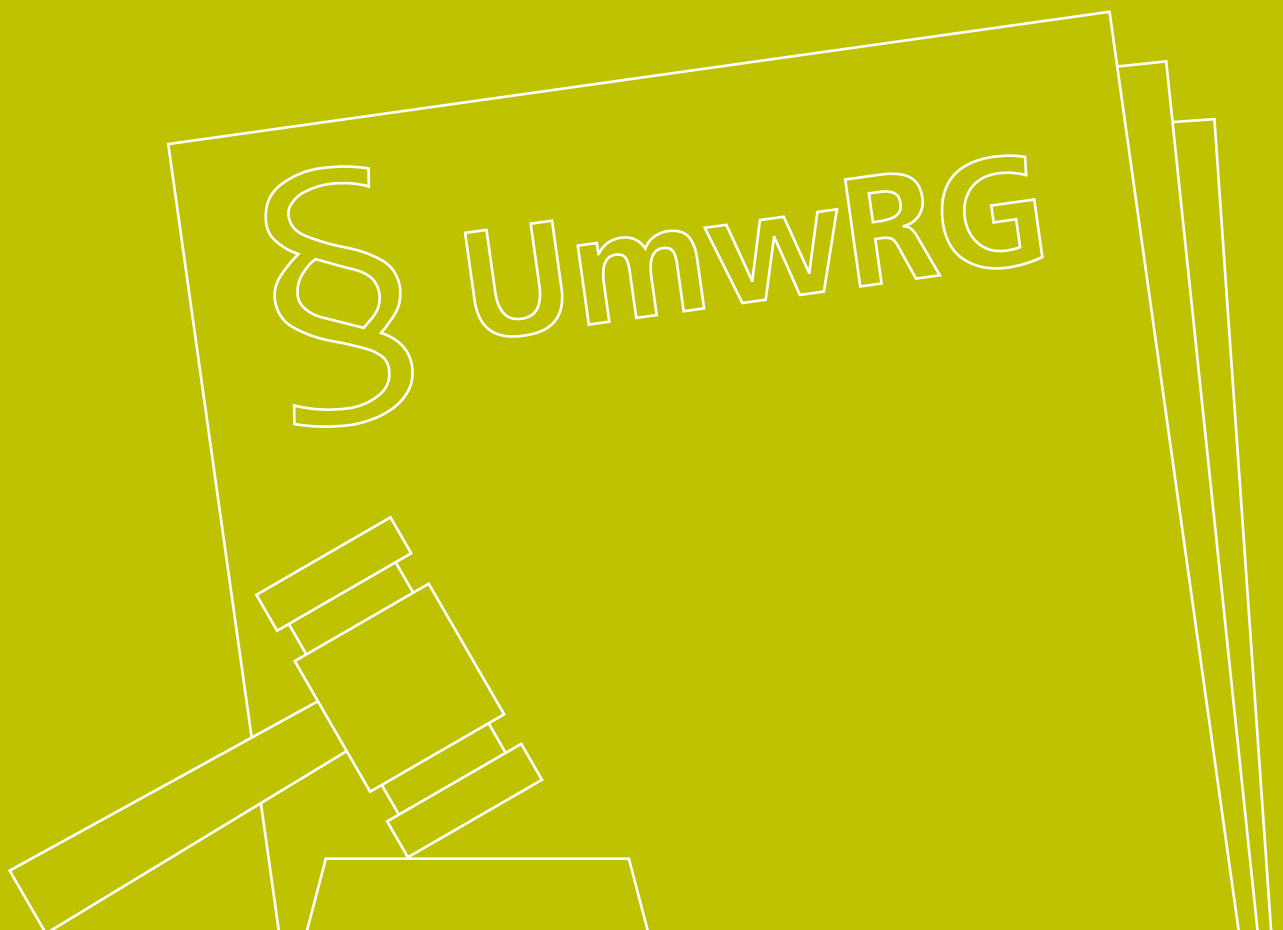




Klagemöglichkeiten nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) 2017

Überblick für die Praxis



Impressum

© FA Wind, Dezember 2017

Herausgeber:

Fachagentur Windenergie an Land
Fanny-Zobel-Straße 11 | 12435 Berlin

V.i.S.d.P.: Axel Tscherniak

Die Fachagentur zur Förderung eines natur- und umweltverträglichen Ausbaus der Windenergie an Land e. V. ist ein gemeinnütziger Verein. Er ist eingetragen beim Amtsgericht Charlottenburg, VR 32573 B.

Text:

Philipp-Gerlach • Teßmer

RA Dirk Teßmer
Rechtsanwälte Philipp-Gerlach • Teßmer
Niddastraße 74 | 60329 Frankfurt am Main

Redaktion:

Jenny Kirschev

Zitervorschlag:

FA Wind (2017): Klagemöglichkeiten nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) 2017, Berlin

Haftungsausschluss:

Die in dieser Broschüre enthaltenen Informationen, Hinweise und Empfehlungen sind nach bestem Wissen ausgesucht, geprüft und zusammengestellt. Verantwortlich für den Inhalt ist allein der Autor. Das Papier gibt die Auffassung und Meinung des Autors wieder und muss nicht mit der des Herausgebers übereinstimmen. Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Aktualität und Vollständigkeit der Angaben sowie die Beachtung der Rechte von Dritten. Die Informationen, Hinweise und Empfehlungen dieser Broschüre dienen der allgemeinen Information und können eine Beratung im Einzelfall oder eine Rechtsberatung nicht ersetzen.

Gefördert durch:



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Energie

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages



Inhalt

Vorwort	4
1 Einführung	5
2 Anwendungsbereich des UmwRG	7
2.1 Überblick	7
2.2 Einzelheiten	8
2.2.1 Zu (1): Rechtsmittel gegen behördliche Zulassungsentscheidungen betreffend UVP-pflichtiger Vorhaben (§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UmwRG)	8
2.2.1.1 Feststellung der UVP-Pflichtigkeit eines Vorhabens	8
2.2.1.2 Anknüpfungspunkt für das Klagerecht betreffend behördliche Entscheidungen zu UVP-pflichtigen Vorhaben	9
2.2.1.3 Umfang von Rügebefugnis und gerichtlicher Kontrolle bei Rechtsmitteln gegen Entscheidungen zu UVP-pflichtigen Vorhaben	9
2.2.1.3.1 Materiell-rechtliche Rechtsvorschriften, die für die Entscheidung von Bedeutung sein können	9
2.2.1.3.2 Verfahrensrechtliche Rechtsvorschriften	9
2.2.1.4 Satzungsziele	10
2.2.2 Zu (2): Rechtsmittel gegen behördliche Entscheidungen betreffend Vorhaben, für die keine UVP durchgeführt wurde (§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG)	11
2.2.2.1 Behördliche Entscheidungen und Unterlassungen	11
2.2.2.2 Umweltbezogene Rechtsvorschriften	11
2.2.2.3 Verfahrensfehler	12
2.2.2.4 Satzungsziele	12
2.2.3 Zu (3): Überwachungs- und Aufsichtsmaßnahmen (§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 UmwRG)	12
2.2.4 Zu (4) Rechtsmittel gegen Entscheidungen nach dem Umweltschadensgesetz (§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 UmwRG)	13
2.2.5 Zu (5) Rechtsmittel gegen bestimmte Pläne und Programme (§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG)	14
3 Klagebefugnis	15
4 Partiieller Wegfall der Präklusion	16
4.1 Kein Einwendungsausschluss mit Wirkung für ein Rechtsmittelverfahren bzgl. UVP-pflichtigen Vorhaben	16
4.2 Einwendungsausschluss mit Wirkung für das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren ...	16
4.3 Einwendungsausschluss mit Wirkung für das Rechtsmittelverfahren bei Flächennutzungsplanung	17
4.4 Gesetzliche Klagebegründungsfrist	17
5 Missbrauchsklausel	19
6 Besondere Bestimmungen für Rechtsbehelfe gegen bestimmte Entscheidungen (Öffentliche Bekanntmachung, Klagefristen, Überleitungsregelung)	21
7 Möglichkeiten der Fehlerheilung	22
8 Zusammenfassung und Ausblick	24

Vorwort

Sehr geehrte Leserin, sehr geehrter Leser,

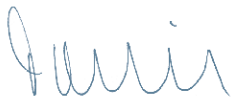
vor deutschen Verwaltungsgerichten gilt der Grundsatz, dass nur klagen darf, wer geltend macht, durch die gerügte Rechtsverletzung in eigenen Rechten betroffen zu sein. Dieses Prinzip gerät bei der Durchsetzung umweltbezogener Vorschriften an seine Grenzen.

Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) ermöglicht es anerkannten Umweltvereinigungen, Fehler bei der Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung sowie Verstöße gegen sonstige umweltbezogene Vorschriften auch ohne Betroffenheit in eigenen Rechten geltend zu machen. Zudem ermöglicht es auch klagebefugten Dritten (z. B. betroffener Privatpersonen und Kommunen) die Verletzung umweltbezogener Vorschriften zu rügen.

Das UmwRG hat seit seiner Verabschiedung im Jahre 2006 mehrere große Novellierungen erfahren – zuletzt im Sommer 2017. Mit dieser Novellierung wurden europa- und völkerrechtliche Vorgaben umgesetzt und dabei der Anwendungsbereich wesentlich erweitert. Im Zuge dessen wurde die sogenannte materielle Präklusion abgeschafft und stattdessen eine Missbrauchsklausel eingeführt.

Die Regelungsmaterie zeichnet sich durch eine große Komplexität auf. Im Gesetz finden sich zahlreiche Verweise. Dieses Papier soll die Klagemöglichkeiten, welche das UmwRG regelt, darstellen und dabei die Neuerungen der Novelle 2017 hervorheben. Es soll damit einen Beitrag zum Verständnis der Materie leisten und sowohl Behördenvertretern als auch sonstigen Interessierten einen Einblick in die Systematik des UmwRG vermitteln. Im Hinblick auf die neu eingeführte Missbrauchsregelung des § 5 UmwRG wird eine erste Einschätzung geliefert, welche Fälle hier umfasst sein könnten. Wie diese Vorschrift in der Praxis zur Anwendung kommt, bleibt freilich abzuwarten.

Ich danke dem Autor für die Erstellung dieses Papiers und wünsche Ihnen viel Freude bei der Lektüre!



Axel Tscherniak,
Geschäftsführer der Fachagentur Windenergie an Land e.V.

1 Einführung

Am 2. Juni 2017 trat das Gesetz zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben in Kraft. Dieses Gesetz bringt bereits die dritte wesentliche Änderung des erst seit wenig mehr als 10 Jahren bestehenden Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes. Das UmwRG wurde 2006 zur Umsetzung europa- und völkerrechtlicher Verpflichtungen erlassen, die sich aus der so genannten Aarhus-Konvention (AK) aus 1998¹ bzw. der durch diese bedingte Änderungen der UVP-Richtlinie² der EU im Jahre 2003 ergeben. Bedingt durch das traditionell auf den Schutz von eigenen, subjektiven Rechten ausgerichtete deutsche Verwaltungsprozessrecht war eine gerichtliche Kontrolle der Beachtung von Vorschriften, die dem Schutz der Umwelt – und damit öffentlichen Interessen – dienen bis dahin in vielen Fällen nicht möglich. Die seit den 1980er Jahren im Landesrecht und 2002 im BNatSchG eingeführte naturschutzrechtliche Verbandsklage hat einen beschränkten Anwendungsbereich, der insbesondere nicht gegenüber immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen und nicht gegenüber Bebauungsplänen greift.

Die Aarhus-Konvention sieht demgegenüber vor, dass der von Umweltauswirkungen betroffenen Öffentlichkeit und insbesondere Vereinigungen, die sich für den Schutz der Umwelt einsetzen, ein weiter Zugang zu gerichtlicher Kontrolle gewährt wird.

Der deutsche Gesetzgeber ist erst mit erheblicher Verspätung und in der Sache sehr zögerlich eine Umsetzung der sich durch Unterzeichnung der Aarhus-Konvention ergebenden Verpflichtungen³ angegangen. Im Bemühen, eine Ausweitung von Verbandsklagemöglichkeiten so weit wie möglich zu begrenzen, ist das UmwRG seit Anbeginn durch verschiedene Restriktionen gekennzeichnet gewesen, die darauf ausgerichtet waren, den Anwendungsbereich bzw. den Umfang der gerichtlichen Kontrolle einzuschränken. Dies war von Anfang an Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen und führte aufgrund mangelnder Übereinstimmung von Regelungen des UmwRG mit Vorgaben aus der UVP-Richtlinie zu mehreren Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof. Im Hinblick auf Divergenzen mit den Verpflichtungen aus der Aarhus Konvention wurde ein Verfahren vor dem Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC) durchgeführt.

Dies hatte zur Folge, dass in drei Urteilen des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) gegen Deutschland⁴, in einer Grundsatzkritik des BVerwG im Urteil zum Luftreinhalteplan Darmstadt⁵ sowie einer Entscheidung des ACCC und einem Beschluss der Vertragsstaatenkonferenz zur Aarhus-Konvention⁶ vom Juli 2014, der deutschen Rechtslage die Europa- bzw. Völkerrechtswidrigkeit attestiert wurde.

1 Übereinkommen der Wirtschaftskommission für Europa (UNECE) über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.

2 Sowie der IVU- bzw. IE-Richtlinie, woraus sich in Bezug auf Windenergieanlagen allerdings keine erweiterte Bedeutung ergibt.

3 Insbesondere betreffend deren Artikel 9 betreffend den Zugang zu Gericht.

4 Urteile vom 12.05.2011 (C-115/09 – „BUND/Trianel“), 07.11.2013 (C-72/12 – „Altrip“), 15.10.2015 (C-137/14 – „Präklusion“).

5 Urteil vom 05.09.2013 (7 C 21.12 – „Luftreinhalteplan Darmstadt“).

6 Compliance-Beschluss V/9h vom 02.07.2014.

Mit dem neuen UmwRG wurden zur Behebung dieser Mängel im Wesentlichen folgende Änderungen vorgenommen:

- Erweiterung des Anwendungsbereichs auf Entscheidungen, die nicht mit UVP-pflichtigen Vorhaben zusammenhängen,
- Wegfall der bisherigen Begrenzung der Kontrolle auf Vorschriften, die dem Umweltschutz dienen (bei Entscheidungen zu UVP-pflichtigen Vorhaben),
- Wegfall der Präklusionsregelung (bei gerichtlicher Kontrolle von Entscheidungen zu UVP-pflichtigen Vorhaben),
- Einführung einer „Missbrauchsklausel“ zur Vermeidung rechtsmissbräuchlicher Klagen,
- Einführung neuer Möglichkeiten zur Fehlerheilung im Verfahren bzw. im Anschluss an ein Gerichtsverfahren.

Da der Gesetzgeber auch mit dem neuen UmwRG sehr darauf bedacht war, den Zugang zu Gericht und den Umfang der gerichtlichen Kontrolle um die Behebung derjenigen Mängel zu bereinigen, die seitens des EuGH und des ACCC festgestellt wurden, ist das Gesetz nun durch eine Vielzahl von Differenzierungen, Sonderfällen, Ausnahmen und Verweisen auf andere Rechtsvorschriften gekennzeichnet, welche dessen Lesbarkeit und Verständlichkeit erheblich erschweren. Diese Ausarbeitung soll dazu dienen, in einer allgemein verständlichen Weise Klarheit zu den sich hieraus ergebenden Fragen zu bringen.

2 Anwendungsbereich des UmwRG

2.1 Überblick

Der in § 1 beschriebene Anwendungsbereich des UmwRG ist gegenüber der früheren Fassung deutlich erweitert. Im Zusammenhang mit Planungen der Errichtung und des Betriebes von Windenergieanlagen besteht nunmehr die Möglichkeit der Beantragung einer gerichtlichen Kontrolle gegenüber

- (1) **behördlichen vorhabenbezogenen Zulassungsentscheidungen**, die im Ergebnis eines Verfahrens ergangen sind, in welchen eine Umweltverträglichkeitsprüfung (**UVP**) durchgeführt wurde (§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UmwRG),
- (2) unter Anwendung umweltbezogener Rechtsvorschriften
 - ergangenen behördlichen Bescheiden,
 - abgeschlossenen **öffentlich-rechtlichen Verträgen** betreffend die **Genehmigung von Vorhaben, die nicht UVP-pflichtig sind** (§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG),
- (3) unter Anwendung umweltbezogener Rechtsvorschriften ergangenen behördlichen **Bescheiden betreffend Überwachungs- oder Aufsichtsmaßnahmen** zur Umsetzung oder Durchführung der vorgenannten Bescheide, kommunalen Beschlüsse bzw. öffentlich-rechtlichen Verträgen (§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 UmwRG),
- (4) behördlichen Entscheidungen, die auf einen **Antrag nach dem Umweltschadengesetz** ergangen sind (§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 UmwRG),
- (5) **kommunaler Bauleitplanung** (Bebauungsplan/Flächennutzungsplan) und Raumordnungspläne, für die eine strategische Umweltprüfung durchgeführt wurde bzw. werden musste (§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG); wobei Raumordnungspläne, die i. S. v. Anlage 5 zum UVPG Nr. 1.5, 1.6 Flächen für die Windenergienutzung ausweisen, ausgenommen sind (§ 48 S. 2 UVPG).

Das Recht auf Beantragung einer gerichtlichen Kontrolle besteht dabei nicht nur gegenüber ergangenen Entscheidungen, sondern auch dann, wenn entgegen geltenden Rechtsvorschriften keine Entscheidung getroffen worden ist – erfasst werden also **Handlungen** wie **Unterlassungen** (§ 1 Abs. 1 S. 2, § 2 Abs. 1 u. 4 UmwRG).

Die Vorschriften des UmwRG betreffen in erster Linie Rechtsbehelfe von **anerkannten Umweltvereinigungen**⁷, gelten zum Teil aber auch für die **Klagen anderer natürlicher oder juristischer Personen**⁸ gegenüber den behördlichen Handlungen bzw. Unterlassungen, die vom Anwendungsbereich des UmwRG erfasst werden. Die Änderungen betreffen im Wesentlichen:

- die Vorschriften zur Aufhebung von Genehmigungsentscheidungen aufgrund von Verfahrensfehlern (§ 4 Abs. 1 und 2 UmwRG),
- die Vorschrift zum Ausschluss missbräuchlichen oder unredlichem Verhalten (§ 5 UmwRG),
- die Vorschrift zur Klagebegründungsfrist (§ 6 UmwRG),
- die Vorschrift zur Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts im ersten Rechtszug für Klagen gegen Flächennutzungsplanungen (§ 7 Abs. 2 UmwRG),

⁷ § 3 UmwRG.

⁸ § 61 VwGO.

- den Wegfall der materiellen Präklusion mit Wirkung für das Gerichtsverfahren (§ 7 Abs. 4 UmwRG),
- die Vorschrift des § 7 Abs. 5 UmwRG, nach welcher eine Verletzung materieller Rechtsvorschriften nur dann zur Aufhebung der Entscheidung nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nummer 1 oder 5 führt, wenn sie nicht durch Entscheidungsergänzung oder ein ergänzendes Verfahren behoben werden kann.

2.2 Einzelheiten

Aufgrund der Novellierung des UmwRG steht eine auf dessen Grundlage durchzuführende gerichtliche Kontrolle behördlicher Entscheidungen zwar nicht mehr in Abhängigkeit von der UVP-Pflichtigkeit eines Vorhabens, jedoch ist diese gleichwohl für die Reichweite der inhaltlichen Prüfung der Begründetheit einer Klage weiterhin von Bedeutung. Ist ein Vorhaben UVP-pflichtig, so ergeben sich aus der Novellierung des UmwRG maßgebliche Erweiterungen der gerichtlichen Kontrolle einer behördlichen Entscheidung:

Zum einen gilt für diesen Fall nicht mehr der vormals gesetzlich festgeschriebene Ausschluss von Einwendungen gegen die Rechtmäßigkeit einer Planung, die nicht bereits im Verwaltungsverfahren fristgerecht eingebracht wurden (**vgl. hierzu unter 6**). Zum anderen ist die Begründetheit der Klage einer Umweltvereinigung nicht mehr davon abhängig, dass die behördliche Entscheidung gegen umweltbezogene Rechtsvorschriften verstößt. Vielmehr kann die Übereinstimmung der Entscheidung mit den verfahrensrechtlichen und materiell-rechtlichen Vorgaben grundsätzlich vollumfänglich zur gerichtlichen Prüfung gestellt werden.

Betrifft eine behördliche Handlung oder Unterlassung im Geltungsbereich des UmwRG kein UVP-pflichtiges Vorhaben, so ist hiergegen nunmehr zwar der Rechtsweg eröffnet. Allerdings soll gem. § 10 Abs. 3 S. 5 BImSchG in diesen Fällen zum Teil ein Ausschluss nicht bereits im Verwaltungsverfahren fristgerecht vorgebrachter Einwendungen zur Anwendung kommen und weiterhin die gerichtliche Überprüfung solcher behördlichen Handlungen und Unterlassungen auf Verstöße gegen umweltbezogene Rechtsvorschriften reduziert sein.

2.2.1 Zu (1): Rechtsmittel gegen behördliche Zulassungsentscheidungen betreffend UVP-pflichtiger Vorhaben (§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UmwRG)

Aufgrund der für die Reichweite der gerichtlichen Kontrolle weiterhin bestehenden Bedeutung der UVP-Pflichtigkeit eines Vorhabens sollen nachfolgend kurz die in Bezug auf die Errichtung und den Betrieb von Windenergieanlagen maßgeblichen Kriterien hierfür aufgezeigt werden.

2.2.1.1 Feststellung der UVP-Pflichtigkeit eines Vorhabens

Zu Beginn eines jeden Verfahrens auf Erteilung einer beantragten Genehmigung für eine Vorhabensplanung hat die zuständige Behörde zuerst zu prüfen, ob hierfür eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung besteht oder nicht. Für Windkraftanlagen gilt dabei Folgendes:

- **Neuvorhaben** der Errichtung und des Betriebes einer Windfarm mit 20 oder mehr Anlagen mit einer Gesamthöhe von jeweils mehr als 50 Metern sind unabhängig von dem Standort oder sonstigen Umständen im Einzelfall unbedingt uvp-pflichtig. Für Windfarmen mit drei bis 19 Anlagen hängt die UVP-Pflichtigkeit von dem Ergebnis der allgemeinen bzw. standortbezogenen UVP-Vorprüfung im Einzelfall nach § 7 UVPG ab. Zu beachten ist, dass die entfällt, wenn der Vorhabenträger die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung beantragt und die zuständige Behörde das Entfallen der Vorprüfung als zweckmäßig erachtet. In diesem Fall wird das Vorhaben als UVP-pflichtig behandelt (§ 7 Abs. 3 UVPG).
- Bei **Änderungsvorhaben** ist noch nach Art der Änderung der bereits durchgeführten Prüfungen zu differenzieren.
- Eine UVP-Pflichtigkeit kann sich sodann auch aus einer gebotenen kumulierenden Betrachtung von Vorhaben ergeben.

2.2.1.2 Anknüpfungspunkt für das Klagerecht betreffend behördliche Entscheidungen zu UVP-pflichtigen Vorhaben

Die unter § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UmwRG fallenden Klagerechte greifen gegenüber „Zulassungsentscheidungen“ i. S. v. § 2 Abs. 6 UVPG. Nach der Rechtsprechung des EuGH unterfallen dem Begriff der „Genehmigung“ des Art. 1 Abs. 2 UVP-RL auch alle Teilentscheidungen innerhalb eines gestuften Genehmigungsverfahrens, durch das der Vorhabenträger insgesamt das Recht zur Durchführung seines Vorhabens erhält.⁹

Soweit für Windkraftanlagen relevant sind dies:

- immissionsschutzrechtliche Genehmigungen¹⁰ und Vorbescheide,
- sonstige behördliche Entscheidungen über die Zulässigkeit des Vorhabens¹¹, soweit diese in einem Verwaltungsverfahren getroffen werden
 - hierzu gehören etwa Entscheidungen, die für die Zulassung eines UVP-pflichtigen Vorhabens neben der eigentlichen Genehmigung erforderlich sind¹² – bspw.
 - die für die Herrichtung einer Zuwegung oder Kabeltrasse oder andere, nicht das eigentliche Vorhaben, sondern dessen Einbindung in benötigte Infrastruktur erforderlichen naturschutzrechtlichen, forstrechtlichen, straßenrechtlichen, wasserrechtlichen Entscheidungen

und

- Beschlüsse nach § 10 BauGB über die Aufstellung, Änderung oder Ergänzung von Bebauungsplänen, durch die die Zulässigkeit von Windkraftvorhaben begründet werden soll.

2.2.1.3 Umfang von Rügebefugnis und gerichtlicher Kontrolle bei Rechtsmitteln gegen Entscheidungen zu UVP-pflichtigen Vorhaben

Nach der Aufhebung bislang vorhandener Eingrenzungen der Reichweite der Rügebefugnis gilt nunmehr für Rechtsmittel gegen Entscheidungen zu UVP-pflichtigen Vorhaben eine weitreichende gerichtliche Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Entscheidungen der Verwaltung. Zu überprüfen ist bei Entscheidungen zu UVP-pflichtigen Vorhaben nicht mehr nur, ob diese im Einklang mit Rechtsvorschriften stehen, die dem Umweltschutz dienen. Es geht nun vielmehr insgesamt um die Überprüfung der Einhaltung sämtlicher Rechtsvorschriften, die für die Entscheidung von Bedeutung sein können. Allerdings gilt dies gem. § 2 UmwRG nur für anerkannte Umweltschutzvereinigungen und nur soweit der Verstoß Belange berührt, die zu den Zielen gehören, die die Vereinigung nach ihrer Satzung fördert.

2.2.1.3.1 Materiell-rechtliche Rechtsvorschriften, die für die Entscheidung von Bedeutung sein können

Hierunter sind im weit verstandenen Sinne alle Regelungen zu verstehen, welche die behördliche Entscheidung in irgendeiner Weise beeinflussen könnten.¹³

2.2.1.3.2 Verfahrensrechtliche Rechtsvorschriften

Aufgrund der verbindlichen Vorgaben des Art. 11 UVP-Richtlinie¹⁴ musste der Gesetzgeber gewährleisten, dass sich die gerichtliche Überprüfung von Entscheidungen zu UVP-pflichtigen Vorhaben auch auf Verfahrensfehler beziehen muss.¹⁵ Dies wird auch in § 4 Abs. 1 UmwRG klargestellt und in Bezug auf einzelne Verfahrensfehler ausdifferenziert.

⁹ EuGH, Urt. v. 07.01.2004 (C-201/02, Rn. 52; Urt. v. 04.05.2006 (C-508/03, Rn. 104; Urt. v. 04.05.2006 (C.290/03; Rn. 47.

¹⁰ Sowie auch grds. auch Teilgenehmigungen, die allerdings für WEA in der Praxis nicht vorkommen.

¹¹ Ausgenommen sind Anzeigeverfahren (§ 2 Abs. 6 S. UVPG).

¹² Schieferdecker in: Hoppe/Beckmann, UVPG, § 1 UmwRG Rn. 17.

¹³ Bunge, UmwRG; § 2, Rn. 143.

¹⁴ Sowie des Art. 9 Abs. 2 der Aarhus-Konvention.

¹⁵ Dies folgt auch aus der Rechtsprechung des EuGH (Urt. v. 07.01.2004 (C-201/02 – „Wells“), Urt. v. 07.11.2013, (C-72/12) – „Altrip“).

Danach kann ein Kläger die Aufhebung einer Entscheidung über die Zulässigkeit eines UVP-pflichtigen Vorhabens verlangen, wenn

- eine **erforderliche Umweltverträglichkeitsprüfung** nicht durchgeführt worden ist (§ 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 1a UmwRG),
- eine **erforderliche UVP-Vorprüfung** zur Feststellung der UVP-Pflichtigkeit (§ 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 1b UmwRG) **nicht oder nicht entsprechend den gesetzlichen Anforderungen** (§ 5 Abs. 3 S. 2 UVPG) (§ 4 Abs. 1 S. 2 UmwRG) durchgeführt worden ist,
- eine **erforderliche Öffentlichkeitsbeteiligung**¹⁶ nicht durchgeführt worden ist (§ 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 UmwRG)

oder

- ein **anderer Verfahrensfehler** vorliegt, der nach seiner **Art** und **Schwere** mit den Fällen der unterlassenen UVP, UVP-Vorprüfung oder unterlassenen Öffentlichkeitsbeteiligung **vergleichbar** ist und der betroffenen Öffentlichkeit die Möglichkeit einer vorgesehenen Beteiligung am Entscheidungsprozess genommen hat (etwa mangels hinreichendem Zugang zu öffentlich auszulegenden Unterlagen).

Der Gesetzgeber weist in § 4 Abs. 1 UmwRG allerdings darauf hin, dass es nicht nur zu einem solchen Verfahrensfehler gekommen sein, sondern dieser auch immer noch vorliegen muss – also eine UVP, eine UVP-Vorprüfung oder eine ordnungsgemäße Öffentlichkeitsbeteiligung auch nicht nachgeholt bzw. ein sonstiger schwerer **Fehler nicht behoben** („geheilt“) wurde.

Für andere Verfahrensfehler gilt die allgemeine Regelung des § 46 VwVfG, wonach nicht allein deshalb die Aufhebung eines Verwaltungsaktes beansprucht werden kann, weil dieser in einer Weise verfahrensfehlerhaft zustande gekommen ist, welche die Entscheidung in der Sache offensichtlich nicht beeinflusst hat. Im Anwendungsbereich des UmwRG besteht allerdings eine Regelvermutung, dass der Verfahrensfehler die Sachentscheidung beeinflusst hat, sofern sich durch das Gericht nicht ermitteln lässt, dass dem nicht so war (§ 4 Abs. 1a S. 2 UmwRG). Liegt ein Verfahrensfehler vor, so darf das Gericht eine fehlende Kausalität nur dann annehmen, wenn anhand der vom Vorhabenträger oder der Behörde vorgelegten Beweise (Akten, Planunterlagen und der sonst erkennbaren Umstände) die Feststellung getroffen werden kann, dass die angegriffene Entscheidung ohne den Verfahrensfehler nicht anders ausgefallen wäre.¹⁷

Zur Möglichkeit der „Heilung“ von Verfahrensfehlern siehe **unter 7**.

2.2.1.4 Satzungsziele

Eine Begrenzung der gerichtlichen Kontrolle besteht sodann im Hinblick auf die Rüge einer Verletzung von materiellen Rechtsvorschriften, welche im weit verstandenen Sinne¹⁸ Belange betreffen, deren Beachtung und Förderung sich die anerkannte Umweltvereinigung ausweislich ihrer Satzung verschrieben hat. Damit soll gewährleistet werden, dass Umweltvereinigungen Rechtsbehelfsverfahren nur in Bereichen bzw. in Bezug auf Beeinträchtigungen öffentlicher Interessen führen, in welchen diese gemäß ihrem Vereinszweck arbeiten und somit über eine gewisse Sachkompetenz verfügen.

¹⁶ § 18 UVPG bzw. § 10 BImSchG.

¹⁷ BVerwG, Beschl. v. 2.06.2016 (9 B 65/15).

¹⁸ Art. 9 Abs. 2 AK und Art. 11 UVP-RL sehen eine solche Begrenzung nicht vor, so dass mindestens eine weite Auslegung geboten ist, da andernfalls ein Verstoß gegen die europa- bzw. völkerrechtliche Vorgabe vorliegen dürfte.

2.2.2 Zu (2): Rechtsmittel gegen behördliche Entscheidungen betreffend Vorhaben, für die keine UVP durchgeführt wurde (§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG)

Mit der Novellierung des UmwRG sieht dessen erweiterter Geltungsbereich nunmehr ein Klagerecht gegenüber behördlichen Entscheidungen bzw. Unterlassungen sowie abgeschlossenen öffentlich-rechtlichen Verträgen betreffend die Genehmigung von Vorhaben vor, die nicht uvp-pflichtig sind, soweit diese unter Anwendung umweltbezogener Rechtsvorschriften ergangen sind (§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG).

2.2.2.1 Behördliche Entscheidungen und Unterlassungen

§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG erfasst alle Entscheidungen, die eine Zulassung zur Durchführung von Vorhaben bewirken, die nicht UVP-pflichtig sind. In Bezug auf Vorhaben zur Errichtung und zum Betrieb von Windenergieanlagen betrifft dies zunächst immissionsschutzrechtliche Genehmigungen, die für ein oder zwei Einzelanlagen erteilt werden. Gleiches gilt für die Genehmigungen, die für Windparke mit drei bis sechs oder sieben bis 20 Anlagen ergehen, nachdem eine durchgeführte UVP-Vorprüfung zum Ergebnis hatte, dass eine UVP nicht durchzuführen war. Neben den immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen werden auch alle anderen behördlichen Genehmigungsentscheidungen erfasst, die außerhalb der Konzentrationswirkung des § 13 BImSchG im Kontext der Realisierung eines Vorhabens erteilt werden bzw. erteilt werden müssen. Soweit dies durch öffentlich-rechtliche Verträge erfolgt, die anstelle behördlicher Genehmigungen die Zulässigkeit eines Vorhabens begründen, werden auch diese vom Klagerecht erfasst.

Soweit ein Vorhaben durchgeführt wird, ohne dass die hierfür erforderliche Entscheidung betreffend dessen Zulassung erteilt wurde, kommt auch eine Klage gegenüber der behördlichen Untätigkeit in Betracht, nicht gegen die Realisierung genehmigungsbedürftiger Maßnahmen einzuschreiten.

2.2.2.2 Umweltbezogene Rechtsvorschriften

Während Genehmigungen von Vorhaben, die aufgrund eines Verfahrens mit UVP erlassen werden, im Rechtsmittelverfahren nunmehr einer vollständigen, inhaltlich grundsätzlich¹⁹ nicht beschränkten Prüfung unterzogen werden können, gilt dies im Geltungsbereich von § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG nicht. Hier ist die Rechtskontrolle auf die richtige Anwendung umweltbezogener Rechtsvorschriften begrenzt.

Unter den Begriff der „umweltbezogenen Rechtsvorschrift“ fallen alle Bestimmungen, die sich zum Schutz von Mensch und Umwelt auf

- den Zustand von Umweltbestandteilen wie Luft und Atmosphäre, Wasser, Boden, Landschaft und natürliche Lebensräume einschließlich Feuchtgebiete, Küsten- und Meeresgebiete, die Artenvielfalt und ihre Bestandteile, einschließlich gentechnisch veränderter Organismen, sowie die Wechselwirkungen zwischen diesen Bestandteilen,
- Faktoren wie Stoffe, Energie, Lärm und Strahlung, Abfälle aller Art sowie Emissionen, Ableitungen und sonstige Freisetzen von Stoffen in die Umwelt, die sich auf die Umweltbestandteile im Sinne der Nummer 1 auswirken oder wahrscheinlich auswirken,

beziehen.

In Rechtsmittelverfahren gegenüber Genehmigungen von Windenergieanlagen dürften entsprechend den bislang schon gemachten Beobachtungen die meisten Angriffe Verstöße gegen umweltbezogene Rechtsvorschriften in diesem Sinne (beispielsweise des Artenschutzrechts) betreffen.

¹⁹ Vgl. aber § 2 Abs. 1 Nr. 2 UmwRG; hierzu unter III..

2.2.2.3 Verfahrensfehler

Entscheidungen zu Vorhaben, für die keine UVP durchgeführt wurde, unterliegen nicht der Anforderung einer umfangreichen Kontrolle der verfahrens- und materiell-rechtlichen Rechtmäßigkeit. Der Gesetzgeber hat in § 4 Abs. 5 UmwRG festgelegt, dass in dieser Konstellation bei Verfahrensfehlern die jeweiligen fachrechtlichen Regelungen sowie die Regelungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes gelten. Insbesondere besteht in diesen Fällen keine Erleichterung der Beweislast dafür, dass sich ein Verfahrensfehler auf die Sachentscheidung ausgewirkt hat. Sofern freilich zu Unrecht keine UVP durchgeführt wurde, gilt § 4 Abs. 1 UmwRG (**hierzu oben 2.2.1.3.2**).

2.2.2.4 Satzungsziele

Auch im Anwendungsbereich von § 1 Abs. 1 Nr. 5 UmwRG ist die gerichtliche Kontrolle auf Verstöße gegen solche Vorschriften begrenzt, die in einem weit verstandenen Sinne²⁰ solche Belange betreffen, deren Beachtung und Förderung sich die anerkannte Umweltvereinigung ausweislich ihrer Satzung verschrieben hat; **siehe oben 2.2.1.4**.

2.2.3 Zu (3): Überwachungs- und Aufsichtsmaßnahmen (§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 UmwRG)

Weiterhin können Rechtsmittel auf Erlass von Verwaltungsakten geführt werden, mit welchen Überwachungs- oder Aufsichtsmaßnahmen zur Umsetzung oder Durchführung von Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 bis 5 UmwRG, betrieben werden sollen, soweit es dabei um die Einhaltung umweltbezogener Rechtsvorschriften geht.

Erfasst werden zum einen Klagen, mit welchen eine unzureichende Kontrolle oder Durchsetzung der Einhaltung von Betriebsbedingungen und Nebenbestimmungen geltend gemacht wird, die mit einer erteilten Genehmigung verbunden sind. Zum anderen erfasst § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 UmwRG auch Klagen auf Rücknahme²¹ oder Widerruf²² von Genehmigungsentscheidungen, den Erlass nachträglicher Anordnungen²³ sowie Betriebsuntersagungen, -stilllegungen und -beseitigungen²⁴. Entsprechende Verfahren dürften im Hinblick auf WEA-Projekte insbesondere vor dem Hintergrund von sich nach Genehmigungserteilung veränderten Sachlagen oder Erkenntnisgrundlagen im artenschutzrechtlichen Kontext absehbar sein. Inwieweit etwa aufgrund von erst nach Genehmigungserteilung erfolgreicher Ansiedlungen von Individuen kollisionsgefährdeter Arten gesetzliche Verbotstatbestände verwirklicht werden bzw. wie mit dieser Problematik seitens der zuständigen Behörden umzugehen ist, befindet sich gegenwärtig in rechtswissenschaftlicher Diskussion²⁵ und kann hier nicht vertieft werden. Gleiches gilt bei nachträglichen Erkenntnissen über eine bereits bei Genehmigungserteilung bestehende, indessen unerkannte oder in ihrer Bedeutung verkannte Problematik, die seitens des Genehmigungsbescheides nicht oder unzutreffend behandelt wurde. Soweit es beispielsweise um die Realisierung von Verbotstatbeständen geht, die europarechtlich geschützte Arten betreffen, dürften vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des EuGH²⁶ der Bestandsschutzerwägungen regelmäßig nur geringes Gewicht beimisst, von einer auch nachträglichen Durchsetzbarkeit der Beachtung der Vorschriften unabhängig davon auszugehen sein, ob sich die Problematik bei Genehmigungserteilung schuldhaft oder unverschuldet nicht berücksichtigte wurde bzw. werden konnte.

20 Art. 9 Abs. 3 AK sieht eine solche Begrenzung nicht vor, so dass mindestens eine weite Auslegung geboten ist, da andernfalls ein Verstoß gegen die völkerrechtliche Vorgabe vorliegen dürfte.

21 § 48 VwVfG

22 § 21 BImSchG

23 § 17 BImSchG

24 § 20 BImSchG

25 Vgl. Fellenberg in FA Wind, Nachträgliche Anpassung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungen aufgrund artenschutzrechtlicher Belange (https://www.fachagentur-windenergie.de/fileadmin/files/Veroeffentlichungen/FA_Wind_Hintergrundpapier_Nachtraegliche_Anpassung_Artenschutz_06-2016.pdf); Lau: Rechtsgutachten zum Umgang mit der nachträglichen Ansiedelung von europarechtlich geschützten Arten im Umfeld genehmigter Vorhaben (http://artenschutz.naturschutzinformationen.nrw.de/artenschutz/web/babel/media/20170725_rechtsgutachten%20lau%20final_nachtraegliche%20ansiedlung%20geschuetzte%20arten.pdf).

26 So etwa EuGH, Urt. v. 14.01.2010 (C-226/08 – „Papenburg“), Urt. v. 14.01.2016 (C- 399/14 – „Waldschlösschenbrücke“).

2.2.4 Zu (4) Rechtsmittel gegen Entscheidungen nach dem Umweltschadensgesetz (§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 UmwRG)

Nach dem Umweltschadensgesetz (USchadG) können u.a. anerkannte Umweltschutzvereinigungen bei der zuständigen Behörde beantragen, dass diese gegenüber einem Umweltschaden vorgeht. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 UmwRG stellt zusammen mit § 11 Abs. 2 USchadG klar, dass auch für solche Rechtsmittel die Vorschriften des UmwRG gelten.

Unter den Begriff des Umweltschadens fällt gem. § 2 Nr. 2 USchadG

- eine Schädigung von Arten und natürlichen Lebensräumen nach Maßgabe des § 19 BNatSchG,
- eine Schädigung der Gewässer nach Maßgabe des § 90 WHG und
- eine Schädigung des Bodens durch eine Beeinträchtigung der Bodenfunktionen im Sinn des § 2 Abs. 2 des BBodSchG, die durch eine direkte oder indirekte Einbringung von Stoffen, Zubereitungen, Organismen oder Mikroorganismen auf, in oder unter den Boden hervorgerufen wurde und Gefahren für die menschliche Gesundheit verursacht.

Im Hinblick auf den Bau oder den Betrieb von Windenergieanlagen kann ein Umweltschaden verwirklicht werden, wenn es zu erheblichen nachteiligen Auswirkungen auf die Erreichung oder Beibehaltung des günstigen Erhaltungszustands von Europäischen Vogelarten oder Arten, die in Anhang II oder IV der FFH-Richtlinie aufgeführt sind, kommt. Ein Umweltschaden setzt allerdings voraus, dass dessen Verwirklichung infolge der durchgeführten Maßnahmen nicht im Genehmigungsverfahren vorhergesehen und entsprechend genehmigt wurde. Insbesondere soweit eine artenschutzrechtliche Ausnahmegenehmigung erteilt wurde, greift das USchadG nicht.

Relevant wird eine Umweltschadensklage daher insbesondere, wenn aufgrund restriktiver Annahmen des Vorhabenträgers bzw. dessen Gutachter bzgl. der Realisierung bestimmter, grundsätzlich umweltschadensrelevanter Einwirkungen, auf das Nichteintreten von Tatbestandsmerkmalen von Verbotsvorschriften gesetzt wird. Wenn die Behörde dem folgt, wird zwar die Genehmigung ohne die Prüfung der Ausnahmevoraussetzungen erteilt, indessen besteht dann bei abweichender Entwicklung und späterer Feststellung der Verbotserfüllung die Haftung nach dem Umweltschadensrecht. Die Konsequenzen können nachträgliche Auflagen oder Reglementierungen des Betriebs sein.

2.2.5 Zu (5) Rechtsmittel gegen bestimmte Pläne und Programme (§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG)

Soweit es Projekte der Errichtung und des Betriebs von Windenergieanlagen betrifft, fallen in den Anwendungsbereich des UmwRG sämtliche kommunalen Bauleitpläne, die sich zur Ausweisung von Flächen für die Nutzung der Windenergie verhalten. Dies geht auf die SUP-Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung von Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme zurück. SUP steht dabei für Strategische Umweltprüfung; eine andere, häufig genutzte Bezeichnung ist auch „Plan-Umweltprüfung“ (Plan-UP).

Gegenüber der bisherigen Rechtslage betreffend die gerichtliche Kontrolle von Bebauungsplänen erweitert die neue Ziffer 4. die Klagebefugnis nunmehr in zweierlei Hinsicht; es können nunmehr **sämtliche**

– **Bebauungspläne**

und

– **Flächennutzungspläne**

zum Gegenstand eines Normenkontrollantrags (§ 47 VwGO) gemacht werden. Dies war zuvor nur gegenüber solchen Bebauungsplänen möglich, die für die Verwirklichung von dem Katalog der Anlage 1 des UVPG unterfallenden Projekten beschlossen wurden; also etwa einem Bebauungsplan, nach dessen Konzeption an einer bestimmten Stelle im Gemeindegebiet ein Windpark mit mehr als 20 Windenergieanlagen errichtet werden kann. Für solche Bebauungspläne differenziert das UmwRG dabei allerdings auch weiterhin: Diesbzgl. Normenkontrollanträge fallen unter § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UmwRG und nicht unter § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG, was in der Praxis allerdings keinen Unterschied macht.

Unter den Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG fallen auch alle anderen SUP-pflichtigen Pläne und Programme – also z. B. insbesondere Regionale Raumordnungspläne. Für die Windkraft ist allerdings relevant, dass § 48 S. 2 UVPG hiervon solche Pläne ausnimmt, die Flächen für die Windenergienutzung ausweisen; auf diese ist § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG nicht anzuwenden.

3 Klagebefugnis

Das UmwRG regelt die Klagebefugnis von staatlich anerkannten²⁷ Vereinigungen. Diese können sämtliche nach der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) möglichen Rechtsbehelfe gegen eine Entscheidung im Sinne von § 1 Abs. 1 UmwRG bzw. deren Unterlassen einlegen. Zu nennen sind insbesondere:

- (1)** Antrag auf Aufhebung einer erlassenen Genehmigung („Anfechtungsklage“),
- (2)** Antrag auf Verpflichtung der zuständigen Behörde, eine von der Vereinigung für erforderlich erachtete Entscheidung zu treffen („Verpflichtungsklage“),
- (3)** Antrag, einen Beschluss über eine kommunale Bauleitplanung für unwirksam zu erklären („Normenkontrollantrag“),
- (4)** Antrag auf Feststellung der Rechtswidrigkeit einer Regelung, die keinen Verwaltungsakt und keinen per Normenkontrollantrag angreifbaren Beschluss darstellt („Feststellungsklage“).
- (5)** Antrag auf Durchführung von Maßnahmen oder deren Unterlassung, die außerhalb eines Handelns per Verwaltungsakt liegen („allgemeine Leistungsklage“ bzw. „Unterlassungsklage“).

Für andere „Dritte“ – also etwa Nachbarn oder Kommunen – enthält das UmwRG keine Zuweisung einer von den allgemeinen Vorschriften des Verwaltungsprozessrechts abweichenden Klagebefugnis. Allerdings können solche Kläger im Rahmen ihrer Klagebefugnis die Aufhebung bzw. Außervollzugsetzung von behördlichen Entscheidungen beanspruchen, die an Verfahrensfehlern i. S. v. § 4 Abs. 1 bis 2 UmwRG leiden (§ 4 Abs. 3 UmwRG).

²⁷ § 3 UmwRG.

4 Partieller Wegfall der Präklusion

4.1 Kein Einwendungsausschluss mit Wirkung für ein Rechtsmittelverfahren bzgl. UVP-pflichtigen Vorhaben

Bislang war in § 2 Abs. 3 UmwRG (2006-2016) geregelt, dass eine Umweltvereinigung im Rechtsbehelfsverfahren mit allen Einwendungen ausgeschlossen war, die sie nicht bereits im Verwaltungsverfahren gegenüber der zuständigen Behörde vorgetragen hatte, sofern der Vereinigung eine Beteiligung am Verfahren ordnungsgemäß eröffnet war und sie die betreffenden Einwendungen hätte geltend machen können. Diese Vorschrift wurde im UmwRG (2017) gestrichen und in § 7 Abs. 4 UmwRG klargestellt, dass auch die allgemeine Präklusionsregelung des § 73 Abs. 4 S. 3 bis 6 VwVfG auf Rechtsbehelfsverfahren betreffend UVP-pflichtigen²⁸ Vorhaben²⁹ keine Anwendung findet.

Die Streichung dieser Präklusionsvorschriften erfolgte zur Umsetzung des aufgrund der EU-Vertragsverletzungsklage der Kommission gegen Deutschland ergangenen Urteils des EuGH, der in diesem entschieden hatte, dass die Präklusion von Einwendungen tatsächlicher Art im gerichtlichen Verfahren eine Beschränkung darstellt, für die es in den Art. 9 Abs. 2 der AK umsetzenden Art. 11 der UVP-Richtlinie und Art. 25 der IE-Richtlinie 2010/75 keine Grundlage gibt.³⁰

4.2 Einwendungsausschluss mit Wirkung für das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren

Da der EuGH die Präklusion von Einwendungen nur im Hinblick auf einen sich daraus ergebenden Ausschluss gerichtlicher Kontrolle der behördlichen Entscheidung zu einem UVP-pflichtigen Vorhaben für europarechtswidrig befunden hat, wurde die Präklusionsregelungen im Geltungsbereich der EU-Richtlinien nur für das Rechtsmittelverfahren abgeschafft. Für das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren gilt demgegenüber weiterhin, dass nicht fristgemäß vorgebrachte Einwendungen von der Behörde nicht berücksichtigt werden müssen.³¹ Eine Einwendung, die zwar erst nach Ablauf der im Beteiligungsverfahren gesetzten Frist eingeht, kann von der Behörde allerdings naturgemäß dann nicht unberücksichtigt bleiben, wenn der Einwand inhaltlich begründet ist. Denn da die Einwendung nicht mit Wirkung für das Rechtsmittelverfahren ausgeschlossen wird, steht in diesem Falle eine gerichtliche Entscheidung zu Lasten der Genehmigungserteilung zu befürchten.

Inwiefern bislang unter der Überschrift „präkludiert“ ausgeschlossene Einwendungen künftig als „rechtsmissbräuchlich erhoben“ außer Betracht bleiben dürfen, bleibt abzuwarten. In der Regel dürfte dies nicht möglich sein und allenfalls in besonders gelagerten Ausnahmefällen in Betracht kommen können (**hierzu unter 5**).

Nachdem die „Drohwirkung“ der Bestrafung einer unterlassenen oder nicht ausreichend inhaltsreichen Beteiligung am Verwaltungsverfahren durch die Abschaffung der Präklusion nicht mehr existiert, ist nun nach anderen Wegen zu suchen, aus der Öffentlichkeit und insbesondere seitens der Umweltvereinigungen Eingaben zur Bewertung einer Planung in das Verwaltungsverfahren hineinzubekommen. Hierzu dürfte es sich empfehlen, für eine solche Beteiligungsmöglichkeit aktiver als bislang zu werben und diese attraktiver auszugestalten. Dies beginnt mit der Bekanntmachung der Planung, die nicht nur in – wenig gelesenen – Bekanntmachungsteilen der Tageszeitungen erfolgen muss, sondern auch wiederholt als Anzeige eingestellt werden könnte. Weiterhin kann in öffentlichen Informationsveranstaltungen das Vorhaben vorgestellt und sich mit dabei geäußerten Kritikpunkten auseinandergesetzt und das eigene Anliegen erläutert werden. Die Planungsunterlagen können freiwillig deutlich früher und länger zur Verfügung gestellt werden;

²⁸ Und potentiell (abhängig vom Ergebnis einer UVP-Vorprüfung) uvp-pflichtigen.

²⁹ Gleiches gilt auf für der Industrie-Emissionsrichtlinie unterfallende Vorhaben, was aber für WEA nicht relevant ist, da es keine Anwendbarkeit der IE-Richtlinie für WEA gibt, die nicht (auch) uvp-pflichtig sind.

³⁰ Urteil vom 15.10.2015 (C-137/15) – Kommission/Deutschland.

³¹ § 10 Abs. 3 S. 5 BImSchG.

insbesondere abrufbar im Internet. Auch empfiehlt es sich, nicht passiv darauf zu vertrauen, dass sich Umweltvereinigungen ohnehin an einem Verfahren beteiligen werden, sondern diese „abzuholen“ und ggf. sogar besonders einzuladen, etwaige widerstreitende Interessen einzubringen – und soweit man diese im Ergebnis der Durchsicht nicht teilt –, dieses sodann begründet zu erklären, um auf diese Weise eine Akzeptanz oder zumindest eine Billigung des Vorhabens zu befördern. Gleiches gilt in Bezug auf etwaig bekannte lokale Fachleute für bestimmte Aspekte.

4.3 Einwendungsausschluss mit Wirkung für das Rechtsmittelverfahren bei Flächennutzungsplanung

Ob Präklusionsvorschriften jenseits des Anwendungsbereichs der UVP-Richtlinie zulässig sind, wurde vom EuGH im Urteil vom 15.10.2015 nicht entschieden, da dies dort nicht Klagegegenstand war. Nach Auffassung des Gesetzgebers sind Präklusionsregelungen mit Art. 9 Abs. 3 AK vereinbar. Im Kontext der Planung von Windenergieanlagen ist dies für Verfahren der Aufstellung eines Flächennutzungsplanes relevant, in dessen Rahmen eine strategische Umweltprüfung (SUP) durchzuführen ist. Diesbzgl. ist nunmehr in § 7 Abs. 3 S. 1 UmwRG (2017) eine dem vormaligen § 2 Abs. 3 UmwRG (2006-2016) entsprechende Präklusionsregelung eingeführt worden, die zu Lasten von Umweltvereinigungen einen Einwendungsausschluss auch mit Wirkung für das – nunmehr gem. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG erstmals mögliche – Rechtsmittelverfahren gegenüber einem Flächennutzungsplan etabliert.³² Dies gilt allerdings – soweit es im Kontext von WEA-Planungen relevant sein kann – nur für bei Klagen gegen Flächennutzungspläne. Für Bebauungsverfahren bzw. diesbzgl. Normenkontrollklagen gilt die Präklusionsregelung hingegen auch dann nicht, wenn sie keine UVP-pflichtige Planung darstellen (§ 7 Abs. 3 S. 2 UmwRG).

4.4 Gesetzliche Klagebegründungsfrist

In den Kontext der Präklusionsvorschriften fällt ferner die Vorgabe des § 6 UmwRG, nach welcher bei Rechtsmittelverfahren im Sinne von § 1 Abs. 1 UmwRG binnen einer Frist von zehn Wochen ab Erhebung einer Klage die zu deren Begründung dienenden Tatsachen und Beweismittel angegeben werden müssen. Erklärungen und Beweismittel, die erst nach Ablauf dieser Frist vorgebracht werden, sind vom Gericht nur zuzulassen, wenn der Kläger die Verspätung genügend entschuldigt (§ 87b Abs. 3 S. 1 Nr. 2 VwGO).³³ Mit „Tatsachen und Beweismittel“³⁴ bzw. „Erklärungen und Beweismittel“³⁵ ist jeweils gleichermaßen gemeint, dass der Kläger Ausführungen zu tatsächlichen Umständen machen muss, die seinem Klagebegehren zugrunde liegen. Für Ausführungen zur rechtlichen Begründung der Klage gibt es demgegenüber – wie in § 87b VwGO – keine Frist. Erklärungen zu tatsächlichen Umständen und zu deren Beleg ggf. erforderliche Beweismittel sind ferner dann nicht präkludiert, wenn es dem Gericht mit geringem Aufwand möglich ist, den Sachverhalt auch ohne die betreffende Mitwirkung des Klägers zu ermitteln. Der Gesetzgeber ist bei der Bemessung der Frist auf 10 Wochen davon ausgegangen, dass sich der Kläger aufgrund seiner Beteiligung am Verwaltungsverfahren bereits vor Klageerhebung mit den Einzelheiten befasst hat und daher eine Frist von 10 Wochen ausreichend ist, um die tatsächlichen Umstände vorzutragen. Dabei soll es allerdings nur darauf ankommen, ob dem Kläger eine Möglichkeit der Beteiligung eröffnet war. Sofern der Kläger in dem Verwaltungsverfahren, in welchem die betreffende Entscheidung ergangen ist, keine Möglichkeit der Beteiligung hatte, kann die Frist daher auf Antrag verlängert werden.³⁶ Diese Frist gilt für jede Person, die im Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 UmwRG eine Klage erhebt; also nicht nur für anerkannte Umweltvereinigungen.

³² Gleiches gilt grds. auch für die Raumordnungsplanung. Da für Raumordnungspläne, die Flächen für die Windenergienutzung ausweisen, das Klagerecht aus § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG ohnehin nicht greift (§ 48 S. 2 UVPG), spielt die Präklusionsregelung des § 7 Abs. 3 S. 1 UmwRG insofern keine Rolle.

³³ Eine entsprechende Regelung war auch bereits in § 4a UmwRG(2012) enthalten, betrug danach aber nur 6 Wochen, die jedoch generell vom Gericht verlängert werden konnten.

³⁴ § 6 S. 1 UmwRG.

³⁵ § 6 S. 2 UmwRG.

³⁶ § 6 S. 4 UmwRG.

Allerdings steht § 6 UmwRG in Konflikt mit dem Amtsermittlungsgrundsatz des § 86 Abs. 1 VwGO. Danach erforscht das Gericht den Sachverhalt von Amts wegen und es ist an das Vorbringen und an die Beweisanträge der Beteiligten nicht gebunden. Die Geltung des § 86 Abs. 1 VwGO wird vom UmwRG nicht in Frage gestellt, so dass § 6 UmwRG dem Gericht allenfalls eine Möglichkeit der Verfahrensvereinfachung bietet, nicht aber gewährleisten kann, dass bestimmte Ermittlungen gar nicht erst durchzuführen sind, nur weil der Kläger einen bestimmten Aspekt nicht oder erst nach Ablauf der Frist vorgebracht hat.

Darüber hinaus ist kritisch zu sehen, dass § 6 UmwRG in mehrfacher Hinsicht eine Schlechterstellung der Kläger bewirkt, die sich unter dem Geltungsbereich des UmwRG gegen behördliche Entscheidungen wenden. Denn außerhalb dessen gilt, dass die Gerichte nach eigenem Ermessen und in Ansehung der Geschäftslage und anderen, die Reihenfolge der Erledigung der Verfahren anleitenden Umständen von einer Fristsetzung gem. § 87b VwGO im konkreten Einzelfall Gebrauch machen. Nach § 6 UmwRG soll die Frist demgegenüber pauschal und unabhängig davon gelten, ob sich diese im konkreten Fall überhaupt in zeitlicher Hinsicht günstig auf die Erledigung des Verfahrens auswirken kann. Weiterhin nimmt § 6 UmwRG nicht die Vorschrift des § 87b Abs. 3 S. 1 Nr. 1 VwGO in Bezug wonach verspätetes Vorbringen dann nicht ausgeschlossen ist, wenn dessen Zulassung nach der freien Überzeugung des Gerichts die Erledigung des Rechtsstreits nicht verzögert. Weiterhin gilt die Frist des § 6 UmwRG ohne dass es – anders als in § 87b Abs. 3 S. 1 Nr. 3 VwGO vorausgesetzt – einer diesbzgl. Belehrung bedarf.

Es erscheint zumindest zweifelhaft, ob diese gegenüber sonstigen Klagen festzustellende Benachteiligung von Klagen, für die das UmwRG gilt, mit den Vorgaben des Art. 9 AK bzw. des Art. 11 UVP-Richtlinie im Einklang steht. Auch diese Frage dürfte daher früher oder später Gegenstand einer Befassung seitens des EuGH oder des ACCC werden.

5 Missbrauchsklausel

Nach § 5 UmwRG ist ein Kläger, der im Verwaltungsverfahren die Gelegenheit zur Äußerung gehabt hat, mit solchen Einwendungen ausgeschlossen, deren erstmalige Geltendmachung im Rechtsbehelfsverfahren „missbräuchlich“ oder „unredlich“ ist. In welchen Fällen hiervon auszugehen ist, kann nur aufgrund der jeweiligen besonderen Umstände des Einzelfalles entschieden werden. Nach den Ausführungen in der Gesetzesbegründung soll ein erstmalig im Klageverfahren eingebrachtes Vorbringen etwa dann missbräuchlich oder unredlich sein, wenn der Kläger im Verwaltungsverfahren erklärt oder auf andere Weise deutlich gemacht hat, dass entsprechende Einwendungen nicht bestehen. Bezogen auf Klagen von Umweltvereinigungen soll nach der Gesetzesbegründung *„ein missbräuchliches oder unredliches Verfahrensverhalten etwa dann vorliegen, wenn die im Rechtsbehelfsverfahren erstmalige Erhebung bestimmter Einwendungen, die der Vereinigung bereits im Zulassungsverfahren bekannt waren, den Schutzanliegen und Umweltbelangen, als deren Sachwalter sich die Vereinigung versteht, zuwiderläuft, die Vereinigung sich also, gemessen an den Zielen ihrer Satzung oder ihrer Rolle als „Quasi-Verwaltungshelfer“ (vgl. insoweit BVerwG, Urteil vom 1. April 2015, 4 C 6.14, Rn. 25), „unvernünftig“ verhält.“*

Rechtsprechung zu § 5 UmwRG liegt aufgrund der Kürze der Zeit, die seit dem Inkrafttreten der Vorschrift erst vergangen ist, noch nicht vor. Allerdings liegt es nahe, dass die „Missbrauchsklausel“ in Fällen greifen soll, in welchen eine Klage gerade auf einem bestimmten Vorverhalten eines späteren Klägers (etwa im Verwaltungsverfahren) beruht. Erklärt eine Person im Verwaltungsverfahren zum Beispiel, dass sie gegen eine Planung – insgesamt oder unter bestimmten Gesichtspunkten – nichts einzuwenden habe, so prägt sie damit durch ihr Verhalten die situationsbezogene Erwartung, sie werde – ggf. in dieser Hinsicht – später nicht gegen die Entscheidung ankämpfen. Die Gegenargumente sind dann entwertet, ihr Vorbringen illegitim, nicht mehr zur Verwendung tauglich.³⁷ Insofern ist es das Vorbringen selbst, das zweckwidrig verwendet, also missbraucht wird. Diese Fallgruppe knüpft eng an den Rechtsgrundsatz, dass man mit seinem eigenen Verhalten nicht gegen Treu und Glauben verstoßen darf. Dass diese Fallkonstellation eine besondere praktische Relevanz erlangen wird, darf aber wohl ausgeschlossen werden. Denn es kommt naturgemäß selten vor, dass jemand, der später gegen eine Genehmigungsentscheidung klagt, zuvor ausdrücklich erklärt hat, gegen die Planung keine Einwände zu haben. Auch zu einer Aussage, dass eine Planung jedenfalls in einer bestimmten Hinsicht nicht zu beanstanden ist, fühlten sich spätere Kläger im Verwaltungsverfahren zuvor nur selten veranlasst. Die spätere Begründung einer Klage mit Argumenten gegenüber einer Planung, zu welchen im Verwaltungsverfahren lediglich geschwiegen wurde, dürfte hingegen nicht unter § 5 UmwRG zu fassen sein. Denn dies liefere letztlich auf nichts anderes als die bisherige Regelung zur Präklusion hinaus, welche der EuGH für europarechtswidrig befunden hat.

Während die erste in der Gesetzesbegründung genannte Fallgruppe dem Grunde nach unproblematisch, indessen wenig praxisrelevant sein dürfte, verhält es sich bei der zweiten Fallgruppe genau umgekehrt: Denn wie – wenn nicht durch ausdrückliche Äußerung – soll ein Verhalten aufgrund etablierter Rechtsgrundsätze als missbräuchlich oder unredliches Verhalten qualifiziert werden? Bloßes Schweigen genügt weder nach der allgemeinen Rechtsprechung zu einem Klageausschluss aufgrund rechtsmissbräuchlichen Verhaltens noch wäre dies mit den Vorgaben des EuGH-Urteils vom 15.10.2015 zu vereinbaren. Anknüpfend an den oben wiedergegebenen Wortlaut der Gesetzesbegründung dürfte der Gesetzgeber wohl besondere Fallkonstellationen im Blick gehabt haben, z.B. in welchen eine Umweltvereinigung sich im Ergebnis einer Befassung mit einer Planung und dem Erkennen einer besonderen Problematik in Bezug auf ein Schutzgut, zu dessen Förderung die Vereinigung sich besonders einsetzt, sodann wider besseren Wissens zu diesbzgl. gesehenen Beeinträchtigungen schweigt. Nach Erlass der Genehmigung des Vorhabens, dessen Realisierung zu der von der Umweltvereinigung gesehenen Beeinträchtigung des Schutzgutes führt, klagt die Umweltvereinigung sodann und stützt die Klage nunmehr auf gesehene Umstände und Zusammenhänge, welche die Behörde verkannt hat. Die von der Rechtsprechung früher oder später zu beantwortende Frage wird sein, ob ein solches Verhalten der Vereinigung deren Schutzanliegen zuwiderlaufe und deshalb unvernünftig sei. Ob an „unvernünftiges Schweigen“ im Verwaltungsverfahren eine Erwartungshaltung der Genehmigungsbehörde bzw. des Projektträgers geknüpft werden darf, dass insofern

³⁷ Lee, EurUP 2017, 62 ff. 73.

keine Einwendungen bestehen, die auch nicht später in ein Gerichtsverfahren eingebracht werden, erscheint jedenfalls sehr zweifelhaft.³⁸

Soweit der Gesetzgeber die Fallgruppe der „unvernünftig schweigenden“ Umweltvereinigung mit deren Qualifizierung als „Verwaltungshelfer“ flankieren möchte, dürfte auch dies untauglich sein. Der Staat dürfte die Hilfsbereitschaft der Umweltvereinigungen nicht aktiv einfordern und die Verweigerung einer Mithilfe auch nicht sanktionieren können. In dem Urteil des BVerwG, welches der Regierungsentwurf zitiert, geht es inhaltlich um das Mitwirkungsrecht eines anerkannten Verbands bei einer FFH-Verträglichkeitsprüfung nach § 34 BNatSchG.³⁹ In diesem Urteil wird aber nur die Aussage getroffen, dass Verbände „ihren naturschutzfachlichen Sachverstand quasi als Verwaltungshelfer (einbringen)“.⁴⁰ Damit wird jedoch keine Erwartungshaltung gegenüber Umweltverbänden ausgedrückt. Die Verbände müssen nicht mitwirken, weil sie „Quasi-Verwaltungshelfer“ sind, sondern wenn sie mitwirken, sind sie „Quasi-Verwaltungshelfer“.⁴¹ Der Gesetzgeber hat sich allerdings Mühe gegeben, die Konstruktion der Beibehaltung einer „heimlichen Präklusion“⁴² zu flankieren, um Gerichten Ansatzpunkte dafür zu geben, ein Vorbringen erst im Klageverfahren als missbräuchlich zu qualifizieren. Zum einen wurden in § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 UmwRG die Anerkennungskriterien geändert. Mussten Vereinigungen bisher die Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung bieten, soll jene Gewähr nunmehr „*insbesondere für eine sachgerechte Beteiligung an behördlichen Entscheidungsverfahren*“ bestehen. Allerdings kann eine Umweltvereinigung sich zweifellos regelmäßig an Verwaltungsverfahren beteiligen und die Anerkennungsvoraussetzungen damit erfüllen, ohne deswegen verpflichtet zu sein, sich an jedem Verfahren – ggf. sogar mit hohem Einsatz – zu beteiligen, dessen Ergebnis später einer gerichtlichen Kontrolle zugeführt werden kann. Dies scheint der Gesetzgeber indessen vielleicht doch beabsichtigt zu haben, da in § 9 Abs. 1 S. 3 UVPG(2017) nunmehr steht, dass „nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz anerkannte Vereinigungen die zuständige Behörde in einer dem Umweltschutz dienenden Weise unterstützen (sollen)“. Dies passt freilich nicht zu der Aussage in der Gesetzesbegründung, dass damit keine gesetzliche Mitwirkungspflicht eingeführt werde.⁴³

Es bleibt abzuwarten, wie die Rechtsprechung sich in diesem Feld der Widersprüchlichkeiten zwischen ausdrücklicher Abschaffung der bisherigen Präklusionsregelung einerseits und der durch „Missbrauchsklauseln“ sowie „Mitwirkungsobliegenheiten“ andererseits geschaffenen Kasuistik positionieren wird – und ob hierzu sodann nochmals der EuGH oder das ACCC zu entscheiden haben werden.

38 So auch Lee, EurUP 2017, 62, 73.

39 BVerwG, Urt. v. 01.04.2015 (4 C 6/14).

40 BVerwG, Urt. v. 01.04.2015 (4 C 6/14), Rn. 25.

41 Lee, EurUP 2017, S. 62, 73.

42 So ausdrücklich Lee, EurUP 2017, S. 62, 73.

43 BT-Drs. Vom 05.09.2016, 18/9526, S. 47.

6 Besondere Bestimmungen für Rechtsbehelfe gegen bestimmte Entscheidungen (Öffentliche Bekanntmachung, Klagefristen, Überleitungsregelung)

In § 7 Abs. 1 UmwRG wird nunmehr die Möglichkeit einer öffentlichen Bekanntmachung von Entscheidungen zur Genehmigung nicht UVP-pflichtiger Vorhaben (§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG) und bzgl. Überwachungs- und Aufsichtsmaßnahmen (§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 UmwRG) vorgesehen. Voraussetzung hierfür ist eine entsprechende Antragstellung sowie die Bereitschaft der Übernahme dafür anfallender Kosten.

Wird eine Entscheidung mit Rechtsbehelfsbelehrung individuell zugestellt bzw. ordnungsgemäß öffentlich bekannt gemacht, so setzt dies die normale Monatsfrist zur Einlegung des Rechtsmittels in Gang, was dem Vorhabenträger nach Ablauf Rechtssicherheit bringt.

Soweit auf die Bekanntgabe der Entscheidung verzichtet wird, regelt § 2 Abs. 3 UmwRG, dass eine Umweltvereinigung ein Rechtsmittel binnen eines Jahres erheben muss, nachdem die Vereinigung von der Entscheidung Kenntnis erlangt hat oder hätte erlangen können. Letzteres dürfte allerdings regelmäßig schwer zu ermitteln sein. Zunächst dürfte es auf die Kenntnis derjenigen Personen ankommen, die rechtsverbindlich für den Verband handeln – also etwa eine Klage einreichen bzw. hierzu einen Rechtsanwalt beauftragen können. Dies wären dann jedenfalls dem Vorstand angehörende Personen. Abhängig von den konkreten Vereinsstrukturen gemäß Satzung bzw. etwaig bekannter Wirklichkeit des Vereinslebens kann aber auch die Kenntnis von Personen ausreichend sein, die dem Vorstand berichtspflichtig sind. Während es für die Feststellung einer Kenntnis im Streitfall eines diesbzgl. Nachweises bedarf, ist „kennen können“ weiter gefasst. Es wird freilich nur anhand konkreter Umstände des Einzelfalls darzulegen sein, dass handlungsberechtigte Personen des Vereins hätten Kenntnis erlangen können. Da die Vereinigung bzw. die für diese handlungsberechtigten Personen sich regelmäßig nicht im räumlichen Umfeld des Standortes der Vorhabensrealisierung aufhalten werden, kann – anders als bei Nachbarn – nicht ohne weiteres aus einem Beginn sichtbarer Bauarbeiten das Datum gefunden werden, ab welchem man von der Erteilung eines Genehmigungsbescheides hätte Kenntnis haben können. Je eingehender und weiter verbreitet über ein Vorhaben und dessen Genehmigung öffentlich berichtet wird, desto eher wird man davon ausgehen dürfen, dass eine einschlägig interessierte und engagierte Umweltvereinigung hierüber informiert wird. Es wird aber immer auf die Umstände des Einzelfalls ankommen, weshalb Vorhabenträgern, die Rechtssicherheit haben wollen, dringend die Inanspruchnahme der Möglichkeit der öffentlichen Bekanntmachung zu empfehlen ist. Umgekehrt ist Umweltvereinigungen – ebenso wie anderen potenziellen Klägern – gleichermaßen dringend zu empfehlen, Vorkehrungen dafür zu treffen, möglichst frühzeitig Informationen über den Erlass von Genehmigungsentscheidungen bzw. die Realisierung von Vorhaben zu erhalten. Es dient letztlich den Interessen aller Streitig an einem Verfahren Beteiligten, eine gerichtliche Klärung so früh wie möglich herbeizuführen.

Besonders schwierig ist die Bestimmung der Frist sodann in Fällen, in welchen eine Vereinigung gegen ein behördliches Unterlassen vorgehen möchte. Die Jahresfrist des § 2 Abs. 3 S. 1 UmwRG läuft dann ab dem Zeitpunkt, in welchem die Vereinigung von dem Umstand der behördlichen Untätigkeit Kenntnis erlangt hat oder hätte erlangen können. Da Untätigkeit regelmäßig wenig Aufsehen erregt, dürfte es nur in Extremfällen möglich sein, einer solchen Klage eine Verfristung entgegen halten zu können.

In § 2 Abs. 3 S. 2 UmwRG ist darüber hinaus festgelegt, dass ein Rechtsmittel nur bis spätestens 2 Jahre nach (tatsächlichem) Erlass eines Verwaltungsaktes eingelegt werden kann. Der Gesetzgeber hat damit eine unabhängig von Kenntnis oder Kenntnisnahmemöglichkeit laufende absolute Ausschlussfrist geschaffen. Dies erfolgte ausweislich der Gesetzesbegründung aus Gründen der Rechtssicherheit.

Gem. § 8 UmwRG gelten die neuen Vorschriften auch für bereits anhängige Rechtsmittelverfahren. Im Hinblick auf die neuen Verfahrensgegenstände des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4–6 gilt das neue UmwRG auch für alle Rechtsmittel gegen Entscheidungen, die am 02.06.2017 noch keine Bestandskraft erlangt haben.

7 Möglichkeiten der Fehlerheilung

Während Verfahrensfehler nach den allgemeinen verwaltungsrechtlichen Regelungen gemäß § 46 VwVfG nur unter bestimmten (engen) Voraussetzungen zur Aufhebung eines Verwaltungsakts führen und gemäß § 44a VwGO nicht isoliert vor Gericht geltend gemacht werden können, gelten nach § 4 UmwRG die oben **unter 2.2.1.3.2** dargestellten Besonderheiten.

§ 4 UmwRG regelte bereits vor der jüngsten Novelle, dass die genannten **Verfahrensfehler** nur dann zu einer **Aufhebung der angefochtenen Entscheidung führen, wenn** ein ggf. zum Zeitpunkt des Erlasses der Genehmigungsentscheidung vorhandener **Verfahrensfehler bis zur gerichtlichen Entscheidung nicht beseitigt** wurde. Das Gericht kann zur Ermöglichung der Beseitigung des Verfahrensfehlers – insbesondere der Nachholung einer unterlassenen oder fehlerhaften UVP-Vorprüfung – den Verwaltungsprozess aussetzen. In der Rechtsprechung wurde hierzu geurteilt, dass sich eine gerichtliche Entscheidung über eine Aussetzung der Verhandlung bis zur Heilung von Verfahrensfehlern an der Sachdienlichkeit der Aussetzung für die Konzentration der Streitigkeit in einem Verfahren unter Würdigung sämtlicher Interessen und Rechte aller Beteiligten zu beurteilen.⁴⁴ Allerdings komme eine Aussetzung der Verhandlung zur Nachholung einer Umweltverträglichkeitsprüfung – anders als zur Nachholung einer UVP-Vorprüfung – in der Regel nur bei Vorliegen besonderer Umstände in Betracht.⁴⁵ Denn gem. Art. 2 Abs. 1 der UVP-Richtlinie muss eine UVP „vor Erteilung der Genehmigung“ durchgeführt werden. Prüfungen, die erst nach der Zulassungsentscheidung erfolgen, sind danach grundsätzlich unbeachtlich.⁴⁶

Neu und voraussichtlich besonders praxisrelevant ist die in **§ 4 Abs. 1b UmwRG** nunmehr vorgenommene Ergänzung, wonach eine **Verletzung von Verfahrensvorschriften nur dann zur Aufhebung einer Entscheidung** nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 2b oder Nr. 5 UmwRG **führt, wenn der Fehler nicht durch Entscheidungsergänzung oder ein ergänzendes Verfahren behoben werden kann**. Die bereits aus dem Fachplanungsrecht (insbesondere nach § 75 Abs. 1a Satz 2 VwVfG betreffend Planfeststellungsbeschlüssen) bekannte Möglichkeit zur Heilung von Verfahrensfehlern besteht also nunmehr auch bei immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen oder sonstigen Zulassungsentscheidungen, die unter Anwendung umweltbezogener Rechtsvorschriften ergangen sind.

Gleiches gilt gemäß der ebenfalls neuen Regelung des **§ 7 Abs. 5 UmwRG**, der nun sogar eine **Möglichkeit zur Fehlerbehebung** bei Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 2b oder Nr. 5 UmwRG **auch bei Verletzung materieller Rechtsvorschriften** eröffnen will.

Für Klagen gegen unter den Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1–1b und Nr. 5 UmwRG fallende Entscheidungen folgt daraus, dass das Gericht den Verwaltungsakt nicht aufhebt, sondern (nur) für nicht vollziehbar erklärt, sofern die Behebung des Fehlers durch Entscheidungsergänzung oder ein ergänzendes Verfahren möglich ist. Dies gilt sowohl für Verfahrensfehler wie für materiell-rechtlichen Mängel. Für die Behörden und den Inhaber der rechtswidrigen Genehmigung hat dies den Vorteil, dass bei fortbestehendem Wunsch der Vorhabenrealisierung kein komplett neues Antragsverfahren begonnen werden muss, in welchem sämtliche Verfahrensschritte erneut durchzuführen wären. Die Vorschrift ist § 75 Abs. 1a VwVfG nachgebildet, die eine solche Möglichkeit in Bezug auf fehlerhafte Planfeststellungsbeschlüsse vorsieht. Überträgt man die Fallkonstellation der Anwendbarkeit des § 75 Abs. 1a VwVfG dementsprechend auf § 7 Abs. 5 UmwRG so ergibt sich hieraus folgendes:

44 OVG Münster, Beschl. v. 30.08.2017 (8A 493/16), Rn. 14 ff.

45 OVG Münster, Beschl. v. 30.08.2017 (8A 493/16), Rn. 18 ff.

46 OVG Münster, Beschl. v. 30.08.2017 (8A 493/16), Rn. 18 ff mit Hinweis auf EuGH, Urt. v. 03. 07.2008 (C-215/06 – „Irland“), Rn. 49; Urt. v. 25.07.2008 (C-142/07), Rn. 33; Urt. v. 24.11.2011 (C-404/09), NuR 2012, 42, Rn. 83, 93; Schlussanträge der Generalanwältin Kokott vom 30.04.2008 (C-142/07), Rn. 62; BVerwG, Urt. v. 20.08.2008 (4C 11.07), Rn. 26; Urt. v. 20.12.2011 (9A 31.10), Rn. 36; OVG Magdeburg, Urt. v. 02.04.2012 (2 L 193/09), Rn. 72 ff.

Eine **Entscheidungsergänzung** kann somit vom Grundsatz her in Betracht kommen, wenn eine Rechtswidrigkeit der behördlichen Entscheidung etwa im Hinblick auf Schutzauflagen festgestellt wurde oder eine anderweitige in der Entscheidung zu tenorierende Anordnung oder Aussage fehlt, deren Gebotenheit sich unmittelbar aus den vorliegenden Verwaltungsvorgängen und Erkenntnissen ergibt, so dass es hierfür nicht erst noch weiterer Ermittlungen, Unterlagen, Durchführungen von Verfahrensschritten oder Anhörungen, etc. bedarf. Sofern das für die Vorhabensplanung und -genehmigung gültige Rechtsregime des jeweiligen Fachrechts es zulässt, wird die vom Gericht in seiner bisherigen Fassung für rechtswidrig erkannte Genehmigung um eine „übersehene“, erforderliche Regelung vervollständigt. Prozessrechtlich ergeht im Fall der Entscheidungsergänzung ein Verpflichtungsurteil gerichtet auf Ergänzung der Entscheidung um die bisher fehlende Regelung.⁴⁷

Ein **ergänzendes Verfahren** kommt im Geltungsbereich des § 75 Abs. 1a VwVfG in Betracht, wenn Mängel einer zu treffenden Abwägungsentscheidung festgestellt wurden, es dabei aber nicht als ausgeschlossen erscheint, dass es im Ergebnis einer erneuten, dann fehlerfreien Abwägung bei der Entscheidung zur Genehmigung des Vorhabens bleibt. Das ergänzende Verfahren kommt allerdings nur bei Abwägungsfehlern in Betracht, welche die Grundstruktur der Planung nicht berühren, also nicht so schwerwiegend sind, dass die Planung insgesamt keinen Bestand mehr haben kann. Da in der Rechtsprechung des BVerwG die Durchführung eines ergänzenden Verfahrens auch zur Bewältigung von anderen, nicht abwägungsbezogenen Fehlern anerkannt wurde, hält der Gesetzgeber die Fehlerbehebung per ergänzendem Verfahren auch außerhalb von Planfeststellungsverfahren für einführbar. In Betracht kommen könnte dies dem Grunde nach mithin etwa beim Fehlen einer erforderlichen FFH-Verträglichkeitsprüfung oder einer Entscheidung über eine erforderliche FFH-Ausnahme bei verkannter Erheblichkeit der Beeinträchtigungen eines FFH-Gebietes. Solche Fehler zogen bislang zwingend die Aufhebung z. B. der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung nach sich. Sofern das jeweilige Fachgesetz es hergibt, bietet § 7 Abs. 5 UmwRG nunmehr die prozessrechtliche Möglichkeit der Vermeidung einer gerichtlichen Aufhebung der angefochtenen Entscheidung. § 7 Abs. 5 UmwRG setzt dabei voraus, dass das jeweilige einschlägige Fachgesetz mit dem dort vorhandenen Instrumentarium eine Abänderung der nicht aufgehobenen Entscheidung ermöglicht. Sofern es daran fehlt dürfte § 7 Abs. 5 UmwRG nicht anwendbar sein. Insbesondere im BImSchG sind die Möglichkeiten einer nachträglichen Abänderung einer ergangenen Entscheidung auf die Fälle der §§ 15, 16 und 17 BImSchG begrenzt.

Soweit eine Mängelbeseitigung per ergänzendem Verfahren im jeweils einschlägigen Verfahrensrecht praktiziert werden kann, sind im Einzelfall bestehende Beteiligungs- und UVP-Pflichtigkeiten selbstverständlich zu beachten. Die sodann ergehende Entscheidung kann dann ihrerseits wiederum Gegenstand eines neuen Rechtsmittelverfahrens sein.

47 vgl. BVerwG, Beschl. v. 19.05.2005, 4 VR 2000/05, Rn. 35; VG Köln, Urt. v. 26.08.2008, 14 K 4484/06, Rn. 19.

8 Zusammenfassung und Ausblick

Der Zugang zu Gericht in Umweltangelegenheit wurde durch UmwRG-Novelle 2017 im Wesentlichen in folgenden Punkten verändert. Zugang zu Gericht besteht nunmehr

- bei Rechtsmitteln anerkannter Umweltvereinigungen gegenüber UVP-pflichtigen Vorhaben nunmehr in der Form einer vollumfänglichen, nicht auf eine Einhaltung von Vorschriften zum Schutz der Umwelt und nicht auf das bereits im Verwaltungsverfahren eingebrachte Vorbringen des Klägers begrenzten gerichtlichen Überprüfung der Rechtmäßigkeit der behördlichen Entscheidung;
- gegenüber Entscheidungen, die nicht im Ergebnis eines Verfahrens mit UVP getroffen wurden bzw. kein UVP-pflichtigen Vorhaben betreffen, begrenzt auf die rechtskonforme Anwendung umweltbezogener Rechtsvorschriften;
- gegenüber öffentlich-rechtlichen Verträgen;
- gegenüber der gesamten kommunalen Bauleitplanung – einschließlich der Flächennutzungsplanung – und anderen SUP-pflichtigen Pläne (allerdings mit Ausnahme von Regionalplänen betreffend die Windenergie und den Abbau von Bodenschätzen (§ 48 S. 2 UVPG)) und
- in Bezug auf Überwachungs- und Aufsichtsmaßnahmen sowie (wie bislang) Tatbestände des Umweltschadensrechts.

Neben der Erweiterung des Zugangs zu Gericht und des Abbaus europa- bzw. völkerrechtswidriger Beschränkungen der Rechtmäßigkeitsprüfung enthält das UmwRG (2017) als weitere Neuregelungen die Einführung einer „Missbrauchsklausel“, deren Anwendungsbereich allerdings sehr begrenzt sein dürfte und die Ausweitung von Möglichkeiten der Fehlerheilung, die nunmehr in bestimmten Fallkonstellationen auch in Bezug auf Verstöße gegen materiellen Rechts möglich sein sollen.

Mit dem novellierten UmwRG hat der Gesetzgeber einen großen Teil der Defizite behoben, welche im Vergleich zu den Anforderungen aus europarechtlichen und völkerrechtlichen Verpflichtungen beim Zugang zu gerichtlicher Überprüfung in Umweltangelegenheiten in Deutschland lange Zeit bestanden. Dies schafft insoweit Rechtssicherheit als das UmwRG in Anbetracht zwischenzeitlich von der Rechtsprechung erkannter Divergenz zu höherrangigen Vorgaben nicht mehr getreu den Buchstaben des Gesetzes anzuwenden war. Vorhabenträger, Behörden und um Rechtsschutz gegen deren Entscheidungen suchende Personen mussten sich vielmehr permanent auf dem laufenden Stand der zu den Bestimmungen des UmwRG ergangenen Rechtsprechung halten. Das UmwRG war hierdurch keine verlässliche Grundlage mehr, um in bestimmten Fallkonstellationen mit einem Rechtsstreit verbundene Risiken bzw. Chancen einigermaßen valide beurteilen zu können. Diesem Zustand wurde durch die Änderung des UmwRG wohl weitgehend, indessen nicht vollständig abgeholfen. Die jüngere Rechtsprechung des EuGH zeigt auf, dass ein genereller Zugang zu gerichtlicher Überprüfung umweltrelevanter Entscheidungen bzw. Unterlassungen verlangt ist.⁴⁸ Es dürfte kaum möglich sein, diesen Anforderungen durch einen „Katalog“ der potentiellen Klagegegenstände abzubilden, wie der Gesetzgeber ihn in § 1 Abs. 1 UmwRG festgelegt hat. Auch weitere Restriktionen – wie die Klagebegründungsfrist, die „Missbrauchsklausel“, der Satzungsbezug und noch vorhandene Präklusionsregelungen – dürften jedenfalls bei extensiver Anwendung früher oder später Gegenstand höchstrichterlicher Befassung werden bzw. dem EuGH oder dem ACCC vorgelegt werden. Es steht zu erwarten, dass die aktuelle UmwRG-Novelle noch nicht den Schlusspunkt unter die Diskussionen und die Entwicklung des Zugangs zu Gericht in Umweltangelegenheiten setzt. Allerdings werden die Auseinandersetzungen um prozessrechtliche Fragen abnehmen und es kann davon ausgegangen werden, dass das UmwRG (2017) einstweilen in deutlich höherem Umfang Rechtssicherheit über die bestehenden Klagerechte und deren Reichweite bringt als die aufgrund der früheren Fassungen des Gesetzes der Fall war.

48 Vgl. insbesondere EuGH, Urt. v. 08.11.17 (C-243/15 – „slowakischer Braunbär II“) und die sich hierauf zwischenzeitlich beziehende Rechtsprechung deutscher Verwaltungsgerichte (OVG Magdeburg, Beschl. v. 03.01.2017 – 2 M 118/16; OVG Magdeburg, Urt. v. 23.03.2017 – 2 K 127/15; VG Neustadt, Beschl. v. 09.05.2017 – 3 L 504/17.NW).

Generell gilt, dass es für alle an einem Projekt beteiligten bzw. an diesem widerstreitend interessierten Personen stets vorzugswürdig sein dürfte, Konflikte durch außergerichtliche Überzeugungsarbeit zu lösen oder zu minimieren und ggf. auch kompromisshafte Lösungen zu suchen. Für den Fall, dass dies nicht gelingt, besteht mit dem UmwRG (2017) nun weitergehend als bislang Klarheit über den Zugang zu gerichtlicher Kontrolle. Andererseits hat der Gesetzgeber sich bemüht, Regelungen zur Vermeidung der Aufhebung fehlerhafter Entscheidung zu schaffen. Soweit diese Anwendbar sind, muss aufgrund einer für rechtswidrig erkannten Behördenentscheidung kein neuer Verfahrensanlauf „bei Null“ beginnen, sondern es kann ggf. auf einen bestimmten Verfahrensstand zurückgegangen werden, in welchen noch kein Fehler zu beklagen war. Inwieweit dies für immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren möglich und praktikierbar ist, kann gegenwärtig noch nicht abgesehen werden. Nach diesseitiger Auffassung bietet das BImSchG in seiner aktuellen Fassung noch keine hinreichenden verfahrensrechtlichen Möglichkeiten, solche Fehlerheilungen praktizieren zu können.

Fachagentur Windenergie an Land e.V.

Fanny-Zobel-Straße 11 | 12435 Berlin
T +49 30 64 494 60-60 | F +49 30 64 494 60-61
post@fa-wind.de | www.fachagentur-windenergie.de