



Leipziger Gespräche zum Umwelt- und Planungsrecht:

Die aktuelle Novellierung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes

19. November 2024 in Leipzig

MinDirig Matthias Sauer, BMUV, Berlin, Unterabteilung G I



Übersicht

- I. Aktuelle Ausgangslage**
- II. Völker- und EU-rechtlicher Hintergrund zum umweltrechtlichen Rechtsschutz**
- III. Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Novellierung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (UmwRG) und bisheriges Gesetzgebungsverfahren**
- IV. Fazit – Fragen und Diskussion**



Ausgangslage (1)

Ausgangslage:

- **Zeiten der verschiedenen sich überlagernden Krisen**
- **Große Herausforderungen für Staat und Gesellschaft**

Folgen u.a.:

- > **Notwendigkeit der Transformation unseres Lebens und Wirtschaftens zum Erreichen des Ziels der Klimaneutralität**
- => **Dies betrifft alle Bereiche staatlichen Handelns und natürlich auch die Umweltpolitik - und setzt damit auch das Umweltrecht unter Veränderungsdruck.**



Ausgangslage (2)

=> Umweltpolitik / Umweltrecht ist bereit, aktiv und konstruktiv

- Vorschläge zu prüfen und**
- wo immer möglich, passende Lösungswege zu erarbeiten und anzubieten**

Zwei besonders relevante Prozesse:

- Bürokratieabbau und**
- Planungsbeschleunigung**

=> Steht dazu umweltrechtlicher Rechtsschutz im Widerspruch?

Und: nun vorgezogene BT-Neuwahl im Februar 2025...

Hintergrund (1)

(Umweltrechtlicher) Rechtsschutz ist ein etablierter Standard und rechtlich zwingend vorgegeben - insbesondere für Bürgerinnen und Bürger, inzwischen aber auch für anerkannte Umweltvereinigungen.

Mehr-Ebenen-System Völkerrecht - EU-Recht – nationales Recht

-> National: Artikel 19 Absatz 4 GG

-> EU- und Völkerrecht:

- Artikel 9, insbesondere Absatz 2 und 3, der UN ECE Aarhus-Konvention sowie**
- durch die EU-Richtlinien zu UVP und Industrieemissionen etc.**
- Aber auch durch Artikel 47 der Grundrechtecharta der EU**



Hintergrund (2)

Umsetzung von Artikel 9 Absatz 2 der Aarhus-Konvention

auf der EU-Ebene vor allem durch:

- Artikel 11 der UVP-Richtlinie der EU
- Artikel 25 der Industrieemissionsrichtlinie der EU

im deutschen Recht durch:

- Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)
- Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG)

Hintergrund (3)

Umsetzung von Artikel 9 Absatz 3 der Aarhus-Konvention

Im deutschen Recht bisher durch:

- Zivilrecht
- Strafrecht
- Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz iVm Umweltschadensgesetz
- Bundesnaturschutzgesetz
- § 42 Abs. 2 VwGO für Privatpersonen
- **Novelle 2017 zum UmwRG**

ABER: Umsetzung der Vorgaben zur umweltrechtlichen Verbandsklage /
zum umweltrechtlichen Rechtsschutz ist in Deutschland **keine**
Erfolgsgeschichte!



Hintergrund (4)

Kette verlorener Gerichts- und Compliance-Verfahren zum umweltrechtlichen Rechtsschutz in Deutschland:

- „Trianel“-Urteil des EuGH vom 12.05.2011, Rs. C-115/09
- „Altrip“-Urteil des EuGH vom 7.11.2013, Rs. C-72/12 (Verfahrensfehler)
- Urteil des EuGH zur Vertragsverletzungsklage der EU KOM vom 15.10.2015, Rs. C-137/14 (Präklusion, § 113 VwGO)
- Urteil des BVerwG vom 5.9.2013 zur Umweltverbandsklage gegen Luftreinhaltepläne, 7 C 21.12
- Compliance-Beschluss V/9h der 5. Aarhus-VSK vom 2.07.2014 (keine Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention; keine Rüge nur von Umweltrecht bei Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention)
- Compliance-Beschluss VII/8g der 7. Aarhus-VSK vom 21.10.2021 (Anerkennungskriterium „Binnendemokratie“)
- Urteil des EuGH zur Umweltverbandsklage bei Kfz-Typengenehmigungen vom 8.11.2022, Rs. C-973/19 („Thermofenster“)
- Urteil des BVerwG vom 26.1.2023 zur Umweltverbandsklage nicht SUP-pflichtiger Pläne und Programme, 10 CN 1.23



Hintergrund (5)

Problem:

Traditioneller Ansatz des deutschen Verwaltungsprozessrechts:
Rechtsbehelfe bei Verletzung subjektiv-öffentlicher Rechte eröffnet
(§ 42 Abs. 2, § 113 Abs. 1 VwGO) -> Prinzip der Verletztenklage

versus

Interessentenklage (Verbandsklage) - in der EU der Regelfall

Veränderungsdruck durch:

- Vertragsstaatenkonferenz / Compliance Committee der UN ECE Aarhus-Konvention
- EuGH
- Nationale Gerichte



Hintergrund (6)

Vor allem **Rechtsprechung des EuGH ist „Motor“**

der fortschreitenden Entwicklung:

- > **Urteil des EuGH** vom 8. November 2016 – Rs. C-243/15 (LZ II)
- > **Urteil des EuGH** vom 20. Dezember 2017 – Rs. C-664/15 (Protect)
- > **Urteil des EuGH** vom 3. Oktober 2019 – Rs. C-197/18 (Nitrat-RL)
- > **Urteil des EuGH** vom 8. November 2022 – Rs. C-873/19
(Thermofenster)



Hintergrund (7)

⇒ Kernthesen zu diesen Urteilen:

- Einzelne und Umweltverbände müssen hinreichend klare und unbedingte Regelungen der unionsrechtlichen Umweltschutzvorschriften nach Art. 47 GrC iVm Art. 9 AK vor Gerichten geltend machen können.
- Ableitung des Rechtsschutzes durch den EuGH aus Art. 4 Abs. 3 EUV iVm Art. 19 Abs. 1 EUV iVm. Art. 47 GrC – nur für Ausgestaltung des Rechtsschutzes ist Zuordnung zu Art. 9 Abs. 2 oder 3 AK maßgeblich – je nach Urteil erfolgt Zuordnung eines EU-Sekundärrechtsaktes zu diesen AK-Vorgaben
- Bei der möglichen Verletzung umweltbezogener Rechtsvorschriften besteht keine Befugnis eines Mitgliedsstaates Klagegegenstände auszunehmen („ob“) – allenfalls Festlegung des „wie“.



Anlass für Novelle (1)

- **Änderungen des UmwRG in dieser Legislaturperiode wären zwingend erforderlich**
- **Anlässe:**
 - **Neuere Rechtsprechung EuGH / BVerwG**
 - **eine Entscheidung der Vertragsstaatenkonferenz der Aarhus-Konvention**
 - **Beschleunigungsbestrebungen, z.B. Aufträge des Deutschen Bundestages, Pakt Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung der MPK**
 - **Entwicklungen im europäischen Recht**
- **Ziele: Umsetzung der unions- und völkerrechtlichen Anforderungen; Steigerung der Anwenderfreundlichkeit; Verfahrensbeschleunigung**



Anlass für Novelle (2)

Zeitliche Rahmenbedingungen:

- Beginn der Umsetzung des Urteils des EuGH zur umweltbezogenen Produktzulassung aus November 2022 **innerhalb eines Jahres** nachzuweisen
- Umsetzung des Compliance-Beschlusses der Aarhus-VSK zur Anerkennung von Stiftungen rechtzeitig vor der VSK 2025, d.h. im **Oktober 2024** (entspricht dem der UN ECE von Deutschland gemeldeten Umsetzungsplan)



Inhalte der Novelle

- **„Erweiterung“ des Anwendungsbereichs, § 1 UmwRG**
- **Änderung des Anerkennungsverfahrens, § 3 UmwRG**
- **BT-EntschlieÙung 2023 zu den §§ 5 und 6 UmwRG**
 - Konkretisierung Missbrauchsklausel, § 5
 - Klageerwiderungsfrist, § 6
- **Sonstige Vereinfachungen des Gesetzes**



„Erweiterung“ des Anwendungsbereichs § 1 UmwRG-E

Anlass:

Umsetzung Urteile des EuGH ([Rs. C-243/15](#) (Braunbär II), [Rs. C-873/19](#) (Thermofenster), des BVerwG zu Inntal Süd ([Az. 10 CN 1.23](#)), Regelungen im Europarecht und BT-EntschlieÙung zur Verbandsklage nach BNatSchG (BT-Drs. 18/12146; zu BR-Drs. 341/17)

**Keine echte Erweiterung – „nur“ gesetzgeberisches
Nachvollziehen der geltenden Rechtslage**

Zwei Regelungsoptionen im Rahmen der Anhörung:

- Erweiterung der enumerativen Aufzählung in § 1 UmwRG (Referentenentwurf)

ODER

- Generalklausel



„Erweiterung“ des Anwendungsbereichs § 1 UmwRG-E

Debatte über zwei Regelungsalternativen:

- Alternativvorschlag zum Anwendungsbereich des UmwRG, der in § 1 Abs. 1a UmwRG-E für Entscheidungen nach Art. 9 Abs. 3 AK eine Generalklausel mit Regelbeispielen enthielt
- **Pro Generalklausel:** dauerhaft lückenlose Umsetzung der Vorgaben des Unions- und Völkerrechts; Entlastung Verwaltungsgerichte und damit Verfahrensbeschleunigung
- **Pro Beibehaltung enumerativer Katalog:** rechtssichere Abgrenzung der Entscheidungen im Anwendungsbereich; Rechtsanwender erkennen leichter, was in den Anwendungsbereich fällt; Anpassung an zukünftige Fallkonstellationen und Rechtsprechung bleibt vorbehalten



„Erweiterung“ des Anwendungsbereichs § 1 UmwRG-E

Kabinettsbeschluss Bundesregierung:

„Erweiterung“ der enumerativen Aufzählung

- „Erweiterung“ des geltenden abschließenden Katalogs in § 1 UmwRG um weitere wesentliche Entscheidungen
- Weiterhin Differenzierung zwischen Streitgegenständen gemäß Artikel 9 Absatz 2 AK und Streitgegenständen, die Auffangtatbestand des Artikels 9 Absatz 3 AK unterfallen, ABER neu gegliedert in **§ 1 Abs. 1 und 1a UmwRG-E**
- **NEU:**
 - Abs. 1 Nr. 5: EuGH C-243/15 (FFH-Verträglichkeitsprüfung)
 - Abs. 1a Nr. 2b: BVerwG 10 CN 1.23 (Inntal-Süd)
 - Abs. 1a Nr. 4: Integration § 64 BNatSchG
 - Abs. 1a Nr. 5: EuGH C-873/19 (Produktzulassungen)
 - Abs. 1a Nrn. 5a-e: Umsetzung Rechtsschutz in EU-Dossiers



Änderung Anerkennungskriterien § 3 UmwRG-E

Anlass:

Umsetzung des Beschluss VII/8g der 7. Aarhus-VSK

Non-Compliance-Beschluss der Aarhus-Vertragsstaatenkonferenz zur Anerkennung von Stiftungen

Regelungsansatz:

Streichung des § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG und Folgeänderungen

Rechtslage nach Feststellung der Völkerrechtswidrigkeit von § 3 Abs. 1 Satz 1 Nummer 5 UmwRG?

im Kontext Hinweis auf Urteil des VG Halle vom 1.12.2022 (4 A 102/22 HAL)



Änderung Anerkennungskriterien § 3 UmwRG-E

„(1) Auf Antrag wird einer inländischen oder ausländischen Vereinigung die Anerkennung zur Einlegung von Rechtsbehelfen nach diesem Gesetz erteilt; als Vereinigung im Sinne dieses Gesetzes gelten auch Stiftungen des privaten Rechts. Die Anerkennung ist zu erteilen, wenn die Vereinigung

1. nach ihrer Satzung oder ihrer sonstigen Verfassung ideell und nicht nur vorübergehend vorwiegend die Ziele des Umweltschutzes fördert,
2. im Zeitpunkt der Anerkennung mindestens drei Jahre besteht und in diesem Zeitraum im Sinne der Nummer 1 tätig gewesen ist,
3. die Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung, insbesondere für eine sachgerechte Beteiligung an behördlichen Entscheidungsverfahren, bietet; dabei sind Art und Umfang ihrer bisherigen Tätigkeit, der Kreis der Mitglieder oder, wenn keine Mitglieder vorhanden sind, die Organmitglieder und die für die Förderung der Ziele nach Nummer 1 für die Vereinigung tätigen Personen sowie die Leistungsfähigkeit der Vereinigung zu berücksichtigen, und

4. gemeinnützige Zwecke im Sinne von § 52 der Abgabenordnung verfolgt.
~~5. jeder Person den Eintritt als Mitglied ermöglicht, die die Ziele der Vereinigung unterstützt;[...]~~“



Konkretisierung der Missbrauchsklausel § 5 UmwRG-E

Anlass:

Auftrag des Bundestages im Entschließungsantrag zum Gesetz zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich ([BT-Drs. 20/5570](#)) und im Pakt Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung

Regelungsansatz:

Konturierung § 5 UmwRG in Anlehnung an Rechtsprechung



Konkretisierung der Missbrauchsklausel § 5 UmwRG-E

„Einwendungen, die eine Person oder eine Vereinigung im Sinne des § 1 Absatz 3 erstmals im Rechtsbehelfsverfahren erhebt, bleiben unberücksichtigt, wenn die erstmalige Geltendmachung im Rechtsbehelfsverfahren missbräuchlich oder unredlich ist. Die erstmalige Geltendmachung einer Einwendung im Rechtsbehelfsverfahren ist missbräuchlich oder unredlich, wenn dem Rechtsbehelfsführer die Einwendung bereits im Verwaltungsverfahren bekannt war und er sie in vorwerfbarer Weise mit Verzögerungsabsicht erst im Rechtsbehelfsverfahren geltend macht.“



Klageerwiderungsfrist § 6 UmwRG-E

Anlass:

Auftrag des Bundestages im Entschließungsantrag zum Gesetz zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich ([BT-Drs. 20/5570](#))

Regelungsansatz:

Ergänzung um Klageerwiderungsfrist für Beklagte und Beigeladene (keine Präklusion)



Klageerwiderungsfrist § 6 UmwRG-E

„[...]“

(2) Das Gericht soll im Interesse der
Verfahrensbeschleunigung den übrigen Beteiligten mit
der Zustellung der Klagbegründung eine angemessene
Frist zur Äußerung setzen. Die Frist nach Satz 1 kann
durch den Vorsitzenden oder den Berichterstatter auf
Antrag verlängert werden.

[...]“



Zeitplan

- **Beginn Ressortabstimmung September 2023**
- **Schriftliche Länder- u. Verbändeanhörung 30. April bis 24. Mai 2024**
- **Mdl. Anhörungen 28./29. Mai 2024**
- **Kabinettsbeschluss 21. August 2024 (eilbedürftig!)**
- **Deutscher Bundestag, 1. Lesung, 10. Oktober 2024
(BT-Drs. 20/13081)**
- **Stellungnahme Bundesrat 18. Oktober 2024
(BR-Drs. 430/24 - Beschluss)**
- **Beschluss Gegenäußerung der Bundesregierung 6. November 2024
(BT-Drs. 20/13642)**
- **Bundestag, 2. und 3. Lesung?**
- **Bundesrat, 2. Durchgang?**
- **Neustart 2025?**



Fazit

- **Das geltende UmwRG muss zwingend novelliert und an EU- sowie Völkerrecht angepasst werden - ob noch in der ausgehenden oder der neuen LP bleibt abzuwarten.**
- **Mit dem Regierungsentwurf von August 2024 werden die heute rechtlich notwendigen Anpassungen erreicht.**
- **Der Regierungsentwurf hält beim Anwendungsbereich am Listenprinzip fest. Allen ist klar, dass damit für die Justiz nicht alle zukünftigen Fragen gelöst und perspektivisch weitere Änderungen des UmwRG zu erwarten sind.**
- **Ausblick: auf Völkerrechts-/EU-Ebene ist das Thema Rechtsschutz und Beihilfen ungelöst; auch die Debatte zu Schlussfolgerungen aus dem Klimaseniorinnen-Urteil des EGMR steht noch am Anfang**



**Vielen Dank für Ihre
Aufmerksamkeit!**

**Fragen?
Diskussion**



Kontakt:

Matthias Sauer

Tel. 030 18 305 2205

matthias.sauer@bmu.bund.de