



StMUV - Postfach 81 01 40 - 81901 München  
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz,  
nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz  
Stresemannstraße 128-130  
10117 Berlin

E-Mail: [REDACTED]

Ihre Nachricht

Unser Zeichen  
K28a-U8020.1-2024/2-3

Telefon +49 (89) 9214- [REDACTED]

München  
24.05.2024

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

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Zuleitung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und weiterer umweltrechtlicher Vorschriften im Rahmen der Länderanhörung.

Auch wir erachten Anpassungen im Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) für erforderlich, bitten jedoch um Berücksichtigung folgender Gesichtspunkte:

### **I. Zu Art. 1 Nr. 1 (§ 1 UmwRG-E)**

#### **1. Zu Art. 1 Nr. 1 Buchst. a) (§ 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG-E)**

##### **a) Erweiterung des enumerativen Katalogs in § 1 Abs. 1 UmwRG-E**

Gegen die geplante Erweiterung des Anwendungsbereichs des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (UmwRG), die der Anpassung an Vorgaben der Aarhus-Konvention sowie der Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben, der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) und des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) dient, bestehen keine Einwände.

b) Einführung einer Generalklausel

Der Alternativvorschlag weist gegenüber der bisherigen Einzelaufzählung z. T. erhebliche Erweiterungen auf. So reicht die bloße Möglichkeit eines Verstoßes gegen umweltbezogene Rechtsvorschriften aus. Nachdem durch § 1 Abs. 1a Satz 2 UmwRG-E auf § 1 Abs. 1 Satz 2 UmwRG-E verwiesen wird, werden etwa auch Fälle des Unterlassens erfasst. Dies würde dazu führen, dass bei Aufsichtsmaßnahmen (bislang § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 UmwRG) das Erfordernis der Genehmigungsakzessorietät (BVerwG, U.v. 23.6.2020 – 9 A 22.19 – juris Rn. 17) aufgegeben wird.

Zweifelhaft erscheint zudem, ob durch eine Generalklausel tatsächlich mehr Rechtssicherheit erreicht wird und die gerichtlichen Verfahren beschleunigt werden. Die Bestimmung des sachlichen Anwendungsbereichs des UmwRG über den Klagegegenstand ist bei Klagen gegen die in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 ff. UmwRG genannten Entscheidungen oft nur ein Punkt in einem sehr komplexen umweltrechtlichen Verfahren. Eine Reihe von Rechtsfragen wirft z. B. auch der Begriff der „umweltbezogenen Rechtsvorschrift“ in § 1 Abs. 4 UmwRG auf.

Die Erweiterung der möglichen Klagegegenstände führt zugleich zu einer erheblichen Ausdehnung der Anwendbarkeit der Klagebegründungsfrist des § 6 UmwRG und folglich zu Unsicherheiten hinsichtlich der Geltung des § 6 UmwRG bei der Erhebung der Klage. In vielen Fällen dürfte nicht von vornherein feststehen, ob umweltbezogene Rechtsvorschriften verletzt sein können.

Im Ergebnis wird die Generalklausel abgelehnt. Es sollte vielmehr an dem enumerativen Katalog der Entscheidungen, die in den Anwendungsbereich fallen, festgehalten werden.

2. Zu Art. 1 Nr. 1 Buchst. a) Doppelbuchst. cc) (§ 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG-E)

Die Änderung trägt u. a. der Entscheidung des BVerwG vom 26.1.2023 (10 CN 1/23 – juris) Rechnung.

Die Regelung in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 Buchst. a UmwRG-E führt aber zu komplexen Prüfungen, ob eine SUP-Pflicht bestehen kann. Nach der Rechtsprechung des BVerwG fordert § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG für den Rechtsbehelf einen tauglichen Gegenstand, allein die Möglichkeit dessen Vorliegens reicht nicht. Es ist daher schon im Rahmen der Zulässigkeit zu prüfen, ob die angegriffene Entscheidung oder der angegriffene Plan zu den Entscheidungen oder Plänen gehört, für die nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung eine SUP-Pflicht bestehen kann (BVerwG, U.v. 26.1.2023 – 10 CN 1/23 – juris Rn. 11). Der Wegfall der Verweisung auf Anlage 5 des UVPG in § 1 Abs. 1

Satz 1 Nr. 4 Buchst. a UmwRG-E führt dazu, dass künftig in der Zulässigkeitsprüfung aufwändig zu prüfen ist, ob der Plan einen Rahmen setzt, denn nur dann ist er ein tauglicher Gegenstand für den Rechtsbehelf (BVerwG, EuGH-Vorlage v. 4.5.2020 – 4 CN 4/18 – juris Rn. 14).

Ist dies zu verneinen, besteht aber ohnehin eine Klagebefugnis nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 Buchst. b UmwRG-E. Die Regelung zur Klagebefugnis bei Plänen und Programmen, für die eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung (SUP) gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 Buchst. a UmwRG-E bestehen kann, ist daher redundant.

In der Gesetzesbegründung sollte unabhängig davon ein klarstellender Hinweis erfolgen, dass unter Plänen auch untergesetzliche Rechtsvorschriften zu verstehen sind, wie z. B. Schutzgebietsverordnungen nach Naturschutzrecht, Wasserschutzgebietsverordnungen etc. Der Normadressat verbindet mit dem Begriff Pläne nicht automatisch eine untergesetzliche Vorschrift wie eine Verordnung.

3. Zu Art. 1 Nr. 1 Buchst. a) Doppelbuchst. dd) (§ 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG-E)

Die Änderung bezweckt, der Rechtsprechung des BVerwG (U.v. 26.9.2019 – 7 C 5/18 – juris Rn. 25) zum Exklusivitätsverhältnis zwischen § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 5 UmwRG Rechnung zu tragen. Dem Wortlaut nach besteht insofern ein Exklusivitätsverhältnis zwischen in den Nummern 1 bis 2b) erfassten Vorhaben und denjenigen nach Nummer 5. Allerdings ist das Exklusivitätsverhältnis zwischen § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 5 UmwRG mit Blick auf die den mitgliedstaatlichen Gerichten obliegende Verpflichtung, das nationale Recht so weit wie möglich im Einklang sowohl mit den Zielen von Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention als auch mit dem Ziel eines effektiven Rechtsschutzes auszulegen, einschränkend dahin zu verstehen, dass es nur solche Vorhaben betrifft, bei denen eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt wird und die einer umfassenden gerichtlichen Kontrolle unterliegen. Dieses einschränkende Verständnis des Exklusivitätsverhältnisses verhindert den Wertungswiderspruch, der entstünde, wenn Vorhaben, die vorprüfungspflichtig sind, bei denen die Vorprüfung aber keine erheblichen Umweltauswirkungen ergeben hat, bereits auf der Zulässigkeitsebene ausgeschlossen würden, während demgegenüber Kleinvorhaben, bei denen aufgrund geringer Größe oder geringer Leistung nicht einmal eine Verpflichtung zu einer Vorprüfung besteht, auf die Klage eines Umweltverbandes ohne Weiteres auf ihre Vereinbarkeit mit umweltbezogenen Rechtsvorschriften überprüft werden könnten.

Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG-E besteht eine Klagebefugnis gegen Verwaltungsakte oder öffentlich-rechtliche Verträge, durch die Vorhaben unter Anwendung umweltbe-

zogener Rechtsvorschriften des Bundesrechts, des Landesrechts oder unmittelbar geltender Rechtsakte der Europäischen Union zugelassen werden und die nicht bereits unter die Nummern 1 bis 2b fallen. Der Wortlaut bildet die Rechtsprechung des BVerwG aber weiterhin nicht unmittelbar ab, denn im Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UmwRG unterfallen dem Tatbestandsmerkmal „eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bestehen kann“ neben der zwingenden UVP-Pflicht die Fälle, in denen eine allgemeine Vorprüfung oder eine standortbezogene Vorprüfung durchzuführen ist. Ein tauglicher Gegenstand liegt vor, wenn das Vorhaben zwingend UVP-pflichtig ist oder einer der genannten Prüfungen bedarf.

#### 4. Zu Art. 1 Nr. 1 Buchst. b) (§ 1 Abs. 3 UmwRG-E)

Die Änderung ist in systematischer Hinsicht zu begrüßen. Hinsichtlich der auf Seite 19 des Gesetzesentwurfs angesprochene Klarstellungsfunktion sollte in der Begründung auch auf die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen (U.v. 27.10.2022 – 22 D 243/21.AK) zur Anwendbarkeit auf Betreiberklagen eingegangen werden.

Darüber hinaus stellt die Entwurfs-Begründung auf Seite 19 dar, dass mit § 1 Abs. 3 UmwRG-E keine Erweiterung des persönlichen Anwendungsbereichs des UmwRG verbunden sein soll und spricht in Abgrenzung zu Umweltvereinigungen von Individualklägern, wozu insbesondere Personen gemäß § 61 Nr. 1 VwGO gehören sollen. Der Bezug auf „besondere prozessuale Regelungen für Rechtsbehelfe von natürlichen Personen“ sowie darauf, dass die prozessualen Regelungen der §§ 5 und 6 bereits nach ihrem Wortlaut „auf natürliche Personen“ anwendbar seien, ist aus unserer Sicht unpräzise. Zu den Personen gemäß § 61 Nr. 1 VwGO gehören nicht nur natürliche Personen, sondern auch juristische Personen, die § 1 Abs. 3 UmwRG-E wohl nicht ausschließen möchte. Dies sollte daher in der Gesetzesbegründung klargestellt werden.

## II. Zu Art. 1 Nr. 2 (§ 2 UmwRG-E)

### 1. Zu Art. 1 Nr. 2 Buchst. a) Doppelbuchst. aa) Dreifachbuchst. bbb) (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 Nr. 3 UmwRG-E)

Die Einschränkung in § 2 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 Nr. 3 UmwRG-E auf § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 Buchst. a UmwRG-E wird damit begründet (Entwurf S. 20), dass in den in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 Buchst. b UmwRG-E geregelten Fällen regelmäßig fachrechtlich keine Beteiligung der Öffentlichkeit vorgeschrieben sein wird; die Regelung liefere daher für diese Fälle leer und könne unnötigen Prüfaufwand verursachen.

Unseres Erachtens sollte auch die Fallgruppe des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 Buchst. b UmwRG-E einbezogen werden. So ist in Bayern gemäß Art. 52 BayNatSchG beim Erlass von Schutzgebietsverordnungen eine Öffentlichkeitsbeteiligung und gemäß § 63 Abs. 2 Nr. 1 BNatSchG eine Verbandsbeteiligung vorgesehen. Nach Art. 73 Abs. 3 Satz 1 BayWG i.V.m. Art. 73 Abs. 2 bis 8 BayVwVfG ist auch für Verordnungen über Wasserschutzgebiete nach § 51 WHG ein Anhörungsverfahren vorgesehen.

Entsprechend wäre dann auch die Regelung in § 7 Abs. 3 UmwRG-E auf die Fallgruppe des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 Buchst. b UmwRG-E zu erstrecken.

## 2. Zu Artikel 1 Nr. 2 Buchst. b) Doppelbuchst. bb) (§ 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG-E)

Bei der Änderung unberücksichtigt geblieben ist die Frage, ob § 2 Abs. 4 Satz 2 in den Fällen des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 Buchst. a) UmwRG-E bei echten und unechten Normerlassklagen anwendbar bleibt (vgl. VGH BW, U.v. 10.11.2022 – 10 S 3542/21 – juris Rn. 55 ff. m.V.a. BVerwG, U.v. 27.2.2020 – 7 C 3.19 – Rn. 24). Hier könnte sich eine Klarstellung anbieten.

Des Weiteren weisen wir jedoch darauf hin, dass die Regelung der Rechtsprechung des BVerwG, soweit weiterhin § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 Buchst. a UmwRG-E in Bezug genommen wird, nicht hinreichend Rechnung trägt. § 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG ist nach der Rechtsprechung des BVerwG im Fall der Luftreinhaltepläne nicht anzuwenden (Vgl. BVerwG, U.v. 27.02.2020 – 7 C 3.19 – juris Rn. 24). Auch stellt sich die Frage nach dem Bedarf der Regelung im Hinblick auf die neu vorgesehene Regelung in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 Buchst. b UmwRG.

## III. Zu Art. 1 Nr. 4 (§ 4 UmwRG-E)

### Zu Art. 1 Nr. 4 (§ 4 Abs. 5 UmwRG-E)

Bezüglich § 4 Abs. 5 UmwRG-E besteht eine Divergenz zwischen dem Gesetzestext und der Begründung zum Gesetzentwurf. Während sich der Gesetzestext auf Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen im Sinne des § 1 Satz 1 Nr. 3, 5 **bis** 6 bezieht, beschränkt die Gesetzesbegründung diese Regelung auf die Ergänzung der Nummern 5a **und** 5b (Seite 22).

#### **IV. Zu Art. 1 Nr. 5 (§ 5 UmwRG-E)**

##### Zu Art. 1 Nr. 5 Buchst. b) (§ 5 Satz 2 UmwRG-E)

Auch wenn die geplante Konkretisierung eine Anwendung der Vorschrift erleichtern dürfte, ist eine Gesetzesänderung hier u. E. nicht zwingend erforderlich. Wie der Gesetzentwurf selbst zutreffend feststellt, hat die Vorschrift in der Rechtsprechung kaum Bedeutung. In der Regel werden im Gerichtsverfahren dieselben Einwendungen wie im Verwaltungsverfahren erhoben. Neue Einwendungen, die erstmals im Gerichtsverfahren erhoben werden, beruhen meist darauf, dass im Laufe des Verwaltungsverfahrens neue Erkenntnisse aufgetreten sind. Da der Missbrauchstatbestand außerdem bereits durch die in der Gesetzesbegründung zitierte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hinreichend präzise umrissen wurde, dürfte sich der Beschleunigungseffekt in Grenzen halten.

#### **V. Zu Art. 1 Nr. 6 (§ 6 UmwRG-E)**

§ 6 UmwRG-E basiert auf der Annahme, dass eine rasche Klärung strittiger Konstellationen durch die Gerichte ein relevanter Faktor für die Schaffung von Planungs- und Investitionssicherheit und somit für eine beschleunigte Realisierung von Infrastrukturprojekten ist (vgl. E- Mail BMUV v. 30.4.2024; Entwurf Seite 1, 10, 11, 22, 24).

##### 1. § 6 Abs. 1 UmwRG-E

Zentrale Bedeutung kommt der Klagebegründungsfrist in § 6 Abs. 1 UmwRG-E zu, die sich in Form des aktuellen § 6 UmwRG in der Praxis bewährt hat. Die Vorschrift soll zur Straffung der Gerichtsverfahren beitragen, indem der Prozessstoff zu einem frühen Zeitpunkt handhabbar gehalten und der mit der Klage geltend gemachte prozessuale Anspruch alsbald hinreichend umrissen wird. Dies ist gerade bei Klagen gegen komplexe Infrastrukturvorhaben erforderlich, um den Prozessstoff rechtzeitig in einer Weise zu fixieren, die ein ordnungsgemäßes gerichtliches Verfahren überhaupt erst ermöglicht (vgl. BVerwG, B.v. 5.7.2023 – 9 B 7/23 – juris Rn. 7, 10 m.w.N. zu § 6 UmwRG).

Änderungen der Klagebegründungsfrist in § 6 Abs. 1 UmwRG-E sind aus unserer Sicht aktuell nicht geboten. Der für die Klagebegründung maßgebliche Zeitpunkt in § 6 Abs. 1 UmwRG sollte weiterhin die Erhebung der Klage und nicht die Gewährung von Akteneinsicht sein. Erfahrungsgemäß nutzen die Kläger bestehende Möglichkeiten zur Fristverlängerung. Es liegt daher nahe, dass die Akteneinsicht künftig auch dann beantragt wird, wenn die Behördenakte bereits aus dem Verwaltungsverfahren bekannt und deshalb zur Klagebegründung nicht erforderlich ist. Eine Änderung würde somit zwangsläufig zu einer Verlängerung des Gerichtsverfahrens führen und widerspräche den Zielen des Gesetzent-

wurfs. Die geltende Rechtslage hat sich in der Praxis bislang bewährt und hilft, den Prozessstoff möglichst frühzeitig festzulegen. Wesentliche Fragen zur Bedeutung der Akteneinsicht im Zusammenhang mit § 6 UmwRG sind in der Rechtsprechung des BVerwG geklärt (vgl. BVerwG, B.v. 5.7.2023 – 9 B 7.23 – juris Rn. 8 ff.). Weitere Klärung wird ggf. das Verfahren Az. 7 C 1.23 bringen, in dem am 23.5.2024 die mündliche Verhandlung im Revisionsverfahren ansteht (zum Inhalt vgl. Verhandlungs- und Verkündungstermine I Bundesverwaltungsgericht (bverwg.de)). „Offenere“ Regelungen der Klagebegründungsfrist sollten vermieden werden, um die Beschleunigungswirkung der Vorschrift nicht zu verwässern.

Echtes Beschleunigungspotential liegt unseres Erachtens demgegenüber in der Möglichkeit, § 6 Abs. 1 UmwRG-E künftig auf Normenkontrollanträge nach § 47 VwGO für anwendbar zu erklären. Eine Antragsbegründungsfrist mit innerprozessualer Präklusionswirkung für verspätetes Vorbringen kann wesentlich zur Straffung von Normenkontrollverfahren beitragen. Auch dies kann einen Beitrag zur beschleunigten Realisierung von Infrastrukturprojekten leisten, wie der Gesetzgeber mit den Vorrang- und Beschleunigungsregelungen für die in § 87c Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und 2 VwGO genannten Normenkontrollverfahren anerkannt hat. Ein sachlich überzeugender Grund, § 6 Abs. 1 UmwRG-E auf Klagen gegen Einzelgenehmigungen anzuwenden, nicht jedoch auf Normenkontrollanträge, wenn sie z. B. Bauleitpläne mit Festsetzungen von Flächen für in § 87c Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VwGO genannte Infrastrukturvorhaben zum Gegenstand haben, ist nicht ersichtlich. In der gleichen Weise betreffen z.B. auch Normenkontrollanträge gegen Wasserschutzgebietsverordnungen nach § 51 WHG, die durch § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 Buchst. b UmwRG-E nunmehr in den Anwendungsbereich des UmwRG einbezogen werden sollen, besonders bedeutsame Infrastrukturvorhaben, deren beschleunigte Realisierung gefördert werden sollte. Die Rechtsprechung hat mehrfach hervorgehoben, dass dem öffentlichen Interesse an einer gesicherten Versorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser ein überragender Rang zukommt (vgl. etwa BayVGH, U.v. 19.1.2023 – 8 N 22.287 – juris Rn. 64 m.w.N.).

Muss ein Wasserversorger im Zusammenhang mit der Ausweisung eines Wasserschutzgebiets z. B. auch neue Brunnenanlagen, Hochbehälter und Versorgungsleitungen erstellen, so wird er diese Investitionsentscheidungen erst treffen, wenn er die Rechtsbeständigkeit der Schutzgebietsverordnung anhand des Ergebnisses des Normenkontrollverfahrens tragfähig einschätzen kann. Das gleiche gilt, wenn Wasserversorger Entnahmekonzepte mit mehreren „Standbeinen“ planen; auch hier wird die Praxis das Ergebnis eines Normenkontrollantrags betreffend die Schutzgebietsverordnung für den ersten Schritt des

Konzepts abgewartet werden, bis die (aufwändigen und zeitintensiven) Planungen für weitere Standbeine angegangen werden können (vgl. beispielhaft BayVGh, U.v. 16.8.2022 – 8 N 19.1138 – juris Rn. 133).

Ähnliche Begründungen werden sich auch für weitere untergesetzliche Normen finden lassen, die durch § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG-E nunmehr in den Anwendungsbereich des UmwRG einbezogen werden. Dient beispielsweise eine Landschaftsschutzgebietsverordnung der Verkleinerung eines vorhandenen Schutzgebiets, um auf diesen Flächen Bauleitplanung betreiben zu können, so hängen alle Folgeprojekte auch von der Laufzeit der Normenkontrolle gegen die Landschaftsschutzgebietsverordnung ab. Dem ist eine langjährige Verfahrensdauer, wie oben beschrieben, abträglich.

Dass § 6 UmwRG aktuell nicht auf Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO anwendbar ist, hat das BVerwG (vgl. U.v.29.10.2020 – 4 CN 9/19 – juris Rn. 11 ff.) in erster Linie am Wortlaut der Norm und der Systematik des UmwRG festgemacht. Dies ließe sich mit einer entsprechenden Ergänzung von § 6 Abs. 1 UmwRG-E ohne weiteres ändern, etwa durch einen neuen Satz 4 („Satz 1 bis 3 gilt entsprechend für Normenkontrollanträge nach § 47 VwGO“; § 6 Abs. 3 UmwRG-E wäre dann ebenfalls zu ergänzen). Zum anderen hält das BVerwG fest, dass die o. g. Zielsetzungen von § 6 UmwRG zwar grundsätzlich im Widerspruch zur Ausgestaltung der Normenkontrolle als objektives Rechtsbeanstandungsverfahren stehen, es aber nicht ausgeschlossen ist, dass der Gesetzgeber unter Ausnutzung des ihm zustehenden weiten Gestaltungsspielraums auch die Normenkontrolle prozessrechtlichen Restriktionen unterwirft und den objektiven Prüfungsmaßstab zurücknimmt. Ein solcher Eingriff in das System der Normenkontrolle setze jedoch einen eindeutigen gesetzgeberischen Willen voraus, der im Zusammenhang mit § 6 UmwRG (bislang) nicht zu erkennen sei (vgl. U.v. 29.10.2020 – 4 CN 9/19 – juris Rn. 14). Ein entsprechender Wille des Gesetzgebers ließe sich im Rahmen der angeregten Neuregelung jedoch selbstverständlich eindeutig formulieren. Das damit zu erzielende Beschleunigungspotenzial wird als nicht gering eingeschätzt. In zahlreichen Verfahren wird die gerichtliche Entscheidung etwa dadurch verzögert, dass trotz vielfacher Aufforderung keine Antragsbegründung erfolgt.

In der Gesetzesbegründung sollte zudem klargestellt werden, dass sich die Frist des § 6 Satz 1 UmwRG-E auf sämtliche Klagen bezieht. Zwei aktuelle Entscheidungen des BayVGh lassen offen, ob § 6 UmwRG auch auf Nachbarklagen anzuwenden ist (B.v. 21.3.2023 – 2 ZB 22.639 – juris Rn. 5; B.v. 5.5.2023 – 1 CS 23.34 – juris Rn. 6). Dagegen wendet der 22. Senat in seiner Gundremmingen-Entscheidung (U.v. 8.4.2024 – 22 A 17.40026 – juris Rn. 94) § 6 UmwRG ohne weiteres auf Individualkläger an.



Überdies entnehmen die angeführten Entscheidungen des 1. und 2. Senats, die Nachbarlagen im Baurecht betreffen, dem § 6 UmwRG eine Präklusionswirkung nur insoweit, als umweltbezogene Vorschriften berührt sind. Diese Bewertung ist mit Blick auf den Wortlaut der Regelung sowie deren Sinn und Zweck klar abzulehnen. Die vorliegende UmwRG-Novelle könnte aber gleichwohl genutzt werden, insoweit eine klarstellende Bemerkung des Gesetzgebers in die Begründung aufzunehmen, etwa dahin, dass, wenn der Anwendungsbereich des UmwRG eröffnet ist, die innerprozessuale Präklusionswirkung nach § 6 Abs. 1 UmwRG in vollem Umfang Geltung beansprucht und es keine nur auf umweltbezogene Rechtsvorschriften bezogene Präklusionswirkungen gibt.

Zusatzbemerkung:

Außerhalb des vorliegenden Referentenentwurfs stellt sich die übergeordnete Frage, ob Begründungsfristen nicht auch außerhalb des Anwendungsbereichs von § 6 UmwRG bzw. entsprechender Regelungen in Fachgesetzen (wie z.B. § 43e Abs. 3 EnWG, § 17e Abs. 5 FStrG, § 18e Abs. 3 AEG, § 10 Abs. 5 LuftVG, § 14e Abs. 5 WaStrG und § 16 Abs. 5 Sätze 2, 3, § 25 Abs. 5 NABEG) ganz generell für sämtliche Klage- und Normenkontrollverfahren in der VwGO eingeführt werden sollten.

2. § 6 Abs. 2 UmwRG-E

§ 6 Abs. 2 UmwRG-E sieht vor, dass das Gericht im Interesse der Verfahrensbeschleunigung den übrigen Beteiligten mit der Zustellung der Klagebegründung eine angemessene Frist zur Äußerung setzen soll. Die Frist soll durch den Vorsitzenden oder den Berichterstatter auf Antrag verlängert werden können.

Die Regelung ist aus unserer Sicht überflüssig und verursacht vermutlich zudem unnötige Unsicherheiten für die Praxis. Die geplante Änderung ist daher abzulehnen.

Die Einführung einer Klageerwiderungsfrist in § 6 Abs. 2 UmwRG-E dürfte keinen nennenswerten Beschleunigungseffekt haben. In der gerichtlichen Praxis wird bereits jetzt mit der Zustellung der Klagebegründung an den Beklagten (und Beigeladenen) eine richterliche Frist für die Klageerwiderung gesetzt, die sich an der Klagebegründungsfrist orientiert. Worauf sich die Annahme der Entwurfsbegründung (Seite 25) stützt, die Gerichte setzten aktuell (nur) „teilweise“ eine Klageerwiderungsfrist, ist nicht ersichtlich. Ein tatsächliches Beschleunigungspotential ist daher nicht erkennbar. Die Begründung ist zudem bereits widersprüchlich, da sie zum einen von der Einführung einer Soll-Regelung spricht (S. 25), zum anderen aber davon, dass die Fristsetzung (und nicht nur die Fristlänge) im Ermessen des Gerichts stehen soll (S. 24). 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.

Insbesondere in komplexen atom- bzw. strahlenschutzrechtlichen Verfahren reicht die 10-Wochenfrist für die Klageerwiderung in der Regel nicht aus. In diesen Verfahren wird gerade vom Beklagten eine fundierte Stellungnahme zu allen Sach- und Rechtsfragen erwartet, welche mit weiteren Fundstellen, Dokumenten oder sachverständigen Aussagen zu substantiieren sind. Besonders deutlich wird dies beim atomrechtlichen exekutiven Funktionsvorbehalt. Die Behörde ist hier für die Risikoermittlung und -bewertung verantwortlich. Insofern besteht lediglich beschränkte gerichtliche Überprüfbarkeit. Gleichwohl muss das Gericht die „gedanklichen Operationen“ der Behörde nachvollziehen (Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG; st. Rspr. BVerwGE 78, 177/180 f.). Wegen der hohen technischen Komplexität kann dieser gerichtliche Nachvollzug nur auf Basis fundierten und weitreichenden behördlichen Vortrags gelingen, dessen Erstellung wiederum einen erheblichen Zeitaufwand erfordert.

Die Regelung schafft wohl überdies Unsicherheiten im Hinblick auf prozessuale Konsequenzen bei Nichtbeachtung gesetzter Fristen. Ausweislich der Gesetzesbegründung soll eine innerprozessuale Präklusion nicht (mehr) eingeführt werden (die dem Ziel einer Verfahrensbeschleunigung auch diametral entgegengestanden hätte). Gleichzeitig enthält die Regelung aber gesetzgeberische Vorgaben zur Prioritätensetzung für die Behörden (Seite 24) und kann die (erstmalige) Verlängerung richterlich gesetzter Erwidierungsfristen nach Maßgabe des § 57 Abs. 2 VwGO i.V.m. § 224 Abs. 2 ZPO nur erfolgen, wenn erhebliche Gründe glaubhaft gemacht sind. Die wiederholte Verlängerung setzt nach § 57 Abs. 2 VwGO i.V.m. § 225 Abs. 2 ZPO zudem die Anhörung des Gegners voraus. Es bleibt offen, welche Folgen es hat, wenn die Behörde die Frist verstreichen lässt, ohne (rechtzeitig) erhebliche Gründe glaubhaft zu machen bzw. wenn solche Gründe aus Sicht des Gerichts ggf. nicht vorliegen.

Diese Unsicherheiten können dazu führen, dass der Umfang der Klageerwiderungen in der Praxis ohne Not aufgebläht wird bzw. werden muss, da vorsorglich zu allem Stellung genommen werden würde. Sinnvollerweise konzentrieren sich Beklagter und Vorhabenträger aktuell häufig auf die aus ihrer Sicht wesentlichen Rügen der Kläger, zu denen ausführlich ausgeführt wird und bitten um gerichtliche Hinweise, sofern Stellungnahmen zu weiteren Punkten erwünscht werden. Dies ermöglicht eine Schwerpunktsetzung und eine Straffung des Verfahrens, die durch die Neuregelung konterkariert würde (vgl. das Protokoll der 39. Sitzung des Rechtsausschusses vom 23.1.2023, Protokoll-Nr. 20/39, über die Ergebnisse der öffentlichen Anhörung mit den anliegenden Stellungnahmen der Sachverständigen, Seite 42/177).

Anders als Kläger können Beklagte über den Umfang der zu erledigenden Aufgaben nicht selbst entscheiden und müssen deshalb sehr wohl in der Lage sein, Prioritäten selbst zu setzen. Diese Fähigkeit zur Prioritätensetzung kann den Behörden und den dahinterstehenden Fachressorts auch zugetraut werden.

Abschließend weisen wir in diesem Zusammenhang noch auf folgende Ausführungen des BayVGH im Zusammenhang mit einer Klageerwiderungsfrist hin (Urt. v. 08.04.2024, Az. 22 A 17.40026):

*„1.2.3 Die Klagebegründungsfrist ist entgegen dem Vorbringen der Kläger auch nicht deshalb mit dem europarechtlichen Grundsatz eines fairen Verfahrens und der Waffengleichheit unvereinbar, weil für die Klageerwiderung durch die Beklagtenseite keine entsprechende Frist vorgesehen ist. Die Verpflichtung, den Prozessstoff und damit den Umfang der gerichtlichen Überprüfung festzulegen, kann nur durch den Kläger erfüllt werden, der den Prozessstoff auch mit Wirkung für die anderen Beteiligten eingrenzt (BVerwG, U.v. 3.11.2020 – 9 A 7.19 – BVerwGE 170, 138 = juris Rn. 30). Das Fehlen einer Frist für den Vortrag der Beklagtenseite sowie der Genehmigungsinhaberin rechtfertigt sich durch den Amtsermittlungsgrundsatz, der innerhalb der durch die Klagebegründung gezogenen prozessualen Grenzen grundsätzlich uneingeschränkt gilt. Das Gericht kann das Vorbringen des Klägers auch ohne Erwiderung der Gegenseite nicht unbesehen seiner Entscheidung zugrunde legen, sondern hat den Sachverhalt von Amts wegen zu erforschen. Eine Präklusion des Vorbringens der Beklagten und der Beigeladenen scheidet daher von vornherein aus (BVerwG, U.v. 3.11.2020 – 9 A 7.19 – BVerwGE 170, 138 = juris Rn. 31). Dem entspricht es, dass der Gesetzgeber eine im Entwurf des Gesetzes zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich (Gesetz vom 14.3.2023, BGBl I Nr. 71) vorgesehene Erwiderungsfrist für den Beklagten in § 6 UmwRG (BT-Drs. 20/5165, S. 9, 20) im Lauf des Gesetzgebungsverfahrens gestrichen hat (BT-Drs. 20/5570, S. 10, 19).“*

Wenn gleichwohl an der Normierung einer richterlichen Frist zur Klageerwiderung festgehalten werden sollte, sollte in § 6 Abs. 2 Satz 2 UmwRG-E („Die Frist nach Satz 1 kann durch den Vorsitzenden oder den Berichterstatter auf Antrag verlängert werden.“) der Punkt durch einen Strichpunkt ersetzt und Folgendes angefügt werden: „Für die wiederholte Verlängerung gilt § 225 Abs. 2 ZPO entsprechend.“ Dadurch wäre eindeutig klargestellt, dass auch wiederholte Fristverlängerungen nach Anhörung des Gegners möglich sind. Für diese Möglichkeit besteht schon deshalb ein praktisches Bedürfnis, weil Klageerhebung und -begründung mit Blick auf parallele außergerichtliche Gespräche oftmals nur vorsorglich und fristwährend erfolgen. In derartigen Fällen kann es im Einzelfall sinnvoll

sein, den Ausgang erfolgversprechender Gespräche vor einer Erwiderung abzuwarten. Hierfür muss Fristflexibilität bestehen.

3. § 6 Abs. 3 UmwRG-E

Es wird darauf hingewiesen, dass eine dem § 6 Abs. 3 UmwRG-E entsprechende gesetzliche Regelung für die Fortsetzung des gerichtlichen Verfahrens nach Planergänzung oder -änderung (vgl. dazu BT-Drs. 20/5570, Seite 19) in § 17e Abs. 3 FStrG weiterhin fehlt.

**VI. Zu Art. 1 Nr. 7 (§ 7 UmwRG-E)**

1. Zu Art. 1 Nr. 7 Buchst. a) Doppelbuchst. aa) (§ 7 Abs. 1 UmwRG-E)

Bezüglich § 7 Abs. 1 Satz 1 UmwRG-E besteht u. E. eine Divergenz zwischen dem Gesetzestext und der Begründung zum Gesetzentwurf. Der Gesetzestext regelt die Anwendbarkeit für Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5, 5a, 5b und 6. In der Gesetzesbegründung wird ausgeführt, § 7 Abs. 1 Satz 1 n.F. stelle klar, dass diese Regelungen nur für Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 Nr. 5 bis 6 gilt. Wir bitten um Klärstellung.

2. Zu Art. 1 Nr. 7 Buchst. b) (§ 7 Abs. 3 UmwRG-E)

Vor dem Hintergrund der oben zu § 2 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 Nr. 3 UmwRG-E getroffenen Ausführungen ist u.E. die Einschränkung auf Pläne und Programme gem. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4a UmwRG-E nicht sachgerecht. Vielmehr sollte sich die Regelung auch auf die Fälle des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4b UmwRG-E erstrecken.

3. Zu § 7 Abs. 5 UmwRG-E

Es sollte erwogen werden, § 7 Abs. 5 Satz 1 UmwRG dahingehend zu ergänzen, dass auch diese Norm im Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO Anwendung findet. Mit seinem Urteil vom 20.6.2023 (Az. 4 CN 11.21 – juris LS und Rn. 17 ff.) hat das BVerwG zwar die Anwendbarkeit des § 7 Abs. 5 Satz 1 UmwRG auf Normenkontrollanträge verneint, weil diese Norm nur solche gerichtlichen Verfahren regle, die zur „Aufhebung“ einer Entscheidung führen könnten; eine stattgebende Normenkontrollentscheidung hebe eine Rechtsvorschrift jedoch nicht auf, sondern stelle deren Unwirksamkeit fest (§ 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO). Diese Bewertung hat das BVerwG in seinem Beschluss vom 20.2.2024 (Az. 4 BN 22/23 – juris Rn. 7) bestätigt und zudem festgehalten, dass bei untergesetzlichen Rechtsvorschriften auch nach Abschluss eines Normenkontrollverfahrens eine spätere gerichtliche Überprüfung, etwa im Rahmen einer Inzidentkontrolle, möglich bleibe. Eine allgemeinverbindliche Sicherheit über die Gültigkeit einer Norm lasse sich durch das

Verfahren nach § 47 VwGO schon deshalb nicht erlangen, weil die Rechtskraft einer ablehnenden Entscheidung ausschließlich die Verfahrensbeteiligten binde.

Dies bedeutet allerdings nicht, dass es angesichts der vor allem bei Bebauungsplänen großen praktischen Bedeutung der (ggf. auch rückwirkenden) Fehlerbehebung durch ergänzendes Verfahren (§ 214 Abs. 4 BauGB) nicht dennoch sinnvoll wäre, dass § 7 Abs. 5 Satz 1 UmwRG auch insoweit greift. Denn im Anwendungsbereich der Vorschrift müsste das Gericht ggf. vorliegende Rechtsfehler auf der Grundlage einer umfassenden rechtlichen Prüfung abschließend benennen (vgl. BVerwG, U.v. 20.6.2023 – 4 CN 11.21 – juris Rn. 21), was für die Beteiligten einen erheblichen Mehrwert darstellen würde.

Des Weiteren bitten wir um Überprüfung, ob die Regelung nicht auch auf die hinzugekommenen neuen Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5a bis h UmwRG-E zu erstrecken ist, so dass auch in diesen Fällen bei Verletzung materieller Rechtsvorschriften vorrangig eine Entscheidungsergänzung oder ein ergänzendes Verfahren durchzuführen ist.

## **VII. Weiterer Ergänzungsvorschlag - Klarstellung der Anwendbarkeit von § 87b Abs. 1-3 VwGO in allen Normenkontrollverfahren**

Mit § 87b Abs. 4 VwGO hat der Gesetzgeber zum 21.3.2023 für die dort genannten Verfahren die innerprozessualen Präklusionsregelungen in § 87b VwGO verschärft; es fällt die Verzögerungsprüfung sowie die Notwendigkeit einer Ermessensentscheidung des Gerichts über die Zurückweisung des Vortrags weg. Ziel ist die Straffung der Verfahren über besonders bedeutsame Infrastrukturvorhaben, der umfangreiche Prozessstoff soll begrenzt und damit auch die Gerichte entlastet werden (vgl. BT-Drs. 20/5165, Seite 17).

Dabei fallen zwei Dinge auf:

- Zum einen erfasst die Neuregelung in § 87b Abs. 4 VwGO nicht die in § 87c Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und 2 VwGO genannten Normenkontrollverfahren, die doch ebenso bedeutsam sein sollen.
- Zum anderen hat das BVerwG in zwei aktuellen Entscheidungen offengelassen, ob § 87b VwGO überhaupt im Normenkontrollverfahren Anwendung findet (vgl. BVerwG, B.v. 30.5.2023 – 10 BN 2.23 – juris Rn. 5; B.v. 30.12.2021 – 7 BN 2.21 – juris Rn. 37). Hintergrund der Zurückhaltung des BVerwG dürfte die Bewertung aus dem o.g. Verfahren aus dem Jahre 2020 zu § 6 UmwRG (U.v. 29.10.2020 – 4 CN 9/19 – juris Rn. 14) sein, wonach die (insoweit gleichlaufenden) gesetzgeberischen Zielsetzungen grundsätzlich im Widerspruch zur Ausgestaltung der Normenkontrolle als objektives Rechtsbeanstandungsverfahren stehen; gleichwohl

hatte das BVerwG auf eine Regelungsmöglichkeit für den Gesetzgeber hingewiesen (vgl. oben). Es hätte daher nahegelegen, dass der Gesetzgeber dieses Thema klärt, da sich eine mögliche Entlastung der Gerichte durch § 87b VwGO auch im Normenkontrollverfahren positiv auf die Auslastung insgesamt auswirken wird und damit eine Fokussierung auf die „besonders bedeutsamen Verfahren“ erleichtern könnte. Zudem wird vielfach vertreten, dass auch im Antragsverfahren nach § 47 VwGO ganz generell das Bedürfnis besteht, Prozessverzögerungen durch einen Beteiligten über § 87b VwGO sanktionieren zu können (vgl. etwa BayVGH, U.v. 16.8.2022 – 8 N 19.1138 – juris Rn. 92 m.w.N.).

Unseres Erachtens sollte daher die Anwendbarkeit von § 87b Abs. 1-3 VwGO auf das Normenkontrollverfahren vom Gesetzgeber klargestellt werden. Dies wäre etwa durch eine Ergänzung von § 87b Abs. 4 VwGO um die in § 87c Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und 2 VwGO aufgeführten Normenkontrollverfahren möglich. Damit würden diese Verfahren auf der einen Seite (kohärent) in den o.g. Beschleunigungsgedanken einbezogen. Auf der anderen Seite könnte in der Gesetzesbegründung klargestellt werden, dass § 87b Abs. 1 bis 3 VwGO insgesamt auch im Normenkontrollverfahren anwendbar sein soll. Daraus würde auch kein Widerspruch zur Zielsetzung des Gesetzgebers folgen, nur bestimmte Verfahren zu beschleunigen, denn eine generell mögliche Entlastungswirkung (trotz Verzögerungsprüfung in § 87b Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 VwGO mit Ermessensentscheidung) wirkt nur positiv und führt nicht dazu, dass der besondere Beschleunigungsgedanke für einzelne Verfahren abgeschwächt wird.

Denkbar und wohl vorzugswürdig wäre auf der anderen Seite aber auch eine Klarstellung in § 47 VwGO, dass § 87b VwGO im Normenkontrollverfahren anwendbar ist.

Mit freundlichen Grüßen

gez.



Leitender Ministerialrat