



Stellungnahme der Deutschen Umwelthilfe e.V. zum Entwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit für ein Gesetz zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben in der Fassung vom 19. April 2016

Der uns am 19. April 2016 übersandte Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit für ein Gesetz zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben ist bemüht, den Gerichtszugang für anerkannte Umweltvereinigungen europarechtskonform zu gestalten.

Dennoch entspricht der Entwurf an einigen Stellen immer noch nicht den europa- und völkerrechtlichen Vorgaben.

Der Referentenentwurf soll die europarechtlichen und völkerrechtlichen Vorgaben „1:1“ ins Umweltrechtsbehelfsgesetz (UmwRG) implementieren. Der Referentenentwurf bezweckt vor allem die Erweiterung des Anwendungsbereichs in Erfüllung der Vorgaben von Art. 9 Abs. 2 und 3 des UN/ECE-Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten („Aarhus-Konvention“ (AK)). Darüber hinaus soll das UmwRG an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) angepasst werden.

Die Deutsche Umwelthilfe (DUH) begrüßt den Referentenentwurf grundsätzlich. Indem der Referentenentwurf

- den Anwendungsbereich des UmwRG deutlich erweitert,
- gerichtszugangsbehindernde Präklusionsvorschriften streicht und
- Einschränkungen der Rügebefugnis zumindest abschwächt,

gehen die vorgeschlagenen Anpassungen an europa- und völkerrechtliche Vorgaben insgesamt in die richtige Richtung.

Um das selbstgesteckte Ziel einer 1:1-Umsetzung europarechtlicher und völkerrechtlicher Vorgaben zu erreichen, besteht jedoch noch in einigen Punkten deutlicher Änderungsbedarf.

Insgesamt betrachtet ist der große Wurf mit dem Entwurf noch nicht gelungen. Es drohen – trotz weitreichender Verbesserungen – damit auch künftig „Ohrfeigen“ des EuGH für den deutschen Gesetzgeber. Für alle Beteiligten verbleibt weiterhin eine erhebliche Rechtsunsicherheit.



Zu kritisieren ist insbesondere:

Der Referentenentwurf

- verfolgt mit der Fortschreibung rechtsbehelfstauglicher Verwaltungsentscheidungen weiterhin eine Salamtaktik,
- schafft keinen ausreichenden Rechtsschutz nach Art. 9 Abs. 3 AK und
- führt gleich mehrere *neue* Präklusionsvorschriften ein und behält vorhandene Vorschriften in unterschiedlichen Gesetzen zur Präklusion im Verwaltungsverfahren bei.

Im Einzelnen:

§ 1 Abs. 1 Satz 1¹

Die Beschränkung des Rechtsschutzes auf bestimmte Formen des Verwaltungshandelns (Verwaltungsakte oder Annahme von Plänen und Programmen im Sinne von § 2 Abs. 5 UVPG) ist mit Art. 9 Abs. 3 AK unvereinbar.

Art. 9 Abs. 3 AK verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, anerkannten Verbänden die Möglichkeit der gerichtlichen Anfechtung „von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen [...], die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen“ einzuräumen. Diese allgemeine Vorgabe wird mit dem enumerativen Katalog an anfechtbaren Verwaltungsentscheidungen – wie sie erneut § 1 Abs. 1 Satz 1 des Referentenentwurfs vorsieht – nicht erfüllt.

Der Entwurf lässt das europarechtliche Effektivitätsgebot und die Spruchpraxis des Aarhus Compliance Committee unbeachtet und verfolgt weiterhin die Taktik, anstelle einer allgemeinen Formulierung in moderater Anpassung des Textes von Art. 9 Abs. 3 AK an die Gegebenheiten des deutschen Rechts Rechtsschutz weiterhin nur „scheibchenweise“ zu garantieren.

Mit § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 und 6 wird eine unzulässige Beschränkung auf „Verwaltungsakte“ eingeführt; nach Art. 9 Abs. 3 AK ist vielmehr jegliches Behördenhandeln, unabhängig von seiner Rechtsform, dem Rechtsschutz zugänglich zu machen.

Unzulässig ist ebenfalls die Begrenzung des Rechtsschutzes auf „Vorhaben“ (§ 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5). Die von Behörden vorgenommenen Handlungen und Unterlassungen (Art. 9 Abs. 3 AK) müssen sich nicht auf Vorhaben beziehen, um dem Rechtsschutz zugänglich zu sein. Die Wahl des Vorhaben- und Verwaltungsaktsbegriffs verkennt, dass der Rechtsschutz nach der

¹ §§ ohne Gesetzesbezeichnung beziehen sich auf Vorschriften des Referentenentwurfs zur Änderung des UmwRG.



AK nicht vorhabenspezifisch zu verstehen ist, sondern alle Arten von Behördenhandeln, sofern es in irgendeiner Weise Rechtswirkungen entfaltet, erfasst. Dazu zählen auch Genehmigungsentscheidungen für Produkte. Da mit der Begründung, S. 29, der Rechtsschutz der Nr. 6 nur auf die Fälle der Nr. 1 bis 5 bezogen ist, wird auch der gesamte Rechtsschutz nach Nr. 6 auf „Vorhaben“ beschränkt. Die Anfechtbarkeit von Genehmigungen für Produkte, die gegen umweltbezogene Rechtsvorschriften verstoßen, bleibt damit außen vor; sie müsste in Anwendung der Grundsätze, die das BVerwG im Urteil zum Luftreinhalteplan Darmstadt aufgestellt hat, erst wieder über § 42 Abs. 2 VwGO erstritten werden. Dem Maßstab des Art. 9 Abs. 3 AK wird dies offenkundig nicht gerecht.

Soweit Pläne und Programme aus dem Katalog rügefähiger Entscheidungen ausgenommen sind, wenn über deren Annahme durch Gesetz entschieden wird (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 Hs. 2), erscheint dies rechtspolitisch bedenklich. Zwar wird in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des EuGH vom 18. Juli 2013 (Rechtssache C-515/11) darauf hingewiesen, dass nur *Parlamentsgesetze* erfasst seien. Eine solche Regelung birgt die Gefahr fragwürdiger Hochzonierungen von Entscheidungen von der Fachebene auf die gesetzgeberische Ebene. Durch die gleichzeitig vorgeschlagene Änderung von § 16 Abs. 4 UVPG und § 19b Abs. 2 UVPG droht bei äußerst umweltrelevanten Verfahren in Bereichen der Windenergie, des Rohstoffabbau und des Verkehrs die Ausklammerung frühzeitiger Interventionsmöglichkeiten aus dem Anwendungsbereich des UmwRG.

Zu bevorzugen ist daher eine generalklauselartige Übertragung von Art. 9 Abs. 3 AK in das UmwRG; etwaig erforderlich werdende Anpassungen an das deutsche Recht lassen sich auch in einer Generalklausel umsetzen. Die Abgrenzung der rechtsschutzbewährten Materien und die damit erforderliche Differenzierung zwischen Art. 9 Abs. 2 und Art. 9 Abs. 3 AK lässt sich rein sprachlich lösen. Die auf S. 30 der Begründung des Entwurfs dagegen geäußerten Bedenken teilen wir nicht. Sie werden leider auch nicht begründet.

Die (unmittelbare) Anfechtbarkeit von Handlungen und Unterlassungen von Privatpersonen bleibt weiterhin unberücksichtigt. Der Referentenentwurf wird in diesem Punkt den Vorgaben von Art. 9 Abs. 3 AK nicht gerecht, da der Zivilrechtsweg (etwa nach § 1004 BGB) keine Klagerechte für Verbände kennt. Der Weg über § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 hat nur eine mittelbare Anfechtungsmöglichkeit zur Folge. Gerichtlich hat sie ein verdoppeltes Kostenrisiko des Verbandes zur Folge, da sowohl Behörde als auch Privatperson (als Beigeladene) Beteiligte des Prozesses sind. Effektiver Rechtsschutz wäre über die Einführung einer zivilrechtlichen Verbandsklagebefugnis bei Verstößen von Privaten gegen umweltbezogene Bestimmungen des deutschen Rechts zu gewährleisten. Der Entwurf des Gesetzes erkennt zwar auf S. 29, dass „direkte Rechtsbehelfe gegen Private für eine völkerrechtskonforme Umsetzung“ des Art. 9 Abs. 3 AK erforderlich sind, führt diese aber für „Mitglieder der Öffentlichkeit“ (Art. 9 Abs. 3 AK) weder mit dem Entwurf ein noch sind diese vorhanden. Der Rechtsschutz nach dem Unterlassungsklagengesetz genügt den



Anforderungen der AK nicht, da er nur auf Verstöße gegen verbraucherschützende Vorschriften beschränkt ist. Der Entwurf verkennt grundlegend, dass Art. 9 Abs. 3 AK auch Rechtsschutz bei Handlungen (Unterlassungen) von **Privatpersonen** den Nichtregierungsorganisationen (NGO) öffnen will. Das Konzept des Entwurfs, dies durch eine Überwachungspflicht aufzufangen, missversteht die Entscheidung des AK-Beschwerdeausschusses. Zwar ist danach *auch* eine Möglichkeit der Überwachung durch staatliche Stellen zu schaffen, das bedeutet aber nicht umgekehrt, dass die anerkannten Vereinigungen darauf angewiesen sind, diesen Überwachungsmechanismus auszulösen. Deren Position gegenüber Privaten steht selbständig daneben.

Dazu sagt der Entwurf nichts. Er geht von der Vorstellung aus, dass die Umsetzung des Art. 9 Abs. 3 AK in das bestehende System des § 1 UmwRG einzubeziehen ist.

Wir weisen darauf hin, dass der Verweis auf die Nummern 2a und 2b in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 ins Leere geht. Dies gilt ebenfalls für § 2 Abs. 1 Nr. 3a und 3b, § 2 Abs. 4 Nr. 2 und § 4 Abs. 1 Satz 1.

§ 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4

Behandlung von Flächennutzungsplänen als Gegenstand des Rechtsschutzes

Unklar ist die Behandlung von Flächennutzungsplänen (FNP) im zukünftigen Rechtsschutzsystem (in der Begründung des Entwurfs auf S. 26). Zu bevorzugen ist, dass die FNP, wenn sie einer strategischen UVP unterliegen und damit gegenüber dem B-Plan abschichtungsfähig sind (vgl. § 14I Abs. 3 UVPG) einem Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO überantwortet werden. Der Entwurf plädiert auf S. 28 der Begründung für eine (allgemeine) Feststellungsklage. Dies lässt unbeantwortet, wie sich die Rechtskraft dieser Entscheidung zum nachfolgenden B-Plan verhält. Gibt es eine Bindungswirkung? Dem Rechtsanwender bleiben sehr unklare Vorstellungen über die subjektive und die materielle Rechtskraft einer gerichtlichen Entscheidung. Und: Werden die NGO präkludiert, wenn sie gegen einen FNP keine Feststellungsklage erheben?

§ 1 Abs. 1 Satz 2

Unklar ist, ob § 1 Abs. 1 Satz 2 auch dann gilt, wenn Verwaltungsakte nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 nicht ergehen.

Mit § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 wird eine Klagebefugnis bei Überwachungs- oder Aufsichtsmaßnahmen eingeführt (ohne zu erklären, worin der Unterschied dieser



Maßnahmen besteht). Nach Satz 2 soll dies auch dann anzuwenden sein, wenn „entgegen geltenden Rechtsvorschriften keine Entscheidung nach Satz 1 getroffen worden ist“.

Es ist jedenfalls in der Begründung zu klären, dass dies auch dann gilt, wenn die Behörde eine beantragte Überwachungs- oder Aufsichtsmaßnahme nicht erlässt. Der Verweis auf § 75 VwGO ist deshalb unzureichend, weil die Behörde die Überwachungsmaßnahme auch in Anwendung des Opportunitätsprinzips unterlassen kann. Art. 9 Abs. 3 AK verlangt jedoch, dass eine Anfechtbarkeit gegeben ist; Opportunitätsgesichtspunkte des deutschen Verwaltungsverfahrensrechts sind mit Art. 9 Abs. 3 AK unvereinbar.

§ 2 Abs. 4 Satz 1

Der Rechtsbegriff der Umweltbezogenheit ist nur auf § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 und 6 anzuwenden. Der Bezug auf Satzungsziele der Vereinigung ist für Fälle des § 2 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 zu streichen.

Die Differenzierungen des Fehler-Folgen-Regimes in § 2 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 und 2 können nicht vollständig überzeugen.

Dies gilt insbesondere für die Erstreckung auf die SUP-Pläne der Nr. 4. Denn nach Art. 9 Abs. 2 AK gilt der nicht-umweltbezogene Rechtsschutz des Art. 9 Abs. 2 AK „- sofern dies nach dem jeweiligen innerstaatlichen Recht vorgesehen ist und unbeschadet des Absatzes 3 - sonstige einschlägige Bestimmungen dieses Übereinkommens gelten“. Mit der Einführung des Rechtsschutzes gegen SUP-Pläne wäre dieser im innerstaatlichen Recht vorgesehen. Die SUP-Pläne sind nach Art. 7 AK auch „sonstige einschlägige Bestimmungen dieses Übereinkommens“. Für diese ist daher keine Beschränkung auf einen Verstoß gegen umweltbezogene Bestimmungen vorzunehmen. Die Begründung für die Beschränkung des Rechtsschutzes (Entwurf, S. 26 f.) überzeugt nicht.

Zu kritisieren ist darüber hinaus, dass mit § 2 Abs. 4 Satz 1 Halbsatz 2 („und der Verstoß Belange berührt, die zu den Zielen gehören, die die Vereinigung nach ihrer Satzung fördert“) die Erweiterung des § 2 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 auf nicht-umweltbezogene Rechtsverstöße de facto wieder aufgehoben wird. Da die nach dem UmwRG anerkannten Verbände nach ihrer Satzung Ziele des Umweltschutzes zu fördern haben (§ 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1) und sich die meisten anerkannten Vereinigungen auch auf diesen Satzungszweck beschränken, werden andere nicht-umweltbezogene Rechtsverstöße in den meisten Fällen nicht zu einem begründeten Rechtsverstoß führen. Zwar erlaubt Art. 9 Abs. 2 AK eine Beschränkung des Rechtsschutzes nach Kriterien des innerstaatlichen Rechts. Dieses Kriterium darf jedoch nicht dazu führen, dass die effektive Durchsetzung der Anforderungen des Art. 9 Abs. 2 AK faktisch unterlaufen wird.



§ 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3

Die Anerkennung einer Vereinigung als Voraussetzung der Klagebefugnis darf nicht vom Kriterium „sachgerechter Beteiligungsmöglichkeiten“ abhängig gemacht werden.

§ 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 sieht vor, dass die Anerkennung, als Voraussetzung der Klagebefugnis (nur) zu erteilen ist, „wenn die Vereinigung [...] die Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung, insbesondere für eine sachgerechte Beteiligung an behördlichen Entscheidungsverfahren“ (Hervorhebung durch die Verfasser), bietet. Zwar soll es sich laut Begründung nur um eine klarstellende Konkretisierung des Kriteriums der „Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung“ handeln, allerdings darf ein sich aus diesem Merkmal entwickelnder Kriterienkatalog keine kleinen Verbände von der Anerkennung ausschließen. Partizipation und Gerichtszugang darf nicht von Wertungsfragen bzw. von unbestimmten Rechtsbegriffen abhängen. Lokalen, kleineren Umweltschutzorganisationen könnte auf diese Weise die Klagebefugnis verwehrt bleiben, da ihnen personelle und sachliche Mittel zur Einbringung ihres Sachverstandes fehlen könnten. Auch findet sich keine Notwendigkeit für eine Regelung, wenn lediglich – wie die Begründung verlautbart – die bestehende Praxis verschriftlicht werden solle. Die Vorschrift sollte daher gestrichen werden.

§ 4 Abs. 4 Satz 1 Hs. 2 und Abs. 5

Die Anwendbarkeit von § 46 VwVfG muss auch bei Verfahren ohne Umweltverträglichkeitsprüfung und für Verfahrensfehler außerhalb von Umweltprüfungen bei Entscheidungen über SUP-pflichtige Pläne und Programme bei besonders gravierenden absoluten Fehlern ausgeschlossen werden.

Bei Entscheidungen in Verfahren ohne Umweltverträglichkeitsprüfung gelten für Verfahrensfehler nach § 4 Abs. 5 die jeweiligen fachrechtlichen Regelungen sowie die Regelungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes. Für Verfahrensfehler außerhalb von Umweltprüfungen bei Entscheidungen über SUP-pflichtige Pläne und Programme gilt ausdrücklich § 46 VwVfG. Der Referentenentwurf fällt bei der Behandlung von Verfahrensfehlern in alte Muster zurück und erklärt § 46 VwVfG in Verfahren ohne Umweltverträglichkeitsprüfung bzw. bei nicht die strategische Umweltprüfung betreffenden Verfahrensfehlern in Entscheidungen über SUP-pflichtige Pläne und Programme für uneingeschränkt anwendbar.

Wenn der EuGH (Urteil vom 15. Oktober 2015, Rechtssache C-137/14) urteilt, dass das UmwRG gegen die Richtlinien 2011/92/EU und 2010/75/EU verstößt, indem „gemäß § 46 VwVfG die Aufhebung von Entscheidungen aufgrund von Verfahrensfehlern auf das Fehlen einer Umweltverträglichkeitsprüfung oder der Vorprüfung sowie auf Fälle beschränkt [wird], in denen der Rechtsbehelfsführer nachweist, dass der Verfahrensfehler für das Ergebnis der



Entscheidung kausal war,“ so traf er eine Entscheidung auf Grundlage der damaligen (deutlich engeren) Fassung des UmwRG. Keinesfalls jedoch ist hieraus der Schluss zu ziehen, dass Verfahren mit Umweltverträglichkeitsprüfung innerhalb des Fehler-Folgen-Regimes anders (bzw. aus Sicht des Klägers/Widerspruchsführers „schlechter“) behandelt werden sollen als Verfahren ohne Umweltprüfung bzw. dass Fehler außerhalb von Umweltprüfungen irrelevant sein sollen. Auch bei diesen Fehlern ist jedenfalls eine Differenzierung nach absoluten und relativen Fehlern vorzunehmen.

§ 4 Abs. 4 Satz 1 Hs. 2 und Abs. 5

Die Vorgaben des EuGH zur Beweislastumkehr bei Anwendung von Fehler-Folgen-Regimen müssen eingehalten werden.

Der EuGH hat mit Urteil vom 15. Oktober 2015 in der Rechtssache C-137/14 die *Altrip*-Rechtsprechung (Rechtssache C-72/12) fortgeführt (s. insbesondere Tz. 59) und erneut klargestellt, dass bei sich aus nationalem Recht ergebenden für die Begründetheit einer Klage notwendigen Kausalzusammenhängen zwischen Verfahrensfehlern und behördlichen (Fehl-)entscheidungen die Beweislast für die Feststellung dieses Kausalzusammenhangs nicht dem Kläger aufgebürdet werden kann. Eine entsprechende Regelung zur Beweislastumkehr lässt der Referentenentwurf auch für die Fälle, in denen § 46 VwVfG weiterhin Geltung beansprucht, vermissen. Eine Anpassung ist erforderlich.

§ 5

Einer expliziten Missbrauchsklausel bedarf es nicht. Jedenfalls müssen für Einwendungsausschlüsse durch “missbräuchliches oder unredliches Verhalten“ klare Kriterien festgelegt werden.

Der Referentenentwurf sieht in § 5 vor, dass Einwendungen, die erstmals im Rechtsbehelfsverfahren geltend gemacht werden, – unter Ausschluss richterlichen Ermessens – unberücksichtigt bleiben, wenn die erstmalige Geltendmachung im Rechtsbehelfsverfahren missbräuchlich oder unredlich ist. Diese Missbrauchs-/Unredlichkeitsklausel ist zu unbestimmt. Der Referentenentwurf übernimmt hier nahezu im Wortlaut die Formulierung aus dem Urteil des EuGH (Urteil vom 15. Oktober 2015, Rs. 137/14).

Einer gesetzlichen Regelung bedarf es nicht, da es schon jetzt allgemeinen Rechtsgrundsätzen entspricht, rechtsmissbräuchliches Vorgehen unterbinden zu können. Es entspricht seit jeher dem deutschen Recht, dass Rechte nicht missbräuchlich genutzt werden können. Hierzu zählen etwa die Grundsätze über die Verwirkung von Rechtsbehelfen (vgl.



Kopp/Schenke, VwGO, § 173 Rn.6). Die explizite Einfügung in das nationale Recht (bei der auch noch unklar bleibt, ob es einen Unterschied zwischen „missbräuchlichem“ oder „unredlichem“ Verhalten geben soll) lässt unklar, ob damit schärfere Anforderungen gelten soll, als sie ehemals bestehen.

Aufgrund ihrer Unschärfe und Auslegungsnotwendigkeit sowie des Ausschlusses richterlichen Ermessens besitzt diese Norm die Eignung, bisherige Präklusionsvorschriften schlicht zu ersetzen. Kläger werden sich nunmehr statt mit der Präklusion mit dem Vorwurf der Unredlichkeit bzw. des Missbrauchs auseinandersetzen müssen, wenn sie Einwendungen erst im Rechtsbehelfsverfahren vortragen. Die Prüfung der Voraussetzungen dieser Präklusionsvorschrift wird Gerichtsverfahren verlängern.

Kritisch ist auch die Begründung des Gesetzesentwurfs zu sehen. Danach kann es rechtsmissbräuchlich sein, wenn der Rechtsbehelfsführer im Verwaltungsverfahren erklärt „oder auf andere Weise deutlich gemacht hat“ (!), dass entsprechende Einwendungen nicht bestehen (S. 34). Diese Interpretation schießt über das Ziel hinaus. In Verbindung mit der in § 9 Abs. 1 Satz 2 UVPG zukünftig vorgesehenen Mitwirkungspflicht der Verbände ist abzusehen, dass den Verbänden im Erörterungstermin eine Erklärung über das Nichtvorhandensein weiterer Einwendungen abverlangt wird. Beantwortet der Verband diese Frage dahin, dass aktuell keine weiteren Einwendungen bestehen oder gibt er dies „auf andere Weise“ (etwa durch bloßes beredtes Schweigen) zu erkennen, handelt er missbräuchlich, wenn er weitere Einwendungen im Prozess erhebt. Beantwortet der Verband die Frage nicht, kommt er seiner Mitwirkungspflicht nicht nach und läuft Gefahr, schon deshalb als missbräuchlich handelnd angesehen zu werden. Dies ist schon deshalb problematisch, weil auch ein Verband hinzulernen können muss (VG Osnabrück, Urt. v. 4.11.2015 - 3 A 88/14).

Nach der Begründung des Entwurfs soll eine Rechtsmissbräuchlichkeit auch dann vorliegen können, wenn sich die Vereinigung durch das Zurückhalten von Einwendungen „gemessen an den Zielen ihrer Satzung (...) unvernünftig verhält“ (S. 34). Dies ist unlogisch. Sollte das Zurückhalten einer Einwendung dem Ziel dienen, ein umweltschädliches Vorhaben zu verhindern, ist dies, gemessen an den Satzungszielen, nicht *unvernünftig*, sondern *vernünftig*.

§ 6 Abs. 1 UmwRG und § 9 Abs. 1c Satz 1 UVPG

Effektiver Rechtsschutz von Verbänden muss auch bei der Ausgestaltung der Fristbedingungen gewahrt bleiben.

Nach § 6 Abs. 1 muss die Entscheidung auf kostenpflichtigen Antrag des Antragstellers des Verwaltungsakts oder des Empfängers einer behördlichen Überwachungs- oder



Aufsichtsmaßnahme einem oder mehreren Adressaten bekanntgegeben werden. Die individuelle Bekanntmachung des Verwaltungsaktes, die mit der gleichen Anfechtungsfrist wie die öffentliche Bekanntmachung verbunden ist, in das Ermessen desjenigen zu legen, der von einer behördlichen Entscheidung profitiert, leuchtet nicht ein. Bekanntlich sind die strengen verwaltungsrechtlichen Fristen mitauslösend für die Präklusion von Sachvorträgen in Verwaltungsverfahren. Entweder müsste der Fristenlauf bei (lediglich) öffentlicher Bekanntmachung (bei Beibehaltung des Änderungsvorschlags) gegenüber dem Fall einer individuellen Bekanntmachung *deutlich* verlängert werden, oder es müsste eine übersichtliche, deutschlandweite Plattform für alle öffentlichen Bekanntmachungen behördlicher Entscheidungen eingerichtet werden, die es Verbänden ermöglicht, angemessen und ohne „Insiderinformationen“ auf behördliche Entscheidungen zu reagieren.

Die Einwendungsfristen sollen nach § 9 Abs. 1c Satz 1 UVPG bei UVP-pflichten Vorhaben generell um zwei Wochen verlängert werden. Bei komplexen Zulassungsverfahren wird überdies die Möglichkeit zu einer weiteren Verlängerung der Einwendungsfrist bis zu dem Zeitpunkt geschaffen, der auch den beteiligten Behörden für ihre Stellungnahme eingeräumt ist. Die neben der verpflichtenden Fristverlängerung vorgesehene Möglichkeit einer fakultativen Verlängerung der Einwendungsfristen ist grundsätzlich zu begrüßen. Da entsprechende behördliche Ermessensentscheidungen jedoch nicht gerichtlich voll nachprüfbar sind, muss – um eine Öffentlichkeitsbeteiligung im Einklang mit dem Effektivitätsgrundsatz zu gewährleisten – die Vorschrift zu einer „soll“-Vorschrift umformuliert werden. Nur so kann in jedem Falle eine angemessene Öffentlichkeitsbeteiligung garantiert werden.

§ 6 Abs. 2

Gerichtszuständigkeitsregeln sind dem UmwRG wesensfremd

Die erstinstanzliche Zuständigkeit des OVG in SUP-Verfahren gehört nicht ins UmwRG, sondern in den Katalog des § 48 Abs. 1 VwGO.

§ 6 Abs. 3 UmwRG und § 14i Abs. 3 Satz 3 und 4 UVPG und § 10 Abs. 3 BImSchG (beibehaltene Fassung)

Angesichts der Komplexität umweltrechtlicher Verfahren muss die einwendungsausschließende Präklusion in Gerichts- und Verwaltungsverfahren *gänzlich gestrichen werden.*

Nach § 6 Abs. 3 wird die europarechtswidrige Rechtslage zur Präklusion jedenfalls bei Anfechtungen von Entscheidungen über SUP-pflichtige Pläne und Programme fortgeführt. Es



besteht kein Grund zu der Annahme, dass der EuGH bei Rechtsbehelfen gegen Entscheidungen über SUP-pflichtige Pläne und Programme eine andere Bewertung vornehmen wird als bei Entscheidungen für UVP-pflichtige Vorhaben.

Der Annahme des Entwurfs, die Präklusionsfrage des EuGH beziehe sich nur Art. 9 Abs. 2 AK und müsse daher auf Art. 9 Abs. 3 AK nicht übertragen werden, ist unzutreffend. Der EuGH hat in seiner Entscheidung vom 15.10.2015 einen „legalistischen“ Standpunkt eingenommen. Dieser lautet: Eine Präklusionsregelung, die sich prozessual auswirken soll, verkürzt den vorgesehenen Rechtsschutz und bedarf daher eine expliziten Regelungsermächtigung. Für den Regelungsbereich des Art. 9 Abs. 3 AK besteht insofern kein Unterschied. Die dort vorgesehene Regelungsermächtigung bezieht sich allein auf die Frage, ob der Mitgliedstaat definieren kann, wann eine klagebefugte Vereinigung gegeben ist. Das ist aber kein Einfallstor, mit dem in das prozessuale Sanktionsrecht eingegriffen werden könnte.

Durch § 9 Abs. 1c und § 14i Abs. 3 Satz 3 und 4 UVPG werden neue Präklusionsvorschriften für Verwaltungsverfahren mit Umweltprüfung eingeführt, in § 10 Abs. 3 BImSchG wird eine bestehende Präklusionsvorschrift beibehalten. Eine Verlagerung der Präklusionsvorschriften auf die Ebene des Verwaltungsverfahrens beeinträchtigt die behördliche Entscheidungsfähigkeit. Dies kann zu erheblichen Mehrkosten im Falle rechtsfehlerhafter Entscheidungen führen.

§ 9 UVPG-Ref-E und § 10 BImSchG Ref-E

Ausbleibende Unterstützungshandlungen durch Vereinigungen im Verwaltungsverfahren dürfen keine negativen Folgen für den Rechtsschutz haben.

In § 9 Abs. 1 Satz 1 UVPG-Ref-E und § 10 Abs. 3a BImSchG Ref-E ist folgende Regelung vorgesehen: *„Dabei sollen nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz anerkannte Vereinigungen die zuständige Behörde in einer dem Umweltschutz dienenden Weise unterstützen.“*

Diese Regelung ergibt vor dem Hintergrund der (partiell) abgeschafften Präklusionsregelungen keinen Sinn. Keinesfalls darf aus einem verspäteten Vorbringen oder einer Nichtbeteiligung der Vereinigung ein späterer Einwendungsausschluss wegen Unredlichkeit drohen. Genau diese Gefahr besteht aber. Die Vorschrift sollte daher gestrichen werden.



Ihre noch offenen Fragen beantworten wir wie folgt:

Frage 1)

Sollte die in dem Gesetzesentwurf vorgesehene unmittelbare (und nicht nur inzidente) gerichtliche Überprüfung in Bezug auf Pläne und Programme noch konkreter ausgestaltet werden?

Ja, siehe Anmerkungen zu § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG-Ref-E.

Frage 2)

In welchen Fachgesetzen wären entsprechende Heilungsmöglichkeiten aus Ihrer Sicht sinnvoll?

Die Deutsche Umwelthilfe e.V. spricht sich gegen eine Kodifizierung von (weiteren) Heilungsvorschriften aus. Heilungsvorschriften unterlaufen indirekt den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, indem die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns auf einen späteren Zeitpunkt vertagt wird. Im Übrigen soll Fachgesetzen nicht die Rolle zukommen, „auf Biegen und Brechen“ rechtswidriges Verwaltungshandeln im Nachhinein durch einen „Rot-Stift-Test“ oder Nebenbestimmungen u. ä. zu legitimieren, sondern klare Vorgaben für die Rechtmäßigkeit behördlicher Erst-Entscheidungen schaffen.

Wären die bestehenden Regelungen in der VwGO zur Tragung von Prozesskosten (§§ 154 ff) für diese Fälle ausreichend?

Für einen Umweltverband entstehen in Verwaltungs- und Gerichtsverfahren deutlich mehr Aufwendungen als durch die bestehenden Prozesskostenregelungen abgedeckt sind. Daher sollte es bei Heilungsregeln generell kostenrechtlich zu berücksichtigen sein, wenn die Klageabweisung erst nach einer während des Prozesses durchgeführten Heilung des Fehlers erfolgt.

Heilungsmöglichkeiten sollten im Übrigen mit entsprechenden angemessenen Aufwendungsersatz- und Schadensersatzregelungen für die beteiligten Verbände einhergehen, die den *gesamten* personellen und sachlichen Mehraufwand abdecken, die erforderlich waren.

Frage 3)

Welche Fälle verbleiben für die in den Fällen des § 1 Abs. 3 UmwRG gegenüber der Klage nach dem UmwRG subsidiäre naturschutzrechtlichen Verbandsklage (§ 64 i.V.m. § 63 BNatSchG)?

Der verbleibende Anwendungsspielraum der naturschutzrechtlichen Verbandsklage hängt davon ab, ob die angekündigte 1:1 Umsetzung der Aarhus-Konvention vorgenommen wird, insbesondere ob alle Entscheidungen, die die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege betreffen könnten von der Klagebefugnis erfasst sind, siehe Anmerkungen zu § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG-Ref-E.

In welcher Weise sollte zukünftig das Verhältnis der beiden Materien zueinander ausgestaltet werden?

Siehe Anmerkungen zu § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG-Ref-E.

Bei Rückfragen

Dr. Cornelia Nicklas, Leiterin Recht (nicklas@duh.de, 030 / 24 00 867-18)

Georg Kleine, Projektmanager Rechtsangelegenheiten (kleine@duh.de, 07732 / 9995-375)