

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz,  
Bau und Reaktorsicherheit

Ausschussdrucksache  
18(16)417-C

zur Anhörung am 26.9.16

21.09.2016

**Institut für Umwelt- und  
Planungsrecht**

Kontakt      Universitätsstraße 14-16  
                         D-48143 Münster

Sekretariat    Christian Herrmann  
                         Tel. +49 251 83-29793  
                         Fax +49 251 83-29297

E-Mail           iup@uni-muenster.de  
Homepage      www.jura.uni-muenster.de/iup

Datum           Münster, den 21.9.2016

**Stellungnahme zum  
Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und  
anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben,**

**BT-Drs. 18/9526 vom 05.09.2016**

Der deutsche Gesetzgeber hat den im Schwerpunkt im Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) geregelten Umweltrechtsschutz an das Völker- und Unionsrecht anzupassen. Die durch den EuGH und das Aarhus-Compliance-Committee festgestellten Verstöße gegen die einschlägigen EU-Richtlinien (Art. 11 UVP-RL und Art. 25 IE-RL) und Art. 9 Abs. 2 und 3 Aarhus-Konvention (AK) versucht der vorliegende Gesetzentwurf – nach eine gleichlautende Zielsetzung verfolgenden Novellen des UmwRG 2013 und 2015 – zu beseitigen. Mittlerweile verfestigt sich der Eindruck, dass der deutsche Gesetzgeber erst reagiert, wenn Deutschland eine nicht hinreichende Implementation von Völker- und Unionsrecht attestiert wird, um dann eine 1:1-Umsetzung auf den Weg zu bringen. Leider – und das sei vorweggenommen – wird dieses Ziel auch diesmal nicht erreicht. Insofern sind zukünftig weitere Verurteilungen durch den EuGH oder aber die Feststellung der Völkerrechtswidrigkeit des deutschen Rechts durch das Aarhus-Compliance-Committee zu erwarten (dazu A.).

Darüber hinaus zeigt diese – wohl grundlegendste – Novellierung des UmwRG, dass sich im Bereich des Umweltrechtsschutzes ein Sonderverwaltungs- und Sonderprozessrecht entwickelt. Trotz der enormen Bedeutung in der Praxis wird eine Novellierung der VwGO oder der Verwaltungsverfahrensgesetze gleichwohl nicht angestrebt. Eine gänzlich andere Tendenz ist

etwa im Zivilrecht erkennbar: Der Gesetzgeber setzt EU-Richtlinien mittlerweile im BGB selbst um und verzichtet weitgehend auf die Schaffung von Sondergesetzen. Die Auslagerung zentraler und abweichender verwaltungsverfahrens- und -prozessrechtlicher Vorschriften in ein umweltbezogenes Sondergesetz führt zu rechtssystematischen Friktionen. Insofern sollte langfristig eine Harmonisierung mit der Verfahrens- und Prozessrechtsordnung angestrebt werden (dazu B.).

### **A. Vereinbarkeit des Gesetzentwurfs mit Völker- und Unionsrecht**

Nach Maßgabe der Aarhus-Konvention und des Unionsrechts bestehen in mehreren Punkten erhebliche Zweifel an der Völker- und Europarechtskonformität des Gesetzentwurfs. Diese betreffen den Anwendungsbereich, die Beschränkung der Rügebefugnis und des Kontrollumfangs auf umweltbezogene Rechtsvorschriften, die (unzureichende) Streichung materieller Präklusionsvorschriften, den Umgang mit Verfahrensfehlern und die Überleitungsvorschrift. Zweifel an der Verfassungskonformität wirft darüber hinaus die vorgeschlagene Heilungsmöglichkeit materiell-rechtlicher Mängel in Bezug auf gebundene Verwaltungsentscheidungen auf.

#### **I. Anwendungsbereich (§ 1 Abs. 1 S. 1 UmwRG-E)**

Art. 9 Abs. 3 AK und die dazu ergangene Rechtsprechung des EuGH erfordern eine erhebliche Erweiterung des Anwendungsbereichs des UmwRG: Diese soll durch Ergänzung der rechtsbehelfsfähigen Gegenstände in § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4-6 UmwRG-E erfolgen. Umwelt-Rechtsbehelfe sind danach auch zulässig zur Überprüfung von SUP-pflichtigen Plänen und Programmen (Nr. 4), Verwaltungsakten oder öffentlich-rechtlicher Verträge, durch die andere als in den Nr. 1 bis 2b genannten Vorhaben unter Anwendung umweltbezogener Rechtsvorschriften zugelassen werden (Nr. 5) und Verwaltungsakten über Überwachungs- und Aufsichtsmaßnahmen zur Umsetzung oder Durchführung von Entscheidungen nach den Nr. 1-5 (Nr. 6).

#### **Die vorgenommene Erweiterung des Anwendungsbereichs ist jedoch nicht ausreichend:**

Der Erlass untergesetzlicher Normen (insbesondere Verordnungen, z.B. Flugroutenfestlegungen, Naturschutzgebietsverordnungen) sowie Realakte werden nicht erfasst. Dies entspricht nicht dem Wortlaut des Art. 9 Abs. 3 AK, der auf Handlungen und Unterlassungen von Behörden abstellt. Erstens knüpft Art. 9 Abs. 3 AK insofern nicht an den engen Begriff des Verwaltungsakts (§ 35 VwVfG) oder des öffentlich-rechtlichen Vertrags an. Zweitens sind nach Art. 2 AK nur Gremien oder Einrichtungen, die „in gesetzgebender Eigenschaft“ handeln, vom Begriff

der Behörde im Sinne des Übereinkommens ausgenommen. Insofern sind untergesetzliche Normen nicht vom Zugang zu Rechtsschutz im Sinne der Aarhus-Konvention ausgeschlossen. Auch die Beschränkung der Überprüfung von Verwaltungsakten über Überwachungs- und Aufsichtsmaßnahmen, die sich auf Entscheidungen nach Nr. 1-5 beziehen (§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 UmwRG-E), stellt eine mit Art. 9 Abs. 3 AK kaum zu vereinbarende Begrenzung dar. So werden z.B. im Naturschutzrecht häufig repressive Verbote erlassen, die außerhalb präventiver Zulassungsverfahren Anwendung finden. Exemplarisch seien der gesetzliche Biotopschutz sowie der Gebiets- und Artenschutz genannt. Ein behördliches Einschreiten gegen nicht zulassungsbedürftiges, aber rechtswidrig unterlassenes Handeln, etwa im Bereich der Land- und Forstwirtschaft, könnte nach Maßgabe des UmwRG weiterhin nicht gerichtlich erzwungen werden, es sei denn, es geht um die Vermeidung oder Sanierung von Umweltschäden.

Schließlich fehlt auch der gesamte Produktbereich, der vom Entscheidungsbegriff des § 1 Abs. 1 S. 1 UmwRG-E nicht erfasst wird. So werden zukünftig Verwaltungsakte, die die Zulassung von Produkten betreffen, wie z.B. Kraftfahrzeuge, nach wie vor nicht mittels eines Umwelt-Rechtsbehelfs überprüfbar sein, obwohl sie einen Umweltbezug aufweisen.

## **II. Beschränkung der Rügebefugnis und des Kontrollumfangs auf umweltbezogene Rechtsvorschriften**

Ferner wird die Rügebefugnis in Bezug auf Entscheidungen gemäß Nrn. 2a-6 des § 1 Abs. 1 S. 1 UmwRG-E auf umweltbezogene Vorschriften beschränkt (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 S. 2 UmwRG-E). Welche Vorschriften zu den umweltbezogenen zu zählen sind, klärt § 1 Abs. 4 UmwRG-E: Danach sind umweltbezogene Rechtsvorschriften „Bestimmungen, die sich zum Schutz von Mensch und Umwelt auf 1. den Zustand von Umweltbestandteilen im Sinne von § 2 Abs. 3 Nr. 1 des UIG oder 2. Faktoren im Sinne von § 2 Abs. 3 Nr. 2 des UIG beziehen“.

Spiegelbildlich hierzu soll auch der Prüfungsmaßstab für die Begründetheitsprüfung angepasst werden: In Abs. 4 Nr. 1 des § 2 UmwRG-E sind die Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 2a-6 UmwRG-E oder deren Unterlassen nur dann aufzuheben bzw. anzuordnen, wenn sie gegen umweltbezogene Rechtsvorschriften verstoßen bzw. zu erlassen sind. **Abgesehen von der Mehrdeutigkeit der Legaldefinition „umweltbezogene Rechtsvorschriften“, der schon jetzt eine äußerst konflikträchtige Zukunft vorausgesagt werden kann, ist fraglich, ob diese Beschränkung der Rügebefugnis völkerrechtskonform ist.** Sie ist gestützt auf Art. 9 Abs. 3 AK, der auf umweltbezogene Rechtsvorschriften rekurriert, während Art. 9 Abs. 2 AK eine objektive Rechtskontrolle fordert. Allerdings zeigt sich in der Rechtsprechung des EuGH eine Tendenz, beide Vorschriften gleich zu behandeln und die zu Art. 9 Abs. 2 AK ergangene Rechtsprechung auf

Art. 9 Abs. 3 AK zu übertragen. Außerdem führte eine derartige Differenzierung der rüge- und prüffähigen Vorschriften in Abhängigkeit von der Frage, ob ein Vorhaben unter Art. 9 Abs. 2 oder Art. 9 Abs. 3 AK fällt, möglicherweise zu einer Verletzung des unionsrechtlichen Äquivalenzgrundsatzes.

### III. Streichung materieller, Beibehaltung formeller Präklusionsvorschriften

Die Streichung materieller Präklusionsvorschriften ist aufgrund des Urteils des EuGH in der Rs. C-137/14 erforderlich geworden. Insoweit ist die Aufhebung des § 2 Abs. 3 UmwRG sowie materieller Präklusionsvorschriften im Fach-, Verfahrens- und Prozessrecht (z.B. § 10 Abs. 3 S. 5 BImSchG, § 47 Abs. 2a VwGO, Verfahrensordnungen für die Zulassung von immissionsschutzrechtlichen oder atomrechtlichen Anlagen) folgerichtig und zu begrüßen.

**Die formelle Präklusion wird beibehalten. Dies ist völker- und unionsrechtlich wohl nicht zu beanstanden.** Die Betonung – etwa in § 10 Abs. 3 S. 5 BImSchG-E am Ende –, dass vorgebrachte Einwendungen dennoch von Bedeutung sein können, entspricht dem Untersuchungs- bzw. Amtsermittlungsgrundsatz der zuständigen Behörde und hat eine klarstellende Funktion.

Die Voraussetzung für die Zulässigkeit eines Umwelt-Rechtsbehelfs, dass eine Vereinigung sich im Verwaltungsverfahren beteiligt und sich zur Sache geäußert haben muss (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 UmwRG), wird für die Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1-2b UmwRG-E aufgehoben (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 a) UmwRG-E). Dies ist angesichts der ebenfalls zur Verwirkung des Gerichtszugangs führenden Voraussetzung konsequent, denn der EuGH dürfte diese Zulassungsbeschränkung als ebenso EU-rechtswidrig einordnen, wie die Präklusionsvorschrift des § 2 Abs. 3 UmwRG. § 2 Abs. 1 Nr. 3 b) UmwRG-E hält diese Vorgabe für SUP-pflichtige Pläne und Programme allerdings aufrecht, was erneut die Frage der Unionsrechtskonformität aufwirft.

Der durch den EuGH für unionsrechtswidrig erklärte § 73 Abs. 4 VwVfG wird durch den vorliegenden Gesetzentwurf nicht vollständig aufgehoben. Stattdessen ordnet § 7 Abs. 4 UmwRG-E an, dass § 73 Abs. 4 S. 3-6 VwVfG auf Entscheidungen gemäß § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1-2b nicht anwendbar sind. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass eine formelle und materielle Präklusion für Vorhaben im Sinne von § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 3-6 UmwRG-E aufrecht erhalten wird. Darüber hinaus sieht § 7 Abs. 3 UmwRG-E eine materielle Präklusion gemäß dem Vorbild des noch geltenden § 2 Abs. 3 UmwRG für Rechtsbehelfe von Vereinigungen für Verfahren zur Aufstellung von SUP-pflichtigen Plänen und Programmen nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG-E vor.

Der Gesetzentwurf differenziert in Bezug auf die Anwendung von Präklusionsvorschriften zwischen Entscheidungsverfahren im Sinne des § 1 Abs. 1 S. 1 UmwRG, die aufgrund des Art. 9

Abs. 2 AK (§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1-2b UmwRG-E) und solchen, die aufgrund des Art. 9 Abs. 3 AK (§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 3-6 UmwRG-E) in den Anwendungsbereich des UmwRG fallen. **Diese Differenzierung könnte völker- und unionsrechtswidrig sein.** Denn insbesondere Verbandskläger, die Entscheidungen oder deren Unterlassen gerichtlich überprüfen lassen wollen, müssen in Fällen, in denen die materiellen Präklusionsvorschriften Anwendung finden, die hohen Anforderungen zu erfüllen, die das BVerwG an die Darlegung von Einwendungen im Verwaltungsverfahren etabliert hat. Andernfalls laufen sie Gefahr, dass ihr Vorbringen im gerichtlichen Verfahren ausgeschlossen ist. Da die rechtsbehelfsfähigen Entscheidungen i.S.v. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 3-6 UmwRG-E ebenfalls EU-Recht umsetzen, könnte diese Schlechterstellung einen Verstoß gegen das unionsrechtliche Äquivalenzprinzip darstellen. Dieses besagt, dass die Modalitäten der Umsetzung des Unionsrechts nicht weniger günstig ausgestaltet sein dürfen, als andere innerstaatliche Rechtsbehelfe. Auch der Grundsatz der Effektivität könnte verletzt sein, nach dem die Ausübung der von der EU verliehenen Rechte nicht gänzlich unmöglich gemacht werden darf. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass gemäß Art. 9 Abs. 3 AK auch die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, einen weiten Zugang zu Rechtsschutz zu gewähren. **Insoweit liegt es nahe, die zu Art. 9 Abs. 2 ergangene Rechtsprechung zur Unvereinbarkeit mit den Präklusionsvorschriften auf Art. 9 Abs. 3 AK zu übertragen und die Anwendung von Präklusionsvorschriften für sämtliche Entscheidungen im Sinne des § 1 Abs. 1 S. 1 UmwRG-E aufzuheben, um weitere völkerrechtswidrige Zustände zu vermeiden.**

#### IV. Missbrauchsklausel (§ 5 UmwRG-E)

Der EuGH hat in seinem Urteil in der Rs. C-137/14 missbräuchliches oder unredliches Verhalten im Rechtsbehelfsverfahren als Ausnahme vom Verwirkungsverbot zugelassen. Diese Möglichkeit, trotz Verbots materieller Präklusionsvorschriften vorprozessuales Verhalten zu sanktionieren, greift § 5 UmwRG-E auf. Hiernach sind Einwendungen, die eine Person oder eine Vereinigung im Sinne des § 4 Abs. 3 S. 1 erstmals im Rechtsbehelfsverfahren erhebt, nicht zu berücksichtigen, wenn die erstmalige Geltendmachung im Rechtsbehelfsverfahren missbräuchlich oder unredlich ist. Inwiefern ein Verhalten missbräuchlich oder unredlich ist, wird weder durch die EuGH-Rechtsprechung näher konkretisiert (vgl. Rs. C-137/14, Rn. 81). Nach der Gesetzesbegründung (S. 39) soll ein missbräuchliches Verhalten vorliegen, wenn der Rechtsbehelfsführer erstmalig im Verwaltungsprozess Einwendungen vorbringt, im Verwaltungsverfahren aber erklärt hat, dass entsprechende Einwendungen nicht bestehen. Ein missbräuchliches Verhalten dürfte jedenfalls bei arglistigem Verschweigen von Einwendungen im Verwaltungsverfahren zu

bejahen sein, wenn der Kläger sich Vorteile im Klageverfahren zu verschaffen sucht (so VG Osnabrück, Urt. v. 4.11.2015 – 3 A 88/14). Allein der Umstand, dass ein späterer Kläger Einwendungen zunächst nicht erhebt, aber im Laufe des Verwaltungsverfahrens erfahrener wird, gewissermaßen also „dazulernt“, und sein Verhalten hieran anpasst, wird für die Begründung eines Rechtsmissbrauchs nicht ausreichend sein. Das missbräuchliche Verhalten wird wohl anhand objektiver Kriterien und Umstände ableitbar sein müssen. Der Unterstützungsverpflichtung der Umweltverbände gegenüber den zuständigen Behörden, die § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 UmwRG-E, § 9 Abs. 1 S. 3 UVPG-E und § 10 Abs. 3a BImSchG-E anordnen, dürfte allenfalls symbolische Wirkungen zukommen. Für die Feststellung eines missbräuchlichen oder unredlichen Verhaltens des Verbands bieten sie keine Anhaltspunkte. Die Darlegungs- und Beweislast dürfte – insbesondere bei einem non liquet – der Verwaltung obliegen, nicht indes dem Rechtsbehelfsführer. Dem EU-Recht wird nur dann ausreichend Rechnung getragen, wenn die Beschränkung des nationalen Gerichtszugangs und damit der Zulässigkeit von Präklusionsanordnungen auf Ausnahmefälle begrenzt ist. **Der Gesetzgeber überlässt diese Grenzziehung der Rechtsprechung, die dann wiederum Gefahr laufen kann, unionswidrige Judikate zu fällen. Besser wäre, mit Hilfe von (nicht abschließenden) Regelbeispielen diese Ausnahmen, also Fälle der Missbräuchlichkeit und Unredlichkeit, zu konkretisieren.**

#### **V. Umgang mit Verfahrensfehlern (§ 4 UmwRG-E)**

Die vorgeschlagenen Änderungen des § 4 UmwRG enthalten nicht nur klarstellende Regelungen. § 4 UmwRG würde eine deutliche Verschärfung der Komplexität erfahren. Der Umgang mit Verfahrensfehlern bei der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), der in § 4 Abs. 1 und Abs. 1a UmwRG normiert und der EuGH-Rechtsprechung (Rs. C-201/02 – Wells) und Art. 11 UVP-RL geschuldet ist, wird übertragen auf die Strategische Umweltprüfung (SUP) für Pläne und Programme. Auch hier soll zukünftig zwischen absoluten Verfahrensfehlern, die zur Aufhebung der Sachentscheidung führen, und relativen Verfahrensfehlern, die nur beachtlich sind, wenn sie sich auf die Sachentscheidung ausgewirkt haben, differenziert werden. Allerdings können diese Verfahrensfehler bei der SUP nur Umweltvereinigungen rügen und gerichtlich überprüfen lassen, nicht indes Individualkläger. Der Gesetzgeber sah sich – wohl angesichts der Rechtsprechung des EuGH in der Rs. C-201/02, die sich auf die UVP bezog – nicht gezwungen, auch Individualklägern eine Rechtsbehelfsbefugnis zuzuweisen. Aus Art. 11 UVP-RL kann diese Differenzierung nicht resultieren, bezieht er sich doch auf lediglich auf UVP-pflichtige Vorhaben – auch im Sinne des Art. 9 Abs. 2 AK.

Zur Kohärenz des Umweltrechtsschutzes trägt diese Differenzierung nicht bei. **Es ist auch zweifelhaft, ob angesichts der Verwehrung der Rechtsbehelfsbefugnis für Individualkläger bei Verfahrensmängeln der SUP und der damit einhergehenden Schlechterstellung des Individualklägers gegenüber dem Verbandskläger eine dem Äquivalenzgrundsatz und dem Gebot effektiven Rechtsschutzes ausreichende Umsetzung des Art. 9 Abs. 3 AK vorliegt.**

#### **VI. Streichung des § 4a UmwRG**

Bis auf die prozessuale Begründungsfrist des § 4a Abs. 1 UmwRG soll der Rest dieser Vorschrift gestrichen werden. Die Begründungsfrist soll in § 6 UmwRG-E unverändert beibehalten werden. § 4a UmwRG, der der Vermeidung einer Disparität zwischen Individual- und Verbandsrechtsschutz dienen sollte, hat sich in der Praxis – wie vorausgesagt – nicht bewährt. Die Aufhebung von § 4a Abs. 2-4 UmwRG kann auch aus der Perspektive der Aarhus-Konvention, die einen weiten Zugang zu Rechtsschutz gewährleistet, nur begrüßt werden. Da auch § 4 Abs. 1 UmwRG nicht zu einer Beschleunigung von Verwaltungsprozessen geführt und damit ebenfalls keine praktische Bedeutung erlangt hat, sollte von einer Beibehaltung dieser Regelung in § 6 UmwRG-E ebenfalls abgesehen werden.

#### **VII. Verwaltungsverfahrens- und -prozessrechtliche Sonderregelungen in § 7 UmwRG-E, insbesondere Heilung von materiellen Verstößen (§ 7 Abs. 5 UmwRG-E)**

§ 7 UmwRG-E enthält weitere – über die bereits erwähnten Präklusionsanordnungen der Abs. 3 und 4 hinausgehende (s.o. III.) – Sonderregelungen verwaltungsverfahrens- oder prozessrechtlicher Natur. Die Bekanntmachungspflicht in Abs. 1 auch für Entscheidungen, für die keine öffentliche Bekanntmachung vorgeschrieben ist, ist unionsrechtlich bedingt. Die Anordnung der Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts im ersten Rechtszug für die Überprüfung von SUP-pflichtigen Plänen oder Programmen im Sinne von § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 oder deren Unterlassen, ist der Systematik des § 47 VwGO geschuldet, ist aber völker- oder unionsrechtlich nicht gefordert.

Dem Vorbild des § 75 Abs. 1a VwVfG und fachrechtlicher Vorschriften entsprechend sieht § 7 Abs. 5 UmwRG-E eine Heilung von Verletzungen materieller Rechtsvorschriften durch Entscheidungsergänzung oder ein ergänzendes Verfahren vor. Anwendbar ist diese Heilungsvorschrift auf Entscheidungen im Sinne des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1-2b oder 5 UmwRG-E.

Bislang findet die Möglichkeit der Heilung von materiellen Rechtsverletzungen nur bei Planfeststellungsverfahren Anwendung, die mit einer Abwägungsentscheidung, dem Planfeststellungsbeschluss, enden. Nach dem Gesetzentwurf werden nunmehr etwa auch immissions-

schutzrechtliche Zulassungsverfahren, an deren Ende eine gebundene Entscheidung steht, die immissionsschutzrechtliche Genehmigung, erfasst. Dass auch materielle Fehler gebundener Entscheidungen während des gerichtlichen Verfahrens noch heilbar sind – etwa durch Aussetzung des Verfahrens, um Verfahrenshandlungen nachzuholen oder materielle Fehler zu beheben – ist neuartig. Damit würde das Abstellen auf die letzte behördliche Verwaltungsentscheidung für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit obsolet. Stattdessen ist dann wohl § 45 Abs. 2 VwVfG entsprechend anzuwenden, nach bis zur letzten Tatsacheninstanz eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens materielle Fehler von (gebundenen) Verwaltungsakten beseitigt werden können.

**Zweifelhaft ist, ob § 7 Abs. 5 UmwRG-E im Sinne eines effektiven Rechtsschutzes noch mit Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG vereinbar ist, insbesondere da einem Individualkläger ein Erfolg, nämlich die Aufhebung der Genehmigung nur noch in Ausnahmefällen, beschieden sein wird. Klagt ein Verband, so ist die Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht (Art. 11 UVP-RL und Art. 25 IE-RL) aufgeworfen, muss der geforderte Rechtsschutz doch effektiv sein.**

### **VIII. Überleitung**

Für die neu in den Anwendungsbereich aufzunehmenden und Art. 9 Abs. 3 AK geschuldeten Entscheidungen oder deren Unterlassen gemäß § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4-6 UmwRG-E gilt das Gesetz erst, wenn diese Entscheidungen nach dem 31.12.2016 ergangen sind oder hätten ergehen müssen (§ 8 Abs. 2 UmwRG-E). Diese Überleitung verstößt gegen Völkerrecht. Spätestens ab Bekanntgabe der Entscheidung der Vertragsstaatenkonferenz vom 02.07.2014 und damit der Bestätigung des Beschlusses des Aarhus-Compliance-Committees vom 20.12.2013 steht fest, dass Deutschland verpflichtet ist, auch Art. 9 Abs. 3 AK umzusetzen. Konsequenter wäre es insoweit, die Geltung des Anwendungsbereichs auf die Entscheidungen gemäß § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4-6 UmwRG-E, die seit dem 03.07.2014 getroffen wurden und noch nicht bestandskräftig sind, zu erstrecken.

### **IX. Verhältnis zum naturschutzrechtlichen Rechtsbehelf**

Die Beibehaltung des naturschutzrechtlichen Rechtsbehelfs neben dem Umwelt-Rechtsbehelf ist zu begrüßen. Völker- und unionsrechtlich sowie aus rechtssystematischer Perspektive besteht hier kein Anpassungsbedarf. Der naturschutzrechtliche Verbands-Rechtsbehelf hat seine Wurzeln im deutschen Recht und kann und sollte insoweit weiterhin einen eigenständigen Anwendungsbereich – insbesondere auch auf Länderebene – für sich beanspruchen.



## X. Fazit

Durchgängig erweist sich die Anpassung an unions- und völkerrechtliche Erfordernisse als inkrementell. Diese Tendenz durchzieht den gesamten Gesetzentwurf zur Änderung des UmwRG sowie weiterer Änderungen des Umwelt- und Planungsrechts. Der Gesetzentwurf versucht, durch eine verstärkte rechtliche Differenzierung im Anwendungsbereich zwischen Entscheidungen, die Art. 9 Abs. 2 AK und Art. 9 Abs. 3 AK umsetzen sowie zwischen Individual- und Verbandsklägern nur soweit dem EuGH und dem Aarhus-Compliance-Committee entgegen zu kommen, wie es aus der derzeitigen Rechtslage erforderlich erscheint. Das gelingt allerdings nur z.T., wie vor allem die erneut zu enge Ausgestaltung des Anwendungsbereichs des UmwRG-E oder der Überleitungsvorschrift offenbart. Außerdem dürfte die Schlechterstellung von Individualklägern – etwa im Bereich der Rügebefugnis von Verfahrensmängeln bei SUP-pflichtigen Plänen und Programmen – oder andererseits von Verbandsklägern ebenfalls kaum dem unionsrechtlichen Äquivalenz- und Effektivitätsgebot standhalten.

### B. Rechtssystematische Bewertung des Gesetzentwurfs

Mit dieser Novellierung des UmwRG wird der Umfang der Vorschriften, die als Sonderverfahrens- und -prozessrecht einzuordnen sind, erheblich erweitert. Auch die Ausdehnung des Anwendungsbereichs, der – wie aufgezeigt – noch nicht abgeschlossen sein wird, trägt zum erheblichen Bedeutungszuwachs des Umweltrechtsschutzes bei. Die Rügebefugnis wird sich jedenfalls für große Industrieanlagen und UVP-pflichtige Vorhaben nicht mehr auf Umweltvorschriften beschränken. Angesichts dieser erheblichen Erweiterungen im Rahmen der Zulässigkeit und des Kontrollumfangs erwachsen Zweifel, ob der geplante Gesetzentwurf noch zu Rechtskohärenz, -einheit und -klarheit beiträgt. **Mit Regelungen zur Beachtlichkeit von Verfahrensfehlern und Heilung von materiellen Mängeln sowie zu gesondert geregelten Rechtsbehelfsrechten für Personen und Umweltvereinigungen wird außerhalb der Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder sowie der Verwaltungsgerichtsordnung ein in Umfang und Bedeutung nicht mehr als Nischenrecht fungierendes Sonderverwaltungsrecht geschaffen.** Dies ist zudem angesichts der aufgezeigten Differenzierungen, die nur durch Kenntnis der völker- und unionsrechtlichen Grundlagen und Entwicklungen verständlich sind, außerordentlich voraussetzungsreich und eröffnet weiten Spielraum für eine unterschiedliche Anwendung, allerdings zugleich zu wenig Spielraum für völker- und europarechtskonforme Interpretation. Insgesamt verlässt das UmwRG mit dieser Novelle damit – jedenfalls für die Rechtspraxis – den ihm immer noch zugewiesenen sektoralen Nischenbereich und entwickelt sich mehr und mehr

zu einem Gesetz, das mit der VwGO und mit dem VwVfG auf Augenhöhe anzuwenden ist. Der einer 1:1-Umsetzung geschuldete inkrementell-reaktive gesetzgeberische Pfad sollte daher zugunsten einer Vereinheitlichung des Verfahrens- und Prozessrechts verlassen werden. Insoweit wäre es angezeigt, die vorliegenden Vorschriften – jedenfalls in ihren Grundzügen – in die entsprechenden Kerngesetze (VwVfG (Bund- und Länder), VwGO) zu integrieren. Dies würde nicht nur der bislang erreichten Bedeutung des Umweltrechtsschutzes Rechnung tragen, sondern auch rechtssystematische Friktionen vermeiden und zur Anwenderfreundlichkeit beitragen.

Bekannte Institute – wie § 46 VwVfG und der in § 42 Abs. 2, 2. Hs. VwGO normierte subjektive Rechtsschutz – müssen hierfür nicht aufgegeben werden. Erforderlich ist vielmehr eine Zweigleisigkeit des Verfahrens- und Prozessrechts in zweierlei Hinsicht:

1. Die dienende Funktion des Verwaltungsverfahrens muss im Rahmen der Verwaltungsverfahrensgesetze um die Richtigkeitsgewähr, die Verfahrensvorschriften leisten können, ergänzt werden. Als Vorbild kann hier die bereits in § 4 UmwRG erfolgte Differenzierung zwischen absoluten und relativen Verfahrensmängeln herangezogen werden.

2. Der in der VwGO schwerpunktmäßig verankerte subjektive (individuelle) Rechtsschutz sollte durch einen objektiven (überindividuellen) Rechtsschutz ergänzt werden. Dieser kann freilich in den Spezialgesetzen – etwa des Umwelt- und Planungsrechts – Sonderausprägungen erfahren.

Eine derartige Implementierung der völker- und unionsrechtlichen Anforderungen in den Kerngesetzen des Verwaltungsrechts würde dem Funktionswandel des deutschen Verwaltungsverfahrens- und -prozessrechts, den diese Rechtsordnungen bedingen, aus besser gerecht.

**Sektorale Lösungen sollten soweit wie möglich aufgegeben werden, um den – wie sich anhand des Verfahrensrechts zeigt – grundlegend unterschiedlichen funktionalen Konzepten von Verwaltungsverfahrens- und -prozessrecht ausreichend Rechnung zu tragen.**