

§ 16 Gewährt § 4 Abs. 3 i.V.m. Abs. 1 UmwRG ein mit dem Aufhebungsanspruch korrespondierendes Klage-recht zugunsten von Individualklägern?

Daniel Drescher

Das Immissionsschutzrecht erfreut sich in verwaltungsrechtlichen Fallübungen besonderer Beliebtheit.¹ Dies hat vor allem zwei Gründe. Zum einen lässt es sich infolge der in §13 BImSchG angeordneten Konzentrationswirkung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung leicht mit anderen Gebieten des besonderen Verwaltungsrechts verknüpfen. Zum anderen erfordert die Beurteilung eines differenzierten Verwaltungsverfahrens unter Berücksichtigung einer Fülle relevanter Normen aus unterschiedlichen Gesetzen und Verordnungen genaues juristisches Arbeiten. Auf dieser Grundlage bot es sich an, das Immissionsschutzrecht als Thema der Hausarbeit der im Wintersemester 2019/20 von Prof. Dr. Hanno Kube, LL.M. (Cornell) ausgerichteten Übung im Öffentlichen Recht für Fortgeschrittene zu prüfen.

Gegenstand der Hausarbeit war die Prüfung der Erfolgsaussichten des Antrags einer Gemeinde auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihres Widerspruchs gegen die immissionsschutzrechtliche Genehmigung einer gemäß § 4 Abs. 1 S. 1, 3 BImSchG i.V.m. Anlage 1 zur 4. BImSchV Zif. 8.6.3.1. genehmigungsbedürftigen Anlage im angrenzenden Außenbereich der Nachbargemeinde. Hinsichtlich der Folgen von Verfahrensfehlern war gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 2 UmwRG i.V.m. Anhang 1 der 4. BImSchV Zif. 8.6.3.1 Spalte c auf § 4 UmwRG abzustellen. Nachfolgend soll ein im Anwendungsbereich von § 4 UmwRG relevanter Problemkreis näher beleuchtet werden.

¹ S. etwa A. Edenharter, JuS 2018, 456; T. Preuß, JA 2013, 42; J. Kerkmann, JA 2014, 600; W. Erbguth/J. Goldbecher, JuS 2008, 992; F. Koehl, JuS 2004, 234; S. Rademacher/N. Janz, JuS 2002, 58.

I. Problembefund

§ 4 Abs. 1 UmwRG gewährt einen Aufhebungsanspruch, wenn einer der in § 4 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 UmwRG genannten Verfahrensfehler vorliegt. In Verbindung mit Abs. 3 erhält auch der Individualkläger einen solchen Anspruch. Er ist damit zum einen von der Wirkung des § 46 VwVfG und zum anderen vom in § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO angeordneten Rechtswidrigkeitszusammenhang befreit.² Fraglich ist aber, ob § 4 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 S.1 Nr. 1 UmwRG dem Individualkläger neben dem materiellrechtlichen Aufhebungsanspruch auch eine Rechtsbehelfsbefugnis unabhängig von der möglichen Verletzung eines subjektiven Rechts vermittelt.

Ursprung des Problems ist die Erweiterung des Anwendungsbereichs der Abs. 1 bis 2 des § 4 UmwRG in § 4 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 UmwRG auf Rechtsbehelfe von natürlichen und juristischen Personen i.S.d. § 61 Nr. 1 VwGO. Der in § 4 Abs. 1 UmwRG normierte Aufhebungsanspruch, betrifft zunächst die Begründetheit des eingelegten Rechtsbehelfs.³ Im Rahmen der Zulässigkeit kommt es für Verbände gemäß § 2 Abs. 1 UmwRG nicht auf die Möglichkeit der Verletzung eines subjektiven Rechts an. Anderes gilt dagegen grundsätzlich für Individualkläger, bei denen die Rechtsbehelfsbefugnis gemäß § 42 Abs. 2 VwGO von der Möglichkeit einer Verletzung in einem eigenen subjektiven Recht abhängt. Ausgehend von dieser Ausrichtung des deutschen Verwaltungsprozessrechts fallen für Individualkläger Zugangsrecht, also die Möglichkeit der gerichtlichen Geltendmachung, und das Sanktionsrecht, das es erlaubt, die Sachentscheidung wegen eines Verfahrensfehlers aufzuheben, auseinander.⁴ Ob dieses Auseinanderfallen von Zugangsrecht und Sanktionsrecht auch für Individualkläger in § 4 Abs. 1 UmwRG durch § 4 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 UmwRG überwunden wird, ist daher zu klären.

II. Die Ausgangslage im nationalen Recht

Der deutsche Verwaltungsrechtsschutz ist auf den Schutz subjektiver öffentlicher Rechte ausgerichtet. Im Rahmen der Kontrolleröffnung geschieht eine erste Selektion durch § 42 Abs. 2 VwGO. Der Kontrollumfang

² J. Held, DÖV 2019, 121 (127).

³ C. Franzius, in: Schink/Reidt/Mitschang, UVPG/UmwRG, 2018, § 4 UmwRG Rn. 13.

⁴ S. Schlacke, in: Gärditz, VwGO mit Nebengesetzen, 2. Aufl. 2018, § 4 UmwRG Rn. 16.

wiederum wird durch den Rechtswidrigkeitszusammenhang – oder genauer Rechtsverletzungszusammenhang⁵ – begrenzt. Subjektiv öffentliches Recht meint eine dem Einzelnen normativ zuerkannte subjektive Rechtsmacht, von dem durch die Norm Verpflichteten ein Tun, Dulden oder Unterlassen verlangen zu dürfen.⁶ Solch eine subjektive Rechtsmacht kann dem Einzelnen zunächst ausdrücklich zugewiesen sein.⁷ Lässt sie sich nicht eindeutig der Norm entnehmen, ist auf der Grundlage der herrschenden Schutznormtheorie danach zu fragen, ob die Norm zumindest auch dem Schutz individueller Interessen dienen soll.⁸

Verfahrensvorschriften können ausgehend von der Schutznormtheorie drittschützend sein, wenn die die Verletzung einer Verfahrensvorschrift geltend gemacht wird, die dem Schutz eines eigenen betroffenen Belangs dient.⁹ Daher kann nach dem Bundesverwaltungsgericht eine Rechtsverletzung nur dann geltend gemacht werden, wenn sich der Verfahrensfehler auf eine materiell-rechtliche Position ausgewirkt haben könnte, also die konkrete Möglichkeit besteht, dass die angegriffene Sachentscheidung ohne den Verfahrensmangel anders ausgefallen wäre.¹⁰ Neben solchen Verfahrensvorschriften mit relativer Schutzwirkung können Verfahrensvorschriften auch eigenständige Schutzwirkung entfalten, so dass der Betroffene unabhängig von der Verletzung eines materiellen Rechts die Aufhebung der Entscheidung verlangen kann.¹¹

⁵ *J. Held*, DÖV 2019, 121 (127).

⁶ *K. Gärditz*, in: *Gärditz, VwGO mit Nebengesetzen*, 2. Aufl. 2018, § 42 VwGO Rn. 52; *A. Scherzberg*, in: *Ehlers/Pünder, Allg. Verwaltungsrecht*, 15. Aufl. 2016, § 12 Rn. 3; *J. Held*, DÖV 2019, 121 (122).

⁷ *J. Held*, DÖV 2019, 121 (122).

⁸ BVerwG, Urt. v. 10.04.2008, Az. 7 C 39/07, BVerwGE 131, 129, Rn. 19; *M. Happ*, in: *Eyermann, VwGO*, 15. Aufl. 2019, § 42 Rn. 89 m.w.N.

⁹ *J. Held*, DÖV 2019, 121 (122).

¹⁰ BVerwG, Urt. v. 24.11.2011, Az. 9 A 24/10, NuR 2013, 184, Rn. 14; Urt. v. 12.8.2009, Az. 9 A 64/07, BVerwGE 134, 308, Rn. 31; Urt. v. 8.6.1995, Az. 4 C 4/94, BVerwGE 98, 339 (362).

¹¹ *J. Held*, DÖV 2019, 121 (124), der als Beispiel hier das Erfordernis des Einvernehmens der Gemeinde bei der Erteilung einer Baugenehmigung gemäß § 36 BauGB anführt.

III. Lösungsansätze

Während in der Rechtsprechung Einigkeit darüber besteht,¹² dass für eine Klagebefugnis die mögliche Verletzung eines subjektiven Rechts gegeben sein muss, herrscht in der Literatur weiterhin Uneinigkeit darüber, ob § 4 Abs. 3 i.V.m. Abs. 1 UmwRG neben einem absoluten Aufhebungsanspruch auch ein absolutes Klagerecht vermittelt, also eine Klagebefugnis auch unabhängig von einer möglichen Betroffenheit in eigenen Rechten besteht.

1. Klagerecht aus § 4 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 S. 1 Nr. 1 UmwRG

Innerhalb des Lagers, das die Lösung in der Überwindung des Auseinanderfallens von Zugangs- und Sanktionsrecht sucht, ist jedoch vorgelagert zwischen verschiedenen dogmatischen Ansätzen zu differenzieren. Einerseits wird vertreten, § 4 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 S. 1 Nr. 1 UmwRG sei als absolutes Verfahrensrecht Sondervorschrift zu § 42 Abs. 2 VwGO, so dass eine Klagebefugnis auch für Individualkläger entbehrlich sei.¹³ Andererseits wird vertreten, durch § 4 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 S. 1 Nr. 1 UmwRG würden bestimmte Verfahrensrechte zu subjektiv-öffentlichen Rechten i.S.d. § 42 Abs. 2 VwGO.¹⁴ Zuletzt findet sich auch die Auffassung, subjektive Rechte ergäben sich originär aus dem Unionsrecht, ohne dass es auf § 4 UmwRG ankäme.¹⁵

¹² BVerwG, Beschl. v. 14.11.2018, Az. 4 B 12/18, BeckRS 2018, 32395 Rn. 4; OVG Münster, Urt. v. 4.9.2017, Az. 11 D 14/14.AK, BeckRS 2017, 128614 33 ff.; OVG Münster, Urt. v. 20.2.2018, Az. 8 B 838/17, BeckRS 2018, 3786 Rn. 31; BVerwG, Urt. v. 20.12.2011, Az. 9 A 30/10, UPR 2012, 267, Rn. 20-22; Beschl. v. 27.6.2013, Az. 4 B 37/12, BauR 2013, 2014, Rn. 10; Urt. v. 17.12.2013, Az. 4 A 1/13, BVerwGE 148, 353, Rn. 41; Urt. v. 22.10.2015, Az. 7 C 15/13, UPR 2016, 154, Rn. 23.

¹³ *M. Kment*, in: Hoppe/Beckmann/Kment, UVPG, 4. Aufl. 2012, § 4 UmwRG Rn. 21; *M. Ogorek*, NVwZ 2010, 401 (402 f.); wohl auch *M. Sauer*, ZUR 2014, 195 (200).

¹⁴ OVG Münster, Urt. v. 25.2.2015, Az. 8 A 959/10, BauR 2015, 1138, Rn. 53, 73 ff.; *C. Franzius*, in: Schink/Reidt/Mitschang, UVPG/UmwRG, 2018, § 4 UmwRG Rn. 3, 11 ff.; *S. Schlacke*, in: Gärditz, VwGO mit Nebengesetzen, 2. Aufl. 2018, § 4 UmwRG Rn. 16.

¹⁵ *M. Seibert*, NVwZ 2013, 1040 (1045); *G. Winter*, NVwZ 1999, 467 (472 f.); *J. Ziekow*, NuR 2014, 229 (234).

a. Gemeinsamkeiten zwischen den verschiedenen dogmatischen Ansätzen

Aufgrund des gemeinsamen Anliegens, eine Klagemöglichkeit für Individualkläger unabhängig von der möglichen Verletzung eines subjektiven Rechts zu schaffen, teilen die drei Ansätze wesentliche Argumente. Insbesondere stören sie sich an den Folgen eines Auseinanderfallens von Zugangs- und Sanktionsrecht. Gewährte man Individualklägern einen Aufhebungsanspruch, den sie gerichtlich nicht einklagen können, würde der Zusammenhang zwischen Zulässigkeits- und Begründetheitsprüfung aufgehoben.¹⁶ § 4 Abs. 3 UmwRG liefe dann regelmäßig leer.¹⁷ Die Norm führe daher nicht nur zur Erweiterung des Aufhebungsanspruchs zugunsten von Individualklägern, sondern auch zu einer Gleichstellung der Rechtsbehelfsbefugnis.¹⁸ Nicht zuletzt komme der Einhaltung der Verfahrensregelungen eine besondere Bedeutung zu, da sie die Beteiligung der Öffentlichkeit bei Vorhaben mit unter Umständen erheblichen Umweltauswirkungen sicherstelle. Als Mitglied der betroffenen Öffentlichkeit müsse dem Einzelnen nicht nur auf der Ebene der Begründetheit, sondern auch auf der Ebene der Zulässigkeit ein effektiver Zugang zu den Gerichten ermöglicht werden.¹⁹

b. § 4 Abs. 1 i.V.m. § 4 Abs. 3 UmwRG als absolutes Verfahrensrecht

Für die Einordnung von § 4 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 S. 1 Nr. 1 UmwRG als absolutes Verfahrensrecht wird darüber hinaus angeführt, dass § 4 Abs. 1 UmwRG im Zusammenhang mit § 2 UmwRG zu sehen sei. Aufgrund der Anordnung in § 4 Abs. 3 UmwRG, die Regelung in § 4 Abs. 1 UmwRG sei auch auf Beteiligte i.S.d. § 61 Nr. 1 und 2 VwGO anzuwenden, löse er das in dieser Norm enthaltene subjektive Recht aus dem Zusammenhang mit § 2 UmwRG und ermögliche es so Beteiligten i.S.d. § 61 Nr. 1 und 2 VwGO, sich im Rahmen des von ihnen eingelegten Rechtsbehelfs auf § 4 Abs. 1 UmwRG zu berufen.²⁰

¹⁶ C. Franzius, in: Schink/Reidt/Mitschang, UVPG/UmwRG, 2018, § 4 UmwRG Rn. 11; M. Seibert, NVwZ 2013, 1040 (1045).

¹⁷ C. Franzius, in: Schink/Reidt/Mitschang, UVPG/UmwRG, 2018, § 4 UmwRG Rn. 3.

¹⁸ C. Franzius, in: Schink/Reidt/Mitschang, UVPG/UmwRG, 2018, § 4 UmwRG Rn. 13.

¹⁹ OVG Münster, Urt. v. 25.2.2015, Az. 8 A 959/10, BauR 2015, 1138, Rn. 61 ff; 67.

²⁰ M. Ogorek, NVwZ 2010, 401 (402 f.).

c. *Subjektivierung von Verfahrensrechten durch § 4 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 S. 1 Nr. 1 UmwRG*

Eine Subjektivierung der Verfahrensvorschriften durch § 4 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 S. 1 Nr. 1 UmwRG wurde zeitweise auch durch das *OVG Münster* vertreten.²¹ Neben einer erweiterten Auslegung von § 4 Abs. 3 UmwRG stützte sich das Gericht auch auf die Rechtsprechung des *EuGH* in den Rechtssachen *Wells*²² und *Leth*²³ zur UVP-Richtlinie²⁴.²⁵ Den Entscheidungen kann durchaus entnommen werden, dass nach dem Unionsrecht auch Individualkläger zur Durchsetzung des objektiven Umweltrechts befähigt sein sollen.²⁶ So heißt es in der Rechtssache *Leth*: „Diese Richtlinie verleiht den betroffenen Einzelnen somit ein Recht darauf, dass die zuständigen Stellen die Umweltauswirkungen des fraglichen Projekts bewerten und sie dazu anhören.“²⁷

d. *Subjektive Rechte originär aus dem Unionsrecht*

Auch die Vertreter eines originär aus dem Unionsrecht folgenden subjektiven Rechts argumentieren neben den oben aufgeführten Argumenten damit, dass das Unionsrecht nach Auffassung des *EuGH* eine klagbare Rechtsposition vermittele.²⁸ Um das traditionelle Rechtsschutzmodell im deutschen Verwaltungsrecht nicht grundsätzlich zu hinterfragen, sei es durch eine praktische Komponente zu erweitern, nach der eine Klage, die auf eine aus dem Unionsrecht abgeleitete Rechtsposition gestützt und der Kläger tatsächlich in seinen Interessen beeinträchtigt sei, zugelassen werden solle.²⁹ Mithin wird hier zumindest einschränkend eine Beeinträchtigung von eigenen Interessen gefordert.

²¹ *OVG Münster*, Urt. v. 25.2.2015, Az. 8 A 959/10, *BauR* 2015, 1138, Rn. 53, 73 ff. Inzwischen hat sich aber auch das *OVG Münster* der gegenteiligen Rechtsprechung des *BVerwG* angeschlossen, s. *OVG Münster*, Urt. v. 11.12.2017, Az. 8 A 926/16, Rz. 45.

²² *EuGH*, Urt. v. 7.1.2004, Rs. C-201/02, *Wells*, EU:C:2004:12.

²³ *EuGH*, Urt. v. 14.3.2013, Rs. C-420/11, *Leth*, EU:C:2013:166.

²⁴ RL 85/337/EWG.

²⁵ *OVG Münster*, Urt. v. 25.2.2015, Az. 8 A 959/10, *BauR* 2015, 1138, Rn. 60; *J. Held*, *DÖV* 2019, 121 (128).

²⁶ *J. Held*, *DÖV* 2019, 121 (125).

²⁷ *EuGH*, Urt. v. 14.3.2013, Rs. C-420/11, *Leth*, EU:C:2013:166, Rn. 32.

²⁸ *M. Seibert*, *NVwZ* 2013, 1040 (1045) unter Verweis auf das Aufforderungsschreiben der Europäischen Kommission an Deutschland wegen Vertragsverletzung v. 27. 9. 2012, S. 8.

²⁹ *M. Seibert*, *NVwZ* 2013, 1040 (1045).

2. § 4 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 S. 1 Nr. 1 VwVfG lediglich als Aufhebungsanspruch auch zugunsten von Individualklägern

Den oben genannten Auffassungen widerspricht das *BVerwG* in ständiger Rechtsprechung.³⁰ § 4 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 S. 1 Nr. 1 UmwRG suspendiere lediglich vom Rechtswidrigkeitszusammenhang des § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO und der Wirkung des § 46 VwVfG. Eine Klagebefugnis bestehe nur bei einer möglichen Verletzung eines eigenen subjektiven Rechts.³¹

a. Die unionsrechtlichen Vorgaben

Die Rechtsprechung des *EuGH*, auf die teilweise innerhalb der Literatur Bezug genommen wird, respektiert nur unzureichend die im Unionsrecht verankerte Wahlfreiheit der Mitgliedstaaten, die Zulässigkeit eines Rechtsbehelfs von einer subjektiven Rechtsverletzung abhängig zu machen und deren Voraussetzungen selbst zu regeln.³² Ausdrücklich heißt es in Art. 9 Abs. 2 UAbs. 3 der Aarhus-Konvention (AK)³³: „Was als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt, bestimmt sich nach den Erfordernissen innerstaatlichen Rechts und im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit im Rahmen dieses Übereinkommens einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren.“ Zwingend wird dann in Art. 9 Abs. 2 UAbs. 3 S. 3 AK nur ein Zugangsrecht für Verbände vorgeschrieben. Eine entspre-

³⁰ BVerwG, Beschl. v. 14.11.2018, Az. 4 B 12/18, BeckRS 2018, 32395 Rn. 4; OVG Münster, Urt. v. 4.9.2017, Az. 11 D 14/14.AK, BeckRS 2017, 128614 33 ff.; OVG Münster, Urt. v. 20.2.2018, Az. 8 B 838/17, BeckRS 2018, 3786 Rn. 31; BVerwG, Urt. v. 20.12.2011, Az. 9 A 30/10, UPR 2012, 267, Rn. 20-22; Beschl. v. 27.6.2013, Az. 4 B 37/12, BauR 2013, 2014, Rn. 10; Urt. v. 17.12.2013, Az. 4 A 1/13, BVerwGE 148, 353, Rn. 41; Urt. v. 22.10.2015, Az. 7 C 15/13, UPR 2016, 154, Rn. 23; so auch *M. Appel*, NVwZ 2010, 473 (477 f.); *M. Happ*, in: Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 4 UmwRG Rn. 2; *J. Held*, DÖV 2019, 121 (127 f.); *S. Schlacke*, NVwZ 2019, 1392, 1400.

³¹ BVerwG, Urt. v. 20.12.2011, Az. 9 A 30/10, UPR 2012, 267, Rn. 20-22; Beschl. v. 27.6.2013, Az. 4 B 37/12, BauR 2013, 2014, Rn. 10; Urt. v. 17.12.2013, Az. 4 A 1/13, BVerwGE 148, 353, Rn. 41.

³² *J. Held*, DÖV 2019, 121 (125); ausführlich *B. Wegener*, Rechtsschutz im europäischen Umweltrecht, UTR 98 (2008), 319 (347 ff.); i.Erg. auch BVerwG, Urt. v. 20.12.2011, Az. 9 A 30/10, UPR 2012, 267, Rn. 23.

³³ Umgesetzt in das Unionsrecht durch die UVP-RL 2003/35/EG; geändert durch UVP-RL 2011/92/EU.

chende Regelung findet sich nach Umsetzung der Konvention auch im Sekundärrecht.³⁴ Ausgehend von diesem Befund und der bewussten Privilegierung von Umweltverbänden³⁵ hat auch der EuGH in späteren Entscheidungen den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers anerkannt,³⁶ so dass eine Beschränkung des Individualrechtsschutzes auf die Verteidigung subjektiver Rechte unionsrechtlich zulässig ist, jedenfalls aber kein anderer Schluss zwingend vorgegeben ist.³⁷ Der Gesetzgeber kann daher nach dem Unionsrecht an dem eigenen Rechtsschutzsystem für Individualkläger festhalten.³⁸

b. Begründung durch Wortlaut, Systematik, Telos und Historie

Letztlich ist an dem Erfordernis der Geltendmachung einer Verletzung in einem eigenen subjektiven Recht festzuhalten. § 4 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 S. 1 Nr. 1 UmwRG verdrängt weder § 42 Abs. 2 VwGO noch vermittelt er drittschützende Wirkung.

Dafür spricht zunächst die Gesetzessystematik. Das Umweltrechtsbehelfsgesetz normiert primär die umweltrechtliche Verbandsklage.³⁹ In § 2 Abs. 1 UmwRG wird die Klagebefugnis von Verbänden und in Abs. 4 werden die Voraussetzungen für die Begründetheit eines Rechtsbehelfs geregelt. § 4 Abs. 1 UmwRG knüpft an Abs. 4, der sich ausdrücklich auf die Begründetheit eines Rechtsbehelfs bezieht, an und regelt die Folgen entsprechender Verfahrensfehler.⁴⁰ Auf § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO und § 46 VwVfG kommt es dann nicht mehr an. Abs. 3 dehnt diese Fehlerfolgenregelung auf Individualkläger aus. Eine Aussage über die Rechtsbehelfsbefugnis kann § 4 UmwRG daher nicht entnommen werden.

³⁴ Zunächst Art. 10a UVP-RL 2003/35/EG; geändert durch UVP-RL 2011/92/EU, dort in Art. 11.

³⁵ So bei *J. Held*, DÖV 2019, 121 (125) mit Verweis auf *B. Wegener*, Rechtsschutz im europäischen Umweltrecht, UTR 98 (2008), 319, (342); s.a. *F. Fellenberg/G. Schiller*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2019, UmwRG, § 4 Rn. 54.

³⁶ EuGH, Urt. v. 12.5.2011, Rs. C-115/09, Triane, EU:C:2011:289, Rn. 45; EuGH, Urt. v. 16.4.2015, Rs. C-570/13, Gruber, EU:C:2015:231, Rn. 32; EuGH, Urt. v. 15.10.2015, Rs. C-137/14, EU:C:2015:683, Rn. 32.

³⁷ *F. Fellenberg/G. Schiller*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2019, UmwRG, § 4 Rn. 54, 56; s. für eine ausführliche Darstellung der Rechtsprechungsentwicklung *Held*, DÖV 2019, 121 (125 f.).

³⁸ *F. Fellenberg/G. Schiller*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2019, UmwRG, § 4 Rn. 54.

³⁹ BVerwG, Beschl. v. 27.6.2013, Az. 4 B 37/12, BauR 2013, 2014, Rn. 10.

⁴⁰ BVerwG, Urt. v. 20.12.2011, Az. 9 A 30/10, UPR 2012, 267, Rn. 21.

Gegen dieses Argument und im Übrigen für eine Zugangsrecht allein aus § 4 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 S.1 Nr. 1 UmwRG kann auch nicht die Neufassung des § 4 Abs. 3 UmwRG durch das UmwRGuaAnpG von 2017 angeführt werden.⁴¹ In der Begründung des Regierungsentwurfs wird klargestellt, dass es zu keiner inhaltlichen Änderung kommen soll; eine Verschiebung der Systematik war also nicht gewollt.⁴² Die Änderung des Abs. 3 sollte einzig herausstellen, dass § 4 sowohl für Personen und Vereinigungen nach § 61 Nummer 1 und 2 VwGO als auch für anerkannte Vereinigungen nach § 3 Absatz 1 und solche nach § 2 Absatz 2 gilt.⁴³ Es lässt sich daher vielmehr Gegenteiliges aus der Neufassung schließen. Hätte der Gesetzgeber eine Rechtsbehelfsbefugnis allein auf der Grundlage von § 4 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 S. 1 Nr. 1 UmwRG angestrebt, wäre vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des *BVerwG* eine ausdrückliche Positionierung des Gesetzgebers zu erwarten gewesen.⁴⁴

Dass der Gesetzgeber am traditionellen Rechtssystem festhalten wollte, lässt sich auch der Gesetzesbegründung zu der ursprünglichen Fassung des UmwRG entnehmen.⁴⁵ So sollte § 4 UmwRG die europarechtskonforme Umsetzung von Art. 10a der Richtlinie 2003/35/EG des Rates vom 26. Mai 2003 sicherstellen und damit der Rechtsprechung des *EuGH*⁴⁶ Rechnung tragen.⁴⁷ Für eine darüber hinausgehende Vermittlung einer Rechtsbehelfsbefugnis auch für Individualkläger gibt die Regelung jedoch keinen Anlass.⁴⁸ Im Hinblick auf Abs. 3 heißt es ausdrücklich: „Nach Abs. 3 werden die Regelungen der Abs. 1 und 2 des § 4 auch auf sonstige Rechtsbehelfe nach der VwGO erstreckt, die von der Geltendmachung subjektiv-öffentlicher Rechte abhängig sind.“⁴⁹

⁴¹ F. Fellenberg/G. Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2019, UmwRG, § 4 Rn. 53.

⁴² BT-Drcks. 18/9526, S. 40.

⁴³ BT-Drcks. 18/9526, S. 40.

⁴⁴ J. Held, DÖV 2019, 121 (127).

⁴⁵ BT-Drcks. 16/2495, S. 14.

⁴⁶ *EuGH*, Urt. v. 7.1.2004, Rs. C-201/02, Wells, EU:C:2004:12, Rn. 54 ff; darin hatte der *EuGH* das fehlerhafte Unterbleiben einer UVP vor Genehmigungserteilung als wesentlichen Verfahrensfehler behandelt, auf den sich der von der Genehmigung Betroffene ohne Weiteres berufen kann – so wörtlich *BVerwG*, Beschl. v. 27.6.2013, Az. 4 B 37/12, *BauR* 2013, 2014, Rn. 10.

⁴⁷ BT-Drcks. 16/2495, S. 7, 13 f.

⁴⁸ *BVerwG*, Urt. v. 20.12.2011, Az. 9 A 30/10, UPR 2012, 267, Rn. 21; vgl. auch Ziekow, *NVwZ* 2007, 259 (261).

⁴⁹ BT-Drcks. 16/2495, S. 14.

Dies deckt sich auch mit der Zielsetzung der Richtlinie. Nach dieser sollen insbesondere Rechtsschutzmöglichkeiten für Umweltverbände geschaffen werden.⁵⁰ Diesem Ziel folgt auch die nationale Umsetzung unter Wahrung des traditionellen Rechtsschutzsystems.⁵¹ So erklärt sich aus nationaler Perspektive die Normierung einer Klagebefugnis für Verbandskläger vor dem Hintergrund, dass diese typischerweise nicht in eigenen subjektiven Rechten verletzt sind und daher nach dem traditionellen System keine Rechtsbehelfsbefugnis innehaben. Gleichzeitig wird mit einer Klagebefugnis für Umweltverbände der Durchsetzungsschwäche des Umweltrechts⁵² entgegengewirkt. Dass sich eine entsprechende Klagebefugnis entgegen des traditionellen Rechtsschutzsystems auch auf Individualkläger erstrecken soll, ergibt sich auf dieser Grundlage nicht.

Auch der Gesetzeswortlaut deutet keine andere Auslegung an.⁵³ Ferner spricht gegen eine Abkehr von der traditionellen Systementscheidung im deutschen Verwaltungsrecht, dass eine Subjektivierung von § 4 Abs. 3 i.V.m. Abs. 1 UmwRG zur Einführung einer UVP-Interessentenklage führen würde.⁵⁴

Dem *BVerwG* ist nach all dem zuzustimmen. Letztlich gewährt § 4 Abs. 3 i.V.m. Abs. 1 UmwRG kein mit dem Aufhebungsanspruch korrespondierendes Zugangsrecht für Individualkläger, sondern weitet entgegen der Regelungen in § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO und § 46 VwVfG den Umfang der Begründetheitsprüfung gegenüber der Klagebefugnis aus.⁵⁵

⁵⁰ BT-Drcks. 16/2495, S. 7.

⁵¹ BT-Drcks. 16/2495, S. 7.

⁵² B. Wegener, Rechtsschutz im europäischen Umweltrecht, UTR 98 (2008), 319 (347).

⁵³ BVerwG, Urt. v. 20.12.2011, Az. 9 A 30/10, UPR 2012, 267, Rn. 22; Urt. v. 17.12.2013, 4 A 1/13, BVerwGE 148, 353, Rn. 41.

⁵⁴ BVerwG, Urt. v. 20.12.2011, Az. 9 A 30/10, UPR 2012, 267, Rn. 22.

⁵⁵ BVerwG, Urt. v. 20.12.2011, Az. 9 A 30/10, UPR 2012, 267, Rn. 22; Urt. v. 17.12.2013, 4 A 1/13, BVerwGE 148, 353, Rn. 41.

IV. Schluss

§ 4 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 S. 1 Nr. 1 UmwRG lässt den Rechtswidrigkeitszusammenhang in § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO entfallen. Auch wird die Wirkung von § 46 VwVfG aufgehoben. Eine Rechtsbehelfsbefugnis ergibt sich aus der Norm nicht. Für § 4 Abs. 1a i.V.m. Abs. 3 S. 1 Nr. 1 UmwRG gilt nichts Anderes.