



Landesnaturschutzverband
Baden-Württemberg e.V.



INFORMATIONS-, BETEILIGUNGS- UND KLAGERECHTE IN UMWELTANGELEGENHEITEN DIE AARHUS-RECHTE IN BADEN-WÜRTTEMBERG

Ein Leitfaden für die Praxis

Lena Gaus, LL.M.

Vorwort

Lieber Leser*innen,

kaum ein Ereignis hat die Bedeutung der Bürgerbeteiligung so eindrücklich vor Augen geführt wie die Auseinandersetzung um Stuttgart 21. Der Konflikt hat gezeigt: Wo Menschen den Eindruck gewinnen, über ihre Köpfe hinweg werde entschieden, gehen Vertrauen und Akzeptanz selbst rechtmäßig genehmigter Vorhaben verloren. In Baden-Württemberg ist seither das Bewusstsein gewachsen, dass frühzeitige, ernst gemeinte Beteiligung kein Hindernis für gutes Planen ist, sondern dessen Voraussetzung. Umso besorgniserregender ist die gegenläufige Entwicklung: Zahlreiche Beschleunigungsgesetze auf Bundes- und Landesebene haben Beteiligungsrechte spürbar beschnitten – Fristen wurden verkürzt, Erörterungstermine ins Ermessen der Behörden gestellt, Einwendungs- und Klagemöglichkeiten eingeschränkt. Beschleunigung darf jedoch nicht auf Kosten demokratischer Mitwirkung gehen.

Gerade deshalb kommt es darauf an, die verbleibenden Rechte zu kennen und wirksam zu nutzen – denn Rechte, die niemand wahrnimmt, verlieren an Gewicht. Wer sich ehrenamtlich oder hauptamtlich für Umwelt- und Naturschutz engagiert, stößt dabei stets auf dieselben Fragen: Welche Rechte haben Einzelpersonen und anerkannte Umwelt- und Naturschutzvereinigungen in umweltrelevanten Verfahren und Planungen? Wie erhalten sie die erforderlichen Informationen, und wann kommt ein gerichtliches Vorgehen in Betracht?

Dieser Leitfaden gibt hierzu einen Überblick über die Informations-, Beteiligungs- und Klagerechte in Umweltangelegenheiten. Die Fülle der Bundes- und Landesvorschriften wird mit ihren rechtlichen Hintergründen und vielen Beispielen dargestellt, um die Verbandsarbeit zu unterstützen. Der Fokus liegt auf den häufigsten und wichtigsten Fragen; eine abschließende Darstellung oder eine Rechtsberatung im Einzelfall – insbesondere bei gerichtlichem Vorgehen ist anwaltliche Begleitung unerlässlich – kann er nicht ersetzen. Die Autorin Lena Gaus knüpft an den Leitfaden von Karl Stracke (2015) an und berücksichtigt die weitreichenden Neuerungen der letzten Jahre, zuletzt das Infrastruktur-Zukunftsgesetz und die Novelle des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes.

Wir wünschen eine aufschlussreiche Lektüre und viel Erfolg bei der Wahrnehmung der Beteiligungsmöglichkeiten.

Dr. Gerhard Bronner

Vorsitzender
Landesnatschutzverband
Baden-Württemberg e. V.

Ursula Philipp-Gerlach

Vorsitzende
Informationsdienst Umweltrecht e. V.

Stuttgart/Frankfurt a. M. im Juli 2026

Inhalt

Teil 1: Einleitung	5
I. Die Aarhus-Konvention	5
II. Anerkannte Umwelt- und Naturschutzvereinigungen	6
III. Umsetzung der Aarhus-Konvention in Deutschland und Baden-Württemberg	8
Teil 2: Die Aarhus-Rechte	9
I. Zugang zu Informationen	9
1. Die Rechtsgrundlagen: UIG und UVwG BW	9
2. Anspruchsvoraussetzungen	9
3. Beispiel: Musteranfrage	14
II. Beteiligungsrechte	15
1. (Allgemeine) Beteiligung auf Grundlage der Fachgesetze	16
a. Beteiligung bei der Aufstellung von Plänen und Programmen	17
Die Raumordnung	18
Die Landschaftsplanung	21
Die Bauleitplanung	23
Die Strategische Umweltprüfung	26
b. Beteiligung bei der Planfeststellung	30
c. Beteiligung bei sonstigen Zulassungsverfahren für Vorhaben	34
Zulassung UVP-pflichtiger Vorhaben	34
Zulassung immissionsschutzrechtlicher Anlagen	37
2. Beteiligung anerkannter Naturschutzvereinigungen auf Grundlage der Naturschutzgesetze	41
a. Mitwirkungsrechte nach dem BNatSchG	41
b. Mitwirkungsrechte nach dem NatSchG BW	47
c. Rolle des Landesnaturschutzverbands	49
III. Zugang zu gerichtlicher Kontrolle	50
1. Rechtsbehelfe nach dem UmwRG	50
a. Entscheidungen im Sinne des § 1 Abs. 1 und Abs. 1a UmwRG	51
b. Zulässigkeit und Begründetheit eines Rechtsbehelfs	58
2. Rechtsbehelfe nach dem NatSchG BW	63

Abkürzungsverzeichnis

Alle genannten Gesetze beziehen sich auf den Stand vom 31.12.2025 und können auf folgenden Internetseiten eingesehen werden: <https://www.gesetze-im-internet.de/> (für Gesetze des Bundes) und <https://www.landesrecht-bw.de/bsbw/search> (für Gesetze des Landes Baden-Württemberg). Artikel 11 und Artikel 12 des Infrastruktur-Zukunftsgesetzes (beschlossen am 26.06.2026) und das Gesetzes zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (beschlossen am 25.06.2026) wurden berücksichtigt.

4. BImSchV	Vierte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen)
Aarhus-Konvention	Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten
ACCC	Aarhus Convention Compliance Committee
BauGB	Baugesetzbuch
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BMUKN	Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (Bezeichnung in der 21. Legislaturperiode)
BMWSB	Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (Bezeichnung in der 21. Legislaturperiode)
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
B-Plan	Bebauungsplan
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union (übliche Kurzform: Europäischer Gerichtshof)
FFH	Fauna-Flora-Habitat
FNP	Flächennutzungsplan
InfZuG	Infrastruktur-Zukunftsgesetz
LEP	Landesentwicklungsplan
LNV	Landesnaturschutzverband Baden-Württemberg
LplG BW	Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg

NatSchG BW	Naturschutzgesetz Baden-Württemberg
OVG	Oberverwaltungsgericht
ROG	Raumordnungsgesetz
RoV	Raumordnungsverordnung
SUP	Strategische Umweltprüfung
UBA	Umweltbundesamt
UIG	Umweltinformationsgesetz
UmwRG	Umweltrechtsbehelfsgesetz
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
UVwG BW	Umweltverwaltungsgesetz
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwV Öffentlichkeits- beteiligung	Verwaltungsvorschrift der Landesregierung zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwVfG BW	Verwaltungsverfahrensgesetz für Baden-Württemberg

Teil 1: Einleitung

I. Die Aarhus-Konvention

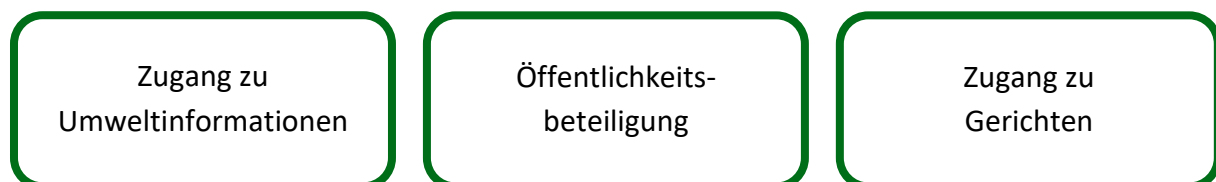
Hintergrund der umfangreichen Einbeziehung der allgemeinen Öffentlichkeit und der anerkannten Umwelt- und Naturschutzvereinigungen bei Eingriffen in Natur und Umwelt ist das **Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten** (im Folgenden: Aarhus-Konvention). Dabei handelt es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag aus dem Jahr 1998, der in der dänischen Stadt Aarhus geschlossen worden ist. Sowohl Deutschland als auch die Europäische Union sind Vertragsparteien der Konvention, sodass es sich um einen sogenannten gemischten Vertrag handelt. Der Vertragsschluss erfolgte „in Bekräftigung der Notwendigkeit, den Zustand der Umwelt zu schützen, zu erhalten und zu verbessern und eine nachhaltige und umweltverträgliche Entwicklung zu gewährleisten“.¹

Die Vertragsparteien verfolgten bei Abschluss des Vertrags unter anderem das Ziel, dass die Aarhus-Konvention

- zur Verbesserung der Qualität und der Umsetzung von Entscheidungen im Umweltbereich (bzw. mit Umweltbezug),
- zum Bewusstsein der Öffentlichkeit für Umweltangelegenheiten,
- zu einer angemessenen Berücksichtigung der Interessen der Öffentlichkeit im Rahmen von behördlichem Handeln, und
- zur Stärkung der Verantwortlichkeit und Transparenz bei Entscheidungsverfahren sowie der öffentlichen Unterstützung

beitragen würde. Seit Unterzeichnung und Ratifizierung der Aarhus-Konvention in Deutschland wurde ihre Umsetzung mehrfach im Hinblick auf die angestrebten Ziele bewertet. Evaluationen im Auftrag des Umweltbundesamts (UBA) konnten den Eintritt der erhofften Auswirkungen in unterschiedlich starker Ausprägung bestätigen.²

Inhaltlich umfasst die Aarhus-Konvention drei Säulen:



¹ Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung und an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25. Juni 1998, in Kraft getreten am 30. Oktober 2001, S. 2.

² Siehe zum Beispiel Umweltbundesamt, Evaluation der Öffentlichkeitsbeteiligung – Bessere Planung und Zulassung umweltrelevanter Vorhaben durch die Beteiligung von Bürger*innen und Umweltvereinigungen 32/2023.

Die erste Säule betrifft das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen, das gegenüber den Behörden geltend gemacht werden kann. Die zweite Säule stellt die Möglichkeit(en) der Beteiligung der Öffentlichkeit an bestimmten Entscheidungsverfahren mit Bezug zur Umwelt sicher. Die dritte Säule betrifft schließlich ein Recht auf Zugang zu gerichtlicher Überprüfung von umweltrelevanten Verfahren und Entscheidungen.³

II. Anerkannte Umwelt- und Naturschutzvereinigungen

Vorab ist die Differenzierung zwischen den Rechten der allgemeinen Öffentlichkeit und denjenigen von anerkannten Umwelt- und Naturschutzvereinigungen von Bedeutung (§ 3 Umweltrechtsbehelfsgesetz (UmwRG)). Letztere genießen über die Informations-, Beteiligungs- und Klagemöglichkeiten der allgemeinen Öffentlichkeit hinausgehende Rechte zur Mitwirkung im Vorfeld umweltrelevanter Entscheidungen, sowie im Rahmen des gerichtlichen Vorgehens gegen solche Entscheidungen. Die Ausweitung der Rechte von Umwelt- und Naturschutzvereinigungen beruht unter anderem auf der Erkenntnis, dass Umwelt- und Naturschutz rechtlich oft nicht von einzelnen natürlichen Personen eingefordert werden kann, sondern dass es zivilgesellschaftlicher Vereinigungen bedarf, welche der Umwelt und Natur eine Stimme geben. Im Rahmen eines Verfahrens vor dem Europäischen Gerichtshof führte die Generalstaatsanwältin Eleanor Sharpston in ihren Schlussanträgen aus:

„Die natürliche Umwelt gehört uns allen, und ihr Schutz ist unsere kollektive Verantwortung. Der Gerichtshof hat anerkannt, dass die Vorschriften des Umweltrechts der Union in den meisten Fällen auf das allgemeine Interesse und nicht auf den alleinigen Schutz der Rechtsgüter Einzelner gerichtet sind. Weder das Wasser noch die darin schwimmenden Fische können vor Gericht gehen. Auch Bäume sind nicht klagebefugt“.⁴

Dabei vergleicht sie die Rolle von Umweltschutzorganisationen mit gesellschaftlichen Wachhunden in öffentlichen Angelegenheiten.⁵ Die Worte machen deutlich: Umwelt- und Naturschutzvereinigungen haben nicht nur das Recht für die Umwelt einzustehen. Sie haben, auch aufgrund ihrer Expertise, sogar einen Auftrag, das Verwaltungshandeln in Umweltangelegenheiten zur Qualitätssicherung einer gewissen Kontrolle von außen zu unterziehen.

Voraussetzung für die Bezeichnung und das Tätigwerden als „**anerkannte Umweltvereinigung**“ sowie „**anerkannte Naturschutzvereinigung**“ ist, dass einer Vereinigung – als Vereinigung im Sinne des UmwRG gelten auch Stiftungen des privaten Rechts – auf ihren Antrag hin von der zuständigen Stelle die Anerkennung nach dem UmwRG erteilt worden ist.

³ Informationen zur Aarhus-Konvention sind auch unter <https://www.aarhus-konvention.de/> zu finden.

⁴ Schlussanträge der Generalstaatsanwältin Eleanor Sharpston vom 12.10.2017(1), Rs. C-664/15 – Protect Umweltorganisation –, Rn. 77.

⁵ Schlussanträge der Generalstaatsanwältin Eleanor Sharpston vom 12.10.2017(1), Rs. C-664/15 – Protect Umweltorganisation –, Rn. 82, anlehnend an EGMR, Urteil vom 28.11.2013, 39534/07, Rn. 34.

Die Zuständigkeit zur Anerkennung ist zwischen dem Bund und den Ländern aufgeteilt: Für die Anerkennung von ausländischen Vereinigungen und inländischen Vereinigungen mit einem Tätigkeitsbereich, der über das Gebiet eines Landes hinausgeht, ist das UBA zuständig (§ 3 Abs. 2 S. 1 UmwRG). Die Anerkennung einer Naturschutzvereinigung erfolgt im Einvernehmen mit dem Bundesamt für Naturschutz. Für die Anerkennung von inländischen Vereinigungen mit einem Tätigkeitsbereich, der nicht über das Gebiet eines Landes hinausgeht, sind die Länder zuständig (§ 3 Abs. 3 UmwRG).

Die anerkannten Umwelt- und Naturschutzvereinigungen

Das UBA⁶ führt online einsehbar eine aktualisierte Liste der vom Bund anerkannten Vereinigungen. Zu den durch den Bund nach dem UmwRG anerkannten Umweltvereinigungen in Baden-Württemberg gehören der Landesnaturschutzverband Baden-Württemberg (LNV), der Bund für Umwelt und Naturschutz (BUND) und der Naturschutzbund (NABU).

In Baden-Württemberg erfolgt die Anerkennung durch das Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft. Die landesweit tätigen anerkannten Naturschutzvereinigungen sind ebenso wie die nur regional tätigen anerkannten Umwelt- und Naturschutzvereinigungen über die Internetseite des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg einsehbar.⁷

Eine Vereinigung kann nach § 3 Abs. 1 UmwRG die Anerkennung beantragen, wenn sie

1. nach ihrer Satzung oder sonstigen Verfassung ideell und nicht nur vorübergehend vorwiegend die **Ziele des Umweltschutzes** fördert,
2. im Zeitpunkt der Anerkennung mindestens drei Jahre besteht und in diesem Zeitraum im Sinne der Nummer 1 tätig gewesen ist,
3. die Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung, insbesondere für eine sachgerechte Beteiligung an behördlichen Entscheidungsverfahren, bietet; dabei sind zu berücksichtigen
 - a) Art und Umfang ihrer bisherigen Tätigkeit der Vereinigung,
 - b) der Kreis der Mitglieder oder, wenn keine Mitglieder vorhanden sind, die Organmitglieder und die für die Förderung der Ziele nach Nummer 1 für die Vereinigung tätigen Personen sowie
 - c) die Leistungsfähigkeit der Vereinigung, und
4. gemeinnützige Zwecke im Sinne von § 52 der Abgabenordnung verfolgt.

Im Anerkennungsantrag ist anzugeben, ob die Vereinigung im Schwerpunkt Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege fördert (§ 3 Abs. 1 S. 3 UmwRG). Auf dieser

⁶ Umweltbundesamt, vom Bund anerkannte Umwelt- und Naturschutzvereinigungen, abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/dokument/vom-bund-erkannte-umwelt-naturschutzvereinigungen-0>.

⁷ Abrufbar unter: <https://um.baden-wuerttemberg.de/de/presse-service/umweltrecht/teilhabe-am-umweltschutz/anerkennung-von-umwelt-und-naturschutzvereinigungen>.

Grundlage können Vereinigungen als Naturschutzvereinigungen im Sinne des § 63 Abs. 1 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) anerkannt werden, da dies voraussetzt, dass eine Vereinigung nach ihrem satzungsmäßigen Aufgabenbereich im Schwerpunkt die **Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege** fördert. Für anerkannte Naturschutzvereinigungen sind im BNatSchG besondere Beteiligungsrechte vorgesehen.

Ergeben sich in einem Rechtsstreit nach Auffassung des Gerichts begründete Zweifel daran, ob eine anerkannte Vereinigung die Voraussetzungen für die Anerkennung weiterhin ganz oder teilweise erfüllt, hat das Gericht die zuständige Anerkennungsbehörde zur Überprüfung der Anerkennung aufzufordern (§ 3 Abs. 4 UmwRG). Dabei handelt es sich um eine Pflicht des Gerichts („hat aufzufordern“). Für das Vorliegen begründeter Zweifel gelten nach der Gesetzesbegründung „vergleichbar strenge Anforderungen“.⁸ Leitet das Gericht das Überprüfungsverfahren ein, hat die Anerkennungsbehörde die Anerkennung zu überprüfen. Eine Aussetzung des laufenden Gerichtsverfahrens findet nicht statt. Das Ergebnis des Überprüfungsverfahrens – bspw. in Form der Aufhebung oder Änderung der Anerkennung – hat für das laufende Gerichtsverfahren keine Auswirkungen. Es kann sich auf zukünftige Gerichtsverfahren auswirken.

Im Zusammenhang mit der Tätigkeit anerkannter Naturschutzvereinigungen ist zudem auf § 51 Naturschutzgesetz Baden-Württemberg (NatSchG BW) hinzuweisen. Die Vorschrift ermöglicht die Anerkennung eines Landesnaturschutzverbands. Der **Landesnaturschutzverband Baden-Württemberg e. V. (LNV)** ist der in Baden-Württemberg anerkannte Dachverband in diesem Sinne. Es handelt sich um einen Zusammenschluss von überörtlich tätigen Naturschutzvereinigungen, dessen Tätigkeit sich auf das gesamte Landesgebiet erstreckt. Der LNV ist selbst sowohl anerkannte Naturschutz- als auch anerkannte Umweltvereinigung. Als solche ist der LNV Sprachrohr auch der kleineren Mitgliedsverbände, die die Anerkennungsvoraussetzungen nicht selbst erfüllen.

III. Umsetzung der Aarhus-Konvention in Deutschland und Baden-Württemberg

Die Umsetzung der Aarhus-Konvention in deutsches Recht erfolgte auf verschiedenem Wege: Da neben Deutschland auch die Europäische Union selbst die Aarhus-Konvention unterzeichnet hat, wurden die erforderlichen Rechtsakte z. B. in Form von Richtlinien auf EU-Ebene erlassen. Zusammen mit dem völkerrechtlichen Text bilden die Richtlinien die Grundlage der in Deutschland anzuwendenden Gesetze, bspw. des Umweltinformationsgesetzes (UIG) oder des UmwRG. In Baden-Württemberg sind darüber hinaus die landesrechtlichen Regelungen im Umweltverwaltungsgesetz (UVwG BW) von Bedeutung.

⁸ BT-Drs. 21/6692, S. 33.

Teil 2: Die Aarhus-Rechte

Im Folgenden werden die Aarhus-Rechte, also das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen (I.), die Beteiligungsrechte (II.) und das Recht auf Zugang zu Gerichten (III.) näher dargestellt.

I. Zugang zu Informationen

Die erste Säule der Aarhus-Konvention ist der Zugang zu Umweltinformationen, der auf europäischer Ebene in der Umweltinformationsrichtlinie (RL 2003/4/EG) umgesetzt wurde. In der Praxis soll hierdurch jeder Person die Möglichkeit gegeben werden, einen Anspruch auf Herausgabe von Umweltinformationen geltend zu machen.

1. Die Rechtsgrundlagen: UIG und UVwG BW

Auf Bundesebene wird die Umweltinformationsrichtlinie – und damit die Aarhus-Konvention – durch das UIG des Bundes umgesetzt. Die Länder können entweder in ihren Gesetzen auf das UIG verweisen, oder sie können vom UIG abweichen und eigene Gesetze erlassen. Das UIG und die Gesetze der Länder unterscheiden sich inhaltlich jedoch kaum, da alle Regelungen den Vorgaben des Völker- und Europarechts genügen müssen. Baden-Württemberg hat im UVwG BW dennoch eine eigene Vollregelung über den Zugang zu Umweltinformationen getroffen.

Ob der Anspruch auf das UIG oder auf das UVwG BW gestützt wird, richtet sich danach, an wen sich der Anspruch auf Herausgabe von Umweltinformationen richtet. Ist Adressatin des Anspruchs eine Stelle des Bundes (Bundesverwaltung, d. h. die Behörden des Bundes und bundesunmittelbaren Körperschaften sowie die dem Bund unterstellten bzw. von diesem kontrollierten privatrechtlich organisierten Stellen,⁹ siehe auch § 1 Abs. 2, § 2 Abs. 1 UIG), gilt das UIG. Ist Adressatin hingegen eine Stelle des Landes Baden-Württemberg, gilt das UVwG BW. Ansprüche auf Umweltinformationen können nicht gegenüber obersten Bundes- bzw. Landesbehörden geltend gemacht werden, sofern sie Gesetzgebungsverfahren oder Verfahren zum Erlass von Rechtsverordnungen betreffen. Auch ausgeschlossen sind Ansprüche auf Umweltinformationen gegenüber Gerichten, soweit sie keine Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen.

2. Anspruchsvoraussetzungen

Anspruchsgrundlage ist § 3 Abs. 1 S. 1 UIG: Hiernach hat „[j]ede Person [...] nach Maßgabe dieses Gesetzes Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen, über die eine informationspflichtige Stelle im Sinne des § 2 Absatz 1 verfügt, ohne ein rechtliches Interesse darlegen zu müssen.“ Eine gleichlautende Vorschrift findet sich in § 24 Abs. 1 UVwG BW. Der Anspruch ist nicht auf Umwelt- und Naturschutzvereinigungen beschränkt, sondern kann von

⁹ Götze, in: Götze/Engel, UIG, 1. Auflage 2017, § 1 Rn. 19.

jeder (natürlichen oder juristischen) Person geltend gemacht werden, d. h. neben Privatpersonen auch von Vereinen, Bürgerinitiativen oder einer (g)GmbH. Dass ein rechtliches Interesse nicht darzulegen ist, macht deutlich: Der Anspruch besteht unabhängig von einem besonderen Interesse an den Informationen oder einer besonderen persönlichen Betroffenheit; auch eine Begründung ist nicht erforderlich.

Erforderlich ist, dass bei der informationspflichtigen Stelle (s.o.) ein Antrag gestellt wird (§ 4 Abs. 1 UIG / § 25 Abs. 1 UVwG BW). Dieser Antrag kann grundsätzlich formlos gestellt werden, aus Dokumentationsgründen empfiehlt es sich jedoch unbedingt, den Antrag schriftlich zu stellen. Die inhaltlichen Anforderungen an den Antrag sind in § 4 Abs. 2 UIG / § 25 Abs. 2 UVwG BW festgelegt: Es muss erkennbar sein, zu welchen Umweltinformationen Zugang gewünscht wird. Auch die Form der Zurverfügungstellung der Information kann der*die Antragsteller*in selbst wählen.

Konkretisierung der Anforderungen an die Bestimmtheit des Antrags durch das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG)

Nach dem BVerwG sind an die Bestimmtheit des Antrags keine hohen Anforderungen zu stellen. Dies wird damit begründet, dass der*die Antragsteller*in ggf. mangels Kenntnis nicht in der Lage ist, die begehrten Informationen durch die Benennung von Unterlagen zu konkretisieren. Ausreichend kann deshalb sein, nicht die begehrten Umweltinformationen im Einzelnen, sondern die Verwaltungsvorgänge zu bezeichnen, auf die sich das Zugangsbegehren bezieht. Möglich ist, dass ein Antrag in einem ersten Schritt unter Bezeichnung der Verwaltungsvorgänge darauf gerichtet ist, davon Kenntnis zu erlangen, dass und welche Informationen vorliegen, und in einem zweiten Schritt auf Zugang zu diesen Inhalten gerichtet ist.¹⁰

Zu unbestimmt ist ein Antrag hingegen, wenn er einen Bezug zu den in § 2 Abs. 3 UIG / § 23 Abs. 3 UVwG BW aufgeführten Umweltinformationen nicht hinreichend konkret erkennen lässt.

Ist ein Antrag zu unbestimmt, hat die informationspflichtige Stelle ein auf Präzision des Antrags gerichtetes Zwischenverfahren durchzuführen (§ 4 Abs. 2 UIG / § 25 Abs. 2 UVwG BW).

Aber: Auch wenn die Anforderungen an die Bestimmtheit nicht überspannt werden dürfen, sollte darauf geachtet werden, einen Antrag so bestimmt wie möglich zu formulieren.

¹⁰ BVerwG, Beschluss vom 11. Juni 2019 – 6 A 2/17 –, Rn. 7 ff.

Der geltend gemachte Anspruch muss auf Zugang zu Umweltinformationen gerichtet sein. Der Begriff der Umweltinformationen wird in § 2 Abs. 3 UIG / § 23 Abs. 3 UVwG BW bestimmt. Hiernach sind Umweltinformationen unabhängig von der Art der Speicherung alle Daten über

1. den Zustand von Umweltbestandteilen wie Luft und Atmosphäre, Wasser, Boden, Landschaft und natürliche Lebensräume einschließlich Feuchtgebiete, Küsten- und Meeresgebiete, die Artenvielfalt und ihre Bestandteile, einschließlich gentechnisch veränderter Organismen, sowie die Wechselwirkungen zwischen diesen Bestandteilen;
2. Faktoren wie Stoffe, Energie, Lärm und Strahlung, Abfälle aller Art sowie Emissionen, Ableitungen und sonstige Freisetzungen von Stoffen in die Umwelt, die sich auf die Umweltbestandteile im Sinne der Nummer 1 auswirken oder wahrscheinlich auswirken;
3. Maßnahmen oder Tätigkeiten, die
 - a) sich auf die Umweltbestandteile im Sinne der Nummer 1 oder auf Faktoren im Sinne der Nummer 2 auswirken oder wahrscheinlich auswirken oder
 - b) den Schutz von Umweltbestandteilen im Sinne der Nummer 1 bezwecken; zu den Maßnahmen gehören auch politische Konzepte, Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Abkommen, Umweltvereinbarungen, Pläne und Programme;
4. Berichte über die Umsetzung des Umweltrechts;
5. Kosten-Nutzen-Analysen oder sonstige wirtschaftliche Analysen und Annahmen, die zur Vorbereitung oder Durchführung von Maßnahmen oder Tätigkeiten im Sinne der Nummer 3 verwendet werden, und
6. den Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit, die Lebensbedingungen des Menschen sowie Kulturstätten und Bauwerke, soweit sie jeweils vom Zustand der Umweltbestandteile im Sinne der Nummer 1 oder von Faktoren, Maßnahmen oder Tätigkeiten im Sinne der Nummern 2 und 3 betroffen sind oder sein können; hierzu gehört auch die Kontamination der Lebensmittelkette.

Die umfangreiche Aufzählung macht deutlich, dass alle Informationen mit einem relevanten Bezug zur Umwelt Umweltinformationen sind. Der Begriff wird weit ausgelegt.¹¹

¹¹ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 69 mit Verweis auf EuGH, Urteil vom 17. Juni 1998 - Rs. C-321/96 -, Rn. 19; BVerwG, Urteil vom 21. Februar 2008 - 4 C 13/07.

Konkretisierung von § 2 Abs. 3 Nr. 3 lit. a UIG durch das BVerwG

Nach dem BVerwG reicht für die Annahme einer Umweltinformation (§ 2 Abs. 3 Nr. 3 lit. a UIG) ein gewisser Umweltbezug der in der Maßnahme enthaltenen Informationen aus. Entscheidend ist, dass sich die Maßnahme auf Umweltbestandteile oder -faktoren auswirkt oder wahrscheinlich auswirkt. Dabei wird nicht unterschieden zwischen unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen einer Maßnahme. Es genügt für die Wahrscheinlichkeitsprognose die Möglichkeit einer Auswirkung. Diese Möglichkeit darf allerdings nicht nur theoretisch oder fernliegend sein. Nicht jeder potentielle, aber entfernte Wirkungszusammenhang reicht aus. Auf eine mögliche Beeinträchtigung von Umweltbestandteilen oder -faktoren, also auf eine negative oder schädigende Auswirkung, kommt es grundsätzlich nicht an.¹²

Eine Ablehnung des Antrags kann nur zum Schutz öffentlicher Belange (§ 8 UIG / § 28 UVwG BW) oder zum Schutz sonstiger Belange (§ 9 UIG / § 29 UVwG BW) ausgesprochen werden. Auch wenn der Antrag grundsätzlich voraussetzungslos ist, kann es hilfreich sein, bereits bei Antragstellung darzulegen, dass, und ggf. warum, kein Ablehnungsgrund besteht. Selbst wenn ein Ablehnungsgrund angenommen wird, muss immer auch abgewogen werden, ob nicht das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe der Informationen überwiegt. Überwiegt das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe der Informationen ist der Zugang zu Informationen trotz Vorliegens eines Ablehnungsgrundes zu gewähren.¹³

Liegen Gründe für eine Ablehnung nicht vor, sind die Umweltinformationen spätestens mit Ablauf eines Monats ab Eingang des Antrags oder – bei umfangreichen und komplexen Umweltinformationen – spätestens mit Ablauf von zwei Monaten ab Eingang des Antrags zugänglich zu machen (§ 3 Abs. 3 UIG / § 24 Abs. 3 UVwG BW).

Wird ein Antrag abgelehnt, steht dem*der Antragsteller*in der Verwaltungsrechtsweg offen (§ 6 Abs. 1 UIG / § 32 Abs. 1 UVwG). Im Falle der Ablehnung durch eine öffentliche Stelle (i.S.v. § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG / § 23 Abs. 1 Nr. 1 UVwG) ist für den*die Antragsteller*in Rechtsschutz im Wege der Verpflichtungsklage statthaft, bei der Ablehnung durch eine private informationspflichtige Stelle (i.S.v. § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG / § 23 Abs. 1 Nr. 2 UVwG) die allgemeine Leistungsklage.¹⁴ Allerdings ist zu beachten, dass bei Entscheidungen einer öffentlichen Stelle zunächst ein Vorverfahren durchzuführen ist (§ 6 Abs. 2 UIG / § 32 Abs. 2 UVwG).¹⁵ Bei Entscheidungen privater Stellen ist ein spezielles Überprüfungsverfahren vorgesehen, das jedoch nicht Voraussetzung für die Klageerhebung ist (§ 6 Abs. 3 UIG).

¹² BVerwG, Urteil vom 29. Februar 2024 – 10 C 1/22 –, Rn. 14.

¹³ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 1. Auflage 2017, § 8 Rn. 1.

¹⁴ Götze, in: Götze/Engel, UIG, 1. Auflage 2017, § 6 Rn. 7.

¹⁵ Die Kosten richten sich dann jedoch nach § 1 Abs. 1 in Verbindung mit Nr. 16 der Anlage der Gebührenverordnung UM (GebVO UM).

Für die Übermittlung von Informationen – nicht für die Ablehnung eines Antrags – werden grundsätzlich Kosten erhoben (§ 12 UIG / § 33 UVwG BW); hierzu gehören Gebühren und Auslagen. Keine Gebühren werden u.a. erhoben für die Erteilung mündlicher und einfacher schriftlicher Auskünfte und die Einsichtnahme in Umweltinformationen vor Ort (sog. Freistellungsregel). Mündliche Auskünfte schließen auch telefonische Auskünfte mit ein. Wann eine einfache schriftliche Auskunft vorliegt, ist im konkreten Einzelfall zu entscheiden. Hierbei wird auf den erforderlichen Zeitaufwand und nicht auf formale Kriterien wie die Länge des Textes abgestellt.¹⁶ Als einfache Auskunft wird eine solche angesehen, bei deren Erteilung lediglich ein unerheblicher Verwaltungsaufwand anfällt.¹⁷ Für den Umfang der anfallenden Kosten wird auf die Umweltinformationsgebührenverordnung (UIGGebV) und auf das Gebührenverzeichnis in Anlage 5 zum UVwG BW verwiesen. In Baden-Württemberg können informationspflichtige Stellen kommunaler Körperschaften und informationspflichtige Landratsämter als untere Verwaltungsbehörden zudem eigene Gebührenregelungen treffen (§ 33 Abs. 4 S. 2 UVwG BW). Eine allgemeine Gebührenregelung reicht jedoch nicht aus; es muss sich eindeutig um eine Gebührenregelung für die Inanspruchnahme von Umweltinformationen handeln. Grundsätzlich gilt, dass die für die Übermittlung von Umweltinformationen zu erhebenden Kosten nicht unangemessen und abschreckend sein dürfen. Sie müssen unter Berücksichtigung des konkreten Verwaltungsaufwands so bemessen werden, dass der Informationsanspruch wirksam in Anspruch genommen werden kann. Das Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg führt jedoch selbst aus: „Dies kann letztlich nur durch moderate Gebühren und Festsetzung einer Höchstgrenze umgesetzt werden. Das bei der Gebührenfestsetzung geltende Kostendeckungsgebot darf nur sehr einschränkend zum Tragen kommen. Die Höchstgrenze kann unseres Erachtens,– wie auch in Anlage 5 UVwG und in der Gebührenverordnung des Bundes zum Umweltinformationsgesetz vorgesehen – 500 Euro nicht übersteigen, um europarechtskonform zu sein.“¹⁸

Grundsätzlich ist es hilfreich, bereits im Antrag eine Auskunft zu den entstehenden Kosten zu erbitten.

¹⁶ Götze, in: Götze/Engel, UIG, 1. Auflage 2017, § 12 Rn. 13.

¹⁷ OVG NRW, Beschluss vom 18. Februar 2009 – 9 A 2428/08 –, Rn. 4.

¹⁸ Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg, Schreiben vom 11.03.2021, Az. 1-8800-183, Hinweise des Umweltministeriums zur Gebührenerhebung im Zusammenhang mit der Bearbeitung von Umweltinformationsanträgen, Ziff. 2.2.

3. Beispiel: Musteranfrage

Sehr geehrte Mitarbeitende,

hiermit beantrage ich Informationszugang gemäß § 3 Abs. 1 UIG / § 24 Abs. 1 UVwG BW

bezüglich .../ zu den Daten bezüglich

Insbesondere möchte ich wissen,

Ich bitte um Informationszugang

durch eine einfache schriftliche Auskunft per E-Mail.

durch digitale Übermittlung der oben bezeichneten Unterlagen.

durch Einsicht in die oben bezeichneten Unterlagen vor Ort.

Über die anfallenden Kosten bitte ich vorab um Mitteilung.

Ablehnungsgründe bestehen nicht. Falls das Bestehen eines Ablehnungsgrunds entgegen meiner Auffassung angenommen wird, überwiegt das öffentliche Interesse am Zugang zu den oben bezeichneten Informationen aus den folgenden Gründen: ...

Mit freundlichen Grüßen

II. Beteiligungsrechte

Im Zusammenhang mit Beteiligungsrechten liegt der Fokus im Folgenden auf der sog. formellen Öffentlichkeitsbeteiligung. Der Begriff der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung umfasst jede Form rechtlich kodifizierter Beteiligungsverfahren. Dagegen betrifft die informelle Öffentlichkeitsbeteiligung freiwillig durchgeführte Formen der Beteiligung, die über die geregelte und rechtlich zwingende Beteiligung hinausgeht. Eine informelle Öffentlichkeitsbeteiligung ist bspw. in § 25 Abs. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) in Form einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großvorhaben vorgesehen.¹⁹

In Baden-Württemberg gilt zudem die Verwaltungsvorschrift der Landesregierung zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren (VwV Öffentlichkeitsbeteiligung, im Folgenden: VwV). Die Anwendung beschränkt sich auf die Planung, Zulassung und Realisierung von beteiligungsrelevanten Vorhaben – hierzu gehören nach Nr. 1.2 der VwV alle Vorhaben, für deren Zulassung ein Planfeststellungsverfahren oder ein Genehmigungsverfahren nach § 10 Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) durchzuführen ist. Ziel der VwV ist unter anderem mehr frühe und informelle Öffentlichkeitsbeteiligung zu ermöglichen, sowie die Verzahnung von formeller und informeller Beteiligung zu regeln.

Auf Unionsebene sind im Hinblick auf formelle Beteiligungsrechte insbesondere die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie (RL 2003/35/EG) sowie die UVP-Richtlinie (RL 2011/92/EU) und SUP-Richtlinie (RL 2001/42/EG) von Bedeutung. Im nationalen Recht finden sich formelle Beteiligungsrechte in verschiedenen Bereichen, die einen Bezug zur Umwelt aufweisen, bspw. bei der Zulassung von konkreten Vorhaben und Projekten, bei der Entwicklung von Plänen und Programmen, sowie bei Verfahren zum Erlass von kommunalen Satzungen.

Grundsätzlich ist im Zusammenhang mit formellen Beteiligungsrechten zwischen einer allgemeinen Beteiligung auf Grundlage der Fachgesetze und einer darüberhinausgehenden Beteiligungsmöglichkeit von anerkannten Naturschutzvereinigungen auf Grundlage des BNatSchG und des NatSchG BW zu differenzieren. Die Beteiligung kann dabei verschiedene Formen annehmen; zentraler Bestandteil der Beteiligung ist die Abgabe von Stellungnahmen.

¹⁹ Siehe zu den Begrifflichkeiten Bock/Reimann, Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben, UBA Texte 37/2017, S. 33 ff.

1. (Allgemeine) Beteiligung auf Grundlage der Fachgesetze

Die allgemeine Öffentlichkeitsbeteiligung ist im Grundsatz in den Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes und der Länder, bspw. dem VwVfG BW, geregelt. Die dort genannten Anforderungen werden jedoch in der Regel durch die Fachgesetze ergänzt und konkretisiert, wobei diese Gesetze den allgemeinen Regelungen vorgehen.

Digitalisierung des Verwaltungsverfahrens

Diese nachträglich eingefügten Vorschriften in §§ 27a – 27c VwVfG BW ergänzen das Verwaltungsverfahren in digitaler Hinsicht. Teilweise sehen die Fachgesetze diese Anforderungen selbst vor; wo dies jedoch nicht der Fall ist, ist auf §§ 27a – 27c VwVfG BW zurückzugreifen.

§ 27a VwVfG BW konkretisiert die Anforderungen an die öffentliche oder ortsübliche Bekanntmachung. Ist diese in (Fach-)Gesetzen vorgesehen, ist der Inhalt der Bekanntmachung auch auf der Internetseite der Behörde oder ihres Verwaltungsträgers zugänglich zu machen. Eine Ausnahme hiervon besteht nur bei Unmöglichkeit der Zugänglichmachung im Internet aus technischen Gründen.

§ 27b VwVfG BW betrifft die Anforderungen an die Auslegung von Dokumenten zur Einsicht. Sehen (Fach-)Gesetze eine solche Auslegung vor, sind die Dokumente auf einer Internetseite der für die Auslegung zuständigen Behörde oder ihres Verwaltungsträgers und auf mindestens eine andere Weise zugänglich zu machen. In der Bekanntmachung der Auslegung ist unter anderem auch die Internetseite, auf der die Zugänglichmachung erfolgt, anzugeben.

§ 27c VwVfG BW ergänzt die Anforderungen an die Erörterung und den Erörterungstermin. Diese kann durch eine Onlinekonsultation oder durch eine Video- oder Telefonkonferenz ersetzt werden.

Die Auswirkungen des Infrastruktur-Zukunftsgesetzes

Durch das Infrastruktur-Zukunftsgesetz (InfZuG), das der Bundestag am 26.06.2026 beschlossen hat, wurden – unter anderem – die § 27a und § 27b Abs. 1 und Abs. 2 VwVfG geändert. Die Änderungen dienen dem weiteren Ausbau des (rein) digitalen Verwaltungsverfahrens.

Nach § 27a Abs.1 VwVfG erfolgt die Bekanntmachung in Zukunft grundsätzlich ausschließlich digital auf der Internetseite der Behörde oder ihres Verwaltungsträgers. Lediglich ausnahmsweise, wenn die Veröffentlichung im Internet aus technischen Gründen nicht möglich ist, erfolgt die Bekanntmachung auf anderer Weise.

Nach § 27b VwVfG erfolgt auch die Auslegung von Dokumenten zur Einsicht in Zukunft grundsätzlich ausschließlich digital über die Internetseite der Behörde oder ihres Verwaltungsträgers. Eine Ausnahme bleibt aus technischen Gründen möglich. In der Bekanntmachung der Auslegung ist die Internetseite, über die die Veröffentlichung erfolgt, anzugeben.

Die Änderungen betreffen lediglich das VwVfG des Bundes. Ob sie der Landesgesetzgeber inhaltlich in das VwVfG BW übernehmen wird, bleibt abzuwarten. Der Anwendungsbereich des VwVfG des Bundes ist auf Bundesvorhaben beschränkt, für das eine Bundesbehörde zuständig ist. In den übrigen Fällen ist in der Regel das VwVfG BW anzuwenden, solange einschlägige Fachgesetze nicht auf das VwVfG des Bundes verweisen (so bspw. im UVPG, siehe hierzu unten S. 34 f.).

Eine formelle Beteiligung findet bei Verfahren zur Aufstellung von Plänen und Programmen (a.), im Rahmen von Planfeststellungsverfahren einschließlich Plangenehmigungsverfahren (b.), sowie bei sonstigen Zulassungsverfahren für Vorhaben (c.) statt.

a. Beteiligung bei der Aufstellung von Plänen und Programmen

Planungsverfahren finden im Gegensatz zu Zulassungsverfahren auf einer übergeordneten Ebene statt und dienen der Koordination von Verwaltungstätigkeiten unterschiedlicher Bereiche. Hierzu gehört neben der Raumordnung und Landschaftsplanung auf Bundes- und Landesebene die Bauleitplanung. Bestimmte Planungsverfahren erfordern zudem die Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung, in deren Rahmen eine Beteiligung durchzuführen ist.

Tabelle 1: Übersicht über die räumliche Gesamtplanung und Landschaftsplanung in Baden-Württemberg auf Ebene des Bundes, Landes und der Kommunen²⁰

Planungsträger	Räumliche Gesamtplanung	Landschaftsplanung
Bund	Raumordnungsplan	–
Land	Landesentwicklungsplan	Landschaftsprogramm
Region/ Teil des Landes	Regionalplan	Landschaftsrahmenplan
Gemeinde(verband)	Flächennutzungsplan	Landschaftsplan
Teil der Gemeinde/ des Gemeindeverbands	Bebauungsplan	Grünordnungsplan

Die Raumordnung

Die Raumordnung²¹ beschreibt die überörtliche und fachübergreifende Überplanung des Raums. Ziel ist, die vielfältigen Nutzungen und Funktionen eines Raums in Ausgleich zu bringen und räumliche Konflikte zu verhindern. Dabei werden alle raumwirksamen Belange, bspw. solche der Stadtentwicklung, Wirtschaft, Landwirtschaft, des Verkehrs und Umweltschutzes in den Blick genommen. Neben der Ordnung dieser Nutzungen des Raums dient die Raumordnung auch der zukunftsgerichteten räumlichen Planung. Die festgelegten sogenannten „Ziele der Raumordnung“ sind dann für nachfolgende Planungen grundsätzlich verbindlich.²² Hiervon sind die „Grundsätze der Raumordnung“ abzugrenzen.

„Ziele und Grundsätze der Raumordnung“ nach § 3 Abs. 1 ROG

Ziele der Raumordnung: verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbaren, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums.

Grundsätze der Raumordnung: Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen; Grundsätze der Raumordnung können durch Gesetz oder als Festlegungen in einem Raumordnungsplan aufgestellt werden.

²⁰ Angelehnt an Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg, Landschaftsplanung, abrufbar unter: <https://www.lubw.baden-wuerttemberg.de/natur-und-landschaft/landschaftsplanung>.

²¹ Teilweise werden auch die Begriffe der „Raumplanung“ oder „Raumentwicklung“ genutzt.

²² Ausnahmen von dieser grundsätzlichen Bindungswirkung gibt es derzeit beispielsweise in §§ 245e, 249 BauGB im Zusammenhang mit Windenergieanlagen.

Raumordnung auf Bundesebene

Auf Bundesebene ist das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB)²³ für die Raumordnung zuständig. Die Rechtsgrundlagen der Raumordnung auf Bundesebene finden sich im Raumordnungsgesetz (ROG) und in der Raumordnungsverordnung (RoV). Bei Aufstellung der Raumordnungspläne ist die Öffentlichkeit zu beteiligen (§ 18 ROG). Derzeit bestehen auf Bundesebene zwei Raumordnungspläne: Auf Grundlage von § 17 Abs. 1 ROG hat das BMWSB einen Raumordnungsplan für die deutsche Ausschließliche Wirtschaftszone in der Nordsee und Ostsee aufgestellt. Auf Grundlage von § 17 Abs. 2 ROG hat das Ministerium zudem einen Raumordnungsplan für den Hochwasserschutz aufgestellt, der 2021 in Kraft getreten. Die Bauleitplanung auf kommunaler Ebene ist an die Ziele der Raumordnung, die in den Raumordnungsplänen festgelegt worden sind, anzupassen. Von den Zielen kann auf Antrag abgewichen werden, wenn die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden (§ 6 Abs. 2 ROG). Über Abweichungen von Zielen des Raumordnungsplans nach § 17 Abs. 1 ROG entscheidet das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrologie; über Abweichungen von Zielen des Raumordnungsplans nach § 17 Abs. 2 ROG entscheidet das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (§ 19 ROG).

Raumordnung auf Landesebene

Die rechtlichen Grundlagen der Raumordnung auf Landesebene finden sich im Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg (LplG BW). Hiernach erfolgt die Raumordnung des Landes durch den Landesentwicklungsplan (LEP), die fachlichen Entwicklungspläne und die Regionalpläne.

Geoportal Raumordnung Baden-Württemberg

Informationen und Karten zur Landes- und Regionalplanung, sowie teilweise zur kommunalen Bauleitplanung sind im Geoportal Raumordnung des Landes unter <https://www.geoportal-raumordnung-bw.de/client/> zu finden.

Der LEP konkretisiert die Grundsätze des § 2 ROG und enthält einerseits die Ziele und Grundsätze der Raumordnung für die räumliche Entwicklung und Ordnung des Landes, und andererseits die Ziele für einzelne raumbedeutsame Vorhaben, die für das Land von Bedeutung sind (§ 7 LplG BW). Bspw. legt der LEP die Raumkategorie, u.a. Verdichtungsräume, sowie Landesentwicklungsachsen fest. Der LEP wird von dem für Raumordnung und Landesplanung zuständigen Ministeriums²⁴ aufgestellt und von der Landesregierung

²³ Bezeichnung in der Legislaturperiode 2025 – vssl. 2029.

²⁴ Bezeichnung in der Legislaturperiode 2021 – 2026: Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen Baden-Württemberg.

beschlossen (§ 9 Abs. 1, Abs. 8 LplG BW). Der LEP für Baden-Württemberg von 2002 wird derzeit neu aufgestellt, um auf aktuelle Trends und Herausforderungen wie Wohnraummangel, Digitalisierung und Klimawandel reagieren zu können.

Fachliche Entwicklungspläne enthalten Ziele und Grundsätze der Raumordnung für die Entwicklung des Landes in einem oder mehreren Fachbereichen, und können die Ziele für einzelne raumbedeutsame Vorhaben enthalten, die für das Land von Bedeutung sind (§ 8 LplG BW). Die fachlichen Entwicklungspläne werden von dem zuständigen Ministerium aufgestellt und von der Landesregierung beschlossen (§ 9 Abs. 1, Abs. 8 LplG BW). Derzeit bestehen keine fachlichen Entwicklungspläne in Baden-Württemberg.

Schließlich gibt es die Pflicht der Regionalverbände, für ihre Region Regionalpläne aufzustellen und fortzuschreiben (§ 12 Abs. 1 LplG BW). Der Regionalplan konkretisiert die Grundsätze der Raumordnung nach § 2 ROG und die Grundsätze des LEP (und der fachlichen Entwicklungspläne). Die anzustrebende räumliche Entwicklung und Ordnung der Region wird in beschreibender und zeichnerischer Darstellung als Ziele und Grundsätze der Raumordnung festgelegt (§ 11 Abs. 1 LplG BW). Soweit es für die Entwicklung und Ordnung der räumlichen Struktur der Region erforderlich ist, enthält der Regionalplan Festlegungen zur anzustrebenden Siedlungs- und Freiraumstruktur, sowie zu den zu sichernden Standorten und Trassen für die Infrastruktur der Region. Die nach § 12 Abs. 8 LplG BW als Satzung festgestellten Regionalpläne bestehen in den zwölf Regionalverbänden: Region Stuttgart, Heilbronn-Franken, Region Rhein-Neckar, Ostwürttemberg, Mittlerer Oberrhein, Nordschwarzwald, Südlicher Oberrhein, Schwarzwald-Baar-Heuberg, Hochrhein-Bodensee, Neckar-Alb, Bodensee-Oberschwaben, und Donau-Iller.²⁵

Verfahren und Mitwirkungsrechte

Die Mitwirkung der allgemeinen Öffentlichkeit sowie der anerkannten Naturschutzvereinigungen richtet sich nach dem LplG BW und dem ROG.

Bei der Aufstellung des LEP und der fachlichen Entwicklungspläne richtet sich die Beteiligung nach § 9 LplG BW i.V.m. § 9 Abs. 2 ROG. Hiernach ist die allgemeine Öffentlichkeit frühzeitig zu beteiligen. Die Unterlagen (Planentwurf, Begründung, Umweltbericht) sind im Internet und durch eine andere leicht zu erreichende Zugangsmöglichkeit für einen Monat zu veröffentlichen. Die Internetseite, -adresse und Dauer der Veröffentlichung bzw. Frist zur Abgabe von Stellungnahmen sind eine Woche vor Beginn der Veröffentlichung im Gemeinsamen Amtsblatt des Landes und auf der Internetseite der planaufstellenden Behörde öffentlich bekanntzumachen. Stellungnahmen sollen über ein Formular auf der Internetseite der planaufstellenden Behörde oder elektronisch in Textform abgegeben werden. Die anerkannten Naturschutzvereinigungen sind, soweit sie von der Planung berührt sein können,

²⁵ Übersicht abrufbar unter: <https://mlw.baden-wuerttemberg.de/de/landesentwicklung/regionalplanung> mit Links zu den Regionalverbänden.

zu beteiligen (§ 9 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 LplG BW). Hierzu ist ihnen eine elektronische Mitteilung über die Veröffentlichung der Unterlagen im Internet, sowie die Internetseite, Dauer der Veröffentlichung und Frist zu Stellungnahme zu übermitteln. Wird der Planentwurf nach Durchführung der Beteiligung so geändert, dass dies zu einer erstmaligen oder stärkeren Berührung von Belangen führt, ist der geänderte Teil erneut im Internet zu veröffentlichen und in Bezug auf die Änderung die Möglichkeit zur Stellungnahme zu gewähren (§ 9 Abs. 3 ROG).

Bei der Aufstellung der Regionalpläne richtet sich die Beteiligung nach § 12 Abs. 3 LplG BW i.V.m. § 9 Abs. 2 ROG und § 33 LplG BW. Die Beteiligung der Öffentlichkeit ist gleich wie bei der Erstellung des LEP. Die Beteiligung der anerkannten Naturschutzvereinigungen ist in § 12 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 LplG normiert.

Bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen im Sinne von § 1 RoV – oder auf Antrag des Vorhabenträgers bei anderen als den dort genannten Vorhaben – findet ein besonderes Verfahren zur Prüfung der Raumverträglichkeit statt, sog. Raumverträglichkeitsprüfung.²⁶ Das Verfahren richtet sich nach § 18 LplG BW i.V.m. §§ 15, 16 ROG. Auch bei der Raumverträglichkeitsprüfung ist die Öffentlichkeit frühzeitig zu beteiligen (§ 15 Abs. 3 ROG). Dies umfasst die Veröffentlichung der Unterlagen im Internet, sowie die öffentliche Bekanntmachung der Internetseite, -adresse und der Dauer der Veröffentlichung, sowie den Hinweis auf die Stellungnahmemöglichkeit. Anerkannte Naturschutzvereinigungen sind ebenfalls zu beteiligen (§ 18 Abs. 3 S. 2 LplG BW).

Schließlich kann auf Antrag ein Zielabweichungsverfahren durchgeführt werden, um eine Abweichung von einem Ziel der Raumordnung zu ermöglichen (§ 24 LplG BW i.V.m. § 6 Abs. 2 ROG). U.a. sind Verbände und Vereinigungen zu beteiligen, wenn sie oder ihr Aufgabenbereich von der Zulassung der Zielabweichung berührt sein können (§ 24 S. 2 LplG BW).

Die Landschaftsplanung

Während das Raumordnungsrecht die Überplanung des gesamten Raums, also sowohl der Siedlungsgebiete, der Rohstoffgewinnungsgebiete als auch der Freiräume betrifft, dient die Landschaftsplanung der gesamtträumlichen Entwicklung des Naturschutzes und der Landschaftspflege. In der Landschaftsplanung sollen nicht nur die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege konkretisiert, sondern auch die Erfordernisse und Maßnahmen zu

²⁶ Nach § 16 Abs. 2 S. 3 und S. 4 ROG, der infolge des InfZuG in das ROG eingefügt worden ist, wird für Vorhaben der Bundesfernstraße, der Bundeswasserstraße, der Schienenwege des Bundes, Straßenbahnen, für Gas- und Wasserstoffleitungen mit einem Durchmesser von mehr als 300 Millimetern sowie für Pumpspeicherkraftwerke und Magnetschwebbahnen keine Raumverträglichkeitsprüfung durchgeführt, es sei denn, die zuständige Raumordnungsbehörden widerspricht, weil sie erwartet, dass das Vorhaben zu erheblichen raumbedeutsamen Konflikten mit den Erfordernissen der Raumordnung oder mit anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen führen wird.

deren Verwirklichung dargestellt und begründet werden (§ 8 BNatSchG). Dabei wird zwischen der überörtlichen Landschaftsplanung und der örtlichen Landschaftsplanung differenziert.

Überörtliche Landschaftsplanung

Die überörtliche Landschaftsplanung erfolgt in Form des Landschaftsprogramms (Gebiet des Landes BW) und des Landschaftsrahmenplans (Teile des Landesgebiets). Eine Pflicht zur Aufstellung besteht sowohl für das Landschaftsprogramm (§ 11 Abs. 1 NatSchG BW) als auch für den Landschaftsrahmenplan (§ 10 Abs. 2 BNatSchG, § 11 Abs. 2 NatSchG BW). Die Pläne sind fortzuschreiben, sobald und soweit dies im Hinblick auf Erfordernisse und Maßnahmen im Sinne des § 9 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 BNatSchG erforderlich ist, insbesondere weil wesentliche Veränderungen von Natur und Landschaft im Planungsraum eingetreten, vorgesehen oder zu erwarten sind (§ 11 NatSchG BW). Inhaltlich sind die Ziele der Raumordnung zu beachten und die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen. Der Inhalt des Landschaftsprogramms soll in den LEP aufgenommen werden, soweit dies erforderlich und geeignet ist. Der Inhalt der Landschaftsrahmenpläne soll in die Regionalpläne aufgenommen werden, soweit erforderlich und geeignet.

Das Verfahren einschließlich der Beteiligung zur Aufstellung und Fortschreibung des Landschaftsprogramms richtet sich nach den Vorschriften über die Beteiligung im Planungsverfahren für Entwicklungspläne (§ 11 Abs. 1 S. 2 2. Hs. NatSchG BW i.V.m. § 9 Abs. 2 – 5 LplG BW; s.o.). Neben der Beteiligung der Öffentlichkeit sind anerkannte Naturschutzvereinigungen bei der Aufstellung und Fortschreibung zu beteiligen, soweit sie berührt sein können.

Das Verfahren einschließlich der Beteiligung zur Aufstellung und Fortschreibung des Landschaftsrahmenplans richtet sich nach den Vorschriften, die die Beteiligung im Planungsverfahren für Regionalpläne regeln (§ 11 Abs. 2 S. 3 NatSchG BW i.V.m. §§ 12 f. LplG BW; s.o.). Auch hier ist die Öffentlichkeit zu beteiligen sowie anerkannte Naturschutzvereinigungen, soweit sie berührt sein können (§ 12 LplG BW).

Örtliche Landschaftsplanung

Die örtliche Landschaftsplanung umfasst die Landschaftspläne (Gebiet einer Gemeinde), sowie die Grünordnungspläne (Teile eines Gemeindegebiets). Landschaftspläne sind aufzustellen, sobald und soweit dies im Hinblick auf Erfordernisse und Maßnahmen im Sinne des § 9 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 BNatSchG erforderlich ist, insbesondere weil wesentliche Veränderungen von Natur und Landschaft im Planungsraum eingetreten, vorgesehen oder zu erwarten sind (§ 11 Abs. 2 BNatSchG). Die Landschaftspläne sind fortzuschreiben, sobald und soweit dies im Hinblick auf Erfordernisse und Maßnahmen im Sinne des § 9 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 BNatSchG erforderlich ist, insbesondere weil wesentliche Veränderungen von Natur und Landschaft im Planungsraum eingetreten, vorgesehen oder zu erwarten sind (§ 12 Abs. 1 S. 1 2. Hs. NatSchG BW). Zuständig sind die Träger der Bauleiplanung im Benehmen mit der

unteren Naturschutzbehörde (§ 12 Abs. 1 NatSchG BW). Die Landschaftspläne sind nicht als eigenständige Pläne verbindlich; ihre Inhalte können nur Verbindlichkeit erlangen, wenn sie in Flächennutzungspläne aufgenommen werden. Dies erfolgt in der Praxis jedoch in der Regel nicht. Bezüglich Grünordnungsplänen besteht keine Pflicht zur Aufstellung. Ein Grünordnungsplan kann jedoch aufgestellt und fortgeschrieben werden, wenn Teile der Gemeinden nachteiligen Landschaftsveränderungen ausgesetzt sind oder dies erforderlich ist, um einen Biotopverbund einschließlich dessen Elemente bei der Ausweisung von Bauflächen zu erhalten (§ 1 Abs. 2 S. 1 NatSchG BW). Auch für die Aufstellung und Fortschreibung von Grünordnungsplänen sind die Träger der Bauleitplanung zuständig. Soll ein Grünordnungsplan aufgestellt werden, ist dieser aus dem Landschaftsplan zu entwickeln (§ 11 Abs. 6 BNatSchG). Verbindlichkeit erlangt der Inhalt eines Grünordnungsplans, wenn seine Darstellungen als Festsetzungen in einen Bebauungsplan übernommen werden. Auch bei der örtlichen Landschaftsplanung sind die Ziele der Raumordnung zu beachten und die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen. Die Beteiligungsmöglichkeiten der anerkannten Verbände richtet sich nach dem Verfahren, das für die Bauleitplanung (Flächennutzungsplan oder Bebauungsplan) vorgesehen ist.

Die Bauleitplanung

Die Bauleitplanung umfasst die Verfahren zur Aufstellung von Bauleitplänen auf Grundlage des Baugesetzbuches (BauGB). Dazu gehören der Flächennutzungsplan (FNP) als vorbereitender Bauleitplan, sowie der Bebauungsplan (B-Plan) als verbindlicher Bauleitplan.

Der Flächennutzungsplan

Im Flächennutzungsplan wird für das Gemeindegebiet die städtebauliche Entwicklung der Gemeinde festgelegt, indem die Art der Bodennutzung – also bspw. die vorhandene oder geplante Nutzung zu Wohnzwecken, Gewerbebezwecken oder für Grünflächen – dargestellt wird. Die Darstellung erfolgt in den Grundzügen. Was genau im FNP dargestellt werden kann, ergibt sich aus § 5 BauGB. In der Regel wird der FNP für das gesamte Gemeindegebiet aufgestellt. Ausnahmsweise sind auch Teilflächennutzungspläne möglich (§ 5 Abs. 2b BauGB). Hiernach kann ein FNP bspw. für die Ausweisung von Konzentrationszonen für Windenergie im Außenbereich aufgestellt werden. Darüber hinaus gibt es die Möglichkeit für benachbarte Gemeinden, einen gemeinsamen FNP aufzustellen, wenn die städtebauliche Entwicklung durch gemeinsame Voraussetzungen und Bedürfnisse bestimmt wird (§ 204 BauGB).

Der Bebauungsplan

Der Bebauungsplan wird – wenn ein FNP besteht – aus diesem heraus entwickelt, sodass Festsetzungen des B-Plans dem FNP nicht widersprechen dürfen. Möglich ist auch, dass FNP und B-Plan gleichzeitig aufgestellt, geändert oder ergänzt werden. Es findet dann ein Parallelverfahren statt (§ 8 Abs. 3 BauGB).

Der B-Plan enthält die Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung im Gemeindegebiet. Die Festsetzungen bestimmen bspw. welche Flächen bzw. Grundstücke wie genutzt werden dürfen. Was genau im B-Plan festgesetzt werden kann, ergibt sich aus § 9 BauGB. Festgesetzt werden können hiernach u.a. die Bauweise und die überbaubaren Flächen, die Flächen für Kinderspielflächen oder Stellplätze, aber auch die Flächen zur Gewährleistung des Klimaschutzes, die Wasserflächen, sowie Bindungen für Bepflanzungen und den Baumerhalt.

Der B-Plan ist in der Regel entscheidend für die Zulässigkeit baulicher Anlagen im Plangebiet. Findet auf Antrag im B-Plan-Gebiet ein Baugenehmigungsverfahren statt, wird insbesondere geprüft, ob das bauliche Vorhaben mit den Festsetzungen des B-Plans übereinstimmt. Differenziert wird zwischen dem qualifizierten und dem einfachen B-Plan sowie dem vorhabenbezogenen B-Plan. Der qualifizierte B-Plan (§ 30 Abs. 1 BauGB) enthält mindestens Festsetzungen über die Art und das Maß der baulichen Nutzung, die überbaubaren Grundstücksflächen und die örtlichen Verkehrsflächen. Im räumlichen Geltungsbereich eines solchen B-Plans ist ein Vorhaben zulässig, wenn es diesen Festsetzungen nicht widerspricht. Liegen die obigen Voraussetzungen nicht vor, handelt es sich um einen einfachen B-Plan (§ 30 Abs. 3 BauGB). Die Zulässigkeit eines baulichen Vorhabens in einem solchen B-Plan richtet sich dann nach § 34 (d.h. innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile) oder § 35 (im Außenbereich) BauGB. Schließlich kann die Gemeinde unter bestimmten Voraussetzungen (Bestehen eines Vorhabens- und Erschließungsplans sowie Abschluss eines Durchführungsvertrags) einen vorhabenbezogenen B-Plan erlassen, durch den die Zulässigkeit von Vorhaben bestimmt wird (§ 12 BauGB). Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens wird sodann nur geprüft, dass das Vorhaben nicht dem vorhabenbezogenen B-Plan widerspricht (§ 30 Abs. 2 BauGB).

Verfahren und Mitwirkungsrechte

Das Verfahren zur Aufstellung von Bauleitplänen gilt auch für deren Änderung, Ergänzung und Aufhebung (§ 1 Abs. 8 BauGB).

Das Verfahren beginnt mit der Aufstellung des Bauleitplans seitens der Gemeinde durch einen sog. Aufstellungsbeschluss (§ 2 Abs. 1 BauGB). Der Aufstellungsbeschluss ist ortsüblich bekannt zu machen; § 27a Abs. 1 VwVfG BW ist zu berücksichtigen.

Im Rahmen der zunächst stattfindenden frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung ist die Öffentlichkeit über die Ziele und Zwecke der Planung zu unterrichten. Ihr ist Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben (§ 3 Abs. 1 BauGB). Nur ausnahmsweise kann von der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung abgesehen werden, wenn sich der aufzustellende oder aufzuhebende B-Plan nicht oder nur unwesentlich auswirkt oder eine Unterrichtung und Erörterung bereits stattgefunden hat (§ 3 Abs. 1 S. 3 BauGB). Neben der frühzeitigen Beteiligung der Öffentlichkeit besteht die frühzeitige Beteiligung der Behörden und Träger

öffentlicher Belange²⁷ (§ 4 Abs. 1 BauGB). Die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung enthält weder Fristen noch Vorgaben über die Form der Unterrichtung und Beteiligungsmöglichkeiten.

Im Anschluss an die frühzeitige Beteiligung vervollständigt und ergänzt die Gemeinde den Planentwurf und die zugehörigen Dokumente (bspw. SUP-Textteil, Karte, örtliche Bauvorschriften). Gegenstand des Aufstellungsverfahrens ist neben dem Entwurf des Bauleitplans auch dessen Begründung einschließlich des Umweltberichts (§ 2a BauGB).

Hieran schließt sich die förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung an (§ 3 Abs. 2 BauGB). Der Bauleitplan ist für die Dauer eines Monats bzw. mindestens für die Dauer von 30 Tagen zu veröffentlichen. Die Veröffentlichung erfolgt im Internet und durch eine oder mehrere andere leicht zu erreichende Zugangsmöglichkeiten, zum Beispiel öffentlich zugängliche Lesegeräte oder eine öffentliche Auslegung. Der Ort (insb. Internetseite) und die Dauer der Veröffentlichung werden ebenfalls ortsüblich und im Internet bekannt gemacht. Sowohl die zu veröffentlichenden Unterlagen als auch der Inhalt der Bekanntmachung über die Veröffentlichung sind über ein zentrales Internetportal des Landes zugänglich zu machen (§ 3 Abs. 2 S. 5 2. Hs. BauGB).²⁸ Während der Veröffentlichungsfrist kann die Öffentlichkeit Stellungnahmen abgeben. Außerhalb der Veröffentlichungsfrist abgegebene Stellungnahmen bleiben bei der Beschlussfassung über den Bauleitplan unberücksichtigt. Fristgerecht abgegebene Stellungnahmen werden geprüft und das Ergebnis der Prüfung mitgeteilt.

Die förmliche Beteiligung der Behörden und Träger öffentlicher Belange findet ebenfalls statt (§ 4 Abs. 2 BauGB).

Kommt es nach der förmlichen Beteiligung zu einer Änderung oder Ergänzung des Entwurfs, ist erneut eine förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen (§ 4a Abs. 3 BauGB). Die erneute Möglichkeit zur Stellungnahme besteht dann in Bezug auf die Änderung oder Ergänzung. Die Dauer der Veröffentlichungsfrist und Frist zur Stellungnahme wird „angemessen“ verkürzt.

Der FNP wird durch Gemeindebeschluss angenommen und bedarf der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde (§ 6 Abs. 1 BauGB). Nachdem die Genehmigung erteilt worden ist, wird diese ortsüblich bekannt gemacht und der FNP wird wirksam und für die Gemeinde und deren Behörden verbindlich. Der FNP hat gegenüber Bürger*innen keine unmittelbare Rechtswirkung.

Der B-Plan wird von der Gemeinde aufgestellt und als Satzung beschlossen (§ 10 BauGB). Nur bestimmte B-Pläne bedürfen der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde (§ 10 Abs. 2

²⁷ Anerkannte Umwelt- und Naturschutzvereinigungen sind keine Träger öffentlicher Belange. Der Begriff der Träger öffentlicher Belange umfasst Behörden und Stellen, die durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes Aufgaben und Planungen im öffentlichen Interesse vertreten oder wahrnehmen.

²⁸ Ein solches zentrales Internetportal besteht in Baden-Württemberg derzeit nicht.

BauGB). Im Anschluss ist der B-Plan ortsüblich bekannt zu machen. Mit der Bekanntmachung tritt er in Kraft und ist für alle Bürger*innen rechtsverbindlich.

In der Bauleitplanung haben die allgemeine Öffentlichkeit, also zum Beispiel Privatpersonen, die gleichen Beteiligungsrechte wie die anerkannten Umwelt- und Naturschutzvereinigungen. Über die allgemeinen Mitwirkungsrechte hinausgehende Rechte der anerkannten Umwelt- und Naturschutzvereinigungen bestehen nicht.

Ausnahmen

Im Rahmen des vereinfachten (§ 13 BauGB) und des beschleunigten (§ 13a BauGB) Verfahrens gelten die dargelegten Beteiligungsmöglichkeiten eingeschränkt.

Das vereinfachte Verfahren nach § 13 BauGB kann bspw. durchgeführt werden, wenn

- durch die Änderung oder Ergänzung eines Bauleitplans die Grundzüge der Planung nicht berührt werden, oder
- durch die Aufstellung eines B-Plans in einem Gebiet nach § 34 BauGB der sich aus der vorhandenen Eigenart der näheren Umgebung ergebende Zulässigkeitsmaßstab nicht wesentlich verändert, oder
- der aufzustellende B-Plan lediglich Festsetzungen zur Erhaltung oder Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche nach § 9 Abs. 2a BauGB oder zur Steuerung von Vergnügungsstätten gemäß § 9 Abs. 2b BauGB enthält.

Die Gemeinde kann dann von der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung absehen sowie die förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung dadurch ersetzen, dass auf andere Weise Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wird.

Handelt es sich um einen B-Plan für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, die Nachverdichtung oder andere Maßnahmen der Innenentwicklung (B-Plan der Innenentwicklung) kann das beschleunigte Verfahren durchgeführt werden (§ 13a BauGB). Im beschleunigten Verfahren gelten die Möglichkeiten des vereinfachten Verfahrens; auch hier kann also von der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung abgesehen sowie die förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung ersetzt werden.

Die Strategische Umweltprüfung

Beteiligungsmöglichkeiten können sich nicht nur unmittelbar aus dem Verfahren zur Aufstellung des konkreten Plans oder Programms ergeben, sondern kommen auch dann in Betracht, wenn ein Plan oder Programm SUP-pflichtig ist. Die Strategische Umweltprüfung (SUP) ist ein unselbstständiger Teil eines behördlichen Verfahrens zur Aufstellung oder Änderung eines Plans oder Programms (§ 33 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, UVPG); es bedarf also eines sog. Trägerverfahrens. Wird die Aufstellung eines Plans oder Programms von der zuständigen Behörde beabsichtigt, prüft diese, ob eine SUP-Pflicht

besteht. Ist der Plan oder das Programm SUP-pflichtig, haben die Behörden neben den fachlichen Vorgaben über das Trägerverfahren eine SUP nach §§ 33 ff. UVPG durchzuführen. Dies beinhaltet eine Beteiligung.

Die Strategische Umweltprüfung ist – gemeinsam mit der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) – Teil der Umweltprüfung. Die Umweltprüfung umfasst die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der erheblichen Auswirkungen eines Vorhabens (UVP) – bspw. eines Bauvorhabens – bzw. eines Plans oder Programms (SUP) auf die umweltrelevanten Schutzgüter im Sinne von § 2 Abs. 1 UVPG (§ 3 UVPG). Im Rahmen einer SUP wird also festgestellt, wie sich ein Plan oder Programm auf die Menschen, insbesondere die menschliche Gesundheit, Tiere, Pflanzen und die biologische Vielfalt, Fläche, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft, kulturelles Erbe und sonstige Sachgüter sowie die Wechselwirkung zwischen den vorgenannten Schutzgütern auswirkt. Die SUP setzt im Unterschied zur UVP zeitlich früher an: Während die UVP erst im Zusammenhang mit einem konkreten (Bau-) Vorhaben erfolgt, wird die SUP bereits auf Ebene einer übergeordneten Planung durchgeführt. Hierdurch können umweltrelevante Belange bereits frühzeitig ermittelt und deren Berücksichtigung in nachfolgenden Entscheidungen sichergestellt werden.

SUP-pflichtige Pläne und Programme

Ob eine SUP-Pflicht besteht, richtet sich nach §§ 35 f. UVPG. Hiernach ist eine SUP durchzuführen bei:

- Plänen und Programmen, die in Anlage 5 Nr. 1 UVPG aufgeführt sind,

Beispiele:

- Verkehrswegeplanungen auf Bundesebene einschließlich Bedarfspläne nach einem Verkehrswegeausbaugesetz des Bundes
 - Risikomanagementpläne nach § 75 WHG und die Aktualisierung der vergleichbaren Pläne nach § 75 Abs. 6 WHG
 - Bundesbedarfspläne nach § 12e des EnWG
 - Bundesfachplanungen nach den §§ 4 und 5 NABEG
 - Flächenentwicklungspläne nach § 5 WindSeeG
- Plänen und Programmen, die in Anlage 5 Nr. 2 UVPG aufgeführt sind, und für Entscheidungen über die Zulässigkeit von in der Anlage 1 UVPG aufgeführten Vorhaben oder von Vorhaben, die nach Landesrecht einer UVP oder Vorprüfung des Einzelfalls bedürfen, einen Rahmen setzen; nach § 35 Abs. 3 UVPG wird ein solcher Rahmen gesetzt, wenn der Plan oder das Programm Festlegungen mit Bedeutung für spätere Zulassungsentscheidungen, bspw. zu Bedarf, Größe, Standort, Beschaffenheit, Betriebsbedingungen von Vorhaben oder zur Inanspruchnahme von Ressourcen, enthält,

Beispiele:

- Lärmaktionspläne nach § 47d BImSchG
 - Luftreinhaltepläne nach § 47 Abs. 1 BImSchG
 - Aktionspläne nach § 40d BNatSchG
 - Klimaschutzprogramme nach § 9 KSG
 - Entscheidungen über die Ausweisung als Gebiet zum Neu- oder Ausbau von Wärmenetzen oder als Wasserstoffnetzausbaubereich nach § 26 WPG
- anderen Plänen und Programmen, die für die Entscheidung über die Zulässigkeit von in der Anlage 1 UVPG aufgeführten oder anderen Vorhaben einen Rahmen setzen und nach einer Vorprüfung im Einzelfall im Sinne von § 35 Abs. 4 UVPG voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben; im Rahmen dieser Vorprüfung hat die zuständige Behörde unter Berücksichtigung der in Anlage 6 UVPG aufgeführten Kriterien einzuschätzen, ob der Plan oder das Programm voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen hat,
 - Plänen und Programmen, die einer Verträglichkeitsprüfung nach § 36 S. 1 Nr. 2 BNatSchG unterliegen; dies betrifft Pläne, die bei behördlichen Entscheidungen zu beachten oder zu berücksichtigen, und nach § 34 BNatSchG auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen eines Natura 2000-Gebiets zu überprüfen sind.

Eine SUP-Pflicht kann sich zudem aus § 17 UVwG BW ergeben. Hiernach ist eine SUP durchzuführen bei:

- Plänen und Programmen, die in Anlage 3 Nr. 1 zum UVwG BW aufgeführt sind,

Beispiele:

- Programme und Pläne nach § 7 Landwirtschafts- und Landeskultugesetzes (LLG BW)
 - Generalverkehrspläne und Maßnahmenpläne
 - Landschaftsprogramm und Landschaftsrahmenpläne
 - Landschaftspläne
- Plänen und Programmen, die in Anlage 3 Nr. 2 UVwG BW aufgeführt sind, und für Entscheidungen über die Zulässigkeit von in Anlage 1 UVwG BW aufgeführten Vorhaben oder von Vorhaben, die nach Bundesrecht einer Umweltverträglichkeitsprüfung oder Vorprüfung des Einzelfalls bedürfen, einen Rahmen setzen,

Beispiel:

- Nahverkehrspläne nach § 11 Gesetz über die Planung, Organisation und Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNVG BW)

- anderen Plänen und Programmen, die nicht in Anlage 3 Nr. 2 UVwG BW aufgeführt sind, die für die Entscheidung über die Zulässigkeit von in der Anlage 1 UVwG BW aufgeführten oder anderen Vorhaben einen Rahmen setzen und nach einer Vorprüfung im Einzelfall nach § 17 Abs. 4 UVwG BW voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben.

Auch bei Plänen, die zugunsten der Ziele des Umwelt- und Naturschutzes erstellt werden, wie z.B. Landschaftspläne, ist eine SUP durchzuführen. Dies führt zu der Frage, welche Umweltauswirkungen zu befürchten sind, wenn die Pläne positiv für die Umwelt sein sollen. Immer häufiger geraten Maßnahmen für den Umwelt- und Naturschutz in Konflikt mit dem Ist-Zustand. So kann beispielsweise die Planung von konkreten Pflege-, Entwicklungs- oder Umbaumaßnahmen Auswirkungen auf die zu schützenden Arten haben.

Verfahren und Mitwirkungsrechte

Zunächst legt die zuständige Behörde den Untersuchungsrahmen für die SUP einschließlich der Anforderungen an den Umweltbericht fest (§ 39 UVPg). Dabei werden die betroffenen Behörden beteiligt, indem ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme oder zur Besprechung gegeben wird.

Frühzeitig wird ein Umweltbericht erstellt, in dem die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen der Durchführung des Plans oder Programms sowie vernünftige Alternativen ermittelt, beschrieben und bewertet werden (§ 40 UVPg). Die Umweltauswirkungen werden vorläufig von der Behörde bewertet. Die betroffenen Behörden sind sodann zu beteiligen, indem ihre Stellungnahmen innerhalb einer mindestens einmonatigen Frist eingeholt werden (§ 41 UVPg).

Die Beteiligung der Öffentlichkeit richtet sich nach § 42 UVPg i.V.m. § 18 Abs. 1, §§ 19, 22 UVPg. Der Plan- oder Programmentwurf, der Umweltbericht und weitere relevante Unterlagen sind frühzeitig öffentlich für die Dauer von mindestens einem Monat auszulegen (§ 42 Abs. 2 UVPg). Die Auslegung ist öffentlich bekanntzumachen. Die betroffene Öffentlichkeit kann sich zu den Unterlagen schriftlich oder zur Niederschrift bei der zuständigen Behörde äußern (§ 42 Abs. 3 UVPg). Der SUP-Leitfaden führt zum Beteiligungsrecht der betroffenen Öffentlichkeit aus: „Betroffene Öffentlichkeit ist jede natürliche oder juristische Person oder Vereinigung, deren Belange durch eine entsprechende Entscheidung berührt werden. Dazu gehören auch anerkannte Umweltverbände. Der Begriff der Belange umfasst alle öffentlich-rechtlich oder zivilrechtlich begründeten eigenen Rechte sowie wirtschaftliche, ökologische, soziale, kulturelle, ideelle oder sonstige aner kennenswerte eigene Interessen des jeweiligen Beteiligten.“²⁹ Für die Äußerung wird eine Frist von mindestens einem Monat nach Ende der Auslegungsfrist bestimmt. Anerkannte Umwelt- und Naturschutzvereinigungen sollen die Behörden in einer dem Umweltschutz dienenden Weise

²⁹ UBA/BMU, Leitfaden zur Strategischen Umweltprüfung, Langfassung, März 2010, S. 42.

unterstützen (§ 18 Abs. 1 UVPG). Ein Erörterungstermin ist nur dann durchzuführen, wenn Rechtsvorschriften des Bundes dies für Pläne und Programme vorsehen.

Eine über die allgemeine Öffentlichkeitsbeteiligung hinausgehendes Mitwirkungsrecht der anerkannten Umwelt- und Naturschutzvereinigungen besteht grundsätzlich nicht. Die Behörde *kann* anerkannte Umweltvereinigungen bei der Festlegung des Untersuchungsrahmens der SUP und der Anforderungen an den Umweltbericht hinzuziehen (§ 39 Abs. 4 UVPG).

b. Beteiligung bei der Planfeststellung

Das Planfeststellungsverfahren, durch das in der Regel große Projekte in den Blick genommen werden, nimmt eine Art Zwitterstellung ein, da dieses sowohl Elemente der Zulassung als auch der Planung enthält. Im Rahmen des Verfahrens wird geprüft, ob ein Infrastrukturvorhaben – bspw. Straßen, Bahnstrecken, Flughäfen oder Stromtrassen – genehmigt werden kann. Ziel ist, die bei einem solchen Vorhaben betroffenen öffentlichen und privaten Interessen in einen Ausgleich zu bringen. In dem Verfahren werden alle für das Vorhaben erforderlichen fachlichen Genehmigungen gebündelt, sog. Konzentrationswirkung. Wird das Vorhaben durch Erlass eines Planfeststellungsbeschlusses genehmigt, wird in diesem festgelegt, ob und unter welchen Bedingungen das Vorhaben umgesetzt werden darf.

In welchen Fällen ein Planfeststellungsverfahren durchzuführen ist, wird in den Fachgesetzen des Bundes und der Länder geregelt.

Beispiele Bund:

- § 17 FStrG: Bau oder Änderung einer Bundesfernstraße
- § 18 AEG: Bau oder Änderung einer Betriebsanlage einer Eisenbahn einschließlich der Bahnfernstromleitungen
- § 43 EnWG: Errichtung und Betrieb sowie die Änderung von Hochspannungs- und Gasversorgungsleitungen
- § 68 WHG: Gewässerausbau
- § 14 WaStrG: Ausbau, Neubau oder Beseitigung von Bundeswasserstraßen
- § 28 PBefG: Bau oder Änderung von Betriebsanlagen für Straßenbahnen
- § 1 MBPlG: Bau oder Änderung einer Magnetschwebebahnstrecke einschließlich der für den Betrieb notwendigen Anlagen
- § 2 SeeAnlG: Errichtung und Betrieb sowie wesentliche Änderungen von Anlagen im Sinn des § 1 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 bis 3 SeeAnlG (Anlagen zur Erzeugung und Übertragung von Energie – außer Windkraft –, z.B. Ölbohrplattformen)
- § 66 WindSeeG: Errichtung und Betrieb von Windenergieanlagen auf See, u.a. Einrichtungen im Sinne von § 65 Abs. 1 WindSeeG
- § 35 Abs. 2 KrWG: Errichtung und Betrieb von Deponien, sowie die wesentliche Änderung einer solchen Anlage oder ihres Betriebes
- § 65 UVPG: Vorhaben, die in der Anlage 1 unter den Nummern 19.3 bis 19.9 aufgeführt sind (v.a. Rohrleitungsanlagen zum Befördern von wassergefährdenden Stoffen, Chemikalien, Wasser), sowie die Änderung solcher Vorhaben
- § 8 LuftVG: Anlage oder Änderung von Flughäfen sowie Landeplätze mit beschränktem Bauschutzbereich nach § 17 LuftVG
- § 52 Abs. 2a BBergG: obligatorischer Rahmenbetriebsplan, wenn Bodenschätze unter das BBergG fallen und der Rohstoffabbau einer UVP unterliegt

Je nachdem ob das Vorhaben von einer Bundesbehörde oder einer Landesbehörde genehmigt wird, sind die Regelungen des VwVfG des Bundes oder des VwVfG BW für das Planfeststellungsverfahren anwendbar. Die Zuständigkeit der jeweiligen Planfeststellungsbehörde ergibt sich in der Regel aus den Fachgesetzen (Bsp.: § 17b Abs. 4 S. 1 FStrG).

Beispiel Baden-Württemberg:

- § 37 StrG BW: Bau oder Änderung einer Landesstraße; Bau oder Änderung von Landes-, Kreis- oder Gemeindestraßen

Handelt es sich um planfeststellungsbedürftige Vorhaben, die keiner UVP unterliegen (siehe hierzu § 37 StrG BW) führen Landesbehörden das Planfeststellungsverfahren nach §§ 72 ff. VwVfG BW durch.³⁰

Praxisrelevanter sind jedoch die Planfeststellungsverfahren, die UVP-pflichtige Vorhaben betreffen. Hier richtet sich das Beteiligungsverfahren nach § 18 UVPG, der wiederum auf §§ 72 ff. VwVfG verweist (siehe hierzu ausführlich unten S. 34 f.).

Besonderheiten nach dem Umweltverwaltungsgesetz BW

Bei Vorhaben, für welche die Verpflichtung zur Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens besteht, soll bereits vor Antragstellung eine Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden (§ 2 Abs. 1 UVwG BW). Der Vorhabenträger soll die Öffentlichkeit über die Ziele des Vorhabens, die Mittel, es zu verwirklichen, und die voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens unterrichten und ihr Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung geben. Das Ergebnis der vor Antragstellung durchgeführten frühen Öffentlichkeitsbeteiligung soll der Öffentlichkeit und der Behörde spätestens mit der Antragstellung mitgeteilt werden. Die Erkenntnisse der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung werden in das Zulassungsverfahren einbezogen.

Bei umweltbedeutsamen Vorhaben, bei denen sich erhebliche Konflikte mit der betroffenen Öffentlichkeit abzeichnen, kann die für die Anhörung im Planfeststellungsverfahren zuständige Anhörungsbehörde die Durchführung einer Umweltmediation vorschlagen (§ 4 Abs. 1 UVwG BW).

Einer anerkannten Umwelt- oder Naturschutzvereinigung soll bei einem Vorhaben, das der Planfeststellung bedarf, ein Hinweis auf die Möglichkeit zur Stellungnahme oder Erhebung von Einwendungen gegeben werden, soweit sie durch das Vorhaben in ihrem satzungsgemäßen Aufgabenbereich berührt wird (§ 6 Abs. 2 Nr. 1 UVwG BW).

Die Plangenehmigung

In bestimmten Fällen kann anstelle eines Planfeststellungsverfahrens ein Verfahren zur Erteilung einer Plangenehmigungsverfahren durchgeführt werden (§ 74 Abs. 6 VwVfG BW). Die Möglichkeit, eine Plangenehmigung an Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses zu erteilen, sowie deren Voraussetzungen sind neben dem VwVfG und dem VwVfG BW in den Fachgesetzen geregelt (bspw. in § 68 Abs. 2 WHG).

Eine Plangenehmigung kommt nach § 74 Abs. 6 VwVfG BW in Betracht, wenn:

³⁰ Es ist damit zu rechnen, dass das VwVfG BW an das novellierte VwVfG des Bundes angepasst wird.

- Rechte anderer nicht oder nur unwesentlich beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt haben,

Beeinträchtigung der Rechte anderer

Ob eine Beeinträchtigung der Rechte anderer vorliegt, ist von der Planfeststellungsbehörde zu klären. Dem ist eine Prognose zugrunde zu legen. Da ein Plangenehmigungsverfahren andere Auswirkungen hat als ein Planfeststellungsverfahren – insbesondere hinsichtlich der Beteiligungsrechte –, bedarf es einer hinreichend sicheren Beurteilung der Frage der Rechtsbeeinträchtigung durch die zuständige Behörde.³¹ Zu den Rechten „anderer“ zählen die von der Rechtsordnung geschützten öffentlichen und privaten Rechte.³² Hierzu gehört insbesondere das Eigentum. Das Plangenehmigungsverfahren ist zudem ausgeschlossen, wenn die Beeinträchtigung der Rechte anderer nicht nur unwesentlich ist. Wann diese Bagatellgrenze überschritten ist, muss im Einzelfall entschieden werden. Eine unwesentliche Beeinträchtigung liegt jedenfalls dann nicht mehr vor, wenn die Substanz des Rechts beseitigt wird.³³

Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg führt zu § 74 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VwVfG BW aus: „Mit einer solchen Rechtsbeeinträchtigung ist nur der direkte Zugriff auf fremde Rechte - insbesondere das Eigentum - gemeint, nicht aber die bei jeder Raum beanspruchenden Planung gebotene wertende Einbeziehung der Belange Dritter in die Abwägungsentscheidung [...]. Eine Plangenehmigung ohne Zustimmung der Betroffenen scheidet aber auch dann aus, wenn Rechte in Rede stehen, die im Rahmen der Abwägung nicht überwunden werden können [...]. Das ist etwa der Fall, wenn Vorschriften des zwingenden Rechts nicht eingehalten werden können [...] oder die Beeinträchtigung die Zumutbarkeitsschwelle überschreitet [...]“.“³⁴ Der VGH nimmt auf dieser Grundlage eine Beeinträchtigung der Rechte in dem Fall an, dass ein bestehendes Überfahrtsrecht über Bahngleise durch das Vorhaben beseitigt würde.

- mit den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich berührt wird, das Benehmen hergestellt worden ist, und

³¹ Uschkereit, in: Pautsch/Hoffmann, VwVfG, 2. Auflage 2021, § 74 Rn. 205.

³² Uschkereit, in: Pautsch/Hoffmann, VwVfG, 2. Auflage 2021, § 74 Rn. 167.

³³ Uschkereit, in: Pautsch/Hoffmann, VwVfG, 2. Auflage 2021, § 74 Rn. 203.

³⁴ VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 10. November 2011 – 5 S 2436/10 –, Rn. 31 m.w.N.; siehe auch VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 25. April 2013 – 8 S 2154/11 –, Rn. 40: „Werden nur Teilflächen von Grundstücken in Anspruch genommen, bestimmt sich die Wesentlichkeit der Rechtsbeeinträchtigung nicht in erster Linie nach der absoluten Größe der benötigten Flächen, sondern vorrangig nach einem Vergleich der Nutzungsmöglichkeiten des Grundstücks vor und nach dem Eigentumsentzug. Ergibt dieser Vergleich, dass die bisherige Möglichkeit zur Bewirtschaftung und Nutzung des Grundstücks infolge des Eigentumsentzugs allenfalls geringfügig vermindert oder erschwert wird, liegt in der Regel eine nur unwesentliche Rechtsbeeinträchtigung vor [...]“.

- nicht andere Rechtsvorschriften eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorschreiben, die den Anforderungen des § 73 Abs. 3 S. 1 und Abs. 4 bis 7 entsprechen muss.

Abweichungen

Fachgesetze sehen teilweise Abweichungen von dieser Voraussetzung vor.

Nach § 17b Abs. 2 FStrG, § 14b Abs. 2 WaStrG, § 28 Abs. 2 PBefG und § 18b Abs. 2 AEG kann eine Plangenehmigung bspw. auch dann erteilt werden, wenn für ein Vorhaben grundsätzlich eine UVP einschließlich Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem UVPG durchzuführen ist.

Auch Vorhaben, die im Wege der Plangenehmigung erteilt werden, können erhebliche Eingriffe in Natur und Landschaft bewirken. Jedoch hängt die Verfahrenswahl nicht von der Erheblichkeit von Umweltauswirkungen ab, sondern ausschließlich von den vorgenannten Voraussetzungen. Wird eine Plangenehmigung jedoch unter Verletzungen von umweltbezogenen Rechtsvorschriften erteilt, kann hiergegen von einer Umweltvereinigung geklagt werden. Ebenso, wenn zu Unrecht von einem Planfeststellungsverfahren abgesehen wird.

Im Rahmen der Plangenehmigung findet grundsätzlich kein Anhörungsverfahren statt. Die Mitwirkungsrechte von anerkannten Umwelt- und Naturschutzvereinigungen im Rahmen von Plangenehmigungen sind in § 63 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 Nr. 7 BNatSchG und § 49 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 NatSchG BW geregelt (s.u.).

c. Beteiligung bei sonstigen Zulassungsverfahren für Vorhaben

Bei einem Verfahren, dessen Gegenstand die Zulassung eines Vorhabens ist, prüft die zuständige Behörde in der Regel auf einen Antrag hin, ob das Vorhaben mit öffentlich-rechtlichen Anforderungen in Einklang steht. Dabei handelt es sich überwiegend um gebundene Entscheidungen, das heißt um solche Entscheidungen, bei denen die Behörde eine Genehmigung erteilen muss, wenn das Vorhaben die öffentlich-rechtlichen Anforderungen erfüllt; der Behörde steht in diesem Fall kein Ermessen zu.

Zulassung UVP-pflichtiger Vorhaben

Die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) dient dem gleichen Ziel wie die SUP (s.o.). Während die SUP bereits auf Ebene einer übergeordneten Planung durchgeführt wird, erfolgt die UVP im Zusammenhang mit einem konkreten Vorhaben. Die UVP ist – wie die SUP – unselbstständiger Teil eines verwaltungsbehördlichen Verfahrens, das der Zulassungsentscheidung dient (§ 4 UVPG); es bedarf damit eines sog. Trägerverfahrens, also eines Zulassungsverfahrens nach den Fachgesetzen. Die Anforderungen an die UVP werden in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Gesetzes über die

Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPVwV), die im April 2025 in Kraft getreten ist, näher beschrieben.

UVP-Pflicht und potentielle UVP-Pflicht

Anlage 1 UVPG und Anlage 1 UVwG BW regeln, bei welchen Vorhaben eine UVP durchzuführen ist. Dabei wird differenziert zwischen Vorhaben, die per se UVP-pflichtig sind (Kennzeichnung durch ein „X“ in Spalte 1), und solchen, die potentiell UVP-pflichtig sind. Bei Letzteren findet eine allgemeine Vorprüfung (Kennzeichnung durch ein „A“ in Spalte 2 oder eine standortbezogene Vorprüfung (Kennzeichnung durch ein „S“ in Spalte 2) statt. Bei der allgemeinen Vorprüfung führt die zuständige Behörde eine überschlägige Prüfung durch, um festzustellen, ob eine UVP-Pflicht besteht. Dies ist dann der Fall, wenn das Neuvorhaben nach der Einschätzung der Behörde erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen haben kann. Bei der standortbezogenen Vorprüfung führt die zuständige Behörde ebenfalls eine überschlägige Prüfung der UVP-Pflichtigkeit durch, in diesem Fall aber in zwei Stufen: In der ersten Stufe prüft die Behörde, ob bei dem Neuvorhaben besondere örtliche Gegebenheiten vorliegen. Ist dies nicht der Fall, besteht keine UVP-Pflicht. Ergibt die Prüfung in der ersten Stufe, dass besondere örtliche Gegebenheiten vorliegen, so prüft die Behörde auf der zweiten Stufe, ob das Neuvorhaben erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen haben kann, die die besondere Empfindlichkeit oder die Schutzziele des Gebietes betreffen. Ist dies der Fall, besteht eine UVP-Pflicht.

Ob auch die Änderung eines Vorhabens eine UVP erfordert, ergibt sich im Einzelfall aus § 9 UVPG. Relevant ist in diesem Zusammenhang bspw., ob für das Vorhaben ursprünglich eine UVP durchgeführt worden ist, ob die Änderung zusätzliche erhebliche nachteilige oder andere erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen hervorrufen kann, und ob die Größen- oder Leistungswerte der Anlage 1 UVPG (erstmalig) erreicht oder überschritten werden.

Eine Besonderheit besteht zudem bei sog. kumulierenden Vorhaben. Kumulierende Vorhaben liegen vor, wenn mehrere Vorhaben derselben Art von einem oder mehreren Vorhabenträger*innen durchgeführt werden, die in einem engen Zusammenhang stehen. Ein enger Zusammenhang liegt vor, wenn sich der Einwirkungsbereich der Vorhaben überschneidet und die Vorhaben funktional und wirtschaftlich aufeinander bezogen sind. Bei kumulierenden Vorhaben ist entscheidend, ob die Vorhaben zusammen die maßgeblichen Größen- oder Leistungswerte der Anlage 1 UVPG erreichen oder überschreiten (§ 10 UVPG). Ob eine UVP-Pflicht besteht, wenn ein Vorhaben zu einem früheren Vorhaben, also einem beantragten oder bereits bestehenden, hinzutritt, richtet sich nach §§ 11 f. UVPG.

Keine UVP-Pflicht besteht bei einem Vorhaben, das zwar in Anlage 1 Spalte 1 UVPG mit einem „X“ gekennzeichnet ist, jedoch als Vorhaben, das ausschließlich oder überwiegend der Entwicklung und Erprobung neuer Verfahren oder Erzeugnisse dient (sog. Entwicklungs- und Erprobungsvorhaben), nicht länger als zwei Jahre durchgeführt wird. Für diese Vorhaben ist eine allgemeine Vorprüfung durchzuführen, um die UVP-Pflicht festzustellen.

Weitere Ausnahmen von der UVP-Pflicht wurden infolge des beschlossenen InfZuG in das UVPG aufgenommen. Unter anderem wird der in § 14a Abs. 1 UVPG vorhandene Katalog, in dem grundsätzlich UVP-pflichtige Änderungen von Vorhaben zum Zweck der Modernisierung und Digitalisierung von Schienenwegen von der UVP-Pflicht ausgenommen werden, erweitert. Ebenfalls eine Erweiterung erfolgt zugunsten von unselbstständigen Teilen von Ausbaumaßnahmen im Verlauf von Bundesautobahnen oder Bundesstraßen, die keiner UVPG bedürfen: Nach § 14c Abs. 1 S. 1 UVPG fällt die Beschränkung der Begünstigung auf Ausbaumaßnahmen mit einer Länge von bis zu 1.500 Meter weg. Weitreichende Ausnahmen werden durch § 14e UVPG eingeführt. Diese bestehen zugunsten von Vorhaben für die Verteidigung und die Verkehrs- und Energieinfrastruktur. Hinsichtlich der Vorhaben für die Verkehrs- und Energieinfrastruktur sieht § 14e Abs. 2 und Abs. 3 UVPG vor, dass die zuständigen Bundesministerien bestimmte Vorhaben der Anl. 1 UVPG von der UVP-Pflicht ausnehmen können, bspw. wegen Eilbedürftigkeit des Vorhabens.

Verfahren und Mitwirkungsrechte

Zunächst ist bei potentiell UVP-pflichtigen Vorhaben eine Vorprüfung durchzuführen, das sogenannte Screening: Dies kann eine allgemeine oder eine standortbezogene Vorprüfung sein (s.o.).

Sodann ist dem*der Vorhabenträger*in und den zu beteiligenden Behörden vor der Unterrichtung über den Untersuchungsrahmen Gelegenheit zur Besprechung zu geben. Im Anschluss findet die Unterrichtung des Vorhabenträgers durch die zuständige Behörde über den Untersuchungsrahmen statt, das sogenannte Scoping (§ 15 UVPG). Das Scoping erfolgt auf Antrag des*der Vorhabenträgers*in oder wenn die zuständige Behörde es für zweckmäßig hält. Diese frühzeitige Unterrichtung hat Inhalt, Umfang und Detailtiefe der Angaben, die der*die Vorhabenträger*in voraussichtlich in den UVP-Bericht aufnehmen muss, zum Inhalt. Ggf. wird der Vorhabenträger auch über weitere Gesichtspunkte des Verfahrens unterrichtet, bspw. dessen zeitlichen Ablauf, die zu beteiligenden Behörden oder die Einholung von Sachverständigengutachten. Der Vorhabenträger hat sodann der zuständigen Behörde den UVP-Bericht über die voraussichtlichen Umweltauswirkungen des Vorhabens vorzulegen (§ 16 UVPG). Der Inhalt des UVP-Berichts ist in § 16 Abs. 1 UVPG genauer festgelegt.

Neben den anderen Behörden (§ 17 UVPG) ist die Öffentlichkeit zu beteiligen (§§ 18 f. UVPG i.V.m. § 72a Abs. 2 – 4, § 73 Abs. 1 S. 1 und S. 2, Abs. 2 S. 1 und S. 2 und Abs. 3, § 73b VwVfG).³⁵ Zunächst ist die Öffentlichkeit durch öffentliche Bekanntmachung über das Vorhaben zu unterrichten. Der Inhalt der Unterrichtung ist in § 19 Abs. 1 UVPG sowie in § 73 Abs. 3 VwVfG genauer festgelegt. Die Bekanntmachung ist zudem in das zentrale Internetportal des Bundes bzw. der Länder einzustellen (§ 20 Abs. 1 UVPG).³⁶ Sodann werden der UVP-Bericht und die

³⁵ Achtung: Infolge des InfZuG haben sich die Anforderungen an das Verwaltungsverfahren auf Grundlage des VwVfG des Bundes, auf das das UVPG verweist, geändert.

³⁶ Das zentrale Internetportal des Landes BW ist hier zu finden: www.uvp-verbund.de/startseite; das zentrale Portal des Bundes ist hier zu finden: <https://www.uvp-portal.de/de>.

das Vorhaben betreffenden entscheidungserheblichen Berichte und Empfehlungen, die der zuständigen Behörde zum Zeitpunkt des Beginns des Beteiligungsverfahrens vorgelegen haben, für einen Monat zur Einsicht ausgelegt. Die Auslegung findet ebenfalls im zentralen Internetportal des Bundes bzw. des Landes statt. Der betroffenen Öffentlichkeit, der Träger öffentlicher Belange sowie der anerkannten Vereinigungen wird Gelegenheit zur Äußerung gegeben. Einwendungen können elektronisch erhoben bzw. Stellungnahmen elektronisch abgegeben werden. Die Äußerungsfrist beträgt sechs Wochen ab der Auslegung des Plans (§ 73 Abs. 2 S. 1 VwVfG). Nach Ablauf der Frist kann ein Erörterungstermin stattfinden (§ 73b Abs. 1 VwVfG).

Im Anschluss wird eine zusammenfassende Darstellung auf der Grundlage des UVP-Berichts, der behördlichen Stellungnahmen sowie der Äußerungen der betroffenen Öffentlichkeit und der Ergebnisse eigener Ermittlungen erstellt (§§ 24 - 27 UVPG). Auf Grundlage der zusammenfassenden Darstellung werden die Umweltauswirkungen des Vorhabens im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge bewertet. Diese Bewertung ist einschließlich ihrer Begründung bei der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens zu berücksichtigen. Der Bescheid zur Zulassung oder Ablehnung des Vorhabens ist öffentlich bekannt zu machen und zur Einsicht für zwei Wochen auszulegen. Die Bekanntmachung der Entscheidung sowie der Zulassungsbescheid werden im UVP-Portal des Bundes bzw. der Länder veröffentlicht.

Die anerkannten Umwelt- und Naturschutzvereinigungen haben hier keine Mitwirkungsrechte, die über die der allgemeinen Öffentlichkeit hinausgehen. Die Behörde *kann* aber vor der Unterrichtung des Vorhabenträgers über den Untersuchungsrahmen anerkannte Umwelt- und Naturschutzvereinigungen zur Besprechung über Gegenstand, Umfang und Methoden der UVP hinzuziehen (§ 15 Abs. 3 UVPG). Anerkannte Umwelt- und Naturschutzvereinigungen *sollen* außerdem die zuständige Behörde im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung in einer dem Umweltschutz dienen Weise unterstützen (§ 18 Abs. 1 UVPG).

Zulassung immissionsschutzrechtlicher Anlagen

Ziel des Immissionsschutzes ist, Menschen, Wild- und Nutztiere und Pflanzen, den Boden, das Wasser, die Atmosphäre, das Klima sowie Kultur- und sonstige Sachgüter vor schädlichen Umwelteinwirkungen zu schützen und dem Entstehen schädlicher Umwelteinwirkungen vorzubeugen (§ 1 BImSchG). Werden Anlagen errichtet oder betrieben, die besonders geeignet sind, schädliche Umweltauswirkungen hervorzurufen oder die Allgemeinheit oder Nachbarschaft in anderer Weise zu gefährden, bedarf es einer Genehmigung (§ 4 BImSchG). Eine solche Genehmigung kann nur dann erteilt werden, wenn sichergestellt ist, dass die Pflichten nach dem Immissionsschutzrecht und andere öffentlich-rechtliche Pflichten erfüllt werden (§ 6 Abs. 1 BImSchG). Teil der Genehmigungsprüfung sind folglich auch die Vorschriften des Naturschutzrechts.

Im Zusammenhang mit der Genehmigung einer Anlage wird zwischen dem Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 10 BImSchG) und dem vereinfachten Verfahren ohne Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 19 BImSchG) differenziert. Welche Anlagen einer Genehmigung bedürfen und in welchem Verfahren diese genehmigt werden können, ist in der Vierten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen, 4. BImSchV) geregelt. Nach § 2 Abs. 1 4. BImSchV wird das Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt bei

- Anlagen, die in Spalte c des Anhangs 1 mit dem Buchstaben „G“ gekennzeichnet sind,
- Anlagen, die sich aus in Spalte c des Anhangs 1 mit dem Buchstaben „G“ und dem Buchstaben „V“ gekennzeichneten Anlagen zusammensetzen,
- Anlagen, die in Spalte c des Anhangs 1 mit dem Buchstaben „V“ gekennzeichnet sind und zu deren Genehmigung nach den §§ 3a bis 3f UVPG³⁷ eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist.³⁸

Das vereinfachte Genehmigungsverfahren ohne Öffentlichkeitsbeteiligung wird durchgeführt bei Anlagen, die in Spalte c des Anhangs 1 mit dem Buchstaben „V“ gekennzeichnet sind (und zu deren Genehmigung keine UVP durchzuführen ist).

Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung

Das Verwaltungsverfahren zur Erteilung einer Genehmigung ist in § 10 BImSchG und der Neunten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über das Genehmigungsverfahren, 9. BImSchV) abschließend geregelt; nach § 73 BImSchG kann durch landesrechtliche Vorschriften, bspw. § 49 NatSchG BW, hiervon nicht abgewichen werden. Handelt es sich bei der Anlage um ein UVP-pflichtiges Vorhaben, gelten die Anforderungen nach § 2a der 9. BImSchV. Als unselbstständiger Teil eines Verwaltungsverfahrens ist die UVP Teil des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens.

Der Antrag auf Erteilung einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung ist schriftlich oder elektronisch zu stellen. Die wesentlichen Antragsunterlagen werden in §§ 3 – 4e der 9. BImSchV festgelegt. Sind die Unterlagen vollständig, hat die Genehmigungsbehörde das Vorhaben in ihrem amtlichen Veröffentlichungsblatt und auf ihrer Internetseite öffentlich bekannt zu machen. Bei UVP-pflichtigen Vorhaben erfolgt die Bekanntmachung zusätzlich im zentralen Internetportal des Landes (§ 8 Abs. 1 der 9. BImSchV). Der Inhalt der Bekanntmachung richtet sich nach § 10 Abs. 4 BImSchG und § 9 Abs. 1 der 9. BImSchV. Der Antrag und die von dem*der Antragsteller*in vorgelegten Unterlagen, sowie die

³⁷ Der Verweis auf §§ 3a bis 3f UVPG bezieht sich auf eine alte Fassung. Der Verweis betrifft §§ 5 ff. UVPG der aktuellen Fassung.

³⁸ Nach NdsOVG, Beschwerdekammerbeschluss vom 16. Dezember 2019 – 12 ME 87/19 –, Rn. 93 ist dies so zu verstehen, dass (ggf. als Ergebnis einer Vorprüfung) eine Pflicht zur Durchführung einer UVP bestehen muss.

entscheidungserheblichen Berichte und Empfehlungen, die der Behörde im Zeitpunkt der Bekanntmachung vorliegen, sind nach der Bekanntmachung einen Monat zur Einsicht auszulegen, indem diese auf einer Internetseite der Genehmigungsbehörde zugänglich gemacht werden. Bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist kann die Öffentlichkeit gegenüber der zuständigen Behörde schriftlich oder elektronisch Einwendungen erheben. Daneben holt die Genehmigungsbehörde auch die Stellungnahmen der Behörden ein, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird. Ob nach Ablauf der Einwendungsfrist ein Erörterungstermin stattfindet, steht im Ermessen der Behörde. In den in § 16 Abs. 1 der 9. BImSchV genannten Fällen findet ein Erörterungstermin nicht statt. Kommt es zu einem Erörterungstermin, dient er der Genehmigungsbehörde dazu, die rechtzeitig gegen das Vorhaben erhobenen Einwendungen mit dem*der Antragsteller*in und denjenigen, die Einwendungen erhoben haben, zu erörtern.

Der Genehmigungsbescheid ist schriftlich zu erlassen und zu begründen und dem*der Antragsteller*in und den Personen, die Einwendungen erhoben haben, zuzustellen oder öffentlich bekannt zu machen. Die Entscheidung über den Antrag ist in jedem Fall öffentlich bekannt zu geben, wenn das Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt wurde (§ 21a Abs. 1 der 9. BImSchV). Die Auslegung zur Einsicht erfolgt vom Tag nach der Bekanntmachung für zwei Wochen, indem die Dokumente auf einer Internetseite der zuständigen Behörde zugänglich gemacht werden. In einer öffentlichen Bekanntmachung ist anzugeben, wo und wann der Bescheid und seine Begründung eingesehen werden können.

Besondere Mitwirkungsrechte der anerkannten Umwelt- und Naturschutzvereinigungen sind in § 10 Abs. 3a BImSchG festgelegt. Hiernach *sollen* anerkannte Umwelt- und Naturschutzvereinigungen die zuständige Behörde im Rahmen der Beteiligung in einer dem Umweltschutz dienenden Weise unterstützen. Hierdurch wird den anerkannten Umwelt- und Naturschutzvereinigungen aufgrund ihres naturschutzfachlichen Sachverständnisses eine Rolle als Quasi-Verwaltungshelfer eingeräumt.³⁹ Eine Mitwirkungspflicht besteht grundsätzlich nicht. Teilweise wird die Vorschrift so ausgelegt, dass eine anerkannte Umwelt- oder Naturschutzvereinigung, die sich zur Mitwirkung entschließt, dadurch fortlaufende Mitwirkungspflichten während des Verfahrens auslöst. Dies kann u.a. umfassende Informationspflichten sowie besondere Anforderungen an die Substantiierung von Einwendungen beinhalten.⁴⁰ Nach einem Leitfaden des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft des Landes Baden-Württemberg ist entscheidend, dass die Mitwirkung einem frühzeitigen und wirksamen Schutz der Umwelt dient. Zu der besonderen Rolle der Vereinigungen gehöre bspw. eine frühzeitige und enge Abstimmung mit der zuständigen Behörde sowie die Einbringung bei der Zusammenführung vorhandener Erkenntnisse zu möglichen Auswirkungen auf die Umwelt. Damit eine Unterstützung nach § 10 Abs. 3a BImSchG möglich sei, solle den anerkannten Vereinigungen über die in § 63 BNatSchG

³⁹ Weiss, in: Appel/Ohms/Saurer, BImSchG, 1. Aufl. 2021, § 10 Rn. 182.

⁴⁰ Weiss, in: Appel/Ohms/Saurer, BImSchG, 1. Aufl. 2021, § 10 Rn. 183.

genannten Fälle hinaus gemäß § 6 Abs. 2 Nr. 2 UVwG BW ein Hinweis auf die Möglichkeit zur Stellungnahme oder Erhebung von Einwendungen gegeben sowie die Inhalte der Bekanntmachungen bekanntgegeben werden.⁴¹ § 6 Abs. 2 Nr. 2 UVwG BW betrifft Vorhaben, die immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftig sind und in Spalte c des Anhangs 1 der 4. BImSchV mit dem Buchstaben »G« gekennzeichnet sind, d.h. eines Genehmigungsverfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 10 BImSchG) bedürfen.

Vereinfachtes Genehmigungsverfahren

Im vereinfachten Genehmigungsverfahren nach § 19 BImSchG ist eine Beteiligung der Öffentlichkeit sowie die öffentliche Bekanntmachung des Genehmigungsbescheids nicht vorgesehen. Auch die Unterstützung der Behörden durch die anerkannten Umwelt- und Naturschutzvereinigungen ist ausgeschlossen.

Möglichkeiten, sich im Rahmen des vereinfachten Genehmigungsverfahrens einzubringen, gibt es jedoch in zwei Formen: Zum einen besteht die Möglichkeit, formlose Gegenvorstellungen zu erheben und Eingaben zu machen. Auch wenn diese nicht wie förmliche Einwendungen behandelt werden, sind sie von der Genehmigungsbehörde bei der Prüfung der Genehmigungsfähigkeit des Vorhabens zu berücksichtigen. Dies ergibt sich aus dem im Verwaltungsverfahren geltenden Untersuchungsgrundsatz (§ 24 Abs. 1 S. 1 VwVfG BW).⁴² Zum anderen besteht die Möglichkeit, einen Antrag auf Hinzuziehung zum Verwaltungsverfahren zu stellen, wenn rechtliche Interessen durch den Verfahrensausgang berührt werden können (§ 13 Abs. 2 S. 1 VwVfG BW). Die Genehmigungsbehörde entscheidet über diesen Antrag im Rahmen ihres Ermessens. Grundsätzlich kommt diese Variante jedoch für anerkannte Umwelt- und Naturschutzvereinigungen nur in Frage, wenn sie in eigenen Rechten, z.B. als Grundstückseigentümerin, betroffen sind.⁴³

⁴¹ Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg, Genehmigungs- und Anzeigeverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz – Leitfaden, 2025, S. 58 f.

⁴² Weiss, in: Appel/Ohms/Saurer, BImSchG, 1. Aufl. 2021, § 19 Rn. 54.

⁴³ Weiss, in: Appel/Ohms/Saurer, BImSchG, 1. Aufl. 2021, § 19 Rn. 55.

2. Beteiligung anerkannter Naturschutzvereinigungen auf Grundlage der Naturschutzgesetze

Die Beteiligungsrechte anerkannter Naturschutzvereinigungen ergeben sich aus dem BNatSchG und NatSchG BW.

a. Mitwirkungsrechte nach dem BNatSchG

§ 63 BNatSchG normiert Mitwirkungsrechte von anerkannten Naturschutzvereinigungen. Mitwirkung im Sinne der Norm bedeutet, Gelegenheit zur Stellungnahme und Einsicht in die einschlägigen Sachverständigengutachten zu geben. Es handelt sich dabei um ein sog. qualifiziertes Anhörungsrecht,⁴⁴ durch das den anerkannten Naturschutzvereinigungen die Möglichkeit gegeben werden soll, auf die Entscheidung Einfluss zu nehmen. Was genau unter diesem qualifizierten Anhörungsrecht zu verstehen ist, konkretisierte das BVerwG in einer Entscheidung zu einem Planfeststellungsverfahren:

„Grundsätzlich wird allerdings dem Beteiligungsrecht eines anerkannten Naturschutzverbandes durch eine einmalige Anhörung hinreichend Rechnung getragen werden können. Denn die Naturschutzverbände sind keine allgemeinen "Begleiter" des Planfeststellungsverfahrens [...]. Sie haben keinen Anspruch auf einen "Dialog mit der Planfeststellungsbehörde" [...]. Die zuständige Behörde ist deswegen weder zu einem ständigen Abstimmungsprozeß [sic] noch gar zur Herstellung des Einvernehmens mit den Naturschutzverbänden verpflichtet [...]. Andererseits erschöpft sich das Beteiligungsrecht der Naturschutzverbände nicht in einer bloßen Formalie. Es zielt vielmehr - wie jedes Anhörungsrecht im Verwaltungsverfahren - auf eine "substantielle" Anhörung [...]. Das Beteiligungsrecht ist deswegen nicht nur dann verletzt, wenn eine gebotene Beteiligung gänzlich unterblieben ist, sondern auch dann, wenn der Verband nicht ausreichend beteiligt worden ist [...].“⁴⁵

Erforderlich ist damit jedenfalls ein gewisser kommunikativer Austausch, auf dessen Grundlage einer anerkannten Naturschutzvereinigung die Möglichkeit eingeräumt wird, ihren Sachverstand für die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege in das Verfahren einbringen zu können.⁴⁶ In der Regel ist erforderlich, dass die Behörde einen individuellen Hinweis an jeden in Betracht kommenden Naturschutzverband i.S. einer gesonderten Unterrichtung geben muss, wobei Absprachen mit den jeweiligen Naturschutzverbänden in organisatorischer Hinsicht über Modalitäten der Einsichtnahme nicht ausgeschlossen sind.⁴⁷ Inhaltlich ist erforderlich, dass die anerkannte Naturschutzvereinigung ausreichend über das Vorhaben informiert wird. Dies umfasst sämtliche Aspekte des Vorhabens, deren Kenntnis erforderlich ist, um in sachgerechter Weise zu den naturschutzrechtlichen Belangen Stellung

⁴⁴ BVerwG, Urteil vom 12. November 1997 – 11 A 49/96 –, Rn. 42.

⁴⁵ BVerwG, Urteil vom 12. November 1997 – 11 A 49/96 –, Rn. 27 f.

⁴⁶ Heselhaus, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 4. Auflage 2024, § 63 Rn. 54.

⁴⁷ VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 23. März 2001 – 5 S 134/00 –, Rn. 18.

nehmen zu können, bspw. Art und Lage des Vorhabens und etwaige Besonderheiten.⁴⁸ In Bezug auf den Zeitpunkt, in dem die Stellungnahme ermöglicht werden muss, ist entscheidend, dass sie die Entscheidung noch beeinflussen kann. Sie sollte also bestenfalls dann erfolgen, wenn das Vorhaben bereits ausreichend klar ist, Optionen aber noch offenstehen.⁴⁹ Um eine substantielle Anhörung zu gewährleisten, muss die Behörde die Äußerungen der anerkannten Naturschutzvereinigung zur Kenntnis nehmen und ernsthaft in Erwägung ziehen.⁵⁰ Wie dies erfolgt, ist meist aus der Behandlung der Stellungnahmen aus der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung zu ersehen, die den Anhörungsunterlagen zur Öffentlichkeitsbeteiligung beiliegen müssen.

Weiterhin beinhaltet das Mitwirkungsrecht die Einsichtnahme in Sachverständigengutachten. Dies betrifft Gutachten, die sich auf die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege beziehen und einen entsprechenden Inhalt haben.⁵¹ Umfasst sind jedoch nicht nur Äußerungen von "Sachverständigen" im Sinne von § 26 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG BW, sondern auch sonstige sachverständige Stellungnahmen Dritter oder beteiligter Behörden, bei denen es sich um Äußerungen zu naturschutzrechtlichen oder -fachlichen Fragen handelt.⁵²

Die im BNatSchG und im NatSchG BW normierten Mitwirkungsrechte beziehen sich sprachlich unter anderem auf Befreiungen, Abweichungsentscheidungen und Ausnahmen. Die Abgrenzung zwischen den Instrumenten ist oftmals schwierig. Ganz grundsätzlich haben die Instrumente gemein, dass sie die Möglichkeit vorsehen, die Anwendung von gesetzlichen Vorgaben zu lockern. Sie knüpfen jedoch an unterschiedliche gesetzliche Grundlagen und Voraussetzungen an; diese sind im Einzelfall maßgeblich. Ein möglicher Ansatz zur Unterscheidung versteht unter einer Ausnahme eine Abweichung von einer Vorschrift, bei deren Erlass der zugrundeliegende Lebenssachverhalt bereits bekannt war und daher ausdrücklich mitgeregelt wurde. Eine Befreiung hingegen eröffnet die Möglichkeit, von einer Vielzahl von Vorschriften abzuweichen, und bezieht sich in der Regel auf Lebenssachverhalte, die bei Erlass der Vorschrift(en) noch nicht bekannt und vorhersehbar waren.⁵³ Folglich regeln Ausnahmen i.d.R. konkrete Tatbestände, für die eine Vorschrift ausnahmsweise nicht gelten soll, während Befreiungen eine abstraktere Regelung treffen und eine allgemeine Abwägungsentscheidung der Behörde erfordern.⁵⁴ Während die Ausnahmetatbestände im BNatSchG i.d.R. unmittelbar in den anzuwendenden Vorschriften enthalten sind, besteht für Befreiungen von Geboten und Verboten des BNatSchG eine allgemeine Regelung in § 67 BNatSchG. Auch der Begriff der Abweichungsentscheidungen hat keinen ganz klaren eigenen

⁴⁸ Heselhaus, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 4. Auflage 2024, § 63 Rn. 55.

⁴⁹ Heselhaus, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 4. Auflage 2024, § 63 Rn. 58.

⁵⁰ Heselhaus, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 4. Auflage 2024, § 63 Rn. 57.

⁵¹ Heselhaus, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 4. Auflage 2024, § 63 Rn. 60.

⁵² BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2002 – 4 A 15/01 –, Rn. 18.

⁵³ Heugel, in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, 3. Auflage 2025, § 22 Rn. 19; eine Ausnahme ist deshalb keine Durchbrechung der geltenden Vorschrift, sondern deren Tatbestand von Anfang an als Bestandteil der Vorschrift zulässig; Befreiungen hingegen ermöglichen, eine grundsätzlich unzulässige Handlung für zulässig zu erklären, so Gassner, Befreiung, Ausnahme Abweichung, in: NuR 2013, 785, 786.

⁵⁴ Werner, Beteiligungsrechte der anerkannten Umweltverbände, in: NuR 2007, 459, 461.

Kern: Zwar bezeichnet § 34 BNatSchG in seiner Überschrift den Inhalt als „Ausnahmen“. Die Formulierung in § 34 Abs. 3 BNatSchG legt sprachlich eine „Abweichungsentscheidung“ nahe (siehe Wortlaut: „Abweichend von ...“), was auch in § 63 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG aufgegriffen wird. Die Bezeichnungen lassen eine synonyme Verwendung vermuten und machen deutlich, dass die konkrete Bezeichnung wenig entscheidend ist, es vielmehr um die Möglichkeit abweichender Entscheidungen geht. Setzen die anzuwendenden Normen des nationalen Rechts Unions- oder Völkerrecht um, darf die unterschiedliche sprachliche Bezeichnung jedoch nicht dazu führen, dass die unions- oder völkerrechtlichen Vorgaben – bspw. in Bezug auf die Mitwirkungsrechte von Umwelt- und Naturschutzverbänden – umgangen werden.

§ 63 Abs. 1 BNatSchG normiert die Mitwirkungsrechte der vom Bund anerkannten Naturschutzvereinigungen. Dies umfasst die Mitwirkung:

- Nr. 1: bei der Vorbereitung von Verordnungen und anderen im Rang unter dem Gesetz stehenden Rechtsvorschriften auf dem Gebiet des Naturschutzes und der Landschaftspflege durch die Bundesregierung oder das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit,

Beispiele:

- Bundesartenschutzverordnung
- Unterschutzstellung von Gebieten im Bereich der Ausschließlichen Wirtschaftszone oder des Festlandsockels
- die noch ausstehende Verordnung zum Schutz von Tieren und Pflanzen vor nachteiligen Auswirkungen von Beleuchtungen (siehe hierzu § 41a BNatSchG (noch nicht in Kraft)⁵⁵ i.V.m. § 54 Abs. 4d BNatSchG)

Umfasst ist der Erlass, die Aufhebung oder Änderung der entsprechenden Rechtsvorschriften.

Umfasst sind auch Verwaltungsvorschriften, die Rechtswirkung nach außen haben (zum Beispiel normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften).

- Nr. 2: vor der Erteilung von Befreiungen von Geboten und Verboten zum Schutz von geschützten Meeresgebieten im Sinne des § 57 Absatz 2 sowie vor dem Erlass von Abweichungsentscheidungen nach § 34 Absatz 3 bis 5 auch in Verbindung mit § 36 Satz 1 Nummer 2, auch wenn diese durch eine andere Entscheidung eingeschlossen oder ersetzt werden,

⁵⁵ § 41a BNatSchG tritt an dem Tag in Kraft, an dem die Rechtsverordnung nach § 54 Abs. 4d BNatSchG in Kraft tritt, siehe Art. 4 Abs. 3 des Gesetzes zum Schutz der Insektenvielfalt in Deutschland und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 18.08.2021, BGBl. 2021 Teil I Nr. 59, S. 3908.

Beschränkung auf Abweichungsentscheidungen nach § 34 Abs. 3 bis 5 BNatSchG

Der Wortlaut von § 63 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG umfasst grundsätzlich ein Beteiligungsrecht nur im Zusammenhang mit der Erteilung von Abweichungsentscheidungen nach § 34 Abs. 3 – 5 BNatSchG (im Falle einer Fauna-Flora-Habitat(FFH)-Unverträglichkeit). Das BVerwG verneint einen darüberhinausgehenden Anspruch auf Mitwirkung im Rahmen der Durchführung der Verträglichkeitsprüfung, und damit zeitlich vor der Erteilung einer Abweichungsentscheidung.⁵⁶

Achtung: Hiervon unberührt bleibt die Möglichkeit, Rechtsbehelfe einzulegen, wenn die Ausübung eines Mitwirkungsrechts dadurch vereitelt wurde, dass eine Verträglichkeitsprüfung erst gar nicht durchgeführt wurde⁵⁷ oder wenn die Behörde fehlerhaft zu dem Ergebnis kommt, dass eine Abweichungsentscheidung nicht erforderlich ist.⁵⁸

- Nr. 3: in Planfeststellungsverfahren, die von Behörden des Bundes oder im Bereich der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone und des Festlandssockels von Behörden der Länder durchgeführt werden, wenn es sich um Vorhaben handelt, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind,

Beispiel:

- Planfeststellungsverfahren, die von Bundesbehörden durchgeführt werden, d.h. zum Beispiel solche im Zusammenhang mit Infrastrukturmaßnahmen des Eisenbahn-Bundesamtes, Fernstraßen-Bundesamtes, der Bundesnetzagentur oder der Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt (GDWS)
- Nr. 4: bei Plangenehmigungen, die von Behörden des Bundes erlassen werden und an die Stelle einer Planfeststellung im Sinne der Nummer 3 treten (bzgl. Vorhaben, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind), wenn eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen ist.

§ 63 Abs. 2 BNatSchG normiert die Mitwirkungsrechte der vom Land anerkannten Naturschutzvereinigungen. Dies umfasst die Mitwirkung:

⁵⁶ BVerwG, Urteil vom 01. April 2015 – 4 C 6.14 –, Rn. 32 ff; siehe auch OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 11. Juli 2022 – 2 M 35.22 –, Rn. 42.

⁵⁷ BVerwG, Urteil vom 12. November 2014 – 4 C 34.13 –, Rn. 28.

⁵⁸ BVerwG, Urteil vom 19. Dezember 2013 – 4 C 14.12 –, Rn. 26; BVerwG, Urteil vom 11. September 2025 – 7 C 10.24 –, Rn. 21 ff.

- Nr. 1: bei der Vorbereitung von Verordnungen und anderen im Rang unter dem Gesetz stehenden Rechtsvorschriften der für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden der Länder,

Beispiel:

- Satzungen oder Rechtsverordnungen zur Unterschutzstellung von Teilen von Natur und Landschaft wie Naturschutz- oder Landschaftsschutzgebietsverordnungen sowie Baumschutzsatzungen der Gemeinden; siehe zu Erlass, Änderung oder Aufhebung einer der in § 23 Abs. 2 bis 5, § 44 Abs. 5 oder § 47 Abs. 2 NatSchG BW genannten Rechtsverordnungen § 24 NatSchG BW.

Von dieser Regelung nicht umfasst ist die kommunale Bauleitplanung. Allerdings erfolgt bei Bauleitplänen die Beteiligung nach den Regelungen des BauGB (siehe oben unter II. 1 a.).

- Nr. 2: bei der Vorbereitung von Programmen und Plänen im Sinne der §§ 10 und 11,

Beispiele:

- Landschaftsprogramme
- Landschaftsrahmenpläne
- Landschaftspläne
- Grünordnungspläne

- Nr. 3: bei der Vorbereitung von Plänen im Sinne des § 36 Satz 1 Nummer 2,

Beispiele:

- Abfallbewirtschaftungspläne
- forstliche Rahmenpläne
- Lärminderungspläne
- Raumordnungspläne

Entsprechende Pläne sind jedoch nur erfasst, wenn sie einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Projekten oder Plänen geeignet sind, das Natura 2000-Gebiet erheblich zu beeinträchtigen.

- Nr. 4: bei der Vorbereitung von Programmen staatlicher und sonstiger öffentlicher Stellen zur Wiederansiedlung von Tieren und Pflanzen verdrängter wild lebender Arten in der freien Natur,

- Nr. 4a: vor der Erteilung einer Genehmigung für die Errichtung, die Erweiterung, eine wesentliche Änderung oder den Betrieb eines Zoos nach § 42 Absatz 2 Satz 1,
- Nr. 4b: vor der Zulassung einer Ausnahme nach § 45 Absatz 7 Satz 1 durch Rechtsverordnung oder durch Allgemeinverfügung,

Beispiel:

- Zulassung von Ausnahmen von artenschutzrechtlichen Zugriffs-, Besitz- und Vermarktungsverboten, wenn diese durch Rechtsverordnung oder Allgemeinverfügung ergeht, siehe bspw. die Kormoranverordnung (KorVO) BW
- Nr. 5: vor der Erteilung von Befreiungen von Geboten und Verboten zum Schutz von Gebieten im Sinne des § 32 Absatz 2, Natura 2000-Gebieten, Naturschutzgebieten, Nationalparks, Nationalen Naturmonumenten und Biosphärenreservaten sowie von Abweichungsentscheidungen nach § 34 Absatz 3 bis 5, auch in Verbindung mit § 36 Satz 1 Nummer 2, auch wenn diese durch eine andere Entscheidung eingeschlossen oder ersetzt werden,

Die Frage, ob das Beteiligungsrecht auch im Rahmen der FFH-Verträglichkeitsprüfung im Vorfeld der Erteilung einer Abweichungsentscheidung besteht, hat das BVerwG verneint (siehe hierzu oben S. 44).

- Nr. 6: in Planfeststellungsverfahren, wenn es sich um Vorhaben im Gebiet des anerkennenden Landes handelt, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind,
- Nr. 7: bei Plangenehmigungen, die an die Stelle einer Planfeststellung im Sinne der Nummer 6 treten (bzgl. Vorhaben im Landesgebiet, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind), wenn eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen ist,

Verhältnis zum NatSchG BW:

Nach § 49 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 NatSchG BW besteht das Mitwirkungsrecht auch in den Fällen, in denen keine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen ist (s.u.).

- Nr. 8: in weiteren Verfahren zur Ausführung von landesrechtlichen Vorschriften, wenn das Landesrecht dies vorsieht.

Die Mitwirkung setzt jeweils voraus, dass das Vorhaben die anerkannte Naturschutzvereinigung in ihrem satzungsgemäßen Aufgabenbereich berührt.

Während eines laufenden Verwaltungsverfahrens kann das Mitwirkungsrecht von anerkannten Naturschutzvereinigungen durch eine Leistungsklage gerichtet auf Beteiligung,

die sog. Partizipationserzwingungsklage, durchgesetzt werden.⁵⁹ Die in der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) anerkannte Leistungsklage ist eine Klage, mit der die Vornahme oder das Unterlassen einer Handlung einer Behörde begehrt wird. Es geht also nicht um einen Verwaltungsakt (§ 35 VwVfG BW), sondern um einen Realakt, also ein tatsächliches Handeln der Behörde. Hierzu zählt auch die Vornahme der gesetzlich festgelegten Beteiligung der anerkannten Umwelt- und Naturschutzvereinigung.⁶⁰ Unterlässt die Behörde eine solche Beteiligung, kann eine Umwelt- oder Naturschutzvereinigung auf Vornahme der Beteiligung klagen. Da eine Klage keine aufschiebende Wirkung hat, ist in der Praxis ein Antrag auf Erlass einer einstweiligen Verfügung im Rahmen des einstweiligen Rechtsschutzes sinnvoll. Dieser kann auf die Untersagung einer Entscheidung in der Sache ohne Durchführung der vorherigen Beteiligung der anerkannten Umwelt- und Naturschutzvereinigung gerichtet werden (§ 123 VwGO). Auch nach Abschluss eines Verwaltungsverfahrens kann eine anerkannte Umwelt- oder Naturschutzvereinigung eine Klage gerichtet auf Aufhebung der ohne ihre Beteiligung getroffenen Verwaltungsentscheidung bzw. Erklärung der fehlenden Vollziehbarkeit dieser Verwaltungsentscheidung wegen Verletzung ihrer Verfahrensmitwirkungsrechte erheben. Diese Klagemöglichkeit steht den anerkannten Umwelt- und Naturschutzvereinigungen neben der Möglichkeit einer klageweisen Rüge von Verletzungen materiellen Rechts zu.⁶¹ Im Falle der Rüge einer Verletzung von Beteiligungsrechten nach Abschluss des Verwaltungsverfahrens richtet sich die Klageform nach der Art der erlassenen Maßnahme.⁶²

b. Mitwirkungsrechte nach dem NatSchG BW

Auf Grundlage von § 63 Abs. 2 Nr. 8 BNatSchG kann das Landesrecht die Beteiligungsrechte von Naturschutzvereinigungen, die von einem Land anerkannt sind, auf weitere Verfahren ausweiten. Hiervon wird in Baden-Württemberg durch § 49 NatSchG BW Gebrauch gemacht.

Nach § 49 Abs. 1 NatSchG BW steht den vom Land anerkannten Naturschutzvereinigungen über die im BNatSchG genannten Fälle hinaus in folgenden Fällen ein Mitwirkungsrecht zu:

- Nr. 1: vor der Erteilung von Befreiungen von Geboten und Verboten in Landschaftsschutzgebieten und bei flächenhaften Naturdenkmälern, wenn das Vorhaben zu Eingriffen von besonderer Tragweite oder zu einer schwerwiegenden Beeinträchtigung überörtlicher Interessen der Erholung suchenden Bevölkerung führen kann,
- Nr. 2: bei der Verträglichkeitsprüfung nach § 34 Absatz 1 Satz 1 BNatSchG und der Entscheidung nach § 34 Absatz 3 und 4 BNatSchG über die abweichende Zulassung und Durchführung eines Projekts in einem Natura 2000-Gebiet,
- Nr. 3: bei Waldumwandlungen in Fällen von mehr als fünf Hektar,

⁵⁹ BVerwG, Urteil vom 31. Oktober 1990 – 4 C 7/88 –, Rn. 28.

⁶⁰ Heselhaus, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 4. Auflage 2024, § 63 Rn. 66.

⁶¹ VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 15. Dezember 2011 – 5 S 2100/11 –, Rn. 44.

⁶² Heselhaus, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 4. Auflage 2024, § 63 Rn. 67.

- Nr. 4: vor der Erteilung von Bewilligungen und gehobenen Erlaubnissen nach §§ 11 und 15 WHG [...], für Vorhaben nach Nr. 4 a) – Nr. 4 c),
- Nr. 5: bei Plangenehmigungen gemäß § 63 Absatz 2 Nummer 7 BNatSchG, sofern mit dem Vorhaben ein Eingriff erfolgt, auch soweit keine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen ist,
- Nr. 6: bei Eingriffen in unzerschnittene Landschaftsräume nach § 20, soweit kein Mitwirkungsrecht nach diesem Gesetz oder dem Bundesnaturschutzgesetz besteht,
- Nr. 7: vor der Erteilung von Befreiungen von den Verboten des § 30 Absatz 2 BNatSchG zum Schutz der dort und in § 33 dieses Gesetzes gesetzlich geschützten Biotope,
- Nr. 8: bei der Verträglichkeitsprüfung nach § 35 Absatz 4 und bei Ausnahmen vom Verbot des § 35 Absatz 2 Satz 1 nach § 35 Absatz 2 Satz 2 (Anm.: Dies betrifft Naturschutzgebiete, Kern- und Pflegezonen von Biosphärengebieten und flächenhafte Naturdenkmäler nach § 30 NatSchG BW).

Umgang mit gentechnisch veränderten Organismen außerhalb von Natura 2000-Gebieten

§ 35 Abs. 2 S. 2 NatSchG BW betrifft Ausnahmen von dem Verbot der Freisetzen gentechnisch veränderter Organismen und des Anbaus rechtmäßig in Verkehr gebrachter gentechnisch veränderter Organismen innerhalb eines Umgriffs von 3000 m um Naturschutzgebiete, Kern- und Pflegezonen von Biosphärengebieten und flächenhaften Naturdenkmälern nach § 30 NatSchG BW.

§ 34 Abs. 1 und 2 BNatSchG ist auch bei Handlungen im Sinne von § 35 Nr. 2 BNatSchG anzuwenden, wenn die Handlung innerhalb eines Umgriffs von 3000 m um ein Natura 2000-Gebiet stattfinden soll (§ 35 Abs. 5 NatSchG BW). Auf eine in diesem Kontext durchzuführende FFH-(Vor)Prüfung bezieht sich das Mitwirkungsrecht aus § 49 Abs. 1 NatSchG BW jedoch nicht.

§ 49 NatSchG BW erweitert nicht nur Fälle, in denen ein Mitwirkungsrecht besteht, sondern konkretisiert in Abs. 2 auch die Art und Weise der Durchführung der Mitwirkung. Den anerkannten Naturschutzvereinigungen sind die für das Vorhaben bedeutsamen Unterlagen zu übersenden, wobei die Zurverfügungstellung der Unterlagen elektronisch, auf einem Datenträger oder auf der Internetseite der Behörde erfolgen kann. Gibt die anerkannte Naturschutzvereinigung eine Stellungnahme ab, muss die Behörde der Vereinigung nach Abschluss des Verfahrens die Entscheidung oder Rechtsverordnung übersenden.

Neben § 49 NatSchG BW sieht das baden-württembergische Gesetz Mitwirkungsrechte außerdem bei der Erstellung und Fortschreibung des Arten- und Biotopschutzprogramms nach § 39 Abs. 1 NatSchG BW vor.

c. Rolle des Landesnaturschutzverbands

Im Zusammenhang mit den Beteiligungsmöglichkeiten von anerkannten Naturschutzvereinigungen in Baden-Württemberg ist § 51 Abs. 2 NatSchG BW von Bedeutung. Hiernach hat der Landesnaturschutzverband die Aufgabe, die Stellungnahmen seiner Mitglieder zu koordinieren.

Ziel des LNV ist dabei, dass der Naturschutz „mit einer Stimme spricht“ wie es schon im Gründungsdokument des LNV hieß. Im Idealfall wird zu einem Projekt eine einheitliche Stellungnahme aller Umweltverbände abgegeben, einschließlich BUND und NABU, die beide auf Landkreisebene in den LNV-Arbeitskreisen mitarbeiten und oft sogar die Sprecher*innen stellen.

Dadurch wird das Wort der Naturschutzverbände nicht nur eher gehört und ernst genommen. Den Genehmigungsbehörden wird so auch Aufwand erspart, indem sie sich mit nur einer Stellungnahme seitens der Naturschutzverbände auseinandersetzen müssen statt mit mehreren.

III. Zugang zu gerichtlicher Kontrolle

Grundsätzlich richtet sich die Möglichkeit, Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen, und die damit verbundenen Anforderungen nach der VwGO.

Eine Klagemöglichkeit (rechtlicher *terminus technicus*: Klagebefugnis)⁶³ besteht im Verwaltungsrecht nach der VwGO grundsätzlich nur dann, wenn sich die klagende (natürliche oder juristische) Person auf eine Verletzung eigener Rechte stützen kann. Hierzu zählen beispielsweise Vorschriften, die einer Person ein Recht gewähren oder eine Rechtsposition schützen. In § 42 Abs. 2 VwGO heißt es für den Fall der Erhebung einer Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage hierzu: „Soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, ist die Klage nur zulässig, wenn der Kläger geltend macht, durch den Verwaltungsakt oder seine Ablehnung oder Unterlassung *in seinen Rechten* verletzt zu sein.“⁶⁴ Eigene Rechte sind z.B. das Eigentum an einem Grundstück. Ein*e Eigentumsbetroffene*r kann geltend machen, dass ein genehmigtes Vorhaben gegen Vorschriften verstößt und hierdurch das Eigentum zu Unrecht in Anspruch genommen wird. Ein weiteres Beispiel ist die Möglichkeit als Nachbar*in gegen ein Vorhaben zu klagen, welches Lärmauswirkungen hat und hierdurch die Gesundheit beeinträchtigt. Dies schließt grundsätzlich die Möglichkeit aus, eine Popularklage, also eine Klage im Interesse der Allgemeinheit ohne eine Verletzung eigener Rechte, zu erheben. Dieser seit langem gefestigte Grundsatz des deutschen Verwaltungsrechts wird durch den sog. Umweltrechtsbehelf auf Grundlage des UmwRG erweitert: Anerkannten Umwelt- und Naturschutzvereinigungen wird unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit eingeräumt, Rechte für die Umwelt geltend zu machen. Es bedarf also keiner Verletzung von Rechten individueller Personen. Dabei handelt es sich nicht um eine Popularklage im engeren Sinne, denn auch in diesem Fall ist die Klageerhebung an das Interesse der Umweltvereinigung am Schutz der Umwelt und der Einhaltung der entsprechenden Vorschriften geknüpft. Dennoch wird teilweise auch von einer sog. Umweltpopularklage gesprochen.

Die Möglichkeit, sich gegen bestimmte umweltrelevante Entscheidungen zur Wehr zu setzen, ist im UmwRG (1.) und im NatSchG BW (2.) normiert.

1. Rechtsbehelfe nach dem UmwRG

Zentral für den Zugang zu gerichtlicher Kontrolle ist das Umweltrechtsbehelfsgesetz: Die Besonderheit des Gesetzes liegt darin, dass nach § 2 Abs. 1 UmwRG anerkannte Umwelt- und Naturschutzvereinigungen Rechtsbehelfe nach Maßgabe der VwGO⁶⁵ einlegen können, ohne eine Verletzung in eigenen individuellen Rechten geltend machen zu müssen (s.o.).

⁶³ Beachte: Im Widerspruchsverfahrens und im Eilrechtsschutz werden andere Begrifflichkeiten genutzt (Widerspruchsbefugnis bzw. Antragsbefugnis).

⁶⁴ Kursivsetzung durch Bearbeiterin.

⁶⁵ Die VwGO kennt beispielsweise die Anfechtungsklage, die Verpflichtungsklage, die Feststellungsklage, die allgemeine Leistungsklage bzw. Unterlassungsklage sowie den Normenkontrollantrag.

Aufgrund verschiedener Entscheidungen der Gerichte und des Compliance Committee der Aarhus Konvention (ACCC) sowie umweltpolitischer Entwicklungen hat der Bundestag erst kürzlich eine Novellierung des UmwRG beschlossen,⁶⁶ durch die unter anderem der Anwendungsbereich in § 1 UmwRG neu gefasst wird. Über die ausdrücklich in § 1 UmwRG genannten Entscheidungen hinaus erweitern die Gerichte unter Berücksichtigung des völkerrechtlichen Texts der Aarhus-Konvention, der europarechtlichen Vorgaben, sowie der Rechtsprechung europäischer Gerichte, insb. des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), regelmäßig den Zugang von anerkannten Umwelt- und Naturschutzvereinen zu gerichtlicher Kontrolle. Dies führt in der Praxis zu einer unübersichtlichen Landschaft an Einzelfällen, die sowohl von anerkannten Umwelt- und Naturschutzverbänden als auch von Gerichten kritisiert wird. Dem Vorschlag, statt eines umfangreichen und komplexen – sowie vermutlich nicht abschließenden – Katalogs an Einzelfällen eine übersichtlichere Generalklausel einzuführen⁶⁷ ist der Gesetzgeber mit der kürzlichen Gesetzesänderung zum UmwRG nicht gefolgt.

a. Entscheidungen im Sinne des § 1 Abs. 1 und Abs. 1a UmwRG

In § 1 Abs. 1 und Abs. 1a UmwRG ist geregelt, gegen welche Entscheidungen Rechtsbehelfe eingelegt werden können. Möglich ist auch, Rechtsbehelfe wegen des Unterlassens einer dort genannten Entscheidung einzulegen, beispielsweise, wenn der Rechtsbehelf darauf gerichtet werden soll, eine (nachträgliche) Anordnung der Behörde zu erwirken.⁶⁸

Umfasste Entscheidungen sind unter anderem:

- § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UmwRG: Zulassungsentscheidungen über potentiell UVP-pflichtige Vorhaben, zum Beispiel die Bewilligung, Erlaubnis, Genehmigung und der Planfeststellungsbeschluss sowie die Aufstellung, Änderung oder Ergänzung von Bebauungsplänen, einschließlich Bebauungsplänen, die einen Planfeststellungsbeschluss ersetzen (§ 17b Abs. 8 FStrG, § 28 Abs. 3 PBefG, § 37 Abs. 3 StrG BW).
Das Vorhaben muss potentiell UVP-pflichtig sein, d.h. es ist weder erforderlich, dass das Vorhaben immer UVP-pflichtig ist, noch, dass tatsächlich eine UVP durchgeführt worden ist. Die Möglichkeit einer UVP-Pflicht muss sich dabei aus dem UVPG (Anl. 1), § 1 UVP-V Bergbau oder aus dem Landesrecht (§ 12 i.V.m. Anl. 1 zum UVwG BW) ergeben.
Auf dieser Grundlage besteht im Widerspruchsverfahren auch eine Widerspruchsbefugnis von anerkannten Umweltvereinigungen gegen eine Genehmigung eines Plans über die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen (Wege- und Gewässerplan mit landschaftspflegerischem Begleitplan), § 141 Abs. 1, § 41 FlurbG.

⁶⁶ Beschlossen wurde der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und weiterer Vorschriften (BT-Drs. 21/4146) in der vom Umweltausschuss geänderten Fassung (BT-Drs. 21/6692) am Donnerstag, 25. Juni 2026.

⁶⁷ So der Vorschlag von Green Legal Impact mit Unterstützung von Umwelt- und Naturschutzorganisationen, 2023, abrufbar unter: https://greenlegal.eu/wp-content/uploads/Verbandseigener-Entwurf_2023.pdf.

⁶⁸ Dies ergibt sich für Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 S. 1 UmwRG aus § 1 Abs. 1 S. 2 UmwRG, und für Entscheidungen nach § 1 Abs. 1a S. 1 UmwRG aus § 1 Abs. 1a S. 2 i.V.m. § 1 Abs. 1 S. 2 UmwRG.

Denn bei der Genehmigung des Baus der gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen durch den Wege- und Gewässerplan i.S.d. FlurbG besteht nach Ziff. 16.1 der Anlage 1 zum UVPG eine Pflicht zur allgemeinen Vorprüfung. Die nach § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 lit. a UmwRG erforderliche Berechtigung zur Beteiligung ergibt sich aus § 63 Abs. 2 Nr. 7 BNatSchG: Die Plangenehmigung ersetzt eine Planfeststellung (§ 41 Abs. 4 FlurbG), und eine Öffentlichkeitsbeteiligung ist – das ergibt sich aus § 18 UVPG, in dessen Abs. 2 ausdrücklich auf einen Wege- und Gewässerplan mit landschaftspflegerischem Begleitplan nach § 41 FlurbG Bezug genommen wird – vorgesehen.⁶⁹

- § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 UmwRG:
 - Genehmigungen für Anlagen, für die ein förmliches Verfahren gemäß § 10 BImSchG (mit Öffentlichkeitsbeteiligung) vorgesehen ist (Kennzeichnung „G“ in Spalte c des Anhangs 1 der 4. BImSchV).
 - Entscheidungen nach § 17 Abs. 1a BImSchG, d.h. nachträgliche Anordnungen in Bezug auf Anlagen nach der Industrieemissions-Richtlinie (RL 2010/75/EU; Kennzeichnung „E“ in Spalte d des Anhangs 1 zur 4. BImSchV).
 - Erlaubnisse nach § 8 Abs. 1 WHG für Gewässerbenutzungen, die mit einem Vorhaben i.S.d. Industrieemissions-Richtlinie verbunden sind. Dies ist der Fall, wenn die Gewässerbenutzung zu dessen Errichtung oder Betrieb benötigt wird, also ein technischer Zusammenhang besteht (beispielsweise das Einleiten von in der Anlage angefallenem Abwasser in Gewässer). Umfasst sind einfache Erlaubnisse nach § 10 Abs. 1 WHG, gehobene Erlaubnisse nach § 15 WHG, wasserrechtliche Bewilligungen nach § 8 Abs. 1 und § 14 WHG sowie Genehmigungen zur Indirekteinleitung nach § 58 WHG.
 - Planfeststellungsbeschlüsse für Deponien nach § 35 Abs. 2 KrWG (i.d.R. sind diese potentiell UVP-pflichtig und damit bereits von § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UmwRG umfasst).
- § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 UmwRG:
 - Genehmigungen für Anlagen nach § 23b Abs. 1 S. 1 BImSchG.
 - Genehmigungen für Anlagen nach § 19 Abs. 4 BImSchG, also Anlagen, die zwar grundsätzlich im vereinfachten Verfahren (ohne Beteiligung der Öffentlichkeit) zugelassen werden können, aber wegen ihrer Störfallrelevanz ein förmliches Verfahren durchlaufen müssen.
 - Zulassungen für Betriebspläne nach § 57d Abs. 1 BBergG.
- § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG: Entscheidungen über Vorhaben, die sich als neue Entwicklungen in der Nachbarschaft i.S.v. Art. 15 Abs. 1 lit. c der Seveso-III-Richtlinie (RL 2012/18/EU) bezeichnen lassen; beispielsweise die nach landesrechtlichen Vorschriften zur Umsetzung der Seveso-III-Richtlinie in den Landesstraßengesetzen, den Landesseilbahngesetzen und den Landesbauordnungen eingeführt worden sind; s. § 51 Abs. 1 S. 2 LBO BW.

⁶⁹ SächsOVG, Beschluss vom 4. Juni 2020 – 7 B 123/20.F –, Rn. 21.

- § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG:⁷⁰ Entscheidungen über Projekte oder Pläne, für die nach § 34 Abs. 1 oder § 36 BNatSchG eine FFH-Verträglichkeitsprüfung durchzuführen ist. Dies ermöglicht Rechtsschutz für Fälle, in denen eine FFH-Verträglichkeitsprüfung nicht Teil einer Zulassungsentscheidung ist (sonst ergibt sich die Rechtsschutzmöglichkeit aus § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 – 4 UmwRG), bspw. weil ein Vorhaben nicht UVP-pflichtig ist.
- § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 UmwRG: Entscheidungen über die Zulassung von Windenergieanlagen an Land, die in einem Beschleunigungsgebiet nach § 2 Nr. 4 WindBG liegen, wenn nach § 6b Abs. 6 S. 1 und 2 WindBG eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt wird. Die Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 6b Abs. 6 S. 1 und 2 WindBG wird durchgeführt, wenn die Zulassungsbehörde feststellt, dass eindeutige Nachweise dafür vorliegen, dass das Vorhaben höchstwahrscheinlich erhebliche unvorhergesehene nachteilige Umweltauswirkungen angesichts der ökologischen Empfindlichkeit des Gebiets nach Anl. 3 Nr. 2 UVPG haben wird, die bei der Umweltprüfung nach § 8 ROG oder § 2 Abs. 4 BauGB oder bei der etwaigen Verträglichkeitsprüfung nach § 7 Abs. 6 ROG oder § 1a Abs. 4 BauGB nicht ermittelt wurden und dadurch die Einhaltung der Vorschriften der §§ 34 und 44 Abs. 1 BNatSchG oder des § 27 WHG nicht gewährleistet ist.
- § 1 Abs. 1a S. 1 Nr. 1 UmwRG: Entscheidungen aufgrund § 10 USchadG, Anordnungen gemäß § 7 Abs. 2 USchadG, Entscheidungen nach § 8 Abs. 2 USchadG, Entscheidungen über Vermeidungsmaßnahmen zur Gefahrenabwehr.
- § 1 Abs. 1a S. 1 Nr. 2 UmwRG: Entscheidungen über die Annahme von Plänen und Programmen im Sinne von § 2 Abs. 7 UVPG und im Sinne der landesrechtlichen Vorschriften.

Die Rechtsschutzmöglichkeit wird durch zwei alternative Anforderungen eingeschränkt: Für die Annahme des Plans oder Programms muss eine potentielle SUP-Pflicht bestehen, die sich aus dem UVPG und aus § 17 i.V.m. Anlage 3 zum UVwG BW ergeben kann. Der Rechtsschutz für solche Pläne und Programme wird im Vergleich zur Vorgängernorm erweitert: Umfasst sind nicht nur Pläne und Programme, für die sich eine potentielle SUP-Pflicht aus Anlage 5 UVPG ergibt. Die SUP-Pflicht kann sich auch aus anderen Normen ergeben (bspw. im Einzelfall nach § 35 UVPG).

Auch Pläne und Programme, für die keine SUP-Pflicht besteht, sind von der Rechtsschutzmöglichkeit umfasst. Dies setzt voraus, dass für die umfassten Pläne und Programme in sonstiger Weise umweltbezogene Rechtsvorschriften des Bundesrechts, des Landesrechts oder ein unmittelbar geltender Rechtsakt der EU anzuwenden sind.⁷¹

⁷⁰ Diese Änderung geht zurück auf EuGH, Urteil vom 8. November 2016, Rs. C-243/15 „Slowakischer Braunbär II“, bestätigt durch EuGH, Urteil vom 20. Dezember 2017, Rs. C-664/15, und EuGH, Urteil vom 2. März 2023, Rs. C-432/21.

⁷¹ EuGH, Urteil vom 20. Dezember 2017, Rs. C-664/15, „Protect“.

Beispiele:

- Ein – nicht SUP-pflichtiger – Bewirtschaftungsplan nach § 83 WHG
- Landschaftsschutzgebietsverordnung, die zwar nicht SUP-pflichtig ist, aber möglicherweise gegen Art. 11 Abs. 1 des Protokolls „Naturschutz und Landschaftspflege“ zur Alpenkonvention verstößt⁷²
- Zulassung einer Zielabweichung, wenn an deren Stelle eine Änderung des Regionalplans mit Umweltprüfung bzw. Vorprüfung erforderlich gewesen wäre (bereits in der Zulässigkeit des Rechtsbehelfs muss feststehen, dass eine Änderung des Regionalplans erforderlich gewesen wäre)⁷³
- Klimaschutz-Sofortprogramm i.S.v. § 8 KSG⁷⁴

Nicht umfasst sind Pläne und Programme, über deren Annahme durch formelles Gesetz entschieden wird.

Achtung: Die Rechtsschutzmöglichkeit wird eingeschränkt durch § 48 S. 2 UVPG, wonach Rechtsbehelfe nicht möglich sind in Bezug auf Raumordnungspläne auf Bundes- oder Landesebene, die (auch) Flächen für die Windenergienutzung oder für den Abbau von Rohstoffen ausweisen, sowie durch § 53 Abs. 2 S. 2 UVPG in Bezug auf die Verkehrswegeplanung auf Bundesebene.

- § 1 Abs. 1a S. 1 Nr. 3 UmwRG: Die (teilweise) Zulassung eines Vorhabens durch Verwaltungsakt oder durch öffentlich-rechtlichen Vertrag mit dem Projektträger, zum Beispiel städtebauliche Verträge. Erforderlich ist, dass die Zulassung unter Anwendung umweltbezogener Rechtsvorschriften des Bundesrechts, Landesrechts oder unmittelbarer EU-Rechtsakte erfolgt.

⁷² BVerwG, Urteil vom 26. Januar 2023 – 10 CN 1/23 –, Rn. 26 mit der Begründung, dass Art. 11 Abs. 1 des Protokolls „Naturschutz und Landschaftspflege“ zur Alpenkonvention eine umweltbezogene Rechtsvorschrift des nationalen Rechts darstellt und der Durchführung des Unionsrechts dient.

⁷³ BVerwG, Urteil vom 28. September 2023 – 4 C 6/21 –, Rn. 23 f.: gestützt wird diese Möglichkeit auf § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 und S. 2 UmwRG a. F. Von den Zielen der Raumordnung kann abgewichen werden (Zielabweichung), wenn die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden.

⁷⁴ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 30. November 2023 – 11 A 1/23 –, Rn. 47 ff.

Beispiele:

- Bescheid (Verwaltungsakt) auf Grundlage einer Baumschutzsatzung oder Baumschutzverordnung, der das Fällen und Kappen von geschützten Bäumen erlaubt⁷⁵
- Zulassung sonstiger Flugplätze (nicht: Flugplätze mit beschränktem Bauschutzbereich, § 8 Abs. 1 S. 1 LuftVG), die nach § 6 LuftVG abschließend zugelassen werden
- Erteilung einer naturschutzrechtlichen Befreiung nach § 67 BNatSchG zur Durchführung eines Vorhabens⁷⁶
- Verlängerungsentscheidung gemäß § 18 Abs. 3 BImSchG⁷⁷
- Verbindlichkeitserklärung eines Sanierungsplans nach § 13 Abs. 6 Satz 1 BBodSchG⁷⁸
- Rechtsverordnung über die Veränderung von Jagdzeiten⁷⁹
- Artenschutzrechtliche Ausnahmereverordnungen nach § 45 Abs. 7 BNatSchG⁸⁰

- § 1 Abs. 1a S. 1 Nr. 4 UmwRG: Entscheidungen nach § 63 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 und Abs. 2 Nr. 4a bis 7 BNatSchG sowie Entscheidungen nach § 63 Abs. 2 Nr. 8 BNatSchG, die nicht bereits Absatz 1 Satz 1 unterfallen. Wie zuvor nach § 64 Abs. 3 BNatSchG a.F. können die Länder Rechtsbehelfe von anerkannten Naturschutzvereinigungen auch in anderen Fällen zulassen, in denen nach § 63 Abs. 2 Nr. 8 BNatSchG eine Mitwirkung vorgesehen ist.

Durch die Neuregelung des UmwRG wird die naturschutzrechtliche Verbandsklage des § 64 BNatSchG a.F. in das UmwRG überführt. Der Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1a S. 1 Nr. 4 UmwRG ist weiterhin auf anerkannte Naturschutzvereinigungen im Sinne des § 63 BNatSchG beschränkt.⁸¹

Die Voraussetzungen eines Rechtsbehelfs einer anerkannten Naturschutzvereinigung wurden teilweise in das UmwRG übernommen. Insbesondere die Anforderung des § 64 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG a.F. hinsichtlich der vorigen Wahrnehmung der Beteiligungsrechte

⁷⁵ OVG Hamburg, Beschluss vom 27. Februar 2024 – 2 Bs 19/24 –, Rn. 38; a.A. Bunge, UmwRG, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 145.

⁷⁶ BVerwG, Urteil vom 8. November 2022 – 7 C 7/21 –, Rn. 17.

⁷⁷ BVerwG, Urteil vom 19. Dezember 2019 – 7 C 28/18 –, Rn. 13.

⁷⁸ BVerwG, Urteil vom 22. Juni 2023 – 10 C 4/23 –, Rn. 12.

⁷⁹ BVerwG, Urteil vom 7. November 2024 – 3 CN 2/23 –, Rn. 22 ff.: Bestimmungen des nationalen Rechts, die es der anerkannten Vereinigung verwehren, eine Rechtsverordnung anzufechten, die ohne unionsrechtlich möglicherweise gebotene FFH-Verträglichkeitsprüfung erlassen wurde, müssen unangewendet bleiben.

⁸⁰ BayVGh, Urteil vom 30. April 2024 – 14 N 23.1502 –, Rn. 40: Die Antragsbefugnis einer anerkannten Umweltvereinigung ergibt sich aus § 2 Abs. 1 i.V.m. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG a. F. in unionsrechtskonformer Auslegung unter Berücksichtigung von Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention (AK) und Art. 47 der EU-Grundrechte-Charta (GRCh), denn es geht um den unionsrechtlich determinierten Vollzug von Artenschutzrecht, wobei die §§ 44 ff. BNatSchG unter anderem Art. 12, 16 der FFH-Richtlinie in nationales Recht umsetzen.

⁸¹ BT-Drs. 21/4146, S. 28.

wurde nicht übernommen, da es sich um eine nach dem EuGH unzulässige Regelung zur materiellen Präklusion handelt.⁸²

- § 1 Abs. 1a S. 1 Nr. 5 UmwRG: Entscheidungen durch deutsche Behörden über Typenzulassungen, Bauart- und Baumusterzulassungen oder ähnliche Entscheidungen über die Zulassung von Produktgruppen unter Anwendung umweltbezogener Rechtsvorschriften des Bundesrechts, des Landesrechts oder unmittelbar geltender Rechtsakte der Europäischen Union.⁸³
- § 1 Abs. 1a S. 1 Nr. 5a – Nr. 5g UmwRG:
 - Nr. 5a: Entscheidungen nach Art. 5 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 1 und 6 der Verordnung (EU) 2020/741. Dies betrifft Entscheidungen zur Durchsetzung der Pflicht zur Aufstellung von Risikomanagementplänen und Entscheidungen über Genehmigungen der Erzeugung von und der Versorgung mit aufbereitetem Wasser für die landwirtschaftliche Bewässerung.
 - Nr. 5b: Entscheidungen nach Art. 7 Abs. 3, Art. 9 Abs. 1 und 9 und Art. 14 Abs. 1 der Verordnung (EU) 1257/2013. Dies betrifft Entscheidungen über die Zulassung eines Schiffsrecyclingplans, Entscheidungen über die Erstellung einer Inventar- oder Recyclingbescheinigung, und Entscheidungen über die Zulassung einer Abwrackeinrichtung.
 - Nr. 5c: Verwaltungsakte über Überwachungs- oder Aufsichtsmaßnahmen nach der Zweiten Verordnung zur Novellierung der Trinkwasserverordnung vom 20. Juni 2023 oder nach der Trinkwassereinzugsgebieteverordnung vom 4. Dezember 2023.
 - Nr. 5d: Verwaltungsakte über Überwachungs- oder Aufsichtsmaßnahmen nach § 47 Abs. 1 S. 1 und 2 KrWG, in Verbindung mit der Einwegkunststoffverbotsverordnung vom 20. Januar 2021 oder der Einwegkunststoffkennzeichnungsverordnung vom 24. Juni 2021.
 - Nr. 5e: Verwaltungsakte über Überwachungs- oder Aufsichtsmaßnahmen zur Durchführung der Verordnung (EU) 2024/573. Dies umfasst bspw. Anordnungen deutscher Behörden zur Kennzeichnung eines Erzeugnisses entsprechend den Anforderungen des Art. 12 der Verordnung 2024/573 oder die behördliche Untersagung der Bereitstellung eines Erzeugnisses auf dem Markt der Europäischen Union auf Grundlage von § 8 des Marktüberwachungsgesetzes in Verbindung mit Art. 16 Abs. 3 der Marktüberwachungsverordnung (EU) 2019/1020, das unter Verstoß gegen Art. 19 Abs. 1 der Verordnung 2024/573 in Verkehr gebracht wurde.

⁸² BT-Drs. 21/4146, S. 29 mit Verwies auf EuGH, Urteil vom 15. Oktober 2015, Rs. C-137/14, Kommission gegen Deutschland; EuGH, Urteil vom 20. Dezember 2017, Rs. C-664/15, „Protect“; EuGH, Urteil vom 14. Januar 2021, Rs. C-826/18, „Stichting Varkens in Nood“.

⁸³ EuGH, Urteil vom 8. November 2022, Rs. C-873/19: Der EuGH entschied, dass eine anerkannte Umweltvereinigung dazu berechtigt sein muss, eine Verwaltungsentscheidung des Kraftfahrtbundesamts, mit der eine EG-Typgenehmigung für Fahrzeuge erteilt oder geändert wird, die möglicherweise gegen Art. 5 Abs. 2 der Verordnung Nr. 715/2007 verstößt, vor einem innerstaatlichen Gericht anzufechten.

- Nr. 5f: Verwaltungsakte über Überwachungs- oder Aufsichtsmaßnahmen zur Durchführung der Verordnung (EU) 2024/590. Dies umfasst bspw. die behördliche Untersagung der Bereitstellung eines Erzeugnisses auf dem Markt der Europäischen Union, das unter Verstoß gegen Art. 5 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2024/590 in Verkehr gebracht wurde (§ 8 des Marktüberwachungsgesetzes in Verbindung mit Artikel 16 Absatz 3 der Marktüberwachungsverordnung (EU) 2019/1020).
- Nr. 5g: Entscheidungen nach den Artikeln 31 und 32 der Verordnung (EU) 2023/1115. Dies betrifft behördliche Entscheidungen zum Umgang von Marktteilnehmenden und Handelnden mit entwaldungsfreien Produkten.
- § 1 Abs. 1a S. 1 Nr. 6 UmwRG: Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsakte über Aufsichts- oder Überwachungsmaßnahmen.

Allerdings sind nur Überwachungs- oder Aufsichtsmaßnahmen zur Umsetzung oder Durchführung von einer Entscheidung nach § 1 Abs. 1 S. 1 und § 1 Abs. 1a S. 1 UmwRG umfasst, die der Einhaltung umweltbezogener Rechtsvorschriften dienen.

Beispiele:

- Erlass einer Entscheidung nach § 16 Abs. 3 S. 1 SeeAnlV⁸⁴ (heute: § 14 Abs. 3 SeeAnlG)
- Behördliches Einschreiten gegen ein ohne die erforderliche Zulassungsentscheidung errichtetes und betriebenes Vorhaben, hier auf Grundlage von § 3 Abs. 2 BNatSchG i.V.m. dem Sächsischen Naturschutzgesetz gegen ein ohne Planfeststellungsverfahren und UVP durchgeführtes Projekt (Radwegbau im FFH-Gebiet)⁸⁵
- Anordnung gewässeraufsichtlicher Maßnahmen, die auf eine Erhaltung bzw. Wiederherstellung der wasserwirtschaftlichen Anlage in dem erlaubten Zustand gerichtet ist⁸⁶
- Nachträgliche WEA-Abschaltanordnung nach § 3 Abs. 2 BNatSchG⁸⁷
- Nachträgliche Anordnung nach § 17 Abs. 1 BImSchG⁸⁸

Eine Einschränkung der Rechtsschutzmöglichkeiten erfolgt durch § 1 Abs. 1 S. 3 Nr. 3 UmwRG für mehrstufige Planungs- und Entscheidungsprozesse, wonach Rechtsbehelfe erst gegen die abschließenden Entscheidungen über die Zulassung konkreter Vorhaben eingelegt werden können (Bsp.: § 15 Abs. 3 S. 2 NABEG bzgl. Bundesfachplanung, § 6 Abs. 9 Satz 1 WindSeeG bzgl. Flächenentwicklungsplan). Ebenso können gemäß § 47 Abs. 4 UVPg Linienbestimmungen nach § 16 Abs. 1 FStrG und Linienbestimmungen nach § 13 Abs. 1 WaStrG nur im Rahmen

⁸⁴ BVerwG, Urt. v. 29.04.2021 – 4 C 2/19 –, Rn. 19.

⁸⁵ BVerwG, Urt. v. 01.06.2017 – 9 C 2/16 –, Rn. 14.

⁸⁶ BayVGh, Beschl. v. 27.03.2024 – 8 ZB 24.172 –, Rn. 15 in Bezug auf Art. 37 S. 1 BayWG.

⁸⁷ NdsOVG, Beschl. v. 10.04.2024 – 12 MS 86/23 –, Rn. 96.

⁸⁸ NdsOVG, Urt. v. 18.05.2020 – 12 LB 113/19 –, Rn. 78.

eines Rechtsbehelfsverfahrens gegen die nachfolgende Zulassungsentscheidung überprüft werden. Gleiches gilt für andere Rechtsvorschriften des Bundes, die eine selbstständige gerichtliche Überprüfbarkeit ausschließen.

b. Zulässigkeit und Begründetheit eines Rechtsbehelfs

Die Anforderungen an die Zulässigkeit und Begründetheit eines Rechtsbehelfs (und damit an dessen Erfolg) richten sich danach, welche Art von Entscheidung im Sinne des § 1 Abs. 1 S. 1 und Abs. 1a S. 1 UmwRG angegriffen wird (oder betreffend welcher ein entsprechendes Unterlassen gerügt wird).

Die Klagevoraussetzungen nach der VwGO

Wichtig ist dabei, dass alle Voraussetzungen nach der VwGO, die allgemein für Rechtsbehelfe in Deutschland gelten (zum Beispiel Klagefristen, formelle Anforderungen wie Anwaltszwang usw.), auch für Klagen von anerkannten Umwelt- und Naturschutzvereinigungen gelten. Insofern sind die Voraussetzungen des UmwRG als zusätzliche Anforderungen anzusehen.

Aufschiebende Wirkung von Rechtsbehelfen

Grundsätzlich haben Widerspruch und Anfechtungsklage aufschiebende Wirkung, d.h. ein Verwaltungsakt darf so lange nicht vollzogen werden, wie ein Widerspruch erhoben oder eine Anfechtungsklage gegen ihn rechtshängig (ab Erhebung der Klage) ist.

Dies ändert sich nun mit dem neuen § 7 Abs. 6 UmwRG. Hiernach haben Widerspruch und Anfechtungsklage, die gegen Entscheidungen über Projekte nach § 1 Abs. 1 und Abs. 1a UmwRG eingelegt werden, keine aufschiebende Wirkung. Während der ursprüngliche Gesetzesentwurf der Bundesregierung diese Wirkung noch auf Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Entscheidungen über Infrastrukturprojekte beschränkte, sieht die beschlossene Gesetzesänderung diese Wirkung für *alle* Projekte nach § 1 Abs. 1 und Abs. 1a UmwRG vor. Nur beispielhaft („insbesondere“) werden Projekte der Verkehrs-, Energie- und Telekommunikationsinfrastruktur sowie Maßnahmen, die dem Klimaschutz, der Klimaanpassung oder der Ernährungssicherheit, ausgenommen Tierhaltungsanlagen, dienen, genannt. Dies hat zur Folge, dass die Einlegung des Rechtsbehelfs gegen ein Projekt im Sinne des § 1 Abs. 1 und Abs. 1a UmwRG dessen Vollzug nicht verhindert.

Soll der Vollzug eines Projekts verhindert werden, bedarf es eines sog. Eilantrags, konkret: Es bedarf eines Antrags auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung (§ 80 Abs. 5 S. 1 1. Alt. VwGO).

Für die Zulässigkeit aller Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 und Abs. 1a UmwRG oder deren Unterlassen gilt nach § 2 Abs. 1 – 3 UmwRG:

- Ein Rechtsbehelf kann durch eine nach § 3 UmwRG anerkannte Vereinigung, oder – unter den Voraussetzungen des § 2 Abs. 2 UmwRG – durch eine nicht anerkannte Vereinigung eingelegt werden. Die anerkannte Vereinigung muss keine Verletzung eigener Rechte geltend machen.
- Die Einlegung eines Rechtsbehelfs erfolgt nach Maßgabe der VwGO. Ggf. gelten besondere Fristen für die Erhebung eines Rechtsbehelfs; siehe zu den Fristen auch § 2 Abs. 3 UmwRG.
- Die anerkannte Vereinigung muss geltend machen, dass die Entscheidung oder deren Unterlassen Rechtsvorschriften widerspricht, die für die Entscheidung von Bedeutung sein können, und dass sie durch die Entscheidung oder deren Unterlassen in ihrem (satzungsgemäßen) Aufgabenbereich der Förderung der Ziele des Umwelt- bzw. Naturschutzes berührt ist.

Für Rechtsbehelfe gegen bestimmte Entscheidungen werden weitere Anforderungen an die Zulässigkeit gestellt. Diese ergeben sich aus § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 lit. a und lit. b und S. 2 UmwRG:

- Für die Zulässigkeit eines Rechtsbehelfs im Falle eines Verfahrens nach § 1 Abs. 1 S. 1 UmwRG ist erforderlich, dass die anerkannte Vereinigung zur Beteiligung berechtigt war.
- Für die Zulässigkeit eines Rechtsbehelfs im Falle eines Verfahrens nach § 1 Abs. 1a S. 1 Nr. 2 lit. a und lit. b UmwRG ist erforderlich, dass die anerkannte Vereinigung mit einem Beteiligungsverfahren, das die Mindestvoraussetzungen des § 42 UVPG erfüllt, zur Beteiligung berechtigt war, und sich hierbei in der Sache gemäß den geltenden Rechtsvorschriften geäußert hat oder ihr entgegen den geltenden Rechtsvorschriften keine Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden ist.
- Bei einem Rechtsbehelf gegen eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1a S. 1 UmwRG oder deren Unterlassen ist weiterhin erforderlich, dass die anerkannte Vereinigung die Verletzung umweltbezogener Rechtsvorschriften geltend macht.

Umweltbezogene Rechtsvorschriften im Sinne des UmwRG sind nach § 1 Abs. 4 S. 1 UmwRG Bestimmungen, die sich zum Schutz von Mensch und Umwelt auf (1.) den Zustand von Umweltbestandteilen im Sinne von § 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG oder (2.) Faktoren im Sinne von § 2 Abs. 3 Nr. 2 UIG beziehen. Neu eingefügt wurde § 1 Abs. 4 S. 2 UmwRG: Verweist eine umweltbezogene Rechtsvorschrift in diesem Sinne auf eine weitere Bestimmung, so handelt es sich bei dieser nur dann um eine umweltbezogene Rechtsvorschrift, wenn sie ihrerseits die Voraussetzungen des § 1 Abs. 4 S. 1 UmwRG erfüllt. Der Gesetzesbegründung kann entnommen werden, dass mit der Einführung des § 1 Abs. 4 S. 2 UmwRG keine Änderung der Definition verbunden ist; es handele sich um eine klarstellende Regelung in Ergänzung der Definition.⁸⁹ Ob mit dieser Ergänzung eine Änderung der bislang von den Gerichten zugrunde gelegten weiten Auslegung einhergeht, bleibt abzuwarten. Bislang ist ausreichend gewesen, wenn die infrage stehenden Vorschriften *auch* dem Schutz der Umwelt dienen.⁹⁰ Somit sind

⁸⁹ BT-Drs, 21/6692, S. 33.

⁹⁰ Guckelberger, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 4. Aufl. 2024, Nach § 64 Rn. 27.

nicht nur Rechtsvorschriften, in deren Überschrift oder Text explizit das Wort „Umwelt“ verwendet wird, umweltbezogene Rechtsvorschriften. Ausschlaggebend ist vielmehr, ob die Rechtsvorschrift in irgendeiner Weise einen Bezug zu den Umweltbestandteilen oder Faktoren i.S.d. § 2 Abs. 3 UIG aufweist. Rechtsvorschriften können sowohl solche in förmlichen Gesetzen als auch in Rechtsverordnungen und Satzungen sein.⁹¹ Der Begriff der umweltbezogenen Rechtsvorschrift umfasst auch die Inhalte, die bisher Gegenstand der rügefähigen Inhalte des § 64 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG waren.⁹²

Auch bezüglich der Begründetheit eines Rechtsbehelfs werden nach § 2 Abs. 4 UmwRG für bestimmte Entscheidungen besondere Anforderungen normiert.

Wichtig im Zusammenhang mit Rechtsbehelfen nach dem UmwRG ist insbesondere die Klagebegründungsfrist des § 6 UmwRG, bei der es sich um eine sogenannte innerprozessuale Präklusion handelt, die der Verfahrensbeschleunigung dient. Grundsätzlich gilt hiernach, dass eine anerkannte Umwelt- oder Naturschutzvereinigung innerhalb von zehn Wochen ab Klageerhebung die zur Begründung der Klage dienenden Tatsachen und Beweismittel anzugeben hat. Die Klagebegründungsfrist gilt nach § 6 Abs. 3 Nr. 2 UmwRG ausdrücklich auch bei Normenkontrollanträgen i.S.v. § 47 VwGO.

Zwar findet die Fristenregelung gem. § 6 Abs. 1 UmwRG grundsätzlich keine Anwendung auf Anträge im vorläufigen Rechtsschutz.⁹³ (Begründungs-)Fristen für Anträge im vorläufigen Rechtsschutz können sich jedoch aus den Fachgesetzen ergeben. In einigen Fachgesetzen ist bspw. geregelt, dass ein Eilantrag innerhalb eines Monats eingereicht und begründet werden muss.

An die Klagebegründung werden hinsichtlich des Vortrags hohe Anforderungen gestellt. Zwar sind nach dem Wortlaut keine rechtlichen Ausführungen, sondern Ausführungen zu Tatsachen zu machen, durch die für das Gericht und die übrigen Beteiligten klar und unverwechselbar feststeht, unter welchen tatsächlichen Gesichtspunkten eine behördliche Entscheidung angegriffen wird. Jedoch gelingt dies in der Regel nur, wenn der entscheidungserhebliche Sachverhalt geschildert wird, was wiederum nur möglich ist, wenn die grundlegenden rechtlichen Regelungen genannt, die Anforderungen an die Auslegung aufgeführt und der Sachverhalt sodann rechtlich eingeordnet wird. Insbesondere, wenn Anwaltszwang vor den Obergerichten besteht, gelten strenge Anforderungen. Dem Gericht steht bezüglich der Länge und/oder Verlängerung der Frist kein Ermessen zu, da die zehnwöchige Frist vom Gesetzgeber pauschal und verbindlich vorgegeben ist. Verstreicht die Frist, kann das Gericht verspätete tatsächliche Ausführungen kraft Gesetzes nicht mehr beachten; auch insofern steht dem Gericht kein Ermessen zu. Zu beachten ist auch, dass weder eine Belehrung über die Folgen des verspäteten tatsächlichen Vorbringens durch das Gericht erfolgen noch eine Verzögerung

⁹¹ Guckelberger, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 4. Aufl. 2024, Nach § 64 Rn. 28.

⁹² BT-Drs. 21/4146, S. 29.

⁹³ Bunge, UmwRG, 2. Aufl. 2019, § 6 Rn. 17.

der Erledigung des Rechtsstreits durch das verspätete tatsächliche Vorbringen drohen muss.⁹⁴ Verspätet vorgebrachte tatsächliche Ausführungen können nur ausnahmsweise berücksichtigt werden, § 6 Abs. 1 S. 2 – 5 UmwRG. Dies ist bspw. möglich, wenn das Gericht den Sachverhalt auch ohne Mitwirkung der klagenden Partei mit geringem Aufwand ermitteln kann, oder wenn die Verspätung von der klagenden Partei genügend entschuldigt wird.⁹⁵ Der Entschuldigungsgrund ist auf Verlangen des Gerichts glaubhaft zu machen. Auch wenn die klagende Partei in dem Verfahren, in dem die angefochtene Entscheidung ergangen ist, keine Möglichkeit der Beteiligung hatte, kann die Frist durch das Gericht auf Antrag verlängert werden. Wird die Einlegung eines Rechtsbehelfs gegen eine Entscheidung beabsichtigt, muss dieser bereits fachlich und rechtlich gut vorbereitet sein; insbesondere auch, weil innerverbandliche Abstimmungsprozesse zu erfolgen haben.

Auch für die anderen Beteiligten eines gerichtlichen Verfahrens gilt nach § 6 Abs. 2 UmwRG eine Äußerungsfrist; dies umfasst insbesondere eine Klageerwiderung der beklagten Partei. Auch diese Frist dient der Verfahrensbeschleunigung. Sie soll angemessen sein und durch das Gericht mit der Zustellung der Klagebegründung gesetzt werden. Eine Verlängerung der Frist ist auf Antrag möglich. Die Gerichte konnten auch vor Änderung des UmwRG eine Frist zur Klageerwiderung setzen; das ausdrückliche Festsetzen im UmwRG soll der Erwartungshaltung des Gesetzgebers Ausdruck verleihen, dass sie „Beschleunigungspotential“ haben kann und die Frist soll darauf hinwirken, dass die Behörden der Erstellung der Klageerwiderung intern „Priorität einräumen“. ⁹⁶ Hinsichtlich der Länge der Frist führt der Gesetzgeber aus: „Die Länge der Klageerwiderungsfrist kann sich in geeigneten Fällen an der Klagebegründungsfrist orientieren. Diese Frist oder im Einzelfall sogar eine kürzere Frist kann zumutbar und ausreichend sein, denn die Behörden und die Beigeladenen kennen die angegriffene Entscheidung genau und haben sich in vielen Fällen bereits im Verwaltungsverfahren mit den vor Gericht geltend gemachten Einwänden auseinandergesetzt. Im Einzelfall kann aber auch eine längere Frist angemessen sein.“⁹⁷

⁹⁴ Franzius, in: Schink/Reidt/Mitschang, UVP/G/UmwRG, 2. Aufl. 2023, UmwRG § 6 Rn. 2.

⁹⁵ Auch wenn die Verweisung auf § 87b Abs. 3 S. 1 Nr. 2 VwGO in der neuen Fassung des UmwRG entfällt, soll der Maßstab des § 87b Abs. 3 S. 1 Nr. 2 VwGO auch zukünftig beibehalten werden, so BT-Drs. 21/4146, S. 38; An den Ausnahmetatbestand der „genügenden Entschuldigung“ sind strenge Anforderungen zu stellen. Ein pauschaler Verweis auf die Komplexität des Verfahrens genügt nicht. Vielmehr müssen atypische Besonderheiten des Einzelfalls geltend gemacht werden (BayVGh, Urt. v. 01.12.2022 – 8 A 21.40033–, Rn. 37). Daran fehlt es, wenn diejenige Sorgfalt außer Acht gelassen wird, die für eine*n gewissenhafte*n Prozessführende*n, der*die seine*ihre Rechte und Pflichten sachgemäß wahrnimmt, geboten ist und die ihm*ihr nach den Umständen des Einzelfalls zugemutet werden kann. Grundsätzlich stellen der Verweis auf Urlaub, Arbeitsüberlastung und Krankheit des*der Prozessbevollmächtigten keine genügende Entschuldigung dar (BayVGh, Gerichtsbescheid v. 12.09.2024 – 22 A 24.40007–, Rn. 14). Bejaht wurde die genügende Entschuldigung bspw. in einem Fall, in dem sich die gefestigte Rechtsprechung des BVerwG, an der sich der klägerische Vortrag orientierte, nach Ablauf der Klagebegründungsfrist geändert hat (BVerwG, Beschl. v. 06.03.2026 – 7 B 11.25 –, Rn. 10f.).

⁹⁶ BT-Drs. 21/4146, S. 38.

⁹⁷ BT-Drs. 21/4146, S. 38.

Besondere Bestimmungen über das Vorbringen im Rechtsbehelfsverfahren gegen bestimmte Entscheidungen des § 1 Abs. 1 S. 1 und Abs. 1a S. 1 UmwRG ergeben sich aus § 7 UmwRG. Dies beinhaltet auch die materielle Präklusion des § 7 Abs. 3 UmwRG, wonach eine Vereinigung im Rechtsbehelfsverfahren mit allen Einwendungen ausgeschlossen ist, die sie nicht oder nicht rechtzeitig im Verwaltungsverfahren geltend gemacht hat, aber hätte machen können. Voraussetzung ist zum einen, dass es sich um ein Verfahren nach § 1 Abs. 1a S. 1 Nr. 2 lit. a und lit. b UmwRG handelt, also um ein Verfahren zur Annahme von Plänen und Programmen i.S.v. § 2 Abs. 7 UVPg und i.S.d. Landesrechts, für die eine SUP-Pflicht besteht oder umweltbezogene Rechtsvorschriften anzuwenden sind (s.o.). Zum anderen ist erforderlich, dass es sich um ein Beteiligungsverfahren gehandelt hat, das die Mindestvoraussetzungen des § 42 UVPg erfüllt. Die Vorschrift findet keine Anwendung für das Verfahren zur Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Bebauungsplänen nach § 10 BauGB. Ob diese Regelung vor dem Hintergrund des Unions- und Völkerrechts, insbesondere der EU-Grundrechte-Charta und der Aarhus-Konvention, rechtmäßig ist, ist höchst umstritten. Jedenfalls seit dem Urteil des EuGH vom 14.01.2021 (Rs. C-826/18)⁹⁸ ist klar, dass eine Präklusionsvorschrift – und die damit einhergehende Beschneidung der Rechte – wenn überhaupt nur in begründeten Ausnahmefällen möglich ist.⁹⁹

Neben der ausdrücklich geregelten Präklusionsvorschrift in § 7 Abs. 3 UmwRG ergibt sich eine präklusionsähnliche Wirkung aus der neuen Missbrauchsregelung in § 5 UmwRG – insofern wird teilweise auch von einer Präklusion „durch die Hintertür“¹⁰⁰ geredet. Bislang war eine Vereinigung nach § 5 UmwRG mit Einwendungen ausgeschlossen, die sie erstmals im Rechtsbehelfsverfahren erhebt, wenn die erstmalige Geltendmachung im Rechtsbehelfsverfahren missbräuchlich oder unredlich¹⁰¹ ist. Wann diese Voraussetzungen vorliegen, wurde zuletzt durch die Gerichte konkretisiert. Nunmehr nimmt der Gesetzgeber eigens eine Konkretisierung vor. Die erstmalige Geltendmachung ist „insbesondere“ dann missbräuchlich, wenn dem*der Rechtsbehelfsführer*in die Einwendung bereits im Verwaltungsverfahren bekannt war und er*sie sie bewusst und in vorwerfbarer Weise erst im Rechtsbehelfsverfahren geltend macht, oder der*die Rechtsbehelfsführer*in die Möglichkeit der Teilnahme an einem ordnungsgemäßen Beteiligungsverfahren nicht genutzt hat und deshalb die Einwendung erstmalig im Rechtsbehelfsverfahren geltend macht. Der Gesetzgeber führt in seiner Begründung selbst aus, dass – vor dem Hintergrund des Urteils des EuGH vom 15. Oktober 2015 (Rs. C-137/14 – Kommission gegen Deutschland) –

⁹⁸ Siehe auch schon EuGH, Urteil vom 15. Oktober 2015 – Rs. C-137/14 bzgl. § 2 Abs. 3 UmwRG.

⁹⁹ Siehe hierzu bspw. Zschesche/Franke, EuGH bestätigt weitreichende Unzulässigkeit einer materiellen Präklusion in umweltrelevanten Zulassungsverfahren, UfU/DNR, 16.02.2021, abrufbar unter: https://www.dnr.de/sites/default/files/Publikationen/Steckbriefe_Factsheets/2021-02-UfU-Paper-EuGH-Urteil-zur-materiellen-Praeklusion.pdf - danach lässt der EuGH betreffend SUP-pflichtiger Pläne und Programme i.S.d. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG a. F. aber ausdrücklich offen, ob eine Präklusion in Bezug auf einzelne Einwendungen zulässig sein kann.

¹⁰⁰ GLI, Gemeinsame Stellungnahme zum Referentenentwurf des BMUKN zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes, 11.08.2025, S. 14, abrufbar unter: <https://greenlegal.eu/publikation/gemeinsame-stellungnahme-zum-umwrg-2025/>.

¹⁰¹ Das Merkmal der Unredlichkeit hat der Gesetzgeber mit der Novellierung gestrichen.

unionsrechtlich kein Spielraum für eine erweiternde Konkretisierung des Missbrauchstatbestands bestehe. Eine vorsichtige Konkretisierung im Normtext könne dennoch die Konturierung der Norm durch die Rechtsprechung unterstützen.¹⁰² Ob man bei dem neuen Gesetzestext jedoch von einer „vorsichtigen Konkretisierung“ sprechen kann, ist höchst fragwürdig.

2. Rechtsbehelfe nach dem NatSchG BW

Zwar besteht **nach § 50 NatSchG BW** die landesrechtliche Möglichkeit Rechtsbehelfe einzulegen. Diese Möglichkeit ist auch nach der Übernahme der naturschutzrechtlichen Verbandsklage in das UmwRG weiter vorgesehen, s. § 1 Abs. 1a S. 1 Nr. 4 UmwRG. Hiernach kann eine anerkannte Naturschutzvereinigung auch in den in § 49 Abs. 1 NatSchG BW genannten Fällen, in denen eine Mitwirkung vorgesehen ist, einen Rechtsbehelf einlegen, soweit es sich um Verfahren zur Ausführung landesrechtlicher Vorschriften handelt. Dies umfasst die folgenden Fälle:

- Nr. 1: vor der Erteilung von Befreiungen von Geboten und Verboten in Landschaftsschutzgebieten und bei flächenhaften Naturdenkmälern, wenn das Vorhaben zu Eingriffen von besonderer Tragweite oder zu einer schwerwiegenden Beeinträchtigung überörtlicher Interessen der Erholung suchenden Bevölkerung führen kann,
- Nr. 2: bei der Verträglichkeitsprüfung nach § 34 Abs. 1 S. 1 BNatSchG und der Entscheidung nach § 34 Abs. 3 und 4 BNatSchG über die abweichende Zulassung und Durchführung eines Projekts in einem Natura 2000-Gebiet,
- Nr. 3: bei Waldumwandlungen in Fällen von mehr als fünf Hektar,
- Nr. 4: vor der Erteilung von Bewilligungen und gehobenen Erlaubnissen nach §§ 11 und 15 WHG
 - a) für das Entnehmen, Zutagefördern oder Ableiten von Grundwasser oder für dessen Einleitung in Gewässer, sofern eine Menge von 100 000 m³ pro Jahr überschritten wird oder wenn das Vorhaben zu einem Eingriff gemäß § 15 BNatSchG führt,
 - b) für das Entnehmen und Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern sowie für dessen Einleitung in Gewässer, sofern nachteilige Auswirkungen auf die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts, den guten ökologischen Zustand oder das gute ökologische Potenzial, insbesondere auf grundwasserabhängige Ökosysteme, nicht auszuschließen sind,
 - c) für das Einleiten und Einbringen von Abwasser aus Abwasserbehandlungsanlagen in ein Fließgewässer,
- Nr. 5: bei Plangenehmigungen gemäß § 63 Abs. 2 Nr. 7 BNatSchG, sofern mit dem Vorhaben ein Eingriff erfolgt, auch soweit keine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen ist,

¹⁰² BT-Drs. 21/4146, S. 37.

- Nr. 6: bei Eingriffen in unzerschnittene Landschaftsräume nach § 20, soweit kein Mitwirkungsrecht nach diesem Gesetz oder dem Bundesnaturschutzgesetz besteht,
- Nr. 7: vor der Erteilung von Befreiungen von den Verboten des § 30 Abs. 2 BNatSchG zum Schutz der dort und in § 33 dieses Gesetzes gesetzlich geschützten Biotop und
- Nr. 8: bei der Verträglichkeitsprüfung nach § 35 Abs. 4 und bei Ausnahmen vom Verbot des § 35 Abs. 2 S. 1 nach § 35 Abs. 2 S. 2.

Allerdings dürfte es sich auch bei diesen behördlichen Entscheidungen um Klagegegenstände handeln, die bereits im UmwRG aufgeführt sind.

Herausgegeben von:

Landesnatschutzverband Baden-Württemberg e.V.
Olgastraße 19
70182 Stuttgart

+49711248955-20
info@lnv-bw.de
www.lnv-bw.de

In Kooperation mit:

Informationsdienst Umweltrecht e.V. (IDUR)

Kaiserstraße 68
60329 Frankfurt am Main
Kontakt:
+49 69 25 24 77
info@idur.de
www.idur.de

Koordination und Redaktion:

Dr. Gerhard Bronner, Dr. Anke Trube, Dr. Maike Petersen

Autorin:

Lena Gaus, LL.M.

Copyright: LNV, August 2026

