



Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 10 C 4.23
10 S 141/20

Verkündet
am 22. Juni 2023
Hänig
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

des BUND Baden-Württemberg e. V.,
vertreten durch den Vorstand,
Marienstraße 28, 70178 Stuttgart,

Klägers, Berufungsklägers
und Revisionsklägers,

- Prozessbevollmächtigte:
Rechtsanwälte Sparwasser & Schmidt,
Mozartstraße 48, 79104 Freiburg -



g e g e n

das Land Baden-Württemberg,
vertreten durch das Landratsamt Lörrach,
Palmstraße 3, 79539 Lörrach,

Beklagten, Berufungsbeklagten
und Revisionsbeklagten,

Beigeladene:

BASF Grenzach GmbH,
vertreten durch die Geschäftsführer,
Köchlinstraße 1, 79639 Grenzach-Wyhlen,

- Prozessbevollmächtigte:
avocado Rechtsanwälte,
Spichernstraße 75 - 77, 50672 Köln -

hat der 10. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 22. Juni 2023
durch die Vizepräsidentin des Bundesverwaltungsgerichts Dr. Rublack
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Schemmer, Dr. Löffelbein,
Dr. Wöckel und die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Bähr

für Recht erkannt:

Das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 14. Juli 2021 wird insoweit aufgehoben und die Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an den Verwaltungsgerichtshof zurückverwiesen, als der Kläger die Aufhebung des Bescheides des Landratsamts Lörrach vom 2. Dezember 2014 in der Fassung des Widerspruchsbescheides des Regierungspräsidiums Freiburg vom 14. September 2017 beantragt.

Im Übrigen wird die Revision zurückgewiesen.

Die Kostenentscheidung bleibt der Schlussentscheidung vorbehalten.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger, ein als Umweltvereinigung anerkannter Verein, wendet sich gegen die Verbindlichkeitserklärung eines bodenschutzrechtlichen Sanierungsplans und damit verbundene wasserrechtliche Erlaubnisse betreffend eine Altlastenfläche. Statt der seitens der Beigeladenen geplanten Sanierung der Altlast mittels Dichtwand, Oberflächenabdichtung und hydraulischer Sicherung ("Einkapselung") fordert er einen Aushub des belasteten Erdreichs.
- 2 Das im Eigentum der Beigeladenen stehende Sanierungsgrundstück, Flurstück 878 der Gemarkung Grenzach von Grenzach-Wyhlen (Landkreis Lörrach), weist eine Fläche von rund 32 000 m² auf und ist Teil der insgesamt etwa 52 000 m² großen sogenannten Kessler-Grube, einer ehemaligen Kiesgrube, die seit den 1950er Jahren bis 1976 mit Erdaushub, Bauschutt, Hausmüll, Gewerbeabfällen, Schlacken, Galvanikschlamm und Abfällen aus der chemisch-pharmazeutischen Industrie verfüllt wurde.
- 3 2012 gab die Beigeladene eine Sanierungsuntersuchung in Auftrag. Der Bericht von 2013 kam nach einem Vergleich von zunächst zehn in Betracht gezogenen Sanierungsvarianten zum Ergebnis, dass die Variante „technische Sicherung durch Einkapselung mittels Dichtwand und Aufbringen einer Oberflächenabdichtung in Kombination mit einer hydraulischen Sicherung“ vorzugswürdig sei. Den auf dieser Grundlage erstellten Sanierungsplan vom 9. Mai 2014 legte die Beigeladene dem Beklagten zur Erklärung der Verbindlichkeit vor.
- 4 Das Landratsamt Lörrach erklärte den Sanierungsplan mit Bescheid vom 2. Dezember 2014 unter Beifügung von Nebenbestimmungen für verbindlich. Der Bescheid erstreckt sich auch auf wasserrechtliche Erlaubnisse für die Errichtung der Dichtwand, von Brunnen für die hydraulische Sicherung, von Kontrollmessstellen sowie für die Entnahme von Grundwasser im Umfang einer maximalen Entnahmerate von 600 m³ pro Tag für die hydraulische Sicherung.

- 5 Den Widerspruch des Klägers wies das Regierungspräsidium Freiburg unter Ergänzung weiterer Nebenbestimmungen mit Widerspruchsbescheid vom 14. September 2017 zurück. Die Klage, mit der der Kläger eine Aufhebung der Verbindlichkeitserklärung sowie die Verpflichtung des Beklagten zur Anordnung einer Dekontamination gegenüber der Beigeladenen begehrt, hat das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 7. August 2019 abgewiesen. Die Berufung des Klägers hat der Verwaltungsgerichtshof mit Urteil vom 14. Juli 2021 als unbegründet zurückgewiesen. Die auf Aufhebung der Verbindlichkeitserklärung sowie auf Verpflichtung, der Beigeladenen die Dekontamination aufzugeben, gerichtete Klage sei unzulässig. Soweit der Kläger die in die Verbindlichkeitsentscheidung eingeschlossenen wasserrechtlichen Erlaubnisse angefochten habe, sei die Klage zulässig, aber unbegründet. Auf die Beschwerde des Klägers hat der ursprünglich zuständige 7. Senat die Revision gegen das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs zugelassen.
- 6 Zur Begründung seiner Revision trägt der Kläger im Wesentlichen vor: Die Klage sei nach Maßgabe des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes zulässig und begründet. Der für verbindlich erklärte Sanierungsplan sei mit dem Bundes-Bodenschutzgesetz nicht vereinbar. Jedenfalls fehle es an der gebotenen Dauerhaftigkeit der Sanierung. Im Rahmen der miterteilten wasserrechtlichen Erlaubnisse sei jedenfalls das Bewirtschaftungsermessen fehlerhaft ausgeübt worden.
- 7 Der Kläger beantragt,
- unter Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 14. Juli 2021 und des Urteils des Verwaltungsgerichts Freiburg vom 7. August 2019 den Bescheid des Landratsamts Lörrach vom 2. Dezember 2014 in der Fassung des Widerspruchsbescheides des Regierungspräsidiums Freiburg vom 14. September 2017 aufzuheben und den Beklagten zu verpflichten, der Beigeladenen die Dekontamination der Kessler-Grube, Perimeter 2, Flurstück Nr. 878 der Gemarkung Grenzach von Grenzach-Whylen, aufzugeben, indem er die Vorlage eines entsprechenden Sanierungsplans verlangt.
- 8 Der Beklagte und die Beigeladene beantragen jeweils,
- die Revision zurückzuweisen.

- 9 Sie verteidigen das angefochtene Urteil. Über die Annahmen des Verwaltungsgerichtshofs hinaus sei die Klage auch insoweit unzulässig, als sie sich gegen die miterteilten wasserrechtlichen Erlaubnisse richte.

II

- 10 Die zulässige Revision des Klägers ist überwiegend begründet. Das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs verstößt insoweit gegen revisibles Recht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO) und stellt sich diesbezüglich auch nicht aus anderen Gründen als richtig dar (§ 144 Abs. 4 VwGO), als der Kläger die Aufhebung des Bescheides des Landratsamts Lörrach vom 2. Dezember 2014 in der Fassung des Widerspruchsbescheides des Regierungspräsidiums Freiburg vom 14. September 2017 beantragt. Auf der Grundlage der vom Tatsachengericht getroffenen tatsächlichen Feststellungen kann über die Klage insoweit jedoch nicht abschließend entschieden werden. Die Sache war deshalb diesbezüglich zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an den Verwaltungsgerichtshof zurückzuverweisen (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO; hierzu A.). Soweit der Kläger darüber hinaus beantragt, den Beklagten zu verpflichten, der Beigeladenen die Dekontamination der Altlast aufzugeben, indem er die Vorlage eines entsprechenden Sanierungsplans verlangt, ist die Revision unbegründet. Insoweit steht das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs mit revisiblem Recht in Einklang (hierzu B.).
- 11 A. Die Anfechtungsklage des Klägers gegen die Verbindlichkeitserklärung des von der Beigeladenen vorgelegten Sanierungsplans (hierzu 1.) und gegen die erteilten wasserrechtlichen Erlaubnisse (hierzu 2.) ist zulässig. Die Entscheidung über die Begründetheit der Anfechtungsklage, die weitere tatsächliche Feststellungen voraussetzt, bleibt dem Verwaltungsgerichtshof vorbehalten (hierzu 3.).
- 12 1. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs steht dem Kläger als anerkannter Umweltvereinigung gegen die mit dem angefochtenen Bescheid nach § 13 Abs. 6 Satz 1 BBodSchG erfolgte Verbindlichkeitserklärung des Sanierungsplans der Beigeladenen ein Klagerecht nach § 2 Abs. 1 i. V. m. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG zu.

- 13 Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 UmwRG kann eine nach § 3 UmwRG anerkannte Umweltvereinigung, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen, nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG oder deren Unterlassen einlegen. Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG gehören zu diesen Entscheidungen Verwaltungsakte, durch die andere als in den Nummern 1 bis 2b genannte Vorhaben unter Anwendung umweltbezogener Rechtsvorschriften des Bundesrechts zugelassen werden.
- 14 Nach seiner Konzeption stellt § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG einen Auffangtatbestand dar (vgl. BVerwG, Urteile vom 26. September 2019 - 7 C 5.18 - BVerwGE 166, 321 Rn. 25 und vom 8. November 2022 - 7 C 7.21 - NVwZ 2023, 745 Rn. 19 und 24), der dem Ziel dient, Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention - AK -, BGBl. 2006 II S. 1251) vollständig umzusetzen (vgl. BT-Drs. 18/9526 S. 31 f. sowie BVerwG, Urteile vom 2. November 2017 - 7 C 25.15 - Buchholz 445.41 § 27 WHG 2010 Nr. 3 Rn. 19, vom 19. Dezember 2019 - 7 C 28.18 - BVerwGE 167, 250 Rn. 25 und vom 8. November 2022 - 7 C 7.21 - NVwZ 2023, 745 Rn. 19).
- 15 Der Begriff des zugelassenen Vorhabens in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG knüpft an jenen der Zulassungsentscheidung im Sinne von § 2 Abs. 6 UVPG an und erfasst damit beispielsweise auch Teilgenehmigungen und Vorbescheide (vgl. BT-Drs. 18/9526 S. 36; BVerwG, Urteile vom 2. November 2017 - 7 C 25.15 - Buchholz 445.41 § 27 WHG 2010 Nr. 3 Rn. 19 und vom 8. November 2022 - 7 C 7.21 - NVwZ 2023, 745 Rn. 19). Er ist aber nicht hierauf begrenzt, sondern erstreckt sich auch auf Entscheidungen, die – wie etwa eine Verlängerungsentscheidung nach § 18 Abs. 3 BImSchG – nur Elemente einer Zulassungsentscheidung enthalten (BVerwG, Urteile vom 19. Dezember 2019 - 7 C 28.18 - BVerwGE 167, 250 Rn. 25, vom 21. Januar 2021 - 7 C 9.19 - Buchholz 406.25 § 18 BImSchG Nr. 8 Rn. 13 <in BVerwGE 171, 140 insoweit nicht abgedruckt> und vom 8. November 2022 - 7 C 7.21 - NVwZ 2023, 745 Rn. 19).

- 16 Die Verbindlichkeitserklärung des Sanierungsplans der Beigeladenen durch den Beklagten nach § 13 Abs. 6 Satz 1 BBodSchG stellt nach diesen Maßgaben und im Einklang mit dem Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit, der es gebietet, die nationalen Gesetze im Rahmen geltender methodischer Grundsätze so auszulegen, dass ein Konflikt mit völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland nicht entsteht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Dezember 2015 - 2 BvL 1/12 - BVerfGE 141, 1 Rn. 71 m. w. N.; vgl. auch BVerwG, Urteil vom 19. Dezember 2019 - 7 C 28.18 - BVerwGE 167, 250 Rn. 25), eine vorhabenbezogene Zulassungsentscheidung im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG dar. Sie enthält jedenfalls Elemente einer Zulassungsentscheidung. Die Erklärung nach § 13 Abs. 6 Satz 1 BBodSchG ist zwar keine Voraussetzung dafür, Maßnahmen zur Umsetzung kraft Gesetzes bestehender Sanierungsverpflichtungen (vgl. § 4 Abs. 3 BBodSchG) zu ergreifen. Insoweit handelt es sich um keine Genehmigung im engeren Sinne, die ein bestehendes präventives Verbot für ein Tätigwerden rechtsgestaltend aufhebt. Jedoch bewirkt die Verbindlichkeitserklärung eines Sanierungsplans zum einen die Inpflichtnahme des sanierungspflichtigen Antragstellers, bei der Durchführung der Sanierung nicht hinter den nach dem Sanierungsplan vorgesehenen Maßnahmen zurückzubleiben. Zum anderen enthält sie die fachbehördliche Feststellung, dass die im Plan dargestellten Maßnahmen sachgerecht sind und es bezüglich der konkreten Altlast weitergehender Maßnahmen nicht bedarf (vgl. Spieth, in: BeckOK Umweltrecht, Stand 1. April 2023, BBodSchG § 13 Rn. 45 m. w. N.). In diesem Sinne macht sich die zuständige Behörde den Sanierungsplan zu eigen (vgl. Frenz, BBodSchG, § 13 Rn. 66). Dieser erzeugt durch den Akt der Verbindlichkeitserklärung über die bloße Darstellungsfunktion hinaus rechtliche Bindungen (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. März 2006 - 4 A 1075.04 - BVerwGE 125, 116 Rn. 466).
- 17 Der für verbindlich erklärte Sanierungsplan der Beigeladenen ist auch eine auf ein Vorhaben gerichtete Zulassungsentscheidung. Der Begriff des Vorhabens im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG orientiert sich an der Begriffsbestimmung in § 2 Abs. 4 UVPG, allerdings ohne Bezugnahme auf die Anlage 1 zum UVPG (vgl. BVerwG, Urteile vom 2. November 2017 - 7 C 25.15 - Buchholz 445.41 § 27 WHG 2010 Nr. 3 Rn. 19 und vom 8. November 2022 - 7 C 7.21 - NVwZ 2023, 745 Rn. 18). Vorhaben beziehen sich nach dieser Begriffsbestim-

mung auf die Errichtung und den Betrieb einer technischen Anlage, den Bau einer sonstigen Anlage oder die Durchführung einer sonstigen in Natur und Landschaft eingreifenden Maßnahme. Der nach dem Sanierungsplan der Beigeladenen zum Zwecke der Sanierung vorgesehene Bau einer Dichtwand, die Erstellung einer Oberflächenabdichtung und die hydraulische Sicherung durch Pumpen erfüllt den Tatbestand der Errichtung und des Betriebs einer technischen Anlage. Hilfsweise handelte es sich um eine sonstige in Natur und Landschaft eingreifende Maßnahme.

- 18 2. Die Anfechtungsklage ist auch zulässig, soweit sich der Kläger gegen die mit dem angefochtenen Bescheid miterteilten wasserrechtlichen Erlaubnisse wendet. Insoweit steht das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs mit Bundesrecht in Einklang. Zu Recht stützt das Berufungsgericht die Klagebefugnis auf § 2 Abs. 1 i. V. m. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UmwRG, soweit – wie das hinsichtlich der erlaubten Entnahme von Grundwasser im Umfang einer maximalen Entnahmerate von 600 m³ pro Tag für die hydraulische Sicherung der Fall ist (vgl. Nr. 13.3.2 der Anlage 1 zum UVPG) – nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bestehen kann, und auf § 2 Abs. 1 i. V. m. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG, soweit eine solche Verpflichtung nicht in Betracht kommt.
- 19 3. Für die Entscheidung über die Begründetheit der Anfechtungsklage bedarf es sowohl hinsichtlich der Verbindlichkeitserklärung des Sanierungsplans der Beigeladenen als auch der erteilten wasserrechtlichen Erlaubnisse weiterer tatsächlicher Feststellungen und – auf dieser Grundlage – weiterer rechtlicher Prüfung.
- 20 a) In der Konsequenz seiner Rechtsauffassung, die Klage für insoweit unzulässig zu halten, hat der Verwaltungsgerichtshof die Rechtmäßigkeit der Verbindlichkeitserklärung des Beklagten und damit die Vereinbarkeit des von der Beigeladenen vorgelegten Sanierungsplans mit formellem und materiellem Recht noch nicht überprüft. Dies wird er nachzuholen haben. Die gerichtliche Entscheidung ergeht sodann nach Maßgabe von § 4 Abs. 1b und § 7 Abs. 5 UmwRG.
- 21 aa) In verwaltungsverfahrenrechtlicher Hinsicht wird zu beachten sein, dass die Verbindlichkeitserklärung des Sanierungsplans der Beigeladenen nach § 13

Abs. 6 Satz 1 BBodSchG gemäß § 35 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 UVPG eine einzel-fallbezogene Vorprüfung voraussetzt, ob eine Strategische Umweltprüfung durchzuführen ist (SUP-Vorprüfung).

- 22 Nach § 35 Abs. 2 Satz 1 UVPG ist bei – wie hier – nicht unter Absatz 1 fallenden Plänen und Programmen eine Strategische Umweltprüfung nur dann durchzuführen, wenn sie für die Entscheidung über die Zulässigkeit von in der Anlage 1 zum Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung aufgeführten oder anderen Vorhaben einen Rahmen setzen und nach einer Vorprüfung im Einzelfall im Sinne von Absatz 4 voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben. Die Voraussetzungen dieser Regelung, die der Umsetzung von Art. 3 Abs. 4 der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (ABl. L 197 S. 30) - SUP-RL - in das nationale Recht dient, sind vorliegend erfüllt.
- 23 Zu den Plänen und Programmen in diesem Sinne gehören auch solche bundesrechtlich vorgesehenen Pläne und Programme, die von einem Dritten zur Annahme durch eine Behörde ausgearbeitet werden (§ 2 Abs. 7 Satz 1 Nr. 3 UVPG). Der Begriff des Plans ist weit auszulegen (vgl. EuGH, Urteil vom 12. Juni 2019 - C-43/18 [ECLI:EU:C:2019:483] - Rn. 36) und umfasst eine große Bandbreite von Entscheidungen mit Steuerungswirkung für nachgelagerte behördliche Entscheidungen, bei denen der Plan zu beachten oder zu berücksichtigen ist (vgl. BVerwG, Beschluss vom 24. Mai 2022 - 4 BN 3.22 - ZfBR 2022, 684 Rn. 4). Das trifft auf einen vom Sanierungspflichtigen ausgearbeiteten und von der zuständigen Behörde durch eine Verbindlichkeitserklärung nach § 13 Abs. 6 Satz 1 BBodSchG angenommenen bodenrechtlichen Sanierungsplan zu. Er ist infolge der Feststellungswirkung der Verbindlichkeitserklärung insbesondere bei der behördlichen Überwachung der Sanierung und dem Erlass behördlicher Sanierungsanordnungen zu beachten.
- 24 Durch den von der Beigeladenen vorgelegten Sanierungsplan wird auch ein Rahmen für die Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben gesetzt. Das ist gemäß § 35 Abs. 3 UVPG der Fall, wenn Pläne und Programme Festlegungen

mit Bedeutung für spätere Zulassungsentscheidungen, insbesondere zum Bedarf, zur Größe, zum Standort, zur Beschaffenheit, zu Betriebsbedingungen von Vorhaben oder zur Inanspruchnahme von Ressourcen, enthalten (vgl. auch EuGH, Urteil vom 22. Februar 2022 - C-300/20 [ECLI:EU:C:2022:102] - Rn. 60 ff.).

- 25 Das trifft auf die vorgesehene Abwasserreinigungsanlage zu, derer es nach dem Sanierungsplan bedarf, um das im Zuge der Sanierung anfallende kontaminierte Grund- und Oberflächenwasser vor der vorgesehenen Einleitung in den Rhein von Schadstoffen zu befreien, deren Zulassung aber nicht in die Verbindlichkeitserklärung einbezogen worden ist. Bedarf, Größe, Beschaffenheit und Betriebsbedingungen dieser Anlage werden durch das in dem Sanierungsplan vorgesehene Konzept einer Sanierung durch "Einkapselung" mit hydraulischer Sicherung, bei der behandlungsbedürftiges Abwasser mit einer bestimmten Schadstofffracht in einer Menge von bis zu 600 m³ pro Tag anfällt, maßgeblich geprägt. Das gilt unabhängig davon, ob eine neue Abwasserreinigungsanlage errichtet oder die bereits vorhandene Industriekläranlage der Beigeladenen für diesen Zweck nutzbar gemacht wird. Beide im Sanierungsplan vorgesehenen Szenarien sind gemäß § 2 Abs. 4 Nr. 1 Buchst. a und Nr. 2 Buchst. a UVPG vom Vorhabenbegriff des Gesetzes umfasst.
- 26 Darüber hinaus liegt eine Rahmensetzung auch hinsichtlich der Gewässerbenutzungen vor, für die zusammen mit der Verbindlichkeitserklärung wasserrechtliche Erlaubnisse erteilt worden sind. Insoweit ist es unerheblich, dass die wasserrechtlichen Erlaubnisse in einem Akt zeitgleich mit der Verbindlichkeitserklärung ergangen sind. Zwar spricht § 35 Abs. 3 UVPG von Festlegungen mit Bedeutung für "spätere" Zulassungsentscheidungen und in Art. 3 Abs. 4 SUP-RL ist von einem Rahmen für die "künftige" Genehmigung von Projekten die Rede. Damit wird aber im Kern kein zeitliches, sondern ein sachlich-inhaltliches Verhältnis zwischen dem Plan oder Programm und einer Zulassungsentscheidung beschrieben. Die Umweltprüfung von Plänen und Programmen soll gewährleisten, dass erhebliche Umweltauswirkungen aus der Durchführung von Plänen und Programmen bereits bei ihrer Ausarbeitung und vor ihrer Annahme berücksichtigt werden (vgl. den 4. Erwägungsgrund der SUP-RL). Sichertgestellt werden soll die Umweltprüfung von Vorgaben, die voraussichtlich erhebliche

Umweltauswirkungen verursachen (vgl. EuGH, Urteil vom 22. Februar 2022 - C-300/20 - Rn. 61 m. w. N.). Entscheidend ist, dass der Plan oder das Programm eine signifikante Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten für die Genehmigung und Durchführung eines oder mehrerer Projekte aufstellt, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben (EuGH, Urteil vom 22. Februar 2022 - C-300/20 - Rn. 60 und 62). Danach kommt es auf die inhaltliche Beeinflussung bzw. Steuerung der Projektzulassung durch übergeordnete Vorgaben insbesondere hinsichtlich des Standorts, der Art, der Größe und der Betriebsbedingungen von Projekten oder der mit ihnen verbundenen Inanspruchnahme von Ressourcen an (vgl. EuGH, Urteil vom 22. Februar 2022 - C-300/20 - Rn. 62). So liegt es hier im Verhältnis von Sanierungsplanung und der in Umsetzung des Sanierungskonzepts erteilten wasserrechtlichen Erlaubnisse. Art und Umfang der Gewässerbenutzungen (Grundwasserentnahme bis zu 600 m³, Errichtung einer Dichtwand einschließlich Bohrungen sowie von Brunnen und Grundwassermessstellen) ergeben sich aus dem Sanierungskonzept und finden ihre sachliche Rechtfertigung und zugleich Begrenzung durch das mit der Planung verfolgte Sanierungsziel.

- 27 Das Fehlen einer gebotenen SUP-Vorprüfung stellt einen absoluten Verfahrensfehler dar, der unabhängig davon, ob er sich auf die Entscheidung in der Sache ausgewirkt hat, zur Rechtswidrigkeit der Entscheidung – hier der Verbindlichkeitserklärung – führt. Das ergibt sich aus § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchst. b und Abs. 4 Satz 1 UmwRG, die entsprechende Anwendung finden.
- 28 Nach § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchst. b UmwRG kann die Aufhebung einer Entscheidung über die Zulässigkeit eines Vorhabens nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 2b UmwRG verlangt werden, wenn eine erforderliche UVP-Vorprüfung weder durchgeführt noch nachgeholt worden ist. Diese Vorschrift ist vorliegend nicht unmittelbar einschlägig. Die Verbindlichkeitserklärung nach § 13 Abs. 6 Satz 1 BBodSchG zählt nicht zu den in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 2b UmwRG genannten Entscheidungen, sondern unterfällt – wie dargelegt – als Verwaltungsakt zur Zulassung eines anderen, nicht in den Nummern 1 bis 2b genannten Vorhabens der (Auffang-)Regelung der Nummer 5 des § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG. Für Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG gelten

bei Verfahrensfehlern, wie § 4 Abs. 5 UmwRG ausdrücklich klarstellt, die jeweiligen fachrechtlichen Regelungen sowie die Regelungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes und somit nicht die speziellen Fehlerfolgenregelungen des § 4 UmwRG. Damit käme es hier nach Maßgabe des § 46 VwVfG BW auf die Ergebnisrelevanz des Verfahrensfehlers an.

- 29 Zu berücksichtigen ist allerdings auch § 4 Abs. 4 Satz 1 UmwRG, wonach auf Rechtsbehelfe anerkannter Umweltvereinigungen gegen Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG die Absätze 1 bis 2 des § 4 UmwRG entsprechend anzuwenden sind. Zwar ist auch diese Vorschrift in der vorliegenden Konstellation nicht unmittelbar anwendbar, weil die bodenschutzrechtliche Verbindlichkeitserklärung nicht zu den von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG erfassten Plänen und Programmen gehört, für die nach Anlage 5 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung oder – so das Ergebnis der Prüfung durch den zur abschließenden Auslegung des baden-württembergischen Landesrechts berufenen Verwaltungsgerichtshof – nach landesrechtlichen Vorschriften eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung bestehen kann. Im vorliegenden Zusammenhang ist aber nicht entscheidend, welchem der in § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG genannten Tatbestände sich die angefochtene Entscheidung zuzuordnen lässt, sondern vielmehr die Art des in Rede stehenden Verfahrensfehlers. Der Gesetzgeber hat sich in Reaktion auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union dafür entschieden, in § 4 Abs. 1 UmwRG unter anderem die Nichtdurchführung einer erforderlichen UVP-Vorprüfung als absoluten Verfahrensfehler einzuordnen (vgl. zur ursprünglichen Fassung des § 4 UmwRG BT-Drs. 16/2495 S. 13 f. unter Verweis auf EuGH, Urteil vom 7. Januar 2004 - C-201/02 [ECLI:EU:C:2004:12] -; zur Neufassung des § 4 UmwRG im Jahr 2015 vgl. BT-Drs. 18/5927 S. 9 f. unter Verweis auf EuGH, Urteil vom 7. November 2013 - C-72/12 [ECLI:EU:C:2013:712] -). Mit der Einbeziehung der in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG genannten Pläne und Programme in den Anwendungsbereich des Umweltschutzbehelfsgesetzes hat er sich in § 4 Abs. 4 UmwRG ferner dafür entschieden, bei Klagen von Umweltverbänden die Nichtdurchführung einer erforderlichen SUP-Vorprüfung ebenfalls als absoluten Verfahrensfehler einzustufen (vgl. dazu BT-Drs. 18/9526 S. 40) und somit beide Arten der Umweltprüfungen (vgl. § 2 Abs. 10 UVPG) insoweit gleich zu behandeln.

Dabei ging der Gesetzgeber erkennbar davon aus, dass die Ebene der Vorhabenzulassung mit Umweltverträglichkeitsprüfung und die vor- bzw. übergeordnete Plan- bzw. Programmebene mit Strategischer Umweltprüfung voneinander verschieden sind und die genannten Fehlerfolgenregelungen alle Konstellationen unterlassener Umweltprüfungen erfassen. Einen Fall wie den vorliegenden, in dem eine – mit Rücksicht auf Art. 9 Abs. 3 AK in einem weiten Sinne verstandene – Vorhabenzulassung mit der Annahme eines SUP-vorprüfungspflichtigen Plans zur Rahmensetzung für weitere Vorhaben zusammenfällt, hatte er nicht vor Augen. Insoweit besteht bei vergleichbarer Interessenlage eine planwidrige Regelungslücke, die durch eine entsprechende Anwendung der Fehlerfolgenregelungen in § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchst. b, Abs. 4 Satz 1 UmwRG zu schließen ist.

30 bb) In materiell-rechtlicher Hinsicht bleibt es der Würdigung durch den Verwaltungsgerichtshof vorbehalten, ob der für verbindlich erklärte Sanierungsplan der Beigeladenen den Maßgaben des anzuwendenden Rechts und insbesondere den Anforderungen von § 4 Abs. 3 BBodSchG genügt.

31 b) Soweit der Verwaltungsgerichtshof die Klage gegen die zusammen mit der Verbindlichkeitserklärung erteilten wasserrechtlichen Erlaubnisse als unbegründet ansieht, verletzt dies ebenfalls revisibles Recht. Anders als im Berufungsurteil angenommen, hängt auch die Rechtmäßigkeit der im angefochtenen Bescheid miterteilten wasserrechtlichen Erlaubnisse davon ab, ob der für verbindlich erklärte Sanierungsplan den materiell-rechtlichen, namentlich nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz bestehenden Anforderungen genügt. Jedenfalls das behördliche Bewirtschaftungsermessen gemäß § 12 Abs. 2 WHG würde fehlerhaft ausgeübt, wenn wasserrechtliche Erlaubnisse erteilt würden, die dem alleinigen Zweck dienen, ein Sanierungsvorhaben zu ermöglichen, das mit der Rechtsordnung nicht in Einklang steht.

32 B. Der weitere Antrag des Klägers, den Beklagten zu verpflichten, der Beigeladenen die Dekontamination der Altlast aufzugeben, indem er gemäß § 13 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG die Vorlage eines entsprechenden Sanierungsplans verlangt, ist unzulässig. Der Verwaltungsgerichtshof hat in Einklang mit revisiblem Recht entschieden, dass dem Kläger insoweit keine Klagebefugnis zusteht.

- 33 Eine Klagebefugnis nach § 2 Abs. 1 i. V. m. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 und Satz 2 UmwRG betreffend Entscheidungen nach dem Umweltschadensgesetz kann nicht bestehen, weil keine Entscheidung nach diesem Gesetz oder deren Unterlassen in Rede steht. Die Auferlegung einer Sanierungsverpflichtung auf der Grundlage des Umweltschadensgesetzes kommt vorliegend schon deshalb nicht in Betracht, weil die sogenannte Kessler-Grube nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs seit den 1950er Jahren und bis 1976 verfüllt wurde. Das Umweltschadensgesetz gilt nach seinem § 13 Abs. 1 jedoch nicht für Schäden, die durch Ereignisse verursacht wurden, die vor dem 30. April 2007 stattgefunden haben, oder die auf eine bestimmte Tätigkeit zurückzuführen sind, die vor dem genannten Zeitpunkt geendet hat.
- 34 Der Kläger sieht ein Klagerecht nach § 2 Abs. 1 i. V. m. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 und Satz 2 UmwRG und verweist zur Begründung auf seine Ausführungen hinsichtlich seines Anfechtungsbegehrens. Dies führt schon deshalb nicht weiter, weil die Anfechtung der Verbindlichkeitserklärung eines Sanierungsplans nach § 13 Abs. 6 Satz 1 BBodSchG mit der Verpflichtung, behördlicherseits die Vorlage eines Sanierungsplans nach § 13 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG zu verlangen, nicht gleichzusetzen ist. Dessen ungeachtet ist die behördliche Aufforderung, einen Sanierungsplan vorzulegen, keine Entscheidung über die Annahme von Plänen und Programmen. Ein solches Verlangen stellt vielmehr eine der Erstellung eines Planes vorgelagerte Entscheidung dar.
- 35 Eine Klagebefugnis ergibt sich auch nicht aus § 2 Abs. 1 i. V. m. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 und Satz 2 UmwRG. Die behördliche Aufforderung nach § 13 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG, einen Sanierungsplan vorzulegen, lässt sich auch bei weiter Auslegung des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG nicht als Zulassung eines Vorhabens verstehen. Elemente einer Zulassungsentscheidung enthält ein solches – einer etwaigen Zulassung vorgelagertes – Verlangen nicht.
- 36 Ebenfalls keine Klagebefugnis leitet sich aus § 2 Abs. 1 i. V. m. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 und Satz 2 UmwRG ab, der sich auf Verwaltungsakte über Überwachungs- oder Aufsichtsmaßnahmen zur Umsetzung oder Durchführung von Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 5 UmwRG bezieht. Auch wenn man das

behördliche Verlangen, einen Sanierungsplan vorzulegen, als Aufsichtsmaßnahme begreift, bezieht sich diese nicht auf die Umsetzung oder Durchführung von Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 5 UmwRG.

- 37 Auch eine Klagebefugnis aus § 42 Abs. 2 VwGO besteht nicht. Namentlich die Rechtsfigur der im Zuge unionsrechtskonformer Auslegung der Verwaltungsgerichtsordnung entwickelten Figur der prokuratorischen Rechtsstellung einer Umweltvereinigung (vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 5. September 2013 - 7 C 21.12 - BVerwGE 147, 312 Rn. 43 ff.) lässt sich auf ein Verlangen nach § 13 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG schon deshalb nicht erstrecken, weil eine solche behördliche Aufforderung nicht der Durchführung von Unionsrecht dient (vgl. zu letzterem etwa BVerwG, Urteil vom 26. Januar 2023 - 10 CN 1.23 - NuR 2023, 411 Rn. 24).
- 38 Soweit der Kläger hinsichtlich seines Verpflichtungsbegehrens auch Verfahrensfehler geltend macht, sind diese – ihr Vorliegen unterstellt – im Hinblick auf seine fehlende Klagebefugnis jedenfalls nicht entscheidungserheblich.

Dr. Rublack

RiBVerwG Dr. Schemmer
ist wegen Erkrankung verhindert
zu unterschreiben.
Dr. Rublack

Dr. Löffelbein

Dr. Wöckel

Bähr

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 30 000 € festgesetzt.

Dr. Rublack

RiBVerwG Dr. Schemmer
ist wegen Erkrankung verhindert
zu unterschreiben.
Dr. Rublack

Dr. Löffelbein

Dr. Wöckel

Bähr