

Inhaltsverzeichnis

Einleitung und Gang der Darstellung	31
A. Aktuelle Relevanz des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes	34
I. Entwicklung der Anzahl an Rechtsbehelfen nach dem UmwRG	35
II. Entwicklung der Erfolgsquote von Umweltverbandsklagen	36
III. Entwicklung der Klagegegenstände von Umweltverbandsklagen	38
IV. Bedeutung vor dem Hintergrund von Klimaschutzz Zielen	40
B. Ziele dieser Untersuchung	41
I. Überprüfen und Fortführen der bisherigen Erkenntnisse	42
II. Versuch des Schließens von Erkenntnislücken	42
III. Analyse von Rechtsbehelfen gegen Windenergievorhaben	44
C. Methodik der Datenerhebung und -auswertung	44
I. Recherche in der Datenbank juris	45
II. Unberücksichtigte Entscheidungen	46
III. Kategorisierung der Entscheidungen	48
1. Rechtsbehelfe insgesamt	49
a) Aktivlegitimierte	49
b) Erfolg	49
c) Klage- bzw. Antragsgegenstand	50
2. Rechtsbehelfe gegen Windenergievorhaben	51
a) Zusätzliche Oberkategorien	51
b) Analyse und Auswertung der Rügen	51
c) Analyse und Auswertung der Rügeschwerpunkte	52
D. Struktur der Arbeit	53
 <i>1. Kapitel</i>	
Effektiver Umweltschutz durch Klagerechte von Umweltverbänden und Individualpersonen	54
A. Vollzugsdefizit im Umweltrecht als Ausgangslage für die Erweiterung des Gerichtszugangs in Umweltangelegenheiten	54
B. Stationen der Erweiterung des Gerichtszugangs im Umweltvölkerrecht und Umweltrecht der Europäischen Union	57
I. Die Deklaration von Stockholm von 1972	57
II. Die Deklaration von Rio von 1992	58

III. Die Aarhus-Konvention von 1998	60
1. Die drei Säulen der Aarhus-Konvention	60
a) Zugang zu Umweltinformationen, Art. 4 f. AK	60
b) Öffentlichkeitsbeteiligung, Art. 6 ff. AK	61
c) Gerichtszugang bei Verletzung von Beteiligungsrechten, Art. 9 AK	61
aa) Verstoß gegen Recht auf Umweltinformationen, Art. 9 Abs. 1 AK	61
bb) Verletzung von Öffentlichkeitsbeteiligungsrechten, Art. 9 Abs. 2 AK	61
cc) Verstoß gegen sonstige Umweltvorschriften, Art. 9 Abs. 3 AK	62
2. Rechtswirkung gemäß EuGH-Rechtsprechung	62
IV. Umsetzung der Aarhus-Konvention in Unionsrecht	64
C. Erweiterung des Gerichtszugangs in Umweltangelegenheiten durch das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz	66
I. Ausgangslage: Verbandsklage nach dem BNatSchG	67
II. Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz 2006	68
1. Inhalt und kritische Begleitung	68
a) Sachlicher und zeitlicher Anwendungsbereich, §§ 1, 5 UmwRG 2006	69
b) Rügebefugnis und Begründetheitsmaßstab von Rechtsbehelfen anerkannter Umweltvereinigungen, § 2 Abs. 1, 2, 5 i. V. m. § 3 UmwRG 2006	69
c) Regelung zur materiellen Präklusion, § 2 Abs. 3 UmwRG 2006 ..	72
d) Abweichende Widerspruchs- und Klagefrist nach § 2 Abs. 4 UmwRG 2006	73
e) Rügefähigkeit von UVP-Verfahrensfehlern, § 4 Abs. 1 S. 1, Abs. 3 UmwRG 2006	73
2. Vorgaben der TRIANEL-Entscheidung des EuGH, 11.5.2011	74
a) Vorlage durch das OVG Nordrhein-Westfalen	74
b) Entscheidung des EuGH	75
III. Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz 2013	76
1. Rechtsänderungen und kritische Begleitung	76
a) Erweiterter sachlicher und zeitlicher Anwendungsbereich, § 1 Abs. 1, § 5 UmwRG 2013	76
b) Klarstellung des Verhältnisses zum BNatSchG, § 1 Abs. 3 UmwRG 2013	76
c) Erweiterte Rügebefugnis und erweiterter Prüfungsumfang der Begründetheit bei Rechtsbehelfen von Umweltverbänden, § 2 Abs. 2, 5 UmwRG 2013	77
d) Erweiterung der absoluten Verfahrensfehler, § 4 Abs. 1, 3 UmwRG 2013	77
e) Neue Bestimmungen zur Anwendung der VwGO, § 4a UmwRG 2013	78

Inhaltsverzeichnis	11
2. Vorgaben der Altrip-Entscheidung des EuGH, 7.11.2013	79
a) Vorlage durch das BVerwG.....	80
b) Entscheidung des EuGH	80
3. Entscheidung des Aarhus-Compliance-Committee und Beschluss der Vertragsstaatenkonferenz der Aarhus-Konvention, 2013/2014	81
IV. Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz 2015	82
1. Rechtsänderungen und kritische Begleitung	82
a) Neufassung der Regelung zu Verfahrensfehlern, § 4 Abs. 1 und 1a, 3 UmwRG 2015	82
b) Erweiterung des zeitlichen Anwendungsbereichs, § 5 Abs. 1 UmwRG 2015	84
2. Urteil des EuGH im Vertragsverletzungsverfahren, 15.10.2015	85
a) Beschwerde der Kommission	85
b) Entscheidung des EuGH	86
V. Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz 2017	87
1. Rechtsänderungen und kritische Begleitung	87
a) Erweiterung des sachlichen Anwendungsbereichs, § 1 UmwRG ..	87
b) Erweiterung der Rügebefugnis von Umweltverbänden, § 2 Abs. 1 UmwRG	88
c) Schlechterstellung von Individualklägern durch § 4 Abs. 4 UmwRG	89
d) Streichung von Präklusionsregelung und Einfügen von Missbrauchsklausel, § 5 UmwRG	89
e) Streichung von § 4a UmwRG und Klagebegründungsfrist in § 6 UmwRG	90
f) Regelung zur materiellen Verfahrensfehlerheilung, § 7 Abs. 5 UmwRG	91
g) Zeitlicher Anwendungsbereich in § 8 UmwRG	92
2. Urteil des EuGH vom 28.5.2020	92
a) Vorlage durch das BVerwG.....	93
b) Entscheidung des EuGH	94
D. Zwischenergebnis: Schaffung der Grundlagen für effektiven Umweltschutz mit Ausweitung der Klagerechte	94
 <i>2. Kapitel</i>	
Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz in der Rechtspraxis	98
A. Entwicklung der Rechtsbehelfe insgesamt in Abhängigkeit zu den Gesetzesänderungen am UmwRG	98
I. Entwicklung der Anzahl an Entscheidungen zu Rechtsbehelfen nach dem UmwRG	99
II. Verteilung auf die Untersuchungsgruppen	100
III. Entwicklung der Erfolgsquote	102

IV. Schwerpunkt der Antrags- und Klagegegenstände	105
B. Entwicklung der Rechtsbehelfe nach dem UmwRG gegen Windenergievorhaben in Abhängigkeit zu den Änderungen am UmwRG	113
I. Entwicklung der Anzahl an Entscheidungen zu Rechtsbehelfen gegen immissionsschutzrechtliche Genehmigungen von Windenergieanlagen..	114
II. Verteilung auf die Untersuchungsgruppen	115
III. Entwicklung der Erfolgsquote.....	117
IV. Entwicklung der Rügeschwerpunkte.....	119
1. Gesamtentwicklung der Rügeschwerpunkte	119
2. Entwicklung der Rügeschwerpunkte im Rahmen der UVP	126
C. Zwischenergebnis: Schwerpunkt des Einsatzes des UmwRG bei Windenergievorhaben	130

3. Kapitel

Das Dilemma des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes am Beispiel von Windenergievorhaben

132

A. Erforderlichkeit des Ausbaus von Windenergieanlagen aufgrund von Verpflichtungen im Energierecht	132
I. Völkerrechtliche Verpflichtungen im Bereich des Energierechts	133
1. Stabilisierung der Treibhausgaskonzentration als Zielvorgabe der Klimarahmenkonvention von 1992	134
2. Rechtsverbindliche Treibhausgas-Minderungsverpflichtung durch die Kyoto-Protokolle	136
3. Verpflichtung zur Beschränkung der Erderwärmung auf 1,5–2°C durch das Pariser Klimaabkommen von 2015	137
II. Unionsrechtliche Verpflichtungen im Bereich des Energierechts	139
1. Entwicklung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen als Zielbestimmung der EU gemäß Art. 191 i. V. m. 194 AEUV	139
2. Maßnahmen im Bereich des Energierechts der EU zur Förderung des Klimaschutzes.....	140
a) Verpflichtung zur Erhöhung des Anteils der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen durch die Ökostrom-RL von 2001 ..	140
b) Verpflichtung zur Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien durch die Erneuerbare-Energien-Richtlinien von 2009 und 2018	140
aa) Anteil der Energiegewinnung aus erneuerbaren Quellen 18% bis 2020 nach der Erneuerbare-Energien-Richtlinie von 2009	141
bb) Anteil der Energiegewinnung aus erneuerbaren Quellen 32% bis 2030 nach der Erneuerbare-Energien-Richtlinie von 2018	142
III. Nationale Verpflichtungen im Bereich des Energierechts.....	142
1. Rechtspolitische Entscheidungen für den verstärkten Ausbau der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen	143

a) Klimaschutzprogramme in Erfüllung der Verpflichtungen der Kyoto-Protokolle	143
aa) Entscheidung zum Ausbau der Stromerzeugung aus Windkraft Ende 1980	143
bb) Klimaschutzprogramm zur Erhöhung der Energiegewinnung aus erneuerbaren Quellen schrittweise bis 2010	144
cc) Energiekonzept zur schrittweisen Erhöhung der Energiegewinnung aus erneuerbaren Quellen bis 2050	145
b) Klimaschutzprogramme zur Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Pariser Klimaabkommen	146
aa) Bestätigung der Erhöhung des Anteils der Stromerzeugung aus erneuerbaren Quellen mit dem Klimaschutzplan 2050 ...	146
bb) Nationales Klimaschutzprogramm 2019	147
2. Förderung der Stromerzeugung aus Windenergie durch das EEG	147
a) Schaffung von Investitionsanreizen durch Vergütungspflicht von Windenergielagenbetreibern mit dem EEG 2000	147
b) Konkrete Ausbauziele für die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen	148
c) Konkretes Ausbauziel von Windenergieanlagen mit dem EEG 2017	149
d) Konkretes Ausbauziel von Windenergieanlagen mit dem EEG 2021	149
3. Einfach-gesetzliche Verankerung von Klimaschutzz Zielen im Klimaschutzgesetz	150
IV. Zwischenergebnis: Nationale Entscheidung zum verstärkten Bau von Windenergieanlagen	151
B. Zielkonflikte aufgrund der Erfordernisse zur Vereinbarkeit von Windenergievorhaben mit sonstigem Umweltrecht	153
I. Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)	153
1. Die rechtlichen Anforderungen an die UVP von Windenergievorhaben	155
a) UVP-Vorprüfung bei Windfarmen unter 20 Windenergieanlagen	155
aa) Standortbezogene UVP-Vorprüfung	155
bb) Allgemeine UVP-Vorprüfung	156
cc) UVP-Vorprüfung bei Änderungsvorhaben	157
b) UVP bei Windfarmen mit mehr als 20 Windenergieanlagen	157
2. Schwierigkeiten bei der Anwendung der rechtlichen Anforderungen an die UVP von Windenergievorhaben	159
a) Einordnung von Windenergieanlagen als Windfarm	159
aa) Kriterien der Rechtsprechung des BVerwG bis zur UVPG-Novelle 2017	160
bb) Legaldefinition durch den Gesetzgeber in § 2 Abs. 5 UVPG der UVPG-Novelle 2017	162
cc) Verbleibende Anwendungsschwierigkeiten	163

b)	Durchführung von UVP-Vorprüfungen	165
aa)	Prüfungsumfang bei standortbezogener UVP-Vorprüfung ...	165
(1)	Berücksichtigung der verfahrenslenkenden Funktion ...	165
(2)	Prüfung anhand der Schutzkriterien der Nr. 2.3 Anl. 3 UVPG	167
(3)	Restriktive Berücksichtigung artenschutzrechtlicher Belange	168
bb)	Der Begriff der Erheblichkeit des § 7 Abs. 1 S. 3 und Abs. 2 S. 5 UVPG	169
(1)	Prüfung anhand von geplanten Vorkehrungen i. S. d. § 7 Abs. 5 S. 1 UVPG	170
(2)	Leitlinien der Rechtsprechung	170
(3)	Fallgruppen nach materiellem Zulassungsrecht	171
c)	Dokumentationspflicht im Rahmen von vollständiger UVP	172
3.	Zwischenergebnis: Verbleibende Anwendungsschwierigkeiten	173
II.	Wirkungen des Artenschutzrechts	175
1.	Die artenschutzrechtlichen Vorgaben an Windenergievorhaben	175
a)	Das Tötungsverbot des § 44 I Nr. 1 BNatSchG	175
aa)	Verstoß bei signifikant erhöhtem Tötungsrisiko von Vögeln	176
bb)	Rechtsunsicherheiten bei der Bestimmung der signifikanten Risikoerhöhung	178
b)	Das Störungsverbot des § 44 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG	179
aa)	Verstoß bei Erheblichkeit der Störung von Vögeln	179
bb)	Erhebliche Störung von Vögeln durch den Betrieb von Windenergieanlagen eher selten	180
2.	Schwierigkeiten bei der Anwendung der artenschutzrechtlichen Vorgaben	181
a)	Die Rechtsprechung zur Anwendung des Tötungs- und Störungsverbots bei der Genehmigung von Windenergieanlagen	181
aa)	Naturschutzfachliche Einschätzungsprärogative bei Ermittlung und Bewertung von Verstößen gegen das Tötungs- und Störungsverbot	182
bb)	Abschaffung der naturschutzfachlichen Einschätzungsprärogative durch das BVerfG	182
cc)	Bindungswirkung von Verwaltungsvorschriften bei Ermittlungen der Genehmigungsbehörde	184
dd)	Verbleibende Rechtsunsicherheiten	185
b)	Artenschutz als dynamisches Element der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung von Windenergieanlagen	186
aa)	Berücksichtigung vor Erteilung der Genehmigung: Auflage gemäß § 12 Abs. 1 BImSchG	186
bb)	Berücksichtigung bei Erteilung der Genehmigung: Ausnahmegenehmigung für Betrieb von Windenergieanlagen gemäß § 45 Abs. 7 BNatSchG	188

Inhaltsverzeichnis	15
(1) Ausnahmegrund bei Windenergieanlagen	188
(2) Bestimmung alternativer Standorte für Windenergieanlagen.....	191
(3) Bewertung der Sicherung der Erhaltung von Populationen.....	192
(4) Hürden für die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung gemäß § 45 Abs. 7 BNatSchG für den Betrieb von Windenergieanlagen	192
3. Zwischenergebnis: Verbleibende Anwendungsschwierigkeiten.....	192
III. Zwischenergebnis: Gesetzgeberischer Handlungsbedarf	194
 <i>4. Kapitel</i>	
Ansätze zur Auflösung der widerstreitenden Interessen	196
A. Lösungsansätze außerhalb von Gerichtsverfahren.....	196
I. Ausgleichsmöglichkeiten für betroffene Anwohner	197
1. Finanzielle Beteiligung oder Entschädigung Betroffener von Windenergievorhaben	197
a) Kommunale Bürgerwindparks	198
aa) Zulässigkeit der wirtschaftlichen Betätigung von Gemeinden	199
bb) Bauplanungsrechtliche Absicherung kommunaler Bürgerwindparks	201
b) Entschädigungszahlung des Betreibers einer Windenergieanlage an die Gemeinde	202
c) Vergünstigte Bürgerstromtarife für betroffene Gemeindegewohner	203
2. Räumliche Gestaltung von Windenergievorhaben	205
a) Festlegung von Mindestabständen nach § 249 Abs. 3 BauGB a.F. bis 2020	205
b) Maximalabstand von 1.000 m zu Wohnbebauung nach § 249 Abs. 3 BauGB n.F. seit 2020	208
c) Auswirkungen auf die Verfügbarkeit von Flächen für den Bau von Windenergieanlagen	209
3. Bewertung der Akzeptanzförderung.....	210
II. Novellierungsbedarf bei der Genehmigung von Windenergieanlagen ...	213
1. Änderung der Rechtsnatur der Genehmigung von Windenergieanlagen	214
a) Das Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz (MgvG) als Vorbild	214
b) Übertragbarkeit der Grundidee des MgvG auf Windenergievorhaben	215
aa) Änderungskompetenz des Bundesgesetzgebers	217
bb) Windenergievorhaben als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft	218
cc) Verfassungsrechtliche und unionsrechtliche Vereinbarkeit ...	218

2. Rechtsänderungen der bei der Genehmigung von Windenergieanlagen relevanten Fachrechtsgebiete	219
a) Änderungen im Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung	219
aa) Stets UVP-Pflicht von Windenergievorhaben	220
bb) Anpassung der Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des UVPG bei Windenergievorhaben	224
b) Lösungsansätze im Bereich des Artenschutzrechts	225
aa) Bundesverordnung als Anleitung zur Anwendung des Arten-schutzrechts	226
bb) Technische Anleitung Artenschutz	227
3. Zentrale Durchführung der Genehmigungsverfahren	228
III. Novellierungsbedarf im Klimaschutzrecht	230
1. Bundes-Klimaschutzgesetz	231
2. Technische Anleitung Windenergie	232
3. Klimaschutzgebiete	232
4. Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung des Klimas“ in Art. 91a GG ..	232
5. Ausnahmegrund „erneuerbare Energien“ in § 45 Abs. 7 BNatSchG ..	233
6. Ausnahme für Windenergieanlagen in § 2 BArtSchV	234
IV. Stärkung von außergerichtlichen Streitbeilegungsmöglichkeiten	234
V. Zwischenergebnis: Rechtsänderungen in den Fachrechtsgebieten mög-lich	238
B. Lösungsansätze bei Gerichtsverfahren	239
I. Änderungen am Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz zur Vermeidung von Gerichtsverfahren	239
1. Einschränkung der Verbandsklagebefugnis in § 2 Abs. 1 UmwRG ...	240
a) Möglichkeit der Einschränkung der Verbandsklagebefugnis	241
b) Schaffung der völkerrechtlichen Rahmenbedingungen in Art. 9 AK erforderlich	242
aa) Möglichkeit der Änderung des Art. 9 AK	242
bb) Unionsrechtliche Voraussetzungen der Ratifizierung eines geänderten Art. 9 AK	242
cc) Erforderlichkeit der Änderung der UVP-RL	243
2. Einschränkung der Rügebefugnis von Privatklägern in § 4 Abs. 3 UmwRG	243
a) Möglichkeit der Einschränkung der Rügebefugnis von Individual-klägern	244
b) Schaffung der völkerrechtlichen und unionsrechtlichen Vorgaben erforderlich	246
II. Erstinstanzliche Zuständigkeit von Oberverwaltungsgerichten gemäß § 48 VwGO	246
III. Zwischenergebnis: Lösungsansätze bei Gerichtsverfahren weniger zielführend	247

Inhaltsverzeichnis

17

5. Kapitel

Zusammenfassung und Fazit

249

Literaturverzeichnis	251
Entscheidungsverzeichnis	278
Entscheidungsverzeichnis Rechtsbehelfe nach UmwRG	283
Stichwortverzeichnis	313