

DAS UMWELTRECHTSBEHELFGESETZ 2017 – DIE WICHTIGSTEN ÄNDERUNGEN

HINTERGRUND

Warum gibt es das Umweltrechtsbehelfsgesetz?

Das [Umweltrechtsbehelfsgesetz](#) (UmwRG) soll seit 2006 die [Aarhus-Konvention](#) in Deutschland umsetzen. Die Bundesrepublik Deutschland unterzeichnete 1998 den völkerrechtlichen Vertrag über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, kurz [Aarhus Konvention](#). Dadurch verpflichtete sich Deutschland, einen weiten Zugang zu Gerichten für Umweltorganisationen und die Öffentlichkeit zu gewährleisten. Auch die Europäische Union unterzeichnete 1998 die Aarhus Konvention als eigenständiger Vertragsstaat und setzte sie durch Richtlinien um, die wiederum Deutschland umsetzen muss.

Der Umsetzungsprozess

Die Umsetzung der Anforderungen aus der Aarhus-Konvention und den europäischen Richtlinien (hier vor allem [Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie 2003/35/EG](#)) verlief in Deutschland schleppend und nicht konfliktfrei. Das erste UmwRG wurde erst 2006, also acht Jahre nach der Unterzeichnung der AK in sehr engen Grenzen in Kraft gesetzt. 2011 wurde es daher vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) als europarechtswidrig verurteilt. Auch die Anpassung (Novelle) des UmwRG 2017 resultiert aus einem Urteil des EuGH, da es nicht im Einklang mit der Aarhus Konvention sowie den daraus abgeleiteten EU-Richtlinien steht. Die 2017 erlassenen Gesetzesänderungen und ihre Auswirkungen für die Klagerechte anerkannter Umweltverbände erläutert dieser Steckbrief.

DIE GESETZESÄNDERUNGEN IM JAHR 2017 IN DEUTSCHLAND

Deutlich erweiterter Anwendungsbereich für Klagen

Klagerechte werden in Art. 9 der Aarhus-Konvention geregelt. Bislang wurde in Deutschland der Zugang zu Gerichten nur in bestimmten Fällen, beispielsweise bei Nichtgewährung von Umweltinformationsansprüchen oder gegen Infrastrukturprojekte gewährt. Die Aarhus-Konvention sieht in Art. 9 Abs. 3 aber vor, dass Umweltverbände alle Handlungen und Unterlassungen von Behörden, die rechtswidrig sind, im Umweltbereich vor Gericht rügen können. Dies wurde bis 2017 nicht im deutschen Recht umgesetzt.

Der deutsche Gesetzgeber hat sich entschieden, eine Liste aller klagefähigen Anwendungsbereiche aufzuzählen, statt wie in der Aarhus-Konvention allgemein zu beschreiben, wogegen geklagt werden kann (alle Handlungen und Unterlassungen).

Nach der Rechtsänderung 2017 können nunmehr Entscheidungen über Pläne und Programme gerügt werden, bei denen eine Strategische Umweltprüfung (SUP) durchzuführen ist. Dazu zählen Luftreinhaltepläne sowie Bebauungs- und Flächennutzungspläne, nicht jedoch *gesetzlich* erlassene Pläne und Programme, wie bspw. Bundesbedarfspläne im Verkehrsbereich.

Zudem wurde der Gerichtsweg für öffentlich-rechtliche Verträge im Bereich des Umweltrechts und für Verwaltungsakte eröffnet, die nicht Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)-pflichtig sind. Darunter fallen beispielsweise alle Bescheide, die Verwaltungen erlassen. Auch Klagen, die eine unzureichende Kontrolle oder Durchführung von Betriebsbedingungen oder Nebenbestimmungen einer Genehmigung rügen, sind nun möglich.

[Realakte](#), Unterlassen und untergesetzliches Verwaltungshandeln wie Flugroutenfestlegungen und die Aufhebungen oder Änderungen von Schutzgebietsverordnungen sind nach wie vor der gerichtlichen Kontrolle entzogen. Das entspricht nicht der Aarhus-Konvention, die sämtliches Behördenhandeln als rügefähig ansieht und auch nicht der [aktuellen Rechtsprechung](#) deutscher Verwaltungsgerichte. Weiterhin gilt, dass in allen Fällen, die in § 1 Abs. 1 UmwRG nicht genannt werden, kein Zugang zu den Gerichten besteht.

Beschränkung der Rügenbefugnis und der Kontrolldichte

Der Zugang zu Gericht allein besagt noch nicht, welche Vorschriften gerügt werden können. Im alten UmwRG konnten nur umweltschützende Vorschriften gerügt werden. Diese Einschränkung ist teilweise weggefallen: Bei Rechtsbehelfen gegen Vorhaben, die der UVP-Pflicht oder der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungspflicht unterliegen, können nun sämtliche Vorschriften gerügt werden. Unklar bleibt aber für [alle anderen Fälle](#), was unter umweltbezogene Bestimmungen zu fassen ist.

Wegfall der Präklusion?

Nach der sog. Präklusionsregelung des alten UmwRG konnte das gerichtliche Verfahren nur auf Gründe gestützt werden, die auch im behördlichen Verfahren schon vorbracht worden waren. Alle anderen Gründe waren ausgeschlossen, präkludiert. Selbst eindeutig rechtswidrige Verwaltungsakte konnten so nicht angegriffen werden. [Laut EuGH](#) muss aber eine umfassende Kontrolle in Deutschland gewährleistet werden: Die Klagegründe dürfen nicht beschränkt werden.

Das neue UmwRG führt nun die Unterscheidung in materielle und formelle Präklusion ein. *Formelle Präklusion* bedeutet, dass im behördlichen Verfahren nicht fristgerecht vorgebrachte Argumente in diesem Verfahren nicht gehört werden. Die *materielle Präklusion* führt dagegen dazu, dass die zu spät vorgebrachten Argumente sowohl im behördlichen Verfahren als auch im gerichtlichen Verfahren nicht erhoben werden können. Damit erlischt das damit verbundene Abwehrrecht.

Das neue UmwRG belässt die formelle Präklusion, weil das unionsrechtlich nicht zu beanstanden ist. In der Praxis lässt aber die Behörde meist auch nach der Frist noch Einwendungen zu. Die materielle Präklusion musste mit der Rechtsänderung entfallen. Umweltverbände können im gerichtlichen Verfahren somit Argumente vorbringen, die sie im Verfahren vor der Behörde nicht genannt haben. Es wurde aber eine sogenannte [Missbrauchsklausel](#) eingefügt. Vor Gericht zum ersten Mal vorgebrachte Argumente bleiben danach unberücksichtigt, wenn ihre Geltendmachung „*missbräuchlich* oder *unredlich* ist“. Was das bedeutet, ist unklar. Wenn zu Argumenten im behördlichen Verfahren geschwiegen wurde, darf das eine spätere Begründung der Klage mit eben diesen Argumenten nicht ausschließen. Dies käme der bisherigen europarechtswidrigen Regelung gleich. Es bleibt zu befürchten, dass der Gesetzgeber die Umweltverbände hier als „[Quasi-Verwaltungshelfer](#)“ ansieht, die eine Pflicht der Beteiligung im Verwaltungsverfahren trifft. Das ist unionsrechtlich jedoch gerade nicht vorgesehen: Die Klagerechte müssen unabhängig von der Rolle im Verwaltungsverfahren gewährt werden. Neuere Rechtsprechung wird sich hierzu positionieren müssen, bevor endgültig über die Europarechtskonformität entschieden werden kann.

Rechtsfolgen

Nicht jeder Verstoß gegen Rechtsvorschriften führt zur Aufhebung der Verwaltungsentscheidung durch das Gericht. In Bezug auf das Verfahren können nur absolute Fehler zur Aufhebung der Entscheidung führen. Relative Verfahrensfehler sind nur beachtlich, wenn sie sich auf die Entscheidung ausgewirkt haben. Nach dem [neuen UmwRG](#) führt aber auch die Verletzung von materiellem Recht nur dann zur Aufhebung der Entscheidung, wenn sie nicht durch eine ergänzende Entscheidung oder durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden kann. In diesem Fall wird der Verwaltungsakt vom Gericht lediglich für nicht vollziehbar erklärt.

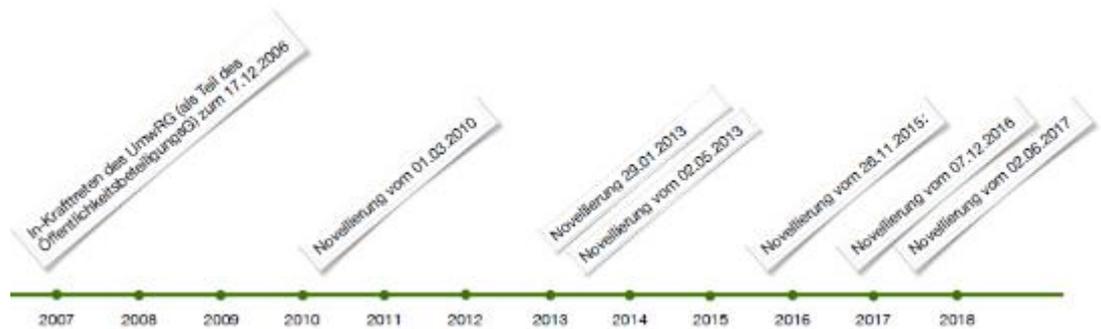
Hier werden Umweltverbände benachteiligt: Bis in die letzte Tatsacheninstanz hinein können Fehler noch geheilt werden. Das gerichtliche Verfahren kann sogar ausgesetzt werden, um eine UVP nachzuholen. In der Praxis kann es also zu einem ergänzenden behördlichen Verfahren kommen, um mit Hilfe der Gerichte die getroffene (rechtswidrige) Entscheidung der Behörde zu heilen. Diese Regelung zielt somit auf die Motivation zu klagen.

Fristen

Grundsätzlich gilt die [Frist](#) von einem Jahr ab (möglicher) Kenntniserlangung, wenn eine Entscheidung weder dem Umweltverband noch öffentlich bekannt gegeben wurde. Bei individueller Zustellung bleibt es bei der allgemeinen einmonatigen Frist. Hat der Verband von der Entscheidung keine Kenntnis erlangt, liegt die absolute Klagefrist bei zwei Jahren.

Die [Fristen für die Klagebegründung](#) wurden von sechs auf zehn Wochen erweitert. Allerdings sind Verlängerungen jetzt nur noch möglich, wenn der Umweltverband im Entscheidungsverfahren keine Möglichkeit der Beteiligung hatte. Andere Gründe sind damit ausgeschlossen.

Zeitstrahl: Die wichtigsten Neuerungen des UmwRG im Überblick



ÜBEREINSTIMMUNG MIT DEM VÖLKERRECHT?

Das deutsche Umweltrechtsbehelfsgesetz und die völkerrechtlichen Vorgaben

Deutschland ist neben 46 anderen Staaten und der EU Vertragspartei der Aarhus-Konvention. Die Einhaltung und Umsetzung der Regelungen dieses völkerrechtlichen Vertrags überwacht das [Aarhus Convention Compliance Committee](#) (ACCC). Die einzelnen Vertragsstaaten, das Sekretariat sowie Akteure der betroffenen Öffentlichkeit können sich mit dem Vorwurf der Vertragsverletzung an das Compliance Committee wenden.

Nach der Änderung des UmwRG im Jahr 2017 (s.o.) stellt sich nun die Frage der Völkerrechtskonformität des deutschen Umweltrechts erneut. Die Vertragsstaatenkonferenz tagte im September 2017 in Budva (Montenegro). Die dortige Entscheidung wurde als „Freispruch auf Bewährung“ (*Remo Klinger, ZUR (11) 2017, S. 577f.*) bezeichnet: Zu einer erneuten Feststellung der Völkerrechtswidrigkeit der deutschen Regelungen kam es nicht. Allerdings wurde auch nicht positiv festgestellt, dass das erneuerte UmwRG mit der AK übereinstimmt. Vielmehr müssten die ersten Gerichtsentscheidungen abgewartet werden, um die Völkerrechtskonformität tatsächlich bestätigen zu können. Insbesondere geht es um die Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 AK, der die Klagemöglichkeiten bei Umweltrechtsverstößen als allgemeine Öffnungsklausel formuliert. Im novellierten UmwRG werden weiterhin einzelne Verfahrensarten aufgezählt, in denen Umweltverbände die Einhaltung der rechtlichen Voraussetzungen einklagen können. Die Klagemöglichkeit muss sich direkt aus dem Gesetz ergeben. Ob der Katalog des § 1 Abs. 1 UmwRG nun weit genug gefasst ist, bleibt im Ergebnis (noch) offen.