

Qualitative Interviews zur Umweltverbandsklage

Einblicke aus Justiz, Anwaltschaft, Behörden,
Umweltverbänden & Wirtschaft

Teil des Forschungsvorhabens: „Wissenschaftliche Unterstützung des
Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten in der 20. Legislaturperiode“

Qualitative Interviews zur Verbandsklage

- Methode
- Allgemeine Fragen zur Verbandsklage
- Fragen zum Umweltrechtsbehelfsgesetz
- Verständnisfragen

Methode

Wen haben wir befragt?

- Insgesamt 31 Personen.
- Auswahlkriterien:
 - » Arbeitserfahrung
 - » Einblick in eine möglichst große Anzahl von Verfahren aus verschiedenen Perspektiven
 - » geografische Verteilung

Berufsgruppe	Anzahl
Anwaltschaft	6 (jeweils 3 Personen, die die Klage- bzw. Beklagtenseite vertreten)
Verwaltungsgerichte	6 (2x VG, 2x OVG, 2x BVerfG)
Umweltverbände	6
Vorhabenträger	7
Genehmigungsbehörden	6

Ziel: Identifizierung und besseres Verständnis der Zusammenhänge von gesetzlichen Vorgaben und der Umsetzung in der Praxis, die nicht durch quantitative Auswertung hervorgehen.

Methode

Wie wurde die Befragung durchgeführt?

- Interviews zwischen August und Dezember 2023
- Anhand von im Voraus entwickelten Leitfragen (mit spezifischen Fragen je nach Berufsgruppe)
 - » Abgestimmt mit BMUV, BMWK, BMJ, BMDV, UBA
- Dauer: ca. 60 – 90 Minuten; insgesamt fast 40 Std. Material
- Sozialwissenschaftliche Auswertung: Die Gespräche wurden per Video aufgezeichnet, anschließend wurde die Tonspur transkribiert, die Inhalte kodiert und ausgewertet

Allgemeine Fragen zur Verbandsklage

1. Vollzugsdefizit im Umweltrecht
2. Umfang und Aufwand der Verbandsklage
3. Klageverhalten von Umweltverbänden und Privatpersonen
4. Wirkung von Verbandsklagen auf Planungs- und Genehmigungsprozesse
5. Behörden und Verbandsklagen

Allgemeine Fragen zur Verbandsklage

1. Vollzugsdefizit im Umweltrecht

Trägt die Umweltverbandsklage zur Kompensation des Vollzugsdefizits im Umweltrecht bei?

Vollzugsdefizit: Schützende Regelungen bestehen zwar, kommen aber nicht flächendeckend in der Praxis zur Anwendung.

JA	NEIN
<p>Mehrheit der Befragten</p> <ul style="list-style-type: none"> • Behörden arbeiten gründlicher (mehrfach) • Korrektiv für Vorhabenträger (Behörde) • Klagen dienen der Einhaltung geltenden Rechts. Rechtswidriges Verhalten soll bekämpft werden (Verband) 	<p>Deutliche Minderheit der Befragte</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vollzug bereits zufriedenstellend, Behörden kommen ihren Aufgaben nach (Wirtschaft, Beklagtenanwält*in)

Allgemeine Fragen zur Verbandsklage

2. Umfang und Aufwand der Verbandsklage

Hat sich der Umfang und Aufwand umweltrechtlicher Verbandsklagen in den letzten Jahren erhöht?

JA	NEIN
<p>Mehrheit der Befragten (u.a. 4 der 6 befragten Richter*innen)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Materielle rechtliche Fragen sind komplexer geworden (etwa im Naturschutz-, Wasser-, Bodenschutz- und Emissionsschutzrecht) <ul style="list-style-type: none"> ➤ Führt zu mehr fachlichen Gutachten • Verfahrensrecht (insb. UmwRG) <ul style="list-style-type: none"> ➤ Unklarheiten im Anwendungsbereich + Erhöhter Aufwand bei der Klagebegründung durch neue prozessuale Präklusionsregelungen (dazu gleich mehr) 	<p>Wenige Befragte</p> <ul style="list-style-type: none"> • auch früher gab es schon komplexe Verfahren

Allgemeine Fragen zur Verbandsklage

3. Klageverhalten von Umweltverbänden und Privatpersonen

Unterscheidet sich das Klageverhalten von Umweltverbänden und Privatpersonen?

Frage nur an **Behörden**.

JA	ABER
<ul style="list-style-type: none">• Klagen von Verbänden haben häufig höhere Qualität, da sie mit Verfahrensabläufen vertrauter sind, aber auch Verständnis für die Behörden aufbringen• Professionalisierung der Verbände – arbeiten i.d.R. sachorientierter.	<ul style="list-style-type: none">• Prozessvertretung: Wenn Privatpersonen Anwält*innen beauftragen, dann gleicht sich Prozessverhalten teilweise an

Allgemeine Fragen zur Verbandsklage

4. Wirkung von Verbandsklagen auf Planungs- und Genehmigungsprozesse

Wirkt sich die Klagemöglichkeit der Umweltverbände negativ auf den Planungs- und Genehmigungsprozess der Behörden und Vorhabenträger aus?

Frage nur an **Wirtschaft** und **Behörden**.

JA	NEIN
<ul style="list-style-type: none"> • Öffentlichkeitsbeteiligung, auch die frühzeitige, ist zeitaufwendig und wird aus Angst vor Klagen durchgeführt (Wirtschaft) • Klagemöglichkeit erzeugt Rechtsunsicherheit (Wirtschaft) • Vorschlag für Beschleunigung: vollständige Artenschutzkartierung (Wirtschaft) • Informationsanfragen und Rechtsstreitigkeiten binden viel Arbeitskraft (Behörde) 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Keine Auswirkung</u>: Behörde arbeitet „immer gleich sorgfältig“ (Behörde) • <u>Positive Auswirkung</u>: Kontrolle durch Klagemöglichkeit verbessert Entscheidungen der Verwaltung - Beispiel Luftreinhaltepläne (Behörde)

Allgemeine Fragen zur Verbandsklage

5. Behörden und Verbandsklagen

Wirken Behörden aktiv darauf hin, umweltrechtliche Verbandsklagen zu vermeiden?

Frage nur an **Behörden**.

JA	ABER
<ul style="list-style-type: none"> • Entweder Befragte selbst oder aber Kolleg*innen • Mediation / Verhandlungen / persönliche Kontakte zu Umweltverbänden • Teilweise erfolgreich • Vertrauensverhältnis zwischen Behörde und Verband hilfreich • Sachdienliche Diskussion mit Verbänden funktionieren i.d.R. gut 	<ul style="list-style-type: none"> • Klage trotz jahrelanger Mediation • Fälle ohne Kompromisslösungen

Umweltrechtsbehelfsgesetz

1. Allgemeiner Regelungsbedarf im UmwRG
2. Wegfall der Präklusion
3. Kompensierende Wirkung des § 5 UmwRG
4. Kompensierende Wirkung des § 6 UmwRG

UmwRG

1. Allgemeiner Regelungsbedarf im UmwRG

Sehen Sie allgemein
Regelungsbedarf im UmwRG?

JA	Generalklausel	NEIN
<p>Mehrheit der Befragten</p> <ul style="list-style-type: none"> • unstrukturiert und überkomplex • Nicht konform mit Völker- und Europarecht • Sollte klar strukturiert in VwGO integriert werden • Vorschlag: § 42 Abs. 2 VwGO ergänzen: „Klagebefugt sind auch Umweltverbände“. (Gericht) 	<p>Sechs Befragte explizit für Generalklausel</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anwendungsbereich zu komplex (mehr als 1/3 der Befragten) • Erhebliche Arbeitserleichterung für Gerichte • Weniger Rechtsunsicherheit für Vorhabenträger • Hinweis auf Entwurf für <u>neues UmwRG der Verbände</u> 	<p>Wenige Befragte</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anwendungsbereich ist nach Novelle 2017 umfänglich genug • Erfüllt bereits Vorgaben der Aarhus-Konvention

UmwRG

2. Wegfall der Präklusion

Führt der Wegfall der Präklusion dazu, dass Verbände Einwendungen erst im gerichtlichen Verfahren erheben?

Was meint Präklusion?

- Mit Novelle des UmwRG 2017 fiel die sog. materielle Präklusion weitgehend weg
- EuGH, Urteil v. 15.10.2015, Rs. C-137/14 (Kommission/Deutschland)
- EuGH: Klagebefugnis und der Umfang der gerichtlichen Prüfung darf nicht auf Einwendungen beschränkt werden, die bereits innerhalb der Einwendungsfrist im Verwaltungsverfahren, das zur Annahme der Entscheidung geführt hat, eingebracht wurden.
- Das heißt: Ein Verband darf auch dann gegen ein Vorhaben klagen, wenn er vorher nicht an der Öffentlichkeitsbeteiligung teilgenommen hat. Er darf auch in der Klage erstmals einen Klagegrund geltend machen, der in der ÖB noch keine Rolle gespielt hat.
- Befürchtete Folge: Verbände sparen sich ÖB und beschreiten direkt den Klageweg.

UmwRG

2. Wegfall der Präklusion

Führt der Wegfall der Präklusion dazu, dass Verbände Einwendungen erst im gerichtlichen Verfahren erheben?

JA	NEIN
<ul style="list-style-type: none"> Ein*e Beklagtenanwält*in meinte, Umweltverbände nutzten den Wegfall der Präklusion nun aus, um erstmals Einwendungen nach Klageerhebung zu äußern. 	<ul style="list-style-type: none"> Neue sachliche Aspekte im Klageverfahren meist nur, wenn neue Sachverhaltserkenntnisse (Wirtschaft) Verbände haben Interesse an rechtmäßigen Entscheidungen, daher ist möglichst frühzeitige Beteiligung für sie am kostengünstigsten.

UmwRG

3. Kompensierende Wirkung des § 5 UmwRG

Hat § 5 UmwRG (Missbrauchsklausel) mit Blick auf den Wegfall der Präklusion eine kompensierende Wirkung?

§ 5 UmwRG - Missbräuchliches oder unredliches Verhalten im Rechtsbehelfsverfahren

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.

UmwRG

3. Kompensierende Wirkung des § 5 UmwRG

Hat § 5 UmwRG (Missbrauchsklausel) mit Blick auf den Wegfall der Präklusion eine kompensierende Wirkung?

NEIN

- Niemand sah kompensierende Wirkung
- Fälle können über Treu und Glauben und allgemeine Rechtsinstitute gelöst werden, kein Fall wurde über § 5 UmwRG gelöst (Gericht)
- Regelungsbedarf: Regelung streichen (Gericht)

UmwRG

4. Kompensierende Wirkung des § 6 UmwRG

Hat § 6 UmwRG (Klagebegründungsfrist) mit Blick auf den Wegfall der Präklusion eine kompensierende Wirkung?

→ Innerprozessuale Präklusion als Ersatz für materielle Präklusion im Verhältnis von Verwaltungsverfahren, insb. ÖB, und Gerichtsverfahren.

§ 6 Klagebegründungsfrist

Eine Person oder eine Vereinigung im Sinne des § 4 Absatz 3 Satz 1 hat innerhalb einer Frist von zehn Wochen ab Klageerhebung die zur Begründung ihrer Klage gegen eine Entscheidung im Sinne von § 1 Absatz 1 Satz 1 oder gegen deren Unterlassen dienenden Tatsachen und Beweismittel anzugeben. [...]

UmwRG

4. Kompensierende Wirkung des § 6 UmwRG

Hat § 6 UmwRG (Klagebegründungsfrist) mit Blick auf den Wegfall der Präklusion eine kompensierende Wirkung?

JA	Weiterer Regelungsbedarf
<p>Knapp ein Drittel der Befragten</p> <ul style="list-style-type: none"> Nach 10 Wochen ist der Klagestoff abschließend geklärt. 	<ul style="list-style-type: none"> Fristbeginn mit Zugang der prozessrelevanten Akten und nicht schon ab Klageerhebung Klarere Abgrenzung von neuem und vertiefendem Vortrag Klagebegründungsfrist nachschärfen Einheitliche Klagebegründungsfrist für das gesamte Planungsrecht, nicht in UmwRG „abschieben“. Klageerwiderungsfrist Frist für den Antrag eines Vorhabenträgers auf Heilung von Verfahrensfehlern

Wichtigste Ergebnisse:

- Die **Mehrheit der Befragten** sieht ein **Vollzugsdefizit** im Umweltrecht, das durch die Verbandsklage wirksam bekämpft wird.
- Auswirkungen von Umweltverbandsklagen auf Planungs- und Genehmigungsverfahren:
 - Laut **Wirtschaft** eher **negativ**
 - Laut **Behörden** eher **keine** oder **positiv**
- **Behörden** wirken **aktiv** auf die Vermeidung von Umweltverbandsklagen hin.
- Die Mehrheit der Befragten sieht **Regelungsbedarf im UmwRG**, u.a. Einführung einer **Generalklausel**.
- **Wegfall der Präklusion** führt nicht dazu, dass Verbände Einwendungen erst im gerichtlichen Verfahren erheben.
- Für den Wegfall der Präklusion wirkt **§ 5 UmwRG nicht kompensierend, wohl aber § 6 UmwRG**.
- Weiterer **Regelungsbedarf bei § 6 UmwRG**.

Vielen Dank für Ihr Interesse!