

De lege ferenda:
Die Abschaffung von Mehrfachprüfungen
beim Umwelt-Rechtsbehelf

Inaugural-Dissertation zur Erlangung des akademischen
Grades des Doktors der Rechte (Dr. iur.)
an der Juristischen Fakultät der
Universität Augsburg

vorgelegt von: Felix Müller, Mag. rer. publ.

2024

Erstgutachter:	Prof. Dr. Martin Kment, LL.M. (Cambridge)
Zweitgutachter:	Prof. Dr. Josef Franz Lindner
Tag der mündlichen Prüfung:	27.11.2024

Inhaltsübersicht

Gliederung	IV
Abkürzungsverzeichnis	XIII
Kap. 1: Einleitung	1
Kap. 2: Möglichkeit von Mehrfachprüfungen	7
A) Rechtsbehelfsgegenstandsbezogene Zulässigkeitsvoraussetzungen	7
B) Drittanfechtungsrechtsbehelfe	21
C) Drittverpflichtungsrechtsbehelfe	41
D) Inzidentprüfungen von Plänen und Programmen	42
Kap. 3: Redundanz wiederholter Umwelt-Rechtsbehelfe	47
A) (Weitestgehende) Identität der Prüfprogramme	47
B) Unberechenbarkeit der Entscheidungsfindung	86
Kap. 4: Interessenlage beim Umwelt-Rechtsbehelf	114
A) Umweltvereinigungen	114
B) Vorhabenträger	136
C) Staat	152
Kap. 5: Anpassungsvorschläge für den Gesetzgeber	177
A) Abschaffung von Mehrfachprüfungen	177
B) Weitere Anpassungen	191
Kap. 6: Untersuchungsergebnisse in Thesen	196
Literaturverzeichnis	202

Gliederung

Kap. 1: Einleitung	1
1. Unwucht im überindividuellen Umweltrechtsschutz	1
2. Dauerbaustelle UmwRG	4
3. Gang der Untersuchung.....	6
Kap. 2: Möglichkeit von Mehrfachprüfungen	7
A) Rechtsbehelfsgegenstandsbezogene Zulässigkeitsvoraussetzungen	7
I. Klagebefugnis.....	8
1. Individualrechtsschutz.....	8
2. Umwelt-Rechtsbehelf.....	8
II. Klagefrist.....	9
III. Entgegenstehende Rechtskraft	10
1. Einheitlichkeit für Individualrechtsschutz und Umwelt-Rechtsbehelf	11
2. Allgemeiner Regelungsgehalt	11
3. Relevante Konstellationen.....	13
a) Anfechtungsklagen	13
aa) Stattgebendes Urteil	13
bb) Abweisendes Urteil	14
b) Verpflichtungsklagen.....	14
aa) Stattgebendes Urteil	14
bb) Abweisendes Urteil	15
c) Normenkontrollanträge.....	16
aa) Stattgebendes Urteil	16
bb) Abweisendes Urteil.....	16

IV.	Das Mehrfachklageverbot (§ 1 Abs. 1 S. 4 UmwRG)	17
1.	Regelungsgehalt	17
2.	Dogmatische Einordnung	18
3.	Ungenauigkeit der Bezeichnung	20
a)	Adressatenkreis	20
b)	Verbotscharakter	21
B)	Drittanfechtungsrechtsbehelfe	21
I.	§ 2 Abs. 3 S. 1 UmwRG als relative Einlegungsfrist	22
II.	Tatbestand des § 2 Abs. 3 S. 1 UmwRG	23
1.	Fehlen und Fehlerhaftigkeit einer Bekanntgabe	23
2.	„nach den geltenden Rechtsvorschriften“	24
3.	Fallgruppen nach Bekanntgabeart	24
a)	Öffentliche Bekanntmachung vorgesehen	25
b)	Öffentliche Bekanntmachung nicht vorgesehen	25
c)	Einzelbekanntgabe vorgesehen	26
d)	Einzelbekanntgabe nicht vorgesehen	26
e)	Ergebnis	27
III.	Mögliche Rechtsfolge: „schlummernde“ Einlegungsfristen	27
1.	Kenntnis	27
a)	Anforderungen	27
b)	Schwierige Nachweisbarkeit	28
2.	Möglichkeit der Kenntnisnahme	29
a)	Unschärfe des Begriffs des „Kennenkönnens“	29
b)	Auslegung i.S.d. Baunachbarrechts	30
c)	Unpassendheit für das Umweltrecht	31
aa)	Fehlen subjektiver öffentlichen Rechte	31
bb)	Schwierige Erkennbarkeit von Umweltauswirkungen	32
d)	Neu anzuerkennende Vereinigungen	34

IV.	Ausnahmen.....	35
1.	Verwaltungsakte nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 und 6 UmwRG.....	35
2.	Pläne und Programme	35
V.	Verfassungsrechtliche Bedenken bzgl. der Wiedereinsetzung nach § 60 VwGO ...	36
1.	Grundrechte	37
2.	Art. 103 Abs. 1 GG	37
3.	Art. 19 Abs. 4 GG	39
VI.	Ausblick: zukünftige Anwendungsfälle	39
C)	Drittverpflichtungsrechtsbehelfe	41
D)	Inzidentprüfungen von Plänen und Programmen.....	42
I.	Weitestgehendes Fehlen von „Zulässigkeitsbeschränkungen“	42
1.	Entgegenstehende Rechtskraft nach Prinzipalkontrolle	43
2.	Keine entgegenstehende Rechtskraft nach Inzidentkontrolle	44
II.	Hohe quantitative Relevanz von Plänen und Programmen.....	44
III.	Ergebnis und Ausblick	46
Kap. 3:	Redundanz wiederholter Umwelt-Rechtsbehelfe.....	47
A)	(Weitestgehende) Identität der Prüfprogramme	47
I.	Voraussetzung des § 2 Abs. 4 S. 1 Hs. 1 UmwRG	48
II.	Voraussetzung des § 2 Abs. 4 S. 1 Hs. 2 UmwRG	50
1.	Bezüglich S. 1 Nr. 1 UmwRG.....	50
2.	Bezüglich S. 1 Nr. 2 UmwRG.....	51
a)	Parallelität von Art. 9 Abs. 2 und 3 AK	51
b)	Funktionsloslosigkeit der Vorschrift?	52
c)	Formaljuristisch ungenaue Bezugnahmen.....	54
3.	Objektivierbarkeit über die Satzung.....	55
4.	Zusammenfassung.....	58
III.	Voraussetzung des § 4 Abs. 1 Nr. 3 lit. c UmwRG.....	58
IV.	Kein individueller Ausschluss von Einwendungen.....	60

1.	Materielle Präklusion im UmwRG.....	60
a)	Begriff.....	60
aa)	Allgemein.....	60
bb)	Präklusion als Zulässigkeitsvoraussetzung	61
b)	Rechtshistorische Entwicklung.....	62
c)	Bestandsaufnahme	65
d)	Rechtswidrigkeit der Präklusion.....	66
aa)	Schmaler Anwendungsbereich.....	66
bb)	Fragwürdige Argumentation des EuGH	67
cc)	Eingeschränkte Maßgeblichkeit des EuGH	68
e)	Parallelität von Art. 9 Abs. 2 und 3 AK	70
f)	Zwischenfazit.....	77
g)	Hilfsweise: Mangelnde praktische Relevanz für wiederholte Umwelt-Rechtsbehelfe	78
2.	Missbrauchsklausel des § 5 UmwRG.....	79
3.	Klagebegründungsfrist des § 6 UmwRG	80
a)	Praktischer Ausnahmecharakter	81
b)	Relativierung durch den Untersuchungsgrundsatz	82
aa)	Vorrang von § 86 VwGO vor § 6 UmwRG	82
bb)	Perpetuierung durch Art. 20a GG	84
4.	Zusammenfassung	85
V.	Zwischenergebnis.....	85
B)	Unberechenbarkeit der Entscheidungsfindung.....	86
I.	Richterliche Freiheiten	86
1.	Allgemein.....	86
2.	Tatsachenebene	88
a)	Freie Beweiswürdigung.....	88

aa)	Inhalt	88
bb)	Praktische Auswirkungen	88
b)	Untersuchungsgrundsatz.....	90
aa)	Inhalt	90
bb)	Praktische Auswirkungen	91
3.	Rechtsebene.....	93
a)	Normauslegung.....	93
b)	Prüfung von Abwägung und Ermessen	94
c)	Praktische Auswirkungen	95
4.	Grenze: Divergenzvorlage.....	95
5.	Zusammenfassung	96
II.	Unterschiedliche Zuständigkeiten bei wiederholten Überprüfungen von Plänen und Programmen	97
1.	Eingrenzung auf Pläne und Programme	98
2.	Sachliche Zuständigkeit	98
a)	Prinzipalkontrolle: Zuständigkeit des OVG	99
b)	Inzidentkontrolle.....	99
aa)	Zuständigkeit des VG	99
bb)	Zuständigkeit des OVG.....	99
cc)	Zuständigkeit des BVerwG.....	100
dd)	Ergebnis	100
3.	Instanzielle Zuständigkeit	101
4.	Geschäftsverteilung	101
a)	Prinzipalkontrolle (Bsp. VGH München).....	101
b)	Inzidentkontrolle.....	102
aa)	VG (Bsp. VG Augsburg)	103
bb)	OVG (Bsp. VGH München)	105
cc)	BVerwG	106

c)	Spezialfälle	107
d)	Ergebnis	108
5.	Örtliche Zuständigkeit	109
a)	VG	109
b)	OVG	109
c)	BVerwG	110
d)	Exkurs: Streckenplanungen	110
e)	Ausblick: Produktzulassungen	112
Kap. 4:	Interessenlage beim Umwelt-Rechtsbehelf	114
A)	Umweltvereinigungen	114
I.	Anerkennung als Professionalitätsausweis	114
1.	§ 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 1, 4 UmwRG	115
2.	§ 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 UmwRG	116
3.	§ 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 UmwRG	118
4.	Zusammenfassung	120
II.	Altruistische Interpretation des Parteienbegriffs	121
1.	Der Umwelt-Rechtsbehelf als altruistische Verbandsklage	121
2.	Unbeschränktheit des Vertretungsanspruchs	123
3.	Zusammenfassung	126
III.	Gefahr der Ideologisierung	126
1.	Ideologisierung der Umweltszene im Allgemeinen	127
2.	Ideologischer Umgang mit Klagerecht	128
3.	Mangelnde Sanktionierbarkeit ideologischen Handelns	130
4.	Anerkennungsperspektive für ideologisch handelnde Umweltvereinigungen ...	132
B)	Vorhabenträger	136
I.	Direktes Betroffensein vom Umwelt-Rechtsbehelf	136

1.	Begünstigende Verwaltungsentscheidungen.....	136
a)	§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UmwRG.....	137
b)	§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 2, 2a, 2b UmwRG	138
c)	§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG.....	139
d)	§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG.....	139
aa)	Mittelbares Betreffen	139
bb)	Gleichzeitiges Begünstigungs- und Belastungspotenzial	141
2.	Belastende Verwaltungsentscheidungen	142
a)	§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 UmwRG.....	142
b)	§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 UmwRG.....	142
c)	§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 UmwRG.....	143
3.	Zusammenfassung.....	143
II.	Rechtssicherheit	144
1.	Erhöhte strukturelle Schutzbedürftigkeit beim Umwelt-Rechtsbehelf	145
a)	Unbestimmte Vielzahl potenzieller Kläger	145
b)	Fehlende Möglichkeiten zum Rechtserwerb	146
2.	Gewährleistungsdefizit bzgl. Rechtssicherheit auf Vorhabenträgerseite	147
III.	Verfahrensbeschleunigung	148
1.	Allgemeines Beschleunigungsbedürfnis	149
2.	Beschleunigung auf der Rechtsschutzebene	150
3.	Gesetzgeberisches Instrumentarium.....	151
C)	Staat.....	152
I.	Umfassende Abschaffung von Mehrfachprüfungen	152
1.	Prozessökonomie als Grundidee	152
2.	Argumentum ex Mehrfachklageverbot	154
a)	Gesetzesbegründung.....	154
b)	Rechtstechnische Konzeption.....	155

3.	Lückenhaftigkeit.....	156
a)	Abweisende Verpflichtungsurteile	157
b)	Abweisende Anfechtungsurteile beim Umwelt-Rechtsbehelf.....	157
aa)	Arg. ex Prüfungsmaßstab	158
bb)	Arg. ex Planerhaltung	158
II.	Fehlender Legitimationsgewinn wiederholter Umwelt-Rechtsbehelfe.....	160
III.	Argumentum ex § 47 VwGO a.F.	162
1.	Die Abschaffung der uneingeschränkten Allgemeinverbindlichkeit von Normenkontrollentscheidungen	163
2.	Kritische Rezeption in Rechtsprechung und Literatur	165
3.	Übertragbarkeit auf den Umwelt-Rechtsbehelf.....	168
IV.	Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Deutschland	169
1.	Wettbewerb des Rechts	170
a)	Umweltrecht als marktfähiges Produkt	170
b)	Produktwahl durch Vorhabenträger.....	171
2.	Bedarf nach Attraktivitätssteigerung.....	173
3.	Deutscher „Vorbehalt“ zur Aarhus-Konvention	174
Kap. 5:	Anpassungsvorschläge für den Gesetzgeber	177
A)	Abschaffung von Mehrfachprüfungen	177
I.	Rechtskrafterstreckung auf unbeteiligte Umweltvereinigungen	177
1.	Vorbemerkungen zur Rechtskraft	177
2.	Gestaltungsmöglichkeiten	179
a)	Regelung in der VwGO	179
b)	Regelung im UmwRG	180
II.	Vereinheitlichung der Klagefrist.....	181
1.	Ausweitung der öffentlichen Bekanntgabe	182
2.	UmwRG als Regelungsort.....	183

3.	Sachdienlichkeit einer sog. „Bekanntgabe auf Antrag“	184
a)	Schwierige Bestimmbarkeit der betroffenen Verwaltungsentscheidungen ..	184
b)	Hoher Verwaltungsaufwand	184
c)	Modell der öffentlichen „Bekanntgabe auf Antrag“	185
4.	Gestaltungsmöglichkeit	185
5.	Objektivierung des Fristbeginns bei Bekanntgabebefehlen	187
III.	Einschränkung des Anwendungsbereichs des UmwRG	188
IV.	Vor- und Nachteile der Regelungsvorschläge	188
1.	Rechtskrafterstreckung auf unbeteiligte Umweltvereinigungen	188
a)	Nachteil	188
b)	Vorteil	189
2.	Vereinheitlichung der Klagefrist	189
a)	Nachteil	189
b)	Vorteil	189
3.	Einschränkung des Anwendungsbereichs	190
a)	Nachteil	190
b)	Vorteil	190
4.	Ergebnis	191
B)	Weitere Anpassungen	191
1.	§ 2 Abs. 4 S. 2 Hs. 2 UmwRG	191
2.	§ 4 Abs. 3 S. 2 UmwRG	192
3.	§ 7 Abs. 3, 4 UmwRG	193
4.	§ 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 UmwRG	194
5.	§ 2 Abs. 3 S. 1 UmwRG	195
Kap. 6:	Untersuchungsergebnisse in Thesen	196

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
a.A.	andere(r) Ansicht
Abs.	Absatz
a.E.	am Ende
a.F.	alte(r) Fassung
AK	Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (sog. „Aarhus-Konvention“) v. 25.6.1998 (ABl. 2005 L 124, S. 4; BGBl. 2006 II, S. 1251), zuletzt geändert durch Änderungsübereinkommen v. 27.5.2005 (BGBl. 2009 II, S. 794)
Alt.	Alternative
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BauGB	Baugesetzbuch i.d.F. der Bekanntmachung v. 3.11.2017 (BGBl. 2017 I, S. 3634), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes v. 20.12.2023 (BGBl. 2023 I, Nr. 394)
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
Begr.	Begründer
Beschl.	Beschluss
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch i.d.F. der Bekanntmachung v. 2.1.2002 (BGBl. 2002 I, S. 42, 2909; 2003 I, S. 738), zuletzt geändert durch Art. 34 Abs. 3 des Gesetzes v. 22.12.2023 (BGBl. 2023 I, Nr. 411)
BGBl.	Bundesgesetzblatt

BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz i.d.F. der Bekanntmachung v. 17.5.2013 (BGBl. 2013 I, S. 1274; 2021 I, S. 123), zuletzt geändert durch Art. 11 Abs. 3 des Gesetzes v. 26.7.2023 (BGBl. 2023 I, Nr. 202)
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz v. 29.7.2009 (BGBl. 2009 I, S. 2542), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes v. 8.12.2022 (BGBl. 2022 I, S. 2240)
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
bspw.	beispielsweise
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz i.d.F. der Bekanntmachung v. 11.8.1993 (BGBl. 1993 I, S. 1473), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes v. 20.11.2019 (BGBl. 2019 I, S. 1724)
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BWVBl.	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (Zeitschrift)
bzgl.	bezüglich
d.h.	das heißt
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
dt.	deutsch
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
E	Entwurf
Ed.	Edition
Einl.	Einleitung
EL	Ergänzungslieferung
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz v. 7.7.2005 (BGBl. 2005 I, S. 1970, 3621), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 5.2.2024 (BGBl. 2024 I, Nr. 32)

EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
f./ff.	folgende
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
gem.	gemäß
GewArch	Gewerbearchiv (Zeitschrift)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland v. 23.5.1949 (BGBl. 1949, S. 1), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 19.12.2022 (BGBl. 2022 I, S. 2478)
ggf.	gegebenenfalls
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union v. 12.12.2007 (ABl. 2007 C 303, S. 1; BGBl. 2008 II, S. 1165)
grds.	grundsätzlich
GVRZ	Zeitschrift für das gesamte Verfahrensrecht
h.L.	herrschende Lehre
h.M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
i.d.F.	in der Fassung
IFG	Informationsfreiheitsgesetz v. 5.9.2005 (BGBl. 2005 I, S. 2722), zuletzt geändert durch Art. 44 der Verordnung v. 19.7.2020 (BGBl. 2020 I, S. 1328)
i.R.d.	im Rahmen des(r)
i.S.d.	im Sinne des(r)

i.S.e.	im Sinne eines(r)
i.V.m.	in Verbindung mit
JR	Juristische Rundschau (Zeitschrift)
JZ	JuristenZeitung (Zeitschrift)
KOM	Europäische Kommission
lit.	Buchstabe
LNGG	Gesetz zur Beschleunigung des Einsatzes verflüssigten Erdgases v. 24.5.2022 (BGBl. 2022 I, S. 802), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 12.7.2023 (BGBl. 2023 I, Nr. 184)
NABEG	Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz v. 28. Juli 2011 (BGBl. 2011 I, S. 1690), zuletzt geändert durch Art. 10 des Gesetzes v. 22.12.2023 (BGBl. 2023 I, Nr. 405)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
o.Ä.	oder Ähnliches
OVG	Oberverwaltungsgericht
Rn.	Randnummer
S.	Satz/Seite
sog.	sogenannte(r/s/n)
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
Tz.	Teilziffer
u.a.	unter anderem/und andere
UAbs.	Unterabsatz
UfU	Zeitschrift des Unabhängigen Instituts für Umweltfragen

UIG	Umweltinformationsgesetz i.d.F. der Bekanntmachung v. 27.10.2014 (BGBl. 2014 I, S. 1643), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes v. 25.2.2021 (BGBl. 2021 I, S. 306)
UmwRG	Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz i.d.F. der Bekanntmachung v. 23.8.2017 (BGBl. 2017 I, S. 3290), zuletzt geändert durch Art. 14b des Gesetzes v. 22.12.2023 (BGBl. 2023 I, Nr. 405)
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
Urt.	Urteil
USchadG	Umweltschadensgesetz i.d.F. der Bekanntmachung v. 5.3.2021 (BGBl. 2021 I, S. 346)
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung i.d.F. der Bekanntmachung v. 18.3.2021 (BGBl. 2021 I, S. 540), zuletzt geändert durch Art. 10 des Gesetzes v. 22.12.2023 (BGBl. 2023 I, Nr. 409)
v.	vom/von
v.a.	vor allem
VERW	Die Verwaltung (Zeitschrift)
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
vgl.	vergleiche
Vorb.	Vorbemerkung(en)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung i.d.F. der Bekanntmachung v. 19.3.1991 (BGBl. 1991 I, S. 686), zuletzt geändert durch Art. 11 des Gesetzes v. 22.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 409)
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz i.d.F. der Bekanntmachung v. 23.1.2003 (BGBl. 2003 I, S. 102), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 4.12.2023 (BGBl. 2023 I, Nr. 344)

WHG	Wasserhaushaltsgesetz v. 31.7.2009 (BGBl. 2009 I, S. 2585), zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes v. 22.12.2023 (BGBl. 2023 I, Nr. 409)
WVRK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge v. 23.5.1969 (BGBl. 1985 II, S. 926)
z.B.	zum Beispiel
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht
z.T.	zum Teil
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht
ZZP	Zeitschrift für Zivilprozess

Kap. 1: Einleitung

1. Unwucht im überindividuellen Umweltrechtsschutz

Vorhabenträger großer Infrastrukturprojekte leben heute in schweren Zeiten. Sie sind nicht nur einem komplizierten Verwaltungsverfahren mit einer stetig anwachsenden inhaltlichen Regulierung ihrer Großvorhaben durch das materielle Umweltrecht ausgesetzt.¹ Auch sehen sie sich auf der prozessrechtlichen Ebene des überindividuellen Umweltrechtsschutzes seit der Einführung des Umwelt-Rechtsbehelfs einer kaum mehr bestimmbaren Vielzahl von potenziellen Klägern gegenüber: den anerkannten Umweltvereinigungen. Diese können mit dem Umwelt-Rechtsbehelf vergleichsweise voraussetzungsarm gegen die Rechtspositionen von Vorhabenträgern vorgehen, wobei sie alle für ein gemeinsames Ziel streiten: die objektive Rechtmäßigkeit der behördlichen Verwaltungsentscheidungen, mit denen die Projekte der Vorhabenträger zugelassen oder später in sonstiger Weise reguliert werden.

Bei diesen Umwelt-Rechtsbehelfsverfahren handelt es sich – spätestens, wenn man das ihnen zugrunde liegende UmwRG um einige völker- und unionsrechtswidrige Vorschriften bzw. Elemente bereinigt, mithin *de lege ferenda*² – um objektive Beanstandungsverfahren. Dies bedeutet, dass die jeweils angefochtenen Verwaltungsentscheidungen unabhängig von kläger- bzw. vereinigungsspezifischen Faktoren vollumfänglich überprüft werden, der Prüfungsumfang also gewissermaßen von Beginn an determiniert ist und damit in jedem dieser Verfahren weitestgehend derselbe ist. Es bedeutet auch, dass das Prozessrisiko für Vorhabenträger weniger auf die konkrete Prozessführung der Umweltvereinigungen zurückgeführt werden kann,

¹ Kappes, Stellschrauben der Planungsbeschleunigung: Standardisierung und gerichtliche Kontrolldichte, UPR 2023, 89 (89 ff., 94 f.); Rubel, Umweltrechtsschutz in der gerichtlichen Praxis, EurUP 2019, 386 (386).

² Die Wendung ist insoweit nicht lediglich als sachdienlicher Gesetzesvorschlag, sondern teilweise im buchstäblichen Sinne als „zu schaffendes Recht“ zu verstehen, für dessen Schaffung teilweise eine *Verpflichtung* aus höherrangigem Recht besteht.

als vielmehr auf die (letztlich jedem Gerichtsverfahren inhärenten) richterlichen Freiheiten bei der Entscheidungsfindung.

Da Gerichtsentscheidungen über Umwelt-Rechtsbehelfe ihre Rechtskraft lediglich *inter partes* entfalten, kann es zu der prozessualen Situation kommen, dass eine bestimmte Verwaltungsentscheidung, die bereits einmal Gegenstand eines (erfolglosen) Umwelt-Rechtsbehelfs war, nach dem Abschluss dieses Gerichtsverfahrens von einer anderen Umweltvereinigung erneut angegriffen und gerichtlich überprüft wird. Der Vorhabenträger muss seine Rechtsposition dann erneut verteidigen und ist damit erneut einer gewissen Rechtsunsicherheit ausgesetzt.

Das Kräfteverhältnis dieser Rechtsschutzkonstellation weist im Vergleich zu dem des herkömmlichen Individualrechtsschutzes insoweit eine Unwucht auf: Während im Individualrechtsschutz der Einzelne keinen zweiten, identisch gelagerten Prozess über sich ergehen lassen muss, besteht eine solche Begrenzung im überindividuellen Umweltrechtsschutz für Vorhabenträger nicht. Dieselbe Verwaltungsentscheidung kann durchaus mehrfach einem Gericht zur Prüfung vorgelegt werden, denn nach einer erfolglosen Anfechtungsklage etwa ist nicht der Verfahrensgegenstand selbst – also die Vorhabenzulassung – „gesperrt“, sondern lediglich das Überprüfungsrecht der erfolglos gebliebenen klägerischen Umweltvereinigung. Andere Vereinigungen können u.U. ein mehr oder weniger identisches Verfahren erneut anstrengen.

Soweit sich Umweltvereinigungen als eine Art „Anwälte der Natur“ verstehen, führt dies zu dem bemerkenswerten Umstand, dass die von ihnen vertretene Natur bzw. Öffentlichkeit durchaus mehrmals in derselben Sache klagen kann, solange sie nur ihren Anwalt wechselt – wobei die Entscheidung über das Ob einer neuen Klage nicht einmal bei der Öffentlichkeit selbst, sondern bei ihren Anwälten (den Umweltvereinigungen) liegt.

Der Gesetzgeber hat damit einen Rechtsschutzkomplex herangezüchtet, der die Realisierung großer Vorhaben unerfreulich verlangsamen kann.

Gerade vor dem Hintergrund, dass sich kontinuierlich neue Klagegegenstände den Weg in den Anwendungsbereich des UmwRG bahnen³ und auch der Kreis klagebefugter Umweltvereinigungen stetig anwächst,⁴ droht sich die Anzahl der Umwelt-Rechtsbehelfe insgesamt noch weiter zu erhöhen⁵ und das Umweltprozessrecht für Vorhabenträger damit außer Kontrolle zu geraten. Hinzu kommt noch der beharrlich an Fahrt aufnehmende Ideologisierungstrend im Umweltbereich. In diesen Zeiten ist Planungs- bzw. Rechtssicherheit für Vorhabenträger somit ein entscheidender Erfolgsfaktor.⁶

Daher ist es das primäre Untersuchungsziel, eine gesetzliche Neuregelung vorzuschlagen, die eine mehrmalige gerichtliche Prüfung einer Verwaltungsentscheidung i.S.d. § 1 Abs. 1 S. 1 UmwRG verhindert. Der Vorschlag besteht somit in einer quantitativen Verkürzung des überindividuellen Umweltrechtsschutzes. Mag auch der praktische Bedarf bislang noch nicht akut zu Tage getreten oder artikuliert worden sein, so wäre eine dahingehende Prävention gleichwohl sachgerecht.

Dafür kommen konkret drei Regelungsmöglichkeiten in Betracht: Erstens eine Rechtskrafterstreckung (von Entscheidungen über

³ *Guckelberger*, Update in Sachen Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, NuR 2024, 73 (74 ff.); *Sobotta*, Anmerkung zu EuGH, Urt. v. 8.11.2022 – C-873/19 (Deutsche Umwelthilfe), EuZW 2023, 75 (76); *Guckelberger*, Die Erweiterung der umweltrechtsbehelfsfähigen Gegenstände auf dem Prüfstand, NuR 2020, 217. Für eine weite Auslegung des Anwendungsbereichs EuGH, Urt. v. 8.11.2022 – C-873/19 (Deutsche Umwelthilfe), juris Rn. 64; VGH München, Beschl. v. 10.12.2020 – 9 CS 20.892, juris Rn. 27; nach VG Cottbus, Urt. v. 23.6.2022 – VG 3 K 41/21 sei selbst der Hauptbetriebsplan eines Braunkohletagebaus erfasst, weil er die Finanzierung der Wiedernutzbarmachung absichere und damit einen Umweltbezug aufweise; siehe dazu *Klein*, Verbandsklagerecht bei Wiedernutzbarmachung von Braunkohletagebauen, NuR 2023, 536 (538).

⁴ Statt vieler nur *Bunge*, Zur Anerkennung von Umweltverbänden: Voraussetzung der Binnendemokratie auf dem Prüfstand der Aarhus-Konvention, NuR 2022, 744 (752). Vgl. allgemein zur Weitung des Zugangs zum Umweltrechtsschutz *Ehemann*, Umweltgerechtigkeit, 2020, S. 195 ff.

⁵ Zur neueren Entwicklung der Anzahl der Verbandsklageverfahren siehe die Erhebungen in BT-Drs. 19/31266, S. 2 ff. m.w.N.; vgl. auch *Schmidt/Zschiesche*, Die Klagetätigkeit der Umweltschutzverbände im Zeitraum von 2013 bis 2016, März 2018, abrufbar unter <https://www.ufu.de/downloads/die-klagetaetigkeit-der-umweltschutzverbaende-im-zeitraum-von-2013-bis-2016>.

⁶ *Steinkühler*, Infrastrukturgroßvorhaben vor Gericht – Teil I, UPR 2022, 241 (241); *Schmidt/Kelly*, (R)Evolution des Infrastrukturrechts in der Verkehrswege- und Energieleitungsplanung – planungsrechtliche Beschleunigung vs. verfassungsrechtliche Entschleunigung (Teil 2), VerwArch 2021, 235 (249).

Umwelt-Rechtsbehelfe) auf *alle* klagebefugten Umweltvereinigungen, also eine Erstreckung auch auf solche Vereinigungen, die nicht am erfolglosen Rechtsbehelfsverfahren beteiligt waren. Zweitens eine Vereinheitlichung der Einlegungsfrist für den Umwelt-Rechtsbehelf, sodass sie für alle Umweltvereinigungen gleichzeitig endet. Drittens eine Einschränkung des Anwendungsbereichs des UmwRG dahingehend, dass eine Verwaltungsentscheidung, die bereits ein Umwelt-Rechtsbehelfsverfahren durchlaufen hat, vom Anwendungsbereich des UmwRG ausgeschlossen wird.

Im bis dato immer unübersichtlicher werdenden Umweltrecht haben Beschleunigungs- und Vereinfachungsbestrebungen Konjunktur. Die Anpassungsvorschläge wären insofern rechtspolitisch gesichert opportun und könnten als forensisches Pendant zum ebenfalls neuartigen, bereits teilweise implementierten Konzept der Verwaltungsbehörde als sog. „One-Stop-Shop“⁷ verstanden werden, d.h. als Konzentration aller Rechtsschutzmöglichkeiten hinsichtlich einer bestimmten Verwaltungsentscheidung in einem einzigen Verfahren, sodass der Vorhabenträger das „Thema Umwelt-Rechtsbehelf“ in einem Aufwasch komplett erledigen könnte.

2. Dauerbaustelle UmwRG

Im Übrigen möchte diese Untersuchung auch die Gelegenheit nutzen, auf einige „handwerkliche“ Mängel innerhalb des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes hinzuweisen. Dass es sich beim „Umweltprozessrecht“⁸ um eine Art Dauerbaustelle handelt, auf der Dogmatik und Systematik noch immer zu wünschen übrig lassen, ist längst bekannt: Nach verbreiteter Auffassung ist das vergleichsweise junge Rechtsgebiet nicht nur hypertroph und zersplittert,⁹ sondern auch geprägt von Unübersichtlichkeit, Unverständlichkeit und

⁷ Vgl. zum Begriff etwa BT-Drs. 17/6073, S. 5, 21; *Ludwigs*, in: Dausen/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 59. EL 2023, E.I. Grundregeln Rn. 275.

⁸ Begriff verwendet bei *Berkemann*, NGO scheitern mit umweltrechtlicher Nichtigkeitsklage vor dem EuGH, ZUR 2015, 221 (225).

⁹ *Hofmann*, Beschleunigung von Infrastrukturprojekten für den Klimaschutz durch schnelle Verwaltungsgerichtsverfahren? – Zur bedingten Tauglichkeit des Gesetzesprojektes, DVBl. 2023, 643 (645 ff.).

Überdogmatisierung.¹⁰ Die trotz allem stockende Weiterentwicklung – bei der auch ein Vertragsverletzungsverfahren¹¹ wegen zu später Umsetzung nicht fehlen durfte – wurde bereits als „Leidensweg des UmwRG“¹² bezeichnet. Das Gesetz gilt daher wohl zurecht als „Musterbeispiel schlechter Gesetzgebung“.¹³

Die vorliegende Untersuchung wird in dieser Hinsicht sowohl bereits bekannte Mängel aufgreifen als auch vereinzelt neue Mängel zu Tage fördern. Dazu gehört bspw., dass dogmatische Begriffe vermengt werden oder dass die umweltprozessrechtlichen Vorschriften und Judikate teils gegenstandslose, rechtswidrige oder widersprüchliche Elemente enthalten.

Ziel des Gesetzgebers sollte es sein, zumindest die Funktionsfähigkeit dieses im Aufwind befindlichen Rechtsgebietes zu erhalten, vielleicht sogar seine Praxistauglichkeit für den Rechtsanwender herzustellen. Dafür erscheint es notwendig, den gesetzgeberischen Wildwuchs teilweise zurückzuschneiden und die Kohärenz allgemeiner Regelungsideen wiederherzustellen. Rechtsschutz nach dem UmwRG muss wieder handhabbar gemacht werden.¹⁴ Auch hierzu soll die vorliegende Untersuchung – i.S.e. sekundären Untersuchungsziels – einen Beitrag leisten.

¹⁰ Bezüglich dem Umweltrecht als Ganzem *Schmidt*, „Marginalisierung durch Überdogmatisierung“ – Gefahr und Chance für das Umweltrecht, EurUP 2018, 71.

¹¹ EuGH, Urt. v. 15.10.2015 – C-137/14 (KOM/BRD).

¹² *Franzius*, in: Schink/Reidt/Mitschang (Hrsg.), UVPg/UmwRG, 2. Aufl. 2023, UmwRG, vor § 1 Rn. 1; ähnliche Begriffswahl bei *Kment*, Der ewige Patient: die Umweltverbandsklage – Einblicke in eine lange Krankenakte und neue Therapieansätze, UPR 2013, 41; vgl. auch *Klinger*, An den Deutschen Bundestag Betreff: Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, ZUR 2023, 449.

¹³ *Gärditz*, Die Entwicklung des Umweltrechts in den Jahren 2016–2018: Rechtsschutz, Klimaschutz und Diesel in Zeiten politischer Polarisierung, ZfU 2019, 369 (380). Sehr deutlich und ausführlich dahingehend auch *Gärditz*, Die verwaltungsprozessualen „Begleitregelungen“ des UmwRG, EurUP 2018, 158 (172 f.). Ähnlich *Korbmacher*, Aktuelle Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Umweltrecht, NVwZ 2023, 945 (948 f.); *Guckelberger*, Aarhus-Konvention und Unionsrecht als prägende Faktoren für die Verbandsklage im UmwRG, NuR 2020, 149 (153); *Happ*, in: Eyermann (Hrsg.), VwGO, 16. Aufl. 2022, UmwRG, Vor § 1 Rn. 8.

¹⁴ *Schlacke*, Überindividuelle Rechtsbehelfe im Umweltrecht, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, 2022, § 101 Rn. 56.

3. Gang der Untersuchung

Nachdem in Kapitel 1 das Forschungsinteresse zum Thema dargelegt wurde, wird in Kapitel 2 die problematische rechtliche Ausgangslage im geltenden Recht aufgezeigt, nämlich dass aufgrund der lediglich *inter partes* wirkenden Rechtskraft der Entscheidung über Umwelt-Rechtsbehelfe u.U. die Möglichkeit besteht, dass ein und dieselbe Verwaltungsentscheidung mehrfach gerichtlich überprüft wird. In Kapitel 3 wird sodann herausgearbeitet, dass es sich beim Umwelt-Rechtsbehelfsverfahren um ein objektives Beanstandungsverfahren handelt, weil das Prüfprogramm – sofern es um rechtswidrige Vorschriften bereinigt wird und sofern sich die Umweltvereinigungen taktisch geschickt verhalten – keine klägerspezifischen Elemente aufweist. Nach der Darstellung dieser rechtstechnischen Zusammenhänge wird in Kapitel 4 auf die Interessenlage der Beteiligten (Umweltvereinigungen, Vorhabenträger und Staat) eingegangen. Gerade auch im Vergleich zur Interessenlage beim Individualrechtsschutz wird sich dabei herausstellen, dass eine mehrmalige Überprüfungsmöglichkeit zulasten der Vorhabenträger bzw. zugunsten der Umweltvereinigungen und sach- und interessengerecht ist. Zur Beseitigung dieser Unwucht werden in Kapitel 5 schließlich drei gesetzgeberische Anpassungsvorschläge (im Bereich von Rechtskraft, Bestandskraft und Klagebefugnis) besprochen. Kapitel 6 enthält eine thesenförmige Darstellung der wesentlichen Untersuchungsergebnisse.

Kap. 2: Möglichkeit von Mehrfachprüfungen

In diesem Kapitel sollen zunächst unter A) die rechtsbehelfsgegenstandsbezogenen Zulässigkeitsvoraussetzungen dargestellt werden, die in Fällen der wiederholten Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen relevant werden können, namentlich Klagebefugnis, Klagefrist und entgegenstehende Rechtskraft. Die knappen und allgemein gehaltenen Ausführungen dienen im Wesentlichen dazu, diese Zulässigkeitsvoraussetzungen für den überindividuellen Umweltrechtsschutz rechtstechnisch sauber voneinander abzugrenzen, da dort in Literatur und Rechtsprechung dogmatische Unsicherheiten bzw. Missverständnisse bestehen. In den darauffolgenden Teilen B), C) und D) wird sodann anhand der gewonnenen Erkenntnisse das untersuchungsgegenständliche Phänomen erklärt, nämlich unter welchen Umständen eine wiederholte Überprüfung einer bestimmten Verwaltungsentscheidung zulässig ist.

A) Rechtsbehelfsgegenstandsbezogene Zulässigkeitsvoraussetzungen

Der Umwelt-Rechtsbehelf ist keine eigenständige Klageart.¹⁵ Er ist im Ausgangspunkt zunächst ein ganz gewöhnlicher Rechtsbehelf, für den jedoch einige Sondervorschriften gelten, weil er in den Anwendungsbereich des UmwRG fällt. In diesem Sinne ordnet § 2 Abs. 1 S. 1 UmwRG an, dass Umwelt-Rechtsbehelfe „nach Maßgabe der VwGO“ eingelegt werden können. Solange das UmwRG also keine Sondervorschriften vorsieht, finden die allgemeinen Vorschriften der VwGO Anwendung. Auch die Zulässigkeitsvoraussetzungen für einen Umwelt-Rechtsbehelf richten sich daher grds. nach dem allgemeinen Verwaltungsprozessrecht der VwGO. Das UmwRG ist in konzeptioneller Hinsicht folglich keine eigenständige, abgeschlossene „kleine Verwaltungsgerichtsordnung“.¹⁶ Es kann zutreffender als

¹⁵ Schlacke, Überindividuelle Rechtsbehelfe im Umweltrecht, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, 2022, § 101 Rn. 46.

¹⁶ Guckelberger, Aarhus-Konvention und Unionsrecht als prägende Faktoren für die Verbandsklage im UmwRG, NuR 2020, 149 (153). Mit dieser Begriffswahl jedoch Schlacke, Die jüngste Novellierung des UmwRG zur Umsetzung der Vorgaben der

„sektorales Sonderverwaltungsprozessrecht“¹⁷ bezeichnet werden oder als Funktionserweiterung der Verwaltungsgerichtsbarkeit.¹⁸

I. Klagebefugnis

Eine erste (auch) rechtsbehelfsgegenstandsbezogene Zulässigkeitsvoraussetzung ist die Klagebefugnis. Zwar handelt es sich bei der Klagebefugnis üblicherweise, d.h. im Individualrechtsschutz, um eine klägerbezogene Zulässigkeitsvoraussetzung, weil sie auf die Möglichkeit der Verletzung von subjektiven öffentlichen Rechten des Klägers abstellt. Im Folgenden wird jedoch deutlich werden, dass dies beim Umwelt-Rechtsbehelf wegen seiner besonderen Konzeption nicht der Fall ist.¹⁹

1. Individualrechtsschutz

Im deutschen Verwaltungsrechtsschutz besteht der Grundsatz, dass nur klagen kann, wer (möglicherweise) in seinen subjektiven öffentlichen Rechten verletzt ist. Dieser Grundsatz ist verfassungsrechtlich in Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG verankert: „Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen.“ Diese Vorgabe wird einfachgesetzlich in § 42 Abs. 2 VwGO bestätigt: „Soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, ist die Klage nur zulässig, wenn der Kläger geltend macht, durch den Verwaltungsakt oder seine Ablehnung oder Unterlassung in seinen Rechten verletzt zu sein.“ Man spricht insoweit von der Klagebefugnis.

2. Umwelt-Rechtsbehelf

Der „Clou“ des UmwRG besteht gem. § 2 Abs. 1 S. 1 UmwRG darin, dass anerkannte Umweltvereinigungen für einen Umwelt-Rechtsbehelf gegen bestimmte Verwaltungsentscheidungen gerade *keine* Verletzung in eigenen Rechten geltend machen müssen. Damit ist § 2 UmwRG

Aarhus-Konvention, in: Faßbender/Köck (Hrsg.), Querschnittsprobleme des Umwelt- und Planungsrechts – Rechtsschutz und Umweltprüfungen, 2019, S. 21 (21, 29).

¹⁷ Rieger, Normenkontrollanträge von Umweltvereinigungen gegen Bebauungspläne, UPR 2021, 321; Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer (Begr.), UmwRG, 102. EL 2023, Vorb. Rn. 4.

¹⁸ Schoch, Gerichtliche Verwaltungskontrollen, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2. Aufl. 2013, § 50 Rn. 174.

¹⁹ Siehe unten → 2.

seiner Funktion nach als Ausnahmebestimmung i.S.d. § 42 Abs. 2 VwGO²⁰ („soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist“) anzusehen. Das UmwRG modifiziert also die Klagebefugnis, indem es sie weitet bzw. für Umweltvereinigungen abbedingt.²¹

Für welche Verwaltungsentscheidungen im Einzelnen die Klagebefugnis modifiziert wird, ist in § 1 Abs. 1 UmwRG geregelt. Dort sind nach dem Enumerationsprinzip diejenigen Verwaltungsentscheidungen aufgeführt, die mit einem Umwelt-Rechtsbehelf angegriffen oder erzwungen werden können. Ausweislich der Überschrift dieses Paragraphen („Anwendungsbereich“) und dem unmissverständlichen Wortlaut von § 1 Abs. 1 S. 1 UmwRG („Dieses Gesetz ist anzuwenden auf...“) und § 1 Abs. 1 S. 2 UmwRG („Dieses Gesetz findet auch Anwendung, wenn...“) wird hierdurch der Anwendungsbereich des UmwRG bestimmt.

Daraus lässt sich zum einen schließen, dass der Anwendungsbereich des UmwRG – in seiner Funktion als Schleuse für das Entfallen von § 42 Abs. 2 VwGO – die Klagebefugnis steuert. Ein Umwelt-Rechtsbehelf gegen eine Verwaltungsentscheidung, die nicht im Anwendungsbereich des UmwRG liegt, ist mangels Klagebefugnis unzulässig. Zum anderen wird umgekehrt verständlich, wieso die Klagebefugnis beim Umwelt-Rechtsbehelf (zumindest *teilweise*) als rechtsbehelfsgegenstandsbezogene Zulässigkeitsvoraussetzung angesehen werden kann: Die Klagebefugnis richtet sich nicht nach den subjektiven öffentlichen Rechten des Klägers, sondern nach der Art der Verwaltungsentscheidung, mithin dem Rechtsbehelfsgegenstand selbst.

II. Klagefrist

Eine zweite Zulässigkeitsvoraussetzung, die sich auf den Rechtsbehelfsgegenstand, d.h. die Verwaltungsentscheidung bezieht, ist die Klagefrist. Denn wenn die Klagefrist abläuft, wird die

²⁰ Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer (Begr.), UmwRG, 102. EL 2023, Vorb. Rn. 3.

²¹ Gluding, Kollektiver und überindividueller Rechtsschutz, 2020, S. 55.

Verwaltungsentscheidung bestandskräftig.²² Das wiederum bedeutet, dass eine Klage unzulässig wird.

Die für den Umwelt-Rechtsbehelf maßgeblichen Klagefristen ergeben sich zum einen aus dem herkömmlichen Verwaltungsprozessrecht der VwGO: Bei Umwelt-Rechtsbehelfen in Gestalt von Anfechtungsklagen gegen Verwaltungsakte ist regelmäßig die herkömmliche Monatsfrist nach § 74 Abs. 1 VwGO bzw. die absolute Jahresfrist nach § 58 Abs. 2 VwGO anwendbar. Für Umwelt-Rechtsbehelfe in Gestalt von Normenkontrollanträgen gegen Pläne und Programme gilt § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO.²³

Zum anderen enthält das UmwRG hierzu eine Sonderregelung. So schreibt § 2 Abs. 3 S. 1 UmwRG vor: „Ist eine Entscheidung nach § 1 Absatz 1 Satz 1 nach den geltenden Rechtsvorschriften weder öffentlich bekannt gemacht noch der Vereinigung bekannt gegeben worden, so müssen Widerspruch oder Klage binnen eines Jahres erhoben werden, nachdem die Vereinigung von der Entscheidung Kenntnis erlangt hat oder hätte erlangen können.“ Mehr braucht an dieser Stelle zur Klagefrist nicht gesagt werden, da die dogmatische Einordnung im Vergleich zum Individualrechtsschutz keine Besonderheiten aufweist.

III. Entgegenstehende Rechtskraft

Eine dritte rechtsbehelfsgegenstandsbezogene Zulässigkeitsvoraussetzung ist die negative Voraussetzung der entgegenstehenden Rechtskraft. Ein (erneuter) Rechtsbehelf, der diese negative Voraussetzung nicht erfüllt, d.h. ein Rechtsbehelf gegen eine Verwaltungsentscheidung, über die bereits rechtskräftig entschieden wurde, ist unzulässig.²⁴

²² Meissner/Schenk, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO, 44. EL 2023, § 74 Rn. 3.

²³ Siehe dazu unten → B) IV. 2.

²⁴ Clausen/Kimmel, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO, 44. EL 2023, § 121 Rn. 21.

1. Einheitlichkeit für Individualrechtsschutz und Umwelt-Rechtsbehelf

Im Verwaltungsprozessrecht ist das Institut der Rechtskraft (teilweise) in § 121 VwGO geregelt. Daneben ist über die Generalverweisung des § 173 VwGO auch § 322 ZPO anwendbar. Aber auch hiermit ist die Rechtskraft nicht abschließend kodifiziert, weil darüber hinaus noch auf die traditionelle Rechtskraftdogmatik des Zivilrechts zurückzugreifen ist und selbst verfassungsrechtliche Implikationen hinzukommen.²⁵ Das UmwRG enthält diesbezüglich keine Sonderbestimmungen.²⁶ Folglich gilt auch für den Umwelt-Rechtsbehelf die allgemeine Rechtskraftdogmatik des Individualrechtsschutzes.

Da sich die für diese Untersuchung relevanten Regelungsgehalte alle bereits § 121 VwGO entnehmen lassen, beschränken sich die folgenden Ausführungen im Wesentlichen auf eine Analyse dieser Vorschrift.

2. Allgemeiner Regelungsgehalt

Beim Institut der Rechtskraft ist zunächst die formelle von der materiellen Rechtskraft zu unterscheiden. Die formelle Rechtskraft ist zwingende Voraussetzung für den Eintritt der materiellen Rechtskraft. Eine Entscheidung erlangt formelle Rechtskraft, sobald sie nicht mehr mit ordentlichen Rechtsmitteln angegriffen werden kann.²⁷ Im Bereich der formellen Rechtskraft ergeben sich für den Umwelt-Rechtsbehelf keine Besonderheiten gegenüber dem Individualrechtsschutz. Auf die formelle Rechtskraft ist daher nicht weiter einzugehen.

Von Interesse ist im Folgenden allein die materielle Rechtskraft. Damit sind die Bindungswirkungen von Gerichtsentscheidungen gemeint, die sich mit dem Eintritt der formellen Rechtskraft ergeben. In objektiver Hinsicht besteht eine inhaltliche Bindungswirkung einer Entscheidung für Folgeprozesse. Es darf nicht ein zweites Mal über den identischen

²⁵ *Detterbeck*, Streitgegenstand und Entscheidungswirkungen im Öffentlichen Recht, 1995, S. 89; *Germelmann*, in: Gärditz (Hrsg.), VwGO, 2. Aufl. 2018, § 121 Rn. 3, 14.

²⁶ Zum Mehrfachklageverbot siehe unten → IV.

²⁷ *Lindner*, in: Posser/Wolff/Decker (Hrsg.), BeckOK VwGO, 67. Ed. 2023, § 121 Rn. 5 ff.

Streitgegenstand²⁸ prozessiert werden. Dieser Streitgegenstand ist je nach Klageart unterschiedlich zu fassen. Eine klageartspezifische Darstellung der Bindungswirkungen bleibt dem folgenden Gliederungspunkt zu den relevanten Konstellationen²⁹ vorbehalten.

In subjektiver Hinsicht, d.h. bei der Frage, wem gegenüber sich die Bindungswirkungen für mögliche Folgeprozesse entfalten, ist zwischen der relativen und der absoluten Rechtskraft zu unterscheiden.

Relative Rechtskraftwirkungen, also eine Erstreckung der Rechtskraft lediglich *inter partes*, sind die Regel.³⁰ Eine formell rechtskräftige Entscheidung bindet nach § 121 Nr. 1 VwGO grds. nur die Beteiligten i.S.d. § 63 VwGO, namentlich Kläger, Beklagten und Beigeladenen. Folglich erwächst auch die Entscheidung über den Umwelt-Rechtsbehelf nur zwischen den Beteiligten in Rechtskraft.³¹ Umweltvereinigungen, die nicht am Rechtsbehelfsverfahren beteiligt waren, bleiben von den Bindungswirkungen der Rechtskraft unberührt.

Absolute Rechtskraftwirkungen, also eine Erstreckung der Rechtskraft *erga omnes*, spielen im deutschen Prozessrecht nur eine untergeordnete Rolle. In den Fällen absoluter Rechtskraftwirkungen, wie dies bei erfolgreichen Normenkontrollverfahren gem. § 47 Abs. 5 S. 2 Hs. 2 VwGO der Fall ist, erstrecken sich die Bindungswirkungen einer Entscheidung gegenüber Jedermann und werden damit allgemein verbindlich.³² Wenn eine Entscheidung in absoluter Rechtskraft erwächst, erstrecken sich ihre Bindungswirkungen folglich ohne

²⁸ Der Begriff wird vom Gesetz nicht definiert, sondern bereits vorausgesetzt, dazu grundlegend *Detterbeck*, Streitgegenstand und Entscheidungswirkungen im Öffentlichen Recht, 1995, S. 156 ff. Zu dem von der h.L. herangezogenen zweigliedrigen Streitgegenstandsbegriff siehe *Wöckel*, in: Eyermann (Hrsg.), VwGO, 16. Aufl. 2022, § 121 Rn. 23; *Germelmann*, in: Gärditz (Hrsg.), VwGO, 2. Aufl. 2018, § 121 Rn. 84; *Kilian/Hissnauer*, in: Sodan/Ziekow (Hrsg.), VwGO, 5. Aufl. 2018, § 121 Rn. 45. Für einen engeren Streitgegenstandsbegriff im UmwRG *Meitz*, Umfang und Verhältnis der Rechtsbehelfe von Umwelt- und Naturschutzvereinigungen – die Auswirkungen der Reform 2010, ZUR 2010, 563 (568).

²⁹ Siehe unten → 3.

³⁰ *Lindner*, in: Posser/Wolff/Decker (Hrsg.), BeckOK VwGO, 67. Ed. 2023, § 121 Rn. 47 f.; *Germelmann*, in: Gärditz (Hrsg.), VwGO, 2. Aufl. 2018, § 121 Rn. 116 f.; *Kilian/Hissnauer*, in: Sodan/Ziekow (Hrsg.), VwGO, 5. Aufl. 2018, § 121 Rn. 95 f.

³¹ Vgl. *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, 2008, S. 194.

³² *Germelmann*, in: Gärditz (Hrsg.), VwGO, 2. Aufl. 2018, § 121 Rn. 116, 125 ff.

Weiteres auch auf Umweltvereinigungen, die nicht am Rechtsbehelfsverfahren beteiligt waren.

3. Relevante Konstellationen

Die Auswirkungen der Bindungswirkungen auf die Zulässigkeit sollen im Folgenden kurz anhand der gängigsten Klagearten beim Umwelt-Rechtsbehelf konkretisiert werden. Dabei ist insbesondere auch auf die dort bestehenden dreipoligen Prozessrechtsverhältnisse einzugehen.

a) Anfechtungsklagen

aa) Stattgebendes Urteil

Bei Anfechtungsklagen wird im Fall eines *stattgebenden* Urteils der angefochtene Verwaltungsakt erfolgreich beseitigt. Dadurch erwächst in Rechtskraft, dass die Behörde bei unveränderter Sach- und Rechtslage keinen inhaltsgleichen Verwaltungsakt erneut erlassen darf.³³

Wenn es sich zunächst um eine Anfechtungsklage eines Vorhabenträgers gegen einen ihn belastenden Verwaltungsakt (z.B. eine Aufsichtsmaßnahme) bei gleichzeitiger Beiladung einer Umweltvereinigung handelte, ist in einem eventuellen Folgeprozess zwischen denselben Beteiligten mit vertauschter Rollenverteilung eine Verpflichtungsklage der zuvor beigeladenen Umweltvereinigung auf erneuten Erlass des den Vorhabenträger belastenden Verwaltungsakts unzulässig.

Wenn es sich zunächst um eine Drittanfechtungsklage einer Umweltvereinigung gegen einen den beigeladenen Vorhabenträger begünstigenden Verwaltungsakt (z.B. eine Vorhabenzulassung) handelte, ist in einem eventuellen Folgeprozess zwischen denselben Beteiligten mit vertauschter Rollenverteilung eine Verpflichtungsklage des zuvor beigeladenen Vorhabenträgers auf erneuten Erlass des ihn begünstigenden Verwaltungsakts unzulässig.

³³ Germelmann, in: Gärditz (Hrsg.), VwGO, 2. Aufl. 2018, § 121 Rn. 95.

bb) Abweisendes Urteil

Bei einem *klageabweisenden* Sachurteil erwächst in Rechtskraft, dass der Verwaltungsakt rechtmäßig ist, oder dass er zwar rechtswidrig ist, der Kläger aber nicht in eigenen Rechten verletzt ist.³⁴ Der Verwaltungsakt kann dann (unbeschadet einer Wiederaufnahme des Verfahrens gem. § 51 VwVfG) nicht erneut vom selben Kläger wegen derselben Rechtsverletzungen angefochten werden, da sich das Gericht dann erneut mit denselben Fragen beschäftigen müsste.³⁵ Eine entsprechende Klage wäre wegen des Prozesshindernisses der entgegenstehenden Rechtskraft unzulässig.³⁶

Wenn es sich zunächst um eine Anfechtungsklage eines Vorhabenträgers gegen einen ihn belastenden Verwaltungsakt (z.B. eine Aufsichtsmaßnahme) handelte, ist eine erneute Anfechtungsklage des Vorhabenträgers gegen diesen Verwaltungsakt unzulässig.

Wenn es sich zunächst um eine Drittanfechtungsklage einer Umweltvereinigung gegen einen den beigeladenen Vorhabenträger begünstigenden Verwaltungsakt (z.B. eine Vorhabenzulassung) handelte, ist eine erneute Drittanfechtungsklage der zuvor erfolglos gebliebenen Umweltvereinigung gegen diesen Verwaltungsakt unzulässig.

b) Verpflichtungsklagen

aa) Stattgebendes Urteil

Bei Verpflichtungsklagen wird im Fall eines *stattgebenden* Urteils eine Behörde erfolgreich dazu verpflichtet, einen Verwaltungsakt zu erlassen. Dieser Verwaltungsakt nimmt inhaltlich an der Bindungswirkung der Entscheidung Teil, soweit er durch das Gericht bereits vollständig determiniert ist, der Behörde also kein eigener Ermessensspielraum verbleibt. Bei unbeschränkten

³⁴ Detterbeck, Streitgegenstand und Entscheidungswirkungen im Öffentlichen Recht, 1995, S. 164.

³⁵ Kilian/Hissnauer, in: Sodan/Ziekow (Hrsg.), VwGO, 5. Aufl. 2018, § 121 Rn. 70.

³⁶ Wöckel, in: Eyermann (Hrsg.), VwGO, 16. Aufl. 2022, § 121 Rn. 9; Germelmann, in: Gärditz (Hrsg.), VwGO, 2. Aufl. 2018, § 121 Rn. 17, 44 ff.

Verpflichtungsurteilen³⁷ wird damit der Verwaltungsakt in vollem Umfang verbindlich; bei Bescheidungsurteilen³⁸ die konkrete Rechtsauffassung, die das Gericht der Behörde zum Erlass des Verwaltungsakts vorgibt.

Wenn es sich zunächst um eine Verpflichtungsklage eines Vorhabenträgers auf Erlass eines ihn begünstigenden Verwaltungsakts (z.B. eine Vorhabenzulassung) bei gleichzeitiger Beiladung einer Umweltvereinigung handelte, ist in einem eventuellen Folgeprozess zwischen denselben Beteiligten mit vertauschter Rollenverteilung eine Drittanfechtungsklage der zuvor beigeladenen Umweltvereinigung gegen diesen Verwaltungsakt unzulässig.

Wenn es sich zunächst um eine Drittverpflichtungsklage einer Umweltvereinigung auf Erlass eines den beigeladenen Vorhabenträger belastenden Verwaltungsakts (z.B. eine Aufsichtsmaßnahme) handelte, ist in einem eventuellen Folgeprozess zwischen denselben Beteiligten mit vertauschter Rollenverteilung eine Anfechtungsklage des zuvor beigeladenen Vorhabenträgers gegen diesen Verwaltungsakt unzulässig.

bb) Abweisendes Urteil

Bei einem *klageabweisenden* Urteil erwächst in Rechtskraft, dass der Kläger keinen Anspruch auf den begehrten Verwaltungsakt hat. Die für die Verneinung des Anspruchs tragenden Gründe nehmen daran teil. Der Kläger kann den vermeintlichen Anspruch dann nicht erneut (unverändert) geltend machen.³⁹

Wenn es sich zunächst um eine Verpflichtungsklage eines Vorhabenträgers auf Erlass eines ihn begünstigenden Verwaltungsakts (z.B. eine Vorhabenzulassung) handelte, ist eine erneute

³⁷ Lindner, in: Posser/Wolff/Decker (Hrsg.), BeckOK VwGO, 67. Ed. 2023, § 121 Rn. 41; Wöckel, in: Eyermann (Hrsg.), VwGO, 16. Aufl. 2022, § 121 Rn. 32.

³⁸ Lindner, in: Posser/Wolff/Decker (Hrsg.), BeckOK VwGO, 67. Ed. 2023, § 121 Rn. 42; Wöckel, in: Eyermann (Hrsg.), VwGO, 16. Aufl. 2022, § 121 Rn. 22, 32.

³⁹ Germelmann, in: Gärditz (Hrsg.), VwGO, 2. Aufl. 2018, § 121 Rn. 103; Kilian/Hissnauer, in: Sodan/Ziekow (Hrsg.), VwGO, 5. Aufl. 2018, § 121 Rn. 80.

Verpflichtungsklage des Vorhabenträgers auf Erlass dieses Verwaltungsakts unzulässig.

Wenn es sich zunächst um eine Drittverpflichtungsklage einer Umweltvereinigung auf Erlass eines den beigeladenen Vorhabenträger belastenden Verwaltungsakts (z.B. eine Aufsichtsmaßnahme) handelte, ist in einem eventuellen Folgeprozess eine erneute Verpflichtungsklage der zuvor erfolglos gebliebenen Umweltvereinigung auf Erlass dieses Verwaltungsakts unzulässig.

c) Normenkontrollanträge

aa) Stattgebendes Urteil

Bei Normenkontrollanträgen wird im Fall eines *stattgebenden* Urteils die angefochtene Rechtsnorm erfolgreich beseitigt. Die Rechtswidrigkeit der Rechtsnorm erwächst in diesem Fall ausnahmsweise gem. § 47 Abs. 5 S. 2 Hs. 2 VwGO in *absoluter* Rechtskraft, d.h. die Bindungswirkungen der Entscheidung erstrecken sich *erga omnes* und werden damit allgemein verbindlich.⁴⁰

Wenn es sich zunächst um einen Normenkontrollantrag eines Vorhabenträgers gegen eine ihn belastenden Rechtsnorm (z.B. einen nachteilhaften Luftreinhalteplan) handelte, ist in einem eventuellen Folgeprozess eine allgemeine Leistungsklage einer Umweltvereinigung auf erneuten Erlass der entsprechenden Rechtsnorm⁴¹ unzulässig. Dies gilt wegen der absoluten Rechtskraftwirkung auch dann, wenn die Umweltvereinigung am Normenkontrollverfahren nicht beteiligt war.

bb) Abweisendes Urteil

Bei einem *antragsablehnenden* Urteil erwächst wiederum lediglich *inter partes* in Rechtskraft, dass die verfahrensgegenständliche Norm nicht gegen Rechtsvorschriften des Prüfungsmaßstabs von § 47 VwGO verstößt.⁴²

⁴⁰ Germelmann, in: Gärditz (Hrsg.), VwGO, 2. Aufl. 2018, § 121 Rn. 116, 125 ff.

⁴¹ Zu dieser Klageart Bunge, UmwRG, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 165 ff.

⁴² Kilian/Hissnauer, in: Sodan/Ziekow (Hrsg.), VwGO, 5. Aufl. 2018, § 121 Rn. 93.

Wenn es sich zunächst um einen Normenkontrollantrag eines Vorhabenträgers gegen eine ihn belastende Rechtsnorm (z.B. einen nachteilhaften Luftreinhalteplan) handelte, ist ein erneuter Normenkontrollantrag des Vorhabenträgers gegen diese Rechtsnorm unzulässig.

Wenn es sich zunächst um einen Normenkontrollantrag einer Umweltvereinigung gegen eine den Vorhabenträger begünstigende Rechtsnorm (z.B. einen vorteilhaften Bauleitplan) handelte, ist ein erneuter Normenkontrollantrag der Umweltvereinigung gegen diese Rechtsnorm unzulässig. In diesem Sinne sind auch weitere Inzidentprüfungen für diese Umweltvereinigung präjudiziert.⁴³

IV. Das Mehrfachklageverbot (§ 1 Abs. 1 S. 4 UmwRG)

Die Zulässigkeit eines Umwelt-Rechtsbehelfs gegen eine Verwaltungsentscheidung wird schließlich noch durch das sog. „Mehrfachklageverbot“ oder „Zweitrechtsbehelfsverbot“ des § 1 Abs. 1 S. 4 UmwRG weiter eingeschränkt. Diese Vorschrift soll daher im Folgenden näher analysiert werden.

1. Regelungsgehalt

§ 1 Abs. 1 S. 4 UmwRG regelt: „Die Sätze 1 und 2 gelten nicht, wenn eine Entscheidung im Sinne dieses Absatzes auf Grund einer Entscheidung in einem verwaltungsgerichtlichen Streitverfahren erlassen worden ist.“

Etwas untechnisch gewendet besagt der Wortlaut von § 1 Abs. 1 S. 4 UmwRG, dass eine behördliche Verwaltungsentscheidung, die eigentlich nach dem UmwRG angreifbar wäre („eine *ansonsten* rechtsbehelfsfähige Verwaltungsentscheidung“⁴⁴), ausnahmsweise nicht – d.h. von *keiner* Umweltvereinigung – angreifbar ist, soweit die Verwaltungsentscheidung durch ein Gerichtsurteil erzwungen wurde. Dabei geht es im Wesentlichen um Fälle, in denen ein Vorhabenträger

⁴³ Siehe dazu eingehend unten → D).

⁴⁴ BT-Drs. 16/2495, S. 11 (Hervorhebung nicht im Original).

mittels erfolgreicher Verpflichtungsklage eine Zulassung für sein Vorhaben erlangt hat.

Für eine am Vorprozess (als Beigeladene) beteiligt gewesene Umweltvereinigung ergibt sich die Unanfechtbarkeit der auf der Gerichtsentscheidung beruhenden Verwaltungsentscheidung bereits unmittelbar aus § 121 Nr. 1 VwGO und der allgemeinen Rechtskraftdogmatik.⁴⁵ Für sie ist § 1 Abs. 1 S. 4 UmwRG damit redundant.

Der eigentliche Regelungsgehalt der Vorschrift – nämlich die Unanfechtbarkeit bestimmter auf Gerichtsentscheidungen beruhenden Verwaltungsentscheidungen auch auf *nicht* beteiligt gewesene Umweltvereinigungen zu beziehen – wird vom Wortlaut nicht klar benannt, sondern ergibt sich vielmehr nur implizit, nämlich aus der allgemeinen Anordnung, dass die Verwaltungsentscheidung *generell* nicht mehr nach UmwRG angegriffen werden kann. Von dieser allgemeinen Anordnung werden alle Umweltvereinigungen erfasst, ungeachtet einer etwaigen Beteiligung am vorherigen Verpflichtungsprozess.

2. Dogmatische Einordnung

Nach nahezu einhelliger Meinung von Literatur und Rechtsprechung falle das Mehrfachklageverbot in den Regelungsbereich der Rechtskraft und sei rechtstechnisch dahingehend auszulegen, dass es die materielle Rechtskraft der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung des Vorprozesses insofern erweitere, als es deren Bindungswirkung auf andere, an diesem Vorprozess nicht beteiligt gewesene Umweltvereinigungen ausdehne.⁴⁶

⁴⁵ Siehe dazu → III. 3. b) aa); klarstellend auch bereits BVerwG, Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3/06, juris Rn. 24 a.E.

⁴⁶ OVG Lüneburg, Beschl. v. 18.12.2023 – 10 OB 125/23, juris Rn. 23; VGH Kassel, Beschl. v. 12.12.2017 – 9 E 2052/17, juris Rn. 15; VG Aachen, Beschl. v. 16.7.2012 – 7 K 1970/09, juris Rn. 25; *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, 2008, S. 194 f., 291; *Schlacke*, Überindividuelle Rechtsbehelfe im Umweltrecht, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, 2022, § 101 Rn. 50; *Schlacke/Römling*, in: Schlacke/Schrader/Bunge (Hrsg.), Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 3 Rn. 99, 178; *Schlacke*, in: Gärditz (Hrsg.), VwGO, 2. Aufl. 2018, UmwRG, § 1 Rn. 69; *Kerkmann*, in: Gärditz (Hrsg.), VwGO, 2. Aufl. 2018, BNatSchG, § 64 Rn. 32; *Schieferdecker*,

Diese Einordnung ist insofern nachvollziehbar, als die Vorschrift die Wirkungsweise der Rechtskraft nachahmt: Der erfolgreich vor Gericht erstrittene Verwaltungsakt scheint mit dem Verpflichtungsurteil in Rechtskraft zu erwachsen.

Bei genauerer Betrachtung des Wortlauts der Vorschrift fällt jedoch auf, dass sie sich zur Frage der Rechtskraft von Entscheidungen – anders als § 121 VwGO – gar nicht ausdrücklich äußert. Das Mehrfachklageverbot bezieht sich rechtstechnisch – schon allein wegen seiner systematischen Stellung in § 1 Abs. 1 UmwRG – vielmehr auf den *Anwendungsbereich* des UmwRG: Es schließt bestimmte Verwaltungsentscheidungen, die in § 1 Abs. 1 S. 1 UmwRG aufgezählt und so zunächst in den Anwendungsbereich einbezogen wurden, sogleich wieder vom Anwendungsbereich des UmwRG aus.⁴⁷ Es handelt sich also um eine Ausnahmeregelung innerhalb der Festlegung des Anwendungsbereichs des UmwRG.

Der Anwendungsbereich wiederum ist – wie oben gezeigt – im Bereich der Klagebefugnis zu verorten. Daher hätte eine Umweltvereinigung gegen eine § 1 Abs. 1 S. 4 UmwRG unterfallende, außerhalb des Anwendungsbereichs des UmwRG liegenden Verwaltungsentscheidung – wie zu Zeiten vor Einführung des UmwRG – keine Klagebefugnis. Insofern müsste ein § 1 Abs. 1 S. 4 UmwRG zuwiderlaufender Umwelt-Rechtsbehelf mangels Klagebefugnis (und

in: Beckmann/Kment (Hrsg.), UVPG/UmwRG, 6. Aufl. 2023, UmwRG, § 1 Rn. 108; Krüger, Rechtsschutz nach dem UmwRG, in: Kerkmann/Fellenberg (Hrsg.), Naturschutzrecht in der Praxis, 3. Aufl. 2021, S. 635 Rn. 56; Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer (Begr.), UmwRG, 102. EL 2023, § 1 Rn. 148; Bunge, UmwRG, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 185 f., anders nur Rn. 47; Franzius, in: Schink/Reidt/Mitschang (Hrsg.), UVPG/UmwRG, 2. Aufl. 2023, UmwRG, § 1 Rn. 33. Zur Vorgängervorschrift des BNatSchG, die durch eine Verweisung (in § 64 Abs. 2 BNatSchG) auf § 1 Abs. 1 S. 4 UmwRG ersetzt wurde BVerwG, Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3/06, juris Rn. 24; Wöckel, in: Eyermann (Hrsg.), VwGO, 16. Aufl. 2022, § 121 Rn. 37; Fischer-Hüftle, in: Schumacher/Fischer-Hüftle (Hrsg.), BNatSchG, 3. Aufl. 2021, § 64 Rn. 21.

⁴⁷ Vgl. Happ, in: Eyermann (Hrsg.), VwGO, 16. Aufl. 2022, UmwRG, § 1 Rn. 25. Die Vorschrift zumindest *auch* im Bereich des Anwendungsbereichs des UmwRG (also der Klagebefugnis) verortend, diesen gleichzeitig aber mit dem Bereich der Rechtskraft vermengend BVerwG, Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3/06, juris Rn. 24; OVG Rheinland-Pfalz, Beschl. v. 4.7.2018 – 8 E 10238/18, juris Rn. 19; VG Aachen, Beschl. v. 16.7.2012 – 7 K 1970/09, juris Rn. 20 und 25. Neutral formuliert bei Leppin, in: Lütke/Ewer (Hrsg.), BNatSchG, 2. Aufl. 2018, § 64 Rn. 32 f.

nicht wegen entgegenstehender Rechtskraft) als unzulässig abgewiesen werden.

Ein weiteres Argument gegen die Verortung im Bereich der Rechtskraft ist der Umstand, dass sich § 1 Abs. 1 S. 4 UmwRG lediglich auf stattgebende Verpflichtungskonstellationen bezieht⁴⁸ und damit zwischen den verschiedenen Klagearten und ihrem Ergebnis (erfolgreich oder erfolglos) differenziert. Die Rechtskraft ist jedoch bezüglich der verschiedenen Klagearten und dem Ergebnis „blind“. Die Bindungswirkungen der Rechtskraft werden originär stets vom Streitgegenstand her abgeleitet. Wenn es ein Anliegen des § 1 Abs. 1 S. 4 UmwRG wäre, bereits überprüfte Streitgegenstände nicht nochmals überprüfen zu lassen, müsste dies unabhängig von einer speziellen Klageart formuliert sein, zumindest aber neben der erfolgreichen auch für die Konstellation der *abgewiesenen* Verpflichtungsklage gelten, soweit dort über die Verwaltungsentscheidung entschieden wurde.

Beim Mehrfachklageverbot handelt es sich daher nicht – wie vielerorts sprachlich missverständlich zu lesen – um eine Ergänzung *des* Instituts der Rechtskraft, sondern richtigerweise um eine Ergänzung *zum* Institut der Rechtskraft, d.h. um ein *aliud*.

3. Ungenauigkeit der Bezeichnung

Nur am Rande sei noch angemerkt, dass die allgemein für § 1 Abs. 1 S. 4 UmwRG verwendete Bezeichnung „Mehrfachklageverbot“ oder „Zweitrechtsbehelfsverbot“ in zweierlei Hinsicht ungenau ist.

a) Adressatenkreis

Zum einen wird mit dem Begriff des „Mehrfachklageverbots“ bzw. „Zweitrechtsbehelfsverbots“ eine Rechtsfolge beschrieben, die teilweise auch ohne § 1 Abs. 1 S. 4 UmwRG schon gilt: Für eine Umweltvereinigung, die zum Verpflichtungsprozess des Vorhabenträgers auf Erteilung der Vorhabenzulassung beigeladen war,

⁴⁸ Siehe dazu noch ausführlicher unten → Kap. 4 C) I. 3. a).

ist ein erneuter Umwelt-Rechtsbehelf bereits wegen entgegenstehender Rechtskraft unzulässig.

Der spezifische Regelungsgehalt von § 1 Abs. 1 S. 4 UmwRG besteht genau genommen (nur) darin, dass dieser Grundsatz auf solche Umweltvereinigungen ausgeweitet wird, die nicht an diesem Vorprozess beteiligt waren. Um dies sprachlich zum Ausdruck zu bringen, müsste die Vorschrift treffender als „*allgemeines* Mehrfachklageverbot“ oder „*allgemeines* Zweitrechtsbehelfsverbot“ bezeichnet werden.

b) Verbotscharakter

Des Weiteren handelt es sich beim „Mehrfachklageverbot“ nicht um ein Verbot im engeren Sinn. Prozessuale Verbote wie bspw. Doppelbestrafungsverbot, Abweichungsverbot oder Beweisverwertungsverbot richten sich als Prozessmaximen lediglich an das Gericht und nicht an die Prozessbeteiligten. Der Umweltvereinigung bleibt es unbenommen, einen weiteren Rechtsbehelf einzulegen, der gegen § 1 Abs. 1 S. 4 UmwRG verstößt. Die Konsequenz wäre lediglich die Unzulässigkeit dieses Rechtsbehelfs. In diesem Sinne wäre es treffender, von einem (allgemeinen) „Mehrfachentscheidungsverbot“ oder „Zweitentscheidungsverbot“ zu sprechen.

B) Drittanfechtungsrechtsbehelfe

Eine erste Möglichkeit zur wiederholten Überprüfung einer Verwaltungsentscheidung kann sich in Fällen erfolgloser Anfechtungs-Umwelt-Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsakte durch die wiederholte Einlegung eines Umwelt-Rechtsbehelfs gegen einen solchen Verwaltungsakt – Pläne und Programme i.S.d. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG sind hiervon ausgenommen⁴⁹ – ergeben.

Wie bereits gesehen, ist, wenn es sich zunächst um eine Drittanfechtungsklage einer Umweltvereinigung gegen einen den beigeladenen Vorhabenträger begünstigenden Verwaltungsakt (z.B. eine Vorhabenzulassung) handelte, eine erneute Drittanfechtungsklage

⁴⁹ Siehe dazu unten → IV. 2.

der zuvor erfolglos gebliebenen Umweltvereinigung gegen diesen Verwaltungsakt unzulässig.⁵⁰ Eine *andere* Umweltvereinigung ist jedoch nicht daran gehindert, diesen Rechtsbehelf erneut einzulegen. Weder greift in diesem Fall das Mehrfachklageverbot, noch wird das abweisende Urteil gegenüber einer zuvor unbeteiligten Umweltvereinigung rechtskräftig.

Die Unzulässigkeit des Umwelt-Rechtsbehelfs kann sich dann nur noch aus dem Ablauf der Klagefrist ergeben. Im Folgenden soll dargelegt werden, dass dies kein selbstverständlicher Automatismus ist.

I. § 2 Abs. 3 S. 1 UmwRG als relative Einlegungsfrist

Die Möglichkeit zur wiederholten Einlegung eines Umwelt-Rechtsbehelfs ergibt sich aus dem Umstand, dass der Fristlauf für die Einlegung des Umwelt-Rechtsbehelfs teilweise an klägerspezifische Voraussetzungen geknüpft ist und damit nicht für alle Vereinigungen gleichläuft.

Zwar ist für eine Anfechtungsklage gegen einen Verwaltungsakt regelmäßig die herkömmliche, absolute Monatsfrist nach § 74 Abs. 1 VwGO bzw. die absolute Jahresfrist nach § 58 Abs. 2 VwGO maßgeblich.⁵¹ Eine solche absolute Frist läuft in jedem Fall einen Monat bzw. ein Jahr nach Bekanntgabe der Verwaltungsentscheidung ab, sodass die Fristen für alle Vereinigungen synchron laufen.

Das UmwRG enthält hierzu jedoch eine Sonderregelung. So schreibt § 2 Abs. 3 S. 1 UmwRG vor: „Ist eine Entscheidung nach § 1 Absatz 1 Satz 1 nach den geltenden Rechtsvorschriften weder öffentlich bekannt gemacht noch der Vereinigung bekannt gegeben worden, so müssen Widerspruch oder Klage binnen eines Jahres erhoben werden, nachdem die Vereinigung von der Entscheidung Kenntnis erlangt hat oder hätte erlangen können.“ Hierbei handelt es sich nicht um eine absolute Frist, die in jedem Fall ein Jahr nach Bekanntgabe der Verwaltungsentscheidung abläuft, sondern um eine relative,

⁵⁰ Siehe oben → A) III. 3. a) bb).

⁵¹ Siehe oben → A) II.

vereinigungsspezifische Frist, die erst zu laufen beginnt, wenn die Vereinigung Kenntnis von der Verwaltungsentscheidung erlangt hat oder hätte erlangen können.

Je nach Kenntnis verschiedener Umweltvereinigungen von der anzugreifenden Verwaltungsentscheidung kann die Frist zur Einlegung eines Umwelt-Rechtsbehelfs für die jeweiligen Vereinigungen also zu unterschiedlichen Zeitpunkten zu laufen beginnen und dementsprechend auch zu unterschiedlichen Zeitpunkten enden.

Wenn die somit vereinigungsspezifisch zu bestimmenden Fristenden lange genug laufen, kann sich daraus die Situation ergeben, dass nach einer gerichtlichen Entscheidung über einen von einer bestimmten Vereinigung eingelegten Umwelt-Rechtsbehelf eine andere, an diesem Verfahren *nicht* beteiligte Vereinigung weiterhin klagen kann, weil die Gerichtsentscheidung ihr gegenüber (wie bereits gesehen) nicht rechtskräftig wird und die speziell für sie geltende Frist zur Einlegung des Umwelt-Rechtsbehelfs noch nicht abgelaufen ist oder möglicherweise noch nicht einmal zu laufen begonnen hat („schlummert“).

II. Tatbestand des § 2 Abs. 3 S. 1 UmwRG

In diesem Punkt soll dargelegt werden, wie genau die Tatbestandsmerkmale von § 2 Abs. 3 S. 1 UmwRG das „Schlummern“ der Einlegungsfristen ermöglichen. Dabei wird sich herausstellen, dass die Vorschrift einen nicht zu unterschätzenden praktischen Anwendungsbereich hat.

1. Fehlen und Fehlerhaftigkeit einer Bekanntgabe

Zunächst sei klargestellt, dass die Tatbestandsvoraussetzung „weder öffentlich bekannt gemacht noch der Vereinigung bekannt gegeben“ nicht nur dann erfüllt ist, wenn die Bekanntgabe vollständig unterblieben ist, sondern auch, wenn sie fehlerhaft durchgeführt

wurde,⁵² sofern keine Heilung durch anderweitige Rechtsvorschriften vorgesehen ist.⁵³

2. „nach den geltenden Rechtsvorschriften“

Die relative Frist des § 2 Abs. 3 S. 1 UmwRG greift gemäß ihrem Wortlaut, wenn die Verwaltungsentscheidung „nach den geltenden Rechtsvorschriften“ weder öffentlich bekannt gemacht noch der Vereinigung bekannt gegeben worden ist.

Damit sind nach einhelliger Meinung nicht nur Fälle gemeint, in denen die öffentliche Bekanntgabe oder Einzelbekanntmachung „nach den geltenden Rechtsvorschriften“ unterblieben ist, sondern auch für Fälle, in denen sie *entgegen* den geltenden Rechtsvorschriften unterblieben ist.⁵⁴ Die letztere, dem Wortlaut eigentlich widersprechende Variante dürfte wohl regelmäßig auch die erste Assoziation des Rechtsanwenders zum Anwendungsbereich der Vorschrift sein.

Die Aufspaltung des Anwendungsbereichs durch den Passus „nach den geltenden Rechtsvorschriften“ in diese beiden Fallgruppen mit jeweils gleicher Rechtsfolge ist daher rechtstechnisch obsolet,⁵⁵ für die Rechtsanwendung irrelevant und folglich auch zu streichen.

Sie verdeutlicht jedoch ein praktisches Regel-Ausnahme-Verhältnis und wird daher im Folgenden zur Gliederung der tatbestandsrelevanten Fallgruppen herangezogen.

3. Fallgruppen nach Bekanntgabeart

Nun soll verdeutlicht werden, dass das Vorliegen des Tatbestands von § 2 Abs. 3 S. 1 UmwRG kein seltenes Phänomen, sondern in einigen Fällen sogar die Regel ist. Und zwar selbst dann, wenn man von einer Verwaltung ausgeht, die grds. rechtmäßig handelt.

⁵² Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer (Begr.), UmwRG, 102. EL 2023, § 2 Rn. 44.

⁵³ Kment, in: Beckmann/Kment (Hrsg.), UVPg/UmwRG, 6. Aufl. 2023, UmwRG, § 2 Rn. 39.

⁵⁴ Vgl. Bunge, UmwRG, 2. Aufl. 2019, § 2 Rn. 92 ff.; vgl. auch Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer (Begr.), UmwRG, 102. EL 2023, § 2 Rn. 44, 46.

⁵⁵ Siehe daher unten den Vorschlag zur Streichung dieses Passus → Kap. 5 B) 5.

a) Öffentliche Bekanntmachung vorgesehen

Wenn eine öffentliche Bekanntmachung vorgesehen ist, dann ist das Fehlen oder die Fehlerhaftigkeit der öffentlichen Bekanntmachung der gesetzliche Ausnahmefall, weil das Fehlen oder die Fehlerhaftigkeit dann nicht „nach den geltenden Rechtsvorschriften“, sondern *entgegen* den geltenden Rechtsvorschriften erfolgt.

Im Bereich der Verwaltungsakte ist eine öffentliche Bekanntmachung für alle Verwaltungsentscheidungen i.S.d. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und 2 UmwRG (Zulassungsentscheidungen für potenziell UVP-pflichtige Vorhaben und bestimmte immissionsschutzrechtliche Genehmigungen) vorgeschrieben.⁵⁶ Dies sehen die Bestimmungen des jeweils einschlägigen Fachrechts vor: So gilt § 27 UVPG i.V.m. § 74 Abs. 5 S. 2 VwVfG für die Klagegegenstände des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UmwRG und so gelten § 10 Abs. 7, 8 BImSchG, § 17 Abs. 1a S. 4 BImSchG, § 4 Abs. 2 S. 3 IZÜV und § 21a DepVO für die Klagegegenstände des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 UmwRG.

b) Öffentliche Bekanntmachung nicht vorgesehen

Wenn eine öffentliche Bekanntmachung *nicht* vorgesehen ist, dann ist das Fehlen oder die Fehlerhaftigkeit der öffentlichen Bekanntmachung der gesetzliche Regelfall, weil das Fehlen oder die Fehlerhaftigkeit dann im Einklang mit dem Wortlaut von § 2 Abs. 3 S. 1 UmwRG „nach den geltenden Rechtsvorschriften“ erfolgt.

Dies ist der Fall, wenn weder eine Umweltverträglichkeitsprüfung noch eine Öffentlichkeitsbeteiligung erforderlich ist,⁵⁷ also z.B. bei einer Plangenehmigung (vgl. Art. 74 Abs. 6 S. 1 Nr. 3, S. 2 VwVfG) oder einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung einer Anlage im vereinfachten Verfahren (vgl. § 19 Abs. 2 BImSchG), sowie bei Klagegegenständen nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 UmwRG.

⁵⁶ Dazu Bunge, UmwRG, 2. Aufl. 2019, § 2 Rn. 92, 97 f.; Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer (Begr.), UmwRG, 102. EL 2023, § 2 Rn. 45.

⁵⁷ Dazu Bunge, UmwRG, 2. Aufl. 2019, § 2 Rn. 93 f.,

c) Einzelbekanntgabe vorgesehen

Wenn eine Einzelbekanntgabe an die Vereinigung vorgesehen ist, dann ist das Fehlen oder die Fehlerhaftigkeit der Einzelbekanntgabe der gesetzliche Ausnahmefall, weil das Fehlen oder die Fehlerhaftigkeit dann nicht „nach den geltenden Rechtsvorschriften“, sondern *entgegen* den geltenden Rechtsvorschriften erfolgt.

Es bestehen verschiedene Vorschriften, die eine Einzelbekanntgabe vorsehen.⁵⁸ Nach § 74 Abs. 4 S. 1 VwVfG ist der Planfeststellungsbeschluss nicht nur dem Träger des Vorhabens, sondern auch „denjenigen, über deren Einwendungen entschieden worden ist, und den Vereinigungen, über deren Stellungnahmen entschieden worden ist, zuzustellen“. Auch nach § 10 Abs. 7 BImSchG ist der Genehmigungsbescheid nicht nur dem Antragsteller, sondern auch „den Personen, die Einwendungen erhoben haben, zuzustellen“. Das Erfordernis einer Einzelbekanntgabe kann sich aber auch aus dem UmwRG selbst ergeben. So sieht § 7 Abs. 1 S. 1 UmwRG vor: „Ist für Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 oder 6 nach den geltenden Rechtsvorschriften keine öffentliche Bekanntmachung vorgeschrieben, so hat die zuständige Behörde die im Einzelfall getroffene Entscheidung mit Rechtsbehelfsbelehrung einer oder mehreren genau zu bezeichnenden Personen oder Vereinigungen bekannt zu geben, wenn dies beantragt wird 1. vom Antragsteller des Verwaltungsaktes nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 oder 2. von demjenigen, an den die Behörde den Verwaltungsakt nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 gerichtet hat.“

d) Einzelbekanntgabe nicht vorgesehen

Wenn eine Einzelbekanntgabe an die Vereinigung *nicht* vorgesehen ist, dann ist das Fehlen oder die Fehlerhaftigkeit der Einzelbekanntgabe der gesetzliche Regelfall, weil das Fehlen oder die Fehlerhaftigkeit dann im Einklang mit dem Wortlaut von § 2 Abs. 3 S. 1 UmwRG „nach den geltenden Rechtsvorschriften“ erfolgt.

⁵⁸ Bunge, UmwRG, 2. Aufl. 2019, § 2 Rn. 99.

e) Ergebnis

Der Hauptanwendungsbereich der relativen Einlegungsfristen dürfte sich letztlich auf Fälle erstrecken, in denen die Bekanntgabe der Verwaltungsentscheidung gar nicht erst vorgesehen ist. In diesen Fällen ist das Fehlen der Bekanntgabe der Regelfall; Die Bekanntgabe unterbleibt dann auf rechtmäßige Weise – nämlich „nach den geltenden Rechtsvorschriften“. In diesen Fällen ist die Einlegungsfrist quasi automatisch relativ.

III. Mögliche Rechtsfolge: „schlummernde“ Einlegungsfristen

§ 2 Abs. 3 S. 1 UmwRG ordnet an, dass der Umwelt-Rechtsbehelf binnen eines Jahres eingelegt werden muss, „nachdem die Vereinigung von der Entscheidung Kenntnis erlangt hat oder hätte erlangen können“. Im Folgenden soll dargestellt werden, dass weder Kenntnis noch die Möglichkeit der Kenntnisnahme ohne Weiteres vorliegen bzw. im Prozess beweisbar sind. Dies führt dazu, dass in vielen Fällen der Fristbeginn nicht ausgelöst wird und die Frist somit „schlummert“.⁵⁹

1. Kenntnis

a) Anforderungen

Eine Kenntnis von der Verwaltungsentscheidung muss nach h.M. mehr als nur die bloße Tatsache umfassen, dass überhaupt eine Entscheidung ergangen ist. Die Regelung verlangt auch, dass der Vereinigung die gesamte Entscheidung einschließlich der Begründung und damit ihrer umweltrechtlichen Relevanz bekannt wird.⁶⁰ Dabei ist in personeller Hinsicht auf den Vorstand oder eine zur Vertretung und Einlegung von Rechtsbehelfen befugte Person abzustellen.⁶¹

⁵⁹ Vgl. VGH München, Urt. v. 7.2.2023 – 22 B 21.2417, juris Rn. 66.

⁶⁰ *Kment*, Rechtsbehelfe von Umweltvereinigungen, NVwZ 2018, 921 (926); *Kment*, in: Beckmann/Kment (Hrsg.), UVPg/UmwRG, 6. Aufl. 2023, UmwRG, § 2 Rn. 41; *Bunge*, UmwRG, 2. Aufl. 2019, § 2 Rn. 101; *Schlacke*, in: Gärditz (Hrsg.), VwGO, 2. Aufl. 2018, UmwRG, § 2 Rn. 48; *Happ*, in: Eyermann (Hrsg.), VwGO, 16. Aufl. 2022, UmwRG, § 2 Rn. 15.

⁶¹ *Kment*, Rechtsbehelfe von Umweltvereinigungen, NVwZ 2018, 921 (926); *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), UmwRG, 102. EL 2023, § 2 Rn. 48; *Bunge*, UmwRG, 2. Aufl. 2019, § 2 Rn. 104; *Schlacke*, in: Gärditz (Hrsg.), VwGO, 2. Aufl. 2018, UmwRG, § 2 Rn. 48; *Happ*, in: Eyermann (Hrsg.), VwGO, 16. Aufl. 2022, UmwRG, § 2 Rn. 15.

Das Erfordernis, dass die gesamte Entscheidung einschließlich der Begründung bekannt werden muss, ist teleologisch schwer nachvollziehbar,⁶² da diese Informationen selbst i.R.e. öffentlichen Bekanntmachung nicht mitgeteilt werden. Eine solche muss nach § 41 Abs. 4 S. 1 VwVfG nur den verfügbaren Teil der Verwaltungsentscheidung enthalten.⁶³ Der öffentlichen Bekanntmachung kommt somit im Hinblick auf ihre Unvollständigkeit insbesondere eine Anstoßfunktion für eine tatsächliche Einsichtnahme zu. Wenn eine inhaltlich sehr begrenzte öffentliche Bekanntmachung die regelmäßige Frist auslösen kann, ohne dass von der Verwaltungsentscheidung Kenntnis genommen wird, erscheint es fragwürdig, dass an die Kenntnis im Rahmen von Einzelbekanntgaben insoweit deutlich höhere Anforderungen gestellt werden.

b) Schwierige Nachweisbarkeit

Ungeachtet der genauen Anforderungen an eine positive Kenntnis dürfte der Nachweis, dass die klagende Vereinigung von der Entscheidung Kenntnis erlangt hat, in der Praxis nur schwer zu erbringen sein. Dies wird regelmäßig nur möglich sein, wenn sich die Vereinigung schon am Verwaltungsverfahren beteiligt hat und im Zuge dessen eine Kommunikation zwischen ihr und der Behörde und dem Vorhabenträger dokumentiert wurde, der sich die Kenntnis entnehmen lässt.

Wenn die Vereinigung hingegen am Verwaltungsverfahren *nicht* beteiligt war, ist sie lediglich „Dritte“ und daher in einen solchen Kommunikationsprozess nicht eingebunden. Wenn sie von der Entscheidung erfährt (z.B. über die Medien), dann geschieht dies lediglich „bei Gelegenheit“, ohne dass es von Seiten der Behörde dokumentiert wird. Bei solchen „unbeteiligten“ Vereinigungen wird die etwaige Kenntnis der Verwaltungsentscheidung lediglich ein Internum darstellen. Es ist nicht anzunehmen, dass die Behörde – die insofern die

⁶² Daher wohl zurecht a.A. *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), UmwRG, 102. EL 2023, § 2 Rn. 48.

⁶³ *Baer*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG, 3. EL 2022, § 41 Rn. 98; *U. Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 41 Rn. 167 ff.

Darlegungslast⁶⁴ trifft – oder der Vorhabenträger dieses Internum in einem Prozess beweisen könnten. Da regelmäßig nur eine sehr geringe Anzahl von Vereinigungen an einem konkreten Verwaltungsverfahren beteiligt wird, handelt es sich bei den „unbeteiligten“ Vereinigungen um die große Mehrheit aller anerkannten und potenziell klagebefugten Umweltvereinigungen.

2. Möglichkeit der Kenntnisnahme

a) Unschärfe des Begriffs des „Kennenkönnens“

Die Einlegungsfrist beginnt alternativ zur tatsächlichen Kenntnis auch in dem Moment zu laufen, in dem die Vereinigung Kenntnis von der Verwaltungsentscheidung „hätte erlangen können“ (nicht: müssen). In terminologischer Hinsicht ist daher von einem „Kennenkönnen“ auszugehen – und nicht von einem „Kennenmüssen“, wie in Literatur und Rechtsprechung zu finden, die hier offenbar nicht differenzieren. Es zeigt sich insofern eine gewisse Begriffsunschärfe.

Dass eine synonyme Verwendung dieser beiden Begriffe („Kennenkönnen“ und des „Kennenmüssen“) problematisch ist, zeigt eine genauere Analyse ihrer Bedeutungen. Für die Berechnung von Fristen gelten nach § 57 Abs. 2 VwGO i.V.m. § 222 Abs. 1 ZPO die Vorschriften des BGB. Dies sind primär die §§ 187 ff. BGB. Zur Fristberechnung gehört auch die Bestimmung des Fristbeginns und damit die Konkretisierung des Begriffs des „Kennenkönnens“. Dieser muss sich also ebenfalls aus dem BGB ergeben. Der Begriff des „Kennenkönnens“ selbst ist nicht legaldefiniert. Folglich kann man sich den Bedeutungsgehalt nur über eine Abgrenzung vom ähnlichen Begriff des „Kennenmüssens“ erschließen. Letzterer ist in § 122 Abs. 2 BGB legaldefiniert als „infolge von Fahrlässigkeit nicht kennen“. Fahrlässigkeit wiederum ist nach § 276 Abs. 1 BGB eine Form des Verschuldens. Soweit also i.R.d. § 2 Abs. 3 S. 1 UmwRG auf eine

⁶⁴ Kment, in: Beckmann/Kment (Hrsg.), UVPG/UmwRG, 6. Aufl. 2023, UmwRG, § 2 Rn. 41.

schuldhafte Unkenntnis⁶⁵ abgestellt wird, geht dieses Begriffsverständnis wegen des Elements der Vorwerfbarkeit eher in Richtung „Kennenmüssen“.

Dies entspricht jedoch nicht dem tatsächlichen Wortlaut des § 2 Abs. 3 S. 1 UmwRG, der von einem „Kennenkönnen“ ausgeht. Ein Element der Vorwerfbarkeit sollte beim „Kennenkönnen“ gerade nicht erforderlich sein. Ein „Kennenkönnen“ müsste daher weiter sein als ein „Kennenmüssen“. Bei der Auslegung dieses Begriffs sollte also nicht der Maßstab der Fahrlässigkeit anzulegen, sondern von einem weiteren, sorgfaltsunabhängigen Verständnis auszugehen sein.

Wenn man das Element der Vorwerfbarkeit jedoch auf diese Weise vom „Kennenkönnen“ abkoppelt, droht die Vereinigungsspezifität dieses Tatbestandsmerkmals verloren zu gehen. Dann müsste das „Kennenkönnen“ ohne besondere Rücksicht auf die Sorgfalt der im jeweiligen Einzelfall klagenden Umweltvereinigung nach einheitlichen Anforderungen bzw. objektiven Maßstäben bejaht oder abgelehnt werden können. Dann würden zwar die Fristen für alle Vereinigungen gleichlaufen – was wünschenswert wäre. Ob dies vom Gesetzgeber so beabsichtigt war, darf jedoch bezweifelt werden. Damit bleibt unklar, wo genau der Begriff des „Kennenkönnens“ zwischen „Kennenmüssen“ und einem allgemeingültigen, vereinigungsunspezifischen Verständnis anzusiedeln ist. Hier wäre eine gesetzgeberische Klarstellung wünschenswert.

b) Auslegung i.S.d. Baunachbarrechts

Ungeachtet der Begriffsunschärfe werden zur Konkretisierung des Tatbestandsmerkmals des „Kennenkönnens“ jedenfalls die zum Baunachbarrecht aufgestellten Grundsätze zur Verwirkung (wonach die Beeinträchtigung eines subjektiven öffentlichen Rechts erkennbar sein muss) auf die Konstellation des Umwelt-Rechtsbehelfs übertragen. Ein „Kennenkönnen“ i.S.d. Norm liegt demnach vor, wenn sich der

⁶⁵ *Kment*, Rechtsbehelfe von Umweltvereinigungen, NVwZ 2018, 921 (926); *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), UmwRG, 102. EL 2023, § 2 Rn. 49.

Vereinigung aufgrund objektiver Umstände (erkennbare Baumaßnahmen oder anderweitige Information) aufdrängen musste, dass eine Entscheidung ergangen ist,⁶⁶ und dass die Möglichkeit des Vorliegens der Begründetheitsvoraussetzungen des § 2 Abs. 4 UmwRG besteht.⁶⁷

c) Unpassendheit für das Umweltrecht

Die Übertragung der Grundsätze des Baunachbarrechts auf den Umwelt-Rechtsbehelf ist jedoch nicht sachgerecht. Aufgrund struktureller Besonderheiten des Umweltrechts gibt es oft keine greifbaren Anknüpfungspunkte für ein Aufdrängen der Verwaltungsentscheidung, sodass sich ein „Kennenkönnen“ nach dem Maßstab des Baunachbarrechts nur schwer begründen lässt.

aa) Fehlen subjektiver öffentlichen Rechte

Zum einen handelt es sich im Baunachbarrecht, mithin im Individualrechtsschutz, um eine Situation, in der der Kläger – anders als beim Umwelt-Rechtsbehelf – eine subjektive öffentliche Rechtsposition am betreffenden Grundstück innehat. Der Berechtigte hat immer eine gewisse tatsächliche Nähebeziehung zu seinem subjektiven öffentlichen Recht. So wird ein Eigentümer sein Eigentum im Regelfall (zumindest latent) überwachen. Er hat es also „im Blick“ und nimmt objektive Veränderungen in der unmittelbaren Umgebung, die sich auf sein Grundstück negativ auswirken können, unweigerlich zeitnah wahr.

Im Umweltrecht gibt es hingegen keinen Berechtigten, dem die betroffenen „Rechtsgüter“ unmittelbar zugeordnet sind. Daher besteht zwischen den Umweltvereinigungen und den betroffenen Naturgütern auch keine vergleichbare Nähebeziehung. Dementsprechend ist es hier

⁶⁶ VGH München, Urt. v. 7.2.2023 – 22 B 21.2417, juris Rn. 57; *Bunge*, UmwRG, 2. Aufl. 2019, § 2 Rn. 102 f.; *Schlacke*, in: Gärditz (Hrsg.), VwGO, 2. Aufl. 2018, UmwRG, § 2 Rn. 48; *Kment*, in: Beckmann/Kment (Hrsg.), UVPg/UmwRG, 6. Aufl. 2023, UmwRG, § 2 Rn. 41; *Kment*, Rechtsbehelfe von Umweltvereinigungen, NVwZ 2018, 921 (926); *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), UmwRG, 102. EL 2023, § 2 Rn. 48.

⁶⁷ OVG Münster, Beschl. v. 25.9.2015 – 8 A 970/15, juris Rn. 14; *Bunge*, UmwRG, 2. Aufl. 2019, § 2 Rn. 103.

deutlich schwieriger zu bestimmen, welche Vereinigung im Einzelfall eine Sorgfaltspflicht i.S.d. Grundsätze des Baunachbarrechts trifft, objektive Veränderungen der Naturgüter wahrzunehmen, die bei großen Infrastrukturprojekten zudem oft im wenig frequentierten Außenbereich liegen. Auch wenn hierfür tatsächlich vereinzelte Umweltvereinigungen identifiziert werden könnten, so würde dies nicht für den Rest aller übrigen anerkannten Umweltvereinigungen gelten.

Eine bloße Veröffentlichung erteilter Bescheide auf den Internetseiten einer Behörde dürfte insofern für ein „Kennenkönnen“ eher nicht genügen.⁶⁸ So veröffentlichte Informationen drängen sich einer Vereinigung nicht ohne Weiteres auf. Dafür gibt es zu viele Verwaltungsentscheidungen, die täglich von deutschen Behörden veröffentlicht werden.⁶⁹ Es ist wohl kaum davon auszugehen, dass Vereinigungen – auch nicht solche, die mit einer allgemein und unbestimmt formulierten Satzung das gesamte Spektrum des Umweltrechts abbilden – im Rahmen ihres Tagesgeschäfts die gesamte umweltrechtlich relevante Genehmigungslandschaft im deutschen Bundesgebiet sichten und überschlüssig auf Verstöße gegen Umweltrecht prüfen. Dies würde zu einer Beobachtungspflicht führen, die von den Umweltvereinigungen nicht geleistet werden kann.⁷⁰ Noch offensichtlicher werden die Schwierigkeiten im Kontext von grenzüberschreitenden Sachverhalten mit Beteiligung ausländischer Umweltvereinigungen,⁷¹ bei denen sich der örtliche Bezug zum beeinträchtigten Naturgut noch loser gestaltet.

bb) Schwierige Erkennbarkeit von Umweltauswirkungen

Zum anderen ist die Möglichkeit des Vorliegens der Begründetheitsvoraussetzungen des § 2 Abs. 4 UmwRG auch nicht immer ohne Weiteres erkennbar.

⁶⁸ VG Würzburg, Urt. v. 24.11.2020 – W 4 K 18.500, juris Rn. 44.

⁶⁹ Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 8.9.2015 – OVG 11 S 22.15, juris Rn. 22.

⁷⁰ OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 8.9.2015 – OVG 11 S 22.15, juris Rn. 22; VG Würzburg, Urt. v. 24.11.2020 – W 4 K 18.500, juris Rn. 45.

⁷¹ Vgl. *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, 2008, S. 290.

Im Baunachbarrecht kann ein Rechtsverstoß oft bereits an der schlichten Anwesenheit eines Baukörpers festgemacht oder wegen der Eröffnung einer Baustelle erahnt werden. Auch wenn mangels Baufortschritt ggf. Einsicht in die Bauunterlagen genommen werden muss, so ist der relevante Sachverhalt spätestens dort unmittelbar und mit „bloßem Auge“ erkennbar.

Im Umweltrecht ist es hingegen regelmäßig nicht die Bausubstanz der Anlage selbst, die bspw. schädliche Umwelteinwirkungen verursacht. Oft geht es – gerade im Zusammenhang mit dem Vorsorgeprinzip – um die beim Betrieb der Anlage freigesetzten unwägbaren Stoffe, deren teils diffuse Wirkungszusammenhänge nur mit technischen Messinstrumenten festgestellt werden können. Dies herauszufinden ist wesentlich aufwändiger als die entsprechende Sichtprüfung im Baunachbarrecht. Selbst die Sichtung ggf. veröffentlichter Bescheide auf den Internetseiten einer Behörde würde hierzu nicht unbedingt genügen. Die Vereinigungen haben zwar einen Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen nach § 3 Abs. 1 S. 1 UIG. Einem Auskunftersuchen werden aber in vielen Fällen bspw. Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse nach § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 UIG als Ablehnungsgrund entgegenstehen. Gleiches gilt für den Anspruch nach § 1 Abs. 1 IFG und den Ausschlussgrund des Schutzes von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen nach § 6 IFG. Sofern es einer Vereinigung gelingen mag, Einsicht in eine Genehmigung zu erhalten, wird es sich nicht um die Gesamtgenehmigung, sondern lediglich um den verfügenden Teil ohne Begründung handeln, sodass eine Vorprüfung der Verwaltungsentscheidung durch die Vereinigung nicht möglich ist. Allein daraus ist kaum ersichtlich, ob umweltrechtliche Vorschriften verletzt werden.

Dies führt dazu, dass eine Vereinigung in der Praxis regelmäßig ins Blaue hinein klagen muss. Der genaue Sachverhalt wird sich erst im Lauf des Umwelt-Rechtsbehelfsverfahrens bspw. über Gutachten offenbaren. Vor diesem Hintergrund erscheint es nur schwer möglich, der Umweltvereinigung ein „Kennenkönnen“ nachzuweisen.

d) Neu anzuerkennende Vereinigungen

Im Übrigen ist ein „Kennenkönnen“ bei Umweltvereinigungen, die zum Zeitpunkt der Einlegung des Umwelt-Rechtsbehelfs noch nicht offiziell anerkannt waren oder erst kurz vor Einlegung des Umwelt-Rechtsbehelfs anerkannt wurden, noch schwieriger zu begründen.

Nach dem Wortlaut des § 2 Abs. 3 S. 1 UmwRG beginnt die Jahresfrist zu laufen, nachdem „die Vereinigung“ von der Entscheidung Kenntnis erlangt hat oder hätte erlangen können. Damit unterliegt dieser Vereinigungsbegriff zunächst keiner Einschränkung. Insbesondere ist nicht ausdrücklich von einer „nach § 3 anerkannten inländischen oder ausländischen Vereinigung“ die Rede, wie dies in § 2 Abs. 1 S. 1 UmwRG der Fall ist, sondern nur ganz allgemein von einer „Vereinigung“.

Gleichwohl wird ein „Kennenkönnen“ schwer begründbar sein: Wenn die o.g. Beobachtungspflicht bzw. Informationsobliegenheit schon eine anerkannte Vereinigung, die das Klagerecht bereits besitzt, nur schwer treffen kann,⁷² so muss dies erst recht für eine Vereinigung gelten, die noch nicht anerkannt ist und noch gar kein Klagerecht hat. Von einer Vereinigung ohne Klagerecht kann nämlich nicht erwartet werden, dass sie die Voraussetzungen für diverse potenzielle Klagen im Auge behält. Man könnte sich daher auf den Standpunkt stellen, dass der sich aus den Grundsätzen des Baunachbarrechts ergebende Sorgfaltsmaßstab erst ab Anerkennung oder frühestens ab dem Zeitpunkt der Stellung des Anerkennungsantrags angelegt werden kann.⁷³

Das würde wiederum bedeuten, dass die Jahresfristen des § 2 Abs. 3 UmwRG für „neue“ Umweltvereinigungen erst mit der (in der Zukunft liegenden) Anerkennung oder frühestens mit Antragstellung zu laufen beginnen.⁷⁴ Die Fristläufe für Verwaltungsentscheidungen mit

⁷² Siehe oben → c).

⁷³ A.A. VGH München, Urt. v. 7.2.2023 – 22 B 21.2417, juris Rn. 61.

⁷⁴ Speziell für die unten (vgl. → Kap. 4 A) III.) noch interessierende Vereinigung „Greenpeace“ wäre dabei nicht auf den Zeitpunkt des ursprünglichen Anerkennungsantrags vom 22.4.2015 abzustellen, sondern frühestens auf den Zeitpunkt, in dem die Anerkennung in Einklang mit dem Gesetz erteilt werden kann,

Bekanntgabemangel würden dann bei jedem neuen Anerkennungsvorgang einer Umweltvereinigung neu ausgelöst. Dies wäre gerade im Zusammenhang mit ideologisch handelnden Vereinigungen⁷⁵ von Bedeutung, von denen eine nicht unerhebliche Klagetätigkeit zu besorgen ist.

Dies offenbart einmal mehr, dass der unscharfe Begriff des „Kennenkönnens“ durch den Gesetzgeber präzisiert werden sollte.

IV. Ausnahmen

An dieser Stelle sollen zur Klarstellung die Fälle abgegrenzt werden, für die ein „Schlummern“ der Einlegungsfrist nicht bzw. nur in begrenztem Ausmaß in Betracht kommt.

1. Verwaltungsakte nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 und 6 UmwRG

Für Klagegegenstände nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 und 6 UmwRG kann die relative Einlegungsfrist nur begrenzt „schlummern“, denn für diese gilt die Spezialvorschrift des § 2 Abs. 3 S. 2 UmwRG, die wiederum eine absolute Höchstfrist⁷⁶ („spätestens binnen zweier Jahre, nachdem der Verwaltungsakt erteilt wurde“) zur Einlegung eines Umwelt-Rechtsbehelfs vorsieht.

2. Pläne und Programme

Verwaltungsentscheidungen i.S.d. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG, also Pläne und Programme, sind ebenfalls gänzlich von diesem Phänomen ausgenommen, weil sie nicht in den Anwendungsbereich von § 2 Abs. 3 S. 1 UmwRG fallen.

Für die Einlegung des gegen sie statthaften Umwelt-Rechtsbehelfs in Gestalt des Normenkontrollantrags gilt nach § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO die absolute Jahresfrist ab dem Zeitpunkt der öffentlichen Bekanntmachung.⁷⁷ Dies gilt nicht nur, wenn die Bekanntgabe

also frühestens auf den Zeitpunkt der Streichung des Jedermann-Prinzips i.S.d. § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 UmwRG.

⁷⁵ Siehe dazu unten → Kap. 4 A) III.

⁷⁶ *Hinzen*, Plankontrolle durch Umweltverbände, 2023, S. 186; *Kment*, in: Beckmann/Kment (Hrsg.), UVPg/UmwRG, 6. Aufl. 2023, UmwRG, § 2 Rn. 42; *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), UmwRG, 102. EL 2023, § 2 Rn. 41.

⁷⁷ *Ziekow*, in: Sodan/Ziekow (Hrsg.), VwGO, 5. Aufl. 2018, § 47 Rn. 118 ff.

ordnungsgemäß erfolgt ist, sondern auch, wenn sie fehlerhaft erfolgt ist, denn die ordnungsgemäße Bekanntgabe ist keine Voraussetzung für den Fristbeginn nach § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO.⁷⁸ Da diese Frist kein vereinigungsspezifisches Element enthält, ist ein „Schlummern“ hier nicht denkbar. An diesem Befund kann auch § 2 Abs. 3 S. 1 UmwRG nichts ändern. Diese Vorschrift findet – entgegen ihrem Wortlaut – auf Normenkontrollanträge keine Anwendung.⁷⁹

Dies ist insofern bemerkenswert, als dies die einzige Konstellation bei Umwelt-Rechtsbehelfen ist, in der ein Bekanntgabefehler der Behörde nicht mit einer verlängerten Rechtsbehelfsfrist sanktioniert wird.

V. Verfassungsrechtliche Bedenken bzgl. der Wiedereinsetzung nach § 60 VwGO

Im Folgenden soll noch gezeigt werden, dass das sich aus den „schlummernden“ Einlegungsfristen ergebende, verzögerte Fristende maßgeblich bleibt und nicht noch weiter zulasten der Vorhabenträger relativiert werden kann. Das Fristende kann insbesondere nicht noch weiter durch eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand nach § 60 VwGO hinausgezögert werden, wie sie im Individualrechtsschutz bspw. bei unverschuldetem Abhandenkommen von Unterlagen⁸⁰ oder höherer Gewalt durch rechts- oder treuwidriges Verhalten der Behörde⁸¹ in Betracht kommt. Denn die Anwendung der Vorschrift auf die Einlegungsfrist des Umwelt-Rechtsbehelfs ist unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten problematisch.⁸²

⁷⁸ Ziekow, in: Sodan/Ziekow (Hrsg.), VwGO, 5. Aufl. 2018, § 47 Rn. 289; Panzer/Schoch, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO, 44. EL 2023, § 47 Rn. 36.

⁷⁹ Dazu Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer (Begr.), UmwRG, 102. EL 2023, § 2 Rn. 43; a.A. Bunge, UmwRG, 2. Aufl. 2019, § 2 Rn. 95; unklar Schlacke, in: Gärditz (Hrsg.), VwGO, 2. Aufl. 2018, UmwRG, § 2 Rn. 49.

⁸⁰ Czybulka/Kluckert, in: Sodan/Ziekow (Hrsg.), VwGO, 5. Aufl. 2018, § 60 Rn. 99.

⁸¹ BVerwG, Urt. v. 31.7.2012 – 4 A 5000/10, juris Rn. 36 ff. im Zusammenhang mit der Planfeststellung für den Flughafen Berlin Brandenburg International; vgl. Czybulka/Kluckert, in: Sodan/Ziekow (Hrsg.), VwGO, 5. Aufl. 2018, § 60 Rn. 116.

⁸² Die Wiedereinsetzungsmöglichkeit nicht problematisierend Fellenberg/Schiller, Rechtsbehelfe von Umweltvereinigungen und Naturschutzvereinigungen nach dem „Trianel-Urteil“ des EuGH (Rs. C-115/09), UPR 2011, 321 (326); Schumacher, Umweltrechtsbehelfsgesetz, UPR 2008, 13 (16); Bunge, UmwRG, 2. Aufl. 2019, § 2 Rn. 107.

Der Wiedereinsetzungsantrag befindet sich ebenso wie das Institut der Rechtskraft⁸³ im Spannungsfeld zwischen Rechtssicherheit und materieller Gerechtigkeit. In die zugrundeliegende Abwägung, ob ein Wiedereinsetzungsantrag zulasten der Rechtssicherheit ausnahmsweise statthaft sein sollte, sind aufseiten der materiellen Gerechtigkeit insbesondere die Garantie effektiven Rechtsschutzes gem. Art. 19 Abs. 4 GG, das Recht auf Gehör gem. Art. 103 Abs. 1 GG und die Grundrechte einzustellen.⁸⁴

Im Folgenden soll aufgezeigt werden, dass eine Wiedereinsetzungsmöglichkeit in die Einlegungsfrist des Umwelt-Rechtsbehelfs keiner dieser drei Rechtspositionen dienen kann. Eine Wiedereinsetzungsmöglichkeit würde sich somit in dem ihr zugrunde liegenden verfassungsrechtlichen Spannungsverhältnis einseitig zulasten der Rechtskraft auswirken.

1. Grundrechte

Der Wiedereinsetzungsantrag soll zum einen Grundrechte schützen. Hier wird deutlich, dass er auf das System des Individualrechtsschutzes zugeschnitten ist. Grundrechte sind genuin subjektive öffentliche Rechte und liegen damit gerade *nicht* im Anwendungsbereich des überindividuellen Umweltrechtsschutzes. Wenn und weil mit dem Umwelt-Rechtsbehelf jedoch keine Grundrechte verteidigt werden, kann aus grundrechtlichen Erwägungen auch kein Recht auf Wiedereinsetzung in den vorigen Stand hergeleitet werden.

2. Art. 103 Abs. 1 GG

Der Wiedereinsetzungsantrag soll ferner das Recht auf rechtliches Gehör aus Art. 103 Abs. 1 GG absichern.⁸⁵ Der Schutzbereich dieser Verfassungsnorm („Vor Gericht hat jedermann Anspruch auf rechtliches Gehör.“) erfasst in personeller Hinsicht ohne Weiteres auch Umweltvereinigungen. Allerdings erfordert er in sachlicher Hinsicht

⁸³ Siehe dazu unten → Kap. 5 A) I. 1.

⁸⁴ *Czybulka/Kluckert*, in: Sodan/Ziekow (Hrsg.), VwGO, 5. Aufl. 2018, § 60 Rn. 4 ff.; *Bier/Steinbeiß-Winkelmann*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO, 44. EL 2023, § 60 Rn. 3; *Hoppe*, in: Eyermann (Hrsg.), VwGO, 16. Aufl. 2022, § 60 Rn. 2.

⁸⁵ BVerfG, Beschl. v. 15.1.2014 – 1 BvR 1656/09E, juris Rn. 35.

u.a. eine unmittelbare rechtliche Beziehung zu einem bestimmten gerichtlichen Verfahren.⁸⁶

Dies kann zum einen eine *förmliche* Beteiligung sein. Eine solche förmliche Verfahrensbeteiligung beschränkt sich im Umwelt-Rechtsbehelfsverfahren im Wesentlichen auf Kläger und Beklagten bzw. Antragsteller und Antragsgegner, sowie ggf. Beigeladene.⁸⁷ Wenn eine Vereinigung den Umwelt-Rechtsbehelf verspätet einlegt, ist ein solches Verfahren jedoch gerade nicht zustande gekommen; sie ist dementsprechend auch nicht zur Klägerin bzw. Antragstellerin geworden.

Es kann zum anderen aber auch eine unmittelbare materielle Betroffenheit sein. Die Vereinigung müsste dann *durch die gerichtliche Entscheidung* unmittelbar rechtlich betroffen sein.⁸⁸ Jedoch steht, wenn ein Verfahren noch gar nicht in Gang gesetzt wurde, eine gerichtliche Entscheidung erst gar nicht an, durch die sie rechtlich betroffen werden könnte. Selbst wenn man insofern auf das *hypothetische* Verfahren bzw. die *hypothetische* gerichtliche Entscheidung abstellt, haben Umweltvereinigungen jedenfalls keine subjektiven öffentlichen Rechte, in denen sie unmittelbar materiell betroffen sein könnten.

Die Umweltvereinigung muss es also zunächst einmal vor Gericht „schaffen“, um sich auf das Recht auf rechtliches Gehör berufen zu können. Daher ist Art. 103 Abs. 1 GG auf die Situation der *Ingangsetzung* eines Verfahrens mangels Anhängigkeit eines Verfahrens nicht anwendbar. Ein solcher zeitlich vorgelagerter Gewährleistungsgehalt kann nur aus Art. 19 Abs. 4 GG hergeleitet werden.

⁸⁶ Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 102. EL 2023, Art. 103 Abs. 1 Rn. 44.

⁸⁷ Kment, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), GG, 17. Aufl. 2022, Art. 103 Rn. 10; Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 102. EL 2023, Art. 103 Abs. 1 Rn. 45.

⁸⁸ Kment, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), GG, 17. Aufl. 2022, Art. 103 Rn. 11; Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 102. EL 2023, Art. 103 Abs. 1 Rn. 48.

3. Art. 19 Abs. 4 GG

Der Wiedereinsetzungsantrag soll schließlich auch die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG stärken. Diese dient ihrerseits lediglich der Gewährleistung des (subjektiven) *Individualrechtsschutzes*. Objektive Beanstandungsverfahren sind von Art. 19 Abs. 4 GG nicht gefordert. Aus Art. 19 Abs. 4 GG folgt daher kein verfassungsunmittelbares Gebot zur Bereitstellung überindividueller Klagebefugnisse nach § 2 UmwRG.⁸⁹ Wenn jedoch bereits die Bereitstellung des Umwelt-Rechtsbehelfs (als objektives Beanstandungsverfahren)⁹⁰ nicht durch Art. 19 Abs. 4 GG geboten ist, kann auch eine bestimmte Ausgestaltung des Rechtsbehelfs (z.B. mit oder ohne Wiedereinsetzungsmöglichkeit) nicht geboten sein.⁹¹ Konsequenterweise kann auch Art. 19 Abs. 4 GG die Wiedereinsetzung für den Umwelt-Rechtsbehelf nicht rechtfertigen.

VI. Ausblick: zukünftige Anwendungsfälle

Im Zusammenhang mit Drittanfechtungsrechtsbehelfen sei abschließend noch erwähnt, dass sich für die Zukunft des UmwRG bereits weitere mögliche Anwendungsbereiche für „schlummernde“ Einlegungsfristen abzeichnen:

Das VG Schleswig hatte mit Beschluss vom 20.11.2019 – 3 A 113/18 dem EuGH Fragen zur Reichweite der Klagerechte von Umweltvereinigungen und zur Zulässigkeit von sog. Thermofenstern im Zusammenhang mit Dieselfahrzeugen vorgelegt. Der EuGH entschied zugunsten der klagenden Vereinigung, „dass es einer

⁸⁹ *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, 2008, S. 65 ff.; vgl. *Chladek*, Rechtsschutzverkürzung als Mittel der Verfahrensbeschleunigung, 2022, S. 124 f., 138; *Schwerdtfeger*, Beschleunigung durch Beschränkung des Rechtsschutzes?, ZUR 2023, 451 (454).

⁹⁰ *Kaniess*, Der Streitgegenstandsbegriff in der VwGO, 2012, S. 125 ff.; siehe unten → Kap. 3 A).

⁹¹ Vgl. *Kment*, Die Umweltverfassungsbeschwerde – Unionsrechtlich erzwungener Rechtsschutz von Umweltverbänden gegen die gesetzliche Standortwahl eines atomaren Endlagers, in: *Kment* (Hrsg.), FS Jarass, 2015, S. 301 (311, 315); *Rennert*, Verwaltungsrechtsschutz auf dem Prüfstand, DVBl. 2017, 69 (75); *Papier*, Rechtsschutzgarantie gegen die öffentliche Gewalt, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2010, § 177 Rn. 8; *Huber*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2018, Art. 19 Rn. 345 f. Skeptisch, aber offenlassend BVerfG, Beschl. v. 12.7.2018 – 1 BvR 1401/18, juris Rn. 3; BVerfG, Beschl. v. 18.9.2017 – 1 BvR 361/12, juris Rn. 11.

Umweltvereinigung [...] nicht verwehrt werden darf, eine Verwaltungsentscheidung, mit der eine EG-Typgenehmigung [...] vor einem innerstaatlichen Gericht anzufechten“,⁹² dass also eine dahingehende Verwaltungsentscheidung zulässiger Klagegegenstand eines Umwelt-Rechtsbehelfs sein muss.⁹³ Mit dieser Antwort könnte der EuGH bewirken, dass künftig nicht nur die dort verfahrensgegenständlichen EG-Typengenehmigungen, sondern umweltbezogene Produktzulassungen im Allgemeinen als neue Kategorie anfechtbarer Entscheidungen in den Katalog des § 1 Abs. 1 UmwRG aufgenommen werden (müssen). Als Reaktion auf dieses Urteil wurde vorgeschlagen, bei dieser Gelegenheit den Katalog des § 1 Abs. 1 S. 1 UmwRG durch eine Generalklausel zu ersetzen.⁹⁴

Das Urteil des EuGH ist für die vorliegende Untersuchung von hoher Tragweite und verdeutlicht, dass der Anwendungsbereich für „schlummernde“ Einlegungsfristen massiv anwachsen könnte, soweit Produktzulassungen und ähnliche Verwaltungsentscheidungen zu den Klagegegenständen hinzugefügt werden. Denn für viele dieser konkret-individuellen Rechtsakte ist keine öffentliche Bekanntmachung vorgesehen (so sind EG-Typengenehmigungen bspw. nur gegenüber dem Antragsteller bekanntzugeben).

⁹² EuGH, Urt. v. 8.11.2022 – C-873/19 (Deutsche Umwelthilfe), juris Rn. 81.

⁹³ EuGH, Urt. v. 8.11.2022 – C-873/19 (Deutsche Umwelthilfe), juris Rn. 81; *Guckelberger/Mitschang*, Klagerecht der Umweltvereinigungen gegen Kfz-Typengenehmigung, NJW 2022, 3747 (3749); ähnlich zuvor bereits *Fredel*, Das Umweltverbandsklagerecht gegen Einzelzulassungen von Kraftfahrzeugen, EurUP 2018, 535 (537 ff.).

⁹⁴ *Guckelberger*, Update in Sachen Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, NuR 2024, 73 (83); *Bunge*, Der Zugang zu Gerichten aufgrund des Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention, NuR 2023, 675 (683 f.); *Guckelberger/Mitschang*, Klagerecht der Umweltvereinigungen gegen Kfz-Typengenehmigung, NJW 2022, 3747 (3749); *Storzer*, Die umweltrechtliche Verbandsklage lernt Auto fahren, in: Verfassungsblog v. 21.11.2022, <https://verfassungsblog.de/umweltrechtliche-verbandsklage/>; zuvor bereits *Guckelberger*, Die Erweiterung der umweltrechtsbehelfsfähigen Gegenstände auf dem Prüfstand, NuR 2020, 217 (225); *Fredel*, Das Umweltverbandsklagerecht gegen Einzelzulassungen von Kraftfahrzeugen, EurUP 2018, 535 (546); *Klinger*, Novelle des Umweltrechtsschutzes – Der große Wurf?, ZUR 2016, 449 (450); vorsichtig zuvor noch *Buchberger*, Das Verbandsklagerecht der Umweltverbände – ein Streifzug, EurUP 2019, 377 (385); skeptisch zuvor noch *Schlacke/Römling*, in: *Schlacke/Schrader/Bunge* (Hrsg.), Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, S. 486 Rn. 96. Stattdessen für die Schaffung eines § 40a VwGO *Schlacke*, Dieselskandal und Verbandsklage, NVwZ 2023, 37 (41).

Des Weiteren könnte über eine Streichung des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 Hs. 2 UmwRG auch die weitestgehende Beschränkung der Klagegegenstände auf Rechtsakte mit Verwaltungsaktqualität aufgegeben werden. Dann würden neben den bisher rechtsbehelfsfähigen Plänen und Programmen i.S.d. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG auch Legislativakte (formelle Gesetze wie z.B. Bedarfspläne),⁹⁵ Rechtsverordnungen, privatrechtliche Handlungen (z.B. die privatisierte Daseinsvorsorge) oder staatliche Realakte über den Umwelt-Rechtsbehelf justiziabel werden, sofern sie Umweltrecht verletzen.⁹⁶

Ob für derartige ggf. hinzukommenden Rechtsbehelfsgegenstände relative, vereinigungsspezifische Fristen gelten würden, ist freilich noch unklar. Während für abstrakt-generelle Rechtsnormen mit öffentlichem Bekanntmachungserfordernis eher eine absolute Frist (ähnlich der für den Normenkontrollantrag) in Frage käme, bei der die Fristen nicht „schlummern“ könnten, würden konkret-individuelle Rechtsbehelfsgegenstände mangels öffentlichen Publizitätsakts eher § 2 Abs. 3 S. 1 UmwRG unterfallen, sodass ein „Schlummern“ möglich wäre.

C) Drittverpflichtungsrechtsbehelfe

Eine weitere Möglichkeit zur wiederholten Einlegung eines Umwelt-Rechtsbehelfs kann sich nach erfolglosen Drittverpflichtungsklagen auf Erlass eines den Vorhabenträger belastenden Verwaltungsakts ergeben.

Wie bereits gesehen, ist, wenn es sich zunächst um eine Drittverpflichtungsklage einer Umweltvereinigung auf Erlass eines den beigeladenen Vorhabenträger belastenden Verwaltungsakts (z.B. eine Aufsichtsmaßnahme) handelte, eine erneute Verpflichtungsklage der

⁹⁵ Dazu eingehend *Guckelberger*, Beschleunigung per Gesetz – über Sinn und Sinnhaftigkeit der Legalplanung, NuR 2023, 361 (365 ff.); *Chladek*, Rechtsschutzverkürzung als Mittel der Verfahrensbeschleunigung, 2022, S. 219; befürwortend auch *Wulff*, Rechtsschutzverkürzung als Mittel der Verfahrensbeschleunigung?, NVwZ 2023, 978 (981).

⁹⁶ *Storzer*, Die umweltrechtliche Verbandsklage lernt Auto fahren, in: Verfassungsblog v. 21.11.2022, <https://verfassungsblog.de/umweltrechtliche-verbandsklage/>.

zuvor erfolglos gebliebenen Umweltvereinigung auf Erlass dieses Verwaltungsakts unzulässig.⁹⁷

Eine *andere* Umweltvereinigung ist jedoch nicht daran gehindert, diesen Rechtsbehelf erneut einzulegen. Weder greift in diesem Fall das Mehrfachklageverbot, noch wird das abweisende Urteil gegenüber einer zuvor unbeteiligten Umweltvereinigung rechtskräftig. Die Unzulässigkeit des Umwelt-Rechtsbehelfs kann sich dann nur noch aus dem Versäumen der Klagefrist ergeben – die für Verpflichtungsklagen jedoch generell nicht besteht.

D) Inzidentprüfungen von Plänen und Programmen

I. Weitestgehendes Fehlen von „Zulässigkeitsbeschränkungen“

Eine weitere Möglichkeit zur wiederholten Prüfung einer Verwaltungsentscheidung besteht hinsichtlich Inzidentprüfungen von Plänen und Programmen i.S.d. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG. Sie ergibt sich aus dem Umstand, dass für Inzidentprüfungen kaum „Zulässigkeitsbeschränkungen“ bestehen. Dies liegt vor allem daran, dass es sich bei der Inzidentkontrolle nicht um einen eigenständigen Rechtsbehelf handelt und der inzident zu überprüfende Plan oder das inzident zu überprüfende Programm nicht unmittelbarer Verfahrensgegenstand wird. Für die Inzidentkontrolle gibt es daher kein Fristerfordernis.⁹⁸ Auch das zulässigkeitsbeschränkende Mehrfachklageverbot greift hier nicht.

Dementsprechend kann sich eine Unzulässigkeit wiederholter Inzidentprüfungen desselben Plans oder Programms durch die Umweltvereinigungen nur aus einer entgegenstehenden Rechtskraft ergeben. Im Folgenden soll gezeigt werden, dass dies nur in sehr engen Grenzen der Fall ist.

⁹⁷ Siehe oben → A) III. 3. b) bb).

⁹⁸ Dageförde, Prinzipale und inzidente Kontrolle desselben Bebauungsplanes, VerwArch 1988, 123 (125).

1. Entgegenstehende Rechtskraft nach Prinzipalkontrolle

Wird eine Prinzipalkontrolle einer Umweltvereinigung abgewiesen, erwächst die Rechtmäßigkeit der überprüften Rechtsnorm zwischen den Beteiligten in Rechtskraft. Dies gilt auch für zukünftige Inzidentkontrollen zwischen denselben Beteiligten,⁹⁹ d.h. zwischen der erfolglos gebliebenen Umweltvereinigung und der Behörde.

Eine strenge Beteiligtenidentität ist dabei nicht immer zwingend erforderlich: Greift diese Umweltvereinigung später einen auf diesem Plan oder Programm basierenden, einen Vorhabenträger begünstigenden Verwaltungsakt an, handelt es sich nicht mehr um dieselben Beteiligten, da der Vorhabenträger an der vorherigen Prinzipalkontrolle in der Regel nicht beteiligt war. Er wird nun erstmals beigeladen, sodass ihm gegenüber die Bindungswirkungen des § 121 VwGO nicht ohne Weiteres gelten. Gleichwohl kann die vorherige Prinzipalkontrolle gegenüber dem „neuen“ Beteiligten präjudiziell wirken: Soweit die ablehnende Entscheidung für ihn vorteilhaft ist, da bspw. seine Vorhabenzulassung auf dem Plan oder Programm beruht, sind seine subjektiven öffentlichen Rechte nach Art. 19 Abs. 4 GG nicht gefährdet. In diesem Fall kann § 121 VwGO teleologisch reduziert werden, sodass eine Drittwirkung der Rechtskraft entsteht.¹⁰⁰

Außerdem kann sich der Antragsgegner im Normenkontrollverfahren vom Rechtsbehelfsgegner der Inzidentkontrolle unterscheiden. Während die Prinzipalkontrolle gegen den Urheber der Rechtsnorm zu richten ist, ist bei der Inzidentkontrolle die Zulassungsbehörde der richtige Rechtsbehelfsgegner. Wenn aber insoweit der Urheber der Rechtsnorm, d.h. die sachnächste Stelle, i.R.d. Prinzipalkontrolle bereits Gelegenheit hatte, die Rechtsnorm zu verteidigen, bestehen

⁹⁹ *Dageförde*, Prinzipale und inzidente Kontrolle desselben Bebauungsplanes, *VerwArch* 1988, 123 (155); *Lindner*, in: Posser/Wolff/Decker (Hrsg.), *BeckOK VwGO*, 67. Ed. 2023, § 121 Rn. 45; *Kilian/Hissnauer*, in: *Sodan/Ziekow* (Hrsg.), *VwGO*, 5. Aufl. 2018, § 121 Rn. 93.

¹⁰⁰ Vgl. *Ziegemeier*, Die inzidente Normenkontrolle eines Bebauungsplans im Beitragsverfahren – Ein Beitrag zur Drittwirkung der Rechtskraft, *BayVBl.* 2006, 517 (520 f.).

keine Bedenken, die Rechtskraft auch in folgenden Inzidentkontrollen auf die Zulassungsbehörde zu beziehen.

Im Ergebnis bedeutet dies, dass eine Umweltvereinigung in jedem Fall an das Prozessergebnis einer von ihr selbst initiierten Prinzipalkontrolle gebunden bleibt. Da die Rechtskraft jedoch nur *inter partes* wirkt, bleibt es anderen Umweltvereinigungen unbenommen, eine erneute Inzidentkontrolle zu veranlassen.

2. Keine entgegenstehende Rechtskraft nach Inzidentkontrolle

Hatte eine Umweltvereinigung mit einer ersten Inzidentkontrolle keinen Erfolg, schließt dies eine erneute Inzidentkontrolle der Rechtsnorm (i.R.e. Umwelt-Rechtsbehelfs gegen eine andere Verwaltungsentscheidung, die auf der gleichen Rechtsnorm beruht) nicht aus. Denn die Inzidentkontrolle war nur einer von mehreren Prüfungsschritten auf dem Weg zum Gesamtergebnis des zugrundeliegenden Rechtsbehelfs und erwächst daher nicht in Rechtskraft. Die Rechtmäßigkeit der inzident kontrollierten Rechtsnorm ist insoweit nur eine Vorfrage, auf die sich die Rechtskraft nicht erstreckt.¹⁰¹ Eine Inzidentkontrolle präjudiziert daher umgekehrt auch nicht eine spätere Prinzipalkontrolle.¹⁰²

Dies bedeutet, dass eine Umweltvereinigung an das (Zwischen-) Prozessergebnis vorheriger Inzidentkontrollen nicht gebunden ist – weder hinsichtlich eigener Inzidentkontrollen noch hinsichtlich Inzidentkontrollen anderer Umweltvereinigungen.

II. Hohe quantitative Relevanz von Plänen und Programmen

Pläne und Programme i.S.d. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG stellen „eine signifikante Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten für die Genehmigung und Durchführung eines oder mehrerer Projekte“¹⁰³ auf. Sie werden nicht um ihrer selbst willen erarbeitet, vielmehr dienen sie

¹⁰¹ Dageförde, Prinzipale und inzidente Kontrolle desselben Bebauungsplanes, VerwArch 1988, 123 (124, 150).

¹⁰² BVerwG, Beschl. v. 29.1.1992 – 4 NB 22/90, juris Rn. 9; Panzer/Schoch, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO, 44. EL 2023, § 47 Rn. 9; Dageförde, Prinzipale und inzidente Kontrolle desselben Bebauungsplanes, VerwArch 1988, 123 (148 ff.).

¹⁰³ EuGH, Urt. v. 22.2.2022 – C-300/20 (Inntal Süd), juris Rn. 60 (Hervorhebung nicht im Original).

den Behörden in vielen Fällen als Rechtsgrundlage für zukünftige Verwaltungsakte. So kann die Behörde aufgrund eines Bebauungsplans *mehrere* Baugenehmigungen erteilen oder aufgrund des energierechtlichen Bundesbedarfsplans die Erforderlichkeit von Hochspannungsleitungen in *mehreren* Planfeststellungsbeschlüssen bejahen. Bei einer solchen behördlichen Einzelentscheidungen handelt es sich dann regelmäßig um einen Verwaltungsakt und somit ebenfalls um einen zulässigen Klagegegenstand nach § 1 Abs. 1 S. 1 UmwRG. Wenn dann zu einem späteren Zeitpunkt eine Vorhabengenehmigung angegriffen wird, die auf einem solchen Plan oder Programm beruht, ist im Rahmen dieses nachfolgenden Umwelt-Rechtsbehelfs der zugrundeliegende Plan oder das zugrundeliegende Programm inzident zu überprüfen.

Die Klagegegenstände des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG haben daher eine deutlich höhere potenzielle quantitative Relevanz als die übrigen Verwaltungsentscheidungen des § 1 Abs. 1 S. 1 UmwRG. Sie können nicht nur mittels Prinzipalkontrolle nach § 47 VwGO überprüft werden. Sie können *zusätzlich* über Anfechtungsklagen gegen alle auf ihnen aufbauenden Verwaltungsakte nochmals inzident überprüft werden. Je größer der Plan oder das Programm räumlich angelegt ist, desto mehr Einzelgenehmigungen können potenziell aus ihm hervorgehen, und je mehr Fachrecht inhaltlich in ihm vereint ist, desto größer ist die fachliche Bandbreite der Einzelgenehmigungen, die potenziell aus ihm hervorgehen können. Mit zunehmender Größe des räumlichen und inhaltlichen Zuschnitts steigt also auch die Anzahl der potenziellen Verwaltungsprozesse, die über diesen Plan oder dieses Programm geführt werden können.

Im Übrigen ist anzumerken, dass eine Inzidentkontrolle mangels eigenständiger Rechtsbehelfsqualität nicht auf den Anwendungsbereich des UmwRG, mithin auf Pläne und Programme i.S.d. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG beschränkt ist. Vielmehr ist eine Inzidentkontrolle auch von solchen Plänen und Programmen möglich, die durch formelles

Gesetz erlassen werden,¹⁰⁴ und damit eigentlich nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 Hs. 2 UmwRG vom Anwendungsbereich des Umwelt-Rechtsbehelfs ausgenommen sind („ausgenommen hiervon sind Pläne und Programme, über deren Annahme durch formelles Gesetz entschieden wird“).¹⁰⁵

III. Ergebnis und Ausblick

Für Inzidentkontrollen bestehen kaum „Zulässigkeitsbeschränkungen“. Umweltvereinigungen sind allenfalls an die Ergebnisse ggf. zuvor *selbst* geführter Prinzipalkontrollen gebunden. Im Übrigen können Rechtsnormen immer wieder aufs Neue inzident überprüft werden. Diese weitestgehend voraussetzungslose Überprüfungsmöglichkeit führt dazu, dass Vorhabenträger in Bezug auf Pläne und Programme nie völlige Rechtssicherheit erlangen können.

¹⁰⁴ Dies wird bspw. bei energierechtlichen Bundesbedarfsplänen immer wieder (erfolglos) versucht, *de Witt/Durinke/Kause*, Höchstspannungsleitungen, 2. Aufl. 2019, Rn. 50.

¹⁰⁵ BVerwG, Urt. v. 11.7.2019 – 9 A 13/18, juris Rn. 56; *Hinzen*, Plankontrolle durch Umweltverbände, 2023, S. 124; *Schieferdecker*, in: Beckmann/Kment (Hrsg.), UVPG/UmwRG, 6. Aufl. 2023, UmwRG, § 1 Rn. 62. Kritisch zur Wirksamkeit der Inzidentkontrollen *Chladek*, Rechtsschutzverkürzung als Mittel der Verfahrensbeschleunigung, 2022, S. 218 ff. Für eine direkte Anwendbarkeit der Aarhus-Konvention auf Legislativakte *Chladek*, Rechtsschutzverkürzung als Mittel der Verfahrensbeschleunigung, 2022, S. 149 ff.; vgl. auch *Guckelberger*, Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz und weitere Überlegungen zur Beschneidung des Umweltrechtsschutzes, NuR 2020, 805 (813).

Kap. 3: Redundanz wiederholter Umwelt-Rechtsbehelfe

In diesem Kapitel soll gezeigt werden, dass Mehrfachprüfungen im Rahmen wiederholter Umwelt-Rechtsbehelfe keine rechtstechnische Daseinsberechtigung haben. Dazu soll zunächst unter A) herausgearbeitet werden, dass bei jeder erneuten Prüfung einer bestimmten Verwaltungsentscheidung jeweils weitestgehend dasselbe Prüfungsprogramm aufgerufen wird. Unter rein sachlichen, rationalen Gesichtspunkten sollten derartige wiederholte Prüfungen stets zu gleichen Verfahrensergebnissen führen – womit sie letztlich entbehrlich wären. Danach wird unter B) gezeigt, dass die richterliche Entscheidung gleichwohl nicht mit Sicherheit voraussehbar ist. Selbst identische Prozesslagen können aufgrund der jedem Rechtsstreit ganz allgemein inhärenten Unberechenbarkeit zu unterschiedlichen Verfahrensergebnissen führen. Aus diesen beiden Umständen folgt, dass die Möglichkeit zu Mehrfachprüfungen durch Umweltvereinigungen keinen sachlichen Nutzen hat, sondern stattdessen hauptsächlich Rechtsunsicherheit für Vorhabenträger verursacht.

A) (Weitestgehende) Identität der Prüfprogramme

Im Folgenden soll gezeigt werden, dass bei jeder erneuten Prüfung einer bestimmten Verwaltungsentscheidung jeweils weitestgehend das identische Prüfungsprogramm aufgerufen wird.

Das Umwelt-Rechtsbehelfsverfahren ist nach dem aktuellen Regelungszustand des UmwRG zwar rein rechtstechnisch gesehen (noch) kein objektives Beanstandungsverfahren.¹⁰⁶ Es fehlt jedoch nicht mehr viel, um es als solches bezeichnen zu können. Der Einfluss von individuellen, d.h. vereinigungsbezogenen Umständen auf die Begründetheitsprüfung ist äußerst marginal und wirkt sich faktisch kaum auf die Entscheidung des erkennenden Gerichts aus. In diesem Abschnitt wird dies für alle potenziell vereinigungsbezogenen

¹⁰⁶ Gluding, Kollektiver und überindividueller Rechtsschutz, 2020, S. 414; Franzius, in: Schink/Reidt/Mitschang (Hrsg.), UVPG/UmwRG, 2. Aufl. 2023, UmwRG, § 2 Rn. 7, 26.

Begründetheitsvoraussetzungen nachgewiesen. Wenn das Prüfprogramm insoweit letztlich rein objektiv ist, also nicht von vereinigungsbezogenen Merkmalen, sondern lediglich von verfahrensgegenstandsbezogenen Merkmalen abhängt, wird ein bestimmter Verfahrensgegenstand (unabhängig vom konkreten prozessualen Verhalten der Umweltvereinigung) auch in wiederholten Prozessen stets das identische Prüfprogramm aufrufen.

Das Hauptaugenmerk ist insoweit freilich auf die Ebene der Begründetheitsprüfung zu richten. Denn wenn der Rechtsbehelf an einer Zulässigkeitsvoraussetzung scheitert, wird die Verwaltungsentscheidung gar nicht vom Gericht geprüft, sodass sich die Konstellation einer Mehrfachprüfung nicht ergibt. Es ergeht dann lediglich ein Prozessurteil, welches der Rechtskraft nicht fähig ist.¹⁰⁷ Individualisierende Zulässigkeitsvoraussetzungen werden daher nur am Rande thematisiert, um sie vom primären Untersuchungsgegenstand abzugrenzen oder ihre anderweitig fehlende Relevanz¹⁰⁸ für die Untersuchung klarzustellen.

I. Voraussetzung des § 2 Abs. 4 S. 1 Hs. 1 UmwRG

Im Individualrechtsschutz ist § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO die Grundvorschrift für den Prüfungsmaßstab: „Soweit der Verwaltungsakt rechtswidrig und der Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt ist, hebt das Gericht den Verwaltungsakt [...] auf.“ Die Sondervorschrift¹⁰⁹ für den Prüfungsmaßstab eines Umwelt-Rechtsbehelfs in § 2 Abs. 4 S. 1 Hs. 1 UmwRG lautet hingegen:

¹⁰⁷ Vgl. *Detterbeck*, Streitgegenstand und Entscheidungswirkungen im Öffentlichen Recht, 1995, S. 230.

¹⁰⁸ So z.B. § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 lit. a UmwRG. Diese Vorschrift hat zudem keinen eigenständigen Regelungsgehalt, siehe *Bunge*, UmwRG, 2. Aufl. 2019, § 2 Rn. 59; siehe daher unten den Vorschlag zur Streichung dieser Vorschrift → Kap. 5 B) 4.

¹⁰⁹ *Kment*, in: Beckmann/Kment (Hrsg.), UVPG/UmwRG, 6. Aufl. 2023, UmwRG, § 2 Rn. 51; *Franzius*, in: Schink/Reidt/Mitschang (Hrsg.), UVPG/UmwRG, 2. Aufl. 2023, UmwRG, § 2 Rn. 26.

„(4) ¹Rechtsbehelfe nach Absatz 1 sind begründet, soweit

1. die Entscheidung nach § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und 2 oder deren Unterlassen gegen Rechtsvorschriften verstößt, die für diese Entscheidung von Bedeutung sind, oder

2. die Entscheidung nach § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2a bis 6 oder deren Unterlassen gegen umweltbezogene Rechtsvorschriften verstößt, die für diese Entscheidung von Bedeutung sind,

[...].“

Zunächst ist festzustellen, dass insbesondere die Verletzung eines subjektiven öffentlichen Rechts – anders als bei § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO – nicht gefordert wird. § 2 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 und Nr. 2 UmwRG errichten vielmehr einen objektiven Prüfungsmaßstab, der hinsichtlich verschiedener Prüfungsgegenstände anhand der Anforderungen der Aarhus-Konvention differenziert:

Für Verwaltungsentscheidungen, die unter Art. 9 Abs. 2 AK fallen, muss ein Rechtsbehelf bereitgestellt werden, „um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten“. Die in § 2 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 UmwRG genannten Verwaltungsentscheidungen fallen in den Anwendungsbereich von Art. 9 Abs. 2 AK und müssen somit vollumfänglich auf ihre materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit geprüft werden. Damit ergibt sich ein objektiver Prüfungsmaßstab.

Für Verwaltungsentscheidungen, die unter Art. 9 Abs. 3 AK fallen, muss ein Rechtsbehelf bereitgestellt werden, „um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen *umweltbezogene* Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen“. Die in § 2 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 UmwRG genannten Verwaltungsentscheidungen fallen in den Anwendungsbereich von Art. 9 Abs. 3 AK und müssen

somit nur hinsichtlich umweltbezogener Rechtsvorschriften geprüft werden.¹¹⁰

Insgesamt enthält der Prüfungsmaßstab des § 2 Abs. 4 S. 1 Hs. 1 (Nr. 1 und 2) UmwRG also lediglich objektive, d.h. gegenstandsspezifische Kriterien. Es werden nicht etwa nur die von der Umweltvereinigung aktiv geltend gemachten Verstöße, sondern *alle* (umweltbezogenen) Rechtsverletzungen geprüft.¹¹¹ Dies ist das Wesensmerkmal eines objektiven Beanstandungsverfahrens.

II. Voraussetzung des § 2 Abs. 4 S. 1 Hs. 2 UmwRG

Eine klägerspezifische Voraussetzung enthält hingegen § 2 Abs. 4 S. 1 Hs. 2 UmwRG:

„(4) ¹Rechtsbehelfe nach Absatz 1 sind begründet, soweit
[...]

und der Verstoß Belange berührt, die zu den Zielen gehören, die die Vereinigung nach ihrer Satzung fördert.“

Aufgrund seiner systematischen Stellung gilt § 2 Abs. 4 S. 1 Hs. 2 UmwRG sowohl für die Fälle des § 2 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 UmwRG als auch für die Fälle des § 2 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 UmwRG. Hinsichtlich beider Fälle ist er jedoch als völker- bzw. unionsrechtswidrig anzusehen.

1. Bezüglich S. 1 Nr. 1 UmwRG

In der Literatur wird § 2 Abs. 4 S. 1 Hs. 2 UmwRG teilweise als konventionswidrig angesehen, soweit er sich auf § 2 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 UmwRG bezieht, sich der Rechtsbehelf also gegen eine Verwaltungsentscheidung nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und 2 UmwRG richtet.¹¹²

¹¹⁰ BT-Drs. 18/9526, S. 38 f.; *Schlacke/Römling*, in: *Schlacke/Schrader/Bunge* (Hrsg.), *Aarhus-Handbuch*, 2. Aufl. 2019, § 3 Rn. 124.

¹¹¹ *Bunge*, UmwRG, 2. Aufl. 2019, § 2 Rn. 117.

¹¹² *Kment*, Rechtsbehelfe von Umweltvereinigungen, NVwZ 2018, 921 (927); *Michl*, Die Umweltverbandsklage nach dem Regierungsentwurf zur Anpassung des UmwRG an europa- und völkerrechtliche Vorgaben, NuR 2016, 543 (550); *Kment*, in: *Beckmann/Kment* (Hrsg.), *UVPg/UmwRG*, 6. Aufl. 2023, UmwRG, § 2 Rn. 56; *Bunge*, UmwRG, 2. Aufl. 2019, § 2 Rn. 118. Offenlassend *Schlacke*, in: *Gärditz*

Da der rein objektive Prüfungsmaßstab im Fall des § 2 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 UmwRG – wie es Art. 9 Abs. 2 AK verlangt – nicht auf eine Umweltbezogenheit verengt ist, darf dies nicht durch das Erfordernis einer zusätzlichen subjektiven bzw. individualisierenden Satzungsklausel konterkariert werden, die genau dies wieder fordert. Lediglich die *Zulässigkeitsvoraussetzungen* können durch die Vertragsparteien besonders geregelt werden. Wenn die Hürde der Zulässigkeit dann aber genommen ist, darf die Begründetheitsprüfung nicht weiter eingeschränkt werden, sodass es sich im Rahmen der Nr. 1 richtigerweise um ein objektives Beanstandungsverfahren, d.h. eine inhaltliche *Vollkontrolle* handeln muss.¹¹³

2. Bezüglich S. 1 Nr. 2 UmwRG

Die Vorschrift wird hingegen als unproblematisch angesehen, soweit ein Fall des § 2 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 UmwRG vorliegt, sich der Rechtsbehelf also gegen eine Verwaltungsentscheidung nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 2a–6 UmwRG richtet,¹¹⁴ die ihrerseits nicht im Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 2 AK liegt.

Nach der hier vertretenen Auffassung impliziert eine Übertragung des zu § 2 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 UmwRG Gesagten auf § 2 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 UmwRG jedoch, dass auch dort völker- bzw. unionsrechtliche Vorbehalte anzumelden sind.

a) Parallelität von Art. 9 Abs. 2 und 3 AK

Die im Kontext von Art. 9 Abs. 2 AK etablierte Argumentation, dass nur die Zulässigkeit, nicht aber die Begründetheit beschränkt werden

(Hrsg.), VwGO, 2. Aufl. 2018, UmwRG, § 2 Rn. 58, wohingegen *Schlacke*, Überindividuelle Rechtsbehelfe im Umweltrecht, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, 2022, § 101 Rn. 51 mittlerweile eine vorsichtige Tendenz in Richtung Rechtswidrigkeit erkennen lässt.

¹¹³ *Guckelberger*, Die Begründetheit von Umweltrechtsbehelfen von Verbänden seit der UmwRG-Novelle 2017, NuR 2020, 655 (655); *Michl*, Die Umweltverbandsklage nach dem Regierungsentwurf zur Anpassung des UmwRG an europa- und völkerrechtliche Vorgaben, NuR 2016, 543 (550); *Kment*, in: Beckmann/Kment (Hrsg.), UVP/G/UmwRG, 6. Aufl. 2023, UmwRG, § 2 Rn. 56; *Bunge*, UmwRG, 2. Aufl. 2019, § 2 Rn. 118; *Franzius*, in: Schink/Reidt/Mitschang (Hrsg.), UVP/G/UmwRG, 2. Aufl. 2023, UmwRG, § 2 Rn. 8 f., 27.

¹¹⁴ A.A. nur *Bunge*, UmwRG, 2. Aufl. 2019, § 2 Rn. 120, der diese verbands-spezifische Voraussetzung auch für bestimmte Fälle des § 2 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 UmwRG als konventionswidrig ansieht.

darf, ist auf den Anwendungsbereich von Art. 9 Abs. 3 AK zu übertragen.¹¹⁵ Jede anderweitige Auslegung wäre aus der Luft gegriffen. Weder Wortlaut, noch Systematik, Historie oder Sinn und Zweck von Art. 9 Abs. 3 AK liefern Anhaltspunkte dafür, dass der Prüfungsmaßstab dort in Richtung bestimmter vereinigungsspezifischer Umstände relativiert werden könnte. Folglich können auch für Art. 9 Abs. 3 AK nur die *Zulässigkeits*voraussetzungen des Umwelt-Rechtsbehelfs anhand nach innerstaatlichem Recht festzulegender Kriterien näher ausgestaltet werden. Denn Art. 9 Abs. 3 AK differenziert nach seinem Wortlaut genau wie Art. 9 Abs. 2 AK zwischen der näheren Ausgestaltung des Zugangs zum Verfahren und dem letztendlichen Prüfungsmaßstab. Sobald die Hürde der Zulässigkeit genommen ist, müsste die sich anschließende Begründetheitsprüfung den von der Konvention vorgegebenen Maßstab voll übernehmen, im Fall des Art. 9 Abs. 3 AK also „umweltbezogene Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts“ bzw. nach der einfachgesetzlichen Konkretisierung in § 2 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 UmwRG „umweltbezogene Rechtsvorschriften“.¹¹⁶ Nur so kann der Standard der *objektiven* Rechtskontrolle rechtstechnisch sauber eingehalten werden, um keine völker- oder unionsrechtswidrigen Zustände zu riskieren.¹¹⁷ Die Einschränkung des § 2 Abs. 4 S. 1 Hs. 2 UmwRG, dass nur solche Verstöße gegen „umweltbezogene Rechtsvorschriften“ durchgreifen, die von den in der Vereinigungssatzung aufgeführten Belangen abgebildet werden, ist daher aufzuheben.

b) Funktionslosigkeit der Vorschrift?

Nach verbreiteter Ansicht sei die zusätzliche, verbandsspezifische Voraussetzung des § 2 Abs. 4 S. 1 Hs. 2 UmwRG im Fall des § 2 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 UmwRG völker- bzw. unionsrechtlich unbedenklich, da dort

¹¹⁵ KOM, Mitteilung über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten v. 28.4.2017, C(2017) 2616 final, Rn. 121; näher dazu noch unten → IV. 1. e.

¹¹⁶ Bunge, UmwRG, 2. Aufl. 2019, § 2 Rn. 26.

¹¹⁷ Franzius, Verbandsklage im Umweltrecht, NuR 2019, 649 (652); Franzius, in: Schink/Reidt/Mitschang (Hrsg.), UVP/G/UmwRG, 2. Aufl. 2023, UmwRG, § 2 Rn. 27; vgl. auch Schmidt-Aßmann, Verwaltungsrechtliche Dogmatik, 2013, S. 121, der sich zwar ausdrücklich nur auf die naturschutzrechtliche Verbandsklage bezieht, den Umwelt-Rechtsbehelf jedoch ausweislich der Fn. 484 mitberücksichtigt.

der objektive Prüfungsmaßstab bereits von vornherein auf umweltbezogene Rechtsvorschriften verengt sei, sodass in § 2 Abs. 4 S. 1 Hs. 2 UmwRG kein zusätzliches Belastungspotential liege.¹¹⁸ Des Weiteren müsse die Vereinigungssatzung ohnehin eine Klausel mit Umweltbezug enthalten, um die Voraussetzung des § 2 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 UmwRG für die Klagebefugnis zu erfüllen. Eine solche umweltbezogene Satzungsklausel würde in den Fällen des § 2 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 UmwRG den Verstoß dann meist ohnehin reflexartig miterfassen.¹¹⁹ § 2 Abs. 4 S. 1 Hs. 2 UmwRG habe damit kein zusätzliches Belastungspotential und könne trotz Missachtung der Parallelen zwischen Art. 9 Abs. 2 und 3 AK als konventionskonform angesehen werden.

Dem ist insofern zuzustimmen, als ein Unterschied in den entsprechenden Passagen von einerseits § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 UmwRG („in ihrem satzungsgemäßen Aufgabenbereich der Förderung der Ziele des Umweltschutzes [...] berührt zu sein“) und andererseits § 2 Abs. 4 S. 1 Hs. 2 UmwRG („Belange berührt, die zu den Zielen gehören, die die Vereinigung nach ihrer Satzung fördert“) von Literatur und Rechtsprechung bisher nicht benannt werden konnte.¹²⁰

Unberücksichtigt bleibt jedoch der Gesichtspunkt, dass die Zulässigkeitsvoraussetzung einen anderen Anknüpfungspunkt hat als die Begründetheitsvoraussetzung: Für die Berührung des „satzungsgemäßen Aufgabenbereichs“ i.R.d. Klagebefugnis wird auf die Verwaltungsentscheidung als solche abgestellt („in ihrem satzungsgemäßen Aufgabenbereich der Förderung der Ziele des Umweltschutzes *durch die Entscheidung* nach § 1 Absatz 1 Satz 1 oder deren Unterlassen berührt zu sein“), in der Begründetheitsprüfung

¹¹⁸ Kment, in: Beckmann/Kment (Hrsg.), UVPG/UmwRG, 6. Aufl. 2023, UmwRG, § 2 Rn. 55 f.

¹¹⁹ Vgl. Schlacke/Römling, in: Schlacke/Schrader/Bunge (Hrsg.), Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 3 Rn. 125; Schmidt/Schrader/Zschiesche, Die Verbandsklage im Umwelt- und Naturschutzrecht, 2014, Rn. 252; Schwerdtfeger, Der deutsche Verwaltungsrechtsschutz unter dem Einfluss der Aarhus-Konvention, 2010, S. 281; Schmidt/Zschiesche/Rosenbaum, Die naturschutzrechtliche Verbandsklage in Deutschland, 2004, S. 17.

¹²⁰ Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer (Begr.), UmwRG, 102. EL 2023, § 2 Rn. 59.

hingegen auf die Schutzrichtung der verletzten Rechtsvorschrift („und der *Verstoß* Belange berührt, die zu den Zielen gehören, die die Vereinigung nach ihrer Satzung fördert“). Die Begründetheitsvoraussetzung ist damit enger formuliert als die Zulässigkeitsvoraussetzung. Aus dem Umstand, dass die Verwaltungsentscheidung von der Satzung abgebildet wird, folgt nicht automatisch, dass auch jeder Verstoß abgebildet wird. Geht es z.B. um einen Umwelt-Rechtsbehelf gegen die Zulassung einer Windenergieanlage, die Vögel tötet, könnte eine Vogelschutzvereinigung die Hürde der Zulässigkeit ohne Weiteres nehmen. Die Klage wäre jedoch nur dann auch begründet, wenn die Zulassung gegen eine vogelschutzrechtliche Vorschrift verstößt.¹²¹ Die Begründetheitsvoraussetzung enthält daher durchaus ein zusätzliches Belastungspotenzial und verstößt somit gegen höherrangiges Recht.

Das Vorhandensein eines zusätzlichen Belastungspotenzials kann aber letztlich auch dahinstehen. Denn selbst, wenn man vom Fehlen eines zusätzlichen Belastungspotenzials ausgeht, könnte die Vorschrift konsequenterweise gestrichen werden: Eine Vorschrift, die kein Belastungspotential hat, also keine zusätzlichen Anforderungen an die Begründetheitsprüfung stellt, dürfte im Ergebnis als funktionslos einzustufen sein. Wenn sie funktionslos ist, wäre eine Streichung unproblematisch.

c) Formaljuristisch ungenaue Bezugnahmen

Schließlich kann auch die Formulierung von § 2 Abs. 4 S. 1 Hs. 2 UmwRG formaljuristisch kritisiert werden: Art. 9 Abs. 3 AK erlaubt nach seinem Wortlaut die Beschränkung des Prüfungsumfangs auf „umweltbezogene Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts“. § 2 Abs. 4 S. 1 Hs. 2 UmwRG verlangt seinerseits, dass „der Verstoß Belange berührt, die zu den Zielen gehören, die die Vereinigung nach ihrer Satzung fördert“. Mit Blick auf die Normenhierarchie (von AK und UmwRG) müsste § 2 Abs. 4 S. 1 Hs. 2 UmwRG somit als eine

¹²¹ *Michl*, Die Umweltverbandsklage nach dem Regierungsentwurf zur Anpassung des UmwRG an europa- und völkerrechtliche Vorgaben, NuR 2016, 543 (550).

„umweltbezogene Bestimmung des innerstaatlichen Rechts“ i.S.v. Art. 9 Abs. 3 AK anzusehen sein.

Das wäre jedoch etwas unpräzise, denn § 2 Abs. 4 S. 1 Hs. 2 UmwRG ist nach dem eindeutigen Wortlaut nicht umweltbezogen, sondern vereinigungsbezogen bzw. satzungsbezogen formuliert. Der Wortlaut enthält keine Bezugnahme auf die Umwelt. Die Satzung stellt ihrerseits dann zwar oft den Bezug zur Umwelt her, dies allerdings nur mittelbar. Diese Ungenauigkeit kann auch nicht dadurch behoben werden, dass man stattdessen die Satzung als umweltbezogene Bestimmung ansieht, denn bei dieser handelt es sich jedenfalls nicht um *innerstaatliches* Recht.

Der eindeutige Wortlaut des Art. 9 Abs. 3 AK macht deutlich, dass zur Bestimmung des Prüfprogramms für die Begründetheit des Umwelt-Rechtsbehelfs keine Umwege über die Satzungen der Vereinigungen eingebaut werden können. § 2 Abs. 4 UmwRG müsste das Prüfprogramm daher richtigerweise direkt im objektiven Recht benennen.

3. Objektivierbarkeit über die Satzung

Soweit rein rechtstechnisch gesehen bei einem Fortbestehen von § 2 Abs. 4 S. 1 Hs. 2 UmwRG die Existenz eines gewissen vereinigungsspezifisch individualisierenden Elements im gerichtlichen Prüfungsprogramm nicht gänzlich in Abrede gestellt werden kann, soll nun schließlich – gewissermaßen hilfsweise – dargelegt werden, dass dieses Individualisierungspotenzial jedenfalls *faktisch* ausgehebelt werden kann.

Und zwar dadurch, dass eine Umweltvereinigung ihre Satzung jederzeit anpassen, v.a. inhaltlich erweitern kann. Je weiter sie den Aufgabenbereich in ihrer Satzung räumlich und sachlich absteckt, desto wahrscheinlicher ist es, dass der Tatbestand des § 2 Abs. 4 S. 1 Hs. 2 UmwRG erfüllt sein wird, und desto näher kann sie dadurch den Umwelt-Rechtsbehelf vom Prüfungsmaßstab her einem objektiven

Beanstandungsverfahren annähern.¹²² Bei einer maximal weiten Ausgestaltung – z.B. „Die Vereinigung dien[t] der Förderung des Naturschutzes und der Landschaftspflege/des Umweltschutzes (insbesondere durch...)“¹²³ – bleibt vom individualisierenden Moment des Prüfungsmaßstabs letztlich nichts mehr übrig. Da dies im Interesse der Vereinigungen liegt, ist von einer solchen Praxis auszugehen.¹²⁴

Es bestehen zwar kleine Vereinigungen, die sich sachlich lediglich gegen bestimmte Umwelteinflüsse positionieren. Eine entsprechende Satzung sieht dann z.B. folgendermaßen aus: „Der Verein wirkt bei Behörden, Institutionen, Verbänden und politischen Parteien darauf hin, die durch Schienenverkehr hervorgerufenen störenden, gesundheitsgefährdenden oder gesundheitsschädigenden Geräuschimmissionen zu reduzieren und den Bürger hiervor zu schützen.“¹²⁵ Alternativ kann sich die Vereinigung auch räumlich auf ein bestimmtes Gebiet beschränken. Dazu folgendes Satzungsbeispiel: „Damit verbunden setzt sich der Verein das Ziel, die Umwelt und Bevölkerung vor den nachteiligen Folgen des Projekts 20 (Eisenbahnachse Fehmarnbelt) des EU Programms TEN-V in dessen geografischem Wirkungsraum einschließlich der angrenzenden Meeres-, Küsten- und Landregionen (im Folgenden Projektwirkungsraum genannt) zu schützen.“¹²⁶ Es ist jedoch davon auszugehen, dass

¹²² Zur Gestaltungsfreiheit und der taktischen Änderungsmöglichkeit der Satzung *Bunge*, UmwRG, 2. Aufl. 2019, § 2 Rn. 43 ff.

¹²³ *Gröhn*, Die Anerkennung von Umweltvereinigungen – ein Rechtsinstitut zwischen Verwaltungskontrolle, Qualitätssicherung und Öffentlichkeitsbeteiligung, NuR 2019, 225 (228).

¹²⁴ Eine gelegentliche Abänderung als legitim ansehend ACCC/C/2008/31, Findings v. 20.12.2013, Tz. 72, https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2008-31/Findings/C31Germany_findings_advancedunedited.pdf; vgl. auch *Kment*, in: Beckmann/Kment (Hrsg.), UVPG/UmwRG, 6. Aufl. 2023, UmwRG, § 2 Rn. 24; *Dikaïos*, Überindividueller Umweltrechtsschutz, 2018, S. 362 f. Den Vereinigungen die Aufnahme eines möglichst allgemein gehaltenen Zwecks (z.B. „Umweltschutz“) empfehlend *Balensiefen*, UmwRG, 2013, § 2 Rn. 7.; *Schlacke/Römling*, in: Schlacke/Schrader/Bunge (Hrsg.), Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 3 Rn. 110. Diese Praxis mit Blick auf das zusätzliche Erfordernis der sachgerechten Aufgabenerfüllung relativierend *Schmidt/Schrader/Zschiesche*, Die Verbandsklage im Umwelt- und Naturschutzrecht, 2014, Rn. 158. Diese Praxis ablehnend VG Kassel, Beschl. v. 24.6.2008 – 7 G 1527/07, BeckRS 2008, 140928 Rn. 37.

¹²⁵ § 2 Nr. 2 der Satzung der „Bundesvereinigung gegen Schienenlärm e.V.“, <https://www.bvschiene.de/wp-content/uploads/2018/10/181007-satzung-bvs.pdf>.

¹²⁶ § 2 Abs. 3 der Satzung des „Aktionsbündnis gegen eine feste Fehmarnbeltquerung e.V.“, <https://beltquerung.info/satzung>.

Umweltvereinigungen mit derart verengtem Aufgabenbereich nur solche Verwaltungsentscheidungen angreifen werden, deren Verstöße auch mit dieser engen Formulierung komplett abgedeckt werden können. Es läge nicht im Interesse einer Vereinigung, gegen eine Verwaltungsentscheidung zu klagen, wenn die Gefahr besteht, dass am Ende Rechtsverstöße übrigbleiben, die mangels passender Satzungsklausel nicht mehr geprüft werden können. Für die Umwelt-Rechtsbehelfe solcher Vereinigungen mit kleiner Satzung kann man somit trotz des kleinen Zuschnitts der Satzung davon ausgehen, dass eine Verletzung anderer, nicht von der Satzung abgebildeter Vorschriften nicht in Betracht kommt, und es sich im Ergebnis also nach wie vor um eine Vollkontrolle handelt.

Große, bundesweit aktive Vereinigungen haben hingegen regelmäßig sehr weit gefasste Satzungen, die die gesamte Breite des umweltrechtlichen Normspektrums abbilden. Üblicherweise verfolgen solche Satzungen nach ihrem Wortlaut „eine sachgemäße und wirkungsvolle Erweiterung und Durchsetzung von Umwelt- und Naturschutzgesetzen“¹²⁷ oder „bei umweltrechtlichen Entscheidungen auch das Hinwirken auf die Einhaltung *aller* entscheidungserheblichen Rechtsvorschriften“¹²⁸. Mit derart allgemeinen Formulierungen ist faktisch kein Rechtsverstoß mehr denkbar, der ihren Satzungsbereich nicht berührt. Gerade auch, weil eine Abgrenzung zwischen den verschiedenen, oft sehr vagen umweltrechtlichen Fachbereichen – wie etwa Naturschutz und Umweltschutz – gar nicht sinnvoll möglich ist.¹²⁹ Und schließlich auch, weil die Vorschrift weit auszulegen ist, da lediglich ein „Berührtsein“ gefordert wird – ein „irgendwie“ gearteter Zusammenhang wird hier meist genügen.¹³⁰ Bei einer entsprechend

¹²⁷ § 2 Abs. 2 der Satzung des BUND (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.), https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/bund/bund_satzung.pdf.

¹²⁸ § 2 Abs. 2 lit. e der Satzung des NABU (Naturschutzbund Deutschland e.V.), https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/nabu_satzung.pdf (Hervorhebung nicht im Original).

¹²⁹ Dikaïos, Überindividueller Umweltrechtsschutz, 2018, S. 364.

¹³⁰ Gluding, Kollektiver und überindividueller Rechtsschutz, 2020, S. 411.

weit gefassten Satzung ist die Vereinigung damit quasi „automatisch“¹³¹ als betroffen anzusehen.

Wenn und soweit also Umweltvereinigungen das vereinigungs-spezifische Element durch einen vorausschauenden Satzungsentwurf nivellieren, objektivieren sie damit faktisch den Prüfungsmaßstab.

4. Zusammenfassung

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das vereinigungs-spezifische Merkmal des § 2 Abs. 4 S. 1 Hs. 2 UmwRG sowohl bzgl. § 2 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 UmwRG als auch bzgl. § 2 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 UmwRG problematisch ist und daher aus dem Gesetz entfernt werden sollte.¹³² Im Übrigen ist es ohnehin weitgehend funktionslos und kann zudem taktisch über einen entsprechenden Satzungszuschnitt ausgehebelt werden.

III. Voraussetzung des § 4 Abs. 1 Nr. 3 lit. c UmwRG

Des Weiteren ist für den Bereich der Verfahrensfehler noch auf die scheinbar vereinigungsbezogene Begründetheitsvorschrift¹³³ des § 4 Abs. 1 Nr. 3 lit. c UmwRG hinzuweisen. Im Folgenden soll gezeigt werden, dass auch sie den objektiven Prüfungsmaßstab – entgegen dem ersten Anschein – nicht individualisiert.

Nach ihrem Hs. 1 kann die Aufhebung der Entscheidung verlangt werden, „wenn ein anderer [nicht unter Nr. 1 oder Nr. 2 fallender] Verfahrensfehler vorliegt, der der betroffenen Öffentlichkeit die Möglichkeit der gesetzlich vorgesehenen Beteiligung am Entscheidungsprozess genommen hat“. Damit wird noch kein unmittelbarer Vereinigungsbezug hergestellt, die Vorschrift stellt vielmehr auf die „betroffene Öffentlichkeit“ ab. Da unter diesen Begriff jedoch *auch* Umweltvereinigungen fallen, könnte man § 4 Abs. 1 Nr. 3 lit. c UmwRG so deuten. Der insoweit scheinbar mittelbare Vereinigungsbezug ist dabei jedoch sehr schwach ausgeprägt, denn es

¹³¹ Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer, Aarhus-Konvention, 2018, Art. 2 Rn. 32.

¹³² Siehe daher unten den Vorschlag zur Streichung dieses Merkmals → Kap. 5 B) 1.

¹³³ Siehe dazu Kment, in: Beckmann/Kment (Hrsg.), UVPg/UmwRG, 6. Aufl. 2023, UmwRG, § 4 Rn. 1, 28; Franzius, in: Schink/Reidt/Mitschang (Hrsg.), UVPg/UmwRG, 2. Aufl. 2023, UmwRG, § 4 Rn. 1.

wird nicht eine *bestimmte* Vereinigung – etwa die konkret klägerische Vereinigung – in Bezug genommen. Stattdessen werden *alle* Vereinigungen in Bezug genommen. Darin allein liegt jedenfalls noch kein Individualisierungspotenzial.

§ 4 Abs. 3 S. 2 UmwRG enthält dazu jedoch noch eine Konkretisierung, die auf den ersten Blick ein solches Individualisierungspotenzial aufweist: „Auf Rechtsbehelfe von Personen und Vereinigungen nach Satz 1 Nummer 1 ist Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 mit der Maßgabe anzuwenden, dass die Aufhebung einer Entscheidung nur verlangt werden kann, wenn der Verfahrensfehler *dem Beteiligten* die Möglichkeit der gesetzlich vorgesehenen Beteiligung am Entscheidungsprozess genommen hat.“ In dem Abstellen auf den konkreten Beteiligten liegt hier das vermeintlich individualisierende Element, welches den Grundcharakter des objektiven Beanstandungsverfahrens relativiert.

Diese individualisierende Konkretisierung bezieht sich nach ihrem Wortlaut allerdings nur auf Rechtsbehelfe von „Personen gemäß § 61 Nummer 1 der Verwaltungsgerichtsordnung und [sonstige] Vereinigungen gemäß § 61 Nummer 2 der Verwaltungsgerichtsordnung“ (§ 4 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 UmwRG) und gerade nicht auf Rechtsbehelfe anerkannter oder anerkennungsfähiger bzw. anzuerkennender Umweltvereinigungen (§ 4 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 UmwRG).¹³⁴ Damit hat § 4 Abs. 3 S. 2 UmwRG für Umwelt-Rechtsbehelfe von Umweltvereinigungen – entgegen dem ersten Anschein – kein Individualisierungspotenzial und liegt außerhalb des primären Untersuchungsgegenstands.

Im Übrigen ist diese Vorschrift mittlerweile ohnehin anerkanntermaßen völker- bzw. unionsrechtswidrig: Der Umwelt-Rechtsbehelf ist nach der Rechtsprechung des BVerwG – wieder einmal als Reaktion auf ein Judikat des EuGH – nicht (mehr) nur dann begründet, wenn ein dort bestimmter rügefähiger Verfahrensfehler dem Rechtsbehelfsführer

¹³⁴ BT-Drs. 18/5927, S. 10 f.; *Kment*, in: Beckmann/Kment (Hrsg.), UVPg/UmwRG, 6. Aufl. 2023, UmwRG, § 4 Rn. 28.

selbst die Beteiligung am Entscheidungsprozess der angegriffenen Entscheidung vereitelt hat. Es genügt, wenn lediglich *irgendjemandem* gegenüber ein Verfahrensfehler aufgetreten ist. Es muss gerade nicht der Rechtsbehelfsführer selbst von dem Verfahrensfehler betroffen sein.¹³⁵ Da sich dieses Erfordernis bereits aus § 4 Abs. 1 Nr. 3 lit. c UmwRG ergibt, den § 4 Abs. 3 S. 2 UmwRG eigentlich modifizieren sollte, verbleibt nach dieser Auslegung für § 4 Abs. 3 S. 2 UmwRG kein Regelungsgehalt mehr, sodass er gestrichen werden kann.¹³⁶

Dementsprechend liegt in § 4 Abs. 1 Nr. 3 lit. c UmwRG auch für die übrigen Fälle, die außerhalb des Untersuchungsgegenstands liegen, kein Individualisierungspotenzial. Der Charakter des objektiven Beanstandungsverfahrens bleibt also trotz dieser Vorschrift gewahrt.

IV. Kein individueller Ausschluss von Einwendungen

Im UmwRG bestehen weiterhin auch einige Vorschriften, die einen vereinigungsspezifischen Ausschluss bestimmter Einwendungen erlauben. Im Folgenden soll gezeigt werden, dass diese Vorschriften zu großen Teilen entweder rechtswidrig sind oder ein nur sehr geringes praktisches Anwendungspotenzial haben.

1. Materielle Präklusion im UmwRG

a) Begriff

aa) Allgemein

Ein weiteres solches Element, das sich klägerspezifisch auf den Prüfungsumfang des Umwelt-Rechtsbehelfs auswirken kann, sind Präklusionsvorschriften.

Man könnte an dieser Stelle einwenden, dass ein Ausschluss durch Präklusionsvorschriften nicht vereinigungsspezifischer, sondern einwendungsspezifischer Natur ist. Allerdings hatte die Präklusion nach ihrer ursprünglichen Genese immer auch ein klägerspezifisches Element bzw. ist perspektivisch an den Kläger adressiert. Dies ist z.B.

¹³⁵ EuGH, Urt. v. 28.5.2020 – C-535/18 (IL u.a.), juris Rn. 58 ff.; BVerwG, Urt. v. 24.2.2021 – 9 A 8/20, juris Rn. 30; BVerwG, Urt. v. 30.11.2020 – 9 A 5/20, juris Rn. 31; *Kment*, in: Beckmann/Kment (Hrsg.), UVPg/UmwRG, 6. Aufl. 2023, UmwRG, § 4 Rn. 28.

¹³⁶ Siehe daher unten den Vorschlag zur Streichung dieser Vorschrift → Kap. 5 B) 2.

am Wortlaut von § 7 Abs. 3 S. 1 UmwRG erkennbar, der an ein Verhalten der Vereinigung anknüpft („Hat *eine Vereinigung* (...) Gelegenheit zur Äußerung gehabt, ist sie im Verfahren über den Rechtsbehelf (...) mit allen Einwendungen ausgeschlossen, die sie im Verfahren (...) nicht oder nach den geltenden Rechtsvorschriften nicht rechtzeitig geltend gemacht hat, aber hätte geltend machen können.“). Gemäß diesem Verständnis wird von der Literatur im Kontext einer möglichen Reform der Präklusion teilweise die Aufnahme von vereinigungsspezifischen Elementen wie z.B. von Verschuldenselementen¹³⁷ gefordert. Dementsprechend wird die Präklusion auch für die Zwecke dieser Untersuchung als vereinigungsspezifische Voraussetzung kategorisiert.

Präklusionsvorschriften bewirken einen Ausschluss von Einwendungen gegen die Rechtmäßigkeit einer Verwaltungsentscheidung, wenn sie im Verwaltungsverfahren nicht rechtzeitig erhoben werden. Dabei wird zwischen der formellen Präklusion (Ausschluss für das weitere Verwaltungsverfahren) und der materiellen Präklusion (Ausschluss auch für das Gerichtsverfahren) unterschieden. Für Vereinigungen wird dafür z.T. der Begriff der Verbandspräklusion verwendet, um ihn von der Individual- und Behördenpräklusion abzugrenzen.¹³⁸ Präklusionsvorschriften begrenzen das prozessuale Vorbringen eines bestimmten Verfahrensbeteiligten und haben somit einen subjektiven, bzw. den Prüfungsmaßstab mit Blick auf den Kläger individualisierenden Regelungsgehalt.

bb) Präklusion als Zulässigkeitsvoraussetzung

Der EuGH versteht die verfahrensgegenständlichen Präklusionsvorschriften funktionell als eine „Vorbedingung für die Erhebung einer Klage“¹³⁹ bzw. als Beschränkung der „Zulässigkeit eines (...) Rechtsbehelfs“.¹⁴⁰ Dies spricht auf den ersten Blick für eine

¹³⁷ Lorenzen, Materielle Präklusion im deutschen Umwelt- und Planungsrecht, NVwZ 2022, 674 (679).

¹³⁸ Siegel, Die Präklusion im europäisierten Verwaltungsrecht, NVwZ 2016, 337 (338).

¹³⁹ EuGH, Urt. v. 20.12.2017 – C-664/15 (Protect), juris Rn. 90.

¹⁴⁰ EuGH, Urt. v. 14.1.2021 – C-826/18 (Stichting Varkens), juris Rn. 69.

Einordnung als Zulässigkeitsvoraussetzung und somit für ein Ausscheiden aus dem Untersuchungsgegenstand, zumal sich der EuGH der prozessrechtlichen Unterschiede zwischen Zulässigkeits- und Begründetheitsvoraussetzungen im deutschen Recht (eigentlich) bewusst¹⁴¹ sein sollte. Gleichwohl dürften die Bezeichnungen des EuGH im Kontext des deutschen Rechts eher untechnisch zu verstehen sein. Präklusionsvorschriften sind keine Zulässigkeitsvoraussetzungen i.S.v. Sachentscheidungs Voraussetzungen, da sie nicht den gesamten Umwelt-Rechtsbehelf unzulässig machen. Mit dem ihnen innewohnenden zeitlichen Element ähneln sie allenfalls der Zulässigkeitsvoraussetzung der Klagefrist. Sie sind aber doch von ihr verschieden, denn sie schließen nicht die Überprüfung der konkret angefochtenen Verwaltungsentscheidung als Verfahrensgegenstand aus, sondern nur die Prüfung bestimmter Einwendungen gegen diesen Verfahrensgegenstand. Damit beschränken sie den Maßstab für die Begründetheitsprüfung und bleiben für die vorliegende Untersuchung relevant.

b) Rechtshistorische Entwicklung

Es bestehen schon lange ganz grundsätzliche Zweifel am Konzept der Präklusion.¹⁴² Mittlerweile sind daher die vom deutschen Gesetzgeber so häufig verwendeten (materiellen) Präklusionsvorschriften im Umweltrecht – insbesondere aufgrund einer Entscheidung des EuGH¹⁴³ – fast vollständig aus dem Gesetz entfernt worden.¹⁴⁴ Der EuGH

¹⁴¹ Dem EuGH diese Differenzierung grundsätzlich zuschreibend OVG Koblenz, Beschl. v. 28.4.2016 – 8 B 10285/16.OVG, juris Rn. 14 f.; ebenso bei *Bunge*, Weiter Zugang zu Gerichten nach der UVP- und der Industrieemissions-Richtlinie: Vorgaben für das deutsche Verwaltungsprozessrecht, NuR 2016, 11.

¹⁴² *Winkler*, in: Beckmann/Kment (Hrsg.), UVPG/UmwRG, 6. Aufl. 2023, UmwRG, § 5 Rn. 3 ff., § 7 Rn. 14 Fn. 56.

¹⁴³ EuGH, Urt. v. 15.10.2015 – C-137/14 (KOM/BRD), juris Rn. 75 ff.; zur Zäsurwirkung dieses Urteils für die deutsche Präklusion und zur Rezeption dieses Urteils in der Literatur *Durner*, Nationale Spielräume für eine Wiedereinführung der Präklusion, VerwArch 2020, 162.

¹⁴⁴ *Lorenzen*, Materielle Präklusion im deutschen Umwelt- und Planungsrecht, NVwZ 2022, 674 (676); ausführlich dazu *Schlacke*, Die Novelle des UmwRG 2017, NVwZ 2017, 905 (909); *Bunge*, in: Schlacke/Schrader/Bunge (Hrsg.), Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 2 Rn. 741; *Schlacke/Römling*, in: Schlacke/Schrader/Bunge (Hrsg.), Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 3 Rn. 20; *Franzius*, in: Schink/Reidt/Mitschang (Hrsg.), UVPG/UmwRG, 2. Aufl. 2023, UmwRG, § 2 Rn. 11; *Hinzen*, Plankontrolle durch Umweltverbände, 2023, S. 193 ff.; *Kment*, Rechtsbehelfe von Umweltvereinigungen, NVwZ 2018, 921 (921).

entschied, dass die Präklusionsvorschriften des § 2 Abs. 3 UmwRG a.F. und § 73 Abs. 4 S. 3 VwVfG gegen Unionsrecht verstoßen, weil sie im Ergebnis keinen effektiven und weiten Zugang zu Gerichten und auch keine damit einhergehende umfassende materiellrechtliche Kontrolle¹⁴⁵ gewährleisteten und damit gegen die sekundärrechtlichen Vorschriften zur (eins-zu-eins-) Umsetzung der Aarhus-Konvention – bzw. unionsrechtlich betrachtet Art. 11 UVP-RL¹⁴⁶ und Art. 25 IE-RL¹⁴⁷ – verstießen. § 2 Abs. 3 UmwRG a.F. wurde daraufhin vom deutschen Gesetzgeber gestrichen, § 73 Abs. 4 VwVfG durch einen neuen § 7 Abs. 4 UmwRG in den entsprechenden Fällen für nicht anwendbar erklärt.¹⁴⁸

Ausdrücklich wurde damit dem deutschen Gesetzgeber die Präklusion lediglich im Regelungsbereich des Art. 9 Abs. 2 AK verboten, nämlich für in Art. 6 Abs. 1 AK genannte Entscheidungen.¹⁴⁹

Zur Präklusion im Regelungsbereich des Art. 9 Abs. 3 AK, nämlich sonstigen von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen umweltrechtlich relevanten Handlungen und begangenen Unterlassungen, gab es jedoch zunächst kein solches Judikat. Der deutsche Gesetzgeber hat daher zumindest für diesen Bereich die Präklusion – u.a. durch die Einführung von § 7 Abs. 3 UmwRG – aufrechterhalten.

Zeitweise wurde eine Wiedereinführung der Präklusion zumindest politisch beabsichtigt, dann aber mangels Umsetzbarkeit wieder fallen

¹⁴⁵ EuGH, Urt. v. 15.10.2015 – C-137/14 (KOM/BRD), juris Rn. 80.

¹⁴⁶ Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 13.12.2011, ABl. 2012 L 26, S. 1.

¹⁴⁷ Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 24.11.2010, ABl. 2010 L 334, S. 17.

¹⁴⁸ BT-Drs. 18/9526, S. 39.

¹⁴⁹ Der Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 2 AK geht jedoch darüber hinaus, indem er sich i. V. m. Art. 6 Abs. 1 lit. b AK auch auf nicht im Anhang I aufgeführte geplante Tätigkeiten bezieht, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben können. Soweit für derartige Vorhaben eine materielle Präklusion weiterhin vorgesehen ist, stellt sich dies als unionsrechtswidrig dar. Vgl. dazu *Bunge*, NuR 2021, 670 (680 f.); *Lorenzen*, Materielle Präklusion im deutschen Umwelt- und Planungsrecht, NVwZ 2022, 674 (680).

gelassen.¹⁵⁰ In der Literatur ist dieser Wunsch hingegen nie ganz verstummt.¹⁵¹

In einem später ergangenen Urteil (zum österreichischen Recht) hat sich der EuGH dahingehend geäußert, dass Art. 9 Abs. 3 AK einer Präklusionsvorschrift an sich nicht entgegenstehe.¹⁵² „Mit einer solchen Regelung können unter Umständen die streitigen Punkte schneller identifiziert und gegebenenfalls bereits im Verwaltungsverfahren gelöst werden, so dass sich eine Klage erübrigt.“¹⁵³ Weiter heißt es, dass eine Präklusionsvorschrift vielmehr zur Verwirklichung des Ziels von Art. 9 Abs. 3 AK beitragen könne, namentlich „wirkungsvolle gerichtliche Mechanismen zu schaffen“.¹⁵⁴ Eine Präklusionsvorschrift möge zwar eine Einschränkung des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf bei einem Gericht i.S.v. Art. 47 GRCh darstellen, könne aber nach Art. 52 Abs. 1 GRCh gerechtfertigt sein.¹⁵⁵

Im letzten relevanten Urteil des EuGH (zum niederländischen Recht) wird erneut zwischen Art. 9 Abs. 2 und Abs. 3 AK klar unterschieden. Für den Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 2 AK bestätigt der EuGH das strikte Präklusionsverbot. Für den Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 3 AK hingegen hält er Präklusionsvorschriften grundsätzlich für zulässig, solange sie verhältnismäßig i.S.d. Art. 52 Abs. 1 GRCh sind.¹⁵⁶

¹⁵⁰ Bunge, NuR 2021, 670 (671 links unten).

¹⁵¹ Durner, Nationale Spielräume für eine Wiedereinführung der Präklusion, VerwArch 2020, 162 (191 ff.); Pfannkuch/Schönfeldt, Die Realisierung von Infrastrukturvorhaben im Blickwinkel des Planungs- und Vergaberechts, NVwZ 2020, 1557 (1560); Steinkühler, Infrastrukturgroßvorhaben vor Gericht – Teil II, UPR 2022, 281 (285).

¹⁵² EuGH, Urt. v. 20.12.2017 – C-664/15 (Protect), juris Rn. 88; dies als „Kurskorrektur“ bezeichnend Lorenzen, Materielle Präklusion im deutschen Umwelt- und Planungsrecht, NVwZ 2022, 674 (677); Schlacke/Römling, in: Schlacke/Schrader/Bunge (Hrsg.), Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 3 Rn. 57; Bunge, in: Schlacke/Schrader/Bunge (Hrsg.), Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 2 Rn. 143.

¹⁵³ EuGH, Urt. v. 20.12.2017 – C-664/15 (Protect), juris Rn. 88.

¹⁵⁴ EuGH, Urt. v. 20.12.2017 – C-664/15 (Protect), juris Rn. 89.

¹⁵⁵ EuGH, Urt. v. 20.12.2017 – C-664/15 (Protect), juris Rn. 90.

¹⁵⁶ EuGH, Urt. v. 14.1.2021 – C-826/18 (Stichting Varkens), juris Rn. 69; Lorenzen, Materielle Präklusion im deutschen Umwelt- und Planungsrecht, NVwZ 2022, 674 (678); Franzius, in: Schink/Reidt/Mitschang (Hrsg.), UVPg/UmwRG, 2. Aufl. 2023, UmwRG, § 2 Rn. 11.

c) Bestandsaufnahme

Nach alledem lassen sich die aktuell noch bestehenden Präklusionsvorschriften im Bereich des Umwelt-Rechtsbehelfs folgendermaßen zusammenfassen:¹⁵⁷

Zum einen besteht noch immer eine Präklusionsvorschrift, die die Zulässigkeit des Umwelt-Rechtsbehelfs näher ausgestaltet, namentlich der viel kritisierte¹⁵⁸ § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 lit. b UmwRG, der verlangt, dass die Umweltvereinigung „im Falle eines Verfahrens nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 zur Beteiligung berechtigt war und sie sich hierbei in der Sache gemäß den geltenden Rechtsvorschriften geäußert hat oder ihr entgegen den geltenden Rechtsvorschriften keine Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden ist.“ Diese Vorschrift bezieht sich nicht auf eine konkrete Einwendung, deren etwaiger Ausschluss dann das Prüfungsprogramm modifizieren würde. Sie kann nur den Rechtsbehelf insgesamt unzulässig machen,¹⁵⁹ hat aber keine darüber hinausgehenden Auswirkungen auf die Begründetheit und ist daher für das primäre Untersuchungsziel irrelevant.

Da der Gesetzgeber die Präklusion im Übrigen, also im Regelungsbereich des Art. 9 Abs. 3 AK aufrechterhalten wollte, hat er zum anderen § 7 Abs. 3 UmwRG als materielle Präklusionsvorschrift für die Prinzipalkontrolle¹⁶⁰ von Plänen und Programmen i.S.d. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG, bei denen eine SUP erforderlich ist, geschaffen.¹⁶¹

¹⁵⁷ Dazu *Franzius*, in: Schink/Reidt/Mitschang (Hrsg.), UVPG/UmwRG, 2. Aufl. 2023, UmwRG, § 2 Rn. 11.

¹⁵⁸ Eine Aufhebung anregend etwa *Bunge*, Weiter Zugang zu Gerichten nach der UVP- und der Industrieemissions-Richtlinie: Vorgaben für das deutsche Verwaltungsprozessrecht, NuR 2016, 11 (17); *Bunge*, Der Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten in Deutschland – Stand und offene Fragen, ZUR 2015, 531 (535); *Bunge*, UmwRG, 2. Aufl. 2019, § 2 Rn. 17; siehe daher unten den Vorschlag zur Streichung dieser Vorschrift → Kap. 5 B) 4.

¹⁵⁹ OVG Koblenz, Beschl. v. 28.4.2016 – 8 B 10285/16.OVG, juris Rn. 10; a.A. *Kment*, in: Beckmann/Kment (Hrsg.), UVPG/UmwRG, 6. Aufl. 2023, UmwRG, § 2 Rn. 30.

¹⁶⁰ Nicht für die Inzidentkontrolle *Bunge*, UmwRG, 2. Aufl. 2019, § 7 Rn. 67; *Hinzen*, Plankontrolle durch Umweltverbände, 2023, S. 197.

¹⁶¹ *Hinzen*, Plankontrolle durch Umweltverbände, 2023, S. 197.

Aus einem Umkehrschluss zu § 7 Abs. 4 UmwRG ergibt sich schließlich, dass auch die Präklusionsvorschrift des § 73 Abs. 4 S. 3 VwVfG für § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 3–6 UmwRG fortgilt.¹⁶² Dies gilt auch für § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UmwRG, wenn das Vorhaben nicht UVP-pflichtig ist.¹⁶³

d) Rechtswidrigkeit der Präklusion

Die neuere Rechtsprechung des EuGH zur Präklusion ist in sich jedoch nicht stimmig und lässt die Tragfähigkeit des Konzepts der Präklusion fragwürdig erscheinen.

aa) Schmalere Anwendungsbereich

Zunächst ist zu bemerken, dass die Präklusion einen nur schmalen Anwendungsbereich hat. Der EuGH relativiert etwa die Wirksamkeit der Präklusion, wenn er von einer „an sich möglichen“ Präklusionsregelung fordert, dass gleichzeitig sichergestellt sein müsse, dass die Anforderungen des Art. 52 Abs. 1 GRCh eingehalten werden, dass also das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf bei einem Gericht also nicht übermäßig beschränkt wird.¹⁶⁴ Damit wird der verbleibende Anwendungsbereich jedenfalls sehr vage gehalten und durch das Erfordernis der „nicht übermäßigen Beschränkung“ tendenziell wieder zusammengestaucht. Dies gilt gerade auch mit Blick darauf, dass im Umweltrecht unbestimmte Rechtsbegriffe wie z.B. die genannte „übermäßige Beschränkung“ immer extensiver ausgelegt werden.

Legt man hier im Übrigen wiederum die vom EuGH selbst gewählte leitbildliche Situation zugrunde, dass sich eine Klage durch die Präklusion „erübrigen“¹⁶⁵ könnte, dass also die präkludierte Einwendung die einzige Einwendung ist,¹⁶⁶ scheidet ein Rechtsbehelf

¹⁶² Bunge, UmwRG, 2. Aufl. 2019, § 7 Rn. 71; krit. Franzius, in: Schink/Reidt/Mitschang (Hrsg.), UVPG/UmwRG, 2. Aufl. 2023, UmwRG, § 7 Rn. 6, 10.

¹⁶³ Franzius, in: Schink/Reidt/Mitschang (Hrsg.), UVPG/UmwRG, 2. Aufl. 2023, UmwRG, § 7 Rn. 6; krit. Bunge, UmwRG, 2. Aufl. 2019, § 7 Rn. 72.

¹⁶⁴ EuGH, Urt. v. 20.12.2017 – C-664/15 (Protect), juris Rn. 90; EuGH, Urt. v. 14.1.2021 – C-826/18 (Stichting Varkens), juris Rn. 64.

¹⁶⁵ EuGH, Urt. v. 20.12.2017 – C-664/15 (Protect), juris Rn. 88.

¹⁶⁶ Siehe dazu nachfolgend → bb).

vollends aus. Das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf würde in einem solchen Fall durchaus „übermäßig beschränkt“; eine stärkere Beschränkung als der völlige Ausschluss der Klage ist nämlich nicht denkbar.

bb) Fragwürdige Argumentation des EuGH

Des Weiteren ist die Argumentation des EuGH insofern widersprüchlich, als eine Präklusionsvorschrift gar nicht zu einem „wirkungsvollen *gerichtlichen* Mechanismus“¹⁶⁷ beitragen kann.¹⁶⁸ Denn durch Präklusionsvorschriften soll eine gerichtliche Überprüfung ja gerade verhindert werden. Der Zusammenhang besteht vielmehr umgekehrt: Je mehr Präklusionsvorschriften bestehen, desto wirkungsloser ist der gerichtliche Mechanismus.

Des Weiteren könne nach dem EuGH eine Präklusionsvorschrift dazu führen, „dass sich eine Klage erübrigt“.¹⁶⁹ Erübrigen würde sich die (gesamte) Klage jedoch nur dann, wenn die präkludierte Einwendung zugleich die einzige Einwendung ist. Diese Annahme dürfte als eher praxisfern einzustufen sein. Bestehen neben der präkludierten Einwendung noch weitere Einwendungen, würde die Klage gleichwohl erhoben werden. Wenn aber die Klage ohnehin bereits erhoben ist, so kann die Einwendung auch gleich neben den übrigen Einwendungen mitgeprüft werden. Damit ist auch dieses Argument des EuGH nicht überzeugend.

Dies erweckt den Anschein, dass der EuGH seine Rechtsprechung nicht mittels logisch zwingender Schlussfolgerungen findet, sondern dass er sie stattdessen vom Ergebnis her entwickelt und dazu dann die (vermeintlich) passenden Argumente liefert. Auf diese Weise ist es

¹⁶⁷ EuGH, Urt. v. 20.12.2017 – C-664/15 (Protect), juris Rn. 89 (Hervorhebung nicht im Original).

¹⁶⁸ Ähnlich in Bezug auf die Einlegungsfrist *Langstädter*, Effektiver Umweltschutz in Planungskaskaden, in: Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.), Dokumentation zur 44. Wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V. (Leipzig 2021), S. 153 (Rn. 32 f.).

¹⁶⁹ EuGH, Urt. v. 20.12.2017 – C-664/15 (Protect), juris Rn. 88; EuGH, Urt. v. 14.1.2021 – C-826/18 (Stichting Varkens), juris Rn. 63.

zumindest möglich, rechtspolitische Vorstellungen durch sprachliche Ungenauigkeiten zu verschleiern.

cc) Eingeschränkte Maßgeblichkeit des EuGH

Schließlich ist noch zu beachten, dass die Rechtsansichten des EuGH zur Aarhus-Konvention nicht das ultimative Maß aller Dinge sind. Seine Autorität besteht nur in Bezug auf das Unionsrecht. Dieses mag inhaltsgleich mit der Aarhus-Konvention sein, ist aber in rein rechtstechnischer Hinsicht doch von ihr zu unterscheiden. Genauso wie ein Verstoß gegen die Konvention nicht automatisch auch ein Verstoß gegen Unionsrecht ist,¹⁷⁰ bedeutet umgekehrt Unionsrechtskonformität nicht automatisch auch Aarhus-Konventionskonformität. In diesem Sinne ist der EuGH daher gar nicht in Besitz der benötigten Deutungshoheit bzw. Kompetenz, um über die Völkerrechtswidrigkeit einer nationalen Vorschrift bezüglich der Aarhus-Konvention entscheiden zu können.¹⁷¹ Diese Deutungshoheit bzw. Kompetenz liegt nach Art. 16 Abs. 2 AK allenfalls beim Internationalen Gerichtshof oder einem Schiedsgericht nach Anhang II der Konvention, sofern sich die jeweils streitenden Vertragsparteien deren Rechtsprechungsgewalt freiwillig unterworfen haben.¹⁷²

Der EuGH ist lediglich ein Organ *einer* (wenngleich sehr bedeutenden) Vertragspartei der Konvention, namentlich der Europäischen Union. Diese ist der Konvention zwar selbst beigetreten und hat sich durch Erlass von inhaltsgleichem Sekundärrecht die entsprechenden Vorschriften zu eigen gemacht. So kann der EuGH die (wohl) inhaltsgleichen Fragen bezüglich des unionseigenen Sekundärrechts – und somit für 28 von 47 Vertragsparteien – verbindlich beantworten.¹⁷³

¹⁷⁰ Vgl. *Chladek*, Rechtsschutzverkürzung als Mittel der Verfahrensbeschleunigung, 2022, S. 147: „Verstöße gegen die Konvention sind *zumeist* gleichzeitig auch Verstöße gegen Unionsrecht.“ (Hervorhebung nicht im Original).

¹⁷¹ Dazu *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, Aarhus-Konvention, 2018, Einf. Rn. 39 ff. Insofern zumindest missverständlich von einer „Auslegungsbefugnis“ des EuGH ausgehend *Guckelberger*, Aarhus-Konvention und Unionsrecht als prägende Faktoren für die Verbandsklage im UmwRG, NuR 2020, 149 (157).

¹⁷² *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, Aarhus-Konvention, 2018, Einf. Rn. 34.

¹⁷³ Zu den rechtlichen Implikationen dieser sog. gemischten Umsetzung der Konvention durch die EU und ihre Mitgliedstaaten *Lee*, Die Geburtsstunde der heimlichen Präklusion, EurUP 2017, 62 (65 ff.).

Bezüglich der Prüfung der Einhaltung der Konvention und der Auslegung der originären, unmittelbar aus der Konvention selbst herrührenden Pflichten (die nach Art. 216 Abs. 2 AEUV normhierarchisch oberhalb des Unionsrechts zu verorten sind)¹⁷⁴ sind oberhalb der Entscheidungen des EuGH noch die Auslegungen der Konferenz der Vertragsparteien anzusiedeln, da sie von den Vertragsparteien selbst bestätigt werden und damit näher am kompetenziellen Ursprung der Konvention liegen. Sie können dementsprechend – im Gegensatz zu den Entscheidungen des EuGH¹⁷⁵ – als spätere Übung i.S.d. Art. 31 Abs. 3 lit. b WVRK angesehen werden. Für die Entscheidungen der Vertragsparteienkonferenz ist wiederum die Auslegung und Spruchpraxis des speziell dafür eingerichteten Compliance-Komitees maßgeblich bzw. am gewichtigsten.¹⁷⁶ Von diesem ist jedoch keine (einheitliche) Spruchpraxis zu Präklusionsvorschriften im Anwendungsbereich von Art. 9 Abs. 3 AK zu vernehmen.¹⁷⁷

Im Übrigen, also neben den originären institutionellen Mechanismen der Aarhus-Konvention, richtet sich die Auslegung der Konvention nach den allgemeinen Regeln des Völkerrechts. Entscheidungen des EuGH sind dabei – auch wenn die Art und Gewicht nicht eindeutig geklärt sind¹⁷⁸ – unbestreitbar als eigenständige Quelle des Völkerrechts relevant. Sie sind aber nicht die einzige und letztverbindliche Quelle. Eine gewisse Entfernung des EuGH von der Aarhus-Konvention ist bspw. auch daran erkennbar, dass der EuGH bei seiner o.g. Entscheidung die Aarhus-Konvention mit keinem Wort in Bezug genommen hat.

¹⁷⁴ Kritisch *Lee*, Die Geburtsstunde der heimlichen Präklusion, EurUP 2017, 62 (65 ff., 74).

¹⁷⁵ *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, Aarhus-Konvention, 2018, Einf. Rn. 39.

¹⁷⁶ *Bunge*, in: Schlacke/Schrader/Bunge (Hrsg.), Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, Einl. Rn. 39 ff.; *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, Aarhus-Konvention, 2018, Einf. Rn. 34 ff., 38, 43.

¹⁷⁷ *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), UmwRG, 102. EL 2023, § 7 Rn. 7.

¹⁷⁸ *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, Aarhus-Konvention, 2018, Einf. Rn. 39 ff.

Vor diesem Hintergrund sollte dem Auslegungsergebnis des EuGH keine allzu fundamentale Bedeutung zugemessen werden. Er ist im Übrigen auch ganz allgemein nicht jeglicher Kritik enthoben,¹⁷⁹ kann sich also selbst hinsichtlich der Auslegung und Fortbildung von Unionsrecht irren.¹⁸⁰ Darauf deutet auch die Tatsache hin, dass er teilweise bewusst divergierende Rechtsprechungslinien entwickelt, bevor er sie später – dieser Zeitpunkt mag insoweit für Art. 9 Abs. 2 und 3 AK noch nicht erreicht sein – umfassend klärt und wieder zusammenführt.¹⁸¹

e) Parallelität von Art. 9 Abs. 2 und 3 AK

Abschließend soll hier eine alternative Lesart des Art. 9 Abs. 3 AK dargestellt werden, die zu dem Ergebnis der uneingeschränkten Völkerrechtswidrigkeit von Präklusionsvorschriften kommt. Im Einklang mit Art. 31–33 WVRK, die für die Auslegung von völkerrechtlichen Verträgen einen objektiven Ansatz verlangen,¹⁸² werden im Folgenden Art. 9 Abs. 2 und Abs. 3 AK sowie die dazugehörigen Begriffsbestimmungen in Art. 2 Nr. 4 und 5 AK nochmals genau miteinander verglichen, um daraus grammatische, aber vor allem – wegen der begrenzten Aussagekraft des Wortlauts auf der völkerrechtlichen Ebene¹⁸³ – auch systematische Erkenntnisse zu gewinnen.

¹⁷⁹ Kritisch mit dem (seinerseits wenig selbstkritischen) EuGH *Steinkühler*, Infrastrukturgroßvorhaben vor Gericht – Teil II, UPR 2022, 281 (284); siehe dazu auch *Kment*, Auslegung und Fortbildung des EU-Rechts durch den EuGH, in: *Kment* (Hrsg.), *Der Einfluss des Europäischen Gerichtshofs auf das Umwelt- und Infrastrukturrecht*, 2020, S. 1 (3 f.).

¹⁸⁰ *Kment*, Auslegung und Fortbildung des EU-Rechts durch den EuGH, in: *Kment* (Hrsg.), *Der Einfluss des Europäischen Gerichtshofs auf das Umwelt- und Infrastrukturrecht*, 2020, S. 1 (19 ff.).

¹⁸¹ *Guckelberger*, Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz und weitere Überlegungen zur Beschneidung des Umweltrechtsschutzes, NuR 2020, 805 (814).

¹⁸² Daneben auch allgemein zur Auslegung der Aarhus-Konvention *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, Aarhus-Konvention, 2018, Einf. Rn. 27 ff.

¹⁸³ *Kment*, Auslegung und Fortbildung des EU-Rechts durch den EuGH, in: *Kment* (Hrsg.), *Der Einfluss des Europäischen Gerichtshofs auf das Umwelt- und Infrastrukturrecht*, 2020, S. 1 (12).

„Art. 9 Abs. 2 UAbs. 1 und 2 AK

[1] Jede Vertragspartei stellt im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit,

a) die ein ausreichendes Interesse haben oder alternativ

b) eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsprozessrecht einer Vertragspartei dies als Voraussetzung erfordert,

[2] Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht [...] haben, um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen [...] anzufechten [...].“

In Art. 9 Abs. 2 UAbs. 1 AK werden die „Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit“ durch den Nebensatz „a) die ein ausreichendes Interesse haben oder alternativ b) eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsprozessrecht einer Vertragspartei dies als Voraussetzung erfordert“ näher ausdifferenziert. Art. 9 Abs. 2 UAbs. 1 lit. a AK benennt insoweit das Modell des überindividuellen Umweltrechtsschutzes (in das der Umwelt-Rechtsbehelf einzuordnen ist) und Art. 9 Abs. 2 UAbs. 1 lit. b AK das Modell des Individualrechtsschutzes.

Parallel dazu differenziert auch Art. 2 Nr. 5 AK für den Begriff der „betroffenen Öffentlichkeit“ zwischen überindividuellem Umweltrechtsschutz und Individualrechtsschutz:

„Art. 2 Nr. 5 AK

Im Sinne dieses Übereinkommens bedeutet „betroffene Öffentlichkeit“ die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran; im Sinne dieser Begriffsbestimmung haben nichtstaatliche Organisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und

alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, ein Interesse.“

Nach Art. 2 Nr. 5 Hs. 1 AK beziehen sich die ersten beiden Alternativen („betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit“) auf den Individualrechtsschutz. Nur die dritte Alternative („Öffentlichkeit mit einem Interesse daran“) bezieht sich auf den überindividuellen Umweltrechtsschutz.

Im nächsten Halbsatz folgt eine weitergehende Präzisierung: Nach Art. 2 Nr. 5 Hs. 2 AK „haben nichtstaatliche Organisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, ein Interesse“. Die Präzisierung des Hs. 2 knüpft an den Begriff des „Interesses“ an und bezieht sich daher nicht auf „die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren betroffene“ (Hs. 1 Alt. 1) oder „wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit“ (Hs. 1 Alt. 2), sondern nur auf „die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran“ (Hs. 1 Alt. 3). Sie bezieht sich also nur auf den überindividuellen Umweltrechtsschutz.

Art. 2 Nr. 5 AK spezifiziert also insoweit den allgemeingültigen persönlichen Anwendungsbereich der Aarhus-Konvention und speziell Hs. 2 die Umweltvereinigungen als solche. Demgemäß können mit den „nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen“ nur die Zulassungskriterien für Umweltvereinigungen, mithin § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 1–5 UmwRG gemeint sein.¹⁸⁴

Art. 2 Nr. 5 Hs. 2 AK bezieht sich hingegen *nicht* auf bestimmte prozessuale Mechanismen wie die Präklusion. Wollte man mit der Präklusion auch rechtsbehelfsbezogene Voraussetzungen in den Begriff der „nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen“ des Art. 2 Nr. 5 Hs. 2 AK hineinlesen, würde man den Begriff der „betroffenen Öffentlichkeit“ des Art. 2 Nr. 5 Hs. 1 AK, der nur zu einem von drei Teilen aus der „Öffentlichkeit mit einem Interesse daran“ besteht, künstlich aufspalten und müsste hinsichtlich der

¹⁸⁴ Schlacke, Dieselskandal und Verbandsklage, NVwZ 2023, 37 (39).

Zulässigkeit etwaiger Präklusionsvorschriften zwischen Individualrechtsschutz (Hs. 1 Alt. 1 und 2) und überindividuellem Rechtsschutz (Hs. 1 Alt. 3) differenzieren. Für eine dahingehende Regelungsintention sind jedoch keine Anhaltspunkte ersichtlich.

Parallel dazu wiederum definiert auch Art. 9 Abs. 2 UAbs. 3 S. 1 AK das bereits in Art. 9 Abs. 2 UAbs. 1 lit. a AK angesprochene „Interesse“ von Umweltvereinigungen:

„Art. 9 Abs. 2 UAbs. 3 AK

[3] ¹Was als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt, bestimmt sich nach den Erfordernissen innerstaatlichen Rechts und im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit im Rahmen dieses Übereinkommens einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren.“

Der Passus „nach den Erfordernissen innerstaatlichen Rechts“ hat hier zwei Anknüpfungspunkte: Zum einen bezieht er sich auf das „ausreichende Interesse“, zum anderen auf die „Rechtsverletzung“. Das „Interesse“ bestimmt sich also – genauso wie es bereits Art. 2 Nr. 5 Hs. 2 AK bestimmt – „nach den Erfordernissen innerstaatlichen Rechts“. Bei diesem Passus handelt es sich insofern regelungstechnisch um eine (eigentlich redundante) Wiederholung. Aber auch bezüglich der „Rechtsverletzung“ handelt es sich um eine Wiederholung, denn dass sich diese „nach den Erfordernissen innerstaatlichen Rechts“ richtet, ergibt sich seinerseits bereits aus Art. 9 Abs. 2 UAbs. 1 lit. b AK: „sofern das Verwaltungsprozessrecht einer Vertragspartei dies als Voraussetzung erfordert“. Mit den „Erfordernissen innerstaatlichen Rechts“ können dementsprechend nur Zulässigkeitsvoraussetzungen bzgl. dem persönlichen Anwendungsbereich der AK gemeint sein.¹⁸⁵

Das in UAbs. 3 S. 1 ebenfalls enthaltene Erfordernis des „weiten Zugangs zu Gerichten“ wird von der Literatur aufgrund seiner systematischen Stellung bereits zutreffend auf Abs. 2 beschränkt und

¹⁸⁵ Im Ergebnis auch *Kment*, Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln, 2010, S. 377.

nicht auf Abs. 3 angewendet. Es ist allerdings noch eine weitergehende Beschränkung nötig: Das Erfordernis des „weiten Zugangs zu Gerichten“ knüpft (wie bereits die „Erfordernisse innerstaatlichen Rechts“) lediglich an die Worte „ausreichendes Interesse“ und „Rechtsverletzung“ an. Regelungstechnisch nimmt also der *gesamte* UAbs. 3 S. 1 unmittelbar auf UAbs. 1 lit. a und b Bezug. Das Erfordernis eines „weiten Zugangs zu Gerichten“ gilt demgemäß ausschließlich für die dort getroffenen Spezifizierungen der „Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit“, d.h. für die Konturierung des persönlichen Anwendungsbereichs der AK.¹⁸⁶ Der Passus stellt damit ebenfalls eine Anforderung an die Vereinigungen als solche dar, und *nicht* an ihr konkretes prozessuales Verhalten im Rahmen eines bestimmten Umwelt-Rechtsbehelfs. Aus dem Erfordernis des „weiten Zugangs zu Gerichten“ können daher keine Aussagen zur Präklusion abgeleitet werden, denn die Präklusion bezieht sich wiederum gerade nicht auf die Spezifizierung des Kreises der „Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit“, sondern auf das Vorbringen von Einwendungen, mithin prozessuales Verhalten.

Damit ist das Erfordernis des „weiten Zugangs zu Gerichten“ im Bereich der Klagebefugnis und damit in der Zulässigkeit eines Rechtsbehelfs zu verorten. Das Institut der materiellen Präklusion fällt jedoch nicht in den Bereich der Klagebefugnis, sondern in den gerichtlichen Prüfungsumfang. Dies zeigt sich u.a. daran, dass präkludiertes Vorbringen einen Umwelt-Rechtsbehelf nicht unzulässig, sondern punktuell unbegründet macht. Da dem Erfordernis des „weiten Zugangs zu Gerichten“ also keine über die Regelung der Klagebefugnis hinausgehende Funktion beigemessen werden kann,¹⁸⁷ wird es nach der

¹⁸⁶ Vgl. *Langstädtler*, Effektiver Umweltrechtsschutz in Planungskaskaden, in: Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.), Dokumentation zur 44. Wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V. (Leipzig 2021), S. 153 (Rn. 32 f.).

¹⁸⁷ Obwohl Art. 9 Abs. 2 AK die einzige Stelle im gesamten Vertragswerk ist, wo von einem „weiten Zugang“ die Rede ist, wird dieser oft für ein allgemeines Konventionsziel gehalten; vgl. statt vieler *Schlacke/Römling*, in: *Schlacke/Schrader/Bunge* (Hrsg.), *Aarhus-Handbuch*, 2. Aufl. 2019, § 3 Rn. 47 Fn. 153.

hier vertretenen streng systematischen Lesart zweckentfremdet, wenn man aus ihm ein Verbot von Präklusionsvorschriften herleitet.

Vom Wortlaut des Art. 9 Abs. 2 AK bleibt somit für prozessuale Regelungen wie die Präklusion – sofern man sie überhaupt textlich an einem bestimmten Wort festmachen mag – nur noch der Passus „im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften“ in UAbs. 1 übrig. Genau dieser Passus ist damit als Vorbehalt des nationalen Prozessrechts einzuordnen. Er ist nicht i.S.v. „durch ihre [zu schaffenden] innerstaatlichen Rechtsvorschriften“ zu verstehen,¹⁸⁸ sondern dahingehend, dass bereits bestehende innerstaatliche Rechtsvorschriften vorgefunden werden, *in deren Rahmen* sich die neu zu schaffenden (und damit die Aarhus-Konvention umsetzenden) Rechtsvorschriften bewegen müssen. Wenn überhaupt man also aus Art. 9 Abs. 2 AK Aussagen zur Präklusion herleiten möchte, dann ist dafür der Passus „im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften“ der einzige textliche Anhaltspunkt. *Ob* eine Präklusion tatsächlich zulässig ist, steht auf einem anderen Blatt.

Vor diesem Hintergrund kann nun auch endlich Art. 9 Abs. 3 AK analysiert werden:

„Art. 9 Abs. 3 AK

Zusätzlich und unbeschadet der in den Absätzen 1 und 2 genannten Überprüfungsverfahren stellt jede Vertragspartei sicher, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben [...], um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen.“

¹⁸⁸ A.A. und den Passus in ebendiesem Sinne der Verfahrensautonomie nach Art. 291 Abs. 1 AEUV zuordnend *Lorenzen*, Materielle Präklusion im deutschen Umwelt- und Planungsrecht, NVwZ 2022, 674 (679).

Genauso wie in Abs. 2 die „Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit“ durch den unmittelbar folgenden Nebensatz näher spezifiziert wurden, werden nun in Abs. 3 parallel dazu die „Mitglieder der Öffentlichkeit“ ebenfalls durch den unmittelbar folgenden Nebensatz „sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen“ näher spezifiziert. Mit diesen Kriterien können daher wiederum (wie bei Abs. 2) nur die Zulassungskriterien für Umweltvereinigungen, mithin § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 1–5 UmwRG gemeint sein.¹⁸⁹

Es bleibt somit vom Wortlaut des Abs. 3 keine Passage mehr übrig, die als Vorbehalt nationalen Prozessrechts ausgelegt werden könnte bzw. anhand welcher man wegen ihrer sprachlich (im Vergleich zu Abs. 2) *weiteren* Fassung zu dem Schluss kommen könnte, dass innerhalb des Abs. 3 im Gegensatz zu Abs. 2 eine Präklusion erlaubt sein müsste.

Wenn nun also im Bereich des Art. 9 Abs. 2 AK trotz des Passus „im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften“ keine Präklusion erlaubt ist, so muss dies auch für Art. 9 Abs. 3 AK gelten, der diesen – gewissermaßen als „Rechtsgrundlage“ dienenden – Passus gar nicht enthält. Der in Abs. 3 enthaltene, ähnlich lautende Passus „sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen“ kann diese Funktion jedenfalls nicht erfüllen,¹⁹⁰ da sich sein Regelungsgehalt – wie gezeigt – darin erschöpft, die „Mitglieder der Öffentlichkeit“ und damit den persönlichen Anwendungsbereich der AK näher zu bestimmen.

Zuletzt könnte man noch einwenden, dass das Präklusionsverbot des Art. 9 Abs. 2 AK nicht zwingend aus dem Passus „im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften“ hergeleitet werden müsse,

¹⁸⁹ EuGH, Urt. v. 8.11.2022 – C-873/19 (Deutsche Umwelthilfe), juris Rn. 64, widersprüchlich hierzu jedoch Rn. 63, wonach sich diese Kriterien auch auf den Klagegegenstand beziehen können sollen; Generalanwalt beim EuGH Rantos, Schlussantrag v. 3.3.2022 – C-873/19, juris Rn. 54, in gleicher Weise widersprüchlich hierzu jedoch Rn. 56; vgl. *Kment*, Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln, 2010, S. 379.

¹⁹⁰ A.A. EuGH, Urt. v. 20.12.2017 – C-664/15 (Protect), juris Rn. 86, der genau dies aus dem Wort „Kriterien“ ableitet; so darauf bezugnehmend auch EuGH, Urt. v. 14.1.2021 – C-826/18 (Stichting Varkens), juris Rn. 49; dem zustimmend *Lorenzen*, Materielle Präklusion im deutschen Umwelt- und Planungsrecht, NVwZ 2022, 674 (678); vgl. auch *Wegener*, Der Braunbär lernt schwimmen, ZUR 2018, 217 (218).

sondern dass man sich alternativ auch auf die Effektivitätsklausel des Art. 9 Abs. 4 AK stützen könne. Eine solche Klausel ist typisch für multilaterale Verträge. Diese Effektivitätsklausel bezieht sich jedoch aufgrund ihrer systematischen Stellung auf die Art. 9 Abs. 2 und 3 AK gleichermaßen.¹⁹¹ Dieser Umstand steht einer Differenzierung zwischen den beiden Absätzen hinsichtlich einer Präklusionsmöglichkeit abermals entgegen.

Die für Art. 9 Abs. 2 AK festgestellte und insoweit gesicherte anerkannte Konventionswidrigkeit von Präklusionsvorschriften¹⁹² ist daher auf Art. 9 Abs. 3 AK zu übertragen.¹⁹³

f) Zwischenfazit

Im Ergebnis bestehen erhebliche Zweifel an der Völkerrechtskonformität der letzten, im Anwendungsbereich von Art. 9 Abs. 3 AK noch verbleibenden Präklusionsvorschriften.¹⁹⁴

Die letzten im Anwendungsbereich von Art. 9 Abs. 3 AK noch verbleibenden Präklusionstatbestände werden damit gerechtfertigt, dass sich Art. 9 Abs. 3 AK nach der Rechtsprechung des EuGH strukturell von Art. 9 Abs. 2 AK unterscheidet. Unklar bleibt aber, *worin* genau der maßgebliche Unterschied liegt.¹⁹⁵ Die wenigen Tatbestandselemente, auf die man positive oder negative Aussagen zur Zulässigkeit einer Präklusion stützen könnte, unterscheiden sich in den beiden Absätzen jedenfalls nicht voneinander.¹⁹⁶ Somit ist mangels nachvollziehbarer Gründe davon auszugehen, dass die Vorgaben des EuGH zur Präklusion, die er für den Regelungsbereich des Art. 9 Abs. 2

¹⁹¹ Durner, Nationale Spielräume für eine Wiedereinführung der Präklusion, VerwArch 2020, 162 (192); Schlacke, Die Novelle des UmwRG 2017, NVwZ 2017, 905 (909).

¹⁹² Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer, Aarhus-Konvention, 2018, Art. 9 Rn. 25.

¹⁹³ Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer, Aarhus-Konvention, 2018, Art. 9 Rn. 37.

¹⁹⁴ Vgl. KOM, Mitteilung über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten v. 28.4.2017, C(2017) 2616 final, Rn. 121; Franzius, Genügt die Novelle des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes den unionsrechtlichen Vorgaben?, NVwZ 2018, 219 (220 f.); Lee, Die Geburtsstunde der heimlichen Präklusion, EurUP 2017, 62 (72). Vorsichtiger seit EuGH, Urt. v. 14.1.2021 – C-826/18 (Stichting Varkens) Winkler, in: Beckmann/Kment (Hrsg.), UVPg/UmwRG, 6. Aufl. 2023, UmwRG, § 7 Rn. 15; a.A. Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer (Begr.), UmwRG, 102. EL 2023, § 7 Rn. 6.

¹⁹⁵ Wegener, Der Braunbär lernt schwimmen, ZUR 2018, 217 (221).

¹⁹⁶ Bunge, UmwRG, 2. Aufl. 2019, Einl. Rn. 34 ff.

AK gemacht hat, auch auf den Regelungsbereich des Art. 9 Abs. 3 AK übertragbar sein müssen.¹⁹⁷

Genau genommen wäre ebenso denkbar, umgekehrt die Rechtsprechung zu Art. 9 Abs. 3 AK auf Art. 9 Abs. 2 AK zu übertragen. Da sich die Judikatur von EuGH und Compliance-Komitee jedoch stetig zu Gunsten des Umweltrechtsschutzes, also zu Gunsten eines weiten Zugangs zu Gerichten weiterentwickelt,¹⁹⁸ ist eine Übertragbarkeit von einem auf den anderen Absatz in rechtspolitischer Hinsicht tendenziell nurmehr noch in eine Richtung zu erwarten, nämlich dahingehend, dass die strengeren Anforderungen des Abs. 2 mit einem Verbot der Präklusion auf die weniger präzisierten Anforderungen des Abs. 3 erstreckt werden. Insoweit ist also weniger mit der Wiedereinführung¹⁹⁹ als mit der fortschreitenden, gänzlichen Eliminierung der Präklusion zu rechnen.²⁰⁰

g) Hilfsweise: Mangelnde praktische Relevanz für wiederholte Umwelt-Rechtsbehelfe

Selbst bei einem Fortbestehen der Präklusion muss ihre vereinigungsspezifisch individualisierende Wirkung für Folgeprozesse stark relativiert werden: Den (chronologisch gesehen) ersten Umwelt-Rechtsbehelf gegen eine bestimmte Verwaltungsentscheidung werden in der Regel solche Umweltvereinigungen einlegen, die bereits im Verwaltungsverfahren beteiligt waren, denn sie haben die größte „Nähe“ zur entsprechenden Verwaltungsentscheidung. Sie sind mit ihren Einwendungen im Vergleich zu allen übrigen

¹⁹⁷ *Schlacke*, Die Novelle des UmwRG 2017, NVwZ 2017, 905 (909); *Franzius*, in: Schink/Reidt/Mitschang (Hrsg.), UVPg/UmwRG, 2. Aufl. 2023, UmwRG, § 2 Rn. 11; *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, Aarhus-Konvention, 2018, Art. 9 Rn. 37; a.A. *Hinzen*, Plankontrolle durch Umweltverbände, 2023, S. 213 ff., 221; *Guckelberger*, Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz und weitere Überlegungen zur Beschneidung des Umweltrechtsschutzes, NuR 2020, 805 (814 f.).

¹⁹⁸ *Durner*, Nationale Spielräume für eine Wiedereinführung der Präklusion, VerwArch 2020, 162 (197).

¹⁹⁹ Dafür *Steinkühler*, Infrastrukturgroßvorhaben vor Gericht – Teil II, UPR 2022, 281 (285); *Durner*, Nationale Spielräume für eine Wiedereinführung der Präklusion, VerwArch 2020, 162 (191 ff.).

²⁰⁰ Vgl. *Guckelberger*, Update in Sachen Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, NuR 2024, 73 (74); vgl. auch BT-Drs. 19/31266, S. 13. Siehe daher unten die Vorschläge zur Streichung der Präklusionstatbestände → Kap. 5 B) 3. und 4.

Umweltvereinigungen am wenigsten präkludiert und sorgen damit für einen größtmöglichen Prüfungsmaßstab. Mögliche wiederholte Umwelt-Rechtsbehelfe würden dann von Umweltvereinigungen eingelegt werden, die im Verwaltungsverfahren noch nicht beteiligt waren. Dies hätte zwei Konsequenzen:

Zum einen würde damit das Prüfungsprogramm in wiederholten Verfahren wegen etwaiger Präklusionen nur schmaler, sodass eine vom Ergebnis des ersten (erfolglosen) Umwelt-Rechtsbehelfs abweichende Entscheidung unwahrscheinlich wäre. Zum anderen wären nach praxisnaher Betrachtung tendenziell *alle* Umweltvereinigungen, die erst später einen wiederholten Umwelt-Rechtsbehelf einlegen wollten, präkludiert, sodass der Ausschluss dann faktisch wiederum *allgemein* und nicht mehr vereinigungsspezifisch wirkt. Beide Konsequenzen sprechen gegen die Sinnhaftigkeit eines wiederholten Umwelt-Rechtsbehelfs.

2. Missbrauchsklausel des § 5 UmwRG

Ein weiterer Tatbestand für den vereinigungsspezifischen Ausschluss bestimmter Einwendungen ist der Rechtsmissbrauch. Auch dieses Rechtsinstitut hat jedoch nur einen sehr begrenzten (praktischen) Anwendungsbereich. Als milder Ersatz²⁰¹ für die weitestgehende Streichung der materiellen Präklusion dient insofern die Missbrauchsklausel des § 5 UmwRG: „Einwendungen, die eine Person oder eine Vereinigung im Sinne des § 4 Absatz 3 Satz 1 erstmals im Rechtsbehelfsverfahren erhebt, bleiben unberücksichtigt, wenn die erstmalige Geltendmachung im Rechtsbehelfsverfahren missbräuchlich oder unredlich ist.“

Von Missbrauch oder Unredlichkeit i.S.d. Vorschrift kann ausgegangen werden, wenn im Verwaltungsverfahren ausdrücklich erklärt oder auf andere Weise deutlich gemacht wird, dass bestimmte Einwendungen gegen das Vorhaben nicht bestehen, im folgenden Gerichtsverfahren genau diese jedoch wieder vorgebracht werden. „Bei Rechtsbehelfen

²⁰¹ BT-Drs. 18/9526, S. 41.

anerkannter Umweltvereinigungen kann 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‘ [...], ‚unvernünftig‘ verhält.“²⁰²

Zum einen ist das Vorliegen dieses Tatbestandes bereits konzeptionell auf wenige Ausnahmefälle beschränkt, denn es bestehen für Umweltvereinigungen keine umfassenden Beteiligungspflichten, die sie verletzen könnten.²⁰³ Zum anderen ist missbräuchliches oder unredliches Verhalten regelmäßig schwer nachweisbar,²⁰⁴ gerade beim meist professionellen Vorgehen von Umweltvereinigungen. In der Praxis hat die Missbrauchsklausel daher wohl eher keinen nennenswerten praktischen Anwendungsbereich.²⁰⁵ Genauso gering ist dementsprechend der individualisierende Einfluss auf den Prüfungsmaßstab für die Begründetheitsprüfung.

3. Klagebegründungsfrist des § 6 UmwRG

Schließlich kann die Behandlung von Prozessstoff auch über ein Versäumen der Klagebegründungsfrist des § 6 UmwRG ausgeschlossen sein. Aber auch dieser klägerspezifisch konzipierte Tatbestand hat ein geringes Anwendungspotenzial. Bereits ganz allgemein lässt sich sagen, dass die Zurückweisung verspäteten Vorbringens wegen der Vielzahl der in Rede stehenden öffentlichen

²⁰² BT-Drs. 18/9526, S. 41; ausführlich und kritisch dazu *Lee*, Die Geburtsstunde der heimlichen Präklusion, EurUP 2017, 62 (72 ff.).

²⁰³ *Rieger*, Normenkontrollanträge von Umweltvereinigungen gegen Bebauungspläne, UPR 2021, 321 (325).

²⁰⁴ *Durner*, Nationale Spielräume für eine Wiedereinführung der Präklusion, VerwArch 2020, 162 (189 f.).

²⁰⁵ *Guckelberger*, Update in Sachen Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, NuR 2024, 73 (80); *Steinkühler*, Infrastrukturgroßvorhaben vor Gericht – Teil I, UPR 2022, 241 (245); *Rieger*, Normenkontrollanträge von Umweltvereinigungen gegen Bebauungspläne, UPR 2021, 321 (235); *Schlacke*, Die Novelle des UmwRG 2017, NVwZ 2017, 905 (910); *Winkler*, in: Beckmann/Kment (Hrsg.), UVP/G/UmwRG, 6. Aufl. 2023, UmwRG, § 5 Rn. 15, 17; *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), UmwRG, 102. EL 2023, § 5 Rn. 11.

Belange und Interessen sowie mit Blick auf die einschneidenden Folgen für die säumige Prozesspartei „auf enge Ausnahmen beschränkt“²⁰⁶ bleiben muss.

a) Praktischer Ausnahmecharakter

Zum einen hat die Vorschrift in praktischer Hinsicht einen Ausnahmecharakter: Anders als bei der materiellen Präklusion – die mangels Beteiligungspflicht im Verwaltungsverfahren ohne ein Moment der Vorwerfbarkeit eintritt – beruht eine innerprozessuale Präklusion stets auf einem Fehlverhalten der Umweltvereinigung. Nach Einlegung des Umwelt-Rechtsbehelfs besteht – wenngleich keine Pflicht, so jedoch zumindest – eine Obliegenheit zur Klagebegründung, aus deren Missachtung der klagenden Umweltvereinigung Nachteile erwachsen würden. Die Einhaltung dieser Obliegenheit sollte daher mit Blick auf die Professionalität anerkannter Umweltvereinigungen²⁰⁷ der Regelfall sein.

Hinzu kommt, dass bei allgemein bekannten Umständen oder bei Umständen, die ohne die Mitwirkung der klagenden Umweltvereinigung mit geringem Aufwand erforschbar sind, die Zurückweisung ausweislich § 6 S. 3 UmwRG i.V.m. § 87b Abs. 3 S. 3 VwGO nicht möglich ist.²⁰⁸ Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass eine Zurückweisung von verspätetem Vorbringen vor allem hinsichtlich „persönlicher [bzw. vereinigungsspezifischer] Eindrücke und Erkenntnisse“²⁰⁹ oder komplexer Sachverhalte²¹⁰ in Betracht kommt. Wird ein solches Vorbringen, das ohne Mitwirkung der präkludierten Umweltvereinigung nicht erforschbar ist, tatsächlich zurückgewiesen, könnten es *andere* Vereinigungen jedoch mangels Erforschbarkeit wohl ebenfalls nicht vorbringen. Insofern würde eine Anwendung von § 6

²⁰⁶ Vgl. Bunge, UmwRG, 2. Aufl. 2019, § 6 Rn. 13, 32.

²⁰⁷ Dazu unten → Kap. 4 A) I.

²⁰⁸ Marquard, Klagebegründungsfrist und innerprozessuale Präklusion: § 6 UmwRG in der Praxis NVwZ 2019, 1162 (1166).

²⁰⁹ Winkler, in: Beckmann/Kment (Hrsg.), UVPG/UmwRG, 6. Aufl. 2023, UmwRG, § 6 Rn. 9.

²¹⁰ Bunge, UmwRG, 2. Aufl. 2019, § 6 Rn. 31.

UmwRG regelmäßig keine Rechtsschutzverkürzung zulasten anderer Umweltvereinigungen bewirken.

b) Relativierung durch den Untersuchungsgrundsatz

Zum anderen steht § 6 UmwRG auch in einem Spannungsverhältnis zum Untersuchungsgrundsatz des § 86 Abs. 1 VwGO, der eine möglichst umfassende Aufklärung des Sachverhalts verlangt.²¹¹

aa) Vorrang von § 86 VwGO vor § 6 UmwRG

Da dem Untersuchungsgrundsatz im Verwaltungsprozessrecht eine zentrale Bedeutung zukommt, wurde die Präklusion – wozu auch § 6 UmwRG als innerprozessuale Präklusionsvorschrift gezählt werden kann – aufgrund ihrer entgegengesetzten Stoßrichtung ursprünglich teilweise als systemwidrig²¹² angesehen. Diese Ansicht gewinnt an Validität, soweit dieses Spannungsverhältnis nicht mehr im Kontext des Individualrechtsschutzes, sondern im Kontext des überindividuellen Umweltrechtsschutzes, mithin eines objektiven Beanstandungsverfahrens zu sehen ist: Gerade beim Umwelt-Rechtsbehelf, der im Interesse der Öffentlichkeit geführt wird, besteht ein öffentliches Interesse an einer umfassenden Sachverhaltsaufklärung.²¹³ Um dem gerecht zu werden, muss das Gericht ein noch höheres Maß an Neutralität und Eigeninitiative an den Tag legen, als dies im Individualrechtsschutz ohnehin schon der Fall ist.

Die Zurückweisung verspäteten Vorbringens kann daher vom verwaltungsprozessualen Amtsermittlungsgrundsatz überschrieben werden, sodass verspätetes Vorbringen u.U. trotzdem erforscht werden

²¹¹ Siehe zum Untersuchungsgrundsatz noch ausführlicher unten → B) I. 2. b).

²¹² Kaufmann, Untersuchungsgrundsatz und Verwaltungsgerichtsbarkeit, 2002, S. 398 ff.; Marx, Die Notwendigkeit und Tragweite der Untersuchungsmaxime in den Verwaltungsprozeßgesetzen (VwGO, SGG, FGO), 1985, S. 123 ff.; Ule, Vor einer einheitlichen Verwaltungsprozeßordnung?, DVBl. 1981, 363 (365 f.).

²¹³ Vgl. Kaiser, Zur Aufklärungspflicht im Verwaltungsstreitverfahren, VerwArch 2020, 120 (127).

muss²¹⁴ oder zumindest erforscht werden darf.²¹⁵ Bereits aufgeklärte, verspätet vorgebrachte oder anderweitig aufgetauchte Tatsachen können dann trotz ihrer Verspätung zu berücksichtigen sein, weil sie dann nicht mehr (nur) in den Anwendungsbereich des § 6 UmwRG, sondern (auch) in den des Amtsermittlungsgrundsatzes fallen.²¹⁶ Die Zurückweisung ist damit nicht mehr zwingend, sondern liegt letztlich im Ermessen des Gerichts.²¹⁷

In diesem Kontext sei noch klarstellend darauf hingewiesen, dass der vergleichsweise junge § 87b Abs. 4 VwGO,²¹⁸ der das Ermessen des Gerichts für die Zurückweisung verspäteten Vorbringens auf Null reduziert,²¹⁹ beim Umwelt-Rechtsbehelf nicht anwendbar ist.²²⁰ Dies ist

²¹⁴ *Durner*, Nationale Spielräume für eine Wiedereinführung der Präklusion, *VerwArch* 2020, 162 (190); *Guckelberger*, Die Begründetheit von Umweltrechtsbehelfen von Verbänden seit der UmwRG-Novelle 2017, *NuR* 2020, 655 (657 f.); *Winkler*, in: Beckmann/Kment (Hrsg.), *UVPg/UmwRG*, 6. Aufl. 2023, UmwRG, § 6 Rn. 9; *Bunge*, UmwRG, 2. Aufl. 2019, § 6 Rn. 12 f., 32.

²¹⁵ In diese Richtung OVG Lüneburg, Beschl. v. 28.5.2018 – 12 ME 25/18, juris Rn. 27; *Schlacke*, Aktuelles zum Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, *NVwZ* 2019, 1392 (1936); *Rennert*, Verwaltungsrechtsschutz auf dem Prüfstand, *DVBt.* 2017, 69 (75); *Ule*, Vor einer einheitlichen Verwaltungsprozeßordnung?, *DVBt.* 1981, 363 (365 f.). Den Amtsermittlungsgrundsatz durch § 6 UmwRG zwar nicht in der Tiefe, dafür aber in der Breite eingeschränkt verstehend *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), UmwRG, 102. EL 2023, § 6 Rn. 53 ff. A.A. (weder Pflicht noch Befugnis des Gerichts zur weiteren Aufklärung sehend) *Heinze/Wolff*, Die faktische Klagebegründungsfrist des § 6 UmwRG bei Nachbarklagen gegen Zulassungsentscheidungen, *NVwZ* 2022, 931 (934); ebenso *Kaufmann*, Untersuchungsgrundsatz und Verwaltungsgerichtsbarkeit, 2002, S. 402 ff., 415 ff.; dazu auch *Marquard*, Klagebegründungsfrist und innerprozessuale Präklusion: § 6 UmwRG in der Praxis, *NVwZ* 2019, 1162 (1164 f.).

²¹⁶ *Gärditz*, Die verwaltungsprozessualen „Begleitregelungen“ des UmwRG, *EurUP* 2018, 158 (160 ff.).

²¹⁷ Vgl. dazu auch die kritischen Stellungnahmen zum Gesetzesentwurf hinsichtlich der gegensätzlichen Entwicklung durch den mittlerweile neu eingefügten § 87b Abs. 4 VwGO, der eine Zurückweisung zwingend vorsieht: NABU, Stellungnahme v. 12.9.2022, S. 9 ff., https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzgebung/Stellungnahmen/2022/0912_Stellungnahme_NABU_Beschl_Verfahren.pdf?__blob=publicationFile&v=3; Neue Richtervereinigung, Stellungnahme v. 12.9.2022, S. 6 f., https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzgebung/Stellungnahmen/2022/0912_Stellungnahme_NRV_Beschl_Verfahren.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

²¹⁸ Eingefügt mit Wirkung v. 21.3.2023 durch Art. 1 Nr. 7 des Gesetzes zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich v. 14.3.2023, BGBl. 2023 I, Nr. 71.

²¹⁹ Vgl. dazu etwa *Pagenkopf*, Verwaltungsgerichte im infrastrukturellen Beschleunigungszyklus, *NJW* 2023, 1095 (1098 Rn. 7 ff.).

²²⁰ BT-Drs. 20/5165, S. 17: „Spezialgesetzliche Regelungen zu Klagebegründungsfristen mit den dort enthaltenen Präklusionsvorschriften sowie zur neuen Klageerwiderungsfrist mit Präklusionsvorschrift des § 6 UmwRG bleiben unberührt.“.

daran erkennbar, dass der Verweis in § 6 S. 3 UmwRG nicht geändert wurde und sich somit nicht auf § 87b Abs. 4 VwGO erstreckt.

bb) Perpetuierung durch Art. 20a GG

Die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG hat das Potenzial, diesen Vorrang des Untersuchungsgrundsatzes gegenüber der Zurückweisung verspäteten Vorbringens abzusichern.

Art. 20a GG besteht in der folgenden Bestimmung: „Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“

Diese Vorschrift richtet sich nach ihrem eindeutigen Wortlaut auch an die Judikative²²¹ und beinhaltet ihr gegenüber erhebliche Steuerungsmöglichkeiten in Bezug auf umweltbezogene Abwägungen und Ermessensentscheidungen.²²² Insofern erscheint es sachgerecht, zur Vorbereitung dieser richterlichen Tätigkeiten auch die vorgelagerte Sachverhaltsermittlung den Zielen von Art. 20a GG zu unterwerfen. Nach dieser Bestimmung ist also „eine objektive, möglichst erschöpfende Ermittlung aller für den Vorsorgeanlass maßgeblichen Informationen im Rahmen der Risikoermittlung geboten.“²²³ Dies mag nicht nach einer neuen Erkenntnis klingen, da sich das Erfordernis einer möglichst erschöpfenden Sachverhaltsermittlung ohnehin bereits aus dem „blanken“ Untersuchungsgrundsatz ergibt. Wenn Art. 20a GG dies aber eigens für den Umweltbereich noch einmal besonders akzentuiert, sollte man daraus auch eine substantielle Konsequenz ziehen.

Ob vor diesem Hintergrund Art. 20a GG im Spannungsverhältnis zwischen Untersuchungsgrundsatz und Präklusion die Untersuchungspflicht des § 86 VwGO intensiviert oder das Zurückweisungsermessen

²²¹ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 20a Rn. 64; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), GG, 17. Aufl. 2022, Art. 20a Rn. 23. Die Judikative sogar als primären Adressaten der Vorschrift ansehend *Epiney*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2018, Art. 20a Rn. 96.

²²² *Epiney*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2018, Art. 20a Rn. 96.

²²³ *Calliess*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 102. EL 2023, Art. 20a Rn. 117.

i.R.d. § 6 UmwRG reduziert, kann letztlich dahinstehen. In jedem Fall wird das Anwendungspotenzial der Klagebegründungsfrist damit weiter geschwächt.

4. Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass das praktische Anwendungspotenzial der Tatbestände, die einen klägerspezifischen Ausschluss von Einwendungen ermöglichen, eher gering ist.

In jedem Fall aber können diese Ausschlussstatbestände das Prüfungsprogramm für den Umwelt-Rechtsbehelf nur beschränken (und nicht erweitern), sodass im Fall eines wiederholten Umwelt-Rechtsbehelfs eine (im Vergleich zum ersten Umwelt-Rechtsbehelf) abweichende Entscheidung mangels Angriffspunkte nur unwahrscheinlicher wird.

V. Zwischenergebnis

Im Ergebnis lässt sich für den Umwelt-Rechtsbehelf feststellen, dass er nicht nur als Ausnahme vom Paradigma des Individualrechtsschutzes *entworfen* wurde und sein Prüfprogramm damit bereits seit seiner Einführung nur wenige subjektive Elemente enthält. Er hat zudem in seiner gesetzeshistorischen *Entwicklung* immer mehr seiner verbliebenen subjektiven Elemente eingebüßt und sich stetig einem objektiven Beanstandungsverfahren angenähert. Da ein solches objektives Beanstandungsverfahren wohl der (unausgesprochene) Fluchtpunkt²²⁴ von Aarhus-Konvention und Europäischer Union für den Umwelt-Rechtsbehelf ist, ist eine Trendumkehr nicht zu erwarten. Mehrfachprüfungen werden in Zukunft so immer identischer und gleichzeitig redundanter. Ihre Abschaffung wäre insofern kein Verlust, sondern vielmehr sachgerecht.

²²⁴ Vgl. *Hinzen*, Plankontrolle durch Umweltverbände, 2023, S. 254, 401; *Wulff*, Rechtsschutzverkürzung als Mittel der Verfahrensbeschleunigung?, NVwZ 2023, 978 (981); Die Rechtsprechung des EuGH lasse „keinerlei Raum mehr für Rechtsschutzeinschränkungen jeglicher Art“; *Chladek*, Rechtsschutzverkürzung als Mittel der Verfahrensbeschleunigung, 2022, S. 179 ff.

B) Unberechenbarkeit der Entscheidungsfindung

Im folgenden Abschnitt soll gezeigt werden, dass die richterliche Entscheidung nicht absolut voraussagbar ist. Selbst identische Prozesslagen können aufgrund der jedem Rechtsstreit ganz allgemein inhärenten Unberechenbarkeit zu unterschiedlichen Verfahrensergebnissen führen. Diese Unberechenbarkeit ist gerade ein Wesensmerkmal von Gerichtsentscheidungen. Ein wiederholter Umwelt-Rechtsbehelf bedeutet daher erneute Rechtsunsicherheit für Vorhabenträger.

Dies zum einen (dargestellt unter I.), weil der entscheidende Richter nicht nur beim ersten, sondern auch bei jedem wiederholten Umwelt-Rechtsbehelf gegen dieselbe Verwaltungsentscheidung beachtliche Freiheiten bei der Entscheidungsfindung hat. Und zum anderen (dargestellt unter II.), weil es möglich ist, dass ein wiederholter Umwelt-Rechtsbehelf von einem anderen Richter entschieden wird als der erste Umwelt-Rechtsbehelf.

I. Richterliche Freiheiten

Nach dem Rechtsstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 3 GG ist die Rechtsprechung zwar an Gesetz und Recht gebunden. Dies bedeutet allerdings noch nicht, dass Gesetz und Recht stets eine eindeutige Antwort auf die Rechtsfrage des Klägers geben. Der Rechtsfindungs- bzw. Entscheidungsprozess ist kein rein technischer Vorgang. Dies gilt zumindest, solange die Entscheidungen (noch) nicht ausschließlich durch Algorithmen²²⁵ getroffen werden.

1. Allgemein

Es bestehen vielmehr gewisse Spielräume, in denen sich der jeweils zuständige Richter – und zwar in jedem Prozess aufs Neue – bewegen kann. Diese Spielräume sind es, aus denen überhaupt erst die besondere Verantwortung des Richters folgt. Diese Verantwortung wiederum

²²⁵ Zur gegenwärtigen Verwendung von Algorithmen im Öffentlichen Recht und Umweltrecht sowie zu Zukunftsperspektiven *Kment/Borchert*, Künstliche Intelligenz und Algorithmen in der Rechtsanwendung, 2022.

erklärt die Begriffswahl in Art. 92 Hs. 1 GG, wonach die rechtsprechende Gewalt den Richtern *anvertraut* ist.

Etwas konkreter wird Art. 97 Abs. 1 GG, der die sachliche Unabhängigkeit²²⁶ des Richters, insbesondere die Unabhängigkeit von Weisungen²²⁷ gewährleistet. Dieser Grundsatz wird einfachgesetzlich durch § 1 VwGO untermauert, nach dem die Verwaltungsgerichtsbarkeit durch unabhängige Gerichte ausgeübt wird.

In formeller Hinsicht sind demnach weder Weisungen hinsichtlich des *Verfahrensausgangs* (als Endprodukt der Rechtsprechung), noch Weisungen hinsichtlich der konkreten *Verfahrensführung* verfassungskonform.²²⁸

Auch in sachlicher Hinsicht bestehen gewisse Freiheiten: Der Prozess der richterlichen Entscheidungsfindung ist als nicht-automatisierter Vorgang notwendigerweise subjektbedingt und weist somit ein Mindestmaß an schöpferischer Eigenleistung und an voluntativen Elementen des Richters als Auslegendem auf.²²⁹ Dies ist ein Einfallstor für eine unberechenbare, da nicht sichtbare, äußere Beeinflussung durch Wirtschaft, Politik, Medien und Gesellschaft – sei es gegen eine Gegenleistung oder aufgrund zu eigen gemachter Überzeugungen.²³⁰

Schließlich besteht die Unabhängigkeit der Richter nicht nur gegenüber Legislative und Exekutive, sondern auch gegenüber der Judikative, also gegenüber ihrer „eigenen“ Gewalt. Dies bedeutet, dass sie grds. nicht an Rechtsauffassungen unter-, gleich- oder übergeordneter Gerichte gebunden sind. Diese Unabhängigkeit gilt auch im Verhältnis

²²⁶ Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2018, Art. 97 Rn. 14 ff.; vgl. auch Nolte, Die Eigenart des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, 2015, S. 94 f.

²²⁷ Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2018, Art. 97 Rn. 19.

²²⁸ Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2018, Art. 97 Rn. 19; Stelkens/Panzer, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO, 44. EL 2023, § 1 Rn. 39.

²²⁹ Hillgruber, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 102. EL 2023, Art. 97 Rn. 41; Classen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2018, Art. 97 Rn. 12; Stelkens/Panzer, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO, 44. EL 2023, § 1 Rn. 41; vgl. Zweigert, Zur inneren Unabhängigkeit des Richters, in: Esser/Thieme (Hrsg.), FS v. Hippel, 1967, S. 711 (715 ff.).

²³⁰ Meyer, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2021, Art. 97 Rn. 146 ff.; vgl. Tschentscher, Demokratische Legitimation der dritten Gewalt, 2006, S. 156 ff., 158 f., 164 ff.; Zweigert, Zur inneren Unabhängigkeit des Richters, in: Esser/Thieme (Hrsg.), FS v. Hippel, 1967, S. 711 (719 ff.).

verschiedener Spruchkörper desselben Gerichts zueinander sowie innerhalb eines einzelnen Spruchkörpers.²³¹ In diesem Sinne kann ein- und derselbe Richter selbst seine „eigene“ Rechtsprechung ändern oder aufgeben.²³²

2. Tatsachenebene

a) Freie Beweiswürdigung

aa) Inhalt

Nach § 108 Abs. 1 S. 1 VwGO entscheidet das Gericht nach seiner freien, aus dem Gesamtergebnis des Verfahrens gewonnenen Überzeugung. Damit ist die Beweiswürdigung angesprochen, also das Verfahren der richterlichen Prüfung, ob ein bestimmter Sachverhalt erwiesen ist.²³³ Die Freiheit bei der Beweiswürdigung besteht insbesondere darin, dass keine verbindlichen Vorgaben für die Beweiswürdigung und Beweisgewichtung bestehen.²³⁴ Der Richter ist selbst durch wissenschaftliche Lehrmeinungen oder Forschungsergebnisse nicht gebunden,²³⁵ kann auf eigene wissenschaftliche oder fachliche Kenntnisse zurückgreifen und er kann sich dabei selbst über die Einschätzung eines Sachverständigen hinwegsetzen.²³⁶ Für seine Entscheidungsfindung gelten lediglich die rationalen Grenzen der Naturwissenschaft und der Logik.

bb) Praktische Auswirkungen

Damit wird die Beweiswürdigung i.S.v. Überzeugungsbildung zu einem „höchstpersönlichen voluntativen Akt der Zweifelsüberwindung“.²³⁷ Die Beweise werden durch den Richter als beeinflussbares²³⁸ menschliches Subjekt gewürdigt. Seine

²³¹ Vgl. *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2018, Art. 97 Rn. 43.

²³² *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2018, Art. 97 Rn. 41; vgl. *Tschentscher*, Demokratische Legitimation der dritten Gewalt, 2006, S. 156 ff.

²³³ *Dawin*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO, 44. EL 2023, § 108 Rn. 9.

²³⁴ *Dawin*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO, 44. EL 2023, § 108 Rn. 7, 19; *Nolte*, Die Eigenart des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, 2015, S. 186, 571 ff.

²³⁵ *Dawin*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO, 44. EL 2023, § 108 Rn. 24, 45 ff.; *Steinkühler*, Infrastrukturgroßvorhaben vor Gericht – Teil I, UPR 2022, 241 (243).

²³⁶ *Dawin*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO, 44. EL 2023, § 108 Rn. 16; eine „Herrschaft der Fachgutachter“ ist daher entgegen vereinzelt Annahmen in der Literatur nicht zu besorgen, eher eine Art „Gutachtenkrieg“.

²³⁷ *Dawin*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO, 44. EL 2023, § 108 Rn. 42.

²³⁸ *Meyer*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2021, Art. 97 Rn. 205.

individuellen Prägungen, Erfahrungen und Überzeugungen (z.B. politische Präferenzen)²³⁹ gehen in diesen Vorgang mit ein.²⁴⁰

Zum einen ist dies ein möglicher Einfallstor für *unbewusste* kognitive Verzerrungen jeglicher Art, d.h. systematisch auftretende Denk- und Wahrnehmungsfehler (z.B. *confirmation bias*).²⁴¹ Da solche bei verschiedenen Richterpersonen verschieden ausgeprägt sind, kann die Würdigung desselben Beweises durch unterschiedliche Richter zu unterschiedlichen Prozesstatsachen führen.

Zum anderen kann der Richter diese Freiheit auch *bewusst* nutzen, um (mit oder ohne Missbrauchsabsicht) von der gewöhnlichen Standardwürdigung des Richters im Vorprozess absichtlich abzuweichen. Auch dies kann dazu führen, dass die Würdigung desselben Beweises durch unterschiedliche Richter zu voneinander abweichenden Prozesstatsachen führt.

Im Übrigen kommt bei Spruchkörpern, die aus mehreren Richterpersonen bestehen, noch ein zwischenmenschliches, psychologisches Moment hinzu: „Selbst in einem Spruchkörper, in dem jedes Mitglied um die Selbstverantwortung und Kollegialität des anderen weiß – und jeder Richter mit Erfahrung in Kammern und Senaten kennt Beispiele, in denen die Wirklichkeit diesem Bild nicht entspricht – gibt es gruppendynamische Prozesse, die einer rationalen Überzeugungsbildung nicht förderlich sind. Und hinter den Gründen, auf die die Begründung gestützt wird, stehen bekanntlich oft die „eigentlichen“, die nicht öffentlich werden.“²⁴²

Damit birgt die freie Beweiswürdigung ein nicht unerhebliches Unsicherheitspotenzial. Gerade im Umweltrecht können unterschiedliche Tatsachenbewertungen relevant werden, da hier die Zusammenhänge auf der Tatsachenebene häufig nicht exakt darlegbar

²³⁹ Kerschnitzki, „Klimakleber“ als Nachweis der Verfassungswidrigkeit des § 240 StGB, JuWissBlog v. 9.1.2023, <https://www.juwiss.de/1-2023/>.

²⁴⁰ Strauch, Richterliche Urteilsfindung, 2023, S. 83; Dawin, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO, 44. EL 2023, § 108 Rn. 13; Zweigert, Zur inneren Unabhängigkeit des Richters, in: Esser/Thieme (Hrsg.), FS v. Hippel, 1967, S. 711 (715 ff.).

²⁴¹ Vgl. dazu Strauch, Richterliche Urteilsfindung, 2023, S. 69 ff.

²⁴² Strauch, Richterliche Urteilsfindung, 2023, S. 85.

sind. Sie hängen – aufgrund der Komplexität der Natur – von einer kaum eingrenzbaren Vielzahl von Parametern ab. Aufgrund dessen unterliegen sie wiederum oft keiner (bekannten) eindeutigen Kausalität, sondern oftmals nur Korrelationen, die erheblich mehr Raum für individuelle Schlüsse zulassen. Und schließlich geht es oft um Prognosen für die Zukunft, die per se ungewiss sind, nur mit Modellen erahnt werden können und deren Konturen insofern auch einer mit dem stetigen Wissenszuwachs einhergehenden Neuformung und Überschreibung unterliegen,²⁴³ sodass mehrere fachliche Bewertungen für ein und denselben Sachverhalt parallel bestehen können.²⁴⁴

b) Untersuchungsgrundsatz

aa) Inhalt

Da es beim Entscheidungsprozess auf eine Vielzahl von Tatsachen ankommt, die jeweils durch eigene Beweiswürdigungen zu ermitteln sind, stellt sich die Frage nach dem quantitativen Umfang der Tatsachenermittlung. Diese Frage ist anhand von § 86 Abs. 1 S. 1 VwGO zu beantworten. Das Gericht ist nach § 86 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 VwGO verpflichtet, den Sachverhalt von Amts wegen zu erforschen,²⁴⁵ denn es besteht ein öffentliches Interesse an der Richtigkeit der Tatsachengrundlage.²⁴⁶ Ergänzend sieht § 86 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 VwGO eine Mitwirkung der Beteiligten vor. Das Gericht ist nach § 86 Abs. 1 S. 2 VwGO an das Vorbringen und die Beweisanträge der Beteiligten jedoch nicht gebunden, was diese Freiheit bei der Erforschung des Sachverhalts unterstreicht.²⁴⁷ Damit liegt die Sachverhaltsverantwortung nicht nur bei den Beteiligten. Vielmehr hängt sie von einer neutralen Aktivität des Richters ab. Dieser

²⁴³ Vgl. zu diesem Phänomen *Kment*, Faktische Grenzen judikativer Kontrolle und eingeforderte Maßstabdsbildung in der (Nicht-)Wissensgesellschaft, EurUP 2020, 317.

²⁴⁴ *Steinkühler*, Infrastrukturgroßvorhaben vor Gericht – Teil I, UPR 2022, 241 (243).

²⁴⁵ *Nolte*, Die Eigenart des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, 2015, S. 163; *Dawin/Panzer*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO, 44. EL 2023, § 86 Rn. 28.

²⁴⁶ *Nolte*, Die Eigenart des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, 2015, S. 160.

²⁴⁷ *Kaufmann*, Untersuchungsgrundsatz und Verwaltungsgerichtsbarkeit, 2002, S. 346.

Konzeption ist bereits ganz allgemein die Gefahr der Parteilichkeit inhärent.²⁴⁸

bb) Praktische Auswirkungen

Der Richter muss den Sachverhalt bis zur richterlichen *Überzeugungsgewissheit*²⁴⁹ erforschen. Auch hier kommen notwendigerweise wieder subjektive, d.h. persönliche und v.a. individuelle Elemente ins Spiel. Jeder Richter hat sein eigenes Weltbild, d.h. seine eigene Auffassung von der Realität. Dazu zählt im Umweltrecht insbesondere das naturwissenschaftliche Verständnis, welches in einigen Bereichen ständigem Wandel²⁵⁰ unterworfen ist. Besonders politisch virulent sind hier z.B. die Auswirkungen von Emissionen auf das Klima. Wenn es in einem Umwelt-Rechtsbehelf auf derartige Zusammenhänge ankommt, kann die Schwelle der Überzeugungsgewissheit verschiedener Richterpersonen durchaus weit auseinanderliegen. Es kann dazu führen, dass sie den Sachverhalt nicht nur unterschiedlich weit ausforschen, sondern ihn sogar in ganz unterschiedliche Richtungen erforschen.

Dabei ist freilich anerkannt, dass die prozessuale Wahrheit nicht die tatsächliche Wahrheit sein kann und muss.²⁵¹ Das Gericht muss daher nicht jedem erdenklichen Fehler ungefragt von sich aus nachgehen, denn die „philosophische, uferlose Möglichkeit, durch ausgedehnte Ermittlungen neue Erkenntnisse zu erlangen, verbleibt ohnehin immer.“²⁵² Allerdings muss das Gericht den Sachverhalt, soweit es objektiv veranlasst erscheint, erschöpfend aufklären, d.h. bis zur justizimmanenten Zumutbarkeitsgrenze.²⁵³ Für umweltrechtliche

²⁴⁸ Kaufmann, Untersuchungsgrundsatz und Verwaltungsgerichtsbarkeit, 2002, S. 233 f., 242 f.

²⁴⁹ Dawin/Panzer, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO, 44. EL 2023, § 86 Rn. 57 ff.

²⁵⁰ Pagenkopf, Verwaltungsgerichte im infrastrukturellen Beschleunigungszyklus, NJW 2023, 1095 (1096 Rn. 6).

²⁵¹ Dazu Kaufmann, Untersuchungsgrundsatz, und Verwaltungsgerichtsbarkeit, 2002, S. 309 ff.

²⁵² Kaiser, Zur Aufklärungspflicht im Verwaltungsstreitverfahren, VerwArch 2020, 120 (131).

²⁵³ Kaufmann, Untersuchungsgrundsatz und Verwaltungsgerichtsbarkeit, 2002, S. 351; Kaiser, Zur Aufklärungspflicht im Verwaltungsstreitverfahren, VerwArch 2020, 120 (127 f.); Dawin/Panzer, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO, 44. EL 2023, § 86 Rn. 62.

Entscheidungen bedeutet dies eine „Pflicht zur weitestmöglichen Aufklärung bis an die Grenze des Erkenntnisstandes der ökologischen Wissenschaft und Praxis.“²⁵⁴ Mit Blick auf das umweltrechtliche Vorsorgeprinzip, das bereits weit vor der Gefahrenschwelle bestimmte Rechtsfolgen vorsieht, wird dem entsprechend gesinnten Richter dadurch u.U. genügend Raum für eine Verhinderungsrechtsprechung oder ähnlichen Missbrauch überantwortet: So wie die Beteiligten, kann auch der Richter selbst aus eigener Initiative „wunde Punkte“ der Verwaltungsentscheidung identifizieren.

Teilweise wird vom BVerwG zwar eingewendet, dass sich ein Gericht nicht ungefragt auf Fehlersuche begeben solle.²⁵⁵ Dabei hat es jedoch ausdrücklich § 86 Abs. 1 VwGO nicht in Frage gestellt, sondern eine sachgerechte Handhabung dieses Grundsatzes angemahnt. Die genaue Reichweite könne nicht abstrakt und allgemein festgelegt werden, sie müsse sich vielmehr am Einzelfall orientieren. Im Vordergrund solle stets der Rechtsschutzgedanke stehen. Eine ungefragte Fehlersuche, die das Rechtsschutzbegehren des Klägers aus dem Auge verliere, sei im Zweifel nicht sachgerecht.

Diese Fokussierung auf das Rechtsschutzbegehren des Klägers ergibt insoweit Sinn, als im Kontext des Individualrechtsschutzes lediglich die Untersuchung drittschützender Aspekte sichergestellt werden braucht (da auch nur solche den Kläger zum Erfolg führen können). Genauso kann nach der Idee des Individualrechtsschutzes umgekehrt eine Fehlersuche unterbleiben, wenn die Aufhebung der eigentlich angegriffenen Rechtsnorm für den Kläger im Ergebnis potenziell hauptsächlich nachteilhaft wäre.²⁵⁶ Es besteht dann eine Berechtigung

²⁵⁴ Dawin/Panzer, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO, 44. EL 2023, § 86 Rn. 62.

²⁵⁵ BVerwG, Urt. v. 17.4.2002 – 9 CN 1/01, juris Rn. 43 f.; BVerwG, Beschl. v. 1.4.1997 – 4 B 206/96, juris Rn. 24; Zieglmeier, Die inzidente Normenkontrolle eines Bebauungsplans im Beitragsverfahren – Ein Beitrag zur Drittwirkung der Rechtskraft, BayVBl. 2006, 517 (518 f.).

²⁵⁶ Zieglmeier, Die inzidente Normenkontrolle eines Bebauungsplans im Beitragsverfahren – Ein Beitrag zur Drittwirkung der Rechtskraft, BayVBl. 2006, 517 (518 f.): Ein Bebauungsplan bzw. eine Beitrags- und Gebührensatzung sollte i.R.e. Beitragsverfahrens nicht zu Fall gebracht werden, wenn dies dem Kläger eine lediglich marginale finanzielle Ersparnis, aber gleichzeitig die Gefahr mit sich bringt, dass der Rechtssatz in der Folge erheblich zu seinem Nachteil angepasst wird.

der Verwaltungsgerichte, sich unter bestimmten Umständen bei der Anwendung des § 86 VwGO zurückzuhalten.²⁵⁷

Der Umwelt-Rechtsbehelf hat hingegen von vornherein nicht den subjektiven Individualrechtsschutz zum Ziel, sondern eine objektive Kontrolle der Verwaltung, sodass die vom BVerfG genannten Gründe für eine zurückhaltende, ggf. beschränkende Anwendung des § 86 VwGO nicht mehr durchgreifen: Zum einen muss die Fehlersuche nicht auf drittschützende Vorschriften beschränkt werden, da dies keine Voraussetzung für die Begründetheit eines Umwelt-Rechtsbehelfs ist. Zum anderen wäre eine ungefragte Fehlersuche für ein objektives Beanstandungsverfahren geradezu zweckdienlich.

Diese Freiheiten bei der Sachverhaltsermittlung werden auch nicht durch das Rechtsinstitut der Präklusion beschränkt. Der Untersuchungsgrundsatz erlaubt es dem Richter, sich über die Präklusion hinwegzusetzen und verspätetes Vorbringen trotz eines Verbots zu berücksichtigen.²⁵⁸

Insgesamt verleiht der Untersuchungsgrundsatz dem Richter damit beachtliche Freiheiten, die für die Verfahrensbeteiligten wiederum Rechtsunsicherheit bedeuten. Beispielsweise hätte ein ideologisch gesinnter Richter zumindest die gesetzliche Erlaubnis, sich zulasten einer ihm persönlich missfallenden Vorhabenzulassung auf beharrliche Fehlersuche zu begeben, bis bspw. eine schädliche Umwelteinwirkung o.Ä. gefunden ist.

3. Rechtsebene

a) Normauslegung

Im Prozess der Rechtserkenntnis muss sich der Richter regelmäßig auch mit unbestimmten Rechtsbegriffen auseinandersetzen. Deren Bedeutung muss er mittels der klassischen Auslegungsmethoden²⁵⁹

²⁵⁷ VGH München, Beschl. v. 4.8.2005 – 23 ZB 05.608, BeckRS 2005, 39627 a.E.; VGH München, Beschl. v. 18.2.2004 – 23 ZB 04.123; *Zieglmeier*, Die inzidente Normenkontrolle eines Bebauungsplans im Beitragsverfahren – Ein Beitrag zur Drittwirkung der Rechtskraft, BayVBl. 2006, 517 (519).

²⁵⁸ Siehe oben → A) IV. 3. b) aa).

²⁵⁹ *Meyer*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2021, Art. 97 Rn. 187 f., 217; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), GG, 17. Aufl. 2022, Art. 97 Rn. 62 ff.

nach Wortlaut, Systematik, Entstehungsgeschichte und Gesetzeszweck bis zur Subsumtionsfähigkeit konkretisieren. Dabei bestehen keine genauen Vorgaben oder Kriterien für Grenzen einer vertretbaren Auslegung.²⁶⁰ Er ist daher bei der Auswahl und Anwendung der Auslegungsmethoden frei, sodass das Ergebnis maßgeblich davon abhängt, welche Methoden er verwendet, wie gründlich er sie anwendet und welcher Auslegungsregel er – sofern sie zu unterschiedlichen Ergebnissen führen – den Vorzug gibt.²⁶¹ Auch hier ist der Richter durch eine vorherrschende Meinung oder Praxis nicht gebunden, er muss seine Abweichung lediglich *de lege artis* begründen.²⁶²

Eine weitergehende Erscheinungsform der Auslegung ist die Rechtsfortbildung. Sie erlaubt dem Richter z.B. die analoge Anwendung einer gesetzlichen Vorschrift, sofern eine planwidrige Regelungslücke besteht. Da auch die Rechtsfortbildung ihren Ursprung in der Unklarheit bzw. im gänzlichen Fehlen einer gesetzlichen Regelung findet und somit die Grenzen zwischen Auslegung und Rechtsfortbildung verschwimmen, wird sie teilweise als „rechtsfortbildende Auslegung“²⁶³ bezeichnet. Für diese richterliche Vorgehensweise gilt im Wesentlichen nichts anderes als für die herkömmliche Auslegung.

b) Prüfung von Abwägung und Ermessen

Ein weiterer Unsicherheitsfaktor für die Verfahrensbeteiligten sind Abwägungs- und Ermessensentscheidungen. Sie sind bereits nach ihrer Natur ergebnisoffen und gewähren dem Abwägenden oder Ermessenden vergleichsweise große Entscheidungsfreiheiten. Verschiedene Abwägende oder Ermessende können aus der identischen Ausgangssituation verschiedene Rechtsfolgen ableiten. In der Regel

²⁶⁰ Meyer, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2021, Art. 97 Rn. 206.

²⁶¹ Kronisch, in: Sodan/Ziekow (Hrsg.), VwGO, 5. Aufl. 2018, § 1 Rn. 84; vgl. auch Kersten, Die Notwendigkeit der Zuspitzung, 2020, S. 48 ff.

²⁶² Kronisch, in: Sodan/Ziekow (Hrsg.), VwGO, 5. Aufl. 2018, § 1 Rn. 84; vgl. auch Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 102. EL 2023, Art. 20 (VII. Rechtsstaat) Rn. 106; Stelkens/Panzer, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO, 44. EL 2023, § 1 Rn. 47.

²⁶³ Jarass, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), GG, 17. Aufl. 2022, Art. 97 Rn. 65; Meyer, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2021, Art. 97 Rn. 183 ff.; Classen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2018, Art. 97 Rn. 13 ff.

stehen diese Freiheiten originär der Behörde zu. Der Richter kann diese jedoch im Nachhinein *nach*prüfen und dabei das Ergebnis ggf. modifizieren.

c) **Praktische Auswirkungen**

Für die praktischen Auswirkungen dieser Freiheiten auf der Rechtsebene gelten die Ausführungen zu den praktischen Auswirkungen der Freiheiten auf der Tatsachenebene entsprechend.²⁶⁴

4. Grenze: Divergenzvorlage

Die gezeigte richterliche Entscheidungsfreiheit besteht freilich nicht uneingeschränkt und wird durch die Pflicht zur sog. Divergenzvorlage nach § 11 Abs. 2 VwGO (für das BVerwG) bzw. § 12 Abs. 1 S. 1 VwGO (für das OVG) relativiert: „Der Große Senat entscheidet, wenn ein Senat in einer Rechtsfrage von der Entscheidung eines anderen Senats oder des Großen Senats abweichen will.“

Die Divergenzvorlage kommt jedoch nur bei Rechtsfragen, nicht hingegen bei Tatfragen in Betracht.²⁶⁵ Soweit also nur eine abweichende Beurteilung tatsächlicher Umstände – z.B. für eine Subsumtion oder im Rahmen einer Abwägung – in Rede steht, fällt dies nicht in den Anwendungsbereich der Norm.

Hinzu kommt, dass ein Verstoß gegen die Pflicht²⁶⁶ zur Divergenzvorlage für die Entscheidung über Rechtsfragen beim Umwelt-Rechtsbehelf zumindest keine *unmittelbaren* Konsequenzen hat. Es besteht dann zwar die Möglichkeit zur Verfassungsbeschwerde wegen Verstoßes gegen den Grundsatz des gesetzlichen Richters nach Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG.²⁶⁷ Dies bewirkt allerdings keine instantane Rechtssicherheit, sondern erhält die Rechtsunsicherheit noch eine

²⁶⁴ Siehe oben → 2. a) bb) und → 2. b) bb).

²⁶⁵ Zur Unterscheidung *Pietzner/Bier*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO, 44. EL 2023, § 11 Rn. 17; *Kronisch*, in: Sodan/Ziekow (Hrsg.), VwGO, 5. Aufl. 2018, § 28; *Schroth*, Der Ausgleich divergierender obergerichtlicher Entscheidungen, JR 1990, 93 (95 f.).

²⁶⁶ *Pietzner/Bier*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO, 44. EL 2023, § 11 Rn. 42.

²⁶⁷ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 29.6.1976 – 2 BvR 948/75, juris Rn. 12; *Schroth*, Der Ausgleich divergierender obergerichtlicher Entscheidungen, JR 1990, 93 (93); *Pietzner/Bier*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO, 44. EL 2023, § 11 Rn. 43.

ganze Weile – bis zum Abschluss dieses (langwierigen) Verfahrens – aufrecht.

5. Zusammenfassung

Der Richter ist zu (lediglich irgend-) *einer* Entscheidung verpflichtet, aber nicht zu *der* (einzig richtigen) Entscheidung. Für die Tatsachenebene lässt sich festhalten, dass selbst eine wohlüberlegte Stellung von gezielten Beweisanträgen durch die Prozessbeteiligten den für die Entscheidung maßgeblichen Sachverhalt nicht determinieren kann, weil die richterliche Beweiswürdigung zwischengeschaltet ist. Für die Rechtsebene ist zu beachten, dass, selbst wenn die Prozessbeteiligten einen bestimmten Sachverhalt herbeigeführt haben, dieser die rechtliche Entscheidung ebenfalls nicht vollends determinieren kann, da auch bei diesem Abschnitt des Rechtsfindungsprozesses richterliche Freiheiten bestehen. Das bedeutet, dass selbst *derselbe* Richter im Falle eines wiederholten Umwelt-Rechtsbehelfs mit identischer Sach- und Rechtslage eine andere Entscheidung treffen könnte, solange er dies ausreichend begründet. Wenn *verschiedene* Richter entscheiden,²⁶⁸ wird dies freilich umso realistischer. Da die Verfahrensergebnisse somit nur schwer vorhersehbar sind, bedeutet ein wiederholter Umwelt-Rechtsbehelf in jedem Fall ein erneutes Prozessrisiko und folglich erneute Rechtsunsicherheit.

Die genannten Freiheiten werden im Übrigen noch begreiflicher, wenn man sich die (außerhalb des Untersuchungsgegenstands liegende) Möglichkeit verschiedener Entscheidungen in derselben Rechtssache im Verlauf eines Instanzenzugs vergegenwärtigt. Denn dort handelt es sich nicht um lediglich gleich *gelagerte* Fälle, sondern um *denselben* Fall.

Die Gefahr der Eigenmächtigkeit des Richters gegenüber dem Gesetz ist letztlich schwierig abzuwehren.²⁶⁹ In ideologisch umstrittenen

²⁶⁸ Siehe dazu unten → II.

²⁶⁹ Meyer, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2021, Art. 97 Rn. 203.

Sachbereichen beginnen sich die genannten Freiheiten bereits in einer offen uneinheitlichen Entscheidungspraxis zu manifestieren.²⁷⁰

In diesem Kontext sei noch auf die vergleichsweise jungen § 9 Abs. 4 VwGO und § 10 Abs. 4 VwGO²⁷¹ hingewiesen. Gem. § 9 Abs. 4 VwGO kann in Verfahren nach § 48 Abs. 1 S. 1 Nr. 3–15 VwGO (darunter auch umweltrechtlich relevantes Planungsrecht) der Senat eines OVG den Rechtsstreit unter bestimmten Voraussetzungen einem seiner Mitglieder als Einzelrichter (statt grds. drei Richtern gem. § 9 Abs. 3 VwGO) zur Entscheidung übertragen. Gem. § 10 Abs. 4 VwGO kann in Verfahren nach § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO (umweltrechtlich relevantes Infrastrukturrecht) der Senat des BVerwG unter bestimmten Voraussetzungen in einer Besetzung mit drei Richtern (statt grds. fünf gem. § 10 Abs. 3 VwGO) entscheiden. Die in der richterlichen Freiheit liegende Unberechenbarkeit der Entscheidungsfindung wird durch diese Verkleinerung der Richterbank noch weiter verstärkt, da bei kleinerer Stimmenzahl die Wahrscheinlichkeit für die Durchsetzung einer abweichenden Auffassung größer wird.²⁷²

II. Unterschiedliche Zuständigkeiten bei wiederholten Überprüfungen von Plänen und Programmen

Die aus der Entscheidungsfreiheit folgende Unvorhersehbarkeit der Entscheidung wird in besonderem Maße deutlich, wenn die erneute Entscheidung nicht von demselben Richter getroffen wird, sondern wenn ein *anderer* Richter mit der wiederholten Überprüfung der

²⁷⁰ Vgl. dazu entsprechend die „eklatant uneinheitliche Entscheidungspraxis“ (auf Tatbestandsebene!) von Strafrichtern im Kontext der sog. „Klimakleber“ bei *Kaspar*, Volle Härte oder volles Verständnis? – Zur Sanktionierung von Klima-Aktivist:innen durch die Strafgerichte, in: Juristische Fakultät der Universität Augsburg (Hrsg.), Klimakrise und Recht (Manuskript), S. 13 Fn. 51, S. 24; dazu auch *Kerschnitzki*, „Klimakleber“ als Nachweis der Verfassungswidrigkeit des § 240 StGB, JuWissBlog v. 9.1.2023, <https://www.juwiss.de/1-2023/>. Zur unterschiedlichen Strafzumessungspraxis von Strafrichtern *Kaspar*, Sentencing Guidelines versus freies tatrichterliches Ermessen – Brauchen wir ein neues Strafzumessungsrecht?, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Verhandlungen des 72. Deutschen Juristentages (Leipzig 2018), Band I: Gutachten, München 2018, S. C 18 ff.

²⁷¹ Eingefügt mit Wirkung v. 21.3.2023 durch Art. 1 Nr. 1, 2 des Gesetzes zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich v. 14.3.2023, BGBl. 2023 I, Nr. 71.

²⁷² Vgl. *Pagenkopf*, Verwaltungsgerichte im infrastrukturellen Beschleunigungszyklus, NJW 2023, 1095 (1096 Rn. 6).

Verwaltungsentscheidung befasst ist. Im Folgenden sollen daher anhand der verschiedenen Zuständigkeitsregelungen prozessuale Konstellationen aufgezeigt werden, in denen wiederholte Überprüfungen eines Plans oder Programms i.S.v. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG durch jeweils unterschiedliche Richter vorgenommen würden.

1. Eingrenzung auf Pläne und Programme

Verwaltungsakte i.S.v. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1–3, 5 und 6 UmwRG sind vom Phänomen des Wechsels der sachlichen Zuständigkeit ausgenommen. Sie sind – anders als etwa Pläne und Programme bei Inzidentprüfungen – unmittelbarer Verfahrensgegenstand und damit der direkte Bezugspunkt für die Vorschriften zur sachlichen, örtlichen und geschäftsverteilungsmäßigen Zuständigkeit. Wiederholte Umwelt-Rechtsbehelfe gegen ein und denselben Verwaltungsakt würden daher entsprechend stets vor demselben Gericht bzw. Spruchkörper verhandelt werden.

Anders ist dies bei Plänen und Programmen i.S.v. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG. Diese sind nur bei der Prinzipalkontrolle unmittelbarer Verfahrensgegenstand mit fixer Zuordnung zu einem bestimmten Gericht bzw. Spruchkörper. Bei Inzidentkontrollen hingegen – bei welchen es sich nicht um eine eigene Klageart handelt – ist der mit dem (Hauptsache-) Rechtsbehelf angegriffene *Verwaltungsakt* unmittelbarer Verfahrensgegenstand. Die Zuständigkeit ist dann folglich von der konkreten Gestalt des Verwaltungsakts abhängig und nicht vom Plan oder Programm.

2. Sachliche Zuständigkeit

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit kennt drei verschiedene sachliche Zuständigkeiten: Die des Verwaltungsgerichts nach § 45 VwGO, die des Oberverwaltungsgerichts nach §§ 47, 48 VwGO und die des Bundesverwaltungsgerichts nach § 50 VwGO.²⁷³

²⁷³ Schenk, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO, 44. EL 2023, § 45 Rn. 1 ff.

a) Prinzipalkontrolle: Zuständigkeit des OVG

Der Umwelt-Rechtsbehelf in Form der prinzipalen Normenkontrolle von Plänen und Programmen ist gem. § 47 Abs. 1 VwGO (hilfsweise § 7 Abs. 2 UmwRG) beim Oberverwaltungsgericht einzulegen.²⁷⁴ Hiervon bestehen keine Ausnahmen.

b) Inzidentkontrolle

Im Folgenden sollen die verschiedenen möglichen Zuständigkeiten für Inzidentprüfungen dargelegt werden. Sie richten sich gem. § 2 Abs. 1 S. 1 UmwRG nach Maßgabe der VwGO. Maßgeblich ist die Gestalt des konkreten Verwaltungsakts, gegen den der Umwelt-Rechtsbehelf – in dessen Rahmen die Inzidentkontrolle durchgeführt wird – gerichtet ist.

aa) Zuständigkeit des VG

Im Grundfall liegt die (erstinstanzliche) sachliche Zuständigkeit gem. § 45 VwGO beim Verwaltungsgericht, also einem *anderen* als dem für die Prinzipalkontrolle zuständigen Oberverwaltungsgericht.

bb) Zuständigkeit des OVG

Die (erstinstanzliche) sachliche Zuständigkeit kann aber auch nach § 48 VwGO beim Oberverwaltungsgericht liegen. Der Zuständigkeitskatalog in § 48 Abs. 1 VwGO erfasst bestimmte Großprojekte von erheblicher Tragweite und überregionaler Bedeutung.²⁷⁵

Hinsichtlich solcher Verwaltungsentscheidungen wäre zwar das gleiche Gericht wie für die Prinzipalkontrolle sachlich zuständig. Wenn sowohl Prinzipal- als auch Inzidentkontrolle beim OVG angesiedelt sind, bedeutet dies jedoch nicht automatisch, dass der identische Spruchkörper, der bereits für die Prinzipalkontrolle zuständig war, auch i.R.d. Inzidentkontrolle über die Rechtmäßigkeit des Plans oder

²⁷⁴ Winkler, in: Beckmann/Kment (Hrsg.), UVPg/UmwRG, 6. Aufl. 2023, UmwRG, § 7 Rn. 7.

²⁷⁵ Berstermann, in: Posser/Wolff/Decker (Hrsg.), BeckOK VwGO, 67. Ed. 2023, § 48 Rn. 2.

Programms befindet. Es könnte sich auch eine abweichende Senatszuständigkeit aus der Geschäftsverteilung ergeben.²⁷⁶

cc) Zuständigkeit des BVerwG

Die sachliche Zuständigkeit kann erstinstanzlich schließlich auch gem. § 50 VwGO beim Bundesverwaltungsgericht liegen. Für das Umweltrecht kommt der Zuständigkeitstitel des § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO in Betracht. Danach entscheidet das BVerwG im ersten und letzten Rechtszug über Streitigkeiten bzgl. Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren nach AEG, FStrG, WaStrG, EnLAG, BBPlG, § 43e Abs. 4 EnWG, § 76 Abs. 1 des WindSeeG, MBPlG und LNGG, sowie über solche mit Bezug zum Import von Wasserstoff. Dies betrifft besonders große Infrastrukturvorhaben von bundesweiter Bedeutung. Kommt es bei einem solchen Umwelt-Rechtsbehelf vor dem BVerwG zu einer Inzidentkontrolle eines Plans oder Programms, bestünde auch insoweit eine andere sachliche Zuständigkeit als für die entsprechende (stets vor dem OVG stattfindenden) Prinzipalkontrolle.

dd) Ergebnis

Es bleibt festzuhalten, dass die Prinzipalkontrolle eines Plans oder Programms stets durch das OVG durchgeführt wird, die Inzidentkontrolle hingegen durch ein anderes Gericht (VG oder BVerwG) oder, falls ebenfalls durch das OVG, so möglicherweise durch einen anderen Spruchkörper durchgeführt werden kann. Die zeitliche Reihenfolge von Prinzipal- und Inzidentkontrolle ist dabei beliebig.²⁷⁷

Des Weiteren kann sich – ungeachtet einer etwaigen Prinzipalkontrolle – auch für wiederholte Inzidentkontrollen desselben Plans oder Programms eine unterschiedliche sachliche Zuständigkeit ergeben, je nach Fachbereich des jeweils mit dem (Hauptsache-) Rechtsbehelf angegriffenen Verwaltungsakts.

²⁷⁶ Dazu siehe unten → 3.

²⁷⁷ Zum Nebeneinander und Nacheinander von Prinzipal- und Inzidentkontrolle *Dageförde*, Prinzipale und inzidente Kontrolle desselben Bebauungsplanes, *VerwArch* 1988, 123 (126 ff.).

3. Instanzielle Zuständigkeit

Die funktionelle bzw. instanzielle Zuständigkeit wird in dieser Untersuchung ausgeklammert: Wird innerhalb eines Verfahrens nach Entscheidung über den Umwelt-Rechtsbehelf ein Rechtsmittel eingelegt, ergibt sich aus dem Devolutiveffekt zwar ebenfalls die Situation, dass ein *anderes* – hierarchisch höheres – Gericht über dieselben Fragen erneut urteilt. Die durch diesen Instanzenzug bedingten wiederholten Prüfungen finden jedoch innerhalb desselben Verfahrens statt. Hierbei erwächst die Entscheidung der unteren Gerichte nicht in Rechtskraft, sodass es sich nicht um einen wiederholten Umwelt-Rechtsbehelf bzw. eine wiederholte Prüfung i.S.d. vorliegenden Untersuchung handelt.

4. Geschäftsverteilung

Für die Überprüfung von Plänen und Programmen können ferner innerhalb eines Gerichts gemäß dem gerichtsspezifischen Geschäftsverteilungsplan verschiedene Spruchkörper zuständig sein.

a) Prinzipalkontrolle (Bsp. VGH München)

In der Regel ist davon auszugehen, dass die Prinzipalkontrolle (d.h. der Umwelt-Rechtsbehelf gegen den Plan oder das Programm) über den Inhalt des Plans oder Programms einem Senat zugeordnet ist. Der VGH München hat dies z.B. explizit für sich geregelt: „Für erstinstanzliche Verfahren (z.B. Normenkontrollanträge nach § 47 VwGO [...] und Rechtsbehelfe nach § 7 Abs. 2 UmwRG) ist jeweils der Senat zuständig, in dessen Zuständigkeit das dem Verfahren zugrunde liegende Sachgebiet fällt.“²⁷⁸

Bei umweltrechtlich relevanten Sachgebieten, die einen räumlichen Zugang verfolgen (wie etwa bei der Raumordnung und Landesplanung sowie beim Bauplanungs- und Bauordnungsrecht), ist die

²⁷⁸ VGH München, Geschäftsverteilung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs für das Geschäftsjahr 2024, S. 37, <https://www.vgh.bayern.de/mam/gerichte/bayvgh/gvp-richterlich.pdf>.

Senatszuständigkeit beim VGH München ferner gebietsmäßig nach Regierungsbezirken aufgeteilt:²⁷⁹

Der 1. Senat ist zuständig für den Regierungsbezirk Oberbayern (ausgenommen: Landeshauptstadt München, Landkreise Miesbach und München).

Der 2. Senat ist zuständig für die Landeshauptstadt München, die Landkreise Miesbach und München und die Regierungsbezirke Oberfranken (nur bis 31. Dezember 2022 eingegangene Verfahren) und Schwaben (ausgenommen: Stadt und Landkreis Augsburg, Landkreise Aichach-Friedberg und Dillingen).

Der 9. Senat ist zuständig für die Regierungsbezirke Oberfranken (nur ab 1. Januar 2023 eingehende Verfahren), Mittelfranken und Unterfranken.

Der 15. Senat ist zuständig für die Stadt Augsburg, die Landkreise Augsburg, Aichach-Friedberg und Dillingen und die Regierungsbezirke Oberpfalz und Niederbayern.

Da der Plan oder das Programm bei der Prinzipalkontrolle unmittelbarer Verfahrensgegenstand ist, ergibt sich daraus eine fixe Zuordnung zu einem bestimmten Gericht bzw. Spruchkörper.

b) Inzidentkontrolle

Die interne Spruchkörperzuständigkeit für die Inzidentkontrolle richtet sich nach dem Sachgebiet des mit dem Umwelt-Rechtsbehelf angegriffenen Verwaltungsakts, denn dieser ist unmittelbarer Verfahrensgegenstand. Das Sachgebiet des Verwaltungsaktes kann dabei vom Sachgebiet des Plans oder Programms abweichen: Während der Plan oder das Programm als allgemeiner Rechtssatz z.T. im Sinne einer Gesamtplanung viele Bereiche verschiedenen Fachrechts in sich vereint und seine Zuweisung (im Rahmen einer Prinzipalkontrolle) zu einem Spruchkörper dann über eher allgemein gehaltene

²⁷⁹ Aus Gründen der Übersichtlichkeit werden hier nicht alle Sonderzuweisungen des Geschäftsverteilungsplans berücksichtigt.

Sammelbegriffe erfolgen wird, können auf diesem Plan oder Programm beruhende Einzelverwaltungsakte (und mit ihm folglich auch die Inzidentkontrolle) deutlich spezifischer in einem der jeweiligen Bereiche des Fachrechts angesiedelt sein und so zu verschiedenen Spruchkörpern gelangen.²⁸⁰

Im Folgenden soll dies anhand dreier Beispiele (VG, OVG, BVerwG) von Geschäftsverteilungsplänen verdeutlicht werden.

aa) VG (Bsp. VG Augsburg)

Die umweltrechtlich relevanten Gegenstände sind beim VG Augsburg den Kammern folgendermaßen zugewiesen:²⁸¹

Die 4. Kammer ist u.a. zuständig für Raumordnung und Landesplanung, soweit nicht im Zusammenhang mit einem einer anderen Kammer zugeteilten Sachgebiet; Bauplanungs-, Bauordnungs-, Abgrabungs- und Städtebauförderungsrecht einschließlich Wohnungsbauförderungsrecht mit Werbeanlagen, soweit nicht die 5. Kammer zuständig ist.

Die 5. Kammer ist u.a. zuständig für Bauplanungs-, Bauordnungs-, Abgrabungs- und Städtebauförderungsrecht einschließlich Wohnungsbauförderungsrecht mit Werbeanlagen für die Stadt Augsburg sowie die Landkreise Augsburg, Aichach-Friedberg, Dillingen a. d. Donau, Donau-Ries und Günzburg.

Die 6. Kammer ist u.a. zuständig für Eisenbahn-, Kleinbahn- und Bergbahnrecht.

Die 8. Kammer ist u.a. zuständig für Landwirtschaft und Ernährungswirtschaft; Forstrecht.

Die 9. Kammer ist u.a. zuständig für Berg- und Energierecht, insbesondere Atom- und Strahlenschutzrecht; Abfall-

²⁸⁰ Dageförde, Prinzipale und inzidente Kontrolle desselben Bebauungsplanes, VerwArch 1988, 123 (132).

²⁸¹ VG Augsburg, Geschäftsverteilung des Bayerischen Verwaltungsgerichts Augsburg für das Jahr 2024, https://www.vgh.bayern.de/mam/gerichte/vgaugsburg/gvp2024_1.pdf.

beseitigungsrecht; Naturschutzrecht; Wasserrecht mit Bodenschutzrecht einschließlich wasserrechtlicher Sondernutzungsgebühren und Recht der Wasserstraßen sowie Recht der Wasser- und Bodenverbände ohne Abgaben; Immissionsschutzrecht.

Diese Geschäftsverteilung führt bspw. dazu, dass ein Umwelt-Rechtsbehelf gegen die Zulassung eines Bauvorhabens im Außenbereich vor der 4. oder 5. Kammer verhandelt würde. Innerhalb dieses Verfahrens könnte inzident die Ausschlusswirkung gem. § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB eines Flächennutzungsplans oder Raumordnungsplans (z.B. zugunsten von Konzentrationszonen für Windenergieanlagen) überprüft werden. Würde unabhängig davon mit einem *anderen* Umwelt-Rechtsbehelf die Zulassung eines Windparks in ebendieser Konzentrationszone vor der hierfür zuständigen 9. Kammer angegriffen, könnte wiederum die spiegelbildliche positive Standortzuweisung durch den Flächennutzungsplan oder Raumordnungsplan inzident überprüft werden. Im Ergebnis würden dann zwei verschiedene Kammern dieselbe Rechtsnorm inzident überprüfen.

Genauso könnte es sowohl bei einem Umwelt-Rechtsbehelf gegen eine wasserrechtliche Gestattung, der vor der 9. Kammer verhandelt würde, als auch bei einem Umwelt-Rechtsbehelf gegen eine eisenbahnrechtliche Zulassung, der vor der 6. Kammer verhandelt würde, auf die Rechtmäßigkeit bzw. die inhaltliche Reichweite der Schutzwirkungen eines Landschaftsschutzgebiets i.S.d. § 26 BNatSchG ankommen. Hier könnten die Inzidentprüfungen der verschiedenen Kammern, z.B. durch eine extensivere Auslegung hinsichtlich Gebietscharakter oder Schutzzweck der Gebietsfestlegung, zu unterschiedlichen Ergebnissen führen.

bb) OVG (Bsp. VGH München)

Die umweltrechtlich relevanten Einzelverwaltungsakte sind beim VGH München den Senaten folgendermaßen zugewiesen:²⁸²

Der 8. Senat ist u.a. zuständig für Eisenbahn-, Kleinbahn- und Bergbahnrecht (einschließlich Streitigkeiten betreffend Magnetschwebebahnen), soweit Kreuzungen mit öffentlichen Straßen und Wegen betroffen sind, ohne eisenbahnrechtliche Planfeststellung; Wasserstraßenrecht (jeweils ohne Enteignungsrecht); Luftverkehrsrecht; Wasserverkehrsrecht; Bergrecht; Wasserrecht; Raumordnung, Landesplanung für Maßnahmen, die auf bestimmte fachliche Vorhaben abzielen, für die der Senat sonst zuständig ist.

Der 12. Senat ist u.a. zuständig für Abfallbeseitigungsrecht.

Der 14. Senat ist u.a. zuständig für Naturschutzrecht, Landschaftsschutzrecht einschl. Artenschutzrecht, soweit nicht nach der Natur der Sache ein anderer Senat zuständig ist.

Der 22. Senat ist u.a. zuständig für Eisenbahn-, Kleinbahn-, Bergbahnrecht (einschließlich Streitigkeiten betreffend Magnetschwebebahnen), soweit nicht der 8. Senat zuständig ist; Planfeststellungen für Straßenbahnen; Umweltrecht einschließlich Planfeststellungen nach § 65 UVPG; Energierecht; Atom- und Strahlenschutzrecht; Umweltschutz einschließlich Emissionshandel; Immissionsschutzrecht.

Diese Geschäftsverteilung führt bspw. dazu, dass ein Umwelt-Rechtsbehelf gegen ein Planfeststellungsverfahren zur Zulassung eines Energieleitungsvorhabens nach § 43 EnWG, für welchen das OVG gem. § 48 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 VwGO zuständig wäre, vor dem 22. Senat verhandelt würde. Oder dass ein Umwelt-Rechtsbehelf gegen ein Planfeststellungsverfahren für die Gestattung eines Gewässerausbaus

²⁸² VGH München, Geschäftsverteilung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs für das Geschäftsjahr 2024, <https://www.vgh.bayern.de/mam/gerichte/bayvgh/gvp-richterlich.pdf>.

nach § 68 Abs. 1 WHG, für welchen das OVG gem. § 48 Abs. 1 S. 1 Nr. 11 VwGO zuständig wäre, vor dem 8. Senat verhandelt würde. Beruhen beide Planfeststellungsbeschlüsse auf demselben übergeordneten Plan oder Programm, würden die entsprechenden Inzidentkontrollen von diesen (voneinander *verschiedenen*) Senaten durchgeführt. Ferner besteht wegen der ergänzenden räumlichen Zuständigkeit für Prinzipalkontrollen eines solchen Plans oder Programms ein weiterer Parameter, der den Kreis der potenziell zuständigen Senate erweitern kann: Hat der Plan oder das Programm seinen räumlichen Geltungsbereich bzw. kompetenziellen Ursprung bspw. Oberbayern, so wäre für die Prinzipalkontrolle wiederum ein anderer, nämlich der 1. Senat zuständig.²⁸³

cc) BVerwG

Beim BVerwG sind die umweltrechtlich relevanten Gegenstände den Senaten folgendermaßen zugewiesen:²⁸⁴

Der 4. Senat ist u.a. zuständig für Bau- und Bodenrecht; Raumordnungsrecht; sonstiges Recht der Fachplanung, soweit es nicht dem 3., 7., 9., 10. oder 11. Senat zugewiesen ist; Recht der Anlegung und des Betriebes von Flugplätzen (§§ 6 ff. des Luftverkehrsgesetzes).

Der 7. Senat ist u.a. zuständig für Immissionsschutzrecht, soweit nicht dem 11. Senat zugewiesen; Recht des Baues von Wasserstraßen; Eisenbahn- und Eisenbahnkreuzungsrecht, soweit nicht der 3. oder der 6. Senat zuständig ist; Streitigkeiten über den Bau, die Änderung und die Unterhaltung von Betriebsanlagen für Straßenbahnen (§§ 28 bis 37 PBefG) und von Bau- und Betriebsanlagen für den Obusverkehr (§ 41 Abs. 1 und 2 PBefG); Streitigkeiten nach dem LNG-Beschleunigungsgesetz.

²⁸³ Vgl. VGH München, Geschäftsverteilung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs für das Geschäftsjahr 2024, S. 37 f., <https://www.vgh.bayern.de/mam/gerichte/bayvgh/gvp-richterlich.pdf>; siehe dazu auch oben → a).

²⁸⁴ BVerwG, Geschäftsverteilungsplan des Bundesverwaltungsgerichts für das Geschäftsjahr 2024, https://www.bverwg.de/medien/pdf/gvp_bverwg.pdf.

Der 9. Senat ist u.a. zuständig für Streitigkeiten, welche die Fehmarnbelt-Querung zwischen Puttgarden und der deutsch-dänischen Grenze betreffen.

Der 10. Senat ist u.a. zuständig für Abfallrecht und Bodenschutzrecht; Atomrecht; Wasser- und Deichrecht; Bergrecht; Naturschutz- und Landschaftsschutzrecht; sonstiges Umweltrecht.

Der 11. Senat ist zuständig für Sachen aus dem Gebiet des Rechts des Ausbaues von Energieleitungen einschließlich von Genehmigungen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz für Anlagen, die dem Betrieb von Energieleitungen dienen, mit Ausnahme des bereits anhängigen Verfahrens 7 A 4.23; Streitigkeiten, die Vorhaben zur Errichtung und zur Anbindung von Terminals zum Import von Wasserstoff und Derivaten betreffen, mit Ausnahme von Streitigkeiten nach dem LNG-Beschleunigungsgesetz.

Diese Geschäftsverteilung führt bspw. dazu, dass ein Umwelt-Rechtsbehelf gegen ein Planfeststellungsverfahren zur Zulassung einer Hochspannungsleitung nach § 43e Abs. 4 EnWG, für welchen das BVerwG gem. § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO (erstinstanzlich) zuständig wäre, vor dem 11. Senat verhandelt würde. Oder dass ein Umwelt-Rechtsbehelf gegen die Zulassung einer Anbindungsleitung für Flüssiggas nach § 2 Abs. 1 Nr. 3 LNKG, für welchen das BVerwG gem. § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO i.V.m. § 12 S. 1 LNKG zuständig wäre, vor dem 7. Senat verhandelt würde. Auch hier ergäbe sich also eine unterschiedliche Senatszuständigkeit für die Inzidentkontrollen ein und desselben Plans oder Programms.

c) Spezialfälle

Schließlich kann sich die Zuständigkeit verschiedener Richter theoretisch jederzeit auch aus einer zwischenzeitlichen Neufassung einer Geschäftsverteilung, aus einer dienstrechtlich bedingten

Neubesetzung des Spruchkörpers oder aus einer vorübergehenden Vertretung im Verhinderungsfall ergeben.

d) Ergebnis

Der Umwelt-Rechtsbehelf – und mit ihm auch die Inzidentkontrolle – wird über die Fachrichtung des angegriffenen Verwaltungsakts einem bestimmten Spruchkörper zugeordnet. Verwaltungsakte verschiedenen Fachrechts gelangen so zu verschiedenen Spruchkörpern. Wenn diese Verwaltungsakte – zumindest teilweise – auf dem gleichen Plan oder Programm beruhen, erfolgen auch die insoweit gleich gelagerten Inzidentkontrollen durch verschiedene Spruchkörper.

In diesem Kontext sei noch auf den vergleichsweise jungen § 188b S. 1 VwGO²⁸⁵ hingewiesen, wonach für Angelegenheiten des Planungsrechts besondere Kammern oder Senate gebildet werden sollen. Eine Konkretisierung enthielt bis zuletzt § 188b S. 2 VwGO a.F.²⁸⁶, nach dem jeweils die Bereiche „Raumordnung und Landesplanung“ sowie „Bauplanungs-, Bauordnungs- und Städtebauförderungsrecht“ thematisch zusammengefasst werden sollten. Auf den ersten Blick verspricht § 188b VwGO damit eine bessere Konzentration von Umwelt-Rechtsbehelfen in bestimmten Spruchkörpern innerhalb eines Gerichts. Das beschriebene Phänomen gleich gelagerter Inzidentkontrollen in verschiedenen Spruchkörpern wird durch diese Norm gleichwohl nur wenig abgeschwächt: Zum einen kann über einen konzentrierenderen Zuschnitt der Geschäftsverteilung primär nur die Zuordnung des (Hauptsache-) Rechtsbehelfs gesteuert werden, während die Inzidentkontrolle weiterhin nur mittelbar bzw. „zufällig“ erfolgt. Zum anderen entspricht eine derartige Geschäftsverteilung ohnehin bereits der gängigen

²⁸⁵ Eingefügt mit Wirkung v. 10.12.2020 durch Art. 1 Nr. 8 des Gesetzes zur Beschleunigung von Investitionen v. 3.12.2020, BGBl. 2020 I, S. 2694.

²⁸⁶ Weggefallen mit Wirkung v. 1.1.2024 durch Art. 1 Nr. 12 des Gesetzes zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich v. 14.3.2023, BGBl. 2023 I, Nr. 71.

Praxis,²⁸⁷ sodass diese noch junge Vorschrift keine signifikanten Änderungen bewirken wird.²⁸⁸

5. Örtliche Zuständigkeit

Die örtliche Zuständigkeit für Infrastrukturvorhaben richtet sich nach § 52 Nr. 1 VwGO: „In Streitigkeiten, die sich auf unbewegliches Vermögen oder ein ortsgebundenes Recht oder Rechtsverhältnis beziehen, ist nur das Verwaltungsgericht örtlich zuständig, in dessen Bezirk das Vermögen oder der Ort liegt.“

a) VG

Pläne und Programme mit einem großen räumlichen Geltungsbereich (bspw. Regionalpläne oder landesweite Raumordnungspläne) können sich auf mehrere VG-Bezirke (innerhalb desselben Landes) erstrecken.²⁸⁹

Wenn Umwelt-Rechtsbehelfe gegen verschiedene Vorhabenzulassungen, die jeweils auf demselben Plan oder Programm der Landesplanung beruhen, vor verschiedenen örtlich zuständigen Verwaltungsgerichten geführt werden, würden damit auch die entsprechenden (jeweils *identischen*) Inzidentkontrollen durch *verschiedene* Verwaltungsgerichte durchgeführt werden.

b) OVG

Auf der Ebene des OVG ist dies seltener der Fall, weil in jedem Land nur jeweils ein einziges OVG existiert. Dessen Zuständigkeitsbereich ist mit dem räumlichen Kompetenzbereich der Landesplanung identisch und auf das Hoheitsgebiet des Landes begrenzt. So können bspw. Pläne und Programme der bayerischen Landesplanung nur für solche Vorhaben relevant sein, die sich in Bayern befinden. Sie können

²⁸⁷ Siegel, Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich durch verwaltungsprozessuale Regelungen?, UPR 2023, 403 (404); Siehe bspw. auch oben die Geschäftsverteilungen des VGH München unter → a) und b) bb) bzw. des VG Augsburg unter → b) aa), die genau den fachlichen Zuschnitt des § 188b S. 2 VwGO a.F. verfolgen.

²⁸⁸ Kritisch auch Pagenkopf, Verwaltungsgerichte im infrastrukturellen Beschleunigungszyklus, NJW 2023, 1095 (1098 Rn. 15)

²⁸⁹ Nur Bremen, Hamburg, Saarland und Schleswig-Holstein haben lediglich einen VG-Bezirk. Im Übrigen haben die Länder bis zu sieben VG-Bezirke (Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen).

sich hingegen nicht auf mehrere „OVG-Bezirke“ erstrecken. Umwelt-Rechtsbehelfe gegen solche Vorhaben können daher wiederum – sofern die sachliche Zuständigkeit des OVG vorliegt – *nur* zum VGH *München* gelangen. Damit kann sich auch für die entsprechenden Inzidentprüfungen keine unterschiedliche „örtliche Zuständigkeit“ ergeben.

Anders ist dies nur bei Plänen oder Programmen mit noch größerer räumlicher Ausdehnung. Hierbei wäre zum einen an die räumliche Gesamtplanung²⁹⁰ bzw. Raumordnungsplanung in Form der Bundesplanung nach § 17 ROG (z.B. Raumordnungsplan für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone, Raumordnungsplan für den Hochwasserschutz, länderübergreifende Standortkonzepte o.Ä.) zu denken. Zum anderen an die räumliche Fachplanung, bspw. die Bundesfachplanung nach §§ 4 ff. NABEG zur Bestimmung von Trassenkorridoren von Energieleitungen.²⁹¹ Derartige Rechtsnormen können für Vorhaben aus unterschiedlichen Bundesländern relevant sein. Umwelt-Rechtsbehelfe gegen solche Vorhaben können dann zu verschiedenen OVGs gelangen. Damit würden auch die entsprechenden (jeweils *identischen*) Inzidentkontrollen durch *verschiedene* Verwaltungsgerichte durchgeführt werden.

c) BVerwG

Auf der Ebene des BVerwG gibt es nur ebendieses eine Gericht, sodass sich die Frage nach einer unterschiedlichen örtlichen Zuständigkeit nicht stellt.

d) Exkurs: Streckenplanungen

Eine ähnliche Situation liegt vor, wenn nicht ein Plan oder Programm sich auf mehrere Gerichtsbezirke erstreckt und damit von verschiedenen örtlich zuständigen Gerichten inzident überprüft werden kann, sondern *umgekehrt* (und unabhängig vom Vorliegen eines Plans

²⁹⁰ Vgl. zum Begriff *Spannowsky*, Rechtliche Grundlagen der Umweltplanung, 2023, Einl. Rn. 45; Darstellung des Begriffs mit grafischer Übersicht bei *Kupfer*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG, 3. EL 2022, Vorb. § 72 Rn. 57 ff., 112.

²⁹¹ Vgl. *Kment*, in: Kment (Hrsg.), EnWG, 3. Aufl. 2024, Vorb. §§ 43–45 Rn. 19; *Kupfer*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG, 3. EL 2022, Vorb. § 72 Rn. 106.

oder Programms) ein Vorhaben sich auf mehrere Gerichtsbezirke erstreckt. Dies kann bspw. bei energiewirtschaftlichen Streckenplanungen²⁹² der Fall sein, die daher meist in mehrere Teilabschnitte zerlegt werden. Die Zuständigkeit des Gerichts ist dann für jeden Teilabschnitt gesondert zu bestimmen.²⁹³ Für die einzelnen Teilabschnitte werden regelmäßig Fragen auftauchen, die nicht in einer abschnittsspezifischen Besonderheit liegen, sondern sich auf eine allgemeine, abschnittsunabhängige Eigenschaft des Vorhabens beziehen. Wenn also zwei Teilabschnitte des gleichen Gesamtvorhabens, die in unterschiedlichen örtlichen Zuständigkeitsbereichen liegen, getrennt voneinander jeweils mit einem Umwelt-Rechtsbehelf angegriffen werden, würden zwei verschiedene Gerichte über diese allgemeinen, abschnittsunabhängigen Eigenschaften entscheiden.²⁹⁴

Hierbei ist jedoch zu beachten, dass es sich bei der nacheinander erfolgenden Überprüfung von mehreren Teilabschnitten – auch soweit es um abschnittsunabhängige Fragen geht – *nicht* jeweils um den identischen Streitgegenstand im juristischen Sinne handelt. Bei Abschnittsbildungen ist vielmehr jeder Abschnitt ein eigener Streitgegenstand. Bei selbständig genehmigungsfähigen Teilen einer Gesamtplanung ist jeder selbständig genehmigungsfähige Teil ein eigener Streitgegenstand. Derartige „Mehrfachprüfungen“ könnten daher mit den gesetzgeberischen Anpassungsvorschlägen am Ende dieser Untersuchung, die auf *einen* bestimmten Streitgegenstand bezogen sind, nicht abgeschafft werden. Stattdessen müssten dafür die *objektiven* Grenzen der Rechtskraft dahingehend modifiziert werden, dass sich die Bindungswirkung der Entscheidung über den Umwelt-Rechtsbehelf gegen den angegriffenen Teilabschnitt (hinsichtlich abschnittsunabhängiger Fragen) auf die übrigen Teilabschnitte

²⁹² Dazu *Kment/Pleiner*, Abschnittsbildung bei energiewirtschaftlichen Streckenplanungen, 2013, S. 61 ff.

²⁹³ BVerwG, Beschl. v. 24.6.2010 – 9 A 36/08, juris Rn. 6; BVerwG, Beschl. v. 31.3.2004 – 9 A 33/03, juris Rn. 13; BVerwG, Beschl. v. 12.2.1993 – 4 ER 404.92, juris Rn. 4.

²⁹⁴ BVerwG, Beschl. v. 12.2.1993 – 4 ER 404.92, juris Rn. 4 zu einer Bundesfernstraße, die mit zwei getrennten Planfeststellungsbeschlüssen zugelassen wurde.

erstreckt. Nur so könnten inhaltlich bzw. wirtschaftlich zwar zusammengehörende, dogmatisch jedoch voneinander zu trennende Teilabschnitte juristisch zusammengeführt werden. Für die Abschnittsbildung wird insoweit jedoch kein gesonderter Vorschlag aufgenommen. Angesichts der offensichtlichen Parallelen zu den Inzidentprüfungen wird dem Gesetzgeber gleichwohl eine dahingehende, wie auch immer geartete Anpassung empfohlen.

e) Ausblick: Produktzulassungen

Im Bereich von Produktzulassungen – die wie gezeigt eine realistische Perspektive als zukünftige Klagegegenstände im UmwRG haben²⁹⁵ – könnte es u.U. ebenfalls zu Mehrfachprüfungen durch verschiedene örtlich zuständige Gerichte kommen. In diesem Zusammenhang geht es ebenfalls²⁹⁶ nicht um die Inzidentkontrolle von Plänen und Programmen, sondern um die eigentlich von diesem Abschnitt ausgegrenzten²⁹⁷ Verwaltungsakte.

Der Tatbestand des § 52 Nr. 1 VwGO dürfte für Produktzulassungen regelmäßig ausscheiden, da die betreffenden Produkte (wie bspw. Kraftfahrzeuge) typischerweise nicht unbeweglich oder ortsgebunden sind. Ebenso § 52 Nr. 4 VwGO, der sich auf öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse bezieht.

Zum einen käme § 52 Nr. 2 VwGO in Betracht. Wenn die Produktzulassung als Verwaltungsakt zentral durch eine Bundesbehörde oder einer bundesunmittelbaren Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts vergeben wird, würde sich die örtliche Zuständigkeit gem. § 52 Nr. 2 S. 1 VwGO nach deren Sitz richten. Im Fall der o.g. Erteilung von EG-Typengenehmigungen, die Verwaltungsakte sind,²⁹⁸ wäre auf den Sitz des Kraftfahrt-Bundesamtes in Flensburg abzustellen, sodass das VG Schleswig örtlich zuständig wäre. Da der Sitz jedoch eine Konstante darstellt, könnte es in diesem

²⁹⁵ Siehe oben → Kap. 2 B) VI.

²⁹⁶ Wie bereits im vorigen Punkt → d).

²⁹⁷ Siehe oben → I.

²⁹⁸ Verwaltungsakte in Form abstrakt-individueller Einzelfallregelungen bei U. Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 35 Rn. 291.

Fall auch bei wiederholten Umwelt-Rechtsbehelfen nicht zu verschiedenen örtlichen Zuständigkeiten kommen.

Würden Produktzulassungen hingegen nicht durch eine Bundesbehörde, sondern durch eine Behörde auf niedrigerer Ebene erteilt, käme als Auffangtatbestand²⁹⁹ § 52 Nr. 3 S. 2 VwGO in Betracht: Ist der Verwaltungsakt „von einer Behörde, deren Zuständigkeit sich auf mehrere Verwaltungsgerichtsbezirke erstreckt, oder von einer gemeinsamen Behörde mehrerer oder aller Länder erlassen, so ist das Verwaltungsgericht zuständig, in dessen Bezirk der Beschwerde seinen Sitz oder Wohnsitz hat.“

Unter diesen Behördenbegriff fallen v.a. oberste Landesbehörden,³⁰⁰ deren Kompetenzgebiet sich auf mehrere³⁰¹ VG-Bezirke erstreckt. Des Weiteren kommen aber auch Beliehene in Betracht.³⁰² Dies gilt sogar dann, wenn der Beliehene kraft Beleihung durch eine Bundesbehörde bundesweit zuständig ist, da insofern § 52 Nr. 2 S. 1 nicht greift.³⁰³

Soweit also künftig UmwRG-relevante Produktzulassungen unterhalb der Bundesebene erteilt werden, würde sich die örtliche Zuständigkeit nach dem Sitz der klagenden Umweltvereinigung bestimmen. Würden dann mehrere Umweltvereinigungen, deren Sitze in jeweils unterschiedlichen VG-Bezirken liegen, gegen dieselbe Produktzulassung klagen, wären verschiedene Gerichte für diese Umwelt-Rechtsbehelfe (trotz des jeweils identischen Verfahrensgegenstands) örtlich zuständig.

²⁹⁹ *Schenk*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO, 44. EL 2023, § 52 Rn. 27.

³⁰⁰ *Schenk*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO, 44. EL 2023, § 52 Rn. 32.

³⁰¹ Dies ist der Regelfall. Nur Bremen, Hamburg, Saarland und Schleswig-Holstein haben lediglich einen VG-Bezirk. Im Übrigen haben die Länder bis zu sieben VG-Bezirke (Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen).

³⁰² *Schenk*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO, 44. EL 2023, § 52 Rn. 32; *Ziekow*, in: Sodan/Ziekow (Hrsg.), VwGO, 5. Aufl. 2018, § 52 Rn. 25 f.

³⁰³ VG Düsseldorf, Beschl. v. 11.5.2020 – 6 K 28/20, juris Rn. 80; *Schenk*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO, 44. EL 2023, § 52 Rn. 17 f. Fn. 69, 74; *Ziekow*, in: Sodan/Ziekow (Hrsg.), VwGO, 5. Aufl. 2018, § 52 Rn. 25.

Kap. 4: Interessenlage beim Umwelt-Rechtsbehelf

Im Folgenden wird herausgearbeitet, dass sich die Interessenlage der verschiedenen Akteure im überindividuellen Umweltrechtsschutz von der im herkömmlichen Individualrechtsschutz wesentlich unterscheidet.

A) Umweltvereinigungen

Zunächst ist der Blick auf die Rechtsbehelfsführer, d.h. auf die Umweltvereinigungen zu richten.

I. Anerkennung als Professionalitätsausweis

Ein erster Unterschied zwischen Individualrechtsschutz und überindividuellem Umweltrechtsschutzes ergibt sich aus der hohen Professionalisierung von Umweltvereinigungen im Vergleich zum „normalen“ Bürger.

Das System des Individualrechtsschutzes ist als Urtyp des Verwaltungsrechtsschutzes auf den Rechtsschutz des „normalen“ Bürgers zugeschnitten. Eine gewisse Art von Bürgernähe kommt dementsprechend in § 67 Abs. 1 VwGO zum Ausdruck, wonach der Bürger seinen Rechtsstreit selbst führen darf. Hinsichtlich der juristischen und fachlichen Kompetenzen des sich selbst vertretenden Beteiligten kann freilich nur auf den durchschnittlichen Bürger abgestellt werden, sodass insoweit keine allzu hohen Maßstäbe angesetzt werden können.

Umweltvereinigungen sind hingegen professionelle Akteure und heben sich damit deutlich vom „normalen“ Bürger ab. Bereits das UmwRG selbst sorgt dafür, dass die Umweltvereinigungen professionell aufgestellt sind: So erhält eine Vereinigung nur dann die Klagebefugnis für Umwelt-Rechtsbehelfe, wenn sie die Anerkennungsvoraussetzungen des § 3 Abs. 1 UmwRG erfüllt, welche insgesamt ein hohes Maß an Professionalität verlangen.

1. § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 1, 4 UmwRG

Nach § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 UmwRG muss die Vereinigung „nach ihrer Satzung ideell und nicht nur vorübergehend vorwiegend die Ziele des Umweltschutzes fördern“. Die Vereinigung muss Umweltschutz also als Hauptzweck verfolgen und alle weiteren ggf. bestehenden Nebenzwecke diesem unterordnen.³⁰⁴ Ideeller Umweltschutz schließt dabei insbesondere einen gewerblichen oder kommerziellen Einschlag gänzlich aus.³⁰⁵

Dies wird zusätzlich durch § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 UmwRG abgesichert, nach dem die Vereinigung „gemeinnützige Zwecke im Sinne von § 52 der Abgabenordnung verfolgen“ muss. Nach § 52 Abs. 1 S. 1 AO wiederum muss „ihre Tätigkeit darauf gerichtet sein, die Allgemeinheit auf materiellem, geistigem oder sittlichem Gebiet selbstlos zu fördern“. Selbstlos wiederum ist eine Förderung nach § 55 Abs. 1 AO, „wenn dadurch nicht in erster Linie eigenwirtschaftliche Zwecke – zum Beispiel gewerbliche Zwecke oder sonstige Erwerbszwecke – verfolgt werden“ und wenn die Voraussetzungen des § 55 Abs. 1 Nr. 1–5 AO erfüllt sind.

Umweltvereinigungen werden ihr Klagerecht somit – nach dem Willen des Gesetzgebers – tendenziell ganzheitlicher durchsetzen als der einzelne Bürger. Im Individualrechtsschutz würden verschiedene Bürger in ihrer Rolle als Anfechtungskläger in derselben hypothetischen Prozesslage jeweils verschiedene individuelle Rechte und Interessen verfolgen, da jeder von ihnen seinen individuellen Blickwinkel auf den Sachverhalt hat. So liegt es nahe, dass der Bürger in einem Gerichtsverfahren des Individualrechtsschutzes nicht alle, sondern tendenziell nur die ihm persönlich wichtigen und nützlichen Tatsachen und Rechtsauffassungen vorbringt und im Zuge dessen möglicherweise auch bestimmte Aspekte, die ihm nicht so wichtig sind, entweder nicht vorbringt oder sie von vornherein gar nicht erst

³⁰⁴ Schieferdecker, in: Beckmann/Kment (Hrsg.), UVPg/UmwRG, 6. Aufl. 2023, UmwRG, § 3 Rn. 27.

³⁰⁵ Schieferdecker, in: Beckmann/Kment (Hrsg.), UVPg/UmwRG, 6. Aufl. 2023, UmwRG, § 3 Rn. 29 f.

wahrnimmt bzw. sie übersieht. Er mag zwar mitunter auch ideelle Ziele verfolgen, allerdings wird er selten sein Hauptaugenmerk auf diese legen. Jedenfalls besteht für ihn keine dahingehende gesetzliche Handlungsvorgabe. Für ihn kommen daher auch wirtschaftliche bzw. finanzielle Interessen in Betracht, sodass er zu einem gewissen Maß „käuflich“ ist.

Genau dies soll hingegen bei den Umweltvereinigungen durch die ideelle Zweckbindung nach § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 UmwRG ausgeschlossen werden. Sie sollen vor allem nicht wirtschaftliche Zwecke verfolgen.³⁰⁶ Umweltvereinigungen sind daher gewissermaßen kompromisslos dem Umweltschutz verschrieben. Dies sorgt dafür, dass sie den anzugreifenden Verwaltungsakt regelmäßig *umfassend* auf seine Rechtmäßigkeit untersucht wissen wollen (bzw. sollen) und gerade nicht nur hinsichtlich eines von ihnen als besonders bedeutsam erachteten Teilaspektes, um an anderer Stelle ggf. etwas nachzugeben. Mit „umfassend“ ist dabei nicht gemeint, dass ihnen durch die weite Fassung des Prüfprogramms ohne Verengung auf ein subjektives öffentliches Recht ein umfangreicheres Prüfprogramm (als dem Bürger im Individualrechtsschutz) zugestanden wird, sondern dass sie – anders als der Bürger im Individualrechtsschutz – ihr Argumentationspotential auf der gesamten Linie des Prüfungsprogramms voll ausschöpfen werden.

2. § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 UmwRG

Nach § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 UmwRG muss die Vereinigung „im Zeitpunkt der Anerkennung mindestens drei Jahre bestehen und in diesem Zeitraum im Sinne der Nummer 1 tätig gewesen sein“. Der Gesetzgeber verleiht die Klagebefugnis damit nur aktiven Vereinigungen mit organisiertem Auftreten,³⁰⁷ und setzt damit eine

³⁰⁶ Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer (Begr.), UmwRG, 102. EL 2023, § 3 Rn. 15.

³⁰⁷ Schieferdecker, in: Beckmann/Kment (Hrsg.), UVPg/UmwRG, 6. Aufl. 2023, UmwRG, § 3 Rn. 32; Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer (Begr.), UmwRG, 102. EL 2023, § 3 Rn. 22.

gewisse Kontinuität und eine Ernsthaftigkeit voraus, was ebenfalls Grundvoraussetzungen für eine professionelle Arbeitsweise sind.

Die umweltrechtlichen Fachgesetze beziehen die anerkannten Umweltvereinigungen demgemäß zurecht als professionelle Akteure teilweise in die staatliche Verwaltungstätigkeit mit ein:

Im Zusammenhang mit dem UVP-Bericht ist es der Behörde etwa erlaubt, neben Sachverständigen und anderen zu beteiligenden Behörden gem. § 15 Abs. 3 S. 3 Nr. 3 UVPG auch anerkannte Umweltvereinigungen zu den Fachgesprächen hinzuzuziehen. Nach § 18 Abs. 1 S. 3 UVPG „sollen *nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz anerkannte Vereinigungen* die zuständige Behörde [bei der Öffentlichkeitsbeteiligung] in einer dem Umweltschutz dienenden Weise unterstützen“. Dies ähnelt bereits einer Mitwirkungspflicht.³⁰⁸ Zum immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren ordnet § 10 Abs. 3a BImSchG gleichlautend an: „*Nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz anerkannte Vereinigungen* sollen die zuständige Behörde in einer dem Umweltschutz dienenden Weise unterstützen.“ § 23 Abs. 2 WHG schreibt für den Erlass von Rechtsverordnungen zur Gewässerbewirtschaftung vor, dass zuvor „ein jeweils auszuwählender Kreis von Vertreterinnen und Vertretern der Wissenschaft, der beteiligten Wirtschaft, der kommunalen Spitzenverbände, der *Umweltvereinigungen*, der sonstigen Betroffenen und der für die Wasserwirtschaft zuständigen obersten Landesbehörden“ angehört wird. Auch § 3 Abs. 4 BNatSchG baut auf die Sachkompetenz der anerkannten Umweltvereinigungen: „Mit der Ausführung landschaftspflegerischer und -gestalterischer Maßnahmen sollen die zuständigen Behörden nach Möglichkeit land- und forstwirtschaftliche Betriebe, Vereinigungen, in denen Gemeinden oder Gemeindeverbände, Landwirte und Vereinigungen, die im Schwerpunkt die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege fördern, gleichberechtigt vertreten sind (Landschaftspflegeverbände),

³⁰⁸ Lee, Die Geburtsstunde der heimlichen Präklusion, EurUP 2017, 62 (74).

*anerkannte Naturschutzvereinigungen*³⁰⁹ oder Träger von Naturparks beauftragen.“

Das den Umweltverbänden insoweit abverlangte, professionelle Auftreten³¹⁰ hat ihnen vor diesem Hintergrund bereits die (vom BVerwG erstmals so verwendete) Bezeichnung als „Quasi-Verwaltungshelfer“³¹¹ eingebracht. Letztlich geht mit der Anerkennung als Umweltvereinigungen zwar formal nur ein *Klagerecht* und keine *Klagepflicht* einher. Gleichwohl tragen sie insoweit jedenfalls eine gewisse Kontrollverantwortung.³¹² Auch dieser Gesichtspunkt hebt sie vom „normalen“ Bürger ab, der in der Regel keine solche verantwortungsvolle Nähebeziehung zur Verwaltung innehat.

3. § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 UmwRG

Nach § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 UmwRG muss die Vereinigung ferner „die Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung, insbesondere für eine sachgerechte Beteiligung an behördlichen Entscheidungsverfahren, bieten; dabei sind Art und Umfang ihrer bisherigen Tätigkeit, der Mitgliederkreis sowie die Leistungsfähigkeit der Vereinigung zu berücksichtigen.“ Soweit die Beteiligung an behördlichen Entscheidungsverfahren ausdrücklich hervorgehoben und damit als Kernaufgabe zu verstehen ist,³¹³ muss konsequenterweise – i.S.e. Art Annexkompetenz – auch der nachgelagerten Ebene des Rechtsschutzes ein hoher Stellenwert zukommen. Dass die Rechtsschutzebene vom Wortlaut nicht ausdrücklich angesprochen ist, mag wohl lediglich daran liegen, dass sie nicht standardmäßig vorgesehen ist, vielmehr nur optional bespielt wird. § 3 Abs. 1 S. 2

³⁰⁹ Der Begriff ist mit dem der „anerkannten Umweltvereinigung“ weitestgehend identisch, vgl. dazu die Legaldefinition in § 63 Abs. 1 BNatSchG.

³¹⁰ *Gräf*, Subjektive öffentliche Verfahrensrechte unter dem Einfluss des Unionsrechts, 2020, S. 177; *Gröhn*, Die Anerkennung von Umweltvereinigungen – ein Rechtsinstitut zwischen Verwaltungskontrolle, Qualitätssicherung und Öffentlichkeitsbeteiligung, NuR 2019, 225 (230 ff.).

³¹¹ BT-Drs. 18/9526, S. 41; vgl. BVerwG, Urt. v. 1.4.2015 – 4 C 6/14, juris Rn. 25.

³¹² *Schaefer*, Die Umgestaltung des Verwaltungsrechts, 2016, S. 401.

³¹³ *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), UmwRG, 102. EL 2023, § 3 Rn. 23.

Nr. 3 UmwRG verlangt damit v.a. besondere Fachkunde und finanzielle Leistungsfähigkeit.³¹⁴

Soweit für das Kriterium der besonderen Fachkunde vertreten wird, dass der Sachverstand eines Laien ausreichen müsse,³¹⁵ kann sich diese Forderung wohl nur auf den biologischen bzw. naturwissenschaftlichen Aspekt, nicht hingegen auf den umweltrechtlichen bzw. juristischen Aspekt der Vereinigungstätigkeit beziehen. Das Feld des biologischen bzw. naturwissenschaftlichen Naturschutzes wäre nämlich für das Erfordernis einer besonderen Fachkunde viel zu weit gefasst und insoweit nicht vorhaltbar.

Anders verhält es sich mit dem *juristischen* Sachverstand. Es liegt in der Natur der Sache, dass sich das Recht als solches auf einer gewissen Abstraktionsebene befindet und somit die Rechtswissenschaft nicht denselben spezifischen Tiefgang wie die Naturwissenschaft hat. So ist der für das Führen von Umwelt-Rechtsbehelfen erforderliche *juristische* Sachverstand überschaubarer und klarer eingrenzbar als der (bei Vereinigungen mit allgemein gehaltenem Satzungszweck) potenziell erforderliche *naturwissenschaftliche* Sachverstand.

Des Weiteren sind die juristischen Fähigkeiten bei der Einlegung eines Umwelt-Rechtsbehelfs *in jedem Fall* und *in vollem Umfang* erforderlich, weil sonst das Verfahren schlicht nicht sachgerecht geführt werden kann. Ein naturwissenschaftlicher Sachverstand hingegen wird nur je nach Einzelfall (bzgl. Wasser, Boden, Luft, Flora, Fauna, Energie, Emissionen o.Ä.) gebraucht. Auch unter diesem Aspekt kann also hinsichtlich des juristischen Sachverstands mehr erwartet werden als hinsichtlich des wissenschaftlichen Sachverstands.

Damit wird schließlich deutlich, dass jedenfalls für den juristischen Anteil der „besonderen Fachkunde“ nicht der Maßstab eines Laien

³¹⁴ Schieferdecker, in: Beckmann/Kment (Hrsg.), UVPG/UmwRG, 6. Aufl. 2023, UmwRG, § 3 Rn. 34.

³¹⁵ Lamfried, Die Anerkennung von Umwelt- und Naturschutzvereinigungen in der behördlichen Praxis, DVBl. 2020, 609 (615); Gröhn, Die Anerkennung von Umweltvereinigungen – ein Rechtsinstitut zwischen Verwaltungskontrolle, Qualitätssicherung und Öffentlichkeitsbeteiligung, NuR 2019, 225 (231).

angelegt werden kann. Die Vereinigung muss in jedem Fall in der Lage sein, die ihr eingeräumte Klagemöglichkeit in qualitativ zufriedenstellender Weise zu erfüllen.³¹⁶ Dabei spielt es keine Rolle, ob der juristische, umweltrechtliche Sachverstand von der besonderen Fachkunde der Vereinigung *selbst* (bzw. von ihren aktiven Mitgliedern) abgedeckt wird oder unter Bemühung der finanziellen Leistungsfähigkeit hinzugekauft wird.³¹⁷ Zusammenfassend ist also die juristische Fachkunde einer Umweltvereinigung durch die Anerkennungsvoraussetzung des § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 UmwRG gewährleistet.

4. Zusammenfassung

Während für den einfachen Bürgers im Individualrechtsschutz weder ideelle Handlungsvorgaben bzgl. seines eigenen Rechtskreises bestehen noch gesetzliche Anforderungen an seine Fähigkeiten gestellt werden, wird von Umweltvereinigungen professionelles Handeln verlangt und mittels der Anerkennungsvoraussetzungen auch sichergestellt. Im Bereich des überindividuellen Umweltrechtsschutzes legen die Umweltvereinigungen eine besondere Sach- und Ortskenntnis, sowie eine engagierte Prozessführung an den Tag und dürfen so bei Erhalt des „staatlichen Qualitätssiegels“³¹⁸ zurecht als „Vorzugskläger“³¹⁹ bezeichnet werden. Dies zeigt auch ein empirischer Blick auf die relativ hohe Erfolgsquote³²⁰ von Verbandsklagen. Im

³¹⁶ OVG Münster, Beschl. v. 30.10.2008 – 8 D 20/08.AK, juris Rn. 21; *Schieferdecker*, in: Beckmann/Kment (Hrsg.), UVPg/UmwRG, 6. Aufl. 2023, UmwRG, § 3 Rn. 36, 48; *Schlacke*, in: Gärditz (Hrsg.), VwGO, 2. Aufl. 2018, UmwRG, § 3 Rn. 22, 27.

³¹⁷ Keines von beiden fordernd *Lamfried*, Die Anerkennung von Umwelt- und Naturschutzvereinigungen in der behördlichen Praxis, DVBl. 2020, 609 (615 f.).

³¹⁸ *Lamfried*, Die Anerkennung von Umwelt- und Naturschutzvereinigungen in der behördlichen Praxis, DVBl. 2020, 609 (609).

³¹⁹ *Rubel*, Umweltrechtsschutz in der gerichtlichen Praxis, EurUP 2019, 386 (387).

³²⁰ Sie lag für 2017 bis 2020 bei über 50 %, vgl. dazu BT-Drs. 19/31266, S. 7 f.; *Lamfried*, Die Anerkennung von Umwelt- und Naturschutzvereinigungen in der behördlichen Praxis, DVBl. 2020, 609 (609); *Teßmer*, Zugang zu gerichtlicher Überprüfung von Verwaltungshandeln für Umweltschutzvereinigungen nach deutschem Recht und aufgrund von gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben, in: Heß (Hrsg.), FS Baumann, 2019, S. 349 (358); *Schmidt/Schrader/Zschiesche*, Die Verbandsklage im Umwelt- und Naturschutzrecht, 2014, Rn. 467 ff.; *Seibert*, Verbandsklagen im Umweltrecht, NVwZ 2013, 1040 (1048); *Koch*, Die Verbandsklage im Umweltrecht, NVwZ 2007, 369 (373). Empirische Darstellung zur Erfolgsquote landesrechtlicher Verbandsklagen bei *Radespiel*, Die natur-

Übrigen kann von den Umweltvereinigungen als Ausdruck ihrer Professionalität auch ein Mindestmaß an Kooperation untereinander erwartet werden. Wenn mehrere Vereinigungen tatsächlich eine Prozessführung gegen eine bestimmte Verwaltungsentscheidung erwägen, treten sie nämlich nicht in Konkurrenz zueinander. Vielmehr können (und sollten) sie sich untereinander zur Prozesstaktik absprechen und gegenseitig unterstützen. Interessenskonflikte oder Geheimhaltungsinteressen bzgl. bestimmter Streitgegenstände sind bei einem vorwiegend ideellen Handeln nicht vorstellbar, da alle Vereinigungen für das gleiche Ziel streiten.

Mit dieser Professionalisierung gehen zugleich ein struktureller Vorsprung und damit wiederum eine geringere Schutzwürdigkeit gegenüber dem Niveau des einfachen Bürgers im Individualrechtsschutz einher. Diese verminderte Schutzbedürftigkeit kommt im System des überindividuellen Umweltrechtsschutzes bislang noch nicht zum Ausdruck. Gewisse Rechtsschutzverkürzungen wären daher sachgerecht und für Umweltvereinigungen auch durchaus zumutbar.³²¹

II. Altruistische Interpretation des Parteienbegriffs

Ausgehend von der an sich plausiblen Annahme, dass sämtliche Umweltvereinigungen für ein und denselben Kläger tätig werden – namentlich für die Öffentlichkeit – wäre es paradoxerweise konsequent, diesen Kläger – also die (gesamte) Öffentlichkeit – wie jeden anderen Kläger an die Entscheidung des Gerichts zu binden.

1. Der Umwelt-Rechtsbehelf als altruistische Verbandsklage

Bei Verbandsklagen lässt sich zwischen der Verbandsverletztenklage, der Stellvertreterklage bzw. egoistischen Verbandsklage und der altruistische Verbandsklage unterscheiden.³²² Unter Letzterer versteht

schutzrechtliche Verbandsklage, 2007, S. 97 ff.; *Schmidt/Zschiesche/Rosenbaum*, Die naturschutzrechtliche Verbandsklage in Deutschland, 2004, S. 31 ff.

³²¹ So im Kontext der Präklusion *Siegel*, Die Präklusion im europäisierten Verwaltungsrecht, NVwZ 2016, 337 (339).

³²² Zur Abgrenzung *Radespiel*, Die naturschutzrechtliche Verbandsklage, 2007, S. 33 ff.; *Schoch*, Gerichtliche Verwaltungskontrollen, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-

man die prozessuale Rechtsbehelfsbefugnis, die Verletzung von Normen ohne Drittschutzcharakter zu rügen. Der aus der Aarhus-Konvention hervorgegangene Umwelt-Rechtsbehelf fällt in diese Kategorie der altruistischen Verbandsklage. Seine altruistische Natur ist daran erkennbar, dass im Anwendungsbereich des UmwRG keine Verletzung von subjektiven öffentlichen Rechten geprüft wird.³²³ Das bedeutet zugleich, dass die Umweltvereinigungen nicht für sich selbst klagen.

Umweltvereinigungen klagen als altruistische Verbandskläger also für die Öffentlichkeit. Der überindividuelle Umweltrechtsschutz, der im Zeichen der Verwaltungskontrolle steht, soll das strukturelle Vollzugsdefizit³²⁴ beseitigen, und dient damit der Effektivierung *demokratischer Herrschaft*.³²⁵ Der Umwelt-Rechtsbehelf sollte folglich dem Interesse der in diesem Sinne *demokratisch Beherrschten* dienen, d.h. den Bürgern im Hoheitsgebiet. Das zugrundeliegende „überindividuelle Interesse“ kann daher grds. als Interesse der Öffentlichkeit verstanden werden. In diesem Sinne kann die Öffentlichkeit interessensmäßig, d.h. vom teleologischen Standpunkt aus betrachtet, als Verfahrensbeteiligte beim Umwelt-Rechtsbehelf bezeichnet werden.

Gegen die Einordnung als altruistische Verbandsklage ließe sich zwar einwenden, dass Umweltvereinigungen mittelbar zumindest *auch* egoistische Interessen mitverfolgen, da sie ja selbst Teil der von ihnen vertretenen Öffentlichkeit sind. Dies ist jedoch dem Umstand

Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2. Aufl. 2013, § 50 Rn. 175, 180.

³²³ Krit. Lamfried, Neuere Rechtsprechung zur Anerkennung von Umwelt- und Naturschutzvereinigungen, ZUR 2020, 288 (290).

³²⁴ Dazu bereits SRU, Umweltgutachten 1974, Tz. 660; Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer (Begr.), UmwRG, 102. EL 2023, Vorb. Rn. 7; kritisch Weyreuther, Argumente gegen die verwaltungsgerichtliche Verbandsklage im Umweltrecht, 1975; zum Begriff auch Ziekow/Siegel, Anerkannte Naturschutzverbände als ‚Anwälte der Natur‘, 2000, S. 32; Hammer, Bedenken gegen die Verbandsklage im öffentlichen Recht, GewArch 1978, 14 (15); Schmidt, Rechtsschutz gegen ein Begründungsdefizit bei Verwaltungsentscheidungen über öffentliche Interessen, DÖV 1976, 577.

³²⁵ Groß, Die Klagebefugnis als gesetzliches Regulativ des Kontrollzugangs, VERW 2010, 349 (371).

geschuldet, dass es keine neutrale Instanz gibt, die nicht demokratisch beherrscht wird, folglich außerhalb der Öffentlichkeit steht und somit idealerweise mit der Aufgabe der Verwaltungskontrolle betraut werden könnte. Dies ist jedoch kein spezifischer „Mangel“ des überindividuellen Umweltrechtsschutzes, sondern ein allgemeines Phänomen: Wer im öffentlichen Interesse und damit für alle handelt, handelt notwendigerweise immer auch für sich selbst.

2. Unbeschränktheit des Vertretungsanspruchs

Die Aarhus-Konvention geht insoweit von einem unbeschränkten Öffentlichkeitsbegriffs aus. Auch wenn ihr Öffentlichkeitsbegriff teilweise noch immer klärungsbedürftig³²⁶ ist, so kann ihm jedenfalls die Aussage entnommen werden, dass potenziell Jedermann erfasst ist: Nach der Begriffsbestimmung in Art. 2 Nr. 4 AK „bedeutet ‚Öffentlichkeit‘ eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen“. Der allgemeine Öffentlichkeitsbegriff des Art. 9 Abs. 3 AK lässt sich also bis hin zu „*einer* natürlichen Person“ zerlegen und schließt damit potenziell Jedermann ein. Weiterhin können ergänzend gem. Art. 31 Abs. 1 und 2 WVRK auch das Ziel eines völkerrechtlichen Vertrags sowie seine Präambel herangezogen werden.³²⁷ Das Ziel der Aarhus-Konvention ist es gem. Art. 1 AK, den Zugang zu Gerichten zum Schutz des Rechts „jeder männlichen/weiblichen³²⁸ Person gegenwärtiger und zukünftiger Generationen“ zu gewährleisten. Diese Formulierung schließt ausdrücklich Jedermann ein. Diese Lesart wird auch durch die Präambel bestätigt, die an verschiedenen Stellen bspw. von der „Umwelt des Menschen“, vom „Wohl der Menschen“, vom „menschlichen Wohlbefinden“, von „Menschenrechten“ oder von „jedem Menschen“ spricht.

³²⁶ *Franzius*, Verbandsklage im Umweltrecht, NuR 2019, 649 (658); *Gärditz*, Klagerechte der Umweltöffentlichkeit im Umweltrechtsbehelfsgesetz, EurUP 2010, 210 (211).

³²⁷ *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, Aarhus-Konvention, 2018, Einf. Rn. 33.

³²⁸ An dieser Stelle wird übrigens nur in der deutschen Fassung gegendert. Im Englischen heißt es „every person“, im Französischen „chacun“.

Freilich mag sich wohl nicht jeder einzelne Bürger mit der Öffentlichkeit identifizieren, sodass die potenzielle Unbeschränktheit des Begriffs in tatsächlicher Hinsicht wohl nicht abgebildet wird. Letztlich kann der konkrete Grad der Gesamt- bzw. Beschränktheit des Öffentlichkeitsbegriffs aber auch dahinstehen. Entscheidend ist vielmehr, dass Umweltvereinigungen nicht für bestimmte *Teile* der Öffentlichkeit tätig werden, sondern stets für die *gesamte* Öffentlichkeit – wie umfassend oder beschränkt auch immer sich diese zusammensetzen mag. Anders ausgedrückt ist also (für die Zwecke der vorliegenden Untersuchung) ein gruppenspezifischer Zuschnitt der Öffentlichkeit unproblematisch, solange die Vertretung dieser Gruppe durch die Umweltvereinigungen *umfassend* und gerade nicht erneut gruppenspezifisch ausgeübt wird. Davon ist mangels gegenteiliger Anhaltspunkte auszugehen. Im Übrigen kann es innerhalb der Öffentlichkeit auch gar keine unterschiedlichen Rechtsschutzziele geben, da im überindividuellen Umweltrechtsschutz gerade keine subjektiven öffentlichen Rechte existieren. Ein Umwelt-Rechtsbehelf kann nur auf die Integrität der objektiven Rechtsordnung gerichtet sein, sodass jede klägerische Aktivität notwendigerweise im Interesse aller übrigen potenziellen Klagebefugten ist, die sich als Mitglieder der (betroffenen) Öffentlichkeit verstehen.

Von einer umfassenden Vertretung geht auch die Aarhus-Konvention aus. Der Wortlaut von Art. 9 Abs. 2 und 3 AK suggeriert zwar zunächst etwas anderes, wenn der Zugang zu Gerichten nicht der „(betroffenen) Öffentlichkeit“ selbst, sondern nur bestimmten „*Mitgliedern* der (betroffenen) Öffentlichkeit“ gewährt wird. Beim Zugang geht es interessensmäßig jedoch lediglich darum, wer das Klagerecht formell ausübt, nicht wer materiell davon geschützt werden soll. Umweltvereinigungen sind klagebefugt, weil sie bestimmte legitimatorische Anforderungen erfüllen, die Art. 9 Abs. 2 und 3 AK an sie stellen. Diese Voraussetzungen regeln jedoch nicht die materielle Betroffenheit, sondern sind nur Zulässigkeitsvoraussetzungen für den

Umwelt-Rechtsbehelf.³²⁹ Die wahre Klagepartei bleibt insoweit die „(betroffene) Öffentlichkeit“. Dafür spricht weiterhin, dass Art. 9 Abs. 2 AK hinsichtlich der Klagebefugnis nicht etwa auf „betroffene Mitglieder der Öffentlichkeit“, sondern auf „Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit“ abstellt. Es geht also nicht um eine gruppenspezifische Betroffenheit (von Mitgliedern der Öffentlichkeit), sondern um die Betroffenheit der gesamten Gruppe (der Öffentlichkeit), für die dann ihre Mitglieder tätig werden.

Auch das UmwRG differenziert zwischen den Begriffen der rechtsschutz*ausübenden* „Umweltvereinigungen“ (als Mitglieder der Öffentlichkeit) und der rechtsschutz*begünstigten* „Öffentlichkeit. Dies lässt sich zum einen daran festmachen, dass neben dem Begriff der „Umweltvereinigung“, der an vielen Stellen des UmwRG auftaucht, gleichzeitig in § 4 Abs. 1 Nr. 3 lit. c UmwRG der Begriff der „(betroffenen) Öffentlichkeit“ verwendet wird. Zum anderen spricht dafür auf subtile Weise auch der oben bereits ausgeführte Umstand, dass der zur Begründetheitsprüfung gehörende § 4 Abs. 3 S. 2 UmwRG („wenn der Verfahrensfehler *dem Beteiligten* die Möglichkeit der gesetzlich vorgesehenen Beteiligung am Entscheidungsprozess genommen hat“) nach der neueren Rechtsprechung von EuGH und BVerwG keine vereinigungsspezifische Voraussetzung normiert, sondern so auszulegen ist, dass es ausreicht, wenn lediglich *irgendjemandem* gegenüber ein Verfahrensfehler aufgetreten ist.³³⁰ Da der Begriff des „Beteiligten“ mit „irgendjemand“ konkretisiert wird, könnte man daraus ableiten, dass „irgendjemand, d.h. potenziell die gesamte Öffentlichkeit „Beteiligter“ i.S.d. Norm ist.

Die (betroffene) Öffentlichkeit ist daher gedanklich bzw. interessensmäßig als die wahre Partei des Verfahrens anzusehen und die *Mitglieder* der (betroffenen) Öffentlichkeit lediglich als deren mit Klagerechten ausgestattete Vertreter. Passend dazu werden die

³²⁹ Siehe oben → Kap. 3 A) II. 2. und → Kap. 3 A) VI. 1. e).

³³⁰ Siehe oben → Kap. 3 A) III.

Umweltvereinigungen oft als „Anwälte der Natur“³³¹ oder „Anwälte der Umwelt“³³² bezeichnet.

3. Zusammenfassung

Umweltvereinigungen vertreten mit einer altruistischen Motivation immer die gesamte (betroffene) Öffentlichkeit, interessensmäßig also immer *denselben* „wahren“ Kläger. Damit steht auch hinter den untersuchungsgegenständlichen Mehrfachprüfungen stets die Öffentlichkeit als „wahrer“ Kläger. Damit wiederum widerspricht die bereits aufgezeigte Möglichkeit von Mehrfachprüfungen³³³ insofern dem Gedanken der Rechtskraft, als die Öffentlichkeit *de lege lata* zu Mehrfachklagen berechtigt ist, sofern sie nur ihren Anwalt wechselt, d.h. sofern eine andere Umweltvereinigung tätig wird. Im Ergebnis sind Mehrfachprüfungen folglich nicht sachgerecht.

Vor dem Hintergrund, dass die Umweltvereinigungen trotz ihrer interessensmäßigen Vertretungsfunktion im eigenen Namen auftreten, wäre es treffender, von einer Art Prozessstandschaft auszugehen. Aber auch bei dieser Konstruktion würde sich die Rechtskraft auf den Inhaber des materiellen Rechts – im Kontext des Umwelt-Rechtsbehelfs also auf die (betroffene) Öffentlichkeit – erstrecken.³³⁴

III. Gefahr der Ideologisierung

Zu guter Letzt ist heutzutage – in Zeiten politischer Radikalisierung³³⁵ – die Gefahr der Ideologisierung von Umweltvereinigungen nicht mehr gänzlich auszuschließen. Bevor bei Umweltvereinigungen die Förderung *ideeller* Ziele schleichend zu einer Förderung *ideologischer* Ziele mutiert, sollte dem darin liegenden Missbrauchspotenzial durch eine Abschaffung von Mehrfachprüfungen vorgebeugt werden.

³³¹ Statt vieler Ziekow/Siegel, Anerkannte Naturschutzverbände als „Anwälte der Natur“, 2000.

³³² Statt vieler Bunge, UmwRG, 2. Aufl. 2019, § 3 Rn. 16.

³³³ Siehe dazu → Kap. 2.

³³⁴ Nolte, Die Eigenart des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, 2015, S. 194.

³³⁵ Kersten, Die Notwendigkeit der Zuspitzung, 2020, S. 14.

1. Ideologisierung der Umweltszene im Allgemeinen

Der Duden erklärt Ideologie als „politische Theorie, in der Ideen der Erreichung politischer und wirtschaftlicher Ziele dienen“.³³⁶ Die wahren Ziele werden dabei jedoch naturgemäß nicht offengelegt, um ihre Erreichung nicht zu gefährden.

So ließe sich heute bspw. die Frage aufwerfen, ob der Ausstieg aus der energieeffizienten, emissionsarmen und wetterunabhängigen Kernenergie zugunsten von weniger effizienten, diverse schädliche Umwelteinwirkungen hervorruhenden und wetterabhängigen Windenergieanlagen, für die nicht selten große Waldabschnitte gerodet werden, tatsächlich unter Umweltgesichtspunkten sinnvoll ist. In diesem Sinne erscheint es zumindest nicht ausgeschlossen, dass sich eine Umweltvereinigung, die gegen bestimmte Vorhaben aus dem Bereich der Kernenergie oder gegen Vorhaben mit CO₂-Emissionen einsetzt, nur vordergründig auf den Umweltschutz beruft, eigentlich aber ein anderes (wirtschaftliches) Ziel verfolgt.³³⁷

Es ist kaum von der Hand zu weisen, dass gerade im Umweltbereich – denn in diesem Thema steckt politisch viel Musik³³⁸ – teilweise auch Vereinigungen aktiv sind, die sich nicht vorrangig sachlich und im erforderlichen Maße für die Umwelt einsetzen, sondern ideologische Ziele vertreten und dabei finanziell nahezu unbegrenzt unterfüttert sind. Insbesondere Greenpeace hat den Ruf eines solchen „Bewegungsunternehmens“³³⁹ bzw. einer „Protestorganisation“³⁴⁰ und bedient sich statt angemessener Sachlichkeit oft spektakulärer Inszenierungen, teils auch Provokationen, um maximale Aufmerksamkeit zu erregen.³⁴¹ Auf diese Weise ist zuletzt auch die

³³⁶ Duden online, <https://www.duden.de/rechtschreibung/Ideologie>.

³³⁷ *Bojanowski*, Die Katastrophenlüge, Die Welt v. 10.10.2023, <https://www.welt.de/wissenschaft/plus247886786/Klimawandel-Die-Katastrophenluege.html>.

³³⁸ Auch die Rechtswissenschaft hat in diesem Rechtsgebiet diverse neuartige Ansätze entwickelt, siehe dazu nur *Bader-Plabst*, Die Natur als Rechtssubjekt – Die neuseeländische Rechtsetzung als Vorbild für Deutschland, 2024; *Kersten*, Das ökologische Grundgesetz, 2022; *Ehemann*, Umweltgerechtigkeit, 2020. Überblicksartig zur Verfassungstheorie *Kersten*, Die Notwendigkeit der Zuspitzung, 2020, S. 64 ff.

³³⁹ SRU, Umweltgutachten 1996, BT-Drs. 13/4108, Tz. 582.

³⁴⁰ *Zschiesche*, Wettbewerb in der Umweltverbandsszene, UfU 2014, 4 (12).

³⁴¹ „McDonald’s der Umweltszene“, SPIEGEL 38/1991, S. 84 ff.

„Letzte Generation“ bekannt geworden, die mittlerweile radikalste im öffentlichen Diskurs präsente Gruppierung.³⁴² Bei der ideologischen Öffentlichkeitsarbeit geht es dann nicht mehr um Umweltschutz im engeren Sinne, wie z.B. Müllsammeln oder Tiere pflegen, sondern um Aufmerksamkeit für politische Themen, die nur vorgeblich mit dem Thema Umweltschutz in Verbindung stehen.

2. Ideologischer Umgang mit Klagerecht

Die Möglichkeit zur wiederholten Einlegung eines Umwelt-Rechtsbehelfs kann auf verschiedene Weise ausgenutzt werden.

Eine Vereinigung könnte, nachdem sie von einem gescheiterten Umwelt-Rechtsbehelf einer anderen Vereinigung gegen eine Verwaltungsentscheidung erfahren hat, diesen Rechtsbehelf selbst nochmals einlegen, sofern die für sie selbst geltende Frist noch „schlummert“.³⁴³

Dabei muss der erste Umwelt-Rechtsbehelf nicht einmal unbedingt gescheitert sein; Es genügt auch, wenn eine vergleichsweise pragmatisch handelnde Umweltvereinigung ihren Umwelt-Rechtsbehelf im Rahmen eines Prozessvergleichs zurücknimmt. Allein das Zustandekommen des Vergleichs könnte ideologischen Umweltvereinigungen signalisieren, dass in diesem (ursprünglich fremden) Fall noch „etwas zu holen ist“ und sie damit zu einem wiederholten Umwelt-Rechtsbehelf in derselben Sache bewegen.

Alternativ könnte sich eine Vereinigung nach ihrem eigenen gescheiterten Versuch an eine andere Vereinigung, deren Klagefrist noch nicht abgelaufen ist, wenden, um sie als Mittelsmann zu benutzen und sie zur Einlegung eines wiederholten Umwelt-Rechtsbehelfs zu bewegen, um erneut Druck auf das Vorhaben auszuüben.

³⁴² *Arnold*, Der Kampf um Aufmerksamkeit, Tagesschau v. 17.11.2023, <https://www.tagesschau.de/investigativ/mdr/letztegeneration-strategie-100.html>; Klimaaktivisten beschmieren Parteizentralen und kleben sich fest, SPIEGEL Politik v. 2.11.2022, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/klimaaktivisten-beschmieren-partiezentralen-und-kleben-sich-fest-a-0fea9d71-0897-464a-8f5a-d0ef4bdb5f63>.

³⁴³ Siehe oben → Kap. 2 B) III.

Für ideologisch eingestellte Vereinigungen dürfte es dabei nicht fernliegen, mit etwas anderen tatsächlichen und rechtlichen Schwerpunkten in der Klagebegründung, idealerweise vor einer anderen Kammer, einen weiteren Versuch i.S.e. „Überprüfungsprozesses“³⁴⁴ zu wagen. Erfolglos gebliebene Einwände werden so gerne erneut vorgelegt, wenn das Gericht nicht wasserdicht in der Urteilsbegründung auf sie eingeht.³⁴⁵ Nach der weitestgehenden Abschaffung der Präklusion³⁴⁶ ist es den Umweltvereinigungen ferner möglich, die Vorhabenträger auch zu fortgeschrittenem Verfahrensstand noch mit neuem Prozessvortrag zu überraschen³⁴⁷ und so Rechtsunsicherheit zu schüren. Des Weiteren können – gerade im Umweltrecht, das in weiten Teilen von fachwissenschaftlichem „Nichtwissen“³⁴⁸ geprägt ist – Ideologie und einseitige Expertise über gleichgesinnte bzw. bezahlte Gutachter in den Prozessstoff gelangen.³⁴⁹ Voll zum Tragen kommt die Ideologie weiterhin beim sog. „Schutzprozess“, bei dem ein Naturgut „unter Einsatz aller Mittel“, also um jeden Preis geschützt werden soll.³⁵⁰

Bei ideologisch eingestellten Vereinigungen herrscht teilweise ein Wille zu bloßer Blockade und Verzögerung, ohne dass ernsthafte Sachargumente vorgetragen werden können.³⁵¹ Typisch ist in solchen Fällen eine kompromisslose, kritisch-destruktive Haltung, wobei es oft darauf ankommt, ein Vorhaben möglichst öffentlichkeits- und

³⁴⁴ *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*, Umgang mit Klagen und Vergleichen – Eine Handreichung für alle Untergliederungen des BUND, 1998, S. 4.

³⁴⁵ *Steinkühler*, Infrastrukturgroßvorhaben vor Gericht – Teil II, UPR 2022, 281 (283 f.).

³⁴⁶ Siehe oben → Kap. 3 A) IV. 1. b) und c).

³⁴⁷ *Durner*, Nationale Spielräume für eine Wiedereinführung der Präklusion, *VerwArch* 2020, 162 (185); *Franzius*, in: Schink/Reidt/Mitschang (Hrsg.), *UVP/G/UmwRG*, 2. Aufl. 2023, *UmwRG*, § 5 Rn. 2; *Zeissler/Schmitz*, Das Urteil des EuGH vom 15.10.2015 in der Rechtssache C-137/14 als Ende der umweltrechtlichen Präklusion?, UPR 2016, 1 (4).

³⁴⁸ *Kment*, Faktische Grenzen judikativer Kontrolle und eingeforderte Maßstabdsbildung in der (Nicht-)Wissensgesellschaft, *EurUP* 2020, 317.

³⁴⁹ Vgl. *Steinkühler*, Infrastrukturgroßvorhaben vor Gericht – Teil II, UPR 2022, 281 (281 f.).

³⁵⁰ *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*, Umgang mit Klagen und Vergleichen – Eine Handreichung für alle Untergliederungen des BUND, 1998, S. 4.

³⁵¹ *Buschbaum/Reidt*, Vorarbeiten und Betretungsrechte gem. § 44 EnWG im Energieleitungsbau, UPR 2020, 292 (292).

medienwirksam („politischer Prozess“³⁵²) zu verhindern oder zumindest zu verzögern. So stand z.B. auch die Deutsche Umwelthilfe e.V. für ihr „resolutes Eintreten“ für bestimmte Luftqualitätsgrenzwerte schon am medialen Pranger.³⁵³

Es erscheint daher insgesamt nicht ausgeschlossen, dass (wenn auch nur vereinzelt) ideologisch eingestellte Vereinigungen gemeinwohlschädliches Taktieren im Umweltrechtsschutz durch die Einlegung wiederholter Rechtsbehelfe auf die Spitze treiben könnten.

3. Mangelnde Sanktionierbarkeit ideologischen Handelns

Ideologisches Handeln von privaten Umweltvereinigungen ist in juristischen Kategorien schwierig handhabbar. Charakteristisch ist jedenfalls eine Fehlgewichtung und Überbetonung bestimmter sachlicher Einzelaspekte, sodass gedanklich Parallelen zum Konzept der Ermessensfehlerlehre³⁵⁴ gezogen werden können. Eine Fehlgewichtung liegt im Sinne der Ermessensfehlerlehre dann vor, wenn zwischen den konfligierenden Belangen kein sachgerechter gestalterischer Ausgleich mehr stattfindet.³⁵⁵ Anhaltspunkte für einen solchen gestalterischen Ausgleich liefert § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UmwRG, wonach *ideelle* Ziele des Umweltschutzes gefördert werden müssen. Die Ziele des Umweltschutzes haben dabei jedoch keinen ausschließlichen und absoluten Charakter. Die Vorschrift enthält zugleich die Vorgabe, dass ideelle Ziele eben nur *vorwiegend* verfolgt werden sollen. Insbesondere verlangt § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG darüber hinaus insgesamt die Verfolgung *gemeinnütziger* Zwecke. Diese Gewichtungsvorgabe darf nicht ignoriert werden. Ideologisches Handeln ohne diesen gemeinnützigen Weit- und Gesamtblick würde den Anforderungen des Ermessens nicht gerecht. Freilich üben die

³⁵² *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*, Umgang mit Klagen und Vergleichen – Eine Handreichung für alle Untergliederungen des BUND, 1998, S. 4; *Hinzen*, Plankontrolle durch Umweltverbände, 2023, S. 246.

³⁵³ *Lamfried*, Die Anerkennung von Umwelt- und Naturschutzvereinigungen in der behördlichen Praxis, DVBl. 2020, 609 (609).

³⁵⁴ Dazu *Ziekow*, in: Sodan/Ziekow (Hrsg.), VwGO, 5. Aufl. 2018, § 114 Rn. 80 ff.; *Riese*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO, 44. EL 2023, § 114 Rn. 56 ff.; vgl. auch *Sachs*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 40 Rn. 12 ff.

³⁵⁵ *Ziekow*, in: Sodan/Ziekow (Hrsg.), VwGO, 5. Aufl. 2018, § 114 Rn. 181 ff.

Vereinigungen aber keine Hoheitsgewalt i.S.d. § 40 VwVfG aus. Es mag zwar eine gewisse Nähe zum staatlichen Bereich bestehen („Quasi-Verwaltungshelfer“³⁵⁶). Allerdings lässt sich die Ermessensfehlerlehre nicht ohne Weiteres auf die Ideologie-Problematik übertragen.

Wenig aussichtsreich ist es ferner, sich der Problematik über die allgemeine Figur des Rechtsmissbrauchs zu nähern. Selbst wenn eine Umweltvereinigung durch ihr Handeln öffentliche Interessen vorsätzlich beeinträchtigt oder zumindest gefährdet, kann und wird sie sich dabei stets auf den Umwelt- oder Klimaschutz berufen. Diese Schlagworte haben mit der aktuellen politischen Agenda und deren medialer Begleitung ein so starkes Momentum aufbauen können, dass sie quasi Jedem eine Art Gesinnungsschutz bietet, der die Grenze zu einer Strafbarkeit nicht überschreitet. So wird selbst die sog. „letzte Generation“, die durch fragwürdige Klebeaktionen angeblich auf Umweltprobleme aufmerksam machen wollen – und sich damit dem Vorwurf einer kriminellen Vereinigung aussetzen³⁵⁷ – staatlicherseits noch in Schutz genommen.³⁵⁸ Wenn der Staat zur Unterbindung dieses aktiven, physisch erfahrbaren Handelns allenfalls widerwillig in der Lage ist, ist nicht zu vermuten, dass dies für nüchternes juristisches Handeln solcher Vereinigungen anders wäre. Hinzu kommt, dass ein Rechtsmissbrauch nicht einmal innerhalb der eigens dafür vorgesehenen Sanktionsnormen wie z.B. § 5 UmwRG realistisch ist.³⁵⁹ Daher ist es umso fernliegender, dass eine nur ganz allgemein dysfunktionale Ausübung des Klagerechts als rechtsmissbräuchlich eingestuft würde.

³⁵⁶ Siehe oben → I. 2.

³⁵⁷ Landgericht stuft Letzte Generation als kriminelle Vereinigung ein, ZEIT ONLINE v. 23.11.2023, <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2023-11/letzte-generation-landgericht-muenchen-kriminell-klimaprotest>; Kehlbach/Schwartz, „Letzte Generation“ – eine kriminelle Vereinigung?, Tagesschau v. 24.5.2023, <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/razzien-letzte-generation-102.html>.

³⁵⁸ UN fordert besseren Schutz für Klimaaktivisten, FAZ v. 26.5.2023, <https://www.faz.net/aktuell/politik/un-nach-razzia-klimaaktivisten-muessen-geschuetzt-werden-18920371-p2.html>.

³⁵⁹ Siehe oben → Kap. 3 A) IV 2.

4. Anerkennungsperspektive für ideologisch handelnde Umweltvereinigungen

Ideologisch handelnde Umweltvereinigungen haben eine realistische Anerkennungsperspektive im deutschen überindividuellen Umweltrechtsschutz. Es bestehen Bestrebungen, die Rechtsschutztätigkeit, die gem. § 2 Abs. 1 S. 1 UmwRG den anerkannten Umweltvereinigungen vorbehalten ist, quantitativ auszuweiten. Die disziplinierende Vorwirkung³⁶⁰ des Umwelt-Rechtsbehelfs werde nämlich aufs Spiel gesetzt, wenn von vornherein klar ist, dass nur „Leuchtturmprojekte“³⁶¹ und damit in absoluter Anzahl sehr wenige Projekte beklagt werden. Ein möglicher Weg wird darin gesehen, die Anerkennungsvoraussetzungen zu lockern, um damit die Zahl der potenziellen Kläger zu erhöhen.

Die Anerkennungsvoraussetzungen sind in § 3 Abs. 1 UmwRG geregelt. In den letzten Jahren ist – wenngleich auf niedrigem Gesamtniveau – eine gewisse Zunahme gerichtlicher Verfahren zum Anspruch auf Anerkennung nach § 3 UmwRG zu verzeichnen.³⁶² Eine der Anerkennungsvoraussetzungen hat in den letzten Jahren besondere Aufmerksamkeit erregt: Nach § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 UmwRG wird die Anerkennung nur erteilt, wenn die Vereinigung „jeder Person den Eintritt als Mitglied ermöglicht, die die Ziele der Vereinigung unterstützt; Mitglieder sind Personen, die mit dem Eintritt volles Stimmrecht in der Mitgliederversammlung der Vereinigung erhalten“. An dieser Anerkennungsvoraussetzung, dem sog. Jedermann-Prinzip, scheitern bisweilen selbst große und finanzstarke Akteure der Umweltverbandsszene: So ist der WWF Deutschland etwa nicht anerkennungsfähig, weil er als Stiftung organisiert ist und somit von vornherein überhaupt keine Mitgliederstruktur hat, die diesen

³⁶⁰ Ziekow, Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozessrecht, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, 2021, § 14 Rn. 30 ff. bezeichnet dies als Leitlinienfunktion.

³⁶¹ Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer (Begr.), UmwRG, 102. EL 2023, Vorb. Rn. 8 ff.

³⁶² Lamfried, Neuere Rechtsprechung zur Anerkennung von Umwelt- und Naturschutzvereinigungen, ZUR 2020, 288 (289).

demokratischen Anforderungen genügen könnte.³⁶³ Daneben ist Greenpeace Deutschland ebenfalls nicht anerkennungsfähig, weil seine Satzung nicht jedem Mitglied das geforderte Stimmrecht einräumt.³⁶⁴ Der WWF Deutschland hat daher am 10.2.2016 eine Beschwerde vor dem Compliance-Komitee der Aarhus-Konvention gegen die Bundesrepublik Deutschland erhoben, der sich am 8.2.2017 auch Greenpeace Deutschland als Beobachter angeschlossen hat.³⁶⁵ Nach einem langen Verfahren hat das Compliance-Komitee am 23.7.2021 in seinen abschließenden Schlussfolgerungen zu diesem Fall die Konventionswidrigkeit festgestellt und dem deutschen Gesetzgeber empfohlen § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 UmwRG zu streichen.³⁶⁶ Schlussfolgerungen des Compliance-Komitees sind zunächst lediglich unverbindliche Empfehlungen,³⁶⁷ die eine Völker- und Unionsrechtswidrigkeit lediglich indizieren.³⁶⁸ Die siebte Konferenz der Vertragsparteien hat sich jedoch mit völkerrechtlicher Verbindlichkeit den konkreten Schlussfolgerungen angeschlossen.³⁶⁹

Des Weiteren liegt auch eine Verurteilung durch den EuGH bzgl. der in § 1 UmwRG aufgeführten Klagegegenstände vor.³⁷⁰ Vom EuGH herrührende Handlungspflichten treffen den deutschen Gesetzgeber in einem noch dringlicheren, verbindlicheren Maße, als es bei Empfehlungen des Compliance-Komitees der Fall ist. Es ist daher tatsächlich mit einer zeitnahen Änderung des UmwRG zu rechnen. Auch wenn der Anlass unter diesem Gesichtspunkt dafür ein anderer

³⁶³ Satzung abrufbar unter <https://www.wwf.de/ueber-uns/organisation>.

³⁶⁴ Satzung abrufbar unter <https://www.greenpeace.de/presse/publikationen/satzung-des-greenpeace-ev>.

³⁶⁵ Verfahren ACCC/C/2016/137, Verfahrensgang nachverfolgbar unter https://unece.org/env/pp/cc/accc.c.2016.137_germany.

³⁶⁶ ACCC/C/2016/137, Findings v. 23.7.2021, Tz. 121, https://unece.org/sites/default/files/2021-09/ece.mp_pp_c.1.2021.25_aec.pdf; ausführliche Analyse bei Bunge, Zur Anerkennung von Umweltverbänden: Voraussetzung der Binnendemokratie auf dem Prüfstand der Aarhus-Konvention, NuR 2022, 744.

³⁶⁷ Bunge, in: Schlacke/Schrader/Bunge (Hrsg.), Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, S. 19 Rn. 39 ff.; Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer, Aarhus-Konvention, 2018, Einf. Rn. 34 ff.

³⁶⁸ Schlacke/Römling, in: Schlacke/Schrader/Bunge (Hrsg.), Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, S. 463 Rn. 42 m.w.N.

³⁶⁹ Entscheidung der Vertragsparteien VII/8g v. 21.10.2021, S. 1, <https://unece.org/env/pp/cc/decision-vii8g-concerning-germany>.

³⁷⁰ Siehe oben → Kap. 2 B) VI.

ist, könnte bei dieser Gelegenheit das Jedermann-Prinzip dann ebenfalls entfernt werden.³⁷¹

Ob der deutsche Gesetzgeber das Anerkennungsmerkmal aus dem Gesetz entfernen wird,³⁷² oder der Konventionswidrigkeit auf andere Weise abhilft, ist noch unklar. In der vergangenen 19. Legislaturperiode war die Politik dem Verbandsklagerecht gegenüber zwar weiterhin sehr kritisch eingestellt.³⁷³ Die Regierungsparteien hatten sich noch eher vage dahingehend geäußert, dass sie es „in seiner Reichweite überprüfen“³⁷⁴ wollten. Auch wenn sich die Ampelkoalition in der aktuellen 20. Legislaturperiode nicht ausdrücklich auf eine Lockerung der Zulassungsvoraussetzungen für Umweltvereinigungen verständigt hat,³⁷⁵ so sind es aber mit der Regierungsbeteiligung der Grünen inzwischen tendenziell vielversprechende Zeiten für Umweltvereinigungen und solche, die es werden wollen. Spätestens seit Entfesselung der Klimawandel-Kampagne und der damit einhergehenden Energiewende gewinnt alles, was mit dem Umweltschutz – und damit auch *Umweltrecht*sschutz – in Verbindung gebracht werden kann, zunehmend an Momentum. Dies wurde zuletzt durch die Berufung der Greenpeace-Chefin zur Sonderbeauftragten der

³⁷¹ *Guckelberger/Mitschang*, Klagerecht der Umweltvereinigungen gegen Kfz-Typengenehmigung, NJW 2022, 3747 (3749 f.).

³⁷² Dafür *Bunge*, Zur Anerkennung von Umweltverbänden: Voraussetzung der Binnendemokratie auf dem Prüfstand der Aarhus-Konvention, NuR 2022, 744 (751); *Gröhn*, Die Anerkennung von Umweltvereinigungen – ein Rechtsinstitut zwischen Verwaltungskontrolle, Qualitätssicherung und Öffentlichkeitsbeteiligung, NuR 2019, 225 (232 f.).

³⁷³ Das zeigt bereits die Tatsache, dass Deutschland im Rahmen dieses Verfahrens gegen den WWF und für die eigene Regelung des § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 UmwRG argumentierte. Aber auch im Übrigen stand der Gesetzgeber weitenden Anpassungen des UmwRG in der Vergangenheit oft zögerlich/zurückhaltend bis widerwillig gegenüber, vgl. *Guckelberger*, Aarhus-Konvention und Unionsrecht als prägende Faktoren für die Verbandsklage im UmwRG, NuR 2020, 149 (149 ff.).

³⁷⁴ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode, S. 75, https://archiv.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1&type=field_collection_item&id=15997; vgl. *Guckelberger/Mitschang*, Klagerecht der Umweltvereinigungen gegen Kfz-Typengenehmigung, NJW 2022, 3747 (3748).

³⁷⁵ Koalitionsvertrag zwischen SPD, Grünen und FDP für die 20. Legislaturperiode, S. 12 ff., https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf.

Bundesregierung für internationale Klimapolitik³⁷⁶ Anfang 2022 deutlich.

Die Gesetzesänderung ist spätestens zur nächsten Konferenz der Vertragsparteien im Jahr 2025 zu erwarten, um sich nicht dem Vorwurf der Untätigkeit auszusetzen.³⁷⁷ Der Gesetzgeber hat die Anpassung laut einem Aktionsplan für Oktober 2024 vorgesehen.³⁷⁸ Ob sie bereits vorher im Zuge einer möglichen Erweiterung der Klagegegenstände kommt, bleibt abzuwarten.

Schließlich sei in diesem Zusammenhang noch angemerkt, dass auch Tierschutzverbände auf eine Anerkennung nach § 3 UmwRG schielen.³⁷⁹ Dahingehende Bestrebungen sind zwar noch erheblich weniger vorangeschritten und haben zudem Schwierigkeiten mit der unklaren Abgrenzung zwischen Tierschutz und Umweltschutz. Es zeigt jedoch ein weiteres Mal die hohe Konjunktur des Umwelt-Rechtsbehelfs.

Angesichts dieser Anerkennungsperspektive (und mangels Obergrenze für den Kreis zugelassener Vereinigungen)³⁸⁰ muss damit gerechnet werden, dass einer Vielzahl³⁸¹ neuer Personenzusammenschlüsse die

³⁷⁶ ZEIT ONLINE v. 9.2.2022, Kabinett macht bisherige Greenpeace-Chefin zur Klimabeauftragten, <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2022-02/greenpeace-chefin-jennifer-morgan-klimabeauftragte-internationale-klimapolitik>.

³⁷⁷ Bunge, Zur Anerkennung von Umweltverbänden: Voraussetzung der Binnendemokratie auf dem Prüfstand der Aarhus-Konvention, NuR 2022, 744 (751 f.).

³⁷⁸ Aktionsplan der Bundesrepublik Deutschland v. 15.6.2022, S. 3, <https://unece.org/env/pp/cc/decision-vii8g-concerning-germany>.

³⁷⁹ Bunge, Zur Anerkennung von Umweltverbänden: Voraussetzung der Binnendemokratie auf dem Prüfstand der Aarhus-Konvention, NuR 2022, 744 (753); Lamfried, Neuere Rechtsprechung zur Anerkennung von Umwelt- und Naturschutzvereinigungen, ZUR 2020, 288 (292).

³⁸⁰ Gröhn, Die Anerkennung von Umweltvereinigungen – ein Rechtsinstitut zwischen Verwaltungskontrolle, Qualitätssicherung und Öffentlichkeitsbeteiligung, NuR 2019, 225 (225).

³⁸¹ In Deutschland existieren – ungeachtet einer etwaigen Anerkennung als Umweltvereinigung – 2.714 Stiftungen mit dem Satzungszweck „Umweltschutz, Naturschutz und Landschaftspflege“ (Stand März 2021), Bundesverband Deutscher Stiftungen e.V., Zahlen, Daten, Fakten zum deutschen Stiftungswesen, Berlin 2021, S. 37, https://www.stiftungen.org/fileadmin/stiftungen_org/Verband/Was_wir_tun/Publikationen/Zahlen-Daten-Fakten-zum-deutschen-Stiftungswesen.pdf; vgl. dazu Bunge, Zur Anerkennung von Umweltverbänden: Voraussetzung der Binnendemokratie auf dem Prüfstand der Aarhus-Konvention, NuR 2022, 744 (752 Fn. 64); Lamfried, Neuere Rechtsprechung zur Anerkennung von Umwelt- und Naturschutzvereinigungen, ZUR 2020, 288 (295 Fn. 65).

Bühne³⁸² des überindividuellen Umweltrechtsschutzes betreten wird.³⁸³ Im Zuge dessen ist auch mit einer Zunahme der Umwelt-Rechtsbehelfe zu rechnen, und zwar sodann auch durch ideologisch handelnde Vereinigungen, denn hierfür bietet § 3 UmwRG keinen wirksamen Filter.

B) Vorhabenträger

Zweitens soll nun die Interessenlage des (in der Regel beizuladenen) Vorhabenträgers analysiert werden. Auch wenn es sich beim Umwelt-Rechtsbehelf um ein objektives Beanstandungsverfahren handelt, darf nicht vergessen werden, dass es sich im Regelfall um ein dreipoliges Prozessrechtsverhältnis handelt, in dem neben Umweltvereinigung und Behörde auch ein Vorhabenträger involviert ist. Für letzteren stehen dabei – anders als für die Umweltvereinigungen – sehr wohl subjektive öffentliche Rechte auf dem Spiel. Er nimmt insoweit eine vergleichsweise vulnerable Stellung ein.

I. Direktes Betroffensein vom Umwelt-Rechtsbehelf

Im Folgenden soll aufgezeigt werden, dass *alle* nach dem UmwRG klagbaren Verwaltungsentscheidungen – und damit auch alle Umwelt-Rechtsbehelfe – einen bestimmten Vorhabenträger begünstigen oder belasten.

1. Begünstigende Verwaltungsentscheidungen

Unter die Kategorie der begünstigenden Verwaltungsentscheidungen fallen zunächst die begünstigenden *Verwaltungsakte* (wie bspw. Vorhabenzulassungen). Ein begünstigender Verwaltungsakt ist gem. § 48 Abs. 1 S. 2 VwVfG ein Verwaltungsakt, „der ein Recht oder einen

³⁸² Auflistung der 145 anerkannten Umwelt- und Naturschutzvereinigungen bei Umweltbundesamt, Vom Bund anerkannte Umwelt- und Naturschutzvereinigungen (Stand 15.11.2024), https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2378/dokumente/anerkannte_umwelt-_und_naturschutzvereinigungen_0.pdf; *Gröhn*, Die Anerkennung von Umweltvereinigungen – ein Rechtsinstitut zwischen Verwaltungskontrolle, Qualitätssicherung und Öffentlichkeitsbeteiligung, NuR 2019, 225 (225 f.).

³⁸³ *Bunge*, Zur Anerkennung von Umweltverbänden: Voraussetzung der Binnendemokratie auf dem Prüfstand der Aarhus-Konvention, NuR 2022, 744 (752); *Guckelberger/Mitschang*, Klagerecht der Umweltvereinigungen gegen Kfz-Typengenehmigung, NJW 2022, 3747 (3750).

rechtlich erheblichen Vorteil begründet oder bestätigt“.³⁸⁴ Folglich wird es sich in diesen Fällen bei einem Umwelt-Rechtsbehelf um die Konstellation der Drittanfechtungsklage handeln, in der der Vorhabenträger als Beigeladener auftritt.

Des Weiteren fallen Pläne und Programme in die Kategorie der begünstigenden Verwaltungsentscheidungen.

a) § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UmwRG

Zulässiger Rechtsbehelfsgegenstand sind gem. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UmwRG „Zulassungsentscheidungen im Sinne von § 2 Abs. 6 UVPG über die Zulässigkeit von Vorhaben, für die (...) eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) bestehen kann.“ Bei den Zulassungsentscheidungen i.S.v. § 2 Abs. 6 UVPG werden im Gesetz drei Kategorien³⁸⁵ unterschieden:

In die erste Kategorie fallen nach § 2 Abs. 6 Nr. 1 UVPG „die Bewilligung, die Erlaubnis, die Genehmigung, der Planfeststellungsbeschluss und sonstige behördliche Entscheidungen über die Zulässigkeit von Vorhaben, die in einem Verwaltungsverfahren getroffen werden, einschließlich des Vorbescheids, der Teilgenehmigung und anderer Teilzulassungen, mit Ausnahme von Anzeigeverfahren“. Diese sind allesamt begünstigende Verwaltungsakte.³⁸⁶

In die zweite Kategorie fallen nach § 2 Abs. 6 Nr. 2 UVPG „Linienbestimmungen und andere Entscheidungen in vorgelagerten Verfahren nach den §§ 47 und 49“. Derartige vorgelagerte Entscheidungen sind selbst keine Verwaltungsakte, sondern verwaltungsinterne Entscheidungen ohne verbindliche Außenwirkung.³⁸⁷ Sie bereiten einen Verwaltungsakt aber zumindest vor, sind insoweit mittelbar begünstigend und können gem. §§ 47 Abs. 4, 49 Abs. 3 UVPG i.R.e. Rechtsbehelfsverfahrens gegen die

³⁸⁴ Schoch, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG, 3. EL 2022, § 48 Rn. 99 ff.

³⁸⁵ Beispiele jeweils bei Guckelberger, Die Erweiterung der umwelt-rechtsbehelfsfähigen Gegenstände auf dem Prüfstand, NuR 2020, 217 (218).

³⁸⁶ Peters/Balla/Hesselbarth, UVPG, 4. Aufl. 2019, § 2 Rn. 28.

³⁸⁷ Peters/Balla/Hesselbarth, UVPG, 4. Aufl. 2019, § 47 Rn. 11.

nachfolgende Zulassungsentscheidung – die selbst wiederum ein begünstigender Verwaltungsakt ist – überprüft werden.

In die dritte Kategorie fallen nach § 2 Abs. 6 Nr. 3 UVPG „Beschlüsse nach § 10 des Baugesetzbuchs über die Aufstellung, Änderung oder Ergänzung von Bebauungsplänen, durch die die Zulässigkeit von bestimmten Vorhaben im Sinne der Anlage 1 begründet werden soll, sowie Beschlüsse nach § 10 des Baugesetzbuchs über Bebauungspläne, die Planfeststellungsbeschlüsse für Vorhaben im Sinne der Anlage 1 ersetzen.“ Hier werden zwar keine Verwaltungsakte, sondern Bebauungspläne in Bezug genommen. Mit der eingrenzenden Formulierung „durch die die Zulässigkeit begründet werden soll“ sind in Hs. 1 insbesondere³⁸⁸ vorhabenbezogene Bebauungspläne gemeint. Der vorhabenbezogene Bebauungsplan schafft die maßgeblichen Voraussetzungen für die Zulässigkeit eines bestimmten Vorhabens eines bestimmten Vorhabenträgers. Er ist hinsichtlich des Vorhabens konkret und hinsichtlich des Vorhabenträgers individuell und ähnelt somit bzgl. seiner Interessenlage einem begünstigenden Verwaltungsakt.³⁸⁹ Insoweit kann zumindest von einer begünstigenden *Verwaltungsentscheidung* gesprochen werden. In Hs. 2 geht es hingegen wieder darum, dass ein Planfeststellungsbeschluss, der selbst Verwaltungsakt ist, ersetzt werden soll, sodass die Interessenlage auch hier wieder dieselbe wie bei einem begünstigenden Verwaltungsakt ist und es sich damit um eine begünstigende Verwaltungsentscheidung handelt.

b) § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 2, 2a, 2b UmwRG

In § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 2, 2a, 2b UmwRG werden bestimmte immissionsschutzrechtliche Genehmigungen (und nachträgliche Anordnungen)³⁹⁰, wasserrechtliche Erlaubnisse, kreislaufwirtschaftsrechtliche Planfeststellungsbeschlüsse und bergrechtliche Zulassungsentscheidungen genannt. Diese beziehen sich

³⁸⁸ Soweit nach *Bunge*, UmwRG, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 62 auch herkömmliche Bebauungspläne mit Angebotscharakter umfasst sind, sei auf unten → d) verwiesen.

³⁸⁹ *Jarass/Kment*, BauGB, 3. Aufl. 2022, § 12 Rn. 1, 28, 30.

³⁹⁰ Dazu unten → 2. a).

jeweils auf konkrete Anlagen oder Vorhaben und sind damit ebenfalls begünstigende Verwaltungsakte.

c) § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG

§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG erfasst „Verwaltungsakte oder öffentlich-rechtliche Verträge, durch die andere [...] Vorhaben [...] zugelassen werden“. Hierbei geht es um begünstigende Verwaltungsakte und um öffentlich-rechtliche Verträge, die zwar einen anderen Rechtscharakter haben, jedoch ebenfalls ein konkretes Vorhaben zulassen und damit begünstigend wirken. Die „begünstigende Verwaltungsentscheidung“ wäre in diesem Fall die dem öffentlich-rechtlichen Vertrag zugrundeliegende Willenserklärung seitens der Behörde.³⁹¹

d) § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG

Neben den begünstigenden Verwaltungsakten gibt es noch die Kategorie der Pläne und Programme i.S.d. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG. Sie sind insofern ein Sonderfall, als sie zum einen Vorhabenträger nur *mittelbar* betreffen und zum anderen ihre Zuordnung zu den begünstigenden oder belastenden Verwaltungsentscheidungen weniger eindeutig ist.

aa) Mittelbares Betreffen

Bei Plänen und Programmen handelt es sich nach dem genauen Wortlaut von § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG um „Entscheidungen über die Annahme von Plänen und Programmen im Sinne von § 2 Absatz 7 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung und im Sinne der entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften, für die nach (a) Anlage 5 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung oder (b) landesrechtlichen Vorschriften eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung bestehen kann“.³⁹² Pläne und Programme wiederum werden von § 2 Abs. 7 UVPG definiert als „bundesrechtlich oder durch Rechtsakte der Europäischen Union

³⁹¹ Beispiele bei Guckelberger, Die Erweiterung der umweltrechtsbehelfsfähigen Gegenstände auf dem Prüfstand, NuR 2020, 217 (221 ff.).

³⁹² Beispiele bei Guckelberger, Die Erweiterung der umweltrechtsbehelfsfähigen Gegenstände auf dem Prüfstand, NuR 2020, 217 (219 ff.).

vorgesehenen Pläne und Programme, die (1.) von einer Behörde ausgearbeitet und angenommen werden, (2.) von einer Behörde zur Annahme durch eine Regierung oder im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens ausgearbeitet werden oder (3.) von einem Dritten zur Annahme durch eine Behörde ausgearbeitet werden.“

Pläne und Programme haben zwar keinen konkreten und individuellen Bezug zu einem bestimmten Vorhaben, wie es bei Verwaltungsakten der Fall ist. Sie haben aber regelmäßig zumindest einen *mittelbaren* Bezug zu einem oder mehreren potenziellen oder zukünftigen Vorhaben: Der Begriff „Pläne und Programme“ bezieht sich nach dem EuGH auf jeden Rechtsakt, „der dadurch, dass er die in dem betreffenden Bereich anwendbaren Regeln und Verfahren zur Kontrolle festlegt, eine signifikante Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten *für die Genehmigung und Durchführung eines oder mehrerer Projekte* aufstellt, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben.“³⁹³ Ein Plan oder Programm soll mithin den auf einer späteren Entscheidungsstufe an einen Vorhabenträger ergehenden begünstigenden oder belastenden Verwaltungsakt vorbereiten.³⁹⁴

Diese Vorhabenbezogenheit wird auch an der dritten Fallgruppe des § 2 Abs. 7 S. 1 Nr. 3 UVPG deutlich, der davon ausgeht, dass ein Plan oder Programm sogar durch einen Dritten (z.B. einen Vorhabenträger) selbst ausgearbeitet werden kann.³⁹⁵ Die Möglichkeit zur Ausarbeitung durch einen Vorhabenträger macht für diesen freilich nur Sinn, wenn er von diesem Plan oder Programm betroffen sein wird bzw. sein Vorhaben sich später nach diesem Plan oder Programm richten muss. Damit ist der Begriff des Plans oder Programms i.S.v. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG trotz des abstrakt-generellen Charakters konzeptionell darauf

³⁹³ EuGH, Urt. v. 27.10.2016 – C-290/15 (Patrice D’Oultremont), juris Rn. 49 zum identischen Begriff im übergeordneten Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL (Hervorhebung nicht im Original); vgl. dazu *Bunge*, Der Anwendungsbereich der Richtlinie über die strategische Umweltprüfung (2001/42/EG) in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der EU, NuR 2017, 447.

³⁹⁴ *Bauer*, in: Beckmann/Kment (Hrsg.), UVPG/UmwRG, 6. Aufl. 2023, UVPG, § 2 Rn. 24 f., 115.

³⁹⁵ *Hamacher*, in: Schink/Reidt/Mitschang (Hrsg.), UVPG/UmwRG, 2. Aufl. 2023, UVPG, § 2 Rn. 74.

ausgerichtet, Vorhabenträger jedenfalls *mittelbar* zu begünstigen oder zu belasten.

bb) Gleichzeitiges Begünstigungs- und Belastungspotenzial

Pläne und Programme können aus der Sicht von Vorhabenträgern sowohl einen begünstigenden als auch einen belastenden Charakter aufweisen. Sie haben insofern einen Mischcharakter.

Wenn sie als eine Art Rechtsgrundlage für Vorhabenzulassungen dienen, liegt ein begünstigender Charakter nahe. Ähnlich zu den Fällen eines Sondervorteils, in denen sich bspw. für Grundstückseigentümer eine Begünstigung ergibt, wenn deren Flächen durch neu erlassene Planwerke eine wertsteigernde Perspektive für bestimmte Vorhabengenehmigungen erhalten,³⁹⁶ erfahren bspw. Vorhabenträger von Energieleitungsvorhaben eine Begünstigung, wenn Trassenkorridore eine für sie günstige Gestalt annehmen oder ein Bedarfsplan die energiewirtschaftliche Notwendigkeit und den vordringlichen Bedarf für bestimmte Planungen bejaht.³⁹⁷

Pläne oder Programme, die für den Vorhabenträger hingegen vorwiegend oder ausschließlich nachteilhaft sind, sind für die vorliegende Untersuchung weniger relevant, da der Plan oder das Programm dann von einer Umweltvereinigung im Zweifel ohnehin nicht angegriffen würde. Hier würde vielmehr der Vorhabenträger selbst Rechtsschutz suchen, wobei es sich dann jedoch nicht mehr um einen Umwelt-Rechtsbehelf handeln würde. Es mag zwar für Umweltvereinigungen noch die Möglichkeit bestehen, eine allgemeine Leistungsklage auf Erlass eines für Vorhabenträger nachteilhaften Plans oder Programms zu erheben. Jedoch ist dies die praktische Ausnahme, sodass für die Zwecke dieser Untersuchung von einer begünstigenden Verwaltungsentscheidung ausgegangen wird. Letztlich kann eine genaue Einordnung als begünstigend oder belastend auch

³⁹⁶ Dazu *Korbmacher*, Wind ist ganz anders!, ZUR 2018, 277 (279); *Köck*, Zur Parallelität von Wassernutzungsrechten und Windnutzungsrechten, ZUR 2017, 684 (688).

³⁹⁷ Soweit ein solcher Bedarfsplan aufgrund seiner Rechtsnatur nicht unter § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG fällt, bleibt er aufgrund der Möglichkeit zur Inzidentkontrolle gleichwohl für die vorliegende Untersuchung relevant, siehe oben → Kap. 2 D) II.

dahinstehen, da es lediglich darauf ankommt, dass der Vorhabenträger vom Plan oder Programm (mittelbar) betroffen wird. Insoweit dienen die Ausführungen dieses Gliederungspunkts auch nur zur Veranschaulichung des mittelbaren Betreffens.

2. Belastende Verwaltungsentscheidungen

Unter die Kategorie der belastenden Verwaltungsentscheidungen fallen die einen Vorhabenträger belastenden Verwaltungsakte (wie bspw. Aufsichtsmaßnahmen). Dies sind Verwaltungsakte, die – mangels eigener Legaldefinition – keine begünstigenden Verwaltungsakte sind und den Adressaten stattdessen beschweren.³⁹⁸ Folglich wird es sich in diesen Fällen bei einem Umwelt-Rechtsbehelf um die Konstellation der Drittverpflichtungsklage nach § 42 Abs. 1 Alt. 2 VwGO i.V.m. § 1 Abs. 1 S. 2 UmwRG handeln, in der der Vorhabenträger als Beigeladener auftritt.

a) § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 UmwRG

Zulässiger Rechtsbehelfsgegenstand sind gem. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 UmwRG nachträgliche Anordnungen. Diese beziehen sich jeweils auf konkrete Anlagen oder Vorhaben und sind damit belastende Verwaltungsakte.

b) § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 UmwRG

Zulässiger Rechtsbehelfsgegenstand sind gem. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 UmwRG Entscheidungen nach dem USchadG. Das USchadG dient der Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden. Es ist vom Gedanken des Verursacherprinzips³⁹⁹ getragen und räumt den Behörden in § 7 USchadG die erforderlichen Befugnisse ein, um gegen den Vorhabenträger mittels belastenden Verwaltungsakts oder (interessenmäßig gleich gelagerten) schlichten Verwaltungshandelns⁴⁰⁰ vorzugehen. Seine größte praktische Relevanz liegt somit im Bereich

³⁹⁸ Pietzcker/Marsch, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO, 44. EL 2023, § 42 Abs. 1 Rn. 7.

³⁹⁹ Balensiefen, USchadG, 2013, Einl. Rn. 21.

⁴⁰⁰ Vgl. Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer (Begr.), UmwRG, 102. EL 2023, § 1 Rn. 70; Schlacke/Römling, in: Schlacke/Schrader/Bunge (Hrsg.), Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 3 Rn. 150.

der (Dritt-) Verpflichtungsklage,⁴⁰¹ auf die in § 11 Abs. 2 USchadG ausdrücklich hingewiesen wird. Soweit mit dem Umwelt-Rechtsbehelf schlichtes Verwaltungshandeln erzwungen werden soll, ist die allgemeine Leistungsklage statthaft. Wenn die Behörde ganz allgemein zum Tätigwerden verklagt werden soll, kommt eine sog. „Tätigkeitserzwingungsklage“⁴⁰² in Betracht. Durch solche Klagen wird ein Vorgehen gegen den Vorhabenträger regelmäßig vorbereitet. Es besteht also auch dann bereits ein Bezug zum Vorhabenträger. Nur wenn es bei diesen Klagen zunächst darum geht, den Verantwortlichen überhaupt erst zu bestimmen, es sich also um eine „Klage gegen Unbekannt“ handelt, ist ein Vorhabenträger (noch) nicht betroffen. Auch hier wird jedoch ein Vorgehen gegen ihn bereits vorbereitet. Eine Belastung des Vorhabenträgers ist insofern in jeder Verwaltungsentscheidung i.S.d. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 UmwRG angelegt.

c) § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 UmwRG

Zulässiger Rechtsbehelfsgegenstand sind schließlich gem. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 UmwRG „Verwaltungsakte über Überwachungs- oder Aufsichtsmaßnahmen“. Hier geht es um vorhabenbezogene Anordnungen, mithin ebenfalls um belastende Verwaltungsakte.⁴⁰³

3. Zusammenfassung

Zusammenfassend ist festzustellen, dass eine Verwaltungsentscheidung in aller Regel einen oder mehrere Vorhabenträger unmittelbar oder mittelbar betrifft, sei es in begünstigender oder belastender Weise. Für ein objektives Beanstandungsverfahren ist dies ein ungewöhnlich hohes Maß an Personalisiertheit des zu überprüfenden Gegenstandes. Während sich im Individualrechtsschutz mit dem objektiven Beanstandungsverfahren – dem Antrag nach § 47

⁴⁰¹ Balensiefen, USchadG, 2013, Einl. Rn. 28; Schlacke/Römling, in: Schlacke/Schrader/Bunge (Hrsg.), Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 3 Rn. 147.

⁴⁰² Schrader/Hellenbroich, Verbandsklage nach dem Umweltschadensgesetz (USchadG), ZUR 2007, 289 (291); Beckmann/Wittmann, in: Landmann/Rohmer (Begr.), USchadG, 102. EL 2023, § 10 Rn. 8.

⁴⁰³ Beispiele hierfür bei Guckelberger, Die Erweiterung der umweltrechtsbehelfsfähigen Gegenstände auf dem Prüfstand, NuR 2020, 217 (223 f.).

VwGO – nur abstrakt gefasste Rechtsnormen überprüfen lassen, greift der Umwelt-Rechtsbehelf viel tiefer in die individuelle Interessenssphäre der privaten Vorhabenträger ein und erlaubt wiederholte, voraussetzungsarme Angriffe auf deren Rechtspositionen. Diesem Umstand trägt das UmwRG bislang nicht ausreichend Rechnung.

II. Rechtssicherheit

Für die Tätigkeiten von Vorhabenträgern ist Investitionssicherheit ein maßgeblicher äußerer Faktor. Investitionssicherheit setzt Planungssicherheit voraus. Planungssicherheit wiederum setzt Rechtssicherheit voraus. Für die Verfolgung ihrer Ziele sind sie daher in hohem Maße auf Rechtssicherheit angewiesen.⁴⁰⁴ Vor allem der zur Rechtssicherheit gehörende Grundsatz des Vertrauensschutzes will bestimmte Dispositionen von Vorhabenträgern vor ihrer Entwertung durch Rechtsänderungen schützen.⁴⁰⁵ Dies gilt für große Infrastrukturprojekte umso mehr, als sie aufgrund ihrer Komplexität⁴⁰⁶ und teilweisen Interdependenz (in netzförmigen Planungen)⁴⁰⁷ nur noch mit unverhältnismäßig großem Aufwand an sich ändernde äußere Umstände angepasst werden können. Daher wäre es sachgerecht, die in Umwelt-Rechtsbehelfen ruhenden Prozessrisiken⁴⁰⁸ möglichst gering zu halten, bevor sich die angesichts der untersuchungsgegenständlichen Unwucht im überindividuellen Umweltrechtsschutz „prekäre“⁴⁰⁹

⁴⁰⁴ *Schmidt/Kelly*, (R)Evolution des Infrastrukturrechts in der Verkehrswege- und Energieleitungsplanung – planungsrechtliche Beschleunigung vs. verfassungsrechtliche Entschleunigung (Teil 2), *VerwArch* 2021, 235 (249). Allgemein zur Rechtssicherheit *Durner*, Rechtspolitische Spielräume im Bereich der dritten Säule: Prüfungsumfang, Kontrolldichte, prozessuale Ausgestaltung und Fehlerfolgen, in: *Durner/Walter* (Hrsg.), Rechtspolitische Spielräume bei der Umsetzung der Aarhus-Konvention, 2005, S. 64 (67); *Grzeszick*, in: *Dürig/Herzog/Scholz* (Hrsg.), GG, 102. EL 2023, Art. 20 (VII. Rechtsstaat) Rn. 50 ff.

⁴⁰⁵ *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier* (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 20 Rn. 147.

⁴⁰⁶ Vgl. dazu *Schmidt/Kelly*, (R)Evolution des Infrastrukturrechts in der Verkehrswege- und Energieleitungsplanung – planungsrechtliche Beschleunigung vs. verfassungsrechtliche Entschleunigung (Teil 2), *VerwArch* 2021, 235 (263 Fn. 159).

⁴⁰⁷ *Chladek*, Rechtsschutzverkürzung als Mittel der Verfahrensbeschleunigung, 2022, S. 220.

⁴⁰⁸ Vgl. *Steinkühler*, Infrastrukturgroßvorhaben vor Gericht – Teil I, *UPR* 2022, 241 (241).

⁴⁰⁹ Vgl. in Bezug auf das Umweltschadensrecht *Beckmann*, Legalisierungswirkung und Bestandsschutz immissionsschutzrechtlicher Genehmigungen und ihre Bedeutung für das Umweltschadensrecht, *EurUP* 2020, 238.

Legalisierungswirkung⁴¹⁰ von umweltrechtlichen Verwaltungsentscheidungen weiter verschlechtert.

1. Erhöhte strukturelle Schutzbedürftigkeit beim Umwelt-Rechtsbehelf

Im Folgenden soll gezeigt werden, dass es neben den bereits gezeigten Schwierigkeiten wie z.B. der Möglichkeit von Mehrfachprüfungen,⁴¹¹ dem Wegfall der Präklusion⁴¹² oder der Möglichkeit zur ideologischen Handhabe⁴¹³ des Klagerechts – die sich durch Einzelanpassungen beheben ließen – weitere Unsicherheitsfaktoren gibt, die sich aufgrund ihrer Systemimmanenz nicht verändern lassen. Dies erhöht abermals die Schutzbedürftigkeit von Vorhabenträgern beim Umwelt-Rechtsbehelf.

a) Unbestimmte Vielzahl potenzieller Kläger

Im herkömmlichen Individualrechtsschutz ist es für einen Vorhabenträger möglich, alle konkret klagebefugten Individuen zu ermitteln. Zum einen weiß der Vorhabenträger regelmäßig um die üblicherweise relevanten Auswirkungen seines Vorhabens, sodass er die Bandbreite möglicher Störungen, die von seinem Vorhaben zulasten von Nachbarn im Einwirkungsbereich seines Vorhabens ausgehen können, realistisch abschätzen kann. Zum anderen lässt sich der Kreis potenzieller betroffener Nachbarn – auch nach dem weiten, immissionsschutzrechtlichen Nachbarbegriff⁴¹⁴ – aus objektiven Umständen vorhersehbar bestimmen oder zumindest eingrenzen. Dies erlaubt es ihm, mit diesen im Vorhinein in Kontakt zu treten, um zunächst sein Prozessrisiko zu ermitteln und sodann mittels Verhandlungen und verschiedener Rechtsgeschäfte eine Klage ggf. zu vermeiden.

⁴¹⁰ Dazu *Beckmann/Wittmann*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), USchadG, 102. EL 2023, § 1 Rn. 24 m.w.N.

⁴¹¹ Siehe oben → Kap. 2.

⁴¹² Siehe oben → Kap. 3 A) IV. 1.

⁴¹³ Siehe oben → A) III. 2.

⁴¹⁴ Vgl. dazu *Thiel*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), BImSchG, 102. EL 2023, § 3 Rn. 20 ff.; *Schulte/Michalk*, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), BeckOK BImSchG, 69. Ed. 2022, § 3 Rn. 63 ff.

Dies ist im überindividuellen Umweltrechtsschutz, wie ihn das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz gewährt, nicht auf gleiche Weise der Fall. Er sieht sich vielmehr einer unbestimmten Vielzahl potenzieller Kläger gegenüber. Da ohne das Erfordernis der Verletzung in subjektiven öffentlichen Rechten kein zumindest einigermaßen „handfester“, physisch real beobachtbarer Bezug seines Vorhabens zu einer bestimmten Umweltvereinigung nötig ist, mag es ihm u.U. völlig unvorhersehbar erscheinen, welche Vereinigung sich schließlich gegen sein Vorhaben wenden wird. Um den Kreis der tatsächlich klagebereiten Vereinigungen abschließend zu ermitteln, müsste er sich mit allen anerkannten Umweltvereinigungen⁴¹⁵ jeweils einzeln auseinandersetzen. Dies macht es für Vorhabenträger schwierig bis unmöglich, das Prozessrisiko einzuschätzen und selbstbestimmt einzudämmen.

b) Fehlende Möglichkeiten zum Rechtserwerb

Des Weiteren könnte sich ein Vorhabenträger, selbst wenn ihm der Kreis der klagebefugten und klagewilligen Umweltvereinigungen abschließend bekannt wäre, nicht im Wege eines Rechtserwerbs gegen die Einlegung eines Umwelt-Rechtsbehelfs absichern. Da es im überindividuellen Umweltrechtsschutz für die klägerischen Umweltvereinigungen nämlich keiner subjektiven öffentlichen Rechte (wie bspw. Grundstücke) bedarf, kann sich der Vorhabenträger auch nicht durch einen Erwerb solcher Rechte absichern. Das Schutzgut eines Umwelt-Rechtsbehelfs ist vielmehr „lediglich“ die objektive Rechtsordnung. Insoweit haben die Umweltvereinigungen jedoch keine Dispositionsbefugnis.

Ein Vorhabenträger könnte sich mit einer Umweltvereinigung zwar dahingehend einigen, dass sie von ihrem Klagerecht keinen Gebrauch macht. Mit diesem Instrument gehen die Vereinigungen jedoch sehr kritisch und zurückhaltend um, da ein Verkauf von Klagerechten

⁴¹⁵ Das sind aktuell 145 nach Umweltbundesamt, Vom Bund anerkannte Umwelt- und Naturschutzvereinigungen (Stand 15.11.2024), https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2378/dokumente/anerkannte_umwelt-_und_naturschutzvereinigungen_0.pdf.

sittenwidrig i.S.v. § 138 BGB erscheinen und dem Sinn und Zweck des UmwRG zuwiderlaufen kann.⁴¹⁶ Letztlich wäre der Abschluss eines Vergleichs ohnehin nur bedingt wirksam: Durch ihn wird nur die betreffende, einzelne Umweltvereinigung an einer Klage gehindert. Das gesetzliche Verbandsklagerecht aller übrigen anerkannten Umweltvereinigungen wird damit nicht beseitigt.

2. Gewährleistungsdefizit bzgl. Rechtssicherheit auf Vorhabenträgerseite

Der Umwelt-Rechtsbehelf wird mit dem schillernden Begriff des „überindividuellen Umweltrechtsschutzes“, bei dem keine Verletzung subjektiver öffentlicher Rechte erforderlich ist, heute nicht mehr nur assoziiert, sondern teilweise bereits synonym verstanden.

Dabei darf allerdings nicht vergessen werden, dass es sich für den beizuladenden Vorhabenträger, dessen begünstigende Verwaltungsentscheidung angegriffen wird, nicht um überindividuellen, sondern nach wie vor um *Individualrechtsschutz* handelt: Vorhabenträger verfolgen für gewöhnlich wirtschaftliche Interessen und bewegen sich dabei in den Schutzbereichen der Berufsfreiheit nach Art. 12 GG und der Eigentumsfreiheit nach Art. 14 GG. Sie verfolgen also subjektive öffentliche Rechte.

Beim Umwelt-Rechtsbehelf handelt es sich daher nur auf Klägerseite um ein „neuartiges“ Instrument. Die restlichen Beteiligten nehmen jeweils ihre übliche, ihnen auch im Individualrechtsschutz zugewiesene Rolle ein. Richtigerweise müsste also die Charakterisierung der Rechtsschutztyps für den jeweiligen Beteiligten gesondert bestimmt werden. Danach würden sich nur die klägerischen Umweltvereinigungen im überindividuellen Umweltrechtsschutz bewegen, die beigeladenen Vorhabenträger hingegen im Individualrechtsschutz.

⁴¹⁶ Z.B. bei Reh binder, „Verkauf“ von Klagerechten durch Umweltverbände: Sozialadäquates Finanzierungsinstrument des Umweltschutzes oder sittenwidriger Ablasshandel?, in: Kirchhof/Paetow/Uechtritz (Hrsg.), FS Dolde, 2014, S. 591 (591 ff.); Schmidt/Schrader/Zschiesche, Die Verbandsklage im Umwelt- und Naturschutzrecht, 2014, Rn. 498.

Die Balance im Interessens- und Kräfteverhältnis zwischen den Beteiligten, die im herkömmlichen, beiderseitigen Individualrechtsschutz besteht, ist durch die bloße Einführung der Umweltverbandsklage ohne diesbezügliche Modifizierungen somit latent gestört und dysfunktional.⁴¹⁷ Das Gewährleistungsniveau in Sachen Rechtssicherheit, das der Vorhabenträger im Individualrechtsschutz bislang aus dem allgemeinen Justizgewährungsanspruch⁴¹⁸ herleiten konnte, wurde durch die Einführung des Umwelt-Rechtsbehelfs kompensationslos abgesenkt. Insoweit stellt die bereits dargestellte Möglichkeit von Mehrfachprüfungen eine verfassungsrechtlich ungerechtfertigte Inanspruchnahme von Vorhabenträgern dar.

Der einseitige Ausbau der Verfahrenspositionen der Umweltvereinigungen durch Einführung des Umwelt-Rechtsbehelfs sollte jedoch nicht zu Lasten der (grundrechtlich geschützten) Belange von Vorhabenträgern gehen.⁴¹⁹ Legalisierungswirkung und Bestandsschutz umweltrechtlicher Genehmigungen sollten nicht weiter aufgeweicht werden.⁴²⁰ Diese konzeptionelle Unwucht könnte durch eine Anhebung des Gewährleistungsniveaus der ihnen gebührenden Rechtssicherheit – z.B. durch die Abschaffung von Mehrfachprüfungen – wieder ausgeglichen werden.

III. Verfahrensbeschleunigung

Eng verbunden mit dem soeben besprochenen Interesse an Rechtssicherheit ist das Interesse an Verfahrensbeschleunigung. Denn das Verfahren, das beschleunigt werden soll (vorliegend nicht das Verwaltungs-, sondern das Gerichtsverfahren), erzeugt letztlich die Gerichtsentscheidung und damit wiederum die Rechtssicherheit. Im

⁴¹⁷ *Papier*, Rechtsschutzgarantie gegen die öffentliche Gewalt, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2010, § 177 Rn. 13.

⁴¹⁸ *Papier*, Rechtsschutzgarantie gegen die öffentliche Gewalt, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2010, § 177 Rn. 16.

⁴¹⁹ Vgl. *Papier*, Rechtsschutzgarantie gegen die öffentliche Gewalt, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2010, § 177 Rn. 12.

⁴²⁰ Vgl. im Kontext des Umweltschadensrechts *Beckmann*, Legalisierungswirkung und Bestandsschutz immissionsschutzrechtlicher Genehmigungen und ihre Bedeutung für das Umweltschadensrecht, EurUP 2020, 238.

Prinzip geht es also auch bei der Forderung nach Verfahrensbeschleunigung (auf der Rechtsschutzebene) um Rechtssicherheit, nur dass noch ein zeitliches Element hinzukommt: Es geht um einen möglichst *schnellen* Eintritt von Rechtssicherheit.

1. Allgemeines Beschleunigungsbedürfnis

Die lange Dauer⁴²¹ von Genehmigungsverfahren ist schon lange bekannt und ein viel beklagter Standortnachteil der deutschen Rechtsordnung.⁴²² In jüngerer Vergangenheit wurde dies zuletzt vom weltbekannten Unternehmer Elon Musk öffentlichkeitswirksam ausgesprochen, der bei der Zulassung seiner Tesla-Giga-Factory Erfahrungen mit den Mühlen der deutschen Bürokratie machen durfte.⁴²³

Die Politik versucht sich – zumindest vorgeblich – diesem Anliegen anzunehmen. Der aktuelle Koalitionsvertrag der Regierungsparteien ist von dieser Leitidee durchzogen: Eine Suche nach Begriffen aus der Wortfamilie „Beschleunigung“ liefert insgesamt 56 Treffer.⁴²⁴ Es ist auch ein eigener Abschnitt zur Thematik der Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung enthalten. Diesem ist zu entnehmen, dass gerichtliche Auseinandersetzungen möglichst vermieden werden sollen.⁴²⁵

⁴²¹ Vgl. hierzu die Erhebungen in BT-Drs. 19/31266, S. 8 ff.

⁴²² Köck, Beschleunigung durch Rechtsvereinfachung, ZUR 2023, 470 (470 f.); Steinkühler, Infrastrukturvorhaben auf der Überholspur?, DVBl. 2023, 903 (904); Wulff, Rechtsschutzverkürzung als Mittel der Verfahrensbeschleunigung?, NVwZ 2023, 978 (978); Breuer, Die Klagebefugnis von Umweltverbänden unter Anpassungsdruck des Völker- und Europarechts, VERW 2012, 171 (185); Durner, Rechtspolitische Spielräume im Bereich der dritten Säule: Prüfungsumfang, Kontrolldichte, prozessuale Ausgestaltung und Fehlerfolgen, in: Durner/Walter (Hrsg.), Rechtspolitische Spielräume bei der Umsetzung der Aarhus-Konvention, 2005, S. 64 (67); Pache, Tatbestandliche Abwägung und Beurteilungsspielraum, 2001, S. 178 ff.

⁴²³ Merkur.de, Giga-Factory in Brandenburg: Tesla-Chef Elon Musk schimpft auf deutsche Bürokratie v. 12.8.2021, <https://www.merkur.de/wirtschaft/tesla-chef-elon-musk-elektro-auto-giga-factory-bau-verzoegerung-gruenheide-90917496.html>.

⁴²⁴ Weininger, Beschleunigung um jeden Preis? – Verfassungsrechtliche Implikationen für die Dauer staatlichen Handels, UPR 2023, 167 (167).

⁴²⁵ Koalitionsvertrag zwischen SPD, Grünen und FDP für die 20. Legislaturperiode, S. 10, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf.

Demgemäß ist Beschleunigung heutzutage ein überaus präsent Thema im Rechtswissenschaftlichen Diskurs.⁴²⁶ Gerade im Infrastrukturrecht ist die Beschleunigung zum Leitprinzip geworden.⁴²⁷ Dementsprechend jagt in den schnelllebigen Sachbereichen des Umweltrechts mittlerweile ein Beschleunigungsgesetz das nächste.⁴²⁸ Dies spricht jedoch weniger für die Qualität jedes einzelnen von ihnen als vielmehr für die Hilflosigkeit des Gesetzgebers. So viel wie angekündigt und teilweise auch gemacht wird, so gering ist bislang der erreichte Nutzen.⁴²⁹ Es besteht daher trotz der Präsenz der Thematik ein weiterhin ungestilltes Bedürfnis nach Beschleunigung.

2. Beschleunigung auf der Rechtsschutzebene

Verfahrensbeschleunigung im herkömmlichen, *engeren Sinne* bezieht sich regelmäßig auf das *Verwaltungsverfahren*, mit dessen Abschluss die Verwaltungsentscheidung i.S.d. § 1 Abs. 1 S. 1 UmwRG ergeht. Der Begriff wird jedoch nicht immer so präzise verwendet. Gerade wenn Praktiker als juristische Laien ganz allgemein die Langsamkeit der deutschen Behörden beklagen, wird oft das Verfahren als Ganzes gemeint sein. Aus teleologischer Sicht wäre es daher sachgerecht, die Forderung nach Verfahrensbeschleunigung im Umweltrecht auch auf die nachfolgende Rechtsschutzebene, mithin das *Gerichtsverfahren* zu

⁴²⁶ Wulff, Rechtsschutzverkürzung als Mittel der Verfahrensbeschleunigung?, NVwZ 2023, 978 (978); Weininger, Beschleunigung um jeden Preis? – Verfassungsrechtliche Implikationen für die Dauer staatlichen Handels, UPR 2023, 167 (167); Guckelberger, Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz und weitere Überlegungen zur Beschneidung des Umweltrechtsschutzes, NuR 2020, 805 (808, 815).

⁴²⁷ Darstellung der Beschleunigungsgesetzgebung im Infrastrukturbereich der letzten Jahre bei Schmidt/Kelly, (R)Evolution des Infrastrukturrechts in der Verkehrswege- und Energieleitungsplanung – planungsrechtliche Beschleunigung vs. verfassungsrechtliche Entschleunigung (Teil 1), VerwArch 2021, 97 (98 ff.).

⁴²⁸ Zuletzt etwa das Gesetz zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich v. 14.3.2023 (BGBl. 2023 I, Nr. 71). Zum hohen Gesetzgebungstempo vgl. Spannowsky, Rechtliche Grundlagen der Umweltplanung, 2023, Teil 1 Rn. 37.

⁴²⁹ Vgl. Schwerdtfeger, Beschleunigung durch Beschränkung des Rechtsschutzes?, ZUR 2023, 451 (462); Steinkühler, Infrastrukturvorhaben auf der Überholspur?, DVBl. 2023, 903 (903 f.); Hofmann, Beschleunigung von Infrastrukturprojekten für den Klimaschutz durch schnelle Verwaltungsgerichtsverfahren? – Zur bedingten Tauglichkeit des Gesetzesprojektes, DVBl. 2023, 643 (646).

beziehen,⁴³⁰ denn auch dieses kann die Rechtssicherheit verzögern.⁴³¹ Man könnte dies als Verfahrensbeschleunigung *im weiteren Sinne* bezeichnen.

Ein *konkretes* Gerichtsverfahren kann dabei freilich nicht gemeint sein, denn ein solches wird auch gar nicht in jedem Fall durchgeführt. Bei Erlass der Verwaltungsentscheidung ist noch nicht klar, ob überhaupt, und falls ja, wie viele Gerichtsverfahren folgen werden. Das Verfahren *im weiteren Sinne* lässt sich damit nur *ex post* konkret bestimmen: Falls tatsächlich geklagt wurde, so gehört dieses konkrete Gerichtsverfahren zum Verfahren im weiteren Sinne. Es ist insofern auf die Gesamtheit der *potenziellen* Rechtsschutzmöglichkeiten abzustellen.

3. Gesetzgeberisches Instrumentarium

Zur Verwirklichung von Verfahrensbeschleunigung stehen dem Gesetzgeber verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung. Die bedeutsamsten Kernelemente des allgemeinen, im Umweltrecht vorzufindenden Beschleunigungsprogramms wurden bspw. mit der sog. „V-Formel“ umrissen:⁴³² „Verzicht“ (auf Planungsstufen und Verfahrensbestandteile), „Vereinfachung“, „Vorläufigkeit“, „Verfahrensprivatisierung“, „Verfahrenskonzentration“ sowie „Verspätung“ (innerprozessuale Präklusion; Straffung des Gerichtsverfahrens).

Für die Zwecke dieser Untersuchung kommt nach dieser „V-Formel“ insbesondere der *Verzicht* (auf Mehrfachprüfungen) in Betracht. Die

⁴³⁰ *Schwerdtfeger*, Beschleunigung durch Beschränkung des Rechtsschutzes?, ZUR 2023, 451 (454); *Schmidt/Kelly*, (R)Evolution des Infrastrukturrechts in der Verkehrswege- und Energieleitungsplanung – planungsrechtliche Beschleunigung vs. verfassungsrechtliche Entschleunigung (Teil 1), VerwArch 2021, 97 (100); *Pache*, Tatbestandliche Abwägung und Beurteilungsspielraum, 2001, S. 183, dessen exemplarische Aufzählung auch den Ausschluss von Berufung und Beschwerde sowie die Kappung von Instanzen enthält, was eine gewisse sachliche Nähe zur Rechtskraft aufweist. Vgl. allgemein v. *Weschpfennig*, Renaissance der Legalplanung?, AöR 2020, 438 (446); *Papier*, Justizgewährungsanspruch, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2010, § 176 Rn. 22. Vgl. im Kontext des Art. 19 Abs. 4 GG *Chladek*, Rechtsschutzverkürzung als Mittel der Verfahrensbeschleunigung, 2022, S. 130 f.; *Franzius*, in: Schink/Reidt/Mitschang (Hrsg.), UVP/G/UmwRG, 2. Aufl. 2023, UmwRG, § 2 Rn. 18.

⁴³¹ Vgl. *Steinkühler*, Infrastrukturvorhaben auf der Überholspur?, DVBl. 2023, 903 (904, 908).

⁴³² *Schmidt/Kelly*, (R)Evolution des Infrastrukturrechts in der Verkehrswege- und Energieleitungsplanung – planungsrechtliche Beschleunigung vs. verfassungsrechtliche Entschleunigung (Teil 1), VerwArch 2021, 97 (118, 130 f.).

Abschaffung von Mehrfachprüfungen würde insoweit die *potenziellen* Rechtsschutzmöglichkeiten verringern und damit das Verfahren im weiteren Sinne beschleunigen. Dies würde zudem eine *Verfahrenskonzentration* bewirken, da somit alle potenziellen Rechtsschutzmöglichkeiten in einem einzigen Umwelt-Rechtsbehelf konzentriert würden. Im Idealfall wird damit das jeweils zuständige Gericht für den Vorhabenträger zum sog. „One-Stop-Shop“⁴³³ für die Rechtsschutzebene.

C) Staat

Abschließend sollen noch die spezifischen Interessen aus der Sphäre des Staates dargestellt werden. Da auch er am dreipoligen Verfahrensverhältnis des Umwelt-Rechtsbehelfs beteiligt ist, wäre es auf den ersten Blick naheliegend, seine prozessuale Stellung als Klagegegner (in Gestalt der jeweils zuständigen Behörde) näher zu analysieren. Die Stellung der Behörde und ihre Interessen im Gerichtsverfahren bei einem Umwelt-Rechtsbehelf weist jedoch keine konzeptionellen Besonderheiten gegenüber ihrer Stellung im Individualrechtsschutz auf. Auf diese Darstellung kann daher verzichtet werden. Stattdessen werden im Folgenden allgemeine Interessen des Staates im Zusammenhang mit dem Umwelt-Rechtsbehelf anhand systematischer und rechtspolitischer Argumente herausgearbeitet.

I. Umfassende Abschaffung von Mehrfachprüfungen

Zunächst soll dargestellt werden, dass es im Interesse des Staates wäre, die Möglichkeit von Mehrfachprüfungen umfassend abzuschaffen. Dies lässt sich aus einer Analyse des Mehrfachklageverbots des § 1 Abs. 1 S. 4 UmwRG herleiten.

1. Prozessökonomie als Grundidee

Der Grundsatz der Prozessökonomie wird vom Recht selbst nicht verwendet und ist dementsprechend unscharf.⁴³⁴ Er betont jedenfalls

⁴³³ Dieser Begriff wird bislang nur im Zusammenhang mit Behörden verwendet, vgl. dazu etwa BT-Drs. 17/6073, S. 5, 21; *Ludwigs*, in: Dausen/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 59. EL 2023, E.I. Grundregeln Rn. 275.

⁴³⁴ *Koch*, Die Prozessökonomie als Auslegungskriterium der Zivilprozessordnung, 2014, S. 22 ff.

unzweifelhaft den Effizienzgedanken im (Verwaltungs-) Prozess.⁴³⁵ Diese Effizienz ist insofern von Bedeutung, als gerichtlicher Rechtsschutz eine knappe Ressource ist⁴³⁶ und eine Steigerung der Effizienz gleichzeitig der Funktionsfähigkeit der Rechtsprechung dienen würde.⁴³⁷

Prozessökonomische Argumente lassen sich auf alle denkbaren Prozessfunktionen bzw. Prozesszwecke beziehen.⁴³⁸ Einer der Zwecke des Umwelt-Rechtsbehelfsverfahrens ist die Herbeiführung von Rechtssicherheit durch das Treffen einer verbindlichen Entscheidung. Eine Abschaffung von Mehrfachprüfungen würde diesen Zweck insofern verwirklichen, als bereits die erste Überprüfung einer Verwaltungsentscheidung die Rechtslage für den Vorhabenträger rechtssicher klären würde und keine weiteren Umwelt-Rechtsbehelfe mehr nötig bzw. möglich wären. Das insoweit geringere Aufkommen an Folgeprozessen wäre sodann ein Indikator für effiziente Rechtsprechung.⁴³⁹ Da es sich bei Mehrfachprüfungen ohnehin um ein redundantes⁴⁴⁰ Rechtsschutzelement handelt, wäre der in ihrer Abschaffung liegende Effizienzgewinn geradezu „kostenlos“.

Dieser Effizienzgewinn wäre – wie bereits i.R.d. Verfahrensbeschleunigung gesehen⁴⁴¹ – nicht in jedem einzelnen Prozess beobachtbar, da Mehrfachklagen kein zwingendes, sondern nur ein *potenzielles* Phänomen sind. Die Perspektive ist daher abermals nicht auf den einzelnen Prozess, sondern auf das gesamte System des

⁴³⁵ Pernice-Warnke, Prozessökonomie und Präklusion, GVRZ 2020, 17 (Rn. 12 ff.).

⁴³⁶ Breuer, Die Klagebefugnis von Umweltverbänden unter Anpassungsdruck des Völker- und Europarechts, VERW 2012, 171 (185).

⁴³⁷ Rennert, Verwaltungsrechtsschutz auf dem Prüfstand, DVBl. 2017, 69 (75); Schmidt/Kelly, (R)Evolution des Infrastrukturrechts in der Verkehrswege- und Energieleitungsplanung – planungsrechtliche Beschleunigung vs. verfassungsrechtliche Entschleunigung (Teil 2), VerwArch 2021, 235 (265).

⁴³⁸ Nolte, Die Eigenart des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, 2015, S. 201; Koch, Die Prozessökonomie als Auslegungskriterium der Zivilprozessordnung, 2014, S. 25.

⁴³⁹ Hyckel, Prozessökonomie – Theorie und Methodik effizienter Rechtserkenntnis im Verwaltungsprozess, 2020, S. 353; Pernice-Warnke, Prozessökonomie und Präklusion, GVRZ 2020, 17 (Rn. 14).

⁴⁴⁰ Siehe oben → Kap. 3.

⁴⁴¹ Siehe oben → B) III. 2.

Rechtsschutzes zu richten, das in einem weiteren Sinne alle *potenziellen* Rechtsschutzmöglichkeiten umfasst.⁴⁴²

2. Argumentum ex Mehrfachklageverbot

Das Ziel der Prozessökonomie lässt sich sogar aus dem UmwRG selbst, namentlich dem Mehrfachklageverbot des § 1 Abs. 1 S. 4 UmwRG herleiten: Indem es eine Rechtskrafterstreckung nachahmt, sollen wiederholte Prüfungen derselben Verwaltungsentscheidung vermieden werden.⁴⁴³ Dass Mehrfachprüfungen grds. auch im überindividuellen Umweltrechtsschutz aus Gründen der Prozessökonomie vermieden werden sollen, hat der Gesetzgeber also bereits implizit zugestanden, als er § 1 Abs. 1 S. 4 UmwRG schuf. Eine Rechtskrafterstreckung bezüglich bereits voll überprüfter Streitgegenstände ist insoweit bereits *de lege lata* ausdrücklich gewollt.

a) Gesetzesbegründung

Die Gesetzesmaterialien liefern zum genauen Sinn und Zweck des Mehrfachklageverbots nur sehr begrenzte Erkenntnisse. In der Gesetzesbegründung des ursprünglichen UmwRG 2006 heißt es lediglich: „Satz 4 übernimmt die Regelung des § 61 Abs. 1 Satz 2 BNatSchG, wonach eine ansonsten rechtsbehelfsfähige Verwaltungsentscheidung, die dem Schutz der materiellen Rechtskraft einer gerichtlichen Entscheidung unterfällt, nicht nochmals angegriffen werden kann.“⁴⁴⁴ Die Gesetzesbegründung des insoweit in Bezug genommenen BNatSchG 2002 wiederum lautet: „Absatz 1 Satz 2 schließt die Möglichkeit einer Vereinsklage für den Fall aus, dass ein in Satz 1 Nr. 1 und 2 genannter Verwaltungsakt auf Grund einer Entscheidung in einem verwaltungsgerichtlichen Streitverfahren erlassen worden ist. Damit soll eine doppelte gerichtliche Befassung mit dem Verwaltungsakt ausgeschlossen werden.“⁴⁴⁵

⁴⁴² Koch, Die Prozessökonomie als Auslegungskriterium der Zivilprozessordnung, 2014, S. 26.

⁴⁴³ Siehe oben → Kap. 2 A) IV. 2.

⁴⁴⁴ BT-Drs. 16/2495, S. 11; BR-Drs. 552/06, S. 18.

⁴⁴⁵ BT-Drs. 14/6378, S. 61; BR-Drs. 411/01, S. 114. § 60 Abs. 1 S. 2 BNatSchG a.F. lautete: „Satz 1 gilt nicht, wenn ein dort genannter Verwaltungsakt aufgrund einer

Das prozessökonomische Argument ist sich hier klar erkennbar. Unklar bleibt jedoch, wieso das Mehrfachklageverbot genau auf diese Weise rechtstechnisch konzipiert wurde, nämlich außerhalb des Instituts der Rechtskraft und ausschließlich in Bezug auf Verpflichtungsurteile.

b) Rechtstechnische Konzeption

Eine Analyse der Rechtstechnik des Mehrfachklageverbots erlaubt hierzu etwas differenziertere Rückschlüsse: Die Vorschrift hat nach ihrem Wortlaut („wenn eine Entscheidung [...] auf Grund einer Entscheidung in einem verwaltungsgerichtlichen Streitverfahren erlassen worden ist“) die Konstellation *stattgebender* Verpflichtungs- oder Bescheidungsurteile im Blick. Wenn ein Vorhabenträger also eine Genehmigung für sein Vorhaben mittels Verpflichtungsklage erreicht, ist diese (gerichtlich erzwungene) Verwaltungsentscheidung nicht mehr nach dem UmwRG angreifbar.

Sinn und Zweck dieser Begrenzung des Anwendungsbereichs des Mehrfachklageverbots lässt sich anhand des Prüfungsprogramms begründen: Für ein positives Verpflichtungsurteil muss das Gericht das gesamte objektive Recht beachten. Es muss alle maßgeblichen Voraussetzungen in eigener Verantwortung feststellen und so weit wie möglich durchentscheiden.⁴⁴⁶ Bekommt der Verpflichtungskläger vom Gericht einen fertigen Verwaltungsakt ohne weiteren Ermessensspielraum für die Behörde, ist dieser Verwaltungsakt in jederlei Hinsicht rechtmäßig. Bei *stattgebenden* Verpflichtungsklagen garantiert das Gericht insoweit die objektive Rechtmäßigkeit, denn es hat dann unter Bejahung sämtlicher Tatbestandsmerkmale den Hoheitsakt von Grund auf selbst „erzeugt“ (bzw. i.S.d. § 113 Abs. 5 S. 1 VwGO veranlasst). Der Zweck des UmwRG, die Verwaltungsentscheidung einer gerichtlichen Kontrolle – hinsichtlich *aller* Vorschriften des potenziellen umwelt-rechtsbehelfs-spezifischen

Entscheidung in einem verwaltungsgerichtlichen Streitverfahren erlassen worden ist.“.

⁴⁴⁶ BVerwG, Urt. v. 10.02.1998 – 9 C 28/97, juris Rn. 9; BVerwG, Urt. v. 19.4.2011 – 1 C 3/10, juris Rn. 15; *Schübel-Pfister*, in: Eyermann (Hrsg.), VwGO, 16. Aufl. 2022, § 113 Rn. 46; vgl. *Wolff*, in: Sodan/Ziekow (Hrsg.), VwGO, 5. Aufl. 2018, § 113 Rn. 420.

Prüfungsmaßstabs – zu unterziehen, ist dann also erfüllt. Folglich wäre es überflüssig, die Verwaltungsentscheidung einer erneuten gerichtlichen Überprüfung zuzuführen. Dies wäre eine rechtssystematische Begründung dafür, dass die Konstellation stattgebender Verpflichtungsurteile vom Anwendungsbereich des UmwRG ausgenommen ist.

Nicht vom Wortlaut erfasst wird hingegen die Konstellation *abweisender Anfechtungsurteile*. Wenn also die Anfechtungsklage eines Drittbetroffenen im Individualrechtsschutz gegen die Vorhabengenehmigung des beigeladenen Vorhabenträgers keinen Erfolg hat, greift das Mehrfachklageverbot nicht ein, sodass ein Umwelt-Rechtsbehelf durch diesen Vorprozess nicht unzulässig wird.

Auch dies lässt sich rechtssystematisch anhand des Prüfungsmaßstabs begründen: Da der Prüfungsmaßstab im vorgelagerten Individualrechtsschutz gem. Art. 19 Abs. 4 GG und § 40 Abs. 2 VwGO auf subjektive öffentliche Rechte beschränkt ist, werden im Rahmen einer Anfechtungsklage zwangsläufig Rechtsvorschriften (der gesamten objektiven Rechtsordnung) „übrigbleiben“, die mangels Relevanz für das Urteil nicht geprüft wurden. Weil der Prüfungsmaßstab im überindividuellen Umweltrechtsschutz aber deutlich weiter gefasst ist und das gesamte objektive Recht beinhaltet, muss nach einem abweisenden Anfechtungsurteil im Individualrechtsschutz eine weitergehende Überprüfung durch einen Umwelt-Rechtsbehelf hinsichtlich des noch nicht überprüften objektiven Rechts weiterhin möglich bleiben.

3. Lückenhaftigkeit

Vor dem Hintergrund dieser – für sich zunächst stimmigen – Begründung erscheint der Anwendungsbereich des Mehrfachklagebots jedoch lückenhaft. Im Folgenden werden Verwaltungsentscheidungen dargestellt, die nicht unter § 1 Abs. 1 S. 4 UmwRG fallen, obwohl Sinn und Zweck es nach der genannten Begründung geböten.

a) Abweisende Verpflichtungsurteile

Nicht erfasst wird die Konstellation *abweisender* Verpflichtungsurteile. Wenn also eine Vereinigung eine Aufsichtsmaßnahme erzwingen möchte, die Behörde nicht tätig wird und die Umweltvereinigung daraufhin eine Drittverpflichtungsklage erhebt, die in der Folge abgewiesen wird, so fällt diese (nur begehrte und daher fiktive) Verwaltungsentscheidung nicht unter das Mehrfachklageverbot. Aus der allgemeinen Rechtskraftdogmatik folgt zwar, dass die erfolglos gebliebene Vereinigung keine erneute Verpflichtungsklage auf Erlass dieser Aufsichtsmaßnahme erheben kann. Für andere Umweltvereinigungen wird eine gleich gelagerte Verpflichtungsklage dadurch jedoch nicht unzulässig. Das zeigt sich an der Formulierung von § 1 Abs. 1 S. 4 UmwRG: „Die Sätze 1 und 2 gelten nicht, wenn eine Entscheidung im Sinne dieses Absatzes auf Grund einer Entscheidung in einem verwaltungsgerichtlichen Streitverfahren *erlassen* worden ist.“ Nur *erlassene* Verwaltungsentscheidungen fallen in den Anwendungsbereich des Mehrfachklageverbots. Der umgekehrte Fall, nämlich dass eine Entscheidung *unterlassen* wurde, ist nicht erfasst. Das ist nicht sachgerecht, denn bei der Verpflichtungsklage gehörte bereits – wie oben gesehen – sämtliches objektive Recht zum Prüfprogramm.

Des Weiteren ist die Ausgrenzung abweisender Verpflichtungsurteile auch deswegen unverständlich, weil das Gesetz an verschiedenen Stellen das Unterlassen in seinen Anwendungsbereich wiederum mit einbezieht, so z.B. in § 1 Abs. 1 S. 2 UmwRG („Dieses Gesetz findet auch Anwendung, wenn entgegen geltenden Rechtsvorschriften *keine Entscheidung* nach Satz 1 getroffen worden ist.“), § 2 Abs. 1 S. 1 UmwRG („gegen eine Entscheidung nach § 1 Absatz 1 Satz 1 *oder deren Unterlassen*“) und § 2 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 und 2 UmwRG („die Entscheidung nach § 1 Abs. 1 S. 1 [...] oder deren *Unterlassen*“).

b) Abweisende Anfechtungsurteile beim Umwelt-Rechtsbehelf

Ebenfalls nicht erfasst wird die Konstellation abweisender Anfechtungsurteile über Umwelt-Rechtsbehelfe. Anders gewendet

fallen Verwaltungsentscheidungen, die bereits einmal erfolglos mit einem Umwelt-Rechtsbehelf angefochten wurden, nach dem Wortlaut von § 1 Abs. 1 S. 4 UmwRG *nicht* unter das Mehrfachklageverbot. Auch dies ist nicht sachgerecht, was anhand des Prüfungsmaßstabs beim Umwelt-Rechtsbehelf selbst und anhand der Funktionsweise des ergänzenden Verfahrens i.R.d. Planerhaltung nachgewiesen werden kann.

aa) Arg. ex Prüfungsmaßstab

Während Verwaltungsentscheidungen, die bereits Gegenstand einer Anfechtungsklage im *Individualrechtsschutz* waren, wegen des auf subjektive öffentliche Rechte beschränkten Prüfungsmaßstabs zurecht nicht in den Anwendungsbereich des Mehrfachklageverbots fallen, leuchtet dies für Anfechtungsklagen in Gestalt von Umwelt-Rechtsbehelfen weniger ein.

Sofern man davon ausgeht, dass es sich beim Anfechtungs-Umwelt-Rechtsbehelf tatsächlich um ein objektives Beanstandungsverfahren (mit maximiertem Prüfungsmaßstab, mithin um eine Vollkontrolle) handelt,⁴⁴⁷ dann kann auch in etwaigen Folgeprozessen immer nur das identische Prüfprogramm aufgerufen werden. Folglich müssten auch Verwaltungsentscheidungen, die mittels Anfechtungsklage im Umwelt-Rechtsbehelfsverfahren anhand des gesamten objektiven Rechts überprüft wurden, sachgerechterweise in den Anwendungsbereich des Mehrfachklageverbots fallen und somit wiederum vom Anwendungsbereich des UmwRG ausgeschlossen werden, damit sie nicht erneut überprüft werden können.

bb) Arg. ex Planerhaltung

Dies wird ferner – auf versteckte Art und Weise – im Zusammenhang mit den Grundsätzen der Planerhaltung deutlich, die beim Umwelt-Rechtsbehelf zur Anwendung kommen können. Insofern sehen § 4 Abs. 1b S. 1 UmwRG und § 7 Abs. 5 S. 1 UmwRG die Planerhaltung durch ergänzendes Verfahren oder Entscheidungsergänzung vor.

⁴⁴⁷ Siehe oben → Kap. 3 A).

Dieses Rechtsinstitut wird vom BVerwG folgendermaßen umrissen: „Wird ein Planfeststellungsbeschluss nicht aufgehoben, sondern für rechtswidrig und nicht vollziehbar erklärt, weil die Mängel, an denen er leidet, durch Planergänzung oder ein ergänzendes Verfahren behoben werden können [...], so darf das Gericht die Rechtmäßigkeit des Planfeststellungsbeschlusses im Übrigen nicht offenlassen. Grundsätzlich ist es vielmehr gehalten, das Klagevorbringen umfassend zu prüfen und den Umfang der Rechtswidrigkeit in seinem Urteil genau festzustellen. Denn Zweck des § 75 Abs. 1a VwVfG ist, der Planfeststellungsbehörde Gelegenheit zu geben, die vom Gericht identifizierten Fehler in einem auf deren Korrektur beschränkten ergänzenden Verfahren zu beheben. Dieser Zweck wird dadurch erreicht, dass der Kläger aufgrund der Rechtskraftwirkung des Urteils gegen die spätere behördliche Entscheidung im ergänzenden Verfahren regelmäßig nicht mehr gerichtlich geltend machen kann, dass der Planfeststellungsbeschluss über die Beanstandung des Gerichts hinaus an weiteren Fehlern leide [...].“⁴⁴⁸

Beim *ergänzenden Verfahren* handelt es sich um ein Wiederaufgreifen des Verfahrens.⁴⁴⁹ Am Ende des ergänzenden Verfahrens ergeht eine neue Gesamtentscheidung, die dann – ganz i.S.d. § 1 Abs. 1 S. 4 UmwRG – „auf Grund einer Entscheidung in einem verwaltungsgerichtlichen Streitverfahren erlassen worden ist“. Das neue Endprodukt fällt also gänzlich unter das Mehrfachklageverbot, sofern der Behörde kein eigener Ermessensspielraum verbleibt.⁴⁵⁰

Die Planerhaltung ist insoweit ein Sonderfall im Anwendungsbereich des Mehrfachklageverbots, da hier eigentlich keine Verpflichtungsklage, sondern eine Anfechtungsklage vorliegt. Für den

⁴⁴⁸ BVerwG, Beschl. v. 25.4.2018 – 9 A 16.16, juris Rn. 21; BVerwG, Urt. v. 20.3.2018 – 9 B 43/16, juris Rn. 65; dazu auch *Weiß*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG, 3. EL 2022, Vorb. § 72 Rn. 274; *Steinkühler*, Infrastrukturgroßvorhaben vor Gericht – Teil II, UPR 2022, 281 (283 f.).

⁴⁴⁹ *Neumann/Külpmann*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 75 Rn. 43a.

⁴⁵⁰ So im Ergebnis wohl *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), UmwRG, 102. EL 2023, § 1 Rn. 150; wohl a.A. *Happ*, in: Eyermann (Hrsg.), VwGO, 16. Aufl. 2022, UmwRG, § 1 Rn. 26.

rechtswidrigen Teil der Verwaltungsentscheidung, der im ergänzenden Verfahren behoben werden muss, mag es einleuchten, ihn unter § 1 Abs. 1 S. 4 UmwRG zu fassen, ist doch die Parallele zum Ergebnis einer Verpflichtungsklage unschwer erkennbar. Für den rechtmäßigen Teil der Verwaltungsentscheidung, für den das Gericht keinen Fehler gefunden hat, stellt sich das Verfahrensergebnis jedoch faktisch als bloße erfolglose Anfechtungsklage dar. Da nun dieser erfolglose Teil der Anfechtungsklage aber ebenfalls unter das Mehrfachklageverbot fällt,⁴⁵¹ ist fraglich, wieso dies nicht auch für komplett erfolglose Anfechtungsklagen gelten. Die Systematik des ergänzenden Verfahrens – für die Entscheidungsergänzung gilt nichts anderes – belegt insofern, dass auch Konstellationen mit erfolglosem Anfechtungs-Umwelt-Rechtsbehelf unter das Mehrfachklageverbot fallen sollten.

II. Fehlender Legitimationsgewinn wiederholter Umwelt-Rechtsbehelfe

Des Weiteren erzeugt die Möglichkeit von Mehrfachprüfungen keinen zusätzlichen Legitimationsgewinn.

Legitimatischer Ausgangspunkt des Umwelt-Rechtsbehelfs war die (schon lange zuvor bestehende und noch immer gültige) Diagnose des „strukturell bedingten Vollzugsdefizits“⁴⁵² im Umweltrecht. Der deutsche Verwaltungsrechtsschutz basiert auf dem paradigmatischen System des subjektiven öffentlichen Rechts.⁴⁵³ Solange ein solches nicht verletzt ist, kann niemand die Rechtswidrigkeit einzelner Verwaltungsentscheidungen gerichtlich angreifen. Diese blinden

⁴⁵¹ *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), UmwRG, 102. EL 2023, § 1 Rn. 150.

⁴⁵² Dazu bereits SRU, Umweltgutachten 1974, Tz. 660; *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), UmwRG, 102. EL 2023, Vorb. Rn. 7; kritisch *Weyreuther*, Argumente gegen die verwaltungsgerichtliche Verbandsklage im Umweltrecht, 1975. Zum Begriff auch *Dikaio*s, Überindividueller Umweltrechtsschutz, 2018, S. 15 ff., 174 ff.; *Ziekow/Siegel*, Anerkannte Naturschutzverbände als ‚Anwälte der Natur‘, 2000, S. 32; *Hammer*, Bedenken gegen die Verbandsklage im öffentlichen Recht, GewArch 1978, 14 (15); *Schmidt*, Rechtsschutz gegen ein Begründungsdefizit bei Verwaltungsentscheidungen über öffentliche Interessen, DÖV 1976, 577.

⁴⁵³ Speziell für das Umweltrecht *Kment*, Status des Einzelnen im Umweltrecht, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, 2022, § 105; *Ziekow*, Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozessrecht, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, 2021, § 14 Rn. 48 ff.

Flecken hatten bzw. haben zur Folge, dass die umweltrechtlichen Vorgaben für Verwaltungsentscheidungen teilweise vernachlässigt wurden, wenn eine Klage mangels Klagebefugnis nicht zu besorgen war. Daher galt es, die Legitimation der umweltrechtlichen Verwaltungsentscheidungen zu erhöhen, was letztlich mit der Einführung des Umwelt-Rechtsbehelfs geschah.

An dieser Stelle ist es zunächst einmal festzuhalten, dass die Verantwortung für das Vollzugsdefizit bei der Behörde selbst liegt – und nicht etwa beim begünstigten Vorhabenträger. Es ist die Behörde, die die Verwaltungsentscheidung trifft, und es ist die Behörde, die dabei den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung verletzt; nicht der Vorhabenträger. Die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung ist zudem durch die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG besonders akzentuiert. Damit ist die Pflichtverletzung in der Sphäre des Staates zu verorten.

Diesem (im Verhalten der Behörden liegenden) Missstand wirkt die Aarhus-Konvention auf zweierlei Art und Weise entgegen.

Zum einen ist hier die Öffentlichkeitsbeteiligung als zweite Säule der Aarhus-Konvention zu nennen: Umweltvereinigungen begleiten das Verwaltungsverfahren, können dabei Einwendungen und Stellungnahmen einbringen und agieren insoweit als „Quasi-Verwaltungshelfer“.⁴⁵⁴ Bereits auf dieser Ebene wird also der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung abgesichert. Durch wird die Verwaltungsentscheidung mit zusätzlicher Legitimation angereichert, wie es in den übrigen Bereichen des Verwaltungsrechts regelmäßig nicht der Fall ist.

Zum anderen ist der Zugang zu Gerichten als dritte Säule der Aarhus-Konvention zu nennen. Auf der dem Verwaltungsverfahren nachgelagerten Rechtsschutzebene können Umweltvereinigungen die sodann erlassene Verwaltungsentscheidung – zusätzlich zu der Tatsache, dass sie bereits deren Entstehen begleitet haben – gerichtlich überprüfen lassen. Hat der Rechtsbehelf Erfolg, ist die

⁴⁵⁴ Siehe oben → A) I. 2.

Verwaltungsentscheidung beseitigt. Wird der Rechtsbehelf hingegen abgewiesen, ist die Verwaltungsentscheidung nun zusätzlich auch durch das Gericht legitimiert, was ohne überindividuellen Umweltrechtsschutz ebenfalls nicht der Fall wäre.

Es handelt sich mithin in zweifacher Hinsicht um einen Legitimationszuwachs ist im Vergleich zur vormaligen Rechtslage (ohne Umwelt-Rechtsbehelf). Ein weiterer Legitimationsgewinn wäre auch mit weiteren Umwelt-Rechtsbehelfen nicht erreichbar, da es sich jeweils um dieselbe Verwaltungsentscheidung, denselben Beklagten, denselben beigeladenen Vorhabenträger, eine aus denselben Gründen klagebefugte Umweltvereinigung und dasselbe Prüfprogramm handeln würde. Freilich könnte eine abweichende Entscheidung ergehen. Eine andere, selbst eine richtigere Entscheidung stellt jedoch keinen Legitimationsgewinn dar. Die Legitimationsfrage ist vielmehr eine Verfahrensfrage.⁴⁵⁵ Und sollte die Verwaltungsentscheidung nach einem erfolglosen Umwelt-Rechtsbehelf tatsächlich noch immer rechtswidrig sein, würde es sich jedenfalls nicht mehr um ein strukturell bedingtes Vollzugsdefizit, sondern allenfalls um ein „zufälliges“ Vollzugsdefizit handeln, dessen Ursache nicht mehr in einem Spezifikum des Umweltrechts liegt.

III. Argumentum ex § 47 VwGO a.F.

Des Weiteren soll hier noch ein rechtshistorisches Argument im Zusammenhang mit dem Antrag nach § 47 VwGO eingebracht werden.

Die Idee, die Rechtskraft von Gerichtsentscheidungen (objektiver Beanstandungsverfahren) unabhängig vom Erfolg der Klage auf alle Klagebefugten zu erstrecken, um so wiederholte Prüfungen zu verhindern, ist keineswegs neu. So hat etwa das BVerfG gem. § 31 Abs. 2 S. 2 BVerfGG die Möglichkeit, die Verfassungsmäßigkeit einer Rechtsnorm allgemeinverbindlich positiv festzustellen.⁴⁵⁶ Dies ist

⁴⁵⁵ Möllers, Die drei Gewalten, 2008, S. 105.

⁴⁵⁶ von Ungern-Sternberg, in: Walter/Grünwald (Hrsg.), BeckOK BVerfGG, 16. Ed. 2023, § 31 Rn. 51; Lechner/Zuck, BVerfGG, 8. Aufl. 2019, § 31 Rn. 36.

sogar bei Inzidentkontrollen möglich, wenn es in den Tenor der Entscheidung aufgenommen wird.⁴⁵⁷

Aber auch für einfache Normenkontrollanträge innerhalb der Verwaltungsgerichtsbarkeit hatte es diese Konstruktion bereits gegeben. Bei Ausarbeitung der heute geltenden VwGO hat man daran jedoch nicht weiter festgehalten. Die Idee der Allgemeingültigkeit wurde stattdessen auf statthabende, d.h. normverwerfende Entscheidungen beschränkt und im Übrigen, also für antragsablehnende Entscheidungen verworfen. Die spezifische Interessenlage beim Umwelt-Rechtsbehelf und dessen Nähe zum Normenkontrollantrag erlauben es jedoch, diese alte Idee wieder aufzugreifen. Dies soll im Folgenden gezeigt werden.

1. Die Abschaffung der uneingeschränkten Allgemeinverbindlichkeit von Normenkontrollentscheidungen

Ausgangspunkt der Argumentation ist das Verwaltungsgerichtsgesetz (VGG) aus den Jahren 1946 und 1947, das der damaligen amerikanischen Besatzungszone, also in den Ländern Bayern, Bremen, Hessen und Württemberg-Baden galt. Für den Normenkontrollantrag bestimmte § 25 Abs. 2 VGG: „Die Entscheidung ist allgemein verbindlich. Sie ist öffentlich bekanntzumachen.“⁴⁵⁸ Die Vorschrift differenzierte somit nicht zwischen negativen, d.h. antragsstatthabenden bzw. normverwerfenden Entscheidungen und positiven, d.h. antragsablehnenden bzw. normbestätigenden Entscheidungen. Das bedeutete insbesondere, dass das Normenkontrollgericht – vorbehaltlich einer sich ändernden Sach- oder Rechtslage – allgemeinverbindlich feststellen konnte, dass eine Norm gültig war. Es brauchte somit nur ein einziges Verfahren, um Rechtsklarheit gegenüber jedermann zu schaffen. Dies leuchtete damals ein, denn im Zuge dieses objektiven Beanstandungsverfahrens war die Norm vom Gericht ohnehin am Maßstab jeglichen objektiven Rechts

⁴⁵⁷ von Ungern-Sternberg, in: Walter/Grünwald (Hrsg.), BeckOK BVerfGG, 16. Ed. 2023, § 31 Rn. 51.

⁴⁵⁸ § 25 VGG abgedruckt bei Ziekow, in: Sodan/Ziekow (Hrsg.), VwGO, 5. Aufl. 2018, § 47 Rn. 1.

zu prüfen. Auch in prozessökonomischer Hinsicht war dies für den Gesetzgeber damals eine sinnvolle Lösung: „Der Zweck der abstrakten Normenkontrolle liegt darin, durch eine einzige Entscheidung eine Reihe von Einzelklagen zu vermeiden und dadurch die Verwaltungsgerichte zu entlasten.“⁴⁵⁹

Im Zuge der Ausarbeitung einer neuen Verwaltungsgerichtsordnung für die Bundesrepublik Deutschland legten die Präsidenten der Verwaltungsgerichte 1951 den insoweit ähnlichen sog. „Präsidentenentwurf“ vor. Darin bestimmte § 47 Abs. 3 VwGO: „Die Entscheidung kann ohne mündliche Verhandlung ergehen. Sie ist allgemein verbindlich und in gleicher Weise zu veröffentlichen, wie die Vorschrift bekanntgemacht worden ist.“⁴⁶⁰ Dieser Entwurf ist erkennbar noch an § 25 Abs. 2 VGG angelehnt und normiert ebenfalls eine unbeschränkte Allgemeinverbindlichkeit.

Der darauffolgende Regierungsentwurf von 1957 zu § 46 VwGO bestimmte hingegen: „Die Landesgesetzgebung kann bestimmen, daß [...] 4. die Entscheidung allgemein verbindlich und ebenso zu veröffentlichen ist, wie die Vorschrift bekanntgemacht worden ist, *wenn die Gültigkeit der Vorschrift verneint wird.*“⁴⁶¹ Hier wurde also für die Frage der Verbindlichkeit der Entscheidung erstmals die – heute noch fortbestehende – Differenzierung zwischen normbestätigenden und normverwerfenden Entscheidungen eingeführt. In dieser (inhaltlichen) Form hat die Vorschrift sodann auch Eingang in das Gesetz⁴⁶² gefunden. So bestimmte § 47 S. 4 VwGO a.F.: „*Wenn die Gültigkeit der Vorschrift verneint wird*, ist die Entscheidung allgemein verbindlich und ebenso zu veröffentlichen, wie die Vorschrift bekanntgemacht worden ist.“ Der Widerspruch zur erklären

⁴⁵⁹ BT-Drs. 3/55, S. 33.

⁴⁶⁰ *Vereinigung der Präsidenten der Verwaltungsgerichte des Bundesgebiets in Zusammenarbeit mit der Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien der Länder der Bundesrepublik*, Entwurf einer Bundesverwaltungsgerichtsordnung, DVBl. 1951, nach 568 (5).

⁴⁶¹ BT-Drs. 3/55, S. 7 f. (Hervorhebung nicht im Original).

⁴⁶² Verwaltungsgerichtsordnung v. 21.1.1960 (BGBl. 1960 I, S. 17).

Zielsetzung, Folgeprozesse im Sinne der Prozessökonomie zu unterbinden, ist offensichtlich.

Verständlich ist diese Wende nur vor der gleichzeitig bestanden habenden, konfligierenden gesetzgeberischen Erwägung, dass „die Normenkontrolle ihrem Sinne nach in erster Linie den Rechtsschutz des einzelnen bezweckt.“⁴⁶³ Die Beschränkung der Rechtskraftwirkungen normbestätigender Entscheidungen auf die Verfahrensbeteiligten lässt anderen Normbetroffenen, die nicht Beteiligte des Verfahrens sind, die Möglichkeit, in Zukunft selbst ihre subjektiven öffentlichen Rechte geltend zu machen. Insofern wäre es u.U. tatsächlich „bedenklich, anderen Betroffenen die Möglichkeit abzuschneiden, sich auf die Ungültigkeit der Rechtsvorschrift zu berufen, obwohl sie in dem vorangegangenen Verfahren nicht zu Wort gekommen sind.“⁴⁶⁴

2. Kritische Rezeption in Rechtsprechung und Literatur

Die h.M. hat diese Differenzierungslösung akzeptiert und somit der Gültigkeitsfeststellung (Abweisung des Normenkontrollantrags) durch das Gericht keine Allgemeinverbindlichkeit zugestanden. Der Gültigkeitsfeststellung wurde nur teils eine gewisse „allgemeine Bedeutung“ zugestanden: Weil später angerufene Gerichte im Regelfall die vorhergehende Normenkontrollentscheidung akzeptieren würden, und auch die für die Vollziehung der Norm zuständigen Behörden Anhaltspunkte für die weitere Anwendung gewinnen, trügen auch antragsablehnende Entscheidungen in ganz erheblichem Ausmaß zur Klärung der Rechtsklage bei.⁴⁶⁵

Etwas vorsichtiger formulierte das BVerwG im Jahre 1956, also noch vor der Novellierung: „Zum Wesen der Normenkontrolle gehört mit begrifflicher Notwendigkeit die Allgemeinverbindlichkeit; denn da

⁴⁶³ BT-Drs. 3/55, S. 33.

⁴⁶⁴ BT-Drs. 7/4324, S. 12; *Meyer-Ladewig*, Zur beabsichtigten Reform des § 47 VwGO, DVBl. 1976, 204 (210); zustimmend *Paetow*, Erfahrungen mit der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle – eine Zwischenbilanz, NVwZ 1985, 309 (315).

⁴⁶⁵ *Dageförde*, Prinzipale und inzidente Kontrolle desselben Bebauungsplanes, VerwArch 1988, 123 (156); *Bickel*, Erfahrungen mit der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle – eine Zwischenbilanz, NJW 1985, 2441 (2442); *Dienes*, Beiladung im Normenkontrollverfahren gemäß § 47 VwGO, DVBl. 1980, 672 (676 Fn. 70).

Normen für alle verbindlich sind, muß auch die Entscheidung über die Gültigkeit und damit über den Bestand der Normen für und gegen alle verbindlich sein. Dies gilt *mindestens* dann, wenn die Ungültigkeit der bestrittenen Norm festgestellt wird. Ob auch eine Entscheidung allgemeinverbindlich ist, die einen Antrag auf Ungültigerklärung einer Norm abweist, kann in diesem Zusammenhang dahingestellt bleiben [...]. Wenn die Entscheidung im Normenkontrollverfahren nur Rechtskraft zwischen den Parteien schaffte, bedürfte es eines prinzipialen Normenkontrollverfahrens überhaupt nicht. Es würde dann vielmehr die inzidente Normenkontrolle genügen. Auch hieraus folgt, dass zum Wesen der Normenkontrolle – mindestens in dem angegebenen Umfang – die Allgemeinverbindlichkeit gehört.“⁴⁶⁶

Abseits der (mutmaßlich) h.M. ist die Novellierung jedoch auf unmissverständliche Kritik gestoßen. Noch konsequenter als das BVerwG wurde vertreten, dass die Entscheidung bei der abstrakten Normenkontrolle, deren Gegenstand ja eine abstrakte und generelle Regelung ist, selbst auch abstrakt und generell wirken *müsse*.⁴⁶⁷ Da es keine relative Unwirksamkeit von Normen gebe, könne es auch keine relative Rechtskraft (d.h. Bindungswirkung *inter partes*) von Normenkontrollentscheidungen geben,⁴⁶⁸ sodass eine Allgemeinverbindlichkeit in jedem Fall – also auch bei einer antragsablehnenden Entscheidung – erforderlich sei.

Zurecht wurde darauf hingewiesen, dass die o.g. Gesetzesbegründung zur Novellierung widerspruchsvoll und verworren ist. So ist in ihr etwa Folgendes zu lesen: „Die Allgemeinverbindlichkeit der Entscheidung ist durch die Natur der Sache bedingt; [...] Ein Bedürfnis für die Allgemeinverbindlichkeitserklärung liegt aber nur für negative

⁴⁶⁶ BVerwG, Beschl. v. 13.2.1956 – V C 64.54, juris Rn. 3 (Hervorhebung nicht im Original).

⁴⁶⁷ Erstmals in Bezug auf die Normenkontrolle nach dem Grundgesetz *Bettermann*, Über richterliche Normenkontrolle, ZZP 1959, 32 (36).

⁴⁶⁸ *Bettermann*, Zur Verfassungsbeschwerde gegen Gesetze und zum Rechtsschutz des Bürgers gegen Rechtssetzungsakte der öffentlichen Gewalt, AöR 1961, 129 (160); dafür auch *Breuer*, Die Kontrolle der Bauleitplanung – Analyse eines Dilemmas, NVwZ 1982, 273 (280).

Entscheidungen vor [...].“⁴⁶⁹ Das Bedürfnis nach Allgemeingültigkeit wird also mit der Natur der Sache bzw. dem Wesen⁴⁷⁰ der Normenkontrolle begründet und sodann durch eine Differenzierung zwischen positiven und negativen Entscheidungen – ohne erkennbaren Grund – wieder verleugnet. Aus diesem Grund wurde die Differenzierungslösung zurecht teilweise heftig kritisiert: „Die Beschränkung der allgemeinverbindlichen Wirkung in § 47 Satz 4 VwGO ist demnach nichts als ein Angriff auf das Wesen der Normenkontrolle als eines Instituts der objektiven Rechtsbeanstandung.“⁴⁷¹

Weiterhin wurde zulasten der Allgemeinverbindlichkeitslösung bezweifelt, dass das Gericht die „Auswirkungen einer derzeit für unbedenklich gehaltenen Norm in ihrer ganzen Anwendungsbreite für alle Zukunft mit Sicherheit würde beurteilen können.“⁴⁷² Auch dieser Einwand sei nach den Kritikern jedoch nicht stichhaltig, da das Gericht seine Entscheidung gar nicht für alle Zukunft treffe: Wenn sich die Sach- oder Rechtslage nach Erlass der Normenkontrollentscheidung ändert, ist ein erneuter Antrag wieder zulässig.⁴⁷³

Nicht zu bestreiten ist schließlich jedenfalls die Tatsache, dass im Fall einer antragsablehnenden Entscheidung keine endgültige Rechtssicherheit eintritt, weil die Frage nach der Rechtmäßigkeit immer wieder aufgeworfen werden kann. Die Beschränkung der Allgemeinverbindlichkeit auf die Verwerfungsentscheidung wurde im Lichte dieser Argumente insofern als „ebenso rechtspolitisch wie

⁴⁶⁹ BT-Drs. 3/55, S. 34.

⁴⁷⁰ BVerwG, Beschl. v. 13.2.1956 – V C 64.54, juris Rn. 3.

⁴⁷¹ Renck, Die Antragsbefugnis der Gerichte im verwaltungsgerichtlichen Normenkontrollverfahren, BWVBl. 1964, 150 (152).

⁴⁷² Bickel, Erfahrungen mit der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle – eine Zwischenbilanz, NJW 1985, 2441 (2442).

⁴⁷³ Ziekow, in: Sodan/Ziekow (Hrsg.), VwGO, 5. Aufl. 2018, § 47 Rn. 370.

rechtslogisch und rechtspraktisch verfehlt“⁴⁷⁴ bezeichnet. Eine solche Rechtsprechung ohne Rechtskraft sei „ein Schwert ohne Schneide.“⁴⁷⁵

3. Übertragbarkeit auf den Umwelt-Rechtsbehelf

Es ist nun deutlich geworden, dass nahezu alle Argumente des Gesetzgebers für die Differenzierungslösung entkräftet werden konnten. Valide bleibt lediglich der Hinweis darauf, dass die verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle den Individualrechtsschutz bezweckt; dies möglicherweise sogar in erster Linie.

Dieses Argument wiegt beim Umwelt-Rechtsbehelf jedoch erheblich schwächer, da dort die klägerischen Umweltvereinigungen gerade keine subjektiven öffentlichen Rechte oder sonstige vereinigungsspezifisch individualisierbare Interessen verfolgen.

Aus alldem kann nun Folgendes abgeleitet werden: Wenn und weil einst im die Entscheidung über die verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle (ein objektives Beanstandungsverfahren⁴⁷⁶) gem. § 25 Abs. 2 S. 1 VGG uneingeschränkt allgemeinverbindlich war, während dies sogar potenziell zulasten des Individualrechtsschutzes und damit zulasten subjektiver öffentlicher Rechte gehen konnte, so sollte heute die Entscheidung über den Umwelt-Rechtsbehelf (auch ein objektives Beanstandungsverfahren⁴⁷⁷) ebenfalls uneingeschränkt (für

⁴⁷⁴ *Bettermann*, Zur Verfassungsbeschwerde gegen Gesetze und zum Rechtsschutz des Bürgers gegen Rechtssetzungsakte der öffentlichen Gewalt, AöR 1961, 129 (161); zustimmend *Renck*, Die Antragsbefugnis der Gerichte im verwaltungsgerichtlichen Normenkontrollverfahren, BWVBl. 1964, 150 (152); ähnlich *Wolfram*, Die verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle nach § 47 VwGO, 1967, S. 40 f.; zustimmend *Papier*, Normenkontrolle (§ 47 VwGO), in: Erichsen/Hoppe/Mutius (Hrsg.), FS Menger, 1985, S. 517 (519); zustimmend *Meyer*, Die verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle (II), in: Ule (Hrsg.), Zehn Jahre Verwaltungsgerichtsordnung, 1970, S. 161 (171). Offen gegenüber Allgemeinverbindlichkeit zumindest hinsichtlich der formellen Rechtmäßigkeit der Verwaltungsentscheidung *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, VVDStRL 1975, 221 (243).

⁴⁷⁵ *Bettermann*, Zur Verfassungsbeschwerde gegen Gesetze und zum Rechtsschutz des Bürgers gegen Rechtssetzungsakte der öffentlichen Gewalt, AöR 1961, 129 (162 Fn. 53a).

⁴⁷⁶ *Guckelberger*, Aarhus-Konvention und Unionsrecht als prägende Faktoren für die Verbandsklage im UmwRG, NuR 2020, 149 (150).

⁴⁷⁷ Siehe oben → Kap. 3 A).

alle potenziell Klagebefugten) allgemeinverbindlich sein, zumal dies subjektive öffentliche Rechte gar nicht beeinträchtigen würde.⁴⁷⁸

Zur Rechtfertigung der damit verbundenen Rechtsschutzverkürzung sei ergänzend noch angemerkt, dass der überindividuelle Rechtsschutz von geringerer verfassungsrechtlicher Bedeutung ist als der Individualrechtsschutz. Diese Wertung geht u.a. daraus hervor, dass der Rechtsweg für die Verletzung in subjektiven öffentlichen Rechten durch Art. 19 Abs. 4 GG garantiert wird, der überindividuelle Rechtsschutz hingegen eine vergleichsweise junge Erscheinung ist, die keinen verfassungsrechtlichen Anker hat.

Die frühere Auffassung zur Allgemeinverbindlichkeit der Normenkontrollentscheidung kann so i.S.e. historischen Zuspitzung⁴⁷⁹ für das kontemporäre Umweltrecht neu aufgeladen werden.

IV. Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Deutschland

Das für Vorhabenträger bereits dargestellte Bedürfnis nach Rechtssicherheit⁴⁸⁰ und Verfahrensbeschleunigung⁴⁸¹ besteht schließlich auch auf einer noch abstrakteren, allgemeineren Ebene für die gesamte Bundesrepublik Deutschland. Je mehr das Rechtssystem auf die Bedürfnisse von Vorhabenträgern eingeht, desto attraktiver wird ihnen Deutschland als Wirtschaftsstandort erscheinen.⁴⁸²

⁴⁷⁸ Ähnlich insofern *Bettermann*, Richterliche Normenkontrolle als negative Gesetzgebung, DVBl. 1982, 91 (91), der die gegenseitige Präjudizierungsgefahr der betroffenen Bürger zumindest für solche Fälle ausgeschlossen sieht, in denen eine – außerhalb des Individualrechtsschutzes stehende und somit bzgl. der subjektiven öffentlichen Rechte neutrale – Behörde den Antrag stellt. Die hier interessierenden Umweltvereinigungen haben wohl nicht die gleiche Entfernung zum Bürger wie Behörden, vertreten jedoch gleichermaßen keine Individualinteressen.

⁴⁷⁹ Für den Bereich der Verfassungstheorie *Kersten*, Die Notwendigkeit der Zuspitzung, 2020, S. 56 ff.

⁴⁸⁰ Dazu oben → B) II.

⁴⁸¹ Dazu oben → B) III.

⁴⁸² Vgl. *Guckelberger/Mitschang*, Klagerecht der Umweltvereinigungen gegen Kfz-Typengenehmigung, NJW 2022, 3747 (3748); *Guckelberger*, Aarhus-Konvention und Unionsrecht als prägende Faktoren für die Verbandsklage im UmwRG, NuR 2020, 149 (150); *Pernice*, Umweltvölker- und europarechtliche Vorgaben zum Verbandsklage- recht und das System des deutschen Verwaltungsrechtsschutzes, JZ 2015, 967 (970); *Breuer*, Die Klagebefugnis von Umweltverbänden unter Anpassungsdruck des Völker- und Europarechts, VERW 2012, 171 (185); *Pache*, Tatbestandliche Abwägung und Beurteilungsspielraum, 2001, S. 178 ff. m.w.N.

1. Wettbewerb des Rechts

In einem ersten Schritt soll kurz umrissen werden, inwieweit im Umweltprozessrecht eine wettbewerbsmäßige Dynamik herrscht.

a) Umweltrecht als marktfähiges Produkt

Wettbewerb ist nicht auf das klassische Wirtschaften mit Waren und Dienstleistungen beschränkt.⁴⁸³ Auch das Recht als solches wird in der Literatur mit einem Produkt verglichen, das den allgemein bekannten Marktmechanismen von Angebot und Nachfrage unterliegt. Nach diesem Verständnis kann gute, d.h. interessengerechte und zugleich praktikable Rechtssetzung dazu führen, dass sich Vorhabenträger bevorzugt einem bestimmten Rechtssystem unterwerfen, sodass andere Normgeber, die sich den gleichen tatsächlichen Regelungsbedürfnissen gegenübersehen, sich dieses Recht zum Vorbild nehmen und ihre eigene Rechtssetzung daran orientieren, um auf die Bedürfnisse von Vorhabenträgern einzugehen. So entsteht eine wettbewerbsähnliche⁴⁸⁴ Dynamik, bei der die verschiedenen Normgeber ein Interesse daran haben (können), ein möglichst erfolgreiches Produkt – im vorliegenden Fall ein möglichst praktikables Umweltprozessrecht – anzubieten.

Wettbewerb kann dabei in vertikalen, voneinander abhängigen Strukturen (z.B. zwischen der EU und den Rechtsordnungen ihrer Mitgliedstaaten oder zwischen dem Bund und den Ländern) stattfinden, oder horizontal zwischen gleichermaßen gestaltungsberechtigten Teilrechtsordnungen (z.B. zwischen den Mitgliedstaaten der EU oder zwischen den Bundesländern).⁴⁸⁵ Von einem solchen horizontalen Wettbewerb ist vorliegend auszugehen, wenn im Mehrebenensystem der EU die Mitgliedstaaten die sich aus der Aarhus-Konvention und ihrer unionsrechtlichen Bestätigung ergebenden Verpflichtungen unterschiedlich umsetzen. Auch wenn diese Vorgaben zu einem großen

⁴⁸³ Grzeszick, Hoheitskonzept – Wettbewerbskonzept, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2006, § 78 Rn. 14 ff.

⁴⁸⁴ Nach Peters, Wettbewerb von Rechtsordnungen, VVDStRL 69 (2009), S. 7 (25) ist das Konzept des Wettbewerbskreislaufs mit Selektionsdruck und Selektionsgenauigkeit zwar nicht ohne Weiteres auf das Verhältnis zwischen Staat und Bürger übertragbar, kann aber trotzdem einen analytischen Nutzen bringen.

⁴⁸⁵ Giegerich, Wettbewerb von Rechtsordnungen, VVDStRL 69 (2009), S. 57 (75 ff.).

Teil zwingend sind, so bleibt den Mitgliedstaaten doch ein gewisser Umsetzungsspielraum, sodass sich ihre umweltrechtlichen Vorschriften unterscheiden werden. Dieser Gestaltungsbereich ist es, in dem zwischen den Mitgliedstaaten ein Wettbewerb stattfindet. Innerhalb dieses Wettbewerbs ist auch die Praktikabilität des Umweltrechts ein maßgebender Faktor.⁴⁸⁶ Dabei kann insbesondere der Gewährleistungsgrad der Rechtssicherheit das Umweltrecht als Ganzes stabilisieren.⁴⁸⁷

Regelfall in der Praxis ist dabei weniger der sog. Makrowettbewerb zwischen ganzen Rechtssystemen, sondern eher der sog. Mikrowettbewerb zwischen einzelnen Rechtsinstituten und Rechtskonzepten.⁴⁸⁸ Denn für die Investitionsentscheidung der Vorhabenträger können ganz spezifische Einzelaspekte ausschlaggebend sein. So ist es z.B. denkbar, dass nicht ein *allgemein* möglichst praktikables und in materieller Hinsicht interessengerecht ausgewogenes Umweltrecht gewünscht wird, sondern primär ein möglichst *rechtssicheres* und somit berechenbares Umweltrecht mit Investitionssicherheit, ungeachtet anderer Parameter wie etwa möglichst günstiger materieller Genehmigungsvoraussetzungen. Durch das Entwickeln einer möglichst sachgerechten Lösung für mehr Rechtssicherheit i.S.e. Standortvorteils (sei es über den Anwendungsbereich des UmwRG, über Klagefristen, oder über eine Rechtskrafterstreckung) wäre es möglich, mehr Vorhabenträger anzuziehen.

b) Produktwahl durch Vorhabenträger

Der Wettbewerb wird dadurch erzeugt, dass die Vorhabenträger eine bestimmte Jurisdiktion als Produkt wählen.⁴⁸⁹ Am einfachsten möglich und daher am ausgeprägtesten ist dieses Verhalten in den wirtschaftsrelevanten Bereichen des *Privatrechts*, wo die Unternehmen

⁴⁸⁶ Giegerich, Wettbewerb von Rechtsordnungen, VVDStRL 69 (2009), S. 57 (71 Fn. 80).

⁴⁸⁷ Vgl. Germelmann, in: Gärditz (Hrsg.), VwGO, 2. Aufl. 2018, § 121 Rn. 8.

⁴⁸⁸ Giegerich, Wettbewerb von Rechtsordnungen, VVDStRL 69 (2009), S. 57 (71).

⁴⁸⁹ Giegerich, Wettbewerb von Rechtsordnungen, VVDStRL 69 (2009), S. 57 (63, 68).

echte Exit-Optionen vorfinden. Im Bereich der *öffentlich-rechtlichen* Regulierung gestaltet sich die Rechtswahl schwieriger, da hier das Territorialitätsprinzip gilt und somit ein physischer Exit nötig ist.⁴⁹⁰ Eine wettbewerbsähnliche Dynamik zeigt sich daher – anders als im Zivilrecht – nicht in Bezug auf die freie Auswahl einer bestimmten Rechtsordnung für ein konkretes Vorhaben. Denn umweltrelevante Vorhaben sind örtlich nicht beliebig platzierbar, hängen vielmehr vom konkreten örtlichen Bedarf, ihrer Akzeptanz, ihrer konkreten technischen Realisierbarkeit o.Ä. ab. Der Vorhabenträger kann seine Rechtswahl nur durch Abwanderung in ein anderes Land treffen.

An dieser Stelle ist bewusst zu machen, dass das primäre Interesse des Vorhabenträgers – eines privatwirtschaftlichen Unternehmers – nicht darin besteht, die Bevölkerung an einem bestimmten Ort mit einer bestimmten Infrastruktur zu versorgen, sondern darin, sich wirtschaftlich zu betätigen. Insoweit ist in der heutigen internationalisierten Wirtschaftswelt mit niedrigen Mobilitätskosten für Finanzkapital⁴⁹¹ nicht auf ein konkretes Vorhaben an einem bestimmten Ort abzustellen, sondern auf die übergeordnete Investitionsentscheidung, ein gleichartiges Vorhaben *irgendwo*, d.h. an einem erst noch zu konkretisierenden Ort zu errichten. Branchenspezifisch interessierte Vorhabenträger, für die ein reibungsloses Genehmigungsverfahren mit überschaubaren Risiken in potenziellen Rechtsschutzverfahren von hoher Priorität ist, können hier verleitet sein, ihr Vorhaben nicht in Deutschland, sondern stattdessen im Ausland zu errichten, wo die Bedingungen in Sachen Rechtssicherheit günstiger sind. Insoweit besteht daher auch im Umweltprozessrecht eine zumindest mittelbare bzw. indirekte Wettbewerbsdynamik zwischen den Rechtsordnungen.

⁴⁹⁰ Giegerich, Wettbewerb von Rechtsordnungen, VVDStRL 69 (2009), S. 57 (71 ff.); den Zusammenhang ablehnend Peters, Wettbewerb von Rechtsordnungen, VVDStRL 69 (2009), S. 7 (25).

⁴⁹¹ Peters, Wettbewerb von Rechtsordnungen, VVDStRL 69 (2009), S. 7 (17 ff.).

2. Bedarf nach Attraktivitätssteigerung

Die Vorteile einer Steigerung der Rechtssicherheit sowie einer Verfahrensbeschleunigung wären in diesen Zeiten absolut gefragt. Dies hat bereits die Darstellung zur Interessenlage von Vorhabenträgern ergeben.⁴⁹² Gerade im internationalen Vergleich befindet sich Deutschland in Sachen Wettbewerbsfähigkeit in einer relativ prekären Lage und hat dringenden Aufholbedarf.⁴⁹³ Die lange Verfahrensdauer,⁴⁹⁴ das unberechenbare Verbandsklagerecht und die ausufernde Bürokratie erweisen sich als gerade bei Großprojekten als massive Investitionshemmnisse, die eine Investitionsflucht bewirken. Diese Investitionsflucht hat inzwischen ein so großes Ausmaß angenommen, das sie teilweise schon als Deindustrialisierung bezeichnet wird.⁴⁹⁵

Im Bereich des Umweltprozessrechts könnte die Steigerung der Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Deutschland – die von den Regierungsparteien zumindest vorgeblich beabsichtigt⁴⁹⁶ wird – durch eine quantitative Verkürzung der Rechtsschutzmöglichkeiten und die damit verbundene Verkürzung der potenziellen Verfahrensdauer und

⁴⁹² Siehe oben → B) II. und → B) III.

⁴⁹³ ZWE – Leibnitz-Zentrum für europäische Wirtschaftsforschung, Deutschland ist der große Verlierer im Standortwettbewerb, v. 16.1.2023, <https://www.zew.de/das-zew/aktuelles/deutschland-ist-der-grosse-verlierer-im-standortwettbewerb>; Greive, Deutschland stürzt im Standortwettbewerb 2022 ab, Handelsblatt v. 23.1.2023, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/zew-ranking-deutschland-stuerzt-im-standortwettbewerb-2022-ab-/28921022.html>.

⁴⁹⁴ Zur durchschnittlichen Verfahrensdauer vor dem BVerwG siehe <https://www.bverwg.de/de/pm/2022/16>; vor dem OVG *Destatis*, Fachserie 10 Reihe 2.4, Rechtspflege – Verwaltungsgerichte 2021, 2022, S. 85 ff., <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publikationen/Downloads-Gerichte/verwaltungsgerichte-2100240217004.html>; vor dem VG *Destatis*, Fachserie 10 Reihe 2.4, Rechtspflege – Verwaltungsgerichte 2021, 2022, S. 23 ff.

⁴⁹⁵ Otte, „Der Beginn der Deindustrialisierung“: Firmen ziehen so viel Geld aus Deutschland ab wie noch nie und investieren im Ausland, Business Insider v. 3.7.2023, <https://www.businessinsider.de/wirtschaft/deindustrialisierung-geldabfluss-aus-deutschland-fuer-investitionen-so-hoch-wie-nie-iw/>; Fröndhoff/Greive/Meiritz/Olk, Schleichende Investitionsflucht – Standort Deutschland in Gefahr, Handelsblatt v. 27.6.2023, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/iw-studie-schleichende-investitionsflucht-standort-deutschland-in-gefahr/29225468.html>.

⁴⁹⁶ Koalitionsvertrag zwischen SPD, Grünen und FDP für die 20. Legislaturperiode, S. 50, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf.

Erhöhung von Rechtssicherheit erfolgen. Dazu sollen die Regelungsvorschläge des nächsten Kapitels einen Beitrag leisten.

3. Deutscher „Vorbehalt“ zur Aarhus-Konvention

Das deutsche Interesse an einer Steigerung der Verfahrensbeschleunigung hat die Bundesregierung im Übrigen bereits bei Unterzeichnung der Aarhus-Konvention bekundet. Dem Vertragswerk ist die folgende Erklärung beigefügt:

„The text of the Convention raises a number of difficult questions regarding its practical implementation in the German legal system which it was not possible to finally resolve during the period provided for the signing of the Convention. These questions require careful consideration, including a consideration of the legislative consequences, before the Convention becomes binding under international law. The Federal Republic of Germany assumes that implementing the Convention through German administrative enforcement will not lead to developments which counteract efforts towards deregulation and speeding up procedures.“⁴⁹⁷

Was genau sich aus diesem „Vorbehalt“ ableiten lässt, ist unklar. Bereits die Rechtsnatur dieser Erklärung als echter völkerrechtlicher Vorbehalt ist ungeklärt. Nach Art. 2 Abs. 1 lit. d WVRK „bedeutet ‚Vorbehalt‘ eine wie auch immer formulierte oder bezeichnete, von einem Staat bei der Unterzeichnung, Ratifikation, Annahme oder Genehmigung eines Vertrags oder bei dem Beitritt zu einem Vertrag abgegebene einseitige Erklärung, durch die der Staat bezweckt, die Rechtswirkung einzelner Vertragsbestimmungen in der Anwendung auf diesen Staat auszuschließen oder zu ändern.“ Insoweit ist vorliegend problematisch, dass die obenstehende Erklärung mit den Formulierungen „a number of difficult questions“ und „before the Convention [as a whole] becomes binding under international law“ als Generalvorbehalt formuliert ist, der sich nicht lediglich auf einzelne Vertragsbestimmungen, sondern auf die gesamte Konvention bezieht.

⁴⁹⁷ Erklärung abrufbar unter https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=_en.

Der Vorbehalt ist daher wohl zu allgemein gefasst.⁴⁹⁸ Aus ihm wird nicht klar, welcher Teil der Aarhus-Konvention genau verbindlich werden soll. Sachgerechter wäre es daher gewesen, nicht die gesamte Konvention unter einen Vorbehalt zu stellen, sondern die Konvention erst gar nicht zu ratifizieren, bis die dort genannte unbestimmte Vielzahl an schwierigen Fragen („a number of difficult questions“) beantwortet ist.

Des Weiteren ist festzustellen, dass, sofern es sich um einen Vorbehalt handeln sollte, dieser jedenfalls unzulässig ist. Hierzu ist Art. 19 WVRK zu beachten:

„Art. 19 WVRK [Anbringen von Vorbehalten]

Ein Staat kann bei der Unterzeichnung, Ratifikation, Annahme oder Genehmigung eines Vertrags oder beim Beitritt einen Vorbehalt anbringen, sofern nicht

- a) der Vertrag den Vorbehalt verbietet
- b) der Vertrag vorsieht, daß nur bestimmte Vorbehalte gemacht werden dürfen, zu denen der betreffende Vorbehalt nicht gehört, oder
- c) in den unter Buchstabe a oder b nicht bezeichneten Fällen der Vorbehalt mit Ziel und Zweck des Vertrags unvereinbar ist.“

Eine Unzulässigkeit nach Art. 19 lit. a und b WVRK kommt nicht zwar in Betracht, da die Aarhus-Konvention selbst keine Aussage zur Zulässigkeit von Vorbehalten trifft. Allerdings dürfte die Unzulässigkeit aus Art. 19 lit. c WVRK folgen, da die obenstehende Erklärung „mit Ziel und Zweck des Vertrags unvereinbar“ ist: Die Aarhus-Konvention stellt hinsichtlich der Einführung des Verbandsklagerechts bereits konzeptionell eine offensichtliche Erweiterung des Rechtsschutzes und damit *notwendigerweise* auch eine – zumindest potenzielle – Verzögerung des Rechtsschutzverfahrens

⁴⁹⁸ Vgl. *Schmahl*, in: Stern/Sodan/Möstl (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Aufl. 2022, § 61 Rn. 43.

dar. Es handelt sich somit nicht nur bei der Erweiterung des Rechtsschutzes, sondern auch bei der damit einhergehenden Verzögerung um den Wesenskern der Konvention. Daher ist es widersprüchlich, gegen genau diesen Wesenskern bzw. dessen unvermeidliche Kehrseite („developments which counteract efforts towards deregulation and speeding up procedures“) wiederum einen Vorbehalt aufzunehmen.

Der Umgang mit einem unzulässigen Vorbehalt ist umstritten,⁴⁹⁹ jedoch führen die vorliegenden Begleitumstände in jedem Fall zur vorbehaltlosen Anwendung der Konvention für Deutschland: Zum einen führt die tatsächlich erfolgte Transformation in nationales Recht gem. Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG im Ergebnis zur vorbehaltlosen Anwendung der Aarhus-Konvention.⁵⁰⁰ Dies bestätigt ferner auch die Wertung des Art. 20 Abs. 4 lit. c WVRK, wonach der Vorbehalt durch mindestens eine andere Vertragspartei angenommen werden muss⁵⁰¹ – was im Falle des deutschen Beitritts zur Aarhus-Konvention nicht ersichtlich ist. Für eine vorbehaltlose Anwendung spricht schließlich auch der Umstand, dass der obenstehende Vorbehalt im Bundesgesetzblatt nicht mitveröffentlicht wurde.⁵⁰² Der Vorbehalt ist daher auch mangels förmlicher Bestätigung gem. Art. 23 Abs. 2 WVRK unwirksam.⁵⁰³

Gleichwohl ist die obenstehende Erklärung nicht völlig bedeutungslos. Mit ihr hat sich Deutschland zumindest rechtspolitisch vorfestgelegt, die Aarhus-Konvention mit Rücksicht auf die zugleich geplante Deregulierung und Verfahrensbeschleunigung im Umweltrecht möglichst zurückhaltend umzusetzen. Die aktuelle Gestalt des UmwRG bietet insoweit noch Raum für Rechtsschutzverkürzungen.

⁴⁹⁹ Vgl. v. *Arnauld*, Völkerrecht, 5. Aufl. 2023, Rn. 224 ff.; *Krajewski*, Völkerrecht, 3. Aufl. 2023, § 4 Rn. 63 ff.

⁵⁰⁰ Vgl. v. *Arnauld*, Völkerrecht, 5. Aufl. 2023, Rn. 228.

⁵⁰¹ *Heintschel von Heinegg*, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 7. Aufl. 2018, § 17 Rn. 16.

⁵⁰² Vgl. BGBl. 2006 II, S. 1251.

⁵⁰³ Vgl. *Heintschel von Heinegg*, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 7. Aufl. 2018, § 17 Rn. 9.

Kap. 5: Anpassungsvorschläge für den Gesetzgeber

Im vorliegenden Kapitel sollen nun drei konkrete Vorschläge zur Abschaffung von Mehrfachprüfungen unterbreitet werden. Danach werden noch kleinere sonstige Anpassungen im Bereich des UmwRG vorgeschlagen, die sich im Laufe der Untersuchung als sachgerecht herausgestellt haben.

A) Abschaffung von Mehrfachprüfungen

I. Rechtskrafterstreckung auf unbeteiligte Umweltvereinigungen

Für die Abschaffung von Mehrfachprüfungen kommt zunächst eine Anpassung des Instituts der Rechtskraft in Betracht.

1. Vorbemerkungen zur Rechtskraft

Rechtskraft sorgt für Rechtssicherheit und ist damit ein zentrales Element des Rechtsstaates. Der Umwelt-Rechtsbehelf mag als objektives Beanstandungsverfahren für die Einhaltung des objektiven Rechts sorgen. Daran ist in einem Rechtsstaat dem Grunde nach nichts auszusetzen. Jedoch darf dieses Ziel nicht um jeden Preis verfolgt werden, denn materielle Gerechtigkeit ist weder im Individualrechtsschutz noch im überindividuellen Umweltrechtsschutz das höchste Gut eines Rechtsstaates.⁵⁰⁴ Auf der höchsten Hierarchieebene der Staatsgrundsätze rangieren vielmehr auch noch andere Ausprägungen des Rechtsstaatsprinzips, wie etwa die vorliegend interessierende Rechtssicherheit⁵⁰⁵ (und die damit verbundene Prozessökonomie⁵⁰⁶). Zu Gunsten der Rechtssicherheit im Bereich des Rechtsschutzes hat der Gesetzgeber – neben der hier (noch)

⁵⁰⁴ *Papier*, Justizgewährungsanspruch, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2010, § 176 Rn. 20; *Detterbeck*, Streitgegenstand und Entscheidungswirkungen im Öffentlichen Recht, 1995, S. 90; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 20 Rn. 150; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), GG, 17. Aufl. 2022, Art. 20 Rn. 109 f.

⁵⁰⁵ *Wöckel*, in: Eyermann (Hrsg.), VwGO, 16. Aufl. 2022, § 121 Rn. 4; *Germelmann*, in: Gärditz (Hrsg.), VwGO, 2. Aufl. 2018, § 121 Rn. 6, 11.

⁵⁰⁶ Vgl. *Hyckel*, Prozessökonomie – Theorie und Methodik effizienter Rechtserkenntnis im Verwaltungsprozess, 2020, S. 371; *Bier/Steinbeiß-Winkelmann*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO, 44. EL 2023, § 65 Rn. 6.

nicht interessierenden Bestandskraft⁵⁰⁷ von Verwaltungsakten – vor allem das Institut der Rechtskraft vorgesehen.⁵⁰⁸ Das BVerfG hat seine Funktion folgendermaßen umrissen: „Funktion der Rechtskraft richterlicher Entscheidungen ist es, durch die Maßgeblichkeit und Rechtsbeständigkeit des Inhalts der Entscheidung über den Streitgegenstand für die Beteiligten und die Bindung der öffentlichen Gewalt an die Entscheidung die Rechtslage verbindlich zu klären und damit dem Rechtsfrieden zwischen den Beteiligten zu dienen, ihnen insbesondere zu ermöglichen, ihr Verhalten gemäß dieser Rechtslage einzurichten. *Dieser Sinn der Rechtskraft wird verfehlt, wenn die Entscheidung die Rechtslage nicht klärt.*“⁵⁰⁹

Genau Letzteres ist beim Umwelt-Rechtsbehelf jedoch der Fall: Die Rechtslage wird durch das verfahrensabschließende Urteil im Falle der Möglichkeit zur wiederholten Einlegung eines Umwelt-Rechtsbehelfs mit abweichender Entscheidung gerade *nicht* letztverbindlich geklärt. Damit wird also der Sinn der Rechtskraft verfehlt, sodass eine Anpassung dieses Rechtsinstituts sinnvoll erscheint.

Die Tatsache, dass die materielle Gerechtigkeit nicht das höchste Gut ist, zeigt, dass der Umfang der Geltungsansprüche von materieller Gerechtigkeit auf der einen Seite und Rechtssicherheit auf der anderen Seite von der Verfassung nicht vorgegeben ist, sondern nach den Besonderheiten des jeweiligen Normgeflechts jeweils neu abgewogen werden kann. Insoweit hat sich der Gesetzgeber mit dem bisher geltenden Institut der Rechtskraft auf ein bestimmtes Niveau an Rechtssicherheit festgelegt. Dieses Niveau wurde bei Einführung der VwGO auf die Interessenlage beim Individualrechtsschutz zugeschnitten und seither nicht mehr angetastet. Da nun aber seit der Einführung des konzeptionell neuartigen Verbandsklagerechts neue Interessen und Bedürfnisse aufgetaucht sind, liegt es im Auftrag des

⁵⁰⁷ Siehe dazu unten → II.

⁵⁰⁸ Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 102. EL 2023, Art. 20 (VII. Rechtsstaat) Rn. 101.

⁵⁰⁹ BVerfG, Beschl. v. 31.01.1978 – 2 BvL 8/77, juris Rn. 41 (Hervorhebung nicht im Original); vgl. Papier, Justizgewährungsanspruch, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2010, § 176 Rn. 20.

Rechtsstaatsprinzips, beim Gewährleistungsgrad der Rechtssicherheit nachzujustieren.⁵¹⁰

Die herkömmliche Beschränkung der Rechtskraft auf die Verfahrensbeteiligten ist bei objektiven Beanstandungsverfahren nicht sachgerecht.⁵¹¹ Erst wenn sich die Rechtskraft auf *alle* potenziell klagebefugten Umweltvereinigungen erstreckt, ist ein wiederholter Umwelt-Rechtsbehelf in jedem Fall (wegen entgegenstehender Rechtskraft) unzulässig und damit ein sachgerechter Gewährleistungsgrad der Rechtssicherheit wiederhergestellt. Daher soll hier eine Rechtskrafterstreckung von Entscheidungen über Umwelt-Rechtsbehelfe auf *alle* klagebefugten Umweltvereinigungen vorgeschlagen werden.

Nicht erforderlich ist es hingegen, die Entscheidung mit Allgemeinverbindlichkeit auszustatten. Im Ergebnis würde dies zwar ebenfalls alle Umweltvereinigungen an einem wiederholten Umwelt-Rechtsbehelf hindern. Allerdings würde eine Allgemeinverbindlichkeit auch in den Individualrechtsschutz hineinragen und damit über das untersuchungsgegenständliche Ziel hinausschießen.

2. Gestaltungsmöglichkeiten

Soll sich die Rechtskraft auch auf andere Personen als die Parteien des Rechtsstreits erstrecken, müsste dies Rechtskrafterstreckung gesetzlich ausdrücklich angeordnet sein.⁵¹²

a) Regelung in der VwGO

Eine Möglichkeit wäre es, die Rechtskrafterstreckung in der VwGO zu platzieren. Dies wäre insofern sachgerecht, als § 121 VwGO das Institut der Rechtskraft für die Verwaltungsgerichtsbarkeit abschließend regelt. Eine Ergänzung dieser Norm wäre daher naheliegend. Es könnte hierfür innerhalb des § 121 VwGO eine neue Nr. 3 geschaffen werden, womit sich die folgende synoptische Darstellung ergäbe:

⁵¹⁰ Vgl. oben → Kap. 4 B) II. 2.

⁵¹¹ Nolte, Die Eigenart des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, 2015, S. 195

⁵¹² Deterbeck, Streitgegenstand und Entscheidungswirkungen im Öffentlichen Recht, 1995, S. 93.

§ 121 VwGO-E [Rechtskraft]

Rechtskräftige Urteile binden, soweit über den Streitgegenstand entschieden worden ist,

- 1. die Beteiligten und ihre Rechtsnachfolger ~~und~~,*
- 2. im Fall des § 65 Abs. 3 die Personen, die einen Antrag auf Beiladung nicht oder nicht fristgemäß gestellt haben- und*
- 3. im Fall von Rechtsbehelfen nach § 2 UmwRG jede nach diesem Gesetz klagebefugte Vereinigung.*

Die Formulierung „jede nach diesem Gesetz klagebefugte Vereinigung“ ist möglichst allgemein gehalten. Eine andere Formulierung wie bspw. „jede nach § 3 UmwRG anerkannte Vereinigung“ wäre nach teleologischer Auslegung möglicherweise ebenfalls ausreichend, ließe jedoch zumindest vom Wortlaut her solche Vereinigungen außen vor, die nach § 2 Abs. 2 S. 1 UmwRG bei Einlegung des Rechtsbehelfs *noch* nicht anerkannt sind oder nach § 2 Abs. 2 S. 2 UmwRG nur als anerkannt *gelten*.

b) Regelung im UmwRG

Eine andere Möglichkeit wäre es, die Rechtskrafterstreckung im Spezialgesetz selbst, d.h. im UmwRG zu platzieren. Dies wäre insofern sachgerecht, als dann alle Vorschriften, die die VwGO für den überindividuellen Umweltrechtsschutz modifizieren, am selben Ort – im UmwRG – versammelt wären. Fraglich ist, welcher Ort sich innerhalb des UmwRG für die Regelung anbietet.

Eine Erweiterung des § 1 UmwRG („Anwendungsbereich“), insbesondere des Mehrfachklageverbots scheidet aus, da sich eine Rechtskrafterstreckung rechtstechnisch nicht auf den Anwendungsbereich bezieht. Genauso scheidet eine Erweiterung des § 2 UmwRG („Rechtsbehelfe von Vereinigungen“) aus, denn eine Rechtskrafterstreckung bezieht sich streng genommen nicht auf Rechtsbehelfe von Vereinigungen: Es ist nicht ein Rechtsbehelf selbst, der rechtskräftig wird, sondern die *Entscheidung über* den Rechtsbehelf. Alle übrigen Paragraphen (einschließlich der

Überleitungsvorschrift des § 8 UmwRG) beziehen sich jeweils auf verschiedene Einzelaspekte des Rechtsbehelfsverfahrens. Die Rechtskrafterstreckung hingegen bezieht sich richtigerweise nicht auf das Verfahren, sondern auf die das Verfahren abschließende Gerichtsentscheidung. Daher müsste die Regelung am Schluss des Gesetzes platziert werden. Es könnte dazu ein neuer § 9 UmwRG nach sprachlichem Vorbild des § 121 VwGO geschaffen werden, wobei sich bspw. die folgende synoptische Darstellung ergäbe:

§ 9 UmwRG-E [Rechtskraft]

Rechtskräftige Urteile binden, soweit über den Streitgegenstand entschieden worden ist, unbeschadet des § 121 der Verwaltungsgerichtsordnung jede nach diesem Gesetz klagebefugte Vereinigung.

II. Vereinheitlichung der Klagefrist

Des Weiteren kommt eine Lösung im Bereich der Bestandskraft (der Verwaltungsentscheidungen) in Betracht. Ein Verwaltungsakt wird bestandskräftig, wenn die Klagefrist abläuft.⁵¹³ Das wiederum bedeutet, dass eine Klage unzulässig wird. Damit dient die Bestandskraft ebenfalls der Rechtssicherheit im Bereich des Rechtsschutzes.⁵¹⁴ Auch diesem Rechtsinstitut misst das BVerfG daher eine hohe Bedeutung für die Rechtssicherheit bei: „Im Bereich des Rechtsschutzes dienen neben dem Institut der Rechtskraft [...] in erster Linie prozessuale Fristen der Rechtssicherheit. An der Bestandskraft von Verwaltungsakten besteht ein vergleichbares rechtsstaatliches, in der Rechtssicherheit begründetes Interesse. [...] Dieses Erfordernis gebietet es auch, daß überall dort, wo Akte mit dem Anspruch rechtlicher Verbindlichkeit gesetzt werden, *den Betroffenen möglichst schnell Gewißheit* über das für sie Verbindliche zuteil werde. Dies gilt zumal im Verwaltungsrecht. Es ist weithin von der Möglichkeit hoheitlich-verbindlicher Rechtsgestaltung und -feststellung gekennzeichnet. *Gerade in einem*

⁵¹³ Meissner/Schenk, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO, 44. EL 2023, § 74 Rn. 3.

⁵¹⁴ Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 102. EL 2023, Art. 20 (VII. Rechtsstaat) Rn. 101.

Staat, der so weitgehend rechtlicher Kontrolle unterstellt ist, ist es unabdingbar, daß die Bestandskraft seiner Verwaltungsakte binnen angemessener Fristen eintritt, soll er nicht handlungsunfähig werden und damit der Freiheit aller Abbruch getan werden. Gibt die Rechtsordnung der Verwaltungsbehörde die Möglichkeit, durch Hoheitsakt für ihren Bereich das im Einzelfall rechtlich Verbindliche festzustellen, zu begründen oder zu verändern, so besteht auch ein verfassungsrechtliches Interesse daran, seine Bestandskraft herbeizuführen. Dieser Bestandskraft des Verwaltungsakts kommt, wenn auch auf anderer Ebene, vergleichbare Bedeutung für die Rechtssicherheit zu wie der Rechtskraft der gerichtlichen Entscheidung. Die Fristen für Widerspruch und Klage in Bezug auf Verwaltungsakte sind ebenso Instrumente zur Gewährleistung von Rechtssicherheit wie die Fristen für Rechtsmittel gegen gerichtliche Entscheidungen.“⁵¹⁵

Für eine Lösung im Bereich der Bestandskraft müssten daher die vereinigungsspezifischen, „schlummernden“ Einlegungsfristen⁵¹⁶ für den Umwelt-Rechtsbehelf abgeschafft werden. Die Einlegungsfristen müssten dazu vereinigungsübergreifend synchronisiert, d.h. für alle Vereinigungen gleichzeitig in Gang gesetzt werden. Sachgerecht wären „objektive Fristen im objektiven Beanstandungsverfahren“.

1. Ausweitung der öffentlichen Bekanntgabe

Die Einlegungsfrist für den Umwelt-Rechtsbehelf – im Regelfall in Gestalt der Anfechtungsklage – beginnt nach § 74 Abs. 1 S. 2 VwGO mit der *Bekanntgabe* der Verwaltungsentscheidung. Für eine vereinigungsübergreifende Synchronisierung des Fristbeginns müsste die Bekanntgabe für alle Vereinigungen hinsichtlich sämtlicher Klagegegenstände vereinheitlicht werden.

Die rechtssichersten in Frage kommenden Bekanntgabeformen sind die Zustellung nach § 41 Abs. 5 VwVfG und die öffentliche

⁵¹⁵ BVerfG, Beschl. v. 20.4.1982 – 2 BvL 26/81, juris Rn. 58 (Hervorhebungen nicht im Original).

⁵¹⁶ Siehe oben → Kap. 2 B).

Bekanntmachung nach § 41 Abs. 3 VwVfG. Da jedoch eine (Massen-) Zustellung *aller* rechtsbehelfsfähigen Verwaltungsentscheidungen an *alle* klagebefugten Umweltvereinigungen aus praktischen Gründen offensichtlich ausscheidet, kommt vorliegend nur eine öffentliche Bekanntgabe in Betracht.

Für einige Klagegegenstände⁵¹⁷ (z.B. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, 2 UmwRG) ist die öffentliche Bekanntmachung ohnehin bereits zwingend vorgesehen. Nach diesem Vorbild könnte man das Erfordernis einer öffentlichen Bekanntmachung flächendeckend auf alle Klagegegenstände nach § 1 Abs. 1 UmwRG ausdehnen.

2. UmwRG als Regelungsort

Aus Gründen der Rechtsklarheit läge es nahe, das Erfordernis einer öffentlichen Bekanntmachung für die einzelnen Verwaltungsentscheidungen im jeweiligen Fachrecht zu platzieren, also dort, wo auch die Erteilung der Zulassung und ihre Bekanntgabe ohnehin schon geregelt sind. Dies gilt zumindest, solange § 1 Abs. 1 UmwRG auch weiterhin nach dem Enumerationsprinzip funktioniert. Es würde jedoch zahlreiche Einzeländerungen erforderlich machen, weil das fachrechtliche Spektrum im Umweltrecht sehr breit ist und dementsprechend viele zu ändernde Fachgesetze existieren.

Die stetige – ggf. auch richterrechtliche – Erweiterung des Katalogs möglicher Klagegegenstände macht es zudem schwer vorhersehbar, ob eine bisher für nicht klagbar gehaltene Kategorie von Verwaltungsentscheidungen nach Einlegung eines (dann zunächst unzulässigen) Umwelt-Rechtsbehelfs nicht doch als klagbar eingestuft wird. So unterläge zumindest die erste so angegriffene Verwaltungsentscheidung eines bestimmten Fachrechts so lange nicht einer Pflicht zur Öffentlichen Bekanntgabe, bis diese Pflicht im weiteren Verlauf in das entsprechende Fachgesetz eingefügt wird.

⁵¹⁷ Siehe dazu → Kap. 2 B) II. 3. a).

Daher wäre es sachgerecht, das Erfordernis einer öffentlichen Bekanntgabe für alle Klagegegenstände zentral im UmwRG selbst zu platzieren.

3. Sachdienlichkeit einer sog. „Bekanntgabe auf Antrag“

Da eine flächendeckende *allgemeine* Bekanntgabepflicht jedoch praktische Probleme aufwerfen würde, bietet es sich an, die herkömmliche bloße Pflicht zur öffentlichen Bekanntgabe zu modifizieren.

a) Schwierige Bestimmbarkeit der betroffenen Verwaltungsentscheidungen

Ein erstes praktisches Problem wäre die Unbestimmtheit des Erfordernisses einer öffentlichen Bekanntgabe, wenn die Liste der klagbaren Verwaltungsentscheidungen nach § 1 UmwRG nicht bloß verlängert wird, sondern wenn tatsächlich eine Generalklausel⁵¹⁸ in das Gesetz eingefügt wird. Aus der Generalklausel selbst heraus wäre nicht eindeutig bestimmbar, welche Verwaltungsentscheidungen nach dem UmwRG anfechtbar sind und dementsprechend öffentlich bekanntgegeben werden müssten. Die Generalklausel müsste daher bereits präventiv für potenziell aufkommende Rechtsschutzersuchen gewissermaßen rückwärts konkretisiert werden, um für die so gefundenen Kategorien von Verwaltungsentscheidungen das Erfordernis einer öffentlichen Bekanntgabe zu antizipieren und in die entsprechenden Fachgesetze einzufügen.

b) Hoher Verwaltungsaufwand

Des Weiteren wäre es auch fraglich, ob eine zwingende öffentliche Bekanntgabe *aller* so gefundener, (lediglich potenzieller) Klagegegenstände nicht einen unangemessen hohen Mehraufwand für die Verwaltung bedeuten würde, gerade wenn am Ende regelmäßig nur einige wenige Vorhaben tatsächlich beklagt werden.

⁵¹⁸ Siehe dazu → Kap. 2 B) VI.

c) **Modell der öffentlichen „Bekanntgabe auf Antrag“**

Daher wäre ein Mittelweg sachgerecht, auf dem eine öffentliche Bekanntgabe nur je nach Einzelfall durchgeführt wird.

Die Umweltvereinigungen wären hierbei nicht einzubinden, da sie im Gerichtsverfahren auf der gegnerischen Seite stehen und an einer möglichst langen Klagefrist interessiert sind. Sie werden nicht unbedingt im Voraus ankündigen, welche Vorhaben sie beklagen wollen, um sich alle Möglichkeiten offen – d.h. die Einlegungsfristen möglichst lang – zu halten.

Die Vorhabenträger und oft auch die Behörden hingegen dürften an der Monatsfrist für „kritische“ Vorhaben regelmäßig interessiert sein. Welche Vorhaben kritisch sind, d.h. potenziell beklagt werden, und welche Prozessrisiken sich daraus ergeben, können sie selbst am besten einschätzen. Daher sollten *sie* über die Durchführung einer öffentlichen Bekanntgabe entscheiden. So wäre sichergestellt, dass die aufwändigere öffentliche Bekanntgabe nicht blind und flächendeckend, sondern nur für solche Vorhaben durchgeführt wird, bei denen sie sich auch effektiv auswirkt. Dem Vorhabenträger sollte daher das Recht gewährt werden, eine öffentliche Bekanntgabe im Einzelfall für seine Vorhabenzulassung zu verlangen. Genauso sollte der zuständigen Behörde das Recht gewährt werden, eine öffentliche Bekanntgabe im Einzelfall von Amts wegen durchzuführen.

4. Gestaltungsmöglichkeit

Wegen der hohen Bedeutung und des ungewöhnlichen Charakters einer solchen Vorschrift wäre hierfür ein eigenständiger Paragraph innerhalb des UmwRG sinnvoll. Dieser könnte folgendermaßen lauten:

§ 1a UmwRG-E [Öffentliche Bekanntmachung]

(1) ¹Eine Entscheidung, die unter § 1 Abs. 1 fallen kann, kann öffentlich bekannt gemacht werden. ²Auf Antrag des Begünstigten ist sie öffentlich bekannt zu machen.

(2) ¹Die öffentliche Bekanntmachung wird dadurch bewirkt, dass der verfügende Teil der Entscheidung und die Rechtsbehelfsbelehrung im amtlichen Veröffentlichungsblatt der zuständigen Behörde und außerdem im Internet bekannt gemacht werden; auf Auflagen ist hinzuweisen. ²Nach der öffentlichen Bekanntmachung können die Entscheidung und ihre Begründung bis zum Ablauf der Rechtsbehelfsfrist von klagebefugten Umweltvereinigungen schriftlich oder elektronisch angefordert werden; darauf ist in der öffentlichen Bekanntmachung hinzuweisen. ³Die §§ 20 und 23 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) gelten entsprechend.

(3) Fachrechtliche Vorschriften zur Bekanntgabe bleiben unberührt.

Abs. 1 enthält in S. 1 das Recht der Behörde, die öffentliche Bekanntgabe von Amts wegen vorzunehmen und in S. 2 das Recht des Vorhabenträgers, die öffentliche Bekanntgabe zu verlangen. Der Regelungsvorschlag bezieht sich nicht nur auf Entscheidungen, die gemäß der Enumeration unstreitig unter § 1 Abs. 1 fallen, sondern auch für Entscheidungen, die unter § 1 Abs. 1 fallen *können*. Diese (aus der Klagebefugnis entlehnte) Formulierung erfasst alle Verwaltungsentscheidungen, für die eine Eröffnung des Anwendungsbereichs des UmwRG nicht von vornherein ausgeschlossen erscheint und trägt damit der o.g. möglichen Fortentwicklung des Katalogs klagbarer Verwaltungsentscheidungen (z.B. im Zuge richterrechtlicher Rechtsfortbildung) und der Unbestimmtheit einer möglichen Generalklausel Rechnung. Des Weiteren sollte die Vorschrift mit Blick auf die künftige Hinzunahme von Produktzulassungen anstelle von „Vorhabenträger“ die Formulierung des „Begünstigten“ verwenden. Dieser Begriff würde dann insofern passender erscheinen, als ein Vorhabenträger in der Regel mit einem „Vorhaben“, d.h. einer Anlage mit festem Ortsbezug assoziiert wird, was bei Produkten gerade nicht der Fall ist.

Abs. 2 fungiert als Auffangregelung für Verwaltungsentscheidungen, für die die öffentliche Bekanntgabe (noch) nicht fachgesetzlich vorgeschrieben ist und antizipiert damit auch künftige Weiterentwicklungen des Katalogs in § 1 Abs. 1 UmwRG. Abs. 2 ist weitgehend an § 74 Abs. 5 VwVfG, § 27 Abs. 1 UVPG und § 10 Abs. 8, 3 BImSchG angelehnt. Der Verweis auf §§ 20, 23 UVPG trägt möglichen Geheimhaltungsinteressen Rechnung.

Abs. 3 stellt klar, dass das Modell des § 1a eventuell bestehende Bekanntgabevorschriften des Fachrechts nicht verdrängt, sondern lediglich ergänzt.

5. Objektivierung des Fristbeginns bei Bekanntgabefehlern

Da auch bei dieser neuartigen Bekanntgabeform Fehler in der praktischen Ausführung freilich nicht ausgeschlossen sind, sollte ergänzend dazu auch der in § 2 Abs. 3 UmwRG angeordnete vereinigungsspezifische Fristbeginn objektiviert werden. Dies ist nun deutlich weniger dringend, da die wichtigsten Anwendungsfälle der „schlummernden“ Einlegungsfristen bereits durch die Möglichkeit zur öffentlichen „Bekanntgabe auf Antrag“ beseitigt würden. Ist eine Verwaltungsentscheidung nämlich (ordnungsgemäß) öffentlich bekannt gemacht, ist § 2 Abs. 3 UmwRG nicht mehr anwendbar. Gleichwohl wäre es noch immer sachgerecht, das vereinigungsspezifische Element der Frist durch ein objektives, vereinigungsübergreifendes Element zu ersetzen. Die damit angesprochene Passage („nachdem die Vereinigung von der Entscheidung Kenntnis erlangt hat oder hätte erlangen können“) in § 2 Abs. 3 S. 1 UmwRG sollte insoweit auf *alle* klagebefugten Umweltvereinigungen abstellen. Es ergäbe sich die folgende synoptische Darstellung:

§ 2 UmwRG-E [Rechtsbehelfe von Vereinigungen]

(3) ¹Ist eine Entscheidung nach § 1 Absatz 1 Satz 1 nach den geltenden Rechtsvorschriften weder öffentlich bekannt gemacht noch der Vereinigung bekannt gegeben worden, so müssen

Widerspruch oder Klage binnen eines Jahres erhoben werden, nachdem ~~die~~ eine klagebefugte Vereinigung von der Entscheidung Kenntnis erlangt hat oder hätte erlangen können.
(...)

III. Einschränkung des Anwendungsbereichs des UmwRG

Schließlich kommt noch eine Modifizierung des Anwendungsbereichs des UmwRG in Betracht.

Es böte sich dazu an, den Anwendungsbereich des Mehrfachklageverbots auf Verwaltungsentscheidungen auszudehnen, die durch einen erfolglosen Anfechtungs-Umwelt-Rechtsbehelf bestätigt wurden (oder deren Erlass durch einen erfolglosen Verpflichtungs-Umwelt-Rechtsbehelf abgelehnt wurde).⁵¹⁹ Damit würde die Funktionsweise der Rechtskraft nachgeahmt und wiederholte Anfechtungs-Umwelt-Rechtsbehelfe wären mangels Klagebefugnis unzulässig. Für eine solche Lösung ergäbe sich die folgende synoptische Darstellung:

§ 1 UmwRG-E [Anwendungsbereich]

(1) ... ⁴Die Sätze 1 und 2 gelten nicht, wenn eine Entscheidung im Sinne dieses Absatzes auf Grund einer Entscheidung in einem verwaltungsgerichtlichen Streitverfahren erlassen worden ist oder Gegenstand eines Umwelt-Rechtsbehelfs war, über den bereits entschieden wurde.

IV. Vor- und Nachteile der Regelungsvorschläge

1. Rechtskrafterstreckung auf unbeteiligte Umweltvereinigungen

a) Nachteil

Die Rechtssicherheit, die der Vorhabenträger über eine Rechtskrafterstreckung erhält, tritt erst dann ein, wenn über einen Umwelt-Rechtsbehelf entschieden wird. Wenn ein solcher jedoch vorerst nicht erhoben wird, kann dies unbestimmte Zeit in Anspruch

⁵¹⁹ Siehe dazu oben → Kap. 4 C) I. 3.

nehmen. Das Phänomen der „schlummernden“ Einlegungsfristen bleibt von der Rechtskrafterstreckung nämlich unberührt. Es ließe sich nur über eine Modifizierung der Fristen selbst beseitigen.

b) Vorteil

Der Vorteil einer Rechtskrafterstreckung wäre, dass nach einer erfolglosen Prinzipalkontrolle eines Plans oder Programms auch weitere Inzidentprüfungen in allen potenziell noch folgenden Umwelt-Rechtsbehelfen präjudiziert wären. Die Rechtskrafterstreckung ist insoweit die einzige Lösung, mit der wiederholte Inzidentprüfungen nach bereits stattgefundener Prinzipalkontrolle verhindert werden könnten. Eine Abschaffung von wiederholten Inzidentprüfungen über eine Vereinheitlichung der Klagefrist oder über eine Einschränkung des Anwendungsbereichs wäre hingegen nicht möglich, da bei Rechtsbehelfen, bei denen sich das Problem einer Inzidentkontrolle stellen kann, der Plan oder das Programm selbst nicht Verfahrensgegenstand ist, sondern die auf ihm beruhende Einzel-Verwaltungsentscheidung.

2. Vereinheitlichung der Klagefrist

a) Nachteil

Der Nachteil einer Vereinheitlichung der Klagefrist wäre, dass sich damit die Möglichkeit wiederholter Inzidentprüfungen eines Plans oder Programms nach bereits stattgefundener Prinzipalkontrolle nicht beseitigen lässt.

b) Vorteil

Die Vereinheitlichung der Klagefrist hätte den Vorteil, dass mit ihr das Phänomen der „schlummernden“ Einlegungsfristen beseitigt würde. Der Vorhabenträger würde dann – sofern er von der Möglichkeit der „Bekanntgabe auf Antrag“ Gebrauch gemacht hat – sicher wissen, ab wann genau ein Umwelt-Rechtsbehelf nicht mehr zulässig ist. Die Rechtssicherheit würde für ihn nicht erst mit einer ersten rechtskräftigen Entscheidung über einen Umwelt-Rechtsbehelf eintreten, sondern auch dann, wenn überhaupt kein Umwelt-Rechtsbehelf eingelegt wird. Wenn der Vorhabenträger die öffentliche

Bekanntgabe jedoch nicht verlangt und es infolgedessen zu „schlummernden“ Einlegungsfristen kommt, wären diese „selbstverschuldet“.

3. Einschränkung des Anwendungsbereichs

a) Nachteil

Eine Einschränkung des Anwendungsbereichs über eine Erweiterung des Mehrfachklageverbots hätte ebenfalls den Nachteil, dass sich damit die Möglichkeit wiederholter Inzidentprüfungen eines Plans oder Programms nach bereits stattgefundener Prinzipalkontrolle nicht beseitigen lässt. Das Mehrfachklageverbot regelt nämlich „lediglich“ den Anwendungsbereich des UmwRG und vermag insoweit nur den zulässigen Verfahrensgegenstand zu steuern. Würde ein Plan oder Programm wegen bereits abgewiesener Prinzipalkontrolle unter die vorgeschlagene Erweiterung des Mehrfachklageverbots fallen, würde dies lediglich bewirken, dass der Plan oder das Programm nicht erneut Verfahrensgegenstand sein kann. Dies würde nur eine erneute Prinzipalkontrolle ausschließen, nicht aber eine Inzidentkontrolle. Bei einer Inzidentkontrolle ist nämlich der inzident überprüfte Plan oder das inzident überprüfte Programm nicht Verfahrensgegenstand. Hier zeigt sich i.Ü. einmal mehr, dass das Mehrfachklageverbot die Funktionsweise der Rechtskraft zwar nachahmt, es aber in dogmatischer Hinsicht doch von ihr zu unterscheiden ist.

Des Weiteren wird auch hier das Phänomen der „schlummernden“ Einlegungsfristen nicht behoben. Die Rechtssicherheit tritt somit erst dann ein, wenn tatsächlich über einen ersten Umwelt-Rechtsbehelf entschieden wird.

b) Vorteil

Der Vorteil einer Einschränkung des Anwendungsbereichs wäre darin zu sehen, dass dies die minimalinvasivste Lösung ist. Da es sich lediglich um eine geringfügige Erweiterung des ansonsten bereits etablierten Mehrfachklageverbots handelt, wäre eine tatsächliche Änderung für den Gesetzgeber wohl einfacher durchführbar, als dies

bei den neuartigen Konzepten der Rechtskrafterstreckung oder der Einführung einer „Bekanntgabe auf Antrag“ der Fall wäre.

4. Ergebnis

Die Einschränkung des Anwendungsbereichs vereint in sich die jeweiligen Nachteile der anderen beiden Lösungen. Es ist also die nachteilhafteste Lösung und hat zudem keinen echten regelungstechnischen, sondern nur einen gesetzgebungspraktischen Vorteil.

Bei den anderen beiden Lösungen ist der Einen Vorteil jeweils der Anderen Nachteil: Die Vereinheitlichung der Klagefrist hat den Vorteil, dass der Vorhabenträger die Dauer seiner Rechtsunsicherheit exakt bestimmen kann. Die Rechtskrafterstreckung hat hingegen den Vorteil, dass sie auch wiederholte Inzidentprüfungen auszuschließen vermag.

Vorzugswürdig erscheint daher eine Kombination von Rechtskrafterstreckung und Vereinheitlichung der Klagefrist. Nur so kann das im Verlauf der Untersuchung aufgezeigte Problemspektrum vollständig behoben und damit die Rechtssicherheit für Vorhabenträger umfassend gesichert werden.

B) Weitere Anpassungen

Gemäß dem sekundären Untersuchungsziel, das UmwRG von einigen Widersprüchen und Unübersichtlichkeit zu befreien, sollen im Folgenden noch weitere Anpassungsvorschläge ergänzt werden, die sich im Verlauf der Untersuchung als sinnvoll herausgestellt haben.

1. § 2 Abs. 4 S. 2 Hs. 2 UmwRG

Es wurde gezeigt, dass § 2 Abs. 4 S. 1 Hs. 2 UmwRG („und der Verstoß Belange berührt, die zu den Zielen gehören, die die Vereinigung nach ihrer Satzung fördert“) die letzte Vorschrift innerhalb des Gesetzes ist, die das gerichtliche Prüfungsprogramm anhand spezifischer Umstände aufseiten der Umweltvereinigungen bestimmt.⁵²⁰ Es wurde ferner gezeigt, dass diese Vorschrift in völkerrechtlicher Hinsicht fragwürdig und im Übrigen auch nicht effektiv ist, da die Umweltvereinigungen

⁵²⁰ Siehe oben → Kap. 3 A) II.

diese Umstände, namentlich ihre Satzungsklausel, nach Belieben geradezu taktisch steuern können. Um dem Anspruch an ein objektives Beanstandungsverfahren gerecht zu werden, sollte dieses „subjektivierende“ Element gestrichen werden. Es ergäbe sich die folgende synoptische Darstellung:

§ 2 UmwRG-E [Rechtsbehelfe von Vereinigungen]

(4) ¹Rechtsbehelfe nach Absatz 1 sind begründet, soweit

1. die Entscheidung nach § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und 2 oder deren Unterlassen gegen Rechtsvorschriften verstößt, die für diese Entscheidung von Bedeutung sind, oder

2. die Entscheidung nach § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2a bis 6 oder deren Unterlassen gegen umweltbezogene Rechtsvorschriften verstößt, die für diese Entscheidung von Bedeutung sind,

~~und der Verstoß Belange berührt, die zu den Zielen gehören, die die Vereinigung nach ihrer Satzung fördert.~~

2. § 4 Abs. 3 S. 2 UmwRG

Im Bereich der Verfahrensfehler sollte der anerkannt völker- bzw. unionsrechtswidrige § 4 Abs. 3 S. 2 UmwRG, der nach der Rechtsprechung des BVerwG mittlerweile ohnehin gegen seinen eigentlichen Wortlaut entsprechend unionsrechtskonform ausgelegt wird und daher gegenstandslos geworden ist,⁵²¹ gestrichen werden. Es ergäbe sich die folgende synoptische Darstellung:

§ 4 UmwRG-E [Verfahrensfehler]

(3) ¹Die Absätze 1 bis 2 gelten für Rechtsbehelfe von

1. Personen gemäß § 61 Nummer 1 der Verwaltungsgerichtsordnung und Vereinigungen gemäß § 61 Nummer 2 der Verwaltungsgerichtsordnung sowie

⁵²¹ Siehe oben → Kap. 3 A) III.

2. Vereinigungen, die die Anforderungen des § 3 Absatz 1 oder des § 2 Absatz 2 erfüllen.

~~²Auf Rechtsbehelfe von Personen und Vereinigungen nach Satz 1 Nummer 1 ist Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 mit der Maßgabe anzuwenden, dass die Aufhebung einer Entscheidung nur verlangt werden kann, wenn der Verfahrensfehler dem Beteiligten die Möglichkeit der gesetzlich vorgesehenen Beteiligung am Entscheidungsprozess genommen hat.~~

3. § 7 Abs. 3, 4 UmwRG

Die letzten noch verbliebenen Präklusionstatbestände innerhalb des UmwRG werden mit einer strikten Unterscheidung zwischen Art. 9 Abs. 2 AK und Art. 9 Abs. 3 AK begründet. Da diese Unterscheidung jedoch nicht tragfähig ist,⁵²² sollte die Präklusion komplett aus dem UmwRG entfernt werden. Dies läuft der untersuchungsgegenständlichen Stoßrichtung (zu Gunsten von Vorhabenträgern) zwar entgegen, da diese ja von den Präklusionstatbeständen gerade profitieren. Allerdings sollen die Rechtmäßigkeit des UmwRG und dessen dogmatische Sauberkeit insoweit Vorrang genießen.

Dazu gehören insbesondere die materiellen Präklusionsvorschriften und -verweise in § 7 Abs. 3 und 4 UmwRG. Es ergäbe sich die folgende synoptische Darstellung:

§ 7 UmwRG-E [Besondere Bestimmungen für Rechtsbehelfe gegen bestimmte Entscheidungen]

~~(3) ¹Hat eine Vereinigung im Sinne des § 4 Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 in einem Verfahren nach § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 Gelegenheit zur Äußerung gehabt, ist sie im Verfahren über den Rechtsbehelf nach Absatz 2 mit allen Einwendungen ausgeschlossen, die sie im Verfahren nach § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 nicht oder nach den geltenden Rechtsvorschriften nicht rechtzeitig geltend gemacht hat, aber~~

⁵²² Siehe oben → Kap. 3 A) IV.1. e).

~~hätte geltend machen können.²Satz 1 gilt nicht für Verfahren zur Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Bebauungsplänen nach § 10 des Baugesetzbuches.~~

~~(4)(3) Im Rechtsbehelfsverfahren gegen eine Entscheidung nach § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 2b findet § 73 Absatz 4 Satz 3 bis 6 des Verwaltungsverfahrensgesetzes, auch in den Fällen seines Absatzes 8, keine Anwendung.~~

4. § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 UmwRG

Auch die präkludierende Zulässigkeitsvoraussetzung des § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 lit. b UmwRG⁵²³ könnte dann aus dem Gesetz entfernt werden. Da der verbleibende § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 lit. a UmwRG keinen eigenständigen Regelungsgehalt hat,⁵²⁴ bietet sich eine Streichung von § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 UmwRG insgesamt an. Es ergäbe sich die folgende synoptische Darstellung:

§ 2 UmwRG-E [Rechtsbehelfe von Vereinigungen]

(1) ¹Eine nach § 3 anerkannte inländische oder ausländische Vereinigung kann, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung gegen eine Entscheidung nach § 1 Absatz 1 Satz 1 oder deren Unterlassen einlegen, wenn die Vereinigung

1. geltend macht, dass eine Entscheidung nach § 1 Absatz 1 Satz 1 oder deren Unterlassen Rechtsvorschriften, die für die Entscheidung von Bedeutung sein können, widerspricht; und

2. geltend macht, in ihrem satzungsgemäßen Aufgabenbereich der Förderung der Ziele des Umweltschutzes durch die Entscheidung nach § 1 Absatz 1 Satz 1 oder deren Unterlassen berührt zu sein; und

⁵²³ Siehe zu dieser oben → Kap. 3 A) IV. 1. c) Fn. 156.

⁵²⁴ Siehe oben → Kap. 3 A) Fn. 106.

~~3. im Falle eines Verfahrens nach~~

~~a) § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 2b zur Beteiligung
berechtigt war;~~

~~b) § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 zur Beteiligung berechtigt war
und sie sich hierbei in der Sache gemäß den geltenden
Rechtsvorschriften geäußert hat oder ihr entgegen den
geltenden Rechtsvorschriften keine Gelegenheit zur Äußerung
gegeben worden ist.~~

5. § 2 Abs. 3 S. 1 UmwRG

Des Weiteren wurde gezeigt, dass der die Einlegungsfrist regelnde § 2 Abs. 3 S. 1 UmwRG einen Passus („nach den geltenden Rechtsvorschriften“) enthält, der keine rechtstechnische Bedeutung hat.⁵²⁵ Dieser Passus sollte ebenfalls zum Zwecke der Normhygiene gestrichen werden. Es ergäbe sich die folgende synoptische Darstellung:

§ 2 UmwRG-E [Rechtsbehelfe von Vereinigungen]

(3) ¹Ist eine Entscheidung nach § 1 Absatz 1 Satz 1 ~~nach den geltenden Rechtsvorschriften~~ weder öffentlich bekannt gemacht noch der Vereinigung bekannt gegeben worden, so müssen Widerspruch oder Klage binnen eines Jahres erhoben werden, nachdem die Vereinigung von der Entscheidung Kenntnis erlangt hat oder hätte erlangen können.

⁵²⁵ Siehe oben → Kap. 2 B) II. 2.

Kap. 6: Untersuchungsergebnisse in Thesen

Im Folgenden werden nochmals die wichtigsten Erkenntnisse dieser Untersuchung in chronologischer Reihenfolge zusammengefasst:

1. Möglichkeit von Mehrfachprüfungen

Im überindividuellen Umweltrechtsschutz kann sich durch die wiederholte Einlegung von Umwelt-Rechtsbehelfen (durch verschiedene Umweltvereinigungen) die Situation ergeben, dass ein- und dieselbe Verwaltungsentscheidung i.S.d. § 1 Abs. 1 UmwRG mehrfach durch das Gericht zu überprüfen ist (→ S. 7 ff.). Die drei relevanten Zulässigkeitsvoraussetzungen, anhand derer sich die Möglichkeit der wiederholten Überprüfung derselben Verwaltungsentscheidung bemisst, sind die entgegenstehende Rechtskraft, die Klagebefugnis und die Klagefrist (→ S. 7 ff.).

a) Drittanfechtungsrechtsbehelfe

Im Fall der wiederholten Einlegung von Drittanfechtungs-Umwelt-Rechtsbehelfen – der klassischen Klageart innerhalb des UmwRG – können Mehrfachprüfungen durch diese Zulässigkeitsvoraussetzungen nicht gänzlich verhindert werden:

Die entgegenstehende Rechtskraft schließt die wiederholte Einlegung eines Anfechtungs-Umwelt-Rechtsbehelfs gegen dieselbe Verwaltungsentscheidung nur *inter partes* aus (→ S. 13 ff.).

Die Klagebefugnis schließt die wiederholte Einlegung eines Anfechtungs-Umwelt-Rechtsbehelfs gegen dieselbe Verwaltungsentscheidung nur für solche Verwaltungsentscheidungen aus, die mittels Verpflichtungsklage erstritten wurden. Die zentrale Vorschrift ist in diesem Zusammenhang das Mehrfachklageverbot des § 1 Abs. 1 S. 4 UmwRG, welches die Rechtskraft zwar nachahmt, jedoch von ihr zu unterscheiden ist: Es regelt den Anwendungsbereich des UmwRG und damit die Klagebefugnis (→ S. 18 ff.). Das Mehrfachklageverbot sollte im Übrigen richtigerweise als „allgemeines Mehrfach-

entscheidungsverbot“ bezeichnet werden, um seinen Adressatenkreis und Verbotscharakter korrekt wiederzugeben (→ S. 20 f.).

Auch die Klagefrist schließt die wiederholte Einlegung eines Anfechtungs-Umwelt-Rechtsbehelfs (durch eine andere Umweltvereinigung) gegen dieselbe Verwaltungsentscheidung nicht in jedem Fall aus. Das Fristenregime beim Umwelt-Rechtsbehelf löst den Fristbeginn für die Einlegungsfristen nur teilweise und zudem nur unzuverlässig aus, sodass sich für bestimmte Verwaltungsentscheidungen das Phänomen der „schlummernden Einlegungsfristen“ ergibt, die nicht zu laufen beginnen. Die betreffende Verwaltungsentscheidung ist dann zeitlich unbegrenzt anfechtbar (→ S. 27 ff.). Dies liegt insbesondere an fachspezifischen Eigenheiten des Umweltrechts (→ S. 31 ff.). In diesem Zusammenhang war nebenbei auch festzustellen, dass die Wiedereinsetzung in den vorigen Stand nach § 60 VwGO auf die Einlegungsfrist des Umwelt-Rechtsbehelfs unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten problematisch erscheint (→ S. 36 ff.).

b) Drittverpflichtungsrechtsbehelfe

Die Einlegung wiederholter Drittverpflichtungs-Umwelt-Rechtsbehelfe durch Umweltvereinigungen auf Erteilung jeweils derselben – meist aufsichtsrechtlichen – Verwaltungsentscheidung wird von den Regelungen zu Klagebefugnis und Klagefrist nicht berührt und ist daher nur unter dem Aspekt der entgegenstehenden Rechtskraft, mithin nur *inter partes* ausgeschlossen (→ S. 41 f.).

c) Inzidentprüfungen

Wiederholte Inzidentprüfungen von Plänen und Programmen in Umwelt-Rechtsbehelfen sind nur nach vorhergehender Prinzipalkontrolle, und dann auch nur *inter partes* ausgeschlossen (→ S. 42 ff.).

2. Redundanz von Mehrfachprüfungen

a) Identität der Prüfprogramme

Wiederholte Überprüfungen derselben Verwaltungsentscheidung erfolgen jeweils anhand eines weitestgehend identischen Prüfungsprogramms für die Begründetheitsprüfung. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass es sich beim Umwelt-Rechtsbehelf um ein objektives Beanstandungsverfahren handelt, da alle kläger- bzw. vereinigungsspezifischen Elemente der Begründetheitsprüfung bei näherer Betrachtung erheblich relativiert werden können (→ S. 47 ff.). Dieser Umstand sollte daher unter rein sachlichen, rationalen Gesichtspunkten zu stets gleichen Verfahrensergebnissen führen.

b) Unberechenbarkeit der Entscheidungsfindung

Gleichwohl ist die richterliche Entscheidung nicht absolut voraussagbar, da selbst identische Prozesslagen aufgrund der jedem Rechtsstreit ganz allgemein inhärenten Unberechenbarkeit zu unterschiedlichen Verfahrensergebnissen führen können (→ S. 86 ff.). Gerade das Umweltrecht ist für derartige Unsicherheiten im Rahmen der freien Beweiswürdigung (→ S. 88 ff.) und des Untersuchungsgrundsatzes (→ S. 91 ff.) besonders anfällig. Hinzu kommt, dass sich für wiederholte Überprüfungen derselben Verwaltungsentscheidung eine unterschiedliche Zuständigkeit in sachlicher, geschäftsverteilungsmäßiger, und in Zukunft möglicherweise auch örtlicher Hinsicht ergeben kann, sodass verschiedene Spruchkörper über sie entscheiden (→ S. 97 ff.).

3. Interessenlage

Die Interessenlage der Akteure im überindividuellen Umweltrechtsschutz unterscheiden sich wesentlich von der im herkömmlichen Individualrechtsschutz.

a) Umweltvereinigungen

Die Schutzbedürftigkeit von Umweltvereinigungen beim Umwelt-Rechtsbehelf fällt (gegenüber dem durchschnittlichen Kläger im Individualrechtsschutz) strukturell geringer aus, da sie eine gewisse juristische Professionalität vorweisen müssen, um ihr Klagerecht überhaupt zu erlangen (→ S. 114 ff.). Ähnlich wie untereinander gleichberechtigte Prozessstandschafter treten sie mit jedem Umwelt-Rechtsbehelf für die Interessen der Öffentlichkeit ein, ohne jedoch im Innen- oder Außenverhältnis an die Prozessergebnisse der jeweils anderen gebunden zu sein (→ S. 121 ff.). Gleichzeitig ist ihr ursprünglich rein sachlich-altruistisches Selbstverständnis durch eine zunehmende Ideologisierung – gerade im Lager künftig erst noch anzuerkennender Umweltvereinigungen – gefährdet (→ S. 126 ff.).

b) Vorhabenträger

Die Schutzbedürftigkeit von Vorhabenträgern hingegen ist beim Umwelt-Rechtsbehelf (gegenüber Klagen im Individualrechtsschutz) strukturell erhöht: Erstens sind sie von Umwelt-Rechtsbehelfen direkt betroffen und finden sich damit in der verwaltungsprozessual „untypischen“ Situation wieder, ihre subjektiven öffentlichen Rechte in einem voraussetzungsarmen, objektiven Beanstandungsverfahren verteidigen zu müssen (→ S. 136 ff.). Zweitens übersteigt ihre spezifische Schutzwürdigkeit in Sachen Rechtssicherheit das aktuelle Gewährleistungsniveau, da sie sich einer unbestimmten Vielzahl von potenziellen Klägern gegenübersehen und dabei keine Möglichkeiten haben, sich durch Rechtserwerb vor einer Klage zu schützen (→ S. 144 ff.). Drittens handelt es sich bei ihren Vorhaben oft um große Infrastrukturvorhaben, wofür sie neben Rechtssicherheit in erhöhtem Maße auch auf Beschleunigung angewiesen sind (→ S. 148 ff.).

c) Staat

Zum einen hat der Staat ein prozessökonomisches Interesse an der Abschaffung von Mehrfachprüfungen. Dies lässt sich aus der rechtstechnischen Konzeption des Mehrfachklageverbots in seiner

aktuellen Gestalt ableiten (→ S. 154 ff.). Diese lässt sich nicht den Gesetzesmaterialien entnehmen, kann aber anhand der Prüfungsmaßstäbe der betreffenden Rechtsbehelfe nachvollzogen werden. In diesem Zusammenhang offenbaren sich für das Mehrfachklageverbot wiederum Regelungslücken (→ S. 156 ff.).

Ferner stellen Mehrfachprüfungen keinen Legitimationsgewinn für die betreffende Verwaltungsentscheidung dar (→ S. 160 ff.). Des Weiteren lässt sich ein rechtshistorisches Argument für die Abschaffung von Mehrfachprüfungen anführen: Entscheidungen über Normenkontrollanträge hatten nach der Urfassung des heutigen § 47 VwGO stets Allgemeinverbindlichkeit. Die spezifische Interessenlage beim Umwelt-Rechtsbehelf und dessen Nähe zum Normenkontrollantrag (als objektivem Beanstandungsverfahren) erlauben es, die Idee dieser weitreichenden Bindungswirkung auf Entscheidungen über den Umwelt-Rechtsbehelf zu übertragen (→ S. 162 ff.). Schließlich erscheint eine entsprechende Gesetzesanpassung unter dem Aspekt der steigerungsbedürftigen Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Deutschland interessengerecht (→ S. 169 ff.).

4. Anpassungsvorschläge für den Gesetzgeber

a) Abschaffung von Mehrfachprüfungen

Zur Abschaffung der aktuell bestehenden Möglichkeit von Mehrfachprüfungen kommen Maßnahmen in den Bereichen aller drei oben genannten Zulässigkeitsvoraussetzungen in Betracht:

Zum einen wird eine Rechtskrafterstreckung von Entscheidungen über Umwelt-Rechtsbehelfe auf alle Umweltvereinigungen vorgeschlagen (→ S. 177 ff.).

Weiterhin eine Vereinheitlichung der Klagefrist, um das Phänomen der „schlummernden“ Einlegungsfristen zu beheben und damit die Klagefristen aller Umweltvereinigungen gegen bestimmte Verwaltungsentscheidungen zu synchronisieren (→ S. 181 ff.). Dabei

würde es insbesondere eine neuartige „Bekanntgabe auf Antrag“ auf praxis- und interessengerechte Art und Weise ermöglichen, das Erfordernis einer (öffentlichen) Bekanntgabe für Verwaltungsentscheidungen so wenig wie möglich, aber so viel wie nötig auszuweiten und so für mehr Rechtssicherheit zu sorgen (→ S. 184 ff.).

Schließlich wird noch im Bereich der Klagebefugnis eine Einschränkung des Anwendungsbereichs des UmwRG über eine Modifizierung des Mehrfachklageverbots diskutiert, die die Rechtskraftlösung nachahmt (→ S. 188)

Im direkten Vergleich erscheint eine Kombinationslösung aus Rechtskrafterstreckung und Vereinheitlichung der Klagefrist vorzugswürdig (→ S. 188 ff.).

b) Weitere Anpassungen

Schließlich wird noch die Streichung einiger Vorschriften vorgeschlagen, die sich im Lauf der Untersuchung als nicht sachgerecht (subjektive Elemente der Begründetheitsprüfung, → S. 191 ff.), rechtlich problematisch (Präklusionstatbestände, → S. 193 ff.) oder gegenstandslos (→ S. 195) erwiesen haben.

Literaturverzeichnis

von Arnould, Andreas: Völkerrecht, 5. Aufl., Heidelberg 2023.

Arnold, Ben: Der Kampf um Aufmerksamkeit, Tagesschau v. 17.11.2023, abrufbar unter <https://www.tagesschau.de/investigativ/ldr/letztegeneration-strategie-100.html>.

Bader-Plabst, Katharina: Die Natur als Rechtssubjekt – Die neuseeländische Rechtsetzung als Vorbild für Deutschland, Wiesbaden 2024.

Balensiefen, Gotthold Alexander: Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, Kommentar, 2013.

Balensiefen, Gotthold Alexander: Umweltschadensgesetz, Kommentar, 2013.

Beckmann, Martin: Legalisierungswirkung und Bestandsschutz immissionsschutzrechtlicher Genehmigungen und ihre Bedeutung für das Umweltschadensrecht, EurUP 2020, 238–250.

Beckmann, Martin/Kment, Martin (Hrsg.): UVPG/UmwRG, Kommentar, 6. Aufl., Hürth 2023.

Berkemann, Jörg: NGO scheitern mit umweltrechtlicher Nichtigkeitsklage vor dem EuGH, ZUR 2015, 221–230.

Berkemann, Jörg: Vollkontrolle der Umweltverbandsklage! – "Empfehlung" des Compliance Committee 2013/2014 der Aarhus-Konvention, DVBl. 2015, 389–400.

Bettermann, Karl August: Richterliche Normenkontrolle als negative Gesetzgebung, DVBl. 1982, 91–95.

Bettermann, Karl August: Zur Verfassungsbeschwerde gegen Gesetze und zum Rechtsschutz des Bürgers gegen Rechtssetzungsakte der öffentlichen Gewalt, AöR 1961, 129–186.

Bettermann, Karl August: Über richterliche Normenkontrolle, ZZP 1959, 32–43.

Bickel, Heribert: Erfahrungen mit der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle – eine Zwischenbilanz, NJW 1985, 2441–2446.

Bojanowski, Axel: Die Katastrophenlüge, Die Welt v. 10.10.2023, abrufbar unter <https://www.welt.de/wissenschaft/plus247886786/Klimawandel-Die-Katastrophenluege.html>.

Breuer, Marten: Die Klagebefugnis von Umweltverbänden unter Anpassungsdruck des Völker- und Europarechts, VERW 2012, 171–205.

- Breuer, Rüdiger*: Die Kontrolle der Bauleitplanung – Analyse eines Dilemmas, NVwZ 1982, 273–280.
- Buchberger, Elisabeth*: Das Verbandsklagerecht der Umweltverbände – ein Streifzug, EurUP 2019, 377–386.
- Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*: Umgang mit Klagen und Vergleichen – Eine Handreichung für alle Untergliederungen des BUND, 1998.
- Bundesverband Deutscher Stiftungen e.V.*: Zahlen, Daten, Fakten zum deutschen Stiftungswesen, Berlin 2021, abrufbar unter https://www.stiftungen.org/fileadmin/stiftungen_org/Verband/Was_wir_tun/Publikationen/Zahlen-Daten-Fakten-zum-deutschen-Stiftungswesen.pdf.
- Bunge, Thomas*: Der Zugang zu Gerichten aufgrund des Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention, NuR 2023, 675–684.
- Bunge, Thomas*: Zur Anerkennung von Umweltverbänden: Voraussetzung der Binnendemokratie auf dem Prüfstand der Aarhus-Konvention, NuR 2022, 744–754.
- Bunge, Thomas*: Öffentlichkeitsbeteiligung nach Art. 6 und Zugang zu Gerichten nach Art. 9 Abs. 2 der Aarhus-Konvention, NuR 2021, 670–681.
- Bunge, Thomas*: UmwRG-Kommentar, 2. Aufl., Berlin 2019.
- Bunge, Thomas*: Der Anwendungsbereich der Richtlinie über die strategische Umweltprüfung (2001/42/EG) in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der EU, NuR 2017, 447–456.
- Bunge, Thomas*: Weiter Zugang zu Gerichten nach der UVP- und der Industrieemissions-Richtlinie: Vorgaben für das deutsche Verwaltungsprozessrecht, NuR 2016, 11–21.
- Bunge, Thomas*: Der Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten in Deutschland – Stand und offene Fragen, ZUR 2015, 531–542.
- Buschbaum, Henning/Reidt, Olaf*: Vorarbeiten und Betretungsrechte gem. § 44 EnWG im Energieleitungsbau, UPR 2020, 292–297.
- Chladek, Julia*: Rechtsschutzverkürzung als Mittel der Verfahrensbeschleunigung, Berlin 2022.
- Dageförde, Hans-Jürgen*: Prinzipale und inzidente Kontrolle desselben Bebauungsplanes, VerwArch 1988, 123–159.

Dauses, Manfred A. (Begr.)/Ludwigs, Markus (Hrsg.): Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, München, 59. EL Oktober 2023.

Destatis – Statistisches Bundesamt: Fachserie 10 Reihe 2.4, Rechtspflege – Verwaltungsgerichte 2021, 2022, abrufbar unter <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publikationen/Downloads-Gerichte/verwaltungsgerichte-2100240217004.html>.

Detterbeck, Steffen: Streitgegenstand und Entscheidungswirkungen im Öffentlichen Recht, Tübingen 1995.

Dienes, Karsten: Beiladung im Normenkontrollverfahren gemäß § 47 VwGO, DVBl. 1980, 672–677.

Dikaïos, Eleftherios: Überindividueller Umweltrechtsschutz am Beispiel der altruistischen Verbandsklage in der deutschen, griechischen und europäischen Rechtsordnung, Teilband I, Berlin 2018.

Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar, Band II, 3. Aufl., Tübingen 2015; Band III, 3. Aufl., Tübingen 2018.

Dürig, Günter/Herzog, Roman/Scholz, Rupert (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar, München, 102. EL August 2023.

Durner, Wolfgang: Nationale Spielräume für eine Wiedereinführung der Präklusion, VerwArch 2020, 162–200.

Durner, Wolfgang: Rechtspolitische Spielräume im Bereich der dritten Säule: Prüfungsumfang, Kontrolldichte, prozessuale Ausgestaltung und Fehlerfolgen, in: Durner/Walter (Hrsg.), Rechtspolitische Spielräume bei der Umsetzung der Aarhus-Konvention, Berlin 2005, S. 64–99.

Ehemann, Eva-Maria Isabell: Umweltgerechtigkeit, Tübingen 2020.

Epiney, Astrid/Diezig, Stefan/Pirker, Benedikt/Reitemeyer, Stefan: Aarhus-Konvention, Handkommentar, Baden-Baden 2018.

Eyermann, Erich (Begr.): Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 16. Aufl., München 2022.

- Frankfurter Allgemeine*: UN fordert besseren Schutz für Klimaaktivisten v. 26.5.2023, abrufbar unter <https://www.faz.net/aktuell/politik/un-nach-razzia-klimaaktivisten-muessen-geschuetzt-werden-18920371-p2.html>.
- Franzius, Claudio*: Verbandsklage im Umweltrecht, NuR 2019, 649–658.
- Franzius, Claudio*: Genügt die Novelle des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes den unionsrechtlichen Vorgaben?, NVwZ 2018, 219–222.
- Fredel, Alexandra*: Das Umweltverbandsklagerecht gegen Einzelzulassungen von Kraftfahrzeugen, EurUP 2018, 535–546.
- Fröndhoff, Bernd/Greive, Martin/Meiritz, Annett/Olk, Julian*: Schleichende Investitionsflucht – Standort Deutschland in Gefahr, Handelsblatt v. 27.6.2023, abrufbar unter <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/iw-studie-schleichende-investitionsflucht-standort-deutschland-in-gefahr/29225468.html>.
- Gärditz, Klaus F.*: Die Entwicklung des Umweltrechts in den Jahren 2016–2018: Rechtsschutz, Klimaschutz und Diesel in Zeiten politischer Polarisierung, ZfU 2019, 369–404.
- Gärditz, Klaus F. (Hrsg.)*: Verwaltungsgerichtsordnung mit Nebengesetzen, Kommentar, 2. Aufl., Köln 2018.
- Gärditz, Klaus F.*: Die verwaltungsprozessualen „Begleitregelungen“ des UmwRG, EurUP 2018, 158–173.
- Gärditz, Klaus F.*: Klagerechte der Umweltöffentlichkeit im Umweltrechtsbehelfsgesetz, EurUP 2010, 210–221.
- Giegerich, Thomas*: Wettbewerb von Rechtsordnungen, VVDStRL 69 (2009), S. 57–105.
- Giesberts, Herbert/Reinhardt, Amadeus/Decker, Andreas (Hrsg.)*: BeckOK BImSchG, München, 69. Edition Januar 2022.
- Gluding, Katja Viktoria*: Kollektiver und überindividueller Rechtsschutz im Zivil- und Verwaltungsprozessrecht, Baden-Baden 2020.
- Gräf, Manuel*: Subjektive öffentliche Verfahrensrechte unter dem Einfluss des Unionsrechts, Tübingen 2020.

- Greive, Martin:* Deutschland stürzt im Standortwettbewerb 2022 ab, Handelsblatt v. 23.1.2023, abrufbar unter <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/zew-ranking-deutschland-stuerzt-im-standortwettbewerb-2022-ab-/28921022.html>.
- Gröhn, Kerstin:* Die Anerkennung von Umweltvereinigungen – ein Rechtsinstitut zwischen Verwaltungskontrolle, Qualitätssicherung und Öffentlichkeitsbeteiligung, NuR 2019, 225–233.
- Groß, Thomas:* Die Klagebefugnis als gesetzliches Regulativ des Kontrollzugangs, VERW 2010, 349–377.
- Grzeszick, Bernd:* Hoheitskonzept – Wettbewerbskonzept, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band IV § 78 (S. 367–394), 3. Aufl., Heidelberg 2006.
- Guckelberger, Annette:* Update in Sachen Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, NuR 2024, 73–83.
- Guckelberger, Annette:* Beschleunigung per Gesetz – über Sinn und Sinnhaftigkeit der Legalplanung, NuR 2023, 361–369.
- Guckelberger, Annette:* Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz und weitere Überlegungen zur Beschneidung des Umweltrechtsschutzes, NuR 2020, 805–815.
- Guckelberger, Annette:* Die Begründetheit von Umweltrechtsbehelfen von Verbänden seit der UmwRG-Novelle 2017, NuR 2020, 655–662.
- Guckelberger, Annette:* Die Erweiterung der umweltrechtsbehelfsfähigen Gegenstände auf dem Prüfstand, NuR 2020, 217–227.
- Guckelberger, Annette:* Aarhus-Konvention und Unionsrecht als prägende Faktoren für die Verbandsklage im UmwRG, NuR 2020, 149–157.
- Guckelberger, Annette/Mitschang, Ella:* Klagerecht der Umweltvereinigungen gegen Kfz-Typengenehmigung, NJW 2022, 3747–3750.
- Hammer, Gerhard:* Bedenken gegen die Verbandsklage im öffentlichen Recht, GewArch 1978, 14–17.
- Heinze, Lukas/Wolff, Amadeus:* Die faktische Klagebegründungsfrist des § 6 UmwRG bei Nachbarklagen gegen Zulassungsentscheidungen, NVwZ 2022, 931–936.
- Hinzen, Constanze Martina:* Plankontrolle durch Umweltverbände, Berlin 2023.

- Hofmann, Hans:* Beschleunigung von Infrastrukturprojekten für den Klimaschutz durch schnelle Verwaltungsgerichtsverfahren? – Zur bedingten Tauglichkeit des Gesetzesprojektes, DVBl. 2023, 643–648.
- Hyckel, Jonas:* Prozessökonomie – Theorie und Methodik effizienter Rechtserkenntnis im Verwaltungsprozess, Baden-Baden 2020.
- Ipsen, Knut (Hrsg.):* Völkerrecht, 7. Aufl., München 2018.
- Jarass, Hans D./Kment, Martin:* Baugesetzbuch, Kommentar, 3. Aufl., München 2022.
- Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo (Hrsg.):* Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 17. Aufl., München 2022.
- Kaiser, Robert:* Zur Aufklärungspflicht im Verwaltungsstreitverfahren, VerwArch 2020, 120–131.
- Kaniess, Nicolai:* Der Streitgegenstandsbegriff in der VwGO, Berlin 2012.
- Kappes, Christiane:* Stellschrauben der Planungsbeschleunigung: Standardisierung und gerichtliche Kontrollen, UPR 2023, 89–95.
- Kaspar, Johannes:* Volle Härte oder volles Verständnis? – Zur Sanktionierung von Klima-Aktivist:innen durch die Strafgerichte (Manuskript), in: Juristische Fakultät der Universität Augsburg (Hrsg.), Die Klimakrise und das Recht (noch nicht erschienen).
- Kaspar, Johannes:* Sentencing Guidelines versus freies tatrichterliches Ermessen – Brauchen wir ein neues Strafzumessungsrecht?, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Verhandlungen des 72. Deutschen Juristentages (Leipzig 2018), Band I: Gutachten, München 2018, S. C1–C129.
- Kaufmann, Marcel:* Untersuchungsgrundsatz und Verwaltungsgerichtsbarkeit, Tübingen 2002.
- Kehlbach, Christoph/Schwartz, Kolja:* „Letzte Generation“ – eine kriminelle Vereinigung?, Tagesschau v. 24.5.2023, abrufbar unter <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/razzien-letzte-generation-102.html>.
- Kerschnitzki, Arvid:* „Klimakleber“ als Nachweis der Verfassungswidrigkeit des § 240 StGB, JuWissBlog v. 9.1.2023, abrufbar unter <https://www.juwiss.de/1-2023/>.
- Kersten, Jens:* Das ökologische Grundgesetz, München 2022.
- Kersten, Jens:* Die Notwendigkeit der Zuspitzung, Berlin 2020.

- Klein, Francesca Mascha:* Verbandsklagerecht bei Wiedernutzbarmachung von Braunkohletagebauen, NuR 2023, 536–539.
- Klinger, Remo:* An den Deutschen Bundestag Betreff: Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, ZUR 2023, 449–450.
- Klinger, Remo:* Novelle des Umweltrechtsschutzes – Der große Wurf?, ZUR 2016, 449–450.
- Kment, Martin (Hrsg.):* Energiewirtschaftsgesetz, Kommentar, 3. Aufl., Baden-Baden 2024.
- Kment, Martin:* Status des Einzelnen im Umweltrecht, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Band IV § 105 (S. 537–582), Heidelberg 2022.
- Kment, Martin:* Faktische Grenzen judikativer Kontrolle und eingeforderte Maßstabdsbildung in der (Nicht-)Wissensgesellschaft, EurUP 2020, 317–328.
- Kment, Martin:* Auslegung und Fortbildung des EU-Rechts durch den EuGH, in: Kment (Hrsg.), Der Einfluss des Europäischen Gerichtshofs auf das Umwelt- und Infrastrukturrecht, Tübingen 2020, S. 1–23.
- Kment, Martin:* Rechtsbehelfe von Umweltvereinigungen, NVwZ 2018, 921–928.
- Kment, Martin:* Die Umweltverfassungsbeschwerde – Unionsrechtlich erzwungener Rechtsschutz von Umweltverbänden gegen die gesetzliche Standortwahl eines atomaren Endlagers, in: Kment (Hrsg.), Das Zusammenwirken von deutschem und europäischem Öffentlichem Recht, Festschrift für Hans D. Jarass zum 70. Geburtstag, München 2015, S. 301–318.
- Kment, Martin:* Der ewige Patient: die Umweltverbandsklage – Einblicke in eine lange Krankenakte und neue Therapieansätze, UPR 2013, 41–47.
- Kment, Martin:* Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln, Tübingen 2010.
- Kment, Martin/Borchert, Sophie:* Künstliche Intelligenz und Algorithmen in der Rechtsanwendung, München 2022.
- Kment, Martin/Pleiner, Tom:* Abschnittsbildung bei energiewirtschaftlichen Streckenplanungen, Tübingen 2013.
- Koch, Alexander:* Die Prozessökonomie als Auslegungskriterium der Zivilprozessordnung, Berlin 2014.
- Koch, Hans-Joachim:* Die Verbandsklage im Umweltrecht, NVwZ 2007, 369–379.

- Köck, Wolfgang*: Beschleunigung durch Rechtsvereinfachung, ZUR 2023, 470–476.
- Köck, Wolfgang*: Zur Parallelität von Wassernutzungsrechten und Windnutzungsrechten, ZUR 2017, 684–689.
- Korbmacher, Andreas*: Aktuelle Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Umweltrecht, NVwZ 2023, 945–950.
- Korbmacher, Raphael*: Wind ist ganz anders!, ZUR 2018, 277–281.
- Krajewski, Markus*: Völkerrecht, 3. Aufl., Baden-Baden 2023.
- Krüger, Ralf M.*: Rechtsschutz nach dem UmwRG, in: Kerkmann/Fellenberg (Hrsg.), Naturschutzrecht in der Praxis, 3. Aufl., Berlin 2021, S. 635–683.
- Lamfried, Daniel*: Neuere Rechtsprechung zur Anerkennung von Umwelt- und Naturschutzvereinigungen, ZUR 2020, 288–295.
- Lamfried, Daniel*: Die Anerkennung von Umwelt- und Naturschutzvereinigungen in der behördlichen Praxis, DVBl. 2020, 609–617.
- Landmann, Robert/Rohmer, Gustav (Begr.)*, Umweltrecht, Kommentar, München, 102. EL September 2023.
- Langstädtler, Sarah*: Effektiver Umweltrechtsschutz in Planungskaskaden, in: Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.), Dokumentation zur 44. Wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V. (Leipzig 2021), Berlin 2023, S. 153–176.
- Lechner, Hans/Zuck, Rüdiger*: Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar, 8. Aufl., München 2019.
- Lee, Philipp I.*: Die Geburtsstunde der heimlichen Präklusion, EurUP 2017, 62–74.
- Lorenzen, Jacqueline*: Materielle Präklusion im deutschen Umwelt- und Planungsrecht, NVwZ 2022, 674–680.
- Lütke, Stefan/Ewer, Wolfgang (Hrsg.)*: Bundesnaturschutzgesetz, 2. Aufl., München 2018.
- von Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Begr.)*: Grundgesetz, Kommentar, Band 1–3, 7. Aufl., München 2018.
- Marquard, Maria*: Klagebegründungsfrist und innerprozessuale Präklusion: § 6 UmwRG in der Praxis NVwZ 2019, 1162–1166.

- Marx, Manfred:* Die Notwendigkeit und Tragweite der Untersuchungsmaxime in den Verwaltungsprozeßgesetzen (VwGO, SGG, FGO), Frankfurt a.M. 1985.
- Meitz, Christoph:* Umfang und Verhältnis der Rechtsbehelfe von Umwelt- und Naturschutzvereinigungen – die Auswirkungen der Reform 2010, ZUR 2010, 563–570.
- Merkur.de:* Giga-Factory in Brandenburg: Tesla-Chef Elon Musk schimpft auf deutsche Bürokratie v. 12.8.2021, abrufbar unter <https://www.merkur.de/wirtschaft/tesla-chef-elon-musk-elektro-auto-giga-factory-bau-verzoegerung-gruenheide-90917496.html>.
- Meyer, Klaus:* Die verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle (II), in: Ule (Hrsg.), Zehn Jahre Verwaltungsgerichtsordnung, Berlin 1970, S. 161–184.
- Meyer-Ladewig, Jens:* Zur beabsichtigten Reform des § 47 VwGO, DVBl. 1976, 204–210.
- Michl, Fabian:* Die Umweltverbandsklage nach dem Regierungsentwurf zur Anpassung des UmwRG an europa- und völkerrechtliche Vorgaben, NuR 2016, 543–551.
- Möllers, Christoph:* Die drei Gewalten, Göttingen 2008.
- von Münch, Ingo/Kunig, Philip (Begr.),* Grundgesetz, Kommentar, Band 2, 7. Aufl., München 2021.
- Naturschutzbund Deutschland:* Stellungnahme des NABU zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich des Bundesministeriums der Justiz v. 12.9.2022, abrufbar unter https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzgebung/Stellungnahmen/2022/0912_Stellungnahme_NABU_Beschl_Verfahren.pdf?__blob=publicationFile&v=3.
- Neue Richtervereinigung:* Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich v. 12.9.2022, abrufbar unter https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzgebung/Stellungnahmen/2022/0912_Stellungnahme_NRV_Beschl_Verfahren.pdf?__blob=publicationFile&v=3.
- Nolte, Jakob:* Die Eigenart des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, Tübingen 2015.
- Otte, Romanus:* „Der Beginn der Deindustrialisierung“: Firmen ziehen so viel Geld aus Deutschland ab wie noch nie und investieren im Ausland, Business Insider v. 3.7.2023, abrufbar unter <https://www.businessinsider.de/wirtschaft/deindustrialisierung-geldabfluss-aus-deutschland-fuer-investitionen-so-hoch-wie-nie-iw/>.

- Pache, Eckhard*: Tatbestandliche Abwägung und Beurteilungsspielraum, Tübingen 2001.
- Paetow, Stefan*: Erfahrungen mit der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle – eine Zwischenbilanz, NVwZ 1985, 309–316.
- Papier, Hans-Jürgen*: Rechtsschutzgarantie gegen die öffentliche Gewalt, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band VIII § 177 (S. 507–554), 3. Aufl., Heidelberg 2010.
- Papier, Hans-Jürgen*: Justizgewährungsanspruch, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band VIII § 176 (S. 491–506), 3. Aufl., Heidelberg 2010.
- Papier, Hans-Jürgen*: Normenkontrolle (§ 47 VwGO), in: Erichsen/Hoppe/Mutius (Hrsg.), System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, Festschrift für Christian-Friedrich Menger zum 70. Geburtstag, München 1985, S. 517–534.
- Pagenkopf, Martin*: Verwaltungsgerichte im infrastrukturellen Beschleunigungszyklus, NJW 2023, 1095–1099.
- Pernice, Ingolf*: Umweltvölker- und europarechtliche Vorgaben zum Verbandsklagerecht und das System des deutschen Verwaltungsrechtsschutzes, JZ 2015, 967–973.
- Pernice-Warnke, Silvia*: Prozessökonomie und Präklusion, GVRZ 2020, 17.
- Peters, Anne*: Wettbewerb von Rechtsordnungen, VVDStRL 69 (2009), S. 7–56.
- Peters, Heinz-Joachim/Balla, Stefan/Hesselbarth, Thorsten*: Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, Handkommentar, 4. Aufl., Baden-Baden 2019.
- Pfannkuch, Benjamin/Schönfeldt, Mirko*: Die Realisierung von Infrastrukturvorhaben im Blickwinkel des Planungs- und Vergaberechts, NVwZ 2020, 1557–1562.
- Posser, Herbert/Wolff, Amadeus/Decker, Andreas (Hrsg.)*: BeckOK VwGO, München, 67. Edition Oktober 2023.
- Radespiel, Liane*: Die naturschutzrechtliche Verbandsklage, Baden-Baden 2007.
- Rehbinder, Eckard*: „Verkauf“ von Klagerechten durch Umweltverbände: Sozialadäquates Finanzierungsinstrument des Umweltschutzes oder sittenwidriger Ablasshandel?, in: Kirchhof/Paetow/Uechtritz (Hrsg.), Umwelt und Planung, Anwalt im Dienst von Rechtsstaat und Demokratie, Festschrift für Klaus-Peter Dolde zum 70. Geburtstag, München 2014, S. 591–611.

- Renck, Ludwig:* Die Antragsbefugnis der Gerichte im verwaltungsgerichtlichen Normenkontrollverfahren, BWVBl. 1964, 150–152.
- Rennert, Klaus:* Verwaltungsrechtsschutz auf dem Prüfstand, DVBl. 2017, 69–79.
- Rieger, Wolfgang:* Normenkontrollanträge von Umweltvereinigungen gegen Bebauungspläne, UPR 2021, 321–327.
- Rubel, Rüdiger:* Umweltrechtsschutz in der gerichtlichen Praxis, EurUP 2019, 386–395.
- Schaefer, Jan Philipp:* Die Umgestaltung des Verwaltungsrechts, Tübingen 2016.
- Schink, Alexander/Reidt, Olaf/Mitschang, Stephan (Hrsg.):* UVPG/UmwRG, Kommentar, 2. Aufl., München 2023.
- Schlacke, Sabine:* Dieselskandal und Verbandsklage, NVwZ 2023, 37–41.
- Schlacke, Sabine:* Überindividuelle Rechtsbehelfe im Umweltrecht, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Band IV § 101 (S. 379–413), Heidelberg 2022.
- Schlacke, Sabine:* Aktuelles zum Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, NVwZ 2019, 1392–1401.
- Schlacke, Sabine:* Die Novelle des UmwRG 2017, NVwZ 2017, 905–912.
- Schlacke, Sabine:* Überindividueller Rechtsschutz, Tübingen 2008.
- Schlacke, Sabine:* Die jüngste Novellierung des UmwRG zur Umsetzung der Vorgaben der Aarhus-Konvention, in: Faßbender/Köck (Hrsg.), Querschnittsprobleme des Umwelt- und Planungsrechts – Rechtsschutz und Umweltprüfungen, 2019, S. 21–58.
- Schlacke, Sabine/Schrader, Christian/Bunge, Thomas (Hrsg.):* Aarhus-Handbuch, 2. Aufl., Berlin 2019.
- Schmidt, Alexander/Schrader, Christian/Zschiesche, Michael:* Die Verbandsklage im Umwelt- und Naturschutzrecht, München 2014.
- Schmidt, Alexander/Zschiesche, Michael:* Die Klagetätigkeit der Umweltschutzverbände im Zeitraum von 2013 bis 2016, März 2018, abrufbar unter <https://www.ufu.de/downloads/die-klagetaetigkeit-der-umweltschutzverbaende-im-zeitraum-von-2013-bis-2016/>.
- Schmidt, Alexander/Zschiesche, Michael/Rosenbaum, Marion:* Die naturschutzrechtliche Verbandsklage in Deutschland, Heidelberg 2004.

- Schmidt, Kristina/Kelly, Ryan:* (R)Evolution des Infrastrukturrechts in der Verkehrswege- und Energieleitungsplanung – planungsrechtliche Beschleunigung vs. verfassungsrechtliche Entschleunigung (Teil 2), *VerwArch* 2021, 235–279.
- Schmidt, Kristina/Kelly, Ryan:* (R)Evolution des Infrastrukturrechts in der Verkehrswege- und Energieleitungsplanung – planungsrechtliche Beschleunigung vs. verfassungsrechtliche Entschleunigung (Teil 1), *VerwArch* 2021, 97–132.
- Schmidt, Reiner:* „Marginalisierung durch Überdogmatisierung“ – Gefahr und Chance für das Umweltrecht, *EurUP* 2018, 71–77.
- Schmidt, Walter:* Rechtsschutz gegen ein Begründungsdefizit bei Verwaltungsentscheidungen über öffentliche Interessen, *DÖV* 1976, 577–584.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard:* Verwaltungsrechtliche Dogmatik, Tübingen 2013.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard:* Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, *VVDStRL* 1975, 221–274.
- Schoch, Friedrich:* Gerichtliche Verwaltungskontrollen, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band III § 50 (S. 743–1047), 2. Aufl., München 2013.
- Schoch, Friedrich/Schneider, Jens-Peter (Hrsg.):* Verwaltungsrecht, Band I, *VwGO-Kommentar*, München, 44. EL März 2023; Band III, *VwVfG-Kommentar*, München, 3. EL August 2022.
- Schrader, Christian/Hellenbroich, Tobias:* Verbandsklage nach dem Umweltschadensgesetz (USchadG), *ZUR* 2007, 289–294.
- Schroth, Ulrich:* Der Ausgleich divergierender obergerichtlicher Entscheidungen, *JR* 1990, 93–100.
- Schumacher, Jochen:* Umweltrechtsbehelfsgesetz, *UPR* 2008, 13–19.
- Schumacher, Jochen/Fischer-Hüftle, Peter (Hrsg.):* Bundesnaturschutzgesetz, *Kommentar*, 3. Aufl., Stuttgart 2021.
- Schwerdtfeger, Angela:* Beschleunigung durch Beschränkung des Rechtsschutzes?, *ZUR* 2023, 451–462.

- Schwerdtfeger, Angela:* Der deutsche Verwaltungsrechtsschutz unter dem Einfluss der Aarhus-Konvention, Tübingen 2010.
- Seibert, Max-Jürgen:* Verbandsklagen im Umweltrecht, NVwZ 2013, 1040–1049.
- Siegel, Thorsten:* Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich durch verwaltungsprozessuale Regelungen?, UPR 2023, 403–409.
- Siegel, Thorsten:* Die Präklusion im europäisierten Verwaltungsrecht, NVwZ 2016, 337–342.
- Sobotta, Christoph:* Anmerkung zu EuGH, Urt. v. 8.11.2022 – C-873/19 (Deutsche Umwelthilfe), EuZW 2023, 75–76.
- Sodan, Helge/Ziekow, Jan (Hrsg.):* Verwaltungsgerichtsordnung, Großkommentar, 5. Aufl., Baden-Baden 2018.
- Spannowsky, Willy:* Rechtliche Grundlagen der Umweltplanung, München 2023.
- DER SPIEGEL:* Klimaaktivisten beschmieren Parteizentralen und kleben sich fest, SPIEGEL Politik v. 2.11.2022, abrufbar unter <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/klimaaktivisten-beschmieren-parteizentralen-und-kleben-sich-fest-a-0fea9d71-0897-464a-8f5a-d0ef4bdb5f63>.
- DER SPIEGEL:* „McDonald’s der Umweltszene“, SPIEGEL 38/1991, S. 84–105.
- Steinkühler, Martin:* Infrastrukturvorhaben auf der Überholspur?, DVBl. 2023, 903–908.
- Steinkühler, Martin:* Infrastrukturgroßvorhaben vor Gericht – Teil I, UPR 2022, 241–248.
- Steinkühler, Martin:* Infrastrukturgroßvorhaben vor Gericht – Teil II, UPR 2022, 281–285.
- Stelkens, Paul/Bonk, Heinz Joachim/Sachs, Michael (Hrsg.):* Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 10. Aufl., München 2023.
- Stern, Klaus/Sodan, Helge/Möstl, Markus (Hrsg.):* Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, Band 3, 2. Aufl., München 2022.
- Storzer, Till Arne:* Die umweltrechtliche Verbandsklage lernt Auto fahren, in: Verfassungsblog v. 21.11.2022, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/umweltrechtliche-verbandsklage/>.
- Strauch, Hans-Joachim:* Richterliche Urteilsfindung, Tübingen 2023.

- Teßmer, Dirk*: Zugang zu gerichtlicher Überprüfung von Verwaltungshandeln für Umweltschutzvereinigungen nach deutschem Recht und aufgrund von gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben, in: Heß (Hrsg.), Umwelt- und Planungsrecht in Zeiten des Klimawandels, Festschrift zu Ehren und anlässlich des 70. Geburtstags von Wolfgang Baumann, Würzburg 2019, S. 349–370.
- Tschentscher, Axel*: Demokratische Legitimation der dritten Gewalt, Tübingen 2006.
- Ule, Carl Hermann*: Vor einer einheitlichen Verwaltungsprozeßordnung?, DVBl. 1981, 363–368.
- Vereinigung der Präsidenten der Verwaltungsgerichte des Bundesgebiets in Zusammenarbeit mit der Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien der Länder der Bundesrepublik*: Entwurf einer Bundesverwaltungsgerichtsordnung, DVBl. 1951, nach 568 (1–16).
- Walter, Christian/Grünewald, Benedikt (Hrsg.)*: BeckOK BVerfGG, München, 16. Edition Dezember 2023.
- Wegener, Bernhard W.*: Der Braunbär lernt schwimmen, ZUR 2018, 217–222.
- Weininger, Anna*: Beschleunigung um jeden Preis? – Verfassungsrechtliche Implikationen für die Dauer staatlichen Handels, UPR 2023, 167–174.
- von Weschpfennig, Armin*: Renaissance der Legalplanung?, AöR 2020, 438–478.
- Weyreuther, Felix*: Argumente gegen die verwaltungsgerichtliche Verbandsklage im Umweltrecht, Düsseldorf 1975.
- de Witt, Siegfried/Durinke, Peter/Kause, Harriet*: Höchstspannungsleitungen, 2. Aufl., Berlin 2019.
- Wolfram, Klaus*: Die verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle nach § 47 VwGO, München 1967.
- Wulff, Julia*: Rechtsschutzverkürzung als Mittel der Verfahrensbeschleunigung?, NVwZ 2023, 978–984.
- Zeissler, Christian/Schmitz, Vera*: Das Urteil des EuGH vom 15.10.2015 in der Rechtssache C-137/14 als Ende der umweltrechtlichen Präklusion?, UPR 2016, 1–7.

- ZEIT ONLINE*: Landgericht stuft Letzte Generation als kriminelle Vereinigung ein v. 23.11.2023, abrufbar unter <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2023-11/letzte-generation-landgericht-muenchen-kriminell-klimaprotest>.
- ZEIT ONLINE*: Kabinett macht bisherige Greenpeace-Chefin zur Klimabeauftragten v. 9.2.2022, abrufbar unter <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2022-02/greenpeace-chefin-jennifer-morgan-klimabeauftragte-internationale-klimapolitik>.
- Zieglmeier, Christian*: Die inzidente Normenkontrolle eines Bebauungsplans im Beitragsverfahren – Ein Beitrag zur Drittwirkung der Rechtskraft, BayVBl. 2006, 517–522.
- Ziekow, Jan*: Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozessrecht, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Band I § 14 (S. 517–551), Heidelberg 2021.
- Ziekow, Jan/Siegel, Thorsten*: Anerkannte Naturschutzverbände als ‚Anwälte der Natur‘, Berlin 2000.
- Zschiesche, Michael*: Wettbewerb in der Umweltverbandsszene, UfU 2014, 4–14.
- ZWE – Leibnitz-Zentrum für europäische Wirtschaftsforschung*: Deutschland ist der große Verlierer im Standortwettbewerb v. 16.1.2023, abrufbar unter <https://www.zew.de/das-zew/aktuelles/deutschland-ist-der-grosse-verlierer-im-standortwettbewerb>.
- Zweigert, Konrad*: Zur inneren Unabhängigkeit des Richters, in: Esser/Thieme (Hrsg.), Festschrift für Fritz von Hippel zum 70. Geburtstag, Tübingen 1967, S. 711–723.

Sämtliche Internetquellen wurden zuletzt am 17.3.2024 abgerufen.

Hinweis: Einige Links (sowohl in den Fußnoten als auch im Literaturverzeichnis) haben aus Darstellungsgründen ein zusätzliches Leerzeichen am Zeilenende, das entfernt werden muss, damit sie funktionieren.