

TEXTE

37/2025

Abschlussbericht

Wissenschaftliche Unterstützung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten in der 20. Legislaturperiode Band I

von:

Dr. Michael Zschiesche, Luisa Schneider

Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V., Berlin

Prof. Dr. Alexander Schmidt,
Hochschule Anhalt, Bernburg

Unter der Mitarbeit von:

Sophie Dolinga, Louisa Hantsche, Martin Nguyen, Maike Reichert, Katharina Reimann, Theresa Seidel, Franziska Sperfeld, Leon Unterlass, Fabian Untze, Tom Witschas, Nicole Wozny
Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V., Berlin

Tamara Itzenhäuser, Ilona Simanava
Hochschule Anhalt, Bernburg

In Zusammenarbeit mit:

RAin Dr. Franziska Heß, Leipzig

RAin Lisa Hörtzsch, Leipzig

Prof. Dr. Alexander Proelß, Hamburg

Prof. Dr. Angela Schwerdtfeger, Göttingen

RA Dirk Teßmer, Frankfurt/Main

TEXTE 37/2025

Ressortforschungsplan des Bundesministeriums für
Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und
Verbraucherschutz

Forschungskennzahl 3721 11 101 0
FB001729

Abschlussbericht

Wissenschaftliche Unterstützung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten in der 20. Legislaturperiode

Band I

Von:

Dr. Michael Zschiesche, Luisa Schneider
Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V., Berlin

Prof. Dr. Alexander Schmidt,
Hochschule Anhalt, Bernburg

Unter der Mitarbeit von:

Sophie Dolinga, Louisa Hantsche, Martin Nguyen, Maike
Reichert, Katharina Reimann, Theresa Seidel, Franziska
Sperfeld, Leon Unterlass, Fabian Untze, Tom Witschas,
Nicole Wozny
Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V., Berlin

Tamara Itzenhäuser, Ilona Simanava
Hochschule Anhalt, Bernburg

In Zusammenarbeit mit:

RAin Dr. Franziska Heß, Leipzig

RAin Lisa Hörtzsch, Leipzig

Prof. Dr. Alexander Proelß, Hamburg

Prof. Dr. Angela Schwerdtfeger, Göttingen

RA Dirk Teßmer, Frankfurt/Main

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
buergerservice@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

Durchführung der Studie

Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V. (UfU e.V.)
Greifswalder Straße 4
10405 Berlin

Abschlussdatum

Februar 2025

Fachbegleitung

Fachgebiet I 1.3 / Rechtswissenschaftliche
Umweltfragen
Oliver Weber

DOI

<https://doi.org/10.60810/openumwelt-7781>

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, März 2025

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autor*innen.

Kurzbeschreibung: Wissenschaftliche Unterstützung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten in der 20. Legislaturperiode

Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) ist im Juni 2017 umfassend novelliert worden. Dadurch ist zum einen der Anwendungsbereich für Rechtsbehelfe deutlich erweitert worden. Zum anderen wurde das Institut der materiellen Präklusion für Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen abgeschafft, die bestimmten unionsrechtlichen Vorgaben unterliegen. Inzwischen hat sich weiterer Novellierungsbedarf ergeben, sodass mit einer weiteren Anpassung des UmwRG zu rechnen ist.

In dem dreijährigen Forschungsprojekt wurde das Klagegeschehen anerkannter Umweltverbände in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 2021 bis 2023 umfassend rechtswissenschaftlich begleitet und anhand empirischer Daten untersucht und ausgewertet. Neben dem Klagegeschehen und den klagenden Umweltverbänden sind darüber hinaus die Dauer von gerichtlichen Entscheidungsverfahren sowie die Auswirkungen durch den Wegfall der materiellen Präklusion rechtswissenschaftlich und empirisch analysiert worden. Zudem wurden spezielle Fragestellungen im Zusammenhang mit der Einlegung von Rechtsbehelfen in den Blick genommen. Der Abschlussbericht enthält alle wesentlichen Befunde bis zum Stichtag 15.06.2024.

Abstract: Scientific support of access to justice in environmental matters in the 20th legislative term in Germany

The Environmental Appeals Act (UmwRG) was comprehensively amended in June 2017. Notably, the scope of application for legal remedies has been significantly expanded. Furthermore, the institute of substantive preclusion for legal remedies against decisions that are subject to certain EU law requirements was abolished. In the meantime, further amendments have become necessary, meaning that further modifications to the UmwRG are to be expected.

The three-year research project comprehensively monitored the legal actions of recognised environmental associations in the Federal Republic of Germany in the years 2021 to 2023 from a legal perspective and examined and evaluated them on the basis of empirical data. In addition to legal actions, the complaining environmental associations, the duration of court proceedings and the effects of the abolition of material preclusion were analysed from a legal and empirical perspective. Specific issues related to the lodging of appeals were also analysed. The final report contains all the main findings up to the deadline of 15 June 2024.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	11
Tabellenverzeichnis	11
Abkürzungsverzeichnis	12
Zusammenfassung.....	16
Summary	23
1 Einführung.....	30
1.1 Geschichte des UmwRG bis 2017	31
1.2 Die Novelle des UmwRG aus 2017	32
1.3 Ausblick auf erneute Novellierung.....	33
1.4 Forschungsfragen.....	34
1.5 Projektbestandteile und Methodik.....	36
2 Darstellung und Auswertung der empirischen Untersuchung von umweltrechtlichen Verbandsklagen von 2021 bis 2023.....	38
2.1 Methodik und Reichweite der Untersuchung.....	38
2.1.1 Ansatzpunkte der Untersuchung	38
2.1.2 Datenerhebung und Aussagekraft der Daten.....	39
2.1.3 Auswertung der Klagedaten	41
2.2 Anzahl der Umweltverbandsklagefälle im Zeitraum 2021 bis 2023	42
2.3 Klagegegenstände	44
2.3.1 Verteilung der Fälle auf verschiedene Klagegegenstände.....	44
2.3.2 Nutzung der neuen Klagemöglichkeiten nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4-6 UmwRG.....	46
2.4 Erfolgsquote von Verbandsklagen seit der Novelle 2017	47
2.5 Auswertung zur Dauer gerichtlicher Verfahren bei Verbandsklagen	49
2.5.1 Untersuchungsansätze.....	49
2.5.2 Auswertung der durchschnittlichen Verfahrensdauer bei erstinstanzlichen Klagen gegen Straßenbau- und Eisenbahnprojekte	49
2.5.3 Dauer der gerichtlichen Verfahren bei Vorhaben mit Bezug zur Energiewende	54
2.6 Mitwirkung der Umweltverbände an Beteiligungsverfahren	55
2.7 Klagende Umweltverbände.....	56
2.7.1 Anerkannte Umweltverbände in Bund und Ländern.....	58
2.7.2 Umweltverbände, die von ihrem Klagerecht im Zeitraum 2021 bis 2023 Gebrauch gemacht haben	60
2.7.3 Klagende Umweltverbände und Klagegegenstände im Zeitraum 2021 bis 2023.....	62

2.8	Auswirkung der §§ 5 und 6 UmwRG	64
2.8.1	Anwendung des § 5 UmwRG in der gerichtlichen Praxis.....	64
2.8.2	Anwendung des § 6 UmwRG in der gerichtlichen Praxis.....	65
2.9	Zusammenfassung der Ergebnisse.....	70
3	Qualitative Befragung zu Rechtsschutz in Umweltfragen.....	72
3.1	Methodik.....	72
3.1.1	Interviewpartner*innen.....	72
3.1.2	Vorgehen.....	73
3.2	Umweltverbandsklagen	73
3.2.1	Ergebnisse der Befragung	74
3.2.1.1	Wirkung und Aufkommen der Umweltverbandsklage	74
3.2.1.2	Verhalten der Beteiligten vor und im Verfahren	77
3.2.2	Zwischenfazit	82
3.2.2.1	Ziel und Aufkommen der Umweltverbandsklage	82
3.2.2.2	Verhalten der Beteiligten vor und im Verfahren	82
3.3	Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz	83
3.3.1	Ergebnisse der Befragung	83
3.3.1.1	Nutzung von § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4-6 UmwRG	83
3.3.1.2	Wegfall der Präklusion.....	84
3.3.1.3	Heilung von Fehlern.....	86
3.3.1.4	Regelungsbedarf im UmwRG	87
3.3.2	Zwischenfazit	90
3.3.2.1	Nutzung von § 1 Abs. 1 S. 2 Nr. 4-6 UmwRG	90
3.3.2.2	Wegfall der Präklusion.....	90
3.3.2.3	Heilung von Fehlern.....	91
3.3.2.4	Regelungsbedarf	91
3.4	Zusammenhang von Öffentlichkeitsbeteiligung und Umweltverbandsklagen.....	92
3.4.1	Ergebnisse der Befragung	92
3.4.1.1	Auswirkungen von eingeschränkter Öffentlichkeitsbeteiligung.....	92
3.4.1.2	Auswirkungen von frühzeitiger Öffentlichkeitsbeteiligung.....	93
3.4.2	Zwischenfazit	95
3.5	Digitale Öffentlichkeitsbeteiligung.....	95
3.5.1	Ergebnisse der Befragung	96
3.5.1.1	Ausschließlich digitale Öffentlichkeitsbeteiligung.....	96

3.5.1.2	Entwicklung der Beteiligung durch digitale Auslegung	97
3.5.1.3	Ausstattung der Behörden.....	98
3.5.1.4	Verfahrensfehler im Rahmen des PlanSiG.....	99
3.5.1.5	Auslegungsfragen im Rahmen des PlanSiG	99
3.5.2	Zwischenfazit	99
3.6	Zusammenfassung der Ergebnisse.....	100
4	Qualitative Befragung zur Beschleunigungsgesetzgebung seit 2018.....	102
4.1	Einleitung	102
4.2	Ergebnisse der Befragung	102
4.2.1	Wirksamkeit der Beschleunigungsgesetze seit 2018.....	102
4.2.1.1	Wirksam	102
4.2.1.2	Wirkungslos	104
4.2.1.3	Einzelne Gesetze	107
4.2.2	Beschleunigung durch Wegfall der aufschiebenden Wirkung.....	111
4.2.2.1	Wirksam	111
4.2.2.2	Wirkungslos	112
4.2.2.3	Ambivalent.....	114
4.2.3	Beschleunigung durch Verkürzung des Instanzenzugs	115
4.2.3.1	Wirksam	115
4.2.3.2	Wirkungslos	117
4.2.3.3	Ambivalent.....	117
4.2.4	Beschleunigung durch Stichtagsregelung	118
4.2.4.1	Wirksam	119
4.2.4.2	Wirkungslos	119
4.2.4.3	Ambivalent.....	121
4.2.5	Beschleunigung durch Genehmigungsfiktion	122
4.2.5.1	Wirksam	122
4.2.5.2	Wirkungslos	122
4.2.5.3	Ambivalent.....	124
4.2.6	Beschleunigende Maßnahmen	124
4.2.6.1	Ressourcen.....	124
4.2.6.2	Öffentlichkeitsbeteiligung	125
4.2.6.3	Materielles Recht.....	126
4.2.6.4	Verfahrensrecht.....	127

4.3	Zusammenfassung der Ergebnisse.....	129
4.3.1	Wirksamkeit der Beschleunigungsgesetze	130
4.3.2	Wegfall der aufschiebenden Wirkung	130
4.3.3	Instanzenzug	131
4.3.4	Stichtag	131
4.3.5	Genehmigungsfiktion.....	131
4.3.6	Beschleunigende Maßnahmen	132
5	Anerkennungsvoraussetzungen von Umweltverbänden im Rechtsvergleich.....	133
5.1	Einleitung	133
5.2	Internationale Verpflichtungen.....	134
5.2.1	Aarhus-Konvention	134
5.2.2	Rechtsschutz auf EU-Ebene (EU-Aarhus-Verordnung)	135
5.3	Nationale Anerkennungsvoraussetzungen	136
5.3.1	Frankreich	136
5.3.2	Niederlande	139
5.3.3	Österreich	140
5.3.4	Schweden.....	142
5.3.5	Schweiz	143
5.3.6	Deutschland	145
5.4	Rechtsvergleich	146
5.4.1	Kriterien für die Anerkennung	146
5.4.2	Zuständige Stelle.....	148
5.4.3	Monitoring	148
5.4.4	Entzug der Anerkennung	149
5.4.5	Klagegegenstand.....	149
5.4.6	Rechtsschutz bei Nicht-Anerkennung.....	150
5.4.7	Verfahren vor dem ACCC zur Anerkennung von Vereinigungen	150
5.5	Fazit	150
6	Rechtswissenschaftliche Untersuchungen zu Einzelaspekten	152
6.1	Umweltverbandsrechtsschutz gegen nationale und europäische Produktzulassungsentscheidungen (Anhang I)	152
6.2	Die Änderungen der Aarhus-Verordnung zum Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten (Anhang II)	152
6.3	Beschleunigungsgebiete für erneuerbare Energien – Fragen des Rechtsschutzes (Anhang III)	153

6.4	Grenzen beschleunigter Vorhabenrealisierung unter Berücksichtigung der Anforderungen des Umweltschutzes, gesetzmäßiger Verwaltung und effektiver Rechtsschutzgewährung (Anhang IV)	153
6.5	Rechtsschutzklauseln im EU-Umweltrecht (Anhang V)	154
7	Veranstaltungen im Rahmen des Projekts	155
8	Quellenverzeichnis	156
A	Anhang zu den Kapiteln 3 und 4: Interviewleitfaden	158
A.1	Umweltrechtliche Verbandsklagen	158
A.1.1	Allgemeine Fragen	158
A.1.2	Spezifische Fragen	158
A.2	Planungssicherstellungsgesetz	159
A.2.1	Allgemeine Fragen	159
A.2.2	Spezifische Fragen	159
A.3	Beschleunigungsgesetzgebung	160
A.3.1	Allgemeine Fragen	160
A.3.2	Spezifische Fragen	160
B	Anhang zu Kapitel 5: Gesetzestexte	162
B.1	Frankreich	162
B.2	Niederlande	167
B.3	Österreich	168
B.4	Schweden	170
B.5	Schweiz	171
B.6	Deutschland	174

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Dauer einzelner Verfahren vom 01.01.2007 bis 15.10.2015....	51
Abbildung 2:	Dauer einzelner Verfahren vom 02.06.2017 bis 31.12.2023....	53

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Klagefälle pro Jahr und Bundesland	43
Tabelle 2:	Klagefälle pro Jahr und Klagegegenstand.....	45
Tabelle 3:	Klagefälle nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 bis 6 UmwRG	46
Tabelle 4:	Erfolgsbilanz für 2021 - 2023.....	47
Tabelle 5:	Erfolgsbilanz bei ausgewählten Klagegegenständen (2021- 2023).....	48
Tabelle 6:	Dauer gerichtlicher Verfahren bei Klagen u.a. gegen Straßenbauprojekte (Zeitraum 1).....	51
Tabelle 7:	Dauer gerichtlicher Verfahren bei Klagen u.a. gegen Straßenbauprojekte (Zeitraum 2).....	52
Tabelle 8:	Dauer gerichtlicher Verfahren bei Klagen u.a. gegen Straßenbauprojekte (Zeitraum 3).....	52
Tabelle 9:	Dauer gerichtlicher Verfahren bei Klagen u.a. gegen Windenergieanlagen (2021-2023).....	55
Tabelle 10:	Mitwirkung der Umweltverbände in Beteiligungsverfahren 2021-2023.....	56
Tabelle 11:	Anerkannte Umwelt- und Naturschutzvereinigungen in Bund und Ländern im Zeitverlauf	59
Tabelle 12:	In den Bundesländern anerkannte Umwelt- und Naturschutzvereinigungen	59
Tabelle 13:	Anerkannte Umweltverbände mit den zahlenmäßig meisten Verbandsklagen	61
Tabelle 14:	Die am häufigsten klagenden Umweltverbände, aufgeschlüsselt nach Klagegegenständen	63
Tabelle 15:	§ 6 UmwRG in der gerichtlichen Praxis bei Umweltverbandsklagen.....	66
Tabelle 16:	Entscheidungen mit Bezug zu § 6 UmwRG (nur Umweltverbandsklagen)	69
Tabelle 17:	Zusammensetzung der Interviewpartner*innen.....	73

Abkürzungsverzeichnis

a. F.	alte Fassung
AA	artenschutzrechtliche Ausnahmen
Abs.	Absatz
AC	Aarhus Convention
ACCC	Aarhus Convention Compliance Committee
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2396; 1994 I S. 2439), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 409) geändert worden ist
AK	Aarhus-Konvention
Art.	Artikel
AVG NL	Allgemeines Verwaltungsgesetz, Niederlande
Az.	Aktenzeichen
B	Befreiung in Schutzgebieten
BauG	Baugenehmigung
BauGB	Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 20. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 394) geändert worden ist
BayJG	Bayerisches Jagdgesetz in der in der Bayerischen Rechtssammlung (BayRS 792-1-L) veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch § 5 des Gesetzes vom 23. Juli 2024 (GVBl. S. 247) geändert worden ist
Beschl.	Beschluss
BF/WU	Baumfällungen / Waldumwandlungen
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BIM-KW	Kohlekraftwerke
BIM-S	sonstige BImSchG-Anlagen
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274; 2021 I S. 123), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 3. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 225) geändert worden ist
BIM-TH	Tierhaltungsanlagen
BIM-WEA	Windenergieanlagen
BJagdG	Bundesjagdgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. September 1976 (BGBl. I S. 2849), das zuletzt durch Artikel 291 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist
BMAW	Bundesminister für Arbeit und Wirtschaft, Österreich
BMK	Bundesministerin für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie, Österreich
BMUV	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 3. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 225) geändert worden ist
B-Plan	Bebauungsplan

BT-Drs.	Drucksachen des Deutschen Bundestages
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CFREU	Charter of Fundamental Rights of the European Union
d. h.	das heißt
DK	„Dieselklagen“
DUH	Deutsche Umwelthilfe
ebd.	ebenda
ECJ	European Court of Justice
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1066), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 8. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 151) geändert worden ist
EG	Europäische Gemeinschaft
EIA	Environmental Impact Assessment
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EU-GrCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
f.	folgend
ff.	fortfolgende
Fn.	Fußnote
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478) geändert worden ist
ggf.	gegebenenfalls
GSP FR	Gesetze über die Stadtplanung, Frankreich
GTG CH	Gentechnikgesetz, Schweiz
i. S. d.	im Sinne der/des
i. V. m.	in Verbindung mit
ID	Identifizierungsnummer
IE-Richtlinie	Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung)
JR	Jagdrecht
Kap.	Kapitel
KI	Künstliche Intelligenz
LNG	Liquefied Natural Gas

LNGG	LNG-Beschleunigungsgesetz vom 24. Mai 2022 (BGBl. I S. 802), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 3. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 225) geändert worden ist
LRP	Luftreinhaltepläne
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
MgvG	Gesetz zur Vorbereitung der Schaffung von Baurecht durch Maßnahmengesetz im Verkehrsbereich (Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz) vom 22. März 2020, BGBl. I S. 640, Außerkrafttreten am 29. Dezember 2023, BGBl. Nr. 409
NABU	Naturschutzbund Deutschland
NHG CH	Natur- und Heimatschutzgesetz, Schweiz
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitung für Verwaltungsrecht
o. g.	oben genannt
OVG	Oberverwaltungsgericht
p. a.	per annum
P-Abf	Abfallentsorgungsanlagen
P-AEG	Eisenbahnprojekte
P-Berg	Bergbauvorhaben
P-E	Energie-/Leitungsanlagen
PlanSiG	Planungssicherstellungsgesetz vom 20. Mai 2020 (BGBl. I S. 1041), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 4. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 344) geändert worden ist
P-Luft	Flughäfen
P-S	sonstige Planfeststellungen
P-Str	Straßenplanungen
P-WHG	Ausbau von Gewässern
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 88) geändert worden ist
Rs.	Rechtssache
S	sonstige Klagen
S.	Seite
s. o.	siehe oben
sog.	sogenannte/r
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
u. a.	unter anderem
UGB FR	Umweltgesetzbuch, Frankreich
UGB SE	Umweltgesetzbuch, Schweden
UmwRG	Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. August 2017 (BGBl. I S. 3290), das zuletzt durch Artikel 14b des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 405) geändert worden ist
Urt.	Urteil

USchadG	Umweltschadensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. März 2021 (BGBl. I S. 346
USG CH	Umweltschutzgesetz, Schweiz
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVP-G AT	Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000, Österreich
UVP-Richtlinie	Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten
v.	vom
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VLAB	Verein für Artenschutz, Landschaftsschutz & Biodiversität e.V.
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 15. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 237) geändert worden ist.
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 15. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 236) geändert worden ist
WE	wasserrechtliche Erlaubnisse
WindBG	Windenergieflächenbedarfsgesetz vom 20. Juli 2022 (BGBl. I S. 1353), das zuletzt durch Artikel 12 des Gesetzes vom 8. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 151) geändert worden ist
WWF	World Wide Fund For Nature
z. B.	zum Beispiel
ZPO	Zivilprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Dezember 2005 (BGBl. I S. 3202; 2006 I S.431; 2007 I S. 1781), die zuletzt durch Artikel 8c des Gesetzes vom 19. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 245) geändert worden ist
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Zusammenfassung

Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) regelt die Klagemöglichkeiten für anerkannte Umweltverbände und setzt so unions- und völkerrechtliche Vorgaben in nationales Recht um. Das Gesetz besteht seit 2006 und wurde bereits mehrfach – unter anderem aufgrund der unionsrechtlichen Vorgaben - geändert, zuletzt im Jahr 2017. Dadurch ist der Anwendungsbereich für umweltrechtliche Verbandsklagen deutlich erweitert worden. Es ist eine erneute Novellierung des UmwRG vorgesehen, insbesondere um die nationalen Regelungen weiter mit unions- und völkerrechtlichen Anforderungen zu harmonisieren.

Ziele und Inhalte

Das diesem Bericht zugrundeliegende dreijährige Forschungsvorhaben hat das Klagegeschehen seit der Novelle des UmwRG von 2017 weiter umfassend begleitet und die bisherigen praktischen Erfahrungen mit den neuen Regelungen anhand empirischer Untersuchungen analysiert und bewertet (Kapitel 2 bis 4). Die Methodik dieser Untersuchung¹ orientiert sich an vorangehenden Studien zur Entwicklung der Umweltverbandsklagen in Deutschland.² Dadurch wird die Vergleichbarkeit der für den Zeitraum vom 01.01.2021 bis 31.12.2023 erhobenen Daten mit der Situation kurz nach sowie vor der Änderung des UmwRG 2017 gewährleistet.

Kapitel 1: Einführung

In der Einführung zum Bericht wird ein kurzer Abriss über die Geschichte des UmwRG seit 2006 gegeben und auf die bereits erfolgten Gesetzesnovellen näher eingegangen, mit besonderem Fokus auf der Novelle von 2017. Weiter wird die geplante erneute Novellierung des UmwRG in den Blick genommen. Die Forschungsfragen des Projekts sowie die Projektbestandteile und Methodik werden dargestellt.

Kapitel 2: Darstellung und Auswertung der empirischen Untersuchung von umweltrechtlichen Verbandsklagen von 2021 bis 2023

Im empirischen Teil zur Entwicklung der Praxis der umweltrelevanten Verbandsklagen wurden die in früheren Untersuchungen erprobten methodischen Ansätze übernommen und teilweise ausgebaut (siehe 2.1). Diese wurden ebenfalls genutzt für die Ermittlung der Mitwirkung der Umweltverbände an Beteiligungsverfahren, für die Erhebung der klagenden Umweltverbände sowie für die Untersuchung der Auswirkungen der §§ 5 und 6 UmwRG.

Die Zahl der Umweltverbandsklagen und der dazu ergangenen Entscheidungen hat sich leicht erhöht. Im Zeitraum von 2021 bis 2023 sind gerichtliche Entscheidungen zu insgesamt 208 Fällen gezählt worden (69,3 p.a.). Im vorangegangenen Untersuchungszeitraum von 2017 bis 2020 sind Entscheidungen zu insgesamt 252 Fällen ermittelt worden (63 p.a.), während es von 2013 bis 2016 noch 140 Fälle (35 p.a.) waren.

Die Fallzahlen haben sich sowohl bezogen auf die Bundesländer als auch pro Jahr sehr unterschiedlich entwickelt. So gab es im Untersuchungszeitraum auffallend viele Klagen von einem einzelnen Verband in Bayern im Bereich des Jagdrechts. Andere Klagebereiche, die zwischen 2017 und 2020 noch vergleichsweise viele Fälle aufwiesen, wie etwa Klagen gegen Luftreinhaltepläne, spielten im aktuellen Zeitraum dagegen keine Rolle mehr.

¹ Für einen Überblick zur Methodik siehe 1.5.

² Habigt et al. (2021): Abschlussbericht - Wissenschaftliche Unterstützung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten in der 19. Legislaturperiode, UBA-Texte 149/2021, S. 36 ff.; Schmidt, Zschesche (2018): Die Klagetätigkeit der Umweltschutzverbände im Zeitraum 2013 bis 2017, Studie im Auftrag des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU), S. 10 ff.; siehe dazu u.a. auch schon Schmidt et al. (2013): Verbandsklagen im Umwelt- und Naturschutzrecht 2011 und 2012 unter Berücksichtigung der der Entwicklung von 2007 bis 2010 – eine empirische Untersuchung im Auftrag des BfN.

Die Auswertung zeigt, dass mittlerweile die 2017 eingeführten Klagemöglichkeiten in § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4-6 UmwRG überwiegend bei Umweltverbandsklagen genutzt werden. Die Zahl der dazu ermittelten Fälle ist im Verhältnis zum Zeitraum 2017 bis 2020 stark gestiegen. So ging im Jahr 2023 über zwei Drittel der Fälle auf diese Klagegründe zurück. Der überwiegende Teil der Fälle, die von 2021 bis 2023 zu den neuen Klagemöglichkeiten ermittelt worden sind, fällt in den Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG.

Mit gut 51 % ganz oder teilweise erfolgreichen Klagen lag die Erfolgsquote auch im Zeitraum 2021 bis 2023 vergleichsweise hoch. Bisher ist das Ergebnis zwar bei relativ vielen Fällen noch „offen“, weil nach einem Eilverfahren oder einer Entscheidung in erster Instanz noch Beschwerde-, Berufungs- oder Revisionsverfahren anhängig sind. Diese Fälle sind daher bei der Berechnung der Erfolgsquote nicht berücksichtigt worden. Eine ergänzende Auswertung der Eilentscheidungen hat jedoch ergeben, dass die Umweltverbände dabei ebenfalls häufig erfolgreich sind. Deswegen kann davon ausgegangen werden, dass die Umweltverbände ihre Klagemöglichkeiten regelmäßig nur in ausgewählten Fällen mit guten Erfolgsaussichten nutzen und damit auch weiterhin im Sinne der gesetzlichen Regelungen zur Verringerung von behördlichen Vollzugsdefiziten beitragen.

Für die Untersuchung der Dauer von Entscheidungsverfahren (siehe 2.5) wurden gerichtliche Verfahren analysiert, bei denen sich der Wegfall der Präklusion von im Verwaltungsverfahren nicht rechtzeitig erhobenen Einwendungen bei UVP-pflichtigen Vorhaben nach dem EuGH-Urteil vom 15.10.2015 (C-137/42) ausgewirkt haben könnte. Das betrifft insbesondere Klagen gegen Straßenplanungen und Eisenbahnprojekte sowie gegen Vorhaben mit Bezug zur Energiewende. Bei diesen Klagegegenständen wurden Daten zur Dauer der von den Verwaltungsgerichten in erster Instanz getroffenen Hauptsacheentscheidungen ermittelt und ausgewertet.

Dabei hat die Untersuchung der durchschnittlichen Dauer von erstinstanzlichen Verfahren bei Klagen gegen Straßenbau- und Eisenbahnprojekte für den Zeitraum von 2021 bis 2023 ergeben, dass sich diese in Folge des Wegfalls der sog. materiellen Präklusion *nicht* verlängert hat. Zu dieser Erkenntnis kam auch schon die vorangegangene Studie für den Zeitraum 2017 bis 2020. Es ist daher davon auszugehen, dass die mit der Novellierung des UmwRG 2017 verbundene Abschaffung der sog. materiellen Präklusion verspäteter Einwendungen die Dauer der gerichtlichen Verfahren *nicht* negativ beeinflusst hat.

Die Umweltverbände beteiligen sich trotz der durch den Wegfall der sog. materiellen Präklusion veränderten Rechtslage bei den UVP-pflichtigen Vorhaben weiterhin regelmäßig an den Verwaltungsverfahren. Bei den von 2021 bis 2023 erhobenen Fällen, zu denen Informationen über die Beteiligung zugänglich waren, konnte ganz überwiegend eine Mitwirkung der Umweltverbände in den Verwaltungsverfahren festgestellt werden (bei 43 von 51 Fällen). Es konnte jedoch aufgrund fehlender Daten bei 45,6 % der erhobenen Fälle allgemein nicht festgestellt werden, ob eine vorgelagerte Beteiligung der klagenden Verbände erfolgt ist.

Lediglich 34 der insgesamt 399 in Deutschland anerkannten Umwelt- und Naturschutzverbände haben im Zeitraum von 2021 bis 2023 Verbandsklagen erhoben. Die fünf am häufigsten klagenden Verbände sind dabei der BUND (49 Klagen), NABU (34 Klagen), Wildes Bayern e.V. (31 Klagen), Naturschutzinitiative Rheinland-Pfalz (12 Klagen) und die Deutsche Umwelthilfe (DUH) (9 Klagen).

Weiter konnte gezeigt werden, dass die Regelungen von § 5 UmwRG zu missbräuchlichem Verhalten und § 6 UmwRG zur Klagebegründungsfrist nur teilweise Auswirkungen auf den Ausgang der untersuchten Fälle hatten. So fand § 5 UmwRG im Untersuchungszeitraum von 2021 bis 2023 in keiner einzigen Entscheidung zu einer Umweltverbandsklage Anwendung.

Anders ist es bei § 6 UmwRG. Diese Regelung kam im Untersuchungszeitraum insgesamt in 19 Entscheidungen zum Tragen, um den klägerischen Vortrag zu präkludieren.

Kapitel 3: Qualitative Befragung zu Rechtsschutz in Umweltfragen

Neben der Ermittlung empirischer Daten zum Klagegeschehen und zur Dauer von Entscheidungsverfahren wurde zwischen August und Dezember 2023 eine qualitative Befragung von 30 Experten*Expertinnen anhand leitfadengestützter Interviews durchgeführt, um die statistischen Erhebungen zum Verbandsklagegeschehen in Umweltfragen zwischen 2021 und 2023 zu ergänzen und Entwicklungen aus der Praxis zu erfassen. Die Vorgehensweise hierzu ist in Kapitel 3.1 beschrieben.

Die Mehrheit der Befragten sieht ein Vollzugsdefizit im Umweltrecht, das durch das Institut der Verbandsklage wirksam bekämpft wird. Sowohl Vertreter*innen von Behörden als auch von Umweltverbänden sind der Meinung, dass Verbandsklagen zu besseren Planungs- und Genehmigungsentscheidungen führen können, und verhalten sich in den Verfahren dementsprechend. Wirtschaftsvertreter*innen hingegen haben oft eine negativere Sicht auf Verbandsklagen. Einigkeit herrscht unter den Umweltverbänden darüber, dass ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen entscheidend für die Erhebung einer Klage sind. Befragte aus den Behörden stellten fest, dass Klagen von Umweltverbänden im Vergleich zu Klagen von Privatpersonen professioneller betrieben werden und mehr Sachverstand in die Verfahren einfließt.

Die befragten Personen sahen weiteren Regelungsbedarf im UmwRG. Die Vorschläge reichten von grundsätzlicher Kritik am Gesetz bis zu detaillierten Änderungsvorschlägen einzelner Regelungen. Insbesondere der Anwendungsbereich des UmwRG (§ 1 UmwRG) und die Fristenregelungen, speziell die Klagebegründungsfrist (§ 6 UmwRG), wurden als novellierungsbedürftig erachtet.

Die Auswertung der Befragung zeigt, dass der Wegfall der materiellen Präklusion seitens der Verbände nicht dazu genutzt wird, die Öffentlichkeitsbeteiligung zu umgehen und ohne frühzeitige Einwendungen Klage gegen Behördenentscheidungen zu erheben. Dies wird durch statistische Erhebungen zu den Fallzahlen 2021 bis 2023 bestätigt.

Die Einschränkung der Öffentlichkeitsbeteiligung wurde von den Befragten kritisch gesehen. Ein direkter Austausch bei Erörterungsterminen wurde von allen Verfahrensbeteiligten als hilfreich und gewinnbringend angesehen. Es wurde mehrfach betont, dass eine sinnvolle Öffentlichkeitsbeteiligung dazu beitragen kann, Konflikte im weiteren Verfahren zu vermeiden oder zumindest abzumildern. Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung wurde positiv bewertet und als Möglichkeit gesehen, die Akzeptanz eines Vorhabens zu erhöhen. Insbesondere Vorhabenträger berichteten ausschließlich von positiven Erfahrungen mit der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung.

Die Befragungsergebnisse zeigen, dass die Digitalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung sowohl Chancen als auch Herausforderungen mit sich bringt. Die Online-Veröffentlichung von Unterlagen wird weitgehend akzeptiert, aber bei der vollständigen Digitalisierung von Erörterungsterminen bestehen Bedenken hinsichtlich der Inklusion und der Qualität des Austauschs.

Kapitel 4: Qualitative Befragung zur Beschleunigungsgesetzgebung seit 2018

Im Zuge derselben Befragung, deren Ergebnisse in Kapitel 3 dargestellt wurden, wurden die Experten*Expertinnen auch zur Wirksamkeit der Beschleunigungsgesetzgebung seit dem Jahr 2018 auf Planungs- und Genehmigungsverfahren befragt. Der Fokus der Befragung lag dabei auf der Wirksamkeit der Beschleunigungsgesetze im Allgemeinen sowie auf einzelnen

beschleunigenden Maßnahmen (Wegfall der aufschiebenden Wirkung, Verkürzung des Instanzenzugs, Stichtagsregelung, Genehmigungsfiktion). Außerdem haben die Befragten eigene Vorschläge für aus ihrer Sicht wirksame beschleunigende Maßnahmen für Zulassungsverfahren im Allgemeinen sowie für die gerichtliche Kontrolle unterbreitet.

Die Befragten standen der Wirksamkeit der Beschleunigungsgesetze seit 2018 überwiegend kritisch gegenüber. Mehr als zwei Drittel der Befragten bezweifelten allgemein die Beschleunigungswirkung dieser Regelungen. Mit Blick auf einzelne beschleunigende Instrumente stellt sich das Meinungsbild in der Befragung jedoch differenzierter dar. So waren sich die Befragten mit Blick auf das Instrument des Wegfalls der aufschiebenden Wirkung und dessen Beschleunigungspotential uneinig, es gab sowohl begründete Zustimmung sowie auch Ablehnung. Eher positiv wurde von den Befragten die Beschleunigungswirkung durch einen verkürzten Instanzenzug gesehen. Eher negativ standen die Interviewten dagegen der Stichtagsregelung gegenüber und überwiegende Ablehnung erntete das Instrument der Genehmigungsfiktion mit Blick auf Beschleunigungspotentiale.

Die Befragten schlugen unterschiedliche Maßnahmen mit aus ihrer Sicht beschleunigender Wirkung vor, etwa im Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung, Anpassungen im materiellen Recht oder Verfahrensrecht. Die unter den Befragten mit Abstand am häufigsten genannte beschleunigende Maßnahme war jedoch der Ausbau von finanziellen und personellen Ressourcen in Planungs- und Genehmigungsbehörden und den Verwaltungsgerichten.

Kapitel 5: Anerkennungsvoraussetzungen von Umweltverbänden im Rechtsvergleich

Es wurde ein Rechtsvergleich zu den nationalen Anerkennungsvoraussetzungen von Umweltvereinigungen in sechs europäischen Ländern erstellt (Frankreich, Niederlande, Österreich, Schweden, Schweiz, Deutschland), um Anhaltspunkte dafür zu finden, in welchem Rahmen eine mit Unions- und Völkerrecht konforme Regelung der Anerkennung möglich sein könnte.

Die Anerkennungsvoraussetzungen für Umweltvereinigungen in den untersuchten Ländern weisen zwar viele Parallelen auf, unterscheiden sich jedoch auch in zentralen Punkten. Diese Unterschiede können Herausforderungen für die Harmonisierung des Umweltrechts und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Umweltvereinigungen darstellen. Dabei ist auch in Zukunft zu erwarten, dass die nationalen Regelungen zu Fragen der Anerkennung von Vereinigungen stark beeinflusst werden durch die Spruchpraxis des EuGH und des Aarhus Convention Compliance Committees (ACCC). Besonders divergent sind die Anforderungen an die Rechtsform, die Dauer des Bestehens und die Mitgliederzahl der Vereinigungen. Mit Blick auf die Rechtsform erweist sich im Ländervergleich die deutsche Regelung als besonders restriktiv, die nur Organisationen als Umweltvereinigungen anerkennt, die mitgliedschaftlich und binnendemokratisch organisiert sind. Auch die Anforderungen an die Mindestexistenzdauer der Vereinigungen variieren erheblich, von keiner spezifischen Vorgabe in den Niederlanden bis hin zu zehn Jahren in der Schweiz. Die vorgeschriebene Mitgliederzahl ist ebenfalls unterschiedlich geregelt: Während Schweden und Österreich grundsätzlich feste Mindestzahlen vorgeben, verzichtet Deutschland auf eine solche Regelung.

Die Anerkennungsverfahren und die Überprüfung der Anerkennungsvoraussetzungen unterscheiden sich ebenfalls stark. Während einige Länder, wie Österreich und Frankreich, regelmäßige Überprüfungen durchführen, erfolgt dies in anderen Ländern, wie Schweden und den Niederlanden, im Rahmen jeder einzelnen Klage durch die Verwaltungsgerichte.

Kapitel 6: Rechtswissenschaftliche Untersuchungen zu Einzelaspekten

Im Rahmen des Forschungsprojekts wurden Gutachten zu rechtswissenschaftlichen Fragestellungen im Zusammenhang mit dem Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten erstellt. Die vollständigen Gutachten befinden sich im **Band II: Anhang** zu diesem Bericht.

Umweltverbandsrechtsschutz gegen nationale und europäische Produktzulassungsentscheidungen von Dr. Franziska Heß und Lisa Hörtzsch (Anhang I)

Laut der Entscheidung des EuGH vom 08.11.2022 - C-873/19 („Typengenehmigung“) muss das nationale Verfahrensrecht ein Klagerecht der anerkannten Umweltvereinigungen gegenüber Produktzulassungsentscheidungen vorsehen. Die in § 1 Abs. 1 UmwRG geregelten Klagegegenstände genügen insoweit nicht den Anforderungen von Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention. Diese EuGH-Entscheidung wurde ausgewertet, die wesentlichen Entscheidungsgründe dargestellt und im Hinblick auf die Umsetzung in Rechtsprechung und Literatur bewertet. Um die Relevanz der Entscheidung in Bezug auf weitere mögliche Klagegegenstände, die von den anerkannten Umweltvereinigungen gerichtlich angegriffen werden können, ermitteln zu können, wurde dann der Frage nachgegangen, welche Rechtsgebiete dem Produktzulassungsrecht unterfallen und den für ein Verbandsklagerecht notwendigen Umweltbezug aufweisen. Anschließend wurden die verschiedenen Verfahrensmodelle für den Erlass und Vollzug von (unionsrechtlich determinierten) Produktzulassungsentscheidungen untersucht. Die daraus resultierenden Auswirkungen auf die Rechtsschutzmöglichkeiten der anerkannten Umweltvereinigungen wurden schließlich anhand exemplarisch ausgewählter Produktzulassungsentscheidungen dargestellt.

Im Ergebnis verhindert in nahezu allen dargestellten Beispielsfällen insbesondere der abschließende Katalog an Klagegegenständen des § 1 Abs. 1 S. 1 UmwRG ein Vorgehen gegen die jeweilige Produktzulassungsentscheidung, weil das UmwRG in erster Linie auf Vorhaben ausgerichtet ist. Es liegt somit eine strukturelle Rechtsschutzlücke vor, da unabhängig von dem (rechtstechnischen) Entscheidungstyp einer Produktzulassung als Referenz- oder Anerkennungsentscheidung oder einer transnationalen Zulassungsentscheidung keine Rechtsschutzmöglichkeit eröffnet ist. Das Gutachten fordert daher, die derzeitige völker- und unionsrechtswidrige Rechtslage anzupassen und unter Beachtung der Anforderungen des Art. 9 Abs. 3 AK i.V.m. Art. 47 EU-GrCh unions- und völkerrechtskonform auszugestalten.

Die Änderungen der Aarhus-Verordnung zum Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten von Prof. Dr. Angela Schwerdtfeger (Anhang II)

Mit der Verordnung (EU) 2021/1767 vom 6. Oktober 2021 änderten Europäisches Parlament und Rat die Aarhus-Verordnung (EG) Nr. 1367/2006. Die Änderungen dienen der Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen der Union aus Art. 9 Abs. 3, 4 AK und sollen die Feststellungen und Empfehlungen des ACCC in dem Verfahren ACCC/C/2008/32 berücksichtigen. Daher wurden die Beanstandungen des ACCC in diesem Verfahren erläutert, die unionsrechtliche Umsetzung dieser Empfehlungen des ACCC skizziert und sodann eine Bewertung der Neuregelung vorgenommen.

Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass der Unionsgesetzgeber mit der Änderung der Aarhus-Verordnung wesentliche Defizite des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten auf Unionsebene ausgeräumt hat. Grundsätzlich positiv zu bewerten sind insbesondere die neue Definition des Verwaltungsaktsbegriffs in Art. 2 Abs. 1 lit. g) AV n.F. sowie die Erweiterung des Kreises der Antragstellenden im internen Überprüfungsverfahren nach Art. 10, 11 AV (und in der Konsequenz der Kläger im gerichtlichen Verfahren nach Art. 12 AV) um andere Mitglieder der Öffentlichkeit als NRO. Es bleiben jedoch auch noch Fragen und rechtliche Unsicherheiten mit Blick auf diese Neuregelungen bestehen.

Beschleunigungsgebiete für erneuerbare Energien – Fragen des Rechtsschutzes von Prof. Dr. Angela Schwerdtfeger (Anhang III)

Die Änderungen der Erneuerbare-Energien-Richtlinie aus dem November 2023 zielen unter anderem darauf ab, Genehmigungsverfahren zu beschleunigen. Zu diesem Zweck werden Umweltprüfungen in Beschleunigungsgebieten für erneuerbare Energien von der Projekt- auf die Planungsebene verlagert. Die Notfallverordnung des Rates der EU aus dem Dezember 2022 hatte diesen Ansatz bereits teilweise vorweggenommen. Die Änderungsrichtlinie sieht keine ausdrücklichen Änderungen des Rechtsschutzes vor; insbesondere sollen die Vorgaben der Aarhus-Konvention beachtet werden. Der in der Änderungsrichtlinie vorgesehene Verzicht auf die Umweltverträglichkeitsprüfung auf Projektebene führt jedoch mittelbar zur Unanwendbarkeit des Art. 9 Abs. 2 AK. Dies bedeutet, dass Zugang zu Gerichten nur nach Maßgabe des Art. 9 Abs. 3 AK zu gewähren ist. Die Änderungsrichtlinie führt damit für die Öffentlichkeit zu einer Einschränkung des Rechtsschutzes gegen Projekte in Beschleunigungsgebieten für erneuerbare Energien, die jedoch noch mit der Aarhus-Konvention vereinbar ist.

Grenzen beschleunigter Vorhabenrealisierung unter Berücksichtigung der Anforderungen des Umweltschutzes, gesetzmäßiger Verwaltung und effektiver Rechtsschutzgewährung von Dirk Teßmer (Anhang IV)

Das Instrument der Freigabe von Realisierungsmaßnahmen im Vorfeld des Abschlusses der Prüfungen zur Genehmigung der Vorhaben wurde anlässlich aktueller Diskussionen um die Erleichterung der Möglichkeiten zur Zulassung eines vorzeitigen Beginns und dessen Auswirkungen auf die Gewährleistung des Schutzes von Umwelt und Natur vor rechtswidrigen und insbesondere irreversiblen Eingriffen näher beleuchtet.

Das Gutachten stellt fest, dass bei der Zulassung des vorzeitigen Baubeginns neben völkerrechtlichen Verpflichtungen auch die unionalen Umsetzungsrichtlinien und Bestimmungen zur Erhaltung der biologischen Vielfalt zu beachten sind. Jede Entscheidung über einen vorzeitigen Baubeginn hat höherrangigen Verpflichtungen bzw. Vorgaben wie die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG bei der Ausübung von Ermessensentscheidungen zu beachten, um rechtsstaatliches Verhalten garantieren zu können. Je früher der vorzeitige Baubeginn im anhängigen Hauptgenehmigungsverfahren zugelassen wird, desto eher lässt sich tendenziell eine nachteilige Auswirkung für den Umwelt- und Naturschutz im Sinne von vollendeten Tatsachen und einer Umkehr des Regel-/Ausnahmeverhältnisses befürchten. In tatsächlicher Hinsicht können die generell als zu lange empfundenen Planungs- und Genehmigungsverfahren durch den vorzeitigen Baubeginn in gewissen Fällen durchaus beschleunigt werden. In rechtlicher Hinsicht gilt dabei allerdings zu beachten, dass der Ausnahmecharakter des vorzeitigen Baubeginns schnell zur Regel werden kann.

Rechtsschutzklauseln im EU-Umweltrecht von Prof. Dr. Alexander Proelß (Anhang V)

Das Gutachten untersucht, ob und ggf. welche Aussage- und Bindungswirkung den Erwägungsgründen europäischer Sekundärrechtsakte, soweit sie auf Art. 9 Abs. 3 AK Bezug nehmen, im Hinblick auf den Zugang zu Rechtsschutz bei der Umsetzung von EU-Rechtsakten in nationales Recht zukommt. Zum anderen wurde erläutert, welche Anforderungen, den Zugang zu Gericht betreffend, Art. 9 Abs. 3 AK in seiner Auslegung durch den EuGH zu entnehmen sind, und welche Folgen sich hieraus für die Umsetzung dieser Anforderungen auf mitgliedstaatlicher Ebene ergeben.

Art. 9 Abs. 3 AK kann auf Ebene des Unionsrechts durch Integration von Rechtsschutzklauseln in spezifische EU-Sekundärrechtsakte umgesetzt und auf diese Weise für die Mitgliedstaaten

unmittelbar verbindlich gemacht werden. Die fehlende Aufnahme von Rechtsschutzklauseln in umweltbezogene Sekundärrechtsakte hat indes nicht zur Folge, dass Art. 9 Abs. 3 AK unionsrechtlich ohne Bedeutung bliebe. Üblicherweise wird die Umsetzung der Anforderungen des Art. 9 Abs. 3 AK durch den Gesetzgeber erfolgen; aus der Perspektive des Unionsrechts ist dies aber nicht zwingend erforderlich. Soweit alternativ oder ergänzend eine Umsetzung im Wege der unionsrechtskonformen Auslegung allgemeiner Vorschriften des deutschen Verwaltungs- und Verwaltungsprozessrechts durch die Verwaltungsgerichte in Betracht kommt, ist ein solches Vorgehen dem Einwand geringerer Rechtsklarheit und -sicherheit ausgesetzt und trifft zudem auf die methodischen Grenzen der Auslegung. Dies gilt erst recht für die Frage der analogen Anwendung der Vorschriften des UmwRG auf ggf. nicht ausdrücklich geregelte Fälle.

Kapitel 7: Veranstaltungen im Rahmen des Projekts

Im Rahmen des Projekts wurden drei Fachveranstaltungen durchgeführt:

- ▶ Verbände-Workshop 2021: Verbandsklagen im Umwelt- und Klimaschutz – aktuelle Entwicklungen zu Klagen und neueste Ergebnisse aus Studien (10.12.2021)
- ▶ Forum Umweltrechtsschutz 2023: Auswirkungen aktueller europäischer und nationaler Gesetzesnovellen auf den Rechtsschutz (02.03.2023)
- ▶ Symposium zur umweltrechtlichen Verbandsklage 2024 - Zugang zu Gericht in Umweltangelegenheiten: Effektivität umweltrechtlicher Verbandsklagen (16. u. 17.05.2024)

Summary

The German Environmental Appeals Act (UmwRG) regulates the legal remedies available to recognised environmental associations and thus transposes EU and international law requirements into German national law. The Act has been in place since 2006 and has already been amended several times, most recently in 2017, partly due to the requirements of EU law. As a result, the scope of application for environmental legal actions by associations has been significantly expanded. A further amendment of the Environmental Appeals Act is planned, in particular to further harmonise the national regulations with EU and international law requirements.

Goals and contents

The three-year research project on which this report is based has continued to comprehensively monitor the litigation process since the 2017 amendment to the UmwRG and has analysed and evaluated the practical experience to date with the new regulations on the basis of empirical studies (Chapters 2 to 4). The methodology of this study³ is based on previous studies on the development of environmental lawsuits in Germany.⁴ This ensures the comparability of the data collected for the period from 1 January 2021 to 31 December 2023 with the situation shortly after and before the amendment of the UmwRG 2017.

Chapter 1: Introduction

The introduction to the report provides a brief outline of the history of the UmwRG since 2006 and takes a closer look at the amendments that have already been made to the Act, with a particular focus on the 2017 amendment. The planned new amendment to the UmwRG is also analysed. The research questions of the project as well as the project components and methodology are presented.

Chapter 2: Presentation and analysis of the empirical study of environmental class actions from 2021 to 2023

In the empirical part on the development of the practice of environmental legal actions by associations, the methodological approaches tested in earlier studies were adopted and partially expanded (see 2.1). These were also used to determine the involvement of environmental organisations in participation procedures, for the presentation of environmental organisations who bring legal actions and for the investigation of the effects of §§ 5 and 6 UmwRG.

The number of lawsuits filed by environmental organisations and the related decisions have increased slightly. In the period from 2021 to 2023, court decisions on a total of 208 cases were counted (69.3 p.a.). In the previous study period from 2017 to 2020, decisions were issued on a total of 252 cases (63 p.a.), compared to 140 cases (35 p.a.) from 2013 to 2016.

The number of cases developed very differently both in relation to the federal states and per year. For example, there was a strikingly high number of complaints from a single association in Bavaria in the area of hunting law during the period under review. By contrast, other areas of litigation that still had a comparatively high number of cases between 2017 and 2020, such as lawsuits against clean air plans, no longer played a role in the current period.

³ For an overview of the methodology, see 1.5.

⁴ Habigt et al. (2021): Abschlussbericht - Wissenschaftliche Unterstützung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten in der 19. Legislaturperiode, UBA-Texte 149/2021, S. 36 ff.; Schmidt, Zschesche (2018): Die Klagetätigkeit der Umweltschutzverbände im Zeitraum 2013 bis 2017, Studie im Auftrag des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU), S. 10 ff.; see also Schmidt et al. (2013): Verbandsklagen im Umwelt- und Naturschutzrecht 2011 und 2012 unter Berücksichtigung der der Entwicklung von 2007 bis 2010 – eine empirische Untersuchung im Auftrag des BfN.

The analysis shows that the new areas of application for legal actions introduced in 2017 in § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4-6 UmwRG are now predominantly used for actions by environmental association. The number of cases identified in this regard has risen sharply compared to the period from 2017 to 2020. In 2023, over two thirds of cases were based on these new grounds. The majority of the cases identified from 2021 to 2023 regarding the new areas of application for legal actions fall within the scope of § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG.

The success rate was also comparatively high in the period from 2021 to 2023, with a good 51% of lawsuits wholly or partially successful. To date, the outcome of a relatively large number of cases is still "open" because complaint, appeal or revision proceedings are still pending following summary proceedings or a first instance decision. These cases have therefore not been taken into account when calculating the success rate. However, a supplementary evaluation of the summary proceedings has shown that the environmental organisations are also frequently successful in these cases. It can therefore be assumed that the environmental organisations regularly only use their legal options in selected cases with a good chance of success and thus continue to contribute to reducing deficits in enforcement by the authorities in accordance with environmental provisions.

For the analysis of the duration of decision-making procedures (see 2.5), court proceedings were analysed in which the omission of the preclusion of objections not raised in good time during the administrative procedure for projects subject to an EIA could have had an impact following the ECJ ruling of 15 October 2015 (C-137/42). This applies in particular to legal actions against road planning and railway projects as well as projects relating to the energy transition. For these cases, data on the duration of the principal proceedings made by the administrative courts of first instance was determined and analysed.

The analysis of the average duration of first-instance proceedings in lawsuits against road construction and railway projects for the period from 2021 to 2023 showed that this has *not* increased as a result of the omission of the so-called substantive preclusion. The previous study for the period 2017 to 2020 also came to this conclusion. It can therefore be assumed that the abolition of the so-called substantive preclusion of late objections associated with the 2017 amendment to the UmwRG *did not* have a negative impact on the duration of court proceedings.

Despite the change in the legal situation for projects subject to EIA due to the abolition of the substantive preclusion, environmental organisations continue to participate regularly in the administrative procedures. In the cases surveyed from 2021 to 2023 for which information on participation was available, the involvement of environmental organisations in the administrative procedures could be established in the vast majority of cases (43 out of 51 cases). However, due to a lack of data in 45.6% of the cases surveyed, it was generally not possible to determine whether upstream participation by the complainant associations had taken place.

Only 34 of the total of 399 environmental and nature conservation associations recognised in Germany have filed environmental legal actions in the period from 2021 to 2023. The five associations with the highest number of lawsuits are BUND (49 lawsuits), NABU (34 lawsuits), Wildes Bayern e.V. (31 lawsuits), Naturschutzinitiative Rheinland-Pfalz (12 lawsuits) and DUH (9 lawsuits).

It was also shown that the provisions of § 5 on abusive behavior and § 6 UmwRG on the time limit for filing the grounds to a legal action only had a partial impact on the outcome of the cases analysed. For example, § 5 UmwRG was not applied in a single decision on an environmental organisation action in the period under review from 2021 to 2023. The situation is different with § 6 UmwRG. This provision was applied in a total of 19 decisions during the period under review in order to preclude the plaintiff's submission.

Chapter 3: Qualitative survey on access to justice in environmental matters

In addition to determining empirical data on the number of complaints and the duration of decision-making procedures, a qualitative survey of 30 experts was conducted between August and December 2023 using guided interviews in order to supplement the statistical surveys on the number of environmental legal actions by associations between 2021 and 2023 and to record developments in practice. The methodology for this is described in Chapter 3.1.

The majority of respondents see an enforcement deficit in environmental law, which is effectively combated by environmental legal actions by associations. Both representatives of public authorities and environmental organisations believe that representative actions can lead to better planning and approval decisions and behave accordingly in the proceedings. Business representatives, on the other hand, often have a more negative view of representative actions. There is a consensus among environmental organisations that sufficient human and financial resources are crucial for filing a lawsuit. Interviewees from the authorities noted that lawsuits brought by environmental organisations are handled more professionally and with more expertise than those brought by private individuals.

The respondents saw a need for further regulation in the UmwRG. The suggestions ranged from fundamental criticism of the Act to detailed proposals for amendments to individual provisions. In particular, the scope of application of the UmwRG (§ 1 UmwRG) and the deadline regulations, especially the time limit for filing the grounds to a legal action (§ 6 UmwRG), were considered to be in need of amendment.

The evaluation of the survey shows that the omission of substantive preclusion is not being used by the associations to circumvent public participation and bring legal actions against decisions by the authorities without raising objections at an early stage. This is confirmed by statistical surveys on the number of cases from 2021 to 2023.

The restriction of public participation was viewed critically by the interviewees. A direct exchange at public hearings was seen as helpful and beneficial by all parties involved in the process. It was emphasised several times that meaningful public participation can help to avoid or at least mitigate conflicts in the further procedure. Early public participation was rated positively and seen as an opportunity to increase the acceptance of a project. Project sponsors in particular reported exclusively positive experiences with early public participation.

The survey results show that the digitisation of public participation brings both opportunities and challenges. The online publication of documents is largely accepted, but there are concerns regarding the inclusion and quality of the exchange when it comes to the complete digitisation of public hearings.

Chapter 4: Qualitative survey on acceleration legislation since 2018

As part of the same survey, the results of which were presented in Chapter 3, the experts were also asked about the effectiveness of the acceleration legislation (*Beschleunigungsgesetzgebung*) since 2018 on planning and permitting procedures. The survey focused on the effectiveness of the acceleration laws in general and on individual acceleration measures (abolition of the suspensory effect, shortening of the judicial appeal procedure, key-date regulation, assumption of approval). In addition, the respondents submitted their own proposals for what they consider to be effective accelerating measures for authorisation procedures in general and for judicial review.

Respondents were largely critical of the effectiveness of the acceleration laws since 2018. More than two thirds of respondents generally doubted the acceleration effect of these regulations. With regard to individual acceleration instruments, however, the opinions in the survey were

more nuanced. For example, the respondents were divided on the instrument of cancelling the suspensory effect and its acceleration potential, with both well-founded approval and rejection. Respondents tended to favour the acceleration effect of a shortened judicial appeal procedure. On the other hand, the interviewees were rather negative about the key-date regulation and overwhelmingly rejected the instrument of assumption of approval with regard to the potential for planning acceleration.

The respondents suggested various measures that they considered would have an accelerating effect, for example in the area of public participation, adjustments to substantive law or procedural law. However, by far the most frequently mentioned accelerating measure among the interviewees was the expansion of financial and human resources in planning and approval authorities and the administrative courts.

Chapter 5: Legal comparison of the requirements for recognition of environmental associations

A legal comparison of the national recognition requirements for environmental associations in six European countries (France, the Netherlands, Austria, Sweden, Switzerland, Germany) was drawn up in order to find indications of the framework in which a regulation of recognition in conformity with EU and international law could be possible.

Although the recognition requirements for environmental associations in the countries studied show many similarities, they also differ in key respects. These differences can pose challenges for the harmonisation of environmental law and the cross-border cooperation of environmental associations. It is to be expected that the national regulations on issues relating to the recognition of associations will continue to be strongly influenced by the case law of the ECJ and the ACCC. The requirements for the legal status, the required duration of existence and the number of members of the associations are particularly divergent. With regard to the legal status, the German regulation proves to be particularly restrictive in a comparison of countries, which only recognises organisations as environmental associations if they are organised on the basis of membership and internal democracy. The requirements for the minimum duration of existence of the associations also vary considerably, from no specific requirement in the Netherlands to ten years in Switzerland. The prescribed number of members is also regulated differently: While Sweden and Austria generally stipulate fixed minimum numbers, Germany does not.

The recognition procedures and the review of the recognition requirements also differ greatly. While some countries, such as Austria and France, carry out regular reviews, in other countries, such as Sweden and the Netherlands, this is done by the administrative courts as part of each individual legal action.

Chapter 6: Legal analyses of individual aspects

Access to justice of environmental associations against national and European product authorisation decisions by Dr. Franziska Heß and Lisa Hörtzsch (Annex I)

According to the ECJ ruling of 08.11.2022 - C-873/19 ("Type approval"), national procedural law must provide for a right of action for recognised environmental associations against product approval decisions. The subjects of action regulated in § 1 (1) UmwRG do not meet the requirements of Art. 9 (3) of the Aarhus Convention in this respect. This ECJ decision was analysed, the main reasons for the decision presented and evaluated with regard to its implementation in case law and literature. In order to determine the relevance of the decision with regard to other possible causes of action that can be challenged in court by recognised environmental associations, the question of which areas of law fall under product approval law and have the necessary environmental relevance for a right of action for associations was then

investigated. The various procedural models for the adoption and enforcement of product approval decisions (determined by EU law) were then examined. Finally, the resulting effects on the access to justice options of recognised environmental associations were presented using selected examples of product authorisation decisions.

As a result, the exhaustive catalogue of causes of action in § 1 (1) sentence 1 UmwRG in particular prevents action against the respective product approval decision in almost all of the example cases presented, because the UmwRG is primarily aimed at projects. There is therefore a structural gap in the access to justice regime, as there is no possibility of legal protection regardless of the (technical legal) decision type of a product approval as a reference or recognition decision or a transnational authorisation decision. The report therefore calls for the current legal situation, which is contrary to international and EU law, to be adapted and, in compliance with the requirements of Art. 9 (3) AC in conjunction with Art. 47 CFREU, to be amended in conformity with EU and international law.

The amendments to the Aarhus Regulation on legal protection in environmental matters by Prof. Dr. Angela Schwerdtfeger (**Annex II**)

With Regulation (EU) 2021/1767 of 6 October 2021, the European Parliament and Council amended the Aarhus Regulation (EC) No. 1367/2006. The amendments serve to fulfil the Union's contractual obligations under Art. 9 (3) and (4) AC and are intended to take into account the findings and recommendations of the ACCC in the ACCC/C/2008/32 procedure. Therefore, the ACCC's objections in these proceedings were explained, the implementation of these ACCC recommendations under EU law was outlined and then an assessment of the new regulation was made.

The report comes to the conclusion that the EU legislator has eliminated significant deficits in legal protection in environmental matters at EU level with the amendment of the Aarhus Regulation. In particular, the new definition of the term "administrative act" in Art. 2 (1) (g) of the new version of the Aarhus Regulation and the extension of the group of applicants in the internal review procedure under Art. 10 and 11 of the Aarhus Regulation (and, consequently, the applicants in the judicial procedure under Art. 12 of the Aarhus Regulation) to include members of the public other than NGOs are fundamentally positive. However, there are still questions and legal uncertainties with regard to these new regulations.

Acceleration areas for renewable energies - questions of access to justice by Prof. Dr. Angela Schwerdtfeger (**Annex III**)

The amendments to the Renewable Energy Directive also aim to accelerate permitting procedures. To this end, environmental assessments are shifted from the project level to the planning level in renewables acceleration areas. The Emergency Regulation of the Council of the EU of December 2022 already partially anticipated this idea. The amending Directive does not envisage any explicit changes with regard to access to justice; in particular, the requirements of the Aarhus Convention (AC) shall be observed. However, by deleting the environmental impact assessment at the project level, the amending Directive indirectly blocks the application of Art. 9 para. 2 AC. This means that access to justice must only be granted in accordance with Art. 9 para. 3 AC. The amending Directive thus results in a restriction of access to justice for the public against projects in renewables acceleration areas, which is, however, still in line with the Aarhus Convention.

Limits of accelerated project realisation taking into account the requirements of environmental protection, lawful administration and effective access to justice by Dirk Teßmer (Annex IV)

The instrument of releasing realisation measures prior to the completion of the examinations for the approval of the projects was examined in more detail on the occasion of current discussions on the facilitation of the possibilities for the approval of an early start and its effects on ensuring the protection of the environment and nature from unlawful and, in particular, irreversible interventions.

The report states that, in addition to obligations under international law, the EU implementation directives and provisions on the conservation of biodiversity must also be observed when authorising the early start of construction. Any decision on an early start of construction must comply with higher-ranking obligations or requirements such as the state objective provision of Art. 20a of the German Basic Law when exercising discretionary decisions in order to be able to guarantee constitutional behaviour. The earlier the premature start of construction is authorised in the pending main approval procedure, the more likely it is to have a detrimental effect on environmental protection and nature conservation in the sense of a *fait accompli* and a reversal of the rule/exception relationship. In fact, the planning and authorisation procedures, which are generally perceived as being too long, can certainly be accelerated in certain cases by starting construction work early. From a legal perspective, however, it should be noted that the exceptional nature of the early start of construction can quickly become the rule.

Access to justice clauses in EU environmental law by Prof. Dr. Alexander Proelß (Annex V)

The report analyses whether and, if so, what significance and binding effect the recitals of European secondary legislation, insofar as they refer to Art. 9 (3) AC, have with regard to access to legal protection when transposing EU legal acts into national law. Secondly, it was explained which requirements regarding access to justice can be found in Art. 9 (3) AC as interpreted by the ECJ and what consequences this has for the implementation of these requirements at Member State level.

Art. 9 (3) AC can be implemented at the level of EU law by integrating access to justice clauses into specific EU secondary legislation, thereby making it directly binding on Member States. However, the lack of inclusion of access to justice clauses in environment-related secondary legislation does not mean that Art. 9 (3) AC is irrelevant under EU law. The requirements of Art. 9 (3) AC are usually implemented by the legislator; however, this is not mandatory from the perspective of EU law. Insofar as an alternative or supplementary implementation by way of an interpretation of general provisions of German administrative and administrative procedural law by the administrative courts in conformity with EU law is considered, such an approach is subject to the objection of less legal clarity and certainty and also encounters the methodological limits of interpretation. This applies all the more to the question of analogous application of the provisions of the UmwRG to cases that may not be expressly regulated.

Chapter 7: Events within the framework of the project

Three specialist events were organised as part of the project:

- Environmental associations workshop 2021: Association lawsuits in environmental and climate protection - current developments on lawsuits and the latest results from studies (10.12.2021)
- Forum Environmental Access to Justice 2023: Effects of current European and national legislative amendments on access to justice (02.03.2023)

- Symposium on Environmental Legal Actions 2024 - Access to Justice in Environmental Matters: Effectiveness of environmental legal actions (16. and 17.05.2024)

1 Einführung

Die Verbandsklage im Umweltrecht erweitert das in Deutschland traditionell vorherrschende Prinzip des Individualrechtsschutzes. Der Fokus auf den Individualrechtsschutz im deutschen Verwaltungsrecht ergibt sich schon aus Art. 19 Abs. 4 Grundgesetz (GG⁵), wonach der Rechtsweg jeder Person offensteht, die durch die öffentliche Gewalt in ihren Rechten verletzt ist.

Verwaltungsrechtlich ist das Prinzip in den §§ 42 Abs. 2 und 113 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO⁶) festgeschrieben. Demnach können Bürger*innen grundsätzlich nur dann vor Gericht ziehen, wenn sie eine mögliche Verletzung in eigenen, ihnen individuell zustehenden Rechten geltend machen können.⁷ Diese Einschränkung verhinderte die effektive gerichtliche Durchsetzung des Umweltrechts, da viele umweltrechtliche Normen dem Schutz der Allgemeinheit dienen und gerade nicht Einzelinteressen der Bürger*innen schützen.⁸ Vor Einführung der Verbandsklage im Umweltrecht war es in Deutschland daher nur eingeschränkt möglich, objektivrechtliche Anforderungen an staatliche Entscheidungen im Umweltbereich wirksam vor Gericht durchzusetzen. Es oblag vor allem der Verwaltung, die Einhaltung dieser Bestimmungen sicherzustellen. Dies führte zu Vollzugsdefiziten.⁹

Umweltverbandsklagen stellen eine Ausnahme vom Prinzip des Individualrechtsschutzes dar, sodass anerkannte Umwelt- und Naturschutzverbände im Interesse der Allgemeinheit die Einhaltung umweltrechtlicher und sonstiger Vorschriften vor Gericht überprüfen lassen können. Im Namen der Umwelt können die Verbände eine objektive Rechtskontrolle anstoßen und die Durchsetzung nicht individualschützender umweltrechtlicher Normen sicherstellen.¹⁰ Umweltverbandsklagen haben somit eine wichtige rechtsstaatliche Funktion und sollen die umweltbezogenen Vorgaben, die der Gesetzgeber für behördliche Entscheidungen formuliert hat, durchsetzen.

Der Anstoß für die Anerkennung von Verbandsklagerechten kam vor allem aus dem europäischen und internationalen Recht. Die Aarhus-Konvention¹¹ sieht in ihrem Art. 9 Abs. 2 i. V. m. Art. 2 Abs. 5 einen „weiten Zugang“ zu Gerichten in Umweltangelegenheiten für Umweltvereinigungen vor. Auch der Unionsgesetzgeber misst der Öffentlichkeit eine „aktive Rolle“¹² bei der Durchsetzung umweltrechtlicher Vorgaben zu, wie insbesondere in der Richtlinie der Europäischen Union (EU) über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-Richtlinie¹³) deutlich wird. Diese europäischen und völkerrechtlichen Vorgaben prägen Umfang

⁵ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478) geändert worden ist.

⁶ Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 15. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 237) geändert worden ist.

⁷ Erweiterte Rügemöglichkeiten bestehen jedoch für Enteignungsbetroffene, denen nach Art. 14 Abs. 3 GG grundsätzlich ein Vollüberprüfungsanspruch auf Beachtung der Anforderungen des objektiven Rechts zusteht, soweit der geltend gemachte Fehler für die Eigentumsbeeinträchtigung kausal ist, ständige Rspr. etwa BVerwG, Urt. v. 10. 10. 2012 – 9 A 19/11, NVwZ 2013, 649, Rn. 13; BVerwG, Urteil vom 12.8.2009 – 9 A 64/07, Rn. 23 f.

⁸ Vgl. Wahl, Schütz, in: Schoch, Schneider (2020): VwGO, § 42 Rn. 227, m.w.N.

⁹ Vgl. Sachverständigenrat für Umweltfragen (2020): Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020, S. 498-499; Sachverständigenrat für Umweltfragen (2016): Verbandsklage wirksam und rechtskonform ausgestalten: Stellungnahme zur Novelle des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes, S. 5-6; Seibert, (2013): Verbandsklagen im Umweltrecht – Aktueller Stand, Perspektiven und praktische Probleme. In: NVwZ, 2013, 1040.

¹⁰ Ebd., m.w.N.

¹¹ UNECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25. Juni 1998 (Aarhus-Konvention).

¹² EuGH, Urt. v. 11.04.2013, C-260/11 (*Edwards und Pallikaropoulos*), Rn. 32.

¹³ Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 13.12.2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten.

und Anwendungsbereich von Umweltverbandsklagen vor deutschen Gerichten. Die Bundesrepublik Deutschland hat sich durch die Ratifizierung der Aarhus-Konvention verpflichtet, die dort gewährten Rechtsschutz- und Beteiligungsgarantien umzusetzen.

Die Umsetzung dieser Verpflichtungen in nationales Recht erfolgt in Deutschland vor allem durch das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG¹⁴). In der Vergangenheit haben sowohl Entscheidungen des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) als auch des Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC) Rechtsänderungen an den bestehenden Regelungen erforderlich gemacht. Um die Klagemöglichkeiten anerkannter Umweltverbände an die unions- und völkerrechtlichen Anforderungen anzupassen, wurde das UmwRG seit seinem Inkrafttreten mehrfach novelliert. Die jüngste Änderung des Gesetzes im Jahr 2017 gab Anlass zu der diesem Forschungsprojekt vorangegangenen Untersuchung im Zeitraum von 2017 bis 2020.¹⁵ Die Ergebnisse des nun ebenfalls abgeschlossenen, an das Vorgängerprojekt anschließende Forschungsprojekt deckten den Zeitraum von 2021 bis 2023 ab und sind im Lichte von Arbeiten an einer erneuten Novellierung des UmwRG zu betrachten. Das Forschungsvorhaben analysiert und bewertet empirisch die praktischen Erfahrungen im Vollzug seit der Novelle von 2017 und liefert neue Impulse für eine völker- und europarechtskonforme Ausgestaltung und Weiterentwicklung der Umweltverbandsklage in Deutschland. Zudem dient es dazu, auch kurzfristig entstehenden Beratungsbedarf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) im genannten Themenbereich zu adressieren.

1.1 Geschichte des UmwRG bis 2017¹⁶

Die erste Fassung des UmwRG trat in Deutschland im Dezember 2006 in Kraft. Am 15. Januar 2007 ratifizierte Deutschland die Aarhus-Konvention, die bereits 2001 in Kraft getreten war.¹⁷ Das UmwRG wurde zur Umsetzung der Aarhus-Konvention in innerstaatliches Recht erlassen.¹⁸

In dieser ersten Version der Umweltverbandsklage von 2006 konnten Umweltverbände noch nicht ausschließlich im allgemeinen Interesse des Umweltschutzes Klagen erheben. Insbesondere waren sie darauf beschränkt, nur die Verletzung solcher umweltrechtlicher Vorschriften geltend zu machen, die auch individuelle Rechte begründen, also z. B. dem individuellen Gesundheitsschutz dienen. Nach § 1 Abs. 1 UmwRG (a.F. 2006) erstreckten sich die Klagemöglichkeiten der anerkannten Umweltverbände vor allem auf UVP-pflichtige Vorhaben wie z. B. Industrieanlagen. Die Verbände konnten jedoch gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG (a. F. 2006) nur Verstöße gegen Rechtsvorschriften geltend machen, die dem Umweltschutz dienen, Rechte Einzelner begründen und für die angegriffene Entscheidung von Bedeutung waren.

¹⁴ Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. August 2017 (BGBl. I S. 3290), das zuletzt durch Artikel 14b des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 405) geändert worden ist.

¹⁵ Habigt et al. (2021): Abschlussbericht - Wissenschaftliche Unterstützung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten in der 19. Legislaturperiode, UBA-Texte 149/2021.

¹⁶ Siehe dazu schon Habigt et al. (2021): Abschlussbericht - Wissenschaftliche Unterstützung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten in der 19. Legislaturperiode, UBA-Texte 149/2021, S. 30 ff.

¹⁷ Gesetz zu dem Übereinkommen vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Übereinkommen), vom 9. Dezember 2006 (BGBl. 2006 II, S. 1251); <https://www.bmuv.de/themen/umweltinformation/aarhus-konvention> (alle Links im Bericht zuletzt besucht am 18.12.2024).

¹⁸ Schlacke (2019): Aktuelles zum Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz. In: NVwZ, 2019, 1392, 1393.

Mit der Anfang 2013 vorgenommenen ersten größeren Novellierung des UmwRG wurden die Rügebefugnisse der Verbände erweitert.¹⁹ Diese Erweiterung war notwendig geworden, nachdem der EuGH 2011 in seinem "Trianel"-Urteil entschieden hatte, dass die Beschränkung der gerichtlich angreifbaren Verstöße auf die Missachtung von Vorschriften zum Schutz der "Rechte Einzelner" gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG 2006 nicht mit dem Unionsrecht vereinbar ist.²⁰ Daraufhin wurde § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG dahingehend geändert, dass Umweltverbände nun alle Verstöße gegen umweltschutzbezogene Vorschriften geltend machen können.

Die nächste bedeutende Änderung des UmwRG erfolgte Ende 2015 infolge der Entscheidung des EuGH im Fall "Altrip" aus dem Jahr 2013.²¹ Diese Anpassungen betrafen insbesondere die Regelungen zur gerichtlichen Überprüfung von UVP-Verfahrensfehlern und die Voraussetzungen, unter denen solche Fehler zur Aufhebung einer Zulassungsentscheidung führen können.²² Seitdem gewähren § 4 Abs. 1 und 1a UmwRG sowohl anerkannten Umweltverbänden als auch betroffenen Bürgern* Bürgerinnen deutlich erweiterte Klagerechte. Dies gilt insbesondere für Fälle von "absoluten" UVP-Verfahrensfehlern, bei denen eine Aufhebung der Verwaltungsentscheidung unabhängig von den Auswirkungen des Fehlers auf das Ergebnis verlangt werden kann.²³

1.2 Die Novelle des UmwRG aus 2017

Die letzte Novelle des UmwRG fand im Jahr 2017 statt und brachte weitere umfangreiche Änderungen mit sich.²⁴ Die Novelle sollte insbesondere ein Urteil des EuGH aus 2015 sowie eine Entscheidung des ACCC gegen Deutschland aus 2014 umsetzen.²⁵ Dem EuGH-Urteil lag ein Vertragsverletzungsverfahren bezüglich der UVP-Richtlinie und der Richtlinie der EU über Industrieemissionen (IE-Richtlinie²⁶) zugrunde. Dabei wurde festgestellt, dass die im deutschen Recht vorgesehene Einschränkung der gerichtlichen Überprüfung UVP-pflichtiger Vorhaben durch strenge Präklusionsregelungen gegen das Erfordernis eines umfassenden und effektiven Zugangs zu Gericht verstößt. Die Entscheidung des ACCC gegen Deutschland aus 2014 erklärte darüber hinaus die Beschränkung der nach dem UmwRG zulässigen Klagegegenstände auf umweltschützende Vorschriften für völkerrechtswidrig.²⁷

Die Novelle erweiterte die Rechte der Umweltverbände deutlich umfassender als die vorherigen Reformen. Folgende Änderungen gelten nun seit 2017:²⁸

¹⁹ Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer umweltrechtlicher Vorschriften v. 21.1.2013, (BGBl. I 2013, 95).

²⁰ EuGH, Urt. v. 12.5.2011, C-115/09 (*Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen e. V. / Bezirksregierung Arnsberg*), die Trianel Kohlekraftwerk Lünen GmbH & Co. KG war Beigeladene im Verfahren.

²¹ EuGH, Urt. v. 7.11.2013, C-72/12 (*Gemeinde Altrip u. a. / Land Rheinland-Pfalz*).

²² Gesetz zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes zur Umsetzung des Urteils des EuGH vom 7.11.2013 in der Rechtssache C-72/12, vom 20.11.2015, BGBl. I 2015, S. 2069.

²³ Vgl. dazu Schmidt, Schrader, Zschesche (2014): Die Verbandsklage im Umwelt- und Naturschutzrecht, Rn. 523 ff.; Schlacke, NVwZ 2014, 11 f.; Ekardt, NVwZ 2014, 393 ff.

²⁴ Gesetz zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben vom 29.5.2017, BGBl. I 2017, S. 1298.

²⁵ EuGH, Urt. v. 15.10.2015 – C-137/14 (*Kommission / Deutschland*), siehe dazu ausführlich Habigt et al. (2021): Abschlussbericht - Wissenschaftliche Unterstützung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten in der 19. Legislaturperiode, UBA-Texte 149/2021, B.2.3, S. 137 ff.; ACCC/C/2008/31, ECE/MP.PP/C.1/2014/8, S. 19.

²⁶ Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung), (IE-Richtlinie).

²⁷ Vgl. dazu Schmidt, Schrader, Zschesche (2014): Die Verbandsklage im Umwelt- und Naturschutzrecht, Rn. 144 ff.

²⁸ Vertiefend Schlacke (2019): Aktuelles zum Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz. In: NVwZ, 2019, 1392, 1397 ff.

- Der Katalog der möglichen Klagegegenstände wurde um drei neue Kategorien erweitert (§ 1 Abs. 1 Nr. 4-6 UmwRG). In den Anwendungsbereich des UmwRG fallen nun auch:
 - Pläne und Programme mit einer Pflicht zur Strategischen Umweltprüfung (§ 1 Abs. 1 Nr. 4 UmwRG),
 - Verwaltungsakte oder öffentlich-rechtliche Verträge, die nicht UVP-pflichtige Zulassungsentscheidungen enthalten und für die umweltbezogene Vorschriften Anwendung finden (§ 1 Abs. 1 Nr. 5 UmwRG),
 - Verwaltungsakte über Überwachungs- oder Aufsichtsmaßnahmen (§ 1 Abs. 1 Nr. 6 UmwRG).
- Bei UVP-pflichtigen Vorhaben findet eine umfassende Rechtmäßigkeitsprüfung im Verbandsklageverfahren statt (§ 2 Abs. 1 UmwRG).²⁹
- Die materielle Präklusion entfällt für Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen, die unter Art. 9 Abs. 2 der Aarhus-Konvention fallen (z. B. Entscheidungen nach der UVP-Richtlinie, der IE-Richtlinie). Dieser Wegfall wird regelungstechnisch begleitet durch die Einführung oder Modifizierung der §§ 5, 6 und 7 UmwRG, welche die Berücksichtigung verspäteten oder erstmaligen klägerischen Vortrags in Gerichtsverfahren mit Umweltbezug begrenzen sollen. Diese neuen Regelungen beinhalten die Einführung einer Missbrauchsklausel (§ 5 UmwRG), einer Klagebegründungsfrist (§ 6 UmwRG) sowie Heilungsmöglichkeiten für materielle Mängel durch Entscheidungsergänzung (§ 7 Abs. 5 UmwRG).³⁰

1.3 Ausblick auf erneute Novellierung

Am 30.09.2024 hat die Bundesregierung einen Entwurf für eine erneute Novellierung des UmwRG vorgelegt.³¹ In der Begründung zum Entwurf wird ausgeführt, dass der Gesetzgeber weiteren Bedarf sieht, das UmwRG an Vorgaben der Aarhus-Konvention und entsprechende unionsrechtliche Regelungen anzupassen. Im Einzelnen soll das UmwRG durch die Novelle an eine Entscheidung des ACCC gegen Deutschland aus 2021, ein Urteil des EuGH aus 2022 sowie ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) angepasst werden.³²

Im Juli 2021 kam das ACCC nach einem Antrag von WWF Deutschland zu dem Schluss, dass die Regelung des § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 UmwRG nicht mit der Aarhus-Konvention vereinbar ist.³³ Diese Regelung sieht vor, dass anererkennungsfähige Vereinigungen, die sich für den Umweltschutz einsetzen, eine offene Mitgliedschaft mit vollem Stimmrecht für die Mitglieder haben müssen. Dies schließt bisher insbesondere Vereinigungen wie den WWF, die in der Rechtsform einer Stiftung organisiert sind, von der Wahrnehmung des Verbandsklagerechts aus. Das ACCC empfahl, diese Regelung ersatzlos zu streichen.

²⁹ Etwas anderes gilt gemäß § 2 Abs. 1 S. 2 UmwRG weiterhin für Klagen gegen Entscheidungen im Sinne der § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 2a-6 UmwRG. Hier bleibt die Beschränkung auf die Rüge umweltbezogener Rechtsvorschriften bestehen.

³⁰ Siehe dazu ausführlich Habigt et al. (2021): Abschlussbericht - Wissenschaftliche Unterstützung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten in der 19. Legislaturperiode, UBA-Texte 149/2021, S. 96 ff. sowie S. 118 ff.

³¹ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und weiterer umweltrechtlicher Vorschriften v. 30.09.2024, BT-Drs. 20/13081.

³² ACCC/C/2016/137 Deutschland; EuGH, Urt. v. 08.11.2022, C-873/19 (*Deutsche Umwelthilfe e. V. / Bundesrepublik Deutschland*); BVerwG, Urt. v. 26.01.2023, 10 CN 1.23.

³³ ACCC/C/2016/137 Deutschland, ECE/MP.PP/C.1/2021/25, Rn. 121.

Im November 2022 entschied der EuGH, dass EU-Mitgliedstaaten den sachlichen Anwendungsbereich von Art. 9 Abs 3 der Aarhus-Konvention nicht dadurch einschränken dürfen, dass sie bestimmte Entscheidungen, z. B. im Bereich von Produktzulassungen, nicht für Rechtsbehelfe anerkannter Umweltvereinigungen zugänglich machen.³⁴ Dementsprechend muss der in § 1 Abs. 1 S. 1 UmwRG geregelte Anwendungsbereich für Umweltverbandsklagen zumindest auch auf Produktzulassungen erweitert werden.³⁵

Im Januar 2023 entschied das BVerwG, dass anerkannte Umweltvereinigungen auch dann klagebefugt sind, wenn sie eine behördliche Entscheidung über Pläne und Programme angreifen, die möglicherweise gegen europäisches Umweltrecht verstößt, selbst wenn die betroffenen Pläne und Programme keiner Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung unterliegen.³⁶ Dies ist derzeit in § 1 Abs. 1 Nr. 4 UmwRG jedoch noch so vorgesehen. Damit ist diese Norm aus Sicht des BVerwG nicht unions- und völkerrechtskonform.

Außerdem zielt der Referentenentwurf laut seiner Begründung darauf ab, das UmwRG an unionsrechtliche Richtlinien und Verordnungen sowie an zwei Entschlüsse des Deutschen Bundestages anzupassen.³⁷

1.4 Forschungsfragen

Das Vorhaben unterstützte das Umweltressort bei den anstehenden Aufgaben zum Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten in der 20. Legislaturperiode vor allem empirisch und rechtswissenschaftlich.

Im Zentrum stand zunächst die wissenschaftliche Bewertung rund um Fragen zur Auswirkung der Novelle des UmwRG 2017 im Untersuchungszeitraum von 2021 bis 2023. So soll auch mit Blick auf das Vorgängerprojekt eine empirische Grundlage zur fortlaufenden Bewertung der Wirkung der Umweltverbandsklage geschaffen werden. Im Einzelnen ergaben sich folgende Untersuchungsgegenstände:

- Es wurden alle Umweltverbandsklagen erfasst, bei denen in den Jahren 2021 bis 2023 erstmals eine verwaltungsgerichtliche Entscheidung ergangen ist.
- Es wurde ermittelt, ob es im Untersuchungszeitraum von 2021 bis 2023 zu einer Zunahme von umweltrechtlichen Rechtsbehelfen nach dem UmwRG und zu einer signifikanten Verlängerung von Entscheidungsverfahren gekommen ist und wie sich die Klagezahlen und die Entscheidungsdauer im Vergleich zu in früheren Zeiträumen erfassten Verbandsklagen entwickelt haben.
- Weiter wurde untersucht, zu welchen Klagegegenständen Umweltverbandsklagen erhoben wurden und wie erfolgreich sie waren. Außerdem wurde die Mitwirkung der Umweltverbände an den, den Klagen vorgelagerten, Beteiligungsverfahren erhoben.
- Darüber hinaus fand eine Aufschlüsselung der erfassten Klagen nach klagenden Umweltverbänden und Klagegegenständen statt.

³⁴ EuGH, Urt. v. 08.11.2022, C-873/19 (*Deutsche Umwelthilfe e. V. / Bundesrepublik Deutschland*).

³⁵ Siehe dazu vertiefend das Gutachten von Dr. Franziska Heß und Lisa Hörtzsch, „Umweltverbandsrechtsschutz gegen nationale und europäische Produktzulassungsentscheidungen“ im Anhang I des Bands II zu diesem Bericht.

³⁶ BVerwG, Urt. v. 26.01.2023, 10 CN 1.23.

³⁷ BT-Drs. 18/12146; BT-Drs. 20/5570.

- ▶ Es wurde zudem untersucht, welche Relevanz die §§ 5 und 6 UmwRG in der gerichtlichen Praxis hatten.
- ▶ Die durch statistische Erhebungen gewonnenen Informationen zur Umweltverbandsklage im Untersuchungszeitraum wurden ergänzt durch eine qualitative Befragung von Experten*Expertinnen zur Bewertung des Rechtsschutzes in Umweltfragen sowie zur Beschleunigungsgesetzgebung seit 2018 aus Sicht der Praxis.
- ▶ Außerdem wurde ein Rechtsvergleich zu den nationalen Anerkennungs Voraussetzungen von Umweltvereinigungen in sechs europäischen Ländern erstellt (Frankreich, Niederlande, Österreich, Schweden, Schweiz, Deutschland), um Anhaltspunkte dafür zu finden, in welchem Rahmen eine unions- und völkerrechtskonforme Weiterentwicklung der Anerkennungs Voraussetzungen möglich sein könnte.

Ergänzend zu diesen Fragestellungen wurden fünf Themen im Rahmen umfassender Rechtsgutachten mit weitergehenden Fragestellungen vertieft (Gutachten im Anhangband):

- ▶ Laut der Entscheidung des EuGH vom 08.11.2022 - C-873/19 („Typengenehmigung“) muss das nationale Verfahrensrecht ein Klagerecht der anerkannten Umweltvereinigungen gegenüber Produktzulassungsentscheidungen vorsehen. Die in § 1 Abs. 1 UmwRG geregelten Klagegegenstände genügen insoweit nicht den Anforderungen von Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention. Diese EuGH-Entscheidung wurde ausgewertet, die wesentlichen Entscheidungsgründe dargestellt und im Hinblick auf die Umsetzung in Rechtsprechung und Literatur bewertet. Um die Relevanz der Entscheidung im Hinblick auf weitere mögliche Klagegegenstände, die von den anerkannten Umweltvereinigungen gerichtlich angegriffen werden können, ermitteln zu können, wurde dann der Frage nachgegangen, welche Rechtsgebiete dem Produktzulassungsrecht unterfallen und den für ein Verbandsklagerecht notwendigen Umweltbezug aufweisen. Dann wurden Verfahrensmodelle für den Erlass und Vollzug von (unionsrechtlich determinierten) Produktzulassungsverfahren untersucht sowie Rechtsschutzmöglichkeiten anerkannter Umweltvereinigungen anhand exemplarisch ausgewählter Produktzulassungsentscheidungen dargestellt.
- ▶ Mit der Verordnung (EU) 2021/1767 vom 6. Oktober 2021 änderten Europäisches Parlament und Rat die Aarhus-Verordnung (EG) Nr. 1367/2006. Die Änderungen dienen der Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen der Union aus Art. 9 Abs. 3, 4 AK und sollen die Feststellungen und Empfehlungen des ACCC in dem Verfahren ACCC/C/2008/32 berücksichtigen. Daher wurden die Beanstandungen des ACCC in diesem Verfahren erläutert, die unionsrechtliche Umsetzung dieser Empfehlungen des ACCC skizziert und sodann eine Bewertung der Neuregelung vorgenommen.
- ▶ Die Änderungen der Erneuerbaren-Energien-Richtlinie von November 2023 werden in ihren unionsrechtlichen Kontext eingeordnet und die rechtliche Konstruktion der Beschleunigungsgebiete wird in den Blick genommen. Auf dieser Grundlage können die Auswirkungen der Änderungen auf den Rechtsschutz bestimmt werden. Im Ergebnis erweisen sich die Änderungen als Verkürzung des Rechtsschutzes, die allerdings noch mit Art. 9 AK vereinbar sind.
- ▶ Das Instrument der Freigabe von Realisierungsmaßnahmen im Vorfeld des Abschlusses der Prüfungen zur Genehmigung der Vorhaben wurde anlässlich aktueller Diskussionen um die Erleichterung der Möglichkeiten zur Zulassung eines vorzeitigen Beginns und dessen Auswirkungen auf die Gewährleistung des Schutzes von Umwelt und Natur vor rechtswidrigen und insbesondere irreversiblen Eingriffen näher beleuchtet.

- ▶ Schließlich wurde untersucht, ob und ggf. welche Aussage- und Bindungswirkung die Erwägungsgründe europäischer Sekundärrechtsakte, soweit diese auf Art. 9 Abs. 3 AK Bezug nehmen, zum Zugang zu Rechtsschutz bei der Umsetzung von EU-Rechtsakten in nationales Recht entfalten. Zum anderen wurde erläutert, welche Anforderungen, den Zugang zu Gericht betreffend, Art. 9 Abs. 3 AK in seiner Auslegung durch den EuGH zu entnehmen sind, und welche Folgen sich hieraus für die Umsetzung dieser Anforderungen auf mitgliedstaatlicher Ebene ergeben.

1.5 Projektbestandteile und Methodik

Das Projekt besteht aus verschiedenen Teilen und verwendet unterschiedliche methodische Ansätze:

- ▶ Im empirischen Teil zur Entwicklung der Praxis der umweltrelevanten Verbandsklagen wurden die in früheren Untersuchungen erprobten methodischen Ansätze übernommen und teilweise ausgebaut (siehe 2.1). Diese wurden ebenfalls genutzt für die Ermittlung der Mitwirkung der Umweltverbände an Beteiligungsverfahren, für die Erhebung der klagenden Umweltverbände sowie für die Untersuchung der Auswirkungen der §§ 5 und 6 UmwRG.
- ▶ Für die Untersuchung der Dauer von Entscheidungsverfahren (siehe 2.5) wurde vor allem die Dauer gerichtlicher Verfahren im Zusammenhang mit dem Wegfall der Präklusion analysiert, insbesondere bei Klagen gegen Straßenplanungen und Eisenbahnprojekte sowie für Verfahren bei Vorhaben mit Bezug zur Energiewende. Es wurden Daten zu erhobenen Verbandsklagen ermittelt und ausgewertet. Vergleiche zu früheren Untersuchungszeiträumen konnten gezogen werden. Details zum methodischen Vorgehen finden sich in Kapitel 2.5.1.
- ▶ Neben der Ermittlung empirischer Daten zum Klagegeschehen und zur Dauer von Entscheidungsverfahren wurde eine qualitative Befragung anhand leitfadengestützter Interviews durchgeführt, um bestimmte Entwicklungen aus der Praxis zu erfassen. Die Vorgehensweise hierzu ist in Kapitel 3.1 beschrieben.
- ▶ Weiter enthält der Bericht eine rechtsvergleichende Studie zu den nationalen Anerkennungs Voraussetzungen von Umweltvereinigungen in sechs verschiedenen Ländern.
- ▶ Weitere Untersuchungen umfassten folgende rechtswissenschaftliche Analysen zur Unterstützung des Umweltressorts (Gutachten im **Band II: Anhang** zu diesem Bericht):
 - Umweltverbandsrechtsschutz gegen nationale und europäische Produktzulassungsentscheidungen
 - Die Änderungen der Aarhus-Verordnung zum Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten
 - Beschleunigungsgebiete für erneuerbare Energien – Fragen des Rechtsschutzes
 - Grenzen beschleunigter Vorhabenrealisierung unter Berücksichtigung der Anforderungen des Umweltschutzes, gesetzmäßiger Verwaltung und effektiver Rechtsschutzgewährung
 - Rechtsschutzklauseln im EU-Umweltrecht
- ▶ Im Rahmen des Projekts wurden drei Fachveranstaltungen durchgeführt:

- Verbände-Workshop 2021: Verbandsklagen im Umwelt- und Klimaschutz – aktuelle Entwicklungen zu Klagen und neueste Ergebnisse aus Studien (10.12.2021)
- Forum Umweltrechtsschutz 2023: Auswirkungen aktueller europäischer und nationaler Gesetzesnovellen auf den Rechtsschutz (02.03.2023)
- Symposium zur umweltrechtlichen Verbandsklage 2024 - Zugang zu Gericht in Umweltangelegenheiten: Effektivität umweltrechtlicher Verbandsklagen (16. u. 17.05.2024)

Diese Veranstaltungen dienten der Vorstellung des Forschungsstandes und dem fachlichen Austausch zu aktuellen Themen des Umweltrechtsschutzes. Teilnehmende waren Vertreter*innen aus Umweltvereinigungen, Gerichten, Behörden, Wissenschaft, Anwaltschaft, Wirtschaftsverbänden, Vorhabenträgern und teilweise auch Bundestagsmitglieder (siehe Kapitel 6).

2 Darstellung und Auswertung der empirischen Untersuchung von umweltrechtlichen Verbandsklagen von 2021 bis 2023

Im Folgenden wird die Entwicklung der Klagetätigkeit anerkannter Umweltverbände von 2021 bis 2023 auf der Grundlage einer empirischen Untersuchung analysiert. Die dabei verwendete Methodik entspricht dem Vorgehen bei der Studie, die im Rahmen des Forschungsprojekts zum Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten für die 19. Legislaturperiode – also für den Zeitraum von 2017 bis 2020 – entwickelt worden ist.³⁸

2.1 Methodik und Reichweite der Untersuchung

2.1.1 Ansatzpunkte der Untersuchung

Mit der vorliegenden Untersuchung soll insbesondere geklärt werden, wie häufig, bei welchen behördlichen Entscheidungen und mit welcher Erfolgsquote die anerkannten Umweltverbände³⁹ die in den §§ 1 ff. UmwRG und in § 64 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) geregelten Klagebefugnisse in den Jahren 2021 bis 2023 genutzt haben. Die Auswertung erfasst nur die Fälle, zu denen die Verwaltungsgerichte in der Zeit vom 01.01.2021 bis 31.12.2023 erstmals eine Entscheidung in der Sache⁴⁰ getroffen haben. Für die Berücksichtigung ist also das Datum der ersten Entscheidung maßgeblich, die von den Gerichten getroffen wurde, nicht hingegen das Datum der Klageerhebung. Es werden daher in der Auswertung auch Fälle berücksichtigt, bei denen die Verfahren durch Klagen oder Anträge aus dem Jahr 2020 oder früher eingeleitet worden sind. Zugleich bleiben alle im Untersuchungszeitraum ergangenen gerichtlichen Entscheidungen unberücksichtigt, die sich auf Fälle beziehen, zu denen bereits eine (erste) Entscheidung aus der Zeit vor 2021 vorliegt. Dieser Untersuchungsansatz entspricht der Vorgehensweise bei den vorangehenden Studien, so dass die Vergleichbarkeit der Ergebnisse gewährleistet wird.⁴¹

Zu beachten ist, dass bei der quantitativen Erfassung in der Regel nur *ein Fall* gezählt wird, wenn zu einem Vorhaben – z. B. zur Genehmigung von Windenergieanlagen – oder einer behördlichen Maßnahme mehrere Gerichtsentscheidungen vorliegen.⁴² Es wird also auch dann von *einem Fall* ausgegangen, wenn z.B. zu einer behördlichen Genehmigung ein Beschluss im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes und ein Urteil im Hauptsacheverfahren sowie ggf. noch weitere Entscheidungen in nachfolgenden Berufungs- oder Revisionsverfahren ergangen sind. Daher ist

³⁸ Vgl. Habigt et al. (2021): Abschlussbericht - Wissenschaftliche Unterstützung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten in der 19. Legislaturperiode, UBA-Texte 149/2021, S. 36 ff.

³⁹ Siehe zu den derzeit auf Bundes- und Landesebene anerkannten Umweltverbände näher unten 2.7.

⁴⁰ Maßgeblich waren also nur Urteile oder Beschlüsse, in denen über die Rechtmäßigkeit der Verwaltungsentscheidung bzw. über die aufschiebende Wirkung des Rechtsbehelfs entschieden worden ist oder die z.B. nach einem Vergleich oder einer Erledigung des Rechtsstreits getroffen worden sind, nicht hingegen bspw. Beschlüsse zur Verweisung an ein anderes Gericht.

⁴¹ Vgl. Habigt et al. (2021): Abschlussbericht - Wissenschaftliche Unterstützung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten in der 19. Legislaturperiode, UBA-Texte 149/2021, S. 36 ff.; Schmidt, Zschesche (2018): Die Klagetätigkeit der Umweltschutzverbände im Zeitraum 2013 bis 2017, Studie im Auftrag des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU), S. 10 ff.; siehe dazu u.a. auch schon Schmidt et al. (2013): Verbandsklagen im Umwelt- und Naturschutzrecht 2011 und 2012 unter Berücksichtigung der der Entwicklung von 2007 bis 2010 – eine empirische Untersuchung im Auftrag des BfN.

⁴² Abweichend von dieser Regel sind dann mehrere Fälle erfasst worden, wenn mehrere Umweltverbände unabhängig voneinander gegen ein bestimmtes Vorhaben vorgegangen sind und die Gerichte dazu mehrere Entscheidungen „parallel“ getroffen haben.

die Zahl der von 2021 bis 2023 erfassten und ausgewerteten Gerichtsentscheidungen deutlich höher als die Zahl der registrierten Fälle.⁴³

Im Untersuchungszeitraum gab es auch zwei Klagen von Verbänden, die sich dagegen richteten, dass das Umweltbundesamt ihre Anträge auf Anerkennung nach § 3 Abs. 1 UmwRG abgewiesen hatte.⁴⁴ Diese Fälle sind in der Auswertung nicht berücksichtigt worden, weil es dabei nicht um Klagen gegen Vorhaben oder Maßnahmen der Behörden auf Grundlage der in den §§ 1 und 2 UmwRG geregelten Klagebefugnisse ging, sondern um die Frage, ob ein Verband unter den Voraussetzungen des § 3 Abs. 1 UmwRG als klagebefugt anerkannt werden kann. Außerdem sind Fälle nicht berücksichtigt worden, bei denen Umweltverbände statt als Kläger nur gemäß § 13 Abs. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) als beigeladene Partei an den Verfahren beteiligt waren.⁴⁵

In der Auswertung sind die nach dem beschriebenen Ansatz erfassten Fälle quantitativ erfasst und den einzelnen Bundesländern zugeordnet worden. Anschließend erfolgte eine Analyse der Fälle im Hinblick auf die verschiedenen Klagegegenstände und die Erfolgsquote. Außerdem ist gesondert betrachtet worden, bei welchen Klagen und Verfahren die Umweltverbände ihre mit der Novelle von 2017 in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4-6 UmwRG eingefügten Klagebefugnisse genutzt haben. Darüber hinaus wurde untersucht, ob die mit dieser Novelle unter anderem auch bei der Präklusion von Einwendungen im Verwaltungsverfahren und bei den Begründungsfristen für die Klagen erfolgten Rechtsänderungen die Dauer der erstinstanzlichen Gerichtsverfahren beeinflusst haben und ob sich die Umweltverbände – trotz dieser Änderungen – weiter an den Verwaltungsverfahren beteiligt haben.

2.1.2 Datenerhebung und Aussagekraft der Daten

Die bei dieser Untersuchung für den Zeitraum 2021 bis 2023 durchgeführte Datenerhebung beruht – wie bei den vorangehenden Studien⁴⁶ – vor allem auf Recherchen in den juristischen Datenbanken „juris“ und „beck-online“; ergänzend sind auch die Portale „dejure“ und „openJur“ genutzt worden. Die Suche erfolgte unter Verwendung der (kombinierten) Schlagworte „Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz“, „UmwRG“ und „Umweltverbandsklage“ sowie zusätzlich nach Rechtsprechung zu „Windenergieanlagen“. Darüber hinaus sind – anders als bei der Studie für den Zeitraum 2017 bis 2020⁴⁷ – im August und September 2023 die Internetseiten aller anerkannten Umweltverbände⁴⁸ aufgerufen und mittels verschiedener Schlagworte im Hinblick auf mögliche Klageaktivitäten analysiert worden. Dadurch ließen sich eine ganze Reihe von Klagen und Verfahren ermitteln, die zunächst in den Online-Datenbanken nicht gefunden werden konnten. Zusätzlich sind dann noch bei allen Umweltverbänden, bei denen Klageaktivitäten festgestellt worden waren, weitere Recherchen durchgeführt worden. Zum einen wurden deren Websites im März und April 2024 noch einmal nach neuen Informationen durchgesehen. Zum anderen ist versucht worden, durch gezielte Anfragen bei den klageaktiven Verbänden nähere Informationen zu auf den Websites erwähnten Klagen und auch zu weiteren Fällen zu erhalten. Ein zusätzlicher Researchweg waren schließlich noch Anfragen bei

⁴³ Zu den 208 Fällen, die in die Auswertung einbezogen worden sind (siehe 2.2), lagen zum Stichtag 15.6.2024 insgesamt 284 Entscheidungen vor.

⁴⁴ Vgl. VG Halle, Urt. v. 29.09.2022 – 4 A 169/21 – juris, und VG Halle, Urt. v. 01.12.2022 – 4 A 102/22 – juris.

⁴⁵ Siehe z.B. OVG Lüneburg, Beschl. v. 18.12.2023 – 10 OB 125/23 – juris, zur Beiladung in einem Klageverfahren, das vom Hersteller eines Pflanzenschutzmittels gegen eine im dafür erteilten Zulassungsbescheid enthaltene Nebenbestimmungen geführt wurde.

⁴⁶ Vgl. Habigt et al. (2021): Abschlussbericht – Wissenschaftliche Unterstützung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten in der 19. Legislaturperiode, UBA-Texte 149/2021, S. 36 ff.

⁴⁷ Siehe zu den dafür durchgeführten Recherchen näher Habigt et al. (2021): Abschlussbericht – Wissenschaftliche Unterstützung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten in der 19. Legislaturperiode, UBA-Texte 149/2021, S. 37 f.

⁴⁸ Nur ganz wenige der anerkannten Umweltverbände in Deutschland betreiben keine Internetseite.

Rechtsanwälten*Rechtsanwältinnen, die Umweltverbände gerichtlich vertreten haben und – nach einer Freigabe durch diese – ergänzende Informationen zu einzelnen Fällen bereitstellen konnten.

Durch die beschriebene Vorgehensweise hat sich der Rechercheaufwand deutlich erhöht, es konnten aber – ergänzend zu den Datenbankrecherchen – auch mehr Hinweise auf neue Fälle bzw. Gerichtsentscheidungen gefunden werden als bei der Studie für den Zeitraum 2017 bis 2020. Hinzu kommt, dass durch die teilweise wiederholten Nachfragen, die bei den klageaktiven Umweltverbänden gestellt worden sind, mehr Fälle zusätzlich erfasst werden konnten als zuvor. Das ist vor allem darauf zurückzuführen, dass mehrere Verbände auf Nachfrage umfangreiche Listen der von ihnen geführten Verfahren zur Verfügung gestellt haben. Zwar enthielten diese Listen nur teilweise die für weitergehende Ermittlungen zu den einzelnen Entscheidungen notwendigen Angaben (z. B. Aktenzeichen). Es ergaben sich daraus aber auch Hinweise auf eine ganze Reihe von gerichtlichen Verfahren, die durch Erledigung beendet worden sind und deshalb in den juristischen Datenbanken nicht zu finden waren. Das gilt häufig auch für durch Vergleiche abgeschlossene Fälle, die daher ebenfalls meist nur durch Rückfragen bei den Umweltverbänden ermittelt werden konnten.

Insgesamt gesehen haben sich die Resultate der Datenerhebung zwar durch die beschriebene Vorgehensweise weiter verbessert. Auch bei der aktuellen Untersuchung ist jedoch davon auszugehen, dass bis zum Abschluss der Recherchen am 15.06.2024 nicht alle Verbandsklagen erfasst werden konnten, zu denen von 2021 bis 2023 (erstmalig) gerichtliche Entscheidungen getroffen worden sind. Ein wesentlicher Grund dafür ist, dass diese Entscheidungen in den juristischen Datenbanken in einigen Fällen erst nach mehr als einem halben Jahr oder gar nicht erfasst werden. Das betrifft vor allem in erster Instanz durch Verwaltungsgerichte entschiedene Fälle, die nicht selten erst dann „entdeckt“ werden, wenn eine später in einem Beschwerde- oder Berufungsverfahren dazu getroffene Entscheidung darauf hinweist. Zwar veröffentlichen die Verwaltungsgerichte inzwischen ihre Entscheidungen in großem Umfang in dafür eingerichteten Internetportalen.⁴⁹ Eine speziell auf die Umweltverbände als Kläger ausgerichtete Suche ist in diesen Portalen jedoch meist nicht erfolgreich, weil die Verbandsklagen mit darauf bezogenen Schlagworten kaum auffindbar sind. Erfolgreich ist die Suche dort in der Regel nur, wenn das Aktenzeichen oder Datum der Entscheidung schon bekannt ist. Hinzu kommt, dass auch durch die umfassenden Recherchen auf den Websites der anerkannten Umweltverbände und die ergänzenden Nachfragen, die dafür durchgeführt worden sind, wahrscheinlich nicht alle relevanten Fälle ermittelt werden konnten. Bei den Nachfragen hat sich nämlich gezeigt, dass einige klageaktive Umweltverbände diese nicht oder nur sehr knapp beantworten konnten, z. B. weil es dort keine aktuellen Dokumentationen der jeweils betriebenen Gerichtsverfahren gab oder weil es nicht möglich war, genauere Informationen von den teilweise für die Betreuung der Verfahren zuständigen Kreis- oder Ortsverbänden zu beschaffen.

Aufgrund der Erfahrungen aus den vorangegangenen Untersuchungen kann aber im Ergebnis davon ausgegangen werden, dass vor allem die Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshöfe sowie die des Bundesverwaltungsgerichts weitestgehend erfasst worden sind, weil diese in der Regel veröffentlicht werden und daher über Recherchen in den Datenbanken und im Internet in der Regel ermittelt werden können. Außerdem sind – wie dargelegt – über die gezielten Nachfragen bei den klageaktiven Umweltverbänden auch deutlich

⁴⁹ Siehe dazu www.bverwg.de unter „Rechtsprechung“ und „Urteile & Beschlüsse“ sowie auf der Landesebene z.B. für Bayern <https://www.vgh.bayern.de/entscheidungen/entscheidungsdatenbank/> und <https://www.gesetze-bayern.de/>, für Nordrhein-Westfalen <https://www.justiz.nrw/BS/nrwe2/index.php> sowie für Niedersachsen <https://voris.wolterskluwer-online.de/search?query=&publicationtype=publicationform-ats-filter%21ATS> Rechtsprechung.

mehr Fälle gefunden worden, die z. B. durch Erledigung ohne ein verwaltungsgerichtliches Urteil beendet wurden.

2.1.3 Auswertung der Klagedaten

Die Vorgehensweise bei der Auswertung der Daten entspricht dem Ansatz bei der Studie für den Zeitraum von 2017 bis 2020 und ist oben bereits erläutert worden (siehe 2.1.1). Dadurch wird gewährleistet, dass die Entwicklung der Umweltverbandsklagen im Untersuchungszeitraum insbesondere bezogen auf die Fallzahlen und die Erfolgsquote mit den Ergebnissen dieser Studie verglichen werden kann. In der Auswertung sind sowohl die Urteile in Hauptsacheverfahren als auch die Beschlüsse in Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes und die durch Rücknahme der Anträge oder Klagen sowie in andere Weise erledigte Verfahren berücksichtigt worden.

Die Auswertung zur Erfolgsquote der Umweltverbände stützt sich – wie bei den vorangehenden Studien – nur auf die Fälle, zu denen wenigstens eine Entscheidung in der Hauptsache vorliegt. Nach diesem Ansatz können im aktuellen Untersuchungszeitraum allerdings nur etwas mehr als die Hälfte aller Fälle bei der Berechnung der Erfolgsquote berücksichtigt werden. Bei gut 46% der insgesamt erfassten Fälle ist das Ergebnis hingegen als „offen“ einzustufen, weil dazu bei Abschluss der Untersuchung nur Entscheidungen vorlagen, die in Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes ergangen sind. Die mit diesem Ansatz ermittelte Erfolgsquote ist daher nur begrenzt aussagekräftig. Deswegen sind ergänzend zum Teil auch die Ergebnisse der Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes – also zu noch „offenen“ Fällen – ausgewertet und in die Analyse der Erfolgsquote einbezogen worden.

Wenn zu einem Fall bereits mehrere Entscheidungen vorliegen, war für die Einstufung nur die letzte Entscheidung in der Hauptsache maßgebend. Zur Ermittlung der Erfolgsquote sind die Fälle aus Sicht der Verbände als „erfolgreich“, als „Teilerfolg“ oder als „verloren“ eingestuft worden. Als „erfolgreich“ sind zum einen die Fälle gewertet worden, bei denen der Verband obsiegt hat. Zum anderen wurden insbesondere die gegen Planfeststellungen gerichteten Klagen auch dann als „erfolgreich“ eingestuft, wenn dabei (nur) die Rechtswidrigkeit der Planung festgestellt worden ist, die ggf. durch Planergänzung behoben werden kann; für diese Einstufung spricht, dass das betroffene Vorhaben bei einer gerichtlichen Feststellung der Rechtswidrigkeit so, wie es geplant wurde, nicht realisierbar ist. Ein „Teilerfolg“ ist gegeben, wenn sich die Umweltverbände vor Gericht nur teilweise durchsetzen konnten, oder bei Abschluss eines Vergleichs, weil sich die streitenden Parteien dafür gegenseitig Zugeständnisse machen müssen. Die Fälle, bei denen die Anträge der Umweltverbände erfolglos waren, sind als „verloren“ gewertet worden. Schließlich sind die Fälle, zu denen bisher nur Entscheidungen im einstweiligen Rechtsschutz vorliegen oder bei denen noch Berufungs- oder Revisionsverfahren anhängig sind, als „offen“ eingestuft worden.

Die Analyse der Fälle bezogen auf verschiedene „Klagegegenstände“ orientiert sich weitgehend an den Kategorien, die bei der vorangehenden Studie für den Zeitraum 2017 bis 2020 verwendet worden sind.⁵⁰ Bei dieser Studie waren aufgrund der neuen Klagemöglichkeiten, die sich durch die Novelle von 2017 aus § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4-6 UmwRG ergeben haben, als neue Kategorien „artenschutzrechtliche Ausnahmen“ (AA), „Baugenehmigungen“ (BauG) und „Baumfällungen / Waldumwandlungen“ (BA/WU) hinzugefügt worden. Für die aktuelle Untersuchung ist noch eine weitere Kategorie hinzugekommen, mit der die Fälle erfasst werden, bei denen ein bisher nur in Bayern aktiver Verband zahlreiche Verfahren vor allem gegen die Verkürzung von

⁵⁰ Siehe Habigt et al. (2021): Abschlussbericht – Wissenschaftliche Unterstützung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten in der 19. Legislaturperiode, UBA-Texte 149/2021, S. 43 f.

Schonzeiten bei Reh-, Gams- und Schalenwild auf die Klagemöglichkeit in § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG gestützt hat; diese Fälle werden durch die neue Kategorie „Jagdrecht“ (JR) erfasst.

2.2 Anzahl der Umweltverbandsklagefälle im Zeitraum 2021 bis 2023

Die Zahl der Fälle, zu denen in den Jahren 2021 bis 2023 erstmals eine verwaltungsgerichtliche Entscheidung getroffen worden ist (siehe unten Tabelle 1), liegt mit 69,3 Fällen pro Jahr etwas höher als im Zeitraum 2017 bis 2020. In der zu diesem (vorangehenden) Zeitraum bereits 2021 abgeschlossene Untersuchung waren zwar nur 59,3 Fälle pro Jahr ermittelt worden.⁵¹ Bei den Recherchen für die hier vorliegende Untersuchung sind jedoch noch weitere Fälle aus 2017 bis 2020 gefunden und daher bei der Auswertung berücksichtigt worden. Danach liegen für diesen Zeitraum jetzt 63 Fälle pro Jahr vor, so dass die Zunahme im Zeitraum 2021 bis 2023 (nur) gut fünf Fälle pro Jahr beträgt. Diese Steigerung ist relativ gering, verglichen mit der Entwicklung, die sich im Zeitraum direkt nach Inkrafttreten der UmwRG-Novelle von 2017 ergeben hat. Zuvor waren in einer Studie zur Entwicklung der Umweltverbandsklagen in der Zeit von 2013 bis 2016 im Durchschnitt nur 35 Fälle pro Jahr ermittelt worden.⁵² Demnach haben die Fallzahlen von 2017 bis 2020 erheblich stärker zugenommen (von 35 auf 63 Fälle pro Jahr) als aktuell von 2021 bis 2023 (von 63 auf 69,3 Fälle pro Jahr). Das spricht dafür, dass die seit 2017 insgesamt gesehen zu verzeichnende Zunahme vor allem auf die mit der UmwRG-Novelle von 2017 in § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4-6 UmwRG neu eingefügten Klagemöglichkeiten zurückzuführen ist. Wie sich die darauf gestützten Klagen entwickelt haben, wird noch gesondert analysiert (siehe 2.3.2).

Die Tabelle 1 zeigt auch die Verteilung der Fälle auf die Bundesländer. Außerdem ergibt sich aus der rechten Spalte, wie sich die Fallzahlen gegenüber den Ergebnissen der Studie für die Zeit von 2017 bis 2020⁵³ verändert haben. Da diese Studie einen Zeitraum von vier Jahren abgedeckt hat, während sich die aktuelle Untersuchung nur auf drei Jahre erstreckt, werden die Veränderungen anhand der durchschnittlichen Fallzahlen pro Jahr dargestellt.

Die nähere Betrachtung von Tabelle 1 zeigt, dass sich die Fallzahlen sowohl bezogen auf die Bundesländer als auch pro Jahr sehr unterschiedlich entwickelt haben. In Bayern ist eine ungewöhnlich starke Zunahme der Zahlen zu verzeichnen (von 8 auf 20,3 Fälle pro Jahr), die sich vor allem dadurch ergibt, dass ein seit 2021 nur dort aktiver Umweltverband eine Vielzahl von Verfahren gegen die Verkürzung von Schonzeiten u. a. für Rehwild geführt hat (siehe auch die Auswertung zu den Klagegegenständen in der Kategorie „Jagdrecht“ – JR – unter 2.3.1). Außerdem haben sich die Fallzahlen in Baden-Württemberg sowie in Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen erhöht. In allen anderen Bundesländern sind die Zahlen entweder nahezu unverändert geblieben oder zurückgegangen (insbesondere in Rheinland-Pfalz sowie u. a. in Brandenburg und Schleswig-Holstein). Darüber hinaus sind in Baden-Württemberg, Bayern und Hessen von Jahr zu Jahr starke Schwankungen der Fallzahlen festzustellen. Dadurch könnte auch die Gesamtzahl der pro Jahr erfassten Fälle beeinflusst worden sein, die 2021 mit nur 48 Fällen im Vergleich zum vorangehenden Jahr 2020 mit 74

⁵¹ Siehe Habigt et al. (2021): Abschlussbericht – Wissenschaftliche Unterstützung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten in der 19. Legislaturperiode, UBA-Texte 149/2021, S. 41 f.

⁵² Schmidt, Zschiesche (2018): Die Klagetätigkeit der Umweltschutzverbände im Zeitraum 2013 bis 2017, Studie im Auftrag des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU), S. 10 ff.

⁵³ Vgl. Habigt et al. (2021): Abschlussbericht – Wissenschaftliche Unterstützung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten in der 19. Legislaturperiode, UBA-Texte 149/2021, S. 41 f.

Fällen⁵⁴ und den folgenden Jahren mit 79 Fällen in 2022 sowie 81 Fällen in 2023 auffallend niedrig war.

Tabelle 1: Klagefälle pro Jahr und Bundesland

Bundesland	2021	2022	2023	Gesamt 2021 - 2023	Durchschnitt 2021-2023	Durchschnitt 2017-2020
Baden-Württemberg	1	11	13	25	8,3	6
Bayern	13	21	27	61	20,3	8
Berlin	-	2	4	6	2	2,3
Brandenburg	4	3	3	10	3,3	4,3
Bremen	-	-	-	-	-	-
Hamburg	-	-	-	-	-	1,5
Hessen	4	13	4	21	7	5,8
Mecklenburg-Vorpommern	3	3	4	10	3,3	1,3
Niedersachsen	8	7	11	26	8,7	8,5
Nordrhein-Westfalen	10	12	11	33	11	11,6
Rheinland-Pfalz	2	1	-	3	1	4,5
Saarland	-	-	1	1	0,3	0,5
Sachsen	1	-	2	3	1	2,5
Sachsen-Anhalt	2	3	-	5	1,7	2,3
Schleswig-Holstein	-	3	1	4	1,3	3
Thüringen	-	-	-	-	-	1,3
Gesamt	48	79	81	208	69,3	63

Quelle: Eigene Darstellung, Prof. Dr. Alexander Schmidt, Hochschule Anhalt

Die Ursachen für die Unterschiede und Schwankungen bei den Fallzahlen lassen sich aus den erfassten Daten nur teilweise ableiten. Ausgehend von der noch folgenden Zuordnung der Fälle zu verschiedenen Klagegegenständen (siehe 2.3.1) und – bei manchen Fällen – zu bestimmten Umweltverbänden lassen sich zwar Rückschlüsse auf die Entwicklung in einzelnen Bereichen ziehen. Das gilt vor allem für die oben schon angesprochene (starke) Zunahme der Fallzahlen in Bayern, die sich maßgeblich auf die Klageaktivitäten eines bestimmten Umweltverbandes, der sich dabei auf das Jagdrecht stützt (siehe u. a. § 22 Abs. 1 Satz 3 BJagdG und Art. 1 Abs. 2 BayJG), zurückführen lässt. Auch die im Zeitraum 2017 bis 2020 z. B. gegen unzureichende Regelungen in Luftreinhalteplänen entschiedenen Klagen⁵⁵ sind nahezu von einem Umweltverband geführt

⁵⁴ Dabei werden hier insgesamt sechs Fälle berücksichtigt, die nach Abschluss der Studie für 2017 bis 2020 durch ergänzende Recherchen in den juristischen Datenbanken und auf den Websites der Umweltverbände ermittelt worden sind – siehe näher dazu oben 2.1.2.

⁵⁵ Vgl. Habigt et al. (2021): Abschlussbericht – Wissenschaftliche Unterstützung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten in der 19. Legislaturperiode, UBA-Texte 149/2021, S. 44 (Tabelle 2).

worden.⁵⁶ Bei solchen Fallkonstellationen kann, bezogen auf einzelne Klagegegenstände aus den erfassten Daten und ggf. in Verbindung mit weiteren Informationen abgeleitet werden, warum sich die Fallzahlen in einzelnen Ländern erhöht oder unterschiedlich entwickeln haben. Nicht ersichtlich ist aber beispielsweise, aus welchen Gründen in Baden-Württemberg für 2021 nur ein Fall erfasst werden konnte und warum die Zahlen dort anschließend wieder deutlich gestiegen sind. In den folgenden Abschnitten wird aber bezogen auf die verschiedenen Klagegegenstände noch näher analysiert, wie sich die Schwerpunkte der Klagetätigkeit insbesondere auch im Hinblick auf die 2017 neu in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 bis 6 UmwRG eingefügten Klagemöglichkeiten entwickelt haben.

2.3 Klagegegenstände

2.3.1 Verteilung der Fälle auf verschiedene Klagegegenstände

Die Verteilung der Fälle auf verschiedene Klagegegenstände wird in Tabelle 2 dargestellt. Daraus ergibt sich, welche Vorhaben und behördlichen Entscheidungen von 2021 bis 2023 die Schwerpunkte bei der Klagetätigkeit der Umweltverbände gebildet haben. In der rechten Spalte wird außerdem dargestellt, wie sich die Fallzahlen gegenüber den Ergebnissen der Studie für die Zeit von 2017 bis 2020⁵⁷ verändert haben. Da diese Studie einen Zeitraum von vier Jahren abgedeckt hat, während sich die aktuelle Untersuchung nur auf drei Jahre erstreckt, werden die Veränderungen anhand der durchschnittlichen Fallzahlen pro Jahr dargestellt. Zu beachten ist außerdem, dass in der Auswertung mit dem „Jagdrecht“ (JR) gegenüber der Studie für den Zeitraum 2017 bis 2020 ein neuer Klagegegenstand hinzugekommen ist.

Die höchsten Fallzahlen sind demnach auch im aktuellen Untersuchungszeitraum bei den Klagen und Verfahren gegen Windenergieanlagen zu verzeichnen (insgesamt 36 Fälle). Die Zahl der dazu durchschnittlich pro Jahr registrierten Fälle ist aber im Vergleich mit dem Zeitraum 2017 bis 2020 deutlich gesunken (von 16,3 auf 12 Fälle pro Jahr). Eine starke Zunahme ist hingegen bei den Klagen und Verfahren gegen Ausnahmen vom Artenschutz (AA) und Baugenehmigungen (BauG) sowie vor allem bei den als neue Kategorie hinzu gekommenen Verfahren nach dem Jagdrecht (JR) festzustellen, die mit 10,3 Fällen pro Jahr den Zahlen bei den Windenergieanlagen nahekommen. Außerdem sind die Fallzahlen bei Baumfällungen/Waldumwandlung (BF/WU), Bergbauvorhaben (P-Berg) und beim Ausbau von Gewässern (WE) gestiegen. Bei den schon im Zeitraum 2017 bis 2020 recht häufigen Klagen und Verfahren gegen Bauleitpläne (B-Plan) und Straßenplanungen (P-Str) sowie bei einigen anderen Klagegegenständen sind die Zahlen jedoch weitgehend unverändert geblieben oder sogar gesunken. Ein starker Rückgang zeigt sich vor allem bei den Klagen gegen Luftreinhaltepläne (LRP), die in der Zeit von 2017 bis 2020 die zweithäufigste Kategorie bildeten. Demnach ist für die im Verhältnis dazu im aktuell untersuchten Zeitraum von 2021 bis 2023 insgesamt festzustellende Zunahme der Fälle vor allem auf die hohen Zahlen in der neu hinzu gekommenen Kategorie „Jagdrecht“ zurückzuführen. Zugleich spielt auch die schon hier in Tabelle 2 erkennbare Verlagerung des Klagegeschehens hin zu Fällen eine Rolle, bei denen die Umweltverbände ihre Klagebefugnisse auf die 2017 neu in § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4-6 UmwRG eingefügten Tatbestände stützen (siehe dazu nachfolgend 2.3.2).

⁵⁶ Siehe dazu die Übersicht auf der Website der Deutschen Umwelthilfe (DUH): <https://www.duh.de/informieren/saubere-luft/recht-auf-saubere-luft/>.

⁵⁷ Vgl. Habigt et al. (2021): Abschlussbericht – Wissenschaftliche Unterstützung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten in der 19. Legislaturperiode, UBA-Texte 149/2021, S. 41 f.

Tabelle 2: Klagefälle pro Jahr und Klagegegenstand

Klagegegenstand	2021	2022	2023	Gesamt 2021-2023	Durchschnitt 2021-2023	Durchschnitt 2017-2020
AA - Ausnahmen vom Artenschutz	5	5	8	18	6	2,3
BauG - Baugenehmigungen	7	7	5	19	6,3	2,3
BF/WU - Baumfällung/Waldumwandlung	-	2	6	8	2,7	1,5
B - Befreiungen in Schutzgebieten	1	2	1	4	1,3	0,8
BIM-KW - Kohlekraftwerke	-	-	-	-	-	-
BIM-TH - Tierhaltungsanlagen	2	4	1	7	2,3	3,5
BIM-WEA - Windenergieanlagen	7	17	12	36	12	16,3
BIM-S – sonstige BImSchG-Anlagen	1	1	-	2	0,7	1
B-Plan - Bebauungspläne	7	6	2	15	5	5
DK - „Dieselklagen“	-	-	-	-	-	2
JR – Jagdrecht (neu)	-	10	21	31	10,3	-
LRP - Luftreinhaltepläne	-	1	-	1	0,3	6,2
P-Abf - Abfallentsorgungsanlagen	-	-	-	-	-	0,5
P-AEG - Eisenbahnprojekte	1	-	2	3	1	2,3
P-Berg - Bergbauvorhaben	-	5	3	8	2,7	1,5
P-E - Energie-/Leitungsanlagen	1	-	3	4	1,3	1
P-Luft - Flughäfen	-	-	-	-	-	0,8
P-Str - Straßenplanungen	2	7	4	13	4,3	4,8
P-WHG - Ausbau von Gewässern	3	3	2	8	2,7	1,3
P-S - sonstige Planfeststellungen	-	-	-	-	-	0,3
USG - Umweltschadensgesetz	-	-	-	-	-	0,5
WE - wasserrechtliche Erlaubnisse	2	2	-	4	1,3	1,3
S - sonstige Klagen	9	7	11	27	9	7
Gesamt	48	79	81	208		

Quelle: Eigene Darstellung, Prof. Dr. Alexander Schmidt, Hochschule Anhalt

2.3.2 Nutzung der neuen Klagemöglichkeiten nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4-6 UmwRG

Die Entwicklung bei den auf § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4-6 UmwRG gestützten Klagen und Verfahren wird in Tabelle 3 dargestellt. Die Zahl der dazu in 2021 bis 2023 ermittelten Fälle hat sich im Verhältnis zum Zeitraum 2017 bis 2020 fast verdreifacht. Ein Grund dafür sind die im vorangehenden Abschnitt bereits angesprochenen Klagen und Verfahren nach dem Jagdrecht (JR). Es zeigt sich aber auch eine deutliche Zunahme der Fälle im Artenschutzrecht (AA), bei den Baugenehmigungen (BauG) sowie bei den sonstigen Klagen (S), die sich den anderen Kategorien nicht zuordnen lassen. Darüber hinaus ergibt sich aus Tabelle 3, dass die ermittelten Fälle ganz überwiegend in den Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG fallen. Es geht also vor allem um Verwaltungsakte, durch die kleinere (Bau)Vorhaben zugelassen werden sollen, für die keine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung besteht oder die aus anderen Gründen nicht von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 2b UmwRG erfasst werden.

Tabelle 3: Klagefälle nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 bis 6 UmwRG

Klagegegenstand	2021	2022	2023	2021 - 2023	2017 - 2020	Grundlagen in § 1 Abs. 1 S. 1 UmwRG		
						Nr. 4	Nr. 5	Nr. 6
AA - Artenschutzrecht	5	5	8	18	8	-	26	-
BauG - Baugenehmigungen	7	7	5	19	8	-	27	-
BF/WU - Baumfällungen	-	2	6	8	6	-	14	-
BIM-WEA - Windenergie	-	1	1	2	1	-	2	1
BIM-S - sonstige BImSchG	-	1	-	1	-	-	1	-
B-Plan - SUP-pflichtig	2	4	-	6	9	15	-	-
JR - Jagdrecht	-	10	21	31	-	-	31	-
P-E - Energiewirtschaft	-	-	3	3	-	-	3	-
S - sonstige Klagen	6	4	11	21	5	6	17	3
Gesamt	20	34	55	109	37	21	121	4
<i>Anteil an allen Klagen</i>	<i>40,8%</i>	<i>43,6%</i>	<i>67,9%</i>	<i>52,4%</i>	<i>14,7%</i>			

Quelle: Eigene Darstellung, Prof. Dr. Alexander Schmidt, Hochschule Anhalt

Insgesamt gesehen zeigt die Auswertung in Tabelle 3 vor allem, dass die Zahl der Fälle, bei denen sich die Umweltverbände auf die 2017 eingeführten Klagemöglichkeiten gestützt haben, im aktuellen Untersuchungszeitraum ständig zugenommen hat. Im Jahr 2023 sind gut zwei Drittel aller Fälle den Tatbeständen in § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4-6 UmwRG zuzuordnen. Bei den Fallzahlen und Klagegegenständen ist somit eine starke Verlagerung in Richtung der Klagen gegen artenschutzrechtliche Ausnahmen, „normale“ Baugenehmigungen und andere (kleinere) Vorhaben festzustellen, sowie ein Rückgang der Klagen gegen planfeststellungsbedürftige

Infrastrukturvorhaben und gegen immissionsschutzrechtliche Genehmigungen, die früher überwiegend geführt worden sind.⁵⁸

2.4 Erfolgsquote von Verbandsklagen seit der Novelle 2017

Die Auswertung in Tabelle 4 zeigt die Erfolgsquote der Umweltverbandsklagen im Zeitraum 2021 bis 2023. Es wird insbesondere dargestellt, bei wie vielen Fällen, zu denen abschließende Entscheidungen in der Hauptsache getroffen worden sind, die Umweltverbände (ganz oder teilweise) erfolgreich waren oder verloren haben. Außerdem ist angegeben, wie viele Fälle – ohne ein feststellbares Ergebnis – durch Erledigung abgeschlossen worden sind und bei wie vielen Fällen der Ausgang noch „offen“ ist, weil dazu bisher nur Entscheidungen im einstweiligen Rechtsschutz vorliegen. Darüber hinaus ist ergänzend für die Jahre 2022/23 ausgewertet worden, wie erfolgreich die Umweltverbände bei diesen „offenen“ Fällen in den Eilverfahren, zu denen Entscheidungen vorliegen, gewesen sind.

Tabelle 4: Erfolgsbilanz für 2021 - 2023

Ergebnisse / Zeitraum	erfolgreich	Teilerfolge	erledigt	verloren	offene Fälle (nur Eilverfahren)	gesamt
2021	16	1	-	13	18	48
2022	19	3	3	21	33	79
2023	14	4	-	17	45	80
gesamt	49	8	3	51	96	207
<i>Erfolgsquote (bezogen auf 111 Fälle)</i>	44,1%	7,2%	2,7%	46%	-	+ ein Fall ohne Erg.

Quelle: Eigene Darstellung, Prof. Dr. Alexander Schmidt, Hochschule Anhalt

Bei den Fällen, zu denen im Zeitraum 2021 bis 2023 bereits Entscheidungen in der Hauptsache vorliegen, beträgt die Erfolgsquote der Umweltverbandsklagen demnach 51,3 % und entspricht damit nahezu der für 2017 bis 2020 ermittelten Quote von 51,8 %.⁵⁹ Eine nähere Betrachtung zeigt jedoch eine sehr große „Bandbreite“ bei den verschiedenen Klagegegenständen, die von sehr erfolgreich bis nahezu erfolglos reicht. Außerdem sind diese Zahlen zur Erfolgsquote bei den Klagegegenständen, bei denen viele Fälle als „offen“ eingestuft sind, weil dazu bisher nur Eilentscheidungen vorliegen, nur begrenzt aussagekräftig. Deswegen wird die Erfolgsbilanz nachfolgend in Tabelle 5 für ausgewählte Klagegegenstände näher dargestellt.

Aus Tabelle 5 ergibt sich für die Fälle, zu denen Entscheidungen in der Hauptsache vorliegen, dass vor allem Klagen gegen Bebauungspläne (in 10 von 12 Fällen), gegen Ausnahmen vom Artenschutz (in 6 von 9 Fällen) und gegen Baugenehmigungen (in 4 von 7 Fällen) sowie nach dem Jagdrecht (in 6 von 8 Fällen) überdurchschnittlich erfolgreich waren. Deutlich schlechter sind die Ergebnisse hingegen z. B. bei den Klagen gegen Eisenbahnanlagen (die Umweltverbände haben hier alle drei Fälle verloren), bei Straßenbauvorhaben (8 von 10 Fälle verloren) und auch bei Windenergieanlagen (11 von 18 Fällen verloren). Bei einigen Klagegegenständen werden

⁵⁸ Vgl. Schmidt, Zschiesche (2018): Die Klagetätigkeit der Umweltschutzverbände im Zeitraum 2013 bis 2016, Studie im Auftrag des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU), S. 20.

⁵⁹ Vgl. Habigt et al. (2021): Abschlussbericht – Wissenschaftliche Unterstützung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten in der 19. Legislaturperiode, UBA-Texte 149/2021, S. 54 f.

diese Befunde allerdings dadurch relativiert, dass mindestens die Hälfte aller erfassten Fälle im Ergebnis noch „offen“ sind, weil dazu bisher nur Eilentscheidungen vorliegen. Das betrifft vor allem die laufenden Verfahren gegen Baumfällungen / Waldumwandlungen (7 der 8 Fälle sind „offen“) und auf Grundlage des Jagdrechts (23 der 31 Fälle sind „offen“), aber auch die Verfahren gegen Ausnahmen vom Artenschutz (9 von 18 Fälle sind „offen“), Baugenehmigungen (12 von 19 Fälle sind „offen“) und Windenergieanlagen (18 von 36 Fälle sind „offen“).

Tabelle 5: Erfolgsbilanz bei ausgewählten Klagegegenständen (2021-2023)

Klagegegenstände / Ergebnisse	erfolgreich	Teilerfolg	erledigt	verloren	offen	Gesamt
AA - Ausnahmen vom Artenschutz	6	-	1	2	9	18
BF/WU – Baumfällungen u.ä.	1	-	-	-	7	8
BauG - Baugenehmigungen	4	1	-	2	12	19
BIM-TH - Tierhaltungsanlagen	2	-	-	2	3	7
BIM-WEA - Windenergieanlagen	1	6	-	11	18	36
B-Plan - Bebauungspläne	10	-	-	2	3	15
JR - Jagdrecht	6	-	-	2	23	31
P-AEG - Eisenbahnanlagen	-	-	-	3	-	3
P-Berg - Bergbau	-	1	-	2	5	8
P-E - Energie-/Leitungsanlagen	-	-	-	1	3	4
P-Str - Straßenbauvorhaben	2	-	-	8	3	13
P-WHG - Ausbau von Gewässern	4	-	-	4	-	8
S - sonstige Klagen	9	-	1	9	8	27

Quelle: Eigene Darstellung, Prof. Dr. Alexander Schmidt, Hochschule Anhalt

Da die Aussagekraft der in Tabelle 5 enthaltenen Erfolgsbilanz durch die vielen „offenen“ Fälle eingeschränkt wird, ist bei bestimmten Klagegegenständen ergänzend untersucht worden, wie erfolgreich die Umweltverbände bei den dazu vorliegenden Eilentscheidungen waren. Dabei werden nur die fünf Klagegegenstände näher betrachtet, zu denen die meisten „offenen“ Fälle vorliegen (Jagdrecht = 23 Fälle, Windenergieanlagen = 18, Baugenehmigungen = 12, Ausnahmen vom Artenschutz = 9, sowie Baumfällungen / Waldumwandlungen = 7). Die Auswertung dazu hat ergeben, dass die Umweltverbände in 43 Fällen ihre gerichtlichen Eilverfahren gewonnen und nur in 26 Fällen verloren haben. Auch hier liegt die Erfolgsquote also insgesamt gesehen (deutlich) über 50 %. Bei den einzelnen Klagegegenständen sind die Ergebnisse allerdings zum Teil sehr unterschiedlich (z. B. haben die Verbände zwar im Jagdrecht 18 der 23 Fälle gewonnen, bei den Baugenehmigungen aber nur 6 von 12 Fällen und bei den Windenergieanlagen waren sie nur in 5 von 18 Fällen erfolgreich).

Im Ergebnis lässt sich somit trotz der noch offenen Fälle aus den vorliegenden Daten ableiten, dass die Umweltverbände ihre Klagemöglichkeiten weiterhin sehr erfolgreich nutzen und somit – der Intention der gesetzlichen Regelungen entsprechend – dazu beitragen, dass die nach wie vor im Umweltrecht bestehenden Vollzugsdefizite verringert werden. Das gilt vor allem bei den Klagegegenständen, bei denen die Erfolgsquoten hoch sind, also z. B. bei Ausnahmen vom Artenschutz, bei Baugenehmigungen und bei Bebauungsplänen. Es ist aber auch insgesamt

gesehen erkennbar, dass die Umweltverbände die Verwaltungsgerichte in der Regel nur dann anrufen, wenn gute Erfolgsaussichten bestehen. Dafür spricht, dass die Erfolgsquote inzwischen über einen längeren Zeitraum mit gut 50 % deutlich höher liegt, als die allgemein bei Klagen vor den Verwaltungsgerichten erzielten Erfolgsquoten (diese liegen nach Daten des Statistischen Bundesamtes bei etwa 12%).⁶⁰

2.5 Auswertung zur Dauer gerichtlicher Verfahren bei Verbandsklagen

2.5.1 Untersuchungsansätze

Die Dauer der gerichtlichen Verfahren bei Klagen gegen bestimmte Infrastrukturprojekte ist bezogen auf erstinstanzliche Entscheidungen in der Hauptsache bereits in der vorangehenden Studie für den Zeitraum von 2017 bis 2020 untersucht worden.⁶¹ Die Analyse erfasste alle Klagen gegen *Straßenbau- und Eisenbahnprojekte*, die seit dem Inkrafttreten des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes Anfang 2007 geführt worden sind. Es sollte geklärt werden, ob sich die Dauer der gerichtlichen Verfahren dadurch verlängert hat, dass mit der UmwRG-Novelle 2017 für UVP-pflichtige Vorhaben klargestellt wurde, dass bei diesen Vorhaben eine sog. materielle Präklusion von im Rahmen der Zulassungsverfahren nicht vorgebrachten Einwendungen (auch) für eventuell nachfolgende Gerichtsverfahren unzulässig ist. Diese Gesetzesänderung diente zur Umsetzung des EuGH-Urteils vom 15.10.2015 (Rs. C 137/14), in dem ein solcher Ausschluss von Einwendungen als nicht mit EU-Recht vereinbar angesehen worden war.

Zusätzlich sind im Rahmen des laufenden Forschungsprojekts ab 2021 die Laufzeiten der erstinstanzlichen Gerichtsverfahren bei Vorhaben zu untersuchen, die mit der Energiewende im Zusammenhang stehen. Dafür werden anschließend die Klagen gegen *Windenergieanlagen* und *Energie-/Leitungsanlagen* näher betrachtet (siehe unten 2.5.3).

2.5.2 Auswertung der durchschnittlichen Verfahrensdauer bei erstinstanzlichen Klagen gegen Straßenbau- und Eisenbahnprojekte

In der vorangehenden Studie für den Zeitraum 2017 bis 2020 sind zur Ermittlung möglicher Veränderungen bei der Dauer der erstinstanzlichen Hauptsacheverfahren drei Zeiträume miteinander verglichen worden: *Zeitraum 1* von Anfang 2007 bis zum oben angesprochenen EuGH-Urteil über die Präklusionsregelung (01.01.2007 - 15.10.2015), *Zeitraum 2* zwischen diesem Urteil - das aufgrund des Anwendungsvorrangs des EU-Rechts direkt zu beachten war - und dem Inkrafttreten der UmwRG-Novelle (16.10.2015 - 01.07.2017) sowie der sich daran anschließende *Zeitraum 3* unter Geltung des novellierten UmwRG ab 02.07.2017.⁶² Die hier folgende Analyse knüpft an diese Untersuchung an und setzt sie für die Jahre 2021 bis 2023 fort,

⁶⁰ Nach der Auswertung bei Habigt et al. (2021): Abschlussbericht – Wissenschaftliche Unterstützung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten in der 19. Legislaturperiode, UBA-Texte 149/2021, S. 55 (Fn. 100), haben im Jahr 2019 die Allgemeinen Kammern (ohne Asyl) der Verwaltungsgerichte 74.148 Hauptverfahren durch Urteil, Gerichtsbescheid oder Beschluss abgeschlossen, wobei die Behörden nur in 2.821 Fällen ganz und in 1.389 Fällen teilweise unterlegen sind (Statistisches Bundesamt, 2019, S. 22, Zeilen 18, 25 und 26), außerdem wurden in 4.246 Fällen Vergleiche abgeschlossen (Statistisches Bundesamt, 2019, S. 18, Zeilen 14 und 24), so dass die Erfolgsquote der Kläger dort bei 11,4% lag; bei den 2019 erstinstanzlich von den Senaten für technische Großvorhaben der Oberverwaltungsgerichte entschiedenen Hauptsacheverfahren sind bei 84 Fällen die Behörden 10 Mal ganz oder teilweise unterlegen und es sind 3 Vergleiche geschlossen worden (Statistisches Bundesamt, 2019), S. 86 (Zeilen 49, 58, 67 und 68), so dass sich bei insgesamt 13 ganz oder teilweise erfolgreichen Klagen eine Erfolgsquote von 15,5% ergibt – das entspricht insgesamt einer durchschnittlichen Erfolgsquote der Behördengegner von 12,7%. Für das Jahr 2015 haben sich durch entsprechende Berechnungen nahezu identische Erfolgsquoten der Behördengegner bei den Verwaltungsgerichten von 11,5% und bei den OVG von 13,8% ergeben, vgl. Schmidt, Zschesche (2018): Die Klagetätigkeit der Umweltschutzverbände im Zeitraum 2013 bis 2017, Studie im Auftrag des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU), S. 21 (dort Fn. 35).

⁶¹ Vgl. Habigt et al. (2021): Abschlussbericht – Wissenschaftliche Unterstützung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten in der 19. Legislaturperiode, UBA-Texte 149/2021, S. 57 ff.

⁶² Vgl. Habigt et al. (2021): Abschlussbericht – Wissenschaftliche Unterstützung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten in der 19. Legislaturperiode, UBA-Texte 149/2021, S. 58 f.

weil für den Zeitraum von 2007 bis 15.10.2015 deutlich mehr Fälle vorgelegen haben, als im Rahmen der vorangehenden Studie bis Ende 2020 für die folgenden Zeiträume ermittelt werden konnten. Deshalb waren die Ergebnisse bezogen auf die Gerichtsentscheidungen, die nach Inkrafttreten der Novelle des UmwRG ergangen sind, bisher nur eingeschränkt aussagekräftig.

Die Untersuchung betrachtet nur die Dauer der erstinstanzlichen Hauptsacheverfahren, weil davon ausgegangen wird, dass das nach Wegfall der oben beschriebenen Präklusionsregelung (siehe 2.5.1) mögliche Vorbringen neuer Einwände vor Gericht in der Regel nur die Dauer dieser Verfahren beeinflussen kann. In einem erstinstanzlichen Verfahren würden neue Einwände z. B. zu den Umweltauswirkungen eines Vorhabens, die im Verwaltungsverfahren nicht vorgebracht worden sind, unter Umständen eine ergänzende Prüfung notwendig machen und dadurch das Gerichtsverfahren verlängern. Sobald ein erstinstanzliches Urteil vorliegt, ist es jedoch nicht mehr ohne weiteres möglich, in einem anschließenden Berufungs- oder Revisionsverfahren neue Einwände oder Argumente vorzutragen. Zum einen wird eine Berufung oder Revision in vielen Fällen gar nicht zugelassen. Zum anderen können sich aus § 6 UmwRG erhebliche Einschränkungen der Überprüfung ergeben, weil danach bei gemäß § 1 Abs. 1 UmwRG in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes fallenden Klagen in der Regel alle zur Begründung dienenden Tatsachen und Beweismittel innerhalb einer Frist von 10 Wochen vorzubringen sind. Diese Regelung ist strikt anzuwenden, so dass es sowohl im erstinstanzlichen Verfahren, als auch in eventuell folgenden Instanzen kaum noch möglich ist, nach Ablauf dieser Frist neue oder zusätzliche Einwände zu erheben. Hinzu kommt, dass in einem Revisionsverfahren neuer Tatsachenvortrag ohnehin nicht möglich ist, weil dort lediglich eine rechtsanwendungsbezogene Überprüfung der angegriffenen Entscheidung stattfindet.

Ausgehend davon werden in die vorliegende Auswertung alle Fälle einbezogen, bei denen die Gerichte vom 01.01.2021 bis zum 31.12.2023 erstinstanzlich über Klagen gegen Straßenbau- und Eisenbahnprojekte entschieden haben. Dabei sind in der Regel nur Fälle berücksichtigt worden, bei denen das Datum der Klageerhebung ermittelt werden konnte. Sofern sich dieses Datum nicht aus den Entscheidungstexten entnehmen ließ, ist die Verfahrensdauer – soweit möglich – ausgehend vom Datum des Planfeststellungsbeschlusses und der zu beachtenden Klagefrist nach folgender Formel berechnet worden: Datum des Planfeststellungsbeschlusses plus ein Monat = „potenzielles“ Klagedatum. Für die Berechnung der Verfahrensdauer ist dann der Zeitraum zwischen dem Datum der Klageerhebung und dem Datum der ersten Entscheidung in der Hauptsache in Monaten anhand der jeweils vergangenen Tage und ausgehend von durchschnittlich 30,4 Tagen pro Monat berechnet worden. Außerdem werden die verschiedenen Ebenen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Auswertung jeweils für sich betrachtet, weil es mehrere Klagegegenstände gibt, bei denen nicht die Verwaltungsgerichte erstinstanzlich zuständig sind, sondern die Obergerichtsgerichte bzw. Verwaltungsgerichtshöfe oder das Bundesverwaltungsgericht (siehe insbesondere §§ 47, 48 und 50 VwGO).

Auf Grundlage der vorstehend beschriebenen Methodik sind für die verschiedenen Zeiträume, die in dieser Untersuchung betrachtet werden, folgende Ergebnisse ermittelt worden:

Für *Zeitraum 1* vom 01.01.2007 bis zum EuGH-Urteil vom 15.10.2015 (C-137/14) liegen nach wie vor die meisten Fälle und Entscheidungen vor. Bei den insgesamt 41 Verfahren aus diesem Zeitraum hat die Auswertung eine durchschnittliche Dauer von 24,8 Monaten ergeben, auf den verschiedenen Ebenen der jeweils erstinstanzlich zuständigen Gerichte sind jedoch deutliche Unterschiede festzustellen (siehe Tabelle 6). Die Verfahren beim Bundesverwaltungsgericht waren mit 17,3 Monaten im Durchschnitt erheblich kürzer als bei den Verwaltungsgerichten mit 24,4 Monate und den Obergerichtsgerichten mit 31,6 Monaten.

Tabelle 6: Dauer gerichtlicher Verfahren bei Klagen u.a. gegen Straßenbauprojekte (Zeitraum 1)

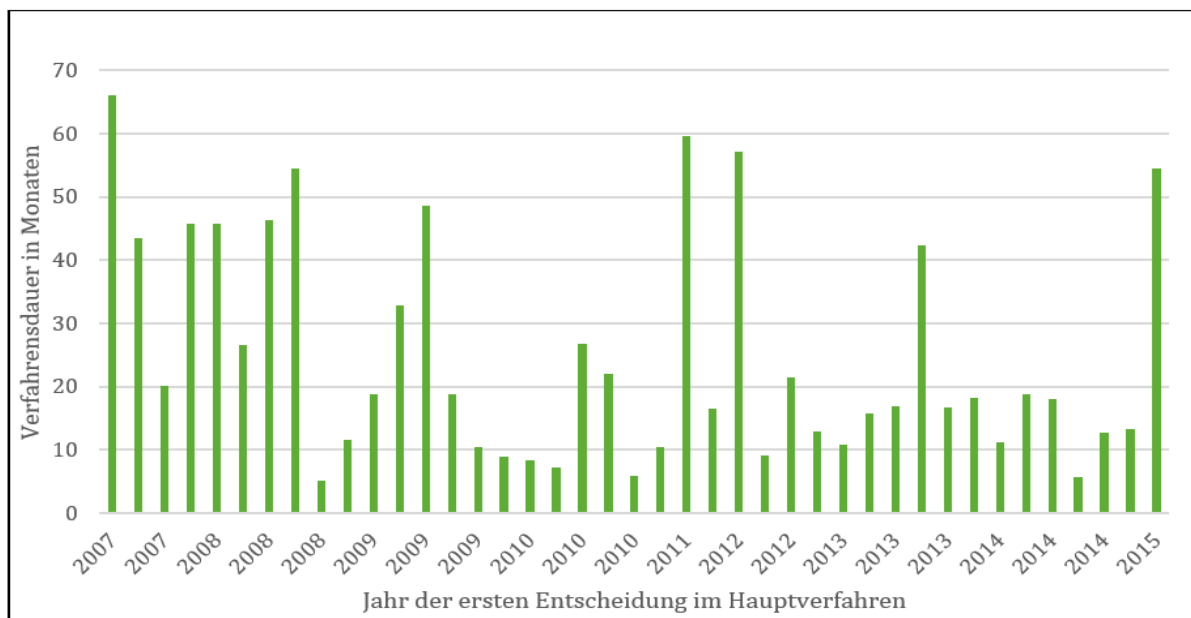
Zeitraum 1: 1. Januar 2007 bis 15. Oktober 2015

Instanz	Dauer im Durchschnitt	Anzahl der Verfahren	Minimale Dauer	Maximale Dauer
VG	24,4	11	5,8	59,5
OVG/VGH	31,6	16	7,1	66,1
BVerwG	17,3	14	5,0	26,8
alle	24,8	41	7,1	66,1

Quelle: Eigene Darstellung, Prof. Dr. Alexander Schmidt, Hochschule Anhalt

Aus Tabelle 6 ergibt sich auch, dass die maximale Dauer der Verfahren im Zeitraum 1 teilweise sehr unterschiedlich war. Während das längste Verfahren beim Bundesverwaltungsgericht (nur) 26,8 Monate gedauert hat, gab es bei den Verwaltungsgerichten, Obergerichten und Verwaltungsgerichtshöfen mehrere Fälle mit einer Verfahrensdauer von bis zu 60 und mehr Monaten. Die Darstellung der Verfahrenslaufzeiten bei den einzelnen Fällen in Abbildung 1 zeigt, dass die meisten Entscheidungen zwar innerhalb von 2 Jahren und häufig auch schneller getroffen worden sind (bei 29 von 41 Fällen), dass es aber auch 11 Fälle mit einer deutlich längeren Verfahrensdauer gab. Das hat sich nicht unerheblich auf die durchschnittliche Verfahrensdauer ausgewirkt.

Abbildung 1: Dauer einzelner Verfahren vom 01.01.2007 bis 15.10.2015



Quelle: Eigene Darstellung, Prof. Dr. Alexander Schmidt, Hochschule Anhalt

Für *Zeitraum 2*, der durch das EuGH-Urteil vom 15.10.2015 (C-137/14) und den Tag vor Inkrafttreten des novellierten Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (01.07.2017) eingegrenzt wird, liegen nur zwei Entscheidungen der Verwaltungsgerichte und drei des Bundesverwaltungsgerichts mit einer durchschnittlichen Verfahrensdauer von *30,2 Monaten* vor (siehe Tabelle 7). Das ist ein deutlicher Unterschied gegenüber Zeitraum 1, in dem noch die Regelungen der sog. materiellen Präklusion zum Ausschluss verspätet erhobener Einwendungen anwendbar waren. Das hat

jedoch nichts mit dem Wegfall der Präklusion in Folge des EuGH-Urteils (s. o.) zu tun. Vielmehr ergibt sich die längere Verfahrensdauer in Zeitraum 2 dadurch, dass ein Klageverfahren gegen den Abschnitt VKE 1.4 der BAB 14 nördlich von Magdeburg erst nach fast fünf Jahren durch Vergleich im Dezember 2016 abgeschlossen wurde, nachdem es aufgrund einer zugleich gegen den Abschnitt VKE 1.3 der BAB 14 geführten Klage⁶³ einige Zeit ausgesetzt worden war. Da die zuletzt genannte Klage teilweise Erfolg hatte, mussten beide Planfeststellungsbeschlüsse durch ergänzende Verfahren geändert werden. Dadurch hat sich in Folge der geringen Fallzahlen auch die durchschnittliche Verfahrenslaufzeit in Zeitraum 2 stark erhöht.

Tabelle 7: Dauer gerichtlicher Verfahren bei Klagen u.a. gegen Straßenbauprojekte (Zeitraum 2)

Zeitraum 2: 16. Oktober 2015 bis 1. Juni 2017

Inстанz	Dauer im Durchschnitt	Anzahl der Verfahren	Minimale Dauer	Maximale Dauer
VG	28,2	2	27,0	29,4
OVG/VGH	-	-	-	-
BVerwG	31,5	3	16,0	59,1
alle	30,2	5	16,0	59,1

Quelle: Eigene Darstellung, Prof. Dr. Alexander Schmidt, Hochschule Anhalt

Für Zeitraum 3, der mit Inkrafttreten der UmwRG-Novelle am 02.06.2017 begonnen hat, beträgt die durchschnittliche Verfahrensdauer nach der ergänzenden Auswertung von 14 Fällen bei den erstinstanzlichen Hauptsacheentscheidungen 23,7 Monate (siehe unten Tabelle 8). Damit hat die Verfahrensdauer zwar gegenüber der Auswertung für den Zeitraum 2017 bis 2020 (dafür waren durchschnittlich 22,2 Monate ermittelt worden) etwas zugenommen. Insgesamt gesehen ist sie aber immer noch niedriger als der Durchschnittswert für Zeitraum 1 (vor dem EuGH-Urteil vom 15.10.2015 - C-137/14) von 24,8 Monaten (s. o. Tabelle 7). Demnach hat der Wegfall der Präklusion von im Verwaltungsverfahren nicht erhobenen Einwendungen, der sich durch die EuGH-Rechtsprechung und die UmwRG-Novelle von 2017 ergeben hat, bei Verbandsklagen nicht zu einer Zunahme der Verfahrensdauer geführt. Auch Abbildung 2 verdeutlicht, dass die Verfahren im Zeitraum 3 ganz überwiegend eine Laufzeit von etwa zwei Jahren gehabt haben und dass es – ganz ähnlich wie in Zeitraum 1 – nur wenige „Ausreißer“ mit deutlich längeren Laufzeiten gegeben hat.

Tabelle 8: Dauer gerichtlicher Verfahren bei Klagen u.a. gegen Straßenbauprojekte (Zeitraum 3)

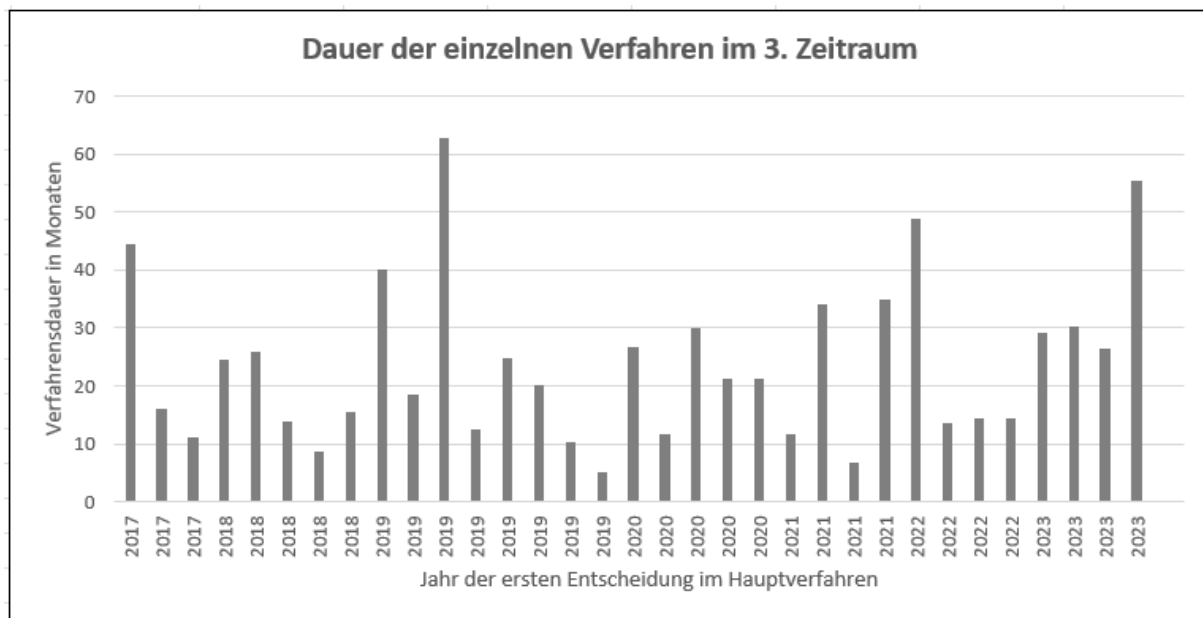
Ergänzende Auswertung für den Zeitraum vom 02.06.2017 bis 31.12.2023

Inстанz	Dauer im Durchschnitt	Anzahl der Verfahren	Minimale Dauer	Maximale Dauer
VG	23,3	3	10,4	34,9
OVG/VGH	30,4	14	6,7	62,6
BVerwG	18	16	5,0	48,8
alle	23,7	33	5,0	62,6

Quelle: Eigene Darstellung, Prof. Dr. Alexander Schmidt, Hochschule Anhalt

⁶³ Vgl. BVerwG, Urt. v. 08.01.2014 – 9 A 4.13 – juris.

Abbildung 2: Dauer einzelner Verfahren vom 02.06.2017 bis 31.12.2023



Quelle: Eigene Darstellung, Prof. Dr. Alexander Schmidt, Hochschule Anhalt

Schließlich zeigt auch eine nähere Betrachtung einzelner Fälle, bei denen die Verfahren in erster Instanz sehr lange gedauert haben, dass es für solche Verzögerungen andere Gründe gibt als erst vor Gericht – und nicht schon im Verwaltungsverfahren – vorgetragene Einwände gegen das jeweilige Vorhaben. Ein Beispiel dafür ist die Klage gegen einen Abschnitt der „Küstenautobahn“ BAB 20 bei Westerstede.⁶⁴ In diesem Fall ergab sich die lange Laufzeit dadurch, dass die beklagte Behörde ein Jahr nach der am 15.06.2018 erfolgten Klageerhebung darum gebeten hatte, das Verfahren auszusetzen, um einen Fehler bei der Planung der Straßenentwässerung beheben zu können. Das Gericht gab diesem Antrag statt und setzte das Verfahren erst fort, nachdem am 03.02.2021 ein Planergänzungsbeschluss vorgelegt worden war.⁶⁵ Danach ist der Fall innerhalb von 17 Monate entschieden worden, also in einer beim Bundesverwaltungsgericht üblichen Verfahrenslaufzeit (s. o. Tabelle 7 und Tabelle 8). Zuvor waren aber seit Klageerhebung schon deutlich mehr als zwei Jahre vergangen, so dass sich insgesamt eine Laufzeit von 48,7 Monate ergeben hat. Ein weiteres Beispiel ist die Klage gegen die Planfeststellung für die Ortsumfahrung der B 25 bei Dinkelsbühl vom 28.02.2019.⁶⁶ Auch hier lag ein Verfahrensfehler vor, der durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden sollte, das von der beklagten Behörde im August 2020 eingeleitet und mit dem Beschluss einer Planänderung vom 30.11.2020 abgeschlossen wurde.⁶⁷ In diesem Fall sind also ein Jahr und 9 Monate vergangen, bevor die Verwaltungsentscheidung vorlag, die der Bayerische Verwaltungsgerichtshof dann überprüft hat. Danach hat es jedoch noch gut drei Jahre bis Ende 2023 gedauert, bis das Urteil dazu ergangen ist. Insoweit ist der Fall ein Beispiel dafür, dass es sowohl in Zeitraum 1 als auch in Zeitraum 3 vor allem bei den durch die Obergerverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshöfe entschiedenen Fälle besonders lange Verfahrenslaufzeiten gegeben hat (s. o. Tabelle 7 und Tabelle 8). Welche Gründe dafür maßgeblich waren, lässt sich den näher untersuchten Fällen nicht entnehmen.

⁶⁴ BVerwG, Urt. v. 07.07.2022 – 9 A 8.18 / 9 A 1.21 – juris.

⁶⁵ BVerwG, Urt. v. 07.07.2022 – 9 A 8.18 / 9 A 1.21 – Rn. 5, juris.

⁶⁶ Bay. VGH, Urt. v. 19.12.2023 – 8 A 19.40024 – Rn. 3 und 5, juris.

⁶⁷ Bay. VGH, Urt. v. 19.12.2023 – 8 A 19.40024 – Rn. 4, juris.

Insgesamt gesehen ergibt sich somit nach Auswertung der im Zeitraum von 2021 bis 2023 ergangenen Entscheidungen, dass die Dauer der gerichtlichen Hauptsacheverfahren in erster Instanz, die aufgrund von Klagen gegen Straßenbau- und Eisenbahnvorhaben nach Inkrafttreten der UmwRG-Novelle von 2017 durchgeführt worden sind, nach wie vor etwas niedriger ist, als im Zeitraum vor dem EuGH-Urteil vom 15.10.2015 (C-137/14). Das entspricht den Ergebnissen der Studie für den Zeitraum 2017 bis 2020.⁶⁸ Es kann demnach davon ausgegangen werden, dass die Laufzeiten der gerichtlichen Verfahren durch den mit der UmwRG-Novelle von 2017 verbundenen Wegfall der sog. materiellen Präklusion von verspäteten Einwendungen nicht negativ beeinflusst worden ist. Vielmehr hat die exemplarische Betrachtung einzelner Fälle gezeigt, dass eine lange Dauer erstinstanzlicher Hauptsacheverfahren insbesondere durch die Verzögerungen verursacht werden kann, die sich ergeben, wenn der Planfeststellungsbeschluss unter Verfahrensfehlern leidet und wenn dann das Gerichtsverfahren zeitweise ausgesetzt wird, um diese Fehler durch eine Planergänzung zu beheben.

2.5.3 Dauer der gerichtlichen Verfahren bei Vorhaben mit Bezug zur Energiewende

Für den Zeitraum 2021 bis 2023 ist auch die Dauer der erstinstanzlichen Gerichtsverfahren in der Hauptsache bei Vorhaben mit Bezug zur Energiewende näher untersucht worden. Dabei werden nur die im Untersuchungszeitraum ergangenen Urteile zu Verbandsklagen betrachtet, bei denen über die Zulassung von *Windenergieanlagen* und *Energie-, und Leitungsanlagen* entschieden worden ist, weil diese Fälle einen direkten Bezug zum Ausbau und zur Nutzung erneuerbarer Energien haben.

Bei der Auswertung sind insgesamt 21 Fälle berücksichtigt worden, zu denen vor allem Urteile aus den Jahren 2022 und 2023 vorliegen. Es handelt sich um 18 Klagen gegen Genehmigungen für Windenergieanlagen, um zwei Klagen gegen Planfeststellungen für 380-kV-Leitungen und um eine Klage gegen die (Gas)Anbindungsleitung für einen LNG-Terminal an der Nordsee.

Aus Tabelle 9 ergibt sich, dass die Laufzeiten der Klageverfahren in erster Instanz bei den Windenergie- und Leitungsanlagen bezogen auf das Gesamtergebnis durchaus mit denen bei den Straßenbau- und Eisenbahnvorhaben (siehe oben Tabelle 8 - zu Zeitraum 3) vergleichbar sind. Die durchschnittliche Dauer bei den Windenergie- und Leitungsanlagen beträgt 24,7 Monate und ist damit für den Zeitraum 2021 bis 2023 nur geringfügig höher als bei den Straßenbau- und Eisenbahnvorhaben mit 23,7 Monaten (s. o. Tabelle 8). Außerdem sind bei allen Vorhabentypen, die im Durchschnitt kürzesten Verfahrenslaufzeiten bei den vom Bundesverwaltungsgericht entschiedenen Fällen zu verzeichnen. Die minimalen und maximalen Laufzeiten der Verfahren sind insgesamt gesehen ebenfalls nahezu identisch. Das spricht dafür, dass sich die z. B. durch den Wegfall der sog. materiellen Präklusion von Einwendungen gesetzten Rahmenbedingungen bei den Windenergie- und Leitungsanlagen in ganz ähnlicher Weise auf die Verfahrensdauer bei den Verwaltungsgerichten auswirken, wie bei den Straßenbau- und Eisenbahnvorhaben.

⁶⁸ Vgl. Habigt et al. (2021): Abschlussbericht – Wissenschaftliche Unterstützung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten in der 19. Legislaturperiode, UBA-Texte 149/2021, S. 62 f.

Tabelle 9: Dauer gerichtlicher Verfahren bei Klagen u.a. gegen Windenergieanlagen (2021-2023)

Instanz	Dauer im Durchschnitt	Anzahl der Verfahren	Minimale Dauer	Maximale Dauer
VG	48,5	4	22,4	63,9
OVG/VGH	19,4	14	5,0	43,2
BVerwG	17,6	3	9,2	21,9
alle	24,7	21	5,0	63,9

Quelle: Eigene Darstellung, Prof. Dr. Alexander Schmidt, Hochschule Anhalt

Allerdings zeigt Tabelle 9 auch, dass bei den im Durchschnitt sehr langen Laufzeiten, die bei den Windenergie- und Leitungsanlagen bezogen auf die (wenigen) von den Verwaltungsgerichten dazu gefällten Urteilen festgestellt worden sind (48,5 Monate), ein erheblicher Unterschied zu den Ergebnissen bei den Straßenbau- und Eisenbahnvorhaben besteht (nur 34,9 Monate – S. o. Tabelle 8). Hingegen sind die Verfahrenslaufzeiten für Entscheidungen über Windenergie- und Leitungsanlagen bei den Oberverwaltungsgerichten und Verwaltungsgerichtshöfen im Vergleich zu den Straßenbau- und Eisenbahnvorhaben sehr kurz (19,4 Monate gegenüber 30,4 Monaten – S. o. Tabelle 8). Welche Gründe dafür maßgeblich sein könnten, ist nicht untersucht worden.

2.6 Mitwirkung der Umweltverbände an Beteiligungsverfahren

Abschließend ist noch zu klären, wie häufig die Umweltverbände in den Fällen, in denen sie gegen Vorhaben vorgegangen sind, bei denen im Zulassungsverfahren eine Beteiligung der Öffentlichkeit- und der Umweltverbände vorgesehen war, im Verwaltungsverfahren mitgewirkt haben. Dabei geht es um die Frage, ob die Umweltverbände weiterhin die vor allem für UVP-pflichtige Vorhaben vorgesehenen Beteiligungsmöglichkeiten nutzen, obwohl dies aufgrund des EuGH-Urteils vom 15.10.2015 (C-137/14) nicht mehr notwendig ist, um anschließend in einem Gerichtsverfahren noch Einwände geltend machen zu können. Das hat für die Behörden und Vorhabenträger zur Folge, dass sie vor Gericht mit Einwänden konfrontiert werden können, die ihnen noch nicht bekannt waren und die sie daher im Zulassungsverfahren nicht berücksichtigt haben. Zu prüfen ist also, ob sich die Umweltverbände trotz der veränderten Rechtslage bei den UVP-pflichtigen Vorhaben regelmäßig an den Verwaltungsverfahren beteiligen.

Die Auswertung der 208 Fälle aus dem Zeitraum 2021 bis 2023 hat ergeben, dass die Frage nach dem Umfang der Mitwirkung in den Verwaltungsverfahren nur beschränkt beantwortet werden kann, weil dazu bei 45,6 % der Fälle keine Informationen vorliegen (siehe Tabelle 10). Den dazu analysierten Entscheidungen und den zusätzlich genutzten Quellen ließ sich nicht entnehmen, ob sich der klagende Verband bei diesen Fällen im Verwaltungsverfahren beteiligt hatte oder nicht. Das betrifft unter anderem die zahlreichen Eilentscheidungen zu den Klagen gegen Windenergieanlagen, weil die Gerichte darin in der Regel nicht auf die Öffentlichkeits- oder Verbandsbeteiligung eingegangen sind. Bei den Fällen, zu denen es Informationen über die Beteiligung gibt, konnte jedoch ganz überwiegend eine Mitwirkung der Umweltverbände in den Verwaltungsverfahren festgestellt werden (bei 43 von 51 Fällen – siehe Tabelle 10).

Tabelle 10: Mitwirkung der Umweltverbände in Beteiligungsverfahren 2021-2023

Mitwirkung des Verbandes (Anzahl der Fälle p.a.)	2021	2022	2023	Gesamt- ergebnis	In %
hat stattgefunden	13	16	14	43	37,7%
hat <u>nicht</u> stattgefunden	3	2	3	8	7%
nicht aufklärbar, ob sie stattgefunden hat	14	24	14	52	45,6%
Beteiligungsverfahren nicht durchgeführt	-	6	5	11	9,7%
Anzahl der Fälle mit Öffentlichkeitsbeteiligung	30	48	36	114	100%
<i>Öffentlichkeitsbeteiligung nicht vorgesehen</i>	18	31	45	94	
<i>Anzahl der insgesamt erfassten Fälle</i>	48	79	81	208	

Quelle: Eigene Darstellung, Prof. Dr. Alexander Schmidt, Hochschule Anhalt

Im Ergebnis kann angesichts der hohen Mitwirkungsquote der Umweltverbände bei den Fällen, zu denen Informationen vorliegen, angenommen werden, dass sie sich auch sonst in der Regel ganz überwiegend an den Beteiligungsverfahren beteiligt haben. Es ist nicht ersichtlich, warum die Beteiligung bei den anderen Fällen erheblich geringer gewesen sein sollte. Zu beachten ist allerdings, dass bei einigen Verfahren die Öffentlichkeits- oder Verbandsbeteiligung von den Behörden gar nicht durchgeführt worden ist. Das betrifft möglicherweise nicht nur die 11 Fälle, bei denen das in der Auswertung festgestellt werden konnte. Aus welchen Gründen es in diesen Fällen kein Beteiligungsverfahren gegeben hat, ist nicht weiter untersucht worden. Insgesamt gesehen gibt es demnach mehr Fälle, bei denen eine an sich gebotene Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung unterblieben ist, als Fälle, bei denen sich die Verbände in den Verfahren nicht beteiligt haben.

2.7 Klagende Umweltverbände

Neben der Ermittlung zu quantitativen und qualitativen Parametern von umweltrelevanten Verbandsklagen ist es auch relevant festzustellen, welche anerkannten Umweltverbände ihre Rechte zum Gerichtszugang nutzen. Hierbei gibt es die Schwierigkeit, dass die Hauptrecherchequellen zu den Verbandsklageentscheidungen über Datenbanken ausscheiden, weil im Rubrum die Klägerdaten regelmäßig geschwärzt sind. Aus diesem Grund wurde in den Vorgängerstudien⁶⁹ auf die Recherche dieser Daten verzichtet, da der Aufwand erwartbar groß ist. Folgende Fragen können jedoch durch eine solche Recherche geklärt werden:

- ▶ Wie viele der anerkannten Umweltverbände nutzen ihre Klagerechte tatsächlich in der Praxis?
- ▶ Welche anerkannten Umweltverbände treten häufig vor Gericht in Erscheinung?
- ▶ Gibt es Besonderheiten bei Umweltverbänden zu Klagegegenständen?

Das Interesse an diesen Fragen ist in den letzten Jahren größer geworden und demgemäß auch die Notwendigkeit, zu den Verbandsklagen die entsprechenden Kläger zu ermitteln.

⁶⁹ Vgl. u.a. Habigt et al. (2021): Abschlussbericht – Wissenschaftliche Unterstützung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten in der 19. Legislaturperiode, UBA-Texte 149/2021.

Für die nachfolgend recherchierten Daten wurden folgende Recherchemethoden gewählt: Zum einen wurden im Zeitraum August 2023 bis Oktober 2023 die Internetseiten aller anerkannten Umweltverbände⁷⁰ aufgerufen und mittels verschiedener Schlagworte nach Verbandsklagen analysiert. Durch diese Recherchemethode konnten zahlreiche Klagen zugeordnet werden. Bei allen Umweltverbänden, wo bei der Recherche 2023 Klagen ermittelt wurden, hat das Projektteam dies in den Monaten März und April 2024 wiederholt, um weitere nachträglich eingestellte Klagen und Hinweise auf Klagen zu finden.

Darüber hinaus wurden zwischen März bis Juni 2024 gezielt Umweltverbände und langjährige Vertreter*innen von Umweltverbänden in den Bundesländern kontaktiert, wo Klagen verbandsseitig offen waren. Ein zusätzlicher Researchweg war die Anfrage über Umweltrechtsanwälte, die befragt wurden, und die dann nach Einholung der Freigabe seitens der Umweltverbände die Information zu den klagenden Umweltverbänden mitgeteilt haben.⁷¹ Weiterhin wurde bei allen übrig geblieben Klagen versucht, zusätzlich über eine allgemeine Internetrecherche noch weitere klagende Umweltverbände zu den Fällen zu ermitteln. Das gelang mittels dieses Researchpfades jedoch nur noch in wenigen Fällen.

Durch die verschiedenen Researchwege konnten für die überwiegende Mehrzahl der 208 Verbandsklagen im Zeitraum 2021 bis 2023 klagende Umweltverbände zugeordnet werden. Allerdings blieben einige wenige Klagen in verschiedenen Bundesländern offen. Die Recherche zu den klagenden Umweltverbänden ergibt folgendes Bild: im Zeitraum 2021 bis 2023 wurden 208 Fälle zu Verbandsklagen ermittelt.⁷² Zu 180 dieser Klagen sind die klagenden Verbände über die o. g. Researchwege eindeutig und mit entsprechendem Quellennachweis ermittelt worden. Das entspricht einer Quote von 84,5 %. In 28 Fällen sind die klagenden Umweltverbände nicht festgestellt worden. Von den 180 Fällen im Zeitraum 2021 bis 2023, bei denen die Umweltverbände ermittelt wurden, haben in 168 Fällen Umweltverbände allein geklagt. In 11 Fällen gab es zwei anerkannte Umweltverbände, die gemeinsam klagten. In einem Fall zogen sogar drei anerkannte Umweltverbände gemeinsam vor Gericht.⁷³ Bemerkenswert ist, dass diese gemeinsamen Klagen überwiegend im Bundesland Bayern (7) und im Bundesland Brandenburg (3) stattfanden.

Im Zeitraum 2021 bis 2023 haben nur deutsche Umweltvereinigungen Klagen vor den Verwaltungsgerichten in den Bundesländern der Bundesrepublik Deutschland eingelegt.⁷⁴ Weder die beiden aus Nachbarstaaten zu Deutschland anerkannten Umweltorganisationen noch andere Organisationen gemäß § 2 Abs. 2 UmwRG sind vor deutschen Verwaltungsgerichten im Betrachtungszeitraum aktiv geworden.⁷⁵

⁷⁰ Nur ganz wenige der anerkannten Umweltverbände in Deutschland betreiben keine Internetseite.

⁷¹ Letztmals haben Dr. Michael Zschiesche und Prof. Dr. Schmidt Anfang 2000 die klagenden Umweltverbände für den Zeitraum 1997-1999 erhoben. Damals wurden 73 Fälle an Verbandsklagen gezählt und durch direkte Kontakte in die Umweltverbände hinein konnten 66 zugeordnet und hinsichtlich der klagenden Verbände ermittelt werden.

⁷² Siehe 2.2.

⁷³ Hierbei handelt es sich um einen Fall in Bayern zur Änderung der Ausnahmeverordnung betreffend Ausnahmen für Fischotter. Die Verbandsklage wurde von der Aktion Fischotterschutz, dem BN Bayern sowie der Deutschen Umwelthilfe 2023 eingelegt.

⁷⁴ Die Aussage bezieht sich auf die 180 festgestellten Umweltorganisationen.

⁷⁵ Es wurde hier aufgrund des Aufwandes nicht explizit durch Recherche geprüft, ob eine ausländische NGO eine Klage vor deutschen Verwaltungsgerichten eingelegt hat. Jedoch wäre dies bei der Recherche der Fälle, dem Studium der Entscheidungen und der Recherche zu den klagenden Verbänden höchstwahrscheinlich aufgefallen.

2.7.1 Anerkannte Umweltverbände in Bund und Ländern

Nur wer ein erfolgreiches Anerkennungsverfahren auf Bundesebene oder Länderebene durchlaufen hat, kann von seinen Klagerechten Gebrauch machen. Die Zahl der in Deutschland anerkannten Umweltverbände ergibt sich aus der Addition der im Bund und in den Ländern anerkannten Umwelt- und Naturschutzvereinigungen. Auf Bundesebene ist das Umweltbundesamt für die Anerkennungen gemäß § 3 UmwRG zuständig. In der Liste der auf Bundesebene anerkannten Vereinigungen sind im Juni 2024 140 Organisationen aufgeführt.⁷⁶ Darunter sind im Wesentlichen deutsche Umweltorganisationen zu finden, aber auch zwei Organisationen aus Nachbarländern. Diese sind zum einen aus der Schweiz Aqua Viva und zum anderen aus den Niederlanden Natuur en Milieu Gelderland. Beide Organisationen sind nach dem deutschen UmwRG anerkannt, wenngleich - wie die niederländische Organisation - mit beschränktem Anerkennungsgebiet.⁷⁷ Auch deutsche Vereinigungen haben nicht immer Anerkennungen für das gesamte Bundesgebiet erhalten, sondern entsprechend ihres Aktionsradius teilweise nur für einzelne Bundesländer oder Teile hiervon.⁷⁸

In den Ländern ergibt die Addition der in den 16 Bundesländern anerkannten Umweltvereinigungen die Zahl von 284.⁷⁹ Auch in den Bundesländern sind einzelne Umweltverbände nicht für das gesamte Gebiet des jeweiligen Bundeslandes anerkannt, sondern teilweise nur für Teile des Landes, einzelne Kreise oder sogar Teile davon.⁸⁰

Ein weiterer Aspekt ist die Unterscheidung der Anerkennungen nach § 3 UmwRG. Diese können entweder als sog. reine Umweltanerkennung oder im Spezialfall gemäß § 3 Abs. 1 Satz 3 HS 2 UmwRG, wenn die Vereinigung schwerpunktmäßig die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege fördert, als sog. Umwelt- und Naturschutzanerkennung ausgesprochen werden. Darüber hinaus bestehen noch Alt-Anerkennungen vor Einführung des UmwRG aufgrund des BNatSchG a. F. und entsprechenden Landesnaturschutzgesetzen. In der Praxis ergibt sich die Reichweite der Mitwirkungs- und Klagerechte aus dem Tenor des Anerkennungsbescheides mit Angabe des Satzungszwecks der Umweltvereinigung.⁸¹ Für die Einlegung von Rechtsbehelfen wirkt sich dies auf den Anwendungsbereich der Klagen entsprechend aus.

Die Zahl der Anerkennungen von Umweltvereinigungen wächst seit Jahren kontinuierlich. Dabei steigt sowohl die Zahl der Anerkennungen in den Ländern, als auch die Zahl der Anerkennungen auf Bundesebene an. Allerdings ist insbesondere in den letzten drei Jahren die Zahl der in den Ländern anerkannten Umweltvereinigungen nochmal deutlich stärker gestiegen als auf Bundesebene. Die nachfolgende Tabelle 11 verdeutlicht die Entwicklung in den letzten Jahren.

⁷⁶ Siehe <https://www.umweltbundesamt.de/dokument/vom-bund-anerkannte-umwelt-naturschutzvereinigungen-0> (15.06.2024).

⁷⁷ Die Anerkennung der niederländischen Organisation Natuur en Milieu Gelderland wurde nur für das Bundesland Nordrhein Westfalen ausgesprochen.

⁷⁸ Siehe Liste der anerkannten Umwelt- und Naturschutzvereinigungen unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2378/dokumente/anerkannte_umwelt-_und_naturschutzvereinigungen_0.pdf (25.06.2024).

⁷⁹ Letzte Überprüfung im Juli 2024.

⁸⁰ Vgl. beispielsweise Anerkennungen in Schleswig-Holstein unter: https://www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/ministerien-behoerden/V/Service/Vereinigungen/UmweltNatSchutzVereinigungen.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (06.07.2024).

⁸¹ Siehe ausführlich Bunge, Kommentar zum UmwRG, § 3 UmwRG S.159 ff.

Tabelle 11: Anerkannte Umwelt- und Naturschutzvereinigungen in Bund und Ländern im Zeitverlauf

Zeitraum: Zahlen von 2003 im Vergleich zu den Jahren 2020, 2023 und 2024.

	2003	2020	2023	2024
Bund	0 ⁸²	125 ⁸³	137 ⁸⁴	140 ⁸⁵
Länder	121 ⁸⁶	187 ⁸⁷	276 ⁸⁸	284 ⁸⁹
Gesamt	121	312	413	424

Quelle: Eigene Darstellung, Dr. Michael Zschiesche, UfU

In der Zahl von 424 anerkannten Umweltvereinigungen sind auch einige aufgelistet, die sowohl im jeweiligen Bundesland als auch auf Bundesebene beim Umweltbundesamt anerkannt sind. Hierbei handelt es sich um 13 Landesvereinigungen des Bund für Umwelt und Naturschutz (BUND) sowie 14 Vereinigungen auf Landes- und Kreisebene des Naturschutzbund (NABU). Zieht man die doppelt registrierten Umweltvereinigungen ab⁹⁰, bleiben derzeit 399 anerkannte Umweltvereinigungen übrig, die in verschiedenen Landesteilen Deutschlands klageberechtigt sind.

Tabelle 12: In den Bundesländern anerkannte Umwelt- und Naturschutzvereinigungen

Zeitraum: 2022-2024

Bundesland	März 2022 ⁹¹	August 2023 ⁹²	Juli 2024 ⁹³
Baden-Württemberg	30	35	35
Bayern	17	24	27
Berlin	10	11	11
Brandenburg	5	10	13
Bremen	4	4	4
Hamburg	12	12	13

⁸² Nach dem UmwRG wurden durch die Anerkennungsstelle im Umweltbundesamt erst nach 2007 Anerkennungen ausgesprochen. Allerdings waren in geringer Zahl seit 2002 auch Anerkennungen nach dem BNatSchG auf Bundesebene möglich, die hier aber nicht aufgeführt wurden.

⁸³ Stand 28.05.2020, eigene Erhebung.

⁸⁴ Stand 03.08.2023, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2378/dokumente/anerkannte_umwelt-_und_naturschutzvereinigungen_0.pdf (25.06.2024).

⁸⁵ Stand 05.06.2024, eigene Erhebung.

⁸⁶ Stand 01.07.2003, eigene Erhebung.

⁸⁷ Stand 31.12.2020, eigene Erhebung.

⁸⁸ Stand 03.08.2023, eigene Erhebung.

⁸⁹ Stand 24.07.2024, eigene Erhebung.

⁹⁰ Entsprechend wird auf Bundesebene der BUND und der Nabu nur einmal gezählt, werden demgemäß 12 Organisationen des BUND und 13 des NABU abgezogen.

⁹¹ Stand 15.03.2022, eigene Erhebung.

⁹² Eigene Erhebung bei allen Anerkennungsstellen der Bundesländer am 2.und 3.8.2023.

⁹³ Stand 24.07.2024, eigene Erhebung.

Bundesland	März 2022 ⁹¹	August 2023 ⁹²	Juli 2024 ⁹³
Hessen	19	19	19
Mecklenburg-Vorpommern	5	6	6
Niedersachsen	24	27	27 ⁹⁴
NRW	42	42	42
Rheinland-Pfalz	16	20	20
Saarland	4	6	6
Sachsen	7	8	9
Sachsen-Anhalt	18	18	18
Schleswig-Holstein	21	24	24
Thüringen	10	10	10
Gesamt in den Ländern	244	276	284

Quelle: Eigene Darstellung, Dr. Michael Zschiesche, UfU

2.7.2 Umweltverbände, die von ihrem Klagerecht im Zeitraum 2021 bis 2023 Gebrauch gemacht haben

Wie bereits festgestellt, sind nach Abzug von Doppelerkennungen derzeit in Bund und Ländern 399 Umweltorganisationen staatlich anerkannt und somit klageberechtigt. Von diesen 399 Umweltvereinigungen haben im Zeitraum 2021 bis 2023 lediglich 34 Umweltverbände in Bund und Ländern von ihrem Klagerecht Gebrauch gemacht. Das entspricht einer Quote von etwa 8,5 % (Verhältnis insgesamt anerkannte Umweltverbände und tatsächlich klagende Verbände) im Zeitraum 2021 bis 2023. Das heißt, nicht mal jeder zehnte Umweltverband macht derzeit auch von seinen Klagerechten Gebrauch, obwohl eine Anerkennung und der Zugang zu Gericht besteht.⁹⁵

Die Unterschiede zwischen den Umweltverbänden bei der Nutzung des Instruments der Verbandsklage sind in der Praxis beträchtlich. Die Gründe hierfür sind vielfältig, sollen aber hier nicht weiter interessieren. Auffällig ist, dass die beiden großen, traditionell in der Fläche stark tätigen Umweltverbände BUND und NABU nach wie vor das Klagegeschehen quantitativ auch im Zeitraum 2021 bis 2023 bestimmten. Die Deutsche Umwelthilfe ist ebenfalls – wenn auch nicht mehr mit den zahlreichen Klagen gegen Luftreinhaltepläne – stark vertreten. Mit der Naturschutzinitiative aus Rheinland-Pfalz, die das Klageinstrument in den letzten Jahren kontinuierlich stärker nutzte, und dem Umweltverband Wildes Bayern e.V. rücken zwei weitere Umweltverbände in den Fokus, die – auch gemessen an ihrer Größe – in ihrer Tätigkeit das

⁹⁴ In Niedersachsen gibt es zwei Anerkennungslisten, eine mit Vereinigungen nach § 63 BNatSchG. Das sind 15 Vereinigungen. In einer weiteren Liste werden alle anerkannten Vereinigungen gelistet, die nach § 3 UmwRG anerkannt sind. In dieser Liste sind 12 Vereinigungen aufgeführt. Zusammen ergibt das derzeit 27 Vereinigungen.

⁹⁵ Betrachtet man noch die nicht festgestellten Kläger im Zeitraum 2021 bis 2023 (=28 Klagen), kann die Quote von derzeit 8,5 % der Umweltorganisationen, die von ihrem Klagerecht Gebrauch gemacht haben, noch leicht steigen, aber nicht um 28 weitere klagende Umweltorganisationen (= 33+ 28 = 61), sondern eher nur um einige mehr. Bei weiteren 14 Umweltverbänden (Hälfte von 28) ergäbe das eine Quote von genau 12 %. Das bedeutet, wahrscheinlich würde der Prozentsatz zwischen 10-12% (Verhältnis klagende Umweltverbände zur Anzahl anerkannter Umweltverbände) bei Kenntnis aller klagenden Umweltverbände liegen.

juristische Instrument besonders stark betonen und daher auch mit zahlreichen Klagen im Zeitraum 2021 bis 2023 in Erscheinung getreten sind.

Tabelle 13: Anerkannte Umweltverbände mit den zahlenmäßig meisten Verbandsklagen

Zeitraum: 2021-2023

	BUND ⁹⁶	NABU ⁹⁷	Wildes Bayern e.V.	Naturschutz-Initiative	DUH ⁹⁸
Klagen im Zeitraum 2021-2023	49	34	31	12	9
Klagegegenstände	10	13	1	3	4

Quelle: Eigene Darstellung, Dr. Michael Zschiesche, UfU

Neben den in der Tabelle genannten Umweltverbänden sind weitere Umweltvereinigungen mit mehreren Klagen im Zeitraum 2021 bis 2023 in Erscheinung getreten. So wurden für das Umweltforum Osnabrück, einem anerkannten Umweltverband in Niedersachsen, vier Klagen im Bundesland Niedersachsen gezählt. Ebenso viele Klagen haben die Grüne Liga (in verschiedenen Bundesländern) und die Aktion Fischotterschutz Bayern e.V. (nur in Bayern und teilweise im Verbund mit anderen Umweltverbänden) vor Verwaltungsgerichten geltend gemacht. Drei Klagen haben u. a. die Naturfreunde und ihre Untergliederungen in den Ländern erhoben, ebenso der Verkehrsclub Deutschland (VCD) sowie die Gesellschaft zum Schutz der Wölfe.

Ein Sonderfall stellt der Verein für Artenschutz, Landschaftsschutz & Biodiversität e.V. (VLAB), aus Bayern dar. Für 2020, also dem Vorgängerzeitraum von 2017 bis 2020, sind für diesen Verein mehr als 15 Verfahren allein gegen Windkraftanlagen gezählt worden.⁹⁹ Diese Zahl ist für den Zeitraum 2021 bis 2023 nicht feststellbar. Addiert man jedoch die Zahl der Klagen des VLAB in Bayern mit den Klagen der Landesverbände in Baden-Württemberg und Mecklenburg-Vorpommern, so kommt man auch auf mindestens fünf Klagen im Forschungszeitraum.

Obwohl mit 34 Umweltverbänden, gemessen an der insgesamt möglichen Zahl von 399, nur eine sehr kleine Anzahl der anerkannten Umweltverbände juristische Instrumente in der Praxis nutzt, um das Vollzugsdefizit im Umwelt- und Naturschutz effektiv zu bekämpfen, stellt sich das Feld der klagenden Verbände im Vergleich zu 2017 bis 2020 deutlich breiter dar. Der BUND und der NABU sind immer noch die aktivsten Umweltverbände in Sachen Verbandsklagen. Beide Umweltverbände nutzten den Zugang zu Gericht im Zeitraum 2021-2023 in etwa 2/3 aller Bundesländer als Instrument zur Durchsetzung von Umwelt- und Klimaschutz.¹⁰⁰ Aber auch andere Umweltschutzorganisationen sehen im Zugang zu Gericht ein starkes Aktionsfeld ihrer Organisation. Gemessen an der Größe des BUND, des NABU, aber auch der DUH ist es bemerkenswert, wie viele Verbandsklagen die deutlich kleineren Organisationen Wildes Bayern e.V. und die Naturschutzinitiative aus Rheinland-Pfalz vor Gericht gebracht haben. Und das im

⁹⁶ Beim BUND stammen die Klagen von 11 verschiedenen Landesverbänden.

⁹⁷ Beim NABU stammen die Klagen ebenso wie beim BUND von 11 verschiedenen Landesverbänden.

⁹⁸ Die Deutsche Umwelthilfe nutzt neben den Verbandsklagen im Umweltbereich besonders im Klimaschutz auch den Zugang zu Gericht mit Klagen vor Landesverfassungsgerichten und dem Bundesverfassungsgericht. Diese Klagen sind hier nicht erfasst und berücksichtigt worden.

⁹⁹ Siehe Bayerischer Rundfunk, 2022 unter <http://web.archive.org/web/20220812070826/https://www.br.de/nachrichten/wirtschaft/vlab-kleiner-verein-mit-grosser-wirkung-gegen-windkraft,TECn9N3>.

¹⁰⁰ Beide Umweltverbände sind in allen 16 Bundesländern aktiv, teilweise sogar mit eigenen rechtlich selbständigen Untergliederungen in einigen Landkreisen.

Fall der Organisation Wildes Bayern e.V. sogar mit überdurchschnittlichem Erfolg. Darüber hinaus gibt es auch Umweltorganisationen, die nur sporadisch das Instrument der umweltrechtlichen Verbandsklage nutzten und daher in der Statistik nur mit einer oder max. zwei Klagen im Zeitraum 2021 bis 2023 in Erscheinung getreten sind. Hierbei handelt es sich sowohl um relativ kleine und teilweise junge Umweltorganisationen als auch um etablierte Umweltverbände.

2.7.3 Klagende Umweltverbände und Klagegegenstände im Zeitraum 2021 bis 2023

Neben der Betrachtung, wie viele Klagen die jeweiligen Umweltverbände eingelegt haben, sind die in den Kapiteln 2.3.1 und 2.3.2 sowie 2.4 ausgewerteten Parameter Klagegegenstände und Erfolg auch für die Verbände mit den meisten Klagen analysiert worden, um zu ermitteln, ob es Auffälligkeiten und ggf. bestimmte Tendenzen gibt.

Hinsichtlich der Erfolgsstatistik fällt auf, dass der BUND mit seinen Untergliederungen in den Bundesländern mit etwa 60 % gewonnenen Klagen im Zeitraum von 2021 bis 2023 noch einmal deutlich erfolgreicher war, als die Umweltverbände im Durchschnitt.¹⁰¹ Das trifft auch auf die Organisation Wildes Bayern e.V. zu, die mit 55 % gewonnene Klagen im Zeitraum 2021 bis 2023 über dem Durchschnitt der Erfolgsstatistik der Verbandsklagen liegt.

Hinsichtlich der Klagegegenstände fällt auf, dass von den Umweltorganisationen, die häufig mit Verbandsklagen in Erscheinung treten, einige sich stark auf bestimmte Klagegegenstände konzentrieren (Wildes Bayern e.V. und Naturschutzinitiative). Andere, die wie der BUND und der NABU traditionell sehr breit aufgestellt sind, halten ein umfassenderes Radar für Vollzugsdefizite im Umwelt- und Naturschutz vor.

In der nachfolgenden Tabelle 14 wird ersichtlich, dass Wildes Bayern e.V. seine Klagen im Wesentlichen im Jagdrecht (Überprüfung von Schonzeiten) ansiedelt. Bei der Naturschutzinitiative wiederum ist erkennbar, dass die Klagen überwiegend gegen den Bau von Windkraftanlagen gerichtet sind.

Aus der Tabelle 14 ist auch ablesbar, dass die anerkannten Umweltverbände mit den häufigsten Klagen insbesondere auch die Klagemöglichkeiten nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4-6 UmwRG intensiv genutzt haben, was in Kapitel 2.3.2 und der Tabelle 3 entsprechend auch quantitativ ablesbar ist. Neben den Umweltverbänden, die häufig klagen, trifft dieser Befund aber auch auf kleine und eher sporadisch klagende Umweltverbände zu.¹⁰² Auch diese Verbände nutzen intensiv den Katalog der Klagemöglichkeiten, die nach der Novelle 2017 in das UmwRG aufgenommen wurden.

¹⁰¹ Siehe unter Kapitel 2.4, Tabelle 4: Erfolgsbilanz für 2021 - 2023.

¹⁰² So z. B. Klagen gegen B-Pläne der Bürgerinitiative „Grüngürtel für alle“ oder der Verein Naturfreunde Berlin sowie im Bereich BauG der Verein für Dorferhaltung und Umweltschutz e.V. in Niedersachsen oder der Verein zum Schutz der Bergwelt in Bayern.

Tabelle 14: Die am häufigsten klagenden Umweltverbände, aufgeschlüsselt nach Klagegegenständen

Zeitraum: 2021-2023

Klagegegenstände	BUND	NABU	DUH	Naturschutz-initiative	Wildes Bayern
AA	6	2	1	1	0
B	0	1	0	0	0
BauGB	10	2	0	0	0
BF/WU	3	2	0	1	0
BIM-S	0	1	0	0	0
BIM-TH	5	1	0	0	0
BIM-WEA	0	8	0	9	0
B-Plan	6	3	0	1	0
JR	0	0	0	0	31
LRP	0	0	0	0	0
P-AEG	0	0	0	0	0
P-Berg	4	2	1	0	0
P-E	0	2	2	0	0
P-Str	4	2	0	0	0
P-WHG	2	0	0	0	0
S	8	6	5	0	0
WE	1	2	0	0	0
Gesamt	49	34	9	12	31

Quelle: Eigene Darstellung, Dr. Michael Zschiesche, UfU

2.8 Auswirkung der §§ 5 und 6 UmwRG

Über die bereits dargestellten Ergebnisse hinaus wurden die zwischen 2021 und 2023 erhobenen Umweltverbandsklagen auch dahingehend ausgewertet, ob die Regelungen der §§ 5 und 6 UmwRG Auswirkungen auf den Ausgang der untersuchten Fälle hatten. Die sogenannte Missbrauchsklausel des § 5 UmwRG und die Klagebegründungsfrist von zehn Wochen nach § 6 UmwRG wurden mit der Novelle des UmwRG 2017 eingeführt, nachdem die Regelung zur materiellen Präklusion durch ein vorangegangenes EuGH Urteil von 2015 für unionsrechtswidrig erklärt worden war.¹⁰³ Anders als im vorangegangenen Forschungsprojekt wurden für den Untersuchungszeitraum nur die Anwendung der §§ 5 und 6 UmwRG bei Klagen ermittelt, die von Umweltverbänden erhoben wurden. Es fand keine Auswertung von Individualklagen statt. Die nachfolgende Erhebung soll dazu dienen, die tatsächlich eingetretene Wirkung der neuen Regelungen quantitativ bewerten zu können.

2.8.1 Anwendung des § 5 UmwRG in der gerichtlichen Praxis

Im Untersuchungszeitraum von 2021 bis 2023 konnte kein Fall einer Umweltverbandsklage ermittelt werden, in dem die Missbrauchsklausel des § 5 UmwRG von einem Gericht für einschlägig gehalten wurde. Lediglich im Rahmen von zwei Entscheidungen ist der § 5 UmwRG überhaupt näher geprüft worden, jeweils durch das VG Stuttgart.¹⁰⁴ Das VG Stuttgart hat dabei im ersten Fall die für die Anwendung des § 5 UmwRG notwendige vorherige Kenntnis der Umweltvereinigung von dem Bebauungsplan verneint und ausgeführt, dass nicht bereits die Existenz einer Ortsgruppe in dem Einzugsbereich des Bebauungsplans zu dessen „naturgemäßer“ Kenntnis des Plans führen könne. In der zweiten Entscheidung ließ das VG Stuttgart die rechtliche Bewertung des § 5 UmwRG offen.

Das VG Stuttgart verwies in beiden Fällen auf die Rechtsprechung des EuGH¹⁰⁵, welcher die materielle Präklusionswirkung des § 2 Abs. 3 UmwRG a. F. als rechtswidrig einordnete, jedoch gleichzeitig klarstellte, dass generell die Möglichkeit der Einführung einer Missbrauchsklausel für den Gesetzgeber bestehe. Unter Zugrundelegung des EuGH-Urteils ist in der Rechtsprechung bereits anerkannt, dass eine Missbräuchlichkeit i. S. d. § 5 UmwRG eng auszulegen und nur in Ausnahmefällen anzunehmen ist.

In den Entscheidungsgründen führten die Kammern weiter unter Verweis auf ein Urteil des BVerwG von 2019¹⁰⁶ aus, dass die Interpretation und Anwendung des § 5 UmwRG nicht dazu führen dürfe, „dass die wegen Unionsrechtswidrigkeit abgeschaffte materielle Präklusionswirkung in umweltrechtlich relevanten Zulassungs- oder Planungsverfahren faktisch wiederhergestellt wird“.¹⁰⁷

Im vorangegangenen Untersuchungszeitraum von 2017 bis 2020 waren es noch 12 Entscheidungen in Verfahren von anerkannten Umweltvereinigungen, in denen der Missbrauchstatbestand eine Rolle spielte, wobei auch hier letztlich in keinem Verfahren den klagenden Verbänden ein Verstoß gegen § 5 UmwRG vorgehalten wurde.¹⁰⁸ Allerdings ist auch hier zu berücksichtigen, dass die meisten der 12 Entscheidungen im Jahr 2018, also kurz nach Einführung des § 5 UmwRG, ergangen sind. Es ist davon auszugehen, dass der

¹⁰³ EuGH, Urt. v. 15.10.2015, C-137/14.

¹⁰⁴ VG Stuttgart, Beschl. v. 12.01.2023 2 K 6423/22; VG Stuttgart, Beschl. v. 12.10.2023, 2 K 4527/23.

¹⁰⁵ EuGH, Urt. v. 15.10.2015, C-137/14.

¹⁰⁶ BVerwG, Urt. v. 12.06.2019 - 9 A 2.18.

¹⁰⁷ VG Stuttgart, Beschl. v. 12.01.2023 - 2 K 6423/22, Rn. 34; VG Stuttgart, Beschl. v. 12.10.2023 - 2 K 4527/23, Rn. 31.

¹⁰⁸ Habigt et al. (2021): Abschlussbericht - Wissenschaftliche Unterstützung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten in der 19. Legislaturperiode, UBA-Texte 149/2021, S. 120 ff.

Missbrauchstatbestand in den genannten Verfahren zur Auslotung der Reichweite des damals neuen § 5 UmwRG als Verteidigungsmittel vorgebracht wurde.

Durch die geringe Anzahl an Verfahren, in denen eine Missbräuchlichkeit von Verwaltungsgerichten angesprochen wurde, wird deutlich, dass der § 5 UmwRG wenig praktische Relevanz besitzt. Dies hat grundsätzlich auch die Bundesregierung erkannt. In der Gesetzesbegründung zum aktuellen Gesetzentwurf für eine Novelle des UmwRG wird ausgeführt, dass der § 5 UmwRG in der Praxis kaum Anwendung findet und eine Erweiterung sowohl von der Literatur als auch von der Praxis abgelehnt wird.¹⁰⁹ Dennoch soll im vorliegenden Gesetzentwurf für eine Novellierung des UmwRG auf eine Entschließung des Bundestages im Rahmen von Maßnahmen zur Beschleunigung von Infrastrukturvorhaben hin der § 5 UmwRG ergänzt und präzisiert werden.¹¹⁰

Die geringe Praxisrelevanz für die Gerichte ergibt sich jedoch wohl nicht aufgrund der unpräzisen Ausgestaltung der Missbrauchsklausel, sondern aufgrund eines fehlenden Anwendungsbereichs. Die Gerichtsverfahren der letzten Jahre verdeutlichen, dass sich die Befürchtungen des Gesetzgebers vor einer missbräuchlichen Nutzung von Verbandsklagen durch Umweltverbände nicht bestätigt hat.

2.8.2 Anwendung des § 6 UmwRG in der gerichtlichen Praxis

Weitaus häufiger als § 5 UmwRG wird die innerprozessuale Präklusionsvorschrift des § 6 S. 2 UmwRG von den Gerichten bei Umweltverbandsklagen angewandt. Gemäß § 6 S. 1 UmwRG muss die klagende Partei innerhalb von zehn Wochen nach Klageerhebung ihre Klage begründen. Die Klagebegründung muss die von der klagenden Partei vorgetragenen Tatsachen und Beweismittel enthalten. Durch die frühzeitige Fixierung des Prozessstoffes soll das Gericht in die Lage versetzt werden, den Umfang des Prozesses zeitnah zu erkennen.

In Tabelle 15 wird dargestellt, inwieweit § 6 UmwRG tatsächlich bei Umweltverbandsklagen zur Anwendung gekommen ist. Dabei werden die Daten der aktuellen Erhebung von 2021 bis 2023 den Daten aus der letzten Erhebung im Zeitraum von 2017 bis 2020 gegenübergestellt. Im Gegensatz zur Erhebung zu § 6 UmwRG im vorangegangenen Forschungsprojekt¹¹¹ für den Zeitraum von 2017 bis 2020 beschränkt sich die aktuelle Untersuchung allein auf die Analyse von Umweltverbandsklagen im Hinblick auf die Anwendung der innerprozessualen Präklusion durch § 6 UmwRG. Klagen von Privatpersonen wurden anders als im Zeitraum von 2017 bis 2020 nicht erfasst. Alle Fälle im Zeitraum von 2021 bis 2023, bei denen eine innerprozessuale Präklusion klägerischen Vorbringens bei Umweltverbandsklagen angenommen wurde, sind in Tabelle 16 aufgeführt. Um Vergleichbarkeit zu gewährleisten, werden in der Tabelle die Zahlen im Untersuchungszeitraum 2017 bis 2020 bereinigt dargestellt, sodass es sich ebenfalls nur um Umweltverbandsklagen handelt, bei welchen auf Grund von § 6 UmwRG klägerischer Vortrag präkludiert wurde.

¹⁰⁹ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und weiterer umweltrechtlicher Vorschriften v. 30.09.2024, BT-Drs. 20/13081, S. 29.

¹¹⁰ BT-Drs. 20/5570.

¹¹¹ Habigt et al. (2021), Abschlussbericht „Wissenschaftliche Unterstützung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten in der 19. Legislaturperiode“, UBA-Texte 149/2021, S. 126 ff.

Tabelle 15: § 6 UmwRG in der gerichtlichen Praxis bei Umweltverbandsklagen

Zeitraum: 2017 - 2023

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Gesamt
Feststellung innerprozessualer Präklusion von klägerischem Vorbringen (§ 6 S. 2 UmwRG)	0	1	2	1	4	9	6	23
Keine innerprozessuale Präklusion wegen nur geringem gerichtlichen Ermittlungsaufwand (§ 6 S. 3 i. V. m. § 87 Abs. 3 S. 3 VwGO)¹¹²					1 ¹¹³	0	0	1
Keine innerprozessuale Präklusion, da verspätetes Vorbringen entschuldbar (§ 6 S. 3 i. V. m. § 87b Abs. 2 S. 1 Nr. 2 VwGO)¹¹⁴					0	1 ¹¹⁵	1 ¹¹⁶	2

Quelle: eigene Erhebung UfU sowie Habigt et al. (2021), Abschlussbericht „Wissenschaftliche Unterstützung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten in der 19. Legislaturperiode“, UBA-Texte 149/2021, S. 125.

Im Zeitraum von 2021 bis 2023 nahmen Gerichte in insgesamt 19 Fällen eine Präklusion klägerischen Vortrags auf Grund von § 6 S. 2 UmwRG an. Im Jahr 2022 wurde auf Grund von § 6 UmwRG in neun Entscheidungen der Tatsachenvortrag von klagenden Umweltverbänden nicht berücksichtigt, während dies in 2021 noch bei vier und 2023 bei sechs Entscheidungen der Fall war. Dies stellt im Vergleich zu den Jahren 2017 bis 2020 eine signifikante Steigerung dar. In diesem vorangegangenen Zeitraum kam § 6 UmwRG lediglich in vier Entscheidungen mit beteiligten Umweltverbänden zur Anwendung. Der Anstieg der Fallzahlen in 2022 könnte unter anderem auf ein Urteil des BVerwG aus 2021 zurückzuführen sein, wonach Verweise und Stichpunkte den Begründungsanforderungen des § 6 S. 1 UmwRG nicht genügen.¹¹⁷

Dagegen haben unterschiedliche Gerichte im Erhebungszeitraum von 2021 bis 2023 entschieden, dass § 6 S. 2 UmwRG nicht anwendbar ist auf Ergänzungen und Konkretisierungen sowie rechtliche Verknüpfungen und Einordnungen des bereits innerhalb der Frist des § 6 S. 1 UmwRG dargelegten Tatsachenstoffes.¹¹⁸

Wird die zehnwöchige Frist des § 6 S. 1 UmwRG versäumt, kann eine Präklusion nach § 6 S. 2 UmwRG nur abgelehnt werden, wenn es dem Gericht mit geringem Aufwand möglich ist, den Sachverhalt selbst zu ermitteln (§ 6 S. 3 UmwRG i. V. m. § 87b Abs. 2 S. 3 VwGO) oder das verspätete Vorbringen als entschuldbar angesehen wird (§ 6 S. 2 UmwRG i. V. m. § 87b Abs. 2 S. 1 Nr. 2 VwGO).

¹¹² Zahlen von 2017 bis 2020 wurden nicht getrennt für Privatkläger*innen und Umweltverbänden erfasst, daher werden sie hier nicht zum Vergleich dargestellt.

¹¹³ VG Augsburg, Urt. v. 29.03.2021, Au 9 K 18.1392, Rn. 36.

¹¹⁴ Zahlen von 2017 bis 2020 wurden nicht getrennt für Privatkläger*innen und Umweltverbänden erfasst, daher werden sie hier nicht zum Vergleich dargestellt.

¹¹⁵ VG Wiesbaden, Urt. v. 03.06.2022, 4 K 767/17.WI.

¹¹⁶ OVG Saarland Urt. v. 20.06.2023, 2C 250/21.

¹¹⁷ BVerwG, Urt. v. 07.07.2022, 9 A 1/21, Rn. 12.

¹¹⁸ VG München Beschl. v. 14.06.2022, M 2 S 22.288, Rn. 65; VGH Baden-Württemberg Urt. v. 06.02.2024, 3 S 2989/21, Rn. 22; VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 09.02.2024, 3 S 3940/21, Rn. 31; OVG Saarland, Urt. v. 20.06.2023, 2 C 250/21, Rn. 64.

Nach § 6 S. 3 UmwRG i. V. m. § 87b Abs. 3 S. 3 VwGO tritt eine Präklusion nicht ein, wenn mit geringem Aufwand die präkludierten Tatsachen durch das Gericht ermittelt werden können. Teilweise wird durch die Gerichte ein geringer Aufwand als „offensichtlich nicht vorliegend“ abgelehnt, ohne das darauf näher eingegangen wird.¹¹⁹ Durch die Rechtsprechung ist weiter anerkannt, dass das Vorliegen eines geringen Aufwandes eng auszulegen ist.¹²⁰ Nach der Rechtsprechung kommt „eine Ermittlung des Sachverhaltes mit geringem Aufwand nur dort in Betracht, wo die Klagebegründungsobliegenheit auch vor dem Hintergrund des Regelungszwecks einer frühzeitigen Fixierung des Prozessstoffes eine bloße Förmlichkeit darstellt und deshalb die strenge Rechtsfolge der Präklusion nicht rechtfertigt.“¹²¹ Die Ablehnung einer innerprozessualen Präklusion aufgrund eines für das Gericht geringen Aufwands erfolgte in lediglich einer¹²² der untersuchten Entscheidungen aus den Jahren 2021 bis 2023. In sechs Entscheidungsbegründungen¹²³ wurde der „geringe Aufwand“ näher diskutiert, jedoch von allen Gerichten abgelehnt. Der VGH Baden Württemberg lehnt einen „geringen Aufwand“ selbst dann ab, wenn sich der Sachverhalt ohne weiteres aus den Verfahrensakten und dem angefochtenen Bescheid ergibt.¹²⁴ Das OVG Niedersachsen setzt die Grenze dort, wo ein umfangreiches Studium des schriftlichen Vortrags oder das Durchsuchen von Verwaltungsakten notwendig ist.¹²⁵

Hier stellt sich die Frage der Vereinbarkeit der Beschleunigungsmaxime mit dem im Verwaltungsrecht geltenden Amtsermittlungsgrundsatz. Grundsätzlich besteht eine Aufklärungspflicht des Tatsachengerichts bis zur Grenze des Zumutbaren.¹²⁶ Nach einer Entscheidung des OVG Niedersachsen ist die Grenze des Zumutbaren und eines geringen Ermittlungsaufwandes bereits dann erreicht, wenn eine fachliche Bewertung erforderlich ist.¹²⁷ Ähnlich sieht es das OVG Berlin Brandenburg, das eine Ortsbegehung als nicht unerheblichen Aufwand einstuft.¹²⁸

Eine Entschuldigbarkeit des verspäteten Vorbringens gemäß § 6 S. 2 UmwRG i. V. m. § 87b Abs. 3 S. 1 Nr. 2 VwGO wurde in den Jahren 2022 und 2023 jeweils lediglich in einer Entscheidung zu einer Umweltverbandsklage bejaht. In 2021 gab es keinen derartigen Fall. In beiden Entscheidungen wurde die Entschuldigbarkeit aufgrund einer verspätet gewährten Akteneinsicht angenommen.¹²⁹ Das VG Wiesbaden hat neben der verspäteten Akteneinsicht auch eine vom Vorsitzenden gewährte fehlerhafte Fristverlängerung als Entschuldigungsgrund angenommen.¹³⁰ Zwei Gerichte lehnten dagegen eine erst verspätet gewährte Akteneinsicht und eine rechtswidrig gewährte Fristverlängerung als Entschuldigungsgründe nach § 6 S. 2 UmwRG

¹¹⁹ VG Kassel, Urt. v. 21.10.2022, 3 K 2876/18.KS, Rn. 81.

¹²⁰ OVG Hamburg, Urt. v. 29.11.2019 – 1 E 23/18, Rn. 159.

¹²¹ VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 05.10.2022, 10 S 1485/21, Rn. 54; VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 10.11.2022, 10 S 1312/22, Rn. 52.

¹²² VG Augsburg, Urt. v. 29.03.2021, Au 9 K 18.1392, Rn. 36.

¹²³ OVG Niedersachsen, Urt. v. 18.03.2021, 7 KS 40/18; VG Arnberg, Urt. v. 23.02.2021, 4 K 7832/17; VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 05.10.2022, 10 S 1485/21; VG Kassel, Urt. v. 21.10.2022, 3 K 2876/18.KS; VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 10.11.2022, 10 S 1312/22; OVG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 10.05.2023, 5 K 448/ 21.

¹²⁴ VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 05.10.2022, 10 S 1485/21, Rn. 54.

¹²⁵ OVG Niedersachsen, Urt. v. 18.03.2021, 7 KS 40/18, Rn. 173.

¹²⁶ BVerwG, Urt. v. 23.11.1982, 9 C 74.81, Rn. 237,238.

¹²⁷ OVG Niedersachsen, Urt. v. 18.03.2021, 7 KS 40/18, Rn. 173.

¹²⁸ OVG Berlin Brandenburg, Urt. v. 19.09.2023, 3a A 73/23, Rn. 72.

¹²⁹ VG Wiesbaden, Urt. v. 03.06.2022, 4 K 767/17.WI, Rn. 135; OVG Saarland Urt. v. 20.06.2023, 2C 250/21, Rn. 64.

¹³⁰ VG Wiesbaden Urt. v. 03.06.2022, 4 K 767/17.WI, Rn. 135.

i. V. m. § 87b Abs. 3 S. 1 Nr. 2 VwGO ab.¹³¹ Begründet wird dies damit, dass die Klagebegründungsfrist des § 6 S. 1 UmwRG nicht zur Disposition des Gerichtes stehe und nur unter den engen Voraussetzungen des § 6 S. 2 und 3 UmwRG verlängert werden könne; durch die Anerkennung einer rechtswidrig gewährte Fristverlängerung würde der gesetzgeberische Wille umgangen.¹³² Eine erst nach der Frist des § 6 S. 1 UmwRG gewährte Akteneinsicht wird als Entschuldigungsgrund abgelehnt, wenn die Akteneinsicht zum Umreißen des Prozessstoffes nicht zwingend notwendig ist.¹³³

Die unterschiedlichen Rechtsauffassungen der Obergerwaltungsgerichte zur rechtswidrig gewährten Fristverlängerung werden in der Praxis voraussichtlich nur eine marginale Bedeutung einnehmen. In Anbetracht der zahlreichen Entscheidungen, welche § 6 S. 1 UmwRG nicht als disponibel betrachten, ist davon auszugehen, dass die Anzahl an Verfahren, welche rechtswidrig gewährte Fristverlängerungen zum Gegenstand haben, zukünftig abnehmen wird.

Die Frage, wie mit einer zu spät gewährten Fristverlängerung umzugehen ist, könnte die Gerichte noch länger beschäftigen. Es zeichnet sich bereits eine Tendenz der Gerichte ab, auf die Erforderlichkeit der Kenntnis des Akteninhalts im Einzelfall abzustellen. Dabei wird außer Acht gelassen, dass die klagende Partei häufig nicht in der Lage sein wird, den Akteninhalt vor Akteneinsicht einzuschätzen. Ein Vortrag der klagenden Partei „ins Blaue hinein“, um die Begründungsfrist zu wahren, kann sich für die Gerichte als irreführend erweisen und könnte für eine schnelle Abwicklung der Verfahren zum Teil hinderlich sein.¹³⁴

Das OVG Saarland weist darüber hinaus darauf hin, dass bei der Straffung des Verfahrens auch darauf zu achten ist, wer die Verzögerung herbeiführt. Wird das Verfahren ohne Zutun der klagenden Partei verzögert, muss dem Rechnung getragen werden durch eine entsprechende Handhabung der Regelungen aus § 6 S. 2 UmwRG i. V. m. § 87b Abs. 3 S. 1 Nr. 2 VwGO unter Beachtung von Art. 6 Abs. 1 S. 1 EMRK (Fair-Trial-Grundsatz).¹³⁵

¹³¹ VG Kassel, Urt. v. 21.10.2022, 3 K 2876/18.KS, Rn. 77; OVG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 10.05.2023, 5K 448/21, Rn. 57.

¹³² OVG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 10.05.2023, 5 K 448/21, Rn. 57.

¹³³ OVG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 10.05.2023, 5 K 448/21, Rn. 53.

¹³⁴ OVG Saarland, Urt. v. 20.06.2023, C 250/21, Rn. 65.

¹³⁵ OVG Saarland, Urt. v. 20.06.2023, C 250/21, Rn. 64.

Tabelle 16: Entscheidungen mit Bezug zu § 6 UmwRG (nur Umweltverbandsklagen)

Zeitraum: 2021-2023

Gericht	Datum	Az.	Fundstelle
VG Arnsberg	Urt. v. 23.02.2021	4 K 7832/17	juris Rn. 53
VGH Bayern	Urt. v. 15.03.2021	8 A 18.40041	juris Rn. 42,50
OVG Niedersachsen	Urt. v. 18.03.2021	7 KS 40/18	juris Rn. 158
VGH Bayern	Beschl. v. 12.04.2021	8 A 19.40009	juris Rn. 15
VGH Baden-Württemberg	Beschl. v. 09.02.2022	3 S 3940/21	openJur Rn. 39, 70
BVerwG	Urt. v. 04.05.2022	9 A 7.21	juris Rn. 24
VG München	Beschl. v. 14.06.2022	M 2 S 22.288	juris Rn. 71
BVerwG	Urt. v. 07.07.2022	9 A 1.21 (9 A 8.18)	juris Rn. 12, 91, 122
VGH Bayern	Beschl. v. 19.09.2022	8 CS 22.1552	juris Rn. 28, 60
VGH Baden-Württemberg	Urt. v. 05.10.2022	10 S 1485/21	openJur Rn. 51
VGH Baden-Württemberg	Urt. v. 12.10.2022	10 S 2903/21	openJur Rn. 36, 53
VG Kassel	Urt. v. 21.10.2022	3 K 2876/18.KS	juris Rn. 66, 89
VGH Baden-Württemberg	Beschl. v. 10.11.2022	10 S 1312/22	openJur Rn. 51, 55, 62
VGH Bayern	Beschl. v. 07.02.2023	22 CS 22.1908	juris Rn. 86
OVG Mecklenburg-Vorpommern	Urt. v. 10.05.2023	5 K 448/21	juris Rn. 44, 63
VGH Bayern	Urt. v. 20.07.2023	22 A 22.40030	juris Rn. 11, 67
VG Arnsberg	Urt. v. 19.09.2023	4 K 135/21	juris Rn. 168
OVG Berlin-Brandenburg	Urt. v. 19.09.2023	3a A 73/23	juris Rn. 72
VGH Bayern	Beschl. v. 29.12.2023	8 ZB 23.687	juris Rn. 33

Quelle: eigene Erhebung, UfU.

2.9 Zusammenfassung der Ergebnisse

Die wesentlichen Ergebnisse der empirischen Untersuchung von umweltrechtlichen Verbandsklagen von 2021 bis 2023 lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- ▶ Die Zahl der Umweltverbandsklagen und der dazu ergangenen Entscheidungen hat sich leicht erhöht. Im Zeitraum von 2021 bis 2023 sind gerichtliche Entscheidungen zu insgesamt 208 Fällen gezählt worden (69,3 p.a.). Im vorangegangenen Untersuchungszeitraum von 2017 bis 2020 sind Entscheidungen zu insgesamt 252 Fällen ermittelt worden (63 p.a.), während es von 2013 bis 2016 noch 140 Fälle (35 p.a.) waren.
- ▶ Die Fallzahlen haben sich sowohl bezogen auf die Bundesländer als auch pro Jahr sehr unterschiedlich entwickelt. So gab es im Untersuchungszeitraum auffallend viele Klagen von einem einzelnen Verband in Bayern im Bereich des Jagdrechts. Andere Klagebereiche, die zwischen 2017 und 2020 noch für viele Klagen verantwortlich waren, wie etwa Klagen gegen Luftreinhaltepläne, gingen im aktuellen Zeitraum dagegen stark zurück.
- ▶ Die Auswertung zeigt, dass mittlerweile die 2017 eingeführten Klagemöglichkeiten aus § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4-6 UmwRG überwiegend bei Umweltverbandsklagen genutzt werden und die Zahl der dazu ermittelten Fälle im Verhältnis zum Zeitraum 2017 bis 2020 stark gestiegen ist. So ging im Jahr 2023 über zwei Drittel auf diese Klagegründe zurück. Der überwiegende Teil der ermittelten Fälle von 2021 bis 2023 in den neuen Klagemöglichkeiten fällt in den Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG. Diese Entwicklung ist u. a. durch auffallend viele Klagen von einem einzelnen Verband im Bereich des Jagdrechts zu erklären.
- ▶ Mit gut 51 % ganz oder teilweise erfolgreichen Klagen lag die Erfolgsquote auch im Zeitraum 2021 bis 2023 vergleichsweise hoch. Bisher ist das Ergebnis zwar bei relativ vielen Fällen noch „offen“, weil nach einem Eilverfahren oder einer Entscheidung in erster Instanz noch Beschwerde-, Berufungs- oder Revisionsverfahren anhängig sind. Diese Fälle sind bei der Berechnung der Erfolgsquote zwar nicht berücksichtigt worden, eine ergänzende Auswertung der Eilentscheidungen hat jedoch ergeben, dass die Umweltverbände dabei ebenfalls häufig erfolgreich gewesen sind. Deswegen kann weiterhin davon ausgegangen werden, dass die Umweltverbände ihre Klagemöglichkeiten regelmäßig nur in ausgewählten Fällen mit guten Erfolgsaussichten nutzen und damit im Sinne der gesetzlichen Regelungen zur Verringerung von behördlichen Vollzugsdefiziten beitragen.
- ▶ Die Untersuchung der durchschnittlichen Dauer von erstinstanzlichen Verfahren bei verwaltungsgerichtlichen Klagen gegen Straßenbau- und Eisenbahnprojekte hat für den Zeitraum von 2021 bis 2023 ergeben, dass sich diese in Folge des Wegfalls der sog. materiellen Präklusion von im Verwaltungsverfahren nicht rechtzeitig erhobenen Einwendungen nach wie vor *nicht* verlängert hat. Zu dieser Erkenntnis kam auch schon die vorangegangene Studie für den Zeitraum 2017 bis 2020. Es ist daher davon auszugehen, dass die mit der Novellierung des UmwRG 2017 verbundene Abschaffung der sog. materiellen Präklusion verspäteter Einwendungen die Dauer der gerichtlichen Verfahren *nicht* negativ beeinflusst hat.
- ▶ Die Umweltverbände scheinen sich trotz der veränderten Rechtslage bei den UVP-pflichtigen Vorhaben weiterhin regelmäßig an den Verwaltungsverfahren zu beteiligen. Bei den von 2021 bis 2023 erhobenen Fällen, zu denen Informationen über die Beteiligung zugänglich waren, konnte ganz überwiegend eine Mitwirkung der Umweltverbände in den Verwaltungsverfahren festgestellt werden (bei 43 von 51 Fällen). Es konnte jedoch bei 45,6 % der erhobenen Fälle

allgemein nicht festgestellt werden, ob eine vorgelagerte Beteiligung der klagenden Verbände erfolgt ist.

- ▶ Lediglich 34 der insgesamt 399 in Deutschland anerkannten Umwelt- und Naturschutzverbände haben im Zeitraum von 2021 bis 2023 Verbandsklagen erhoben. Die fünf am häufigsten klagenden Verbände sind dabei der BUND (49 Klagen), der NABU (34 Klagen), Wildes Bayern e.V. (31 Klagen), die Naturschutzinitiative Rheinland-Pfalz (12 Klagen) und die DUH (9 Klagen).
- ▶ Die Regelungen der §§ 5 und 6 UmwRG haben nur teilweise Auswirkung auf Gerichtsentscheidungen zu Umweltverbandsklagen gehabt. § 5 UmwRG fand im Untersuchungszeitraum von 2021 bis 2023 in keiner Entscheidung zu einer Umweltverbandsklage Anwendung. Anders ist es bei § 6. Diese Regelung kam im Untersuchungszeitraum insgesamt in 19 Entscheidungen zum Tragen, um klägerischen Vortrag zu präkludieren.

3 Qualitative Befragung zu Rechtsschutz in Umweltfragen

Ergänzend zur quantitativen Erfassung des Verbandsklagegeschehens wurden verschiedene Experten*Expertinnen zu unterschiedlichen Aspekten der Umweltverbandsklage befragt. Der Fokus der Befragung lag auf dem Verbandsklagegeschehen in Umweltfragen im Allgemeinen, auf einzelnen Regelungen des UmwRG sowie der Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten. Die Auswertung der Befragung beginnt mit der Einordnung des Verbandsklagegeschehens von 2021 bis 2023. Dabei werden Ziel und Entstehung der Klagen sowie das Verhalten der Beteiligten beleuchtet. Im Weiteren werden spezifische Problemstellungen zu Regelungen des UmwRG und der von den Befragten geäußerte Regelungsbedarf, insbesondere vor dem Hintergrund der Gesetzesnovelle des UmwRG von 2017, erläutert. Im Mittelpunkt stehen dabei der erweiterte Anwendungsbereich gemäß § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 bis 6 UmwRG, die Auswirkungen des Wegfalls der Präklusion und in Verbindung damit die mögliche kompensatorische Wirkung der innerprozessualen Präklusion nach § 6 UmwRG sowie der Missbrauchsklausel des § 5 UmwRG. Darüber hinaus wird die Sicht der Befragten auf die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten dargestellt, insbesondere das Verhältnis von eingeschränkter bzw. früher Öffentlichkeitsbeteiligung zum Rechtsschutz sowie die digitale Öffentlichkeitsbeteiligung.

Ziel der Befragung war es, einen Eindruck von verschiedenen Akteursgruppen aus der Praxis zu erhalten, um Zusammenhänge zwischen den gesetzlichen Vorgaben zur Verbandsklage und ihrer Umsetzung in der Praxis besser verstehen zu können. Die Erfahrung von unterschiedlichen Experten*Expertinnen wurde gebündelt und aufbereitet, um so Erkenntnislücken zu schließen, die nicht durch die quantitativen Auswertungen bereits gedeckt werden konnten.

3.1 Methodik

Die Befragung wurde mittels leitfadengestützter Interviews zwischen August und Dezember 2023 durchgeführt, an welchen 30 Experten*Expertinnen teilgenommen haben.

3.1.1 Interviewpartner*innen

Um ein ausgewogenes Bild zur Einordnung der Umweltverbandsklage in der Praxis zu erhalten, wurden Personen aus fünf verschiedenen Berufsgruppen befragt, die alle aus unterschiedlichen Perspektiven auf den Themenkomplex blicken. Darunter waren Anwälte*Anwältinnen, Richter*innen, Personen aus Umweltverbänden, Mitarbeitende von Vorhabenträgern sowie Mitarbeitende in Genehmigungsbehörden (siehe Tabelle 17).

Im Einzelnen wurden sechs Personen aus der Anwaltschaft befragt, wobei jeweils drei Personen ausgewählt wurden, die entweder hauptsächlich die Kläger- oder die Beklagtenseite vertreten. Anwälte*Anwältinnen der Klageseite sind dabei hauptsächlich für die Umweltverbände tätig, klagen also z. B. gegen bestimmte Vorhaben. Anwälte*Anwältinnen der Beklagtenseite vertreten dagegen hauptsächlich Behörden und Vorhabenträger, die wiederum regelmäßig die beklagte Partei in Umweltverbandsklagen darstellen. Sechs weitere befragte Personen arbeiten als Richter*innen in der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Davon sind zwei Personen an Verwaltungsgerichten (VG) und zwei Personen an Oberverwaltungsgerichten (OVG) tätig. Zwei Interviews wurden mit Richtern*Richterinnen am Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) geführt. Des Weiteren wurden sechs Personen aus verschiedenen Umweltverbänden sowie fünf Personen aus verschiedenen Genehmigungsbehörden befragt. Außerdem wurden sieben Vertreter*innen der Wirtschaft, also vonseiten der Vorhabenträger, interviewt.

Tabelle 17: Zusammensetzung der Interviewpartner*innen

Berufsgruppe	Anzahl
Anwaltschaft	6 (jeweils 3 Personen, die die Klage- bzw. Beklagtenseite vertreten)
Verwaltungsgerichte	6 (2x VG, 2x OVG, 2x BVerwG)
Umweltverbände	6
Vorhabenträger	7
Behörden	5

Zusammensetzung der Teilnehmenden an der Befragung zur Umweltverbandsklage

Bei der Auswahl innerhalb der befragten Personengruppen wurde besonderer Wert auf eine möglichst langjährige Berufserfahrung im jeweiligen Berufsfeld gelegt, um Einblicke in möglichst viele umweltrelevante Genehmigungs- und Gerichtsverfahren aus unterschiedlichen Verfahrensperspektiven zu erhalten. Auch die geographische Verteilung der Befragten wurde berücksichtigt, um Antworten aus möglichst vielen verschiedenen Bundesländern zu erhalten.¹³⁶

3.1.2 Vorgehen

In Absprache mit dem Auftraggeber wurden im Vorfeld Leitfragen entwickelt, entlang derer die Interviews geführt wurden. Die meisten Fragen lauteten für alle Befragten gleich, es gab aber auch berufsgruppenspezifische Fragen, die an die Erfahrungen der einzelnen Berufsgruppen angepasst wurden. Wurden Fragen nur an einen Teil der Interviewten gestellt, so ist dies im weiteren Verlauf der Auswertung kenntlich gemacht. Auch über den intendierten Zuschnitt der Interviewfragen hinaus wurden nicht alle Fragen von allen Befragten beantwortet. Es war den Befragten freigestellt, Fragen unbeantwortet zu lassen. Daher unterscheidet sich die Informationsdichte zu unterschiedlichen Fragestellungen teilweise erheblich.

Von den Interviews wurden Video- und Audioaufnahmen gefertigt. Die meisten Interviews dauerten ca. 60 - 90 Minuten. Einige wenige Interviews waren jedoch kürzer aufgrund der begrenzten Zeitkapazität der Befragten. Insgesamt ergaben sich dadurch ca. 40 Stunden Interviewmaterial. Die Interviews wurden mit Hilfe eines KI-gestützten Programmes transkribiert, anonymisiert und mit Identifikationsnummern versehen. Die Transkripte wurden mit der Analysesoftware MAXQDA in Form einer qualitativen Inhaltsanalyse nach Kuckartz¹³⁷ ausgewertet. Im Rahmen der Auswertung wurde in erster Linie deduktiv vorgegangen, d. h. anhand der Interviewfragen. Des Weiteren konnten durch induktive Verfahren, d. h. durch die Auswertung des vorliegenden Materials, einzelne zusätzliche Erkenntnisse gewonnen werden. Abschließend wurden die Ergebnisse verschriftlicht.

3.2 Umweltverbandsklagen

Im Folgenden wird das Verbandsklagegeschehen in den Jahren 2021 bis 2023 von den Befragten aus ihrer jeweiligen fachlichen Perspektive eingeordnet. Besonderes Augenmerk liegt dabei auf dem Ziel und der Entstehung der Klagen sowie auf dem Prozessverhalten unterschiedlicher Beteiligter.

¹³⁶ Geographische Verteilung der Befragten: Bundesweit: 8; Bayern: 2; Berlin: 3; Brandenburg: 3; Hessen: 4; Mecklenburg-Vorpommern: 1; Niedersachsen: 4; Nordrhein-Westfalen: 3; Sachsen: 2.

¹³⁷ Kuckartz (2022): Qualitative Inhaltsanalyse: Methoden, Praxis, Computerunterstützung.

3.2.1 Ergebnisse der Befragung

3.2.1.1 Wirkung und Aufkommen der Umweltverbandsklage

In diesem Abschnitt wird die Einschätzung der Befragten zu Wirkung und Aufkommen der Verbandsklagen im Umweltrecht dargestellt. So geht die Mehrheit der Befragten davon aus, dass die Umweltverbandsklage zur Kompensation des Vollzugsdefizits im Umweltrecht beiträgt. Weiterhin vertrat die Mehrheit der Befragten die Meinung, dass sich Umfang und Aufwand der umweltrechtlichen Verbandsklage in den letzten Jahren erhöht haben. Die These, dass ein Rückgang der Klagen im Jahr 2021 auf die Folgen der Corona-Pandemie zurückzuführen sein könnte, wurde hingegen nicht einheitlich beurteilt.

3.2.1.1.1 Vollzugsdefizit im Umweltrecht

Schon seit geraumer Zeit steht die Prämisse im Raum, dass ein Vollzugsdefizit im Umweltrecht besteht, das behoben werden muss.¹³⁸ Das Gebot zur vollständigen Umsetzung und Anwendung des bestehenden Rechts ergibt sich dabei schon aus dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gemäß Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz (GG). Das Vollzugsdefizit im Umweltrecht kann z. B. in seiner mangelnden Vollzugstauglichkeit begründet sein, d. h. es fehlt den betreffenden Regelungen an Klarheit, Transparenz und Verständlichkeit.¹³⁹ Außerdem besteht in der Praxis zumeist ein hoher Aufwand bei der Ermittlung von umweltrechtlichen Sachverhalten, wobei häufig naturwissenschaftlicher Sachverstand nötig ist.¹⁴⁰ Vor diesem Hintergrund wurde in den Interviews danach gefragt, ob die Befragten davon ausgehen, dass die Umweltverbandsklage dazu beitrage, ein angenommenes Vollzugsdefizit im Umweltrecht zu kompensieren.

Die Mehrheit der Befragten teilte die Ansicht, dass Umweltverbandsklagen zur Kompensation des Vollzugsdefizits im Umweltrecht beitragen (ID1, ID2, ID3, ID5, ID7, ID8, ID10, ID12, ID13, ID15, ID16, ID17, ID26, ID27, ID29, ID30).¹⁴¹ Eine Ausnahme bildet die Wirtschaft, wo nur ein*e Vertreter*in (ID20) diese Einschätzung teilte. Fünf Befragte aus unterschiedlichen Befragtengruppen (ID4, ID11, ID18, ID19, ID28) sprachen den Umweltverbandsklagen hingegen eine kompensierende Wirkung ab.

Ein*e Verwaltungsrichter*in (ID7) stellte fest: „Für meine Wahrnehmung [...] ist es unzweifelhaft so, dass es im Umweltrecht ein Vollzugsdefizit gegeben hat und dass dieses Vollzugsdefizit geringer geworden ist durch die Umweltverbandsklage“. Mehrfach wurde geäußert, dass allein die Existenz der Verbandsklage dazu führe, dass etwa Planfeststellungsbehörden deutlich gründlicher arbeiteten. Aus Behördensicht (ID27) seien Klagen ein wichtiges Korrektiv für Vorhabenträger, da diese die Probleme „teilweise sehr hemdsärmelig“ angingen, so eine Einschätzung. Es sei in diesem Zusammenhang bedauerlich, dass klagende Verbände sogar noch weniger personelle Kapazitäten hätten als Behörden. Eine Person aus der Wirtschaft (ID20) äußerte sich zu der Zusammenarbeit mit den klagenden Verbänden wie folgt:

„[D]adurch, dass es die Klagemöglichkeit gibt, sind die Umweltverbände für uns ein wichtiger Träger öffentlicher Belange, mit dem wir uns dementsprechend fachlich auseinandersetzen, um dann im Planfeststellungsverfahren zu einer Konfliktlösung zu kommen. Es ist jetzt etwas hypothetisch zu bewerten, ob wir die auch dann ernst nehmen würden, wenn sie nicht klagen können. Kann gut sein, dass das nicht oder dass das weniger

¹³⁸ Ramsauer, in: Koch/Hofmann/Reese, Handbuch Umweltrecht, Rn. 80 m.w.N.

¹³⁹ Ebd., Rn. 81.

¹⁴⁰ Ebd.

¹⁴¹ Den Interviewpartner*innen wurde zum Zwecke der Anonymisierung eine Identifizierungsnummer (ID) zugewiesen.

der Fall wäre. So gesehen ist im Grunde die Möglichkeit der Klage [...] für die Bedeutung der Umweltverbände im Rahmen des Genehmigungsverfahrens schon sehr wichtig.“

Vier der befragten Umweltverbände beklagten ein flächendeckendes Vollzugsdefizit im Umweltrecht. Ein*e Vertreter*in eines Umweltverbandes (ID15) führte dazu Folgendes aus:

“Also letztlich tun wir ja das, was die Behörden nicht tun und sorgen ja dafür, dass Recht eingehalten wird. [...] Das finde ich, muss in der Debatte viel stärker in den Vordergrund gerückt werden. Es geht ja nicht über das Ziel hinaus, sondern es geht immer nur darum, dass rechtswidriges Verhalten vorliegt, was erfolgreich bekämpft wird mit diesen Klagen, was sonst keiner tun würde oder könnte. Und das muss eigentlich im Interesse aller liegen.“

Dieser Einschätzung widersprachen vereinzelte Befragte wie etwa eine Person aus der Wirtschaft, die den Standpunkt einnahm, dass die Umweltgesetze bereits zufriedenstellend vollzogen und Behörden ihren Aufgaben nachkommen würden (ID19). Ein*e Beklagtenanwalt*Beklagtenanwältin (ID4) konnte sich nicht erklären, wie der Befund begründet sei, dass ein Vollzugsdefizit im Umweltrecht existiere. Spätestens seit Einführung der Umweltverbandsklage könne nicht mehr von einem Vollzugsdefizit ausgegangen werden.

Auch ein*e Vertreter*in eines Umweltverbandes (ID18) sprach sich gegen die kompensierende Wirkung der Verbandsklage aus, allerdings aus einem anderen Grund. Da Behörden Fehler auch noch im Gerichtsprozess heilen könnten, führe das zu einem großen Kostenrisiko für Umweltverbände.

3.2.1.1.2 Umfang und Aufwand von Verbandsklagen

Mehr als die Hälfte der Befragten bestätigten, dass sich der Umfang und Aufwand umweltrechtlicher Verbandsklagen in den letzten Jahren erhöht hat. Sechs Interviewte vertraten die gegenteilige Meinung (ID26, ID29, ID9, ID12, ID23, ID4).

Alle Vertreter*innen der Anwaltschaft bis auf eine Ausnahme teilten diese Ansicht (ID1, ID2, ID3, ID5, ID6). Sie begründeten dies mit der teils „drastisch[en]“ Erhöhung des Umfangs und Aufwands der Klagebegründung, die wiederum u. a. auf die innerprozessuale Präklusionsregelung zurückzuführen seien, wodurch die Anwälte*Anwältinnen „sehr genau arbeite[n]“ müssten (ID5, ID6, ID1, ID2). Nach Einschätzung eines Anwalts*einer Anwältin der Beklagtenseite umfasse eine Klagebegründung heutzutage keine 25 bis 30, sondern 300 Seiten. Auch steige die Zahl und der Umfang der Gutachten, wobei diese sich meist mit fachlichen und weniger mit rechtlichen Fragen beschäftigen würden (ID6). Des Weiteren müssten, so ein*e Klageanwalt* Klageanwältin, innerhalb der 10-Wochenfrist auch die Beweismittel benannt und die Darlegungslast erläutert werden (ID2). Als weitere Gründe seien die zunehmende Feingliedrigkeit der Rechtsprechung im Naturschutz-, Wasser-, Bodenschutz- und Immissionsschutzrecht zu nennen, sowie rechtliche Auseinandersetzungen, die auf offene bzw. unzureichend geklärte Rechtsfragen zurückzuführen seien, so jeweils ein*e Anwalt* Anwältin der Klage- und Beklagtenseite (ID6, ID3). Zuletzt führe auch der Vertretungszwang dazu, dass sich die Arbeitslast der Anwaltschaft erhöhe, so die Einschätzung einer befragten Person (ID1).

Nur eine*r der befragten Vertreter*innen der Wirtschaft (ID22) bestätigte, dass sich der Umfang umweltrechtlicher Verbandsklagen erhöht habe. Als ursächlich hierfür sah der*die Befragte die Streitwertbegrenzung an. So läge die gerichtliche Streitwertbegrenzung bei Umweltverbandsklagen bei 30.000 €. Dies würde das Risiko der Verbände „sehr, sehr gering“ machen, im Falle einer Niederlage die gegnerischen Anwaltskosten tragen zu müssen, und stehe in keinem Zusammenhang mit dem „Aufwand, den wir mit entsprechenden Kanzleien betreiben müssen“. Eine andere befragte Person aus der Wirtschaft (ID23) nahm hingegen an, dass sich Umfang und Aufwand nicht verändert habe.

Aufseiten der Behörden verneinten zwei Personen eine Erhöhung des Umfangs und Aufwands der Verbandsklagen (ID26, ID29), dagegen befürworteten ein*e andere*r Befragte*r diese (ID30). Es handelte sich in allen drei Fällen lediglich um Vermutungen oder „Bauchaussage[n]“, da dies „nicht gut [von den Behörden] beantwortet werden“ könne (ID26, ID29). Es wurde vermutet, dass die steigende Expertise der Umweltverbände für eine mögliche Erhöhung des Umfangs und des Aufwands verantwortlich sei (ID30).

Alle Vertreter*innen der Umweltverbände bis auf eine Person (ID16) sind der Ansicht, dass sich der Umfang und Aufwand der Verbandsklagen in den letzten Jahren erhöht hat (ID13, ID14, ID15, ID17, ID18). Um Verfahren gewinnen zu können, müsse man diese „amerikanisch aufzieh[en]“, d. h. viele personelle und finanzielle Ressourcen aufwenden, so die Einschätzung eines Umweltverbandes (ID13). Die zunehmende Komplexität der Verfahren wurde von drei Befragten als Begründung genannt (ID13, ID14, ID17). Was die Umweltverbände heute leisten müssten, wäre „gegenüber den 80er Jahren und heute [...], aber auch gegenüber den 90er und 2000er Jahren [etwas völlig anderes]“, so ein*e Umweltverbandsvertreter*in (U5). So gäbe es auch mehr naturwissenschaftliche Untersuchungen zu Bereichen, welche die Umweltverbände selbst noch nicht beurteilen könnten, z. B. Erschütterungen und Lärmschutz (U2). Neben der „gigantisch[en]“ Darlegungslast trügen auch Lücken im UmwRG nach Einschätzung von zwei Befragten dazu bei, den Aufwand umweltrechtlicher Verbandsklagen zu erhöhen (ID17, ID15). Dies beziehe sich etwa auf Fälle, welche auch mit der Novelle 2017 nicht abgedeckt bzw. im Anwendungskatalog des UmwRG gelistet wurden, wie z. B. Produktzulassungen. Ähnlich verhalte es sich nach Ansicht eines*einer anderen Umweltverbandsvertreters*Umweltverbandsvertreterin (ID18) mit dem Vorgehen der Verbände gegen den behördlichen und gesetzlichen Sofortvollzug, da auch dies den Aufwand aufseiten der Verbände erhöhe.

Zwei Drittel der befragten Verwaltungsrichter*innen bestätigten, dass sich der Umfang und Aufwand der umweltrechtlichen Verbandsklagen in den letzten Jahren erhöht habe (ID7, ID8, ID10, ID11). Während eine befragte Person die Veränderung auf den § 7 Abs. 5 UmwRG zurückführte, d. h. auf die Notwendigkeit einer Vollprüfung (ID7), sah ein*e andere*r Richter*in das materielle Recht als ursächlich an (ID8). Die zunehmende Komplexität in den verschiedenen Bereichen und das Fehlen von Bewertungsparametern, z. B. beim Klimaschutz, erhöhe den allgemeinen Aufwand. Des Weiteren fühle man sich bei Gericht, so die Einschätzung, vom Gesetzgeber, allein gelassen. Es brauche „Standards, damit uns das Leben hier beim Gericht erleichtert wird“ (ID8). Zwei der befragten Vertreter*innen aus den Verwaltungsgerichten bewerteten die Situation etwas anders. Ihrer Einschätzung nach seien die umweltrechtlichen Verbandsklagen bereits vor einigen Jahren „relativ aufwendig und kompliziert gewesen“ (ID12). Auch verschoben sich die „Problemfelder“ immer wieder „vom Habitatschutz zum Artenschutz, zum Wasserrecht [und] zum Klimaschutz“ (ID9).

3.2.1.1.3 Klagezahlen 2021

Nach den Erhebungen des UfU wurden im Jahr 2021 vergleichsweise weniger Umweltverbandsklagen eingelegt als in den Jahren davor (siehe 2.2). Nicht alle Befragten konnten dies aus ihrer subjektiven Sicht bestätigen und führten den Rückgang nur teilweise auf die COVID-19-Pandemie zurück.

Die Einschätzung zum Einfluss der COVID-19-Pandemie auf die Anzahl der Umweltverbandsklagen fällt je nach befragter Gruppe unterschiedlich aus. Während jeweils zwei Klageanwälte* Klageanwältinnen und Anwälte* Anwältinnen der Beklagtenseite, vier Vertreter*innen der Verwaltungsgerichte und ein*e Wirtschaftsvertreter*in den Rückgang der Umweltverbandsklagen im Jahr 2021 auf die COVID-19-Pandemie zurückführen (ID1, ID2, ID4,

ID5, ID7, ID8, ID10, ID12, ID19), wurde die Pandemie vonseiten der Behördenvertreter*innen nicht als Grund für einen Rückgang angeführt. Ein*e Anwalt*Anwältin der Beklagtenseite sah die „eingeschränkte Behördentätigkeit“ und den Rückgang an Genehmigungen als ursächlich an (ID4). Auch könne die Verzögerung der Öffentlichkeitsbeteiligung und rückläufige unternehmerische Investitionen für den Rückgang der Klagen verantwortlich sein, gaben Befragte der Verwaltungsgerichte und der Wirtschaft an (ID12, ID19).

Nach Ansicht von drei Umweltverbandsvertreter*innen sei das Klagegeschehen im Jahr 2021 im Vergleich zu den Vorjahren gleichgeblieben bzw. gestiegen (ID13, ID14, ID17). Eine dieser Personen sprach sogar von einer „Flut von Klagen“, die sich insbesondere auf Baurechtsfragen bezögen (ID17). Außerdem verteile sich das Klagegeschehen nur auf einige wenige Verbände, konstatierte eine Person vonseiten der Umweltverbände (ID14). Gestützt wird diese Einschätzung durch eine*n Klageanwalt* Klageanwältin und eine*n Richter*in (ID3, ID11). Erstere*r sprach in diesem Zusammenhang von einem „durchweg laufende[n] Geschäft“ (ID3).

3.2.1.2 Verhalten der Beteiligten vor und im Verfahren

Im Weiteren wird dargestellt, wie die Befragten das Verhalten von bestimmten Beteiligten bei Umweltverbandsklagen einschätzen. Dabei wurde zunächst deutlich, dass Vertreter*innen der Wirtschaft und der Behörden eine unterschiedliche Sichtweise darauf haben, wie sich die Klagemöglichkeit der Umweltverbände auf den Planungs- und Genehmigungsprozess auswirkt. Vor allem Personen aus der Wirtschaft sahen negative Auswirkungen von Klagen, wohingegen die Mehrheit der befragten Personen aus Behörden entweder keine oder positive Auswirkungen sahen. Darüber hinaus gaben Befragte an, dass vonseiten der Behörden aktiv darauf hingewirkt werde, die Erhebung von Umweltverbandsklagen zu vermeiden. Befragte aus Umweltverbände äußerten sich zu den Beweggründen für eine Klageerhebung, die sehr unterschiedlich ausfallen können. So gebe es strategische Erwägungen, häufig seien aber auch knappe Ressourcen ein entscheidendes Kriterium. Darüber hinaus äußerten sich Mitarbeitende aus Behörden zu den teils großen Unterschieden im Klageverhalten von Umweltverbänden und Privatpersonen.

3.2.1.2.1 Wirkung von Verbandsklagen auf Planungs- und Genehmigungsprozesse

Diese Frage wurde nur den Befragten aus Wirtschaft und Behörden gestellt. Dabei zeigte sich, dass Vertreter*innen aus Wirtschaft und Behörden unterschiedliche Meinungen darüber haben, ob die Klagemöglichkeiten der Umweltverbände den Planungs- und Genehmigungsprozess negativ beeinflussen. Vor allem Wirtschaftsvertreter*innen sahen negative Auswirkungen dieser Klagen. Die Mehrheit der befragten Behördenmitarbeiter*innen nahm dagegen entweder keine oder positive Effekte wahr. Manche Personen aus Behörden wiesen jedoch auch auf einzelne negative Auswirkungen hin.

3.2.1.2.1.1 Wirtschaft

Fast alle Befragten aufseiten der Vorhabenträger sahen negative Auswirkungen der Klagemöglichkeiten der Umweltverbände auf die Planungs- und Genehmigungsprozesse, da dadurch viele Ressourcen gebunden würden. Durch Verbandsklagen werde die Erteilung von Genehmigungen verzögert und auch verhindert, außerdem entstehe ein erhöhter Zeit- und Arbeitsaufwand bei der Erstellung von Unterlagen und der Öffentlichkeitsbeteiligung. Auch stelle die durch Klagen verursachte Rechtsunsicherheit ein Problem für die Vorhabenträger dar.

Selbst wenn keine Klage eingereicht werde, koste die Erstellung der Planungsunterlagen und die Einbindung der Umweltverbände viel Zeit: „die Fragen [der Verbände] zu beantworten, den Gutachter wieder dazu zu holen. Es muss ja dann auch abgestimmt sein. Es hält einfach auf“ (ID24). Eine weitere befragte Person aufseiten der Wirtschaft verwies darauf, dass eine

frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung aus Angst vor Klagen durchgeführt werde, was einen Mehraufwand verursache (ID25).

Die Klagemöglichkeit verursache Rechtsunsicherheit, da auch nach dem Erörterungstermin und nach einer bereits erteilten Genehmigung der Behörde geklagt und das Vorhaben so verhindert werden könne (ID21, ID23, ID25). Dies mache die Planung schwierig, da bei der Planung des Baus viele Dinge beachtet werden müssen, wie z. B. die vertragliche Bindung von Baufirmen. So könne auch bei einem bereits begonnenen Bauvorhaben die Genehmigung entzogen werden. Die Vorhabenträger würden das vollständige Risiko tragen, wenn sie früher mit dem Bau beginnen (ID23, ID25). So wurde in einem Interview empfohlen, als erste Maßnahme des Planungsprozesses eine vollständige Artenschutzkartierung nach wissenschaftlichen Vorgaben über ein Jahr durchzuführen, bevor andere Maßnahmen ergriffen und weitere Formulare ausgefüllt würden. Dies würde am meisten zur Beschleunigung beitragen (ID23).

Die Gesetze auf Bundesebene seien außerdem nicht eindeutig gefasst, sodass vorsorglich sehr viele Gutachten erstellt werden würden: „Gerade im ländlichen Raum, da kennt jeder jeden. Da möchte man nicht auf Behördenseite in so einem Fegefeuer sein und verlangt dann lieber nochmal ein Gutachten und nochmal eine Stellungnahme und nochmal eine Nachreichung“ (ID19).

Zwei Vertreter*innen der Wirtschaft (ID23, ID25) vertraten die Meinung, dass Umweltverbände, die bestimmte Großvorhaben generell ablehnten, nur klagten, um die Umsetzung dieser Vorhaben zu verhindern. Dabei bestehe dann keine Möglichkeit für Kompromisse mehr.

3.2.1.2.1.2 Behörden

Bei den Behördenvertretern*Behördenvertreterinnen zeigte sich dagegen kein einheitliches Bild. Es wurden sowohl positive als auch negative Auswirkungen der Klagemöglichkeiten auf die Planungs- und Genehmigungsprozesse genannt.

Darüber hinaus wurde von zwei Befragten (ID26, ID28) vertreten, dass die Verbandsklagerechte per se keine Auswirkungen auf die Genehmigungsverfahren hätten. Die Verfahren würden unabhängig von den Klagemöglichkeiten nach dem Verwaltungsrecht durchgeführt: „Dementsprechend haben wir zwar im Hinterkopf, der Beschluss wird wahrscheinlich beklagt [...], aber das führt nicht dazu, dass wir das Verfahren anders führen. Wir sind immer gleich sorgfältig“ (ID28). Außerdem würde die Abschaffung des Verbandsklagerechts lediglich dazu führen, dass Privatpersonen anstelle der Verbände klagten. An der Geschwindigkeit der Genehmigungsverfahren ändere dies jedoch nichts (ID26).

Als negative Auswirkung wurde angemerkt, dass durch Informationsanfragen von Umweltverbänden und Rechtsstreitigkeiten viel Arbeitskraft gebunden werde (ID29). Durch die Rechtsschutzmöglichkeiten sei die Qualität und Tiefe der Bereitstellung von Informationen aber auch wesentlich verbessert worden. Darüber hinaus gäbe es bei Behördenmitarbeitenden die Tendenz, etwa bei Vorprüfungen nach dem UVPG vorsichtshalber möglichst viel abzu prüfen und einzubeziehen, was viel Zeit in Anspruch nehme (ID30). Das liege ebenfalls darin begründet, dass angesichts der Verbandsklagerechte den Behörden daran gelegen sei, möglichst rechtssichere Entscheidungen zu treffen. Diese Beobachtung deckt sich mit Aussagen eines*einer Wirtschaftsvertreters*Wirtschaftsvertreterin (ID19).

Durch zwei Befragte wurde explizit darauf hingewiesen, dass die Kontrolle aufgrund der Klagemöglichkeiten durchaus sinnvoll sei und zu tatsächlichen Verbesserungen im Umweltschutz geführt habe (ID29, ID30). Als Beispiel wurden Klagen gegen Luftreinhaltepläne genannt, welche dazu geführt hätten, dass erhebliche Gelder für die Nachrüstung von Bussen zur

Verfügung gestellt wurden und so flächendeckend Grenzwerte wieder eingehalten werden konnten (ID30).

3.2.1.2.2 Verhalten von Behörden angesichts der Klagemöglichkeiten

Mitarbeitende aus Behörden wurden dazu befragt, ob sie aktiv darauf hinwirken, umweltrechtliche Verbandsklagen zu vermeiden. Die Frage wurde keinem anderen Personenkreis gestellt.

Alle befragten Behördenvertreter*innen gaben an, dass sie entweder selbst aktiv darauf hinwirkten, Verbandsklagen zu vermeiden oder aber Kollegen*Kolleginnen kennen würden, die dies etwa durch Mediation, Verhandlungen und durch persönliche Kontakte zu Umweltverbänden täten. Die Entscheidung, zur Vermeidung von Klagen einzugreifen, sei jedoch vom Sachverhalt abhängig (ID26). Außerdem sei die Motivation, aktiv Klagen zu vermeiden, unter den Kollegen*Kolleginnen unterschiedlich, so eine Person von Behördenseite: „Es gibt also Kollegen, die sagen, das steht nicht im Gesetz, dass ich das machen muss, also mache ich es nicht“ (ID26).

Behördenvertreter*innen berichteten von sowohl erfolgreichen als auch nicht erfolgreichen Versuchen, umweltrechtliche Verbandsklagen durch proaktives Vorgehen zu vermeiden (ID27, ID28, ID30). Als erfolgreiches Beispiel wurde ein*e Behördenvertreter*in genannt, welche*r durch persönlich gute Kontakte zu maßgeblichen Personen in Umweltverbänden Klagen vermeiden konnte. Dabei sei es entscheidend, dass die Umweltverbände den Behördenvertretern*Behördenvertreterinnen vertrauen: „Sobald sie das Vertrauen verlieren und das Gefühl haben, sie sollen da irgendwo hinter die Fichte geführt werden [...] dann kann ich das auch ein Stück weit nachvollziehen, dass sie dann irgendwann mit der Entscheidung nicht einverstanden sind“ (ID30). Insgesamt sei es aber gut möglich, so zwei Befragte, eine sachliche Diskussion mit den Umweltverbänden zu führen (ID26, ID30). Nicht erfolgreich war dagegen ein Vermittlungsversuch im Fall einer Haldenabdeckung, bei welcher nach jahrelanger Mediation trotzdem am Ende geklagt wurde. Mediation sei insbesondere dann nicht erfolgreich, wenn keine Kompromisslösung möglich sei und sich unvereinbare Positionen gegenüberstünden, z. B. bei der Rohstoffgewinnung: „Die Firma möchte Öl gewinnen. Der Verband möchte nicht, dass Öl gewonnen wird. Es gibt keine Kompromissmöglichkeit. Was soll das sein? Halb so viel Öl gewinnen?“ (ID30). In Fällen, in denen ein Kompromiss möglich sei, z. B. die Forderung eines Anglerverbandes, im Falle des Sandtagebaus einen Teil des Gewässers zu sperren und dort keinen Sand abzubauen, könne eine Mediation jedoch erfolgreich sein (ID28).

3.2.1.2.3 Klagemotivation der Umweltverbände

Ausschließlich Personen aus den Umweltverbänden wurden nach den unterschiedlichen Beweggründen für eine Klageerhebung befragt. Eine wichtige Rolle spielt dabei die erwartete strategische Signalwirkung einer Klage, aber auch der Zugang zu ausreichenden finanziellen und personellen Ressourcen.

Die Hälfte der befragten Umweltverbände machten in den Interviews deutlich, dass sie strategische Überlegungen anstellten, bevor sie eine Klage erheben (ID13, ID15, ID16). Zwei der Umweltverbände sprachen explizit von einer strategischen Signalwirkung, welche sie durch bestimmte Klagen erreichen wollen: „[M]an wählt die Fälle ja in der Regel so aus, dass es eben auch eine Präcedenzwirkung bzw. eine Signalwirkung hat. Und eine Mahnung ist auch an alle anderen Betroffenen in vergleichbaren Fällen“ (ID15). Ziel sei, dass „fallübergreifend was erstr[itten] oder entsch[ieden] [...] [werde], was auch für andere Verfahren sich dann vielleicht auswirkt“ (ID16). Die Fälle würden daher auch von der Frage ausgehend ausgewählt, was den größtmöglichen Erfolg im Hinblick auf ein strategisches Ziel bringen könne. Allerdings sei der Erfolg im konkreten Fall nicht vorhersehbar: „[O]bwohl wir [...] mit ziemlich viel juristischer

Expertise arbeiten, weiß man ja nie vorher, egal [...] wie brillant die Leute sind, die mitarbeiten: wie geht das letztlich vor Gericht aus?“ (ID15). Daher müssten zum Teil mehrere Verfahren zum gleichen Thema hintereinander geführt werden, bis ein Erfolg erzielt werden könne oder es müsse eine Strategieänderung erfolgen, z. B. durch den Einsatz politischer Kampagnenarbeit (ID15). Darüber hinaus wurde erwähnt, dass aus strategischen Gründen auch auf Klageverfahren verzichtet wurde. Im konkreten Fall ging es um eine Klage gegen ein Kohlekraftwerk im Zuge des Ukraine-Krieges und der Gasmangellage (ID15).

Die andere Hälfte der Befragten sprach hingegen nicht von einer strategischen Auswahl der Fälle (ID14, ID17, ID18). Sie gaben an, dass sie bei der Entscheidung für ein Klageverfahren eher auf die thematische Übereinstimmung mit der Verbandsarbeit achteten und die Wünsche von Ortsgruppen und regionalen Mitgliedern, welche zu Vorhaben vor Ort Klage einreichen wollten, berücksichtigten: „Wenn die Leute [...] in den Ortsgruppen sagen, [...] das Vorhaben, das gefährdet hier ein Vorkommen oder ein Habitat oder ein geschütztes Gebiet, [...] dann geht es ins gerichtliche Verfahren“ (ID16). Dies wurde auch damit begründet, dass der eigene Verband basisdemokratisch organisiert sei und deswegen auf die Bedürfnisse der Basis eingegangen werden müsse (ID13). Darüber hinaus gab ein befragter Umweltverband an, auch auf die Anliegen von Bürger*inneninitiativen und Anwohnern*Anwohnerinnen einzugehen und zum Teil mit ihnen zusammen Klagen einzureichen (ID14). Die thematische Überschneidung mit der Verbandsarbeit nannten zwei Befragte, die beschrieben, dass sie insbesondere dann Klage einlegten, wenn der Verband bereits langjährig zu diesem Themenbereich gearbeitet habe (ID14, ID15). Zum Teil werde auch auf zeitkritische Vorhaben wie Baumfällungen innerhalb weniger Tage reagiert und Klage eingereicht (ID14).

Alle befragten Mitarbeitenden der Umweltverbände sprachen davon, dass für eine Klage sowie auch schon für eine wirksame Teilnahme an der vorhergehenden Öffentlichkeitsbeteiligung umfassende Ressourcen zur Verfügung stehen müssen und dies ebenfalls die Auswahl der Vorhaben beeinflusse, welche letztlich beklagt werden könnten: „gemessen an dem Bedarf der Fälle, die man eigentlich anprangern könnte und im Klageverfahren auch erfolgreich angehen könnte, dem [...] stehen halt keine ausreichenden Ressourcen gegenüber“ (ID15). Zwei befragte Vertreter*innen betonten vor allem die finanziellen und personellen Ressourcen, die ausreichend zur Verfügung stehen müssten. Klagen könnten sich über mehrere Jahre hinziehen. Die Kosten für Anwaltskanzleien seien angestiegen und es müssten finanzielle Mittel für das Worst-Case-Szenario eingeplant werden. Die Kosten für Klagen bei größeren Vorhaben könnten dabei schnell im sechsstelligen Bereich liegen (ID15, ID17). Daher könne nur eine begrenzte Anzahl an Klagen geführt werden: „Das zeigt auch, warum man das begrenzen muss. Das kann nämlich keiner. [...] Auch Spenden einzusammeln hat irgendwann seine Grenzen“ (ID17). Auch müssten die personellen Ressourcen innerhalb des Verbandes zur Verfügung stehen, da eine Verbandsklage ein hohes Arbeitspensum mit sich bringe (ID13, ID14, ID17). Um die inhaltliche Zuarbeit für die Anwälte*Anwältinnen bewältigen zu können, müsse es eine Person im Verband geben, die sich schon vorher mit dem Themengebiet auseinandergesetzt hat (ID14).

Zeitliche und personelle Kapazitäten seien dadurch begrenzt, dass viele Verbände nur über ehrenamtliche, bzw. wenige hauptamtliche Mitarbeitende verfügten. Da die Öffentlichkeitsbeteiligung bei großen Vorhaben auch mehrere ganztägige Termine mit Vor- und Nachbereitung erfordere, könnten ehrenamtlich tätige Mitarbeitende kaum teilnehmen. In diesem Zusammenhang erwähnte eine befragte Person, dass eine Dienstbefreiung für Mitglieder anerkannter Naturschutzverbände für Behördentermine eine deutliche Erleichterung bringen würde (ID17). Ein weiteres Problem wären die nicht ausreichend vorhandenen finanziellen Ressourcen, da die Streitwerte von den Gerichten sehr hoch angesetzt würden, und bei der Klage gegen ein größeres Verfahren Beträge im sechsstelligen Bereich fällig würden (ID17, ID18). Das

Problem werde dadurch verstärkt, dass nur wenig Kapazitäten vorhanden seien, um Spenden zu sammeln (ID17). Insgesamt seien die Ressourcen der Vorhabenträger, der Unternehmen und des Staates viel größer als die der Verbände, sodass es zu einem strukturellen Ungleichgewicht komme (ID17, ID18). Darüber hinaus wurde mehrmals darauf hingewiesen, dass die Beschleunigungsgesetze die Beteiligung der Umweltverbände deutlich erschwerten. Sowohl Vertreter*innen von Umweltverbänden als auch von Behörden gaben an, dass aufgrund der sehr kurzen Auslegungszeiten und Klagebegründungsfristen das Verfassen von Stellungnahmen und das Einreichen einer Klage kaum noch möglich seien, insbesondere für Umweltverbände mit ehrenamtlichen Mitarbeitenden (ID13, ID16, ID18, ID28, ID30).

3.2.1.2.4 Klageverhalten von Umweltverbänden und Privatpersonen

Die befragten Behördenvertreter*innen sehen teils starke Unterschiede zwischen dem Klageverhalten von Umweltverbänden und Privatpersonen. Die Frage wurde keinem anderen Personenkreis gestellt.

Nach der Ansicht von zwei Befragten seien die Klagen der Umweltverbände häufiger von höherer Qualität (ID26, ID29). Die Umweltverbände seien mit den Verfahrensabläufen und dem Rechtssystem vertraut und hätten daher mehr Verständnis für die Behörden (ID29). Die höhere Qualität der Einwendungen und Klagen sei auch auf die Professionalisierung der Umweltverbände und deren Mitarbeitende zurückzuführen: „Der eine [...] hat Physik studiert, der andere hat Chemie studiert, der andere Biologie. Da kommt dann geballtes Wissen“ (ID29). In Einzelfällen würden aber auch Privatpersonen über die technische und inhaltliche Kompetenz verfügen, um eine gute Klage einzubringen. Außerdem würden im Falle einer Zusammenarbeit von Umweltverbänden und Privatpersonen genauso qualifizierte Klagen eingereicht (ID26).

Darüber hinaus, so zwei Behördenvertreter*innen, würden Umweltverbände sachorientierter arbeiten, was zu einer besseren Gesprächskultur führe und die Zusammenarbeit angenehmer mache als mit privaten Klägern*Klägerinnen (ID26, ID29). Eine befragte Behörde verwies darauf, dass Bürgerinitiativen sehr viele Informationsanfragen stellten, die wiederum Arbeitskraft in den Behörden bänden. Auch würden Behördenmitarbeitende persönlich angegriffen: „Sie werden halt persönlich, sie bringen einen vielleicht sogar in die Presse, obwohl wir ja auch am Ende des Tages nur Menschen sind, die zwischen den Stühlen stehen und eine Abwägung treffen“ (ID29). Außerdem stelle eine befragte Person fest, dass bundesweit tätige Umweltverbände aufgrund ihrer besseren Kenntnis der Gesetze und Verfahren Fehler der Behörden, auch in formaler Hinsicht, leichter erkennen und damit erfolgreicher bei der Verhinderung oder Verzögerung von Vorhaben seien als lokale Bürgerinitiativen (ID30).

Andere Interviewpartner*innen aufseiten der Behörden relativierten jedoch die Unterschiede im Klageverhalten zwischen Umweltverbänden und Privatpersonen. Das Klageverhalten der Akteure unterscheide sich häufig je nach Klagegrund. So gebe es zum Beispiel Privatpersonen, deren Grundstücke von dem Projekt betroffen seien und die mit einer finanziellen Entschädigung zufriedengestellt werden könnten. Wenn dagegen Privatpersonen aus grundsätzlichen oder moralischen Gründen klagten, verhielten sie sich häufig wie Umweltverbände (ID26). Außerdem beauftragten beide Akteure Anwälte*Anwältinnen mit der Klageführung, was dazu führe, dass sich das Klageverhalten angleiche, da die Anwälte*Anwältinnen die Privatpersonen dabei unterstützen, die tatsächlich berechtigten Kritikpunkte nach dem Umweltrecht herauszuarbeiten (ID29). Insgesamt lasse sich feststellen, dass sowohl Bürger*innen als auch Umweltverbände verstärkt von ihrem Klagerecht Gebrauch machten (ID26).

3.2.2 Zwischenfazit

3.2.2.1 Ziel und Aufkommen der Umweltverbandsklage

Die Mehrheit der Befragten sieht ein Vollzugsdefizit im Umweltrecht, das durch die Verbandsklage wirksam bekämpft wird. Fünf Personen aus unterschiedlichen Befragtengruppen äußerten eine gegenteilige Ansicht, wobei zwei Personen bereits das Bestehen eines Vollzugsdefizits ablehnten, jedoch ohne weitere Begründung.

Eine Mehrheit der Befragten geht zudem davon aus, dass sich der Umfang und Aufwand umweltrechtlicher Verbandsklagen in den letzten Jahren erhöht hat. Als Gründe wurden insbesondere angeführt, dass die Klagebegründungen immer umfangreicher werden und dass sich das materielle Recht immer weiter ausdifferenziere. Diese Einschätzung deckt sich mit den statistischen Erhebungen im Zeitraum von 2021 bis 2023.

Die Befragten führten die gesunkenen Fallzahlen der Umweltverbandsklage in 2021 direkt oder indirekt auf die COVID-19-Pandemie zurück. Einige Befragte begründeten den Rückgang mit der gesunkenen Zahl von Genehmigungen oder rückläufigen unternehmerischen Investitionen durch den Konjunkturrückgang in diesem Zeitraum.

3.2.2.2 Verhalten der Beteiligten vor und im Verfahren

Die Wahrnehmung der Erhebung und des Verfahrens von Umweltverbandsklagen unterscheidet sich bei den Beteiligten zum Teil erheblich. Insbesondere Wirtschaftsvertreter*innen haben eine negativere Sicht auf Verbandsklagen als alle anderen befragten Gruppen. Die Aussagen der Befragten aus den übrigen Berufsgruppen zeigen jedoch auch Übereinstimmungen. Sowohl Vertreter*innen von Behörden als auch von Umweltverbänden gehen letztlich davon aus, dass Verbandsklagen zu besseren Planungs- und Genehmigungsentscheidungen beitragen können, und geben an, sich in den Verfahren dementsprechend zu verhalten. Ein entscheidendes Hemmnis stellen jedoch die knappen finanziellen und personellen Ressourcen da, um die Möglichkeiten der Verbandsklage vollumfänglich nutzen zu können.

Die befragten Personen aus Behörden bewerten die Möglichkeit der Verbandsklage mit Blick auf Planungs- und Genehmigungsprozesse teilweise positiv und wirken aus eigener Motivation heraus aktiv darauf hin, Klagen zu vermeiden, wenn dies etwa durch Mediation und Verhandlungen im Vorfeld möglich ist. Dies bestätigt die Vermutung, dass allein die Möglichkeit der Verbandsklage im Umweltrecht Planungs- und Genehmigungsbehörden dazu motiviert, rechtliche Voraussetzungen genau zu prüfen und frühzeitig Beteiligte mit einem Interesse am Verfahrensausgang einzubeziehen. Vertreter*innen der Wirtschaft vertraten hingegen überwiegend die Meinung, dass sich die Klagemöglichkeit der Umweltverbände negativ auf Planungs- und Genehmigungsprozesse auswirkte.

Die Motivation von Umweltverbänden, Klagen zu erheben, variiert in Abhängigkeit vom jeweiligen Verband. Einige Umweltverbände verfolgen mit ihren Klagen eine strategische Zielsetzung, während andere Verbände den Fokus auf die thematische Passung der Klagen zu ihrer allgemeinen Verbandsarbeit legen und eine Anbindung an regionale Gruppen innerhalb des Verbands anstreben. Diese Differenzierung lässt sich vermutlich auf die divergierende organisatorische Ausgestaltung der Verbände zurückführen.

Einigkeit unter den Verbänden bestand darüber, dass die Verfügbarkeit ausreichender personeller und finanzieller Ressourcen ein entscheidender Faktor für die Erhebung einer Klage darstellt. Diesbezüglich wurde seitens der Verbände angemerkt, dass eine Teilnahme an Beteiligungsverfahren häufig nicht möglich sei, da die erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen nicht zur Verfügung stünden. Auch eine nachfolgende Erhebung einer

Klage sei in diesen Fällen nicht realisierbar. Dies führt dazu, dass sie der wichtigen Funktion, als Korrektur zugunsten der Umwelt in Planungs- und Genehmigungsverfahren mitzuwirken, aus finanziellen Gründen oder wegen Personalknappheit nicht nachkommen können. Vollzugsdefizite können somit nicht aufgedeckt und behoben werden.

Die befragten Personen aus den Behörden stellten fest, dass durch Umweltverbände betriebene Klageverfahren im Vergleich zu Klagen von Privatpersonen professioneller betrieben werden und mehr Sachverstand in die Verfahren fließe. Klagen von Privatpersonen könnten jedoch dann ein ähnliches Niveau erreichen, wenn ein*e Verfahrensbevollmächtigte*r mitwirke. Eine professionelle Betreuung der Klageverfahren scheint somit aus Behördensicht wünschenswert, geht aber wiederum mit einem erhöhten Finanzierungsbedarf einher, für den allgemein zu wenig Ressourcen zur Verfügung stehen, wie oben gezeigt.

3.3 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz

Im Folgenden werden spezifische Problemstellungen in Bezug auf Regelungen des UmwRG und die von den Befragten geäußerten Regelungsbedarfe erläutert, insbesondere im Kontext der Gesetzesnovelle von 2017. Im Mittelpunkt stehen dabei der erweiterte Anwendungsbereich gemäß § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 bis 6 UmwRG, die Auswirkungen des Wegfalls der Präklusion sowie die mögliche kompensatorische Wirkung der Missbrauchsklausel nach § 5 UmwRG sowie der innerprozessualen Präklusion nach § 6 UmwRG.

3.3.1 Ergebnisse der Befragung

3.3.1.1 Nutzung von § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4-6 UmwRG

Unter den Befragten ergab sich ein gemischtes Bild, inwieweit die 2017 neu eingeführten Klagemöglichkeiten in der Praxis bereits eine Rolle spielten. Durch die Novelle des UmwRG 2017 wurde mit § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4-6 UmwRG der Anwendungsbereich für Umweltverbandsklagen um drei neue Klagemöglichkeiten erweitert. Seither fallen auch Entscheidungen über potentiell SUP-pflichtige Pläne und Programme (Nr. 4), sonstige Zulassungsentscheidungen (Nr. 5), und Rechtsbehelfe gegen die Behörde auf Einschreiten im Rahmen von behördlichen Aufsichts- und Überwachungsmaßnahmen (Nr. 6) in den Anwendungsbereich des UmwRG.

Während die Mehrheit der befragten Anwälte*Anwältinnen und Verwaltungsrichter*innen die Meinung vertrat, dass die neuen Klagemöglichkeiten aus § 1 Abs. 1 Nr. 4-6 UmwRG bereits genutzt werden, schlossen sich dieser Einschätzung nur jeweils zwei Vertreter*innen der Umweltverbände (ID15, ID17) und Wirtschaft (ID21, ID22) an. Anders verhielt es sich mit den Behördenvertreter*innen, welche die These verneinten oder sich nicht dazu äußerten.

Alle Anwälte*Anwältinnen bis auf eine Person (ID5) bestätigten, dass Umweltverbände die neu eingeführten Klagemöglichkeiten bereits nutzen. Es wurde auch darauf hingewiesen, dass die Klagemöglichkeiten nach den Nr. 4 bis 6 nicht neu seien, da sie auf Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention basierten. Die genannten Klagemöglichkeiten hätten den Verbänden daher auch schon vorher offen gestanden. Die Neuregelung sei vielmehr als eine Klarstellung der ohnehin geltenden Rechtslage zu verstehen, was zu einer gesteigerten Rechtssicherheit für die Mandanten*Mandantinnen führe (ID1). Während ein*e Anwalt*Anwältin (ID4) angab, nur vereinzelt Fälle auf dem Gebiet bearbeitet zu haben, waren andere bereits mit einer Vielzahl von Klagen betraut (ID6, ID1, ID2, ID3). So sei ein Schwerpunkt der neuen Fallkonstellationen bei der Nr. 5, aber nur vereinzelt bei Nr. 4 erkennbar. Letztere Fallgruppe berge, so die Einschätzung, noch weiteres Potential. Nur eine Person (ID4) konnte von einem Fall berichten, die unter die Nr. 6 zu fassen war. Ein*e Anwalt*Anwältin (ID2) fasste die aktuelle Situation so zusammen:

„Also dazu kann man grundsätzlich sagen, dass davon ein reger Gebrauch gemacht wird und dass es die Möglichkeiten der Umweltverbände auch deutlich erweitert hat, insbesondere eben aus meiner Erfahrung, speziell mit der Nummer fünf. Also man kann ja im Prinzip damit jegliche Verwaltungsakte angreifen, die eben unter Anwendung umweltbezogener Rechtsvorschriften zustande gekommen sind. Und vorher war das ja eher beschränkt auf die Verfahren, wo eine UVP erforderlich war oder eine Umweltverträglichkeitsvorprüfung bzw. was eben das Bundesnaturschutzgesetz an Klagemöglichkeiten zugelassen hat. Und das hat natürlich die Möglichkeiten für Umweltverbände deutlich erweitert und es wird auch davon Gebrauch gemacht. Auf jeden Fall.“

Über die Hälfte der befragten Verwaltungsrichter*innen (ID7, ID8, ID9, ID12) teilten die Einschätzung, dass die neuen Klagemöglichkeiten bereits genutzt werden. Als Beispiel für die Anwendung von § 1 Abs. 1 Nr. 4 UmwRG wurden Klagen gegen ein Maßnahmenprogramm sowie gegen einen Bewirtschaftungsplan nach dem Wasserhaushaltsgesetz als auch Klagen zu Stickoxidwerten angeführt. Dagegen gaben nur zwei der sechs befragten Umweltverbände (ID15, ID17) an, dass die neuen Klagemöglichkeiten auch genutzt werden. Ähnlich verhielt es sich bei der Wirtschaft (ID21, ID22). Insbesondere Vertreter*innen der Wirtschaft und Behörden waren, so zeigt die Befragung, mehrheitlich noch nicht in Kontakt mit den neueingeführten Klagemöglichkeiten gekommen oder verneinten Kenntnis über deren Gebrauch.

3.3.1.2 Wegfall der Präklusion

Mit der Novelle des UmwRG 2017 fiel die sogenannte materielle Präklusion weg. Sie stellte bis dahin einen wichtigen Grundsatz im deutschen Verwaltungsverfahren allgemein sowie im Umweltrecht dar. Demnach durfte ein Verband nur dann gegen ein Vorhaben klagen, wenn er die der Klage zugrundeliegenden Punkte bereits im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung vorgebracht hatte. 2015 entschied der EuGH jedoch, dass die Regelungen zur materiellen Präklusion im Wesentlichen dem unionsrechtlichen Gebot des wirksamen Rechtsschutzes und den gebotenen weiten Zugang zu Gericht unterlaufen.¹⁴² Nach dem Wegfall der Präklusion gilt daher nun für Entscheidungen, die Art. 9 Abs. 2 AK unterfallen: Ein Verband kann grundsätzlich auch erstmals in der Klage einen Klagegrund geltend machen, der in der Öffentlichkeitsbeteiligung noch keine Rolle gespielt hat. Es ist daher in diesen Fallkonstellationen zulässig, dass sich ein Verband nicht an der Öffentlichkeitsbeteiligung zu einem Vorhaben beteiligt, dann aber gegen den Genehmigungsbescheid mit Gründen klagt, die bereits zur Zeit der Öffentlichkeitsbeteiligung bekannt waren.

Im Zuge des Wegfalls der materiellen Präklusion führte der Gesetzgeber mit der UmwRG-Novelle 2017 u. a. die §§ 5 und 6 UmwRG ein, die zwar technisch anders funktionieren als die bis dahin geltende materielle Präklusion, jedoch den Wegfall teilweise prozessual auffangen könnten.

3.3.1.2.1 Auswirkung auf Einwendungen der Verbände

Die Befragten gingen überwiegend nicht davon aus, dass die Verbände durch den Wegfall der Präklusion Einwendungen erst im gerichtlichen Verfahren erheben.

Unter allen Befragten war lediglich ein*e Beklagtenanwalt*Beklagtenanwältin (ID4) der Meinung, Umweltverbände nutzten den Wegfall der Präklusion nun aus, um erstmals Einwendungen nach Klageerhebung zu äußern. Knapp die Hälfte aller Befragten gab dagegen an, dass sie überwiegend nicht davon ausgehen, dass Umweltverbände nach dem Wegfall der

¹⁴² EuGH, Urt. v. 15.10.2015, Rs. C-137/14 (Kommission/Deutschland).

Präklusion Einwendungen erst im gerichtlichen Verfahren erheben würden. So erklärte ein*e Wirtschaftsvertreter*in (ID23):

„In der Regel ist es wirklich so, dass die Sachthemen, die später im Klageverfahren Gegenstand sind, auch alle im Genehmigungsverfahren schon im Grunde vorgetragen sind und auf dem Tisch liegen. Wenn es im Klageverfahren neue Aspekte gibt, dann sind das typischerweise Themen, wo neue Sachverhaltserkenntnisse aufgetreten sind, die man zum Zeitpunkt der Entscheidung nicht vorliegen hatte. Die dann erst zu einem späteren Zeitpunkt, nämlich dann während des Klageverfahrens auch erst in das gerichtliche Verfahren eingebracht werden. Zum Beispiel bei neuen Artenschutzkartierungen oder ähnlichem. [...] Aber dass jemand einen komplett neuen sachlichen Aspekt aufmacht, das ist wirklich sehr, sehr selten.“

Übereinstimmend stellte ein*e Vertreter*in eines Umweltverbandes (ID15) fest:

„Es ist ja für den Verband selber immer auch viel kostenaufwendiger, hinterher Klageverfahren zu führen, als von vornherein sich mit dem Sachverstand, den man hat, zu beteiligen. Es gibt ja im Übrigen auch in den meisten Fachgesetzen jetzt, weil die materielle Präklusion weggefallen ist, entsprechende Klauseln, die die Umweltverbände anhalten, sich in Verfahren mit ihrem Sachverstand einzubringen. Sogenannte Mitwirkungs-Klauseln, die nicht verpflichtend sind, aber die zumindest suggerieren, dass der Verband sich doch beteiligen möge. Und das ist ja auch sinnvoll. Also wie gesagt, wir haben ja ein Interesse daran, dass eine rechtmäßige Entscheidung getroffen wird und deswegen machen wir das auch in aller Regel.“

3.3.1.2.2 Wirkung § 5 UmwRG

Der Wegfall der Präklusion könnte durch § 5 UmwRG kompensiert werden. Gemäß dieser Regelung werden Einwendungen eines Verbands im Prozess nicht berücksichtigt, wenn sie erstmals geltend gemacht werden und das in missbräuchlicher oder unredlicher Form geschieht. Demnach ist ein Verband zumindest mit missbräuchlich oder unredlichgeltend gemachten Einwendungen weiterhin präkludiert.

Niemand der Befragten war jedoch der Ansicht, § 5 UmwRG trage zur Kompensation des Wegfalls der Präklusion bei. Aus einem Verwaltungsgericht (ID8) kam allgemein die Einschätzung, dass man über Treu und Glaube und allgemeine Rechtsinstitute auch ohne den § 5 UmwRG zu gleichen Ergebnissen käme. Die Vorschrift habe keine praktische Bedeutung. So sei noch kein einziger Fall jemals über den Paragraphen gelöst worden.

Eine andere Stimme aus der Verwaltungsgerichtsbarkeit (ID12) äußerte sich wie folgt:

„Der Paragraph 5. Davon haben wir noch nie wirklich tragend Gebrauch machen können. Also manchmal, wenn man sich vielleicht über einen ja doch bewusst verzögerten Vortrag etwas geärgert hat, dann verweisen wir schon mal darauf. [...] Missbrauchsvorwürfe [sind] schon ein starkes Schwert und wenn man vielleicht versucht, mit allen Mitteln den Prozess zu gewinnen/ Ja, das macht viel Arbeit, aber da ist man weit weg von einem Missbrauchsvorwurf.“

Lediglich ein*e Wirtschaftsvertreter*in (ID22) merkte an, dass sie das Argument, ein bestimmtes Verhalten der Gegenseite sei missbräuchlich gewesen, zwar ein paar Mal im Prozess vorgetragen hätten, es sei aber nicht vom Gericht übernommen worden.

3.3.1.2.3 Wirkung § 6 UmwRG

Der Wegfall der Präklusion könnte durch § 6 UmwRG kompensiert werden. Die Regelung besagt im Wesentlichen, dass eine Klage innerhalb von zehn Wochen, nachdem sie erhoben wurde,

auch abschließend begründet werden muss. Nach Ablauf der Frist ist kein neuer inhaltlicher Vortrag mehr zulässig, sondern nur noch vertiefender Vortrag. Man spricht daher auch von innerprozessualer Präklusion. Nach dieser Vorschrift ist ein Verband mit dem Vortrag präkludiert, den er nicht innerhalb der Klagebegründungsfrist vorgebracht hat.

Knapp ein Drittel der Befragten (ID1, ID4, ID5, ID6, ID8, ID9, ID12, ID20, ID25) ging davon aus, dass § 6 UmwRG mit Blick auf den Wegfall der Präklusion eine kompensierende Wirkung habe. Drei Personen aus der Verwaltungsgerichtsbarkeit (ID8, ID9, ID12) waren sich einig, dass § 6 UmwRG zur Verfahrensbeschleunigung beitrage, da so nach zehn Wochen abschließend geklärt sei, worauf sich eine Klage inhaltlich stütze. Aus Sicht der Klagevertretung wurde darauf hingewiesen, dass die Regelung unterschiedlich streng von verschiedenen Gerichten ausgelegt werde und man abwarten müsse, nach welchen Maßgaben etwa Fristverlängerungen möglich sein sollen (ID3). Für die Umweltverbände sei es außerdem ein Problem, dass die zehnwöchige Frist mit Erhebung der Klage und nicht erst mit Zugang der prozessrelevanten Akten beginne.

Nur ein*e Verwaltungsrichter*in (ID10) verneinte eine Kompensationswirkung und vertrat die Ansicht, dass die Fristenregelung ein „zahnloser Tiger“ sei. Im Zweifel werde man vertiefendes Vorbringen nicht als präkludiert zurückweisen können, und es werde ohnehin alles am Anfang „auf den Tisch gebracht“. Daher sei nicht viel von der Vorschrift zu halten.

3.3.1.3 Heilung von Fehlern

Ausschließlich die Umweltverbände wurden dazu befragt, ob die Möglichkeit der Heilung von Verfahrensfehlern im laufenden Gerichtsverfahren ein Kostenrisiko für sie darstelle.

Zwei Befragte (ID13, ID18) sahen in der Möglichkeit der Heilung von Verfahrensfehlern durch die beklagte Behörde im laufenden Gerichtsverfahren ein Kostenrisiko für ihre Organisationen. Dies könne nur durch eine Erledigungserklärung abgewendet werden. Wenn sich eine Klage aufgrund der Heilung von Verfahrensfehlern erledige, solle es eine klare Kostenregelung zugunsten der Verbände geben, um sie vor einer unfairen Kostenlast zu schützen. Generell sei es ein Problem, dass die Kosten für Verbandsklagen oft viel höher seien als der im Rechtsanwaltsvergütungsgesetz festgeschriebene Regelsatz, und so die Verbände ihre eigenen Kosten für Verfahren ohnehin nur selten erstattet bekämen. Der Zugang zu Gericht werde „durchs Geld erschwert“ (ID13). Es wurde kritisiert, dass Kostenentscheidungen der Gerichte teilweise nicht berücksichtigten, dass ehrenamtlich Tätige Verbandsklagen unter anderem über Spenden finanzierten und dass Umweltverbände weniger Ressourcen zur Verfügung hätten als der Staat oder die Beigeladenen (ID18).

Zwei weitere Befragte (ID15, ID17) gingen davon aus, dass diese Möglichkeit der Heilung von Verfahrensfehlern das Kostenrisiko nicht steigere, da es bereits mit einkalkuliert sei. Eine Person äußerte dazu: „[B]evor ich ein Klageverfahren beginne, muss ich einkalkulieren, dass ich die Kosten trage. [...] Damit muss man kalkulieren. Alles andere ist ja nicht darstellbar. Das ist ja eine Risikoentscheidung.“ (ID15) Die Kostenkalkulation für Verbandsklagen ginge immer davon aus, welche Kosten im schlimmsten Fall auf den Verband zukämen, wenn in allen Instanzen insgesamt der Prozess verloren werde (ID17).

Eine befragte Person (ID14) ging nicht von einem gesteigerten Kostenrisiko aus, da ihr eine vergleichbare Situation noch nicht in der Praxis begegnet sei.

Außerdem wurde darauf hingewiesen, dass es auch ein Erfolg sei, wenn durch eine Verbandsklage die Heilung von Verfahrensfehlern erreicht werde, auch wenn dies nicht zu einer insgesamt erfolgreichen Klage führe. Es gehe schließlich darum, eine bestmögliche Lösung für das Vorhaben zu finden. Wenn dies durch Nachbesserungen an der angegriffenen Entscheidung möglich sei, könne das auch als Erfolg verbucht werden.

In diesem Zusammenhang wurden die Umweltverbände weiter dazu befragt, ob die Fortsetzungsfeststellungsklage für sie ein hilfreiches Instrument wäre, falls Fehler im laufenden Gerichtsverfahren geheilt wurden.

Drei Befragte (ID13, ID15, ID17) hielten die Fortsetzungsfeststellungsklage für ein grundsätzlich hilfreiches Instrument für solche Konstellationen. Eine Person (ID15) äußerte, dass eine Fortsetzungsfeststellungsklage sinnvoll sei, da man so eine Referenz erhalte, dass die vorangegangene Klage zu Recht angestrengt wurde. Weitere Angaben wurden zu der Frage nicht gemacht.

3.3.1.4 Regelungsbedarf im UmwRG

Die Befragten wurden um ihre Einschätzung gebeten, ob eine erneute Anpassung des Gesetzes nach der Novelle in 2017 aus ihrer Perspektive notwendig erscheint. Die Frage wurde offen formuliert, ohne dass auf mögliche konkrete Regelungsvorschläge hingewiesen wurde.

Die Mehrheit der Interviewten sah weiteren Regelungsbedarf beim UmwRG. Die Vorschläge für eine Neuregelung reichten dabei von allgemeinen Aufbaufragen im Gesetz über Änderungen im Anwendungsbereich, insbesondere die Einführung einer Generalklausel, bis hin zu spezifischen Änderungsvorschlägen etwa bei der Klagebegründungsfrist in § 6 UmwRG. Dabei sahen alle drei Klageanwälte*Klageanwältinnen (ID1, ID2, ID3) Regelungsbedarf. Bei den Anwälten*Anwältinnen der Beklagtenseite fanden sich Argumente für und gegen eine Neuregelung, wobei nur eine (ID5) der drei Befragten einen uneingeschränkten Regelungsbedarf sah. Auch die Verwaltungsrichter*innen und Umweltverbände hielten es, mit Ausnahme jeweils einer Person (ID11, ID14), für notwendig, das UmwRG anzupassen. Dagegen sahen nur zwei Personen aufseiten der Wirtschaft (ID22, ID25) und eine Person aufseiten der Behörden (ID28) Regelungsbedarf.

Gegen eine Neuregelung des UmwRG argumentierten eine Person vonseiten der Verwaltungsgerichte (ID11) und zwei Anwälte*Anwältinnen der Beklagtenseite (ID4, ID6). Das Gesetz sei nach der Novelle insbesondere mit Blick auf den Anwendungsbereich umfänglich genug und decke die Anforderungen der Aarhus-Konvention nun vollständig ab.

Folgend wird im Einzelnen dargestellt, wo die Befragten im Gesetz allgemein oder in Bezug auf bestimmte Regelungen Änderungsbedarf sehen, und es wird auf konkrete Vorschläge eingegangen.

3.3.1.4.1 Allgemein

Das Gesetz wurde als zu unstrukturiert und überkomplex kritisiert. Es hinke sowohl völker- als auch europarechtlichen Vorgaben weit hinterher (ID7). Ein*e Verwaltungsrichter*in (ID7) kritisierte schon die Existenz des Gesetzes, da der Regelungsinhalt als Teil des allgemeinen Verwaltungsprozessrechts nicht in ein Sondergesetz abgeschoben werden sollte, nur um europarechtliche Vertragsverletzungsverfahren zu vermeiden. Diese Regelungsorganisation sei ein Zeichen für die geringe Priorität des Umweltrechts. Es wäre ausreichend, § 42 Abs. 2 VwGO um folgenden Satz zu ergänzen: „Klagebefugt sind auch Umweltverbände“. Auch ein*e Anwalt*Anwältin der Beklagtenseite (ID4) wies auf die Möglichkeit hin, die Regelungsmaterie des UmwRG in die VwGO zu integrieren, um eine Vereinfachung zu erreichen und etwa den Schwierigkeiten durch komplizierte Verweisungsketten beizukommen. Ein*e andere*r Anwalt*Anwältin der Beklagtenseite (ID6) äußerte allgemein: „Es geht nicht darum, sich zu streiten und etwas zu verhindern, sondern es geht darum, besseren Umweltschutz zu haben. Das fehlt mir, das fehlt uns im Umweltrechtsbehelfsgesetz völlig, dieses Ziel. Das ist da völlig aus den Augen verloren gegangen. Da müssen wir wieder stärker hinkommen“.

3.3.1.4.2 Generalklausel

Für die Einführung einer Generalklausel anstelle des aktuellen Anwendungskatalogs aus § 1 Abs. 1 UmwRG sprachen sich sechs Befragte aus, darunter drei Vertreter*innen der Umweltverbände (ID13, ID15, ID16), ein*e Verwaltungsrichter*in (ID8) und jeweils ein*e Anwalt*Anwältin der Klage- und der Beklagtenseite (ID5, ID3). Zur Begründung wurde angeführt, dass so das UmwRG mit Art. 9 Abs. 2 und 3 der Aarhus-Konvention weiter in Einklang gebracht werden könnte. Dabei wurde auf einen von den Umweltverbänden unterstützten Entwurf zur Neuregelung des UmwRG hingewiesen, der unter anderem eine mögliche Formulierung für eine Generalklausel enthält. Aus einem Verwaltungsgericht (ID8) hieß es, eine Generalklausel würde die Arbeit der Gerichte signifikant vereinfachen, da etwa keine langwierigen Ausführungen zu Abgrenzungsfragen zwischen den einzelnen Nummern des § 1 Abs. 1 UmwRG mehr notwendig wären, was zur Verfahrensbeschleunigung beitragen würde.

Drei weitere Verwaltungsrichter*innen (ID9, ID10, ID12) sprachen sich zwar nicht explizit für die Einführung einer Generalklausel aus, wiesen jedoch auf die praktischen Schwierigkeiten und den Bedarf einer Vereinfachung bei der Anwendung des Katalogs aus § 1 Abs. 1 UmwRG hin. Nach einer Einschätzung von Beklagtenseite (ID5) führe die unübersichtliche Verästelung des § 1 Abs. 1 UmwRG auch für Vorhabenträger zu Rechtsunsicherheit, da diese sich nicht sicher sein könnten, in welchen Bereichen sie mit Klagen zu rechnen hätten und in welchen nicht.

3.3.1.4.3 Fristen, insb. Klagebegründungsfrist gemäß § 6 UmwRG

Über allgemeine Vorschläge hinaus äußerten die Befragten weitere konkrete Ideen für Änderungen im UmwRG. Viele davon bezogen sich auf Fristen in den Gerichtsverfahren nach dem UmwRG. Kritik kam etwa von einer Person aus den Umweltverbänden (ID17) und einer Klageanwältin*inem Klageanwalt (ID2). Sie bemängelten, dass die Klagebegründungsfrist nach § 6 UmwRG nicht erst mit dem tatsächlichen Moment der Akteneinsicht im Prozess, sondern bereits ab der Klageerhebung beginnt. Wenn Papierakten zwischen mehreren Prozessbeteiligten herumgeschickt werden müssten, könne das dazu führen, dass die klagende Partei relevante Akten erst Wochen nach Klageerhebung tatsächlich einsehen könne, was zu einer faktischen Fristverkürzung führe. Nach Einschätzung einer weiteren Klageanwältin*ines weiteren Klageanwalts (ID1) stelle die Klagebegründungsfrist einen Verstoß gegen den Fair Trial Grundsatz nach Art. 6 der EMRK dar. Das Gericht könne die Vorschrift nutzen, um Prozessstoff, mit dem es sich nicht beschäftigen möchte, auszuschließen. Es sei zwar ein legitimes Ziel, Prozessstoff vorzustrukturieren, allerdings sei für die Prozessvertretenden oft unklar, was das Gericht als neuen Vortrag und was als reine Vertiefung werten werde. In diesen Situationen stehe man als Klageanwalt*Klageanwältin oft „mit einem Bein in der Haftung“.

Dagegen forderte ein*e Anwalt*Anwältin der Beklagtenseite (ID4), dass die Klagebegründungsfrist nachgeschärft werden sollte, um deutlich zu machen, ab wann ein bestimmter Vortrag noch zulässig oder bereits präkludiert sei, sodass weniger Ausnahmen für einen nachträglichen Vortrag möglich wären. Alternativ sollten Gerichte die bestehende Vorschrift strenger anwenden.

Darüber hinaus forderte ein*e Verwaltungsrichter*in (ID8), eine einheitliche Klagebegründungsfrist für das gesamte Planungsrecht einzuführen und die Regelung nicht in das UmwRG abzuschieben. Als Grund wurde angegeben, dass es nicht leicht erkennbar sei, dass die Frist aus § 6 UmwRG nicht nur für Verbände, sondern auch für Klagen von Privatpersonen gelte. Der*die Befragte verwies auf einen konkreten Fall, wo ein Verfahren scheiterte, weil die Klagepartei davon ausgegangen war, dass § 6 UmwRG nicht für die Mandantschaft, eine Privatperson, gelte.

Eine Erwerdungsfrist für Behörden wurde von einer Anwältin* einem Anwalt der Klageseite (ID1) und einer Person aus der Wirtschaft (ID22) eingefordert. Diese füge sich auch in das System des Verwaltungsprozessrechts ein, wie § 87 VwGO zeige. Die Anwältin*der Anwalt der Klageseite (ID1) schlug außerdem weitere prozessimmanente Fristen vor. Es solle etwa eine klare Frist ab Klageerhebung für den Antrag eines Vorhabenträgers auf Heilung von Verfahrensfehlern geben. Werde dieser Antrag nicht innerhalb der Frist gestellt, könne die Entscheidung nur noch insgesamt bestehen oder aufgehoben werden. Dies würde zu mehr Klarheit im Verfahren für alle Beteiligten führen.

Ein*e Vertreter*in der Wirtschaft (ID25) kritisierte allgemein den Wegfall der Präklusion seit 2017. Dadurch würden für die Klagepartei Anreize gesetzt, nicht am Verwaltungsverfahren und der Öffentlichkeitsbeteiligung, sondern erst am Gerichtsverfahren teilzunehmen, insbesondere wenn es um die reine Verhinderung von Projekten gehe. Damit übereinstimmend drängte auch ein*e Behördenvertreter*in (ID28) darauf, dass alle Umweltverbände verpflichtet sein sollten, sich bereits im Verwaltungsverfahren und nicht erst im Gerichtsverfahren äußern zu müssen.

3.3.1.4.4 Missbrauchsklausel gemäß § 5 UmwRG

Für die ersatzlose Streichung der Missbrauchsklausel aus § 5 UmwRG sprach sich ein*e Verwaltungsrichter*in (ID8) aus, da diese keinen praktischen Anwendungsbereich habe.

3.3.1.4.5 Heilung von Fehlern

Des Weiteren wurde die Regelung des § 7 Abs. 5 UmwRG kritisiert. Ein*e Verwaltungsrichter*in (ID7) äußerte sich dazu wie folgt:

„Aber diese Regelung, die ist aus meiner Sicht in zweierlei Hinsicht dramatisch. Erstens steigert sie die Arbeitslast der Verwaltungsgerichte ins Unermessliche, weil man sich eben nicht darauf beschränken kann, offensichtliche Fehler festzustellen, sondern weil das Urteil im Übrigen in Rechtskraft erwächst, eine Vollprüfung durchgeführt werden muss. Das ist schon etwas, was richtig viel Arbeit kostet. Der zweite Punkt ist, [...] dass Vorhabenträger in einem, ich will es nicht kollusiv nennen, aber in einem Zusammenwirken mit den Behörden sagen: Ach, das versuchen wir erst mal. [...] Mal sehen, ob einer klagt und [...] dann wird uns ja gesagt, wie wir es machen können. Wir haben nie ein echtes Prozessrisiko, weil der Fehler immer nur dazu führt, dass die Genehmigung außer Vollzug gesetzt wird und dann eben eine Entscheidungsergänzung oder ein ergänzendes Verfahren stattfindet. Dieses ergänzende Verfahren, was dann vorgegeben wird, das ist der zweite große Kritikpunkt, das ist regelmäßig aus meiner Sicht dann nicht mehr ergebnisoffen, weil man ja schon so viel Zeit und Mühe in das Vorhaben investiert hat. Augenfällig wird das bei Vorhaben, die warum auch immer schon in Vollzug gesetzt worden sind. [...] Die Regelung des § 7 Abs. 5 UmwRG, finde ich, ist eigentlich der Tod des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes.“

Dagegen führte ein*e Anwalt*Anwältin der Beklagtenseite (ID6) an, dass die Aussetzung der Verfahren zum Zwecke der Fehlerbehebung als Spiegelung des Grundsatzes der Planerhaltung zu begrüßen sei. Ein Rechtsstreit könne sich aber in die Länge ziehen, wenn der Antrag auf Aussetzung abgelehnt wurde und dagegen dann Beschwerde eingelegt werde.

3.3.1.4.6 Exkurs: Kostenrecht

Zwei Personen merkten an, dass auch im Kostenrecht Regelungsbedarf bestehe. Eine befragte Person aus einem Umweltverband schlug vor, den Mindeststreitwert für Verbandsklagen zu senken, damit das Kostenrisiko für Verbände überschaubar bleibe (ID18).

Ein*e Anwalt*Anwältin der Klageseite (ID1) verwies mit Blick auf Regelungsbedarf im Kostenrecht auf entsprechende Regelungen in den USA. Dort müsse ein Verband zwar die

eigenen Kosten tragen, wenn er verliere. Bei einer erfolgreichen Klage würden die Kosten dagegen vollständig gedeckt, in Höhe des Marktpreises für die erbrachte Leistung. So reduziere sich das Kostenrisiko für Verbände insbesondere durch gewonnene Prozesse erheblich. In Deutschland hingegen müssten Umweltverbände auch bei erfolgreichen Klagen häufig selbst noch Geld dazu geben, auch wenn sie einen Prozess gewinnen. Daher könne nur dort geklagt werden, wo auch Geld zur Verfügung stehe. Das mache NIMBY¹⁴³Klagen wahrscheinlicher, da die Finanzierung dort leichter sei, wo auch die lokale Bevölkerung ein Interesse an dem Fall habe und nicht allein Umweltinteressen berührt seien.

Auch eine Person aus der Wirtschaft (ID22) erklärte, ohne explizit auf einen konkreten Regelungsbedarf einzugehen, dass die Streitwertbegrenzung für Umweltverbandsklagen auf 30.000 € aus ihrer Sicht problematisch sei. Dadurch sei das Risiko der Verbände gering, im Falle einer Niederlage die gegnerischen Anwaltskosten tragen zu müssen. Dies stehe in keinem Verhältnis zu den tatsächlich anfallenden Kosten, die durch die Beauftragung von „den entsprechenden Kanzleien“ entstünden.

3.3.2 Zwischenfazit

3.3.2.1 Nutzung von § 1 Abs. 1 S. 2 Nr. 4-6 UmwRG

Die befragten Personen waren sich uneinig darüber, ob der durch die Novelle des UmwRG erweiterte Anwendungsbereich des Gesetzes tatsächlich genutzt wird. Die statistischen Erhebungen des UfU von 2021 bis 2023 zeigen jedoch, dass es im Bereich von § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4-6 UmwRG zunehmend mehr Anwendungsfälle gab. So sind im Jahr 2023 sogar gut zwei Drittel aller Fälle den Tatbeständen in § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4-6 UmwRG zuzuordnen, wobei ein Schwerpunkt auf Fällen nach Nr. 5 liegt.¹⁴⁴

In der Befragung aus dem vorangegangenen Forschungsprojekt zum erweiterten Anwendungsbereich des UmwRG für den Zeitraum von 2017 bis 2020 konnten die Interviewten nicht bestätigen, dass eine erhebliche Ausweitung der umweltrechtlichen Verbandsklage infolge der neuen Klagemöglichkeiten erfolge.¹⁴⁵ Die Befragten hatten nur vereinzelt Klagen in diesem Bereich wahrgenommen. Es scheint daher, dass die neuen Klagemöglichkeiten mit der Zeit an Bekanntheit dazugewonnen haben und sie im untersuchten Zeitpunkt häufiger zur Anwendung kamen als in der Zeit bis 2020. Dies deckt sich auch mit den statistischen Erhebungen.¹⁴⁶

3.3.2.2 Wegfall der Präklusion

Die Auswertung der Befragung ergibt, dass der Wegfall der Präklusion seitens der Verbände nicht dazu genutzt wird, die Öffentlichkeitsbeteiligung zu umgehen und ohne frühzeitige Geltendmachung von Einwendungen Klage gegen Behördenentscheidungen zu erheben. Die Befragung bestätigt somit, dass es für Verbände in der Praxis vorteilhafter ist, ihre Sichtweise möglichst früh im Verfahren einzubringen, um so den größtmöglichen Einfluss auf Entscheidungen nehmen zu können und zur Verfügung stehende Ressourcen möglichst effizient einzusetzen.

¹⁴³ engl. Abkürzung für *Not In My Backyard*.

¹⁴⁴ Siehe dazu 2.3.2.

¹⁴⁵ Habigt et al. (2021): Abschlussbericht – Wissenschaftliche Unterstützung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten in der 19. Legislaturperiode, UBA-Texte 149/2021, S. 66.

¹⁴⁶ Siehe dazu 2.3.2.

Die Wahrnehmung der Befragten bezüglich der Regelungen aus § 5 UmwRG (Missbrauchsklausel) und § 6 UmwRG (Klagebegründungsfrist) erweist sich mit Blick auf ihre kompensierende Wirkung für den Wegfall der Präklusion als differenziert. Die Missbrauchsklausel gemäß § 5 UmwRG scheint in der Praxis keine bedeutende Rolle zu spielen. Auch statistisch gesehen wurde keine gerichtliche Entscheidung in den Jahren 2021 bis 2023 auf § 5 UmwRG gegründet.¹⁴⁷ Ein anderes Bild ergibt sich hingegen bei § 6 UmwRG. Die überwiegende Mehrheit der Befragten, die zu dem Punkt Stellung nahmen, geht davon aus, dass eine kompensierende Wirkung gegeben ist. Dieses Ergebnis deckt sich mit den statistischen Erhebungen.¹⁴⁸

3.3.2.3 Heilung von Fehlern

Die Umweltverbände zeigen sich uneinheitlich in ihrer Einschätzung, ob die Möglichkeit der Heilung von Verfahrensfehlern vor Gericht ein zusätzliches Kostenrisiko darstellt. Die divergierenden Antworten lassen sich jedoch auf ein unterschiedliches Verständnis der Fragestellung und nicht auf eine abweichende Bewertung in der Sache zurückführen. Auch Personen, die kein erhöhtes Kostenrisiko annahmen, gingen davon aus, dass grundsätzlich ein Kostenrisiko bestehe, welches jedoch bereits vor Erhebung der Klage mit einkalkuliert werden könne. Die Befragten nutzten die Gelegenheit, um auf die Problematik der allgemeinen Kostentragungsregeln für Verbände hinzuweisen. Ihrer Meinung nach werden die spezifischen Umstände der Verbände darin nicht ausreichend berücksichtigt.

Des Weiteren wurde von den Befragten die Fortsetzungsfeststellungsklage als hilfreich erachtet, wobei jedoch keine Beispiele oder Details genannt wurden, um diese Ansicht zu untermauern.

3.3.2.4 Regelungsbedarf

Die befragten Personen sahen weiteren Regelungsbedarf im UmwRG. Die Vorschläge reichten von grundsätzlicher Kritik am Gesetz bis zu detaillierten Änderungsvorschlägen in einzelnen Regelungen. Regelungsbedarf wurde insbesondere identifiziert beim Anwendungsbereich des UmwRG, geregelt in § 1 UmwRG, sowie bei Fristenregelungen, insbesondere der Klagebegründungsfrist nach § 6 UmwRG.

Drei Personen gaben in der Befragung an, keinen weiteren Regelungsbedarf im Gesetz zu sehen. Diese Ansicht steht jedoch im Widerspruch zur neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, des EuGH sowie den Feststellungen des ACCC (siehe dazu 1.3).¹⁴⁹

Auch die Bundesregierung hat den Regelungsbedarf anerkannt und Ende September 2024 einen Gesetzesentwurf zur Novellierung des UmwRG vorgelegt.¹⁵⁰ Dieser Entwurf umfasst Änderungen des Anwendungsbereichs und der Fristenregelung. Der Entwurf schlägt eine Erweiterung der Liste der Klagegegenstände in § 1 Abs. 1 UmwRG vor, was die bestehenden Kritikpunkte an der Komplexität des Gesetzes nicht adressiert.

Des Weiteren wird im Gesetzesentwurf die Einführung eines § 6 Abs. 2 UmwRG vorgeschlagen, welcher die Festsetzung einer Klageerwiderungsfrist durch das Gericht vorsieht. Diese Forderung wurde auch von zwei Befragten geäußert. Weiter wurden im Rahmen der Befragung

¹⁴⁷ Siehe dazu 2.8.1.

¹⁴⁸ Siehe dazu 2.8.2.

¹⁴⁹ Vgl.: ACCC/C/2016/137 Deutschland; EuGH, Urt. v. 08.11.2022, Rs. C-873/19; BVerwG, Urt. V. 26.01.2023, 10 CN 1.23.

¹⁵⁰ Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und weiterer umweltrechtlicher Vorschriften v. 30.09.2024, BT-Drs. 20/13081.

Anpassungen der Klagebegründungsfrist gemäß § 6 UmwRG gefordert, welche im Referentenentwurf jedoch nicht berücksichtigt wurden.

3.4 Zusammenhang von Öffentlichkeitsbeteiligung und Umweltverbandsklagen

Umweltverbandsklagen werden in der Regel gegen Vorhaben erhoben, bei denen zuvor im Verwaltungsverfahren eine förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung stattgefunden hat. Eine Pflicht zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei Entscheidungen mit erheblichen Umweltauswirkungen ergibt sich aus Art. 6 Abs. 1 Aarhus-Konvention. Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention legt darüber hinaus fest, dass die Öffentlichkeit umfassenden Zugang zu Gericht gegen alle Entscheidungen haben muss, bei denen eine Öffentlichkeitsbeteiligung im Vorfeld stattgefunden hat. Damit sind das Recht auf Öffentlichkeitsbeteiligung und das Recht auf Rechtsschutz gegen die darauf beruhende Entscheidung verfahrensrechtlich eng miteinander verknüpft. In deutsches Recht umgesetzt wurden diese Vorgaben u. a. durch das UVPG und das UmwRG.

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Befragung zu den Auswirkungen einer eingeschränkten bzw. frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung auf spätere Rechtsschutzverfahren dargestellt.

3.4.1 Ergebnisse der Befragung

3.4.1.1 Auswirkungen von eingeschränkter Öffentlichkeitsbeteiligung

Im Rahmen der Befragung wurde erörtert, ob eine Einschränkung der Öffentlichkeitsbeteiligung und insbesondere der Verzicht auf einen Erörterungstermin Auswirkungen auf die Anzahl der erhobenen Rechtsmittel hat. Keine*r der Befragten ging davon aus, dass der Verzicht auf eine Öffentlichkeitsbeteiligung und auf einen Erörterungstermin zu weniger erhobenen Rechtsmitteln führe.

Befragte aus allen Akteursgruppen außer den Behörden (ID5, ID2, ID8, ID16, ID23, ID24) äußerten vielmehr die gegenteilige Ansicht, dass die Anzahl der erhobenen Rechtsmittel gerade durch die effektive Durchführung einer Öffentlichkeitsbeteiligung sinke. Es sei grundsätzlich sinnvoll, einen Erörterungstermin durchzuführen, da durch ein gelungenes Beteiligungsverfahren im weiteren Verlauf mit weniger Rechtsmitteln vonseiten der Öffentlichkeit zu rechnen sei. Dies habe sich in den vergangenen Verfahren, an welchen die Befragten teilnahmen, immer wieder bestätigt. Wenn ein Erörterungstermin tatsächlich für einen inhaltlichen Austausch zwischen den Beteiligten und den Einwendenden genutzt werde, habe dies eine positive Auswirkung auf den weiteren Gang des Verfahrens. Es sei dann mit weniger Widerstand zu rechnen.

Auch der Wegfall von Erörterungsterminen wurde kritisch betrachtet. Ein solcher Termin müsse es Bürgern*Bürgerinnen ermöglichen, sich zu beteiligen und ihnen das Gefühl geben, dass ihnen zugehört werde. Nur so könne der Erörterungstermin die Befriedungsfunktion erfüllen (ID27, ID13). Eine Online-Konsultation dagegen könne das nicht gewährleisten und führe dazu, dass mehr „Auseinandersetzungen zu den Vorhaben kommen, weil die Leute einfach das Gefühl haben, sie sprechen mit einem Roboter und sie wollen aber mit den Leuten sprechen, die entscheiden“ (ID16). Die Online-Konsultation wurde als Reaktion auf die Ausgangsbeschränkungen während der COVID-19-Pandemie als Ersatz für Erörterungstermine in Präsenz eingeführt. Anstelle eines Präsenztreffens kann die Öffentlichkeit der Behörde so per E-Mail oder über eine Webseite Kommentare übermitteln und Antworten darauf von den Behörden erhalten. Laut eines Behördenvertreters*einer Behördenvertreterin könne nur der vor Ort durchgeführte Erörterungstermin die Distanz zwischen Bürgern*Bürgerinnen und Staat

verringern: „Das merkt man immer wieder, wie diese Gesprächsatmosphäre die Menschen auch in gewisser Weise positiv verwirren. [...] Das hat etwas mit Bürgernähe zu tun, wie der Staat auftritt“ (ID17). Falls der Erörterungstermin wegfalle, solle der Staat auf anderem Wege versuchen, Nähe zu den Bürgern*Bürgerinnen herzustellen, z. B. durch Bürger*innenanhörungen oder Ähnliches, um zu verhindern, dass sich mehr Menschen gegen den Staat wenden (ID17). Bei der Öffentlichkeitsbeteiligung seien nicht nur die Sachinformationen wichtig, sondern auch die „Ebene von Beziehung [und] Gefühlen“ (ID17).

Ein*e Beklagtenanwalt*Beklagtenanwältin (ID5) stellte dazu fest: „Je weniger man mit den Betroffenen spricht, desto mehr Widerstand ruft man halt hervor.“ Eine Person aus einem Verwaltungsgericht (ID8) erklärte, dass es in ihren Verfahren häufig passiere, dass Privatpersonen wie etwa betroffene Landwirte*Landwirtinnen nach der Verhandlung zu ihr kämen und sich dafür bedankten, dass ihnen „endlich mal jemand zugehört“ habe. Oft hätten die Betroffenen kein grundsätzliches Problem mit dem Projekt, sondern es ginge ihnen eher um praktische Fragestellungen wie eine bessere Anbindung ihres Hofes oder landwirtschaftliche Ersatzwege. Solche Fragen sollten jedoch schon in einer gut durchgeführten Öffentlichkeitsbeteiligung mit Erörterungstermin geklärt werden. Warum solche Fälle immer wieder vor Gericht gelangten, sei aus ihrer Sicht schwer zu verstehen. Eine andere befragte Person aus einem Verwaltungsgericht (ID11) hingegen war der Meinung, die Einschränkung der Öffentlichkeitsbeteiligung und der Verzicht auf den Erörterungstermin hätten grundsätzlich keine Auswirkungen auf die erhobenen Rechtsmittel.

Ein*e Wirtschaftsvertreter*in (ID23) erklärte, als Antragstellende würden sie nie freiwillig auf Erörterungstermine verzichten wollen, es sei denn, es gäbe keine Einwendungen. Durch den Erörterungstermin könne der „Dampf“ aus möglicherweise konfrontativen Verfahren genommen werden, die Behörde könne sich alle Einwendungen anhören und im Weiteren berücksichtigen. Ein*e Kollege*Kollegin (ID24) war ähnlicher Meinung und vertrat die Ansicht, dass bei einem Verzicht auf den Erörterungstermin im Nachhinein mit mehr Problemen mit Anwohnenden zu rechnen sei. Öffentlichkeitsbeteiligung sei „nun mal auch ein Instrument der Demokratie“. Der Termin solle jedoch restriktiver gehandhabt werden. Die Behörde solle auswählen können, was erörtert wird und was nicht, um das Verfahren zu straffen.

Vertreter*innen der Umweltverbände (ID13, ID15) wiesen allgemein darauf hin, dass der Verzicht auf Öffentlichkeitsbeteiligung und Erörterungstermine vor allem zu qualitativ schlechteren Behördenentscheidungen führe.

Fünf Befragte vonseiten der Behörden und Umweltverbände betonten, dass sie auch die Verkürzungen von Beteiligungs- und Auslegungsfristen als sehr problematisch ansähen (ID27, ID13, ID16, ID17, ID18). Dies könne zu Politikverdrossenheit und Ablehnung gegenüber dem Staat führen (ID27, ID17).

Laut einem*r Behördenmitarbeiter*in werde die Öffentlichkeit durch kurze Fristen aufgrund der Beschleunigungsgesetzgebung, daran gehindert an den Verfahren teilzunehmen: „[D]iese Beteiligungs- und Auslegungszeiten sind so kurz, das ist nicht mehr verständlich, vor allen Dingen, weil es auch immer komplexe Vorhaben sind“ (ID27). Neben den zu kurzen Beteiligungsfristen wurde von mehreren Befragten die Wichtigkeit eines ergebnisoffenen Erörterungstermins genannt.

3.4.1.2 Auswirkungen von frühzeitiger Öffentlichkeitsbeteiligung

Weiter wurde in der Befragung erörtert, ob eine frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit, insbesondere bei komplexen Vorhaben zu einer Steigerung der Akzeptanz und verbesserter öffentlicher Wahrnehmung beitragen kann. Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung ist in § 25 Abs. 3

VwVfG geregelt. Danach sollen Behörden bei geplanten Vorhaben, die potenziell Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben, darauf hinwirken, dass Vorhabenträger die Öffentlichkeit bereits vor der Stellung eines Antrags beteiligen.

Knapp ein Drittel aller Befragten stimmte der Aussage zu, dass eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung zur Steigerung der Akzeptanz eines Vorhabens beitrage. Nur drei Befragte vertraten dagegen die Meinung, dass frühe Öffentlichkeitsbeteiligung keine Auswirkung auf die Akzeptanz eines Vorhabens habe. Einige Personen machten darüber hinaus deutlich, dass sie die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung grundsätzlich als sinnvoll erachten. So bekräftigte ein*e Vertreter*in der Beklagtenseite: „[I]ch [...] vertrete die Auffassung, dass die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung viel mehr Bedeutung bekommen muss“ (ID4). Eine Person vonseiten der Wirtschaft war der Meinung, dass insbesondere bei großen und komplexen Vorhaben die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt werden solle (ID22). Insbesondere Befragte aufseiten der Vorhabenträger und Behörden berichteten von einer Akzeptanzsteigerung durch frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung, sodass in einigen Fällen weniger Einwendungen und Klagen eingereicht wurden (ID22, ID23, ID24, ID25, ID26, ID27, ID29, ID30, ID2).

Zwei der befragten Vorhabenträger wiesen darauf hin, dass sich durch ein frühzeitiges, transparentes Vorgehen und eine objektive Aufklärung weniger Widerstand in der Bevölkerung bilde (ID21, ID23). Es sei wichtig, frühzeitig zu beginnen, um die „schweigende Mehrheit zu gewinnen, [...] [anstatt später] gegen eine bereits gekippte Meinung anzustrampeln“ (ID21). Dies habe auch den Vorteil, dass die Vorhabenträger frühzeitig erführen, welche Aspekte von der Bevölkerung und Umweltverbänden als besonders kritisch angesehen würden und sich die Beteiligten „dann auch ernst genommen [fühlen]“ (ID25). Eine andere Person vonseiten der Wirtschaft erwähnte, dass eine frühzeitige Einbindung der Öffentlichkeit in manchen Fällen sogar zu einer Verbesserung der Planung führen könne: „Da konnte man [...] verschiedene Alternativen im Internet der Trassenführung sogar diskutieren, Vorschläge machen und das alles mit ins Projekt einbringen. Tatsächlich haben wir damit eine Trasse gefunden, die sogar besser war als unsere ursprüngliche“ (ID23).

Alle Behördenmitarbeitende mit Ausnahme einer befragten Person bestätigten, dass die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung zur Akzeptanzsteigerung und besseren Wahrnehmung der Vorhaben beitrage. Allerdings sei es wichtig, dass die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung gut durchgeführt und den Bürgern*Bürgerinnen vermittelt werde, dass es sich um eine frühe Beteiligung handele und die formelle Beteiligung erst danach stattfinde, um keine falschen Erwartungen zu wecken. Eine Person vonseiten der Behörden führte dazu aus: „Ich halte es sogar für ein sehr effektives Instrument. [...] [Es hat] eine Akzeptanzsteigerung mit sich gebracht und [...] uns im Verfahren wirklich Arbeit erspart“ (ID27). Eine frühzeitige Beteiligung schaffe auch noch weitere Möglichkeiten, um die Akzeptanz zu steigern. So könne zum Beispiel beim Bau von Windkraftanlagen im Vorfeld verhandelt werden, ob die Gemeinde an den Gewinnen beteiligt werden könne (ID26). Die Wahrnehmung von Vorhaben könne dadurch verbessert werden, dass die Bürger*innen besser informiert werden, Fragen stellen könnten und die Vorhaben, z. B. durch 3D-Modelle, haptisch fassbar werden. So würden auch die Antragsunterlagen für die Öffentlichkeit leichter verständlich werden (ID27).

Drei Befragte, jeweils aus einer Behörde, einem Verwaltungsgericht und einer Anwaltskanzlei auf der Beklagtenseite, verneinten, dass eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung allgemein zu einer Akzeptanzsteigerung führe. Obwohl die Befragten mehrheitlich die frühzeitige Einbindung der Öffentlichkeit als sinnvoll erachteten, äußerten sie auch Bedenken: „Man sollte allerdings sich von der Vorstellung verabschieden, dass frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung automatisch zu mehr Akzeptanz führt“ (ID6). Die Gründe hierfür seien, dass die Ablehnung eines Vorhabens aus

inhaltlichen Gründen oder persönlicher Betroffenheit auch durch die Öffentlichkeitsbeteiligung bestehen bleibe: „Da wird auch schon viel Protest häufig bekundet, auch eingesammelt, aber der verschwindet dann nicht. Der bleibt dann auch“ (ID12). Insbesondere bei bergrechtlichen Vorhaben wurde außerdem beobachtet, dass der Widerstand von Bürgerinitiativen trotz der Beteiligung bestehen bleibe (ID28).

3.4.2 Zwischenfazit

Die Einschränkung der Öffentlichkeitsbeteiligung wurde von den Befragten durchweg kritisch gesehen. Es wurde deutlich, dass gerade ein Erörterungstermin, bei dem ein direkter Austausch stattfinden kann, von allen Verfahrensbeteiligten als hilfreich und gewinnbringend angesehen wird. In diesem Zusammenhang wurde mehrfach darauf hingewiesen, dass durch eine sinnvolle Öffentlichkeitsbeteiligung Konflikte im weiteren Verfahren vermieden oder zumindest abgemildert werden können. Dieses Ergebnis deckt sich mit den Erkenntnissen einer Studie des UfU aus dem Jahr 2022, wonach Öffentlichkeitsbeteiligung die Rechtmäßigkeit von Entscheidungen erhöht und auch zur Verbesserung der betroffenen Umweltschutzgüter beiträgt.¹⁵¹

Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung wurde von vielen Befragten positiv bewertet und als Möglichkeit gesehen, die Akzeptanz eines Vorhabens zu erhöhen. Bemerkenswert ist, dass insbesondere von Seiten der Vorhabenträger nur von positiven Erfahrungen mit der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung berichtet wurde. Allerdings wurde auch darauf hingewiesen, dass es bestimmte Bereiche gibt, in denen auch eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung das Konfliktpotenzial nicht beseitigen kann, z. B. im Bergrecht. Die Wirksamkeit der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung scheint also auch vom Sektor des Vorhabens und der damit verbundenen Kompromissfähigkeit abzuhängen.

3.5 Digitale Öffentlichkeitsbeteiligung

Die digitale Öffentlichkeitsbeteiligung hat in Deutschland vor allem durch die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie an Bedeutung gewonnen. Bei dieser Form der Beteiligung finden Bekanntmachungen, die Auslegung der Unterlagen sowie der Erörterungstermin online statt. Der Erörterungstermin kann in Form einer Videokonferenz oder einer Online-Konsultation durchgeführt werden, wobei Letztere lediglich einen schriftlichen Austausch von Argumenten zusätzlich zu den Einwendungen ermöglicht.

Zu Beginn des Jahres 2020 führte die COVID-19-Pandemie zu weitreichenden Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen. Diese Maßnahmen hatten auch erhebliche Auswirkungen auf Prozesse in der öffentlichen Verwaltung, insbesondere im Bereich der Planungs- und Genehmigungsverfahren. Die Öffentlichkeitsbeteiligung war dabei besonders betroffen, da traditionelle Präsenzformate nicht mehr durchführbar waren.

Als Reaktion auf diese Herausforderung wurde im Mai 2020 das Planungssicherstellungsgesetz (PlanSiG) verabschiedet. Dieses Gesetz zielte darauf ab, die Digitalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung umfassend voranzutreiben und rechtssichere Alternativen zu traditionellen Präsenzformaten zu schaffen. Die in der vorliegenden Befragung gewonnenen Erkenntnisse zum Umgang mit den Regelungen zur digitalen Öffentlichkeitsbeteiligung in der

¹⁵¹ Schütte et al. (2023): Evaluation der Öffentlichkeitsbeteiligung, UBA-Texte, 32/2023.

Praxis können zur Ergänzung und Aktualisierung der Erkenntnisse einer bereits im Jahr 2022 erfolgten Evaluation des PlanSiG dienen.¹⁵²

Seit Anfang 2024 wurden die wesentlichen Regelungen des PlanSiG in die §§ 27a – 27c VwVfG überführt. Auch in zahlreichen Fachgesetzen finden sich mittlerweile Regelungen zu digitaler Bekanntmachung, Auslegung und Erörterungsterminen. Die vorliegenden Ergebnisse der Befragung zum PlanSiG lassen sich sowohl auf die fachgesetzlichen Regelungen als auch auf die allgemeinen Vorschriften des VwVfG übertragen.

3.5.1 Ergebnisse der Befragung

3.5.1.1 Ausschließlich digitale Öffentlichkeitsbeteiligung

Die befragten Personen differenzierten in ihren Antworten hinsichtlich der Bewertung digitaler Öffentlichkeitsbeteiligung zwischen digitaler Bekanntmachung und Auslegung von Unterlagen auf der einen Seite und einem digitalen Erörterungstermin bzw. einer Online-Konsultation auf der anderen Seite. Zu diesem Thema wurde allen interviewten Gruppen außer Personen aus den Gerichten befragt.

Die Online-Veröffentlichung von Unterlagen wurde von den Befragten generell sehr positiv gesehen. Dagegen sprach sich die Mehrheit der Interviewten gegen einen ausschließlich digitalen Erörterungstermin aus, da sonst der persönliche Austausch leide und ältere Menschen ausgeschlossen werden könnten. Als mögliche Alternative wurden von manchen Befragten hybride Formate angeführt, während andere Interviewte einen rein in Person stattfindenden Erörterungstermin bevorzugten.

Die befragte Anwaltschaft ist mehrheitlich der Ansicht, dass eine rein digitale Öffentlichkeitsbeteiligung, die die Bürger*innen adressiert, trotz ihrer Vorteile (derzeit) nicht möglich sei. Je zwei Klageanwälte*Klageanwältinnen und Anwälte*Anwältinnen der Beklagtenseite verwiesen darauf, dass eine digitale Öffentlichkeitsbeteiligung eine Hürde für ältere Personen darstelle und diese dadurch möglicherweise von einer Beteiligung abgehalten werden könnten. Dies sei nicht im Sinne des Gesetzgebers (ID1, ID3, ID5, ID6). Auch werden analoge Erörterungstermine meist durch Online-Konsultationen, nicht durch Videokonferenzen ersetzt, so ein*e Klageanwalt*Klageanwältin. Dies sei ein „Minimalausweg“ für die Behörden. Die befragte Person sah auch hybride Formate als nicht optimal an, da es schwer sei, Präsenz- und Online-Teilnehmer*innen zu verbinden (ID1). Ein*e Anwalt* Anwältin der Beklagtenseite schlug hingegen vor, die Beteiligung von Trägern öffentlicher Belange, die in der Regel institutionell verfasst sind, vollständig zu digitalisieren, um die Prozesse zu beschleunigen (ID6).

Die Hälfte der befragten Umweltverbände war der Auffassung, dass der „ideale Weg“ darin bestehe „beide Varianten zu wählen“, d. h., dass es analoge wie digitale Formate brauche, um eine größtmögliche Reichweite zu erreichen (ID14, ID15, ID16). Hybride Formate seien, so zwei Vertreter*innen der Umweltverbände, eine gute Zwischenlösung (ID16, ID17).

Drei der befragten Wirtschaftsvertreter*innen waren sich darin einig, dass Erörterungstermine nicht digital durchgeführt werden sollten, da der direkte, persönliche Kontakt zwischen den Beteiligten wegfällt (ID20, ID21, ID24). Es brauche „Gesichter“ (ID20). Auch erschwerten die Datenschutzvorgaben, insbesondere die Zustimmungspflicht aller Teilnehmenden zu einem digitalen Erörterungstermin eine Umsetzung digitaler Formate. Diese Vorgaben seien „völlig übertrieben“ so ein*e Wirtschaftsvertreter*in (ID21). Eine Digitalisierung von Genehmigungsverfahren sei grundsätzlich sinnvoll, solange Dopplungen und Mehrarbeit

¹⁵² Ziekow, Ziemer, Bickmann, Evaluation des Planungssicherstellungsgesetzes, Abschlussbericht, Speyerer Forschungsbericht 304, 2022.

verhindert werde, z. B. der Versand von Papierunterlagen, obwohl die Unterlagen digitalisiert seien (ID21). Auch wurde die Anforderung an barrierefreie Unterlagen kritisiert, da dies aufseiten der Vorhabenträger zu Mehraufwand und –kosten führe. Oftmals müssten sogar externe Dienstleister hierfür beauftragt werden. Auch mache eine Online-Veröffentlichung von Unterlagen erst in Form einer „allgemein, verständliche[n] Zusammenfassung“ Sinn, da kein*e Bürger*in daran interessiert sei, durch eine Vielzahl von komplexen Unterlagen zu blättern (ID25).

Nach Einschätzung eines*einer Behördenvertreters*Behördenvertreterin sei die Öffentlichkeitbeteiligung bereits zu einem „erheblichen Teil [...] digitalisiert“. Als Beispiel wurde die Möglichkeit der elektronischen Abgabe von Einwendungen sowie die Durchführung von Online-Konsultationen genannt (ID26). Eine vollständige Digitalisierung sei, so ein*e andere*r Behördenvertreter*in, durchsetzbar, doch müssten die Richtlinien dafür festgeschrieben werden. Auch müsse man sich bewusst sein, dass man nicht alle Bürger*innen mitnehmen könne (ID29). Die Einschätzung, dass man auf dem Pfad zur Digitalisierung an hybriden Formaten nicht vorbeikommen werde, wurde von einer weiteren befragten Person aus einer Behörde geäußert (ID28).

3.5.1.2 Entwicklung der Beteiligung durch digitale Auslegung

In Rahmen der Interviews wurde thematisiert, ob die Befragten davon ausgehen, dass eine digitale Auslegung von Unterlagen die Teilnahme an der Öffentlichkeitsbeteiligung (d. h. Anzahl der Einwendungen und Teilnahme am Erörterungstermin) erhöht. Diese Frage wurde allen befragten Gruppen außer den Gerichten gestellt.

Viele der Befragten konnten nicht eindeutig beantworten, ob die digitale Auslegung von Unterlagen zu einer größeren Zahl von Einwendungen und erhöhten Teilnahme am Erörterungstermin führt. Es waren jedoch mehr befragte Personen der Meinung, dass die digitale Auslegung keinen Einfluss auf die Öffentlichkeitsbeteiligung habe. Nur drei Wirtschaftsvertreter*innen vermuteten, dass eine erleichterte Zugänglichkeit durch Online-Veröffentlichung der Antragsunterlagen in einer Zunahme von Einwendungen resultieren könnte (ID19, ID21, ID22). Eine*r dieser Befragten äußerte jedoch auch Sorge, dass das „Risiko“ bestehe, dass trotz einer höheren Anzahl an Einwendungen „keine neuen Erkenntnisse“ gewonnen werden könnten. So verwies die Person darauf, dass die zusätzlichen Einwendungen nicht „immer detailliert begründet sein müssen“ (ID19).

Dagegen waren fünf befragte Personen, ein*e Anwalt*Anwältin der Beklagtenseite, ein*e Wirtschaftsvertreter*in und drei Behördenvertreter*innen der Meinung, dass kein großer Unterschied festzustellen sei, ob die Auslegung in Papierform oder online erfolge (ID5, ID23, ID26, ID27, ID29). Der Anwalt*die Anwältin der Beklagtenseite konnte nicht bestätigen, dass sich die Anzahl der Einwendungen „dramatisch erhöht“ habe. Es beteiligten sich „am Ende des Tages dieselben Leute, die schon immer Einwendungen erhoben haben“. Dennoch sei davon auszugehen, dass die Bürger*innen durch die Online-Veröffentlichung der Antragsunterlagen zusätzlich animiert würden, sich mit dem Vorhaben auseinanderzusetzen (ID5). Zwei der befragten Behördenvertreter*innen fiel es schwer zu beurteilen, ob die Online-Veröffentlichung zu einer Zunahme der Einwendungen beigetragen habe (ID26, ID27). Dennoch tendierten sie und ein*e weitere*r Befragte*r aus einer Behörde zu der Einschätzung, dass sich die Einwendungen nicht erhöht haben und es keinen Unterschied zwischen analogen und digitalen Verfahren gebe (ID26, ID27, ID29). Ein*e Behördenvertreter*in verwies darauf, dass es von den Bürgern*Bürgerinnen sehr geschätzt werde, wenn die Unterlagen online zugänglich seien, da dies das Vorgehen für sie erleichtere (ID27).

Zwei der drei befragten Klageanwälte*Klageanwältinnen gaben an, nicht klar einzuschätzen zu können, ob die Online-Veröffentlichung von Antragsunterlagen die Teilnahme an der Öffentlichkeitsbeteiligung erhöhe (ID2, ID3).

Es waren sich jedoch alle Befragten darin einig, dass die digitale Auslegung von Unterlagen eine „erhebliche Erleichterung“ für Anwälte*Anwältinnen, Bürger*innen und Umweltverbände darstelle (ID2). So würden Hürden abgebaut, z. B. durch durchsuchbare PDF-Dateien, und „quatschige Auseinandersetzungen“ mit Behörden vermieden, die sich entlang von Fragen wie der Nutzung von Geräten und Steckdosen für das Kopieren von Unterlagen entsponnen (ID1). Insbesondere die befragten Umweltverbände betonten, dass die digitale Auslegung von Unterlagen sehr vorteilhaft sei (ID13, ID14, ID16, ID17). Das spare Zeit, z. B. durch Schlagwortsuche, Copy & Paste, wegfallenden Anfahrtswegen zu Behörden sowie freiwerdenden Büro- und Regalflächen. Auch müsse man sich nicht mehr nach den Dienstzeiten der Behörden richten (ID16, ID17). Eine Person ergänzte, dass es so teilweise erst möglich sei, „kurze Fristen überhaupt zu wahren“ (ID13).

3.5.1.3 Ausstattung der Behörden

Die Mehrheit der befragten Personen aus Behörden war der Ansicht, sie seien bereits ausreichend ausgestattet, um eine effektive digitale Öffentlichkeitsbeteiligung zu gewährleisten. Diese Ansicht wurde von Vertretern*Vertreterinnen der Wirtschaft nicht geteilt. Zu diesem Thema wurden explizit nur Personen aus Behörden befragt, im Kontext der Beantwortung von anderen Fragen machten aber auch Vertreter*innen der Wirtschaft einschlägige Angaben.

Über die Hälfte der befragten Behördenvertreter*innen schätzten ihre eigene Ausstattung als gut ein (ID26, ID27, ID29). Diese Einschätzung wurde von einem Anwalt*einer Anwältin der Beklagtenseite geteilt, der*die der Ansicht ist, dass „viele Behörden [...] aufgerüstet [haben]“ und die eingerichteten Beteiligungsportale umfassende Möglichkeiten eröffneten (ID4). Des Weiteren verwies die Person darauf, dass viele Behörden auch keine externen Dienstleister mehr bräuchten, um die Portale zu betreiben (ID4).

Dennoch gebe es eine Vielzahl an Problemen, die noch angegangen werden müssten, so die Einschätzung aus einer Behörde. Das Programm ELiA werde beispielsweise noch nicht von allen Bundesländern und Gerichten genutzt. Mit ELiA können Genehmigungsanträgen für Anlagen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz elektronisch erstellt werden. Des Weiteren fehle es zwischen den verschiedenen Programmsystemen sowie Systemen auf Landkreis- und Länderebene meist an Verknüpfungen, was die Übertragung der Daten „händisch [und] mühsam“ mache (ID26). Auch wurde bemängelt, dass es an Sekundärtechnik fehle, z. B. an großen Bildschirmen, um Pläne in Originalgröße auslesen und prüfen zu können (ID26). Selbst wenn Spezialprogramme zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren auf Landesebene aufgelegt werden, bedeute dies nicht, dass die Behörden berechtigt seien, die Gelder für Hardwareanschaffungen einzusetzen (ID26). Nach Ansicht einer anderen Person aus einer Behörde werde auch mehr IT-Personal benötigt sowie „öffentlich zugängliche Terminal[s]“, damit sich auch „digital-averse“ Personen die Antragsunterlagen anschauen könnten (ID28).

Eine andere Person aus einer Behörde äußerte, dass Behörden noch nicht ausreichend aufgestellt seien, und bemängelte, dass die eigenen finanziellen Mittel nicht ausreichen würden, um Fragen des Schutzes digitaler Daten angemessen, in Form von entsprechenden, nutzerfreundlichen Programmen, zu beantworten. Des Weiteren vermutete die befragte Person, dass die Behörden „wahrscheinlich auch gar nicht [gut] aufgestellt werden, weil das eben Spezialbereiche in der Umweltschutzabteilung sind“ (ID30).

Auch aufseiten der Wirtschaft fällt der Befund negativer aus. Nach Ansicht von zwei Vertretern*Vertreterinnen der Wirtschaft gebe es Mängel im Hinblick auf die behördliche IT-Ausstattung und IT-Entwicklung (ID20, ID23), was u. a. auch auf den „sehr zersplitterten Markt für solche Tools“, wie z. B. Beteiligungsportale, zurückzuführen sei (ID20). Die Entwicklung und Handhabbarkeit bliebe hinter der einer modernen Software zurück (ID20). Des Weiteren müsse auch die IT-Ausstattung der Behörden vor Ort verbessert werden, um eine effektive digitale Öffentlichkeitsbeteiligung zu gewährleisten (ID23).

3.5.1.4 Verfahrensfehler im Rahmen des PlanSiG

Drei Anwälte*Anwältinnen konnten von der Geltendmachung von Verfahrensfehlern im Rahmen des Planungssicherstellungsgesetzes (PlanSiG) berichten. Zu diesem Thema wurden nur Anwälte*Anwältinnen befragt.

Zwei Klageanwälte*Klageanwältinnen und ein*e Anwalt*Anwältin der Beklagtenseite gaben an, dass die Handhabung des PlanSiG seit dessen Einführung gerügt worden sei (ID1, ID2, ID6). So seien, laut zwei der Klageanwälte*Klageanwältinnen, sowohl die Nichteinhaltung von Fristen als auch Ermessensfehler bei der Durchführung von Online-Konsultationen beanstandet worden, d. h. der Verzicht auf einen Erörterungstermin zugunsten eines schriftlichen Verfahrens nach Ende der Pandemie. Letzteres sei zwar geltend gemacht worden, doch stünden die gerichtlichen Entscheidungen noch aus (ID1, ID2). Eine*r der beiden Klageanwälte*Klageanwältinnen wies zudem darauf hin, dass auch die Art der Zugänglichmachung der Daten beanstandet wurde als Verletzung des Grundsatzes des Rechts auf ein faires Verfahren (ID2). Auch die Anwältin*der Anwalt der Beklagtenseite führt die Online-Konsultation als Beispiel an. Die Konsultationsfrist sei zu kurz angesetzt gewesen und daher gerügt worden. Des Weiteren wurde auch die Vorinformationsfrist beanstandet, d. h. die frühzeitige Bereitstellung hinreichender Informationen. Nach Einschätzung der Anwältin*des Anwalts „hat sich das ausgewachsen. Das heißt, diese Einwände kommen jetzt [...] seit einem guten Jahr fast nicht mehr [...]“ (ID6).

Die drei übrigen Anwälte*Anwältinnen, ein*e Klageanwalt*Klageanwältin und zwei Anwälte*Anwältinnen der Beklagtenseite, gaben an, bisher keine Verfahrensfehler im Rahmen des PlanSiG geltend gemacht zu haben (ID3, ID4, ID5).

3.5.1.5 Auslegungsfragen im Rahmen des PlanSiG

Nach Einschätzung aller befragten Verwaltungsgerichte sei es noch nicht zu Auslegungsfragen des Planungssicherstellungsgesetzes (PlanSiG) gekommen bzw. fehlte es an individuellen Erfahrungen dazu (ID7, ID8, ID9, ID10, ID11, ID12). Diese Frage wurde nur den befragten Richtern*Richterinnen gestellt.

Eine Person verwies darauf, dass es bei den jeweiligen Verfahren meist „nicht um [...] Auslegungsfragen, sondern eher um [die] Anwendung im Einzelfall“ gehe. Die Gültigkeit von Normen werde eher nicht in Frage gestellt. Als Beispiele von Anwendungsfragen wurden u. a. die Akteneinsicht während der allgemeinen Corona-Schutzmaßnahmen sowie die Durchführung von Online-Konsultationen und Videokonferenzen genannt (ID12).

3.5.2 Zwischenfazit

Die Ergebnisse der Befragung verdeutlichen, dass die Digitalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung vielfältige Chancen bietet, aber auch erhebliche Herausforderungen mit sich bringt. Während die Online-Veröffentlichung von Unterlagen weitgehend akzeptiert wird, bestehen bei der vollständigen Digitalisierung von Erörterungsterminen Bedenken hinsichtlich der Inklusion und der Qualität des Austauschs. Hybride Formate könnten hier einen Ausweg bieten, sind jedoch ebenfalls mit Herausforderungen verbunden.

Hinsichtlich der technischen Ausstattung der Behörden zur Umsetzung der digitalen Beteiligung zeigt sich, dass es eine Diskrepanz zwischen den Einschätzungen von Behörden und Wirtschaftsvertretern*Wirtschaftsvertreterinnen gibt. Während eine Mehrheit der befragten Behördenvertreter*innen ihre Ausstattung als ausreichend betrachtet, sehen Wirtschaftsvertreter*innen und einige Behördenmitarbeitende noch erhebliche Mängel.

Weiter haben die Ergebnisse der Interviews gezeigt, dass das PlanSiG seit seiner Einführung auf verschiedene Verfahrensfehler hin überprüft wurde. Drei Anwälte*Anwältinnen berichteten über Beanstandungen, insbesondere im Hinblick auf die Nichteinhaltung von Fristen und Ermessensfehler bei der Durchführung von Online-Konsultationen. Von der gerichtlichen Klärung von Auslegungsfragen hinsichtlich der Regelungen zur digitalen Öffentlichkeitsbeteiligung konnte keine*r der Befragten berichten.

Für eine erfolgreiche Implementierung digitaler Öffentlichkeitsbeteiligung bedarf es eines ausgewogenen Ansatzes, der sowohl die Vorteile digitaler Technologien nutzt als auch die Bedürfnisse und Bedenken aller Beteiligten berücksichtigt. Es ist entscheidend, technische Barrieren abzubauen und die digitalen Kompetenzen der Bürger*innen zu fördern, um eine breite und inklusive Partizipation zu gewährleisten.

3.6 Zusammenfassung der Ergebnisse

Die wesentlichen Ergebnisse der qualitativen Befragung zu Rechtsschutz in Umweltfragen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- ▶ Zwischen August und Dezember 2023 wurden 30 Experten*Expertinnen mittels leitfadengestützter Interviews zu Rechtsschutz in Umweltfragen befragt, um die statistischen Erhebungen zum Verbandsklagegeschehen in Umweltfragen zwischen 2021 und 2023 zu ergänzen.
- ▶ Die Mehrheit der Befragten sieht ein Vollzugsdefizit im Umweltrecht, das durch das Instrument der Verbandsklage wirksam bekämpft wird. Sowohl Vertreter*innen von Behörden als auch von Umweltverbänden sind der Meinung, dass Verbandsklagen zu besseren Planungs- und Genehmigungsentscheidungen führen können, und verhalten sich in den Verfahren dementsprechend. Wirtschaftsvertreter*innen hingegen haben oft eine negativere Sicht auf Verbandsklagen. Einigkeit herrscht unter den Umweltverbänden darüber, dass ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen entscheidend für die Erhebung einer Klage sind. Befragte aus den Behörden stellten fest, dass Klagen von Umweltverbänden im Vergleich zu Klagen von Privatpersonen professioneller betrieben werden und mehr Sachverstand in die Verfahren einfließt.
- ▶ Die befragten Personen sahen weiteren Regelungsbedarf im UmwRG. Die Vorschläge reichten von grundsätzlicher Kritik am Gesetz bis zu detaillierten Änderungsvorschlägen einzelner Regelungen. Insbesondere der Anwendungsbereich des UmwRG (§ 1 UmwRG) und die Fristenregelungen, speziell die Klagebegründungsfrist (§ 6 UmwRG), wurden als regelungsbedürftig erachtet.
- ▶ Die Auswertung der Befragung zeigt, dass der Wegfall der Präklusion seitens der Verbände nicht dazu genutzt wird, die Öffentlichkeitsbeteiligung zu umgehen und ohne frühzeitige Einwendungen Klage gegen Behördenentscheidungen zu erheben. Dies wird durch statistische Erhebungen zu den Fallzahlen 2021 bis 2023 bestätigt.

- ▶ Die Einschränkung der Öffentlichkeitsbeteiligung wurde von den Befragten kritisch gesehen. Ein direkter Austausch bei Erörterungsterminen wurde von allen Verfahrensbeteiligten als hilfreich und gewinnbringend angesehen. Es wurde mehrfach betont, dass eine sinnvolle Öffentlichkeitsbeteiligung dazu beitragen kann, Konflikte im weiteren Verfahren zu vermeiden oder zumindest abzumildern. Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung wurde positiv bewertet und als Möglichkeit gesehen, die Akzeptanz eines Vorhabens zu erhöhen. Insbesondere Vorhabenträger berichteten ausschließlich von positiven Erfahrungen mit der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung.
- ▶ Die Befragungsergebnisse zeigen, dass die Digitalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung sowohl Chancen als auch Herausforderungen mit sich bringt. Die Online-Veröffentlichung von Unterlagen wird weitgehend akzeptiert, aber bei der vollständigen Digitalisierung von Erörterungsterminen bestehen Bedenken hinsichtlich der Inklusion und der Qualität des Austauschs.

4 Qualitative Befragung zur Beschleunigungsgesetzgebung seit 2018

4.1 Einleitung

Im Zuge derselben Befragung, deren Ergebnisse in Kapitel 3 dargestellt wurden, wurden die Experten*Expertinnen auch zur Wirksamkeit der Beschleunigungsgesetzgebung seit dem Jahr 2018 auf Planungs- und Genehmigungsverfahren befragt. Der Fokus der Befragung lag dabei darauf, wie die interviewten Personen die Wirksamkeit der Beschleunigungsgesetze allgemein einschätzen und welchen Standpunkt sie zu einzelnen beschleunigenden Maßnahmen vertreten (Wegfall der aufschiebenden Wirkung, Verkürzung des Instanzenzugs, Stichtagsregelung, Genehmigungsfiktion). Außerdem haben die Befragten eigene Vorschläge für aus ihrer Sicht wirksame beschleunigende Maßnahmen für Zulassungsverfahren im Allgemeinen sowie für die gerichtliche Kontrolle unterbreitet.

Ziel der Befragung war es, einen Eindruck von verschiedenen Akteursgruppen aus der Praxis zu erhalten, um Zusammenhänge zwischen den gesetzlichen Vorgaben der Beschleunigungsgesetzgebung und ihrer Umsetzung in der Praxis besser verstehen zu können. Die Erfahrung von unterschiedlichen Experten*Expertinnen wurde gebündelt und aufbereitet, um so vorhandene Erkenntnislücken zu schließen.

Zur Methodik der Befragung wird auf Kapitel 3.1 verwiesen.

4.2 Ergebnisse der Befragung

4.2.1 Wirksamkeit der Beschleunigungsgesetze seit 2018

Die Befragten nahmen zunächst zu der Frage Stellung, ob die Beschleunigungsgesetze, die seit 2018 vom Bundestag verabschiedet wurden, allgemein eine Wirksamkeit für schnellere und zügigere Zulassungsverfahren entfalteten. Unter diese Gesetze zu fassen sind etwa das Gesetz zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich, das Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz (MgvG), das Gesetz zur weiteren Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich, das Planungssicherstellungsgesetz (PlanSiG), das Investitionsbeschleunigungsgesetz, die Umsetzung der EU-Notfallverordnung in nationales Recht, das LNG-Beschleunigungsgesetz (LNGG), sowie das Oster- und Sommerpaket mit Änderungen etwa im Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG), im Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) und dem Beschluss des Windenergieflächenbedarfsgesetzes (WindBG). Weiter zählen darunter die jüngsten Novellen der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) sowie des Raumordnungsgesetzes (ROG). Auf die Haltung der Befragten zu den speziellen Instrumenten des Wegfalls der aufschiebenden Wirkung, der Verkürzung des Instanzenzugs, einer Stichtagsregelung und der Genehmigungsfiktion wird gesondert in den Kapiteln 4.2.2 bis 4.2.5 eingegangen.

Im Weiteren wird dargestellt, inwieweit die Befragten eine Wirksamkeit der Beschleunigungsgesetze feststellen konnten und wo sie keine Wirksamkeit sahen. Dann wird vertiefend auf die allgemeine beschleunigende Wirkung des LNGG, der EU-Notfallverordnung, des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (UmwRG) sowie der Legalplanung eingegangen.

4.2.1.1 Wirksam

Ein knappes Drittel der Befragten, darunter Personen aus allen Berufsgruppen mit Ausnahme der Verwaltungsrichter*innen (ID4, ID5, ID15, ID19, ID20, ID21, ID22, ID27, ID29), konnten

Beispiele für Gesetze nennen, die aus ihrer Sicht eine beschleunigende Wirkung haben oder noch entfalten könnten. Die meiste Zustimmung erfuhr die Beschleunigungsgesetzgebung dabei aus der Gruppe der Wirtschaftsvertreter*innen. Der Fokus lag dabei auf Regelungen im Bereich des Ausbaus der erneuerbaren Energien.

Ein*e Anwalt*Anwältin der Beklagtenseite gab an, dass Regelungen im BNatschG, WindBG und EEG beschleunigende Wirkung hätten. Obwohl die im Rahmen des Osterpakets verabschiedeten Änderungen am BNatSchG und das WindBG noch „relativ viel Unsicherheit“ bergen würden, habe es bei vielen Vorhabenträgern einen „Motivationsschub“ ausgelöst, die neuen Rechtsgrundlagen anzuwenden, wie z. B. die Gemeindeöffnungsklausel (ID5). Auch § 2 EEG sei positiv zu bewerten. Es gebe bereits erste Entscheidungen, die bestätigten, dass das Gesetz beim Artenschutz, Denkmalschutz und bei Ausnahmegenehmigungen zum Tragen komme (ID5). Die Regelung gehöre mittlerweile zur täglichen Arbeit der befragten Person (ID5). Ein*e andere*r Anwalt*Anwältin der Beklagtenseite sprach ebenfalls davon, dass Maßnahmen, die der Beschleunigung der Windenergie und Erneuerbaren Energien dienten, bereits „gegriffen haben, nämlich in der Umsetzung, im Vollzug“ (ID4).

Nach Einschätzung eines Vertreters*einer Vertreterin der Umweltverbände sei lediglich das PlanSiG „halbwegs anständig gelaufen“, auch weil dieses Gesetz im Gegensatz zu anderen Beschleunigungsgesetzen evaluiert worden sei (ID15). Des Weiteren entfalte auch der § 2 EEG Wirkung, und führe zu einer „gewissen Beschleunigung der Verfahren“ (ID15).

Auch drei Wirtschaftsvertreter*innen bewerteten bestimmte Maßnahmen in der jüngsten Beschleunigungsgesetzgebung als durchaus positiv (ID19, ID20, ID21). Ein*e Vertreter*in begrüßte das Sommerpaket sowie die Energiebeschleunigungsgesetze, auch im Sinne einer Transformation (ID19). Eine weitere Person verwies darauf, dass die Beschleunigungsgesetzgebung „sehr sektorspezifisch“ verlaufen sei, und das vor allem im Netzausbau „wirklich sehr, sehr viele Beschleunigungsgesetzgebungen [verabschiedet wurden] [...], die wir für die Zukunft auch sehr positiv bewerten“ (ID20). Auch zeige sich an der Entwicklung des Windenergieausbaus, dass der „Strauß an Beschleunigungsgesetzen“ Wirkung entfalte (ID21).

Der subjektive Eindruck in den Unternehmen sei aber auch, dass die Beschleunigung sich weiterhin zäh zeige, so ein*e Wirtschaftsvertreter*in (ID21). Die Beschleunigungseffekte werde man, so zwei Befragte, erst mit der Zeit sehen (ID22, ID23). Nach drei bis vier Jahren nach Erlass eines Gesetzes könne erst mit den ersten belastbaren Gerichtsentscheidungen dazu gerechnet werden. Erst dann werde sich zeigen, ob die neuen Regelungen beschleunigend wirkten (ID23).

Zwei Befragte aus den Behörden sahen ebenfalls eine beschleunigende Wirkung durch neue Regelungen. In bestimmten Fällen habe sich die Beschleunigungsgesetzgebung positiv auf die Geschwindigkeit des Zulassungsverfahrens ausgewirkt, so z. B. die Änderungen des BImSchG im Zuge des Ukrainekrieges. So seien Ausnahmegenehmigungen auf „super kurzem Wege“ umgesetzt worden (ID29). Auch auf Behördenseite seien die Vorhaben „immer relativ flott“ behandelt worden (ID29). Ähnlich verhalte es sich mit der Einführung des Fernstraßengesetzes. Die dort zu findende vorläufige Anordnungsmöglichkeit habe einen gewissen Beschleunigungseffekt gezeigt, so der*die Behördenvertreter*in (ID27). Es gebe in Bezug auf diese Regelung jedoch auch Hindernisse, die adressiert werden müssten (ID27):

„Man muss aber auch da Einschränkungen vornehmen, weil man diesen Verfahrensschritt auch erst machen kann, wenn man es nahezu sicher weiß, dass man dieses Vorhaben zulassen wird. [Z]u einem frühen Zeitpunkt macht das auch keinen Sinn. Das ist etwas, was die Vorhabenträger nicht ganz verstehen. [D]as zweite ist, dass es halt in der Regel bei der Personalbelastung, die wir ja überall haben, durch denselben Bearbeiter vorgenommen

werden muss, der eigentlich die Planfeststellung betreibt. So dann ist er aus seinem Planfeststellungszulassungsverfahren raus und macht eine vorläufige Anordnung mit seinen eigenen Verfahrens- und Prüfungsschritten. Das verzögert [...] die Zulassungsentscheidung wieder nach hinten. Er öffnet aber, das muss man fairerweise sagen, dem Vorhabenträger in dem dann genehmigten Umfang, schon irgendwas in Vorbereitung oder in Durchführung seiner Baumaßnahme zu unternehmen.“

4.2.1.2 Wirkungslos

Mehr als zwei Drittel der Befragten sahen die Beschleunigungsgesetzgebung seit 2018 hingegen zumindest teilweise kritisch und stellten die Wirksamkeit einzelner Regelungen oder auch der Gesetzgebung insgesamt in Frage. Mehrfach wurde angeführt, dass die beschlossenen Regelungen teilweise nicht rechtssicher seien und ihre Vereinbarkeit mit Unionsrecht in Frage stünde. Alle befragten Anwälte*Anwältinnen und allen befragten Personen aus Umweltverbänden äußerten Kritik an den Regelungen zur Beschleunigung von Zulassungsverfahren. Auch kritisch zeigten sich fünf Verwaltungsrichter*innen (ID8, ID9, ID10, ID11, ID12), zwei Personen aus der Wirtschaft (ID20, ID25) und drei Behördenvertreter*innen (ID26, ID27, ID30).

Alle befragten Klageanwälte*Klageanwältinnen sahen keine oder nur eine begrenzte Wirksamkeit der Beschleunigungsgesetze (ID13, ID14, ID15). Nach Ansicht von zwei Befragten habe der Gesetzgeber den falschen Ansatz gewählt (ID2, ID3). So habe die „Beschleunigungsgesetzgebung aus den letzten Jahren [...] zu einer Einschränkung für die Umweltverbände geführt [...], aber nicht zu einer Beschleunigung der Verfahren“ (ID2).

Zwei Befragte stellten allgemein die Unionsrechtskonformität der Beschleunigungsgesetzgebung in Frage (ID1, ID3). Während sich bei dem Oster- und Sommerpaket noch durch die Praxis zeigen werde, wie es um deren Unionsrechtskonformität stehe, hingen mit materiell-rechtlichen Bestimmungen, wie z. B. dem Wind-an-Land-Gesetz oder der EU-Notfallverordnung „gravierende oder substanzielle unionsrechtliche Fragen zusammen“ (ID1, ID3). Mit der Aufweichung oder sogar Abschmelzung materiell-rechtlicher Standards zur schnelleren Realisierung von Vorhaben habe sich der Gesetzgeber keinen Gefallen getan, so ein*e Klageanwalt*Klageanwältin (ID3). Dies führe zu „massiven Rechtsunsicherheiten und zu massiven Streitigkeiten“, welche wiederum eher verzögernd als beschleunigend wirkten (ID1).

Auch der Verzicht auf Erörterungstermine sei, so ein*e Befragte*r (ID3), nicht der richtige Weg zur Beschleunigung. Aus anwaltlicher Perspektive sei ein solcher Termin grundsätzlich „enorm gewinnbringend“, da dort Sachinformationen aufbereitet würden und auch klar werde, wie die Behörde und der Vorhabenträger auf bestimmte Fragen reagierten. Die so gewonnenen Informationen seien für die weitere anwaltliche Begleitung eines Falls wichtig. Es sei jedoch zu beachten, dass der Termin auch vom Verfahren her gut geführt und geleitet werden müsse, um einen Mehrwert zu liefern.

Auch die Vertreter*innen der Beklagtenseite sahen verschiedene Regelungen zur Beschleunigung kritisch und zweifelten an ihrer Wirksamkeit. Ein*e Anwalt*Anwältin der Beklagtenseite (ID6) gab an, dass Praktiker*innen "hinter vorgehaltener Hand" die Einschätzung teilten, dass man sich die „ganze Beschleunigungsgesetzgebung [...] in vielen Stellen eigentlich sparen“ könne, was jedoch nicht von der Politik geteilt werde (ID6). Dies führe zur Implementierung von allgemeinen Instrumentarien, wie z. B. dem Verzicht auf Erörterungstermine und Fristenkürzungen, die keine tatsächliche Beschleunigungswirkung entfalteten (ID6). Eine weitere Person (ID5) gab an „kaum eine Wirkung“ zu sehen, da seit 2018 nur vereinzelte Vorschriften und nichts „flächendeckend[es]“ geändert worden sei. Ein*e andere*r Anwalt*Anwältin der Beklagtenseite teile die Einschätzung, dass die Gesetzgebung

jedenfalls bis zum Jahr 2022 wenig effektiv gewesen sei (ID4): „Das, was bis 2022 passiert ist, können wir vergessen. Entschuldigung, wenn ich das so sage.“ Die Vielzahl an Neuregelungen, die seit der Bundestagswahl 2021 verabschiedet wurden und vermehrt die materiell-rechtlichen Standards angriffen, führten laut einem*einer Befragten dazu, dass die „Mandanten, die [...] selbst Projekte planen, gar nicht wissen, woran sie sich halten müssen“ (ID5). Die „Verwirrung“ und Planungsunsicherheit führe dazu, dass die neuen Gesetze derzeit noch nicht angewandt würden (ID5):

„Es gibt sehr wenig Planungssicherheit und deswegen machen doch viele dann eher mal sicher und nehmen die Neuregelungen bisher noch nicht in Anspruch, sodass es bisher noch nicht so den riesigen Beschleunigungseffekt gibt. Aber der könnte natürlich durchaus noch kommen, wenn sich das mal verfestigt hat und man weiß, womit man rechnen muss.“

Auch kritisierte ein*e Vertreter*in der Beklagtenseite (ID6), dass die Anwendungsbereiche teils zu spezifisch seien, um eine breite Wirkung zu entfalten:

„Ich greife mal aus dem Netzausbau [ein Beispiel] auf. Die Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen auf Bundesfachplanung, also die vorgelagerte raumordnungsrechtliche Planungsstufe zu verzichten. Ja, das kann natürlich Beschleunigungseffekte bringen, aber eben auch nur in spezifischen Anwendungsfällen, also [bei] Umbeseilung und anderen Dingen.“

Durch den Verzicht auf bestimmte Prüfungen im Bereich des Artenschutzes und der Verträglichkeitsprüfung könne zwar theoretisch eine Beschleunigung erreicht werden. Man müsse aber damit rechnen, dass diese Themen dann Teil des gerichtlichen Verfahrens würden, da der gerichtliche Rechtsschutz wiederum nicht begrenzt sei. Mögliche Beschleunigungseffekte würden sich daraufhin minimieren, so der*die Befragte (ID6).

Die Hälfte der befragten Vertreter*innen der Verwaltungsgerichte sahen explizit keinen Beschleunigungseffekt in den verabschiedeten Gesetzen (ID8, ID10, ID11). Ein*e Befragte*r stand den Beschleunigungsgesetzen „sehr skeptisch“ gegenüber (ID8). Er*sie halte die neuen Regelungen für „vollkommen überflüssig“, aber auch nicht für schädlich (ID8). Ein*e andere*r Richter*in sprach von „Augenwischerei, weil da nichts Neues geregelt wurde, sondern das alles im Grunde Sachen sind, die wir, die man mit dem bisherigen Recht auch hätte erreichen können“ (ID10). Es habe nur dazu geführt, dass die Verfahren komplexer geworden seien, so der*die Befragte (ID10). Als Beispiel wurden die sich ständig ändernden Klagebegründungsfristen genannt, die mit einer gewissen Verunsicherung einhergingen (ID9). Der*die Richter*in äußerte sich dazu wie folgt (ID9):

„Jede Neuerung dieser Art und die prozessrechtlichen Neuerungen haben auch das Potenzial, Sand ins Getriebe zu streuen. [...] Das permanente Drehen an verfahrensrechtlichen Vorschriften ist für die Verwaltung Gift. Es ist auch nie evaluiert worden ordentlich, bevor nicht dann schon die nächste Änderung kam. [...] Das ist [...] ein permanentes Unruhepotenzial, bei dem man auch Fehler produziert.“

Beanstandet wurde vonseiten der Gerichte auch, dass es schwierig sei, wie Erfahrungen mit dem VwGO-Beschleunigungsgesetz zeigten, „mit Sachverstand oder mit sachlichen Argumenten durchzudringen“, wenn etwas politisch gewollt sei, so ein*e Befragte*r (ID9). Es fehle oftmals an jeglicher Evidenzbasierung, was einen „wunde[n] Punkt“ darstelle (ID9).

Die Beschleunigungsmaßnahme des frühen ersten Termins gemäß § 87c Abs. 2 VwGO sei, nach Einschätzung eines Richters*einer Richterin, „weit von der Praxis entfernt“ (ID12). Es gleiche einer Wunschvorstellung, Probleme durch einen solchen Termin bereinigen zu wollen. Auch

wurde die Belastung durch die Organisation eines frühen ersten Termins als zu hoch eingeschätzt (ID12).

Alle befragten Umweltverbände schätzten die Wirksamkeit der Beschleunigungsgesetze als gering oder nicht vorhanden ein. Die intendierte Beschleunigung sei „gar nicht zu erkennen“ (ID14). Auch aus dieser Gruppe wurde geäußert, es handle sich dabei um „Augenwischerei“ (ID13). Ohne eine ausreichende personelle Ausstattung der Behörden und Gerichte könne man mit keiner Beschleunigung der Verfahren rechnen (ID13). Auch wurde kritisiert, dass Änderungen teils gegen die Empfehlungen von Fachleuten vorgenommen würden und beschleunigt werde „um der Beschleunigung Willen“ (ID16). Dies habe auch direkte Folgen für die Gesetzesanwendung (ID16):

„Jede Rechtsänderung sorgt für die Rechtsanwender dafür, dass sie sich immer erst mal überlegen müssen, was heißt das eigentlich für mich? [S]o viele Leitfäden, die jetzt mit den neuen Gesetzen plötzlich aus dem Boden gestampft werden, damit die Behörden wissen, was ist eigentlich, wie sich das eigentlich auswirkt auf ihre tägliche Arbeit. [D]as dauert wieder Jahre, bis sich da eine Praxis eingebürgert hat. Insbesondere mit diesen größeren Veränderungen, die jetzt in den letzten beiden Jahren gekommen sind.“

Wenn die Verfahren auf behördlicher wie gerichtlicher Ebene „ausbeschleunigt“ seien, richte sich der Fokus meist auf das sogenannte „goldene Kalb“, das materielle Recht, so eine Person aus einem Umweltverband (ID16). Noch klammere man sich an das Europarecht, doch auch da würden bereits Änderungen vorgenommen, um bestehende Standards abzubauen und Prüfungen zu verkürzen (ID16). Verfahrensverzögerungen seien vor allem auf nachträgliche Antragsänderungen, unvollständige Unterlagen und eine mangelhafte Ausstattung der Behörden zurückzuführen. Das bedeute, so eine andere Person aus einem Umweltverband (ID15), dass die Belange meist außerhalb der Entscheidungshoheit der Behörden lägen und falsche Ursachen adressiert würden.

Eine weitere befragte Person aus einem Verband (ID18) äußerte zudem Grundsatzkritik an dem Konzept der Beschleunigung. Seiner*Ihrer Ansicht nach habe es

„die Gesellschaft eher nicht dahin gebracht, wo man sie hinbringen wollte. [...] Beschleunigung heißt immer keine Zeit mehr zum Nachdenken über sinnvolle Lösungen. [...] [Z]u begründen, dass man keine Zeit mehr hat und beschleunigen muss, ist ein Trugschluss in sich. Man muss sich die Zeit nehmen, nachzudenken, eine gute Lösung zu finden, die dann nachhaltig Bestand hat. [D]afür muss man entschleunigen“.

Drei Vertreter*innen der Umweltverbände (ID15, ID16, ID13) gaben darüber hinaus an, dass die Beschleunigungsregelungen negativen Einfluss auf den Gebrauch ihrer Klagemöglichkeiten entfalteten. Eine Person erklärte dazu, dass beschleunigt werde, damit keine Klagen eingereicht werden könnten (ID13). Aufgrund stark verkürzter Fristen und anderer Widrigkeiten, z. B. Zugang zu den Unterlagen in den Behörden, sei es den Umweltverbänden kaum noch möglich, die neuen vorgegebenen Zeiträume einzuhalten (ID16).

Auch zwei Wirtschaftsvertreter*innen kritisierten die Beschleunigungsgesetze. Nach Einschätzung einer Person klappe „Wunsch und Wirklichkeit“ aufseiten der Politik weit auseinander (ID25). Trotz der anfänglichen Freude darüber, dass Maßnahmen verabschiedet werden, herrsche bei den Vorhabenträgern durchaus eine gewisse Skepsis. Diese beziehe sich auf die ambitionierten Ziele der Bundesregierung, wie z. B. die Halbierung der Dauer von Genehmigungsverfahren, und die permanenten gesetzlichen Änderungen (ID20, ID25). Auch wies ein*e Befragte*r darauf hin, dass bisher „nur an einer Schraube gedreht“ wurde, d. h. an den Genehmigungsverfahren, nicht aber den Genehmigungsinhalten (ID20). Zudem fühlten sich die

Vorhabenträger unter Druck gesetzt, so ein*e Befragte*r, die neuen Gesetze anzuwenden (ID25). Ein Beispiel hierfür sei die EU-Notfallverordnung (ID25).

Die Vielzahl an zu bearbeitenden Unterlagen führe aufseiten der Vorhabenträger zudem zu Kapazitätsengpässen. Verschärft werde die Situation dadurch, dass nicht genug Umweltgutachter*innen und Trassierer*innen vorhanden seien bzw. ausgebildet würden, deren Dienstleistungen gebraucht würden, um die anstehenden Projekte zu bewältigen. Um die Arbeitsbelastung zu bewältigen, stünden die Vorhabenträger vor der Entscheidung, entweder „mehr Dienstleister [...] zu generieren, weil akquirieren funktioniert nicht mehr“, oder aber das Aufgabenspektrum von externen Dienstleistenden zu reduzieren (ID20).

Die Mehrheit der Behördenvertreter*innen bewerteten die verabschiedeten Beschleunigungsgesetze in Hinblick auf ihre Wirksamkeit für schnellere und zügigere Zulassungsverfahren als negativ oder eher negativ (ID26, ID27, ID30). Es habe in der Praxis selbst „wenig gebracht“, so eine befragte Person (ID27). So seien insbesondere die Beschleunigung der immissionsschutzrechtlichen Verfahren nur „mäßig gelungen“ (ID26). Der*die Befragte (ID26) begründete dies folgendermaßen:

„Einfaches Beispiel: [...] [I]n einem Entwurf [war] die Forderung, dass Verfahren, die eine gewisse Zeit dauern, [...] an die vorgesetzte Behörde zu melden sind. A fragt man sich: Wo ist da die Beschleunigungswirkung, wenn ich das an das Ministerium melde? B: Zusätzlicher Aufwand. [...] [D]ie Privaten oder die Antragsteller, die lieben ja diesen sogenannten Projektmanager. Der Projektmanager muss bestellt werden. Es gilt das Vergaberecht. Wenn die Behörde zu dem Ergebnis kommt, [es sei] positiv, einen Projektmanager zu bestellen, kommt die Weisheit der Vergabestelle und sagt Ausschreibung. [...] Schon ist der Beschleunigungseffekt dahin.“

Auch eine weitere Person aus einer Behörde bestätigte, dass die Einbindung von Projektmanagern*Projektmanagerinnen sich nicht zwingend positiv auf die Geschwindigkeit des Verfahrens auswirke (ID27):

„So wie ich das bei meinen Kollegen höre, [ist] dann vor allen Dingen die Zeitschiene, bis dieser Projektmanager installiert ist oder beauftragt ist sehr lang, weil das Ausschreibungsverfahren Zeit kostet und in der Regel auch zu Streitverfahren führt. Denn das ist so ein Marktplatz, wo sich Rechtsanwälte tummeln. [...] [D]a gibt es dann auch wieder Zeitverzug durch Streitigkeiten im Vergabeprozess. [...] [W]ir machen einmal im Jahr, das kann ich ergänzend sagen, eine Arbeitsberatung zwischen allen Planfeststellungsbehörden in unserem Land. Da tauschen wir uns über diese ganzen Sachen aus. Da wurde das mal gesagt und auch dann als wiederum zwar beschleunig[end], aber irgendwo auch wieder bremsend bezeichnet.“

Auch müsse, so ein*e andere*r Behördenvertreter*in, „sehr häufig [...] Detailkritik [ge]üb[t]“ werden, da vor allem im behördeninternen Bereich Hindernisse bestünden (ID30). Aufgrund der Kleinteiligkeit der Beschleunigungsgesetzgebung und deren fallspezifischen Anwendbarkeit seien die Verfahren „sehr, sehr unübersichtlich geworden“ (ID30). Nur in Einzelfällen könne dies zu einer Beschleunigung beitragen. „Im Großen und Ganzen bestehen“, so der*die Befragte, „dieselben Hindernisse, die wir auch vorher schon hatten“ (ID30).

4.2.1.3 Einzelne Gesetze

4.2.1.3.1 LNG-Beschleunigungsgesetz (LNGG)

Acht befragte Personen (ID4, ID5, ID12, ID23, ID24, ID28, ID15, ID16) gaben das LNGG als konkretes Beispiel für ein Gesetz mit Beschleunigungswirkung an. Ein*e Vertreter*in der

Beklagtenseite (ID4) hielt das Gesetz für uneingeschränkt begrüßenswert. Fünf Personen, jeweils aus einem Verwaltungsgericht (ID12), aus der Wirtschaft (ID23, ID24) und von den Umweltverbänden (ID15, ID16), äußerten teils grundsätzliche Kritik an den im Gesetz enthaltenen Regelungen.

Besonders positiv äußerte sich ein*e Anwalt*Anwältin der Beklagtenseite (ID4). Sie führte das LNGG als Positivbeispiel für ein gelungenes Beschleunigungsgesetz an. Es habe „wunderbar, wunderbar funktioniert“. Innerhalb kürzester Zeit hätten zwei Terminals realisiert werden können, was auch auf den politischen Druck und die wirtschaftliche Situation, d. h. die Gasmangellage, zurückzuführen sei (ID4). Das LNGG zeige weiter, dass Verfahrensbeschleunigung durch den Verzicht auf die Umweltverträglichkeitsprüfung erreicht werden könne, so ein*e andere*r Anwalt*Anwältin der Beklagtenseite (ID5). „Ob das europarechtskonform ist oder nicht, ist ja eine andere Frage, aber es beschleunigt auf jeden Fall“, so der*die Befragte (ID5).

Ein*e Richter*in (ID12) gab dagegen an, dass aus seiner*ihrer Sicht das LNGG, wenn auch umweltrechtlich und legislativ bemerkenswert, „sehr kritisch“ betrachtet werden sollte. Da das neue Gesetz „unter dem Deckmantel aktueller Krisen vollzogen worden ist“, bestehe die Sorge, dass es als Blaupause für andere Bereiche herangezogen werde (ID12). Die Infragestellung der Umweltverträglichkeitsprüfung sei dabei kritisch zu sehen und stelle einen Paradigmenwechsel dar (ID12).

Zwei Wirtschaftsvertreter*innen (ID23, ID24) äußerten sich ebenfalls kritisch zum LNGG. Nach Einschätzung einer Person handle es sich bei dem Gesetz um ein „potemkinsches Dorf“, da nicht der LNG-Terminal, sondern der Schiffsanleger bzw. die LNG-Entladestelle genehmigt würden. Letzteres falle nicht unter das BImSchG (ID24). Ein*e andere*r Befragte*r hielt das Gesetz sogar für „ganz gefährlich“ (ID23). Grund hierfür sei, dass erst drei Jahre nach Erteilung der Genehmigung die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen geklärt und umgesetzt sein müssten (ID23). So könnten Genehmigungen erteilt und umgesetzt werden, ohne dass vorher alles untersucht worden sei, und man sei „erst drei Jahre später verpflichtet, eine Kompensation zu machen“ (ID23).

Eine Person aus einer Behörde gab an, dass das LNGG „stark beschleunigend gewirkt“ habe (ID28): „Der Verzicht auf die Umweltverträglichkeitsprüfung im formalen Sinne hat auch stark beschleunigend gewirkt, nicht nur im Verfahren selbst, sondern insbesondere in der Antragserstellung, weil viele Aspekte in die Umsetzungsphase verschoben werden konnten“. Durch die Verkürzung der Einwendungs- und Auslegungsfristen um eine Woche seien keine Einwendungen und Stellungnahmen mehr von Umweltverbänden zu den betreffenden Verfahren eingegangen (ID28).

Zwei Befragte aus den Umweltverbänden (ID15, ID16) gaben dagegen an, dass das LNGG ein „Paradebeispiel“ bzw. „ein besonders krasses Beispiel“ dafür sei, wie durch sehr kurze Fristen und andere gravierende Einschnitte in Verfahrensrechte das Klagerecht der Umweltverbände über Gebühr beschnitten werde. Eine Person (ID15) verwies darauf, dass im Zusammenhang mit Regelungen des LNGG bereits zwei Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht geführt würden, und dass darüber nachgedacht werde, das Aarhus Convention Compliance Committee in Anbetracht der Fristverkürzungen beim LNGG miteinzubeziehen.¹⁵³

¹⁵³ Am 25. April 2024 wurde unter anderem wegen der Fristenregelungen im LNGG Beschwerde vor dem Aarhus Convention Compliance Committee gegen Deutschland eingereicht – ACCC/C/2024/208 Germany.

4.2.1.3.2 EU-Notfallverordnung

Einige Befragte (ID3, ID22, ID25, ID8, ID15) äußerten sich eingehender zur Beschleunigungswirkung der Regelungen im Zusammenhang mit der EU-Notfallverordnung. Ein*e Anwalt*Anwältin der Klageseite wies darauf hin, dass das, was aus theoretischer Perspektive einfach erscheine, es in der Praxis meist nicht sei. Die Person schlüsselte das Problem beispielhaft an der EU-Notfallverordnung auf (ID3):

„Die EU-Notfallverordnung [...], was [...] Windenergienutzung angeht, und die Frage, wann man jetzt Windenergieanlagen bauen kann ohne artenschutzrechtliche Prüfung im Genehmigungsverfahren, das liest sich aus dem Wortlaut heraus erst mal ganz easy. Aber wenn man das in der Praxis dann umsetzt: Wir haben überhaupt keine Vorrangflächengebiete in irgendeinem Regionalplan drin, die wahrscheinlich die Anforderungen erfüllen, die die EU-Notfallverordnung vor Augen hatte. Dann hilft das Ganze gar nichts.“

Eine Person aus der Wirtschaft (ID22) zeigte sich hingegen optimistisch, dass die Regelungen in der EU-Notfallverordnung beschleunigend wirkten, insbesondere weil die artenschutzrechtlichen Standards nicht reduziert worden seien. Für diese Annahme könne das laufende Genehmigungsverfahren für die großen Windparks in der Lausitz ein Anzeiger sein.

Aus der Wirtschaft wies eine andere Person (ID25) darauf hin, dass durch die Streichung der Regelung zur Kartierung für den europäischen Artenschutz zwar Kapazitäten frei würden, die anderweitig eingesetzt werden könnten. Der Gesetzgeber habe jedoch nicht bedacht, dass noch andere Regelungen existierten, wie z. B. die nationale Eingriffsregelung nach § 15 BNatSchG, die eine Kartierung voraussetzten. Dabei sei „nicht viel gewonnen“, so der*die Befragte. Es führe vielmehr dazu, dass sich aufgrund der unklaren Regelung Fehler einschlichen, und die Umweltverbände ihnen dann „auf dem Schoß sitzen mit ihrem Verbandsklagerecht nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz“ (ID25).

Ein*e Verwaltungsrichter*in bewertete die Entschlackung der materiellen Anforderungen, so wie sie derzeit in Form der EU-Notfallverordnung erstmalig erfolgten, als „vom Ansatz her [gut]“ (ID8). Inwieweit die Abstriche an den richtigen Stellen erfolgt seien, könne er*sie zum jetzigen Zeitpunkt aber noch nicht beurteilen (ID8).

Eine Person aus einem Umweltverband akzentuierte die Rechtsunsicherheit in den Vollzugsbehörden, die durch jede neue Rechtsänderung hervorgerufen werde. So habe die Umsetzung der EU-Notfallverordnung in der Praxis „ein großes Staunen ausgelöst [...] und auch viele, viele, viele Fragezeichen“ (ID15).

4.2.1.3.3 UmwRG¹⁵⁴

Keine*r der Befragten vertrat uneingeschränkt die Meinung, dass Verfahrensvorschriften zur Verbandsklage Einfluss auf lange gerichtliche Verfahrensdauern im Infrastrukturbereich hätten. Teilweise wurde die Klagebegründungsfrist aus § 6 UmwRG genannt, die zu einer Beschleunigung der Verfahren beitragen könne. Eine Person wies auf die möglicherweise verzögernde Wirkung des § 7 Abs. 5 UmwRG und dessen Regelung zu ergänzenden Verfahren hin. Dadurch werde die Möglichkeit geschaffen, Verfahren auszusetzen, um eine Ergänzung vorzunehmen, wodurch gerichtliche Verfahren länger andauern könnten als normalerweise. Beide Vorschriften gelten jedoch auch für Klagen von Privatpersonen, worauf ebenfalls hingewiesen wurde.

¹⁵⁴ Für weiterführende Information siehe Interviewauswertung in Kapitel 3.3.

4.2.1.3.4 Legalplanung

Fünf Befragte (ID1, ID4, ID5, ID6, ID8), hauptsächlich aus der Anwaltschaft sowie eine Person aus der Verwaltungsgerichtsbarkeit, machten Angaben zur Wirksamkeit der Legalplanung für die Verfahrensbeschleunigung. Alle fünf Personen sahen dieses Instrument kritisch und in der Praxis als eher unwirksam.

Ein*e Anwalt*Anwältin der Beklagtenseite (ID5) gab an, dass es schwierig zu beurteilen sei, ob das MgVG¹⁵⁵, welches bis heute noch nicht zur Anwendung gekommen sei, überhaupt einen Beschleunigungseffekt haben werde. Die Person glaube nicht daran und nahm dabei Bezug auf die Maßnahmengesetze, die in den frühen 90er Jahren verabschiedet wurden:

„[E]s [ist] relativ schwierig zu beurteilen, ob das überhaupt eine Beschleunigungswirkung haben wird. Ich meine nein, weil wir hatten die Maßnahmengesetze schon einmal Anfang der 90er Jahre und da hat man später festgestellt, dass dieses parlamentarische Verfahren für die Genehmigungsentscheidung als solche überhaupt gar keinen Beschleunigungseffekt hatte. Deswegen hat man es dann auch nachher wieder aufgegeben.“

Ziel der Legalplanung sei es, so der*die Befragte (ID5), durch Ausschluss von Rechtsschutzmöglichkeiten eine Beschleunigung herzustellen. Dies werde nicht funktionieren, da Umweltverbände bei der ersten Zulassung eines solchen Vorhabens vor den EuGH ziehen würden. Folge wäre eine Verlangsamung, nicht Beschleunigung des Verfahrens (ID5).

Auch die beiden anderen Anwälte*Anwältinnen der Beklagtenseite kritisierten das Instrument der Legalplanung und den damit verbundenen Abwägungsvorbehalt (ID4, ID6). Eine Person formulierte die Kritik wie folgt (ID6):

„Meine persönliche Auffassung [...] geht dahin, die rechtlichen Anforderungen an Legislativplanung, auch was den Rechtsschutz angeht, die sind sehr hoch. Die Frage ist am Ende: Was gewinnt man dadurch? Weil wenn man ehrlich ist, zielt die Legislativplanung ja darauf ab, Rechtsschutz zu begrenzen [...], [da gegen] eine Gesetzesentscheidung, gegen die ja dann am Ende nach der jetzigen Nomenklatur nur Verfassungsbeschwerde möglich wäre, kein fachgerechter Rechtsschutz mehr [möglich ist]. Ich persönlich habe große Zweifel, ob das der richtige Weg ist. Deshalb ist von dem Instrument der Legislativplanung bisher auch nur zögerlich Gebrauch gemacht worden.“

Auch führe das Ermessen, d. h. der Abwägungsvorbehalt der Sachbearbeiter*innen, dazu, dass diese im Einzelfall entscheiden und nicht der Gesetzgeber, was wiederum intendierte Beschleunigungseffekte schmälere (ID4).

Ein*e Klageanwalt*Klageanwältin bezeichnete das Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz als „Rohrkrepierer“. Die Zeit werde zeigen, ob sich dies bewahrheitete (ID1).

Ein*e Verwaltungsrichter*in ging davon aus, dass das Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz „keine große praktische Relevanz haben“ werde (ID8). Grund hierfür sei, dass dieses zu komplex ausgestaltet sei, d. h. dennoch ein Planfeststellungsverfahren geführt werden müsse, soweit europarechtliche Bedenken bestünden (ID8).

¹⁵⁵ Das MgVG vom 22.03.2020 wurde mit Wirkung zum 29.12.2023 durch Artikel 13 des Gesetzes zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/1187 über die Straffung von Maßnahmen zur rascheren Verwirklichung des transeuropäischen Verkehrsnetzes (Genehmigungsbeschleunigungsgesetz) vom 22.12.2023 aufgehoben. Die Interviews wurden im Zeitraum von August bis Dezember 2023 geführt, also noch vor der Aufhebung des MgVG.

4.2.2 Beschleunigung durch Wegfall der aufschiebenden Wirkung

Weiter wurden die Befragten um ihre Einschätzung zum Instrument des Wegfalls der aufschiebenden Wirkung gebeten, und ob diese Regelung zu einer Beschleunigung der Zulassungsverfahren geführt habe bzw. führen könne.

Der Wegfall der aufschiebenden Wirkung bedeutet, dass eine Genehmigung sofort mit ihrem Erlass vollzogen werden kann und nicht durch die Einlegung eines Rechtsbehelfs wie Widerspruch oder Klage vorübergehend nicht vollziehbar wird. Normalerweise entfalten Rechtsbehelfe wie Widerspruch und Klagen gemäß § 80 Abs. 1 S. 1 VwGO aufschiebende Wirkung. Das heißt, dass die Entscheidung der Behörde so lange nicht vollzogen werden darf, wie ein Rechtsbehelf gegen die Entscheidung anhängig ist. Rechtsbehelfsführende können sich so etwa gegen eine Genehmigungsentscheidung wehren, ohne dass die betroffene Entscheidung bereits umgesetzt und so Fakten geschaffen werden. Dieses Grundprinzip der aufschiebenden Wirkung von Rechtsbehelfen aus § 80 Abs. 1 S. 1 VwGO kann jedoch entfallen. Dann kann ein Verwaltungsakt bzw. eine Genehmigung sofort vollzogen werden, auch wenn ein Rechtsbehelf gegen sie eingelegt wird. Die aufschiebende Wirkung kann zum einen kraft Gesetzes entfallen, oder aber im Einzelfall von der Behörde angeordnet werden.

Entfällt die aufschiebende Wirkung eines Rechtsbehelfs kraft Gesetzes oder aufgrund einer behördlichen Anordnung, so kann ein*e Rechtsbehelfsführer*in im Rahmen des Eilrechtsschutzes nach § 80 Abs. 5 S. 1 VwGO einen Antrag auf Anordnung bzw. Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung zusätzlich zur Einlegung von Widerspruch oder Klage stellen. So kann verhindert werden, dass während des Rechtsbehelfsverfahrens etwa schon mit dem Bau einer genehmigten Anlage begonnen wird und Fakten geschaffen werden, ohne dass die Rechtmäßigkeit der zugrundeliegenden Genehmigung abschließend geklärt ist.

Entfällt die aufschiebende Wirkung eines Rechtsbehelfs gegen eine Genehmigung, kann dies insofern Beschleunigungswirkung für das Verfahren bedeuten, da nun der Vorhabenträger auch dann, wenn Rechtsbehelfe gegen die Genehmigung eingelegt werden, schon mit der Umsetzung des Vorhabens beginnen kann und nicht den Ausgang des Rechtsschutzverfahrens abwarten muss. Durch den vorgelagerten Eilrechtsschutz können Rechtsschutzsuchende außerdem jedenfalls eine vorläufige gerichtliche Entscheidung zum in Frage stehenden Vorhaben erlangen und so die weiteren Chancen auch der Hauptsache mutmaßlich besser einschätzen. Ein Beispiel für eine gesetzliche Anordnung des Sofortvollzugs findet sich etwa in § 11 Abs. 1 S. 1 LNGG.

4.2.2.1 Wirksam

Gut ein Drittel der Befragten äußerte sich positiv zur beschleunigenden Wirkung des Wegfalls der aufschiebenden Wirkung (ID1, ID10, ID12, ID19, ID20, ID21, ID22, ID23, ID24, ID25, ID28). Zustimmung kam dabei überwiegend von Befragten aus der Wirtschaft, aber auch von den Verwaltungsgerichten und vereinzelt von einem Vertreter*iner Vertreterin der Klageseite und einer Person aus einer Behörde.

Nach Ansicht eines Klageanwalts*iner Klageanwältin (ID1) sei dies „nichts Neues, nichts Unbekanntes. [...] Von daher sehe ich das jetzt nicht allzu kritisch. Es ist oft sogar für die Verbände eine gute Möglichkeit, schon frühzeitig im Eilverfahren eine gerichtliche Entscheidung herbeizuführen“.

Auch ein*e Verwaltungsrichter*in betonte, dass der Wegfall der aufschiebenden Wirkung, „durchaus tragfähig“ sei und seines*ihres Erachtens auch noch maßvoll geschehe (ID12). Im Falle berechtigter Einwände könne immer noch angemessen reagiert werden (ID12):

„Wenn voller Rechtsschutz beantragt wird, hat man immer noch angemessene Mittel, um darauf reagieren zu können. Auch in der Praxis ist [es] häufig so, [...] wenn alle Verfahren angestrengt werden, je nachdem, von wem sie angestrengt werden, wird das häufig von den Vorhabenträgern und von den betroffenen Behörden auch ernst genommen. [...] Auch vor dem Hintergrund, dass da natürlich viel, viel, viel Geld sprichwörtlich in den Sand gesetzt werden kann, [...] wenn man solche Begehren nicht ernst nimmt. Damit kann man gut leben.“

Die Mehrheit der befragten Wirtschaftsvertreter*innen bewerteten den Wegfall der aufschiebenden Wirkung positiv (ID19, ID20, ID21, ID22, ID25). Der Wegfall sei „schon [eine] echte Hilfestellung“ und würde „wirklich etwas bringen“, so zwei Befragte (ID21, ID22). Vorbereitend werde aufseiten der Vorhabenträger eine Qualitätsbewertung der Genehmigung durchgeführt, um Erfolgsaussichten einer möglichen Klage bewerten zu können (ID20). Wichtig sei, dass insbesondere Aspekte wie „Artenschutz, Eutrophierung und Versauerung [...] richtig abgearbeitet“ würden, da eine Endgenehmigung andernfalls ausbleiben könne (ID23). Ein*e Wirtschaftsvertreter*in sah eine Beschleunigungswirkung insbesondere in Kombination mit einer Genehmigungsfiktion (ID21):

„Das würde beschleunigen, insbesondere dann, wenn [...] alles, was [...] künftig fristbewehrt ist, also das heißt, es ist halt nicht aufgeschoben oder kann erst weitergehen, wenn die Behörde reagiert oder das Gericht, egal wann, sondern sobald es eben heißt bis dann und dann hat die einfach zu reagieren. [W]enn sie bis dahin nicht reagiert, dann ist es der Positivbescheid. Das bringt dann die Wirkung, weil dann [...] aussitzen oder vorsichtshalber ablehnen nicht mehr so ohne Weiteres geht, sondern es muss sich dann [...] damit beschäftigt werden, auch rechtzeitig. Ansonsten heißt [...] keine Reaktion [...] Zustimmung. [Daher müsste] dieser Entfall der aufschiebenden Wirkung [...] an sich positiv sein und da wirklich etwas bringen.“

Eine Person aus der Wirtschaft (ID23) gab an, dass mit dem Instrument gearbeitet werde, „da viele Antragsteller und Vorhabenträger [...] es halt eilig“ hätten (ID23). Sinnvoll sei es laut einer anderen Person (ID24) insbesondere bei Großprojekten. Es handele sich im Grunde genommen um einen guten Ansatz, es gebe jedoch bereits ähnliche Rechtsinstrumente (ID24).

Ein*e Behördenvertreter*in sah auch die Rechtssicherheit durch die Regelung nicht gefährdet: "[I]ch sehe die Rechtssicherheit immer noch gewährleistet, insbesondere weil die aufschiebende Wirkung bei berechtigtem Interesse auch wiederhergestellt werden kann" (ID28).

4.2.2.2 Wirkungslos

Knapp ein Drittel der Befragten brachte Argumente gegen die beschleunigende Wirkung des Wegfalls der aufschiebenden Wirkung vor (ID7, ID11, ID13, ID15, ID16, ID18, ID26, ID30). Ablehnung wurde dabei überwiegend von Umweltverbänden geäußert, aber auch von Verwaltungsrichtern*Verwaltungsrichterinne(n) und Personen aus den Behörden.

Zwei Verwaltungsrichter*innen (ID7, ID11) erklärten, die Regelung schaffe keine Fakten, sondern es entstehe nur „zusätzlicher Leidensdruck“. Es müsse darum gehen, dass Hauptsacheverfahren „irgendwie [in] den Griff [zu] kriege[n]“, z. B. durch eine ausreichende Personalausstattung (ID11). Durch Eilverfahren würde nur erreicht werden, dass zusätzliche „sinnlose Kapazitäten“ gebunden würden (ID11).

Auch nach der Einschätzung und Erfahrung von zwei Behördenvertretern*Behördenvertreterinnen trage der Wegfall der aufschiebenden Wirkung nicht zu einer Beschleunigung bei (ID26, ID30). Eine Person (ID26) erklärte dazu, dass aus ihrer Sicht zwar ein Eilverfahren für schnellere rechtliche Klarheit sorgen könne. Für eine endgültige

Entscheidung müsse aber weiterhin das Hauptsacheverfahren abgewartet werden. Daher sei nicht mit einer Beschleunigungswirkung durch dieses Instrument zu rechnen. Darüber hinaus äußerten sich mehrere Befragte allgemein kritisch zur Ausweitung des Wegfalls der aufschiebenden Wirkung. Dabei wurde nicht die Wirksamkeit des Instruments als solches in Frage gestellt, sondern vielmehr geltend gemacht, dass bei der Ausweitung z. B. das Recht auf effektiven Rechtsschutz und der Schutz vor der Schaffung von vollendeten Tatsachen im Eilverfahren nicht außer Acht gelassen werden dürfen. Ein*e Richter*in vertrat etwa die Ansicht, dass der Naturschutz in diesen Konstellationen zunehmend zurückstecken müsse. Dies sei „dramatisch“ (ID7):

„Ich komme wieder zu meiner geliebten Tesla-Fabrik. [...] Da steht immer drin: Ja, da steht Wald. Aber wenn der Wald gerodet wird, werden keine endgültigen Tatsachen geschaffen, weil der Wald wächst ja wieder. Das steht da so drin. [...] Das habe ich neu gelernt. Ich dachte immer, die Motorsäge schafft Fakten. Aber das kann man anders bewerten. Ich bin da kein Fan von. [...] Das sehen Sie gerade auch, dass in Naturschutzgebieten Wald gerodet wird, um Windenergieanlagen hinzusetzen. Das haben wir gerade in Ostdeutschland in größeren Flächen. Das können Sie sich angucken. [...] Aufgrund der Energiewende nimmt man den Naturschutz zurück. Das finde ich persönlich abstrus.“

Aus Sicht der Umweltverbände Sorge der Wegfall der aufschiebenden Wirkung dafür, dass mehr Kapazitäten aufseiten der Verbände gebunden würden (ID13, ID16, ID18). Eine Person formulierte es wie folgt: „Der Aufwand ist [...] alleine prozessrechtlich oder auch generell größer geworden“ (ID18). Durch die Verlagerung vom Hauptsacheverfahren hin zum Eilverfahren hätten sich Komplexität, Schwierigkeit und Dauer erhöht (ID13). Das führe „zu unheimlichem Stress [und] Begründungsstress“, worunter auch die Sorgfalt der Arbeit leide (ID16). Der Zeitdruck trage dazu bei, dass Eilanträge „meistens nicht rechtzeitig“ gestellt werden könnten (ID16). Das wiederum führe dazu, dass „die [Vorhabenträger] [...] am Tag eins nach Planfeststellungsbeschluss an[fangen] in der Natur herumzubuddeln. [...] [D]ann kann man natürlich noch ewig im Hauptsacheverfahren streiten, aber da sind die Schäden ja schon passiert“ (ID16). Zudem wurde auch der Rechtsschutz bemängelt. So äußerte sich ein*e Befragte*r (ID15):

„Das ist unter Rechtsschutzgesichtspunkten nicht ohne, weil wir haben eine Rechtsschutzgarantie Artikel 19 Absatz 4 Grundgesetz und man kann in diesen Fällen ja wirklich nur über den einstweiligen Rechtsschutz verhindern, dass sofort gebaut wird. [W]ir erleben jetzt im Moment tatsächlich eine noch viel stärkere Zuspitzung durch diese weiteren Verkürzungen. [D]ass wenn man nicht innerhalb von vier Wochen [den Widerspruch] begründet, [...] und nicht innerhalb von vier Wochen den Eilantrag stellt und begründet, ist man verfristet, also kann man nichts mehr machen. [D]as ist meines Erachtens eine unzulässige Verkürzung der Rechtsschutzgarantie und auch nicht vereinbar mit höherem Recht, weil nämlich Aarhus-Konvention und EU-Recht eine effektive umfassende fachgerichtliche Rechtsschutzmöglichkeit vor[sehen].“

Eine weitere befragte Person aus einem Umweltverband sah „die Kontrolle über Klagemöglichkeiten massiv beschnitten“, da der Sofortvollzug teilweise gesetzlich angeordnet sei (ID18). Auch trage dies dazu bei, dass das gesellschaftliche Gleichgewicht „völlig aus dem Ruder“ laufe (ID18).

Ein*e Befragte*r aus einem Umweltverband berichtete von einem konkreten negativen Beispiel (ID16):

„[A]ls es ins konkrete Verfahren ging, da [...] [gab es] keine aufschiebende Wirkung. Da waren also die Bauarbeiten schon gestartet, sodass wir uns sehr beeilt haben, unseren

Eilantrag und den Antrag auf Erlass eines Hängebeschlusses möglichst so zu begründen, dass das Gericht diesen Hängebeschluss erlässt und so ein Baustopp stattfindet. Und da hat sich das Gericht aber ewig nicht geregelt. Wir haben einen halben Monat gewartet, bis das Gericht dann gesagt hat, sie würden jetzt mal bei der Vorhabenträgerin anfragen, ob sie vielleicht die Arbeiten unterbricht, bis über den Eilantrag entschieden wird. Und zwei Tage später hat das Gericht dann aber den kompletten Eilantrag abgewiesen. Das ist einfach, da hätten wir noch so sehr vortragen können. [...] Aber wenn das Schule macht, diese kurzen Fristen mit dieser sofortigen Vollziehung, dann muss man sich jedes Mal fragen: Ist uns dieser Stress wert, dass wir am Ende das nicht wuppen können? Wir hängen jetzt noch im Hauptsacheverfahren, weil sowas aufzugeben auch keine schöne Sache ist. [D]u kannst diese Schäden nicht mehr korrigieren. Die sind einfach angerichtet und da werden wir uns jetzt häufiger fragen müssen: Glauben wir, dass wir mit so einem Verfahren das verhindern können, was wir gerne verhindern wollen? Und wenn das Gericht so lange zögert, dann wird das nicht der Fall sein.“

4.2.2.3 Ambivalent

Einige Befragte (UA 1, ID3, ID4, ID5, ID6, ID9) sahen die beschleunigende Wirkung des Wegfalls der aufschiebenden Wirkung ambivalent. Hauptsächlich befragte Personen aus der Anwaltschaft sowie ein*e Verwaltungsrichter*in konnten sowohl positive als auch negative Argumente zum Wegfall der aufschiebenden Wirkung nachvollziehen.

Ein*e Anwalt*Anwältin der Klageseite führte aus, dass ein Wegfall der aufschiebenden Wirkung nicht damit gleichgesetzt werden könne, nichts erreichen zu können (ID3). Dennoch wies er*sie darauf hin, dass die Anstrengung des Eilrechtsschutzverfahrens „zu mehr Aufwand und auch zu einer Kostenerhöhung“ aufseiten der Kläger*innen führe (ID3). Die Frage, ob der Wegfall der aufschiebenden Wirkung zu einer Beschleunigung der Verfahren führe, sei „vom Einzelfall ab[hängig]. Mal ist es gut, mal ist es nicht gut“ (ID3).

Ein*e andere*r Vertreter*in der Klageseite erklärte, dass direkte Auswirkungen für „unaufklärbare Zweifelsfälle“ geschaffen würden (ID1):

„Bei einer Entscheidung im Zweifel sorgt eben ein gesetzlich angeordneter Sofortvollzug dazu, dass es zugunsten des Vollzugs ausgeht. Dort, wo das nicht gesetzlich angeordnet [ist], geht es genau in die andere Richtung. Das wird [...] für unaufklärbare Zweifelsfälle eine Auswirkung haben. Das ist nichts ganz Neues. Das hatten wir in Planfeststellungsvorgängen schon längst. Wir haben es bei jeder Baugenehmigung. Insofern [...] ist [es] ein kleines Detail. Jetzt nichts, wo ich mir riesig den Kopf zerbreche“ (ID1).

Alle Anwälte*Anwältinnen der Beklagtenseite teilten ebenfalls eine ambivalente Einschätzung des Wegfalls der aufschiebenden Wirkung (ID4, ID5, ID6). Nach Ansicht eines*einer Befragten könne es sich um „ein unglaublich wirksames Instrument“ (ID4) handeln. Es sei nötig, da „viele BImSchG-Genehmigungen und Planfeststellungsbescheide nicht aufgehoben, aber für nicht vollziehbar erklärt werden“ (ID4). Das führe jedoch zu einer „Wiederholungsschleife“ (ID4). Es brauche dann ein ergänzendes Genehmigungsverfahren, um den Mangel, den das Gericht erkannt hat, zu heilen, was „extrem schwierig und langwierig“ sein könne (ID4). Auch setzten Vorhabenträger und Verbände immer seltener auf Eilverfahren, da alle wüssten, dass Projekte, insbesondere Großprojekte, nur mit bestandskräftigen Genehmigungsbescheiden finanziert werden könnten (ID4). Nach Einschätzung eines*einer anderen Anwalts*Anwältin der Beklagtenseite nutzten hingegen viele Vorhabenträger die Möglichkeit des vorzeitigen Baubeginns, der an den Wegfall der aufschiebenden Wirkung gekoppelt sei (ID5).

Die Beschleunigungswirkung hänge, so eine weitere befragte Person, von den jeweiligen Teilbereichen ab:

„[D]er Wegfall der aufschiebenden Wirkung kann in Teilbereichen vielleicht an der einen oder anderen Stelle mal ein bisschen zu Beschleunigungen führen. Aber es ist weder eine Gewähr dafür, dass kein einstweiliger Rechtsschutz beantragt wird und zweitens schon gar nicht, dass dann die Ampel dort wirklich auf Grün fällt“ (ID6).

Auch einem*einer Richter*in fiel es schwerer, ein klares Urteil zu fällen (ID9). Er*sie fasste es wie folgt (ID9) zusammen:

„Bei vielen der Großverfahren haben wir in der Vergangenheit festgestellt, dass die sofortige Vollziehung, um damit anzufangen, eigentlich leerläuft, nichts bringt, weil die Bauaufträge und die Ausschreibung erst dann laufen, wenn Baurecht besteht, wie es so schön heißt. Dass das oft leerläuft, weil sie brauchen die haushaltsrechtlichen Mittel und die gibt es dann eben erst, wenn der Planfeststellungsbeschluss bestandskräftig [...] ist. Es gibt allerdings [...] immer wieder Beispiele dafür, dass [...] gebaut wird unter Inanspruchnahme der vorläufigen Vollziehbarkeit. Aber ein eindeutiges Urteil fällt mir schwer. Ich glaube, die sofortige Vollziehbarkeit wird überbewertet. In der letzten Zeit mit Klimawende und den anderen krisenhaften Erscheinungen ist es stärker so, dass die sofortige Vollziehbarkeit ausgenutzt wird. Aber in den guten alten Zeiten davor, also vor fünf, sechs Jahren, ist keine Autobahn gebaut worden, weil ein vorläufig vollziehbarer Planfeststellungsbeschluss da war. Es wurde immer gewartet darauf, dass die Klagen abgewiesen worden sind.“

4.2.3 Beschleunigung durch Verkürzung des Instanzenzugs

Im Weiteren wird die Einschätzung der Befragten zur Beschleunigungswirkung durch die Verkürzung des Instanzenzugs dargestellt. Eine Verkürzung des Instanzenzugs bedeutet, dass bei einem Klageverfahren nicht mehr alle drei Instanzen von Verwaltungsgericht über Obergerverwaltungsgericht bzw. Verwaltungsgerichtshof bis zum Bundesverwaltungsgericht durchlaufen werden müssen. Dabei wird die erstinstanzliche Zuständigkeit von den Verwaltungsgerichten weg verlagert hin zu den Obergerverwaltungsgerichten oder auch an das Bundesverwaltungsgericht. Dadurch soll das Rechtsschutzverfahren insgesamt verkürzt und sollen die Verwaltungsgerichte entlastet werden. Beispiele für einen verkürzten Instanzenzug durch die erstinstanzliche Zuweisung an die Obergerverwaltungsgerichte in Abweichung von § 45 VwGO finden sich etwa im erweiterten Katalog des § 48 Abs. 1 VwGO.

4.2.3.1 Wirksam

Die Hälfte der Befragten sprach sich für die Wirksamkeit der Verkürzung des Instanzenzugs für beschleunigte Verfahren aus (ID2, ID4, ID5, ID6, ID8, ID9, ID10, ID12, ID15, ID16, ID20, ID21, ID22, ID23, ID24, ID26). Zustimmung zu diesem Instrument fand sich in allen befragten Gruppen, wobei die meiste Zustimmung aus der Wirtschaft kam.

Ein*e befragte*r Anwalt*Anwältin der Klageseite (ID2) bewertete eine Instanzenverkürzung insbesondere bei komplexen Verfahren als positiv, da zum einen die Richter*innen an den Obergerverwaltungsgerichten und insbesondere am Bundesverwaltungsgericht eine höhere Sachkompetenz mitbrächten, als häufig an den Verwaltungsgerichten zu finden sei. Zum anderen könne die Instanzenverkürzung auch zu einer Kostenersparnis für die klagenden Umweltverbände führen.

Alle Anwälte*Anwältinnen der Beklagtenseite bewerteten die Instanzenverkürzung als sinnvoll. Die fachliche Spezialisierung der Gerichte führe zu „fachlich fundierten Entscheidungen“ (ID4, ID5, ID6). Auch seien „die Zeitabläufe [...] wirklich sehr ambitioniert“ (ID6). Die Übertragung der

Zuständigkeit und die unzureichenden personellen Kapazitäten trügen jedoch zu einer Überlastung der Richter*innen bei (ID4, ID6): „Die haben [...] die Hände gehoben und gesagt, wir sind überlastet langsam damit, wir brauchen mehr Personal“ (ID4). Ein*e Anwalt*Anwältin der Beklagtenseite (ID6) äußerte sich zum Bundesverwaltungsgericht als erstinstanzliches Gericht und lobte dessen Sachkompetenz und die straffen Zeitabläufe. Man könne dem Gericht jedoch auch nicht „alle Verfahren in die Tasche packen“. Daher schlug die Person vor, mehr Verfahren in der ersten Instanz den Oberverwaltungsgerichten zuzuweisen, wie dies schon teilweise durch Änderungen in § 48 VwGO geschehen sei. Weiter forderte die Person (ID28) aber auch effektiven Rechtsschutz ein:

„Die Verkürzung des Instanzenzugs muss man immer auch damit zusammen sehen, dass dann natürlich der Rechtsschutz fokussiert wird und Art. 19 Abs. 4 GG gebietet dann auch aus meiner Sicht, dass der Rechtsschutz dort auch wirklich effektiv sein muss. Ansonsten geht das nicht. [...] Es gibt andere Mitgliedsstaaten der EU, die stärken die Eingangsinstanz, weil sie sagen, was wir dort lösen können, führt [...] zu keinen weiteren Instanzen mehr. Wir haben da noch ein archaisches System. Darüber müsste man nachdenken.“

Auch die Hälfte der befragten Verwaltungsrichter*innen befürworteten die Verkürzung des Instanzenzuges (ID9, ID10, ID12). Das Bundesverwaltungsgericht sei in der Lage „ganz andere Zahlen [an Verfahren] zu bearbeiten“ als die Verwaltungsgerichte (ID10). Aus „rechtsstaatlichen Gesichtspunkten“ sei es „durchaus tragfähig“, solche Verfahren am Bundesverwaltungsgericht anzusiedeln, um zu verhindern, dass diese sich „über drei Instanzen erstrecken“ (ID12). So sei die Erweiterung der Zuständigkeitskataloge für die Ober- und Bundesverwaltungsgerichte „durchaus sinnvoll“, da Verwaltungsgerichte meist ganz andere Schwerpunkte aufwiesen (ID12), wie etwa Asylverfahren.

Eine Person aus einem Umweltverband hob positiv hervor, dass gesellschaftspolitisch relevante Verfahren, wie z. B. LNG-Vorhaben, nun direkt am Bundesverwaltungsgericht angesiedelt seien (ID16). Ein*e weitere*r Befragte*r aus einem Umweltverband (ID15) beschrieb eine Verlagerung der erstinstanzlichen Verfahren hin zu den Oberverwaltungsgerichten als nicht „dramatisch“, da man durch die Berufung ohnehin vor diese Gerichte käme. Da könne man auch gleich beim Oberverwaltungsgericht anfangen.

Auch die Mehrheit der befragten Wirtschaftsvertreter*innen befürwortete die Verkürzung des Instanzenzuges (ID20, ID21, ID22, ID23, ID24). Eine*r der Befragten bewertete sie sogar als „sehr, sehr positiv“ (ID20). Diese Einschätzung fuße auch auf der Statistik des Bundesverwaltungsgerichts zur Dauer von Klageverfahren gegen Infrastrukturprojekte. Diese zeige, dass die Verfahren mit einer Dauer von durchschnittlich zwölf Monaten „im Großen und Ganzen wirklich sehr, sehr zügig“ durchgeführt würden (ID20). Das Vorgehen der Richter*innen am Bundesverwaltungsgericht unterscheide sich von dem „normaler“ Verwaltungsrichter (ID20). Erstere seien es gewohnt, Urteile zu schreiben, die sich durch „Schönheit“ auszeichnen und „bis ins letzte Detail“ ausformuliert seien, während letztere Klageverfahren oftmals mit Vergleichen beendeten (ID20). Dazu äußerte der Befragte (ID20) weiter: „Da würde man sich manchmal wünschen, dass im Grunde, um noch schneller und effizienter zu sein, ein bisschen mehr dieser pragmatische Blick eines normalen Verwaltungsrichters dann auch beim Bundesverwaltungsgericht Einzug halten würde.“

Eine Instanzenverkürzung helfe auch jenen erstinstanzlichen Gerichten, die aufgrund von Personalmangel „ewig nicht hinterherkommen“, stellte eine weitere Person aus der Wirtschaft (ID21) fest. Auch wirke es sich positiv auf Investitionen aus, da Investoren*Investorinnen ihr Kapital nicht mehr „so lange vorhalten“ müssten (ID24). Damit werde verhindert, dass diese ihr Kapital abzögen und anderweitig anlegten (ID24). Weiter wurde geäußert, dass eine einzige

Instanz ausreiche, wenn diese mit ausreichend Personal und Fachleuten besetzt sei: „Dann brauche ich die nachfolgenden Instanzen nicht mehr“, so ein*e Wirtschaftsvertreter*in (ID23).

4.2.3.2 Wirkungslos

Einige Befragte brachten Argumente vor, warum eine Verkürzung des Instanzenzugs kein geeignetes Mittel zur Verfahrensbeschleunigung darstelle (ID1, ID3, ID11, ID15, ID16). Die Argumente kamen von Anwälten*Anwältinnen der Klageseite, einem*einer Verwaltungsrichter*in sowie aus Umweltverbänden.

Zwei Anwälte*Anwältinnen der Klageseite hielten eine Verkürzung auf nur eine Instanz für „nicht sonderlich sinnvoll“ (ID1, ID3). Ihrer Einschätzung nach solle es weiterhin erstinstanzliche Verfahren geben, bei welchen die Möglichkeit einer Revision bestehe. Das Bundesverwaltungsgericht solle dabei als „reines Rechtskontrollgericht und keine Tatsacheninstanz“ fungieren (ID1). Die Richter*innen seien „selbst nicht begeistert, wenn sie immer mehr erstinstanzliche Verfahren bekommen“ (ID1). Eine*r der Anwälte*Anwältinnen verwies zudem auf die Unterschiede in der Herangehensweise (ID3): „Ich meine auch, dass das, was das Bundesverwaltungsgericht in der ersten Instanz macht, nicht unbedingt immer sachgerecht ist, sondern möglicherweise rechtspolitisch gedacht wird. Ja, das halte ich für nicht klug.“

Nach Ansicht eines Verwaltungsrichters*einer Verwaltungsrichterin werde das Problem nur verlagert, und führe zu Personalengpässen aufseiten des Bundesverwaltungsgerichts (ID11). Auch werde dadurch keine Beschleunigung erreicht (ID11):

„Aber selbst im Beschleunigungskontext wird dadurch nichts beschleunigt, würde ich sagen. Denn wenn die erste Instanz ordentlich arbeitet, kann es die zweite Instanz relativ zügig wegmachen. [W]ir haben ja auch den Antrag auf Berufungszulassung. Es gibt keine durchgehende Berufung mehr. [A]uch in dem Zusammenhang haben wir ja schon die Beschleunigung seit Mitte der 80er Jahre.“

Zwei Personen aus Umweltverbänden sahen die Instanzenverkürzung kritisch (ID15, ID16). Eine Verlagerung der Zuständigkeit führe zu „Kapazitätsproblemen“ bei den Gerichten (ID15, ID16). Kritisiert wurde weiter, dass weniger Instanzen insbesondere für Privatpersonen „abschreckend“ sein könnten: „Du willst auf jeden Fall nicht direkt ans Bundesverwaltungsgericht, wenn du noch nie vor Gericht warst, denke ich immer. [M]ir wäre es unheimlich“ (ID16).

4.2.3.3 Ambivalent

Nach Ansicht weniger Befragter (ID8, ID9, ID15) sei die Verkürzung des Instanzenzugs differenziert zu betrachten und lasse sich nicht abschließend bewerten.

Ein*e Verwaltungsrichter*in vertrat die Meinung, die Instanzenverkürzung sei nur in bestimmten Fällen gerechtfertigt, d. h. bei Verfahren, die herausragende bzw. überragende Bedeutung hätten (ID9). Ein*e weitere*r Richter*in bemängelte zudem, dass „die Ministerien inzwischen [selbst] den Überblick verloren haben, für welche verschiedenen Verfahrenstypen [das Bundesverwaltungsgericht] erstinstanzlich zuständig“ sei (ID8). So sei es aus rechtspolitischer Perspektive sinnvoll, dringende Verfahren z. B. im Zusammenhang mit der Energiewende, in erster Instanz vom Bundesverwaltungsgericht entscheiden zu lassen. Teilweise sei jedoch unklar, wie bzw. unter welchen Kriterien die Vorhaben ausgewählt würden, die direkt zum Bundesverwaltungsgericht gingen. Dazu führte der*die Richter*in folgendes aus (ID8):

„[W]ir haben ja nur die Listen mit den vielen Straßenvorhaben, mit den vielen Eisenbahnvorhaben zum Beispiel [...]. [D]a uns das keiner erklärt, warum man genau die ausgesucht hat, können wir da manchmal nur staunen. [I]ch persönlich bin skeptisch, ob diese Projekte wirklich alle vor dem Hintergrund ausgewählt worden sind, dass sie besonders eilig und besonders wichtig sind. Ich glaube eher, dass da leider auch andere Kriterien eine Rolle gespielt haben. Wahrscheinlich irgendwelche Bundestagsabgeordneten, aber ich spekuliere jetzt. Ich weiß das nicht. Aber ich kann mir vorstellen, dass sowas auch eine Rolle spielt, dass ein Bundestagsabgeordneter irgendein schönes Projekt schnellstens verwirklichen will und dann kommt plötzlich auch so ein Projekt auf die Liste. Ich will das keinem zur Last legen, weil ich das nicht weiß. Das ist reine Spekulation. Nur solange uns das keiner plausibel erklärt, warum jetzt eigentlich genau diese Projekte da reingekommen sind, liegt so ein bisschen der Verdacht nah.“

Die Person (ID8) wies jedoch auch darauf hin, dass nicht klar sei, wo die Grenze gezogen werden solle, um den Status des Bundesverwaltungsgerichts als Revisionsgericht zu erhalten. Es brauche daher eine Evaluierung im Bundesverwaltungsgericht, die aufschlüssele, zu welchen Teilen das Gericht noch ein Revisions- oder bereits ein „Planungsgericht“ sei (ID8).

Von einer Person aus einem Umweltverband (ID17) wurde ein Verfahren gegen Rahmenbetriebspläne als Beispiel genannt, um ein Dilemma im Zusammenhang mit der Instanzenverkürzung zur Verfahrensbeschleunigung exemplarisch darzulegen:

„Die Verfahren gegen Rahmenbetriebspläne wurden zum VGH hochgehoben [...]. Jetzt stellt sich die Frage, wenn Sie einen solchen Rahmenbetriebsplan haben und Sie haben kurz danach einen Haupt- oder Sonderbetriebsplan, der sich darauf stützt, wo gehen Sie denn dann mit dem hin? Zum Verwaltungsgericht? Da kann es Ihnen dann passieren, dass das Verwaltungsgericht diesen nachlaufenden Plan akzeptiert, und ein halbes Jahr später sagt der VGH, der ganze Rahmenbetriebsplan war nichts und zieht damit hintenrum, jetzt nicht nur formal, sondern wirklich vielleicht auch materiell diesem anderen Plan die Grundlage weg, den aber das Verwaltungsgericht gerade akzeptiert hat. [...] [D]ass die untere Instanz möglicherweise schneller [...] genehmigt, als die obere das dann wieder wegschießt. Das will sie nicht. Aber [der VGH] will uns die Revision zum Bundesverwaltungsgericht öffnen. [...] Da merkt man schon diese Beschleunigung. Wenn man sie ernst nimmt, müsste man jetzt alles konzentrieren. Das ist schon ein Dilemma.“

4.2.4 Beschleunigung durch Stichtagsregelung

Im Folgenden wird die Meinung der Befragten zu der Frage dargestellt, ob eine Stichtagsregelung in Zukunft zu einer Verfahrensbeschleunigung führen könnte. Eine Stichtagsregelung legt fest, dass bestimmte Annahmen zu einem bestimmten Zeitpunkt als maßgeblich gelten und spätere Änderungen in der Rechts- oder Sachlage nicht mehr berücksichtigt werden. In einem Gerichtsverfahren bedeutet dies, dass für die Entscheidung des Gerichts der Sachverhalt maßgeblich ist, wie er sich bis zu einem bestimmten Stichtag darstellt. Danach eintretende Ereignisse oder neu bekanntwerdende Informationen bleiben unberücksichtigt. Ziel dieser Regelung ist es, Sicherheit über die der Entscheidung zugrunde zulegende Sach- und Rechtslage zu schaffen und zu verhindern, dass ein Verfahren durch immer neue Entwicklungen in die Länge gezogen wird. Ein Beispiel für eine Stichtagsregelung findet sich in § 18g des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG) im Zusammenhang mit der Bewertung von Verkehrslärm und Schienenanlagen.

4.2.4.1 Wirksam

Einige der Befragten (ID4, ID19, ID20, ID21, ID23, ID25) sprachen sich für die Einführung einer Stichtagsregelung zur Verfahrensbeschleunigung aus. Die Regelung erfuhr hauptsächlich durch Vertreter*innen der Wirtschaft Zuspruch, jedoch konnte auch jeweils ein*e Anwalt*Anwältin der Klage- bzw. der Beklagtenseite dem Instrument etwas abgewinnen.

Nach Einschätzung eines Anwalts*einer Anwältin der Beklagtenseite sei eine Stichtagsregelung „sinnvoll und auch europarechtskonform möglich“ (ID4). Auch ein*e Anwalt*Anwältin der Klageseite äußerte Verständnis für diese Position: „Ich verstehe, wer sich das wünscht. Das bringt halt ein massives Plus an Rechtssicherheit [...]“ (ID1).

Die Mehrheit der befragten Wirtschaftsvertreter*innen sprach sich für die Stichtagsregelung aus (ID19, ID20, ID21, ID23, ID25). Eine befragte Person bezeichnete sich und die eigenen Kollegen*Kolleginnen als „große Fans dieser [...] Stichtagsregelung“ (ID19). Die Regelung stelle „hinsichtlich [der] Rechtssicherheit kein Problem“ dar und helfe dabei, Nadelöhre, die durch eine unzureichende Ausstattung der Behörden verursacht werden, zu verhindern (ID19). Auch werde dadurch erreicht, dass die „Schleife der Erarbeitung“ ende, d. h. dass Verfahren fort- und zu Ende geführt werden könnten (ID20, ID21). Eine Person (ID25) verwies darauf, dass bereits Vorschläge gemacht wurden, wie eine solche Stichtagsregelung im Energiebereich realisiert werden könne und führte weiter aus:

„Das geht so ein bisschen in Richtung dieser Rechtsprechung zum maßgeblichen Entscheidungszeitpunkt vom Bundesverwaltungsgericht, wo es auch heißt, [...] du musst die Sach- und Rechtslage zum Entscheidungszeitpunkt zur Grundlage machen und in die Richtung geht die Stichtagsregel auch. Ich finde das sinnvoll und das würde schon auch helfen.“

Das Beschleunigungspotenzial liege laut einer weiteren befragten Person aus der Wirtschaft (ID20) darin, dass die Stichtagsregelung zu einem frühen Zeitpunkt im Genehmigungsverfahren ansetze, z. B. bei Antragstellung oder Start der Öffentlichkeitsbeteiligung (ID20). Er*sie begründete dies wie folgt (ID20):

„Während wenn wir sagen würden, wir machen eine Stichtagsregelung zum Zeitpunkt Start der Öffentlichkeitsbeteiligung, dann könnte man sagen: [D]a reichen Daten, die sind jetzt drei Jahre alt. Sie haben eine gute Datenqualität. [...] Das heißt, man könnte dann auch in der Vorbereitung sehr, sehr viel Zeit einsparen. Das ist ein Effekt, der bei der Bewertung von Stichtagsregelungen, glaube ich, so bisher noch nicht richtig betrachtet wurde.“

Die Person (ID20) wies jedoch auch darauf hin, dass eine Stichtagsregelung dazu führen könne, dass bei neuen Erkenntnissen über betroffene Arten diese möglicherweise ignoriert würden, was wiederum zu Klagen von Umweltverbänden führen könnte.

4.2.4.2 Wirkungslos

Über ein Drittel der Befragten hielt die Stichtagsregelung jedoch für problematisch und ungeeignet für eine Beschleunigung der Verfahren (ID1, ID3, ID5, ID6, ID13, ID15, ID16, ID17, ID22, ID24, ID30). Argumente gegen die Stichtagsregelung wurden von allen befragten Gruppen vorgebracht, von Personen aus den Umweltverbänden wurde dabei am häufigsten Ablehnung bekundet.

Zwei Klageanwälte*Klageanwältinnen hielten eine Stichtagsregelung für „nicht notwendig“ (ID3) oder sogar „fatal“, insbesondere in Hinblick auf den Natur- und Artenschutz (ID1). Ein*e Befragte*r erklärte dazu, dass die Umwelt nicht nach Stichtagen funktioniere, sondern

dynamisch sei (ID1): „Wenn sie sich verändert, dann verändert sie sich.“ Weiter führte die Person (ID1) dazu aus:

„Wie weit kann man so einen Stichtag nach hinten schieben und wie viele Entwicklungen, die es dann gibt auf einer Vorhabenfläche bleiben dann einfach ausgeblendet? Faktisch haben wir ja solche Sachen teilweise schon, wenn von den Gerichten Gutachten, gerade [...] artenschutzfachliche Gutachten eines bestimmten Alters, noch akzeptiert werden als Genehmigungsgrundlage.“

Auch zwei Anwälte*Anwältinnen der Beklagtenseite standen der Stichtagsregelung skeptisch gegenüber. Es gebe keine „belastbare[n] Erfahrungen aus der Praxis, ob das wirklich viel bringt“ (ID6). Eine Person führte weiter aus (ID6):

„Ich persönlich glaube, dass hinter jeder Stichtagsregel [...] auch immer eine materiell rechtliche Regel steckt. Die Stichtagsregel ist [...] eine verfahrensrechtliche Regelung. Aber dahinter stellt sich ja immer die Frage: Was heißt das für die Anwendung des materiellen Rechts? Von daher bin ich auch bei Stichtagsregeln eher skeptisch und zurückhaltend, dass uns das wirklich den großen Beschleunigungseffekt bringen wird. Am Ende wird das [...] nur dann auch helfen, wenn das auf der gerichtlichen Kontrollebene umgesetzt wird.“

Ein*e Anwalt*Anwältin der Beklagtenseite (ID5) hielt die Stichtagsregelungen auch mit Blick auf das Europarecht für „unrealistisch“. Die Regelung werde vom EuGH ohnehin aufgehoben. Die Mandanten*Mandantinnen „wollen ja kein Vorhaben planen, das nachher aufgehoben wird, weil das auf einer europarechtswidrigen Regelung basiert. Es nutzt am Ende keinem etwas“ (ID5).

Vier Personen aus Umweltverbänden bewerteten die Stichtagsregelung ebenfalls negativ (ID13, ID15, ID16, ID17). Die Regelung sei „nicht klug“ (ID15) und man würde sich „künstlich blöd machen für neue Erkenntnisse“ (ID13). Durch die engeren Zeiträume steige die Gefahr aufseiten der Umweltverbände „qualitativ nicht mehr nach[zu]komm[en]“ (ID17). Trotz der Nachteile, die eine Stichtagsregelung aufweise, konnte ein*e Vertreter*in der Umweltverbände den Wunsch jedoch auch verstehen (ID17).

Ein weiterer Kritikpunkt richtete sich auf die fehlende Rechtssicherheit (ID15):

„Aber man muss mit solchen Regelungen wirklich höllisch aufpassen, dass man nicht [in] den Widerspruch zu höherrangigem Recht gerät. Denn was ist dann gewonnen? Was für einen Gewinn an Rechtssicherheit hätte ich, wenn eine Entscheidung aufgrund des Verstreichens einer Frist [ergeht, aber] rechtswidrig wäre? Dann ist sie doch beklagbar. [D]ann habe ich keine Rechtssicherheit gewonnen. Das wird immer wieder diskutiert, jetzt auch gerade wieder zu der Bundesimmissionsschutzgesetz-Novelle. Ich kann nur sehr davor warnen, dass man das zu sehr ausdehnt. Es ist in manchen punktuellen Ausnahmefällen möglich, wie das jetzt bei diesen Lärmschutzmaßnahmen nach dem allgemeinen Eisenbahngesetz der Fall ist. Aber die Idee ist ja eher, dass man das so flächendeckend eigentlich auch nutzt, dieses Instrument.“

Ein weiterer befragter Umweltverband bemängelte darüber hinaus den Zeitpunkt des möglichen Stichtags (ID16):

„[I]ch habe gerade gelesen, die wollen jetzt [die] Stichtagsregelung ab Vollständigkeitserklärung, wenn die Antragsunterlagen eingegangen sind. [D]as ist natürlich sehr früh. Da weiß man noch gar nicht, was in der Öffentlichkeit bei der Öffentlichkeitsbeteiligung für Argumente kommen [...]. [O]der [ab] Antragstellung [...], das sind alles Momente, die viel zu früh sind. Das wird dem überhaupt nicht gerecht.“

Auch zwei Wirtschaftsvertreter*innen sahen die Stichtagsregelung kritisch (ID22, ID24). Eine befragte Person verwies auf die Unvereinbarkeit mit grundlegenden Rechtsprinzipien (ID22):

„[B]ei Stichtagsregelungen habe ich größere Probleme mit der Vereinbarkeit mit grundlegenden Rechtsprinzipien. [D]a glaube ich, das ist eher eine Scheinhilfe. [I]ch glaube letztendlich, wir haben ja das Prinzip, dass auch die Berufungsinstanz noch bis dahin tatsächliche rechtliche Entwicklungen berücksichtigen muss. Und insofern kann ich nicht sehen, dass das wirklich helfen würde. Es würde meiner Meinung nach eine Scheinbeschleunigung erzeugen, weil ich dann das Risiko habe, dass ich hinten raus das Ganze wieder aufgerollt kriege.“

Ein*e weitere*r Wirtschaftsvertreter*in plädierte statt für die Einführung einer Stichtagsregelung für die Aufrechterhaltung der materiellen Präklusion (ID24):

„Mir wäre es lieber, man würde die Präklusion wie bisher praktiziert aufrechterhalten. Dass nicht nachträglich irgendwelche neuen Argumente ins Rennen gebracht werden, sondern dass man diesen alten Grundsatz der Präklusion aufrechterhält. Damit sind wir eigentlich in der Vergangenheit gut gefahren. [S]o ein Rechtsinstrument aufzugeben, was ja geplant ist oder was immer mehr passiert, ist eigentlich schade. [W]enn man das jetzt über diese Stichtagsregelung versucht zu heilen.“

Mit Blick darauf, dass die materielle Präklusion teilweise EU-rechtswidrig sei und deswegen immer mehr eingegrenzt werde, wurde von derselben Person aus der Wirtschaft allgemein kritisiert, dass sich Deutschland zu stark dem EU-Recht unterordne (ID24):

„[A]ber man kann ja auch in Brüssel etwas breitbeiniger auftreten und mal versuchen, so ein paar Rechtsinstrumente aus Deutschland aufrechtzuerhalten und nicht alles aufzugeben. Das ist meiner Meinung nach der Fehler, dass wir uns zu sehr oder zu bereitwillig dem EU-Recht unterordnen und da nicht mal etwas mehr opponieren und auch versuchen, sinnvolle Instrumente durchzusetzen.“

Ein*e Behördenvertreter*in hielt eine Stichtagsregelung in bestimmten Fällen für „keine Option“, da es sonst zu Problemen bei der Rechtssicherheit komme (ID30):

„Ich würde mal sagen, für das BImSchG und für die BImSchG-Genehmigung, die wir erteilen, wäre eine Stichtagsregelung keine Option, weil die Bescheide werden sicherlich immer rechtswidrig [...]. Konkret wäre das der § 6 Bundesimmissionsschutzgesetz. Danach ist die Genehmigung zu erteilen, wenn der Immissionsschutz sichergestellt ist. Wenn es da eine Stichtagsregelung gibt und die Behörde wäre immer noch in der Diskussion mit dem Anlagenbetreiber, ob da überhaupt zu einem bestimmten Thema ein Gutachten vorgelegt werden müsste oder nicht, dann würde Kraft Stichtagsregelung die Genehmigung als erteilt gelten. Dann könnte jeder Kläger sofort sagen, es ist eben nicht sichergestellt, also ist diese Genehmigung fälschlicher[weise] erteilt worden. Das wäre ein Desaster. Das würde auch dem Anlagenbetreiber, dem Vorhabenträger nichts bringen.“

4.2.4.3 Ambivalent

Ein*e Klageanwalt*Klageanwältin bewertete eine Stichtagsregelung differenzierter und sah sowohl Vor- als auch Nachteile (ID2). Zum einen gelte eine solche Regelung für beide Seiten und man wisse dann, auf welchen Zeitpunkt es im spezifischen Fall ankomme. Die sei auch aus der Sicht von klagenden Umweltverbänden hilfreich, da so leichter schon im Vorhinein die Erfolgschance von Klagen vorhergesagt werden könne. Die Person (ID2) zweifelte jedoch daran, ob dadurch wirklich das zugrundeliegende Problem behoben werden könne. Denn wenn eine Information aufgrund der Stichtagsregelung im gerichtlichen Verfahren unbeachtlich sei, müsse

sie gleichwohl bei der späteren Sachentscheidung berücksichtigt werden. Diese könne dann wiederum gerichtlich angegriffen werden. Es sei daher im Sinne der Rechtssicherheit, alle bekannten Informationen bereits im Rahmen einer Klage zu behandeln, um Folgeprozesse zu vermeiden.

4.2.5 Beschleunigung durch Genehmigungsfiktion

Die Befragten nahmen weiter zu der Frage Stellung, ob eine Genehmigungsfiktion nach Fristablauf zukünftig zu einer Verfahrensbeschleunigung führen könne. Eine Genehmigungsfiktion bedeutet im Verwaltungsrecht, dass eine beantragte Genehmigung automatisch als erteilt gilt, wenn die zuständige Behörde nicht innerhalb einer bestimmten Frist auf den Genehmigungsantrag reagiert. Eine Genehmigungsfiktion muss gesetzlich vorgeschrieben sein. Das Gesetz sieht eine bestimmte Frist vor, innerhalb derer die Behörde über den Antrag entscheiden muss. Wenn die Behörde nicht innerhalb dieser Frist entscheidet – also weder die Genehmigung erteilt noch den Antrag ablehnt –, greift die Genehmigungsfiktion. Durch die Genehmigungsfiktion gilt die Genehmigung automatisch als erteilt, sobald die Frist abgelaufen ist. Der*die Antragsteller*in kann dann die geplante Tätigkeit so durchführen, als ob die Behörde die Genehmigung ausdrücklich erteilt hätte. So sollen Verwaltungsprozesse beschleunigt und Antragstellende vor Verzögerungen durch die Behörden geschützt werden.

Die Möglichkeit der Genehmigungsfiktion ist allgemein in § 42a VwVfG geregelt. Konkrete Beispiele finden sich etwa in § 69 Abs. 4 S. 3 BauO Berlin, wonach in Berlin eine Baugenehmigung im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren als erteilt gilt, wenn die Behörde nicht innerhalb einer Frist von einem Monat über den Bauantrag entschieden hat oder auch in § 23a Abs. 4 S. 2 EnWG.

4.2.5.1 Wirksam

Wenige Befragte sahen in der Einführung einer Genehmigungsfiktion nach Fristablauf eine Möglichkeit zur Verfahrensbeschleunigung (ID5, ID22, ID24). Diese positiven Stimmen fanden sich vor allem unter Personen aus der Wirtschaft.

Ein*e Vertreter*in der Beklagtenseite bewertete die Genehmigungsfiktion allgemein als „sehr sinnvoll“ und begründete dies wie folgt (ID5):

„[W]eil wir oft das Problem haben, gerade bei den größeren Verfahren, gerade zum Beispiel bei Windenergie, dass die Behörden wahnsinnig viele Nachforderungen stellen über Monate. Bis man [...] diese Vollständigkeitsbescheinigung bekommt über die Vollständigkeit der Antragsunterlagen, vergeht meistens über ein Jahr. Das ist natürlich irgendwie misslich, dass sich dann Dinge geändert haben können, Gutachten vielleicht auch veralten und so weiter und so fort. Aus Vorhabenträgersicht wäre es schön, wenn man da klare Zeitpunkte und Fristen hätte“.

Nach Ansicht von zwei Wirtschaftsvertretern*Wirtschaftsvertreterinnen könnte die Genehmigungsfiktion nach Fristablauf zu einer Verfahrensbeschleunigung führen (ID22, ID24). Es würde, so ein*e Befragte*r, „die Behörden zu einer gewissen Priorisierung [...] antreib[en]“ (ID22). Auch könnte es aufseiten der Vorhabenträger zu mehr Rechtssicherheit führen, da sie sich auf eine Genehmigungsfiktion und nicht mehr auf eine Zulassung vorzeitigen Beginns stützen müssten (ID22, ID24). Dies habe eine Risikominimierung zur Folge (ID22).

4.2.5.2 Wirkungslos

Fast die Hälfte der Befragten aus allen befragten Berufsgruppen (ID1, ID2, ID6, ID13, ID14, ID15, ID16, ID17, ID19, ID23, ID25, ID26, ID28, ID29) sprach sich gegen die Einführung von

Genehmigungsfiktionen zur Verfahrensbeschleunigung aus. Am häufigsten brachten Personen aus Umweltverbänden, den Behörden und der Wirtschaft der Regelung Ablehnung entgegen.

Zwei Anwälte*Anwältinnen der Klageseite verneinten, dass durch eine Genehmigungsfiktion nach Fristablauf eine Beschleunigungswirkung erreicht werde (ID1, ID2). Es handle sich vielmehr um eine „Verzweiflungsidee seitens des Bundes gegenüber [den] Landesbehörden“ (ID1), um Druck auszuüben. Beide Befragte vertraten die Ansicht, dass es so zwar schneller zu einer Genehmigung käme, da diese fingiert werde, die materiellen Untersuchungsdefizite im Anschluss aber im gerichtlichen Verfahren aufgearbeitet werden müssten (ID1, ID2). Das würde „zu weiteren Verzögerungen in gerichtlichen Verfahren [führen] [...], aber nicht zu einer Beschleunigung“ (ID2).

Ein*e weitere*r Vertreter*in der Beklagtenseite verwies auf die Inkompatibilität der Genehmigungsfiktion mit dem materiellen Recht, trotz der Vorteile, die eine solche Regelung für die Vorhabenträger hätte. Es müsse dafür gesorgt werden, dass es „eine Art Sanktionsinstrument [...] für Ausnahmefälle“ bleibe, da andernfalls „unser gesamtes Prüfungssystem [gekippt]“ werde (ID6).

Alle befragten Vertreter*innen der Umweltverbände sprachen sich gegen die Genehmigungsfiktion aus (ID13, ID14, ID15, ID16, ID17). Ein*e Befragte*r fasste es wie folgt zusammen (ID13): „Weil [...] die Behörde [die] Genehmigung verschläft, [...] kriegt [sie] [...] die Genehmigung geschenkt mit einem Grundrechtseingriff“. Das sei ein problematisches Verfahren (ID14) und würde auch aus staatstheoretischer Perspektive nicht funktionieren (ID13). Zudem würde es, so eine andere Person, eine rechtswidrige Situation schaffen, da die Entscheidung nicht im Einklang mit dem materiellen Recht stehe (ID15). Besonders bei großen und komplexen Fällen würde dies „die Zerstörung der Beteiligung“ nach sich ziehen, so eine andere Person (ID17).

Weitere zwei Befragte aus der Wirtschaft verneinten die Beschleunigungswirkung der Genehmigungsfiktion nach Fristablauf (ID23, ID25). Eine der befragten Personen (ID25) habe schlechte Erfahrungen mit der Genehmigungsfiktion in § 23a EnWG gemacht und äußerte sich dazu wie folgt:

„Die [Genehmigungsfiktion] hat uns gar nichts geholfen, weil [das Gericht] dann am Ende gesagt hat: Ja, du hast zwar erst mal eine Genehmigungsfiktion, aber wenn die Behörde dann später einen abweichenden Bescheid erlässt, dann impliziert der sozusagen den Widerruf der Genehmigungsfiktion.“

Dieser Auffassung schloss sich eine weitere Person aus der Wirtschaft (ID19) an. Sie bewertete den Aspekt der Rechtsicherheit als problematisch, insbesondere die Frage, ob die Genehmigungsfiktion nach Fristablauf auch vor Gericht standhalte.

Auch drei Behördenvertreter*innen verneinten die Beschleunigungswirkung, die durch eine Genehmigungsfiktion nach Fristablauf erzielt werden solle (ID26, ID28, ID29). Eine befragte Person verwies darauf, dass eine Beschleunigung folglich nur dadurch erreicht werden könne, dass die Fachbehörden unter Druck gesetzt würden (ID26). Es zeige sich in Bezug auf die Genehmigungsfiktion, dass „diejenigen, die das gemacht haben, keine Ahnung haben von Genehmigungsverfahren“ (ID26). Auch würde es, so eine andere Person aus einer Behörde, nur zu mehr Rechtsunsicherheit beitragen (ID28).

4.2.5.3 Ambivalent

Vier Befragte (ID4, ID3, ID20, ID25) konnten der Genehmigungsfiktion nur in Ausnahmesituationen etwas abgewinnen und nannten teilweise Beispiele für die Fälle, in welchen sie eine Genehmigungsfiktion befürworten würden.

Ein*e Anwalt*Anwältin der Beklagtenseite (ID4) schlug vor, dass es eine präzisere Differenzierung zwischen Fällen mit Anzeigepflicht bzw. Änderungsgenehmigungsverfahren bedürfe, damit es auch im Vollzug mehr Klarheit im Umgang mit diesen Verfahren gebe (ID4). Folgendes Beispiel wurde dazu angeführt (ID4):

„[Eine] Abgasreinigung oder Abluftwäscher wird eingebaut und der hat möglicherweise etwas andere Schallauswirkungen. Und schon bin ich nicht mehr in einer eindeutig verbessernden Maßnahme an meiner Anlage, die lediglich anzeigebedürftig wäre, sondern nach der Verwaltungspraxis dann in einem Änderungsgenehmigungsverfahren, obwohl ich eine wesentliche [...] Verbesserung bei den Luftschadstoffen erreiche. Solche Fälle, wenn man die in diesen Anwendungsbereich der Anzeige reinholt mit dieser Genehmigungswirkung in Anführungszeichen, das wäre ein Ansatz unter diesem Stichwort.“

Ein*e befragte*r Anwalt*Anwältin der Klageseite verwies darauf, dass eine Genehmigungswirkung nach Fristablauf immer dann erfolgen könne, wenn Widerspruchsmöglichkeiten bestünden, aber keine Widersprüche erhoben wurden. Das sei „völlig in Ordnung“ (ID3).

Gemäß einem*einer Wirtschaftsvertreter*in bedürfe es in Hinblick auf die Genehmigungsfiktion nach Fristablauf einer Differenzierung nach Anlagentypen. Während Punktanlagen, d. h. Bauwerke wie Umspannanlagen, Konverteranlagen und Kabeleinführungsstationen sich besonders gut dafür eigneten, sei dies bei Leitungsvorhaben nicht der Fall, da sich aufgrund der Länge viele Betroffenheiten auftäten (ID20).

Eine weitere Person aus der Wirtschaft (ID25) sprach sich außerdem für eine Genehmigungsfiktion von Altvorhaben aus:

„Wir haben häufig aus der Historie Altvorhaben, die keine Genehmigung oder jedenfalls irgendwelche Genehmigungen haben, die nicht dem heutigen Planfeststellungsbeschluss entsprechen. [D]ann bekommt man Schwierigkeiten mit Planänderungen, Anzeigeverfahren, einfachen Verfahren, wenn man dann solche Sachen ändern möchte. Das wäre schon was, wo ich sagen würde: [N]a ja, wenn man da mal so eine Art Reinemachen bekommen könnte über eine Genehmigungsfiktion von Altvorhaben. Das würde schon helfen.“

4.2.6 Beschleunigende Maßnahmen

Schließlich erklärten die Befragten, durch welche Maßnahmen ihrer Meinung nach eine Beschleunigungswirkung erreicht werden könne. Besonders hervorgehoben wurde dabei die Verbesserung finanzieller und personeller Ressourcen, insbesondere bei Behörden und Gerichten, Maßnahmen zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung sowie Anpassungen im materiellen Recht und im Verfahrensrecht.

4.2.6.1 Ressourcen

Fast zwei Drittel der Befragten (ID2, ID3, ID6, ID8, ID9, ID10, ID11, ID13, ID15, ID17, ID26, ID27, ID30, ID19, ID20, ID21, ID22, ID24) gaben an, dass eine Beschleunigungswirkung durch mehr qualifiziertes Fachpersonal in Behörden und Gerichten sowie besserer Aus- und Weiterbildung erzielt werden könne.

Nach Ansicht eines Anwalts* einer Anwältin der Klageseite brauche es eine Erweiterung des Weiterbildungsangebots in den Behörden zur Bildung eines Expertenpools sowie eine Priorisierung der Verfahren nach Klima- und Umweltnutzen (ID15).

Zwei Verwaltungsrichter*innen forderten ein verbessertes Wissensmanagement und Schulungsgeschehen in Behörden, um mittel- bis langfristig einen Expertenpool auf- bzw. weiter auszubauen (ID8, ID11). In diesem Zusammenhang solle auch über weitere Digitalisierungsprozesse nachgedacht werden, die das Verwaltungsgeschehen beschleunigen könnten, regte ein*e weitere*r Richter*in an (ID10).

Ein*e Behördenvertreter*in schlug vor, über finanzielle Anreize nachzudenken, um die Abwanderung von Fachpersonal in die Privatwirtschaft zu vermeiden bzw. zu verlangsamen (ID30):

„In unserem Bereich haben wir es regelmäßig mit Ingenieurinnen und Ingenieuren zu tun, die bei uns arbeiten wollen. Da stehen wir [...] im Moment in harter Konkurrenz zu anderen Beteiligten, die auch gerne sich der Kompetenz dieser Ingenieurinnen und Ingenieure versichern wollen. Wir haben das gesehen in den letzten Jahren bei der Ausbildung, dass viele von denen, die wir gut ausgebildet haben, dann tatsächlich weggegangen sind und beispielsweise in Ingenieurbüros gelandet sind, weil sie da entsprechend besser verdienen oder vielleicht auch besser behandelt werden. Das weiß ich nicht so genau, was die Gründe waren. Meistens reden die dann nicht mehr groß, wenn sie sich da verabschieden.“

Ein*e Wirtschaftsvertreter*in (ID19) forderte eine „Personal- und Weiterbildungsoffensive“. Eine weitere Person aus der Wirtschaft regte ebenfalls an, über eine Erhöhung der Gehälter in der Verwaltung nachzudenken, um den Weggang von gut qualifiziertem Fachpersonal zu den Vorhabenträgern zu verhindern (ID22).

Eine Person aus der Wirtschaft (ID20) schlug darüber hinaus vor, durch Behörden mehr Anreize für Dienstleistende zu schaffen, neue Mitarbeitende auszubilden. Diese würden im Gegenzug „die Sicherheit haben, dass sie die Projekte für die nächsten fünf bis zehn Jahre auch regelmäßig bekommen“ (ID20).

Auch müssten, so zwei Personen aus den Behörden, die internen Planungen auf Vorhabenträgerseite verbessert werden, um Verzögerungen zu vermeiden (ID30), und daher die Vorhabenträger „auf Ingenieurs- oder Planerebene und auch auf den umweltbegleitenden Ingenieursebenen personell ertüchtigt werden“ (ID27).

Um funktionierende Beschleunigungsgesetze auflegen zu können, brauche es zudem mehr Forschung dazu, welche Regelungen tatsächlich effektiv seien. Dabei müsse für eine ausreichende Finanzierung der Forschungsprojekte gesorgt werden (ID6). Weiter sollten die Beschleunigungseffekte durch die Digitalisierung der Verwaltung und Gerichte analysiert werden (ID2).

4.2.6.2 Öffentlichkeitsbeteiligung

Einige Befragte (ID1, ID6, ID14, ID16, ID19, ID21) sahen in verschiedenen Aspekten der Öffentlichkeitsbeteiligung ein Potential für Beschleunigung, wobei ein besonderer Fokus auf der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung lag.

Ein*e Anwalt*Anwältin der Klageseite forderte eine frühzeitige, wertschätzende Einbindung der Öffentlichkeit (ID1). Auch vonseiten einer Anwältin*eines Anwalts der Beklagtenseite (ID6) kam die Forderung, die vorläufige Erörterung und Bewertung strittiger Punkte durch die Behörde für die teilnehmende Öffentlichkeit im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung (ID6) zu verstärken. Die Behörde müsse eine aktivere Rolle einnehmen und nicht allein in der Funktion der

Moderation verbleiben (ID6). Grundsätzlich brauche es eine bessere Kommunikation sowie frühzeitige Einbindung aller Stakeholdergruppen, wie es z. B. in Dänemark der Fall sei, forderte ein*e andere*r Anwalt*Anwältin der Beklagtenseite (ID5).

Auch zwei Personen aus den Umweltverbänden sahen in der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung und folglich frühen Einbindung der Umweltverbände einen Ansatzpunkt für die Beschleunigung der Verfahren (ID14, ID16).

Aus der Wirtschaft kam hingegen der Vorschlag, eine Eingrenzung der Beteiligung auf regional räumlich Betroffene vorzunehmen (ID21), sowie die digitale Öffentlichkeitsbeteiligung anhand von bundeseinheitlichen Maßstäben weiterzuentwickeln (ID19).

4.2.6.3 Materielles Recht

Ein Drittel der Befragten (ID5, ID6, ID8, ID11, ID26, ID30, ID19, ID20, ID22, ID24) gaben an, dass sie in der Anpassung von materiell-rechtlichen Regelungen eine Möglichkeit sähen, um eine Beschleunigungswirkung zu erzielen. Der Fokus der unterbreiteten Vorschläge lag dabei auf einer besseren fachwissenschaftlichen Standardsetzung für die materiellen Genehmigungsvoraussetzungen.

Ein*e Verwaltungsrichter*in (ID11) vertrat die Ansicht, dass eine stärkere Kodifikation des Rechts einen positiven Beitrag zur Beschleunigung der Verfahren leisten könne und äußerte sich wie folgt:

„Wir müssten das ganze Recht ein bisschen mehr kodifizieren, soweit es EU-Recht ist, auch entsprechend EU-rechtsmäßig in Deutschland umsetzen, sodass es ein einheitlicher Gusto ist und [wir] nicht an 25 Stellen immer überlegen müssen: Wo sind wir eigentlich? Das ist die Aufgabe an den Gesetzgeber.“

Darauf aufbauend forderte ein*e andere*r Verwaltungsrichter*in (ID8) die Einrichtung von Standards für die fachwissenschaftliche und ökologische Bewertung, z. B. Kartierung, durch den Gesetzgeber. Ein*e Vertreter*in der Wirtschaft (ID24) plädierte ebenfalls dafür, Leitsätze und Richtlinien auf Bundesebene für die Verfahrensbearbeitung zu vereinheitlichen. Aus einer Behörde (ID30) kam der Vorschlag, eigene länderspezifische Genehmigungsleitfäden zu erstellen und online den Vorhabenträgern zugänglich zu machen (ID30). Der*die Befragte äußerte sich wie folgt dazu:

„Was bei uns in Nordrhein-Westfalen zur Beschleunigung beigetragen hat, war dieses Projekt Genehmigungsleitfaden. Da macht unser Ministerium auch viel Werbung mit. So was Ähnliches hatten auch schon andere Bundesländer. Ich hatte früher immer das von Hessen und Baden-Württemberg auf dem Schreibtisch liegen. Wir haben jetzt in Nordrhein-Westfalen einen eigenen Genehmigungsleitfaden erstellt und das ist wirklich ein Ritt einschließlich aktueller Beschleunigungsgesetzgebung, der ist dann wirklich als Nachschlagewerk, so circa 180 Seiten, im Internet verfügbar und [wird] regelmäßig aktualisiert.“

Das Fehlen von Standardisierungen von europarechtlichen Vorgaben habe, so ein*e Wirtschaftsvertreter*in (ID22), bereits im Fall zweier konkreter Projekte seines*ihres Unternehmens dazu geführt, dass erst im Nachgang eine Rechtsprechung des EuGH etabliert wurde. Es habe sich dabei um je ein Projekt im Energie- und im Wasserbereich gehandelt. Der*die Befragte erklärte (ID22):

„Wir hatten zum Beispiel damals [...], dass die Europäische Kommission konkret einen Leitfaden zur Auslegung von Artikel 6 Absatz 3 [...] per FFH-Richtlinie zum Thema Schadensbegrenzungsmaßnahmen hatte. Und wir haben diese

Schadensbegrenzungsmaßnahmen unserer Ansicht nach wirklich gemeinsam mit der zuständigen Behörde anhand des Leitfadens konzipiert und abgehandelt. Und trotzdem hat [...] die EU Kommission Generaldirektion Umwelt ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland eingeleitet mit dem Vorwurf, das sei [...] keine korrekte Richtlinienumsetzung und hat dann gesagt, dass der Leitfaden auch nicht verbindlich sei und dass die FFH-Richtlinie ganz anders zu lesen sei. Dem ist der EuGH dann auch gefolgt [...]. Du hast dann so einen Leitfaden und versuchst dich an dem Leitfaden lang zu hangeln. Und natürlich kann der Leitfaden nie hundertprozentig genau auf dein Projekt zugeschnitten sein, aber du dann wirklich versuchst, Punkt für Punkt die Schadensbegrenzungsmaßnahmen da darzustellen. Das ist dann im Vertragsverletzungsverfahren alles nicht mehr relevant gewesen angeblich.“

Eine andere Person aus einer Behörde (ID26) schlug weiter vor, dass eine Verfahrensbeschleunigung erreicht werden könne, indem die Stufe der Vorplanung, z. B. im Fachplanungsrecht, entschärft werde.

Eine Person aus der Wirtschaft (ID20) schlug weiter die folgenden beschleunigenden Maßnahmen im materiellen Recht vor: die Suspendierung der Verbotstatbestände durch die EU-Notfallverordnung in der Genehmigungs- und Bauphase, die Ausweitung von CEF-Maßnahmen auf räumlich weiter entfernte Flächen und die Ersetzung des Individuenschutzes durch den Populationsschutz. Eine weitere Person aus der Wirtschaft (ID19) forderte darüber hinaus „Gelingensbedingungen für Investitionen in Transformationen der chemisch-pharmazeutischen Industrie“, eine Überführung der materiell-rechtlichen Regelungen in ein Umweltgesetzbuch und damit verbunden eine Neuordnung des Unterlagenumfangs, eine Privilegierung für den beschleunigten Ausbau Erneuerbarer Energien, der auch auf Industrieflächen verankert sei, sowie „eine Vereinfachung der immer komplexer gewordenen materiell-rechtlichen Vorgaben bei BImSchG-Anlagen“. Zum letzten Punkte führte die Person (ID19) veranschaulichend weiter aus:

„Der Auftrag an die Verwaltung muss vom Gesetzgeber klarer gefasst werden. Im Einklang mit bestehenden umwelt-völkerrechtlichen Vorgaben und geltendem Recht können [im] BImSchG von heute schon Beschleunigungspotenziale realisiert werden, zum Beispiel Verringerung der Vorhaben, die eine Genehmigung nach BImSchG bedürfen. Reduzierung der Anlagenliste in der vierten BImSchV auf IED-Anlage. Einführung beziehungsweise Anhebung von Mengenschwellen in der 4. BImSchV. Einführung von Schwellenwerten für Stoffbetrachtung auch in anderen Fachgesetzen. Anlagen gleichen oder ähnlichen Typs, die an einem Standort genehmigt wurden, sollten immissionsrechtlich nicht erneut geprüft werden müssen. Da brauchen wir eine Standortgenehmigung. [...] Eine Typenzulassung für Industrieanlagen wird eingerichtet. Ein einmal geprüfter Anlagentyp ist auch an anderen Standorten ohne erneute umweltrechtliche Prüfung einsetzbar. An dafür ausgewiesenen Orten, zum Beispiel Industriegebiete, Industrie- und Chemieparke ist nur eine eingeschränkte, vorgezogene Umweltverträglichkeitsprüfung notwendig. Mengenschwellen für verpflichtende UVP. Möglichkeit in gewissem Umfang auch in Versuchsanlagen für den Markt zu produzieren, zum Beispiel zeitlich befristet unterhalb bestimmter Mengenschwellen.“

4.2.6.4 Verfahrensrecht

Über die Hälfte der Befragten (ID1, ID2, ID4, ID13, ID15, ID7, ID9, ID26, ID27, ID28, ID29, ID19, ID21, ID22, ID23, ID24, ID25) brachte Vorschläge vor, wie durch Anpassungen im Verfahrensrecht eine Beschleunigung der Vorhabengenehmigung erzielt werden könnte.

Ein*e Anwalt*Anwältin der Klageseite (ID1) forderte eine zügige und vollständige Zurverfügungstellung von Dokumenten durch die Vorhabenträger. Eine Möglichkeit der Vereinfachung der Datenerhebung und folglich Beschleunigung stelle die Einrichtung eines zentralen, umfassenden Datenpools dar, so ein*e andere*r Anwalt*Anwältin der Klageseite (ID2):

„[W]as ich auch schon angesprochen hatte, bei der Datenerhebung gibt es oft große Mängel für die artenschutzrechtliche Prüfung, dass das nicht genau geprüft wird, dass auf Daten zurückgegriffen wird, die schon sehr alt sind, oder im Habitat-Schutzrecht, dass da keine hinreichenden Ermittlungen stattfinden oder man auch gar nicht weiß, was soll man jetzt untersuchen? Wonach soll man sich richten, weil es eben keine Management-Pläne gibt? Dann könnte man sicherlich überlegen, ob man [...] für die Vorhabenträger und für die Behörden so einen Datenpool zur Verfügung stellt. [G]erade wenn es jetzt um Bestandserhebung geht in einem bestimmten Projekt, warum soll man das jetzt nicht [...] zentral erfassen und das auch anderen zur Verfügung stellen, was dann eben nur noch ergänzt werden muss, dass man da einfach zum Umweltschutz einfach eine möglichst kompensierte und umfangreiche Datensammlung erstellt. Weil jeder Vorhabenträger muss quasi bei null anfangen.“

Ein*e Anwalt*Anwältin der Beklagtenseite (ID4) sowie zwei Anwälte*Anwältinnen der Klageseite (ID13, ID15) schlugen weiter vor, Projektmanager*innen zur Unterstützung der Genehmigungsbehörden als Verwaltungshelfer einzusetzen.

Ein*e Anwalt*Anwältin der Beklagtenseite (ID4) plädierte weiter für die Einführung eines frühen ersten Termins und Hinweisbeschlusses zur Begrenzung des Streitstoffs und Verfahrensdauer und führte dies wie folgt aus:

„[D]ie lange Dauer der Verfahren hängt jetzt mal losgelöst vom Vorbringen des Umweltverbandes und den Erwiderungen [...] der Behörde ganz entscheidend damit zusammen, dass sich die Verwaltungsgerichte eben erstmalig mit diesen Verfahren nach Jahren befassen. Deswegen unsere Forderung nach dem frühen ersten Termin. [D]as Verfahren bei den Verwaltungsgerichten läuft so ab, dass sie kriegen eine Eingangsbestätigung und dann werden Schriftsätze hin- und hergeschickt. Der eine sechs Wochen, der andere acht Wochen. [D]ann wird ins Blaue hineingeschrieben. Ja, hunderte von Seiten, weil ja weder der Umweltverband noch die Behörde noch der Vorhabenträger als Beigeladener wissen: Worauf kommt es denn nach Auffassung des Gerichtes entscheidend an? [W]ir haben eine riesige Palette, die im Zusammenhang mit der objektiv-rechtlichen Überprüfung eines Bescheides, und zwar unter jedem rechtlichen und tatsächlichen Gesichtspunkt, abzuprüfen ist. [...] Die Gerichte greifen da nicht ein und was sie tun könnten, und unseres Erachtens sollten, indem sie sich die Schriftsätze [...] mal zu Gemüte führen und eine Art Zwischenentscheidung oder einen Hinweisbeschluss machen und sagen: Nach dem bisherigen Vortrag kommt es aus der Sicht des Gerichtes auf die und die Punkte an, wir bitten noch das zu vertiefen oder der Vortrag ist jetzt ausreichend und wir machen einen Termin zur mündlichen Verhandlung.“

Zwei Verwaltungsrichter*innen (ID7, ID9) sahen Beschleunigungspotenzial durch eine Reformierung des UmwRG, etwa durch die Streichung des § 7 Abs. 5 UmwRG (ID7).

Weitere Vorschläge, die jeweils von einer Person aus einer Behörde vorgebracht wurden, reichten von einer Harmonisierung der Fristen (ID28) und der Kürzung von Einwendungsfristen (ID29) bis hin zur Streichung des Erörterungstermins und der Umweltverträglichkeitsprüfung wegen ausbleibendem Erkenntnisgewinn (ID26). Letztere Maßnahme wurde wie folgt begründet (ID26):

„[D]ie Umweltverträglichkeitsprüfung wird Sie vielleicht ein bisschen erstaunen, wenn ich das vorschlage. Das kann ich auch begründen. Es ist [...] so, dass im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren alle Belange abgeprüft werden, die denkbar sind, [...] Geruch, Luft, Verunreinigungen, Staub, Lärm. Das ist [ein] integraler Bestandteil des Verfahrens. Auch alle anderen notwendigen rechtlichen Prüfungen finden statt im Rahmen des Verfahrens. [D]a fragt man sich: Was soll denn noch eine Umweltverträglichkeitsprüfung, die eine Menge Papier produziert, quasi das Ganze noch ummantelt, ohne dass da irgendetwas Neues dazu geschrieben wird, was nicht schon in den Antragsunterlagen enthalten ist?“

Aus der Wirtschaft wurden folgende verfahrensrechtliche Vorschläge zur Beschleunigung geäußert: allgemein kürzere und harmonisierte Fristen (ID19), insbesondere Begründungsfristen für Eilanträge, d. h. Abhandlung der Erhebung und Begründung innerhalb eines Monats (ID25), kürzerer Prüfungsfristen für die Zulassung und Erteilung einer Zulassung vor dem Erörterungstermin (ID19), Vereinheitlichung der Fristen für Stellungnahmen auf 30 Tage (ID19), stärker reglementierte Fristen für Behörden und Gerichte, soweit dies möglich sei (ID22). Weiter wurde die Abschaffung der Bundesfachplanung und Integrierung dieser in die Planfeststellung (ID25) sowie die Abschaffung von Erörterungsterminen oder ihre Ersetzung durch ein digitalisiertes, schriftliches Verfahren und Bürgerinformation (ID19) gefordert.

Vier Wirtschaftsvertreter*innen (ID21, ID22, W,5, ID24) waren der Meinung, dass die Beschleunigungsregelungen aus unternehmerischer Sicht eine möglichst hohe Berechenbarkeit und Rechtssicherheit gewährleisten sollten, anstatt Spielräume zur schnellen Umsetzung von Projekten zu schaffen und lediglich auf eine nachsteuernde Kontrolle zu setzen. So müsse, gemäß eines*iner Befragten, „jedes Genehmigungsverfahren [...] natürlich Rechtssicherheit schaffen. Ohne Rechtssicherheit macht das alles gar keinen Sinn“ (ID25). Sollten Spielräume geschaffen werden, dann „nur in eine Richtung“, so eine andere befragte Person (ID21). Eine Standardisierung könne dazu beitragen, die Genehmigungsverfahren schneller abzuwickeln. Je nach Auslegung könnten Spielräume folglich als „Ausdrucksmedium für den lokalen Beschleunigungs- oder Bremswillen“ gedeutet werden (ID21).

Nach Ansicht von drei weiteren Wirtschaftsvertretern*Wirtschaftsvertreterinnen brauche es beides, Berechenbarkeit und Rechtsicherheit sowie Spielräume (ID19, ID20, ID25), denn „der Königsweg liegt in der Mitte“ (ID20). Ein*e Befragte*r schlug vor, die Entscheidung dem Betreiber zu übertragen. So könnten behördenseitig fakultative Verwaltungsvorgänge eingerichtet werden, die durch den Vorhabenträger selbst beantragt werden könnten. Dieser wisse schließlich am besten, ob er den Aufwand betreiben möchte oder nicht (ID19).

Mehrere Befragte (ID27, ID19, ID21, ID24) wiesen darauf hin, dass eine Digitalisierung der Verfahrensprozesse zu einer weiteren Beschleunigung beitragen könne. Auch die Digitalisierung zuvor vereinfachter Verfahren könne, so ein*e Wirtschaftsvertreter*in, eine Beschleunigungswirkung entfalten (ID19). Dieselbe Person forderte eine Verwaltungsmodernisierung auf einer nach Möglichkeit bundeseinheitlichen Onlineplattform mit einem Bereich für Bürger*innen.

4.3 Zusammenfassung der Ergebnisse

Als allgemeine Tendenz in der Befragung lässt sich festhalten, dass die Befragten die Wirksamkeit der Beschleunigungsgesetze seit 2018 überwiegend kritisch gegenüberstehen. Mehr als zwei Drittel der Befragten bezweifelten allgemein die Beschleunigungswirkung dieser Regelungen. Mit Blick auf einzelne beschleunigende Instrumente stellt sich das Meinungsbild in der Befragung jedoch differenzierter dar. So waren sich die Befragten mit Blick auf das

Instrument des Wegfalls der aufschiebenden Wirkung und dessen Beschleunigungspotential uneinig, es gab sowohl begründete Zustimmung sowie auch Ablehnung. Eher positiv wurde von den Befragten die Beschleunigungswirkung durch einen verkürzten Instanzenzug gesehen. Eher negativ standen die Interviewten dagegen der Stichtagsregelung gegenüber und überwiegende Ablehnung ertete das Instrument der Genehmigungsfiktion mit Blick auf sein Beschleunigungspotential.

Die Befragten schlugen unterschiedliche Maßnahmen mit aus ihrer Sicht beschleunigender Wirkung vor, etwa im Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung, Anpassungen im materiellen Recht oder Verfahrensrecht. Die unter den Befragten mit Abstand am häufigsten genannte beschleunigende Maßnahme war jedoch der Ausbau von finanziellen und personellen Ressourcen in Planungs- und Genehmigungsbehörden und den Verwaltungsgerichten.

4.3.1 Wirksamkeit der Beschleunigungsgesetze

Ein knappes Drittel der Befragten konnte allgemein eine Beschleunigungswirkung durch die Beschleunigungsgesetzgebung seit 2018 erkennen, wobei hauptsächlich Regelungen im Bereich des Ausbaus der erneuerbaren Energien als beschleunigend wahrgenommen wurden. Mehr als zwei Drittel der Befragten sah die seit 2018 verabschiedeten Regelungen hingegen zumindest teilweise kritisch und zweifelte an der Wirksamkeit einzelner Regelungen oder auch der gesamten Gesetzgebung. Begründet wurde dies u. a. mit Zweifeln an der Rechtssicherheit der Regelungen und fehlender Übereinstimmung mit unionsrechtlichen Vorgaben.

Mehrere Personen gaben das LNGG als Beispiel für ein Gesetz mit Beschleunigungswirkung an, wobei jedoch wiederholt an der Rechtmäßigkeit und Sinnhaftigkeit der im Gesetz enthaltenen Regelungen gezweifelt wurde. Einige Personen gingen näher auf die Regelungen der EU-Notfallverordnung ein und kritisierten in dem Zusammenhang überwiegend, dass etwa bei der Regelung zur artenschutzrechtlichen Prüfung eine beträchtliche Diskrepanz zwischen der Regelungsidee und ihrer praktischen Umsetzung bestehe, so dass Beschleunigungseffekte noch nicht absehbar seien. Manche Befragte machten darüber hinaus Angaben zur Legalplanung, sahen dieses Instrument jedoch durchweg kritisch und in der Praxis als eher unwirksam.

4.3.2 Wegfall der aufschiebenden Wirkung

Gut ein Drittel der Befragten, darunter überwiegend Vertreter*innen der Wirtschaft, äußerte sich positiv zur beschleunigenden Wirkung des Wegfalls der aufschiebenden Wirkung. Rechtsschutzsuchende seien nicht schutzlos gestellt, da die aufschiebende Wirkung durch den Eilrechtsschutz auch wiederhergestellt werden könne.

Knapp ein Drittel der Befragten brachte Argumente gegen die beschleunigende Wirkung des Wegfalls der aufschiebenden Wirkung vor. Ablehnung wurde dabei überwiegend von Umweltverbänden geäußert. Durch die so entstehenden Eilverfahren würden „sinnlos“ personelle Kapazitäten gebunden. Außerdem wurde infrage gestellt, inwieweit Maßnahmen im Sofortvollzug tatsächlich voll reversibel seien oder am Ende doch unumkehrbare Fakten geschaffen würden. Außerdem wurden die kurzen Fristen im Eilrechtsschutz bemängelt.

Die meisten Befragten aus der Anwaltschaft sowie auch ein*e Verwaltungsrichter*in brachten sowohl positive als auch negative Argumente zur Beschleunigungswirkung des Wegfalls der aufschiebenden Wirkung vor. Die beschleunigende Wirkung sei dabei vom Einzelfall abhängig. Es handele sich zwar um ein wirksames Instrument, gerade große Vorhaben könnten aber nur mit bestandskräftiger Genehmigung finanziert werden.

4.3.3 Instanzenzug

Die Hälfte der Befragten sprach sich für die Wirksamkeit der Verkürzung des Instanzenzugs für beschleunigte Verfahren aus. Zustimmung zu diesem Instrument fand sich in allen befragten Gruppen. Eine Beschleunigungswirkung wurde vor allem mit der höheren Sachkompetenz und besseren Organisationsstruktur der Obergerichtsinstanzen und des Bundesverwaltungsgerichts begründet. Auch die dadurch erwartete Entlastung der Verwaltungsgerichte wurde begrüßt.

Einige Befragte brachten aber auch Argumente vor, warum eine Verkürzung des Instanzenzugs kein geeignetes Mittel zur Verfahrensbeschleunigung darstelle. Das Bundesverwaltungsgericht solle seine vornehmliche Rolle als Revisionsgericht nicht verlieren. Eine Verlagerung der Instanzen könne außerdem wiederum zu Personalproblemen an den höheren Gerichten führen.

Wenige Befragte vertraten eine ambivalente Haltung zur Frage der Instanzenverkürzung. Dies wurde unter anderem damit begründet, dass die Zuständigkeitsordnung zwischen den Gerichten so immer weiter verwische und teilweise unstrukturiert wirke.

4.3.4 Stichtag

Einige Befragte sprachen sich für die Einführung einer Stichtagsregelung zur Verfahrensbeschleunigung aus. Die Regelung erfuhr hauptsächlich durch Vertreter*innen der Wirtschaft Zuspruch, die vorschlugen, den maßgeblichen Stichtag etwa auf den Zeitpunkt der Antragstellung oder den Beginn der Öffentlichkeitsbeteiligung zu legen. Auch unter den Befürwortenden bestand jedoch Uneinigkeit über die Rechtssicherheit einer solchen Regelung.

Über ein Drittel der Befragten aus allen befragten Gruppen hielt die Stichtagsregelung jedoch für problematisch und ungeeignet für eine Beschleunigung der Verfahren. Personen aus den Umweltverbänden lehnten die Regelung dabei am häufigsten ab. Eine Stichtagsregelung sei unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit fragwürdig und insbesondere mit Blick auf den Natur- und Artenschutz problematisch. Außerdem wurde an der Konformität der Regelung mit Unionsrecht gezweifelt.

Eine Person sah die Stichtagsregelung ambivalent. Zwar gelte die Regel für beide Seiten und bringe daher Klarheit, könne jedoch zu nachgelagerten Klageverfahren führen, was die Rechtssicherheit einer Entscheidung untergrabe.

4.3.5 Genehmigungsfiktion

Wenige Befragte sahen in der Einführung einer Genehmigungsfiktion nach Fristablauf eine Möglichkeit zur Verfahrensbeschleunigung. Eine solche Regelung könne die Genehmigungsbehörden zu einer schnelleren Bearbeitung der Verfahren motivieren.

Fast die Hälfte der Befragten aus allen befragten Berufsgruppen sprach sich gegen die Einführung von einer Genehmigungsfiktion zur Verfahrensbeschleunigung aus, wobei Ablehnung am häufigsten aus Umweltverbänden, den Behörden und der Wirtschaft vorgebracht wurde. Durch die Fiktion könnten leicht rechtswidrige Genehmigungen entstehen, die dann in Klageverfahren zeitaufwendig korrigiert werden müssten. Sie trage daher lediglich zu mehr Rechtsunsicherheit bei.

Einige Befragte hielten eine Genehmigungsfiktion in Ausnahmesituationen für sinnvoll. Es könne für eine Fiktionswirkung etwa nach Anlagentypen differenziert oder diese nur für Altvorhaben vorgesehen werden.

4.3.6 Beschleunigende Maßnahmen

Fast zwei Drittel Befragten waren der Meinung, dass durch mehr qualifiziertes Fachpersonal in Behörden und Gerichten sowie besserer Aus- und Weiterbildung eine Beschleunigungswirkung erzielt werden könne. Problematisiert wurde, dass staatliche Stellen mit Vorhabenträgern in Konkurrenz um Fachkräfte stünden, wobei letztere durch höhere Gehälter und teils bessere Arbeitsbedingungen punkten könnten.

Einige Befragte sahen bei der Organisation der Öffentlichkeitsbeteiligung Beschleunigungspotential, wobei besonders die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung als vielversprechend galt.

Ein Drittel der Befragten gab an, in der Anpassung von materiellem Recht eine Möglichkeit zur Verfahrensbeschleunigung zu sehen. Insbesondere wurde gefordert, bessere fachwissenschaftliche Standards für die materiellen Genehmigungsvoraussetzungen zu setzen.

Über die Hälfte der Befragten brachte Vorschläge vor, wie durch Änderungen im Verfahrensrecht eine Beschleunigung der Vorhabengenehmigung erzielt werden könnte. Die Vorschläge betrafen dabei z. B. die Digitalisierung von Verfahren, den Einsatz von Projektmanagern*Projektmanagerinnen, Harmonisierung und Kürzung von Fristen oder die Abschaffung des Erörterungstermins.

5 Anerkennungsvoraussetzungen von Umweltverbänden im Rechtsvergleich

5.1 Einleitung

Umweltvereinigungen nehmen im System der Aarhus-Konvention und ihrer Umsetzung in europäisches und nationales Recht eine herausragende Stellung ein. Die Anerkennungsvoraussetzungen für Umweltvereinigungen unterscheiden sich jedoch in den untersuchten Ländern erheblich. Die folgende rechtsvergleichende Studie untersucht die Anerkennungsvoraussetzungen für Umweltvereinigungen in sechs Ländern (Frankreich, Niederlande, Österreich, Schweden, Schweiz, Deutschland). Während in einigen der untersuchten Länder, wie z. B. den Niederlanden, der Zugang zu Gerichten für Umweltvereinigungen eher unkompliziert und weitreichend ausgestaltet ist, müssen Umweltvereinigungen in anderen Ländern, wie z. B. Österreich oder Deutschland, verschiedene, teilweise komplexe Voraussetzungen erfüllen, die sich in den internationalen Vorgaben nicht wiederfinden, jedoch unter Wahrung bestimmter Voraussetzungen grundsätzlich zulässig sein können. Sowohl das Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC) als auch der Europäische Gerichtshof (EuGH) haben in der Vergangenheit etwa schwedische oder deutsche Regelungen zur Anerkennung von Umweltvereinigungen gerügt, die den Zugang zu Gerichten für Umweltvereinigungen unangemessen einschränken.

Um die Unterschiede in der Umsetzung der Anerkennungsvoraussetzungen besser einschätzen zu können, ist es hilfreich, sich die teilweise den nationalen Rechtsordnungen zugrundeliegenden unterschiedlichen Grundprinzipien mit Blick auf den Zugang zu Gericht für Vereinigungen zu vergegenwärtigen. So verfolgen Deutschland und Österreich für den Zugang zu Gerichten traditionell einen subjektiv-rechtlichen Ansatz. In diesen Systemen können grundsätzlich nur hoheitliche Entscheidungen angegriffen werden, wenn die Rechtsschutzsuchenden die Verletzung individueller Rechte geltend machen können.¹⁵⁶ Andere Rechtssysteme, wie etwa in Frankreich oder mit Einschränkungen auch in Schweden, unterstützen traditionell „objektive“ gerichtliche Überprüfungen aus einem allgemeinen Interesse heraus. Die individuelle Betroffenheit spielt nur eine untergeordnete Rolle. So wurde in Frankreich bereits 1906 das Klagerecht für Vereinigungen anerkannt.¹⁵⁷

Durch die rechtsvergleichende Studie soll gezeigt werden, wie unterschiedlich die sechs untersuchten Staaten den Spielraum bei der Umsetzung der Vorgaben aus der Aarhus-Konvention zur Anerkennung von Umweltvereinigungen deuten, aber auch, wo Gemeinsamkeiten erkennbar sind. Es wird zudem gezeigt, wo Grenzen schon ausgelotet sind bzw. bei welchen Punkten dies noch aussteht.

Nach einem kurzen Überblick über die internationalen Verpflichtungen in Bezug auf die Anerkennung von Umweltvereinigungen im Rahmen der Klagebefugnis von Umweltverbandsklagen werden die Rechtslagen in den untersuchten Ländern vorgestellt. Es folgt eine vergleichende Betrachtung der rechtlichen Regelungen mit besonderem Augenmerk auf die spezifischen Anerkennungskriterien, die für die Anerkennung zuständige Stelle, das Monitoring der Voraussetzungen, das Verfahren für den nachträglichen Entzug der Anerkennung, Rechtsschutz bei Ablehnungsentscheidungen und den Klagegegenstand. An

¹⁵⁶ Vgl. Caranta (2018): Environmental NGOs (eNGOs) or: Filling the gap between the state and the individual under the Aarhus Convention, in: Cantara, Gerbrandy, Müller [Hrsg.]: The Making of a New European Legal Culture: the Aarhus Convention, S. 433, 434.

¹⁵⁷ Vgl. Parola (2018): The Aarhus Convention – The Legal Cultural Picture – Country report from France, in: Cantara, Gerbrandy, Müller [Hrsg.]: The Making of a New European Legal Culture: the Aarhus Convention, S. 93.

geeigneter Stelle werden die einschlägigen Entscheidungen des EuGH sowie des ACCC eingeführt und erläutert.

5.2 Internationale Verpflichtungen

Die Aarhus-Konvention eröffnet Umweltvereinigungen als Teil der betroffenen Öffentlichkeit das Recht, auch im Klageweg gegen umweltrelevante staatliche Entscheidungen vorzugehen. Die Vertragsstaaten haben dieses Recht bisher auf unterschiedliche Weise umgesetzt. Alle nationalen Regelungen müssen sich dabei an der Aarhus-Konvention messen lassen. Die Konvention, ein sogenanntes gemischtes völkerrechtliches Abkommen, wurde sowohl von der EU, als auch all ihren Mitgliedstaaten sowie u. a. der Schweiz ratifiziert. Sie garantiert die drei für die Verwirklichung der Umweltdemokratie (*environmental democracy*) zentralen Rechte: Informationszugang, Beteiligung an Entscheidungsverfahren und Zugang zu Gericht in Umweltangelegenheiten. Die Rechte sind dabei miteinander verschränkt und bauen aufeinander auf.

5.2.1 Aarhus-Konvention

Umweltvereinigungen sind laut Art. 2 Abs. 5 AK privilegiert bei der Ausübung ihrer Rechte auf Beteiligung an Entscheidungsverfahren und Zugang zu Gericht. Es wird vermutet, dass Vereinigungen, „die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, ein Interesse“ am Ausgang von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren haben und damit Teil der „betroffenen Öffentlichkeit“ („*the public concerned*“) sind. Sie sind daher beteiligungs- und klageberechtigt, ohne im Einzelfall eine individuelle Betroffenheit oder konkretes Interesse nachweisen zu müssen.

Die Aarhus-Konvention schweigt jedoch dazu, was es genau bedeutet, dass eine Vereinigung „alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen“ erfüllt. Den Vertragsstaaten steht daher bei der Regelung der Anerkennungsvoraussetzungen ein gewisser Spielraum zu. Aus der Konvention ergibt sich nicht direkt, ob sich der Spielraum allein auf die Methode der Regelung bezieht, oder auch die materielle Reichweite der Regelung selbst betrifft.¹⁵⁸ Es stellt sich daher die Frage, wo die Grenzen für eine nationale Umsetzung liegen.

Dabei ist zunächst zu beachten, dass die Konvention in Art. 3 Abs. 4 AK die Stellung von Umweltvereinigungen unterstreicht. Dort ist geregelt, dass Vertragsparteien für die angemessene Anerkennung und Unterstützung dieser Vereinigungen sorgen und sicherstellen müssen, dass ihr innerstaatliches Rechtssystem mit dieser Verpflichtung vereinbar ist. In diesem Kontext hat auch das ACCC schon 2004 festgestellt, dass Umweltvereinigungen besser geeignet seien als Privatpersonen, die Rechte der Konvention wahrzunehmen, da sie Ressourcen und Expertise bündeln könnten.¹⁵⁹

Auch der EuGH äußerte sich dazu, wie groß der Spielraum eines Mitgliedstaats bei der Anerkennung von Umweltvereinigungen ist. Er stellte fest, dass es nicht in Einklang mit EU-Regelungen und der Aarhus-Konvention stehe, wenn eine Umweltvereinigung eine Mindestzahl von 2000 Mitgliedern vorweisen muss, wie es eine Regelung in Schweden vorsah.¹⁶⁰ Der EuGH stellte klar, dass die nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen für die Anerkennung von Umweltvereinigungen einen weiten Zugang zu Gericht sicherstellen und die

¹⁵⁸ Ebbesson et al. (2014): Aarhus Convention Implementation Guide, S. 44.

¹⁵⁹ ACCC/C/2004/05 (Turkmenistan), ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.5, Rn. 16.

¹⁶⁰ EuGH (*Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening*), Urt. v. 25.10.2009, Rs. C-263/08, Rn. 52; siehe dazu 5.3.4.

Regelungen zum Rechtsschutz aus der EU UVP-Richtlinie¹⁶¹ effektiv umsetzbar machen müssen. Außerdem ist nicht auszuschließen, dass sich die Voraussetzung, dass eine Umweltschutzvereinigung eine Mindestzahl an Mitgliedern haben muss, als sachdienlich erweisen kann, um sicherzustellen, dass diese Vereinigung auch tatsächlich existiert und tätig ist. Die erforderliche Mitgliederzahl darf jedoch vom nationalen Recht nicht so hoch angesetzt werden, dass sie den Zielen der Richtlinie 85/337, insbesondere dem Ziel, die gerichtliche Kontrolle der unter die Richtlinie fallenden Vorgänge unschwer zu ermöglichen, zuwiderläuft.¹⁶² Daraus kann grundsätzlich abgeleitet werden, dass die vom nationalen Recht aufgestellten Kriterien nur dazu dienen dürfen, die tatsächliche Existenz, auch mittels einer Mindestmitgliederzahl, die Ziele der Vereinigung sowie eine gewisse Dauerhaftigkeit sicherzustellen.¹⁶³

Das ACCC hat bereits in Bezug auf Anerkennungsvoraussetzungen in Schweden und Deutschland Entscheidungen getroffen. Es hielt 2016 eine schwedische Regelung für konventionskonform, wonach ein anererkennungsfähiger Umweltverband entweder mindestens 100 Mitglieder haben oder auf andere Weise die Unterstützung der Öffentlichkeit nachweisen muss.¹⁶⁴ Durch die alternative Möglichkeit, den Rückhalt der Öffentlichkeit nachzuweisen, sei der Ermessensspielraum des nationalen Gesetzgebers noch nicht überschritten. In einer Entscheidung von 2021 stellte das Committee fest, dass Deutschland mit der Regelung des § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 UmwRG, der eine binnendemokratische Organisation der jeweiligen Vereinigung verlangt, gegen die Vorgaben der Aarhus-Konvention verstößt.¹⁶⁵ Diese Regelung schließt andere Organisationsformen wie Stiftungen, die keine offene Mitgliedschaft mit vollem Stimmrecht bieten, von einem effektiven Zugang zu Gericht in Umweltverfahren aus. Dadurch wird gegen Art. 9 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 5 AK verstoßen.

Viele Fragen zu den konkreten Voraussetzungen für die Anerkennung von Umweltvereinigungen sind jedoch noch offen. So gibt es noch keine Entscheidung des ACCC oder des EuGH darüber, ob Staaten Vereinigungen erst anerkennen dürfen, wenn sie bereits eine gewisse Zeit bestehen und aktiv sind, oder wenn sie eine sachgerechte Aufgabenerfüllung nachweisen können und wann diese Kriterien zu restriktiv sein könnten.

5.2.2 Rechtsschutz auf EU-Ebene (EU-Aarhus-Verordnung)

Die EU muss die Aarhus-Konvention als Vertragspartei nicht nur dergestalt beachten, dass sie deren Grundsätze so in EU-Recht überführt, dass wiederum Nationalstaaten die Aarhus-Rechte sicherstellen. Die Konvention verpflichtet vielmehr auch die EU selbst, Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung sowie den Zugang zu Gericht zu gewährleisten.¹⁶⁶

Die EU-Aarhus-Verordnung¹⁶⁷ knüpft die Antragsbefugnis für einen Antrag auf interne Überprüfung gem. Art. 11 an mehrere Anerkennungsvoraussetzungen für Umweltvereinigungen, die jedoch letztlich auf die Anerkennungsmodalitäten in den Mitgliedstaaten verweisen.

¹⁶¹ Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten.

¹⁶² EuGH (*Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening*), Urt. v. 25.10.2009, Rs. C-263/08, Rn. 45, 47.

¹⁶³ Epiney et. al (2018): Aarhus-Konvention Handkommentar, Art. 2 Rn. 31.

¹⁶⁴ ACCC/C/2013/81 Schweden, siehe dazu 5.3.4.

¹⁶⁵ ACCC/C/2016/137 Deutschland, siehe dazu 5.3.6.

¹⁶⁶ Siehe dazu das Rechtsgutachten „Die Änderungen der Aarhus-Verordnung zum Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten“ in Anhang II.

¹⁶⁷ Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft (EU-Aarhus-Verordnung).

Art. 11 EU-Aarhus-VO regelt, dass Umweltvereinigungen ein Antragsrecht auf interne Überprüfung haben, sofern es sich um eine unabhängige juristische Person ohne Erwerbscharakter gemäß den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder Gepflogenheiten eines Mitgliedstaates handelt. Weiter muss ihr vorrangiges erklärtes Ziel darin bestehen, den Umweltschutz im Rahmen des Umweltrechts zu fördern, sie müssen seit mehr als zwei Jahren bestehen und ihr Ziel aktiv verfolgen. Außerdem muss der Gegenstand, für den eine interne Überprüfung beantragt wurde, unter dieses Ziel und ihre Tätigkeiten fallen.

5.3 Nationale Anerkennungsvoraussetzungen

Im Weiteren werden die Anerkennungsvoraussetzungen von Umweltvereinigungen und damit zusammenhängende Fragestellungen in sechs Staaten vorgestellt: Frankreich, Niederlande, Österreich, Schweden, Schweiz und Deutschland. Die Voraussetzungen werden dabei danach aufgeschlüsselt, welche konkreten Kriterien für die Anerkennung erfüllt sein müssen, welche Stelle für die Anerkennung zuständig ist, ob es ein Monitoring für den Fortbestand der Kriterien gibt, ob ein Entzug der Anerkennung möglich ist und wie Rechtsschutz bei Ablehnungsentscheidungen erlangt werden kann. Weiter wird beleuchtet, welche Klagegegenstände geltend gemacht werden können, ob es in den letzten Jahren gesetzgeberische Veränderungen in dem Bereich gab oder geben soll und ob es Verfahren zur Anerkennung von Umweltvereinigungen gegen das untersuchte Land vor dem ACCC gab.

5.3.1 Frankreich

Die Anerkennungsvoraussetzungen für Umweltvereinigungen mit Klagebefugnis in Frankreich sind in den Art. L141-1 und L142-1 des französischen Umweltgesetzbuches (UGB FR)¹⁶⁸ gesetzlich geregelt. Ergänzende Verordnungsregelungen finden sich in Art. R141-2 - R141-20 UGB FR.

Die Anerkennung ist anders als etwa in Deutschland keine zwingende Voraussetzung für die Annahme der Klagebefugnis vor Gericht. Für anerkannte Umweltorganisationen gilt jedoch die gesetzliche Vermutung, dass sie ein rechtliches Interesse an einer Klage haben in Bereichen, die direkt mit ihrem Zweck verbunden sind und sich auf ihr Tätigkeitsgebiet beziehen, Art. L141-2 UGB FR. Die Verwaltungsrechtsprechung in Frankreich nimmt die Prüfung des berechtigten Interesses für die Begründung einer Klagebefugnis sehr genau. So kann etwa eine nur national tätige Vereinigung nicht in einem Fall klagen, der sich rein lokal abspielt oder sich eine Vogelschutzorganisation für den Schutz von Dachsen einsetzen.¹⁶⁹ Die Verletzung von subjektiven Rechten spielt dabei keine Rolle, die Umweltvereinigung muss vielmehr ein objektives berechtigtes Interesse geltend machen. Aus diesem Grund hat der französische Gesetzgeber die Möglichkeit für Vereine geschaffen, sich als klagebefugte Umweltvereine anerkennen zu lassen und so eine gesetzliche Vermutung für das Bestehen einer Klagebefugnis zu begründen. Danach begründet eine Anerkennung die gesetzliche Vermutung, dass Umweltschutzvereine, deren Aktionsgebiet das von der Verwaltungsentscheidung betroffene Gebiet einschließt, ein Interesse an einer Klage haben, sofern diese Entscheidung nach dem Datum der Anerkennung getroffen wurde.¹⁷⁰

Eine Umweltvereinigung kann in Frankreich anerkannt werden, wenn sie die folgenden Bedingungen aus Art. L141-1, R141-2 UGB FR erfüllt:

¹⁶⁸ Alle zitierten Gesetzestexte sind im Anhang nach Ländern aufgeführt (A Anhang zu Kapitel 4: Gesetzestexte).

¹⁶⁹ Benjamin Hogommat (2018): *Intérêt à agir et droit au recours : le point de vue des associations de protection de l'environnement*, Cahiers du Gridauh 2018/1 (N° 32), S. 145.

¹⁷⁰ Ebd., S. 146.

- ▶ Ordnungsgemäß angemeldeter Verein, Art. L141-1 Abs. 1 UGB FR,
- ▶ Seit drei Jahren aktiv, Art. L141-1 Abs. 1 UGB FR, bzw. in den Departements Bas-Rhin, Haut-Rhin und Moselle seit drei Jahren im Vereinsregister eingetragen, L141-1 Abs. 3 UGB FR,
- ▶ Satzungsgemäßer Zweck liegt im Umweltschutz, insbesondere in den Bereichen Naturschutz und Wildtiermanagement, Verbesserung der Lebensumstände, Schutz von Wasser, Luft, Boden, Stätten und Landschaften, Stadtplanung, Bekämpfung von Umweltverschmutzung und Umweltbelastungen, Art. L141-1 Abs. 1 i.V.m Art. R141-2 Nr. 1 UGB FR,
- ▶ Tatsächliche und öffentliche Tätigkeit, Art. R141-2 Nr. 1 UGB FR,
- ▶ Ausreichende Zahl von Mitgliedern im territorialen Tätigkeitsbereich, die entweder einzeln oder über Mitgliedsverbände Beiträge entrichten, Art. R141-2 Nr. 2 UGB FR,
- ▶ Nicht gewinnorientiert und uneigennützig Geschäftsführung (gestion désintéressée), Art. R141-2 Nr. 3 UGB FR,
- ▶ Demokratische Organisation (regelmäßige und periodische demokratische Wahlen der Führungskräfte, wirksame Kontrolle der Geschäftsführung durch die Mitglieder des Vereins), Art. R141-2 Nr. 4 UGB FR,
- ▶ nachgewiesene finanzielle Transparenz (Buchführung, Konten, die den Mitgliedern und den Behörden, mit denen der Verein in finanzieller Beziehung steht, zugänglich sind), Art. R141-2 Nr. 5 UGB FR.

Der Verein muss einen Antrag auf Anerkennung bei der zuständigen Stelle stellen, Art. R141-8 UGB FR. Laut Art. R141-15 UGB FR muss die Entscheidung über die Anerkennung dem Verein innerhalb von sechs Monaten ab dem Datum, an dem der Antrag für vollständig erklärt wurde, mitgeteilt werden. Nach Ablauf dieser Frist gilt die Anerkennung als erteilt.

Das Umweltministerium veröffentlicht regelmäßig eine Liste der auf nationaler Ebene anerkannten Umweltvereine. Danach waren im Mai 2021 45 Vereine und im Mai 2023 57 Vereine als klagebefugte Umweltvereine anerkannt.¹⁷¹

Im Stadtplanungsrecht gibt es ein seit 2018 neu eingeführtes Kriterium für die Klagebefugnis von Vereinen auf dem Gebiet von stadtplanerischen Entscheidungen. Gemäß Art. L600-1-1 des französischen Gesetzes über die Stadtplanung (GSP FR) ist ein Verein nur dann berechtigt, gegen eine Entscheidung zu städtischer Flächennutzung zu klagen, wenn er seine Vereinssatzung mindestens ein Jahr, bevor der Antrag des Vorhabenträgers im zuständigen Rathaus ausgelegt wurde, bei der Präfektur hinterlegt hat. Zu dieser Regelung ist seit November 2022 ein Verfahren vor dem ACCC gegen Frankreich anhängig (siehe dazu unten).¹⁷²

Zuständig für die Erteilung der Anerkennung ist die Präfektur des Departements, in dem die Vereinigung ihren Sitz hat, wenn es sich um eine Anerkennung auf Ebene des Departements oder einer Region handelt, Art. R141-12 UGB FR. Wenn es sich um eine Anerkennung auf nationaler Ebene handelt, ist das Umweltministerium¹⁷³ zuständig, Art. R*141-13 UGB FR.

¹⁷¹ Journal officiel électronique authentifié n° 0211 du 10/09/2021, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000044033365>; Journal officiel électronique authentifié n° 0124 du 31/05/2023, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000047602730>.

¹⁷² ACCC/C/2022/197 Frankreich.

¹⁷³ Aktueller Name: Ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires (dt.: Ministerium für die Ökologische Transformation und den Gebietszusammenhalt).

Die Anerkennung eines Umweltvereins gilt für fünf Jahre, Art. R141-3 UGB FR. Sie kann auf Antrag verlängert werden. Außerdem treffen Umweltvereine jährliche Berichtspflichten. Eine Verlängerung der Anerkennung muss 6 Monate vor Ablauf der laufenden Anerkennung beantragt werden, Art. R141-17-2 Abs. 1 UGB FR. Wenn dem Verein nach fristgerechter Antragstellung auf Verlängerung keine Entscheidung mitgeteilt wurde, gilt die Anerkennung mit Ablauf der alten Anerkennung als verlängert, Art. R141-17-2 Abs. 2 UGB FR (Anerkennungsfiktion). Für die Verlängerung muss der Verein einen Antrag auf Verlängerung einreichen, in dem er den nationalen, regionalen oder departementalen Rahmen angibt, für den die Verlängerung der Anerkennung beantragt wird, sowie einen Bericht über die Entwicklung des Vereins in den letzten fünf Jahren in Bezug auf seine Aktivitäten, das geografische Gebiet, in dem er tätig ist, und alle anderen Informationen, die den Antrag auf Verlängerung rechtfertigen.¹⁷⁴

Ein anerkannter Verein muss außerdem gemäß Art. R141-19 UGB FR, spezifiziert durch einen ausführenden Erlass¹⁷⁵, der Behörde, die die Zulassung erteilt hat, jedes Jahr die folgenden Unterlagen per Post oder auf elektronischem Wege übermitteln:

- Satzung und Geschäftsordnung, wenn sie seit der letzten Übermittlung geändert wurden,
- Anschrift des eingetragenen Sitzes der Vereinigung und Postanschrift, falls sie sich seit der letzten Übermittlung geändert haben,
- Name, Beruf, Anschrift und Staatsangehörigkeit der mit der Verwaltung der Vereinigung betrauten Personen,
- Tätigkeitsbericht, Gewinn- und Verlustrechnung und Bilanz und deren Anhänge, die von der Mitgliederversammlung genehmigt wurden, sowie das Protokoll dieser Versammlung,
- Protokoll der letzten ordentlichen Mitgliederversammlung und der außerordentlichen Mitgliederversammlung,
- Mitgliedsbeiträge, die Einnahmen aus diesen Beiträgen sowie die Anzahl und die geografische Verteilung der Mitglieder, die zum Zeitpunkt der Generalversammlung ihre Beiträge geleistet haben, unter Angabe der Anzahl der Mitglieder, die natürliche Personen sind.
- Anzahl der Einzelmitglieder, die über die angeschlossenen Verbände zahlen, falls vorhanden,
- Termine der Vorstandssitzungen.

Eine Anerkennung erlischt, wenn kein fristgerechter Antrag auf Verlängerung gemäß Art. R141-17-2 UGB FR gestellt wurde. Darüber hinaus kann die Anerkennung gemäß Art. R141-20 Abs. 1 UGB FR aufgehoben werden, wenn die Anerkennungsvoraussetzungen gemäß Art. L141-1 und R141-2 UGB FR nicht mehr vorliegen, wenn sich das Tätigkeitsgebiet verkleinert oder wenn die Berichtspflichten aus Art. R141-19 UGB FR nicht eingehalten werden. Vor einer Aufhebung der Anerkennung wird der Verein über die Gründe informiert und erhält die Möglichkeit zur Stellungnahme, Art. R141-20 Abs. 2 UGB FR. Gegen die Ablehnung der

¹⁷⁴ Beschluss des französischen Umweltministeriums vom 12. Juli 2011 über die Zusammensetzung des Antragsdossiers für eine Anerkennung im Bereich des Umweltschutzes, des Dossiers für die Erneuerung der Anerkennung und der Liste der jährlich vorzulegenden Dokumente, JORF n°0161 du 13 juillet 2011, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000024378799/#LEGIARTI000024378799>.

¹⁷⁵ Ebd.

Anerkennung steht dem Verein der allgemeine Rechtsschutz gegen ablehnende Verwaltungsentscheidungen offen.

Der Klagegegenstand ergibt sich aus Art. L142-1 Abs. 1 UGB FR und ist weit gefasst. Danach kann jede Vereinigung, die den Natur- und Umweltschutz zum Ziel hat, vor Verwaltungsgerichten wegen aller Streitgegenstände, die sich auf dieses Gebiet beziehen, klagen. Gemäß Art. L142-1 Abs. 1 UGB FR gilt für nach Art. L141-1 UGB FR anerkannte Umweltvereine die Vermutung, dass sie ein rechtliches Interesse haben, gegen jede Verwaltungsentscheidung vorzugehen, die in direktem Zusammenhang mit ihrem Zweck und ihren satzungsgemäßen Tätigkeiten steht und die schädliche Auswirkungen auf die Umwelt in dem gesamten oder einem Teil des Gebiets hat, für das die Vereinigungen zugelassen sind.

Gegen Frankreich ist vor dem ACCC seit November 2022 ein Verfahren zur Frage der Anerkennung und Eröffnung der Klagebefugnis für Umweltvereinigungen anhängig, das den Art. L600-1-1 GSP FR betrifft.¹⁷⁶ Diese Regelung beschränkt die Zulässigkeit von Klagen gegen Baugenehmigungen ausschließlich auf Klagen von Vereinigungen, deren Satzung mindestens ein Jahr vor der Auslegung des Bauantrags eingereicht wurde. Diese Bestimmung wurde 2018 neu in das GSP FR eingeführt mit der Begründung, dadurch die unangemessene Nutzung von Rechtsmitteln zu bekämpfen. Die vor dem ACCC beschwerdeführenden Organisationen machen jedoch geltend, dass diese neue Einschränkung der Klagebefugnis in keinem direkten Zusammenhang mit den Zielen der Rechtssicherheit und der Bekämpfung unzumutbarer Klagen stehe. Es bestehe kein kausaler Zusammenhang zwischen der Dauer des Bestehens einer Vereinigung, der Rechtswidrigkeit einer Baugenehmigung und der Qualität der Argumentation in einem Rechtsstreit, der auf eine Überprüfung abziele. In Anbetracht der Tatsache, dass Baugenehmigungen fast nie angefochten werden, dass nur ein äußerst geringer Teil der Klagen als unbegründet eingestuft wird und dass die Zahl der vor Gericht verhandelten Fälle nicht wesentlich gestiegen ist, erscheine diese unnötige Einschränkung des Rechts auf Zugang zu den Gerichten unverhältnismäßig.¹⁷⁷ Im Februar 2023 hat das ACCC die Beschwerde für zulässig erklärt, woraufhin Frankreich im Juli 2023 zu dem Verfahren Stellung nahm. Frankreich macht geltend, dass die angegriffene Regelung aus Art. L600-1 GSP FR mit Art. 9 AK vereinbar sei¹⁷⁸ Eine materielle Entscheidung des Compliance Committee steht noch aus.

5.3.2 Niederlande

In den Niederlanden ist der Zugang zu Gericht für Umweltvereinigungen weit gefasst. Ihre Klagebefugnis richtet sich nach den allgemeinen Vorschriften des Art. 1:2 und 1:3 des Allgemeinen Verwaltungsgesetzes der Niederlande (AVG NL). Es findet keine förmliche Anerkennung durch die Verwaltung statt, die Anerkennungsvoraussetzungen werden aber im Fall einer Klage vom zuständigen Gericht im Rahmen der Zulässigkeit geprüft. Daher entfallen Ausführungen zur zuständigen Stelle, Monitoring und Anerkennung.

In den Niederlanden können Parteien, die ein Interesse geltend machen können, Verwaltungsentscheidungen angreifen, Art. 1:3 AVG NL. Dabei postuliert der Art. 1:2 Nr. 1 AVG NL zunächst, dass jede Person interessierte Partei ist, deren Interessen durch einen Verwaltungsakt unmittelbar berührt wird. Gemäß Art. 1:2 Nr. 3 AVG NL gelten juristische Personen, also auch Umweltvereinigungen, als interessierte Partei, wenn die allgemeinen und kollektiven Interessen berührt sind, die sie gemäß ihres Zwecks und ihrer tatsächlichen

¹⁷⁶ ACCC/C/2022/197 Frankreich.

¹⁷⁷ ACCC/C/2022/197 Frankreich, Communication from the public to the ACCC, 10.11.2022, Rn. 3.

¹⁷⁸ Antwort Frankreichs auf die Informationsanfragen des Compliance Committee bezüglich der Einhaltung der Bestimmungen der Aarhus-Konvention durch Frankreich in Bezug auf den Zugang zu Gericht vom 21.07.2023 (ACCC/C/2022/197).

Tätigkeit besonders vertreten. Dies gilt auch für ausländische NGOs. Ein Beispiel für ein allgemeines Interesse ist etwa der Schutz der Umwelt in einem bestimmten Gebiet. Eines der wichtigsten Kriterien für eine juristische Person, die behauptet, ein allgemeines Interesse zu vertreten, ist die Tatsache, dass ihre Handlungen beweisen sollten, dass das spezifische allgemeine Interesse, das für den Fall relevant ist, von der juristischen Person wahrgenommen wurde, z. B. durch den Nachweis von Aktivitäten zum Schutz der Umwelt. Ob eine juristische Person allgemeine Interessen des Umweltschutzes vertritt, wird von Fall zu Fall von den niederländischen Verwaltungsgerichten beurteilt.¹⁷⁹

Stellt ein Gericht im Rahmen der Prüfung der Klagebefugnis fest, dass eine Vereinigung die Voraussetzungen nicht erfüllt, kann gegen diese Entscheidung grundsätzlich ein Rechtsmittel im Rahmen des Instanzenzugs eingelegt werden.

Gegen die Niederlande war bis heute vor dem ACCC kein Verfahren betreffend die nationalen Regelungen zur Anerkennung von Umweltvereinigungen anhängig.

5.3.3 Österreich

Die Voraussetzungen zur Anerkennung einer Umweltvereinigung bzw. Umweltorganisation sind im österreichischen Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVP-G AT) aus dem Jahr 2000 in § 19 Abs. 6-10 geregelt. Gemäß § 19 Abs. 1 Nr. 7 UVP-G AT haben nur nach § 19 Abs. 7 UVP-G AT anerkannte Umweltorganisationen Parteistellung.

Die Kriterien für die Anerkennung einer Umweltorganisation in Österreich ergeben sich aus § 19 Abs. 6 UVP-G AT. Eine Umweltorganisation muss

- ▶ Als Verein oder Stiftung organisiert sein,
- ▶ Umweltschutz als Zweck verfolgen,
- ▶ Gemeinnützige Ziele verfolgen,
- ▶ Mindestens drei Jahre mit dem Zweck des Umweltschutzes bestanden haben,
- ▶ Aus mindestens hundert Mitgliedern bestehen.
 - Sonderregelung für Verbände: Sie müssen mindestens fünf Mitgliedsvereine umfassen, die die oben genannten Kriterien erfüllen und insgesamt 500 Mitglieder haben.
 - Die entsprechende Mitgliedsanzahl ist der Behörde glaubhaft zu machen.

Es muss ein Antrag auf Anerkennung gestellt werden, aus dem neben den Anerkennungskriterien hervorgeht, auf welches/welche Bundesländer sich der Tätigkeitsbereich der Umweltorganisation erstreckt, § 19 Abs. 8 S. 1 UVP-G AT. Die Organisation kann Parteienrechte dann nur in diesem Bundesland bzw. in diesen Bundesländern oder daran unmittelbar angrenzenden Bundesland/Bundesländern ausüben, § 19 Abs. 8 S. 2 UVP-G AT.

Zuständig für die Anerkennung ist das österreichische Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (BMK) im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Arbeit und Wirtschaft (BMAW), § 19 Abs. 7 UVP-G AT.

¹⁷⁹ https://e-justice.europa.eu/300/EN/access_to_justice_in_environmental_matters?NETHERLANDS.

Das BMK veröffentlicht eine Liste der anerkannten Umweltorganisationen, § 19 Abs. 8 S. 3 UVP-G AT. Mit Stand 20. Februar 2024 sind 60 Umweltorganisationen anerkannt.¹⁸⁰ Die Liste beinhaltet folgende Informationen über die Organisation:

- Adresse
- Tätigkeitsbereich bzw. Bundesland/ Bundesländer, in welchem/n die Umweltorganisation zur Ausübung der Parteienrechte befugt ist
- Aktenzeichen und Ausstellungsdatum des Anerkennungsbescheids sowie ggf. der weiteren Überprüfungsbescheide

Die Überprüfung, ob die Anerkennungsvoraussetzungen auch weiterhin vorliegen, richtet sich nach § 19 Abs. 9 UVP-G AT. Danach muss eine anerkannte Umweltorganisation melden, wenn ein Anerkennungskriterium aus § 19 Abs. 6 UVP-G AT für sie nachträglich wegfällt. Alle drei Jahre, oder auf Verlangen des BMK oder einer UVP-Behörde, prüfen das BMK und das BMAW bei anerkannten Umweltorganisation die Einhaltung der Anerkennungsvoraussetzungen des § 19 Abs. 6 UVP-G AT. Wenn eine Organisation die Kriterien aus § 19 Abs. 6 UVP-G AT nicht mehr erfüllt, erlassen BMK und BMAW einen Feststellungsbescheid über die Nichterfüllung der Kriterien und die Organisation wird aus der Liste des BMK gestrichen, § 19 Abs. 9 S. 3, 4 UVP-G AT. Gegen diese Entscheidung steht der Organisation der allgemeine Rechtsschutz gegen ablehnende Verwaltungsentscheidungen offen.

Gemäß § 19 Abs. 10 UVP-G AT hat eine anerkannte Umweltorganisation Parteistellung und ist dadurch berechtigt, die Einhaltung von Umweltschutzvorschriften vor Gericht geltend zu machen, soweit sie im vorangegangenen Verwaltungserfahren schriftlich Einwendungen erhoben hat. Sie ist außerdem berechtigt, Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht sowie, wenn sie im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht Parteistellung hatte, Revision an den Verwaltungsgerichtshof zu erheben.

Im Jahr 2018 wurde § 19 Abs. 6 UVP-G AT um die Nummer 3 ergänzt, die als neue Anerkennungsvoraussetzung eine Mindestmitgliederzahl von 100 Personen für Vereine und 500 Personen für Verbände einführt.¹⁸¹ Außerdem müssen anerkannte Umweltorganisationen nunmehr alle drei Jahre geeignete Unterlagen vorlegen, um nachzuweisen, dass die Anerkennungsvoraussetzungen auch weiterhin vorliegen, § 19 Abs. 9 S. 5 UVP-G AT.¹⁸²

Momentan gibt es keine laufenden oder abgeschlossenen Beschwerdeverfahren vor dem ACCC gegen Österreich zu Anerkennungsvoraussetzungen von Umweltvereinigungen. Das Compliance Committee hat jedoch 2021 in seinem Bericht über die Einhaltung der Vorschriften durch Österreich festgestellt, dass die 2018 eingeführten Änderungen des § 19 Abs. 6 UVP-G AT zur Mindestanzahl von Mitgliedern mit Blick auf Art. 9 Abs. 3 AK Schritte in die falsche Richtung seien.¹⁸³ Das Committee zeigte sich besorgt über die zusätzlichen Beschränkungen der Klagebefugnis von Umweltverbänden, die durch diese Neuregelung verursacht werden.¹⁸⁴ In seiner Entscheidung von 2016 zur Situation in Schweden hatte das ACCC bereits entschieden, dass eine Mindestanzahl von 100 Mitgliedern dann im Einklang mit der AK sein kann, wenn Umweltschutzorganisationen mit weniger als 100 Mitgliedern alternativ ihre „Unterstützung

¹⁸⁰ https://www.bmk.gv.at/themen/klima_umwelt/betrieblich_umweltschutz/uvp/erkennung_org.html.

¹⁸¹ Österreichisches BGBl I 80/2018, S. 6.

¹⁸² Österreichisches BGBl I 80/2018, S. 6.

¹⁸³ ECE/MP.PP/2021/47 Österreich, Rn. 74.

¹⁸⁴ ECE/MP.PP/2021/47 Österreich, Rn. 75.

durch die Öffentlichkeit“ belegen können (dazu ausführlich unter 5.3.4).¹⁸⁵ Auch österreichische Umweltverbände kritisierten die 2018 vorgenommene Veränderung der Anerkennungsvoraussetzungen und halten sie für unvereinbar mit der AK und der UVP-Richtlinie¹⁸⁶ sowie der Richtlinie zu Industrieemissionen¹⁸⁷ der EU.¹⁸⁸

5.3.4 Schweden

Die Klagebefugnis bezüglich umweltrelevanter Maßnahmen für Umweltvereinigungen ist im schwedischen Umweltgesetzbuch (UGB SE) in Kapitel 16 unter den §§ 13 und 14 geregelt.

Es findet keine förmliche Anerkennung durch die Verwaltung statt, die Anerkennungsvoraussetzungen werden aber im Fall einer Klage vom zuständigen Gericht im Rahmen der Zulässigkeit geprüft. Daher entfallen im Weiteren Ausführungen zur zuständigen Stelle, Monitoring und Anerkennung.

Vereinigungen oder andere juristische Personen sind gem. Kap. 16 § 13 Abs. 1 Nr. 1-4 UGB SE klagebefugt, wenn sie

- ▶ als Hauptzweck den Natur- oder Umweltschutz verfolgen,
- ▶ nicht auf Gewinn ausgerichtet sind,
- ▶ seit mindestens drei Jahren in Schweden tätig sind und
- ▶ mindestens 100 Mitglieder haben oder auf andere Weise nachweisen, dass sie öffentliche Unterstützung genießen.

Stellt ein Gericht im Rahmen der Prüfung der Klagebefugnis fest, dass eine Vereinigung die Voraussetzungen nicht erfüllt, kann gegen diese Entscheidung grundsätzlich ein Rechtsmittel im Rahmen des Instanzenzugs eingelegt werden.

Der Klagegegenstand ist abschließend im Kap. 16 § 13 UGB SE geregelt und grenzt den Anwendungsbereich des Klagerechts von Umweltvereinigungen auf Entscheidungen im Rahmen des UGB SE ein.

Vereinigungen, die die Voraussetzungen aus Kap. 16 § 13 Abs. 1 Nr. 1-4 UGB SE erfüllen, können gegen folgende Entscheidungen klagen:

- ▶ Genehmigungen nach dem UGB SE
- ▶ Zulassungen nach dem UGB SE
- ▶ Befreiungen nach dem UGB SE
- ▶ Aufhebung von Schutzgebieten nach Kapitel 7 des UGB SE
- ▶ Überwachung von verschmutzten Gebieten nach Kapitel 10 des UGB SE
- ▶ In Angelegenheiten nach dem aufgrund des UGB SE erlassenen Verordnungen

¹⁸⁵ ACCC/C/2013/81 Schweden, Rn. 85.

¹⁸⁶ Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVP-Richtlinie).

¹⁸⁷ Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung).

¹⁸⁸ Lueger, Schamschula (2019): Rechtswidrige Anerkennungsvoraussetzungen von Umweltorganisationen seit der UVP-G-Novelle 2018, Öko-Büro, 21.11.2019.

Nach Kap. 16 § 14 UGB SE ist außerdem eine Vereinigung klagebefugt, die als Zweck die Wahrung von Erholungsmöglichkeiten im Freien hat und ihr Klagerecht in Bezug auf den Küstenschutz geltend macht.

Im Jahr 2010 wurde die bis dahin in Schweden geltende Voraussetzung von einer Mindestanzahl von 2000 Mitgliedern für klagebefugte Umweltvereinigungen auf 100 gesenkt und die zusätzliche Möglichkeit eingeführt, auf andere Weise die öffentliche Unterstützung der Vereinigungen nachzuweisen, Kap. 16 § 13 Abs. 1 Nr. 4 UGB SE.

Der Änderung war ein Urteil des EuGHs vorausgegangen, der 2009 in der Rechtssache C-263/08 in einem schwedischen Fall entschied, dass eine feste Mindestanzahl von 2000 Mitgliedern, um umweltbezogene Entscheidungen anfechten zu können, nicht mit den Zielen der UVP-Richtlinie der EU vereinbar sei.¹⁸⁹ Zwar könne sich die Voraussetzung, dass eine Umweltschutzvereinigung eine Mindestzahl an Mitgliedern haben muss, als sachdienlich erweisen, um sicherzustellen, dass diese Vereinigung auch tatsächlich existiert und tätig ist.¹⁹⁰ Die erforderliche Mitgliederzahl dürfe jedoch vom nationalen Recht nicht so hoch angesetzt werden, dass sie den Zielen der UVP-Richtlinie der EU, insbesondere dem Ziel, die gerichtliche Kontrolle der unter die Richtlinie fallenden Vorgänge unschwer zu ermöglichen, zuwiderlaufe.¹⁹¹

Das ACCC äußerte sich 2016 zur Vereinbarkeit von Art. 9 Abs. 3 AK mit der neuen schwedischen Regelung, wonach grundsätzlich nur Umweltschutzorganisationen mit mindestens 100 Mitgliedern Zugang zu Gericht gewährt wird.¹⁹² Das Committee stellte fest, dass die im schwedischen Recht festgelegten Kriterien in Bezug auf Umweltschutzorganisationen nun nicht mehr außerhalb des Ermessensspielraums liegen, der den Vertragsparteien bei der Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 AK zusteht. Als Begründung führte es an, dass auch Vereinigungen mit weniger als 100 Mitgliedern nach der neuen schwedischen Regelung klagebefugt sein können, solange sie die Unterstützung der Öffentlichkeit nachweisen und seit mindestens drei Jahren aktiv sind.¹⁹³

5.3.5 Schweiz

Das Verbandsbeschwerderecht für Umweltschutzorganisationen in der Schweiz ist in Art. 55 und 55f des Umweltschutzgesetzes (USG CH), in Art. 12 des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG CH), in Art. 28 des Gentechnikgesetzes (GTG CH) sowie in der Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen (VBO CH) verankert.

Eine Vereinigung muss nach ihren Statuten und auch tatsächlich die folgenden Voraussetzungen erfüllen, um vom Verbandsbeschwerderecht Gebrauch machen zu können:

- ▶ ideelle Organisation, Art. 55 Abs. 1 lit. b USG CH, Art. 12 Abs. 1 lit. b (2) NHG CH,
- ▶ Umweltschutzorganisation bzw. Natur- und Heimatschutzorganisation, Art. 55 Abs. 1 USG CH,
- ▶ gesamtschweizerisch tätig, Art. 55 Abs. 1 lit. a USG CH, Art. 55f Abs. 1 lit. a USG CH, Art. 12 Abs. 1 lit. b (1) NHG CH, Art. 28 Abs. 1 GTG CH,

¹⁸⁹ EuGH (*Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening*), Urt. v. 25.10.2009, Rs. C-263/08, Rn. 52.

¹⁹⁰ Ebd., Rn. 47.

¹⁹¹ Ebd.

¹⁹² ACCC/C/2013/81 Schweden.

¹⁹³ ACCC/C/2013/81 Schweden, ECE/MP.PP/C.1/2017/4, Rn. 85.

- seit 10 Jahren bestehen und in diesen 10 Jahren alle übrigen Voraussetzungen immer erfüllt haben, Art. 55 Abs. 2 USG CH, Art. 55f Abs. 1 lit. b USG CH, Art. 12 Abs. 2 NHG CH, Art. 28 Abs. 1 GTG CH.

Im Anhang zur VBO CH wird das Verzeichnis der nach dem USG CH, dem GTG CH oder dem NHG CH beschwerdeberechtigten Organisationen veröffentlicht. Die aktuelle Liste ist auf dem Stand vom 17. April 2019 und umfasst 31 Organisationen sowie die Information, ob sie nach USG CH und GTG CH oder NHG CH beschwerdeberechtigt sind.¹⁹⁴

Zuständig für Anerkennung neuer Vereinigungen ist der Bundesrat gemäß Art. 3 Abs. 2 VBO CH. Kontrolliert werden die bereits anerkannten Vereinigungen durch das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, Art. 2 Abs. 1 VBO CH. Zuständig für die Berichterstattung der Vereinigungen ist das Bundesamt für Umwelt (BAFU) laut Art. 4 Abs. 1 S. 2 VBO CH.

Laut Art. 2 Abs. 1 VBO CH müssen anerkannte Organisationen dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Departement) unverzüglich mitteilen, wenn sie ihren statutarischen Zweck, ihre Rechtsform oder ihre Bezeichnung ändern. Daraufhin kontrolliert das Departement, ob die Organisation die Voraussetzungen für das Beschwerderecht noch erfüllt. Wenn dies nicht mehr der Fall sein sollte, beantragt das Departement beim Bundesrat, die betroffene Organisation aus der Liste der beschwerdeberechtigten Organisationen zu streichen, wodurch das Klagerecht erlischt, Art. 2 Abs. 2 VBO CH.

Beschwerdeberechtigte Organisationen sind gemäß Art. 4 Abs. 1 VBO CH dazu verpflichtet, eine jährliche Statistik über ihre Beschwerdetätigkeit zu führen, die sie zusammen mit ihrem Jahresbericht jeweils bis Ende April dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) einreichen müssen. Diese Informationen müssen die Organisationen auch der Öffentlichkeit zugänglich machen. In der Statistik muss die Organisation gemäß Art. 4 Abs. 2 VBO CH aufschlüsseln, in wie vielen im vergangenen Jahr abgeschlossenen Fällen ihre Beschwerden gutgeheißen, teilweise gutgeheißen, abgelehnt oder gegenstandslos wurden, in wie vielen Fällen Vereinbarungen mit den Antragstellenden getroffen wurden und sie die Beschwerde deswegen zurückgezogen hat und in wie vielen Fällen sie ihre Beschwerde ohne Vereinbarung zurückgezogen hat. Das BAFU erstellt gemäß Art. 4 Abs. 3 VBO CH eine Gesamtstatistik zu diesen Daten und veröffentlicht sie.¹⁹⁵

Das Departement kann das Beschwerderecht erlöschen lassen, wenn die Organisation die Voraussetzungen für das Beschwerderecht nicht mehr erfüllt. Dazu beantragt das Departement gemäß Art. 2 Abs. 2 VBO CH beim Bundesrat, die betroffene Organisation aus der Liste der beschwerdeberechtigten Organisationen zu streichen, wodurch das Beschwerderecht erlischt. Gegen den Entzug der Anerkennung steht der Organisation der allgemeine Rechtsschutz gegen ablehnende Verwaltungsentscheidungen offen.

Der Beschwerdegegenstand richtet sich nach den Regelungen im USG CH, GTG CH oder dem NHG CH. Beschwerden können sich demnach gegen UVP-pflichtige Anlagen, gegen das Inverkehrbringen von pathogenen Organismen und gegen natur- und heimatschutzrechtliche Entscheidungen richten.

Im Einzelnen kann sich gemäß Art. 55 Abs. 1 USG CH eine Beschwerde gegen Verfügungen der kantonalen Behörden oder der Bundesbehörden über die Planung, Errichtung oder Änderung

¹⁹⁴ https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1990/1086_1086_1086/de#lv1_u1.

¹⁹⁵ <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/recht/fachinformationen/verbandsbeschwerderecht/statistik-und-evaluation-des-verbandsbeschwerderechts.html>.

von Anlagen richten, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung nach Artikel 10a USG CH erforderlich ist. Beschwerdegegenstand kann gemäß Art. 55f Abs. 1 USG CH darüber hinaus auch die Bewilligung über das Inverkehrbringen pathogener Organismen sein, die bestimmungsgemäß in der Umwelt verwendet werden sollen. Laut Art. 12 Abs. 1 NHG CH steht den beschwerdeberechtigten Organisationen außerdem ein Beschwerderecht gegen alle Verfügungen der kantonalen Behörden oder der Bundesbehörden auf Grundlage des NHG CH zu.

Gegen die Schweiz ist oder war vor dem ACCC kein Verfahren betreffend die nationalen Regelungen zur Anerkennung von Umweltvereinigungen anhängig.

5.3.6 Deutschland

Die Anerkennung von Umweltvereinigungen in Deutschland ist in § 3 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (UmwRG) geregelt.

Die Kriterien für die Anerkennung einer Umweltvereinigung in Deutschland ergeben sich aus § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 1-5 UmwRG. Eine Vereinigung hat danach ein Recht auf Anerkennung, wenn sie

- ▶ vorwiegend die Ziele des Umweltschutzes fördert,
- ▶ mindestens drei Jahre besteht,
- ▶ Gewähr für sachgerechte Aufgabenerfüllung bietet,
- ▶ gemeinnützige Zwecke verfolgt, und
- ▶ mitgliedschaftlich und binnendemokratisch organisiert ist.

Gemäß § 3 Abs. 2 und 3 UmwRG ist das Umweltbundesamt zuständig für die Anerkennung von ausländischen Vereinigungen sowie für Vereinigungen mit einem Tätigkeitsbereich, der über das Gebiet eines Bundeslandes hinausgeht. Die jeweils zuständige Landesbehörde spricht die Anerkennung aus für inländische Vereinigungen mit einem Tätigkeitsbereich, der nicht über das Gebiet eines Bundeslandes hinausgeht.

Das Umweltbundesamt veröffentlicht eine Liste der aktuell anerkannten Umwelt- und Naturschutzvereinigungen. Diese enthält mit Stand vom 16. September 2024 insgesamt 143 vom Bund anerkannte Vereinigungen.¹⁹⁶ Auf Bundes- und Landesebene sind zurzeit insgesamt 402 Umweltvereinigungen anerkannt.¹⁹⁷

Es gibt keine Vorschriften in Deutschland, die ein regelmäßiges Monitoring der Anerkennungsvoraussetzungen von bereits anerkannten Vereinigungen vorschreiben. Die zuständige Behörde kann die Anerkennung allerdings jederzeit widerrufen, wenn eine Anerkennungsvoraussetzung nachträglich wegfällt, § 49 Abs. 2 Nr. 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG). Die zuständige Behörde kann gemäß § 3 Abs. 1 S. 4 UmwRG auch nachträglich die Auflage erteilen, dass Satzungsänderungen mitzuteilen sind, so dass das weitere Vorliegen der Anerkennungsfähigkeit anlassbezogen überprüft werden kann. Daneben besteht der Amtsermittlungsgrundsatz, demzufolge die Behörde eine Überprüfung durchzuführen hat, wenn sie entweder selbst oder durch Dritte Kenntnis von konkreten Anhaltspunkten erlangt, die Zweifel am Fortbestehen der Anerkennungsvoraussetzungen begründen. Auf dieser Grundlage entscheidet die Behörde, ob das Klagerecht weiterhin besteht oder ganz oder teilweise entzogen werden muss. Gegen die

¹⁹⁶ <https://www.umweltbundesamt.de/dokument/vom-bund-erkannte-umwelt-naturschutzvereinigungen-0>.

¹⁹⁷ Siehe oben 2.7.1.

vollständige oder teilweise Ablehnung des Antrags auf Anerkennung steht der Umweltvereinigung der Verwaltungsrechtsweg gemäß § 40 Abs. 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) offen.

Anerkannte Umweltvereinigungen können gegen die in § 1 Abs. 1 UmwRG als Katalog abschließend aufgelisteten Klagegegenstände Rechtsbehelfe geltend machen.

Bisher gibt es ein abgeschlossenes Verfahren gegen Deutschland vor dem ACCC zu Anerkennungsvoraussetzungen von Umweltvereinigungen.¹⁹⁸ In der Entscheidung hat das ACCC festgestellt, dass die Regelung des § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 UmwRG nicht mit Art. 9 Abs. 2 i.V.m. Art. 2 Abs. 5 AK vereinbar ist. Laut dem ACCC verstößt Deutschland gegen seine Verpflichtungen aus der Aarhus Konvention, wenn es ein Kriterium anwendet, das Umweltvereinigungen, die keine offene Mitgliedschaft mit vollem Stimmrecht für die Mitglieder aufweisen, effektiv vom Zugang zu einem Überprüfungsverfahren für Entscheidungen nach Art. 6 AK ausschließt.¹⁹⁹ Das ACCC empfiehlt Deutschland daher, § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 UmwRG zu streichen.²⁰⁰ Eine Umsetzung der Empfehlungen des ACCC wurde mit der Vorstellung des Gesetzesentwurfs zur erneuten Novelle des UmwRG angekündigt.²⁰¹

5.4 Rechtsvergleich

Die rechtsvergleichende Untersuchung zur Anerkennung von Umweltvereinigungen in verschiedenen europäischen Ländern zeigt, dass trotz eines gemeinsamen rechtlichen Rahmens durch die Aarhus-Konvention erhebliche Unterschiede in der konkreten Umsetzung bestehen. Diese Unterschiede betreffen insbesondere die Anerkennungsvoraussetzungen, die zuständigen Stellen, die Überwachung der Anerkennung sowie den Klagegegenstand und den Rechtsschutz bei Nicht-Anerkennung.

5.4.1 Kriterien für die Anerkennung

Die Kriterien für die Anerkennung von Umweltvereinigungen teilen einen erkennbaren gemeinsamen Kern, der auf die Regelung des Art. 2 Abs. 5 AK zurückgeht, wonach Vereinigungen „die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen“ in umweltbezogenen Entscheidungsverfahren beteiligungs- und klageberechtigt sein müssen. So ist es in allen untersuchten Ländern die zentrale Anerkennungsvoraussetzung, dass eine Vereinigung zumindest auch Ziele des Umweltschutzes verfolgen muss. In Österreich, Schweden, Frankreich und Deutschland wird darüber hinaus gefordert, dass der Umweltschutz das vorwiegende, hauptsächliche Ziel der Organisation sein muss. In allen untersuchten Ländern – außer in den Niederlanden – müssen anererkennungsfähige Vereinigungen außerdem gemeinnützige Zwecke verfolgen, dürfen also nicht gewinnorientiert organisiert sein.

Über das geteilte Ziel des Umweltschutzes hinaus unterscheiden sich die Anerkennungsvoraussetzungen zwischen den untersuchten Ländern jedoch teilweise stark. Abweichende Regelungen gibt es etwa zur Rechtsform, den Bestand einer Vereinigung, Organisationsstrukturen und Mitgliederzahl.

¹⁹⁸ ACCC/C/2016/137 Deutschland.

¹⁹⁹ ACCC/C/2016/137 Deutschland, ECE/MP.PP/C.1/2021/25, Rn. 120.

²⁰⁰ ACCC/C/2016/137 Deutschland, ECE/MP.PP/C.1/2021/25, Rn. 121.

²⁰¹ Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und weiterer umweltrechtlicher Vorschriften v. 30.09.2024, BT-Drs. 20/13081.

In Österreich können nur Vereine und Stiftungen als Umweltvereinigungen anerkannt werden.²⁰² In Frankreich und Deutschland ist die Anerkennung de facto auf Vereine begrenzt.²⁰³ In Schweden, den Niederlanden und der Schweiz finden sich keine näheren Regelungen zur vorgeschriebenen Rechtsform von Umweltvereinigungen.

In Frankreich, Österreich, Schweden und Deutschland werden nur Vereinigungen anerkannt, die bereits seit mindestens drei Jahren mit dem festgelegten Zweck des Umweltschutzes existieren.²⁰⁴ In der Schweiz beträgt diese Zeit sogar zehn Jahre.²⁰⁵ In den Niederlanden ist der Bestand einer Vereinigung über einen bestimmten Zeitraum hinweg keine Anerkennungsvoraussetzung.

In Deutschland muss als weiteres Anerkennungskriterium eine Vereinigung die Gewähr für sachgerechte Aufgabenerfüllung bieten.²⁰⁶ Eine ähnlich explizite Regelung findet sich nicht in anderen untersuchten Rechtsordnungen, wird dort aber wohl trotzdem teilweise durch bestimmte vorgeschriebene Rechtsformen sichergestellt, wie etwa in Frankreich oder Österreich.

Die auf Mitgliederzahl und -organisation bezogenen Kriterien waren bisher den meisten Änderungen unterworfen, was auf die einschlägige Rechtsprechung des EuGH und des ACCC zu diesen Fragen zurückzuführen ist. Nach einem Urteil des EuGH aus 2009²⁰⁷ senkte der schwedische Gesetzgeber die Mindestanzahl von Mitgliedern von 2.000 auf 100 und führte das Zusatzkriterium ein, dass kleinere Vereinigungen auch auf andere Art als über die Mitgliederzahl die Unterstützung der Öffentlichkeit nachweisen können.²⁰⁸ Dagegen gilt in Österreich eine strikte Anforderung von mindestens 100 Mitgliedern.²⁰⁹ Die französische Regelung fordert lediglich eine „ausreichende Zahl von Mitgliedern“ ohne eine spezifische Anzahl festzulegen.²¹⁰ Keine Regelung zur Mitgliederzahl von Umweltvereinigungen gibt es in der Schweiz, in den Niederlanden und in Deutschland.

Jenseits der konkreten Mitgliederzahlen müssen Vereinigungen in Frankreich und Deutschland eine demokratische Binnenorganisation vorweisen, um anererkennungsfähig zu sein.²¹¹ Dies ist in Frankreich dadurch gewährleistet, dass dort schon nach dem Gesetzeswortlaut nur Vereine anerkannt werden. In Deutschland führt die Anforderung der Binnendemokratie de facto dazu, dass hauptsächlich in der Rechtsform des Vereins organisierte Vereinigungen anerkannt werden können, da sie binnendemokratisch organisiert sind und gemeinwohlorientierte Zwecke verfolgen. Nicht anererkennungsfähig sind daher z. B. Stiftungen.²¹² Dies wird von Umweltverbänden in Deutschland sowie dem ACCC kritisiert.²¹³

²⁰² § 19 Abs. 6 UVP-G AT.

²⁰³ Art. L.141-1 UGB FR; § 3 Abs. 1 Nr. 5 UmwRG; Vereine gewährleisten eine binnendemokratische Organisation.

²⁰⁴ Art. L141-1 Abs. 1 UGB FR; § 19 Abs. 6 Nr. 3 UVP-G AT; Kap. 16 § 13 Abs. 1 Nr. 3 UGB SE; § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 UmwRG.

²⁰⁵ Art. 55 Abs. 2 USG CH, Art. 55f Abs. 1 lit. b USG CH, Art. 12 Abs. 2 NHG CH, Art. 28 Abs. 1 GTG CH.

²⁰⁶ § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 UmwRG.

²⁰⁷ EuGH, Rs. C-263/08.

²⁰⁸ Kapitel 16, § 13, Abs. 1 Nr. 4 UGB SE.

²⁰⁹ § 19 Abs. 6 Nr. 3 S. 2 UVP-G AT.

²¹⁰ Art. L.141-1 UGB FR.

²¹¹ Art. R141 2 Nr. 4 UGB FR; § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 UmwRG.

²¹² Fellenberg, Schiller, in: Landmann, Rohmer, Umweltrecht, § 3 UmwRG, Rn. 31.

²¹³ ACCC/C/2016/137 Deutschland, ECE/MP.PP/C.1/2021/25, Rn. 121.

5.4.2 Zuständige Stelle

In den untersuchten Ländern gibt es zwei Lösungen dafür, welche Stelle dafür zuständig ist, klagebefugte Umweltvereinigungen anzuerkennen. Entweder gibt es ein vorgelagertes Verwaltungsverfahren zur allgemeinen Anerkennung von Vereinigungen, worauf diese sich dann später bei der Erhebung einer Verbandsklage berufen können. So werden Vereinigungen in Österreich durch das dortige Umweltministerium, in der Schweiz durch den Bundesrat und in Deutschland durch das Umweltbundesamt oder die Umweltbehörden der Länder anerkannt.²¹⁴ In den Niederlanden und in Schweden erfolgt hingegen keine vorgelagerte Anerkennung. Dort ist es vielmehr Aufgabe der Verwaltungsgerichte, bei jeder Verbandsklage von neuem die Klagebefugnis von Umweltvereinigungen festzustellen. Frankreich hat sich für eine hybride Lösung entschieden. Sowohl eine Anerkennung im Verwaltungsverfahren mit Indikationswirkung für eine spätere Klagebefugnis als auch die Begründung der Klagebefugnis ohne vorherige Anerkennung unmittelbar durch ein Gericht ist möglich. Vereinigungen können daher in Frankreich von der örtlichen Präfektur oder vom Umweltministerium anerkannt werden.²¹⁵ Aber auch nicht anerkannte Umweltvereinigungen können Klage in Umweltangelegenheiten erheben, wobei das jeweilige Verwaltungsgericht das Vorliegen eines rechtlichen Interesses im konkreten Fall prüft.²¹⁶

5.4.3 Monitoring

In Schweden, den Niederlanden, Deutschland und der Schweiz findet kein zyklisches Überprüfungsverfahren statt, ob eine Vereinigung auch nach einer bestimmten Zeit noch die durch nationales Recht vorgegebenen Anerkennungsvoraussetzungen erfüllt. In Schweden und den Niederlanden werden die Voraussetzungen bei jeder durch die Vereinigung erhobenen Klage im Rahmen der Zulässigkeit von Verwaltungsgerichten geprüft. In Deutschland werden einmal anerkannte Vereinigungen von Amts wegen keiner regelmäßigen Kontrolle unterzogen, ob sie auch weiterhin die Voraussetzungen aus § 3 Abs. 1 UmwRG erfüllen. Dies ist in der Schweiz grundsätzlich ähnlich, dort müssen Umweltvereinigungen es jedoch der zuständigen Behörde melden, wenn sich ihr statutarischer Zweck, ihre Rechtsform oder ihre Bezeichnung geändert hat.²¹⁷ Auf dieser Grundlage entscheidet die Behörde, ob das Beschwerde- bzw. Klagerecht weiterhin besteht oder ganz oder teilweise entzogen werden muss. In der Schweiz besteht außerdem als einziges unter den untersuchten Ländern eine Pflicht für beschwerdeberechtigte Organisationen, eine jährliche Statistik über ihre Beschwerdetätigkeit zu führen, die diese zusammen mit ihrem Jahresbericht dem BAFU einreichen müssen.²¹⁸ Diese Informationen müssen die Organisationen auch der Öffentlichkeit zugänglich machen. Das BAFU erstellt eine Gesamtstatistik zu diesen Daten und veröffentlicht sie.²¹⁹

In Österreich und Frankreich sind Verfahren geregelt, durch die in regelmäßigen Abständen festgestellt wird, ob die Anerkennungsvoraussetzungen von anerkannten Umweltvereinigungen noch vorliegen. In Österreich kann eine solche Überprüfung auf Verlangen durch das Umweltministerium oder eine UVP-Behörde veranlasst werden, muss aber mindestens alle drei

²¹⁴ § 19 Abs. 7 UVP-G AT; Art. 3 Abs. 2 VBO CH; § 3 Abs. 2 und 3 UmwRG.

²¹⁵ Art. R141-12, R*141-13 UGB FR.

²¹⁶ Art. L142-1 Abs. 1 UGB FR.

²¹⁷ Art. 2 Abs. 1 VBO CH.

²¹⁸ Art. 4 Abs. 1 VBO CH.

²¹⁹ Art. 4 Abs. 3 VBO CH.

Jahre stattfinden.²²⁰ In Frankreich ist die Anerkennung auf fünf Jahre befristet, eine Verlängerung muss beantragt werden.²²¹ Bei fristgerechter Antragstellung kann sich eine Umweltvereinigung jedoch auf eine Anerkennungsfiktion zu ihren Gunsten berufen, wenn eine Entscheidung über die erneute Anerkennung nicht fristgerecht ergeht.²²² Weiter müssen Vereinigungen in Frankreich der zuständigen Behörde jährlich die aktualisierten Vereinsdokumente zur Kenntnis schicken.

5.4.4 Entzug der Anerkennung

Der Entzug der Anerkennung des Status als anerkannte Umweltvereinigung ist nur in Österreich, Frankreich, der Schweiz und Deutschland möglich, wo die Anerkennung durch die Verwaltung und nicht ad-hoc durch Gerichte erfolgt. Der Entzug der Anerkennung ist in diesen Ländern grundsätzlich dann möglich, wenn die Anerkennungsvoraussetzungen für eine Vereinigung nicht mehr vorliegen. In Österreich und Frankreich kann der Entzug der Anerkennung im Rahmen der regelmäßigen Überprüfung des Bestehens der Anerkennungsvoraussetzungen erfolgen, wenn eine der Voraussetzungen nicht mehr gegeben ist.²²³ Auch in der Schweiz ist ein Entzug der Anerkennung jederzeit möglich, wenn die Anerkennungsvoraussetzungen nicht mehr gegeben sind.²²⁴ In Deutschland ist die Möglichkeit des Entzugs der Anerkennung im Unterschied zu den drei anderen Ländern nicht speziell im Umweltrecht geregelt. Da es sich bei der Anerkennung von Vereinigungen aber um einen Verwaltungsakt handelt, kann dieser nach den allgemeinen Regelungen des § 49 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG widerrufen werden, wenn eine Anerkennungsvoraussetzung nachträglich wegfällt.

5.4.5 Klagegegenstand

Die Klagegegenstände, die mit einer Umweltverbandsklage geltend gemacht werden können, werden in den untersuchten Ländern entweder durch eine Generalklausel oder durch katalogartige Aufzählungen geregelt. Im französischen Recht findet sich eine weite Generalklausel zum Klagegegenstand. Danach kann jede Vereinigung, die den Natur- und Umweltschutz zum Ziel hat, vor den Verwaltungsgerichten wegen aller Streitgegenstände klagen, die sich auf dieses Gebiet beziehen.²²⁵ Ein ähnlicher Ansatz gilt in den Niederlanden. Dort können Umweltvereinigungen als interessierte Partei gegen alle Aktivitäten klagen, die vom Zweck der Vereinigung und ihren tatsächlichen Aktivitäten umfasst sind.²²⁶ Auch in Österreich kann eine Umweltvereinigung grundsätzlich die Einhaltung von Umweltschutzvorschriften vor Gericht geltend zu machen, ohne dass im österreichischen UVPG ein abschließender Anwendungskatalog normiert ist.²²⁷ Es kann jedoch zu Einschränkungen durch Regelungen in anderen Gesetzen kommen.

Im Gegensatz zu diesen weiten Regelungen in Frankreich, Österreich und den Niederlanden finden sich im schwedischen, schweizerischen und deutschen Recht katalogartige Aufzählungen von möglichen Klagegegenständen, die durch eine Umweltverbandsklage geltend gemacht

²²⁰ § 19 Abs. 9 UVP-G AT.

²²¹ Art. R141-3 UGB FR.

²²² Art. R141-17-2 UGB FR.

²²³ § 19 Abs. 9 S. 3 UVP-G AT; Art. R141-20 UGB FR.

²²⁴ Art. 2 Abs. 2 VBO CH.

²²⁵ Art. L.142-1 UGB FR.

²²⁶ Art. 1:2 Nr. 3 AVG NL.

²²⁷ § 19 Abs. 10 UVP-G AT.

werden können.²²⁸ Während die Regelungen dazu in Schweden und der Schweiz eher allgemeinerer Art sind und die der Klage zugänglichen Entscheidungen lediglich grob bezeichnen, findet sich im deutschen UmwRG ein detaillierter Katalog, welche Entscheidungen angegriffen werden können.

5.4.6 Rechtsschutz bei Nicht-Anerkennung

Umweltvereinigungen können in allen untersuchten Ländern Rechtsschutz gegen eine ablehnende Entscheidung auf Anerkennung erhalten. Wird die Anerkennung im Vorhinein in einem Verwaltungsverfahren ausgesprochen, steht ihnen in Österreich, Frankreich, der Schweiz und Deutschland der allgemeine Rechtsschutz gegen ablehnende Verwaltungsentscheidungen offen. In Schweden und den Niederlanden, wo allein im Rahmen der Feststellung der Klagebefugnis ad-hoc durch Gerichte die Anerkennungsvoraussetzungen geprüft werden, kann eine Vereinigung gegen ein Urteil, dass ihnen die Klagebefugnis wegen Nichtvorliegens der Anerkennungsvoraussetzungen verwehrt, durch Einlegung eines Rechtsmittels im weiteren Instanzenzug vorgehen.

5.4.7 Verfahren vor dem ACCC zur Anerkennung von Vereinigungen

Alle Entscheidungen und Stellungnahmen des ACCC mit Bezug zu Regelungen zu Anerkennungsvoraussetzungen in den untersuchten Ländern drehen sich bisher um Anzahl und Organisation der Mitglieder der Vereinigungen. Das ACCC hat sich in Bezug auf Schweden, Österreich und Deutschland bereits zu Fragen der Anerkennungsvoraussetzungen von Umweltvereinigungen geäußert. Im Fall gegen Schweden stellte das ACCC fest, dass es mit der Aarhus-Konvention vereinbar ist, wenn eine Umweltvereinigung mindestens 100 Mitglieder hat oder auf andere Weise nachweisen kann, dass sie öffentliche Unterstützung genießt, um klageberechtigt zu sein.²²⁹ Dagegen hält das ACCC die österreichische Regelung der Mindestzahl von 100 Mitgliedern, ohne weitere Möglichkeit für kleinere Organisationen, ihre Relevanz nachzuweisen, für "einen Schritt in die falsche Richtung".²³⁰ Auf Deutschland bezogen entschied das ACCC, dass die Voraussetzung der binnendemokratischen Organisation aus § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 UmwRG ebenfalls nicht mit der Aarhus-Konvention vereinbar ist.²³¹

Ein weiteres Verfahren vor dem ACCC ist momentan gegen Frankreich anhängig. Dabei geht es darum, ob eine Regelung mit der Aarhus-Konvention vereinbar ist, die verlangt, dass eine Organisation nur dann gegen eine Baugenehmigung klagen darf, wenn ihre Satzung mindestens ein Jahr vor der Auslegung des Bauantrags eingereicht wurde.²³² Eine Entscheidung steht noch aus.

5.5 Fazit

Es wird deutlich, dass die Anerkennungsvoraussetzungen für Umweltvereinigungen in den untersuchten Ländern zwar einige Parallelen aufweisen, sich jedoch in zentralen Punkten unterscheiden. Alle untersuchten Länder sehen Regelungen vor, die den Zweck der Förderung des Umweltschutzes als grundlegende Voraussetzung für die Anerkennung von Umweltvereinigungen normieren. In Ländern wie Österreich, Schweden, Frankreich und

²²⁸ Kapitel 16 § 13 UGB SE; Art. 55 Abs. 1 USG CH, Art. 55f Abs. 1 USG CH, Art. 12 Abs. 1 NHG CH; § 1 Abs. 1 S. 1 UmwRG.

²²⁹ ACCC/C/2013/81 Schweden.

²³⁰ ECE/MP.PP/2021/47 Österreich, Rn. 74.

²³¹ ACCC/C/2016/137 Deutschland.

²³² ACCC/C/2022/197 Frankreich.

Deutschland muss der Umweltschutz darüber hinaus das vorwiegende und damit prägende Ziel der Vereinigung sein.

Besonders divergent sind die Anforderungen an die Rechtsform, die Dauer des Bestehens und die Mitgliederzahl bei mitgliedschaftlich organisierten Vereinigungen. Beispielsweise beschränkt sich die Anerkennung in Frankreich und Deutschland de facto auf Vereine, während Schweden, die Niederlande und die Schweiz keine Rechtsform vorschreiben. Ebenso variieren die Anforderungen an die Mindestexistenzdauer der Vereinigungen erheblich, von keiner spezifischen Vorgabe in den Niederlanden bis hin zu zehn Jahren in der Schweiz. Die vorgeschriebene Mitgliederzahl ist ebenfalls unterschiedlich geregelt: Während Schweden und Österreich grundsätzlich feste Mindestzahlen vorgeben, verzichten Deutschland und Frankreich auf eine solche Regelung.

Die Anerkennungsverfahren und die Überprüfung der Anerkennungsvoraussetzungen unterscheiden sich ebenfalls stark. Während einige Länder, wie Österreich und Frankreich, regelmäßige Überprüfungen durchführen, erfolgt dies in anderen Ländern, wie Schweden und den Niederlanden, im Rahmen jeder einzelnen Klage durch die Verwaltungsgerichte.

Ein weiterer entscheidender Unterschied findet sich in den Regelungen zu möglichen Klagegegenständen. Diese sind in einigen Ländern, wie Frankreich, Österreich und den Niederlanden, breit gefasst, während sie in Schweden, der Schweiz und Deutschland durch katalogartige Aufzählungen begrenzt sind.

Als Schlussfolgerung für die deutsche Regelung zur Anerkennung von Umweltvereinigungen lässt sich festhalten, dass sie im Vergleich zu den weiteren untersuchten Ländern mit Blick auf die Einschränkungen bei der Rechtsform als besonders restriktiv anzusehen ist. Strengere Regelungen finden sich dagegen in den weiteren untersuchten Ländern zur Mindestanzahl an Mitgliedern, die bisher in Deutschland nicht normiert wurde.

So wie das ACCC und auch der EuGH schon zu spezifischen Regelungen zur Mitgliederzahl und -organisation entschieden haben, könnte es in Zukunft auch Verfahren dazu geben, wie lange eine Vereinigung mindestens bestehen muss, um anerkannt zu werden, oder wie weitreichend sie eine Gewähr für die ordnungsgemäße Erfüllung ihrer Aufgaben bieten muss.

Insgesamt verdeutlicht diese rechtsvergleichende Analyse, dass die Umsetzung der Aarhus-Konvention in den untersuchten Ländern trotz eines gemeinsamen Rahmens zum Teil deutlich variiert. Diese Unterschiede können Herausforderungen für die Harmonisierung des Umweltrechts und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Umweltvereinigungen darstellen. Dabei ist auch in Zukunft zu erwarten, dass die nationalen Regelungen stark beeinflusst werden durch die Spruchpraxis des EuGHs und des ACCC zu Fragen der Anerkennung von Vereinigungen. Es bedarf aber auch über solche Verfahren hinaus weiterer Anstrengungen, um eine einheitlichere und transparente Anerkennungspraxis zu erreichen, die den Anforderungen der Aarhus-Konvention gerecht wird und die die Partizipationsrechte von Umweltvereinigungen effektiv stärkt.

6 Rechtswissenschaftliche Untersuchungen zu Einzelaspekten

Im Rahmen des Forschungsprojekts wurden Gutachten zu rechtswissenschaftlichen Fragestellungen im Zusammenhang mit dem Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten erstellt. Die vollständigen Gutachten befinden sich im **Band II: Anhang** zu diesem Bericht.

6.1 Umweltverbandsrechtsschutz gegen nationale und europäische Produktzulassungsentscheidungen (Anhang I)

von Dr. Franziska Heß und Lisa Hörtzsch

Laut der Entscheidung des EuGH vom 08.11.2022 - C-873/19 („Typengenehmigung“) muss das nationale Verfahrensrecht ein Klagerecht der anerkannten Umweltvereinigungen gegenüber Produktzulassungsentscheidungen vorsehen. Die in § 1 Abs. 1 UmwRG geregelten Klagegegenstände genügen insoweit nicht den Anforderungen von Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention. Diese EuGH-Entscheidung wurde ausgewertet, die wesentlichen Entscheidungsgründe dargestellt und im Hinblick auf die Umsetzung in Rechtsprechung und Literatur bewertet. Um die Relevanz der Entscheidung im Hinblick auf weitere mögliche Klagegegenstände, die von den anerkannten Umweltvereinigungen gerichtlich angegriffen werden können, ermitteln zu können, wurde dann der Frage nachgegangen, welche Rechtsgebiete dem Produktzulassungsrecht unterfallen und den für ein Verbandsklagerecht notwendigen Umweltbezug aufweisen. Anschließend wurden die verschiedenen Verfahrensmodelle für den Erlass und Vollzug von (unionsrechtlich determinierten) Produktzulassungsentscheidungen untersucht. Die daraus resultierenden Auswirkungen auf die Rechtsschutzmöglichkeiten der anerkannten Umweltvereinigungen wurden schließlich anhand exemplarisch ausgewählter Produktzulassungsentscheidungen dargestellt.

Im Ergebnis verhindert in nahezu allen dargestellten Beispielfällen insbesondere der abschließende Katalog an Klagegegenständen des § 1 Abs. 1 S. 1 UmwRG ein Vorgehen gegen die jeweilige Produktzulassungsentscheidung, weil das UmwRG in erster Linie auf Vorhaben ausgerichtet ist. Es liegt somit eine strukturelle Rechtsschutzlücke vor, da unabhängig von dem (rechtstechnischen) Entscheidungstyp einer Produktzulassung als Referenz- oder Anerkennungsentscheidung oder einer transnationalen Zulassungsentscheidung keine Rechtsschutzmöglichkeit eröffnet ist. Die derzeitige völker- und unionsrechtswidrige Rechtslage ist daher zwingend anzupassen und unter Beachtung der Anforderungen des Art. 9 Abs. 3 AK i.V.m. Art. 47 EU-GrCh unions- und völkerrechtskonform auszugestalten.

6.2 Die Änderungen der Aarhus-Verordnung zum Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten (Anhang II)

von Prof. Dr. Angela Schwerdtfeger

Mit der Verordnung (EU) 2021/1767 vom 6. Oktober 2021 änderten Europäisches Parlament und Rat die Aarhus-Verordnung (EG) Nr. 1367/2006. Die Änderungen dienen der Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen der Union aus Art. 9 Abs. 3, 4 AK und sollen die Feststellungen und Empfehlungen des ACCC in dem Verfahren ACCC/C/2008/32 berücksichtigen. Daher wurden die Beanstandungen des ACCC in diesem Verfahren erläutert, die unionsrechtliche Umsetzung dieser Empfehlungen des ACCC skizziert und sodann eine Bewertung der Neuregelung vorgenommen.

Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass der Unionsgesetzgeber mit der Änderung der Aarhus-Verordnung wesentliche Defizite des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten auf Unionsebene ausgeräumt hat. Grundsätzlich positiv zu bewerten sind insbesondere die neue Definition des Verwaltungsaktsbegriffs in Art. 2 Abs. 1 lit. g) AV n.F. sowie die Erweiterung des Kreises der Antragstellenden im internen Überprüfungsverfahren nach Art. 10, 11 AV (und in der Konsequenz der Kläger im gerichtlichen Verfahren nach Art. 12 AV) um andere Mitglieder der Öffentlichkeit als NRO. Es bleiben jedoch auch noch Fragen und rechtliche Unsicherheiten mit Blick auf diese Neuregelungen bestehen.

6.3 Beschleunigungsgebiete für erneuerbare Energien – Fragen des Rechtsschutzes (Anhang III)

von Prof. Dr. Angela Schwerdtfeger

Die Änderungen der Erneuerbare-Energien-Richtlinie aus dem November 2023 zielen unter anderem darauf ab, Genehmigungsverfahren zu beschleunigen. Zu diesem Zweck werden Umweltprüfungen in Beschleunigungsgebieten für erneuerbare Energien von der Projekt- auf die Planungsebene verlagert. Die Notfallverordnung des Rates der EU aus dem Dezember 2022 hatte diesen Ansatz bereits teilweise vorweggenommen. Die Änderungsrichtlinie sieht keine ausdrücklichen Änderungen des Rechtsschutzes vor; insbesondere sollen die Vorgaben der Aarhus-Konvention beachtet werden. Der in der Änderungsrichtlinie vorgesehene Verzicht auf die Umweltverträglichkeitsprüfung auf Projektebene führt jedoch mittelbar zur Unanwendbarkeit des Art. 9 Abs. 2 AK. Dies bedeutet, dass Zugang zu Gerichten nur nach Maßgabe des Art. 9 Abs. 3 AK zu gewähren ist. Die Änderungsrichtlinie führt damit für die Öffentlichkeit zu einer Einschränkung des Rechtsschutzes gegen Projekte in Beschleunigungsgebieten für erneuerbare Energien, die jedoch noch mit der Aarhus-Konvention vereinbar ist.

6.4 Grenzen beschleunigter Vorhabenrealisierung unter Berücksichtigung der Anforderungen des Umweltschutzes, gesetzmäßiger Verwaltung und effektiver Rechtsschutzgewährung (Anhang IV)

von Dirk Teßmer

Das Instrument der Freigabe von Realisierungsmaßnahmen im Vorfeld des Abschlusses der Prüfungen zur Genehmigung der Vorhaben wurde anlässlich aktueller Diskussionen um die Erleichterung der Möglichkeiten zur Zulassung eines vorzeitigen Beginns und dessen Auswirkungen auf die Gewährleistung des Schutzes von Umwelt und Natur vor rechtswidrigen und insbesondere irreversiblen Eingriffen näher beleuchtet.

Das Gutachten stellt fest, dass bei der Zulassung des vorzeitigen Baubeginns neben völkerrechtlichen Verpflichtungen, auch die unionalen Umsetzungsrichtlinien und Bestimmungen zur Erhaltung der biologischen Vielfalt zu beachten sind. Jede Entscheidung über einen vorzeitigen Baubeginn hat höherrangigen Verpflichtungen bzw. Vorgaben wie die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG bei der Ausübung von Ermessensentscheidungen zu beachten, um rechtsstaatliches Verhalten garantieren zu können. Je früher der vorzeitige Baubeginn im anhängigen Hauptgenehmigungsverfahren zugelassen wird, desto eher lässt sich tendenziell eine nachteilige Auswirkung für den Umwelt- und Naturschutz im Sinne von vollendeten Tatsachen und einer Umkehr des Regel-/Ausnahmeverhältnisses befürchten. In tatsächlicher Hinsicht können die generell als zu lange empfundenen Planungs- und Genehmigungsverfahren durch den vorzeitigen Baubeginn in gewissen Fällen durchaus

beschleunigt werden. In rechtlicher Hinsicht gilt dabei allerdings zu beachten, dass der Ausnahmecharakter des vorzeitigen Baubeginns schnell zur Regel werden kann.

6.5 Rechtsschutzklauseln im EU-Umweltrecht (Anhang V)

von Prof. Dr. Alexander Proelß

Das Gutachten untersucht, ob und ggf. welche Aussage- und Bindungswirkung den Erwägungsgründen europäischer Sekundärrechtsakte, soweit sie auf Art. 9 Abs. 3 AK Bezug nehmen, im Hinblick auf Zugang zu Rechtsschutz bei der Umsetzung von EU-Rechtsakten in nationales Recht zukommt. Zum anderen wurde erläutert, welche Anforderungen, den Zugang zu Gericht betreffend, Art. 9 Abs. 3 AK in seiner Auslegung durch den EuGH zu entnehmen sind, und welche Folgen sich hieraus für die Umsetzung dieser Anforderungen auf mitgliedstaatlicher Ebene ergeben.

Art. 9 Abs. 3 AK kann auf Ebene des Unionsrechts durch Integration von Rechtsschutzklauseln in spezifische EU-Sekundärrechtsakte umgesetzt und auf diese Weise für die Mitgliedstaaten unmittelbar verbindlich gemacht werden. Die fehlende Aufnahme von Rechtsschutzklauseln in umweltbezogene Sekundärrechtsakte hat indes nicht zur Folge, dass Art. 9 Abs. 3 AK unionsrechtlich ohne Bedeutung bliebe. Üblicherweise wird die Umsetzung der Anforderungen des Art. 9 Abs. 3 AK durch den Gesetzgeber erfolgen; aus der Perspektive des Unionsrechts ist dies aber nicht zwingend erforderlich. Soweit alternativ oder ergänzend eine Umsetzung im Wege der unionsrechtskonformen Auslegung allgemeiner Vorschriften des deutschen Verwaltungs- und Verwaltungsprozessrechts durch die Verwaltungsgerichte in Betracht kommt, ist ein solches Vorgehen dem Einwand geringerer Rechtsklarheit und -sicherheit ausgesetzt und trifft zudem auf die methodischen Grenzen der Auslegung. Dies gilt erst recht für die Frage der analogen Anwendung der Vorschriften des UmwRG auf ggf. nicht ausdrücklich geregelte Fälle.

7 Veranstaltungen im Rahmen des Projekts

Im Rahmen des Projekts wurden vier Fachveranstaltungen durchgeführt:

- ▶ Verbände-Workshop: Verbandsklagen im Umwelt- und Klimaschutz – aktuelle Entwicklungen zu Klagen und neueste Ergebnisse aus Studien (10.12.2021)
- ▶ Forum Umweltrechtsschutz 2023: Auswirkungen aktueller europäischer und nationaler Gesetzesnovellen auf den Rechtsschutz (02.03.2023)
- ▶ Symposium zur umweltrechtlichen Verbandsklage 2024 - Zugang zu Gericht in Umweltangelegenheiten: Effektivität umweltrechtlicher Verbandsklagen (16. u. 17.05.2024)

Diese Veranstaltungen dienten der Vorstellung des Forschungsstandes und dem fachlichen Austausch zu aktuellen Themen des Umweltrechtsschutzes. Teilnehmende waren Vertreter*innen aus Umweltvereinigungen, Gerichten, Behörden, Wissenschaft, Anwaltschaft, Wirtschaftsverbänden, Vorhabenträgern und teilweise auch Bundestagsmitglieder.

Die Programme und Materialien der Vortragenden vom Forum Umweltrechtsschutz und des Symposiums zur umweltrechtlichen Verbandsklage sind herunterladbar auf folgenden Projektseiten:

- ▶ <https://www.ufu.de/forum-umweltrechtsschutz-2023/>
- ▶ <https://www.ufu.de/symposium-verbandsklage/>

8 Quellenverzeichnis

- Bunge, T. (2019): UmwRG Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz – Kommentar. 2. Auflage, Erich Schmidt Verlag, Berlin.
- Caranta, R. (2018): Environmental NGOs (eNGOs) or: Filling the gap between the state and the individual under the Aarhus Convention. In: Cantara, R.; Gerbrandy, A.; Müller, B. [Hrsg.]: The Making of a New European Legal Culture: the Aarhus Convention – At the Crossroad of Comparative Law and EU Law, Europa Law Publishing, Groningen, S. 407-440.
- Ebbesson, J.; Gaugitsch, H.; Jendroska, J.; Marshall, F.; Stec, S. (2014): The Aarhus Convention – An Implementation Guide. 2. Auflage, United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), Genf.
https://www.aarhus-konvention.de/wp-content/uploads/2021/11/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf.
- Ekardt, F. (2014): Nach dem Altrip-Urteil: Von der Klagebefugnis zu Verfahrensfehlern, Abwägungsfehlern und Individualklage. In: NVwZ, 2014, Heft 7, C.H.Beck, München, S. 393-396.
- Epiney, A.; Diezig, S.; Pirker, B.; Reitemeyer, S. (2018): Aarhus-Konvention Handkommentar. 1. Auflage, Nomos, Baden-Baden.
- Habigt, L.; Hamacher, L.; Tryjanowski, A.; Zschesche, M.; Schmidt, A.; Heß, F.; Teßmer, D. (2021): Abschlussbericht – Wissenschaftliche Unterstützung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten in der 19. Legislaturperiode. UBA-Texte 149/2021, Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau.
https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_149-2021_wissenschaftliche_unterstuetzung_des_rechtsschutzes_in_umweltangelegenheiten_in_der_19._legislaturperiode_0.pdf.
- Hogommat, B. (2018): Intérêt à agir et droit au recours : le point de vue des associations de protection de l’environnement. In: Cahiers du Gridauh 2018/1 (32), S. 143-151. <https://doi.org/10.3917/cdg.032.0143>.
- Koch, H.; Hofmann, E.; Reese, M. (2024): Handbuch Umweltrecht. 6. Auflage, C.H.Beck, München.
- Kuckartz, U. (2022): Qualitative Inhaltsanalyse: Methoden, Praxis, Computerunterstützung. 5. Auflage, Beltz Juventa, Weinheim Basel.
- Beckmann, M.; Durner, W.; Mann, T.; Röckinghausen, M. [Hrsg.]: Landmann/Rohmer, Umweltrecht. 103. EL, C. H. Beck, München.
- Lueger, P.; Schamschula, G. (2019): Rechtswidrige Anerkennungsvoraussetzungen von Umweltorganisationen seit der UVP-G-Novelle 2018, 21.11.2019. Öko-Büro - Allianz der Umweltbewegung, Wien.
https://www.oekobuero.at/files/402/ub_3_ob_studie_anererkennungskriterien_uvp-g.pdf.
- Parola, G. (2018): The Aarhus Convention – The Legal Cultural Picture – Country report from France. In: Cantara, R.; Gerbrandy, A.; Müller, B. [Hrsg.]: The Making of a New European Legal Culture: the Aarhus Convention – At the Crossroad of Comparative Law and EU Law, Europa Law Publishing, Groningen, S. 71-99.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (2020): Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020.
https://umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2016_2020/2020_Umweltgutachten_Entschlossene_Umweltpolitik.pdf?__blob=publicationFile&v=18.
- Schlacke, S. (2014): Zur fortschreitenden Europäisierung des (Umwelt-)Rechtsschutzes. In: NVwZ, 2014, Heft 1-2, C.H.Beck, München, S. 11-18.
- Schlacke, S. (2019): Aktuelles zum Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz – Kompensationen des Wegfalls der materiellen Präklusion, Anwendungsbereich, Rügebefugnis und Kontrollmaßstab im Spiegel der Rechtsprechung. In: NVwZ, 2019, Heft 19, C.H.Beck, München, S. 1392-1401.

Schmidt, A.; Schrader, C.; Zschesche, M. (2014): Die Verbandsklage im Umwelt- und Naturschutzrecht, C.H. Beck, München.

Schmidt, A.; Zschesche, M. (2018): Die Klagetätigkeit der Umweltschutzverbände im Zeitraum 2013 bis 2016 – Empirische Untersuchung zur Anzahl und Erfolgsquoten von Verbandsklagen im Umweltrecht, Studie im Auftrag des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU).

https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/03_Materialien/2016_2020/2018_04_Studie_Verbandsklagen.pdf?__blob=publicationFile&v=6.

Schmidt, A.; Zschesche, M.; Tryjanowski, A. (2012): Die Entwicklung der Verbandsklage im Natur und Umweltschutzrecht von 2007 bis 2010 – Ergebnisse neuer empirischer Untersuchungen, NuR 2012, 77-85.

<https://doi.org/10.1007/s10357-012-2210-7>.

Schoch, F.; Schneider, J. (2024): Verwaltungsrecht. 45. Auflage, C.H.Beck, München.

Schütte, S.; Wolff, F.; von Vitorelli, L.; Schumacher, K.; Hünecke, K.; Zschesche, M.; Stolpe, F.; Habigt, L.; Newig, J. (2023): Evaluation der Öffentlichkeitsbeteiligung – Bessere Planung und Zulassung umweltrelevanter Vorhaben durch die Beteiligung von Bürger*innen und Umweltvereinigungen. UBA-Texte 32/2023, Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau.

https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_32-2023_evaluation_der_oeffentlichkeitsbeteiligung.pdf.

Seibert, M. (2013): Verbandsklagen im Umweltrecht – Aktueller Stand, Perspektiven und praktische Probleme. In: NVwZ, 2013, S. 1040-1049.

Ziekow, J.; Ziemer, T.; Bickmann, F. (2022): Evaluation des Planungssicherstellungsgesetzes (PlanSiG) – Abschlussbericht, Speyerer Forschungsbericht 304. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer.

https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2022/Abschlussbericht_PlanSiG.pdf?__blob=publicationFile&v=6.

A Anhang zu den Kapiteln 3 und 4: Interviewleitfaden

A.1 Umweltrechtliche Verbandsklagen

A.1.1 Allgemeine Fragen

1. Sind in Ihrem Kenntnisbereich Klagen von Umweltverbänden zu den mit der Novelle von 2017 neu eröffneten Klagemöglichkeiten (§ 1 Abs. 1 Nr. 4 – 6 UmwRG) aufgetreten? Welche Erfahrungen können Sie hierzu schildern?
2. Wo sehen Sie Schwierigkeiten bei der Anwendung des UmwRG? Gibt es aus Ihrer Sicht Regelungsbedarf und wenn ja, welchen?
3. Unsere Untersuchungen haben ergeben, dass die Zahl der Umweltverbandsklagen in 2021 außergewöhnlich gering war. Worauf führen Sie diese Entwicklung zurück?
4. Tragen die Verbandsklagen der Umweltverbände nach Ihrer Einschätzung zur Verringerung des Vollzugsdefizits im Umweltrecht bei und worauf stützen Sie diese Einschätzung? Nennen Sie konkrete Beispiele aus Ihrem Arbeitsumfeld.
5. Ist es in den vergangenen Jahren konkret vorgekommen, dass Akteure Einwendungen erst im gerichtlichen Verfahren erhoben haben, obwohl es eine Beteiligung der Öffentlichkeit im Verwaltungsverfahren gab? Wenn ja, welche Akteure*Akteurinnen haben derartige Einwendungen erhoben? Welche Gründe gab es für das spätere Vorbringen?
6. Soweit Fälle benannt wurden, in denen Einwendungen erst im gerichtlichen Verfahren erhoben worden sind: Inwieweit konnten die §§ 5 und 6 UmwRG greifen bzw. kompensierend wirken?
7. Gerichtliche Verfahren im Infrastrukturbereich können gemäß der Einschätzung der Bundesregierung aufgrund ihrer Komplexität und der sich in tatsächlicher wie in rechtlicher Hinsicht ergebenden Schwierigkeiten lange dauern. Welche Gründe für ggf. lange gerichtliche Verfahrensdauern können Sie benennen? Lässt sich einschätzen, welche speziell für die Verbandsklagen geltenden Verfahrensvorschriften die Dauer beeinflusst haben (sowohl verzögernd als auch beschleunigend)? Welchen Einfluss haben die Regelungen des Gesetzes zur Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher Verfahren im Infrastrukturbereich nach Ihrer Einschätzung auf Verbandsklagen und deren Verfahrensdauer?
8. Haben sich Umfang und Aufwand der umweltrechtlichen Verbandsklagen nach Ihrer Beobachtung in den letzten Jahren verändert? Falls ja: Welche Gründe gibt es dafür?

A.1.2 Spezifische Fragen

An Behörden:

1. Welche Implikationen haben die nach dem UmwRG bestehenden Klagemöglichkeiten der anerkannten Umweltverbände für Sie im Planungs- oder Genehmigungsprozess im Allgemeinen?
2. Versuchen Sie darauf hinzuwirken, Verbandsklagen zu vermeiden, und wenn ja, wie gehen Sie vor und wann ist dieses Herangehen erfolgreich?

3. Bedeutet es für Sie einen Unterschied, ob eine anerkannte Umweltvereinigung klagt oder eine Privatperson? Falls ja, welchen?

An Verbände:

1. Was bedeutet die Einlegung einer Verbandsklage hinsichtlich der Ressourcen und des Aufwandes für Sie als Umweltverband? Gibt es hierzu Veränderungen seit 2017? Sind umweltrechtliche Verbandsklagen nach ihrer Beobachtung in den letzten Jahren in der Bearbeitung deutlich aufwendiger geworden? Wenn ja: Welche Gründe gibt es dafür?
2. Welche Gründe für die Auswahl und letztliche Einlegung der Verbandsklagen sind in Ihrem Verband maßgebend? (Einfluss örtlicher oder überörtlicher Faktoren u.a.)
3. Stellt die Möglichkeit der Heilung von Verfahrensfehlern im laufenden Gerichtsverfahren inkl. einstweiligem Rechtsschutz in der Praxis ein Kostenrisiko für den klagenden Verband dar?
4. Wie beurteilen Sie den Vorschlag, eine Fortsetzungsfeststellungsklage für diejenigen Fälle zu ermöglichen, in denen Fehler während des laufenden Gerichtsverfahrens geheilt werden?

An Vorhabenträger:

Welche Bedeutung hat die bei den anerkannten Umweltverbänden bestehende Option der Klagemöglichkeit für Sie im Genehmigungsprozess im Allgemeinen? Wie wirkt sich dies konkret auf ein Projekt aus? Bitte schildern Sie die verschiedenen Implikationen aus Ihrer Sicht.

A.2 Planungssicherstellungsgesetz

A.2.1 Allgemeine Fragen

1. Inwieweit wirkt sich Ihrer Einschätzung nach die Internetveröffentlichung von Antragsunterlagen und anderen Verfahrensinformationen auf die Anzahl und Qualität der Einwendungen und der erhobenen Rechtsmittel aus? Sehen Sie eine Korrelation zwischen Digitalisierungsbestrebungen und der Akzeptanz von Vorhaben?
2. Sehen Sie es als für die Erreichung der Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung als möglich und wahrscheinlich an, die Öffentlichkeitsbeteiligung in Zukunft digital durchzuführen? Warum? Welche Vor- und Nachteile sehen Sie in der Durchführung der digitalen statt analogen Öffentlichkeitsbeteiligung?
3. Welche verfahrensrechtlichen Schritte und unterstützenden Maßnahmen sind Ihrer Einschätzung nach notwendig, sollte die Öffentlichkeitsbeteiligung in Zukunft digital durchgeführt werden?

A.2.2 Spezifische Fragen

An Anwälte*Anwältinnen:

Kennen Sie Fälle, in denen Verfahrensfehler in Form von Verstößen gegen Vorgaben des Planungssicherstellungsgesetzes geltend gemacht wurden? Falls ja, welche Verstöße wurden geltend gemacht?

An Richter*innen:

Hatten Sie Fälle zu entscheiden, in denen es (u.a.) auf Auslegungsfragen zum Planungssicherstellungsgesetz ankam? Wenn ja, welche Rechtsfragen stellten sich und wie haben Sie entschieden?

An Behörden:

1. Sind Sie so ausgestattet, dass Sie künftig Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren weitestgehend digital durchführen können? Wenn nein, was benötigen Sie hierfür?
2. Wie lange wird es eine Übergangsphase brauchen, um von der physischen Öffentlichkeitsbeteiligung zu digitalen Formaten wechseln bzw. sie in hybrider Weise durchführen zu können?
3. Stellen sich in den Verfahren, die Sie betreuen, bei der Veröffentlichung von Antragsunterlagen und anderen Verfahrensinformationen im Internet Fragen zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, Urheberrecht o.ä.? Wie gehen Sie und wie gehen die jeweiligen Antragsteller damit um?

A.3 Beschleunigungsgesetzgebung

A.3.1 Allgemeine Fragen

1. Wie beurteilen Sie die Wirkungen der Beschleunigungsgesetze, die seit 2018 vom Bundestag verabschiedet worden sind, hinsichtlich ihrer Wirksamkeit für schnellere und zügigere Zulassungsverfahren?
2. Wie bewerten Sie den Wegfall der aufschiebenden Wirkung und der zunehmenden Instanzenverkürzung in bestimmten Fällen? (ggf. kurz erklären)
3. Welche Vor- und Nachteile sehen Sie unter Beschleunigungs- und Rechtssicherheitsaspekten bei häufig diskutierten Beschleunigungsinstrumenten wie einer Einführung von Stichtagsregelungen (für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage) sowie von Genehmigungsfiktionen nach Fristablauf?
4. Inwieweit hat eine Einschränkung der Öffentlichkeitsbeteiligung und/oder der Verzicht auf Erörterungstermine Ihrer Erfahrung nach Auswirkung auf die Anzahl und/oder Qualität der im Verfahren eingereichten Einwendungen und auf die Anzahl der erhobenen Rechtsmittel?
5. Haben Sie Erfahrung mit Öffentlichkeitsbeteiligung vor Antragsstellung gemacht? Falls ja, bei welchen Vorhaben wurde Sie durchgeführt und wie beurteilen Sie den Einfluss der frühen Einbeziehung der Öffentlichkeit auf die öffentliche Wahrnehmung und Akzeptanz von insbesondere komplexen Vorhaben?
6. Welche Maßnahmen würden Ihrer Einschätzung nach zur Beschleunigung beitragen?

A.3.2 Spezifische Fragen

An Verbände:

Welchen Einfluss haben die verschiedenen Beschleunigungsregelungen auf die Entscheidung einer anerkannten Umweltvereinigung, ob von Klagemöglichkeiten Gebrauch gemacht wird?

An Vorhabenträger:

Sollten aus ihrer unternehmerischen Sicht Beschleunigungsregelungen auf möglichst hohe Berechenbarkeit und Rechtssicherheit setzen (Standardisierung, Vereinbarkeit mit EU-Recht) oder eher Spielräume zur schnellen Umsetzung von Projekten schaffen und auf eine nachsteuernde Kontrolle setzen (Beispiel Tesla: vorzeitiger Beginn auf Risiko des Vorhabenträgers)?

B Anhang zu Kapitel 5: Gesetzestexte

Gesetzestexte, die nicht in deutscher Sprache gefasst sind, wurden vom UfU nach bestem Wissen übersetzt (gilt für Frankreich, Niederlande und Schweden).

B.1 Frankreich

Französisches Umweltgesetzbuch (UGB FR)

Gesetzgebender Teil²³³

Art. L. 141-1 - Anerkennungsvoraussetzungen

(1) Vereinigungen, die seit mindestens drei Jahren tätig sind, ordnungsgemäß angemeldet sind und ihre satzungsgemäßen Tätigkeiten im Bereich des Naturschutzes und des Wildtiermanagement, der Verbesserung der Lebensumstände, des Schutzes von Wasser, Luft, Bodens, von Stätten und Landschaften, der Stadtplanung oder im Bereich der Bekämpfung von Verschmutzungen und Belastungen und die allgemein hauptsächlich für den Umweltschutz tätig sind, können Gegenstand einer mit Gründen versehenen Anerkennung durch die Verwaltungsbehörde sein.

(2) Der nationale Jägerverband, die regionalen Jägerverbände, die Departement-übergreifenden Jägerverbände und die Jägerverbände der Departements kommen für die in Absatz 1 genannte Anerkennung in Betracht.

(3) In den Departements Bas-Rhin, Haut-Rhin und Moselle gilt das Anerkennungsverfahren für Vereinigungen, die seit mindestens drei Jahren eingetragen sind.

(4) Diese Vereinigungen werden als "associations agréées de protection de l'environnement" (zugelassene Umweltschutzvereinigung) bezeichnet.

(5) Diese Anerkennung wird unter Bedingungen erteilt, die durch ein Dekret des Staatsrats (Conseil d'Etat) festgelegt werden. Sie gilt für einen begrenzten Zeitraum und in einem bestimmten Rahmen unter Berücksichtigung des Gebiets, in dem die Vereinigung die in Absatz 1 genannten Tätigkeiten tatsächlich ausübt. Sie kann verlängert werden. Sie kann aufgehoben werden, wenn die Vereinigung die Bedingungen, die zu ihrer Erteilung geführt haben, nicht mehr erfüllt.

(6) Vereinigungen, die in den in Absatz 1 genannten Bereichen tätig sind und vor dem 3. Februar 1995 zugelassen wurden, gelten als nach diesem Artikel zugelassen.

(7) Entscheidungen, die in Anwendung dieses Artikels getroffen werden, unterliegen der unbeschränkten gerichtlichen Kontrolle.

[...]

Art. L142-1 – Klagebefugnis

(1) Jede Vereinigung, die den Natur- und Umweltschutz zum Ziel hat, kann vor den Verwaltungsgerichten wegen aller Streitgegenstände, die sich auf dieses Gebiet beziehen, klagen.

²³³ Französisches Umweltgesetzbuch, Code de l'environnement, version en vigueur au 29 décembre 2012.

(2) Jede nach Artikel L. 141-1 zugelassene Umweltschutzvereinigung sowie die in Artikel L. 433-2 genannten Vereinigungen haben ein rechtliches Interesse daran, gegen jede Verwaltungsentscheidung vorzugehen, die in direktem Zusammenhang mit ihrem Zweck und ihren satzungsgemäßen Tätigkeiten steht und die schädliche Auswirkungen auf die Umwelt in dem gesamten oder einem Teil des Gebiets hat, für das die Vereinigung zugelassen sind, sofern die angegriffene Entscheidung nach dem Datum der Anerkennung der Vereinigung getroffen wurde.

[...]

Verordnender Teil²³⁴

1. Kapitel: Anerkennung von Umweltschutzvereinigungen (Artikel R141-1 bis R141-26)

Artikel R141-1

(1) Die Bestimmungen der Artikel R. 141-2 bis R. 141-20 dieses Kapitels gelten für Vereinigungen, die eine Anerkennung gemäß Artikel L. 141-1 beantragen oder erhalten.

[...]

Artikel R141-2

Eine Vereinigung kann zugelassen werden, wenn sie zum Zeitpunkt des Anerkennungsantrags seit mindestens drei Jahren ab dem Zeitpunkt ihrer Erklärung Folgendes nachweist:

1° einen satzungsgemäßen Zweck in einem oder mehreren der in Artikel L. 141-1 genannten Bereiche und die Ausübung tatsächlicher und öffentlicher Tätigkeiten in diesen Bereichen oder Veröffentlichungen und Arbeiten, deren Art und Umfang belegen, dass sie sich hauptsächlich für den Umweltschutz einsetzt;

2° eine in Anbetracht des territorialen Rahmens ihrer Tätigkeit ausreichende Zahl von Mitgliedern, die natürliche Personen sind und entweder einzeln oder über Verbände Beiträge entrichten;

3° die Ausübung einer nicht gewinnorientierten Tätigkeit und eine uneigennützige Geschäftsführung;

4° eine satzungsgemäße Arbeitsweise, die Garantien für die Information der Mitglieder und ihre tatsächliche Beteiligung an der Verwaltung bietet;

5° Garantien für die Ordnungsmäßigkeit der Finanzen und der Buchführung.

Artikel R141-3

(1) Die Anerkennung wird in einem departementalen, regionalen oder nationalen Rahmen für eine Dauer von fünf Jahren ausgestellt, die verlängert werden kann.

(2) Der territoriale Rahmen, in dem die Anerkennung erteilt wird, richtet sich nach dem geografischen Bereich, in dem die Vereinigung ihre satzungsgemäße Tätigkeit tatsächlich

²³⁴ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074220/LEGISCTA000006143766/#LEGISCTA000034688564.

ausübt, ohne dass diese Tätigkeit notwendigerweise den gesamten territorialen Rahmen abdeckt, für den die Vereinigung die Anerkennung beantragt.

[...]

Artikel R141-8

Der Antrag wird vom gesetzlichen Vertreter des Vereins per Einschreiben mit Rückschein an den Präfekten des Departements gerichtet, in dem der Verein seinen Sitz hat. Diese Sendung kann durch eine Hinterlegung gegen Entlastung bei der vom Präfekten zu diesem Zweck bezeichneten Stelle ersetzt werden.

Artikel R141-9

(1) Der Präfekt nimmt die Prüfung des Antrags vor und konsultiert den Regionaldirektor für Umwelt, Raumordnung und Wohnen sowie die Leiter der betroffenen dezentralisierten Dienste zur Stellungnahme.

(2) Er holt auch die Stellungnahme des Generalstaatsanwalts beim Berufungsgericht ein, in dessen Zuständigkeitsbereich die Vereinigung ihren Sitz hat.

Artikel R141-10

(1) Der Regionaldirektor für Umwelt, Raumordnung und Wohnungswesen übermittelt dem Präfekten des Departements seine begründete Stellungnahme.

(2) Die anderen gemäß Artikel R. 141-9 konsultierten Personen teilen dem Präfekten ihre Stellungnahme innerhalb einer Frist von zwei Monaten mit. Erfolgt innerhalb dieser Frist keine Antwort, gilt ihre Stellungnahme als positiv.

Artikel R141-11

Wenn die Anerkennung in einem nationalen Rahmen beantragt wird, leitet der Präfekt nach Prüfung des Antrags die Akte mit seiner Stellungnahme an den Umweltminister weiter.

Artikel R141-12

Die Entscheidung über die Anerkennung fällt in die Zuständigkeit des Präfekten des Departements, in dem der Verein seinen Sitz hat, wenn die Anerkennung im Rahmen eines Departements oder einer Region beantragt wird.

Artikel R*141-13

Die Entscheidung über die Anerkennung fällt in die Zuständigkeit des Umweltministers, wenn die Anerkennung in einem nationalen Rahmen beantragt wird.

Artikel R141-14

Die Entscheidung, die Anerkennung zu verweigern, muss begründet werden.

Artikel R141-15

Die Entscheidung wird der Vereinigung innerhalb von sechs Monaten ab dem Datum, an dem der Antrag für vollständig erklärt wurde, mitgeteilt. Nach Ablauf dieser Frist gilt die Anerkennung als erteilt.

Artikel R141-16

Die Entscheidung über die Anerkennung ist zu begründen und gibt den geografischen Rahmen an, für den diese Anerkennung gewährt wird.

Artikel R141-17

(1) Die Entscheidung über die Anerkennung wird im Amtsblatt der Französischen Republik (Journal officiel de la République française) veröffentlicht, wenn sie auf nationaler Ebene getroffen wird, und in der Sammlung der Verwaltungsakte der Präfektur (Recueil des actes administratifs de la préfecture) in den anderen Fällen. Der Präfekt jedes betroffenen Départements übermittelt eine Kopie an die Geschäftsstellen der betroffenen Gerichtshöfe.

(2) Der für die Umwelt zuständige Minister stellt der Öffentlichkeit die Liste der Vereinigungen zur Verfügung, die eine nationale Anerkennung erhalten haben. Der Präfekt stellt der Öffentlichkeit die Liste der Vereinigungen zur Verfügung, die über eine Anerkennung auf Departement- oder Regionalebene verfügen.

Artikel R141-17-1

(1) Die Einreichung und Bearbeitung des Antrags auf Verlängerung der Anerkennung sowie die Entscheidung über die Verlängerung unterliegen den Bedingungen, die in den Artikeln R. 141-2 bis R. 141-17 für den Anerkennungsantrag vorgesehen sind.

(2) Die Zusammensetzung der Unterlagen für den Antrag auf Verlängerung der Anerkennung unterscheidet sich jedoch von derjenigen für den Erstantrag gemäß Artikel R. 141-4. Sie wird per Erlass des für die Umwelt zuständigen Ministers festgelegt.

Artikel R141-17-2

(1) Um zulässig zu sein, muss der Antrag auf Verlängerung mindestens sechs Monate vor Ablauf der gültigen Anerkennung an den Präfekten des Départements gerichtet werden, in dem die Vereinigung ihren Sitz hat.

(2) Die Verlängerung der Anerkennung gilt als erteilt, wenn dem Verein vor Ablauf der gültigen Anerkennung keine Entscheidung mitgeteilt wurde.

Artikel R141-18

(1) Die Anerkennung eines Verbands oder eines Zusammenschlusses von Vereinen zieht nicht automatisch die Anerkennung der Vereine nach sich, aus denen sie sich zusammensetzen.

(2) Wenn mehrere Vereine, von denen mindestens einer zugelassen ist, in einen einzigen umgewandelt werden, muss die Anerkennung unter den in diesem Titel vorgesehenen Bedingungen erneut beantragt werden.

Artikel R141-19

Die zugelassenen Vereinigungen übermitteln der Behörde, die die Anerkennung erteilt hat, jedes Jahr auf postalischem oder elektronischem Weg Dokumente, deren Liste durch Erlass des Umweltministers festgelegt wird. Diese Unterlagen umfassen insbesondere den Tätigkeitsbericht sowie die Gewinn- und Verlustrechnung und die Bilanz der Vereinigung und ihre Anhänge, die jeder Person auf Antrag und auf eigene Kosten zugänglich gemacht werden können. Die Verwaltungsbehörde bestätigt den Empfang der Unterlagen.

Artikel R141-20

(1) Die Anerkennung kann aufgehoben werden:

1° Wenn der Verein nicht mehr nachweist, dass er die in den Artikeln L. 141-1 und R. 141-2 vorgesehenen Bedingungen erfüllt;

2° Wenn die Vereinigung ihre satzungsgemäße Tätigkeit unter den in Artikel R. 141-3 festgelegten Bedingungen in einem kleineren territorialen Rahmen ausübt als dem, für den sie die Anerkennung erhalten hat;

3° Bei Nichteinhaltung der in Artikel R. 141-19 erwähnten Verpflichtungen.

(2) Der Verein wird vorab über die Gründe informiert, die die Aufhebung begründen können, und erhält die Möglichkeit, sich zu äußern.

Französisches Gesetz über die Stadtplanung (GSP FR)²³⁵

Art. L600-1-1

Ein Verein ist nur dann berechtigt, gegen eine Entscheidung über die Belegung oder Nutzung von Flächen zu klagen, wenn die Hinterlegung der Vereinssatzung bei der Präfektur mindestens ein Jahr vor dem Aushang des Antrags des Petenten im Rathaus stattgefunden hat.

²³⁵ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074075/LEGISCTA000006128571/#LEGISCTA000006128571.

B.2 Niederlande

Niederländisches Allgemeines Verwaltungsgesetz (AVG NL)²³⁶

Art. 1:2

1. Der Begriff "interessierte Partei" bezeichnet eine Person, deren Interesse durch einen Verwaltungsakt unmittelbar berührt wird.
2. Was die Verwaltungsbehörden betrifft, so gelten die ihnen anvertrauten Interessen als ihre Interessen.
3. Bei juristischen Personen gelten als ihre Interessen die allgemeinen und kollektiven Interessen, die sie gemäß ihrem Zweck und ihrer tatsächlichen Tätigkeit besonders vertreten.

Art. 1:3

1. „Verwaltungsakt“ ist eine schriftliche Entscheidung einer Verwaltungsbehörde, die einen öffentlich-rechtlichen Akt darstellt.

[...]

3. Der Begriff "Antrag" bezeichnet das Gesuch einer interessierten Partei auf Erlass eines Verwaltungsaktes.

[...]

²³⁶ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2024-01-01>.

B.3 Österreich

Österreichisches Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 (UVP-G AT)²³⁷

§ 19 Partei- und Beteiligtenstellung sowie Rechtsmittelbefugnis

(1) Parteistellung haben

[...]

7. Umweltorganisationen, die gemäß Abs. 7 anerkannt wurden

[...]

(6) Umweltorganisation ist ein Verein oder eine Stiftung,

1. der/die als vorrangigen Zweck gemäß Vereinsstatuten oder Stiftungserklärung den Schutz der Umwelt hat,
2. der/die gemeinnützige Ziele im Sinn der §§ 35 und 36 BAO, BGBl. Nr. 194/1961, verfolgt und
3. der/die vor Antragstellung gemäß Abs. 7 mindestens drei Jahre mit dem unter Z 1 angeführten Zweck bestanden hat. Der Verein muss aus mindestens hundert Mitgliedern bestehen. Ein Verband muss mindestens fünf Mitgliedsvereine umfassen, die die Kriterien des Abs. 6 Z 1 bis 3 erfüllen und die gemeinsam die für fünf anerkannte Umweltorganisationen erforderliche Mitgliederzahl erreichen. Die entsprechende Anzahl ist der Behörde glaubhaft zu machen.

(7) (Verfassungsbestimmung) Der Bundesminister/die Bundesministerin für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft hat im Einvernehmen mit dem Bundesminister/der Bundesministerin für Wirtschaft und Arbeit auf Antrag mit Bescheid zu entscheiden, ob eine Umweltorganisation die Kriterien des Abs. 6 erfüllt und in welchen Bundesländern die Umweltorganisation zur Ausübung der Parteienrechte befugt ist.

(8) Dem Antrag gemäß Abs. 7 sind geeignete Unterlagen anzuschließen, aus denen hervorgeht, dass die Kriterien des Abs. 6 erfüllt werden und auf welches Bundesland/welche Bundesländer sich der Tätigkeitsbereich der Umweltorganisation erstreckt. Eine Ausübung der Parteienrechte ist in Verfahren betreffend Vorhaben möglich, die in diesem Bundesland/in diesen Bundesländern oder daran unmittelbar angrenzenden Bundesland/Bundesländern verwirklicht werden sollen. Der Bundesminister/die Bundesministerin für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie veröffentlicht auf der Homepage des Bundesministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie eine Liste jener Umweltorganisationen, die mit Bescheid gemäß Abs. 7 anerkannt wurden. In der Liste ist anzuführen, in welchen Bundesländern die Umweltorganisation zur Ausübung der Parteienrechte befugt ist.

(9) Eine gemäß Abs. 7 anerkannte Umweltorganisation ist verpflichtet, den Wegfall eines in Abs. 6 festgelegten Kriteriums unverzüglich dem Bundesminister/der Bundesministerin für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie zu melden. Auf Verlangen des Bundesministers/der Bundesministerin für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie hat die Umweltorganisation geeignete Unterlagen vorzulegen, aus denen hervorgeht, dass die Kriterien des Abs. 6 weiterhin erfüllt werden. Wird dem Bundesminister/der Bundesministerin für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation

²³⁷ <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10010767>.

und Technologie bekannt, dass eine anerkannte Umweltorganisation ein Kriterium gemäß Abs. 6 nicht mehr erfüllt, ist dies mit Bescheid im Einvernehmen mit dem Bundesminister/der Bundesministerin für Arbeit und Wirtschaft festzustellen. Die Liste gemäß Abs. 8 ist entsprechend zu ändern. Auf Verlangen des Bundesministers/der Bundesministerin für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie, jedenfalls aber alle drei Jahre ab Zulassung, hat die Umweltorganisation geeignete Unterlagen vorzulegen, aus denen hervorgeht, dass die Kriterien des Abs. 6 weiterhin erfüllt werden. Eine solche Überprüfung ist auch auf Verlangen einer UVP-Behörde durchzuführen.

(10) Eine gemäß Abs. 7 anerkannte Umweltorganisation hat Parteistellung und ist berechtigt, die Einhaltung von Umweltschutzvorschriften im Verfahren geltend zu machen, soweit sie während der Auflagefrist gemäß § 9 Abs. 1 schriftlich Einwendungen erhoben hat. Sie ist auch berechtigt, Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht sowie, wenn sie im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht Parteistellung hatte, Revision an den Verwaltungsgerichtshof zu erheben.

[...]

B.4 Schweden

Schwedisches Umweltgesetzbuch (1998:808) (UGB SE)²³⁸

Kapitel 16, § 13

(1) Gegen Urteile und Entscheidungen über Genehmigungen, Zulassungen oder Befreiungen nach diesem Gesetzbuch, über die Aufhebung des Schutzes von Gebieten nach Kapitel 7 oder über die Überwachung nach Kapitel 10 oder in solchen Angelegenheiten nach den aufgrund des Gesetzbuchs erlassenen Verordnungen kann eine Vereinigung ohne Erwerbszweck oder eine andere juristische Person Rechtsmittel einlegen, die

1. als Hauptzweck den Natur- oder Umweltschutz verfolgt,
2. nicht auf Gewinn ausgerichtet ist,
3. seit mindestens drei Jahren in Schweden tätig ist und
4. mindestens 100 Mitglieder hat oder auf andere Weise nachweist, dass die Organisation öffentliche Unterstützung genießt.

(2) Das Recht auf Berufung gemäß Absatz 1 gilt auch dann, wenn sich die Berufung ausschließlich auf eine Bedingung oder eine andere Bestimmung in dem Urteil oder der Entscheidung bezieht, und auch dann, wenn das Urteil oder die Entscheidung das Ergebnis einer Beurteilung gemäß Kapitel 22, Abschnitt 26, Kapitel 24, Abschnitte 2, 3, 5, 7, 10, 13 oder 13a dieses Gesetzbuchs oder einer Beurteilung gemäß Kapitel 7, Abschnitte 13, 14 oder 16 des Gesetzes (1998:812) mit besonderen Bestimmungen über Wasseraktivitäten ist. Das Recht auf Berufung gemäß Absatz 1 gilt jedoch nicht für Urteile und Beschlüsse, die die schwedischen Streitkräfte, das schwedische Amt für Festungsanlagen, die schwedische Verwaltung für Verteidigungsmaterial oder die schwedische Einrichtung für Verteidigungsfunk betreffen.

(3) Wer einen Rechtsbehelf gemäß Absatz 1 oder 2 einlegen will, muss dies tun, bevor die Rechtsbehelfsfrist für die Parteien und Eigentümer abgelaufen ist. Gesetz (2023:632).

Kapitel 16, § 14

Die Bestimmungen in § 13 über das Beschwerderecht bestimmter gemeinnütziger Organisationen gelten in Bezug auf den Uferschutz auch für eine gemeinnützige Organisation, deren satzungsgemäßer Zweck die die Wahrung von Erholungsmöglichkeiten im Freien ist. Gesetz (2009:532).

²³⁸ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/miljobalk-1998808_sfs-1998-808/#K16.

B.5 Schweiz

Schweizerisches Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG CH)²³⁹

Art. 55 Beschwerdeberechtigte Organisationen

(1) Gegen Verfügungen der kantonalen Behörden oder der Bundesbehörden über die Planung, Errichtung oder Änderung von Anlagen, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung nach Artikel 10a erforderlich ist, steht den Umweltschutzorganisationen das Beschwerderecht unter folgenden Voraussetzungen zu:

- a. Die Organisation ist gesamtschweizerisch tätig.
- b. Sie verfolgt rein ideelle Zwecke; allfällige wirtschaftliche Tätigkeiten müssen der Erreichung der ideellen Zwecke dienen.

(2) Das Beschwerderecht steht den Organisationen nur für Rügen in Rechtsbereichen zu, die seit mindestens zehn Jahren Gegenstand ihres statutarischen Zwecks bilden.

(3) Der Bundesrat bezeichnet die zur Beschwerde berechtigten Organisationen.

(4) Zuständig für die Beschwerdeerhebung ist das oberste Exekutivorgan der Organisation.

(5) Die Organisationen können ihre rechtlich selbständigen kantonalen und überkantonalen Unterorganisationen für deren örtliches Tätigkeitsgebiet generell zur Erhebung von Einsprachen und im Einzelfall zur Erhebung von Beschwerden ermächtigen.

Art. 55f Verbandsbeschwerde gegen Bewilligungen von Organismen

(1) Gegen Bewilligungen über das Inverkehrbringen pathogener Organismen, die bestimmungsgemäss in der Umwelt verwendet werden sollen, steht den Umweltschutzorganisationen das Beschwerderecht unter folgenden Voraussetzungen zu:

- a. Die Organisation ist gesamtschweizerisch tätig.
- b. Sie ist mindestens zehn Jahre vor Einreichung der Beschwerde gegründet worden.

(2) Der Bundesrat bezeichnet die zur Beschwerde berechtigten Organisationen.

(3) Die Artikel 55a und 55b Absätze 1 und 2 sind anwendbar.

Schweizerisches Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG CH)²⁴⁰

Art. 12 Beschwerdeberechtigung

(1) Gegen Verfügungen der kantonalen Behörden oder der Bundesbehörden steht das Beschwerderecht zu:

- a. den Gemeinden;
- b. den Organisationen, die sich dem Naturschutz, dem Heimatschutz, der Denkmalpflege oder verwandten Zielen widmen, unter folgenden Voraussetzungen:
 1. die Organisation ist gesamtschweizerisch tätig,

²³⁹ https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1984/1122_1122_1122/de.

²⁴⁰ https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1966/1637_1694_1679/de.

2. sie verfolgt rein ideelle Zwecke; allfällige wirtschaftliche Tätigkeiten müssen der Erreichung der ideellen Zwecke dienen.

(2) Das Beschwerderecht steht den Organisationen nur für Rügen in Rechtsbereichen zu, die seit mindestens zehn Jahren Gegenstand ihres statutarischen Zwecks bilden.

(3) Der Bundesrat bezeichnet die zur Beschwerde berechtigten Organisationen.

(4) Zuständig für die Beschwerdeerhebung ist das oberste Exekutivorgan der Organisation.

(5) Die Organisationen können ihre rechtlich selbständigen kantonalen und überkantonalen Unterorganisationen für deren örtliches Tätigkeitsgebiet generell zur Erhebung von Einsprachen und im Einzelfall zur Erhebung von Beschwerden ermächtigen.

Schweizerisches Bundesgesetz über die Gentechnik im Ausserhumanbereich (GTG CH)²⁴¹

Art. 28 Verbandsbeschwerde

(1) Gegen Bewilligungen über das Inverkehrbringen gentechnisch veränderter Organismen, die bestimmungsgemäss in der Umwelt verwendet werden sollen, steht gesamtschweizerischen Umweltschutzorganisationen, die mindestens zehn Jahre vor Einreichung der Beschwerde gegründet wurden, das Beschwerderecht zu.

(2) Der Bundesrat bezeichnet die zur Beschwerde berechtigten Organisationen.

Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen (VBO CH)²⁴²

Art. 1 Beschwerdeberechtigte Umweltschutzorganisationen

Beschwerdeberechtigt nach den Artikeln 55 und 55f USG, 28 GTG oder 12 NHG sind die im Anhang aufgeführten Organisationen.

Art. 2 Kontrolle

(1) Ändern beschwerdeberechtigte Organisationen ihren statutarischen Zweck, ihre Rechtsform oder ihre Bezeichnung, so müssen sie dies dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Departement) unverzüglich mitteilen.

(2) Das Departement kontrolliert, ob die beschwerdeberechtigten Organisationen die Voraussetzungen für das Beschwerderecht noch erfüllen. Es kann in die für die Beurteilung notwendigen Unterlagen Einsicht nehmen. Stellt es fest, dass eine Organisation die Voraussetzungen nicht mehr erfüllt, so beantragt es dem Bundesrat, den Anhang entsprechend zu ändern.

Art. 3 Gesuche weiterer Organisationen

(1) Organisationen, welche die Voraussetzungen nach den Artikeln 55 Absatz 1 und 55f Absatz 1 USG, 28 Absatz 1 GTG oder 12 Absatz 1 NHG erfüllen, werden auf Gesuch in das Verzeichnis der beschwerdeberechtigten Organisationen aufgenommen (Anhang).

²⁴¹ <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2003/705/de>.

²⁴² https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1990/1086_1086_1086/de.

(2) Sie müssen ihr Gesuch dem Bundesrat mindestens 18 Monate vor dem Zeitpunkt einreichen, auf den sie das Beschwerderecht erlangen wollen.

(3) Das Gesuch muss enthalten:

- a. Angaben darüber, welches Beschwerderecht die Organisation erlangen will;
- b. den Nachweis, dass sie die Voraussetzungen dazu erfüllt; und
- c. die für diesen Nachweis notwendigen Unterlagen, insbesondere die Statuten und die Jahresberichte der letzten zehn Jahre.

(4) Wirtschaftliche Tätigkeiten von Organisationen dienen nach Artikel 55 Absatz 1 USG und Artikel 12 Absatz 1 NHG der Erreichung des ideellen Zwecks, wenn die Art der Tätigkeit diesem Zweck entspricht und diese Tätigkeit im Verhältnis zur übrigen Tätigkeit der Organisation nicht im Vordergrund steht.

Art. 4 Berichterstattung

(1) Die Organisationen führen jährlich eine Statistik über ihre Beschwerdetätigkeit. Sie reichen diese zusammen mit dem Jahresbericht jeweils bis Ende April dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) ein und machen diese Informationen der Öffentlichkeit zugänglich.

(2) Die Organisation muss in ihrer Statistik unter Angabe der zuständigen Behörde aufzeigen, in wie vielen im vergangenen Jahr abgeschlossenen Fällen:

- a. ihre Beschwerden gutgeheissen, teilweise gutgeheissen, abgelehnt oder gegenstandslos wurden;
- b. sie mit Gesuchstellern Vereinbarungen im Sinne der Artikel 55c Absatz 1 USG oder 12d Absatz 1 NHG getroffen und in wie vielen Fällen sie ihre Beschwerde in diesem Zusammenhang zurückgezogen hat;
- c. sie ihre Beschwerde ohne Vereinbarung zurückgezogen hat.

(3) Das BAFU bestimmt, in welcher Form ihm die Daten nach Absatz 2 zur Verfügung zu stellen sind. Es erstellt eine Gesamtstatistik über diese Daten und veröffentlicht sie.

(4) Die Organisationen informieren das BAFU jährlich bis Ende April über die Höhe ihrer Einnahmen im vergangenen Jahr, die in Zusammenhang mit der Ausübung des Beschwerderechts stehen.

B.6 Deutschland

Deutsches Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG)

in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. August 2017 (BGBl. I S. 3290), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 14. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 71) geändert worden ist²⁴³

§ 3 Anerkennung von Vereinigungen

(1) Auf Antrag wird einer inländischen oder ausländischen Vereinigung die Anerkennung zur Einlegung von

Rechtsbehelfen nach diesem Gesetz erteilt. Die Anerkennung ist zu erteilen, wenn die Vereinigung

1. nach ihrer Satzung ideell und nicht nur vorübergehend vorwiegend die Ziele des Umweltschutzes fördert,
2. im Zeitpunkt der Anerkennung mindestens drei Jahre besteht und in diesem Zeitraum im Sinne der Nummer 1 tätig gewesen ist,
3. die Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung, insbesondere für eine sachgerechte Beteiligung an behördlichen Entscheidungsverfahren, bietet; dabei sind Art und Umfang ihrer bisherigen Tätigkeit, der Mitgliederkreis sowie die Leistungsfähigkeit der Vereinigung zu berücksichtigen,
4. gemeinnützige Zwecke im Sinne von § 52 der Abgabenordnung verfolgt und
5. jeder Person den Eintritt als Mitglied ermöglicht, die die Ziele der Vereinigung unterstützt; Mitglieder sind Personen, die mit dem Eintritt volles Stimmrecht in der Mitgliederversammlung der Vereinigung erhalten; bei Vereinigungen, deren Mitgliederkreis zu mindestens drei Vierteln aus juristischen Personen besteht, kann von der Voraussetzung nach Halbsatz 1 abgesehen werden, sofern die Mehrzahl dieser juristischen Personen diese Voraussetzung erfüllt.

In der Anerkennung ist der satzungsgemäße Aufgabenbereich, für den die Anerkennung gilt, zu bezeichnen; dabei sind insbesondere anzugeben, ob die Vereinigung im Schwerpunkt die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege fördert, sowie der räumliche Bereich, auf den sich die Anerkennung bezieht. Die Anerkennung kann, auch nachträglich, mit der Auflage verbunden werden, dass Satzungsänderungen mitzuteilen sind. Sie ist von der zuständigen Behörde im Internet zu veröffentlichen.

(2) Für eine ausländische Vereinigung sowie für eine Vereinigung mit einem Tätigkeitsbereich, der über das Gebiet eines Landes hinausgeht, wird die Anerkennung durch das Umweltbundesamt ausgesprochen. Bei der Anerkennung einer Vereinigung nach Satz 1, die im Schwerpunkt die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege fördert, ergeht diese Anerkennung im Einvernehmen mit dem Bundesamt für Naturschutz. Für die Anerkennung werden keine Gebühren und Auslagen erhoben.

(3) Für eine inländische Vereinigung mit einem Tätigkeitsbereich, der nicht über das Gebiet eines Landes hinausgeht, wird die Anerkennung durch die zuständige Behörde des Landes ausgesprochen.

²⁴³ <https://www.gesetze-im-internet.de/umwrg/UmwRG.pdf>.