

18.10.24

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und weiterer umweltrechtlicher Vorschriften

Der Bundesrat hat in seiner 1048. Sitzung am 18. Oktober 2024 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe a (§ 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 UmwRG)

In Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe a sind in § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 nach den Wörtern „zu überprüfen sind,“ die Wörter „oder für die geltend gemacht wird, dass eine solche Verträglichkeitsprüfung zu Unrecht unterlassen worden sei,“ einzufügen.

Begründung:

Die Anwendung des § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 UmwRG-E dürfte – wie etwa auch die des bisherigen § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 UmwRG – in der gerichtlichen Praxis erhebliche Probleme bereiten, weil die Anwendbarkeit des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes – und damit ggf. auch die Zulässigkeit der Klage – letztlich von der Begründetheit abhängt. Wendet sich etwa eine Naturalpartei gegen einen Verwaltungsakt, der nur nach der Nummer 5 in den Anwendungsbereich des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes fällt, mit der Begründung, bei seinem Erlass sei zu Unrecht eine FFH-Verträglichkeitsprüfung unterlassen worden, so müsste schon bei Eingang der Klage für die Anwendung des § 6 UmwRG geklärt werden, ob diese Annahme zutrifft. Dies erscheint nicht sachgerecht. Für die Anwendbarkeit der Vorschrift sollte es daher genügen, dass der Kläger eine zu Unrecht unterlassene Verträglichkeitsprüfung geltend macht. Eine vergleichbare Problematik stellt sich im Übrigen bei § 1 Absatz 1

Satz 1 Nummer 4 UmwRG-E hinsichtlich des „angemessenen Sicherheitsabstandes“.

2. Zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe a (§ 1 Absatz 1a Satz 1 einleitender Satzteil UmwRG)

In Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe a sind in § 1 Absatz 1a Satz 1 im einleitenden Satzteil vor Nummer 1 nach den Wörtern „auf Rechtsbehelfe“ die Wörter „von nach § 3 anerkannten Vereinigungen“ einzufügen.

Begründung:

Es handelt sich um eine Klarstellung. Mit dieser soll der persönliche Anwendungsbereich für Klagen gemäß § 1 Absatz 1a UmwRG im Anwendungsbereich des Artikel 9 Absatz 3 der Aarhus-Konvention gegen Entscheidungen klarer verdeutlicht werden. Die Wortlaute von § 1 Absatz 1a und § 4 Absatz 3 UmwRG lassen nicht eindeutig erkennen, dass sich der persönliche Anwendungsbereich des § 1 Absatz 1a UmwRG nur auf gemäß § 3 anerkannte Vereinigungen bezieht. Mit der Klarstellung soll der Anschein vermieden werden, es sei eine Individual- bzw. Popularklage zulässig.

3. Zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe a (§ 1 Absatz 1a UmwRG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob der in § 1 Absatz 1a UmwRG-E vorgesehene Behördenbegriff auf die Behördenbegriffe der Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder auszuweiten ist. Soll mit der Regelung lediglich ein für das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz geltender Behördenbegriff definiert werden, bittet der Bundesrat, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, wie dies im Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz klarer formuliert werden kann.

Begründung:

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass in § 1 UmwRG ein neuer Absatz 1a aufgenommen werden soll. Dazu heißt es in der Einzelbegründung zu § 1 Absatz 1a UmwRG-E u. a.: „Mit der Aufnahme des Behördenbegriffs und der Bezugnahme auf das VwVfG in § 1 Absatz 1a wird klargestellt, dass nur Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen von Stellen, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen, in den Anwendungsbereich des UmwRG fallen – nicht solche Privater.“

§ 1 Absatz 4 VwVfG enthält eine Legaldefinition des Begriffs Behörde für den Anwendungsbereich des VwVfG. Das VwVfG gilt für die Behörden der Länder, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der sonstigen der Aufsicht

eines Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts grundsätzlich nur, wenn sie Bundesrecht ausführen und dann auch nur, soweit die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden landesrechtlich nicht durch ein Verwaltungsverfahrensgesetz geregelt ist, vgl. § 1 Absatz 1 Nummer 2, Absatz 2 und 3 VwVfG. Alle Länder haben von der Möglichkeit eines Landesverwaltungsverfahrensgesetzes Gebrauch gemacht, sei es, dass sie Vollgesetze erlassen haben, sei es, dass sie auf das VwVfG des Bundes teilweise oder insgesamt verweisen. Soweit § 1 Absatz 1a UmwRG-E auch Entscheidungen umfassen soll, die nicht durch Bundesbehörden getroffen werden, wäre der – wenn auch mit § 1 Absatz 4 VwVfG grundsätzlich identische – Behördenbegriff der Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder maßgeblich. Der Behördenbegriff in § 1 Absatz 1a UmwRG-E wäre deshalb nicht auf § 1 Absatz 4 VwVfG zu beschränken, sondern auf die Behördenbegriffe der Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder auszuweiten.

Die Einzelbegründung zu § 1 Absatz 1a UmwRG-E deutet allerdings darauf hin, dass mit der Regelung in § 1 Absatz 1a UmwRG-E nur ein für das UmwRG geltender Behördenbegriff definiert werden soll. Sofern dies tatsächlich gewollt ist, sollte der Wortlaut des § 1 Absatz 1a UmwRG-E überarbeitet werden.

4. Zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe a (§ 1 Absatz 1a UmwRG)

- a) Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, dass der Gesetzgeber beabsichtigt, mit dem Gesetzentwurf zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und weiterer umweltrechtlicher Vorschriften der Umsetzung der Aarhuskonvention (AK) aus dem Jahr 1998 und der dazu ergangenen nationalen und europäischen Rechtsprechung nachzukommen.
- b) Der Bundesrat weist darauf hin, dass mit Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe a in § 1 Absatz 1a des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes eine Erweiterung der Klagegegenstände vorgesehen ist. So sollen u. a.
 - aa) sämtliche Pläne und Programme, die auf europa-, bundes- oder landesrechtlicher Grundlage mit Umweltbezug angenommen werden,
 - bb) sämtliche Verwaltungsakte, auch solche ohne Öffentlichkeitsbeteiligung, und öffentlich-rechtlichen Verträge über die Zulassung von Vorhaben, die unter Anwendung umweltbezogener Rechtsvorschriften des europäischen Rechts, des Bundes- oder des Landesrechts zugelassen werden,
 - cc) Überwachungs- und Aufsichtsmaßnahmen zur Umsetzung verschiedener europäischer Verordnungen und Richtlinien mit Umweltbezug

Klagegegenstände werden (siehe Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe a zu § 1

Absatz 1a Satz 1 Nummer 2 Buchstabe b, § 1 Absatz 1a Satz 1 Nummern 3 und 5d bis 6 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes).

- c) Der Bundesrat stellt fest, dass eine hinreichende Abschätzung des mit der Erweiterung der Klagegegenstände insgesamt für die Behörden der Länder verbundenen Aufwandes nicht erfolgt ist. Auch wenn nach nationaler Rechtsprechung Artikel 9 Absatz 2 und 3 der Aarhus-Konvention auch ohne eine nationale Umsetzung anzuwenden ist, ist damit eine solche Abschätzung nicht verbunden. Zudem ist eine Berücksichtigung der hohen Anzahl zusätzlicher Verwaltungsverfahren, die mit der Umsetzung der Energiewende einhergehen und die stets einen Umweltbezug haben, nicht erfolgt.
- d) Der Bundesrat weist darauf hin, dass sich die Erweiterung der Klagegegenstände dadurch umso gravierender auswirkt, als mit den parallel verfolgten Gesetzgebungen zur Beschleunigung von Zulassungsverfahren für Vorhaben zur Nutzung erneuerbarer Energien Rechtsunsicherheiten entstehen. Diese Verfahren erfolgen (häufig) ohne vertiefte umweltrechtliche Prüfung. Dadurch werden Rechtsunsicherheiten erzeugt, die absehbar zu einem Anstieg der Klageverfahren führen werden. Hinzu kommen dann möglicherweise noch Folgerechtsstreite über Schadensersatzforderungen der Vorhabenträger bei einem Erfolg der Verbandsklagen.
- e) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, bis zum 31. Dezember 2026 eine hinreichende Evaluierung des mit der Erweiterung der Klagegegenstände verbundenen Aufwandes vorzunehmen.

Begründung:

Laut BR-Drucksache 430/24 Seite 2 Punkt D und E entstehen für öffentlichen Haushalte der Länder und Kommunen keine Mehrbelastungen. Das ist nicht zutreffend. Eine gesetzliche Erhöhung der Zahl der Klagegegenstände durch nationales Recht um weitere Pläne und Programme, weitere Zulassungsverfahren sowie um Aufsichts- und Überwachungsmaßnahmen führt zu mehr Klageverfahren bei Ländern und Kommunen. Mehr Klageverfahren führen zu finanziellem und personellem Mehraufwand bei Ländern und Kommunen. Zusätzlich erhöht sich die Anzahl von Verwaltungsverfahren mit Umweltbezug schon jetzt wegen der erhöhten Antragstellung zu Vorhaben zur Nutzung regenerativer Energien. Damit ist ebenfalls ein Anstieg von Rechtsbehelfsverfahren verbunden. Die Bundesregierung wird daher gebeten, den Mehraufwand für Länder und Kommunen bis 31. Dezember 2026 zu evaluieren.

5. Zu Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe b (§ 3 Absatz 2 Satz 1 UmwRG),
Buchstabe c – neu – (§ 3 Absatz 3 UmwRG),
Buchstabe d – neu – (§ 3 Absatz 4 – neu – UmwRG)

Artikel 1 Nummer 3 ist wie folgt zu ändern:

- a) Buchstabe b ist wie folgt zu fassen:
- b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:
- aa) In Satz 1 werden die Wörter „eines Landes“ durch die Wörter „von drei Ländern“ ersetzt und nach dem Wort „Anerkennung“ wird das Wort „ausschließlich“ eingefügt.
- bb) Satz 2 wird wie folgt gefasst:
- „Die Anerkennung einer Vereinigung < ... weiter wie Vorlage in Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe b ... >“ ‘
- b) Folgende Buchstaben c und d sind anzufügen:
- c) In Absatz 3 wird nach dem Wort „Anerkennung“ das Wort „ausschließlich“ eingefügt.
- d) Folgender Absatz 4 wird angefügt:
- „(4) Für eine Vereinigung mit einem Tätigkeitsbereich, der in zwei oder drei Ländern liegt, wird die Anerkennung nach Wahl der Vereinigung entweder durch das Umweltbundesamt für den gesamten Tätigkeitsbereich oder durch die zuständigen Behörden der Länder für das jeweilige Land ausgesprochen. Eine Vereinigung darf nicht gleichzeitig Verfahren auf Bundes- und Landesebene oder Verfahren in mehr als drei Ländern anhängig machen.“ ‘

Begründung:

Nach geltender Gesetzeslage ist umstritten, inwieweit Vereinigungen, die in mehreren Ländern aktiv sind, ihren Anerkennungsantrag nur auf Bundesebene stellen können, oder alternativ auch bei einem oder mehreren Ländern. Bei zentralistischer Auslegung wäre die Zuständigkeit des Bundes bereits eröffnet, wenn eine – noch so kleine – Vereinigung auf beiden Seiten einer Landesgrenze aktiv ist. Bei Vereinigungen, die nur auf regionaler oder gar lokaler Ebene tätig sind, können aber die jeweiligen Landes-Anerkennungsstellen, gegebenenfalls gemeinsam mit nachgeordneten und sonstigen dezentralisierten Landesbehörden unter Berücksichtigung der dort bekannten Aktivitäten des Antragstellers, besser beurteilen, inwieweit dieser im Sinne des § 3 Absatz 1

Satz 2 Nummer 3 UmwRG die Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung bietet.

Bei Naturschutzvereinigungen kommt hinzu, dass diese durch den Wechsel zur Bundeszuständigkeit auf der Rechtsfolgende der Anerkennung ihre Mitwirkungsrechte gemäß § 63 Absatz 2 BNatSchG und ihre entsprechenden Klagerechte bei Landesvorhaben verlieren (siehe hierzu Klinger, UBA-Gutachten, veröffentlicht unter <https://tinyurl.com/UBA-Gutachten> 2020, S. 7; Lamfried, DVBl 2020, 609 (611 f.); Burger, DVBl 2024, 880 ff.). Diese für die Antragsteller nachteilige Rechtsfolge steht im Konflikt mit der völkerrechtlich aus Artikel 9 der Aarhus-Konvention (AK) und EU-rechtlich aus Artikel 3 Nummer 7 der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie 2003/35/EG (Artikel 10a der Richtlinie 85/337/EWG) folgenden Pflicht, nichtstaatlichen Organisationen mit einem ausreichenden Interesse einen weiten Zugang zu Gerichten zu eröffnen.

Ein Konflikt besteht auch mit dem Gesetzeszweck, Beteiligungs- und Klagerechte für die föderale Ebene zu verleihen, auf der die Vereinigung über die größte Kompetenz verfügt. Es ist daher geboten, Antragstellern ein Wahlrecht bezüglich der föderalen Ebene der Anerkennung einzuräumen. Eine entsprechende Auslegung des geltenden Gesetzes ist bereits zweimal durch die Rechtsprechung bestätigt worden. Zuletzt hat das Verwaltungsgericht Hamburg geurteilt: „Eine in unterschiedlichen Bundesländern tätige Vereinigung, die ihre Anerkennung nach § 3 UmwRG begehrt, muss ihr Anerkennungsbegehren nicht stets auf ihren gesamten Tätigkeitsbereich beziehen. Eine örtliche Beschränkung des Anerkennungsbegehrens ist zulässig“ (VG Hamburg, Urt. v. 29.11.2018 - 7 K 1365/18, Rn. 45, juris, unter Verweis auf VG München, Urt. v. 3.12.2015 - M 24 K 12.6289, Rn. 39, juris).

Die Gesetzesänderung bestätigt diese Rechtsprechung und stellt klar, dass eine Vereinigung in mehreren Bundesländern Anträge auf Anerkennung stellen kann. Dabei folgt aus der Beschränkung der territorialen Hoheit der Länder die Beschränkung der Anerkennung auf das jeweilige Landesgebiet. Die Anzahl solcher komplementären Landes-Anerkennungen wird auf drei beschränkt. Zum einen wird so eine Vielzahl von Anerkennungsverfahren vermieden. Zum anderen indiziert die Tätigkeit in mehr als drei Ländern, dass sowohl die Beurteilung durch das UBA als auch die Rechtsfolge der Verleihung von Mitwirkungsrechten auf Bundesebene sachgerecht sind.

Länderübergreifend tätige Naturschutzvereinigungen können im Rahmen ihres Wahlrechts entscheiden, auf welcher föderalen Ebene sie ihren Kompetenzschwerpunkt sehen. Auch wenn sie in mehr als drei Ländern aktiv sind, dürfen sie Anerkennungsanträge auf Landesebene stellen, jedoch nicht mehr als drei. Anerkennungen auf Bundes- und Landesebene schließen sich gegenseitig aus. Im Zweifelsfall können die Anerkennungsstellen vom Antragsteller eine Erklärung verlangen, ob und bei welchen anderen Stellen die Anerkennung beantragt wurde.

Bei Naturschutzvereinigungen besteht die weitere Besonderheit, dass sie aufgrund der Landes-Anerkennung ihre Beteiligungsrechte gemäß § 63 Absatz 2 BNatSchG sowie die entsprechenden Klagerechte nur erhalten, wenn sie landesweit tätig sind. Kleinere, aber grenzüberschreitend aktive Vereinigungen können diese Voraussetzung zwar (wie bisher) umgehen, indem sie gemäß § 3

Absatz 4 UmwRG (neu) die Anerkennung beim UBA beantragen, um die Mitwirkungsrechte gemäß § 63 Absatz 1 BNatSchG zu erhalten. Dadurch verschiebt sich aber auch der materielle Maßstab der Anerkennungsfähigkeit, denn in Bundeszuständigkeit erfordert die »Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung« gemäß § 3 Absatz 1 Satz 2 Nummer 3 UmwRG die Prognose, dass eine entsprechend sachgerechte Beteiligung an Bundesverfahren zu erwarten ist.

Nur regional oder gar lokal tätige Vereinigungen werden es schwer haben, aufgrund ihrer bisherigen Tätigkeit die Gewähr für die sachgerechte Beteiligung an Normgebungs-, Planungs- und Genehmigungsverfahren von Bundesbehörden im Sinne des § 63 Absatz 1 BNatSchG darzulegen, die die besondere Sachkompetenz und die bundesweite Perspektive von großen Naturschutzvereinigungen voraussetzt. Wegen des somit auf Bundesebene höheren Risikos der Nichtanerkennung werden kleine Naturschutzvereinigungen es daher im eigenen Interesse vorziehen, die Anerkennung auf Landesebene zu beantragen, auch wenn sie mangels landesweiter Tätigkeit nicht in den Genuss der Beteiligungsrechte gemäß § 63 Absatz 2 BNatSchG kommen. Ein gesetzlicher Ausschluss der Bundeszuständigkeit durch eine Ausnahme von Absatz 4 (neu) für kleine Naturschutzvereinigungen ist daher nicht erforderlich.

Aufgrund des neuen Absatz 4 tritt für bereits anerkannte Vereinigungen ein föderaler Zuständigkeitswechsel nur ein, wenn diese ihr föderales Wahlrecht ausüben und einen entsprechenden Änderungsantrag stellen. Eine Ergänzung der Überleitungsvorschriften in § 8 Absatz 3 UmwRG ist daher nicht erforderlich. Wechselt die föderale Zuständigkeit durch eine Änderung der Sachlage, nämlich des räumlichen Tätigkeitsbereichs der Vereinigung, vom Land zum Bund (oder umgekehrt), so ergeben sich keine Änderungen gegenüber der bisherigen Rechtslage. Auch dann muss die Vereinigung einen Änderungsantrag stellen. Die Anerkennung durch eine andere föderale Ebene macht dann einen Widerruf der alten Anerkennung gemäß § 49 Absatz 2 Nummer 3 VwVfG erforderlich, der gemäß § 49 Absatz 5 VwVfG von der aktuell zuständigen Behörde auszusprechen ist (Klinger, UBA-Gutachten, veröffentlicht unter <https://tinyurl.com/UBA-Gutachten 2020>, S. 14 ff.).

6. Zu Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe b und e (§ 4 Absatz 1b Satz 1, Absatz 5 UmwRG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob das Verhältnis von § 4 Absatz 1b Satz 1 und § 4 Absatz 5 in Bezug auf Entscheidungen nach § 1 Absatz 1a Satz 1 Nummer 3 klargestellt werden kann.

Begründung:

Nach § 4 Absatz 1b Satz 1 UmwRG-E führt eine Verletzung von Verfahrensvorschriften nur dann zur Aufhebung der Entscheidung nach § 1 Absatz 1 Satz 1 oder § 1 Absatz 1a Satz 1 Nummer 3 UmwRG, wenn sie nicht durch

Entscheidungsergänzung oder ein ergänzendes Verfahren behoben werden kann. § 4 Absatz 5 UmwRG-E verweist für Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen im Sinne des § 1 Absatz 1a Satz 1 Nummer 1, 3 und 6 UmwRG im Fall von Verfahrensfehlern auf die jeweiligen fachrechtlichen Regelungen sowie die Regelungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes. Entscheidungen nach § 1 Absatz 1a Satz 1 Nummer 3 UmwRG unterliegen damit sowohl dem speziellen Fehlerfolgenregime nach § 4 Absatz 1b als auch den allgemeinen Vorschriften bzw. den Vorschriften des Fachrechts. Dies ist sowohl gesetzessystematisch als auch inhaltlich zu hinterfragen (vgl. zu dieser Problematik in Bezug auf Entscheidungen nach § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 UmwRG in der geltenden Fassung Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Werkstand: 102. EL September 2023, § 4 UmwRG Rn. 121).

7. Zu Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe d (§ 4 Absatz 4 Satz 1 UmwRG)

In Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe d sind in § 4 Absatz 4 Satz 1 die Wörter „von Vereinigungen nach § 1 Absatz 3 Satz 1“ zu streichen.

Begründung:

Die Einschränkung, dass § 4 Absatz 1 und 2 UmwRG (nur) für die unter § 4 Absatz 4 Satz 1 Nummer 1 und 2 UmwRG genannten Rechtsbehelfe von Vereinigungen nach § 1 Absatz 3 Satz 1 UmwRG entsprechend gelten, ist angesichts der in § 1 Absatz 3 UmwRG-E vorgenommenen Aufzählung der Vorschriften, die auf Rechtsbehelfe von Personen gemäß § 61 Nummer 1 VwGO und Vereinigungen gemäß § 61 Nummer 2 VwGO anwendbar sind, überflüssig.

8. Zu Artikel 1 Nummer 5 (§ 5 UmwRG)

Der Bundesrat bittet um Prüfung, inwieweit im weiteren Gesetzgebungsverfahren die Aufnahme weiterer Regelbeispiele in Artikel 1 Nummer 5 möglich ist, um die Vereinbarungen des Bund-Länder-Pakts für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung zu erfüllen.

Der am 6. November 2023 auf der Ministerpräsidentenkonferenz geschlossene Bund-Länder-Pakt sieht vor, Vorschläge für Regelbeispiele zu erarbeiten, um im Einklang mit unionsrechtlichen Vorgaben die Missbrauchsklausel in § 5 UmwRG zu konkretisieren und so deren Anwendbarkeit zu erweitern. Der vorliegende Gesetzentwurf enthält dagegen in Artikel 1 Nummer 5 nur ein Regelbeispiel. Es ist zweifelhaft, ob damit der Spielraum zur Konkretisierung des § 5 UmwRG mittels Regelbeispielen bereits voll ausgeschöpft und damit die Vereinbarung aus dem Pakt bereits hinreichend umgesetzt wurde.

9. Zu Artikel 1 Nummer 6 (§ 6 Absatz 1 Satz 2,
Absatz 3 Satz 1 und Satz 2 – neu – UmwRG)*

In Artikel 1 Nummer 6 ist § 6 wie folgt zu ändern:

- a) In Absatz 1 Satz 2 sind die Wörter „wenn die Voraussetzung nach § 87b Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 der Verwaltungsgerichtsordnung erfüllt ist“ durch die Wörter „wenn die Person oder die Vereinigung die Verspätung genügend entschuldigt“ zu ersetzen.
- b) Absatz 3 ist wie folgt zu fassen:

„(3) Die Absätze 1 und 2 gelten entsprechend für Fälle, in denen das gerichtliche Verfahren nach § 4 Absatz 1b Satz 3 ausgesetzt wurde und später fortgesetzt wird oder die angegriffene Entscheidung während des gerichtlichen Verfahrens geändert worden ist. Die Frist nach Absatz 1 läuft im Fall der Aussetzung ab Fortsetzung des gerichtlichen Verfahrens, im Übrigen ab Bekanntgabe der ändernden Entscheidung an die jeweilige Aktivpartei.“

Begründung:

Zu Buchstabe a:

Der bisherige Verweis auf § 87b Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 VwGO ist missverständlich. § 87b Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 VwGO betrifft den Fall, dass ein Beteiligter die Verspätung nicht genügend entschuldigt. Die Zulassung verspäteter Erklärungen und Beweismittel nach § 6 Absatz 1 Satz 2 UmwRG setzt aber – umgekehrt – voraus, dass die Verspätung entschuldigt wird. Dies sollte in § 6 Absatz 1 Satz 2 UmwRG auch entsprechend formuliert werden.

Zu Buchstabe b:

Mit der Textfolge „nach § 4 Absatz 1b Satz 3“ statt „zur Durchführung eines Planergänzungs- oder Planänderungsverfahrens“ soll der gesamte Anwendungsbereich des Aussetzungsverfahrens erfasst werden, also auch Fälle, in denen sonstige angegriffene Bescheide, die keine Planfeststellungsbeschlüsse sind, ergänzt oder geändert worden sind. Die neue zweite Variante soll die Fälle des Erlasses von Änderungsbescheiden, die in das laufende Verfahren einzubeziehen sind, ohne vorherige Aussetzung des Verfahrens erfassen. Da es auch Fälle gibt, in denen das ergänzende Verfahren die angegriffene Entscheidung unberührt lässt, besteht neben der neuen Variante 2 für die Fallgruppe der (bloßen) Aussetzung und Fortsetzung weiterhin ein Anwendungsbereich. Durch den ergänzenden Verweis auf die Frist „nach Absatz 1“ wird klarge-

* Ziffer 9 ist bei gleichzeitiger Weiterverfolgung von Ziffer 12 redaktionell anzupassen.

stellt, dass nicht auch die – durch das Gericht (nach Vorliegen der Klagebegründung) erst noch zu setzende – Klageerwiderungsfrist ab Fortsetzung des gerichtlichen Verfahrens bzw. Bekanntgabe der ändernden Entscheidung läuft.

10. Zu Artikel 1 Nummer 6 (§ 6 Absatz 1 Satz 5 – neu – UmwRG)

In Artikel 1 Nummer 6 ist dem § 6 Absatz 1 folgender Satz anzufügen:

„Die Sätze 1 bis 4 gelten entsprechend für Normenkontrollanträge nach § 47 der Verwaltungsgerichtsordnung.“

Begründung:

§ 6 Absatz 1 UmwRG des Gesetzentwurfs sieht eine Klagebegründungsfrist von zehn Wochen mit innerprozessualer Präklusionswirkung für verspätetes Vorbringen vor. Die Vorschrift soll zur Straffung des Gerichtsverfahrens beitragen, indem der Prozessstoff zu einem frühen Zeitpunkt handhabbar gehalten und der mit der Klage geltend gemachte prozessuale Anspruch alsbald hinreichend umrissen wird (BVerwG, B. v. 5.7.2023 – 9 B 7/23 – juris, Rdnr. 7 m.w.N.). Nach höchstrichterlicher Rechtsprechung findet diese Regelung jedoch derzeit keine Anwendung auf Normenkontrollanträge nach § 47 VwGO (vgl. BVerwG, U.v. 29.10.2020 4 CN 9/19 – juris Rdnr. 11 ff.). Das BVerwG macht dies in erster Linie am aktuellen Wortlaut der Norm und der Systematik des UmwRG fest. Nach den weiteren Ausführungen steht die Zielsetzung des § 6 UmwRG zwar grundsätzlich im Widerspruch zur Ausgestaltung der Normenkontrolle als objektives Rechtsbeanstandungsverfahren, es sei (aber) nicht ausgeschlossen, dass der Gesetzgeber unter Ausnutzung des ihm zustehenden weiten Gestaltungsspielraums auch die Normenkontrolle prozessrechtlichen Restriktionen unterwerfe und den objektiven Prüfungsmaßstab zurücknehme. Ein solcher Eingriff in das System der Normenkontrolle setze jedoch einen eindeutigen gesetzgeberischen Willen voraus, der im Zusammenhang mit § 6 UmwRG nicht zu erkennen sei (vgl. U. v. 29.10.2020 4 CN 9/19 – juris Rdnr. 14).

Mit der aktuellen Novelle lassen sich entsprechende Änderungen vornehmen und der Prüfungsmaßstab der Normenkontrolle gemäß § 47 VwGO insoweit entsprechend zurücknehmen.

Eine Antragsbegründungsfrist mit innerprozessualer Präklusionswirkung für verspätetes Vorbringen könnte wesentlich zur Straffung von Normenkontrollverfahren beitragen und damit auch einen Beitrag zur beschleunigten Realisierung von Infrastrukturprojekten leisten. Das zu erzielende Beschleunigungspotential wird als nicht gering eingeschätzt. Insbesondere auch im räumlichen Zusammenhang mit Schutzgebietsausweisungen, welche nunmehr über § 1 Absatz 1a Satz 1 Nummer 2 Buchstabe b des Gesetzentwurfs in den Anwendungsbereich des UmwRG einbezogen werden, werden Investitionsentscheidungen erst getroffen werden, wenn die Rechtsbeständigkeit der Schutzgebietsverordnung anhand des Ergebnisses des Normenkontrollverfahrens tragfähig eingeschätzt werden kann.

Im Zusammenhang mit der Festsetzung von Wasserschutzgebieten beispielsweise werden Normenkontrollverfahren vermehrt von den Wasserschutzgebietsgegnern genutzt, die Rechtssicherheit vor Ort weiter hinauszuzögern. Solange die Verfahren dauern, werden etwa notwendige Investitionen bei den Wasserversorgungsanlagen nicht umfassend durchgeführt, Schutzmaßnahmen nicht mit der gebotenen Ernsthaftigkeit akzeptiert oder die Überwachung nicht konsequent umgesetzt. Durch die Aufnahme des Normenkontrollantrags gemäß § 47 VwGO in die Klagebegründungsfrist nach § 6 Absatz 1 UmwRG würde dem gesellschaftspolitischen Ziel, die öffentliche Wasserversorgung weiter zu stärken, entsprochen.

11. Zu Artikel 1 Nummer 6 (§ 6 Absatz 1 UmwRG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob in § 6 Absatz 1 UmwRG-E klargestellt werden kann, ob und ggf. inwieweit die Vorschrift auch für Klagen von Vorhabenträgern gegen die Zulassung versagende Entscheidungen oder gegen belastende Nebenbestimmungen in einer Zulassung gelten soll.

Begründung:

Ob § 6 UmwRG die genannten Fallkonstellationen erfasst oder sich der Anwendungsbereich der Vorschrift auf Drittrechtsbehelfe beschränkt, ist gegenwärtig unklar („gegen eine Entscheidung“; die Anwendung auf den Fall der behördlichen Ablehnung eines immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsantrags nach § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 UmwRG verneinend OVG NRW, Urt. v. 27.10.2022 – 22 D 243/21.AK –, juris Rn. 24 ff.). Auch der vorliegende Gesetzentwurf beantwortet diese Frage nicht; § 1 Absatz 3 UmwRG-E erklärt § 6 UmwRG – ohne weitere Differenzierung – für „Rechtsbehelfe“ von Personen und Vereinigungen im Sinne des § 61 Nummer 1 und 2 VwGO für anwendbar. Die Fallgruppe der Klage eines Vorhabenträgers gegen eine ihn belastende Nebenbestimmung ist insbesondere von Bedeutung, wenn dieselbe Nebenbestimmung zugleich von einem Dritten (mit dem Ziel der Verschärfung) angegriffen wird und jedenfalls für diesen Dritten § 6 UmwRG gilt.

12. Zu Artikel 1 Nummer 6 (§ 6 Absatz 2 UmwRG)

In Artikel 1 Nummer 6 ist § 6 Absatz 2 zu streichen.

Folgeänderungen:

In Artikel 1 Nummer 6 ist § 6 wie folgt zu ändern:

- a) Absatz 3 wird Absatz 2.
- b) In dem neuen Absatz 2 sind die Wörter „Die Absätze 1 und 2 gelten“ durch

die Wörter „Absatz 1 gilt“ zu ersetzen.

Begründung:

Der Schaffung der vorgeschlagenen Regelung in § 6 Absatz 2 UmwRG-E bedarf es nicht. Die Möglichkeit, Klageerwiderungsfristen zu setzen und diese auf Antrag gegebenenfalls zu verlängern, besteht schon nach bisheriger Rechtslage gemäß § 87 Absatz 1 Satz 1 VwGO und wird in der verwaltungsgerichtlichen Praxis regelmäßig genutzt. Das Grundproblem, dass eine Fristversäumnis auf Beklagtenseite letztlich kaum sinnvoll sanktioniert werden kann, wird auch mit der angedachten Vorschrift nicht gelöst. Erfolgt beklagtenseits trotz Aufforderung keine Stellungnahme, wird das Verfahren genauso gefördert und einer – im Rahmen der zur Verfügung stehenden Kapazitäten möglichst – zügigen Erledigung zugeführt, wie dies in den Verfahren der Fall ist, in denen Behörden ihre Stellungnahmen fristgerecht vorlegen.

Nach § 6 Absatz 2 Satz 1 UmwRG des Gesetzentwurfs soll das Gericht im Interesse der Verfahrensbeschleunigung den übrigen Beteiligten mit der Zustellung der Klagebegründung eine angemessene Frist zur Äußerung setzen. Die Frist nach Satz 1 kann durch den Vorsitzenden oder den Berichterstatter auf Antrag verlängert werden. Bereits die Geeignetheit dieser Regelung zur Herbeiführung einer mit ihr bezweckten Beschleunigungswirkung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren erscheint fragwürdig. Daneben schafft die Regelung unnötig Sonderverfahrensrecht, welches zugleich mit Unsicherheiten behaftet ist.

Bereits nach aktueller Rechtslage existiert in der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) ein bekanntes, in der forensischen Praxis angewandtes und bewährtes System zur Straffung des gerichtlichen Verfahrens.

Hierfür stehen dem Gericht in den §§ 85 ff. VwGO u. a. bereits zahlreiche Fristsetzungsmöglichkeiten zur Verfügung, siehe § 85 Satz 3 (Klageerwiderungsfrist), § 86 Absatz 4 Satz 2, § 87 Absatz 1 Satz 1, Satz 2 Nummer 2 und § 87b Absatz 2 und 3 VwGO. Das Erfordernis der Normierung einer Klageerwiderungsfrist in § 6 Absatz 2 Satz 1 UmwRG als Sonderverfahrensrecht erschließt sich daher bereits vor diesem Hintergrund nicht und ist im Hinblick auf den Amtsermittlungsgrundsatz auch nicht nach dem Grundsatz des fairen Verfahrens und der Waffengleichheit geboten (BayVGh, U. v. 08.04.2024, Az. 22 A 17.40026, UA Rdnr. 103 m.w.N.).

Daneben bestehen Unsicherheiten hinsichtlich etwaiger Verlängerungsmöglichkeiten der neu vorgesehenen Frist. Während sich in der VwGO für dort normierte Fristsetzungen Querverweisungen (siehe § 57 Absatz 2, § 173 Satz 1 VwGO) auf die Zivilprozessordnung (ZPO) finden, in welcher die Voraussetzungen für Fristverlängerungen klar geregelt sind (siehe § 224 Absatz 2, § 225 Absatz 2 ZPO), beinhaltet der Gesetzentwurf keine weiteren Erläuterungen zu Fragen der Fristverlängerung für die neu vorgesehene Frist nach § 6 Absatz 2 Satz 1 UmwRG. Es ist daher fraglich, unter welchen Voraussetzungen die Frist verlängerbar ist. Da ausweislich der Gesetzesbegründung keine innerprozessuale Präklusion eingeführt werden soll, stellt sich des Weiteren die Frage,

welche Konsequenzen die Nichtbeachtung einer gesetzten Klageerwiderungsfrist nach § 6 Absatz 2 nach sich zieht.

Darüber hinaus ist die Gesetzesbegründung widersprüchlich.

§ 6 Absatz 2 UmwRG normiert eine Soll-Regelung, die Gesetzesbegründung spricht indes davon, dass die Fristsetzung (und nicht nur die Fristlänge) im Ermessen des Gerichts stehen soll (S. 32). Bei einer Soll-Regelung steht die Fristsetzung gerade nicht im freien Ermessen des Gerichts. Das Ermessen wäre vielmehr intendiert, d. h. das Gericht könnte bei einer entsprechenden Regelung nur in Ausnahmefällen von einer Fristsetzung absehen (vgl. BVerwG, B. v. 03.12.2009, Az. 9 B 79.09 – juris Rdnr. 2).

Insgesamt dürfte die fortschreitende Schaffung von Sonderverfahrensrecht der Beschleunigungsintention eher abträglich sein.

13. Zu Artikel 1 Nummer 6 (§ 6 Absatz 3 erster Halbsatz UmwRG)

In Artikel 1 Nummer 6 sind in § 6 Absatz 3 erster Halbsatz die Wörter „eines Planergänzungs- oder Planänderungsverfahrens“ durch die Wörter „einer Entscheidungsergänzung oder eines ergänzenden Verfahrens“ zu ersetzen.

Begründung:

Gemäß § 6 Absatz 3 UmwRG gelten die Absätze 1 und 2 entsprechend für Fälle, in denen das gerichtliche Verfahren zur Durchführung eines Planergänzungs- oder Planänderungsverfahrens ausgesetzt wurde und später fortgesetzt wird; die Frist läuft ab Fortsetzung des Verfahrens. Die Beschränkung der Regelung allein auf Planergänzungs- oder Planänderungsverfahren ist nicht nachvollziehbar. § 4 Absatz 1b und § 7 Absatz 5 Satz 1 UmwRG sehen die Möglichkeit einer Entscheidungsergänzung oder eines ergänzenden Verfahrens für sämtliche Rechtsbehelfsgegenstände nach § 1 Absatz 1 Satz 1 oder Absatz 1a Satz 1 Nummer 3 UmwRG vor. Aufgrund dessen kann beispielsweise auch bei einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung eine Entscheidungsergänzung in Betracht kommen. Auch in diesen Fällen sollte § 6 Absatz 3 UmwRG zur Anwendung kommen.

14. Zu Artikel 2 (§ 63 Absatz 1 Nummer 2,
Absatz 2 Nummer 5 BNatSchG)

Artikel 2 ist wie folgt zu fassen:

„Artikel 2

Das Bundesnaturschutzgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), das zuletzt durch Artikel [...] des Gesetzes vom [...] (BGBl. [...]) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 63 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1 Nummer 2 werden vor dem Wort „sowie“ die Wörter „, Entscheidung über Pläne und Projekte, die nach § 34 Absatz 1 oder § 36 auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen eines Natura 2000-Gebietes zu überprüfen sind“ eingefügt.
- b) In Absatz 2 Nummer 5 werden vor dem vor dem Wort „sowie“ die Wörter „, Entscheidung über Pläne und Projekte, die nach § 34 Absatz 1 oder § 36 auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen eines Natura 2000-Gebietes zu überprüfen sind“ eingefügt.

2. § 64 wird aufgehoben <... wie Vorlage ...>.

Begründung:

Die angestrebte Anpassung deutscher Gesetze an die Vorgaben der Aarhus-Konvention sollte nicht nur die Regelungen zum Gerichts- und Informationszugang, sondern auch die Anforderungen der Aarhus-Konvention an die Öffentlichkeitsbeteiligung erfassen. Nach der Rechtsprechung des EuGH besteht insoweit ein eigenständiges Mitwirkungsrecht an Entscheidungen über Pläne und Projekte, die auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen eines Natura 2000-Gebietes zu überprüfen sind (vgl. EuGH, Urt. v. 8.11.2016, Rs. C-243/15, Rdn. 45 ff.; ebenso die EU-Kommission, ABl. EU vom 25.1.2019, C/33/S. 37). Bislang ist im BNatSchG nur eine Beteiligung an Abweichungsentscheidungen vorgesehen. Zur Vermeidung einer europarechtswidrigen Regelungslücke sollte daher ein entsprechendes Mitwirkungsrecht für anerkannte Naturschutzvereinigungen an FFH-Verträglichkeitsprüfungen durch entsprechende Änderung des § 63 Absatz 1 Nummer 2 sowie in § 63 Absatz 2 Nummer 5 BNatSchG aufgenommen werden.

Die vorgesehene Änderung korrespondiert mit der Änderung in Artikel 1 § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 UmwRG, der ein Klagerecht bei Entscheidungen über Projekte oder Pläne, die nach § 34 Absatz 1 oder § 36 des Bundesnaturschutzgesetzes auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen eines Natura 2000-Gebiets zu überprüfen sind, sofern sie nicht bereits den Nummern 1 bis 4 unterfallen.

15. Zu Artikel 4 Nummer 1 (§ 9 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 – neu –, Absatz 2 UIG)

Artikel 4 Nummer 1 ist wie folgt zu fassen:

,1. § 9 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) Satz 1 wird wie folgt geändert:

aaa) In Nummer 2 wird das Wort „oder“ am Ende durch ein Komma ersetzt.

bbb) In Nummer 3 wird das Komma am Ende durch das Wort „oder“ ersetzt.

ccc) Nach Nummer 3 wird folgende Nummer 4 eingefügt:

„4. private Dritte die Umweltinformationen einer informationspflichtigen Stelle übermittelt haben, ohne rechtlich dazu verpflichtet zu sein oder rechtlich verpflichtet werden zu können, und deren Offenbarung nachteilige Auswirkungen auf die Interessen der Dritten hätte,“

bb) Folgender Satz wird angefügt:

„Bei der Prüfung von <... weiter wie Vorlage in Artikel 4 Nummer 1 ...>“.

b) Absatz 2 wird aufgehoben.“

Folgeänderung:

In § 9 Absatz 1 Satz 2 UIG ist die Angabe „1 und 3“ durch die Angabe „1, 3 und 4“ zu ersetzen.

Begründung:

Die vorgeschlagene Änderung ist redaktionell. Aus gesetzessystematischen Gründen wird § 9 Absatz 2 UIG in eine neue Nummer 4 des Absatzes 1 Satz 1 überführt. Denn zum einen ist auch für die Fallgruppe des Absatzes 2 (in der geltenden Fassung) in Zweifelsfällen die Anhörung betroffener Dritter erforderlich. Zum anderen entfällt zur Vermeidung von Wiederholungen die bisher in Absatz 2 enthaltene Regelung (Einwilligung, überwiegendes öffentliches Interesse und Gegen Ausnahme bei Emissionen) zugunsten einer einheitlichen Regelung in Absatz 1.

16. Zu Artikel 4 Nummer 1 (§ 9 Absatz 1 Satz 1a – neu – und Satz 1b – neu – UIG)

Artikel 4 Nummer 1 ist wie folgt zu fassen:

,1. In § 9 Absatz 1 werden nach Satz 1 die folgenden Sätze 1a und 1b eingefügt:

„Bei der Prüfung von Satz 1 Nummer 1 überwiegt das öffentliche Interesse das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs in der Regel dann, wenn sich die Angabe auf Name, Titel, akademischen Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und -telekommunikationsnummer beschränkt und der Dritte als Gutachter, Sachverständiger oder in vergleichbarer Weise eine Stellungnahme in einem Verfahren abgegeben hat. Die in Satz 1a genannten Angaben sind vom Informationszugang nicht ausgeschlossen, soweit sie Ausdruck und Folge der amtlichen Tätigkeit sind und kein Ausnahmetatbestand erfüllt ist.“ ‘

Begründung:

Die Änderung ist redaktionell. Anstatt des Verweises auf das Informationsfreiheitsgesetz ist die dortige Regelung in den Wortlaut des § 9 UIG zu übernehmen. So wird die Rechtsanwendung erleichtert. Zugleich wird zukünftiger redaktioneller Änderungsbedarf für den Fall der Änderung des IFG vermieden.

17. Zu Artikel 4 (§ 9 Absatz 1 Satz 3 bis Satz 5, Absatz 1a – neu – UIG) *

Artikel 4 Nummer 1 ist wie folgt zu fassen:

,1. § 9 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) Satz 3 bis Satz 5 werden aufgehoben.

bb) Folgender Satz wird angefügt:

„Bei der Prüfung von Satz 1 Nummer 1, ob Interessen <... weiter wie Vorlage in Artikel 4 Nummer 1 ...>“ ‘

b) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 1a eingefügt:

„(1a) Vor der Entscheidung über die Offenbarung der durch Ab-

* Bei gleichzeitiger Weiterverfolgung von Ziffer 15 ist in dem hier neu einzufügenden Absatz 1a die Angabe „Satz 1 Nummer 1 bis 3“ durch die Angabe „Satz 1 Nummer 1 bis 4“ zu ersetzen.

satz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 3 geschützten Informationen sind die Betroffenen anzuhören. Die informationspflichtige Stelle hat in der Regel von einer Betroffenheit im Sinne des Satzes 1 Nummer 3 auszugehen, soweit übermittelte Informationen als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gekennzeichnet sind. Soweit die informationspflichtige Stelle dies verlangt, haben mögliche Betroffene im Einzelnen darzulegen, dass ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vorliegt.“ ‘

Begründung:

Die vorgeschlagene Änderung ist redaktionell. Durch die Überführung von § 9 Absatz 1 Satz 3 bis 5 UIG in einen neuen Absatz 1a werden die Regelungen zur Drittanhörung in einem eigenen Absatz zusammengefasst.