

Luise Jachmann

Das Ende der materiellen
Präklusion: Die Entscheidung
des EuGH vom 15. Oktober
2015 (C-137/14) und die
Reaktion des deutschen
Gesetzgebers

Heft 17

Februar 2019

**Das Ende der materiellen Präklusion:
Die Entscheidung des EuGH vom
15. Oktober 2015 (C-137/14) und
die Reaktion des deutschen Gesetzgebers**

Von

Luise Jachmann

Institut für Wirtschaftsrecht
Forschungsstelle für Transnationales Wirtschaftsrecht
Juristische und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

Dipl.- Jur. Luise Jachmann ist Absolventin der Rechtswissenschaft an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg sowie Studentin des postgraduellen Studienganges Master of Business Law and Economic Law des Instituts für Wirtschaftsrecht an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

Christian Tietje (Hrsg.), Beiträge zum Europa- und Völkerrecht, Heft 17

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://www.dnb.ddb.de> abrufbar.

ISSN 1868-1182 (print)
ISSN 1868-1190 (elektr.)

ISBN 978-3-86829-985-4 (print)
ISBN 978-3-86829-986-1 (elektr.)

Schutzgebühr Euro 5



Die Hefte der Schriftenreihe „Beiträge zum Europa- und Völkerrecht“ finden sich zum Download auf der Website des Instituts bzw. der Forschungsstelle für Transnationales Wirtschaftsrecht unter der Adresse:

<http://telc.jura.uni-halle.de/de/node/42>

Institut für Wirtschaftsrecht
Forschungsstelle für Transnationales Wirtschaftsrecht
Juristische und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
Universitätsplatz 5
D-06099 Halle (Saale)
Tel.: 0345-55-23149 / -55-23180
Fax: 0345-55-27201
E-Mail: ecohal@jura.uni-halle.de

INHALTSVERZEICHNIS

A. Einleitung	5
B. Präklusion im Verwaltungsrecht.....	5
I. Differenzierung nach Adressaten	6
II. Differenzierung nach Wirkung.....	7
1. Formelle Präklusion	8
2. Materielle Präklusion	8
3. Weitere Ausformungen.....	9
C. Die Entscheidung des EuGH vom 15. Oktober 2015 – C 137/14.....	10
I. Argumentation des EuGH zur Unzulässigkeit der materiellen Präklusion.....	10
II. Reichweite der Entscheidung.....	12
1. Betroffene Präklusionsformen	12
2. Sachliche Reichweite.....	14
a) Anwendungsbereich Art. 11 UVP-RL und Art. 25 IE-RL.....	14
b) § 10 Abs. 3 S. 5 BImSchG a.F., § 2 Abs. 1 Nr. 3 UmwRG a.F., § 64 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 BNatSchG a.F.	15
c) Verweisungen auf § 73 Abs. 4 VwVfG	16
d) § 47 Abs. 2a VwGO a.F., § 3 Abs. 2 S. 2 Hs. 2 BauGB a.F., § 215 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BauGB.....	16
e) Weitere Vorschriften des EU-Rechts.....	17
f) Präklusionsvorschriften ohne Umweltbezug.....	17
g) Rein nationale Verfahren	18
D. Reaktionen des deutschen Gesetzgebers.....	18
I. Hintergrund – Bisherige Entwicklung des UmwRG.....	18
II. Die dritte Novelle: Gesetz zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an unions- und völkerrechtliche Vorgaben.....	20
1. Änderungen des UmwRG	21
2. § 47 Abs. 2a VwGO a.F. und baurechtliche Änderungen.....	22
3. Immissionsschutzrechtliche Änderungen.....	22
4. Änderungen des UVPG und des Fachplanungsrechts.....	22
5. Sonstige Änderungen	23
III. Unionsrechtskonformität der Änderungen.....	24
1. Aufrechterhaltung der materiellen Präklusion für SUP-pflichtige Pläne und Programme	24
2. Die Missbrauchsklausel - § 5 UmwRG	26
3. § 215 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BauGB und § 73 Abs. 4 S. 3 VwVfG	28
E. Bewertung.....	30
Schrifttum.....	33

A. Einleitung

Die Entscheidung des EuGH vom 15. Oktober 2015 in der Rs. C-137/14 läutet das Ende materieller Präklusionsvorschriften ein und erschüttert damit einen Kernbereich des deutschen Verwaltungsrechts. Als unerwartet kann die Entscheidung des Gerichtshofs trotz dessen nicht bezeichnet werden. Vielmehr ist sie Teil einer langen Reihe sowohl juristischer als auch umweltpolitischer Niederlagen der Bundesrepublik Deutschland (BRD) und bildet das Ende eines von der Europäischen Kommission angestrebten Vertragsverletzungsverfahrens¹. Bereits am 18. Dezember 2006 ging bei der Kommission eine Beschwerde ein, woraufhin diese am 1. Oktober 2012 ein förmliches Mahnschreiben an die BRD richtete. Am 21. März 2014 reichte die Kommission schließlich Klage vor dem EuGH ein. Der Gerichtshof erklärte die Präklusionsvorschriften des § 2 Abs. 3 UmwRG a.F.² und § 73 Abs. 4 S. 3 VwVfG für unionsrechtswidrig. Für die Umweltverbände dürfte dies ein Grund zur Freude sein. Laut Evaluationen des Umweltbundesamtes (UBA) waren Verbände in dem untersuchten Zeitraum von 2006 bis 2012 in 36,2 % der auf Grundlage des UmwRG betriebenen Verfahren mit ihren Einwendungen materiell präkludiert.³ Besonders restriktiv wirkten die hohen Hürden durch die Präklusion im Zusammenspiel mit den geringen Verbandsressourcen und den knappen Fristen im Verfahrensablauf.⁴ Das gegenteilige Stimmungsbild dürfte sich bei den Vorhabenträgern zeigen, denn mit der Präklusion schwindet auch die Investitions-, Planungs-, und Rechtssicherheit.⁵

Welche Wirkungen konkret von dem Urteil ausgehen und welche Konsequenzen der deutsche Gesetzgeber daraus zieht, soll nachfolgend ausführlich untersucht werden. Dazu wird der Arbeit ein allgemeiner Teil über die Funktion und Einordnung von Präklusionsvorschriften vorangestellt (B.), um anschließend sowohl die Reichweite der Entscheidung (C.II.) als auch die Änderungen durch das Gesetz zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (D.II.1.) und anderer Vorschriften an unions- und völkerrechtliche Vorgaben (D.II.2.) strukturiert abbilden und bewerten zu können.

B. Präklusion im Verwaltungsrecht

Präklusion, lateinisch *praecclusio*, bezeichnet den Ausschluss des Rechtes eines Verfahrensbeteiligten, Einwendungen vorzubringen.⁶ Wurde den Beteiligten in einem früheren Stadium des Verfahrens die Möglichkeit gewährt, Einwendungen zu erheben

¹ Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV, Nr. 2007/4267.

² Für alle mit „a.F.“ gekennzeichneten Gesetze ist, sofern nicht anders vermerkt, die Fassung vor der Novelle durch das Gesetz zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an unions- und völkerrechtliche Vorgaben vom 29. Mai 2017 gemeint.

³ *Führ/Schenten/Schreiber/Schulze/Schütte*, Evaluation der Verbandsklagemöglichkeiten nach dem UmwRG, 94.

⁴ *Ibid.*, 94.

⁵ Vgl. *Durner*, in: Hebel/Hofmann/Proelß/Reiff (Hrsg.), Planungsrecht im Umbruch, 125 (136).

⁶ *Brandt*, NVwZ 1997, 233 (233); *Johlen*, NuR 2015, 513 (513).

und wurden diese nicht frist- und formgerecht vorgetragen, ist eine spätere Geltendmachung ausgeschlossen.⁷ Damit bilden Präklusionsvorschriften schon seit über 170 Jahren⁸ eine Verknüpfung zwischen Verwaltungs- und Klageverfahren im deutschen Recht.⁹ Insbesondere im Fachplanungs- und Umweltrecht, wo die Öffentlichkeitsbeteiligung ein maßgeblicher Verfahrensbestandteil ist, sind Präklusionsregelungen zu finden und begründen zusätzlich zu den gewährten Mitwirkungsrechten nun auch Mitwirkungslasten für die Beteiligten.¹⁰ Dies stärkt den Rechtsschutz, da er vor dem Eintritt vollendeter Tatsachen als „vorgezogener Rechtsschutz“ wahrgenommen werden kann.¹¹ Für die zuständigen Verwaltungsbehörden besteht dadurch die Möglichkeit, frühzeitig Einwendungen in die Entscheidungsfindung einzubeziehen, was der Beschleunigung und Konzentration des Verwaltungsverfahrens dient.¹² Insbesondere im Umweltrecht soll durch die Präklusion ein Anreiz für Umweltschutzvereinigungen geschaffen werden, ihre Sachkunde bereits während des Verwaltungsverfahrens einzubringen, um bei Entscheidungen über Infrastruktur- oder industrielle Großvorhaben einen frühzeitigen Interessenausgleich zu erreichen.¹³ Gleichzeitig wird Rechtssicherheit für alle Beteiligten geschaffen, indem das Risiko unerwarteter Klagen begrenzt wird.¹⁴ Die Präklusionsvorschriften sind je nach Zweck im konkreten Fall unterschiedlich ausgestaltet.

I. Differenzierung nach Adressaten

In Bezug auf den Adressaten der Präklusion ist zwischen der Individual-, der Verbands- und der Behördenpräklusion zu unterscheiden.¹⁵

Die Individualpräklusion kann dabei als die Ursprungsform angesehen werden und gilt für alle, die in ihren eigenen Rechten betroffen sind.¹⁶ Beispielhaft ist hier § 73 Abs. 4 S. 3 VwVfG zu nennen. Das Merkmal der Betroffenheit ist im Rahmen der Einwendungsberechtigung eher weit zu fassen und inkludiert damit zumindest alle eigenen schutzwürdigen Interessen rechtlicher Art, die durch das Vorhaben be-

⁷ *Johlen*, NuR 2015, 513 (513); *Fellenberger*, NVwZ 2015, 1721 (1723); *Schlacke*, in: Hebel/Hofmann/Proelß/Reiff (Hrsg.), Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2016, 173 (188).

⁸ *Bunge*, NuR 2016, 11 (16) der auf § 29 S. 3 der preußischen Allgemeinen Gewerbeordnung vom 17.01.1845 verweist.

⁹ *Schlacke*, in: Hebel/Hofmann/Proelß/Reiff (Hrsg.), Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2016, 173 (188).

¹⁰ *Kerkmann/Schröter*, EurUP 2017, 126 (127); *Hofmann*, EurUP 2015, 266 (273); *Zeissler/Schmitz*, UPR 2016, 1 (1); *Ramsauer/Wysk*, in: Kopp (Begr.)/Ramsauer (Hrsg.), VwVfG Kommentar, § 73 VwVfG, Rn. 60a.

¹¹ BVerwG – 7B79.10, Beschluss vom 17. Juni 2011, BeckRS 2011, 52575; *Zeissler/Schmitz*, UPR 2016, 1 (1).

¹² *Schlacke*, in: Hebel/Hofmann/Proelß/Reiff (Hrsg.), Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2016, 173 (188); *Brandt*, NVwZ 1997, 233 (233).

¹³ BVerwG – 7B79.10, Beschluss vom 17. Juni 2011, BeckRS 2011, 52575; *Guckelberger/Geber*, EurUP 2014, 167 (168); *Fellenberger/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht Kommentar, § 2 UmwRG, Rn. 52.

¹⁴ *Johlen*, NuR 2015, 513 (513); *Brandt*, NVwZ 1997, 233 (233).

¹⁵ *Siegel*, NVwZ 2016, 337 (337 f.); *Kerkmann/Schröter*, EurUP 2017, 126 (126 f.)

¹⁶ *Siegel*, NVwZ 2016, 337 (337 f.)

rührt werden können.¹⁷ Andere Auffassungen sehen sogar jedes ideelle, soziale und ökologische Interesse als ausreichend an.¹⁸ Jedenfalls ist keine Betroffenheit in subjektiven öffentlichen Rechten erforderlich, sodass die Berechtigung, Einwendungen im Rahmen des Verwaltungsverfahrens vorzubringen, klar von dem Merkmal der Klagebefugnis abzugrenzen ist.¹⁹ Ausgeschlossen sind jedoch bloße Belange Dritter oder Interessen der Allgemeinheit.²⁰ Im Fachrecht bestehen häufig abweichende Regelungen, welche gar keine Betroffenheit fordern, sondern jedermann das Recht zur Einwendung einräumen.²¹ So legitimiert beispielsweise § 10 Abs. 3 S. 5 BImSchG „die Öffentlichkeit“. Eine weitergehende Auseinandersetzung mit dem Begriff der Betroffenheit ist somit nicht nötig, insbesondere da die Grenzen zur Verbandspräklusion seit Inkrafttreten des PIVereinhG²² fließend sind.

Die Verbandspräklusion gilt für alle in ihrem Aufgabenbereich berührten anerkannten Umweltvereinigungen.²³ Zentrale Norm der Verbandspräklusion bildete § 2 Abs. 3 UmwRG a.F. Zusätzlich enthielten mehrere Fachgesetze Verweisungen auf § 73 Abs. 4 S. 3 VwVfG.²⁴ Mit dem PIVereinhG aus dem Jahr 2013 wurden die Vereinigungen im Beteiligungsverfahren den Betroffenen schließlich verfahrensgemäß gleichgestellt (§ 73 Abs. 4 S. 5, 6 VwVfG).²⁵ Individual- und Verbandspräklusion wirken seitdem weitestgehend parallel.

Ein dritter möglicher Adressat einer Präklusionsregelung ist schlussendlich die Behörde selbst. Auch hier besteht durchaus ein Interesse an einer effizienten Beteiligung, sodass sich verschiedene Vorschriften zur Behördenpräklusion herausgebildet haben. Beispielhaft ist § 73 Abs. 3a S. 2 VwVfG zu nennen.²⁶

II. Differenzierung nach Wirkung

Differenziert man nach der sich aus der Vorschrift ergebenden Wirkung, muss insbesondere zwischen formeller und materieller Präklusion unterschieden werden. Als weitere Ausformungen ergeben sich darüber hinaus die prozessrechtliche Ausschlusspräklusion sowie die richterliche Präklusion.

¹⁷ BVerwGE 59, 87 (101); *Ramsauer/Wjysk*, in: Kopp (Begr.)/Ramsauer (Hrsg.), VwVfG Kommentar, § 73 VwVfG, Rn. 71 f. m.w.N.

¹⁸ *Pünder*, in: Ehlers/Pünder (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, § 15, Rn. 9 m.w.N.

¹⁹ *Ramsauer/Wjysk*, in: Kopp (Begr.)/Ramsauer (Hrsg.), VwVfG Kommentar, § 73 VwVfG, Rn. 74; *Pünder*, in: Ehlers/Pünder (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, § 15, Rn. 9.

²⁰ *Pünder*, in: Ehlers/Pünder (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, § 15, Rn. 9.

²¹ Vgl. *Ramsauer/Wjysk*, in: Kopp (Begr.)/Ramsauer (Hrsg.), VwVfG Kommentar, § 73 VwVfG, Rn. 71, Fn. 97.

²² Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PIVereinhG), vom 31. Mai 2013.

²³ Vgl. § 2 Abs. 1 UmwRG.

²⁴ Z.B. § 17a FStrG a.F., § 10 Abs. 2 LuftVG a.F., § 18a AEG a.F., § 43a EnWG a.F.

²⁵ *Siegel*, NVwZ 2016, 337 (338); *Ramsauer/Wjysk*, in: Kopp (Begr.)/Ramsauer (Hrsg.), VwVfG Kommentar, § 73 VwVfG, Rn. 93.

²⁶ *Siegel*, NVwZ 2016, 337 (338); *Kerkmann/Schröter*, EurUP 2017, 126 (126).

1. Formelle Präklusion

Die formelle Präklusion beschränkt sich auf das Verwaltungsverfahren.²⁷ Damit stellt sie, von der richterlichen Präklusion abgesehen, die mildeste Form unter den Präklusionsarten dar. Ein Beispiel bildet die neue Fassung des § 10 Abs. 3 S. 5 BImSchG. Konkret ist unter formeller Präklusion zu verstehen, dass alle Personen, die in einem Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung ihre Einwendungen nicht in diesem Rahmen form- und fristgerecht vorgebracht haben, mit diesen im weiteren Verwaltungsverfahren ausgeschlossen sind.²⁸ Unter „Einwendungen“ ist dabei ein sachliches Gegenvorbringen zu verstehen, welches auf die Verhinderung oder Modifizierung des Planvorhabens abzielt²⁹ und sich somit als zur Geltendmachung eines „Genehmigungsabwehranspruchs“ erforderlicher Tatsachenvortrag darstellt.³⁰ Die Behörde muss nun das präkludierte Gegenvorbringen im weiteren Verfahren nicht mehr berücksichtigen und beispielsweise diese Personen nicht zu einem Erörterungstermin laden.³¹ Jedoch ist sie rechtlich nicht gehindert, die Einwendungen zu erörtern, im Gegenteil verpflichtet sie der in § 24 VwVfG statuierte Untersuchungsgrundsatz, „alle für den Einzelfall bedeutsamen [...] Umstände zu berücksichtigen.“³² In einem sich anschließenden Widerspruchs- oder späteren Klageverfahren können die präkludierten Einwendungen wieder geltend gemacht werden, was den zentralen Unterschied zur materiellen Präklusion darstellt. Dem Betroffenen bleibt somit seine materielle Rechtsposition erhalten.³³

2. Materielle Präklusion

Der materiellen Präklusion hingegen wohnt ein Verwirkungselement inne: Der Betroffene ist nicht nur im Verwaltungsverfahren, sondern auch im sich anschließenden Rechtsbehelfsverfahren mit der Geltendmachung nicht oder nicht rechtzeitig erhobener Einwendungen und mit darauf gestützten Abwehransprüchen ausgeschlossen.³⁴ Als Beispiele können hier insbesondere § 2 Abs. 3 UmwRG a.F., § 10 Abs. 3 S. 5 BImSchG a.F., § 64 Abs. 2 BNatschG a.F. sowie § 73 Abs. 4 S. 3 VwVfG angeführt werden.

Uneinigkeit besteht über die dogmatische Einordnung der materiellen Präklusion hinsichtlich ihrer rechtlichen Folgen für das gerichtliche Verfahren. So ist streitig, ob

²⁷ Siegel, NVwZ 2016, 337 (338); Brandt, NVwZ 1997, 233 (233).

²⁸ Jarass, in: Jarass (Hrsg.), BImSchG Kommentar, § 10, Rn. 92.

²⁹ Zeissler/Schmitz, UPR 2016, 1 (1), Fn. 10.

³⁰ BVerwG, NJW 1981, 359 (359), welches jedoch offenlässt, ob der erforderliche Tatsachenvortrag oder der Genehmigungsabwehranspruch ausgeschlossen wird; Brandt, NVwZ 1997, 233 (233).

³¹ Brandt, NVwZ 1997, 233 (233); Jarass, in: Jarass (Hrsg.), BImSchG, § 10, Rn. 92.

³² § 24 Abs. 2 VwVfG; vgl. BVerwGE 26, 302 (303); Schlacke, in: Hebler/Hofmann/Proelß/Reiff (Hrsg.), Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2016, 173 (188); Brandt, NVwZ 1997, 233 (233).

³³ Schlacke, in: Hebler/Hofmann/Proelß/Reiff (Hrsg.), Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2016, 173 (188 f.); Brandt, NVwZ 1997, 233 (234); Kerkmann/Schröter, EurUP 2017, 126 (127).

³⁴ Neumann/Külpmann, in: Stelkens/Bonk (Begr.)/Sachs (Hrsg.), VwVfG Kommentar, § 73, Rn. 88; Johlen, NuR 2015, 513 (513); Zeissler/Schmitz, UPR 2016, 1 (1).

der Einwendungsausschluss zur Unbegründetheit, wie von der Rechtsprechung vertreten,³⁵ oder bereits zur Unzulässigkeit der Klage aufgrund fehlender Klagebefugnis, wie von Teilen der Literatur angenommen,³⁶ führt. Damit einher geht die Frage, ob der zugrundeliegende Abwehranspruch durch die materiellrechtliche Einwendungspräklusion nur „gelähmt“ oder gar vernichtet wird, in dem Sinne, dass der Betroffene seine hinter dem Anspruch stehende materielle Rechtsposition verliert. Diese genaue Einordnung spielt für die Praxis jedoch keine Rolle, weshalb die Rechtsprechung die Beantwortung der Frage bewusst offen lässt.³⁷

Funktion der materiellen Präklusion ist es, Rechtssicherheit in Bezug auf das geplante Vorhaben zu erzielen und damit die materielle Bestandskraft der behördlichen Entscheidung zu stärken.³⁸ Sie dient, wie auch die formelle Präklusion, der Beschleunigung, Konzentration und Ökonomie des Verfahrens und soll für Waffengleichheit zwischen den Drittbegünstigten der Verwaltungsentscheidung sowie den Sachwaltern überindividueller Interessen sorgen.³⁹

3. Weitere Ausformungen

Eine weitere Präklusionsform ist die prozessrechtliche Ausschlusspräklusion. Dazu zählen § 87b VwGO, § 47 Abs. 2a VwGO a.F. sowie § 2 Abs. 1 Nr. 3 UmwRG a.F.⁴⁰ Bei diesen Vorschriften wirkt der Einwendungsausschluss wie auch bei der materiellen Präklusion über das Verwaltungsverfahren hinaus, jedoch werden geringere inhaltliche Anforderungen an die Beteiligung gestellt.⁴¹ Auch hier ist es Ziel, die jeweiligen Interessen frühzeitig dem behördlichen Abwägungsmaterial zuzuführen.⁴² Sie können als „prozessuale Vorprüfung“ einer möglichen materiellen Präklusion eingeordnet werden und führen nicht zur Unbegründetheit, sondern bereits zur Unzulässigkeit der Klage.⁴³ Prozessrechtliche Präklusionsvorschriften sanktionieren allerdings auch unerwünschtes vorprozessuales Verhalten durch den Ausschluss von Einwendungen im späteren Verfahren und wirken damit funktional im Ergebnis wie materiellrechtliche Präklusionsnormen.⁴⁴

³⁵ BVerwG, NVwZ 1997, 171 (172); BVerwG, NVwZ 1999, 644 (644); BVerwG, ZUR 2012, 95 (96); VGH München, BeckRS 2010, 48417, Rn. 25 ff.; so auch: *Johlen*, NuR 2015, 513 (513).

³⁶ *Brandt*, NVwZ 1997, 233 (235 f.); *Guckelberger/Geber*, EurUP 2014, 167 (168); *Zeissler/Schmitz*, UPR 2016, 1 (1); *Kerkmann/Schröter*, EurUP 2017, 126 (127).

³⁷ BVerwG, NJW 1981, 359 (359); bestätigt: BVerfG im *Sasbach-Beschluss*, NJW 1982, 2173 (2176 f.).

³⁸ BVerwG, NVwZ 1997, 171 (172); BVerwG, NJW 1981, 359 (362); *Schlacke*, in: Hebel/Hofmann/Proelß/Reiff (Hrsg.), Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2016, 173 (189).

³⁹ BVerwG, NJW 1981, 359 (362); *Guckelberger/Geber*, EurUP 2014, 167 (168).

⁴⁰ Vgl. *Kerkmann/Schröter*, EurUP 2017, 126 (128, 136); *Schrödter*, in: Schrödter (Hrsg.), BauGB, § 3, Rn. 72 ff.

⁴¹ *Kerkmann/Schröter*, EurUP 2017, 126 (128).

⁴² BT-Drucks. 16/2496, S. 18.

⁴³ *Schlacke*, in: Hebel/Hofmann/Proelß/Reiff (Hrsg.), Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2016, 173 (189); BT-Drucks. 16/2496, S. 18: § 47 Abs. 2a VwGO a.F. stellt eine Konkretisierung des allgemeinen Rechtsschutzbedürfnisses dar.

⁴⁴ *Schlacke*, in: Hebel/Hofmann/Proelß/Reiff (Hrsg.), Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2016, 173 (189); a.A. zur Einordnung von § 2 Abs. 1 Nr. 3 UmwRG a.F., *Bunge*, NuR 2016, 11

Schließlich enthält § 87b Abs. 3 VwGO noch eine richterliche Präklusion.⁴⁵ Sie dient der Konzentration und der Beschleunigung des Verfahrens.⁴⁶ Aufgrund des geltenden Amtsermittlungsgrundsatzes wird die Bedeutung dieser Vorschrift jedoch als gering angesehen.⁴⁷

C. Die Entscheidung des EuGH vom 15. Oktober 2015 – C 137/14

I. Argumentation des EuGH zur Unzulässigkeit der materiellen Präklusion

In dem Verfahren wurden insgesamt sechs Rügen vorgebracht, wovon sich die dritte Rüge mit materiellen Präklusionsvorschriften befasst. Die Kommission stellt folgende Ausgangshypothese auf:

„Die Beschränkung in § 2 Abs. 3 UmwRG und in § 73 Abs. 4 VwVfG, wonach im Rahmen eines gerichtlichen Rechtsbehelfs lediglich solche Einwendungen geltend gemacht werden können, die vorher im Verwaltungsverfahren erhoben wurden, [verstößt gegen Art. 11 Umweltverträglichkeitsprüfungs-Richtlinie⁴⁸ (UVP-RL) sowie Art. 25 Industrieemissions-Richtlinie⁴⁹ (IE-RL).]“⁵⁰

Der EuGH gab der dritten Rüge vollumfänglich statt und folgte damit der in den Schlussanträgen des Generalanwalts *Wathelet* vorgetragenen Einschätzung. Zur Begründung stellte der Gerichtshof vor allem auf das mit Art. 11 UVP-Richtlinie wie auch mit Art. 25 IE-RL verfolgte Ziel ab, im Rahmen des Umweltschutzes einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren.⁵¹ Auch der Generalanwalt hatte zuvor darauf hingewiesen, dass es im Sinne der Richtlinie möglich sein müsse, eine vom Anwendungsbereich umfasste Entscheidung, Handlung oder Unterlassung gerichtlich überprüfen zu lassen, ohne dass in irgendeiner Weise die zur Stützung eines entsprechenden Rechtsbehelfs notwendigen Gründe beschränkt seien.⁵² Eine derartige Beschränkung, so die einstimmige Meinung von Generalanwalt und Gerichtshof stellen jedoch § 2 Abs. 3 UmwRG und § 73 Abs. 4 VwVfG dar, indem sie besondere Bedingungen

(17), der darin keine Präklusionsvorschrift, sondern eine generelle Schranke für Rechtsbehelfe sieht, zustimmend aber bei § 47 Abs. 2a VwGO a.F.

⁴⁵ Vgl. *Kerkmann/Schröter*, EurUP 2017, 126 (128).

⁴⁶ *Ortloff/Riese*, in: Schoch/Schneider/Bier (Hrsg.), VwGO Kommentar, § 87b, Rn. 2.

⁴⁷ *Ibid.*; *Kerkmann/Schröter*, EurUP 2017, 126 (128).

⁴⁸ Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten geändert durch die Richtlinie 2014/52/EU vom 16. April 2014.

⁴⁹ Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung).

⁵⁰ EuGH, Rs. C137/14, *Kommission/Deutschland*, EU:C:2015:683, Rn. 68.

⁵¹ *Ibid.*, Rn. 77.

⁵² *Wathelet*, Schlussanträge Rs. C-137/14, ECLI:EU:C:2015:683 Rn. 113 f. = ZUR 2015, 416 (420).

statuieren, welche die gerichtliche Kontrolle einschränken und so gerade nicht in den Richtlinie vorgesehen sind.⁵³

Die BRD verwies hierbei auf die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten, welche unter Einhaltung des Grundsatzes effektiven Rechtsschutzes sowie des Äquivalenzprinzips zu einem Gestaltungsspielraum bei der Richtlinie-Umsetzung führt. So erlauben es Art. 11 UVP-Richtlinie sowie Art. 25 IE-Richtlinie den Mitgliedstaaten, Instrumente ihres nationalen Rechtssystems beizubehalten.⁵⁴ Eine Zugangsbeschränkung durch materielle Präklusionsvorschriften kann jedoch nach Meinung des Gerichtshofs wie auch des Generalanwalts nicht mehr vom Gestaltungsspielraum umfasst sein.⁵⁵ In Art. 11 Abs. 4 UVP-Richtlinie wie auch in Art. 25 Abs. 4 IE-Richtlinie ist zwar die Möglichkeit der Normierung eines vorangehenden Überprüfungsverfahrens⁵⁶ wie auch die Festlegung einer verwaltungsbehördlichen Rechtswegerschöpfung nicht ausgeschlossen, eine Einschränkung des Gerichtszugangs wie ihn materielle Präklusionsvorschriften bewirken, sieht der Wortlaut jedoch weder ausdrücklich noch mittelbar vor.⁵⁷

Möglicherweise kann die sich für den Rechtsbehelfsführer ergebende Einschränkung mit der Funktion des § 2 Abs. 3 UmwRG und § 73 Abs. 4 VwVfG gerechtfertigt werden. Nach dem Vorbringen der BRD sind die Vorschriften darauf gerichtet, die Rechtssicherheit und Effizienz des verwaltungsbehördlichen und gerichtlichen Verfahrens zu gewährleisten.⁵⁸ Das Argument, die Vorschriften würden dem Grundsatz der Rechtssicherheit dienen, lässt der Gerichtshof nicht gelten. Nach seiner Auffassung sei es keineswegs erwiesen, dass eine umfassende gerichtliche Kontrolle der sachlichen Richtigkeit einer Entscheidung diesem Grundsatz abträglich sein könnte.⁵⁹ Auf den Aspekt der Verfahrenseffizienz lässt sich der Gerichtshof ausführlicher ein und gesteht zu, dass in bestimmten Fällen der ordnungsgemäße Ablauf durch den Umstand, Einwendungen erstmals vor Gericht zu erheben, behindert werden könnte. Dies erkennt insoweit auch der Generalanwalt.⁶⁰ Jedoch stellt der Gerichtshof dann erneut auf das mit Art. 11 UVP-RL wie auch mit Art. 25 IE-RL verfolgte Ziel ab, den rechtssuchenden Bürgern im Rahmen des Umweltschutzes einen möglichst weitreichenden Zugang zu Gerichten zu gewähren und erweitert dieses sogar noch dahingehend, dass auch eine umfassende materiellrechtliche sowie verfahrensrechtliche Kontrolle der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung zu ermöglichen ist.⁶¹ Ziel der Richtlinie ist es damit nach Aussage des Gerichtshofs nicht nur einen weitreichen-

⁵³ EuGH, Rs. C-137/14, *Kommission/Deutschland*, EU:C:2015:683, Rn. 78; *Wathelet*, Schlussanträge Rs. C-137/14, ECLI:EU:C:2015:683 Rn. 114 = ZUR 2015, 416 (420).

⁵⁴ EuGH, Rs. C-137/14, *Kommission/Deutschland*, EU:C:2015:683, Rn. 71; *Wathelet*, Schlussanträge Rs. C-137/14, ECLI:EU:C:2015:683 Rn. 112 = ZUR 2015, 416 (420).

⁵⁵ *Wathelet*, Schlussanträge Rs. C-137/14, ECLI:EU:C:2015:683 Rn. 113 f. = ZUR 2015, 416 (420).

⁵⁶ Gemeint ist hiermit das Widerspruchsverfahren i.S.d. §§ 68 ff. VwGO.

⁵⁷ EuGH, Rs. C-137/14, *Kommission/Deutschland*, EU:C:2015:683, Rn. 76, 78.

⁵⁸ *Ibid.*, Rn. 71.

⁵⁹ *Ibid.*, Rn. 79.

⁶⁰ *Ibid.*, Rn. 80; *Wathelet*, Schlussanträge Rs. C-137/14, ECLI:EU:C:2015:683 Rn. 119 = ZUR 2015, 416 (420).

⁶¹ EuGH, Rs. C-137/14, *Kommission/Deutschland*, EU:C:2015:683, Rn. 80.

den Gerichtszugang, sondern überdies eine umfassende gerichtliche Rechtmäßigkeitskontrolle zu schaffen. Der Generalanwalt führt darüber hinaus an, dass

„der Unionsgesetzgeber [den mit den Richtlinien verfolgten Zielen] gegenüber der Effizienz der Verwaltungsverfahren eindeutig den Vorrang gegeben [hat], um zur Erhaltung, zum Schutz und zur Verbesserung der Umweltqualität sowie zum Schutz der menschlichen Gesundheit beizutragen.“⁶²

In der Form eines *obiter dictums* nimmt der EuGH am Ende seiner Würdigung noch eine leichte Einschränkung vor und gestattet dem nationalen Gesetzgeber zur Gewährleistung der Wirksamkeit des gerichtlichen Verfahrens, spezifische Verfahrensvorschriften vorzusehen, nach denen z.B. ein missbräuchliches oder unredliches Vorbringen unzulässig ist.⁶³

II. Reichweite der Entscheidung

1. Betroffene Präklusionsformen

Unmittelbar bezieht sich das Urteil des EuGH nur auf § 2 Abs. 3 UmwRG und § 73 Abs. 4 VwVfG, da die Rüge der Kommission lediglich diese Vorschriften umfasste. Konkret beschäftigte sich der Gerichtshof also nur mit der materiellrechtlichen Einwendungspräklusion. Auch ging es in der Entscheidung ausschließlich um den Normadressat der Umweltverbände, folglich die Verbandspräklusion.⁶⁴ Die Ausführungen können jedoch auf die Individualpräklusion übertragen werden, da unter das Tatbestandsmerkmal der „betroffenen Öffentlichkeit“ in Art. 11 UVP-RL und Art. 25 IE-RL ebenso natürliche oder juristische Personen subsumiert werden können.⁶⁵ Auch lässt sich die Anwendbarkeit auf die Individualpräklusion mittels eines Erst-Recht-Schlusses begründen: Wenn nämlich der EuGH sachverständigen Organisationen wie Umweltverbänden, die es sich zur Aufgabe gemacht haben, sich intensiv mit der Materie Umwelt auseinanderzusetzen, einen weiten Zugang zu Gerichten gewährt, so muss dies erst Recht für den einfachen Bürger gelten, der sich mit derartigen Verfahren in der Regel nicht gleichermaßen auskennt.⁶⁶

Hinsichtlich der Wirkung der Präklusion ist festzuhalten, dass zumindest alle materiellrechtlichen Einwendungspräklusionen als unionsrechtswidrig anzusehen sind. Fraglich ist, ob auch die formelle und die richterliche Präklusion sowie die prozessrechtliche Ausschlusspräklusion betroffen sind. Betrachtet man die Argumentation des EuGH, so wird deutlich, dass der Gerichtshof auf die Beschränkung des gerichtlichen

⁶² *Wathelet*, Schlussanträge Rs. C-137/14, ECLI:EU:C:2015:683 Rn. 119 = ZUR 2015, 416 (420).

⁶³ EuGH, Rs. C-137/14, *Kommission/Deutschland*, EU:C:2015:683, Rn. 81.

⁶⁴ S.u. dazu B. I. und B. II. 2.

⁶⁵ Art. 11 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 2 lit. d, e UVP-RL; Art. 25 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Nr. 16, 17 IE-RL.

⁶⁶ *Kerkmann/Schröter*, EurUP 2017, 126 (131); im Ergebnis auch: *Frenz*, NuR 2015, 832 (833); *Siegel*, NVwZ 2016, 337 (340).

Rechtsbehelfs abstellt und nicht auf eine solche des Verwaltungsverfahrens.⁶⁷ Er nimmt hier eine klare Trennung zwischen beiden vor. So dürfen „die Gründe, auf die er [der Rechtsbehelfsführer] einen gerichtlichen Rechtsbehelf stützen kann“⁶⁸ nicht beschränkt werden. Demnach ist die formelle Präklusion nicht von der Entscheidung umfasst. Denn sie bedeutet, gerade im Gegensatz zur materiellen Präklusion, nur einen Ausschluss von Einwendungen innerhalb des Verwaltungsverfahrens und stellt damit keine Beschränkung der Gründe dar, auf die ein gerichtlicher Rechtsbehelf gestützt werden kann. Auch dem Sinn und Zweck der Rechtsprechung nach, gemäß den Zielen der UVP- sowie IE-RL einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewährleisten, wie auch eine umfangreiche gerichtliche Rechtmäßigkeitskontrolle durchzuführen, ist die formelle Präklusion als mit dem Unionsrecht vereinbar anzusehen, da sie in keiner Hinsicht den Rechtsschutz nach dem Erlass eines Rechtsaktes einschränkt.⁶⁹

Gleiches muss auch für die richterliche Präklusion gelten.⁷⁰ Ihre Wirkung tritt unabhängig vom Verhalten des Rechtsbehelfsführers im Verwaltungsverfahren ein. Stattdessen knüpft sie an den spezifischen, verspätet vorgebrachten Tatsachenvortrag an, d.h. an ein Fehlverhalten im Rechtsbehelfsverfahren.⁷¹ Die Ausgestaltung dessen wiederum fällt in den Spielraum der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinie.⁷²

Weitaus schwieriger ist jedoch die Bestimmung der Folgen für die prozessrechtliche Ausschlusspräklusion. Stellt man auf den o.g. Wortlaut ab, so beschränkt auch die prozessrechtliche Präklusion die Gründe, auf die der Rechtsbehelfsführer seinen gerichtlichen Rechtsbehelf stützen kann. Denn sie wirkt, wie die materielle Präklusion, über das Verwaltungsverfahren hinaus. Es werden lediglich geringere Anforderungen an die Beteiligung gestellt.⁷³ Allerdings werden eben gerade nicht nur die jeweils einzelnen Gründe beschränkt, sondern der Rechtsbehelf an sich wird ausgeschlossen, worauf der Wortlaut der Begründung nicht ganz zu passen scheint.⁷⁴ Lenkt man den Blick aber weg vom Wortlaut und hin zum Sinn und Zweck, der mit der Entscheidung verfolgt wird, erkennt man, dass prozessrechtliche Ausschlusspräklusionen sowohl hinsichtlich ihres Ziels als auch im tatsächlichen Ergebnis wie materielle Präklusionen wirken.⁷⁵ Um demnach sowohl einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewährleisten, wie auch eine umfassende gerichtliche Rechtmäßigkeitskontrolle zu ermöglichen, kann für sie im Sinne der Einheitlichkeit nichts anderes gelten. Überdies entfalten prozessrechtliche Präklusionen sogar noch weitergehende Wirkung als materielle Präklusionsvorschriften, da sie gerade den Rechtsbehelf als sol-

⁶⁷ EuGH, Rs. C-137/14, *Kommission/Deutschland*, EU:C:2015:683, Rn. 76, 79.

⁶⁸ *Ibid.*, Rn. 76.

⁶⁹ Vgl. *Kerkmann/Schröter*, EurUP 2017, 126 (131 f.).

⁷⁰ So auch: *Ibid.*, *Zeissler/Schmitz*, UPR 2016, 1 (6 f.); anders wohl nur *Sinner*, UPR 2016, 7 (10) der sowohl § 87b Abs. 3 VwGO, als auch § 4a Abs. 1 S. 2 UmwRG a.F. als nicht unionsrechtskonform ansieht ohne jedoch insgesamt zwischen den verschiedenen Präklusionsformen zu differenzieren.

⁷¹ *Kerkmann/Schröter*, EurUP 2017, 126 (132).

⁷² S. dazu C. I.

⁷³ S. dazu B. II. 3.

⁷⁴ *Kerkmann/Schröter*, EurUP 2017, 126 (131).

⁷⁵ S. dazu B. II. 3.; *Bunge*, NuR 2016, 11 (16).

chen ausschließen und auf diese Weise bereits zur Unzulässigkeit der Klage führen.⁷⁶ Aus einem Erst-Recht-Schluss ergibt sich somit die Betroffenheit prozessrechtlicher Ausschlusspräklusionsnormen von der Entscheidung des EuGH.⁷⁷

Damit ist festzuhalten, dass das Urteil des Gerichtshofs sowohl die materiellrechtliche Einwendungspräklusion wie auch die prozessrechtliche Ausschlusspräklusion umfasst.

2. Sachliche Reichweite

Zum inhaltlichen Anwendungsbereich der Entscheidung werden eine Vielzahl von Ansichten vertreten, sodass hinsichtlich jeder Präklusionsvorschrift eine gesonderte Betrachtung vorzunehmen ist.

a) Anwendungsbereich Art. 11 UVP-RL und Art. 25 IE-RL

Einigkeit besteht darüber, dass alle Präklusionsvorschriften, die sich auf Vorhaben innerhalb des Anwendungsbereichs der UVP- und IE-RL beziehen, vom Urteil des Gerichtshofs umfasst sind.⁷⁸

Art. 11 UVP-RL gilt dabei zumindest für alle in Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Anhang I UVP-RL genannten Projekte, für die eine UVP zwingend ist. Diese Vorgaben wurden in § 3b Abs. 1 i.V.m. Anlage 1 UVPG in das nationale Recht umgesetzt. So sind öffentliche oder private Projekte, die (möglicherweise) erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben⁷⁹ in Anlage 1, Spalte 1 mit einem „X“ gekennzeichnet.⁸⁰ Zusätzlich sind in Art. 4 Abs. 2 i.V.m. Anhang II UVP-RL weitere Projekte aufgeführt, bei denen die Mitgliedstaaten entscheiden, ob eine UVP durchgeführt werden muss. Hierbei hat sich der Gesetzgeber für das Verfahren der Einzelfalluntersuchung entschieden und in § 3c S. 1 i.V.m. Anlage 1 UVPG in Spalte 2 alle Vorhaben bei denen eine allgemeine Vorprüfung des Einzelfalls durchgeführt wird, mit einem „A“ gekennzeichnet sowie in § 3c S. 2 i.V.m. Anlage 1 UVPG in Spalte 2 alle Vorhaben bei denen eine standortbezogene Vorprüfung des Einzelfalls durchgeführt wird, mit einem „S“ gekennzeichnet⁸¹. Im Sinne eines weiten Zugangs zu Gerichten sind ebenfalls die darunterfallenden Projekte von Art. 11 UVP-RL umfasst, unabhängig davon, zu welchem

⁷⁶ Vgl. *Kerkmann/Schröter*, EurUP 2017, 126 (132).

⁷⁷ So im Ergebnis auch: *Bunge*, NuR 2016, 11 (16 ff.); auf die jeweilige Norm abstellend: *Kerkmann/Schröter*, EurUP 2017, 126 (131ff.)

⁷⁸ *Zeissler/Schmitz*, UPR 2016, 1 (4 ff.); *Kerkmann/Schröter*, EurUP 2017, 126 (130); *Siegel*, NVwZ 2016, 337 (339 f.); *Bunge*, NuR 2016, 11 (16); *Frenz*, NuR 2015, 832 (833); *Berkemann*, DVBl 2016, 205 (214); *Schmidt/Strackel/Wegener/Zschiesche*, Die Umweltverbandsklage in der rechtspolitischen Debatte, 126.

⁷⁹ Vgl. Erwägungsgrund 8 und 9 UVP-RL.

⁸⁰ Darunter fallen beispielsweise die Errichtung und der Betrieb einer Deponie zur Ablagerung von gefährlichen Abfällen i.S.d. KrWG.

⁸¹ Z.B. Errichtung und Betrieb einer Windfarm mit Anlagen in einer Gesamthöhe von jeweils mehr als 50 Metern mit 3 bis weniger als 6 Windkraftanlagen.

Ergebnis die Einzelfallprüfung letztendlich gelangt.⁸² Insoweit ist die Geltung nationaler Präklusionsvorschriften durch die UVP-RL ausgeschlossen.

Überdies ist der Anwendungsbereich des Art. 25 IE-RL zu beachten. Aus der systematischen Stellung des Artikels in Kapitel II sowie der Bestimmung des Geltungsbereichs in Art. 10 IE-RL ergibt sich, dass dieser sich nur auf die in Anhang I aufgelisteten Tätigkeiten bezieht. Diese sog. IE-Anlagen sind gemäß § 3 4. BImSchV Anlagen, die in Spalte „d“ des Anhangs 1 mit dem Buchstaben „E“ gekennzeichnet sind.⁸³ Für alle anderen industriellen Tätigkeiten greift Art. 25 IE-RL nicht. Allerdings unterfallen sonstige genehmigungsbedürftige Anlagen oft der UVP-RL.⁸⁴

b) § 10 Abs. 3 S. 5 BImSchG a.F., § 2 Abs. 1 Nr. 3 UmwRG a.F.,
§ 64 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 BNatSchG a.F.

Demnach ergibt sich jeweils für Projekte im Anwendungsbereich des Art. 11 UVP- bzw. Art. 25 IE-RL eine Unionsrechtswidrigkeit auch für § 10 Abs. 3 S. 5 BImSchG a.F.⁸⁵ und § 2 Abs. 1 Nr. 3 UmwRG a.F.⁸⁶ Die Präklusionsvorschrift in § 64 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 BNatSchG a.F. dient im Gegensatz zu den beiden eben genannten Normen nicht der Umsetzung der UVP- oder IE-RL.⁸⁷ Ist der Klagegegenstand folglich ein Vorhaben, auf das sich keine der beiden Richtlinien bezieht, so steht § 64 Abs. 2 BNatSchG a.F. nicht im Widerspruch zum Unionsrecht.⁸⁸ Fällt ein Vorhaben zugleich in den Anwendungsbereich des § 64 Abs. 1 BNatSchG und der UVP-RL, so statuiert § 64 Abs. 1 i.V.m. § 1 Abs. 3 UmwRG einen ausdrücklichen Vorrang des UmwRG, sodass wieder die in § 2 Abs. 3 UmwRG a.F. festgesetzte Präklusion greifen würde.⁸⁹ Es verbleibt somit nur noch die Möglichkeit, dass ein nicht-UVP-pflichtiges Vorhaben, welches jedoch in den Anwendungsbereich der IE-RL fällt, Klagegegenstand einer naturschutzrechtlichen Vereinigungsklage wird. In einem solchen Fall wäre dann auch § 64 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 BNatSchG a.F. als nicht mit dem Unionsrecht vereinbar anzusehen.

⁸² Vgl. *Zeissler/Schmitz*, UPR 2016, 1 (5).

⁸³ Z.B. Anlagen zum Halten oder zur Aufzucht von Hennen mit 40.000 oder mehr Hennenplätzen.

⁸⁴ *Zeissler/Schmitz*, UPR 2016, 1 (5).

⁸⁵ *Keller/Rövekamp*, NVwZ 2015, 1672 (1672 f.); *Zeissler/Schmitz*, UPR 2016, 1 (4); *Sinner*, UPR 2016, 7 (10); *Bunge*, NuR 2016, 11 (16); *Siegel*, NVwZ 2016, 337 (340); *Berkemann* DVBl 2016, 205 (214); *Otto*, NVwZ 2016, 292 (292); *Ludwigs*, NJW 2015, 3484 (3487); *Frenz*, NuR 2015, 832 (833).

⁸⁶ *Bunge*, NuR 2016, 11 (17); *ders* ZuR 2015, 531 (535); *Kerkmann/Schröter*, EurUP 2017, 126 (138 f.); *Schmidt/Strackel/Wegener/Zschiesche*, Die Umweltverbandsklage in der rechtspolitischen Debatte, 126; *Schlacke*, in: Hebele/Hofmann/Proelß/Reiff (Hrsg.), Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2016, 173 (190 f.)

⁸⁷ Vgl. *Mengel*, in: *Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BNatSchG Kommentar, § 1, Rn. 1 ff.; *Berkemann*, DVBl 2016, 205 (214).

⁸⁸ *Bunge*, NuR 2016, 11 (17 f.); *Berkemann*, DVBl 2016, 205 (214).

⁸⁹ *Schlacke*, ZUR 2013, 195 (197); *Heselhaus*, in: *Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BNatSchG Kommentar, § 64, Rn. 45.

c) *Verweisungen auf § 73 Abs. 4 VwVfG*

Zusätzlich müssen konsequenterweise alle fachgesetzlichen Regelungen die auf § 73 Abs. 4 VwVfG verweisen, soweit der Anwendungsbereich des Art. 11 UVP- oder des Art. 25 IE-RL eröffnet ist, ebenfalls von der Entscheidung umfasst sein.⁹⁰ Dies trifft u.a. zu auf: § 9 Abs. 1 S. 3 UVPG a.F. der direkt auf § 73 Abs. 4 VwVfG verweist sowie auf § 17a Nr. 2 FStrG a.F., § 14a Nr. 2 WaStrG a.F., § 18a Nr. 2 AEG a.F., § 43a Nr. 3 EnWG a.F., § 2 Nr. 2 MPBIG a.F. und § 10 II LuftVG a.F., die auf § 9 Abs. 1 S. 3 UVPG a.F. verweisen.

d) *§ 47 Abs. 2a VwGO a.F., § 3 Abs. 2 S. 2 Hs. 2 BauGB a.F., § 215 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BauGB*

Insoweit die UVP-RL für bestimmte Bebauungspläne eine UVP (gem. § 17 Abs. 1 UVPG durchgeführt als Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 BauGB) verlangt, findet die Entscheidung des Gerichtshofs ebenfalls Anwendung auf § 47 Abs. 2a VwGO a.F.⁹¹, § 3 Abs. 2 S. 2 Hs. 2 BauGB a.F.⁹² und auch auf § 215 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BauGB⁹³. Grundsätzlich gilt die UVP-RL gemäß Art. 1 Abs. 1 nur bei öffentlichen und privaten Projekten, wobei unter Projekt gem. Art. 1 Abs. 2a „die Errichtung von baulichen oder sonstigen Anlagen“ und „sonstige Eingriffe in Natur und Landschaft einschließlich derjenigen zum Abbau von Bodenschätzen“ zu verstehen ist. Bebauungspläne können demnach nur von der Richtlinie umfasst werden, wenn sie bereits eine konkrete Standortentscheidung für ein UVP-pflichtiges Vorhaben treffen.⁹⁴ Überdies ist gem. § 17 Abs. 1 UVPG die Aufstellung, Änderung oder Ergänzung von Bebauungsplänen für alle in den Nr. 18.1 bis 18.9 der Anlage 1 UVPG aufgelisteten Vorhaben UVP-pflichtig, sodass auch hier materielle und prozessrechtliche Präklusionsvorschriften nicht mehr zulässig sind.

⁹⁰ *Sinner*, UPR 2016, 7 (10); *Siegel*, NVwZ 2016, 337 (340); *Kerkmann/Schröter*, EurUP 2017, 126 (133 f.).

⁹¹ *Bunge*, NuR 2016, 11 (18); *Sinner*, UPR 2016, 7 (10); *Zeissler/Schmitz*, UPR 2016, 1 (4); *Keller/Rövekamp*, NVwZ 2015, 1672 (1672 f.).

⁹² *Keller/Rövekamp*, NVwZ 2015, 1672 (1672 f.); *Kment/Lorenz*, EurUP 2016, 47 (55).

⁹³ Für eine Unvereinbarkeit mit Unionsrecht: *Schulte*, Update: EuGH entscheidet über Vereinbarkeit von § 215 Abs. 1 S. 1 Nr.1 BauGB mit Unionsrecht, jurOP-Beitrag vom 21. April 2017; *Berkemann*, DVBl 2016, 205 (214); *Uechtritz*, in: Spannowsky/Uechtritz (Hrsg.), BeckOK BauGB, § 215 BauGB, Rn. 6b; *Bunge*, NuR 2016, 11 (18); *Schlacke*, in: Hebel/Hofmann/Proelß/Reiff (Hrsg.), Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2016, 173 (191), für die Vereinbarkeit: BVerwG, ZfBR 2017, 468 (470). Ausführlich wird diese Problematik in D. III. 3 aufgegriffen.

⁹⁴ Z.B. die Schaffung der planungsrechtlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Auto-Schrottplatzes nach BImSchG in einem vorhabenbezogenen Bebauungsplan; *Lüttgau*, in: Jochen/Oerder (Hrsg.), MAH Verwaltungsrecht., § 7, Rn.127.

e) *Weitere Vorschriften des EU-Rechts*

Darüber hinaus wird vertreten, dass die Entscheidung ebenfalls auf anderes EU-Umweltrecht übertragen werden kann, welches in gleicher Weise einen weiten Zugang zu Gerichten gewährleistet und die Aarhus-Konvention⁹⁵ (AK) umsetzt.⁹⁶ Zu nennen ist hier insbesondere die SEVESO-III-RL⁹⁷, deren Art. 23 b) für die Fälle des Art. 15 SEVESO-III-RL auf Art. 11 UVP-RL verweist, womit für die dort genannten Vorhaben die gleichen Maßstäbe hinsichtlich eines weiten Zugangs zu Gerichten gelten. Auch Art. 13 der Umwelthaftungs-Richtlinie⁹⁸ enthält eine ähnliche Regelung über den Zugang zu Gerichten. Zwar ist hier im Gegensatz zu Art. 11 UVP-RL und Art. 25 IE-RL nicht von einem „weiten Zugang“ die Rede und ein ausdrücklicher Verweis auf die Aarhus-Konvention fehlt, was gegen eine Anwendung der EuGH-Entscheidung sprechen könnte.⁹⁹ Allerdings eröffnet Art. 9 Abs. 3 AK dem Wortlaut nach ebenso lediglich einen „Zugang zu Gerichten“, was der EuGH in seiner Spruchpraxis durch die Annahme, der Aarhus-Konvention liege insgesamt die Gewährleistung eines weiten Zugangs zu Gerichten zugrunde, überwindet.¹⁰⁰ Darüber hinaus bedarf es nicht zwingend eines direkten Verweises, um eine Verknüpfung zwischen der Umwelthaftungs-Richtlinie und der Aarhus-Konvention herzustellen. Vielmehr sind die inhaltliche Ausgestaltung und Zielsetzung ausschlaggebend. Art. 13 Umwelthaftungs-Richtlinie gewährt ebenso wie Art. 9 Abs. 3 AK letztlich den Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit wie auch den Vereinigungen das Recht, ein Gericht oder eine andere unabhängige und unparteiische öffentliche Stelle anzurufen, um Entscheidungen, Handlungen oder die Untätigkeit der zuständigen Behörde auf formelle und materielle Rechtmäßigkeit überprüfen zu lassen.¹⁰¹ Demnach muss die Entscheidung des EuGH konsequenterweise auch auf die Umwelthaftungs-Richtlinie angewandt werden.

f) *Präklusionsvorschriften ohne Umweltbezug*

Sowohl Art. 11 UVP- als auch Art. 25 IE-RL statuieren eine Kontrolle der materiell- und verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit, ohne diese auf Umweltrecht zu beschränken.¹⁰² Ebenso stellte die 5. Vertragsstaatenkonferenz der Aarhus-Konvention

⁹⁵ Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, vom 25. Juni 1998.

⁹⁶ *Zeissler/Schmitz*, UPR 2016, 1 (5 f.); *Kerkmann/Schröter*, EurUP 2017, 126 (133); so auch die Meinung des Gesetzgebers: BT-Drucks. 18/9526, S. 43.

⁹⁷ Richtlinie 2012/18/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2012 zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen, zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinie 96/82/EG des Rates.

⁹⁸ Richtlinie 2004/35/G des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden.

⁹⁹ So auch: *Kerkmann/Schröter*, EurUP 2017, 126 (133).

¹⁰⁰ EuGH, Rs. C-240/09, *Lesoochránárske zoskupenie*, EU:C:2011:125, Rn. 45 ff; vgl. *Heß/Brigola*, NuR 2017, 729 (733); vgl. hierzu die Argumentation zur Relevanz des Urteils für Handlungen und Unterlassungen i.S.d. Art. 9 Abs. 3 AK (D.III.1.).

¹⁰¹ *Zeissler/Schmitz*, UPR 2016, 1 (5 f.); *Bunge*, ZUR 2015, 531 (539 f.)

¹⁰² *Siegel*, NVwZ 2016, 337 (339).

bereits 2014 hinsichtlich der Umsetzung des Art. 9 Abs. 2 AK fest, dass die Beschränkung auf Umweltrecht nicht im Einklang mit der Konvention steht.¹⁰³ Auch wenn sich die Konvention auf Umweltangelegenheiten beziehe, könne eine Entscheidung nach Art. 6 AK ebenso andere Normen, beispielsweise des Bau-, Planungs- oder Vergaberechts verletzen. Im Gegensatz zu Art. 9 Abs. 3 AK, der dem Wortlaut nach die Rügefähigkeit auf „umweltbezogene Bestimmungen“ begrenze, sei Art. 9 Abs. 2 AK weiter zu verstehen.¹⁰⁴ Da die UVP- und IE-RL auch Art. 9 Abs. 2 AK umsetzen,¹⁰⁵ muss auch hier ein weiter Maßstab gelten und damit ebenso für die Beurteilung der Unionsrechtswidrigkeit der Präklusionsnormen.¹⁰⁶

g) *Rein nationale Verfahren*

Insofern es sich um Fälle der Anwendung von Präklusionsvorschriften auf rein nationales umweltbezogenes Recht handelt, bestehen aus rechtlicher Sicht keine Bedenken, den Einwendungsausschluss beizubehalten.¹⁰⁷ Der EuGH besitzt hinsichtlich Umweltbestimmungen ohne unionsrechtlichen Hintergrund keine Jurisdiktionskompetenz.¹⁰⁸ Anders ist die Rügebefugnis nationalen Rechts innerhalb eines unionsrechtlich relevanten Verfahrens zu beurteilen. Hier muss der aus Art. 9 Abs. 2 und 3 AK gewährte Zugang zu Gerichten für alle der Entscheidung zugrunde liegenden Rechtsvorschriften gelten.¹⁰⁹ Zudem würde die Abgrenzung wie auch die Handhabung im Verfahren vielfach schwerfallen.¹¹⁰

D. Reaktionen des deutschen Gesetzgebers

I. Hintergrund – Bisherige Entwicklung des UmwRG

Das UmwRG¹¹¹ trat am 15. Dezember 2006 in Kraft. Es setzt den Teil der Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie¹¹² vom 26. Mai 2003 um, der den Zugang zu Ge-

¹⁰³ Beschluss V/9h vom 02.07.2014 folgend auf die Beschlussempfehlung ACCC/C/2008/31; *Schmidt/Strackel/Wegener/Zschiesche*, Die Umweltverbandsklage in der rechtspolitischen Debatte, 54.

¹⁰⁴ *Schmidt/Strackel/Wegener/Zschiesche*, Die Umweltverbandsklage in der rechtspolitischen Debatte, 54 ff.

¹⁰⁵ s. 21. Erwägungsgrund UVP-RL; 27. Erwägungsgrund IE-RL.

¹⁰⁶ BVerwG, ZuR 2017, 539 (540 f.); *Siegel*, NVwZ 2016, 337 (340).

¹⁰⁷ *Zeissler/Schmitz*, UPR 2016, 1 (6); *Kerkmann/Schröter*, EurUP 2017, 126 (134).

¹⁰⁸ Vgl. *Frenz*, NuR 2015, 832 (833); *Kerkmann/Schröter*, EurUP 2017, 126 (129).

¹⁰⁹ *Kerkmann/Schröter*, EurUP 2017, 126 (134); *Siegel*, NVwZ 2016, 337 (340).

¹¹⁰ *Frenz*, NuR 2015, 832 (833 f.); *Siegel*, NVwZ 2016, 337 (340).

¹¹¹ Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG vom 07. Dezember 2006.

¹¹² Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten.

richten betrifft.¹¹³ Gleichzeitig werden auch die sich aus Art. 11 UVP-RL¹¹⁴ und Art. 25 IE-RL¹¹⁵ ergebenden unionsrechtlichen Anforderungen umgesetzt, welche durch die Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie implementiert wurden. Die Richtlinie wiederum geht zurück auf die Aarhus-Konvention, welche am 30. Oktober 2001 in Kraft trat. Vertragsparteien sind sowohl die Mitgliedstaaten als auch die EU selbst, was die Aarhus-Konvention zu einem sog. gemischten Abkommen macht.¹¹⁶ Die Konvention umfasst drei Säulen: den Zugang zu Umweltinformationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung sowie den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.¹¹⁷ Mit dem UmwRG wird die dritte Säule der Aarhus-Konvention (Art. 9 Abs. 2 und 3) umgesetzt¹¹⁸ und damit die überindividuellen Rechtsbehelfe im Umweltrecht erheblich erweitert. Anerkannten Vereinigungen ist es nun möglich, die Aufhebung von Genehmigungen für eine Vielzahl von Industrieanlagen und Infrastrukturvorhaben zu begehren, insofern diese der UPV-, IE oder SEVESO-III-RL unterfallen.¹¹⁹ Bis zu diesem Zeitpunkt war lediglich im Naturschutzrecht eine Verbandsklagemöglichkeit vorgesehen (§ 64 BNatSchG).¹²⁰

Seit dem Inkrafttreten des UmwRG ist dieses beinahe fortwährend Diskussionsgegenstand der Rechtsprechung des EuGH, sodass wie *Fellenberger* schreibt „von der ursprünglichen Konzeption des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes [...] nicht viel übrig bleibt.“¹²¹ Bereits seit der Verabschiedung des Gesetzes war umstritten, ob der Gesetzgeber die unions- und völkerrechtlichen Vorgaben ausreichend umgesetzt hatte.¹²² Mit der *Trianel*-Entscheidung¹²³ des EuGH zeigte sich, dass die Skeptiker richtig lagen. Der Gerichtshof urteilte, dass die Beschränkung der Rügebefugnisse von Umweltverbänden auf die Verletzung drittschützender Umweltrechtsnormen unionsrechtswidrig ist. Eine Klagemöglichkeit muss hinsichtlich aller aus dem Unionsrecht hervorgegangenen und dem Umweltschutz dienenden Vorschriften möglich sein.¹²⁴

Darauf folgte die erste große Novelle des UmwRG im Jahr 2013.¹²⁵ Noch im gleichen Jahr rügte der EuGH in seiner *Altrip*-Entscheidung¹²⁶ die unzureichende

¹¹³ UBA, Rechtlicher Hintergrund des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes vom 21. November 2017.

¹¹⁴ Ehemals Art. 10a UVP-RL.

¹¹⁵ Ehemals Art. 15a IVU-RL.

¹¹⁶ Vgl. BVerwGE 147, 312 (317).

¹¹⁷ Vgl. zu den drei Säulen: *Alge/Schamschula*, in: Hochreiter (Hrsg.), 15 Jahre AK, 1 (4).

¹¹⁸ Die Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie setzt maßgeblich die zweite Säule um. Jedoch enthält sie auch Vorgaben über den Zugang zu Gerichten (s. Art. 15a). Eine Umsetzung der dritten Säule in Unionsrecht mittels selbstständiger Richtlinie fand bisher nicht statt.

¹¹⁹ *Schlacke*, in: Gärditz (Hrsg.), VwGO Kommentar, Nachbemerkung zu § 42 VwGO, Rn. 17.

¹²⁰ Überindividuelle Rechtsbehelfe waren bereits seit 1979 (Bremen) in verschiedenen Landesnaturschutzgesetzen vorgesehen. 2002 wurde in § 61 BNatSchG 2002 eine Verbandsklage auf Bundesebene eingeführt. *Schlacke*, in: Gärditz (Hrsg.), VwGO Kommentar, Nachbemerkung zu § 42 VwGO, Rn. 14.

¹²¹ *Fellenberger*, NVwZ 2015, 1721 (1721).

¹²² *Schlacke*, NuR 2007, 8 (13 ff.); *Schmidt/Stracke/Wegener/Zschesche*, Die Umweltverbandsklage in der rechtspolitischen Debatte, 41; *Bunge*, ZUR 2015, 531 (534).

¹²³ EuGH, Rs. C-115/09, *Trianel*, EU:C:2011:289.

¹²⁴ *Ibid.*, Rn. 50.

¹²⁵ Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer umweltrechtlicher Vorschriften vom 21.01.2013.

Umsetzung des Art. 11 UVP-RL in § 4 UmwRG a.F., welcher die Relevanz von Verfahrensfehlern bei der UVP-Prüfung regelte.¹²⁷ Es kam demnach 2015 zu einer erneuten wesentlichen Umgestaltung des UmwRG, insbesondere des § 4 UmwRG a.F.¹²⁸ Die Änderungen des UmwRG im Jahre 2015 sind zugleich die Reaktion des Gesetzgebers auf das Vertragsverletzungsverfahren der Kommission gegen Deutschland. Jedoch kann von einem tatsächlichen Bemühen des Gesetzgebers, das anstehende Verfahren durch eine umfassende unions- und völkerrechtskonforme Neugestaltung des UmwRG noch abzuwenden, keine Rede sein. Vielmehr entschied man sich für eine minimalistische Umsetzung der europäischen Rechtsprechung.¹²⁹ Es folgte daraufhin das Urteil des EuGH vom 15. Oktober 2015. Zusätzlich zur Entscheidung des Gerichtshofs rügte das Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC), bestätigt durch den Beschluss der 5. Vertragsstaatenkonferenz, eine völkerrechtswidrige Umsetzung des Art. 9 Abs. 2 und 3 AK.¹³⁰ Der daraus resultierende Anpassungsdruck für den deutschen Gesetzgeber wurde noch verstärkt durch die zunehmende Befassung der Gerichte mit dem Regelungsgehalt des Art. 9 Abs. 3 AK, beginnend mit dem slowakischen *Braunbär-Fall*¹³¹ des EuGH. Kernaussage dessen ist: Das nationale Recht ist zur Gewährung eines effektiven Rechtsschutzes im von der Union erfassten Bereich des Umweltrechts, so auszulegen, dass es im Einklang mit den Zielen des Art. 9 Abs. 3 AK steht.¹³² Daraufhin urteilte auch das BVerwG, dass eine direkte Anwendung zwar nicht möglich sei, es jedoch der Umsetzung des Art. 9 Abs. 3 AK in nationales Recht bedarf und konstruierte eine prokuratorische Verbandsklage.¹³³

Diesem enormen unions- sowie völkerrechtlichen Anpassungsdruck versucht der Gesetzgeber schließlich mit dem Gesetz zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an unions- und völkerrechtliche Vorgaben vom 29. Mai 2017 gerecht zu werden.

II. Die dritte Novelle: Gesetz zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben

Der Gesetzgeber entschied sich dafür, dem Urteil des Gerichtshofs mit einer 1:1-Umsetzung zu entsprechen.¹³⁴ Folglich umfasst das Novellierungsgesetz viele kleinteilige Änderungen in verschiedenen Fachgesetzen. Eine grundsätzliche Abschaffung von Präklusionsvorschriften erfolgt jedoch nicht. Vielmehr wurden materielle Präklusionsvorschriften durch formelle Präklusionsnormen ersetzt, um zumindest den Einwen-

¹²⁶ EuGH, Rs. C-72/12, *Altrip*, EU:C:2013:712.

¹²⁷ S. dazu *Schlacke*, in: Gärditz (Hrsg.), VwGO Kommentar, Nachbemerkung zu § 42 VwGO, Rn. 17.

¹²⁸ Gesetz zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes zur Umsetzung des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 7. November 2013 in der Rechtssache C-72/12 vom 20. November 2015.

¹²⁹ Vgl. zum Gesamteindruck bei *Sinner*, UPR 2016, 7.

¹³⁰ Beschluss V/9h folgend auf die Beschlussempfehlung ACCC/C/2008/31.

¹³¹ EuGH, Rs. C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie*, EU:C:2011:125.

¹³² *Ibid.*, Rn. 50.

¹³³ Vgl. *Sauer*, UPR Sonderheft 2017, 448 (450).

¹³⁴ BT-Drucks. 18/9526, S. 2.

dungsausschluss im Verwaltungsverfahren zu erhalten.¹³⁵ Gleichzeitig wurden neue Präklusionsvorschriften für Vorhaben, bei welchen die Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung (SUP) besteht, eingeführt.¹³⁶

Es ergeben sich, parallel zur oben bestimmten Reichweite des Urteils, die folgenden Änderungen:

1. Änderungen des UmwRG¹³⁷

Die materielle Präklusion in § 2 Abs. 3 UmwRG a.F. wird aufgehoben.

Auch wird die prozessrechtliche Ausschlusspräklusion in § 2 Abs. 1 Nr. 3 UmwRG a.F. zumindest für Vorhaben i.S.d. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1-2b UmwRG, also für jene, die in den Anwendungsbereich der UVP-, IE- und Seveso-III-RL fallen, aufgehoben (jetzt: § 2 Abs. 1 Nr. 3a UmwRG). Jedoch für SUP-pflichtige Pläne und Programme i.S.d. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG beibehalten (jetzt: § 2 Abs. 1 Nr. 3b UmwRG). Für SUP-pflichtige Pläne und Programme i.S.d. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG wird ebenfalls eine neue Präklusionsregelung in § 7 Abs. 3 S. 1 UmwRG eingeführt. Diese ist analog zum bisherigen § 2 Abs. 3 UmwRG a.F. gestaltet und kann damit als materiellrechtliche Einwendungspräklusion klassifiziert werden.¹³⁸ § 7 Abs. 3 S. 2 UmwRG trifft eine Ausnahme für Bebauungspläne. Grund dafür ist die in der Praxis nur schwer durchführbare Prüfung, ob ein SUP-pflichtiger Bebauungsplan gleichfalls der UVP-Pflicht unterliegt (weshalb § 2 Abs. 4 BauGB auch eine Umweltprüfung als Regelverfahren vorschreibt, welche die Anforderungen der UVP- und SUP-RL¹³⁹ erfüllt und damit eine Abgrenzung entbehrlich macht).¹⁴⁰ Ist nämlich ebenfalls die Durchführung einer UVP geboten, so wäre die Entscheidung des EuGH auch auf den Bebauungsplan anwendbar und die vorgeschriebene Präklusion damit unionsrechtswidrig.¹⁴¹ Dem soll die Ausnahme in § 7 Abs. 3 S. 2 UmwRG vorbeugen. Überdies wird mit § 7 Abs. 4 UmwRG eine Art Auffangvorschrift eingeführt, die klarstellt, dass im Rechtsbehelfsverfahren (nicht jedoch im Verwaltungsverfahren) gegen eine Entscheidung gem. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1-2b UmwRG die in § 73 Abs. 4 S. 3 VwVfG geregelte materielle Präklusion nicht anwendbar ist.

Ebenfalls neu eingeführt wird eine Missbrauchsklausel: § 5 UmwRG. Demnach bleiben Einwendungen des Klägers, insofern er im Verwaltungsverfahren Gelegenheit zur Äußerung hatte, unberücksichtigt, wenn die erstmalige Geltendmachung im Rechtsbehelfsverfahren missbräuchlich oder unredlich ist. Die Feststellung dessen trifft das Gericht in einer Einzelfallentscheidung.¹⁴²

¹³⁵ *Ibid.*, S. 24, 38.

¹³⁶ *Ibid.*, S. 38.

¹³⁷ Art. 1 des Gesetzes vom 29.05.2017, BGBl. I 2017, 1298-1300.

¹³⁸ BT-Drucks. 18/9526, S. 43.

¹³⁹ Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme.

¹⁴⁰ BT-Drucks. 18/9526, S. 43.

¹⁴¹ S. dazu C. II. 2. d); BT-Drucks. 18/9526, S. 43.

¹⁴² BT-Drucks. 18/9526, S. 41. Ausführlicher zu § 5 UmwRG s. D. III. 2.

Die Klagebegründungsfrist des § 4a Abs. 1 UmwRG a.F. mitsamt dem Verweis auf die richterliche Präklusion in § 87b Abs. III VwGO wird in § 6 UmwRG fortgeführt.

2. § 47 Abs. 2a VwGO a.F. und baurechtliche Änderungen¹⁴³

Die prozessrechtliche Ausschlusspräklusion in § 47 Abs. 2a VwGO a.F. wird aufgehoben. Der Wegfall wird damit begründet, dass ein Fortgelten der Vorschrift außerhalb des Anwendungsbereichs des § 1 Abs. 1 UmwRG nicht praxisgerecht wäre.¹⁴⁴ Damit entfällt grundsätzlich der Einwendungsausschluss im verwaltungsgerichtlichen Normenkontrollverfahren. Eine Ausnahme ergibt sich für Flächennutzungspläne: Der neue § 3 Abs. 3 BauGB verweist auf die materielle Präklusionsregelung in § 7 Abs. 3 UmwRG, welche somit bei der Umweltverbandsklage gegen Flächennutzungspläne (neu geregelt in § 7 Abs. 2 UmwRG, der wiederum auf die Vorhaben in § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG verweist) Anwendung findet.¹⁴⁵ Für Bebauungspläne entfällt mit § 47 Abs. 2a VwGO a.F. auch der entsprechende Hinweis in § 3 Abs. 2 S. 2 Hs. 2 BauGB a.F., sodass hier die prozessrechtliche Präklusion keine Anwendung mehr findet. Die Vorschrift erhält wieder den ihr mit dem Europarechtsanpassungsgesetz Bau¹⁴⁶ verliehenen Wortlaut.¹⁴⁷ Damit wird jedoch in § 3 Abs. 2 S. 2 Hs. 2 BauGB eine formelle Präklusion beibehalten.¹⁴⁸

3. Immissionsschutzrechtliche Änderungen¹⁴⁹

Der Gesetzgeber wandelt die materiellrechtliche Einwendungspräklusion des § 10 Abs. 3 S. 5 BImSchG a.F. durch Einfügen der Wortgruppe „für das Genehmigungsverfahren“ in eine formelle Präklusion um. Die gleiche Änderung wird in § 11a Abs. 4 S. 1 der 9. BImSchV vorgenommen. Eine formelle Präklusion wird auch über einen Verweis auf § 10 Abs. 3 S. 5 BImSchG in § 23b Abs. 2 S. 4 BImSchG für das störfallrechtliche Genehmigungsverfahren eingeführt.

4. Änderungen des UVPG und des Fachplanungsrechts¹⁵⁰

Durch das Gesetz zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an unions- und völkerrechtliche Vorschriften vom 29. Mai 2017 ergibt sich: Der in § 9 Abs. 1 S. 3 UVPG a.F. enthaltene Verweis auf die materielle Präklusion

¹⁴³ Art. 5 sowie Art. 6 des Gesetzes vom 29. Mai 2017, BGBl. I 2017, 1298 (1302).

¹⁴⁴ BT-Drucks. 18/9526, S. 51.

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinie (Europarechtsanpassungsgesetz BaueAG Bau), vom 24. Juni 2004.

¹⁴⁷ BT-Drucks. 18/9526, S. 51.

¹⁴⁸ Vgl. *Schlacke*, NVwZ 2017, 905 (909).

¹⁴⁹ Art. 3 sowie Art. 14 des Gesetzes vom 29. Mai 2017, BGBl. I 2017, 1298 (1301 f., 1304).

¹⁵⁰ Art. 2 sowie Art. 8-13 des Gesetzes vom 29. Mai 2017, BGBl. I 2017, 1298 (1301, 1303 f.)

sionsvorschrift des § 73 Abs. 4 S. 3 VwVfG wurde gestrichen, sodass nur noch auf § 73 Abs. 3 S. 1 und Abs. 5 bis 7 VwVfG verwiesen wird.¹⁵¹ Überdies wurde in § 9 Abs. 1c UVPG und § 9a Abs. 1 Nr. 3 UVPG ein formeller Einwendungsausschluss eingeführt. Für SUP-pflichtige Vorhaben allerdings wird mit § 14i Abs. 3 S. 3 UVPG, parallel zu § 7 Abs. 3 UmwRG eine neue materielle Präklusionsvorschrift eingefügt.

Die gerade aufgezeigten Änderungen wurden durch eine umfassende Neugestaltung des UVPG durch das Gesetz zur Modernisierung des Rechts der UVP vom 20. Juli 2017 wiederum aktualisiert.

Nach derzeitiger Rechtslage ist die Beteiligung der Öffentlichkeit für UVP-pflichtige Vorhaben nicht mehr in § 9 UVPG a.F.¹⁵² geregelt, sondern die §§ 18, 21 UVPG sind hier als wesentliche Normen zu nennen. In § 18 Abs. 1 S. 4 UVPG findet sich jedoch die gleiche Verweisung auf § 73 Abs. 3 S. 1 und Abs. 5 bis 7 VwVfG wie im ehemaligen § 9 Abs. 1 S. 4 UVPG a.F. In § 21 Abs. 4 UVPG findet sich die ehemals in § 9 Abs. 1c UVPG a.F. geregelte formelle Präklusion wieder. Mittels eines Verweises auf beide Normen gilt dies auch im Falle der grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 56 Abs. 1 UVPG). Und schließlich wurde auch die in § 14i Abs. 3 S. 3 UVPG a.F. für Pläne und Programme neu eingeführte materielle Einwendungspräklusion in § 42 Abs. 3 S. 3 UVPG übernommen. Auch hier findet sich für die grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung ein Verweis in § 61 Abs. 1 UVPG.

Durch die vorgenommenen Änderungen des UVPG gewährleistet der Gesetzgeber zugleich, dass auch die Regelungen in den übrigen Fachplanungsgesetzen unionsrechtskonform sind. § 17a Nr. 2 FStrG, § 14a Nr. 2 WaStrG, § 18a Nr. 2 AEG, § 43a Nr. 3 EnWG, § 2 Nr. 2 MPBIG und § 10 Abs. 2 LuftVG verweisen alle auf § 18 Abs. 1 S. 4 UVPG (vorher § 9 Abs. 1 S. 4 UVPG a.F.). In diesen Fällen findet somit nur noch ein Ausschluss von Einwendungen im Verwaltungsverfahren (über den Verweis auf § 73 Abs. 6 S. 1 VwVfG) statt.

5. Sonstige Änderungen¹⁵³

Als Folgeänderung der Streichung des § 2 Abs. 3 UmwRG a.F. und der Neueinführung des § 5 UmwRG ändern sich auch die entsprechenden Verweisungen in § 64 Abs. 2 BNatSchG, sodass die Präklusionsanordnung für den naturschutzrechtlichen Verbandsrechtsbehelf entfällt.¹⁵⁴

Im atomrechtlichen Verfahren wird überdies die ehemalige materielle Präklusion des § 7 Abs. 1 S. 2 AtVfV a.F. in eine formelle umgewandelt.

¹⁵¹ Und damit auch auf die formelle Präklusion in § 73 Abs. 6 S. 1 VwVfG.

¹⁵² Die Bezeichnung a.F. meint für den folgenden Abschnitt die Fassung des UVPG vor der Änderung durch Art. 1 des UVPMoDG vom 20. Juli 2017.

¹⁵³ Art. 4 sowie Art. 15 des Gesetzes vom 29. Mai 2017, BGBl. I 2017, 1298 (1302, 1304).

¹⁵⁴ BT-Drucks. 18/9526, S. 51; vgl. *Schlacke*, NVwZ 2017, 905 (909).

III. Unionsrechtskonformität der Änderungen

Auf den ersten Blick scheint es, als hätte der Gesetzgeber mit diesen umfangreichen Änderungen die Vorgaben des Gerichtshofs zufriedenstellend erfüllt.¹⁵⁵ In manchen Teilen kann sogar von einem überobligatorischen Engagement des Gesetzgebers gesprochen werden. Beispielsweise wäre eine komplette Streichung des § 47 Abs. 2a VwGO aus unionsrechtlicher Sicht nicht zwingend gewesen. Gleiches gilt für die materielle Präklusion in § 64 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 BNatSchG a.F. Hier hätte es lediglich einer Einschränkung der Anwendung der Präklusion für Vorhaben im Anwendungsbereich der UVP-, IE- und Seveso-III-RL bedurft.¹⁵⁶ Auf den zweiten Blick eröffnen sich jedoch einerseits neue Probleme, die zu weiteren Vertragsverletzungs- und Vorabentscheidungsverfahren mit einem negativen Ausgang für Deutschland führen könnten. Zu nennen sind hier die neuen materiellen Präklusionsvorschriften für SUP-pflichtige Vorhaben, die der Gesetzgeber in § 7 Abs. 3 UmwRG, § 3 Abs. 3 BauGB und § 42 Abs. 3 S. 3 UVPG eingeführt hat wie auch die prozessrechtliche Präklusion für Pläne und Programme in § 2 Abs. 1 Nr. 3 lit. b UmwRG. Aus unionsrechtlicher Sicht problematisch könnte auch die neue Missbrauchsklausel des § 5 UmwRG sein. Andererseits hat der Gesetzgeber bei seiner 1:1-Umsetzung möglicherweise auf eine Änderung des § 215 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BauGB sowie auf eine komplette Streichung des § 73 Abs. 4 S. 3 VwVfG entgegen einer unionsrechtlichen Notwendigkeit verzichtet.

1. Aufrechterhaltung der materiellen Präklusion für SUP-pflichtige Pläne und Programme

Die neu eingeführten materiellen Präklusionsregelungen in § 7 Abs. 3 UmwRG, § 42 Abs. 3 S. 3 UVPG und § 3 Abs. 3 BauGB (mit Verweis auf § 7 Abs. 3 UmwRG) gelten für Verfahren nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG bzw. für SUP-pflichtige Vorhaben. Die Ausweitung des Anwendungsbereichs des UmwRG auf Pläne und Programme, bei denen eine Pflicht zur Durchführung einer SUP bestehen kann, dient der Umsetzung des Art. 9 Abs. 3 AK sowie der Rechtsprechung des BVerwG zur umweltrechtlichen Verbandsklage bei Luftreinhalteplänen.¹⁵⁷ Nach Ansicht des Gesetzgebers erging das Urteil des EuGH auf Grundlage des Art. 11 UVP- und Art. 25 IE-RL und beschränkt sich damit auf Art. 9 Abs. 2 AK. Folglich kann es auch nur die Präklusionsregelungen in diesen Rechtsbereichen betreffen.¹⁵⁸ Die Verfahren nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG basieren jedoch auf einer anderen Rechtsgrundlage, nämlich vorrangig der SUP-RL, woraus für den Gesetzgeber die Annahme folgt, dass materielle Präklusionsregelungen hier aufrechterhalten werden können.¹⁵⁹ Zu einem gänzlich anderen Ergebnis kommt die Europäische Kommission bei der Beurteilung

¹⁵⁵ Oder in *Sauers* Worten: „Der Gesetzgeber [habe] vorerst seine Hausaufgaben gemacht.“, *Sauer*, UPR Sonderheft 2017, 488 (455).

¹⁵⁶ S. dazu die Ausführungen C. II. 2. b), d).

¹⁵⁷ BT-Drucks. 18/9526, S. 33 ff.; s. S. 19 f. zur Rechtsprechung des BVerwG.

¹⁵⁸ *Ibid.*, S. 43.

¹⁵⁹ *Ibid.*, S. 43.

der ergangenen Entscheidung. Neben der Relevanz des Urteils für Entscheidungen, Handlungen und Unterlassungen i.S.d. Art. 11 UVP-, Art. 25 IE-RL und Art. 9 Abs. 2 AK entfaltet dieses auch Wirkung bei der Überprüfung von Handlungen und Unterlassungen i.S.d. Art. 9 Abs. 3 AK.¹⁶⁰ Aus der Rechtsprechung des EuGH¹⁶¹ wie auch aus dem Leitfaden für die Anwendung der Aarhus-Konvention geht hervor, dass eine effektive gerichtliche Überprüfung nicht nur der verfahrensrechtlichen, sondern insbesondere auch der materiellrechtlichen Rechtmäßigkeit ebenso für Handlungen und Unterlassungen i.S.d. Art. 9 Abs. 3 AK gilt. Der Überprüfungsmaßstab ist bei Art. 9 Abs. 2 und Abs. 3 AK derselbe. Dies ergibt sich aus der Notwendigkeit, die Ziele des Umweltrechts der EU sowie die daraus erwachsenden Rechte auf nationaler Ebene ausreichend zu schützen.¹⁶² Dass der Grundgedanke des effektiven Rechtsschutzes auch für Art. 9 Abs. 3 AK gilt, ergibt sich ebenfalls aus Art. 9 Abs. 4 AK.¹⁶³ Zwar eröffnet Art. 9 Abs. 3 AK dem Wortlaut nach lediglich einen „Zugang zu Gerichten“ und nicht wie Art. 9 Abs. 2 AK einen „weiten Zugang“, allerdings liegt der Aarhus-Konvention nach der Spruchpraxis des EuGH insgesamt die Gewährleistung eines weiten Zugangs zu Gerichten zugrunde.¹⁶⁴ Weiter beschränkt Art. 9 Abs. 3 AK ebenso wenig wie Art. 9 Abs. 2 AK die Gründe, auf die ein Rechtsbehelf gestützt werden kann, sodass sich das Argument des EuGH von der umfassenden Rechtskontrolle übertragen lässt.¹⁶⁵ Hinzu kommen die Feststellungen des EuGH in der Rs. *Protect*¹⁶⁶, in welcher der Gerichtshof die Klagebefugnis eines Umweltverbandes für ein nicht UVP-pflichtiges Vorhaben aus Art. 9 Abs. 3 AK i.V.m. Art. 47 GRCh ableitet und sich erneut gegen die Anwendung materieller Präklusionsvorschriften, diesmal im Kontext des Art. 9 Abs. 3 AK, ausspricht.¹⁶⁷ Damit ist eine Unterscheidung zwischen den Anforderungen des Art. 9 Abs. 2 und 3 AK in Bezug auf den Ausschluss von Einwendungen nicht mehr tragbar und es bestehen begründete Zweifel an der Unionsrechtskonformität der neuen materiellen Präklusionsvorschriften.

Ein anderer Ansatzpunkt, welcher zu einer Unvereinbarkeit der noch bestehenden Präklusionsnormen mit dem Unionsrecht und sogar mit Art. 11 UVP-RL führen kann, ist die Rechtskrafterstreckung nach § 121 VwGO. Grundsätzlich erstreckt sich § 7 Abs. 3 UmwRG nur auf Pläne und Programme, die einer SUP-Pflicht unterliegen können. Die nachfolgenden behördlichen Verfahren und Entscheidungen sowie die dagegen gerichteten Rechtsbehelfe sind davon unabhängig, sodass auch keine materielle Präklusion greift. Es kann folglich z.B. im Rahmen einer Inzidentkontrolle die zugrundeliegende Planungsentscheidung (trotz präkludierter Einwendungen gem.

¹⁶⁰ Mitteilung der Kommission über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten v. 28. April 2017, C(2017) 2616 final, Rn. 121.

¹⁶¹ S. insbesondere EuGH, Rs. C-71/14, *East Sussex*, EU:C:2015:656 und EuGH, Rs. C-237/07, *Janecek*, EU:C:2008:447.

¹⁶² Mitteilung der Kommission über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten v. 28. April 2017, C(2017) 2616 final, Rn. 128; *Guckelberger/Geber*, EurUP 2014, 167 (173 f.)

¹⁶³ Vgl. Schlacke, NVwZ 2017, 905 (909).

¹⁶⁴ EuGH, Rs. C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie*, EU:C:2011:125, Rn. 45 ff; vgl. *Heß/Brigola*, NuR 2017, 729 (733).

¹⁶⁵ *Lee*, EurUP 2017, 62 (72).

¹⁶⁶ EuGH, Rs. C-664/15, *Protect*, EU:C:2017:987.

¹⁶⁷ *Ibid.*, Rn. 58, 101; *Franzius*, NVwZ 2018, 219 (220 f.)

§ 7 Abs. 3 UmwRG im Planungsverfahren) vollumfänglich überprüft werden.¹⁶⁸ Etwas anderes ergibt sich jedoch, wenn ein Urteil ergeht, welches die Rechtmäßigkeit des Plans oder Programms bestätigt. Dann nämlich führt die in § 121 VwGO geregelte Rechtskrafterstreckung dazu, dass die rechtskräftig entschiedene Frage nicht erneut zum Gegenstand einer gerichtlichen Verhandlung und Entscheidung gemacht werden darf.¹⁶⁹ In diesem Fall könnte sich die Präklusion im Planaufstellungsverfahren auch mittelbar auf das nachfolgende Rechtsbehelfsverfahren auswirken.¹⁷⁰ Einschränkend kann jedoch gesagt werden, dass die materielle Rechtskraft nur hinsichtlich der Urteilsformel wirkt und damit auf Einzelfragen der Rechtmäßigkeit eines Plans oder Programms begrenzt sein kann.¹⁷¹ In solchen Fällen, in denen sich über die Rechtskrafterstreckung eine Einschränkung der Rechtsbehelfe gegen UVP-pflichtige Vorhaben ergibt, wäre § 7 Abs. 3 UmwRG unionsrechtswidrig.

Insgesamt liegt eine Übertragung der EuGH-Rechtsprechung hinsichtlich materieller Präklusionsvorschriften auch auf SUP-pflichtige Pläne und Programme nicht nur nahe, sondern ist geboten. Mit den dargestellten Argumenten ergibt sich eine Unvereinbarkeit des § 7 Abs. 3 UmwRG, § 42 Abs. 3 S. 3 UVPG und demnach auch des § 3 Abs. 3 BauGB mit dem Unionsrecht. Gleiches muss im Hinblick auf die Reichweite der Entscheidung konsequenterweise auch für die prozessrechtliche Ausschlusspräklusion in § 2 Abs. 1 Nr. 3 lit. b UmwRG gelten. Hier findet sich ebenfalls der Verweis auf Vorhaben nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG, sodass sich die Argumentation übertragen lässt.

2. Die Missbrauchsklausel § 5 UmwRG

Um die Wirksamkeit des gerichtlichen Verfahrens zu gewährleisten, hat der EuGH als Ausnahme vom Verbot der Einwendungsverwirkung im Rechtsbehelfsverfahren den Ausschluss missbräuchlichen oder unredlichen Vorbringens zugelassen.¹⁷² Diesen Gestaltungsspielraum nutzt der Gesetzgeber mit § 5 UmwRG, der die entsprechende Passage der Entscheidung nahezu wortwörtlich wiedergibt.¹⁷³ Damit ergibt sich zumindest dem Wortlaut nach Unionsrechtskonformität. Probleme könnte die neue Missbrauchsklausel jedoch bereiten, wenn sich die Rechtsprechung mithilfe der Gesetzesbegründung in die Richtung entwickelt, einen Einwendungsausschluss im

¹⁶⁸ *Schmidt/Stracke/Wegener/Zschesche*, Die Umweltverbandsklage in der rechtspolitischen Debatte, 129.

¹⁶⁹ *Lindner*, in: Posser/Wolff (Hrsg.), BeckOK VwGO, § 121 VwGO, Rn. 19.

¹⁷⁰ *Schmidt/Stracke/Wegener/Zschesche*, Die Umweltverbandsklage in der rechtspolitischen Debatte, 129.

¹⁷¹ *Lindner*, in: Posser/Wolff (Hrsg.), BeckOK VwGO, § 121 VwGO, Rn. 30; *Schmidt/Stracke/Wegener/Zschesche*, Die Umweltverbandsklage in der rechtspolitischen Debatte, 129 f.

¹⁷² EuGH, Rs. C-137/14, *Kommission/Deutschland*, EU:C:2015:683, Rn. 81.

¹⁷³ § 5 UmwRG lautet: „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.“

Rechtsbehelfsverfahren „durch die Hintertür“ wieder hereinzulassen.¹⁷⁴ In der Begründung wird angeführt, dass bei Rechtsbehelfen anerkannter Umweltvereinigungen ein missbräuchliches oder unredliches Verhaltensverhalten dann vorliegen kann, wenn die erstmalige Erhebung bestimmter Einwendungen im Rechtsbehelfsverfahren, soweit diese der Vereinigung schon im Zulassungsverfahren bekannt waren, den Schutzanliegen und Umweltbelangen, als deren Sachwalter sich die Vereinigung versteht, zuwiderläuft, sich die Vereinigung also, gemessen an den Zielen ihrer Satzung oder ihrer Rolle als „Quasi-Verwaltungshelfer“, „unvernünftig“ verhält.¹⁷⁵

Problematisch ist es, den Umweltverbänden die Rolle des „Quasi-Verwaltungshelfers“ zuzuschreiben, denn es besteht gerade keine Pflicht zur Beteiligung am Zulassungsverfahren.¹⁷⁶ Die Gewährung von Rechtsschutz darf nach der Rechtsprechung des EuGH gerade nicht von der Mitwirkung im Verwaltungsverfahren abhängig gemacht werden.¹⁷⁷ Darüber hinaus ist die mit dem Begriff „Quasi-Verwaltungshelfer“ geschaffene Suggestion, die Hilfsbereitschaft der Verbände wäre einforderbar ebenso verfehlt wie der entstehende Eindruck, die Verbände seien Teil des Verwaltungsapparates. Im Gegenteil kommt ihnen primär die Kontrolle bereits getroffener Verwaltungsentscheidungen von außen zu.¹⁷⁸

Auch wird in dem vom Gesetzgeber zitierten Urteil des BVerwG keine Erwartungshaltung formuliert, sondern lediglich beschrieben, dass die Vereinigungen ihren Sachverstand quasi als Verwaltungshelfer in die Vorbereitung behördlicher Entscheidungen einbringen.¹⁷⁹ Wichtig ist somit die folgende von *Lee* vorgenommene Differenzierung: „Die Verbände müssen nicht mitwirken, weil sie ‚Quasi-Verwaltungshelfer‘ sind, sondern wenn sie mitwirken, sind sie ‚Quasi-Verwaltungshelfer‘.“¹⁸⁰

Der Gesetzgeber jedoch verstärkt mittels weiterer Regelungen den Beteiligungsdruck auf die Umweltverbände. Nach § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 UmwRG ist nunmehr ein neues Anerkennungskriterium „die Gewähr für eine sachgerechte Beteiligung an behördlichen Entscheidungsverfahren“, als Teil der sachlichen Aufgabenerfüllung. In § 18 Abs. 1 S. 3 UVPG und § 10 Abs. 3a BImSchG sollen anerkannte Vereinigungen „die zuständige Behörde in einer dem Umweltschutz dienenden Weise unterstützen.“ Zwar sagt der Gesetzgeber in seiner Begründung explizit, dass durch die entsprechenden Normen keine Mitwirkungspflicht begründet werden soll,¹⁸¹ jedoch deuten sowohl Teile der Begründung als auch die Normen selbst auf das Gegenteil hin.¹⁸² Aus dem Zusammenspiel dieser Vorschriften könnte im schlimmsten Fall resultieren, dass die bloße Nichtbeteiligung eines Umweltverbandes als mittelbare Beteiligung in der

¹⁷⁴ *Heß/Brigola*, NuR 2017, 729 (732); *Lee*, EurUP 2017, 62 (73 f.) der von „heimlicher Präklusion“ spricht.

¹⁷⁵ BT-Drucks. 18/9526, S. 41.

¹⁷⁶ *Heß/Brigola*, NuR 2017, 729 (732); *Lee*, EurUP 2017, 62 (73).

¹⁷⁷ S. hierzu C. I.; EuGH, Rs. C-137/14, *Kommission/Deutschland*, EU:C:2015:683; BT-Drucks. 18/9526, S. 50.

¹⁷⁸ *Heß/Brigola*, NuR 2017, 729 (732); *Lee*, EurUP 2017, 62 (73).

¹⁷⁹ BVerwGE 152, 10 (18).

¹⁸⁰ *Lee*, EurUP 2017, 62 (73).

¹⁸¹ BT-Drucks. 18/9526, S. 47, 49 f.

¹⁸² *Schmidt/Stracke/Wegener/Zschiesche*, Die Umweltverbandsklage in der rechtspolitischen Debatte, 132; *Lee*, EurUP 2017, 62 (73 f.)

Weise gedeutet wird, dass keine Einwendungen bestehen.¹⁸³ Eine solche Ausweitung der vom EuGH vorgegebenen Kriterien kann dann jedoch nicht mehr als mit dem Unionsrecht vereinbar angesehen werden. Vielmehr gilt es, § 5 UmwRG restriktiv zu interpretieren und damit die Verwirkung von Einwendungen auf Ausnahmefälle zu begrenzen.¹⁸⁴

Allein die Tatsache, dass Einwendungen zunächst nicht erhoben werden und dann z.B. aufgrund eines Erfahrungszuwachses des Klägers im späteren Verfahren doch vorgebracht werden, kann für einen Rechtsmissbrauch nicht ausreichend sein.¹⁸⁵ Es braucht demgegenüber eine subjektive Komponente, so z.B. das arglistige Verschweigen, um sich Vorteile im Verfahren zu verschaffen.¹⁸⁶ Darüber hinaus muss das missbräuchliche Verhalten anhand objektiver Kriterien ermittelt werden, wobei die Substantiierungslast, um dem Effektivitätsgrundsatz gerecht zu werden, hier auf der Seite der Behörde liegen muss.¹⁸⁷ Folglich kann nur eine Anwendung der Missbrauchsklausel in engen Ausnahmefällen den Vorgaben des Unionsrechts gerecht werden. Es ist damit die Aufgabe der Rechtsprechung die Klausel getreu ihrem Wortlaut unionsrechtskonform zu halten.

3. § 215 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BauGB und § 73 Abs. 4 S. 3 VwVfG

Die Planerhaltungsvorschrift des § 215 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BauGB war bereits Gegenstand eines Vorabentscheidungsverfahrens, welches vom 14. März 2017 bis zum 30. Januar 2018 beim EuGH anhängig war.¹⁸⁸ Da der Antragsteller seinen Normenkontrollantrag jedoch vor einer Entscheidung des EuGH zurücknahm, wurde die Vorlagefrage nicht beantwortet.¹⁸⁹ Das BVerwG wollte, insbesondere mit Blick auf die in dieser Arbeit untersuchte Entscheidung, die Vereinbarkeit des § 215 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BauGB mit Art. 11 UVP-RL klären lassen. Während die Rechtsprechung § 215 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BauGB als Regelung innerhalb des den Mitgliedstaaten eröffneten Spielraums begreift,¹⁹⁰ halten verschiedene Stimmen in der Literatur die Norm im Anwendungsbereich der UVP-RL für unionsrechtswidrig.¹⁹¹ Das BVerwG argumentierte insbesondere mit Art. 11 Abs. 4 UVP-RL.¹⁹² In diesem Absatz wird explizit ein vorausgehendes Prüfungsverfahren bei einer Verwaltungsbehörde nicht ausgeschlossen. § 215 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BauGB könnte als verwaltungsbehördliches Überprü-

¹⁸³ Lee, EurUP 2017, 62 (74).

¹⁸⁴ Heß/Brigola, NuR 2017, 729 (732); Schlacke, NVwZ 2017, 905 (910); Berkemann, DVBl 2016, 205 (213); Otto, NVwZ 2016, 292 (293).

¹⁸⁵ Schlacke, NVwZ 2017, 905 (910); Klinger, ZuR 2016, 41 (42).

¹⁸⁶ Schlacke, NVwZ 2017, 905 (910).

¹⁸⁷ *Ibid.*; Ludwigs, NJW 2015, 3484 (3486).

¹⁸⁸ BVerwG, ZfBR 2017, 468; BVerwG, Beschluss vom 30. Januar 2018 - 4 CN 1.18.

¹⁸⁹ BVerwG, Beschluss vom 30. Januar 2018 - 4 CN 1.18, Pressemitteilung Nr. 10/2018 vom 2.3.18 BVerwG.

¹⁹⁰ *Ibid.*, 468 (470).

¹⁹¹ Schlacke, in: Hebler/Hofmann/Proelß/Reiff (Hrsg.), Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2016, 173 (191); Berkemann, DVBl 2016, 205 (214); Bunge, NuR 2016, 11 (18); Uechtritz, in: Spannowsky/Uechtritz (Hrsg.), BeckOK BauGB, § 215 BauGB, Rn. 6b.

¹⁹² BVerwG, ZfBR 2017, 468 (470).

fungsverfahren im Sinne des Anwendungsbereiches gesehen werden, denn die Behörde überprüft hier, ob sie einen Fehler im ergänzenden Verfahren aufhebt oder nicht. Die Norm bleibt dabei sogar noch hinter den durch Art. 11 Abs. 4 UVP-RL gestatteten Möglichkeiten zurück, denn § 215 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BauGB entzieht den Hoheitsakt nach Fristablauf nicht vollständig der gerichtlichen Überprüfung, was aber legitim wäre.¹⁹³ Auch ist die Funktion des § 215 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BauGB nicht darin zu sehen, von vornherein die Gründe auf die ein Normenkontrollantrag gestützt werden kann zu beschränken, sondern die gerichtliche Prüfung bestimmter Gründe, die gegenüber der Gemeinde nicht fristgerecht geltend gemacht wurden, zu verhindern.¹⁹⁴ Dies ergibt sich schon aus den gleichlaufenden Fristen von jeweils einem Jahr für die Zulässigkeit des Normenkontrollantrags nach § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO und der Rüge nach § 215 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BauGB.¹⁹⁵ Überdies hält das BVerwG die Vorschrift aus Gründen der Rechtssicherheit für gerechtfertigt. Die Norm habe eine große Bedeutung für die Investitionssicherheit in Deutschland, da ansonsten bereits errichteten Gebäuden die planungsrechtliche Grundlage entzogen werden könnte.¹⁹⁶

Gegen diese Argumentation lässt sich anführen, dass es dem Gerichtshof in der behandelten Entscheidung nicht maßgeblich darauf ankam, dass die Zulässigkeit eines Rechtsbehelfs verhindert wurde,¹⁹⁷ sondern dass alle relevanten Aspekte einer Entscheidung einer umfassenden gerichtlichen Kontrolle unterzogen werden können.¹⁹⁸ Gerade dies verhindert aber die Planerhaltungsvorschrift des § 215 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BauGB, indem sie nicht gerügte Verstöße unbeachtlich werden lässt und sie damit einer Kontrolle entzieht. Somit würden also, wenn auch nicht unmittelbar, sondern über den Verweis in § 4 Abs. 2 UmwRG, gerichtliche Klagegründe beschränkt, was nicht mit Art. 11 UVP-RL vereinbar wäre.¹⁹⁹

Im Hinblick auf § 73 Abs. 4 S. 3 VwVfG entschied sich der Gesetzgeber für eine großflächige Änderung des UVPG und der einschlägigen Fachplanungsgesetze.²⁰⁰ Der derzeitige Anwendungsbereich regelt rein national determinierte Planungsentscheidungen und überschneidet sich nicht mit dem des Urteils. Abgesehen davon, dass eine einheitliche Regelung die Anwenderfreundlichkeit verbessert hätte, erübrigt sich damit die Aufhebung der Vorschrift.

¹⁹³ *Ibid.*, 468 (470).

¹⁹⁴ *Ibid.*, 468 (469 f.).

¹⁹⁵ *Ibid.*, 468 (469 f.).

¹⁹⁶ *Ibid.*, 468 (470).

¹⁹⁷ Was, je nachdem welche Ansicht man vertritt, auch gar nicht zwingend die Wirkung materieller Präklusionsvorschriften ist. S. ausführlich dazu B. II. 2. und 3.

¹⁹⁸ So auch: *Schlacke*, in: Hebel/Hofmann/Proell/Reiff (Hrsg.), Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2016, 173 (191).

¹⁹⁹ Vgl. *Schulte*, Update: EuGH entscheidet über Vereinbarkeit von § 215 Abs. 1 S. 1 Nr.1 BauGB mit Unionsrecht, jurOP-Beitrag vom 21. April 2017; *Berkemann*, DVBl 2016, 205 (214).

²⁰⁰ S. D. II. 4.

E. Bewertung

Mit seinem Urteil stärkt der EuGH den effektiven Rechtsschutz im Umweltrecht für Umweltverbände wie auch Individualkläger weiter. Fraglich ist jedoch, welche Wirkung der Wegfall materiell- und prozessrechtlicher Präklusionsvorschriften am Ende tatsächlich für umweltrechtliche Verfahren hat und ob man damit den Belangen des Umwelt- und Naturschutzes besser gerecht werden kann. Auf der einen Seite führt die uneingeschränkte Gewährleistung des weiten Zugangs zu Gerichten zur Entwertung des Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahrens. Es besteht die Gefahr, dass die Verbände ihre Einwendungen vermehrt bis zum gerichtlichen Verfahren zurückhalten, um sie dann dort mit größerer Wirkung vorzubringen und folglich ihren Sachverstand im Beteiligungsverfahren weniger einbringen.²⁰¹ Das gerichtliche Rechtsbehelfsverfahren könnte dann wie ein zweites Verwaltungsverfahren wirken, sodass die mündliche Verhandlung die Rolle eines Erörterungstermins, gleich dem im Planfeststellungsverfahren einnehmen würde.²⁰² Damit verschiebt sich das eigentlich zwischen den drei Säulen der Aarhus-Konvention bestehende Gleichgewicht zu Lasten der zweiten Säule hin zum Zugang zu den Gerichten.

Auf der anderen Seite könnte hierin auch eine enorme Chance für das Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren liegen. Denn durch die neue Möglichkeit, Einwendungen erst vor Gericht vorzutragen, kann es für Vorhabenträger und Verwaltung durchaus zielführender sein, die Verbände frühzeitig zu beteiligen und sich der Kritikpunkte und Anregungen bereits im Planungsverfahren anzunehmen, um Überraschungen im späteren gerichtlichen Verfahren zu vermeiden.²⁰³ Dazu bedarf es einer ansprechenden Ausgestaltung des Beteiligungsverfahrens, woran der Gesetzgeber bereits mit einer Verlängerung der Einwendungsfristen zu arbeiten begonnen hat.²⁰⁴ Die Notwendigkeit eines ressourcenzehrenden gerichtlichen Verfahrens würde sich dann gar nicht erst ergeben.

Bei der Umsetzung der Vorgaben in nationales Recht ist das Bemühen des Gesetzgebers erkennbar, dem unions- und völkerrechtlichen Anpassungsdruck mit ausschließlich punktuellen Änderungen zu begegnen. Leider führt eine solche 1:1-Umsetzung zu zahlreichen Verweisen (man denke an die Fachgesetze mit Verweisen auf § 18 Abs. 1 S. 4 UVPG), Ausnahmen und Rückausnahmen, was weder der Systematik noch der Anwenderfreundlichkeit förderlich ist.²⁰⁵ Vor allem das UmwRG gleicht einem „Paragraphenschungel“, welchen der Rechtsanwender durchdringen muss – von Rechtsklarheit keine Spur. Insbesondere das Festhalten an der materiellen Präklusion für SUP-pflichtige Vorhaben nährt das Ausnahmeflecht. Auch entsteht

²⁰¹ *Zeissler/Schmitz*, UPR 2016, 1 (3 f.); *Fellenberger*, NVwZ 2015, 1721 (1724); *Siegel*, NVwZ 2016, 337 (341).

²⁰² *Beier*, UPR 2016, 48 (52).

²⁰³ *Bunge*, NuR 2016, 11 (20); *Lee*, EurUP 2017, 62 (70 f.)

²⁰⁴ Alle Einwendungsfristen wurden um zwei Wochen verlängert. Darüber hinaus kann bei sehr komplexen Verfahren jetzt auch eine zusätzliche Fristverlängerung bei der Behörde beantragt werden. BT-Drucks. 18/9526, S. 2.

²⁰⁵ So auch: *Hefß/Brigola*, NuR 2017, 729 (734); *Schlacke*, NVwZ 2017, 905 (912).

der Eindruck als wolle der Gesetzgeber über die neu eingeführte Missbrauchsklausel des § 5 UmwRG am Modell der materiellen Präklusion festhalten. Dabei scheint er die Augen davor zu verschließen, dass die Norm kein Surrogat für die unionsrechtswidrigen Präklusionsvorschriften sein kann.²⁰⁶ Für einen Rechtsstaat, der den Umweltschutz in Art. 20a GG als Staatsziel in seiner Verfassung verankert hat, sollte es ein bedeutendes Anliegen sein, den Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten, insbesondere für Umweltverbände als die „Anwälte der Natur“ möglichst effektiv zu gestalten. Doch die Haltung nicht nur des Gesetzgebers, sondern auch der Verwaltung und Wirtschaft ist hier eher reserviert.²⁰⁷

Selbstverständlich fürchten die Unternehmer um Investitions- und Planungssicherheit, selbstverständlich sind Industrie und Gewerbe auf rechtssichere und zügige Genehmigungs- und Planungsverfahren angewiesen,²⁰⁸ selbstverständlich bedeutet der Wegfall materieller und prozessrechtlicher Präklusionsvorschriften für die Verwaltung und auch die Gerichte einen höheren Aufwand. Möglicherweise müssen die Behörden jetzt (umfangreichere) Gutachten einholen, um auf eventuelle später vorgebrachte Einwendungen reagieren zu können und die Verwaltungsgerichte müssen sich nun mit allen Argumenten in der Sache befassen.²⁰⁹

Allerdings könnte der Gesetzgeber die durch den EuGH herbeigeführte Zäsur auch als eine solche nutzen und endlich beginnen, einen effektiven und weitreichenden Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten im Sinne des Art. 9 Abs. 2 und 3 AK umzusetzen. Stattdessen wird die nun unionsrechtswidrige materielle Präklusion in eine, vom EuGH noch gebilligte, formelle Präklusion umgewandelt. Für das Beibehalten der Präklusion im Verwaltungsverfahren sind vor allem Effizienzerwägungen, z.B. bei großen Planfeststellungsverfahren anzuführen. Das Verfahren wird durch den Einwendungsausschluss entlastet und das Hinauszögern des Entscheidungsabschlusses wird verhindert.²¹⁰ Denn es ist schließlich auch Aufgabe des Gesetzgebers, dafür zu sorgen, dass Investitionen nicht unnötig erschwert oder verzögert werden. So wirkt sich z.B. der Ersatz alter Industrieanlagen in der Regel positiv für die Umwelt aus. Jedoch können durch eine isolierte formelle Präklusion auch gerade gegenteilige Effekte erzielt werden, wenn sich die Behörde durch den Ausschluss verspätet vorgebrachter Einwendungen relevante Erkenntnisquellen verschließt.²¹¹

Insgesamt erscheint es zielführender, auf das Zwangsmittel der Präklusion, außer im engen Anwendungsbereich der Missbrauchsklausel, gänzlich zu verzichten und anstelle dessen auf ein Anreizsystem der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung zu setzen. Gleichzeitig könnte auch die gerichtliche Kontrolldichte reduziert und den Behörden

²⁰⁶ Vgl. *Sauer*, UPR Sonderheft 2017, 488 (454).

²⁰⁷ Vgl. *Sinner*, UPR 2016, 7 (10).

²⁰⁸ *Theuer*, in: *Otto*, NVwZ 2016, 292 (292); *Durner*, in: *Hebeler/Hofmann/Proelß/Reiff* (Hrsg.), *Planungsrecht im Umbruch*, 125 (136).

²⁰⁹ *Bunge*, NuR 2016, 11 (19 f.). Natürlich steht diesem erhöhten Arbeitsaufwand die Entlastung entgegen, sich nicht mehr mit den Voraussetzungen und Grenzen der Präklusion beschäftigen zu müssen.

²¹⁰ *Beier*, UPR 2016, 48 (51); *Durner*, in: *Hebeler/Hofmann/Proelß/Reiff* (Hrsg.), *Planungsrecht im Umbruch*, 125 (146).

²¹¹ *Durner*, in: *Hebeler/Hofmann/Proelß/Reiff* (Hrsg.), *Planungsrecht im Umbruch*, 125 (146).

eine umweltfachliche Einschätzungsprärogative eingeräumt werden,²¹² was zusätzlich einen Anreiz für die frühe Beteiligung von Umweltverbänden oder Individualbetroffenen setzen und die Gerichte entlasten würde.²¹³ Auf diese Weise käme man zu Rechtsklarheit und -sicherheit für alle Beteiligten.

²¹² Vgl. dazu z.B. die Praxis im Artenschutzrecht: BVerwGE 131, 274 (Leitsatz 5); BVerwG, ZUR 2012, 95 (99).

²¹³ Ausführlich dazu: *Durner*, in: Hebele/Hofmann/Proelß/Reiff (Hrsg.), Planungsrecht im Umbruch, 125 (152 ff.); dafür auch: *Sandler*, NJW 1994, 1518 ff.; *Theuer* und *Jarass* in: Otto, NVwZ 2016, 292 (292); *Schlacke*, in: Hebele/Hofmann/Proelß/Reiff (Hrsg.), Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2016, 173 (194 ff.).

SCHRIFTTUM

- Alge, Thomas/Schamschula, Gregor*, Meilensteine der Aarhus-Umsetzung, in: Hochreiter, Werner (Hrsg.), Informationen zur Umweltpolitik, Band 192: 15 Jahre Aarhus-Konvention, Tagungsband, Wien 2017, 1-8.
- Beier, Arno*, Paukenschlag aus Luxemburg? Die gerichtliche Überprüfung von Zulassungsentscheidungen für UVP-pflichtige Projekte, Umwelt- und Planungsrecht 2016, 48-53.
- Berkemann, Jörg*, Querelle d'Allemand. Deutschland verliert die dritte Runde im Umweltverbandsrecht vor dem EuGH, Deutsches Verwaltungsblatt 2016, 205-216.
- Brandt, Kerstin*, Präklusion im Verwaltungsverfahren, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1997, 233-237.
- Bunge, Thomas*, Der Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten in Deutschland – Stand und offene Fragen, Zeitschrift für Umweltrecht 2015, 531-542.
- Weiter Zugang zu Gerichten nach der UVP- und der Industrieemissions-Richtlinie: Vorgaben für das deutsche Verwaltungsprozessrecht, Natur und Recht 2016, 11-21.
- Durner, Wolfgang*, Präklusion in Deutschland nach dem Urteil des EuGH in der Rs. C-137/14, in: Hebler, Timo/Hofmann, Ekkehard/Proelß, Alexander/Reiff, Peter (Hrsg.), Umwelt- und Technikrecht, Band 133: Planungsrecht im Umbruch: Europäische Herausforderungen, Berlin 2017, 125-157.
- Ehlers, Dirk/Pünder, Hermann* (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Auflage, Berlin/Boston 2016.
- Fellenberger, Frank*, Weiter frischer Wind aus Luxemburg – Zu den Klagemöglichkeiten im Umweltrecht, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2015, 1721-1726.
- Franzius, Claudio*, Genügt die Novelle des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes den unionsrechtlichen Vorgaben?, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2018, 219-222.
- Frenz, Walter*, Umweltklagen weiter effektuiert: Subjektive Rechte, Präklusion und Entscheidungserheblichkeit von Verfahrensfehlern, Natur und Recht 2015, 832-835.
- /Müggenborg, Hans-Jürgen (Hrsg.), BNatSchG Kommentar, 2. Auflage, Berlin 2016.
- Führ, Martin/Schenten, Julian/Schreiber, Melanie/Schulze, Frank/Schütte, Silvia*, Evaluation von Gebrauch und Wirkung der Verbandsklagemöglichkeiten nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG), Umweltforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Dessau-Roßlau 2014, erhältlich im Internet: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_14_2014_evaluation_von_gebrauch_und_wirkung_der_verbandsklagemoeglichkeiten_0.pdf> (besucht am 15. November 2018).
- Gärditz, Klaus Ferdinand* (Hrsg.), VwGO Kommentar, 2. Auflage, Köln 2018.
- Guckelberger, Annette/Geber, Frederic*, Präklusion unter dem Einfluss der Aarhus-Konvention, Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht 2014, 167-177.

- Heß, Franziska/Brigola, Alexander*, Die Fallstricke der unions- und völkerrechtlichen Metamorphose des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (UmwRG) im Jahr 2017, *Natur und Recht* 2017, 729-734.
- Hofmann, Ekkehard*, Der Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit – nur eine Frage des Umweltrechts?, *Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht* 2015, 266-279.
- Jarass, Hans D.* (Hrsg.), *BImSchG Kommentar*, 12. Auflage, München 2017.
- Johlen, Heribert*, Die Präklusion auf dem Prüfstand, *Natur und Recht* 2015, 513-515.
- */Oerder, Michael* (Hrsg.), *Münchner Anwaltshandbuch Verwaltungsrecht*, 4. Auflage, München 2017.
- Kerkmann, Jochen/Schröter, Jessica*, Präklusion = Präklusion?, *Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht* 2017, 126-140.
- Klinger, Remo*, EuGH verwirft deutsche Regelungen zur Präklusion, *Zeitschrift für Umweltrecht* 2016, 33-43.
- Kment, Martin/Lorenz, Christina*, Eckpfeiler des deutschen Verwaltungsrechts auf europäischem Prüfstand, *Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht* 2016, 47-57.
- Kopp, Ferdinand O.* (Begr.)/*Ramsauer, Ulrich* (Hrsg.), *VwVfG Kommentar*, 18. Auflage, München 2017.
- Landmann, Robert von/Rohmer, Gustav* (Begr.), *Beckmann, Martin/Mann, Thomas/Durner, Wolfgang/Röckinghausen, Marc* (Hrsg.), *Umweltrecht Kommentar*, Band IV: Sonstiges Umweltrecht, 84. EL, München 2017.
- Lee, Philipp I.*, Die Geburtsstunde der heimlichen Präklusion, *Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht* 2017, 62-74.
- Ludwigs, Markus*, Bausteine des Verwaltungsrechts auf dem Prüfstand des EuGH, Die Revolution ist ausgeblieben, *Neue Juristische Wochenschrift* 2015, 3484-3487.
- Otto, Christian-W.*, Rechtsschutz im Umweltrecht nach dem EuGH-Urteil vom 15.10.2015 – C-137/14, Symposium in Berlin, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2016, 292-293.
- Sauer, Matthias*, Das Gesetz zur Anpassung des Umweltrechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an unions- und völkerrechtliche Vorgaben, *Umwelt- und Planungsrecht Sonderheft* 2017, 448-456.
- Schlacke, Sabine*, Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, *Natur und Recht* 2007, 8-16.
- Die Novelle des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes – EuGH ante portas?, *Zeitschrift für Umweltrecht* 2013, 195-202.
- Die Europäisierung des Verwaltungs(prozess)rechts durch Umweltrecht: Folgen von Verfahrensfehlern und Präklusion, in: *Hebeler, Timo/Hofmann, Ekkehard/Proelß, Alexander/Reiff, Peter* (Hrsg.), *Umwelt- und Technikrecht*, Band 131: Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2016, Berlin 2016, 173-187.
- Die Novelle des UmwRG 2017, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2017, 905-912.

- Schmidt, Alexander/Stracke, Karl/Wegener, Bernhard/Zschiesche, Michael*, Die Umweltverbandsklage in der rechtspolitischen Debatte - Eine wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Argumenten und Positionen zur Umweltverbandsklage, zugleich ein rechtsvergleichender Beitrag zur weiteren Diskussion des Verbandsrechtsschutzes im Umweltbereich, Umweltforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Berlin 2016.
- Schoch, Friedrich/Schneider, Jens-Peter/Bier, Wolfgang* (Hrsg.), VwGO Kommentar, Band II: §§ 81-195 VwGO, 33. EL, München 2017.
- Schrödter, Wolfgang* (Hrsg.), Baugesetzbuch, 8. Auflage, Baden-Baden 2015.
- Schulte, Johannes*, Update: EuGH entscheidet über Vereinbarkeit von § 215 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BauGB mit Unionsrecht, in: Bringewat, Jörn/Schulte, Johannes (Hrsg.), Offenes juristisches Informationsprojekt (jurOP) vom 21. April 2017, erhältlich im Internet: <<http://www.juop.org/oeffbaurecht/update-eugh-entscheidet-ueber-vereinbarkeit-von-§-215-abs-1-s-1-nr-1-baugb-mit-unionsrecht/>> (besucht am 15. November 2018).
- Sendler, Horst*, Über richterliche Kontrolldichte in Deutschland und anderswo, Neue Juristische Wochenschrift 1994, 1518-1520.
- Siegel, Thorsten*, Die Präklusion im europäisierten Verwaltungsrecht, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2016, 337-342.
- Sinner, Wolfgang*, Ein Meilenstein für die UVP?, Umwelt- und Planungsrecht 2016, 7-11.
- Spannowsky, Willy/Uechtritz, Michael* (Hrsg.), Beck'scher Online Kommentar BauGB, 40. Edition, München, Stand 01.01.2018.
- Stelkens, Paul/Bonk, Joachim/Leonhardt, Klaus* (Begr.), *Sachs, Michael/Schmitz, Heribert* (Hrsg.), VwVfG Kommentar, 9. Auflage, München 2018.
- Umweltbundesamt, Rechtlicher Hintergrund des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes vom 21. November 2017, erhältlich im Internet: <<https://www.umweltbundesamt.de/themen/nachhaltigkeit-strategien-internationales/anererkennung-von-umwelt-naturschutzvereinigungen/rechtlicher-hintergrund-des-umwelt>> (besucht am 15. November 2018).
- Zeissler, Christian/Schmitz, Vera*, Das Urteil des EuGH vom 15.10.2015 in der Rechtssache C-137/14 als Ende der umweltrechtlichen Präklusion?, Umwelt- und Planungsrecht 2016, 1-7.

Beiträge zum Europa- und Völkerrecht

ISSN 1868-1182 (print)
ISSN 1868-1190 (elektr.)

Bislang erschienene Hefte

- Heft 1 Gunnar Franck, Die horizontale unmittelbare Anwendbarkeit der EG-Grundfreiheiten – Grundlagen und aktuelle Entwicklung, Januar 2009, ISBN 978-3-86829-086-8
- Heft 2 Jonas Finke, Private Sicherheitsunternehmen im bewaffneten Konflikt, Januar 2009, ISBN 978-3-86829-088-2
- Heft 3 Daniel Scharf, Die Kompetenzordnung im Vertrag von Lissabon – Zur Zukunft Europas: Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, Januar 2009, ISBN 978-3-86829-111-7
- Heft 4 Manazha Nawparwar, Die Außenbeziehungen der Europäischen Union zu internationalen Organisationen nach dem Vertrag von Lissabon, Mai 2009, ISBN 978-3-86829-143-8
- Heft 5 Julia Schaarschmidt, Die Reichweite des völkerrechtlichen Immunitätsschutzes – Deutschland v. Italien vor dem IGH, Februar 2010, ISBN 978-3-86829-245-9
- Heft 6 Roland Kläger, Die Entwicklung des allgemeinen völkerrechtlichen Fremdenrechts – unter besonderer Berücksichtigung seiner Wechselwirkungen mit dem internationalen Investitionsschutzrecht –, Juli 2011, ISBN 978-3-86829-382-1
- Heft 7 Karsten Nowrot, „Wer Rechte hat, hat auch Pflichten!“? Zum Zusammenhang zwischen völkerrechtlichen Rechten und Pflichten transnationaler Unternehmen, August 2012, ISBN 978-3-86829-512-2
- Heft 8 Karsten Nowrot, Kampfdrohnen für die Bundeswehr!? – Einsatz und Weiterentwicklung von unbemannten bewaffneten Luftfahrtsystemen im Lichte des Humanitären Völkerrechts, März 2013, ISBN 978-3-86829-584-9
- Heft 9 Philipp Tamblé, Der Anwendungsbereich der EU-Grundrechtecharta (GRC) gem. Art. 51 I 1 GRC – Grundlagen und aktuelle Entwicklungen, März 2014, ISBN 978-3-86829-671-6
- Heft 10 Karsten Nowrot, Der Einsatz von Tieren in bewaffneten Konflikten und das Humanitäre Völkerrecht, Mai 2014, ISBN 978-3-86829-690-7
- Heft 11 Romy Klimke, Das heimliche Ritual – Weibliche Genitalverstümmelung in Europa, April 2015, ISBN 978-3-86829-746-1

- Heft 12 Miriam Elsholz, Vom „ring of friends“ zum „ring of fire“ – Die Europäische Nachbarschaftspolitik auf dem Prüfstand anlässlich der ENP Review 2015, März 2016, ISBN 978-3-86829-828-4
- Heft 13 Beatrice Garske/Kristin Hoffmann, Die Gemeinsame Agrarpolitik nach der Reform 2013: Endlich nachhaltig?, März 2016, ISBN 978-3-86829-830-7
- Heft 14 Lasse Lemmermann, Das Recht auf angemessene Ernährung im UN-Sozialpakt, Februar 2017, ISBN 978-3-86829-883-3
- Heft 15 Katja Rath, Quo Vadis CJEU – Unsettling jurisdiction on public access to environmental information, Dezember 2017, ISBN 978-3-86829-922-9
- Heft 16 Karl Boehmwald Porta, Das chilenische und das deutsche Wasserrecht im Vergleich, April 2018, ISBN 978-3-86829-951-9
- Heft 17 Luise Jachmann, Das Ende der materiellen Präklusion: Die Entscheidung des EuGH vom 15. Oktober 2015 (C-137/14) und die Reaktion des deutschen Gesetzgebers, Februar 2019, ISBN 978-3-86829-985-4