

## **Unterrichtung**

**durch die Bundesregierung**

### **Bericht der Bundesregierung über die praktischen Erfahrungen im Vollzug der Novelle zum Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz**

#### **I. Auftrag**

Am 2. Juni 2017 traten mit dem „Gesetz zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben“<sup>1</sup> umfangreiche Änderungen des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (UmwRG) in Kraft. Anlass der Novelle waren sowohl das Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 15. Oktober 2015<sup>2</sup> gegen Deutschland als auch der Beschluss V/9h der 5. Vertragsstaatenkonferenz der Aarhus Konvention vom 2. Juli 2014<sup>3</sup>.

Mit Verabschiedung dieser Novelle hatte der Deutsche Bundestag mit einer EntschlieÙung vom 27. April 2017<sup>4</sup> zugleich Aufträge an die Bundesregierung formuliert. Konkret forderte der Bundestag die Bundesregierung im hier relevanten Sachzusammenhang auf:

*„(...) 2. ihm vier Jahre nach dem Inkrafttreten der Novelle zum Umwelt- Rechtsbehelfsgesetz über die praktischen Erfahrungen im Vollzug zu berichten; dabei soll insbesondere mitgeteilt werden, ob es zu einer Zunahme von umweltrechtlichen Rechtsbehelfen nach diesem Gesetz und zu einer signifikanten Verlängerung von Entscheidungsverfahren gekommen ist.“*

Der vorliegende Bericht dient der Erfüllung dieser Forderung. Neben der EntschlieÙung gab es auf verschiedenen Ebenen politische Aufträge und Initiativen, die mit den hier zu behandelnden Fragestellungen ebenfalls zusammenhängen. So formulierte etwa der Koalitionsvertrag der Regierungsparteien 2018 folgenden Prüfauftrag:

*„Zudem wollen wir auf Grundlage europäischen Rechts das Verbandsklagerecht in seiner Reichweite überprüfen und uns auf EU-Ebene für die Wiedereinführung der Präklusion einsetzen.“<sup>5</sup>*

Gleich oder ähnlich lautende Formulierungen finden sich ebenso im Ergebnis des Koalitionsausschusses vom 8. März 2020<sup>6</sup> sowie im Dezember 2020 von der Ministerpräsidentenkonferenz beschlossenen Programm von Bund und Ländern für eine leistungsstarke Verwaltung<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> BGBl. I, Ausgabedatum 1.6.2017, S. 1298.

<sup>2</sup> EuGH, Urt. v. 15.10.2015 – C-137/14 (Kommission v. Deutschland), NuR 2015, 765 ff.

<sup>3</sup> UNECE, Decision V/9h on Compliance by Germany, 2.07.2014, Dok. ECE/MP.PP/2014/2/Add.1 ([https://unece.org/DAM/env/pp/mop5/Documents/Post\\_session\\_docs/Decision\\_excerpts\\_in\\_English/Decision\\_V\\_9h\\_on\\_compliance\\_by\\_Germany.pdf](https://unece.org/DAM/env/pp/mop5/Documents/Post_session_docs/Decision_excerpts_in_English/Decision_V_9h_on_compliance_by_Germany.pdf))

<sup>4</sup> Plenarprotokoll 18/231 vom 27. April 2017, S. 169 i. V. m. Bundestagsdrucksache 18/12146.

<sup>5</sup> Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, Zeilennr. 3422 ff.

<sup>6</sup> Beschlüsse des Koalitionsausschusses vom 8.3.2020, S. 9.

<sup>7</sup> <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975232/1824832/40ca6a66f0a586d3bcf55f271d039c44/2020-12-buerokratieabbau-programm-data.pdf?download=1>.

Zur wissenschaftlichen Vorbereitung des vorliegenden Berichts wurde 2019 vom Umweltbundesamt das Forschungsprojekt „Wissenschaftliche Unterstützung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten in der 19. Legislaturperiode“<sup>8</sup> initiiert. Der Abschluss des Projekts einschließlich der Veröffentlichung des Abschlussberichts ist für September 2021 vorgesehen. Die im vorliegenden Bericht genannten Daten stammen aus dem vorläufigen Abschlussbericht, der im März 2021 vorgelegt wurde.

## II. Anzahl der Verbandsklageverfahren

Der erste Teil der Untersuchung beschäftigt sich mit der Frage nach einer etwaigen Zunahme der Einlegung umweltrechtlicher Rechtsbehelfe als Folge der UmwRG-Novelle 2017. Umweltrechtliche Rechtsbehelfe sind in diesem Zusammenhang solche, von denen eine nach § 3 Absatz 1 UmwRG anerkannte Vereinigung im Rahmen ihrer Tätigkeit im Interesse des Umweltschutzes bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit Gebrauch macht. Nach § 3 UmwRG werden Vereinigungen von den zuständigen Behörden als umweltschützend anerkannt, wenn diese sich als gemeinnützige Vereinigung durch Satzung und längerfristige, nachweisliche Tätigkeit vorrangig dem Umweltschutz widmen. Eine aktualisierte Liste der auf Bundesebene anerkannten Vereinigungen mit nachrichtlichen Verweisen auf die Anerkennungen durch die Länder führt das Umweltbundesamt<sup>9</sup>.

### 1. Hintergrund

In dem bereits genannten Beschluss der Vertragsstaatenkonferenz der Aarhus Konvention aus dem Jahr 2014 wurde (u. a.) festgestellt, dass die Klagemöglichkeiten für Verbände im Bereich von Artikel 9 Absatz 3 der Aarhus Konvention nach damals geltendem deutschem Recht nicht ausreichten<sup>10</sup>. Zur Umsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen wurde daher im Rahmen der UmwRG-Novelle der Anwendungsbereich des UmwRG um Rechtsbehelfe gegen drei weitere verwaltungsrechtliche Entscheidungen erweitert (§ 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 bis 6 UmwRG).

### 2. Untersuchungsansatz und Methodik

Die Untersuchung erfolgte auf Grundlage der folgenden Vorüberlegungen:

- Es sollte ein quantitativ möglichst umfassendes Bild von der Verbandsklagetätigkeit im relevanten Zeitraum nach der Novelle vom Juni 2017 erstellt werden. Einen Schwerpunkt sollen dabei die Klagen und Verfahren bilden, deren Gegenstände erst seit der Novelle durch die Verbände überhaupt beklagbar sind.
- Um eine Aussage zu einer Entwicklung der Anzahl der Klagen tätigen zu können, muss das ermittelte Bild mit Datenerhebungen vor der Novelle verglichen werden. Um eine Vergleichbarkeit der Untersuchungen zu gewährleisten, müssen sowohl die Methodik als auch der Zeitraum denselben Maßstäben genügen. Die Studie musste methodisch also an vorangehende Studien zur Entwicklung der Verbandsklage im Umweltschutzrecht anknüpfen.
- Die erhobenen Zahlen sollten sodann nach Klagegegenstand aufbereitet werden, um die Signifikanz der seit 2017 neuen Rechtsschutzmöglichkeiten des UmwRG für die Gesamtentwicklung herauszuarbeiten.

<sup>8</sup> Forschungsgeber ist das Umweltbundesamt, Forschungsnehmer sind das Unabhängige Institut für Umweltfragen e. V. (UfU) und als Expertinnen und Experten Herr Prof. Dr. Alexander Schmidt (Hochschule Anhalt) sowie Frau RA\*in Dr. Heß und Herr RA Tessmer.

<sup>9</sup> <https://www.umweltbundesamt.de/dokument/vom-bund-anerkannte-umwelt-naturschutzvereinigungen-0>.

<sup>10</sup> UNECE, a.a.O., Nr. 1 (b).

Als Vergleichsstudie wurde insbesondere eine Studie im Auftrag des Sachverständigenrats für Umweltfragen („SRU-Studie“) vom März 2018 herangezogen, in die dieselben Forschungsnehmenden bereits eingebunden waren<sup>11</sup>. In dieser Studie wurde die Zahl der Umweltverbandsklagefälle ausgehend von den dazu durch die Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit getroffenen Entscheidungen für den Zeitraum 1. Januar 2013 bis 31. Dezember 2016 ermittelt. Methodisch sind in der Auswertung alle gerichtlichen Entscheidungen, die im Rahmen des Rechtsschutzes eines Umweltverbands hinsichtlich desselben Klagegegenstands ergangen sind, als ein zusammenhängender Fall erfasst worden. Es wird also auch dann von nur einem Fall ausgegangen, der statistisch relevant ist, wenn zu einer Vorhabenzulassung oder zu einer anderen umweltrelevanten Behördenentscheidung mehrere gerichtliche Entscheidungen, bspw. im Eilverfahren und Hauptsacheverfahren oder verschiedener Instanzen, vorliegen.<sup>12</sup> Umgekehrt umfasst ein Fall nicht automatisch alle Entscheidungen, die sich auf denselben Klagegegenstand, z. B. auf ein bestimmtes Infrastrukturvorhaben, beziehen. Diese Methodik wurde auch bei der vorliegenden Untersuchung zur Ermittlung der Klagezahlen angewandt. Das Forschungsprojekt des Umweltbundesamts erfasst daher alle Fälle, bei denen aufgrund von Klagen und Anträgen von anerkannten Umweltschutzverbänden im Sinne des § 3 Absatz 1 UmwRG in der Zeit vom 1. Januar 2017 bis zum 31. Dezember 2020 erstmals verwaltungsgerichtliche Entscheidungen ergangen sind.<sup>13</sup>

Allerdings wurde das Vorgehen bei der Datenerhebung etwas erweitert, um die Entwicklung der Verbandsklagen im Hinblick auf die mit der UmwRG-Novelle von 2017 neu eröffneten Klagemöglichkeiten besser erfassen zu können. Zum Zweck einer möglichst vollständigen Erhebung aller relevanten Entscheidungen erfolgten – wie bei der SRU-Studie<sup>14</sup> - Recherchen in den juristischen Datenbanken (insbesondere juris, beck-online und openjur), in Fachzeitschriften (ZUR, NuR, UPR, NVwZ, EnWZ) sowie auf den Internetseiten von Umweltverbänden.<sup>15</sup> Daneben wurden zur Erhebung unveröffentlichter Entscheidungen alle Oberverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshöfe, alle anerkannten Umweltverbände und die Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft angefragt.<sup>16</sup>

---

<sup>11</sup> Schmidt/Zschesche (2018), Die Klagetätigkeit der Umweltschutzverbände im Zeitraum 2013 bis 2016, Studie im Auftrag des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU).

<sup>12</sup> In der Regel gibt es zu einem Fall nur ein oder zwei Entscheidungen.

<sup>13</sup> Sofern eine Klage bereits 2016 oder früher erhoben worden war, ist sie also nur einbezogen worden, wenn die Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit erstmals nach dem 1. Januar 2017 eine Entscheidung dazu getroffen haben.

<sup>14</sup> Schmidt/Zschesche (2018), Die Klagetätigkeit der Umweltschutzverbände im Zeitraum 2013 bis 2016, Studie im Auftrag des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU), S. 11.

<sup>15</sup> Für das Jahr 2020 kann die Datenerfassung noch nicht als gänzlich abgeschlossen gelten, da davon auszugehen ist, dass vor allem die am Ende des Jahres von den Verwaltungs- und Oberverwaltungsgerichten getroffenen Entscheidungen noch nicht vollständig erfasst worden sind.

<sup>16</sup> Durch die Anfragen konnten einige wenige bis dato noch nicht ermittelte Fälle aufgenommen werden; im Vergleich zu den in Datenbanken und anderen Internetquellen abrufbaren Entscheidungen ist die Zahl der durch die Anfragen bei den Gerichten und Umweltverbänden zusätzlich aufgefundenen Entscheidungen jedoch gering.

### 3. Ergebnisse zur Anzahl der Umweltverbandsklagen

Für den Zeitraum 2013 bis 2016 wurden insgesamt 140 Fälle ermittelt, die auf Rechtsbehelfe durch Umweltverbände zurückgingen. Für den Zeitraum der Jahre nach der Novelle, 2017 bis 2020, beläuft sich diese Zahl auf 222 Fälle. Es wurde somit ein Zuwachs von bundesweit 82 Fällen ermittelt. Wie in der SRU-Studie wurden die Fälle nach Bundesländern gegliedert:

Tabelle 1

#### Anzahl der Umweltverbandsklagefälle pro Zeitraum und Bundesland

Bundesland	Fälle 2013 – 2016	Fälle 2017 – 2020	Zuwachs / Abnahme
Baden-Württemberg	4	21	+17
Bayern	22	28	+6
Berlin	5	7	+2
Brandenburg	15	16	+1
Bremen	2	0	-2
Hamburg	4	5	+1
Hessen	8	19	+11
Mecklenburg-Vorpommern	5	5	0
Niedersachsen	20	32	+12
Nordrhein-Westfalen	20	39	+19
Rheinland-Pfalz	11	16	+5
Saarland	3	2	-1
Sachsen	4	10	+6
Sachsen-Anhalt	12	7	-5
Schleswig-Holstein	4	11	+7
Thüringen	1	4	+3
<b>Gesamt</b>	<b>140</b>	<b>222</b>	<b>+82</b>

Im Durchschnitt wurde für den ersten Zeitraum (2013 bis 2016) eine Zahl von 35 Fällen pro Jahr ermittelt und für den zweiten Zeitraum (2017 bis 2020) nach der Novelle des UmwRG ein Jahresdurchschnitt von 55,5 Fällen.

Aus den ermittelten Zahlen alleine lässt sich nicht ableiten, aus welchen Gründen sich die Fallzahlen erhöht haben. Um Erklärungen für den Anstieg zu finden und insbesondere die Auswirkungen der

UmwRG-Novelle 2017 darauf einschätzen zu können, muss die Verteilung der Fälle auf die verschiedenen Klagegegenstände beleuchtet werden. Eine starke Zunahme im Verhältnis zu den in der SRU-Studie ermittelten Zahlen ist vor allem bei den Klagen gegen Windenergieanlagen und Luftreinhaltepläne festzustellen:

Tabelle 2

### Anzahl der Umweltverbandsklagefälle pro Zeitraum und Klagegegenstand

Klagegegenstand	Fälle 2013 – 2016	Fälle 2017 – 2020	Zuwachs / Abnahme
Befreiungen u. Ä. in Schutzgebieten	3	3	0
BImSchG-Kraftwerke	3	1	-2
BImSchG-Tierhaltung	17	13	-4
BImSchG-Windkraftanlagen	27	59	+32
Sonstige BImSchG	1	4	+3
Bebauungspläne	12	17	+5
„Dieselklagen“ – Rechtsbehelfe gegen Behörden anlässlich mangelnder Überprüfung von Abschaltvorrichtungen	0	8	+8
Luftreinhaltepläne	5	24	+19
Abfallentsorgungsanlagen	3	2	-1
Eisenbahnprojekte	0	9	+9
Bergbauvorhaben	2	4	+2
Energie-/Leitungsanlagen	2	4	+2
Flughäfen	1	3	+2
Steinbrüche	4	0	-4
Straßenplanungen	15	17	+2
Sonstige Planfeststellungen	0	2	+2
Ausbau von Gewässern	10	4	-6
Wasserrechtliche Erlaubnisse	5	4	-1
Umweltschadensgesetz	5	4	-1
Sonstige	25	42	+17

Von den aufgeführten Fällen für den Zeitraum 2017-2020 lassen sich lediglich die folgenden 32 Fälle den der durch die UmwRG-Novelle 2017 neu geschaffenen Klagemöglichkeiten zuordnen:

Tabelle 3

**Anzahl der Umweltverbandsklagefälle nach § 1 Absatz 1 S. 1 Nr. 4-6 UmwRG für den Zeitraum 2017-2020, nach Gegenstand und Rechtsgrundlage**

Klagegegenstand	Rechtsgrundlage in UmwRG § 1 Absatz 1 Satz 2		
	Nr. 4	Nr. 5	Nr. 6
Bebauungspläne (Anteil neuer Fälle)	8	0	0
Ausnahmen vom Artenschutz	0	6	0
Baumfällungen/Baumumwandlungen	7	0	0
Baugenehmigungen	0	6	0
Windenergie-Anlagen (Umsetzung von Auflagen)	0	0	1
Sonstige (Anteil neuer Fälle)	1	3	0
<b>Gesamt</b>		<b>32</b>	

Bezüglich der Rechtsbehelfe im Artenschutzbereich ist anzumerken, dass hier die Reform des UmwRG keine „echte“ Erweiterung der Klagemöglichkeiten darstellte, da die Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit Rechtsbehelfe gegen artenschutzrechtliche Ausnahmen im Sinne des § 45 Absatz 7 BNatSchG auch schon vor der Gesetzesnovelle als zulässig anerkannten und sich dabei unmittelbar auf Artikel 9 Absatz 2 und 3 der Aarhus Konvention stützten<sup>17</sup>.

In der Gesamtschau der Tabellen lässt sich Folgendes feststellen:

- Vom Zeitraum 2013 bis 2016 zum Zeitraum 2017 bis 2020 haben sich die Rechtsbehelfe durch Umweltverbände von 140 auf 222 Fälle erhöht. Das entspricht einem Gesamtzuwachs von 82 Fällen und damit einem Anstieg um ca. 60 Prozent.
- Von den 82 Fällen sind 51 Fälle auf Klagen und Anträge gegen Windkraftanlagen und Luftreinhaltepläne zurückzuführen. Diese Rechtsschutzmöglichkeiten bestanden zum allergrößten Teil bereits vor der Novelle, hierauf hatte die Erweiterung der Klagemöglichkeiten also keinen Einfluss.
- Im Vergleich dazu gab es eine kleinere Anzahl von 32 Fällen, in denen die § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 bis 6 UmwRG genutzt wurden. Von den 222 für 2017 bis 2020 erfassten Verbandsklagefällen wurden somit 14,4 Prozent auf die neuen Klagemöglichkeiten gestützt. Von diesen Fällen fällt der Großteil unter die Auffangnorm des § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 UmwRG. Gegenstand dieser Rechtsbehelfe sind Verwaltungsakte oder öffentlich-rechtliche Verträge, durch die unter Anwendung umweltbezogener Rechtsvorschriften Vorhaben zugelassen werden, die nicht bereits als Industrieanlagen oder Infrastrukturmaßnahmen unter § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 2b UmwRG fallen<sup>18</sup>.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Fallzahlen deutlich zugenommen haben und die Zunahme der Klagezahl überwiegend Vorhaben und Bereiche betrifft, bei denen schon vor der UmwRG-Novelle von 2017 Klagerechte

<sup>17</sup> OVG Magdeburg, Beschluss v. 3.1.2017 – 2 M 118/16, juris Rn. 16 ff., unter Verweis auf EuGH, Urt. v. 8.11.2016 – C-243/15, Rn. 55 ff.; vgl. auch VG Augsburg, Beschluss v. 13.2.2013 – Au 2 S 13.143, juris Rn. 20 ff.

<sup>18</sup> Bundestagsdrucksache 18/9526, S. 36.

der Umweltverbände anerkannt waren. Die mit dieser Novelle neu in § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 bis 6 UmwRG eingefügten Tatbestände spielen nach den bislang vorliegenden Erkenntnissen keine signifikante Rolle.

#### 4. Ergänzende Beobachtungen und Anmerkungen zur Anzahl der Verbandsklagen

Neben der geringen Signifikanz der neuen Rechtsschutzmöglichkeiten für den Gesamtwuchs der Nutzung von Rechtsbehelfen nach dem UmwRG lassen die erhobenen Daten Rückschlüsse auf andere mögliche Kausalitäten für den Anstieg der Fallzahlen zu.

- So erfolgten etwa die erhobenen „Dieselklagen“, also Rechtsbehelfe gegen Straßenverkehrsbehörden aufgrund von Untätigkeit bei Kfz mit sog. Abschaltvorrichtungen erst nach dem ersten Zeitraum (2013 bis 2016). Der durch die Enthüllungen in diesem Bereich im September 2015 festgestellte Zusammenhang von Dieselfahrzeugen und Grenzüberschreitungen gesundheitsgefährdender Abgase führte zudem ebenfalls erst für den Zeitraum nach der Novelle zur erhöhten Aufstellung oder Änderung von Luftreinhalteplänen. Der Schwerpunkt der Entscheidungen in diesem Bereich liegt für 2017 bis 2020 in Nordrhein-Westfalen, da dort in vielen Städten die geltenden NO<sub>x</sub>-Grenzwerte überschritten wurden. 14 von bundesweit 24 Entscheidungen betreffen laut Studie NRW.
- Bezüglich des anderen, signifikanten Bereichs der Windenergieanlagen wurde im Jahre 2016 aufgrund der EEG-Reform<sup>19</sup> die finanzielle Förderung umgestellt, was laut Studie infolge zu einer starken Erhöhung der Anzahl von – gerichtlich angreifbaren – Genehmigungen führte („Vorzieheffekt“). Zumindest für das Jahr 2017 (19 Entscheidungen bundesweit, im Vergleich zu 27 für den Gesamtzeitraum 2013 bis 2016) könnte dies ein Ansatz zur Erklärung der gestiegenen Anzahl sein.
- Ebenfalls Relevanz könnte die gestiegene Anzahl an anerkannten Verbänden haben. Für die Bundesebene belief sich diese Zahl laut Studie im Dezember 2017 auf 112; für Dezember 2020 auf 125.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Einführung der § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 bis 6 UmwRG keinen entscheidenden Anteil am Zuwachs hatte. Diese Erkenntnis bedarf in die Zukunft betrachtet der Erhebung weiterer belastbarer Zahlen für einen längeren Untersuchungszeitraum

#### 5. Erfolgsquote von Verbandsklagen seit der Novelle 2017

Am Rande ebenfalls beleuchtet wurde die Erfolgsquote der ermittelten Fälle. Methodisch wurde diese anhand der Einordnung der Ergebnisse der einzelnen Klagen und Verfahren aus Sicht der Verbände in „erfolgreich“, „Teilerfolg“ oder „verloren“ ermittelt. Ein „Erfolg“ liegt vor, wenn der Umweltverband obsiegt.<sup>20</sup> Ein „Teilerfolg“ wird vor allem beim Abschluss eines Vergleichs angenommen, weil sich die streitenden Parteien bei diesen Fällen in aller Regel gegenseitig Zugeständnisse machen. Die Fälle, in denen die Umweltverbände ihre Position nur zum Teil durchsetzen konnten, werden ebenfalls als „Teilerfolge“ gewertet. Als „verloren“ gilt jeder Fall, in dem die Umweltverbände mit ihren Anträgen erfolglos waren. Sofern mehrere Entscheidungen für einen Fall vorliegen, ist die letzte Entscheidung in der Hauptsache für das festgestellte Endergebnis maßgebend.

Die Untersuchung zeigt, dass die Erfolgsquote der Verbandsklagen für 2017 bis 2020 nach dem aktuellen Stand mit 52 Prozent ganz oder teilweise erfolgreichen Klagen höher ist als im Vergleichszeitraum der SRU-Studie für 2013 bis 2016 (48,4 Prozent). Allerdings sind viele Fälle noch nicht abschließend entschieden und daher als „offen“ eingestuft worden, weil nach Eilverfahren oder einer Entscheidung in erster Instanz noch Rechtsmittelverfahren anhängig sind:

<sup>19</sup> Gesetz zur Einführung von Ausschreibungen für Strom aus erneuerbaren Energien und zu weiteren Änderungen des Rechts der erneuerbaren Energien, BGBl. I, Ausgabedatum 13.10.2016, S. 2258.

<sup>20</sup> Bei den Planfeststellungen sind die Klagen allerdings nicht nur dann, wenn der Klage vollständig stattgegeben wurde, sondern auch dann als „erfolgreich“ eingestuft worden, wenn sie (nur) zur Feststellung der Rechtswidrigkeit der Planung geführt haben, weil das Vorhaben dann (zunächst) nicht verwirklicht werden kann.

Tabelle 4

**Erfolgsbilanz (1. Januar 2017 - 31. Dezember 2020)**

Klagegegenstände / Ergebnisse	erfolgreich	Teil- erfolg	offen	erledigt	verloren	Gesamt
Gesamt	58	22	68	1	73	222
Erfolgsquote => 154 abgeschlossene Fälle	37,7%	14,3%	---	0,6%	47,4%	100%

Insgesamt gesehen sprechen die Untersuchungsergebnisse dafür, dass die Umweltverbände ihre Klagemöglichkeiten verantwortungsbewusst nutzen und damit im Sinne der gesetzlichen Regelungen auch einen Beitrag zur Verringerung von Vollzugsdefiziten im Umweltschutzbereich geleistet haben.

**III. Dauer von Entscheidungsverfahren bei Verbandsklagen**

Die zweite Untersuchungsfrage beschäftigt sich mit der Dauer von Entscheidungsverfahren bei Verbandsklagen. Es sollte untersucht werden, ob die Rechtsänderung des UmwRG zu einer Verlängerung der Dauer der Verfahren geführt hat. Vom Auftrag des Deutschen Bundestags und damit auch von der Untersuchung und dem Bericht nicht umfasst ist hingegen die Entwicklung der Dauer der Entscheidungsverfahren bei Individualklagen durch Einzelpersonen und Initiativen, die nicht zu den anerkannten Umweltverbänden gehören. Über die Auswirkungen der Streichung der Präklusion in diesen Fällen trifft der Bericht keine Aussage.

**1. Hintergrund**

Mit der UmwRG-Novelle 2017 erfolgte die Streichung der sog. materiellen Präklusion in § 2 Absatz 3 UmwRG a. F. sowie in bestimmten Fachgesetzen. Unter materieller Präklusion versteht man allgemein den Ausschluss von Einwendungen eines Klägers vor Gericht, wenn der Kläger diese Einwendungen im vorangegangenen Verwaltungsverfahren nicht oder nicht rechtzeitig vorgetragen hat.

Lange Zeit war man davon ausgegangen, dass derartige materielle Präklusionsregelungen mit Verfassungs-, Europa- und Völkerrecht vereinbar sind. Im Oktober 2015 entschied jedoch der EuGH in einem Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland (Rs. C-137/14), dass die deutschen Präklusionsregelungen im damaligen UmwRG, die eine materielle Präklusion bei Rechtsbehelfen gegen Industrieanlagen und Infrastrukturmaßnahmen vorsahen, gegen EU-Recht verstoßen, und zwar konkret gegen die Gerichtszugangsregelungen in der Umweltverträglichkeitsprüfungsrichtlinie (UVP-RL) und der Industrieemissionsrichtlinie (IE-RL). Im Zuge der Novellierung des UmwRG von 2017 wurden diese Regelungen deshalb gestrichen.

**2. Untersuchungsansatz und Methodik**

Um eine zielgerichtete Untersuchung der Fragestellung nach einer möglichen Verlängerung der Verfahrensdauer nach Wegfall der materiellen Präklusion zu gewährleisten, wurden die folgenden Vorüberlegungen angestellt:

- Das EuGH-Urteil bzw. die entsprechende Rechtsänderung betrifft unmittelbar lediglich gerichtliche Verfahren, weil die in Rede stehende – materielle – Präklusionsregelung eine relevante Begrenzung des Prüfungsumfangs nur für die Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit bewirkt. Die Rechtsänderung kann also keinen unmittelbaren Einfluss auf die Dauer der behördlichen Verwaltungsverfahren haben, weshalb eine Untersuchung diesbezüglich nicht vorgenommen wurde.
- Das Vorbringen neuer Einwendungen vor Gericht kann sich in aller Regel nur auf die Dauer der Hauptsacheverfahren in erster Instanz auswirken. Denn in diesem (ersten) gerichtlichen Verfahren kann neues Vorbringen eine ergänzende Prüfung notwendig machen, die zeitlich aufwändig sein und daher das Verfahren verlängern kann. Demgegenüber kann die Zulassung der Berufung oder Revision nur unter bestimmten Voraussetzungen verlangt werden. Zudem findet in einem Revisionsverfahren lediglich eine rechtliche Überprüfung der angegriffenen Entscheidung statt, so dass neuer Tatsachenvortrag nicht möglich ist. Daher erfasst die Untersuchung nur die Dauer der erstinstanzlichen Verfahren bis zur Entscheidung in der Hauptsache.



- Bei der Festlegung der Vergleichszeiträume für den Vorher-Nachher-Vergleich war zu berücksichtigen, dass die Unzulässigkeit der materiellen Präklusion schon im Jahr 2015 durch das EuGH-Urteil vom 15. Oktober 2015 (Rs. C-137/14) festgestellt worden ist. Daher war die materielle Präklusionsregelung bereits ab diesem Zeitpunkt nicht mehr anzuwenden, auch wenn die entsprechenden Rechtsänderungen im UmwRG erst durch die Novelle von 2017 vorgenommen wurden.
- Zugleich ergibt sich aufgrund des EuGH-Urteils vom 15. Oktober 2015 (Rs. C-137/14), dass sich die Untersuchung auf Entscheidungen bei Klagen gegen UVP-pflichtige Vorhaben bzw. Vorhaben nach der Industrieemissionsrichtlinie beschränken muss, da nur dort die materielle Präklusion nunmehr unzulässig ist.
- Um einen aussagekräftigen Vergleich der Verfahrensdauer vor und nach dem Wegfall der materiellen Präklusion durchführen zu können, war es außerdem erforderlich, die Betrachtung auf solche Klagegegenstände zu konzentrieren, bei denen Fälle in ausreichendem Umfang sowohl aus der Zeit vor als auch nach dem 15. Oktober 2015 erfasst werden konnten und die somit tauglich für einen Vergleich waren. Hinsichtlich der Windenergieanlagen und Luftreinhaltepläne sind zwar für 2017 bis 2020 hohe Fallzahlen zu verzeichnen. Jedoch liegen aus dem für den Vergleich relevanten Zeitraum vor dem 15. Oktober 2015 dazu nur sehr wenige abgeschlossene Klageverfahren vor. Zu Straßenbau- und Eisenbahnprojekten liegen dagegen in größerem Umfang Fälle sowohl aus der Zeit vor dem 15. Oktober 2015 als auch aus der Folgezeit vor, weshalb sich die Untersuchung zur Entwicklung der Dauer von Entscheidungsverfahren auf diese Klagegegenstände konzentriert.

Um zu überprüfen, ob sich die Dauer von Klageverfahren nach dem Wegfall der materiellen Präklusionsregelung verändert hat, sind die bisher erfassten Klageverfahren bei Straßenbau- und Eisenbahnprojekten gemäß folgender Methodik untersucht worden: Die Auswertung berücksichtigt alle Fälle, bei denen im Zeitraum vom 1. Januar 2007 bis zum 31. Dezember 2020 erstinstanzliche Verfahren durchgeführt und abgeschlossen worden sind, sofern ein Datum für die Klageerhebung ermittelt werden konnte. Bei den Fällen, bei denen sich das Datum der Klageerhebung nicht der Entscheidung entnehmen ließ, ist die Verfahrensdauer ausgehend vom Datum des Planfeststellungsbeschlusses und den im Regelfall geltenden Fristen anhand eines „potenziellen“ Klagedatums berechnet worden.<sup>21</sup> Ausgehend davon ergibt sich eine Grundgesamtheit von 61 Fällen.<sup>22</sup>

Als Verfahrensdauer ist der Zeitraum zwischen dem Datum der Klageerhebung und dem Datum der ersten Entscheidung in der Hauptsache in Monaten ermittelt und angegeben worden, wobei die jeweils vergangenen Tage ermittelt und ausgehend von durchschnittlich 30,4 Tagen pro Monat umgerechnet worden sind. Außerdem werden in der Auswertung die verschiedenen Ebenen der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die jeweils erstinstanzlich zuständig waren, jeweils für sich betrachtet.

Der durchgeführte Vorher-Nachher-Vergleich bezieht sich auf die durchschnittliche Verfahrensdauer der erstinstanzlichen Klageverfahren für drei Zeiträume, wobei für die Zuordnung nicht die Erhebung der Klage, sondern das Datum der jeweils ersten Entscheidung in der Hauptsache maßgeblich war. Ausgehend von der Entwicklung, die sich durch die Rechtsprechung zur Unzulässigkeit der materiellen Präklusion ergeben hat, werden die folgenden Zeiträume miteinander verglichen:

- Zeitraum 1: Anfang 2007 bis zum 15. Oktober 2015 (d.h. bis zum EuGH-Urteil in der Rechtssache C-137/14),  
Zeitraum 2: 16. Oktober 2015 bis 1. Juni 2017 (d.h. bis zum Inkrafttreten des novellierten UmwRG),  
Zeitraum 3: 2. Juni 2017 bis zum 31. Dezember 2020.

### 3. Ergebnisse

Die Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, dass sich die Dauer der Verfahren infolge der Rechtsprechung des EuGH bzw. der Rechtsänderung nicht verlängert hat. Allerdings ist bei diesem Ergebnis zu berücksichtigen, dass der für den Vergleich betrachtete Zeitraum noch überschaubar ist und diesem teilweise nur wenige Verfahren zugrunde liegen, so dass die Aussagekraft des Ergebnisses zum jetzigen Zeitpunkt insoweit begrenzt ist.

Für den Zeitraum 1 wurde eine durchschnittliche Dauer von 24,8 Monaten bis zur ersten Hauptsacheentscheidung ermittelt. Allerdings unterscheidet sich die Verfahrensdauer auf den verschiedenen Ebenen der jeweils erstinstanzlich zuständigen Gerichte deutlich:

<sup>21</sup> Berechnung gemäß folgender Formel: Datum des Planfeststellungsbeschlusses + 1 Monat.

<sup>22</sup> Nicht berücksichtigt wurden die Fälle, bei denen kein Datum der Klageerhebung oder des angegriffenen Planfeststellungsbeschlusses zu ermitteln war, sowie Fälle, bei denen bislang nur Entscheidungen im Eilverfahren vorliegen.

Tabelle 5

**Dauer gerichtlicher Verfahren bis zur ersten Hauptsacheentscheidung (Zeitraum 1)**  
Zeitraum 1: 1. Januar 2007 bis 15. Oktober 2015

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

Für den Zeitraum 2 wurde eine durchschnittliche Verfahrensdauer von 23 Monaten ermittelt, was eine Verkürzung der Verfahrensdauer gegenüber dem Zeitraum 1 bedeutet. Allerdings liegen hier insgesamt nur vier Entscheidungen vor, sodass die Aussagekraft dieser Zahl als gering einzuschätzen ist.

Tabelle 6

**Dauer gerichtlicher Verfahren bis zur ersten Hauptsacheentscheidung (Zeitraum 2)**  
Zeitraum 2: 16 Oktober 2015 bis 1. Juni 2017

Inстанz	Dauer im Durchschnitt	Anzahl der Verfahren	minimale Dauer	maximale Dauer
VG	28,2	2	27,0	29,4
OVG/VGH	-	-	-	-
BVerwG	17,7	2	16,0	19,4
alle	23,0	4	16,0	29,4

In Zeitraum 3 beträgt die durchschnittliche Verfahrensdauer 22,1 Monate. Allerdings zeigen sich auch in Zeitraum 3 erhebliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Ebenen der Verwaltungsgerichtsbarkeit:

Tabelle 7

**Dauer gerichtlicher Verfahren bis zur ersten Hauptsacheentscheidung (Zeitraum 3)**

Zeitraum 3: 2. Juni 2017 bis 31. Dezember 2020

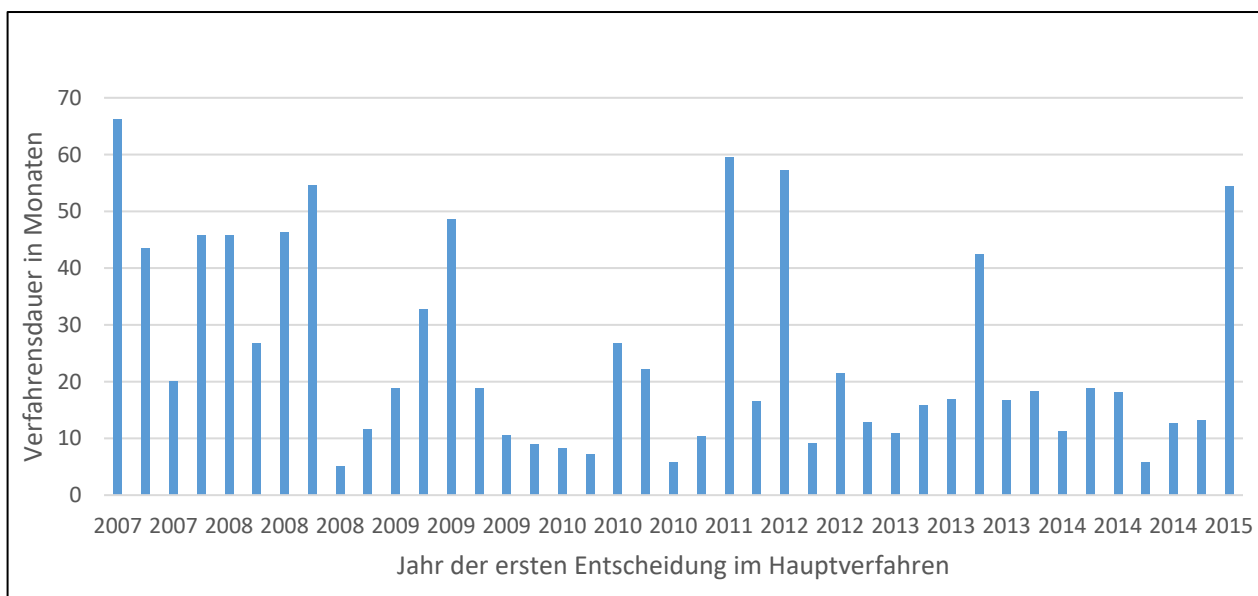
Inстанz	Dauer im Durchschnitt	Anzahl der Verfahren	minimale Dauer	maximale Dauer
VG	17,5	2	10,4	24,7
OVG/VGH	31,2	6	13,8	62,6
BVerwG	16,4	8	5,0	44,4
alle	22,1	16	5,0	62,6

Insgesamt ergeben sich aus der rechtstatsächlichen Untersuchung keine Hinweise darauf, dass die aufgrund des EuGH-Urteils vom 15. Oktober 2015 (Rs. C-137/14) erfolgte Aufhebung der gesetzlichen Regelungen zur materiellen Präklusion zu einer Verlängerung der gerichtlichen Verfahren geführt hat. Vielmehr ist vor allem für den Zeitraum nach dem Inkrafttreten der UmwRG-Novelle 2017 eine im Durchschnitt kürzere Verfahrensdauer bei den Verwaltungsgerichten und auch beim Bundesverwaltungsgericht festzustellen. Bei den Verwaltungsgerichten lagen allerdings für die Zeiträume 2 und 3 insgesamt nur vier Verfahren vor (s. o.). Bei den Oberverwaltungsgerichten ist die durchschnittliche Verfahrensdauer nahezu unverändert geblieben. Außerdem dauern die Verfahren dort deutlich länger als bei den Verwaltungsgerichten und beim Bundesverwaltungsgericht (in dem Zeitraum seit Inkrafttreten der UmwRG-Novelle 2017 durchschnittlich etwa 1 Jahr).

Eine weitere Erkenntnis aus der Untersuchung ist, dass es hinsichtlich der Verfahrensdauer deutliche Unterschiede gibt. Einigen sehr schnellen, d. h. innerhalb von nur fünf oder sechs Monaten entschiedenen Verfahren stehen Verfahren mit einer Dauer von über fünf Jahren gegenüber:

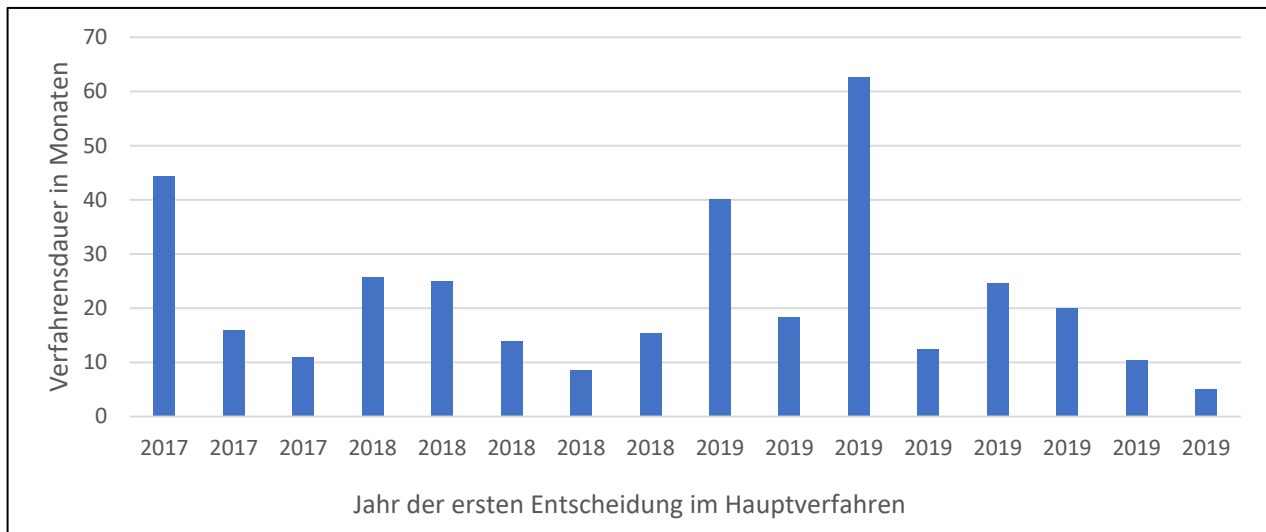
Abbildung 1

**Dauer einzelner Verfahren vom 1. Januar 2007 bis 15. Oktober 2015**



Quelle: eigene Darstellung, Prof. Dr. Alexander Schmidt, Fachhochschule Anhalt

Abbildung 2

**Dauer einzelner Verfahren vom 2. Juni 2017 bis 31. Dezember 2020**

Quelle: eigene Darstellung, Prof. Dr. Alexander Schmidt, Fachhochschule Anhalt

Die Analyse zeigt, dass es auch bei den 41 Fällen aus dem Zeitraum vor dem 15. Oktober 2015 immer wieder solche „Ausreißer“ gegeben hat. Diese ganz erheblichen Unterschiede sowohl vor als auch nach Abschaffung der materiellen Präklusion deuten nach der Einschätzung der Forschungsnehmenden in dem vorläufigen Abschlussbericht darauf hin, dass die Verfahrensdauer durch die Regelungen für das Klagevorbringen offensichtlich nicht beeinflusst wird.

Auch verdeutlicht diese Erkenntnis, dass die Ergebnisse der hier durchgeführten Analyse nur einen „Zwischenstand“ abbilden können. Durch ein einziges vergleichsweise langes Verfahren kann die Bilanz umschlagen. Der Einfluss der „Ausreißer“ auf die Gesamtbilanz zur Verfahrensdauer ist umso größer, je geringer die Zahl der im jeweiligen Untersuchungszeitraum erfassten Fälle ist. Dementsprechend relativiert sich dieser Effekt, je mehr Klagen im jeweiligen Untersuchungszeitraum berücksichtigt werden können. Daher wird auf der Basis von Zahlen zur durchschnittlichen Verfahrensdauer frühestens erst in etwa drei oder vier Jahren ein wirklich aussagekräftiger Vergleich der Zeiträume vor und nach dem 15. Oktober 2015 möglich sein.

Welche Faktoren die Dauer der Verfahren tatsächlich entscheidend – in Richtung Verzögerung oder in Richtung Beschleunigung – beeinflussen, lässt sich einer rein quantitativen Analyse jedenfalls auf Basis des derzeit verfügbaren Datenmaterials nicht entnehmen.

Auswirkungen könnten auch folgende Faktoren gehabt haben: Die zugleich mit der Novelle von 2017 in § 6 UmwRG eingefügte Fristen- und Ausschlussregelung, die für die Klagebegründung eine Frist von 10 Wochen vorgibt, könnte auch eine Verfahrensbeschleunigung bewirkt haben. Für die oben angesprochenen vergleichsweise langen Verfahren lässt sich zudem festhalten, dass meistens Streitfragen im Hinblick auf die zu berücksichtigenden Umweltbelange sowie ungeklärte Rechtsfragen für die Verfahrensdauer verantwortlich sein dürften. Eine erhebliche Verlängerung der Dauer kann sich auch durch eine Vorlage des Falles beim EuGH ergeben.

#### **4. Qualitative Befragungen zur Dauer von Entscheidungsverfahren**

Ergänzend zur quantitativen Erfassung der Dauer von Klageverfahren in den jeweiligen Untersuchungszeiträumen wurden elf Praktikerinnen und Praktiker zu den zeitlichen Auswirkungen der UmwRG-Novelle 2017 befragt. Die Gruppe umfasst Vertreterinnen und Vertreter aus der Wirtschaft, den Gerichten, der Rechtsanwaltschaft, den Zulassungsbehörden und den Umweltverbänden und deckt damit ein breites Spektrum an Perspektiven auf umweltrelevante Zulassungs- bzw. Gerichtsverfahren ab. Dennoch handelt es sich letztendlich um die subjektiven Einschätzungen einer kleinen Gruppe erfahrener Praxisakteurinnen und -akteure, weshalb die Ergebnisse allenfalls als eine mögliche erste Orientierung für weitere Untersuchungen dienen können.

Die Ergebnisse der Befragung stützen die Schlussfolgerung aus der quantitativen Analyse, dass eine verzögernde Wirkung der UmwRG-Novelle 2017 einschließlich des Wegfalls der materiellen Präklusion bislang nicht angenommen werden kann.

Es seien nur in Einzelfällen vor Gericht erstmalig Aspekte angesprochen worden, die nicht bereits Gegenstand der Öffentlichkeitsbeteiligung gewesen seien. Auch scheine es nicht der Strategie der Umweltverbände zu entsprechen, im Rahmen der Klage neue Einwendungen vorzubringen. Die Befürchtung, durch das Fehlen der materiellen Präklusion verlagere sich die Austragung des Konflikts von den Verwaltungsverfahren in die Gerichtsprozesse, konnte von den Befragten nicht bestätigt werden. Auch eine verringerte Beteiligung der Umweltverbände oder eine Verlagerung ihrer Anstrengungen auf das Gerichtsverfahren konnte von den befragten Expertinnen und Experten nicht beobachtet werden. Seitens der Verbände wurde betont, dass für diese eine Klage nur bei vorheriger Beteiligung sinnvoll sei, da es nur so möglich sei, sich mit allen für eine erfolgreiche Klage erforderlichen Informationen zu dem Vorhaben und dem Verfahren vertraut zu machen. Auch seien die Begründungsfristen vor Gericht zu kurz, um eine ausführliche Auseinandersetzung erst zu diesem Zeitpunkt zu beginnen.

Eine verlängerte Dauer der einzelnen Verfahren aufgrund eines insgesamt erhöhten Klageaufkommens konnte von den Expertinnen und Experten ebenfalls nicht beobachtet werden.

Die Dauer der Zulassungsverfahren scheint sich aus Sicht der Befragten aber insgesamt durchaus verlängert zu haben. Allerdings bezog sich die Befragung auf die Wahrnehmung in den letzten zehn Jahren und nicht lediglich seit 2017. Die in diesem Zusammenhang geschilderten Erfahrungen deuten auch darauf hin, dass durch die Novelle des UmwRG von 2017 die Zulassungsbehörden gründlichere Prüfungen vornehmen. Ob und inwieweit dies allerdings die Dauer der Zulassungsverfahren tatsächlich beeinflusst, ist unter den Befragten umstritten. Wie bereits bei den gerichtlichen Verfahren, besteht auch in diesem Zusammenhang wiederum Einigkeit in Bezug auf das Verhalten der Umweltverbände: Die Befragten teilen die Meinung, dass sich die Beteiligung der Umweltverbände nicht verändert habe und die Qualität ihrer Stellungnahmen weiter zuzunehmen scheine. Eine Verzögerung aufgrund der Novelle sei daher, wenn überhaupt, durch die veränderte Arbeitsweise in den Zulassungsbehörden zu erklären. Allerdings müsse auch beachtet werden, dass die materiell-rechtlichen Anforderungen an sich gestiegen seien und gründlichere Prüfungen und das Bemühen, gute und rechtssichere Verfahren durchzuführen, grundsätzlich zu begrüßen seien.

Insgesamt wurde die Relevanz des UmwRG für die Verfahrensdauer von den Interviewten hinterfragt und die Bedeutung anderer Verzögerungselemente hervorgehoben, darunter u.a. Personalmangel in den Behörden und Gerichten sowie fehlende Vollzugsanweisungen und zu große Entscheidungsspielräume für die Behörden.

## **5. Rechtliche Dimension: EuGH-Urteil vom 14. Januar 2021 („Stichting Varkens“)**

In rechtlicher Hinsicht ist mit Blick auf eine mögliche Wiedereinführung der materiellen Präklusion das aktuelle EuGH-Urteil vom 14.01.2021 in der Rs. C-826/18 („Stichting Varkens“) maßgeblich. In den eingangs erwähnten Prüfaufträgen wurde auf dieses Verfahren teilweise Bezug genommen und etwa eine Prüfung der gesetzlichen Wiedereinführung einer europarechtskonformen materiellen Präklusion *im Lichte der im Herbst [2020] erwarteten EuGH-Entscheidung* vereinbart.<sup>23</sup>

Zwar ist das Urteil erst Anfang 2021 ergangen, die Aussagen des EuGH sind aber unerwartet deutlich: Nach dem Urteil des EuGH ist nun klar, dass die (Wieder-) Einführung der materiellen Präklusion bei Klagen gegen die Genehmigung von Infrastrukturprojekten und Industrieanlagen nach UVP-RL und IE-RL europa- und völkerrechtswidrig wäre. Eine materielle Präklusion bleibt damit nur für Klagen gegen sonstige Vorhaben, Pläne und Programme erlaubt. Damit steht die bestehende deutsche Rechtslage mit der Rechtsprechung des EuGH im Einklang.

### **a) Prüfungsmaßstab: Artikel 9 der Aarhus-Konvention**

Materielle Präklusionsregelungen schränken die Rechte der Beteiligten auf Zugang zu einem Gerichtsverfahren ein. Der Zugang zu Gericht in Umweltangelegenheiten ist völkerrechtlich in der Aarhus Konvention (AK) geregelt, die die Grundlage für entsprechende Regelungen im Europarecht und im deutschen Recht bildet. In der Aarhus Konvention sind die Zugangsrechte zu Gericht nach Betroffenheit der Kläger und nach Art und Gegenstand der behördlichen Entscheidung unterschiedlich weit ausgestaltet. Artikel 9 AK unterscheidet dabei zwei Fälle:

<sup>23</sup> Beschlüsse des Koalitionsausschusses vom 8.3.2020, S. 9.

- Gemäß Artikel 9 Absatz 2 AK müssen „Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit“ Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht haben, um die Rechtmäßigkeit von Entscheidungen anzufechten, für die eine zwingende Öffentlichkeitsbeteiligung im Zulassungsverfahren vorgesehen ist.  
Von dieser Vorschrift werden alle größeren Infrastrukturhaben erfasst, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung gemäß UVP-Richtlinie vorgeschrieben ist, sowie alle Industrieanlagen im Sinne der IE-Richtlinie. Der Begriff der „betroffenen Öffentlichkeit“ umfasst dabei sowohl Personen, die selbst von der behördlichen Entscheidung betroffen sind, als auch anerkannte Umweltvereinigungen (Verbandsklagen).
- Gemäß Artikel 9 Absatz 3 AK, der eine Art Auffangklausel zu Absatz 2 ist, muss sichergestellt sein, dass „Mitglieder der Öffentlichkeit“ (also jede Bürgerin und jeder Bürger) Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um sonstige Handlungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen.

#### **b) Kernaussagen des Stichting-Urteils des EuGH zur materiellen Präklusion**

An diese Systematik von Artikel 9 Absatz 2 und 3 der Aarhus Konvention knüpft der EuGH in seiner Rechtsprechung zur materiellen Präklusion an. Unzulässig sind danach Präklusionsregelungen im Anwendungsbereich von Artikel 9 Absatz 2 AK, also bei größeren Infrastrukturvorhaben und Industrieanlagen. Dies gilt für anerkannte Umweltvereinigungen (Verbandsklagen) und für Individualpersonen der betroffenen Öffentlichkeit. Grundsätzlich zulässig sind Präklusionsregelungen hingegen im Anwendungsbereich von Artikel 9 Absatz 3 AK, also bei sonstigen Entscheidungen über Vorhaben, Pläne und Programme, bei denen umweltbezogenes Recht angewandt wird. Dies gilt für anerkannte Umweltvereinigungen und die allgemeine Öffentlichkeit. Damit bestätigt der EuGH sowohl seine Aussage von 2015 im Urteil gegen Deutschland als auch die aus seinem Urteil aus dem Jahr 2017 (C-664/15, „Protect“), in dem der EuGH eine grundsätzliche Möglichkeit zur Einführung präkludierender Regelungen im deutschen Rechtsverständnis, allerdings nur im Anwendungsbereich von Artikel 9 Absatz 3 AK, bejahte.

#### **c) Praktische Bedeutung für die Rechtslage in Deutschland**

Das geltende deutsche Recht setzt die im EuGH-Urteil angelegte Differenzierung bereits um: Durch die Novellierung des UmwRG 2017 wurde die materielle Präklusion bei Rechtsbehelfen gegen Industrieanlagen und Infrastrukturmaßnahmen nach der UVP- und IE-Richtlinie abgeschafft. Zulässig blieb die materielle Präklusion nur bei sonstigen Entscheidungen mit Beteiligung der Öffentlichkeit. Hier enthält das geltende deutsche Recht entsprechende Präklusionsregelungen: So findet z. B. für bestimmte nicht UVP-pflichtige Vorhaben, für die ein Planfeststellungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt wird, die allgemeine Präklusionsregelung in § 73 Absatz 4 VwVfG Anwendung. Für Pläne und Programme, die in einem Verfahren mit Strategischer Umweltprüfung aufgestellt werden, wurde 2017 eine materielle Präklusion erstmals eingeführt (§ 7 Absatz 3 UmwRG).

Im Ergebnis werden mit Blick auf die klare Positionierung des EuGH daher derzeit keine Spielräume gesehen, bei Klagen gegen die Genehmigung von Projekten und Anlagen nach der UVP- und nach der IE-Richtlinie die materielle Präklusion auf nationaler Ebene wieder einzuführen. Eine Wiedereinführung würde an erster Stelle eine Änderung der völkerrechtlichen Aarhus-Konvention erfordern. Für einen solchen Prozess braucht es in der EU und unter den Vertragsparteien der Aarhus-Konvention entsprechende Mehrheiten. Es werden nur äußerst geringe Erfolgsaussichten gesehen, diese zu finden. Zudem würde ein solcher Prozess viele Jahre in Anspruch nehmen.



