage 1 in BVerwG, Az. 7 C 20/11, anhängig beim EuGH unter C-72/12.

²⁵⁹ Im Internet unter: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&lang=en (letzter Zugriff: 13.3.2013).

- das Gesetz zur Umsetzung der Aarhus-Konvention (Wet houdende tenuitvoerlegging van het Verdrag van Aarhus²⁶¹).

Eine Anpassung des niederländischen Rechts an die Bestimmungen der Aarhus-Konvention war nach Prüfung des niederländischen Ministeriums für Infrastruktur und Umwelt nicht notwendig.²⁶² Die bis dato für den Zugang zu Gericht in Umweltangelegenheiten geltenden Gesetze, der *Environmental Management Act (EMA)*²⁶³ und der *General Administrative Law Act (GALA)*²⁶⁴, genügten demnach den Anforderungen der Konvention.

Darstellung der Regelungen zur umweltrechtlichen Verbandsklage

Nach der Ratifizierung der Aarhus-Konvention haben zwei wesentliche Meilensteine das Rechtsschutzsystem in den Niederlanden geprägt und damit auch die umweltrechtliche Verbandsklage entscheidend beeinflusst. Dies sind zum einen die Abschaffung der allgemeinen Popularklage einhergehend mit der Einführung des „Interessierte-Parteien-Prinzips“ und zum anderen die schrittweise Einführung des Schutznormprinzips. Im ursprünglich offen angelegten und damit bereits dem Geist der Aarhus-Konvention entsprechenden niederländischen Rechtsschutzsystem werden folglich Klagerechte weiter eingeschränkt.

Entscheidend für den Zugang zu einem Gerichtsverfahren ist nach wie vor das „Interessierte-Parteien-Prinzip“, wonach jede interessierte Partei sich gegen eine behördliche Entscheidung wenden oder Klage gegen diese Entscheidung einreichen kann. Die Regelung des Art. 1:2.1 GALA beinhaltet die Definition der „interessierten Partei“. Demnach ist dann ein Interesse anzunehmen, wenn die behördliche Entscheidung die Interessen des Antragstellers oder Klägers berührt. Juristische Personen haben gem. Art. 1:2.3 GALA die Möglichkeit, als interessierte Partei auch unter Berufung auf öffentliche und kollektive Interessen zu klagen. Mit der Einführung dieser Bestimmung wurde das bereits zuvor bestehende „case law“ kodifiziert.

Voraussetzung für die Klageberechtigung einer juristischen Person ist zunächst, dass sich der Schutz des öffentlichen Interesses explizit aus den Statuten der Vereinigung ergibt.²⁶⁵ Da sich die Vereinigung *im Besonderen* um dieses Interesse kümmern muss, gilt der Maßstab der Rechtsprechung, dass der Satzungszweck konkret und nicht zu allgemein gefasst wird.²⁶⁶ In den letzten Jahren zeichnet sich eine strengere Prüfung dieses Kriteriums durch die Gerichte ab.²⁶⁷

Die Vereinigung muss seit Oktober 2008²⁶⁸ außerdem durch tatsächliche Tätigkeiten darlegen können, dass sie sich um den Schutz des aus der Satzung hervorgehenden Interesses bemüht. Dieses Kriterium war – trotz gesetzlicher Regelung – bis dahin nicht als separate und damit getrennt zu prüfende Voraussetzung angesehen worden.

²⁶⁰ Stb. 2004, 518.

²⁶¹ Stb. 2004, 519.

²⁶² Koning, National Implementation Report Aarhus Convention (Netherlands), 2011, S. 3.

²⁶³ Niederländisch: *wet milieubeheer*.

²⁶⁴ Niederländisch: *algemene wet bestuursrecht*.

²⁶⁵ Tolsma/de Graaf/Jans, Journal of Environmental Law 21:2 (2009), 309, 313.

²⁶⁶ Tolsma/de Graaf/Jans, a.a.O.

²⁶⁷ Tolsma/de Graaf/Jans, S. 309, 317 f.

²⁶⁸ Entscheidung des Raad van State zu strengerem Umgang bei den formellen Zugangsvoraussetzungen einer interessierten Partei (hier: Umweltorganisation Stichting Openbare Ruimte), ABRvS 1 Oktober 2008, AB 2008/348.

Für die in Anhang I der Aarhus-Konvention aufgeführten Vorhaben gilt in den Niederlanden das in Abschnitt 3.5 GALA vorgesehene Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung. Für alle dem Abschnitt 3.5 GALA unterfallenden Vorhaben ist auch Art. 20.6 EMA anwendbar. In Art. 20.6 (2) EMA ist geregelt, wer gegen die behördliche Entscheidung klagen kann. Dies umfasst jede Person, die im Anhörungsverfahren Einwände gegen die geplante Entscheidung erhoben hat. Sollte aus nachvollziehbaren Gründen kein Einwand erhoben worden sein, so regelt Art. 20.6 (2d) EMA eine ausnahmsweise Zulassung zur Klageerhebung.

Art. 20.10 EMA wiederum gilt für diejenigen Verfahren, die nicht unter 3.5 GALA fallen. Hier gilt ebenfalls, dass jedermann klagen kann, der zuvor Einwände gegen die geplante Entscheidung erhoben hat (Art. 20.10 (2) EMA).

Umsetzungsdefizite/Vertragsverletzungsverfahren

Zu einem Vertragsverletzungsverfahren oder einer negativen Stellungnahme der Europäischen Kommission gegen die Niederlande ist es bislang nicht gekommen. In der Access-to-Justice-Studie von 2007 zur Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 AK wird die Niederlande mit (+) bewertet.²⁶⁹ Diese Note steht für „could be better“, wonach die Umsetzung zwar als ausreichend, nicht aber als besonders zufriedenstellend oder gar vorbildlich angesehen werden kann.

Die Diskussionen über die Anforderungen der Aarhus-Konvention an das nationale Recht und die daran jeweils anschließenden Umsetzungsprozesse unterscheiden sich in den Niederlanden erheblich von der deutschen Betrachtung und Herangehensweise.²⁷⁰ Grund dafür ist die unterschiedliche Ausgangssituation beider Staaten in der Entstehungsphase der Konvention.

In den Niederlanden wurde bereits Mitte der 1970er Jahre ein System der Verbandsklage eingeführt. Darüber hinaus war in bestimmten Umweltangelegenheiten sogar eine Popularklage („phased actio popularis“)²⁷¹ möglich. Bei der Ratifikation der Konvention gab es daher hinsichtlich des Zugangs zu Gericht keinen Umsetzungsbedarf in den Niederlanden, da das nationale Recht die dort getroffenen Vorgaben bereits erfüllte. Die für Deutschland bestehende Schwierigkeit, die Anforderungen der Konvention überhaupt erst durch Änderungen des nationalen Rechts zu erreichen, existierte in den Niederlanden nicht.

Jedoch ist seit 2005 die bis dahin sehr weitgehende Verbandsklage sukzessive abgeschwächt worden. Zunächst wurde am 01.07.2005 die Popularklage im Umweltrecht abgeschafft. Für Umweltorganisationen hat dies zwar geringe Auswirkungen, da sie auch als interessierte Parteien anzusehen sind und somit nach dem nun geltenden Konzept der „interessierten Parteien“ Zugang zu Gericht erhalten.²⁷² Gleichwohl stellt diese Änderung einen Einschnitt in die Beteiligungs- und Klagerechte von Umweltorganisationen dar, da nunmehr sowohl das vorliegende Interesse als auch die tatsächlichen Tätigkeiten nachgewiesen werden müssen.

Es gibt darüber hinaus nach wie vor die Forderung, die Verbandsklage komplett abzuschaffen. Dem steht zwar grundsätzlich das Völker- und Europarecht entgegen, dennoch hat diese rechtspolitisch geprägte Diskussion Einfluss auf die Gesetzgebung.

²⁶⁹ Pozo Vera et al., in: Milieu Ltd., Summary Report on the inventory of EU Member States' measures on access to justice in environmental matters, 2007, S. 17 f; die deutsche Umsetzung wurde zu diesem Zeitpunkt mit (–) bewertet, was für „unsatisfactory (obstacle)“ steht.

²⁷⁰ Tolsma/de Graaf/Jans, S. 309, 310.

²⁷¹ Tolsma/de Graaf/Jans, S. 309, 314.

²⁷² Tolsma/de Graaf/Jans, S. 309, 316.

Denn im Zuge dieser Debatte wurde nach deutschem Vorbild über die Einführung einer schutznormakzessorischen Verbandsklage (auch dort unter dem deutschen Begriff *Schutznorm*) nachgedacht. Eine solche Verbandsklage wurde indessen nicht eingeführt. Allerdings kam es zur Regelung einer Schutznormakzessorietät im sogenannten *Crisis and Recovery Act*²⁷³ (gleichbedeutend mit einer Beschleunigungsgesetzgebung, für bestimmte Infrastrukturvorhaben wurde das Verfahren gestrafft).²⁷⁴

Parallel dazu zeigt sich auch ein Trend der Gerichte (insbesondere des „Raad van State“²⁷⁵) zu einer strengeren Auslegung der formalen Voraussetzungen für Umweltorganisationen. Die oben bereits beschriebene ausdrückliche Differenzierung der Kriterien einer „angemessenen Formulierung des Interesses in der Satzung“ und der „tatsächlichen Tätigkeiten“ führt letztlich dann zu einer Beschränkung von Beteiligungs- und Klagerechten, wenn der Satzungszweck zwar den Vorgaben entsprechend formuliert ist, jedoch nicht durch aktuelle Tätigkeiten belegt werden kann.²⁷⁶

Hervorzuheben ist des Weiteren der Ausschluss des Verwaltungsrechtsweges für bestimmte, in der „Negativliste“ des Art. 8:2 bis 8:6 GALA sowie Art. 20.2 EMA aufgeführte Verwaltungsentscheidungen.²⁷⁷ Darunter fallen beispielsweise Maßnahmen am Amsterdamer Flughafen Schiphol und an weiteren Regionalflughäfen. Für die der Negativliste unterfallenden Entscheidungen ist somit ausschließlich der Zivilrechtsweg eröffnet.

Diese Vorgehensweise widerspricht jedoch weder den Vorgaben der Aarhus-Konvention noch den europäischen Vorgaben. In ihrer Stellungnahme zur Access-to-Justice-Studie von 2007 weist die niederländische Regierung darauf hin, dass auch damit ein vollwertiger Rechtsschutz sichergestellt sei.²⁷⁸ Inzwischen hat die niederländische Rechtsprechung in mehreren Urteilen zum *Crisis and Recovery Act* diese Auffassung bestätigt.²⁷⁹ Gleichwohl ist auf den für die Kläger misslichen Umstand hinzuweisen, dass die Verfahrenskosten für den Zivilrechtsweg höher ausfallen als für verwaltungsrechtliche Klagen. Eine strukturelle Beschränkung des Gerichtszugangs kann darin aber nicht gesehen werden.²⁸⁰

Zum besseren Verständnis ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass die Überprüfung des Verwaltungshandelns in den Niederlanden traditionell auf mehrere Gerichtsbarkeiten, insbesondere die Verwaltungsgerichts- und die ordentliche Gerichtsbarkeit,

²⁷³ Gesetz in Kraft getreten am 31.3.2010; niederländisch: *crisis- en herstelwet*; Stb. 2010, 135; niederländische Version im Internet unter: http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/32127_crisis_en_herstelwet (letzter Zugriff: 13.3.2013).

²⁷⁴ Barkhuysen/Ouden/Schuurmans, The Law on Administrative Procedures in the Netherlands, NALL 2012, april-juni, DOI: 10.5553/NALL/.000005, S. 13.

²⁷⁵ Raad van State (Sitz: Den Haag) entspricht in seiner Funktion etwa einem deutschen Oberverwaltungsgericht. Es ist Berufungsinstanz, kann aber – vor allem in umweltrechtlichen Klageverfahren – auch die einzige Instanz darstellen; vgl. Backes, European Commission (DG Environment), The implementation of Article 9.3 of the Aarhus Convention, Country Report for the Netherlands, 2012, S. 5.

²⁷⁶ Backes, The implementation of Article 9.3 of the Aarhus Convention, S. 16; vgl. auch Tolsma/de Graaf/Jans, S. 309, 321.

²⁷⁷ Van den Biesen, in: Milieu Ltd., Measures on access to justice in environmental matters (Article 9 (3)), Country Report for the Netherlands, S. 8 f., 12; Pozo Vera et al., in: Milieu Ltd., Summary Report on the inventory of EU Member States' measures on access to justice in environmental matters, S. 7, 11.

²⁷⁸ Dutch response to the report on access to justice in the Netherlands and the summary report – August 2009, S. 2. Dieser Auffassung ist auch Backes, The implementation of Article 9.3 of the Aarhus Convention, S. 10.

²⁷⁹ Vgl. die weiterführenden Hinweise bei Backes, The implementation of Article 9.3 of the Aarhus Convention, S. 10.

²⁸⁰ Mit dem Hinweis, aber letztlich offenlassend: Darpö, in: European Commission (DG Environment), Synthesis report, 2012, S. 48.

verteilt ist.²⁸¹ Ein Pendant der Verbandsklage nach deutschem Modell kann deshalb auch in der niederländischen zivilprozessualen Gemeinwohlklage gesehen werden.²⁸² Diese ist nach einer grundlegenden Entscheidung des obersten niederländischen Gerichts („Hoge Raad“)²⁸³ auch für Umweltvereinigungen zugänglich.²⁸⁴ In dieser Entscheidung wurden seitens des Gerichts im Übrigen die Voraussetzungen für eine Verbandsklage benannt. Ferner ist zu berücksichtigen, dass in den Niederlanden erst seit Inkrafttreten des GALA (Mitte der 1990er Jahre) auch ein verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz vor allgemeinen Verwaltungsgerichten möglich ist.²⁸⁵

Vergleich/Bewertung

Klagebefugnis

Das Rechtsschutzsystem in den Niederlanden macht trotz der Einführung des Schutznormerfordernisses im Anwendungsbereich der Beschleunigungsgesetzgebung für die Zulassung von bestimmten Infrastrukturvorhaben den Zugang zu einem Verwaltungsgericht nicht von der Geltendmachung einer Rechtsverletzung abhängig. Dem Verwaltungsprozessrecht liegt im Hinblick auf die Befugnis zur Klage das Interessierte-Parteien-Konzept zu Grunde. Bisher hat das niederländische Recht bei der Beurteilung einer Klagebefugnis nicht auf einen möglichen Drittschutz abgestellt. Dieser Grundsatz gilt allerdings nicht mehr allumfassend.

Beispiel dafür ist das bereits erwähnte Schutznormerfordernis, das im Zuge des *Crisis and Recovery Act* (CRA) eingeführt wurde. Dieses Erfordernis („relativity principle“) gilt für bestimmte Rechtsbereiche, die im *Crisis and Recovery Act* festgelegt sind (vor allem Infrastrukturplanung, unter anderem auch Windenergieanlagen). Es ist zu beachten, dass das Kriterium des Schutznormerfordernisses nicht wie in Deutschland als Zulässigkeitsvoraussetzung ausgestaltet ist. Das Kriterium begrenzt den gerichtlichen Überprüfungsumfang auf solche Normen, die auch den Interessen des Klägers dienen, und ist damit eine Voraussetzung für die Begründetheit einer Klage. Trotz der Übernahme der deutschen Bezeichnung „Schutznorm“ in Teilen der niederländischen Literatur kann man dieses Regime deshalb nicht mit den Regelungen im deutschen UmwRG oder in § 42 Abs. 2, § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO vergleichen. Dies liegt zum einen an der oben erwähnten fehlenden Kategorisierung in drittschützend oder nicht drittschützend. Außerdem steht die Frage im Vordergrund, ob das vorgebrachte rechtliche Argument, mit dem die Aufhebung der behördlichen Entscheidung angestrebt wird, einen Zusammenhang mit den rechtlich geschützten Interessen des Klägers erkennen lässt. Diese Interpretation lässt sich mit der deutschen Dogmatik der subjektiven Rechtsverletzung nicht vergleichen, weswegen aus deutscher Sicht wohl auch die Verwendung des Begriffs „relativity principle“ vorzuzugswürdig ist.

²⁸¹ Mom, Kollektiver Rechtsschutz in den Niederlanden, 2011, S. 35; Robesin, in: Führ, Martin/Roller, Gerhard (Hrsg.), Participation and litigation rights of environmental associations in Europe: Participation of environmental organizations in legal procedures in the Netherlands, 1991, S. 113.

²⁸² Mom, Kollektiver Rechtsschutz in den Niederlanden, S. 35 und 62; Calliess, Die umweltrechtliche Verbandsklage nach der Novellierung des BNatSchG - Tendenzen zu einer „Privatisierung des Gemeinwohls“ im Verwaltungsrecht?, NJW 2003, S. 97 (98/99).

²⁸³ Dem deutschen BGH vergleichbar, siehe Mom, Kollektiver Rechtsschutz, S. 33.

²⁸⁴ Hoge Raad (HR), Rechtssache „De Nieuwe Meer“, 27. Juni 1986, NJ (Nederlandse Jurisprudentie) 1987, S. 743.

²⁸⁵ Mom, Kollektiver Rechtsschutz, S. 59.

Deshalb wird die niederländische Version des Schutznormerfordernisses auch als eine „mildere“ Version der deutschen Schutznormtheorie angesehen.²⁸⁶

Ziel des *Crisis and Recovery Act* ist es im Übrigen, behördliche Entscheidungen zu vereinfachen und gerichtliche Entscheidungsprozesse zu beschleunigen. Zu diesem Zweck enthält der CRA Beschleunigungselemente wie die Verkürzung von Klagefristen. Außerdem können Klagebegründungen nach Klageerhebung nicht mehr geändert oder erweitert werden.

Weiteres Beispiel für die Verschärfung der Rechtsschutzanforderungen ist die – vom *Crisis and Recovery Act* ausgehende und in das allgemeine Verwaltungsprozessrecht übernommene – Ausweitung der Unbeachtlichkeit von Rechtsverletzungen. Die bisher nur in der Spezialregelung des Art. 1:5 des *Crisis and Recovery Act* enthaltene Bestimmung, dass formelle und materielle Rechtsverletzungen dann unbeachtlich sind, wenn die interessierte Partei dadurch nicht in ihren Rechten beeinträchtigt wird, ist nun auch Bestandteil des Art. 6:22 GALA.²⁸⁷ Damit entfaltet die Unbeachtlichkeitsregelung Gültigkeit für alle Bereiche des Verwaltungsrechts. Im Fall der Verbandsklage muss die klagende Umweltvereinigung also glaubhaft machen, dass sie durch die in Frage stehende Normverletzung in ihren Rechten beeinträchtigt wird (dies umfasst auch die vom Satzungszweck erfasste Verfolgung von Umweltschutzinteressen).

Umfang des gerichtlichen Überprüfungsrechts

Die durch eine Verbandsklage angegriffene behördliche Entscheidung unterliegt im niederländischen Recht einer umfassenden gerichtlichen Kontrolle in verfahrens- und materiellrechtlicher Hinsicht.²⁸⁸ Zu beachten ist in diesem Kontext jedoch die Regelung des Art. 6:13 GALA. Diese Vorschrift begrenzt die gerichtliche Überprüfung auf diejenigen Antragsgegenstände („Überprüfungsgründe“), die bereits in den vorangegangenen Verfahrensabschnitten (einschließlich des behördlichen Verfahrens) vorgetragen worden sind. Diese Regelung ist sowohl auf alle Arten der Verwaltungsverfahren als auch in allen gerichtlichen Instanzen anwendbar. Es handelt sich hierbei also um eine Form der Präklusion. Den klagenden Umweltorganisationen ist es im Gerichtsverfahren allerdings weiterhin möglich, neue rechtliche oder faktische Argumente im Hinblick auf die bereits vorgetragenen Überprüfungsgründe anzubringen. Eine begrenzte Nachbesserung ist also möglich. Der Unterschied zur deutschen Vorgehensweise liegt hier darin begründet, dass die gesetzliche Regelung in den Niederlanden den Gerichten einen großzügigeren Spielraum zum Umgang mit ergänzten Klagevorbringen ermöglicht. Durch Art. 6:13 GALA soll nur verhindert werden, dass vollständig neue Überprüfungsgründe in das Klageverfahren eingebracht werden. Nach Einführung des allgemeinen Umweltrechtsgesetzes (Wabo)²⁸⁹ und der damit verbundenen Zusammenführung verschiedener umweltrechtlicher Genehmigungstatbestände zu einer

²⁸⁶ Darpö, Synthesis report, S. 12.

²⁸⁷ Änderung des *General Administrative Law Act* (GALA) vom 20.12.2012, im Internet unter: <http://www.eerstekamer.nl/9370000/1/j9vvhwtnbnpbzcc/vj5semgxv7zp/f=y.pdf> (letzter Zugriff am 5.6.2013), vgl. auch Backes, The implementation of Article 9.3 of the Aarhus Convention, S. 8.

²⁸⁸ Backes, The implementation of Article 9.3 of the Aarhus Convention, S. 7.

²⁸⁹ General Provisions on Environmental Law Act (Niederländisch: Wet algemene beaplingen omgevingsrecht, Wabo), in Kraft seit Oktober 2010.

integrierten Gesamt-Genehmigung (einschließlich der Baugenehmigung) wird Art. 6:13 GALA im niederländischen Recht noch weitreichender ausgelegt.²⁹⁰

Erwähnenswert ist im Hinblick auf den materiell-rechtlichen Überprüfungsumfang der Gerichte ein unabhängiges Beratungsgremium, das den niederländischen Verwaltungsgerichten zur Seite steht, um die oftmals schwierigen technischen Fragestellungen beurteilen zu können.²⁹¹ Die Gerichte haben jederzeit die Möglichkeit, die Experten bei der Entscheidungsfindung heranzuziehen. Die Rechtsgrundlage zur Einrichtung eines solchen Beraterstabes findet sich im niederländischen Raumordnungsgesetz sowie im allgemeinen Umweltrechtsgesetz (Wabo). Dort ist vor allem die Unabhängigkeit des Gremiums niedergelegt.

Letztlich stellt die Prüfung des vorhandenen Interesses die wesentliche Zulässigkeitsbeschränkung für interessierte Parteien bei der weiteren gerichtlichen Überprüfung dar. Denn einmal bei Gericht zugelassen, können im Rahmen der Begründetheit einer Klage auch Argumente gegen die behördliche Entscheidung vorgetragen werden, die nicht in unmittelbarer Verbindung zum eigentlichen Interesse und damit dem Satzungszweck stehen. Wenn das öffentliche Interesse, auf das sich die Umweltvereinigung bei Klageerhebung zulässigerweise berufen hat, im Ergebnis nicht verletzt ist, so kann das Gericht die angefochtene Verwaltungsentscheidung auch aus anderen Gründen aufheben.²⁹² Dies kann sowohl das Verfahren als auch die materielle Rechtmäßigkeit betreffen. Die verletzte Norm muss im Übrigen auch keine umweltrechtliche Bestimmung sein.

Eine Ausnahme bildet vor diesem Hintergrund allerdings das „relativity principle“ im Geltungsbereich des bereits thematisierten *Crisis and Recovery Act*.

Übergangsfristen

Eine dem § 5 Abs. 1 UmwRG vergleichbare Übergangsregelung gibt es in den Niederlanden nicht. Wie oben dargelegt, war eine Veränderung der zuvor geltenden Rechtslage nicht nötig, was auch eine Übergangsregelung entbehrlich machte.

7.3.4 Zusammenfassende Würdigung und mögliche Umsetzungsvorbilder

Die Umsetzung der Vorgaben der Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie in Polen ist sehr weit gefasst: Ausgangspunkt für Verfahrenszugang und Klagebefugnis ist das Interessierte-Parteien-Prinzip; die Klagebefugnis ist demnach nicht auf subjektive Rechte beschränkt. Das Prinzip des rechtlichen Interesses wird zu Gunsten von Umweltorganisationen durchbrochen. Diese Organisationen müssen kein rechtliches Interesse geltend machen, um am Verwaltungsverfahren beteiligt zu werden und die Klagebefugnis zu erlangen. Eine Präklusionsregelung nach deutschem Vorbild (formelle und materielle Präklusion) gibt es im polnischen Verwaltungsprozessrecht nicht; ein Rechtsbehelf ist beispielsweise auch dann möglich, wenn eine vorherige Beteiligung am Verfahren nicht erfolgt ist. Der Prüfungsumfang der Gerichte umfasst sowohl das Verfahrensrecht als auch das materielle Recht. Dieser Rechtsrahmen reicht weiter als die bisher in Deutschland getroffenen Regelungen. Gleichwohl

²⁹⁰ Vgl. Backes, S. 7, der auf die Vorgänger-Studie 2007 verweist, die vor Einführung des Wabo noch von einer engeren Handhabung des Art. 6:13 GALA ausging; van den Biesen, in: Milieu Ltd., Measures on access to justice in environmental matters, Country report for the Netherlands, 2007, S. 10.

²⁹¹ Administrative Courts Advisory Foundation, bestehend aus ca. 50 technischen Experten, vgl. Backes, The implementation of Article 9.3 of the Aarhus Convention, S. 7.

²⁹² Tolsma/de Graaf/Jans, Journal of Environmental Law 21:2 (2009), 309, 319.

sind im Detail auch Defizite auszumachen, da einige Arten verwaltungsrechtlicher Entscheidungen von der Verbandsklage ausgenommen sind.

Österreich hat mit seiner Umsetzung – bezogen auf das UVP-Recht – ohne größere Schwierigkeiten Ausnahmen vom bestehenden System des subjektiven Rechtsschutzes zugelassen. Den Verbänden wird im Verwaltungsverfahren Parteistellung eingeräumt. Mit Blick auf die Klagebefugnis ist bei der umweltrechtlichen Verbandsklage eine subjektive Rechtsverletzung nicht erforderlich, obwohl das österreichische Verwaltungsrecht ebenso auf den Schutz subjektiver Rechte ausgerichtet ist wie das deutsche Recht. Die Verbandsklage ist in Österreich auch nicht schutznormakzessorisch ausgestaltet, folglich kann sich die Umweltorganisation auch auf rein objektive Normen ohne drittschützende Wirkung berufen. Eine Präklusionsvorschrift nach deutschem Vorbild ist im österreichischen System nicht vorgesehen; allerdings müssen Verbände schriftliche Einwendungen im Verfahren erhoben haben, um Klage erheben zu können (formelle Präklusion). Der gerichtliche Überprüfungsumfang ist auf die Einhaltung von Umweltschutzvorschriften beschränkt. Eine Besonderheit im österreichischen Verwaltungsrecht ist die Funktion der Umweltschutzanwaltschaft. Dieser ist zur Verfolgung öffentlicher (Umwelt-) Interessen mit eigenen Klagerechten ausgestattet.

In den Niederlanden ist ein Trend zu beobachten, das grundsätzlich beteiligungs- und klägerfreundliche System der Popularklage und das „Interessierte-Parteien-System“ zunehmend einzuschränken. Im Umweltbereich ist die Popularklage bereits abgeschafft worden. Hauptsächlich zu nennen ist in diesem Zusammenhang die Einführung des Schutznormerfordernisses in einigen Rechtsbereichen wie dem Infrastrukturplanungsrecht (Straßenbau, Errichtung von Windparks und Gewerbegebieten). Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Schutznormerfordernis im niederländischen Recht nicht wie in Deutschland bereits als Zulässigkeitserfordernis ausgestaltet ist, sondern eine Voraussetzung für die Begründetheit der Klage darstellt. Die Niederlande setzen für die Klage auch eine Beteiligung am Verfahren voraus, die gesetzlichen Anforderungen an die Einwendungen und die Regelung der Präklusion sind aber im Vergleich zum deutschen Regelungssystem als weniger restriktiv einzuschätzen. Die angegriffene behördliche Entscheidung unterliegt im niederländischen Recht einer umfassenden gerichtlichen Kontrolle in verfahrens- und materiellrechtlicher Hinsicht.

Mögliche Vorbildregelungen und Vorbildinstitutionen

Die Frage nach Vorbildregelungen ist letztlich auch abhängig von den Regelungsmodellen in den untersuchten Ländern. Die untersuchten Rechtsordnungen sind im Hinblick auf die Klagemöglichkeiten von Verbänden weniger restriktiv als das deutsche Rechtssystem. Dies zeigt sich vor allem anhand der Regelungen zur Parteistellung im Verwaltungsverfahren und zum Gerichtszugang sowie zur Präklusion. In Polen und den Niederlanden gilt das „Interessierte-Parteien-Prinzip“, während in Deutschland und Österreich das „Schutznormprinzip“ die Gerichtspraxis prägt. Daraus ergeben sich grundlegend verschiedene Anforderungen an die Rechtsbetroffenheit der klagenden Partei. Solange man diese strukturellen Unterschiede nicht beseitigt, besteht wenig Spielraum für eine Übertragung von Regelungsansätzen aus den untersuchten Rechtsordnungen in das deutsche Rechtssystem.

Damit verbunden ist gleichzeitig auch das Verständnis der Funktion von Verwaltungsgerichtsbarkeit in den betrachteten Rechtsordnungen. Nach deutscher

Rechtsauffassung ist es nicht die Aufgabe der Verwaltungsgerichte, behördliche Maßnahmen allgemein auf ihre Rechtmäßigkeit zu überprüfen. Vielmehr hat der Kläger die Befugnis, eine solche Überprüfung einzufordern. Diese Befugnis wird aber wiederum in § 42 Abs. 2 VwGO von dessen Rechtsbetroffenheit abhängig gemacht. Damit schließt das System der VwGO die Popular- und Interessentenklage letztlich aus. Der Frage, ob sich das deutsche Rechtsschutzsystem einer Popular- oder Interessentenklage öffnen sollte, kommt im Kontext der Verbandsklagebefugnisse aus hiesiger Sicht keine wesentliche Bedeutung zu, da eine Durchbrechung des Schutznormprinzips zu Gunsten von Klagerechten der Umweltvereinigungen im UmwRG und im BNatSchG gewährleistet ist.

Das schließt jedoch punktuelle Veränderungen nicht aus. Der Umgang mit der Präklusion in den Rechtsordnungen Österreichs und den Niederlanden wäre beispielsweise ein beachtenswerter Ansatz auch für das deutsche Verbandsklagesystem. Das Regelungssystem Österreichs steht dem deutschen System wegen des bereits angesprochenen Prinzips der subjektiven Rechtsbetroffenheit nahe. In Österreich verzichtet man aber auf eine materielle Präklusion. Die Niederlande haben inzwischen auch Regelungen für eine materielle Präklusion aufgenommen, gehen allerdings weniger restriktiv vor, indem Nachbesserungen des Klagevortrags vor Gericht grundsätzlich ermöglicht werden und neue rechtliche oder faktische Argumente im Hinblick auf die bereits vorgetragenen Überprüfungsgründe vorgebracht werden können. Durch die niederländische Präklusionsregelung soll nur verhindert werden, dass vollständig neue Überprüfungsgründe in das Verfahren eingebracht werden. Das polnische Rechtsschutzsystem wiederum kennt weder eine formelle noch eine materielle Präklusion. Der Verzicht auf eine Präklusion und die Nachbesserungsmöglichkeit kommen auch als mögliche Gestaltungsoptionen für die deutsche Präklusionsregelung in Betracht (siehe Kapitel 7.6 zu den rechtlichen Gestaltungsoptionen).

Mit Blick auf punktuelle Veränderungen im deutschen Rechtsschutzsystem ist noch auf zwei weitere Institutionen in Österreich und den Niederlanden hinzuweisen, die möglichen Vorbildcharakter für Deutschland haben könnten.

Der Umweltanwalt in Österreich ist aus der Perspektive der Zielsetzung des UmwRG eine interessante Rechtsfigur, da hier ein weiterer Akteur im Verwaltungsverfahren auftreten kann, der sich aus Gemeinwohlinteressen in das Verfahren einschalten und die Sachentscheidung einer gerichtlichen Überprüfung im Hinblick auf die Einhaltung von Umweltvorschriften unterziehen kann. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die rechtliche und organisatorische Rahmensetzung für die Umweltanwaltschaften in Österreich den Ländern obliegt und in sehr unterschiedlicher Weise erfolgt. Die wichtige Frage der Weisungsabhängigkeit beispielsweise ist nicht einheitlich geregelt. Es gibt sowohl weisungsunabhängige als auch weisungsabhängige Umweltanwaltschaften (Beispiele Salzburg und Tirol: In Salzburg ist die Landesumweltanwaltschaft eine weisungsfreie und unabhängige Einrichtung (vgl. § 3 Abs. 1 LUA-G).²⁹³ In Tirol besteht dagegen eine behördliche Weisungsabhängigkeit des Umweltanwalts (§ 36 Abs. 1 Naturschutzgesetz Tirol).²⁹⁴). Für eine mögliche Implementation in Deutschland wäre nur die weisungsunabhängige Variante interessant.

²⁹³ Salzburger Landesumweltanwaltschafts-Gesetz - LUA-G) vom 23.4.1998, Sbg. LGBL. Nr. 67/1998 i.d.F. zuletzt Sbg. LGBL. Nr. 46/2001.

²⁹⁴ Tiroler Naturschutzgesetz 2005, LGBL. Nr. 26/2005.

Eine interessante Einrichtung an niederländischen Verwaltungsgerichten ist das unabhängige naturwissenschaftlich-technische Beratungsgremium („Administrative Courts Advisory Foundation“), bestehend aus ca. 50 nichtjuristischen Experten und Expertinnen, zur Unterstützung der Richterschaft bei der Bewertung technischer und naturwissenschaftlicher Fragestellungen. Diese Einrichtung ließe sich, ungeachtet der rechtlichen Rahmenbedingungen und vorbehaltlich der finanziellen Voraussetzungen, als zusätzliche Option zur Einbringung weiteren Sachverstands auch für die deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit in Erwägung ziehen, um den zunehmend komplexeren fachlichen Fragestellungen Rechnung zu tragen. Diese Beratungseinrichtung übermittelt auf Anfrage des Gerichts einen Expertenbericht zu technischen Fragestellungen, die im Zusammenhang mit dem Verfahren stehen. Die beteiligten Parteien erhalten vor der mündlichen Verhandlung Gelegenheit zur Information und Stellungnahme. Die Anfrage an den Beraterstab erfolgt seitens des Gerichts von Amts wegen, jedoch können auch die am Verfahren beteiligten Parteien eine solche Anfrage beantragen. Das Gericht entscheidet dann nach freiem Ermessen über den Antrag. Nach einer groben Schätzung erfolgt in etwa 2,5 % der anhängigen Gerichtsverfahren eine solche Anfrage. In 2011 wurden 60 Expertenberichte an die Verwaltungsgerichte übermittelt.²⁹⁵

Beide Institutionen kommen als institutionelle Gestaltungsoptionen in Betracht (siehe Abschnitt 8.2).

7.4 Rechtliche Auswertung der empirischen Ergebnisse

Dieses Kapitel unterzieht die vorliegenden empirischen Befunde einer rechtlichen Untersuchung. Im Mittelpunkt stehen dabei die folgenden Fragen:

- Welche rechtlichen Anknüpfungspunkte ergeben sich aus den Ergebnissen der empirischen Untersuchung?
- Welche weiteren rechtlichen Einzelaspekte kamen im Rahmen der empirischen Erhebung zur Geltung? Wie sind diese Erkenntnisse unter Berücksichtigung der befragten Akteure und ihrer Interessenlagen juristisch zu bewerten?
- Welche rechtlichen Aspekte sind schwerpunktmäßig im Hinblick auf die Wirksamkeit des UmwRG angesprochen worden?
- Welche Gestaltungsoptionen ergeben sich und welche Gestaltungsempfehlungen können daraus folgen?

Die Auswertung stützt sich auf die Befunde der empirischen Untersuchung, wobei zur Illustration ergänzend die in den Interviews gemachten Aussagen herangezogen werden. Die umfangreich vorliegende Literatur sowie die Stellungnahmen im Kontext des Gesetzgebungsverfahrens zur UmwRG-Novellierung finden Berücksichtigung, um den thematischen Kontext näher zu beschreiben oder ein juristisches Meinungsbild darzustellen. Eine umfassende Auswertung der Literatur ist damit nicht verbunden.

²⁹⁵ Van Buuren/Koeman: Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union, Seminar on ‘Access to justice and organisation of jurisdictions in environmental litigation (November 2012): Answers to the questionnaire on behalf of the Council of State of the Netherlands (October 2012), S. 16.

7.4.1 Rechtliche Anknüpfungspunkte und Schlussfolgerungen zu den Hypothesen

Im folgenden Abschnitt werden die Hypothesen 1, 2 und 4a-b (Hemmnisse beim Informationszugang, finanzielle/personelle Restriktionen sowie Präklusion) aufgrund der Defizite und damit einhergehenden Hemmnisse einer rechtlichen Bewertung unterzogen. Die Hypothesen 3 und 5 (bestehende Vorwirkung und erhöhte Durchsetzung umweltrechtlicher Vorgaben) entziehen sich einer rechtlichen Begutachtung.

Hypothese 1: Hemmnisse beim Zugang zu Informationen über anstehende Verfahren

Die Verbände sind gehalten, sich selbst über relevante Vorhaben zu informieren und auch dafür Sorge zu tragen, die Unterlagen zu beschaffen. Mit einer vierwöchigen Auslegung und einer zweiwöchigen Stellungnahmefrist wird dieses Vorgehen von den Verbänden und deren Rechtsbeiständen als Erschwernis empfunden (Behördenvertreter und Vorhabenträger bzw. deren Rechtsbeistände machten zur Praktikabilität der Fristen keine Angaben). Die Verbände verweisen auf ihre überwiegend ehrenamtliche Struktur sowie begrenzte Behördendienstzeiten und sehen es als ungerechtfertigt an, im Hinblick auf den Informationszugang wie private Einwendende behandelt zu werden, da diese nur punktuell Einwendungen erheben und die Anforderungen, die an die Qualität der Stellungnahmen gestellt werden – auch seitens der Gerichte – gegenüber denjenigen der privaten Einwender als höher eingeschätzt werden.

Rechtliche Bewertung

Zum Hintergrund, besseren Verständnis und zur Erarbeitung möglicher Ansätze für Gestaltungsoptionen ist auf die frühere Behördenpraxis einzugehen.

Im Rahmen der Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben der Richtlinie 2003/35/EG ist die Verabschiedung des Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetzes²⁹⁶ erfolgt. Das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz änderte verschiedene Gesetze und Verordnungen, unter anderem auch das UVPG. Von wesentlicher Bedeutung war dabei die aus der Aarhus-Konvention und der RL 2003/35/EG übernommene Definition der betroffenen Öffentlichkeit (vgl. § 2 Abs. 6 UVPG), zu der Verbände ebenso gezählt werden wie natürliche oder juristische Personen. Diese Gleichstellung hat zur Konsequenz, dass nunmehr natürliche/juristische Personen und Verbände im Verfahren gleich behandelt werden. Dieser Aspekt wird auch durch die empirische Untersuchung bestätigt. Negativer Begleitumstand ist – im Unterschied zu der früheren Praxis – nunmehr fehlende Einordnung der Verbände als Träger öffentlicher Belange.

Die deutsche Gesetzgebung hat im Spannungsfeld zwischen der Umsetzung der Vorgaben der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie und der rechtspolitischen Diskussion (Planungsbeschleunigung) einen Weg eingeschlagen, der zwar mit den europäischen Vorgaben vereinbar ist, jedoch einen Rückschritt gegenüber einer bewährten Behördenpraxis bedeutet. Der Sinn der sog. zweiten Säule der Aarhus-Konvention, durch eine verbesserte Beteiligung an umweltrelevanten Entscheidungen Umweltbelangen eine stärkere Bedeutung zuzumessen, ist auch, die Beteiligung selbst möglichst einfach, umfassend und diskriminierungsfrei zu ermöglichen. Ob eine Gleichstellung der Verbände mit privaten Einwendern den Intentionen der zweiten Säule gerecht wird, erscheint zweifelhaft. Gerade die Umweltverbände vertreten

²⁹⁶ Gesetz über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG, BGBl. Jahrgang 2006 Teil I Nr. 58, 2819.

andere, dem Gemeinwohl verpflichtete Interessen, die mit den Interessen einer Privatperson in der Regel nicht vergleichbar sind.

Es wird nachfolgend ein vierstufiges System zu einem verbesserten Informationszugang für Umweltvereinigungen vorgeschlagen:

Erste Stufe

Die – den Aufwand berücksichtigend – einfachste Form, den Verbänden einen verbesserten Zugang zu den nötigen Informationen über das anstehende Verfahren selbst und die diesem zugrundeliegenden Unterlagen zu verschaffen, stellt ein direktes Anschreiben der anerkannten Verbände durch die zuständige Behörde dar. Dies könnte auch elektronisch erfolgen.

Zweite Stufe

Zudem könnte man, um diese Gestaltungsoption noch optimaler zu gestalten, im Rahmen der Benachrichtigung auf die Online-Bereitstellung der Genehmigungsunterlagen²⁹⁷ verweisen (Online-Auslegung der Unterlagen: vgl. § 27a Abs. 1 S. 3 und Abs. 2 VwVfG n.F.²⁹⁸) Eine Verankerung dieser individualisierten Benachrichtigung der anerkannten Umweltvereinigungen in den entsprechenden Fachgesetzen wird hier empfohlen.

Dass die geschilderten Hemmnisse nicht nur von den Vertretern der Umweltverbände wahrgenommen werden, sondern auch schon derzeit teilweise sachnah gelöst werden, zeigt die Praxis in Hamburg. Dort existiert eine Liste mit derzeit 17 anerkannten Verbänden, die automatisch angeschrieben und über anstehende Verfahren informiert werden.

Gegebenenfalls lässt sich auch auf Vorbilder in der Raum- und Fachplanung verweisen. Das baden-württembergische Landesplanungsgesetz²⁹⁹ beispielsweise greift auf Informationstechnologien zurück und verpflichtet neben der zentralen Einsicht bei der planenden Stelle bereits zur gleichzeitigen Einstellung der Planungsunterlagen in das Internet nach öffentlicher Bekanntmachung (§§ 9 Abs. 4 Satz 3 bis 5, 12 Abs. 3 Satz 3 bis 5 BaWüLPfG). Stellungnahmen können schriftlich, zur Niederschrift und elektronisch³⁰⁰ abgegeben werden (vgl. §§ 9 Abs. 4 Satz 6, 12 Abs. 3 Satz 6 BaWüLPfG).

Dritte Stufe

Die Hemmnisse beim Zugang zu den relevanten Informationen und Unterlagen stehen in engem Zusammenhang mit der Präklusion, da sie zum Eintritt der Präklusion führen können. Zur Präklusion wird vorgebracht (s.u.), dass insbesondere der enge Zeitrahmen (4-wöchige Auslegung, 2-wöchige Stellungnahmefrist) es erschwert, präklusionsfest vorzutragen. Dabei ist naturgemäß eine erst späte Kenntnisnahme von einem relevanten Verfahren ausschlaggebend für die Entscheidung, sich nicht mehr zu beteiligen, da die Anforderungen an die Umweltverbände hinsichtlich der Detailliertheit des Vorbringens sehr hoch sind und die ehrenamtliche Struktur nicht *ad hoc* ein Zurückgreifen auf qualifizierte personelle Ressourcen

²⁹⁷ Hinweis: die Unterlagen sollten ausschließlich in druckbarer Form online gestellt werden.

²⁹⁸ Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.1.2003 (BGBl. I S. 102), das durch Gesetz vom 31.5.2013 (BGBl. I S. 1388) geändert worden ist.

²⁹⁹ Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg (BaWüLPfG) in der Fassung vom 10. Juli 2003, GBl. 2003, 385.

³⁰⁰ So wird z.B. nach Art. 10 des E-Government-Gesetzes vom 31.7.2013 der § 9a Abs. 1 S. 2 Nr. 2 UVPG entsprechend geändert, so dass in grenzüberschreitenden Beteiligungsverfahren auch die elektronische Übermittlung von Äußerungen möglich gemacht ist, sofern im Verhältnis zum anderen Staat hierfür die Voraussetzungen der Grundsätze von Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit erfüllt sind.

zur Bearbeitung zulässt. Eine Verlängerung der Einwendungsfrist wäre eine Option, die auch dem Zugang zu Informationen im Sinne einer verbesserten Auswertungsmöglichkeit der dann erhaltenen Informationen dienen könnte. Vorstellbar ist hier mindestens eine Rückkehr zu der Einwendungsfrist, die vor der Beschleunigungsgesetzgebung bestanden hat (2 Monate).

Vierte Stufe

Die Rechtsordnung, insbesondere die geltenden Verfahrensgrundsätze, stehen einer offensiven und ambitionierten Informationsbereitstellung bereits im Vorfeld von Verfahren nicht entgegen. Als weitere Gestaltungsoption ist daher zu diskutieren, ob nicht bereits ein verstärktes Hinwirken zur Beteiligung der Verbände im Scoping-Termin zielführend sein könnte. Bisher unterliegt die Beteiligung der Umweltverbände dem Ermessen der Behörde. Der im UVPG vorgesehene Scoping-Termin hat zum Ziel, zu einem frühen Zeitpunkt mit der Behörde und dem Vorhabenträger den Umfang und die Inhalte der Umweltverträglichkeitsprüfung zu bestimmen. Eine Einbeziehung der Verbände verursacht keinen signifikant größeren zusätzlichen Verwaltungsaufwand (anders hingegen ein zusätzlicher, vorgezogener Erörterungstermin). Gleichzeitig versetzt man nicht nur die Umweltvereinigungen in die Lage, frühzeitig sowohl von der Planung als auch von dem Inhalt des geplanten Vorhabens Kenntnis zu nehmen. Auch die Behörden und die Vorhabenträger können von dieser Beteiligung profitieren. Es wird dadurch ermöglicht, mögliche Konfliktthemen frühzeitig anzusprechen sowie Umweltbelange umfassend und gezielt bereits bei der Erstellung der UVP-Unterlagen in den Blick zu nehmen. Insbesondere die Behördenvertreter formulieren, dass der Sachverstand der Umweltvereinigungen dafür wichtig ist, Auswirkungen des Vorhabens umfassender zu erschließen, was letztlich auch zur Rechtssicherheit beiträgt.

Hypothese 2: Personelle und finanzielle Restriktionen

Bezüglich der finanziellen Beschränkungen wurden von den befragten Umweltvereinigungen schwerpunktmäßig die Verfahrenskosten thematisiert.

Rechtliche Bewertung

Nach Art. 10a UVP-RL³⁰¹ stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit – dazu gehören nach Art. 1 Abs. 2 UVP-RL auch Umweltvereinigungen – Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle haben. Die Verfahren sollen nach Art. 10a UVP-RL „fair, gerecht, zügig und nicht übermäßig teuer durchgeführt“ werden. Die Belastung mit Verfahrenskosten ist einem klagebefugten Verein also aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht dann zumutbar, wenn diese nicht übermäßig hoch sind.³⁰²

Der EuGH hat in einem jüngst ergangenen Urteil zu der Frage Stellung genommen, welche Kriterien bei der Entscheidung anzulegen sind, ob ein Rechtsstreit „übermäßig teuer“ im Sinne von Art. 10a Abs. 5 UVP-RL ist. Dabei stellte der Gerichtshof zunächst das grundlegende Erfordernis des Art. 10a Abs. 5 UVP-RL heraus, dass ein potenzieller Kläger nicht von den aus einem Gerichtsverfahren resultierenden finanziellen Belastungen abgeschreckt werden soll,

³⁰¹ Gegenstand des Urteils war die UVP-RL der alten Fassung. Das Gebot der „fair, gerecht, zügig und nicht übermäßig teuer“ durchzuführenden Verfahren ist nunmehr in Art. 11 Abs. 4 S. 2 UVP-RL geregelt.

³⁰² OVG Münster, Beschluss vom 30.4.2008, NuR 2009, S. 63 (63).

einen gerichtlichen Rechtsbehelf einzulegen.³⁰³ Der EuGH verweist des Weiteren darauf, dass sich das nationale Gericht im Rahmen seiner Beurteilung über eine Kostenentscheidung nicht allein auf die wirtschaftliche Lage des Betroffenen stützen darf, sondern auch eine objektive Analyse der Höhe der Kosten vornehmen soll. In diesem Zusammenhang kann es unter anderem die Lage der betroffenen Parteien, die begründeten Erfolgsaussichten des Klägers oder der Klägerin, die Bedeutung des Rechtsstreits für den Kläger oder die Klägerin sowie für den Umweltschutz, die Komplexität des geltenden Rechts und des anwendbaren Verfahrens sowie das Vorhandensein eines nationalen Prozesskostenhilfesystems berücksichtigen.

Auf nationaler Ebene sollte dem Wirtschaftlichkeitserfordernis durch das gestaffelte Gebührenrecht (Gerichtskostengesetz³⁰⁴ bez. der anfallenden Gerichtskosten und Rechtsanwaltsvergütungsgesetz³⁰⁵ bez. der Anwaltsgebühren) Rechnung getragen werden. Sowohl die Gerichtskosten als auch die Anwaltsgebühren richten sich in der Höhe nach dem Streitwert. Dabei besteht hinsichtlich der Streitwertfestsetzung letztlich kaum Handlungsspielraum für die Gerichte. Es handelt sich hierbei um Beträge, die dem Streitwertkatalog für die Verwaltungsgerichtsbarkeit³⁰⁶ zu entnehmen sind. Die Streitwertkommission orientiert sich dabei bei der Festlegung der Beträge an der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und an den Ergebnissen einer Umfrage zur Streitwertpraxis bei den Obergerichtsgerichten bzw. den Verwaltungsgerichtshöfen. In der Regel wird eine Summe am unteren Rand des für Verbandsklagen üblichen Rahmens festgelegt.³⁰⁷ Diese Festlegung kommt den Verbänden in finanzieller Hinsicht entgegen.

Eine wesentliche Bedeutung für die insgesamt entstehenden Kosten eines gerichtlichen Verfahrens kommt darüber hinaus aber auch der Regelung des § 162 Abs. 1 VwGO zu. Danach sind neben den Gerichtskosten auch „die zur zweckentsprechenden Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung notwendigen Aufwendungen der Beteiligten“ Bestandteil der erstattungsfähigen Kosten. Was „notwendige Aufwendungen der Beteiligten“ sind, unterliegt der Entscheidung des Gerichts. Neben den Anwaltskosten, die stets erstattungsfähig sind (vgl. § 162 Abs. 2 VwGO), können davon auch mögliche Kosten für Gutachten und Sachverständige umfasst sein. In der Verbandsklagepraxis kann es durchaus vorkommen, dass sich Verbände bei einem verlorenen Verfahren mit hohen Gutachtenkosten der Gegenseite konfrontiert sehen, die auf privaten – also nicht vom Gericht bestellten – Gutachten beruhen. Wegen des Amtsermittlungsgrundsatzes in § 86 VwGO stellt die Rechtsprechung allerdings relativ hohe Anforderungen an die Erstattungsfähigkeit solcher Kosten.³⁰⁸ Hier ist im Einzelfall zu entscheiden, ob die jeweilige Prozesssituation ein solches Gutachten herausgefordert hat und dessen Inhalt darauf zugeschnitten gewesen ist, den Fortgang des Verfahrens zu fördern.³⁰⁹ In

³⁰³ Urteil des EuGH vom 11.4.2013 (Rechtssache C-260/11 – Edwards).

³⁰⁴ Gerichtskostengesetz vom 5. Mai 2004 (BGBl. I S. 718), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 11. März 2013 (BGBl. I S. 434) geändert worden ist, siehe dort Anlage 2 zu § 34 GKG (BGBl. I 2004 S. 775).

³⁰⁵ Rechtsanwaltsvergütungsgesetz vom 5. Mai 2004 (BGBl. I S. 718, 788), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 11. März 2013 (BGBl. I S. 434) geändert worden ist, siehe Anlage 2 zu § 13 Abs. 1 RVG (BGBl. I 2004 S. 803-831).

³⁰⁶ Für die Verbandsklageverfahren vgl. Nr. 1.2 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Fassung von Juli 2004, NVwZ 2004, 1327; aktuell mindestens 15.000,- EUR, der Katalog wird derzeit novelliert, der Beschluss zum überarbeiteten Katalog wird bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens zum 2. Kostenrechtsmodernisierungsgesetz zurückgestellt.

³⁰⁷ Vgl. OVG Münster, Beschluss vom 5.11.2009, NVwZ-RR 2010, 291 (Datteln); OVG Münster, Beschluss vom 30.4.2008, NuR 2009, S. 63.

³⁰⁸ Jeromin/Praml, in: Gärditz, VwGO, § 162 Rn. 12.

³⁰⁹ Vgl. OVG Münster, Beschluss vom 21.12.2009, Az. 11 E 853/08, ZfB 2010, 149 (150).

der Regel dürften diese Anforderungen nur bei Großvorhaben erfüllt werden können.³¹⁰ In Zukunft werden die deutschen Gerichte bei solchen Fragen auch die Maßstäbe des Edwards-Urteils des EuGH³¹¹ anzuwenden haben, womit „übermäßig teure“ Verfahrenskosten ausgeschlossen sein sollten.

Es stellt sich die Frage, ob zur Minimierung des Kostenrisikos für Umweltvereinigungen und zur Vermeidung von Einzelfallentscheidungen eine gesetzliche Anpassung der Kostenregelung in der VwGO zu Gunsten der Umweltvereinigungen erfolgen sollte. Eine mögliche Option wäre die Deckelung zu erstattender Kosten im Falle der Klageabweisung. Dafür würde sprechen, dass die Umweltverbände Interessen des Gemeinwohls vertreten und ihnen zur Erfüllung dieser Aufgaben nicht das Kostenrisiko eines Gerichtsverfahrens aufgebürdet werden sollte. In diesem Zusammenhang ist aber zu prüfen, welches Kostenrisiko letztlich bestehen würde. Festgestellt wurde bereits, dass die Streitwertfestsetzung bei Verbandsklagen als Grundlage der Gebührenbemessung in moderater Weise erfolgt.³¹² In dieser Hinsicht wäre ein Bedarf zur Minimierung des Kostenrisikos zunächst zu verneinen. Weiterhin wären die angesprochenen „notwendigen Aufwendungen der Beteiligten zur Rechtsverfolgung“ und damit verbundene Kostenrisiken wegen außergerichtlicher Sachverständigenkosten in Betracht zu ziehen. Diesbezüglich ist aber auf die bereits erwähnten Hürden hinzuweisen, die die Rechtsprechung für die Erstattungsfähigkeit solcher Kosten errichtet hat. Auch hier wäre das Kostenrisiko letztlich überschaubar. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass bereits durch die Anerkennung einer Umweltvereinigung nach § 3 UmwRG deren Leistungsfähigkeit (davon umfasst auch, aber nicht ausschließlich, die finanzielle Leistungsfähigkeit³¹³) vorausgesetzt werden kann. Denn die Anerkennungsvoraussetzung des § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 UmwRG soll sicherstellen, dass das mit der Anerkennung verbundene Klagerecht nur solchen Vereinigungen zusteht, die organisatorisch so aufgebaut sind, dass eine sachgerechte Aufgabenerfüllung möglich ist.³¹⁴ Vor diesem Hintergrund müssen alle weiteren Überlegungen zu möglichen finanziellen oder institutionellen Entlastungen der Umweltvereinigungen betrachtet und bewertet werden.

In der Zusammenschau dieser Aspekte wäre eine Gestaltungsoption „Deckelung zu erstattender Kosten bei Unterliegen im Klageverfahren“ durchaus denkbar. Dass sich Umweltverbände gegen die Auferlegung der Gutachterkosten der Gegenseite - erfolgreich – wehren, hat eher eine rechtspolitische Dimension. Einer der bemerkenswertesten Fälle, der auch die finanzielle Größenordnung zeigt, sind die Kostenfestsetzungen im Ausbauvorhaben Frankfurter Flughafen. Der klagende und unterlegene BUND e.V. sollte Gutachterkosten der Genehmigungsbehörde in Höhe von ca. 120.000 € tragen sowie weitere Kosten der Beigeladenen, dem Vorhabenträger, von ca. 4.000 €. Insgesamt machte die Beigeladene für die 11 Verfahren, die zur gemeinsamen Verhandlung verbunden worden waren, Aufwendungen für die Einholung externer Sachverständigengutachten- und -stellungnahmen in Höhe von 412.140,79 € geltend. Der VGH Kassel entschied daraufhin, dass die „hier umstrittenen Aufwendungen für die vom Beklagten während des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens eingeholten Privatgutachten sowie für die

³¹⁰ Jeromin/Praml, in: Gärditz, VwGO, § 162 Rn. 12.

³¹¹ Siehe Fn. 303.

³¹² Dies zeigt auch die jüngst ergangene Entscheidung des VGH Kassel, Beschluss vom 8.5.2013, Az. 8 K 1638/11.F(V), in der aufgrund eines in der Vorinstanz vom VG Frankfurt/Main festgesetzten Streitwerts i.H.v. 60.000,- EUR die Berücksichtigung des Streitwertkatalogs sowie der Grundsätze des Art. 11 Abs. 4 UVP-RL angemahnt wurden.

³¹³ OVG Münster, NuR 2009, S. 63 (63).

³¹⁴ BT-Drs. 16/2495, S. 13.

Teilnahme der entsprechenden Gutachter am Termin zur mündlichen Verhandlung“ nicht erstattungsfähig seien³¹⁵. Er begründete dies damit, „dass nach § 162 Abs. 1 VwGO nur die zur zweckentsprechenden Rechtsverfolgung notwendig gewordenen Aufwendungen der Beteiligten erstattungsfähig sind. Das Vorliegen dieser Voraussetzungen bestimmt sich nicht nach der subjektiven Auffassung der Beteiligten, sondern danach, wie ein verständiger Beteiligter, der bemüht ist, die Kosten so niedrig wie möglich zu halten, in gleicher Weise seine Interessen wahrgenommen hätte“³¹⁶. Dies schließt eine unverhältnismäßige Auferlegung von Gutachterkosten für die klagenden Umweltverbände aus. Ein konkreter Bedarf für eine gesetzliche Minimierung des Kostenrisikos kann – unter Berücksichtigung der Rechtsprechung zu § 162 VwGO - daher nicht gesehen werden.

Die sonstigen (personellen) Restriktionen sind Gegenstand der institutionellen Gestaltungsoptionen (z.B. Umweltsenator sowie Koordinationsstelle Umwelt- und Naturschutz, siehe Abschnitt 8.2).

Hypothesen 4a-b: Präklusionswirkung (§ 2 Abs. 3 UmwRG)

1) Gemäß § 2 Abs. 3 UmwRG ist die Umweltvereinigung – sofern sie im Verfahren über den Rechtsbehelf Gelegenheit zur Äußerung gehabt hat – mit allen Einwendungen ausgeschlossen, die sie im Verfahren nach § 1 Abs. 1 S. 1 UmwRG nicht oder nach den geltenden Rechtsvorschriften nicht rechtzeitig geltend gemacht hat, aber hätte geltend machen können. Aspekte, die für die Rechtmäßigkeit der Verwaltungsentscheidung relevant sein können, bleiben dann im gerichtlichen Verfahren außer Betracht. Der Ausschluss erfolgt ausschließlich aufgrund des Fristablaufs und lässt die fachliche oder rechtliche Relevanz des präkludierten Vorbringens außer Betracht.

2) Die empirischen Ergebnisse zeigen, dass die Äußerungen der Befragten zur Präklusionsregelung im UmwRG in erster Linie von der jeweiligen Verfahrensstellung und den damit verbundenen Verfahrensrechten geprägt sind. So unterscheidet sich die Einschätzung der Umweltvereinigungen von denen der Vorhabenträger (einschließlich deren Rechtsbeistände) und der zuständigen Behörden.

Die Umweltverbände betonen den Umstand, dass rechtswidrige Genehmigungen aufgrund des Ausschlusses relevanter Einwendungen durch die Präklusion weiterhin Bestand haben könnten. Die Präklusion sei deshalb aus Sicht der Umweltverbände ein großes Hindernis für deren Arbeit, die, im Sinne der Aarhus-Konvention, darauf abzielt, den Umweltbelangen größere Bedeutung und verstärkte Beachtung einzuräumen. Für die eigentliche Funktion des Verwaltungsverfahrens, nämlich die umfassende Prüfung der Voraussetzungen der Entscheidungsgrundlage der Behörde, hätte die Präklusion eher gegenteilige Auswirkungen, denn mit mehr Zeit könne ein Umweltverband der Behörde unter Umständen bessere Argumente liefern.

Aus Sicht der Umweltverbände wird die Präklusionsregel sowohl von den Behörden als auch von den Gerichten sehr restriktiv gehandhabt. Diese Praxis zwingt die Verbände zu einer intensiven Auseinandersetzung mit der Reichweite der Präklusion, zunächst während der Stellungnahmefrist aufgrund interner Beratungen und darüber hinaus in einem

³¹⁵ VGH Kassel, Beschlüsse vom 20.4.2011 – 11 F 90/11 –, Rn. 13; und 429/11juris.

³¹⁶ Vgl. VGH Kassel, Beschluss vom 20.4.2011, Rn. 14; vgl. Bay VGH, Beschluss vom 28.1.2010 - 8 M 09.40063.

anschließenden Gerichtsverfahren, was in der Regel auch zu Verfahrensverzögerungen führe. Denn vor Gericht würde ein wesentlicher zeitlicher Aufwand auf die Frage verwendet, ob das Klägervorbringen präkludiert sei. Die Präklusion sei deshalb ein „überstrapaziertes Instrument“ und zeige nicht die gewünschten Wirkungen wie Stressvermeidung bzw. Konzentration auf die wesentlichen Themen und Beschleunigung, sondern habe den Aufwand gesteigert. Die Präklusion vereinfache die Behördentätigkeit deshalb eigentlich nur auf kurze Sicht, da langfristig Resignation von Bürgerinnen und Bürgern und Umweltvereinigungen der Verfahrensakzeptanz eher abträglich seien.³¹⁷

Hervorzuheben ist jedoch die Beobachtung, dass insbesondere auf Seiten der Rechtsbeistände der Vorhabenträger und teilweise bei den Behörden ein differenziertes Bild dahingehend vorherrscht, dass der Aufwand der Präklusionsvermeidung und die damit verbundenen Verfahrensrisiken der Verbände durchaus wahrgenommen werden. Offenkundig sind für die differenzierte Sichtweise ein über das jeweils „eigene Verfahren“ hinausgehendes Verständnis dieser Akteure in Bezug auf die Verfahrenskultur und der bestehende Wille zur Klärung von Rechtsfragen ausschlaggebend. Die Empirie zeigt des Weiteren, dass Vorhabenträger die Präklusionsvorschriften eher positiv sehen und diese auch als grundsätzlich bürger- und einwenderfreundlich einschätzen. Bestehender Zeitmangel wird allerdings auch von dieser Akteursgruppe als Problem anerkannt, wenngleich es als notwendiger Bestandteil der Präklusion angesehen wird. Ein wesentliches Argument für Präklusionsvorschriften sehen die Vorhabenträger in deren maßgeblichem Beitrag zur Realisierung von Vorhaben und damit zur Rechtssicherheit bei den zu Grunde liegenden Planungen.³¹⁸

Zu betonen ist, dass insbesondere die Rechtsbeistände der Vorhabenträger hinsichtlich der Einwendungsfristen und späteren Nachbesserungen bei der Klagebegründung differenzieren: Danach könnten die Einwendungsfristen im Sinne der „Waffengleichheit“ verlängert werden, spätere Nachbesserungen der Klagebegründung durch die Verbände seien jedoch im Gegensatz zu den diesbezüglich bestehenden Möglichkeiten anderer Verfahrensbeteiligter abzulehnen.

Die Beschäftigten der Behörden erachten laut der empirischen Erhebungen die Präklusionsvorschriften gleichfalls als „ganz entscheidend“ für die Rechtssicherheit und zur Verfahrensbeschleunigung. Bei den Äußerungen der Beschäftigten der Behörden lässt sich ein Unterschied im Hinblick auf das persönliche Verständnis der Verfahrensbewältigung und die damit verbundene Sichtweise auf die behördliche Verfahrenskultur ausmachen. Der Großteil der Befragten aus Behörden hat die eigenen Verfahren im Blick mit dem Ziel (und dem beruflichen Anspruch³¹⁹) rechtmäßiger und gerichtsfester Genehmigungsbescheide. Die Präklusion wird hier als notwendiger und gesetzlich vorgesehener Bestandteil des Verfahrens angesehen.

Die Auswertung der empirischen Untersuchung ergibt außerdem, dass Beschäftigte in den Behörden zum Teil nicht nur die eigenen Verfahren, sondern auch die grundsätzliche Rechts- und Verfahrensproblematik im Blick haben. Außerdem konstatiert man, dass das Argumentationsniveau der Einwendungen gestiegen sei. Dies wird positiv gewertet. Gleichzeitig könne man sich als Behörde jedoch auch nicht der Erkenntnis verschließen, dass

³¹⁷ Interview I13SR.

³¹⁸ Interview I13VT.

³¹⁹ Interviews I12BH, I13BH.

dieses höhere Niveau Auswirkungen auf den Maßstab habe, der mittlerweile vor Gericht an die bereits im Genehmigungsverfahren vorzutragenden Einwendungen angelegt würde.³²⁰ Dies wiederum bedinge einen Aufwand und eine Professionalisierung seitens der Umweltvereinigungen (z.B. Hinzuziehung von Sachverständigen oder Beschäftigung von hauptamtlichen Experten), der als überzogen anzusehen sei.

3) Präkludierte Einwendungen sind Bestandteil der Verfahrenspraxis und – trotz der Erfolgsquote der eingelegten Rechtsbehelfe nach UmwRG – nach der Befragung durchaus von praktischer Relevanz. Daher ist auf die jeweiligen Gründe für die Präklusionen einzugehen.

Eine Präklusion greift nach den Ergebnissen der Befragungen vor allem in drei Konstellationen:

- Im Verwaltungsverfahren sind (ggf. auch aus Zeitgründen) relevante Aspekte übersehen worden;
- Relevante Aspekte wurden gesehen, aber aus Gründen der Priorisierung aufgrund des Zeitdrucks nicht geltend gemacht;
- Relevante Aspekte wurden gesehen, aber aus Gründen der Priorisierung (wegen nachrangiger Bedeutung gegenüber anderen Aspekten) und aufgrund des Zeitdrucks nicht entsprechend den Maßstäben der Rechtsprechung geltend gemacht;

Ein Grund für einen nicht präklusionsfesten Vortrag der Umweltvereinigungen liegt zum einen in dem Zeitdruck, der aufgrund der Einwendungsfristen besteht.

Ein weiterer Grund ergibt sich aus den Anforderungen an Detailliertheit und Vortragstiefe der Einwendungen, die mittlerweile seitens der Gerichte gestellt werden. Denn das Vorbringen muss so konkret sein, dass die Behörde erkennen kann, in welcher Weise sie bestimmte Belange einer näheren Betrachtung unterziehen soll.³²¹ Eine anerkannte Vereinigung kann sich die spätere Klagemöglichkeit nur insoweit offenhalten, als sie im Rahmen ihrer Rügeobliegenheit zumindest Angaben dazu macht, welches Schutzgut durch das geplante Vorhaben betroffen wird und welche Beeinträchtigungen ihm drohen. Je umfangreicher und intensiver die vom Vorhabenträger bereits erfolgte Begutachtung und fachliche Bewertung ausgearbeitet ist, umso intensiver muss auch die Auseinandersetzung mit dem vorhandenen Material ausfallen.³²² Dem Vorhabenträger und der Genehmigungsbehörde muss aufgrund der Einwendungen hinreichend deutlich werden, aus welchen Gründen zu welchen im Einzelnen zu behandelnden Fragen weiterer Untersuchungsbedarf besteht oder einer Wertung nicht gefolgt werden kann. Das BVerwG weist zwar darauf hin, dass die Einwendungsfrist von zwei Wochen (vgl. § 10 Abs. 3 BImSchG) für sich genommen knapp bemessen, mit Blick auf die großzügigere Frist zur Einsichtnahme aber noch als ausreichend einzuschätzen sei, um eine den genannten Substantiierungsanforderungen entsprechende Stellungnahme zu ermöglichen.³²³ Von den Vereinigungen, die ausweislich der gesetzlichen Anerkennungs Voraussetzungen nach Mitgliederkreis und eigener Leistungsfähigkeit die Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung bieten müssen (vgl. § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 UmwRG), könne außerdem erwartet werden, dass sie über ihre regionalen oder örtlichen

³²⁰ Interview P03BH.

³²¹ Ständige Rechtsprechung des BVerwG, Urteil vom 21.6.2006, Az. 9 A 28.05, BVerwGE 126, 166 (172); Urteil vom 09.2.2005, Az. 9 A 62.03, NVwZ 2005, 813.

³²² VGH Kassel, Urteil vom 16.9.2009, Az. 6 C 1005/08.T, ZUR 2010, 46 (49); vgl. auch zum Einwendungsausschluss gem. § 61 Abs. 3 BNatSchG: BVerwG, Urteil vom 22.01.2004, Az. 4 A 4.03, UPR 2004, 266.

³²³ BVerwG, Urteil vom 29.9.2011, Az. 7 C 21/09, NVwZ 2011, 176 (178).

Untergliederungen sicherstellen, die immerhin einmonatige Auslegungsfrist zur Sichtung und Auswertung der Planunterlagen effektiv auszuschöpfen. Insoweit seien auch die Routine, die sich bei dieser zu den typischen Vereinsaufgaben zählenden Tätigkeit einstellt, und die in zurückliegenden Verfahren bereits erworbenen technischen Kenntnisse in Rechnung zu stellen. Dabei sei zudem daran zu erinnern, dass enteignend betroffene Private, die sich die Möglichkeit einer gerichtlichen Vollprüfung erhalten wollen, zwar einerseits geringeren Substantiierungsanforderungen unterliegen, andererseits aber mit ihren Einwendungen innerhalb der gleichen Frist eine größere Bandbreite an Problempunkten abzudecken haben als die „auf natur- und umweltschutzfachliche Einwendungen beschränkten Vereinigungen“³²⁴. Im Interesse einer zügigen Verfahrensgestaltung hält sich diese Verfahrenerschwernis nach Auffassung des BVerwG noch in vertretbaren Grenzen und sei von den Verfahrensbeteiligten hinzunehmen.

In der ersten der oben genannten drei Konstellationen („Relevante Aspekte wurden übersehen“) muss offen bleiben, ob eine verlängerte Einwendungsfrist das Eintreten der Präklusion verhindert hätte. In der zweiten Konstellation („Relevante Aspekte wurden gesehen, aber aus Gründen der Priorisierung aufgrund des Zeitdrucks nicht geltend gemacht“) könnte eine längere Frist die Umweltvereinigung in die Lage versetzen, intensiver ihre Einwendung zu überprüfen. Der enge zeitliche Rahmen für die Verbände könnte daher, als mögliche Gestaltungsoption, gelockert werden. Die Verbände könnten den Trägern öffentlicher Belange gleichgesetzt und ihnen eine maximal dreimonatige Stellungnahmefrist (vgl. § 73 Abs. 3a VwVfG) eingeräumt werden.

Insbesondere in der dritten Konstellation („Relevante Aspekte wurden gesehen, aber aus Gründen der Priorisierung (wegen nachrangiger Bedeutung gegenüber anderen Aspekten) und aufgrund des Zeitdrucks nicht entsprechend den Maßstäben der Rechtsprechung geltend gemacht“) zeigt sich eine große praktische Relevanz. Denn es ist davon auszugehen und dies zeigen auch die Äußerungen in den Interviews, dass es ein wesentliches Anliegen der Verbände ist, möglichst alle Erwägungen im Verwaltungsverfahren vorzubringen. Dahinter steht das Ziel, möglichst alle vorhandenen Argumente ins Feld zu führen. Hier ist außerdem der Umstand zu berücksichtigen, dass Umweltvereinigungen zum Teil mit ehrenamtlichem Engagement die Verwaltungsverfahren bewältigen. Die Bearbeitung durch hauptamtliche Mitarbeiter ist nicht immer gegeben. Rechtsbeistände werden zwar teilweise bereits im Verwaltungsverfahren hinzugezogen, dies ist aber nicht die Regel. Die Befragung offenbarte auch Fälle, in denen es trotz anwaltlicher Vertretung im Verwaltungsverfahren zu einer Präklusion kam. Die empirische Erhebung hat zudem gezeigt, dass die Präklusionsregelung auch eine mittelbare Kostenwirkung hat. Denn aufgrund des Zeitdrucks im Verwaltungsverfahren und der gebotenen Priorisierung besteht ein Bedürfnis für juristische Begleitung teilweise bereits während des Verwaltungsverfahrens. Während der gerichtlichen Auseinandersetzung wiederum besteht für die Umweltverbände aufgrund der verfahrensrechtlichen Besonderheiten des UmwRG faktisch Anwaltszwang. Das heißt, dass die gesetzlich vorgesehene Pflicht zum Vorbringen von Einwendungen und die daran anknüpfende materielle Präklusionswirkung für den Fall des Nichtvorbringens hohe Anforderungen an den Klägervortrag stellen. Dies erfordert in der Regel eine anwaltliche

³²⁴ Siehe BVerwG, NVwZ 2005, 813.

Vertretung vor Gericht. Dies wird noch verstärkt durch die Anforderungen der Verwaltungsgerichte an die Darlegungslast der Verbände.

Welche Auswirkungen der ausgeschlossene Vortrag auf den weiteren Fortgang des Verfahrens gehabt hätte, lässt sich anhand der Befragungen nicht objektiv beantworten. Denn das Wesen der Präklusion besteht darin, dass der ausgeschlossene Vortrag nicht zur rechtlichen Klärung zugelassen wird.

4) Die in den Befragungen geschilderten Präklusionen zeigen, dass es ein Thema von großer praktischer Relevanz ist. Hinzu kommt, dass die Klärung des „Ob“ einer Präklusion und ihrer Reichweite im gerichtlichen Verfahren einen relativ großen Aufwand erfordert.

Den Schwierigkeiten, die die Präklusionsregelung mit sich bringt, kann dadurch begegnet werden, dass entweder das Vorbringen von Einwendungen erleichtert oder die Präklusionsregelung selbst auf den Prüfstand gestellt wird. Maßstab ist die Effektivität und Substanz des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes und der Grundsatz, dass unzumutbare Hindernisse zu Lasten der Umweltvereinigungen nicht bestehen dürfen.³²⁵ Das hindert den Gesetzgeber grundsätzlich nicht, aus sachgerechten Überlegungen heraus Verfahrensregeln, Formerfordernisse, Fristen und Substantiierungslasten einzuführen, eröffnet jedoch die Möglichkeit, eben diese Kriterien zu hinterfragen und punktuelle Verbesserungen vorzunehmen.

Die Bandbreite an Möglichkeiten zur gestuften Veränderung der Präklusionsregelung erstreckt sich von möglichen Vorgaben zur Strukturierung und besseren Einsehbarkeit der Genehmigungsunterlagen über die Verlängerung von Einwendungsfristen bis hin zur Abschaffung der Präklusion.³²⁶ Im Hinblick auf eine mögliche Verringerung der Substantiierungslast käme in Betracht, eine weniger restriktive Variante der Präklusion in Erwägung zu ziehen, die eine Nachbesserung des Vortrags im Klageverfahren ermöglicht. Zu berücksichtigen ist dabei aber, dass die Präklusion auch einen Anreiz bieten soll, die konkreten Umweltbelange in qualifizierter Form und bereits im Verwaltungsverfahren vorzutragen.³²⁷

Das BVerwG verweist bei der Frage der Rechtmäßigkeit der Präklusionsregelung auf die allgemeine EuGH-Rechtsprechung zu Ausschlussfristen³²⁸ und stellt fest, dass die Präklusion im UmwRG angemessen begrenzt sei.³²⁹ Einer Änderung der Präklusionsregelung steht diese Rechtsprechung jedoch nicht entgegen.

Ferner sei an dieser Stelle auch auf die oben unter Abschnitt 7.3 vergleichend dargestellten Rechtssysteme verwiesen. Die Betrachtung zeigt, dass Deutschland eine vergleichsweise strenge Handhabung im Umgang mit Einwendungen verfolgt (vor allem im Hinblick auf die materielle Präklusion) und die Vorgehensweise in den untersuchten EU-Staaten einige Ansatzpunkte enthält, die auch für das deutsche Rechtsschutzsystem in Betracht gezogen werden könnten. Die in Betracht kommenden Gestaltungsoptionen zur Anpassung der Präklusionsregelung werden in Kapitel 7.6 dargestellt.

³²⁵ BVerwG, Urteil vom 24.05.1996, ZUR 1996, 259 (260).

³²⁶ Vgl. zur Abschaffung der Präklusionsvorschrift vor allem die Stellungnahme des BUND/NABU vom 21.6.2012, im Internet unter (letzter Aufruf: 22.2.2013):

³²⁷ http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/pdfs/buergerbeteiligung/120919_bund_buergerbeteiligung_umweltrechtsbehelfsgesetz_entwurf.pdf
Bunge, Umweltrechtsbehelfsgesetz, § 2 Rn. 8.

³²⁸ EUGH, Urteil vom 16.05.2000, Rs. C-78/98 (Shirley Preston u.a.), Slg. 2000, Rn. 33 ff.

³²⁹ BVerwG, Urteil vom 11.11.2009, Az. 4 B 57/09, ZUR 2010, 382 (382).

7.4.2 Weitere in den Interviews genannte rechtliche Aspekte

In den Interviews wurden seitens der Befragten weitere rechtliche Fragestellungen angesprochen. Diese betreffen folgende Themenbereiche³³⁰:

- die Erweiterung des Anwendungsbereichs des Umweltrechtsbehelfsgesetzes (§ 1 Abs. 1 UmwRG);
- den Umfang rügefähiger Umweltrechtsbestimmungen (§ 2 Abs. 1 und 5 UmwRG);
- die Beachtlichkeit von Verfahrensfehlern (§ 4 UmwRG, Fehlerfolgenregime).

Die Analyse dieser Fragestellungen richtet sich nach folgendem Bewertungsschema:

1. Darstellung der Rechtsfrage;
2. Einordnung nach Akteuren (Welche Akteure äußern sich zu der Problematik und in welcher Weise äußern sie sich?);
3. Relevanz und Auswirkung der problematisierten Rechtsfragen in der Klagepraxis;
4. abschließende Einschätzung.

Diese Fragestellungen werden im Folgenden anhand des beschriebenen Bewertungsschemas eingehend analysiert und ausgehend von den empirischen Erkenntnissen vertieft behandelt. Nicht behandelt werden die Regelungen des UmwRG 2013. Zu diesen Regelungen liegen noch keine praktischen Erfahrungen vor, so dass eine Evaluation, die gerade Gegenstand dieses Gutachtens ist, nicht erfolgen kann.

Anwendungsbereich des UmwRG (§ 1 Abs. 1 UmwRG)

1) Der Anwendungsbereich des UmwRG knüpft gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 1 an die UVP-Pflichtigkeit der betreffenden Vorhaben an. Zudem können sich Rechtsbehelfe gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 2 UmwRG gegen die dort genannten Entscheidungen (Genehmigungen für Anlagen, deren Genehmigungsbedürftigkeit sich aus Spalte c Buchstabe G des Anhangs 1 der Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen (4. BImSchV) ergibt, nachträgliche Anordnungen nach § 17 Abs. 1a BImSchG, Erlaubnisse nach § 8 Abs. 1 WHG und Planfeststellungsbeschlüsse nach § 35 Abs. 2 KrWG) als auch gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 3 UmwRG gegen Entscheidungen nach dem Umweltschadensgesetz richten.

Mit der Auflistung dieser Entscheidungen ist gleichzeitig eine Beschränkung verbunden, da nicht alle Entscheidungen mit Umweltrelevanz erfasst sind. Dieser Aspekt wurde im Rahmen der empirischen Untersuchung von einigen interviewten Akteuren angesprochen. Dahinter steht die Forderung, den Anwendungsbereich des UmwRG zu erweitern.

2) Ausgehend von der empirischen Untersuchung lassen sich im Hinblick auf die Forderung nach einer Erweiterung des Anwendungsbereiches des UmwRG die befragten Akteure im Wesentlichen in zwei Gruppen unterteilen. Ein rechtsfortbildendes Verständnis zeigten die befragten Umweltverbandsvertreter sowie die anwaltlichen Vertreter der Verbände. Alle Befragten dieser Akteursgruppe befürworteten eine Erweiterung des Anwendungsbereiches. Dabei reicht das Spektrum der Vorschläge von der Klarstellung des § 1 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG

³³⁰ Mögliche Widerspruchsverfahren wurden in den Interviews nicht angesprochen und sind nicht Gegenstand der Untersuchung geworden.

(Konkretisierung des Verweises auf § 2 Abs. 3 UVPG³³¹) bis hin zur Erweiterung des Anwendungsbereiches auf alle Entscheidungen mit Umweltrelevanz, unabhängig von einer UVP-Pflicht.

Die empirischen Ergebnisse zeigen, dass dagegen bei den Behörden und den Vorhabenträgern eine eher neutrale (bis zustimmende) Haltung zum Anwendungsbereich vorherrscht. Hier kann man mit der Rechtslage entweder „gut leben“³³² oder hat sie „zu akzeptieren“³³³. Auf Behördenseite kam bei allen Befragten außerdem zum Ausdruck, dass man sich an der Gesetzeslage orientiere. Dies gibt letztlich eine Haltung wieder, die dem aus Art. 20 Abs. 3 GG resultierenden verfassungsrechtlichen Auftrag an die Verwaltung entspricht. Es gab jedoch auch auf Behördenseite vereinzelte Äußerungen dahingehend, eine Erweiterung des Anwendungsbereichs vorzunehmen. Insbesondere solle die Begrenzung auf Großvorhaben aufgegeben werden, da auch kleine Vorhaben erhebliche Umweltauswirkungen mit sich bringen könnten.³³⁴ Auch auf Behördenseite existieren demnach Überlegungen, wie man das Instrument des Umwelt-Rechtsbehelfs noch stärker zur Verbesserung der Umweltsituation nutzen kann.

3) In der Praxis besteht häufig die Situation, dass die UVP-Pflicht eines Vorhabens zu verneinen und auch unter Berücksichtigung der übrigen Varianten des UmwRG (vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 2 und 3) eine Anwendbarkeit ausgeschlossen ist. Beispielsweise bei Bergbauvorhaben ist diese Situation anzutreffen, da viele dieser Vorhaben aufgrund der in der UVP-V Bergbau festgesetzten Schwellenwerte keiner UVP-Pflicht unterliegen.³³⁵ In diesem Rechtsbereich ist die Frage nach dem Anwendungsbereich daher auch von hoher praktischer Relevanz.

4) Die Aussagen aller Befragten spiegeln letztlich eine Einschätzung darüber wider, in welchem Umfang das Instrument der Verbandsklage in Zukunft genutzt werden sollte. Die Umweltvereinigungen treten explizit für eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs ein.

Um kleinere Vorhaben einer gerichtlichen Prüfung zu unterstellen, könnte man an der UVP-Pflichtigkeit ansetzen (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG) und diese entsprechend erweitern. Aber auch eine Erweiterung des Anwendungsbereichs in § 1 Abs. 1 Nr. 2 UmwRG selbst kommt in Betracht, denn nicht immer ist die UVP ein geeigneter Indikator für die Frage, ob bei einem Vorhaben Umweltentlastungspotentiale zu erschließen sind.

In diesem Zusammenhang ist auch die aktuelle Entwicklung der nationalen Rechtsprechung als Reaktion auf das EuGH-Urteil C-240/09³³⁶ zu sehen. Die Einschätzung des EuGH, dass die nationalen Gerichte innerstaatliches Recht im Einklang mit den Zielen des Art. 9 Abs. 3 AK zu bringen haben, haben sich bereits zwei deutsche Verwaltungsgerichte in drei Entscheidungen zur Luftreinhalteplanung zu eigen gemacht.³³⁷

Neben den genannten Entscheidungen zur Luftreinhalteplanung sind weitere gerichtliche Beschlüsse ergangen, die über die Gewährung von Klagerechten für Umweltvereinigungen zu

³³¹ Interview I12SRUV.

³³² Interviews I01VTR, I12BH, I13BH, I14BH.

³³³ Interview I13VT.

³³⁴ Interview P03BH.

³³⁵ Interview I06SR, I07SR; vgl. auch BayVGh, Beschluss v. 21.8.2012, Az. 8 Cs 12.847, UPR 2013, 227-229 (228).

³³⁶ EuGH, Urteil vom 8.3.2011, Rs. C-240/09 („Slowakischer Braunbär“).

³³⁷ VG Wiesbaden, Urteil vom 10.10.2011, Az. 4 K 757/11.WI, ZUR 2012, 113-117; VG Wiesbaden, Urteil vom 16.8.2012, Az. 4 K 165/12.WI, Immissionsschutz 2012, 190 (Entscheidung des VG Wiesbaden mittlerweile durch BVerwG bestätigt, siehe Urteil vom 05.09.2013, Az.: 7 C 21.12)); VG München, Urteil vom 9.10.2012, Az. M 1 K 12.1046, ZUR 2012, 699-702.

entscheiden hatten, die über den Anwendungsbereich des UmwRG hinausgingen. Interessanterweise handelt es sich um divergierende Beschlüsse zweier Senate ein und desselben Oberverwaltungsgerichts.³³⁸ Während der 1. Senat des OVG Koblenz der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte Wiesbaden und München folgte und im Wege der Auslegung eine Klagebefugnis aus Art. 9 Abs. 3 AK annahm, verneinte der 8. Senat des OVG die Annahme einer Klagebefugnis mit dem Argument, dass das deutsche Recht nicht dahingehend ausgelegt werden könne, dass es Umweltvereinigungen Rechtsbehelfe über die im UmwRG geregelten Tatbestände hinaus zubilligen würde. Die unterschiedlichen Standpunkte der Senate des OVG Koblenz zeigen, dass die gegenwärtige Rechtslage spätestens seit der Braunbär-Entscheidung des EuGH nicht von Klarheit geprägt ist.

Zwar dient das UmwRG der Umsetzung der Vorgaben der RL 2003/35/EG und damit der zweiten Säule der Aarhus-Konvention (Art. 9 Abs. 2 AK), während die dritte Säule der Aarhus-Konvention, der Gerichtszugang in Art. 9 Abs. 3 AK, mangels bisheriger europarechtlicher Umsetzung gerade nicht Gegenstand der gesetzlichen Novellierung wurde. Jedoch ist die Rechtsprechung des EuGH im Braunbär-Urteil insofern auch vor dem gesetzlichen Hintergrund des aktuellen UmwRG beachtenswert, als – im Gegensatz zu § 1 Abs. 1 UmwRG – eine quantitative Beschränkung des Gerichtszugangs durch weitere Anforderungen an das eigentlicheungsverfahren nicht vorgesehen ist.

Die Rechtsprechung des EuGH hat damit jedenfalls Bewegung in die Debatte zur Umsetzung des Art. 9 Abs. 3 AK auf europäischer und nationaler³³⁹ Ebene gebracht. Dabei steht auch der Anwendungsbereich des UmwRG auf dem Prüfstand.

Umfang rügefähiger Bestimmungen (§ 2 Abs. 1 und 5 UmwRG)

1) Die neue Fassung des UmwRG unterscheidet nicht zwischen Umweltrechtsbestimmungen europarechtlichen und nationalen Ursprungs. Rügefähig sind demnach sowohl Vorschriften des EU-Umweltrechts als auch des nationalen Umweltrechts.

Gleichzeitig besteht aber auch nach dem Wegfall des Schutznormerfordernisses (§ 2 Abs. 1 UmwRG a.F.) ein Unterschied zwischen der im nationalen Recht gewählten Formulierung „... *Rechtsvorschriften, die dem Umweltschutz dienen* ...“ (vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG) und der im Völkerrecht gewählten Formulierung „... *um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten* ...“ (vgl. Art. 9 Abs. 2 AK).

2) Die empirische Untersuchung zeigt, dass die Anpassung des UmwRG mit Blick auf eine weitgefasste Rügefähigkeit im Sinne des Art. 9 Abs. 2 AK ausschließlich von den befragten Umweltvereinigungen sowie deren Rechtsbeiständen gefordert wird.³⁴⁰ Dahinter steht die Überlegung, dass eine Beschränkung auf „die Beachtung von Normen, die dem Umweltschutz dienen, nicht mit den völkerrechtlichen Bestimmungen vereinbar sei“.³⁴¹ Entscheidend sei

³³⁸ OVG Koblenz, Beschluss vom 6.2.2013, 1 B 11266/12; OVG Koblenz, Beschluss vom 27.2.2013, 8 B 10254/13, NVwZ 2013, 881.

³³⁹ Vgl. Anmerkung Klinger zum Urteil des VG München: ZUR 2012, 702; ders., Der slowakische Braunbär im Dickicht des deutschen Verwaltungsprozessrechts, EurUP 2013, 95 (100) mit der pointierten Einschätzung „Nach der UmwRG-Novelle ist vor der Novelle“; ders., Erweiterte Klagerechte im Umweltrecht?, NVwZ 2013, 850 (851 f.) mit Vorschlägen für eine „weitestmögliche“ Auslegung des UmwRG sowie des Schutznormerfordernisses in § 42 Abs. 2 VwGO.

³⁴⁰ Interviews I06SR, I07SR, I12SRUV.

³⁴¹ Interviews I06UVH, I07UVH.

vielmehr, dass sich der Rechtsbehelf gegen Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen richte, welche relevante Auswirkungen auf die Umwelt haben können.

Gleichzeitig kam auch zum Ausdruck, dass es den Umweltvereinigungen aufgrund des Trianel-Urteils des EuGH überhaupt erst möglich geworden sei, den bestehenden Anwendungsbereich zu nutzen und als „Anwalt der Umwelt“ zu agieren.

Keine Erwähnung fand die Ausweitung der rügefähigen Normen in den Aussagen der Behörden und der Vorhabenträger (einschließlich der Rechtsbeistände der Vorhabenträger).

3) Die praktische Relevanz dieses Problembereichs lässt sich anhand der Äußerungen in den Befragungen nicht einordnen. Die Problematik wurde in den betreffenden Interviews insbesondere aus rechtssystematischen Erwägungen angesprochen, ohne aber konkrete Hinweise oder Fallgestaltungen zu benennen.

4) Die hier im Raum stehende Frage des Umfangs der Rügefähigkeit muss im Zusammenhang mit der Aarhus-Konvention gesehen werden. Diese sieht grundsätzlich einen Zugang zu Gerichten in *Umweltangelegenheiten* vor (vgl. Art. 1 AK). Durch diesen Grundsatz werden die „Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen“ in Art. 9 Abs. 2 AK determiniert. Die Formulierung des Art. 9 Abs. 2 AK erlangt also durch Art. 1 AK ebenfalls einen Umweltbezug. Ein zwingendes Änderungsbedürfnis der Formulierung im UmwRG lässt sich daraus zunächst nicht ableiten. Dies gilt auch in Anbetracht dessen, dass Anlass und Zielrichtung der Konvention der Schutz der Umwelt sei.³⁴² Zudem wäre vor dem Hintergrund des Art. 1 AK eine allgemeine (also auf einen Umweltbezug verzichtende) Rechtmäßigkeitskontrolle von Entscheidungen auf Antrag der Umweltverbände schwerlich anzunehmen. Gleichwohl könnte aber der Wortlaut des § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG Anlass zur Sorge geben, dass es zu Abgrenzungsschwierigkeiten kommt, ob eine in Bezug genommene Rechtsvorschrift nun dem Umweltschutz dient oder nicht. Die Lösung dieser Problematik sollte darin liegen, dass der Umweltschutzbezug von Vorschriften als sehr weitgehend und umfassend verstanden wird.

Beachtlichkeit von Verfahrensfehlern (§ 4 UmwRG, Fehlerfolgenregime)

1) Die Regelung des § 4 Abs. 1 Satz 2 UmwRG erweitert den bisherigen Katalog beachtlicher Verfahrensfehler und begründet einen zusätzlichen Aufhebungsanspruch im Falle einer fehlerhaft durchgeführten UVP-Vorprüfung. § 4 Abs. 1 Satz 3 UmwRG sieht für alle drei Fehlergruppen aus den Sätzen 1 und 2 die Heilungsmöglichkeiten nach § 45 Abs. 2 VwVfG und anderen entsprechenden Rechtsvorschriften vor, wozu das Verfahren auch ausgesetzt werden kann (§ 4 Abs. 1 Satz 4 UmwRG). § 4 Abs. 2 UmwRG regelt für den Bereich der Bauleitplanung den Vorrang des Fehlerfolgenregimes der §§ 214 und 215 BauGB sowie entsprechender Überleitungs- und landesrechtlicher Vorschriften.

2) Die Akteure lassen sich hinsichtlich ihrer Einlassungen in den Interviews in kritische und neutrale Stimmen einteilen, die jedoch klar den einzelnen Interessenslagen zugeordnet werden können. Vertreter der Umweltverbände und deren Rechtsbeistände sehen Nachbesserungsbedarf bezüglich des Fehlerfolgenregimes. Ihrer Ansicht nach schränken der

³⁴² Vgl. auch VGH Mannheim, Urteil vom 20.7.2011, 10 S 2102/09, ZUR 2011, 600 (602); ebenso Gellermann, Europäisierte Klagerechte anerkannter Umweltverbände, NVwZ 2006, 7 (9); a.A. offenbar Bunge, Umweltrechtsbehelfsgesetz, Kommentar, 1. Auflage, 2013, § 2 Rn. 14, wobei auch hier die Auffassung vertreten wird, dass Aarhus-Konvention und Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie „allein oder doch ganz überwiegend“ dem Umweltschutz dienen.

Katalog beachtlicher Verfahrensfehler und die Unbeachtlichkeit einer fehlerhaft durchgeführten UVP die gerichtliche Überprüfung in einer der Aarhus-Konvention entgegenstehenden Weise ein. Teile der Behördenvertreter und Vorhabenträger bejahen hingegen die Frage, ob das derzeitige gerichtliche Prüfprogramm von Verfahrensfehlern bereits ausreichende qualitätssteigernde Auswirkungen auf die Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens habe.³⁴³

3) Im Rahmen der empirischen Erhebung stellte sich heraus, dass Verfahrensfehler zwar häufig auftreten, ihre Entscheidungserheblichkeit überwiegend jedoch gerichtlich verneint wird. Nur selten werden daher behördliche Entscheidungen wegen Verfahrensfehlern gerichtlich aufgehoben.

4) Umstritten ist, ob § 4 Abs. 1 UmwRG eine abschließende Regelung zur Beachtlichkeit von Fehlern bei der *Durchführung* einer Umweltverträglichkeitsprüfung trifft oder sich in diesem Fall die Beachtlichkeit allein nach § 46 VwVfG richtet.³⁴⁴ Der Streit rankt sich damit auch um die rechtspolitische Frage, ob Umweltvereinigungen sowie klagebefugten Individualklägern (§ 4 Abs. 3 UmwRG) auch im Falle nicht kausaler Verfahrensfehler ein Aufhebungsanspruch eingeräumt werden sollte. Die dargestellte Rechtsfrage ist in Gestalt der alten Normfassung derzeit ebenso Gegenstand des erwähnten „Altrip“-Vorlagebeschlusses des BVerwG vom 10.01.2012 wie die Frage, ob das Kausalitätserfordernis des § 46 VwVfG bei Verstößen gegen verfahrensrechtliche Anforderungen der UVP-Richtlinie zu Anwendung gelangen kann. Im Rahmen der Neufassung wurde dem Vorschlag des Bundesrats³⁴⁵, den Katalog beachtlicher Verfahrensfehler des § 4 Abs. 1 UmwRG um die Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen zu erweitern, nicht Rechnung getragen. Deshalb ist weiterhin fraglich, ob die Norm geeignet ist, den Vorgaben der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie 2003/35/EG Genüge zu leisten. Dabei darf nicht übersehen werden, dass es derzeit aus europarechtlicher Sicht noch offen ist, ob die RL 2003/35/EG tatsächlich verlangt, dass die Einhaltung sämtlicher Verfahrensbestimmungen vollständig überprüfbar sein muss und welche Konsequenzen dann aus entsprechenden Verfahrensverstößen zu ziehen wären. Nach der geltenden Rechtslage in Deutschland ist prinzipiell jeder Verfahrensrechtsverstoß rügefähig. Gleichzeitig ist aber nicht jeder Verfahrensrechtsverstoß entscheidungsrelevant mit der Folge, dass die Genehmigung aufzuheben wäre.

7.5 Zusammenfassung

Die aus der empirischen Untersuchung hervorgegangenen Ergebnisse zu den Hemmnissen beim Informationszugang, zu den finanziellen und personellen Restriktionen sowie zur Präklusion wurden – unter Berücksichtigung der Ergebnisse aus den vergleichend dargestellten Rechtssystemen – einer rechtlichen Bewertung unterzogen.

Mit Blick auf die Hemmnisse beim Informationszugang lässt sich grundsätzlich festhalten, dass die geltenden Verfahrensgrundsätze einer proaktiven Informationsbereitstellung bereits im Vorfeld von Verfahren nicht entgegenstehen. Zur Verringerung der bestehenden Hemmnisse bietet sich eine vierstufige Vorgehensweise an:

³⁴³ Interviews P03BH, P01BH.

³⁴⁴ Vgl. Fellenberg sowie Kremer, Stellungnahmen zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer umweltrechtlicher Vorschriften, BT-Drs. 17/10957.

³⁴⁵ BR-Drs 469/12 (Beschluss), S. 2 f.

- Zunächst die Einführung der individualisierten Benachrichtigung der Umweltvereinigungen anhand individualisierter Schreiben;
- in Verbindung mit Online-Angeboten, die auch die Antragsunterlagen mit einschließen;
- des Weiteren die Verlängerung der Einwendungsfrist sowie
- die verstärkte Berücksichtigung der Einbeziehung von Umweltvereinigungen in den Scoping-Termin beim UVP-Verfahren.

Mit diesen Maßnahmen lassen sich die zentralen Hemmnisse, die einer Mitwirkung von Umweltverbänden am Zulassungsverfahren im Anwendungsbereich des UmwRG entgegenstehen, verringern, ohne die Verfahrenseffizienz zu verringern. Im Gegenteil, die Beteiligung in einem frühen Verfahrensstadium lässt erwarten, dass es gelingt, Fehlplanungen und spätere Verzögerungen im Verfahrensablauf zu vermeiden.

Bezüglich der finanziellen Restriktionen nennen die befragten Umweltvereinigungen schwerpunktmäßig die Verfahrenskosten. Sowohl die Gerichtskosten als auch die Anwaltsgebühren richten sich in der Höhe nach dem Streitwert; dieser wird üblicherweise am unteren Rand des für Verbandsklagen üblichen Rahmens festgelegt (derzeit mindestens 15.000,- EUR). Weiterer Kostenbestandteil der gerichtlichen Verfahren sind die nach § 162 VwGO zur zweckentsprechenden Rechtsverfolgung notwendigen Aufwendungen der Beteiligten. Dies können beispielsweise außergerichtliche Sachverständigenkosten sein, die unter Umständen beträchtlich sind und bei Klageabweisung den Umweltvereinigungen auferlegt werden können. Zur Minimierung des Kostenrisikos für Umweltvereinigungen und zur Vermeidung von Einzelfallentscheidungen käme deshalb eine gesetzliche Anpassung der Kostenregelung in der VwGO in Betracht. Eine Option wäre die Deckelung zu erstattender Kosten im Falle der Klageabweisung. Diesbezüglich ist aber auf die bereits erwähnten Hürden hinzuweisen, die die Rechtsprechung an die Erstattungsfähigkeit von außergerichtlichen Sachverständigengutachten errichtet hat. Deshalb erscheint das Kostenrisiko überschaubar und eine Maßnahme zur Minimierung nicht zwingend erforderlich. Im Ergebnis ist deshalb von einer Deckelung der zu erstattenden Kosten Abstand zu nehmen.

Eine nicht zu unterschätzende Bedeutung kommt der Präklusion im Rahmen der Verbandsklage zu. Sie ist Bestandteil der Verfahrenspraxis und – trotz der Erfolgsquote der eingelegten Rechtsbehelfe nach UmwRG – nach den Ergebnissen der empirischen Untersuchung durchaus von praktischer Relevanz. Gründe für ein präkludiertes Vorbringen von Umweltvereinigungen sind zum einen der Zeitdruck, der aufgrund der Einwendungsfristen besteht. Ein weiterer Grund ergibt sich aus den Anforderungen an Detailliertheit und Vortragstiefe der Einwendungen, die seitens der Rechtsprechung gestellt werden. Unter Berücksichtigung dieser derzeitigen Rahmenbedingungen werden deshalb Modifikationen vorgeschlagen, die einen moderaten, weniger restriktiven Umgang mit der Präklusion gewährleisten. Dabei sind zwei Ansatzpunkte erfolgversprechend:

- die Veränderung der verfahrensrechtlichen Rahmenbedingungen (dies umfasst Maßnahmen wie die individuelle Benachrichtigung mit Präklusionsbelehrung und die Verlängerung der Einwendungsfrist) sowie
- die Veränderung der Anforderungen an die Substantiierungslast (dies umfasst Maßnahmen zur Erweiterung der Nachbesserungsmöglichkeit des Klägervortrags).

Die Frage des Anwendungsbereichs des UmwRG ist eng verknüpft mit der Rechtsprechung des EuGH („Slowakischer Braunbär“) und den möglichen Konsequenzen daraus. Das Urteil hat Maßstäbe für die Umsetzung des Art. 9 Abs. 3 AK auf europäischer und nationaler Ebene gesetzt. Damit kann es auch indirekt Auswirkungen auf den Anwendungsbereich des UmwRG haben. Zukünftige Veränderungen, insbesondere im Hinblick auf eine Erweiterung des Anwendungsbereichs, sind nicht auszuschließen.

Die Frage des Umfangs der Rügefähigkeit muss im Zusammenhang mit der Aarhus-Konvention gesehen werden. Diese sieht gemäß Art. 1 AK grundsätzlich einen Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vor. Durch diesen Grundsatz werden die „Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen“ in Art. 9 Abs. 2 AK bestimmt. Die Formulierung des Art. 9 Abs. 2 AK erlangt also durch Art. 1 AK ebenfalls einen Umweltbezug. Nicht ganz von der Hand zu weisen ist das Argument, dass es aufgrund des Wortlauts in § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG zu Abgrenzungsschwierigkeiten kommt, ob eine in Bezug genommene Rechtsvorschrift nun dem Umweltschutz dient oder nicht. Die Lösung dieser Problematik dürfte jedoch darin liegen, dass der Umweltschutzbezug von Vorschriften als sehr weitgehend und umfassend verstanden werden kann.

Im Hinblick auf das Fehlerfolgenregime des § 4 UmwRG ist weiterhin fraglich, ob die Norm geeignet ist, den Vorgaben der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie 2003/35/EG Genüge zu leisten. Dabei darf nicht übersehen werden, dass es derzeit aus europarechtlicher Sicht noch offen ist, ob die RL 2003/35/EG tatsächlich verlangt, dass sämtliche Verfahrensbestimmungen vollständig überprüfbar sein müssen und welche Konsequenzen dann aus entsprechenden Verfahrensverstößen zu ziehen wären. Eine Klärung wird hier das Vorlageverfahren vor dem EuGH („Altrip“-Vorlagebeschluss des BVerwG vom 10.01.2012) bringen.

7.6 Literaturverzeichnis zur rechtlichen Analyse

- Alge, Thomas: Aarhus-Entscheidung: Österreich unter Handlungsdruck, Recht der Umwelt, Heft 3/2012, S. 109-111.
- Alge, Thomas: Selected problems of the Aarhus Convention application in Austria, in: Justice and Environment (European Network of Environmental Organizations), Access to Justice in Environmental Matters, S. 11-19.
- Backes, Chris, in: European Commission (DG Environment), The implementation of Article 9.3 of the Aarhus Convention on access to justice in the Netherlands, 2012, im Internet unter: http://ec.europa.eu/environment/aarhus/access_studies.htm (letzter Zugriff: 13.3.2013).
- Bar, Magdalena/Jendroška, Jerzy: Access to Environmental Justice in Poland, in: Justice and Environment (European Network of Environmental Organizations), Access to Justice in Environmental Matters, S. 75-81.
- Barkhuysen, Tom/Ouden, Willemien/Schuurmans, Ymre: „The Law on Administrative Procedures in the Netherlands“, NALL (Netherlands Administrative Law Library) 2012, april-juni, DOI: 10.5553/NALL/.000005; im Internet unter (letzter Zugriff am 22.2.2013): <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/19406/NALL-D-12-00004.Law%20on%20admp.pdf?sequence=2https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/19406/NALL-D-12-00004.Law%20on%20admp.pdf?sequence=2>.
- Berkemann, Jörg: Die Umweltverbandsklage nach dem Urteil des EuGH vom 12. Mai 2011 - Die "noch offenen" Fragen, NuR 2011, S. 780-787.
- Berkemann, Jörg: Gemeinschaftskonformes und gemeinschaftswidriges Überleitungsrecht des Umweltverbandsklagerechts (UmwRG), DVBl. 2010, S. 1403-1413.
- Bunge, Thomas: Umweltrechtsbehelfsgesetz, Kommentar, 1. Auflage, Berlin, 2013.
- Calliess, Christian: Die umweltrechtliche Verbandsklage nach der Novellierung des BNatSchG - Tendenzen zu einer „Privatisierung des Gemeinwohls“ im Verwaltungsrecht?, NJW 2003, S. 97-101.
- Calliess, Christian: Integrierte Vorhabengenehmigung und Rechtsschutz im aktuellen Entwurf des UGB I, ZUR 2008, S. 343-352.

- Danwitz, Thomas v.: Aarhus-Konvention: Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu den Gerichten, NVwZ 2004, S. 272-282.
- Darpö, Jan, in: European Commission (DG Environment), Effective Justice? Synthesis report of the study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in Seventeen of the Member States of the European Union, 2012, im Internet unter: http://ec.europa.eu/environment/aarhus/access_studies.htm (letzter Zugriff: 13.3.2013).
- Eckertz-Höfer, Marion: Erneuter Reformbedarf beim Umweltrechtsbehelfsgesetz? DVBl. 2013, S. 499-503.
- Ekardt, Felix/Schenderlein, Kristin: Gerichtlicher Kontrollumfang zwischen EU-Bürgerfreundlichkeit und nationaler Beschleunigungsgesetzgebung, NVwZ 2008, S. 1059-1065.
- Fellenberg, Frank/Schiller, Gernot: Rechtsbehelfe von Umweltvereinigungen und Naturschutzvereinigungen nach dem „Trianel-Urteil“ des EuGH (Rs. C-115/09), UPR 2011, S. 321 ff.
- Fellenberg, Frank: Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit des Deutschen Bundestages am 22.10.2012, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer umweltrechtlicher Vorschriften, BT-Drs. 17/10957.
- Fellner, Wratzfeld & Partner (Rechtsanwälte): „Access to Justice – Umsetzungsoptionen für die 3. Säule der Aarhus-Konvention im Lichte aktueller europarechtlicher Entwicklungen“, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Österreich), Wien, 2009.
- Gellermann, Martin: Europäisierte Klagerechte anerkannter Umweltverbände, NVwZ 2006, S. 7-14.
- Grabenwarter, Christoph: Öffentliches Recht, Subjektive Rechte und Verwaltungsrecht, Sechzehnter Österreichischer Juristentag, Band I/1, 2006.
- Infratest Industria (Steinberg/Allert/Grams/Scharioth) 1991: Zur Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens für Industrieanlagen, München 1991.
- Infratest Industria (Steinberg/Miquel/Scharioth et al.) 1995: Genehmigungsverfahren für gewerbliche Investitionsvorhaben in Deutschland und ausgewählten Ländern Europas, München 1995.
- Jendroska, Jerzy/ Bar, Magdalena, in: European Commission (DG Environment), The implementation of Article 9.3 of the Aarhus Convention on access to justice in environmental matters, Country Report for Poland, 2012, im Internet unter: http://ec.europa.eu/environment/aarhus/access_studies.htm (letzter Zugriff: 13.3.2013).
- Jendroska, Jerzy/ Bar, Magdalena, in: Milieu *Ltd.*, Measures on access to justice in environmental matters (Article 9 (3) of the Aarhus Convention), Country report for Poland, 2007.
- Jeromin, Kurt/ Praml, Rolf, in: Gärditz, Klaus F. (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung mit Nebengesetzen, Kommentar, Köln, 2013.
- Klinger, Remo: Erweiterte Klagerechte im Umweltrecht?, NVwZ 2013, S. 850-852.
- Klinger, Remo: Der slowakische Braunbär im Dickicht des deutschen Verwaltungsprozessrechts, EurUP 2013, S. 95-100.
- Klinger, Remo: Anmerkung zum Urteil des VG München vom 9.10.2012, ZUR 2012, S. 702.
- Koning, Edwin: National implementation report Aarhus Convention (Netherlands), 2011.
- Kremer, Peter: Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit des Deutschen Bundestages am 22.10.2012, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer umweltrechtlicher Vorschriften, BT-Drs. 17/10957.
- Leibrandt, Martha/Bulicz, Natalia, in: Schneider, Jens-Peter (Hrsg.), Verwaltungsrecht in Europa, Band 2 (Frankreich, Polen, Tschechien), 2009, S. 231-371.
- Mom, Andreas: Kollektiver Rechtsschutz in den Niederlanden, Tübingen, 2011.
- Niederstadt, Frank/Weber, Ruth: Verbandsklagen zur Geltendmachung von Naturschutzbelangen bei immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen, NuR 2009, S. 297-304.
- Niesler, André: Individualrechtsschutz im Verwaltungsprozess – Ein Beitrag zur Neujustierung des Rechtsschutzsystems der VwGO, Berlin, 2011.
- Ökobüro: Position zur Umsetzung der Aarhus Konvention in Österreich vom 01.08.2007, S. 1-3, im Internet unter: http://doku.cac.at/oekobuero_stgn_aarhus2007_final.pdf.
- Pozo Vera, Esther et al., in: Milieu *Ltd.*, Summary Report on the inventory of EU Member States' measures on access to justice in environmental matters, 2007.
- Robesin, Marga, in: Führ, Martin/Roller, Gerhard (Hrsg.), Participation and litigation rights of environmental associations in Europe: Participation of environmental organizations in legal procedures in the Netherlands, 1991.

- Schlacke, Sabine: Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit des Deutschen Bundestages am 22.10.2012, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer umweltrechtlicher Vorschriften, BT-Drs. 17/10957.
- Schrödter, Wolfgang: Aktuelle Entscheidungen zum Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, NVwZ 2009, S. 157-160.
- Tolsma, Hanna/de Graaf, Kars/Jans, Jan: The rise and fall of access to justice in the Netherlands, Journal of Environmental Law 21:2, 2009, S. 309-321.
- Vedder, Christoph, in: Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard, Das Recht der Europäischen Union, Kommentar, Loseblattsammlung.
- Van Buuren/Koeman: Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union, Seminar on 'Access to justice and organisation of jurisdictions in environmental litigation: national specificities and influences of European Union law' (November 2012), Answers to the questionnaire on behalf of the Council of State of the Netherlands (October 2012), S. 1-19.
- van den Biesen, Phon, in: Milieu Ltd., Measures on access to justice in environmental matters (Art. 9.3 of the Aarhus Convention), Country report for the Netherlands, 2007.
- Ziekow, Jan: Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz im System des deutschen Rechtsschutzes, NVwZ 2007, S. 259-267.

8 Gestaltungsoptionen

Das Forschungsvorhaben formuliert auf der Grundlage der empirischen Befunde und der juristischen Analyse Gestaltungsoptionen. Durch eine Veränderung der rechtlichen Rahmenbedingungen lassen sich die identifizierten Hemmnisse verringern, denen sich die Umweltvereinigungen ausgesetzt sehen (Abschnitt 8.1), während sich durch ergänzende institutionelle Gestaltungsoptionen die Bedingungen verbessern lassen, unter denen Umweltvereinigungen von den ihnen eingeräumten Beteiligungs- und Rechtsbehelfsmöglichkeiten Gebrauch machen können (Abschnitt 8.2).

8.1 Rechtliche Gestaltungsoptionen

Aus den beschriebenen Einschätzungen zu den einzelnen Rechtsfragen lassen sich folgende Gestaltungsoptionen ableiten:

Verbesserung des Informationszugangs

Option 1: Benachrichtigung der Umweltvereinigungen zur verbesserten Kenntniserlangung über Verwaltungsverfahren (individualisiert/über Koordinationsstellen/Verfahrensregister) verbunden mit der Online-Bereitstellung der Antragsunterlagen

Die verpflichtende individuelle Benachrichtigung anerkannter Umweltvereinigungen bezüglich anstehender Zulassungsverfahren könnte im VwVfG oder in den einschlägigen Fachgesetzen festgelegt werden.

Die Individualisierung der Benachrichtigung von Umweltvereinigungen könnte ein entscheidender Hebel zur Verringerung, wenn nicht gar Beseitigung des Informationszugangs-Hemmnisses sein. Dies ist angesichts der begrenzten Anzahl an anerkannten Umweltvereinigungen mit vertretbarem Aufwand möglich (wie die Verwaltungspraxis in Hamburg zeigt). Die Rechtsordnung steht einer solchen Vorgehensweise nicht entgegen, enthält vielmehr bereits Ansätze, die jedoch ergänzungsbedürftig und möglichst zu vereinheitlichen sind.

Zwar ist im Hinblick auf planfeststellungsbedürftige Vorhaben die Benachrichtigung von Naturschutzvereinigungen und weiteren Vereinigungen, die sich für den Umweltschutz einsetzen, in einigen Fachgesetzen zur Infrastrukturplanung bereits vorgesehen (vgl. § 14a Nr. 2 S. 1 WaStrG, § 43a Nr. 2 S. 1 EnWG, § 17a Nr. 2 S. 1 FStrG und § 18a Nr. 2 S. 1 AEG). Danach benachrichtigt die Anhörungsbehörde innerhalb der Frist des § 73 Abs. 2 des VwVfG die vom Bund oder Land anerkannten Naturschutzvereinigungen sowie sonstige Vereinigungen, soweit diese sich für den Umweltschutz einsetzen und nach in anderen gesetzlichen Vorschriften zur Einlegung von Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten vorgesehenen Verfahren anerkannt sind, von der Auslegung des Plans und gibt ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme. Diese gesetzlich vorgesehene Benachrichtigung erfolgt jedoch nicht in individualisierter Form, sondern durch die ortsübliche Bekanntmachung der Auslegung nach § 73 Abs. 5 S. 1 VwVfG in den Gemeinden (vgl. § 14a Nr. 2 S. 2 WaStrG, § 43a Nr. 2 S. 2 EnWG, § 17a Nr. 2 S. 2 FStrG und § 18a Nr. 2 S. 2 AEG). Bei der Bekanntmachung von Genehmigungsvorhaben nach BImSchG (vgl. § 10 Abs. 3 S. 1 BImSchG) sind Naturschutz- und Umweltvereinigungen nicht gesondert erwähnt. In den genannten spezialgesetzlichen

Vorschriften könnte demzufolge ein Passus eingefügt werden, der speziell für Umweltvereinigungen eine individualisierte Benachrichtigung vorsieht. Dies sollte zusätzlich auch in § 73 Abs. 3 VwVfG geregelt werden, da einige spezialgesetzliche Vorschriften zur Planfeststellung keine eigenen Verfahrensregelungen aufstellen, sondern lediglich auf das VwVfG verweisen (vgl. beispielsweise §§ 35 Abs. 2, 38 KrWG zu Errichtung und Betrieb von Deponieanlagen). Im Rahmen der Benachrichtigung ist auf die Online-Bereitstellung der Antragsunterlagen zu verweisen (Online-Auslegung der Unterlagen: § 27a Abs. 1 S. 3 und Abs. 2 VwVfG n.F.).

Alternativ kommt eine verpflichtende Benachrichtigung über bestehende (Beispiel: Landesbüro der anerkannten Umweltverbände in NRW) oder einzurichtende Koordinationsstellen in Betracht.

Dritte Alternative zur Beseitigung des Informationshemmnisses ist die verpflichtende Einrichtung und Pflege eines Online-Verfahrensregisters, über welches alle bekannt zu machenden Verwaltungsverfahren abgerufen werden könnten. Diese Option würde § 27a VwVfG sowie § 10 Abs. 3 BImSchG ergänzen, die Transparenz im Sinne von § 7 UIG stärken und die Zugangshemmnisse verringern.

Einbeziehung in den Scoping-Termin

Option 2: Verstärkte Einbeziehung der Umweltvereinigungen in den Scoping-Termin und damit verbundene Kenntniserlangung über UVP-pflichtige Zulassungsverfahren

Es sollte geprüft werden, ob im UVPG eine stärkere Einbeziehung der Umweltvereinigungen in den Scoping-Termin zu verankern ist. Mit der Einführung einer solchen Regelung würde man Informationszugangs-Hemmnisse in Bezug auf UVP-pflichtige Verfahren beseitigen. Bisher ist die Einbeziehung von anerkannten Umweltvereinigungen in § 5 Abs. 1 Satz 4 UVPG als Ermessensvorschrift ausgestaltet (*„... nach § 3 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes anerkannte Umweltvereinigungen ... können hinzugezogen werden“*). Die entsprechende Behördenpraxis bei der Organisation des Scoping-Termins ist im Forschungsvorhaben nicht untersucht worden. Hintergrund der Empfehlung ist gleichwohl eine gesetzliche Schärfung und damit einhergehend die Absicherung einer lückenlosen Beteiligung und damit auch Kenntniserlangung durch die Umweltvereinigungen. Dies hätte außerdem den positiven Nebeneffekt, dass die wesentlichen Untersuchungsaspekte in dieser Station und somit frühzeitig mit sämtlichen Akteurguppen/Verfahrensbeteiligten abgeklärt und festgelegt werden können. Um eine verbesserte Einbeziehung der Umweltvereinigungen herbeizuführen, wäre die Ermessensregelung durch eine „Soll“-Vorschrift zu ersetzen (*„... soll anerkannten Umweltvereinigungen die Gelegenheit gegeben werden, am Scoping-Termin teilzunehmen“*). Die Form der Durchführung des Scoping-Termins bleibt aber dem Verfahrensermessen der Behörde überlassen.

Minderung der Hemmnisse aus der Präklusion

Optionen 3a) bis 3d): Verfahrensanpassungen zur Erleichterung des Umgangs mit materieller Präklusion und mögliche Änderungen der materiellen Präklusionsvorschrift (gestufte Vorgehensweise)

Die folgenden Gestaltungsoptionen berücksichtigen die oben in Abschnitt 7.4.1 (Hypothese 4, Seite 127) beschriebene Bandbreite für Verfahrensanpassungen und für mögliche Varianten

zur Änderung der materiellen Präklusionsvorschrift. Ziel ist es, die Möglichkeiten für einen weniger restriktiven Umgang mit der Präklusion vorzustellen. Es wurde bereits festgestellt, dass es im Wesentlichen zwei Ansatzpunkte für Modifikationen gibt: Entweder man verändert die verfahrensrechtlichen Rahmenbedingungen (individuelle Benachrichtigung mit Präklusionsbelehrung, Verlängerung der Einwendungsfrist, Nachbesserungsmöglichkeit des Klägervortrags) oder man verändert die Anforderungen an die Substantiierungslast (Einschränkung der Präklusion auf bestimmte Belange). Die schärfste Maßnahme wäre die Abschaffung des § 2 Abs. 3 UmwRG.

Die Vorschläge für Modifikationen sollten mögliche Defizite der materiellen Präklusion in den Blick nehmen, ohne jedoch deren Funktion aus den Augen zu verlieren. So soll die Präklusion die Einwender veranlassen, bereits im Verwaltungsverfahren alle entscheidungserheblichen Argumente einzubringen. Damit soll das Verfahren ein umfassendes Bild der Sachentscheidungsvoraussetzungen vermitteln, auf dessen Grundlage die Behörde ihre Entscheidung trifft.

Zudem ist anhand der jüngsten BVerwG-Urteile zu Verbandsklagen aber auch deutlich geworden, dass die Rechtsprechung hohe Anforderungen an die Verbände stellt, was die Substantiierung der Einwendungen anbelangt. Nachteilige Folge dieser hohen Anforderungen ist zwangsläufig vermehrt auftretendes präkludiertes Vorbringen, was im Ergebnis wiederum dazu führen kann, dass nur eingeschränkte materiell-rechtliche Überprüfungen durch die Gerichte stattfinden. Denn die präkludierten Gesichtspunkte werden letztlich nicht in die Entscheidung einbezogen, auch wenn sie zu einem anderen Ergebnis führen würden.

Hinzu kommt, dass die Behörden und Vorhabenträger bis zum Schluss der letzten mündlichen Verhandlung die Möglichkeit haben, ihr Vorbringen nachzubessern, während Vereinigungen und Privaten diese Möglichkeit bereits zu einem vergleichsweise frühen Zeitpunkt, nämlich zum Ende der Einwendungsfrist, weitgehend abgeschnitten wird. Schließlich hat sich auch in den Befragungen gezeigt, dass bereits die Auseinandersetzung mit der Reichweite der Präklusion im Verfahren selbst mit einem nicht zu unterschätzenden zeitlichen Aufwand verbunden war. Mehrere Befragte schilderten die Situation, dass die Herausstellung und Bewertung der Präklusionssachverhalte durch das Gericht teilweise umfangreicher war als die letztliche Sachentscheidung.

Die nachfolgend aufgeführten Gestaltungsoptionen betreffen diese Defizite.

3a) Anknüpfung der Präklusion an eine individuelle Benachrichtigung der Umweltvereinigung (direktes Anschreiben an Umweltvereinigung einschließlich einer Präklusionsbelehrung durch die zuständige Behörde):

Anknüpfend an die individualisierte Benachrichtigung der anerkannten Umweltvereinigungen zu geplanten Gestattungsverfahren wäre die Präklusion an diese Benachrichtigung zu koppeln. Konsequenz der Regelung wäre, dass im Fall einer fehlenden individualisierten Benachrichtigung keine Präklusion einträte. Eine diesbezügliche Regelung ließe sich unter Berücksichtigung und in Ergänzung des oben genannten Vorschlags im VwVfG (§ 73 Abs. 4) oder den Fachgesetzen verankern. Voraussetzung für die Umsetzung der Empfehlung ist eine Erfassung der Adressaten und ihrer Benachrichtigungen (z.B. in Form einer Datenbank). Die Regelung des § 2 Abs. 3 UmwRG wäre bei dieser Vorgehensweise entsprechend anzupassen.

3b) Verlängerung der Einwendungsfristen:

In Betracht kommt des Weiteren die Wiedereinführung der gesetzlichen Auslegungs- und Einwendungsfrist, die vor dem Inkrafttreten des „Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten“ im Februar 1990 bestand. Die Einwendungsfrist sollte daher (einschließlich der Auslegungsfrist) mindestens zwei Monate betragen (vgl. die damalige Einwendungs- und Auslegungsfrist im Immissionsschutzrecht, § 10 Abs. 3 BImSchG a.F.). Diese Maßnahme würde den Umweltvereinigungen mehr Zeit für die Sichtung der Unterlagen und die Erarbeitung der Einwendungen gewährleisten. Dies könnte im Übrigen auch für die zuständigen Behörden hilfreich sein, da sie auf diese Weise einen verbesserten fachlichen Input für ihre spätere Sachentscheidung bekommen.

3c) Modifizierung des § 2 Abs. 3 UmwRG (Erweiterte Ermöglichung von Nachbesserungen des Klagevortrags im gerichtlichen Verfahren):

Die rechtliche Ausgangslage für die (klagenden) Umweltvereinigungen ist von einem gewichtigen Nachteil geprägt: Es ist bereits in einem frühen Verfahrensstadium (nach Ablauf der Einwendungsfrist) kein neues Vorbringen mehr möglich. Aus diesem Grund sollte die Regelung zur materiellen Präklusion im UmwRG eine erweiterte Möglichkeit der Nachbesserung aufnehmen. Diese Möglichkeit kann befristet werden, um Rechtssicherheit für alle Beteiligten herzustellen. Die Option der erweiterten Nachbesserung geht auch auf die Vorgehensweise in den Niederlanden zurück. Dort ist eine moderate Nachbesserung des Klägervortrags möglich, indem neue Argumente im Hinblick auf die bereits vorgetragenen Überprüfungsgründe vorgebracht werden können. Durch diese Regelung wird verhindert, dass vollständig neue Überprüfungsgründe in das Verfahren eingebracht werden. Dies ist in Deutschland grundsätzlich auch möglich, allerdings lässt die bisherige Rechtsprechung keine Rückschlüsse auf einen einheitlichen Maßstab zum Umfang der Nachbesserung zu.³⁴⁶

3d) Abschaffung der materiellen Präklusion im UmwRG:

Die Vorschrift des § 2 Abs. 3 UmwRG wäre zu streichen.

Diese Option ist letztlich vor allem aus den erwähnten Gründen der Rechtssicherheit nicht zu empfehlen. Hier ließe sich außerdem die These vertreten, dass die Umweltvereinigungen zur Durchsetzung und Beachtung ihrer Belange nicht zwingend immer klagen müssen. Es könnte vielmehr bereits eine Einwendung ausreichend sein, die wiederum die konkrete Erwartung der Einreichung einer Klage durch die Umweltvereinigung aufrechterhält und damit eine Vorwirkung schafft. Voraussetzung ist jedoch, dass sich die Umweltvereinigungen in das Verwaltungsverfahren einbringen. Die Präklusionsregelung mit Blick auf eine mögliche Klage wäre aber nur von untergeordneter Bedeutung.

Zusammenfassend ist für die Präklusion festzuhalten, dass vor allem zwei Möglichkeiten empfehlenswert sind, einen verbesserten und ausgewogeneren Regelungsansatz zur materiellen Präklusion anzustoßen:

³⁴⁶ Einen vergleichsweise strengen Maßstab legt das BVerwG im Beschluss zur Ortsumfahrung Freiberg an, Beschluss vom 12.1.2012, Az. 9 A 12/10; vgl. aber BVerwG, Urteil vom 29.9.2011, NuR 2012, 119-123, hier ließ das Gericht (allerdings auch angesichts der „Dürftigkeit“ der FFH-Vorprüfung) bereits die Hinweise auf die fehlerhafte Berücksichtigung naturschützerischer Belange zu, ohne eine nähere Substantiierung zu verlangen.

- Zunächst eine Verlängerung der Einwendungsfristen, um den Umweltvereinigungen mehr Zeit für die Sichtung der Unterlagen und die Erarbeitung der Einwendungen zur Verfügung zu stellen.
- Schließlich eine erweiterte Möglichkeit der Nachbesserung des Vortrags auch für die Klägerseite.

8.2 Institutionelle Gestaltungsoptionen

Ergänzend könnten zudem institutionelle Innovationen die Wirksamkeit des Umweltrechtsbehelfsgesetzes stärken. In Betracht kommen dabei vor allem die im Folgenden genannten Gestaltungsoptionen.

Umweltanwaltschaft

In Anlehnung an das in Österreich vorherrschende/bewährte Modell ließe sich eine Umweltanwaltschaft einrichten. Für diese wären verschiedene Funktionen denkbar, dabei sollten insbesondere drei Schwerpunkte im Vordergrund stehen:

- Parteistellung im Verwaltungsverfahren;
- die Befugnis zur Einlegung von Rechtsmitteln vor den Verwaltungsgerichten;
- Informations- und Beratungsstelle für die Bevölkerung in Umweltfragen.

Die Ausrichtung der Umweltanwaltschaft in Österreich ist länderabhängig und dadurch von einer hohen Bandbreite an Funktionen und Zuständigkeiten geprägt. In Deutschland könnte die Einrichtung von Umweltanwaltschaften in Bezug auf ein eigenständiges Klagerecht vom Bund gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG geregelt werden (unter Vorgabe der in Betracht kommenden Funktionen). Die weitere institutionelle Ausgestaltung könnte ebenfalls den Ländern übertragen werden.

Die Umweltanwaltschaften sollten weisungsfrei handeln dürfen. Dies ist in Österreich nicht einheitlich geregelt und wäre in Deutschland bei der Ausgestaltung einer bundesgesetzlichen Vorgabe zu beachten.

Neben einer möglichen Bedeutung als klagender Akteur könnten der Umweltanwaltschaft auch zentrale thematische Zuständigkeiten übertragen werden, beispielsweise als Informationseinrichtung analog zu gesetzlich bereits vorgesehenen Einrichtungen (siehe z.B. § 12 Bundes-Informationsfreiheitsgesetz: Bundesbeauftragter für Informationsfreiheit) für spezifische Fragen zu Verfahren nach § 1 Abs. 1 UmwRG.

Für Deutschland wäre vor allem zu prüfen, welche Funktion eine solche Institution neben den Umweltvereinigungen wahrnehmen kann. Dabei kann das Nebeneinander der Institutionen „Ombudsleute“ und „Umweltvereinigungen“ zwar eine Konkurrenzsituation hervorrufen, jedoch auch positive Effekte dahingehend haben, dass Umweltvereinigungen in personeller Hinsicht entlastet würden. Denn aufgrund ihrer Parteistellung im Verwaltungsverfahren sowie der bestehenden Klagebefugnis können die Umweltanwaltschaften genau dort Wirkung entfalten, wo auch Umweltvereinigungen tätig sind. Personelle Restriktionen, mit denen auch große Verbände zu kämpfen haben, ließen sich auf diese Weise verringern. Dies zeigt auch die Tatsache, dass Umweltvereinigungen in Österreich wie das Ökobüro mit einigen

Umweltanwaltschaften eng zusammenarbeiten, um Synergieeffekte bei der Verfolgung von Umweltinteressen zu erzielen.³⁴⁷

Wegen der unterschiedlichen Ausrichtung der einzelnen Umweltanwaltschaften in den Bundesländern Österreichs wären jedoch zunächst empirische Erhebungen zur Wirkung der österreichischen Umweltanwaltschaften sowie eine Prüfung der rechtlichen Rahmenbedingungen angezeigt.

Informations- und Koordinationsinstrument auf Verbandsseite zur Unterstützung bei der Verbandsbeteiligung

Im Rahmen der Interviews formulierte ein Verbandsvertreter den Bedarf an ergänzenden Instrumenten zur Information und zur Koordinierung der Beteiligungsmöglichkeiten.

Um Hemmnisse insbesondere beim Zugang anerkannter Verbände zu Informationen über Beteiligungsmöglichkeiten abzubauen, sollte die Schaffung geeigneter Strukturen zur Verbreitung und zum Austausch von Informationen erwogen werden. In Betracht kommen verschiedene Instrumente, wie eine gemeinsame Internetplattform der Verbände oder eine auf Verbandsseite eingerichtete Stelle, die Funktionen der Informationsverbreitung, Kontaktvermittlung und Koordinierung für die Verbände wahrnimmt.

Eine solche Stelle verfolgt primär zwei Aufgaben. Erstens bietet sie als Schulungs- und Kompetenzzentrum Umweltverbänden – vor allem kleineren Vereinigungen und ehrenamtlichen Akteuren – eine Ad-hoc-Beratung hinsichtlich Beteiligungsfragen (im Rahmen des Verwaltungsverfahrens, aber auch im Rechtsbehelfsverfahren) und des hierfür erforderlichen rechtlichen und fachlichen Know-how.

Zweites dient sie der Vernetzung der Akteure. Dies bezieht sich einerseits auf die Kontaktvermittlung zwischen Verbänden mit spezifischen Anliegen und Fachanwälten sowie weiteren Experten mit den entsprechenden Kenntnissen. Andererseits ermöglicht die Koordinationsstelle aber auch Behörden und Vorhabenträgern (ggf. bereits in der Projektierungsphase), an die Verbände heranzutreten und deren Sichtweisen in die Erstellung von Antrags- und Genehmigungsunterlagen zu integrieren.

Die Option bewirkt einen Abbau von Hemmnissen auf Seiten der Umweltverbände, ermöglicht damit zugleich eine verbesserte Kommunikation und Kooperation zwischen den Akteuren und trägt so zur Verbesserung von Verwaltungsentscheidungen bei, womit sie zugleich die Umsetzung der 2. Säule der Aarhus-Konvention unterstützt.

Erwägenswert wäre, die Schulungsfunktion bundesweit anzusiedeln (ggf. im Rahmen der Verbändeförderung) und dies durch regionale Kompetenzzentren auf Länderebene zu ergänzen, die dann – vor allem für „kleinere“ Vorhaben – Vernetzungsfunktionen wahrnehmen können.

Gericht: Integration von Umweltsachverstand

Zu erwägen wäre zudem, Umweltsachverstand für die Entscheidungsfindung der Gerichte³⁴⁸ auf einer kontinuierlichen Grundlage zur Verfügung zu stellen. Als Vorbild dafür könnte das in

³⁴⁷ Telefonauskunft Ökobüro Österreich, 28.5.2013.

³⁴⁸ Eine ähnliche Funktion erfüllt auf Behördenseite die im Rahmen der Evaluation des UVPG (Führ/Bizer/Dopfer/Mengel et al., S. 212 ff.) entwickelte „vorhabensspezifische Anlaufstelle“, die für häufiger auftretende Vorhabentypen den Sachverstand bündeln kann.

den Niederlanden an den Verwaltungsgerichten eingerichtete naturwissenschaftlich-technische Beratungsgremium herangezogen werden. Die „Administrative Courts Advisory Foundation“ besteht aus ca. 50 nichtjuristischen Experten und Expertinnen zur Unterstützung der Richterschaft bei der Bewertung technischer und naturwissenschaftlicher Fragestellungen. Dieses Expertengremium ist ausschließlich für die Gerichte tätig, so dass mögliche Interessenkonflikte ausgeschlossen sind. Diese Einrichtung ließe sich, ungeachtet der rechtlichen Rahmenbedingungen und vorbehaltlich der finanziellen Voraussetzungen, als zusätzliche Option zur Einbringung weiteren Sachverständnisses auch für die deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit in Erwägung ziehen, um den zunehmend komplexeren fachlichen Fragestellungen Rechnung zu tragen. Dabei darf nicht außer Acht gelassen werden, dass die geltenden Prozessordnungen in Deutschland Mittel und Wege zur Verfügung stellen, die den Umgang mit komplexen Fachfragen und die gerichtliche Entscheidung darüber jederzeit ermöglichen. So können die Gerichte bei Bedarf auch die neutrale gutachterliche Beurteilung einer Fragestellung einholen. Letztlich unterscheidet sich hier das „WIE“, also die institutionelle Organisation der Gerichtsberatung, nicht jedoch das „OB“ einer solchen Möglichkeit.

Dokumentation des Vollzugs des UVPG: UVP-Datenbank

Im Rahmen des Abschlussworkshops wies ein Beiratsmitglied auf die praktische Bedeutung von Datenbanken im Asylrecht hin. Diese Datenbanken würden einerseits von einem Bundesamt andererseits von einer Länderbehörde geführt.

Im Hinblick auf den Anwendungsbereich des UmwRG könnte man in diesem Zusammenhang auf ein Vorbild in Österreich zurückgreifen: § 43 UVP-G 2000 sieht vor, dass der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft eine UVP-Dokumentation einzurichten hat. Zur Erfüllung dieser Verpflichtung hat das Umweltbundesamt als wesentlichen Bestandteil der UVP-Dokumentation eine UVP-Datenbank eingerichtet.³⁴⁹ § 43 UVP-G 2000 beschreibt auch den Inhalt der Datenbank.³⁵⁰

Für Deutschland bietet es sich an, eine solche Datenbank nach österreichischem Vorbild einzurichten, in der zentrale Angaben und Dokumente (Ergebnis der Scoping-Termins, Umweltverträglichkeitsstudien, zusammenfassende Darstellung und Bewertung, Behördenentscheidung, ggf. Hinweise auf gerichtliche Entscheidungen) bereitgestellt werden. Die Datenbank hätte die Funktion, erfolgreich eingesetzte Methoden und die gewonnenen Erkenntnisse aus bereits durchgeführten Verfahren für die Vorhabenträger, die allgemeine Öffentlichkeit, aber auch für Beschäftigte in den Behörden zu dokumentieren. Neben des generellen Zugewinns an Transparenz könnte die Datenbank dazu beitragen, Verwaltungsvorgänge zu vereinfachen, indem man auf Vorbilder aus anderen Verfahren

³⁴⁹ Siehe dazu Umweltbundesamt Österreich 2013 sowie die beispielhafte Dokumentation einer Suche zu Umweltverträglichkeitsprüfungen in der Stadt Schwechat in Führ/Bizer/Dopfer/Mengel et al., Evaluation des UVPG, S. 275 f.

³⁵⁰ Siehe § 43 Abs. 1 Satz 3 und 4 UVP-G 2000: „Die Dokumentation hat insbesondere die Feststellungsentscheidungen (§§ 3 Abs. 7, 24 Abs. 5), die Umweltverträglichkeitserklärung des Projektwerbers/der Projektwerberin, die wichtigsten Ergebnisse des Umweltverträglichkeitsgutachtens oder der zusammenfassenden Bewertung, die wesentlichen Inhalte und Gründe der Entscheidung(en), die Ergebnisse der Nachkontrolle sowie Angaben über die jedes Jahr durchgeführten Verfahren mit Art, Zahl und Verfahrensdauer zu enthalten und einen aktuellen Link auf die Internetseiten der UVP-Behörden, auf denen Kundmachungen gemäß § 9 Abs. 4 erfolgen Diese Unterlagen sind dem Bundesminister/der Bundesministerin für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft von den zuständigen Behörden zu übermitteln.“

zurückgreifen und auf diese Weise einen Transfer zu Verfahren, Methoden und gewonnenem Wissen ermöglichen kann.

8.3 Literatur zu den Gestaltungsoptionen

Europäische Kommission 2003, 5-Jahres-Bericht über die Anwendung und den Nutzeffekt der UVP-Richtlinie. Die Erfolge der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der UVP-Richtlinie. KOM/2003/0334 endg.

Führ, Martin/Bizer, Kilian/Dopfer, Jaqui/Mengel, Andreas et al. 2009: Evaluation des UVPG des Bundes: Auswirkungen des UVPG auf den Vollzug des Umweltrechts und die Durchführung von Zulassungsverfahren für Industrieanlagen und Infrastrukturmaßnahmen, Darmstadt, Göttingen, Kassel.

Umweltbundesamt Österreich 2013: Umweltbundesamt Österreich, UVP-Website der zentralen UVP-Datenbank; unter: <http://www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/uvpsup/uvpoesterreich1/uvpdatenbank/>, Stand 17.7.2013.

9 Anhänge

9.1 Anhang I: Übersicht der bis zum 15. April 2012 eingeleiteten Verfahren (Grundgesamtheit)

Die Rechtsbehelfe sind angeordnet in der zeitlichen Abfolge ihrer Einlegung, wobei maßgeblich der Zeitpunkt der Einlegung des ersten Rechtsbehelfs je Verfahren ist (i.d.R. Klage od. einstweiliger Rechtsschutz; nicht bereits Widerspruch)

Je Verfahren werden alle Instanzen gelistet, die bekannt sind. Instanzen ohne "Wirkungsbezug" (bspw. zur Streitwert-bemessung, siehe Abschnitt 2.1.4 im Hauptdokument) sind kursiv dargestellt.

Mit * gekennzeichnete Verfahren sind Gegenstand der Vertiefungsfallstudien auf Ebene 3.

Die Übersicht wurde letztmals im Juli 2013 unfassend überarbeitet.

Abkürzungen:

BP	Bebauungsplan	Az.	Aktenzeichen
IG	Immissionsschutzrechtliche Gestattung	Eil.	Eilverfahren
		HS	Hauptsacheverfahren
LP	Luftreinhalteplan	Erl.	Erledigung
PFB	Planfeststellungsbeschluss	zurückg.	(Rechtsmittel) zurückgenommen
PG	Plangenehmigung		
WG	Wasserrechtliche Gestattung		

Tabelle 21: Übersicht der bis zum 15. April 2012 eingeleiteten Verfahren

Jahr	Nr.	Bezeichnung	Gegenstand	Inстанz	Az.	Zeitpunkt Entscheidung
2007	1	Verkehrsflughafen Braunschweig*	PFB	OVG Lüneburg	7 KS 28/07	Urteil v. 20.05.2009
				BVerwG	4 B 57/09	Beschl. v. 11.11.2009
	2	Staufstufe Bremen- Hemelingen I	PFB	VG Bremen	K 565/07	Urteil v. 29.11.2007
				OVG Bremen	A 9/09	Urteil v. 04.06.2009
				BVerwG	7 B 3/10	Beschl. v. 09.03.2010
	3	Rückstandshalde	PFB	VG Hannover	11 A 4612/07	Urteil v. 18.11.2009
				OVG Lüneburg	7 LC 10/10	Urteil v. 24.06.2011
				BVerwG	7 B 70/11	Beschl. v. 21.05.2012
2008	4	Wasserrechtliches Planungsverfahren	PFB	VG Schleswig	12 B 44/07	Beschl. v. 01.11.2008
				OVG Schleswig	4 MB 6/08	Beschl. v. 31.01.2008
2008	5	Kramertunnel Garmisch- Partenkirchen	PFB	VGH München	8 A 08.40001	Urteil v. 23.06.2009

	6	Steinkohlekraftwerk Herne	IG	OVG NRW BVerwG	8 D 10/08.AK 7 B 15/10	Urteil v. 09.12.2009 Beschl. v. 14.09.2010
	7	Verkehrslandeplatz Speyer	PFB	OVG RLP BVerwG	8 C 10399/08 4 B 54/09	Urteil v. 08.07.2009 Beschl. v. 03.06.2010
	8	Restmüllverbrennungs- anlage Köln-Niehl	IG	OVG NRW OVG NRW	8 D 20/08.AK 8 B 900/08.AK	Beschl. v. 30.04.2008 Beschl. v. 15.09.2008
	9	Hochspannungs- freileitung Datteln	PFB	OVG NRW BVerwG	11 D 26/08.AK 7 B 79/10	Urteil v. 19.08.2010 Beschl. v. 17.06.2011
	10	Verbrennungsanlage Frankfurt-Höchst*	IG	VGH Kassel BVerwG BVerwG	6 C 1005/08.T 7 VR 1/10 (Eil.) 7 C 21/09 (HS)	Urteil v. 16.09.2009 Beschl. v. 22.03.2010 Urteil v. 29.09.2011
	11	Autohof A1	BP	VG Lüneburg OVG Lüneburg	2 B 36/08 1 ME 131/08	Beschl. v. 02.06.2008 Beschl. v. 07.07.2008
	12	Steinkohlekraftwerk Lünen*	IG	OVG NRW EuGH OVG NRW BVerwG	8 D 58/08.AK C-115/09 8 D 58/08.AK 7 B 24/12	Beschl. v. 05.03.2009 Urteil v. 12.05.2011 Urteil v. 01.12.2011 Beschl. v. 05.09.2012
	13	Marinestützpunkt Olpenitz	BP	OVG Schleswig BVerwG	1 KN 12/08 4 CN 1/09	Urteil v. 12.03.2009 Beschl. v. 03.02.2010
	14	Jungsauenaufzuchtstall	IG	VG Hannover VG Hannover	12 B 4375/08 (Eil.) 12 A 5883/09 (HS)	Beschl. v. 30.10.2008 Beschl. v. 26.01.2012
	15	Autobahn A 44*	PFB	BVerwG	9 A 31/10	Urteil v. 20.12.2011
	16	Steinkohlekraftwerk bei Moorburg	WG	OVG Hamburg OVG Hamburg	5 E 4/08.P 5 E 11/08	Beschl. v. 09.02.2009 Urteil v. 18.01.2013
	2009	17	Lübeck Blankensee*	PFB	OVG Schleswig OVG Schleswig	1 MR 19/10 (Eil.) 1 MR 19/10

	18	Kalksteinbruch	IG	VG Hannover OVG Lüneburg VG Hannover OVG Lüneburg	12 B 2144/09 (Eil.) 12 ME 176/09 12 A 5497/10 (HS) 12 LA 260/12	Beschl. v. 01.07.2009 Beschl. v. 10.03.2010 Urteil v. 20.09.2012 Urteil v. 08.03.2013
	19	Ortsumgehung Datteln	PFB	OVG NRW	11 D 70/09.AK	Urteil v. 18.01.2013
	20	Edeka-Fleischwerk	IG	VG Karlsruhe VGH BW VG Karlsruhe	4 K 1648/09 (Eil.) 10 S 1851/09 4 K 1647-09	Beschl. v. 12.08.2009 Beschl. v. 17.11.2009 Erledigung
	21	Steinkohlekraftwerk Mannheim-Neckarau (Block 9)*	IG	VGH BW	10 S 2102/09	Urteil v. 20.07.2011
	22	Steinkohlekraftwerk Datteln*	IG	OVG NRW OVG NRW OVG NRW BVerwG	8 B 1342/09.AK 8 B 1342/09.AK 8 D 38/08.AK 7 B 42.12	Beschl. v. 24.09.2009 Beschl. v. 05.11.2009 Urteil v. 12.06.2012 Beschl. v. 26.06.2013
	23	Schweinemast-anlage I	IG	VG Halle	4 A 51/10	Urteil v. 28.08.2012
	24	Fernwärmetransport-leitung Moorburg*	PG	VG Hamburg OVG Hamburg VG Hamburg	15 E 3302/09 (Eil.) 5 Bs 24/10 15 K 3301/09 (HS)	Beschl. v. 13.01.2010 Beschl. v. 24.02.2010 Erledigung
	25	InlogParc*	BP	OVG NRW	2 D 141/09.NE	Urteil v. 20.01.2012
2010	26	Hochspannungsfrei-leitung Lünen	PFB	OVG NRW OVG NRW	11 B 212/10.AK (Eil.) 11 D 8/10.AK (HS)	Beschl. v. 19.07.2010 Urteil v. 21.06.2013
	27	Geh- und Radweg	PFB	VG Koblenz OVG RLP	4 K 225/10.KO 1 A 11088/10	Urteil v. 23.08.2010 Urteil v. 07.04.2011
	28	Autobahn A 94	PFB	VGH München VGH München BVerwG	8 AS 10.40008 (Eil.) 8 A 10.40007 (HS) 9 B 46/11	Beschl. v. 21.04.2010 Urteil v. 24.11.2010 Beschl. v. 09.12.2011
	29	Windkraftanlage I	IG	VG Oldenburg OVG Lüneburg	5 B 1502/10 12 ME 274/10	Beschl. v. 22.09.2010 Beschl. v. 18.04.2011

	30	Flughafen BBI*	PFB	OVG BB OVG BB	12 S 33.10 (Eil.) 12 A 3.10 (HS)	Urteil v. 24.11.2010
	31	Verkehrsverbindung Nordbahnhof Berlin	PFB	VG Berlin OVG BB	1 K 94.10 OVG 1 N 35.11	Urteil v. 22.12.2010 Beschl. v. 25.11.2011
	32	Tagebau Welzow-Süd	WG	VG Cottbus	4 K 321/10	Urteil v. 23.10.2012
	33	Steinbruch bei Rothenstein	IG	VG Ansbach VGH München VG Ansbach	11 S 10.01506 (Eil.) 22 CS 10.2460 11 K 10.00643 (HS)	Beschl. v. 13.09.2010 Beschl. v. 18.02.2011 Urteil v. 19.10.2011
	34	Schweinemastanlage II	IG	VG Leipzig VG Leipzig	1 K 910/11 1 K 776/11	Urteil v. 19.04.2013
	35	Windkraftanlage II	IG	VG Saarland	5 L 562/10	Beschl. v. 18.08.2010
	36	Biogasanlage	BP	OVG Lüneburg	1 MN 178/10	Beschl. v. 05.01.2011
	37	Steinbruch Bollschweil	IG	VG Breisgau	3 K 1867/10	Urteil v. 11.12.2012
	38	Staustufe Bremen-Hemelingen II	PFB	VG Bremen OVG Bremen VG Bremen	5 V 1522/10 (Eil.) 1 B 113/11 5 K 1528/10 (HS)	Beschl. v. 09.05.2011 Beschl. v. 09.08.2011
2011	39	Daimler	BP	VGH München VGH München	15 NE 11.352 (Eil.) 15 N 11.351 (HS)	Beschl. v. 31.05.2011 zurückg.
	40	Edeka Rothkreuz	BP	VGH München VGH München	15 NE 11.21 (Eil.) 15 N 11.20 (HS)	Beschl. v. 31.05.2011 Zurückg.
	41	Kraftwerk Großkrotzenburg (Block 6)*	IG	VGH Kassel	9 C 488/11.T.	erledigt
	42	Windkraftanlage III	IG	VG Düsseldorf	11 K 2057/11	Urt. v. 11.07.2013
	43	Windkraftanlage IV	IG	VG Gießen VGH Kassel VG Gießen	1 L 2083/11.GI (Eil.) 9 B 1918/11 (HS)	Beschl. v. 31.08.2011 Beschl. v. 14.05.2012 erledigt
	44	Braunkohlestaub-feuerungsanlage Ffm-Fechenheim	IG	VG Frankfurt VGH Kassel	8 K 1638/11.F 9 E 630/13	Urteil v. 05.02.2013 Beschl. v. 08.05.2013

	45	Windkraftanlage V	IG	VG Düsseldorf OVG NRW VG Düsseldorf	11 L 965/11 (Eil.) 8 B 1401/11 (Eil.) 11 K 2058/11 (HS)	Beschl. v. 31.10.2011 Beschl. v. 20.07.2012
	46	Luftreinhalteplan Wiesbaden*	LP	VG Wiesbaden	4 K 757/11.WI	Urteil v. 10.10.2011
	47	Hofstelle am Teutoburger Wald	IG	VG Osnabrück	2 B 16/11	Beschl. v. 21.12.2011
	48	Kompostieranlage Mutterstadt	IG	VG Neustadt a.d. Weinstraße	3K 712/11	zurückg.; Abhilfebescheid erging
	49	Einleitung Salzabwässer in Grundwasser	WG	VG Kassel VGH Kassel VG Kassel	4 L 81/12.KS (Eil.) 2 B 1716/12 (Eil.) 4 K 1594/11.KS (HS)	Beschl. v. 02.08.2012 Beschl. v. 20.03.2013
	50	Neubau der A 100 Berlin	PFB	BVerwG	9 A 18/11	Urteil v. 10.10.2012
2012	51	Masthähnchenstall u. angrenzendes FFH-Gebiet	IG	VG München VGH München	M 1 K 11.5898 22 ZB 12.1230	Urteil v. 27.03.2012 Rechtsmittel zurückg.
	52	Kiesabbau in Bohmte	PFB	VG Osnabrück OVG Lüneburg	2 B 4/12 13 ME 282/12	Beschl. v. 30.11.2012 Beschl. v. 06.03.2013
	53	Putenmastanlage	IG	VG Düsseldorf VG Düsseldorf	3 L 316/12 (Eil.) 3 K 1744/12 (HS)	Beschl. v. 03.07.2012
	54	Luftreinhalteplan Darmstadt	LP	VG Wiesbaden BVerwG	4 K 165/12.WI 7 C 21.12	Urteil v. 16.08.2012 Urteil v. 05.09.2013
	55	Umbau Kreuzungsbereich	PFB	VG Augsburg	Au 6 K 12.142	Urteil v. 07.11.2012
	56	Windkraftanlage VI	IG	VG Magdeburg OVG Sachsen-A.	2 B 278/12 (Eil.) 2 M 154/12 (Eil.)	Beschl. v. 13.09.2012 Beschl. v. 21.03.2013
	57	Luftreinhalteplan München	LP	VG München	M 1 K 12.1046	Urteil v. 09.10.2012
	58	Erweiterung Hähnchenmastanlage	IG	VG Schwerin OVG Greifswald	7 B 176/12 3 M 143/12	Beschl. v. 24.08.2012 Beschl. v. 05.11.2012

9.2 Anhang II: Erhebungsinstrument aus Ebene 1

Zum Stichtag 15.04.2012:

Zu welchen Verfahren³⁵¹ wurden Rechtsmittel auf der Grundlage des UmwRG eingelegt?

Für den Fall, dass zu einem Verfahren mehrere Rechtsmittel eingelegt wurden (z.B. im Eil- und im Hauptsache-Verfahren) diese bitte gesondert auflühren

Geben Sie bei ergangenen Entscheidungen bitte auch Ihre Einschätzung an, inwieweit Sie Ihr Klage-/Antragsziel erreicht haben. *[siehe das Beispiel in der zweiten Zeile]*

Tabelle 22: Erhebungsinstrument zur Identifizierung von Rechtsbehelfs-Verfahren

Verfahrensgegenstand	Eilverfahren					Hauptsache				
	Anzahl Entscheidungen				Zielerreichung	Anzahl Entscheidungen				Zielerreichung
	Datum Rechtsmittel	Instanzen	bereits ergangen	ausstehend	Erfolg (E) Teilerfolg (T) Ohne Erfolg (O)	Datum Rechtsmittel	Instanzen	bereits ergangen	ausstehend	Erfolg (E) Teilerfolg (T) Ohne Erfolg (O)
-----Beispiel----- Verfahrenstyp: Genehmigung nach BImSchG; Kohlekraftwerk # MW Ort: in #, Vorhabenträger: Firma #	15.8.2008 ##	VG OVG	1 1		E 0	26.8.2008 ##	VG OVG	1	1	T
Verfahrenstyp: Ort: Vorhabenträger:										

³⁵¹ Gemeint sind Verfahren, die in den Anwendungsbereich des § 1 UmwRG fallen: Verfahren mit UVP, Genehmigungen und nachträgliche Anordnungen nach BImSchG, wasserrechtliche Erlaubnisse für IVU-Anlagen, Planfeststellungen für Deponien sowie Bebauungspläne.

An welchen Verfahren³⁵² waren Sie (war Ihr Verband) beteiligt, zu denen Sie Rechtsmittel (auch) auf der Grundlage des UmwRG zwar in Betracht gezogen haben, aber letztlich dann doch kein Rechtsmittel eingelegt haben?

Tabelle 23: Erhebungsinstrument zur Identifizierung relevanter Verfahren ohne eingelegten Rechtsbehelf

Verfahrensgegenstand	Gründe für das Nichteinlegen von Rechtsmitteln (Mehrfachnennung möglich)					
	Erfolg/Teilerfolg bereits im Verfahren, nämlich ...	Geringe Erfolgsaussichten, weil	Fehlende personelle Ressourcen zur fachlichen Untermauerung	Fehlende finanzielle Mittel für Anwalts- und Gerichtskosten	Kostenrisiko war abschreckend hoch	Weitere nicht bereits genannte Gründe:
Verfahrenstyp: Ort: Vorhabenträger:						

³⁵² Gemeint sind Verfahren, die in den Anwendungsbereich des § 1 UmwRG fallen: Verfahren mit UVP, Genehmigungen und nachträgliche Anordnungen nach BImSchG, wasserrechtliche Erlaubnisse für IVU-Anlagen, Planfeststellungen für Deponien sowie Bebauungspläne.

9.3 Anhang III: Fragebogen Standardfallstudien (Ebene 2)

Angaben zu Verband/Vereinigung

Name des Verbands/der Vereinigung:

Name des Sachbearbeiters (ggf. inkl. Funktion)

Anschrift

Telefon

E-Mail

Haben Sie ein oder mehrere Rechtsbehelfsverfahren nach dem UmwRG betrieben bzw. betreiben Sie Verfahren?

Nein, es wurde bisher kein Rechtsbehelfsverfahren nach dem UmwRG betrieben.

Nein, es befindet sich aber ein solches Rechtsbehelfsverfahren in Vorbereitung.

Ja, ein Rechtsbehelfsverfahren.

Ja, zwei Rechtsbehelfsverfahren.

Ja, drei Rechtsbehelfsverfahren.

Ja, vier Rechtsbehelfsverfahren.

Ja, fünf oder mehr Rechtsbehelfsverfahren.

Der Verband ist bereits nach Naturschutzrecht anerkannt.

Nein.

Ja, vor Inkrafttreten des UmwRG.

Ja, nach Inkrafttreten des UmwRG.

Die Beantragung wurde gleichzeitig vorgenommen.

Station 1: Anerkennung

Welche Gründe führten zu der Entscheidung, das Anerkennungsverfahren des UmwRG vorzunehmen? (*Mehrfachnennungen*)

Vorhandener Bedarf.

Vorbereitende Maßnahme.

Sinnvolle Ergänzung.

Bereits von einer Verbandsklage nach dem BNatSchG Gebrauch gemacht.

Bereits an Klagen mit anderen Beteiligten (Privatpersonen/Verbände) beteiligt gewesen.

Andere / weitere Gründe, *im Textfeld näher erläutert*.

Wer war die anerkennende Behörde?

Bundesumweltministerium

Umweltbundesamt

zuständige Landesbehörde

Wie lange dauerte es, bis die Anerkennung zugesprochen wurde?

Bis zu einem Monat.

2 bis 3 Monate.

4 bis 6 Monate.

7 bis 9 Monate.

10 bis 12 Monate.

Länger als 12 Monate.

Wann erfolgte die Anerkennung?

2007

2008

2009

2010

2011

2012

Bestanden Hindernisse im Anerkennungsverfahren? Wenn ja, welche?

Ja

Nein

Wenn ja, welche: *Textfeld zur näheren Erläuterung*

Wurden Auflagen erteilt? Wenn ja, welche?

Ja

Nein

Wenn ja, welche: *Textfeld zur näheren Erläuterung*

Wie schätzen Sie Ihren Aufwand bis zum Abschluss der Anerkennung ein?

Hoher Aufwand.

Angemessener Aufwand.

Niedriger Aufwand.

Welche Art von Aufwand musste Ihrerseits bis zum Abschluss der Anerkennung betrieben werden?

Textfeld zur näheren Erläuterung.

Wie hoch war ungefähr Ihr zeitlicher Aufwand (bspw. in Arbeitstagen) bis zum Abschluss der Anerkennung?

Textfeld zur näheren Erläuterung.

Wie hoch war ungefähr Ihr finanzieller Aufwand bis zum Abschluss der Anerkennung?

Textfeld zur näheren Erläuterung

Wie könnte dieser Aufwand verringert werden?

Textfeld zur näheren Erläuterung.

Bestehen Verbesserungspotenziale für den Anerkennungsprozess? Wenn ja, welche?

Ja

Nein

Wenn ja, welche: *Textfeld zur näheren Erläuterung.*

Wie bewerten Sie die Voraussetzungen für die Erteilung der Anerkennung?

Zu hohe Anforderungen.

Relativ hohe Anforderungen.

Vernünftige Anforderungen.

Relativ geringe Anforderungen.

Zu geringe Anforderungen.

Textfeld zur näheren Erläuterung.

Station 2: Verfahrensauswahl

Durch welche Quellen erlangten Sie Kenntnis über mögliche für Sie relevante
Verwaltungsverfahren (im Anwendungsbereich des UmwRG)? (*Mehrfachnennungen*)

Direkte Kontaktaufnahme von Behörden.

Berichterstattung in der Presse.

Newsletter von Behörden.

Amtsblätter der Behörden.

Im Internet veröffentlichte Informationen (inkl. öffentl. Ankündigungen) durch Behörden.

Andere oder weiterer Quellen im Textfeld.

Textfeld zur näheren Erläuterung

Durch welche Akteure erlangten Sie Kenntnis über mögliche für Sie relevante
Verwaltungsverfahren (im Anwendungsbereich des UmwRG)? (*Mehrfachnennungen*)

Ortsgruppen.

Aktivisten vor Ort.

Bürger vor Ort.

Regionale Beobachtung.

Bundesweite Beobachtung.

Newsletter (z.B. von Dachverbänden).

Selbst aktiv geworden.

Andere oder weiterer Quellen im Textfeld.

Textfeld zur näheren Erläuterung

Erfolgt Ihre Suche nach relevanten (UmwRG-)Verfahren systematisch und kontinuierlich? Wenn
nein, warum nicht?

Ja

Nein

Wenn nein, was behindert Sie an der systematischen Suche? *Textfeld zur näheren Erläuterung.*

Erhielten Sie, bei direkter Anfrage, von der Behörde alle für Ihre Beteiligung am
Verwaltungsverfahren erwünschten Informationen? Falls nein, wo gab es Defizite und was
waren Ursachen dafür?

Ja

Nein

Falls nein, wo gab es Defizite und was waren Ursachen dafür? (ggf. erweitert mit: Falls ja,
wodurch wurde das Ihrer Meinung nach begünstigt?) *Textfeld zur näheren Erläuterung.*

Wie erfolgte der Zugang zu den Informationen? *(Mehrfachnennungen)*

Elektronisch mit Datenträger.

Elektronische Zusendung von Dateien.

Im Download von der Behörendenwebseite (mit Zugangs-/Zeitbeschränkung).

Im Download von der Behörendenwebseite (ohne Zugangs-/Zeitbeschränkung).

In Form von Kopien, welche postalisch zugesandt wurden.

In Form von selbst erstellten Kopien innerhalb der Behörde.

Welche Verbesserungsvorschläge haben Sie hierzu? *Textfeld zur näheren Erläuterung.*

Aus welchen Gründen hat Ihr Verband sich am Verfahren beteiligt? *(Mehrfachnennungen)*

Reduzierung der Beeinträchtigung schutzwürdiger Flächen

Bodenschutz

Schutz/Vorsorge vor (Luft-)Schadstoffen

Lärminderung

Störfallsicherheit

Reduzierung von Gewässerverschmutzung

Gewässer als Lebensraum für Tiere und Pflanzen

Energie- und klimapolitische Aspekte

Verkehrspolitische Aspekte

Tierschutz

Strukturwandel in der Landwirtschaft

Städtebauliche Aspekte

Erhalt des Landschaftsbildes

Erhalt der Erholungsfunktion

Textfeld zur näheren Erläuterung.

Weitere / andere Gründe nachstehend.

Haben Sie sich bereits vor Inkrafttreten des UmwRG an einem Genehmigungsverfahren für eine Anlage nach Spalte 1 des BImSchV beteiligt?

Ja.

Nein.

Textfeld zur näheren Erläuterung.

Gab es Fälle, in denen Ihr Verband / Ihre Vereinigung erwog, einen Rechtsbehelf nach dem UmwRG einzulegen, dies letztlich jedoch nicht getan hat?

Ja.

Nein.

Textfeld zur näheren Erläuterung.

Station 3: Verfahrensablauf

(Differenzierung Verwaltungs- und Rechtsbehelfsverfahren)

Schritt 1: Verwaltungsverfahren

Verfahrensbezeichnung

Textfeld zur näheren Erläuterung.

Wer war in Ihrem Verband für die Betreuung des Verfahrens und die Ausarbeitung/Erhebung der Einwendungen zuständig?

Textfeld zur näheren Erläuterung.

Was war / ist Gegenstand des Verfahrens? (*Mehrfachnennungen*)

Immissionsschutzrechtliche Gestattung

Wasserrechtliche Gestattung

Naturschutzrechtliche Gestattung

Normenkontrolle Bebauungsplan

Infrastrukturprojekt: Luftverkehr

Infrastrukturprojekt: Straße

Infrastrukturprojekt: Schienenweg

Sonstige UVP-pflichtige Vorhaben

Weitere / andere Verfahrensgegenstände.

Textfeld zur näheren Erläuterung.

Was war / ist verfahrensrechtlicher Gegenstand des Verfahrens? (*Mehrfachnennungen*)

Bauleitplan.

Sonstige Satzung.

Verordnung.

Planfeststellungsbeschluss.

Plangenehmigung.

Sonstiger Verwaltungsakt.

Welche Größenordnung hat das Vorhaben? (*Mehrfachnennungen*)

Vorhaben mit lokaler Bedeutung.

Vorhaben mit regionaler Bedeutung.

Vorhaben mit überregionaler Bedeutung.

Vorhaben innerhalb eines Bundeslandes.

Vorhaben in mehreren Bundesländern.

Vorhaben mit Beteiligung mehrerer Staaten.

Weitere Informationen (bspw. Angaben zur Verfahrensgrößenordnung) im nachstehenden Textfeld.

Falls mehrere Verfahren betrieben wurden, eine Beantwortung aber nur zu diesem Verfahren erfolgte: Begründen Sie bitte Ihre Entscheidung dieses Verfahren näher zu erläutern.

Textfeld zur näheren Erläuterung.

Mit welcher Behörde bestand vorrangig eine Zusammenarbeit?

Anhörsungsbehörde.

Entscheidungsbefugte Behörde.

Vorhabenträger.

Behörde war gleichzeitig anhörsungs- und entscheidungsbefugte Behörde und Vorhabensträger.

Textfeld zur näheren Erläuterung.

Wie gestaltete / gestaltet sich die Zusammenarbeit mit dieser Behörde? Bitte begründen Sie Ihre Antwort.

sehr gut

gut

befriedigend

ausreichend

ungenügend

keine Angabe

Textfeld zur näheren Erläuterung.

Wie bewerten Sie die Offenheit der Entscheidungs-Behörde für Ihre inhaltlichen Argumente in diesem Verfahren?

Sehr offen / entgegenkommend.

Tendenziell offen.

Neutral.

Eher restriktiv.

Sehr restriktiv.

Unterschiedlich.

Textfeld zur näheren Erläuterung.

Haben Sie externe Gutachter, Rechtsanwälte, Experten, Verbände oder Einrichtungen beauftragt oder hinzu gezogen? Wenn ja, in welcher Funktion? Wenn nein, warum nicht?

Ja

Nein

Wenn ja, in welcher Funktion? Wenn nein, warum nicht? *Textfeld zur näheren Erläuterung.*

Würden Sie uns, nur zur weiteren Befragung durch uns im Rahmen dieser Evaluation, diese Experten nennen?

Ja

Nein

Textfeld zur näheren Erläuterung.

Welche Rolle spielte der Aspekt der Präklusion in der Beteiligung am Verwaltungsverfahren?
(*Mehrfachnennungen*)

Anforderungen zur Vermeidung der Präklusionswirkung wurden von uns bereits im Verwaltungsverfahren (in der Vorbereitung und Formulierung der Einwendung) berücksichtigt.

Anforderungen zur Vermeidung der Präklusionswirkung wurden von uns im Verwaltungsverfahren (in der Vorbereitung und Formulierung der Einwendung) nicht (hinreichend) berücksichtigt.

Praktische Bedingungen der Beteiligung (bspw. Zugang zu den Antragsunterlagen und / oder zu kurze Fristen) haben es erschwert, eine „präklusionssichere“ Einwendung zu erarbeiten.
(*bitte begründen Sie Ihre Antwort im Textfeld*)

Die mit der Einwendung beteiligte Person hat nicht vorhergesehen, welche Anforderungen das Gericht an die Substantiierung und den Detaillierungsgrad der Einwendung stellen würde.

Sonstiges (Erläuterung im Textfeld) *Textfeld zur näheren Erläuterung.*

Welche weiteren Dritte waren noch am Verwaltungsverfahren beteiligt? (*Mehrfachnennungen*)

Umweltvereinigungen

Bürgerinitiativen

Naturschutzverbände

Privatpersonen

Behörden (wie Gemeinden, Landkreise)

In welcher Form? *Textfeld zur näheren Erläuterung.*

Wurde durch Ihre Beteiligung das Verwaltungsverfahren beeinflusst? (*Mehrfachnennungen*)

Nein.

Ja, Vorhabenträger hat Vorhaben modifiziert.

Ja, es wurden zusätzliche Auflagen erteilt.

Ja, es erfolgte eine / mehrere Ausgliederungen in eigenständige Genehmigungsverfahren.

Ja, es wurden mehr Unterlagen vom Vorhabenträger eingefordert.

Weitere / andere Gründe nachstehend.

Textfeld zur näheren Erläuterung.

Sind Verbesserungen für die Umwelt (Verringerung der Umweltauswirkungen) durch Ihre Mitwirkung am Verwaltungsverfahren eingetreten?

Keine Verbesserungen (Verringerung der Umweltauswirkungen).

Bei den Verbesserungen handelte es sich (näheres im Textfeld). *Textfeld zur näheren Erläuterung.*

Wenn ja, wie schätzen Sie die Bedeutung der Verbesserungen/Veränderungen ein?

Verbesserungen (Verringerung der Umweltauswirkungen) sind aus meiner Sicht
fundamental

sehr erheblich

erheblich

weniger erheblich

marginal

Wie bewerten Sie den Ausgang des Verwaltungsverfahrens in Bezug auf die Effizienz, d.h. im Verhältnis des eigenen Aufwandes zum Umweltnutzen? Bitte begründen Sie Ihre Antwort.

Sehr positiv.

Positiv.

Neutral.

Negativ.

Sehr negativ.

Textfeld zur näheren Erläuterung.

Wie lange dauerte das Verwaltungsverfahren?

Bis zu einem halben Jahr.

Bis zu einem Jahr.

Bis zu anderthalb Jahren.

Bis zu zwei Jahren.

Bis zu zweieinhalb Jahren.

Bis zu drei Jahren.

Bis zu dreieinhalb Jahren.

Bis zu vier Jahren.

Bis zu viereinhalb Jahren.

Bis zu fünf Jahren.

Länger als fünf Jahre.

Schritt 2: Rechtsbehelfsverfahren

Wie ist der aktuelle Stand des Rechtsbehelfsverfahrens? (*Mehrfachnennungen*)

Das Widerspruchsverfahren läuft noch.

Eilverfahren ist noch anhängig.

Ruhendes Verfahren.

Entscheidung unterer Instanz ist ergangen, Rechtsmittelverfahren läuft.

Vorlage zum Europäischen Gerichtshof ist noch anhängig.

Rechtskräftige Entscheidung liegt vor.

Außergerichtliche Einigung / Vergleich liegt vor.

Textfeld zur näheren Erläuterung.

Wie beurteilen Sie den Ausgang des Verfahrens?

Rechtsbehelf nicht erfolgreich.

Rechtsbehelf teilerfolgreich.

Rechtsbehelf erfolgreich.

Falls es zu einem Teilerfolg kam, worin lag dieser?

Das Vorhaben wurde im Verfahren abgeändert.

Das Vorhaben musste auf Grund der gerichtlichen Entscheidung abgeändert werden.

Es erfolgten auf Grund der gerichtlichen Entscheidung zusätzliche bzw. modifizierende Auflagen.

Nähere Erläuterungen im Textfeld.

Falls es zu einem Teilerfolg kam, wie beurteilen Sie diesen?

Sehr positiv.

Positiv.

Neutral.

Negativ.

Sehr negativ.

Textfeld zur näheren Erläuterung.

Hat Ihr Rechtsbehelfsverfahren zu Verbesserungen für die Umwelt (Verringerung der Umweltauswirkungen, z.B. durch (Modifikation des Vorhabens, zusätzliche Auflagen, Nebenbestimmungen) geführt?

Keine Verbesserungen für die Umwelt (Verringerung der Umweltauswirkungen.

Bei den Verbesserungen handelte es sich (näheres im Textfeld). *Textfeld zur näheren Erläuterung.*

Wenn ja, wie schätzen Sie die Bedeutung der Verbesserungen/Veränderungen ein?

Die Verbesserungen (Verringerung der Umweltauswirkungen)sind aus meiner Sicht fundamental

sehr erheblich

erheblich

weniger erheblich

marginal

Wie bewerten Sie den Klageausgang in Bezug auf die Effizienz, d.h. im Verhältnis des eigenen Aufwandes zum Umweltnutzen? Bitte begründen Sie Ihre Antwort.

Sehr positiv.

Positiv.

Neutral.

Negativ.

Sehr negativ.

Textfeld zur näheren Erläuterung.

Welchen Streitwert hat das Gericht zugrunde gelegt?

Weniger als 30.000 €/bzw. Eilverfahren: 15.000 €.

30.000 € /15.000 €.

Mehr als 30.000 € /15.000 €.

Angabe des tatsächlichen Streitwertes. *Textfeld zur näheren Erläuterung.*

Wie hoch sind die Kosten, die Ihnen durch dieses Verfahren insgesamt (im Verwaltungsverfahren und im Rechtsbehelfsverfahren) entstanden sind?

Weniger als 10 Prozent eines Jahresbudgets des Verbandes/der Vereinigung.

Zwischen 10 und 25 Prozent eines Jahresbudgetsdes Verbandes/der Vereinigung.

Zwischen 25 und 50 Prozent eines Jahresbudgets des Verbandes/der Vereinigung.

Mehr als 50 Prozent eines Jahresbudgets des Verbandes/der Vereinigung.

Hierzu möchten wir keine Angabe machen.

Textfeld zur näheren Erläuterung.

Welche weiteren Dritte waren noch am Rechtsbehelfsverfahren beteiligt?
(*Mehrfachnennungen*)

Umweltvereinigungen

Bürgerinitiativen

Naturschutzverbände

Privatpersonen

Gebietskörperschaften (wie Gemeinden/Städte/Landkreise)

In welcher Form? *Textfeld zur näheren Erläuterung.*

Gab es Unterstützung durch Dritte (bspw. andere Verbände, Privatpersonen, Bürgerinitiativen)?

Nein.

Ja.

Wenn ja, in welcher Form? *Textfeld zur näheren Erläuterung.*

Beteiligten sich Dritte an der Finanzierung des von Ihnen durchgeführten Rechtsbehelfsverfahrens?

Nein.

Keine Angabe.

Ja, und zwar durch Spenden / Zuwendungen von Privatpersonen.

Ja, und zwar durch Spenden / Zuwendung von Initiativen.

Ja, und zwar in Form eine Klagegemeinschaft (bspw. mit einem anderen Verband).

Ja, und zwar Finanzierung von Gutachten/Sachverständigen.

Ja, und zwar auf andere Weise .

Textfeld für nähere Erläuterungen

War der Einsatz von Ehrenamtlichen möglich?

Ja

Nein. Wenn nein, welche Gründe hatte dies? *Textfeld zur näheren Erläuterung.*

Wenn ja, wie hoch ist dieser gemessen am gesamten Arbeitsaufwand in Prozent als grobe Schätzung?

Textfeld zur näheren Erläuterung.

Wenn ja, in welcher Form erfolgte der Einsatz?

Textfeld zur näheren Erläuterung.

Bestand oder besteht ein paralleles Rechtsbehelfsverfahren (bspw. nach dem BNatSchG)?

Nein.

Ja, eine Verbandsklage / vorläufiges Rechtsschutzverfahren eines anderen Verbandes nach UmwRG.

Ja, Verbandslage / vorläufiges Rechtsschutzverfahren nach dem BNatSchG.

Ja, eine Klage / vorläufiges Rechtsschutzverfahren eines privaten Dritten.

Ja, eine Klage / vorläufiges Rechtsschutzverfahren einer Gemeinde.

Ja, auf Grund anderer als der vorgenannten Antworten.

Textfeld zur näheren Erläuterung.

Wie lange dauerte das Rechtsbehelfsverfahren?

Bis zu einem halben Jahr.

Bis zu einem Jahr.

Bis zu anderthalb Jahren.

Bis zu zwei Jahren.

Bis zu zweieinhalb Jahren.

Bis zu drei Jahren.

Bis zu dreieinhalb Jahren.

Bis zu vier Jahren.

Bis zu viereinhalb Jahren.

Bis zu fünf Jahren.

Länger als fünf Jahre.

Station 4: Würdigung

Hat sich nach Ihrem subjektiven Eindruck bei den davon betroffenen Verwaltungsverfahren seit dem Inkrafttreten des UmwRG etwas geändert? (*Mehrfachnennungen*)

An der Sorgfalt, mit der Antragsunterlagen erstellt werden.

An der Sorgfalt, mit der technische oder sonstige Alternativen vom Träger des Vorhabens geprüft wurden.

An der Art und Weise, mit denen die Behörden auf Ihre Einwendungen und Vorschläge eingehen.

An der Sorgfalt, mit der die Behörde Vorschriften prüft, denen nach herrschender Meinung bislang keine drittschützende Wirkung zukam (z.B. Vorsorge).

Textfeld zur näheren Erläuterung.

Hat sich nach Ihrem subjektivem Eindruck seit dem Inkrafttreten des UmwRG etwas im Verhalten gegenüber Ihrem Verband/ Ihrer Vereinigung geändert? (*Mehrfachnennungen*)

In der öffentlichen Wahrnehmung des Verbandes/der Vereinigung.

In der Art und Weise, mit der Behörden auf Einwendungen eingehen.

In der Art und Weise, mit der Informationen erlangt werden.

Andere oder weitere Gründe nachstehend.

Textfeld zur näheren Erläuterung.

Ergaben sich durch die Anerkennung nach dem UmwRG Veränderungen innerhalb Ihres Verbandes/Ihrer Vereinigung? Wenn ja, wie stellten sich diese da?

Ja

Nein

Textfeld zur näheren Erläuterung.

Welche allgemeinen Aspekte hinderten Sie bislang (meist) an der Aufnahme eines Rechtsbehelfsverfahrens nach dem UmwRG? (*Mehrfachnennungen*)

Personalmangel.

Finanzielle Restriktionen.

Unzureichende Erfolgsaussichten.

Zu späte Kenntniserlangung über ein Verfahren.

Fehlende Informationen.

Umweltverträglichkeitsprüfung wurde vorgenommen.

Inhalt der Einwendung lässt Präklusion des Rechtsbehelfs befürchten.

Unklare Rechtslage hinsichtlich Klagebefugnis.

Unklare Rechtslage hinsichtlich des materiellen Prüfungsumfangs.

Andere oder weitere Gründe nebenstehend.

Textfeld zur näheren Erläuterung.

Haben Sie im Falle einer Klageabweisung immer das statthafte Rechtsmittel eingelegt?

Ja

Nein

Wenn nicht, könnten Sie uns die Gründe für die nicht erfolgte Weiterbetreibung des / der Verfahren nennen? *Textfeld zur näheren Erläuterung.*

Halten Sie das UmwRG für ein effektives Mittel, um mehr Umweltschutz durchzusetzen? Bitte begründen Sie Ihre Auswahl.

sehr effektiv

effektiv

neutral

weniger effektiv

unwirksam

Textfeld zur näheren Erläuterung.

Hat das Trianel-Urteil des EuGH (Urteil vom 12.05.2011 – C – 115/09 -) Einfluss auf Ihre (ehemalige und aktuelle) Verfahren?

Ja

Nein

Wenn ja, in welcher Form? *Textfeld zur näheren Erläuterung.*

Falls Ihr Verfahren vor dem Trianel-Urteil bereits abgeschlossen wurde: Meinen Sie, dass unter Anwendung der Vorgaben des Trianel-Urteils Ihr Verfahren anders ausgegangen wäre?

Ja

Nein

Wenn ja, in welcher Form? *Textfeld zur näheren Erläuterung.*

Das Bundesverwaltungsgericht hat dem Europäischen Gerichtshof ein weiteres Verfahren vorgelegt. Demnach könnten Mängel in durchgeführten Umweltverträglichkeitsprüfungen zu einer Aufhebung einer Verwaltungsentscheidung führen. Meinen Sie, dass diese Auslegung Einfluss auf die Auswahl der Verfahren, an denen Sie sich zukünftig beteiligen, haben würde?

Ja

Nein

Wenn ja, bitte begründen Sie Ihre Antwort. *Textfeld zur näheren Erläuterung.*

Welchen Aspekt im Rahmen des UmwRG, der bisher nicht angesprochen wurde, finden Sie noch wichtig und warum?

Textfeld zur näheren Erläuterung.

9.4 Anhang IV: Interview Leitfäden (Ebene 3)

Im Vorfeld erhielten die Interviewpartnerinnen und -partner folgende Hinweise:

Die Daten werden vertraulich behandelt

Das Gespräch wird aufgezeichnet

Interviewte/r entscheidet selbst, ob und wie lang geantwortet wird

Falls eine Frage unverständlich ist, bitte aufzeigen

Ein Zusammenhang mit dem aktuellen Gesetzesentwurf zum Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (Stand: 30.05.2012) besteht nicht

9.4.1 Leitfaden Umweltverbände

0. Welche Funktion bekleiden Sie innerhalb des Verbands?

Ehrenamtlich, Hauptamtlich

(Station 2: Verfahrensauswahl)

1. Aus welchen Gründen hat Ihr Verband sich am Verfahren _____ beteiligt?
2. Gab es Fälle, in denen Ihr Verband/ Ihre Vereinigung erwog, einen Rechtsbehelf nach dem UmwRG einzulegen, dies letztlich jedoch nicht getan hat?

Bitte begründen Sie diese Entscheidung.

(Station 3: Schritt 1: Verwaltungsverfahren)

3. Verfahrensbezeichnung
4. Wer war in Ihrem Verband für die Betreuung des Verfahrens und die Ausarbeitung/Erhebung der Einwendungen zuständig?

Falls nicht der/ die Interviewte: Waren Sie am Verwaltungsverfahren beteiligt?

Fragen 5 bis 6c nur, wenn auf Ebene 2 keine oder rudimentäre Antworten.

5.a Mit welcher Behörde bestand vorrangig eine Zusammenarbeit?

Anhörungsbehörde

Vorhabenträger

Entscheidungsbefugte Behörde

Behörde war gleichzeitig anhörungs- und entscheidungsbefugte Behörde und Vorhabensträger

5.b Auf einer Skala mit Schulnoten von 1 bis 5, wobei 1 für „sehr gut“ steht und 5 für „ungenügend“: Wie bewerten Sie die Zusammenarbeit mit dieser Behörde?

1	2	3	4	5
Sehr gut	gut	befriedigend	ausreichend	ungenügend

5.c Was meinen Sie, wodurch sich das begründen lässt?

6.a Wie bewerten Sie die Offenheit der Entscheidungs-Behörde für Ihre inhaltlichen Argumente in diesem Verfahren?

6.b Und wenn Sie dies auf einer Skala einordnen, zu welchem Ergebnis würden Sie dann insgesamt kommen?

Sehr offen/ entgegenkommend	Tendenziell offen	Neutral/ Unterschiedlich	Eher restriktiv	Sehr restriktiv
--------------------------------	----------------------	-----------------------------	-----------------	-----------------

6.c Was meinen Sie, worin liegt diese Offenheit bzw. Nicht-Offenheit für inhaltliche Argumente begründet?

Ab hier weiter, wenn auf Ebene 2 die „Behörden“-Fragen ausgiebig beantwortet wurden.

7. Welche Rolle spielte der Aspekt der Präklusion in der Beteiligung am Verwaltungsverfahren?

Formulierung Einwendung (Umweltschutz, offenhalten von Klagerechten) – Einfluss auf Klagechancen

Praktische Bedingungen der Beteiligung (Zugang zu Antragsunterlagen, Fristsetzungen - Zeitfaktor

Anforderungen des Gerichts an die Substantiierung und den Detaillierungsgrad der Einwendung

Expertise notwendig

8. Wurde durch die Beteiligung Ihres Verbandes das Verwaltungsverfahren beeinflusst?

Wenn ja, in welcher Weise? Zeitlich, inhaltlich...

Wenn nein, woran lag das Ihrer Meinung nach?

Konnten Sie bspw. alles, alle Argumente etc. so vorbringen, wie Sie es wollten?

9. Wie hoch sind die Kosten, die Ihnen durch dieses Verwaltungsverfahren insgesamt entstanden sind?

Rechtsbeistände, Präklusionsverhinderung, Einsatz von Ehrenamtlichen etc.

10.a Sind Verbesserungen für die Umwelt (Verringerung der Umweltauswirkungen) durch Ihre Mitwirkung am Verwaltungsverfahren eingetreten?

Wenn ja, in welcher Weise? Wenn nein, woran lag das Ihrer Meinung nach?

10.b Wie schätzen Sie die Bedeutung der Verbesserungen/Veränderungen auf einer Skala von 1 bis 5, wobei 1 für „fundamental“ und 5 für „marginal“ steht, ein?

1	2	3	4	5
fundamental	sehr erheblich	erheblich	weniger erheblich	marginal

11.a Wie bewerten Sie den Ausgang des Verwaltungsverfahrens im Verhältnis des eigenen Aufwandes zum Umweltnutzen? Bitte begründen Sie Ihre Antwort.

11.b Und wenn Sie dies auf einer Skala einordnen, zu welchem Ergebnis würden Sie dann insgesamt kommen? Eine Skala von 1 bis 5, wobei 1 für „sehr positives Verhältnis von Aufwand und Nutzen“ und 5 „sehr negatives Verhältnis von Aufwand und Nutzen“ steht.

1	2	3	4	5
Sehr positiv	Positiv	Neutral	Negativ	Sehr negativ

12. In Bezug auf das Verwaltungsverfahren – gibt es Ihrer Meinung nach Vorgänge, Vorgaben, Strukturen etc. die Verbesserungspotential haben?

13. Würden Sie bei einem ähnlichen Verfahren in Zukunft etwas anders machen/gestalten?

(Schritt 2:Rechtsbehelfsverfahren)

14.a Haben Sie im Anschluss an das Verwaltungsverfahren den Klageweg beschritten?

Wenn nein, warum nicht. Weiter bei Frage 21.

Wenn ja: weiter mit nächster Frage.

14.b Wie ist der aktuelle Stand des Rechtsbehelfsverfahrens?

Vor welchem Gericht wurde welche Entscheidung erwirkt/Instanzenzug?

15.a Wie beurteilen Sie den Ausgang des Verfahrens?

Nicht erfolgreich – teilerfolgreich - erfolgreich

15.b Falls es zu einem Teilerfolg kam, worin lag dieser?

15.c Auf einer Skala von 1 bis 5, wobei 1 für „sehr positiv“ und 5 für „sehr negativ“ steht, wie beurteilen Sie diesen Teil- bzw. Erfolg?

1	2	3	4	5
Sehr positiv	Positiv	Neutral	Negativ	Sehr negativ

16. Haben Sie im Falle einer Klageabweisung das statthafte Rechtsmittel eingelegt?
Wenn nicht, worin liegt die nicht erfolgte Weiterbetreibung des Verfahrens begründet?

17. Wir haben vorhin bereits kurz über das Thema Präklusion gesprochen. Wie schätzen Sie die Auswirkung von Präklusionsvorschriften auf das Klageverfahren ein?

18. Hat Ihr Rechtsbehelfsverfahren zu Verbesserungen für die Umwelt (Verringerung der Umweltauswirkungen, (z.B. durch Modifikation des Vorhabens, zusätzliche Auflagen, Nebenbestimmungen) geführt?

Wenn ja, wie schätzen Sie die Bedeutung der Verbesserungen/Veränderungen ein?

19.a Insgesamt betrachtet: Wie bewerten Sie den Klageausgang im Verhältnis des eigenen Aufwandes zum Umweltnutzen?

19.b Wenn Sie sich wieder für einen Wert auf einer 5-Punkte-Skala entscheiden sollten, wobei 1 für „sehr positiv“ und 5 für „sehr negativ“ steht: wie fällt Ihre Wertung dann insgesamt aus?

1	2	3	4	5
Sehr positiv	Positiv	Neutral	Negativ	Sehr negativ

20.a Wie hoch sind die Kosten, die Ihnen durch dieses Klageverfahren insgesamt entstanden sind?

20.b Hat Ihr Verband diese Kosten alleine getragen oder haben sich Dritte beteiligt?

20.c Waren weitere Dritte am Rechtsbehelfsverfahren beteiligt?

Finanziell, inhaltlich, Ehrenamt etc.

21. In Bezug auf das Klageverfahren – gibt es Ihrer Meinung nach Vorgänge, Vorgaben, Strukturen etc. die Verbesserungspotential haben?

22. Gibt es nach diesem Klageverfahren Kriterien, die Sie bei zukünftigen möglichen Verfahren stärker, anders oder gar nicht berücksichtigen würden?

(Station 5: Umsetzung der Entscheidungsergebnisse)

23.a Wenn bereits eine rechtskräftige Entscheidung ergangen ist: Wurde die behördliche bzw. gerichtliche Entscheidung bereits umgesetzt?

23.b Wenn ja, wie bewerten Sie diese Maßnahmen auf einer 5-Punkte-Skala, wobei 1 für „sehr positiv“ und 5 für „sehr negativ“ steht: wie fällt Ihre Wertung dann insgesamt aus?

1	2	3	4	5
Sehr positiv	Positiv	Neutral	Negativ	Sehr negativ

(Station 4: Würdigung)

24. Hatte das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz bei Ihrem Verwaltungsverfahren einen Einfluss, eine Wirkung? Oder anders gefragt: Gibt es, seit dem es das UmwRG gibt veränderte Verhaltensweisen anderer Akteure in Verwaltungsverfahren?

Behördenhandeln, Vorhabenträger, Antragsunterlagen etc.

Falls nur auf Trianel eingegangen wird: grundsätzlich UmwRG?

25. Welche allgemeinen Aspekte hinderten Sie bislang (meist) an der Aufnahme eines Rechtsbehelfsverfahrens nach dem UmwRG?

26. Wie könnte man die von Ihnen genannten Aspekte abmildern bzw. an welchen Punkten sehen Sie Verbesserungspotentiale?

27. Gab es Fälle, in denen das Verfahren außerhalb des Anwendungsbereichs des UmwRG lag, aber der Verfahrensgegenstand oder die Umweltauswirkungen vergleichbar sind mit denen im Anwendungsbereich des UmwRG?

28.a Halten Sie das UmwRG für ein effektives Mittel, um mehr Umweltschutz durchzusetzen?

28.b Bitte geben Sie Ihre Bewertung als einen Skalenwert an, wobei 1 für „sehr effektiv“ und 5 für „unwirksam“ steht.

1	2	3	4	5
sehr effektiv	effektiv	neutral	weniger effektiv	unwirksam

29. Welchen Aspekt im Rahmen des UmwRG, der bisher nicht angesprochen wurde, finden Sie noch wichtig und warum?

30. Hat das Trianel-Urteil des EuGH (Urteil vom 12.05.2011 – C – 115/09) Einfluss auf Ihre (ehemaligen und aktuellen) Verfahren?

31. Falls Ihr Verfahren vor dem Trianel-Urteil bereits abgeschlossen wurde: Meinen Sie, dass unter Anwendung der Vorgaben des Trianel-Urteils Ihr Verfahren anders ausgegangen wäre?

32. Das Bundesverwaltungsgericht hat dem Europäischen Gerichtshof ein weiteres Verfahren vorgelegt. Demnach könnten Mängel in durchgeführten Umweltverträglichkeitsprüfungen zu einer Aufhebung einer Verwaltungsentscheidung führen. Meinen Sie, dass diese Auslegung Einfluss auf die Auswahl der Verfahren, an denen Sie sich zukünftig beteiligen, haben würde?

9.4.2 Leitfaden Rechtsbeistände

(Station 2: Verfahrensauswahl)

Rechtsbeistand v. Umweltverband: Nach welchen Kriterien nehmen Sie die juristische Vertretung von Umweltverbänden nach dem UmwRG an? Sofern auch Verbandsklagen nach dem Bundesnaturschutzgesetz geführt werden: Gibt es einen Unterschied zur Annahme von Mandaten für Umweltverbände nach den BNatSchG-Regelungen?

Rechtsbeistand v. Vorhabenträger (RVT): Nach welchen Kriterien nehmen Sie die juristische Vertretung für einen Vorhabenträger in einem Fall an, in dem auf der Gegenseite ein Verband eine Verbandsklage mittels UmwRG erhoben hat?

Wie erfahren Sie von möglichen Fällen, für die Sie den juristischen Beistand nach dem UmwRG übernehmen?

Gab es Fälle, für die Sie die juristische Vertretung im Rahmen des UmwRG abgelehnt haben?

Wenn ja, warum?

Aus welchen Gründen haben Sie die juristische Vertretung im Verfahren
_____ übernommen?

Sind Sie nur für diese Umweltvereinigung/ diesen Vorhabenträger tätig?

Kanzlei, Einzelunternehmer?

Haben Sie diese Umweltvereinigung/ diesen Vorhabenträger bereits vor dem Verfahren
_____ vertreten?

(Station 3: Schritt 1: Verwaltungsverfahren)

Ab welchem Zeitpunkt waren Sie in das Verfahren _____ involviert?

Falls erst ab Klageverfahren, weiter bei Frage 14.

Können Sie den Verlauf des Verwaltungsverfahrens in groben Zügen darstellen?

Was war spannend aus juristischer Sicht?

Besonderheiten im Vergleich zu anderen Fällen?

Gab es Vorgaben o.ä. seitens des Umweltverbandes/ des Vorhabenträgers, was die Schwerpunktsetzung Ihrer Arbeit anging?

Waren Sie bei der Erarbeitung der Einwendungen beteiligt?

Nicht fragen bei RVT.

Welche Rolle spielte der Aspekt der Präklusion in der Beteiligung am Verwaltungsverfahren?

12a. Konnten durch Ihre Beteiligung Maßnahmen in Richtung auf verbesserten Umweltschutz erreicht werden?

Nicht fragen bei RVT.

Wenn ja, in welcher Weise? Zeitlich, inhaltlich...

Wenn nein, woran lag das Ihrer Meinung nach?

Konnten Sie bspw. alles, alle Argumente etc. so vorbringen, wie Sie es wollten?

12.b Wie schätzen Sie die Bedeutung der Verbesserungen/Veränderungen auf einer Skala von 1 bis 5, wobei 1 für „fundamental“ und 5 für „marginal“ steht, ein?

Nicht fragen bei RVT.

1	2	3	4	5
fundamental	sehr erheblich	erheblich	weniger erheblich	marginal

13.a Wie bewerten Sie den Ausgang des Verwaltungsverfahrens im Verhältnis des eigenen Aufwandes zum Umweltnutzen? Bitte begründen Sie Ihre Antwort.

Bei RVT: Wie bewerten Sie den Ausgang des Verwaltungsverfahrens im Verhältnis des eigenen Aufwandes zum Ergebnis?

13.b Und wenn Sie dies auf einer Skala einordnen, zu welchem Ergebnis würden Sie dann insgesamt kommen? Eine Skala von 1 bis 5, wobei 1 für „sehr positives Verhältnis von Aufwand und Nutzen“ und 5 „sehr negatives Verhältnis von Aufwand und Nutzen“ steht.

1	2	3	4	5
Sehr positiv	Positiv	Neutral	Negativ	Sehr negativ

14. In Bezug auf das Verwaltungsverfahren – gibt es Ihrer Meinung nach Vorgänge, Vorgaben, Strukturen etc. die Verbesserungspotential haben?

15. Würden Sie bei einem ähnlichen Verfahren in Zukunft etwas anders machen/ gestalten? (Schritt 2:Rechtsbehelfsverfahren)

14. Wie ist der aktuelle Stand des Rechtsbehelfsverfahrens?

Vor welchem Gericht wurde welche Entscheidung erwirkt?/Instanzenzug.

15. Können Sie den Verlauf des Rechtsbehelfsverfahrens in groben Zügen darstellen?

Was war spannend aus juristischer Sicht?

Besonderheiten im Vergleich zu anderen Fällen?

16.a Wie beurteilen Sie den Ausgang des Verfahrens?

Nicht erfolgreich – teilerfolgreich - erfolgreich

16.b Falls es zu einem Teilerfolg kam, worin lag dieser?

16.c Auf einer Skala von 1 bis 5, wobei 1 für „sehr positiv“ und 5 für „sehr negativ“ steht, wie beurteilen Sie diesen Teil- bzw. Erfolg?

1	2	3	4	5
Sehr positiv	Positiv	Neutral	Negativ	Sehr negativ

17. Haben Sie im Falle einer Klageabweisung das statthafte Rechtsmittel eingelegt? Wenn nicht, worin liegt die nicht erfolgte Weiterbetreibung des Verfahrens begründet?

Nicht fragen bei RVT.

18. Gab es Vorgaben o.ä. seitens des Umweltverbandes/ des Vorhabenträgers, was die Schwerpunktsetzung Ihrer Arbeit anging?

19. Wir haben vorhin bereits kurz über das Thema Präklusion gesprochen. Wie schätzen Sie die Auswirkung von Präklusionsvorschriften auf das Klageverfahren ein?

20. Wurde der vom Katalog festgelegte Streitwert vom Gericht tatsächlich zugrunde gelegt?

21. Hat das Rechtsbehelfsverfahren zu Verbesserungen für die Umwelt (Verringerung der Umweltauswirkungen, (z.B. durch Modifikation des Vorhabens, zusätzliche Auflagen, Nebenbestimmungen) geführt?

Wenn ja, wie schätzen Sie die Bedeutung der Verbesserungen/Veränderungen ein?

22.a Insgesamt betrachtet: Wie bewerten Sie den Klageausgang im Verhältnis des eigenen Aufwandes zum Umweltnutzen?

Bei SRVT: Wie bewerten Sie den Ausgang des Klageverfahrens im Verhältnis des eigenen Aufwandes zum Ergebnis?

22.b Wenn Sie sich wieder für einen Wert auf einer 5-Punkte-Skala entscheiden sollten, wobei 1 für „sehr positiv“ und 5 für „sehr negativ“ steht: wie fällt Ihre Wertung dann insgesamt aus?

1	2	3	4	5
Sehr positiv	Positiv	Neutral	Negativ	Sehr negativ

23. In Bezug auf das Klageverfahren – gibt es Ihrer Meinung nach Vorgänge, Vorgaben, Strukturen etc. die Verbesserungspotential haben?

24. Standen Ihnen alle nötige Informationen zur Durchführung des Verfahrens zur Verfügung?

Kommunikation mit dem Verand, der Behörde, dem Vorhabenträger?

25. Gibt es nach diesem Klageverfahren Kriterien, die Sie bei zukünftigen möglichen Verfahren stärker, anders oder gar nicht berücksichtigen würden?

(Station 5: Umsetzung der Entscheidungsergebnisse)

26.a Wenn bereits eine rechtskräftige Entscheidung ergangen ist: Wurde die behördliche bzw. gerichtliche Entscheidung bereits umgesetzt?

26.b Wenn ja, wie bewerten Sie diese Maßnahmen auf einer 5-Punkte-Skala, wobei 1 für „sehr positiv“ und 5 für „sehr negativ“ steht: wie fällt Ihre Wertung dann insgesamt aus?

1	2	3	4	5
Sehr positiv	Positiv	Neutral	Negativ	Sehr negativ

(Station 4: Würdigung)

Fragen 27 bis 30 optional, wenn Befragte(r) auskunftsfreudig und noch Zeit vorhanden ist. Sonst weiter mit Frage 31.

27.a Mit welchen Behörden bestand vorrangig eine Zusammenarbeit?

Anhörungsbehörde	Vorhabenträger
Entscheidungsbefugte Behörde	Behörde war gleichzeitig anhörungs- und entscheidungsbefugte Behörde und Vorhabensträger

27.b Auf einer Skala mit Schulnoten von 1 bis 5, wobei 1 für „sehr gut“ steht und 5 für „ungenügend“: Wie bewerten Sie die Zusammenarbeit mit dieser Behörde?

1	2	3	4	5
Sehr gut	gut	befriedigend	ausreichend	ungenügend

27.c Was meinen Sie, wodurch sich das begründen lässt?

28.a Auf einer Skala mit Schulnoten von 1 bis 5, wobei 1 für „sehr gut“ steht und 5 für „ungenügend“: Wie bewerten Sie die Zusammenarbeit mit dem durch Sie vertretenen Umweltverband/ Vorhabenträger?

1	2	3	4	5
Sehr gut	gut	befriedigend	ausreichend	ungenügend

28.b Was meinen Sie, wodurch sich das begründen lässt?

29.a Auf einer Skala mit Schulnoten von 1 bis 5, wobei 1 für „sehr gut“ steht und 5 für „ungenügend“: Wie bewerten Sie die Zusammenarbeit mit den gegnerischen Anwälten?

1	2	3	4	5
Sehr gut	gut	befriedigend	ausreichend	ungenügend

29.b Was meinen Sie, wodurch sich das begründen lässt?

Weitere genannte Akteure...

31. Hatte das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz bei diesem Verfahren einen Einfluss, eine Wirkung?

Oder anders gefragt: Gibt es, seit dem es das UmwRG gibt veränderte Verhaltensweisen anderer Akteure besonders in Verwaltungsverfahren?

Handeln der Umweltvereinigungen, Behördenhandeln, Vorhabenträger, Antragsunterlagen etc.

Falls nur auf Trianel eingegangen wird: grundsätzlich UmwRG?

32. Haben Sie Fälle betreut, in denen das Verfahren außerhalb des Anwendungsbereichs des UmwRG lag, aber der Verfahrensgegenstand oder die Umweltauswirkungen vergleichbar sind mit denen im Anwendungsbereich des UmwRG?

33.a Halten Sie das UmwRG für ein effektives Mittel, um mehr Umweltschutz durchzusetzen?

33.b Bitte geben Sie Ihre Bewertung als einen Skalenwert an, wobei 1 für „sehr effektiv“ und 5 für „unwirksam“ steht.

1	2	3	4	5
sehr effektiv	effektiv	neutral	weniger effektiv	unwirksam

33.c Wo sehen Sie Verbesserungs-/Optimierungsbedarf in Bezug auf die Regelungen des UmwRG?

34. Welchen Aspekt im Rahmen des UmwRG, der bisher nicht angesprochen wurde, finden Sie noch wichtig und warum?

35. Hat das Trianel-Urteil des EuGH (Urteil vom 12.05.2011 – C – 115/09) Einfluss auf Ihre (ehemaligen und aktuellen) Verfahren?

36. Falls das Verfahren vor dem Trianel-Urteil bereits abgeschlossen wurde: Meinen Sie, dass unter Anwendung der Vorgaben des Trianel-Urteils das Verfahren anders ausgegangen wäre?

37. Das Bundesverwaltungsgericht hat dem Europäischen Gerichtshof ein weiteres Verfahren vorgelegt. Demnach könnten Mängel in durchgeführten Umweltverträglichkeitsprüfungen zu einer Aufhebung einer Verwaltungsentscheidung führen. Meinen Sie, dass diese Auslegung Einfluss auf die Auswahl der Verfahren, an denen Sie sich zukünftig beteiligen, haben würde?

9.4.3 Leitfaden Behörden

(Statusabfragen)

1. Wer war in Ihrer Behörde für die Betreuung des Verfahrens _____ zuständig?

Falls nicht der/ die Interviewte: Waren Sie am Verwaltungsverfahren beteiligt?

2.a Welche Funktion bekleiden Sie innerhalb dieser Behörde?

2.b Wie lautet Ihre Dienstbezeichnung?

2.c Welchem Ressort sind Sie zugehörig?

3.a Können Sie kurz Ihr Tätigkeitsfeld beschreiben?

3.b Worin liegt der Schwerpunkt Ihrer Dienstleistung?

3.c Welche Ausbildung haben Sie bzw. die MitarbeiterInnen, die an diesem Verwaltungsverfahren beteiligt waren?

Fort-, Weiterbildung? Naturrechtlich/juristisch?

4. Welches, vielleicht auch persönliche, Interesse besteht Ihrerseits bei der Wahrnehmung der behördlichen Aufgaben?

5. Haben Sie einen (persönlichen) Bezug beim Verfahren _____?

Örtliche, emotionale Nähe?

(Station 3: Schritt 1: Verwaltungsverfahren)

6.a Welche Rolle spielt der Umstand, dass ein Vorhaben in den Anwendungsbereich des UmwRG fällt?

6.b Inwiefern spielt die Berücksichtigung von Umweltbelangen eine Rolle in Ihrer/ in der behördlichen Entscheidungspraxis?

7 Gibt es vorhabentypspezifische Leitfäden o.ä., an die Sie sich bei der Bearbeitung halten?

8. Welche Bedeutung hatte das Vorhaben _____ aus Sicht Ihrer Behörde?

Rolle von Umweltbelangen?

9. Wie bewerten Sie die folgenden Aspekte im Rahmen dieses Verfahrens?

Bitte antworten Sie jeweils mit einem Skalenwert von 1 bis 5, wobei 1 für „sehr wichtig/ relevant“ steht und 5 für „gar nicht relevant, nicht wichtig“.

9.a Gemeinwohlorientierung

9.b Behördenansehen

9.c Umweltbelange

9.d Realisierung des Vorhabens

12. Wurde durch die Beteiligung das Verwaltungsverfahren beeinflusst?

Wenn ja, in welcher Weise? Zeitlich, inhaltlich...

13. Wie bewerten Sie die Praktikabilität des UmwRG im Hinblick auf die Partizipation von Umweltverbänden?

14 Gab es in diesem Verfahren Hemmnisse, die eine Durchführung der Planfeststellung/ dem Genehmigungsverfahren erschwerten?

15.a Gibt es eine Aufstellung aller Verfahren (anstehende, laufende) im Internet?

15.b Sind die Antragsunterlagen im Internet zugänglich? Wenn ja, in welchem Umfang (nur Kurzbeschreibung, oder vollständige Antragsunterlagen)?

16. In Bezug auf das Verwaltungsverfahren (Planfeststellungen/Genehmigungen) – gibt es Ihrer Meinung nach Vorgänge, Vorgaben, Strukturen etc. die Verbesserungspotential haben?

Was lief gut, was lief schlecht?

17. Würden Sie bei einem ähnlichen Verfahren in Zukunft etwas anders machen/ gestalten?

(Schritt 2:Rechtsbehelfsverfahren)

18. Waren Sie am Rechtsbehelfsverfahren beteiligt?

Wenn ja, inwiefern?

19. Können Sie den Verlauf des Rechtsbehelfsverfahren in groben Zügen darstellen?

Besonderheiten im Vergleich zu anderen Fällen?

20. Wie beurteilen Sie den Ausgang des Verfahrens in Bezug auf die Auswirkungen für die Umwelt?

21. Wie schätzen Sie die Auswirkung von Präklusionsvorschriften auf das Klageverfahren ein?

Gab es Präklusionswirkungen im Rechtsbehelfsverfahren? Druck, Argumentationsniveau

22. In Bezug auf das Klageverfahren – gibt es Ihrer Meinung nach Vorgänge, Vorgaben, Strukturen etc. die Verbesserungspotential haben?

Wie könnte man das umsetzen?

Frage allgemein formulieren, wenn kein Klageverfahren.

23. Gibt es nach diesem Klageverfahren Kriterien, die Sie bei zukünftigen möglichen Verfahren stärker, anders oder gar nicht berücksichtigen würden?

Frage allgemein formulieren, wenn kein Klageverfahren.

(Station 5: Umsetzung der Entscheidungsergebnisse)

24.a Wenn bereits eine rechtskräftige Entscheidung ergangen ist: Wurde die behördliche bzw. gerichtliche Entscheidung bereits umgesetzt?

Wenn nein, woran liegt das Ihrer Meinung nach?

Wenn ja, in welcher Art?

24.b Wenn ja, wie bewerten Sie dieses Urteil/ diese Entscheidung auf einer 5-Punkte-Skala, wobei 1 für „sehr positiv“ und 5 für „sehr negativ“ steht: wie fällt Ihre Wertung dann insgesamt aus?

1	2	3	4	5
Sehr positiv	Positiv	Neutral	Negativ	Sehr negativ

(Station 4: Ergebnis Klageverfahren/ Vorwirkungen Verwaltungsverfahren)

Fragen 25 bis 28 optional, wenn Befragte(r) auskunftsfreudig und noch Zeit vorhanden ist. Sonst weiter mit Frage 29.

Mit welchen Akteuren bestand vorrangig eine Zusammenarbeit?

Dann Je Akteur abfragen:

25.a Fachbehörde _____

Auf einer Skala mit Schulnoten von 1 bis 5, wobei 1 für „sehr gut“ steht und 5 für „ungenügend“: Wie bewerten Sie die Zusammenarbeit mit dieser Behörde?

1	2	3	4	5
Sehr gut	gut	befriedigend	ausreichend	ungenügend

25.b Was meinen Sie, wodurch sich das begründen lässt?

26.a Auf einer Skala mit Schulnoten von 1 bis 5, wobei 1 für „sehr gut“ steht und 5 für „ungenügend“: Wie bewerten Sie die Zusammenarbeit mit dem Vorhabenträger?

1	2	3	4	5
Sehr gut	gut	befriedigend	ausreichend	ungenügend

26.b Was meinen Sie, wodurch sich das begründen lässt?

27.a Auf einer Skala mit Schulnoten von 1 bis 5, wobei 1 für „sehr gut“ steht und 5 für „ungenügend“: Wie bewerten Sie die Zusammenarbeit mit dem Umweltverband?

1	2	3	4	5
Sehr gut	gut	befriedigend	ausreichend	ungenügend

27.b Was meinen Sie, wodurch sich das begründen lässt?

Weitere genannte Akteure...

29. Haben Sie Fälle betreut, in denen das Verfahren außerhalb des Anwendungsbereichs des UmwRG lag, aber der Verfahrensgegenstand oder die Umweltauswirkungen vergleichbar sind mit denen im Anwendungsbereich des UmwRG?

30.a Hat das Trianel-Urteil des EuGH (Urteil vom 12.05.2011 – C – 115/09) Einfluss auf Ihre (ehemaligen und aktuellen) Verfahren?

30.b Falls das Verfahren vor dem Trianel-Urteil bereits abgeschlossen wurde: Meinen Sie, dass unter Anwendung der Vorgaben des Trianel-Urteils das Verfahren anders ausgegangen wäre?

31. Das Bundesverwaltungsgericht hat dem Europäischen Gerichtshof ein weiteres Verfahren vorgelegt. Demnach könnten Mängel in durchgeführten Umweltverträglichkeitsprüfungen zu einer Aufhebung einer Verwaltungsentscheidung führen. Meinen Sie, dass diese Auslegung Einfluss auf die Verfahren, an denen Sie zukünftig arbeiten, haben würde?

32. Wie bewerten Sie die Auswirkungen des UmwRG auf Ihre Arbeit?

33.a Halten Sie das UmwRG für ein effektives Mittel, den Belangen der Umwelt mehr Gewicht zu geben, also um mehr Umweltschutz durchzusetzen?

33.b Bitte geben Sie Ihre Bewertung als einen Skalenwert an, wobei 1 für „sehr effektiv“ und 5 für „unwirksam“ steht.

1	2	3	4	5
sehr effektiv	effektiv	neutral	weniger effektiv	unwirksam

33.c Wo sehen Sie Verbesserungs-/Optimierungsbedarf in Bezug auf die Regelungen des UmwRG?

34. Welchen Aspekt im Rahmen des UmwRG, der bisher nicht angesprochen wurde, finden Sie noch wichtig und warum?

9.4.4 Leitfaden Vorhabenträger

(Statusabfragen)

1. Welche Funktion bekleiden Sie innerhalb dieses Unternehmens?
2. Können Sie kurz Ihr Tätigkeitsfeld beschreiben? Worin liegt der Schwerpunkt Ihrer Arbeit?

3. Welches, vielleicht auch persönliche, Interesse besteht Ihrerseits bei der Wahrnehmung Ihrer Aufgaben?

(Station 3: Schritt 1: Verwaltungsverfahren)

4. Wer war in Ihrem Unternehmen für die Betreuung des Verfahrens zuständig?

Falls nicht der/ die Interviewte: Waren Sie am Verwaltungsverfahren beteiligt?

Nachfragen:

Projektteams, Planungsbüro, Experten etc.

Welche Ausbildung haben Sie bzw. die MitarbeiterInnen, die an diesem Verwaltungsverfahren beteiligt waren?

Fort-, Weiterbildung? Juristische/naturschutzrechtliche Kenntnisse?

5. Welche Bedeutung hatte das Vorhaben aus Sicht Ihres Unternehmen?

6.a Inwiefern spielt die Berücksichtigung von Umweltbelangen eine Rolle bei der Planung von Vorhaben?

6.b Und noch einmal spezifischer gefragt: Welche Bedeutung haben die Klagerechte von (anerkannten) Umweltverbänden nach dem UmwRG bei der Planung von Vorhaben und beim anschließenden Verwaltungsverfahren?

Vermeidung Rechtsbehelfsverfahren, Umweltverbände einbeziehen, Zeitfaktor...

7. Wie bewerten Sie die folgenden Aspekte im Rahmen dieses Vorhabens?

Bitte antworten Sie jeweils mit einem Skalenwert von 1 bis 5, wobei 1 für „sehr wichtig/ relevant“ steht und 5 für „gar nicht relevant, nicht wichtig“.

7.a Gemeinwohlorientierung

7.b Wirtschaftliche Interessen (des Verhabenträgers/der Kunden/Nutzer)

7.c Umweltbelange

7.d Realisierung des Vorhabens

8. Wurde durch die Beteiligung des Verbandes _____ das Verwaltungsverfahren beeinflusst?

Wenn ja, in welcher Weise? Zeitlich, inhaltlich...

9. Gab es für Sie/ für Ihr Unternehmen in diesem Verfahren Hemmnisse, die der Bearbeitung Ihres Genehmigungsantrags/ Ihren Antrag auf Planfeststellung erschwerten?

10. Stellen Sie Dritten (unmittelbar, und damit über die verfahrensrechtlichen Anforderungen hinaus) Antragsunterlagen zur Verfügung? Wenn ja, wo und in welchem Umfang (nur Kurzbeschreibung, oder vollständige Antragsunterlagen)?

11. Welche Vor- oder Nachteile sehen Sie in der frühzeitigen Einbeziehung von Umweltverbänden?

12. In Bezug auf das Verwaltungsverfahren (Planfeststellungen/Genehmigungen) – gibt es Ihrer Meinung nach Vorgänge, Vorgaben, Strukturen etc. die Verbesserungspotential haben?

13. Würden Sie bei einem ähnlichen Verfahren in Zukunft etwas anders machen/ gestalten?

(Schritt 2: Rechtsbehelfsverfahren)

14. Waren Sie am Rechtsbehelfsverfahren beteiligt?

Wenn ja, inwiefern?

Wie viele Personen, Anwälte, Externe...

15. Können Sie den Verlauf des Rechtsbehelfsverfahrens in groben Zügen darstellen?

16.a Hatte das Klageverfahren Auswirkungen auf Ihr Vorhaben?

Modifikation, Vergleiche, Aufgabe des Vorhabens...

16.b Wie bewerten Sie diese Auswirkungen?

17. Wie schätzen Sie die Auswirkung von Präklusionsvorschriften auf das Klageverfahren ein?

Ungleichbehandlung Kläger, Beklagter.

18.a Wie beurteilen Sie den Ausgang des Verfahrens in Bezug auf Ihren eigenen Aufwand?

18.b Wenn Sie sich für einen Wert auf einer 5-Punkte-Skala entscheiden sollten, wobei 1 für „sehr positiv“ und 5 für „sehr negativ“ steht: wie fällt Ihre Wertung dann insgesamt aus?

1	2	3	4	5
Sehr positiv	Positiv	Neutral	Negativ	Sehr negativ

19. Hat der Ausgang des Klageverfahrens innerhalb Ihres Unternehmens etwas bewirkt/ verändert?

20. In Bezug auf das Klageverfahren – gibt es Ihrer Meinung nach Vorgänge, Vorgaben, Strukturen etc. die Verbesserungspotential haben?

21. Gibt es nach diesem Klageverfahren Kriterien, die Sie bei zukünftigen möglichen Verfahren stärker, anders oder gar nicht berücksichtigen würden?

(Station 5: Umsetzung der Entscheidungsergebnisse)

22.a Wenn bereits eine rechtskräftige Entscheidung ergangen ist: Wurde die behördliche bzw. gerichtliche Entscheidung bereits umgesetzt?

Wenn nein, woran liegt das Ihrer Meinung nach?

Wenn ja, in welcher Art?

22.b Wenn ja, wie bewerten Sie dieses Urteil/ diese Entscheidung auf einer 5-Punkte-Skala, wobei 1 für „sehr positiv“ und 5 für „sehr negativ“ steht: wie fällt Ihre Wertung dann insgesamt aus?

1	2	3	4	5
Sehr positiv	Positiv	Neutral	Negativ	Sehr negativ

(Station 4: Ergebnis Klageverfahren/Vorwirkungen Verwaltungsverfahren)

Fragen 23 bis 26 optional, wenn Befragte(r) auskunftstfreudig und noch Zeit vorhanden ist. Sonst weiter mit Frage 27.

Mit welchen Akteuren bestand vorrangig eine Zusammenarbeit?

Dann je Akteur abfragen:

23.a Behörde _____

Auf einer Skala mit Schulnoten von 1 bis 5, wobei 1 für „sehr gut“ steht und 5 für „ungenügend“: Wie bewerten Sie die Zusammenarbeit mit dieser Behörde?

1	2	3	4	5
Sehr gut	gut	befriedigend	ausreichend	ungenügend

23.b Was meinen Sie, wodurch sich das begründen lässt?

24.a Auf einer Skala mit Schulnoten von 1 bis 5, wobei 1 für „sehr gut“ steht und 5 für „ungenügend“: Wie bewerten Sie die Zusammenarbeit mit dem Umweltvereinigung/-verband?

1	2	3	4	5
Sehr gut	gut	befriedigend	ausreichend	ungenügend

24.b Was meinen Sie, wodurch sich das begründen lässt?

25.a Auf einer Skala mit Schulnoten von 1 bis 5, wobei 1 für „sehr gut“ steht und 5 für „ungenügend“: Wie bewerten Sie die Zusammenarbeit mit Ihren Anwälten, Experten etc.?

1	2	3	4	5
Sehr gut	gut	befriedigend	ausreichend	ungenügend

25.b Was meinen Sie, wodurch sich das begründen lässt?

Weitere genannte Akteure...

26.a Auf einer Skala mit Schulnoten von 1 bis 5, wobei 1 für „sehr gut“ steht und 5 für „ungenügend“: Wie bewerten Sie die Zusammenarbeit mit Akteur _____?

1	2	3	4	5
Sehr gut	gut	befriedigend	ausreichend	ungenügend

26.b Was meinen Sie, wodurch sich das begründen lässt?

27. Wie schätzen Sie als Vorhabenträger das Instrument der Umweltklage nach UmwRG ein?

28.a Halten Sie das UmwRG für ein effektives Mittel, den Belangen der Umwelt mehr Gewicht zu geben, also um mehr Umweltschutz durchzusetzen?

28.b Wo sehen Sie aus der Perspektive Ihres Unternehmens Verbesserungs-/Optimierungsbedarf in Bezug auf die Regelungen des UmwRG?

29. Welchen Aspekt im Rahmen des UmwRG, der bisher nicht angesprochen wurde, finden Sie noch wichtig und warum?

9.5 Anhang V: Programm des Abschlussworkshops am 05.07.2013

Tagesordnung

1. Begrüßung und Einführung (10:30 – 10:45)
Dr. Nadja Salzborn (UBA)
2. Einordnung des Vorhabens in die Entwicklung auf EU- und völkerrechtlicher Ebene (10:45 – 11:00)
Dr. Christof Sangenstedt (BMU)
3. Gegenstand der Untersuchung und methodisches Vorgehen (Kaskadenmodell) (11:00 - 11:15)
Prof. Dr. Martin Führ (sofia, Darmstadt)
4. Ergebnisse der empirischen Untersuchung (11:15 – 11:45)
Melanie Schreiber (sofia, Hamburg)
Statements (11:45 – 12:00) von Franziska Sperfeld (UfU) und Dr. Ulrich Klein (Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten Rheinland-Pfalz)
Diskussion (12:00 – 12:30)
Mittagsimbiss
5. Befunde aus dem Rechtsvergleich (13.30 – 13:45)
Falk Schulze (Öko-Institut, Darmstadt)
Statement (13:45 – 13:55) von Prof. Dr. Eckard Rehbinder (Universität Frankfurt)
Diskussion (13:55 – 14:15)
6. Rechtliche Analyse (14.15 – 14:45)
Silvia Schütte (Öko-Institut, Darmstadt)
Statements (14.45 – 15:00) von Jürgen Quentin (DUH) und Andrea Sander (Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz Brandenburg)
Diskussion (15.00 – 15:30)
Kaffeepause
7. Institutionelle Gestaltungsoptionen und juristische Empfehlungen (15:40 – 15:55)
Prof. Dr. Martin Führ (sofia, Darmstadt) und Falk Schulze (Öko-Institut, Darmstadt)
Statement (15:55 – 16:10) von RA Dirk Teßmer
Diskussion (16:10 – 16:45)
8. Schlussbemerkungen (16:45 – 17:00)
Daniel Lamfried (UBA)