



ELEKTRONISCHER BRIEF

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare
Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV)
Referate G I 2 und G I 3

Kaiser-Friedrich-Straße 1
55116 Mainz
Telefon 06131 16-0
Poststelle@mkuem.rlp.de
<http://www.mkuem.rlp.de>

22.05.2024

Mein Aktenzeichen	Ihr Schreiben vom	Ansprechpartner/-in / E-Mail	Telefon/Fax
641-0005#2024/0009-1401 3.0007 Bitte immer angeben!			

STN betr. GE zur Änd. des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (Stand: 30.04.2024)

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die – mit angemessener Frist – eingeräumte Möglichkeit, zu o.g. Gesetzesentwurf schriftlich Stellung zu nehmen. Ausdrücklich begrüßen wir die geplante virtuelle Anhörung. Beides ist im Sinne „guter Gesetzgebung“.

Zum Entwurf nehmen wir mit Änderungsvorschlägen wie folgt Stellung:

Vorbemerkung

Der Gesetzesentwurf ist erforderlich, um die notwendige Rechtssicherheit nicht nur für Gerichtsverfahren, sondern auch für behördliche Verfahren, insbes. Widerspruchsverfahren herzustellen. Zur 1:1-Umsetzung der UN ECE Århus-Konvention ist die Beseitigung von nationalen Umsetzungslücken und -defiziten geboten, v.a. solcher, die vom AK Compliance-Komitee und dem Bundesverwaltungsgericht festgestellt worden sind. Zu begrüßen ist, dass das deutsche Rechtssystem an die völkerrechtlichen Vorgaben angepasst und der Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten gestärkt wird. In Zeiten einer zunehmenden Infragestellung des multilateralen Völkerrechts und der verstärkten Angriffe auf die Rechtsstaatlichkeit auch in Europa ist die Beachtung des Völkerrechts von mehr als nur umweltrechtlicher Bedeutung.

1/9

Verkehrsanzbindung

Ⓜ Sie erreichen uns ab Hbf. mit den Linien 6/6A (Richtung Wiesbaden), 64 (Richtung Laubenheim), 65 (Richtung Weisenau), 68 (Richtung Hochheim), Ausstieg Haltestelle „Bauhofstraße“. ♿ Zufahrt über Kaiser-Friedrich-Str. oder Bauhofstraße.

Parkmöglichkeiten

Parkplatz am Schlossplatz
(Einfahrt Ernst-Ludwig-Straße),
Tiefgarage am Rheinufer
(Einfahrt Peter-Altmeier-Allee)



Es wird empfohlen, den Gesetzesentwurf mit Blick auf eine 1:1-Umsetzung zu überprüfen und Potentiale der Entbürokratisierung und Verfahrensbeschleunigung auszuerschöpfen. In beiden Bereichen werden Verbesserungsmöglichkeiten aufgezeigt.

1. Anwendungsbereich des UmwRG

Der Katalog der klagefähigen Verfahren (§ 1 Abs. 1 UmwRG-E) ist seit Erlass des UmwRG bereits recht häufig Gegenstand von Rechtsstreitigkeiten in Compliance- und Gerichtsverfahren gewesen. Deren Entscheidungen führten sukzessive zu einer Erweiterung des enumerativen Katalogs an klagefähigen Verfahren und einem gesetzgeberischen Nachbessern. Die Vollzugs- und Gerichtspraxis sind in der Zwischenzeit mit erheblichen Rechtsunsicherheiten und konfliktreichen Verfahren belastet. Ferner zwingen neue Gesetzgebungen auf europäischer und nationaler Ebene dazu, den abschließenden Katalog fortlaufend „nach zu regulieren“, was nicht selten mit erheblicher zeitlicher Verzögerung erfolgt.

Der Übergang zu einer „Generalklausel“ ist aus diesen Gründen zu unterstützen. Der übersandte Alternativvorschlag (Stand: 30.04.2024) reicht allerdings nicht weit genug, da allein Verfahren nach Art. 9 Abs. 3 AK erfasst sind und die vorgenommene inhaltliche Beschränkung auf unionsrechtliche Verfahren mit dem Wortlaut von Art. 9 Abs. 3 AK nicht vereinbar sein dürfte.

Vorzugswürdig wäre die **Einführung einer echten Generalklausel**, die Art. 9 Abs. 2 und 3 AK im Sinne einer 1:1-Umsetzung möglichst nahe am Wortlaut und mit abstrakt-genereller Formulierung in das deutsche Recht überführt. Diese wesentliche Entscheidung unterliegt dem Gesetzesvorbehalt. Dabei bietet sich - wie im Alternativvorschlag - gleichwohl eine Konkretisierung durch Aufzählung einzelner Verfahren als Regelbeispiel („insbesondere) an, um die Rechtssicherheit bei der Anwendung des UmwRG herzustellen. Die Konkretisierung sollte jedoch nicht länger in einem schwerfälligen, langwierigen Gesetzgebungsverfahren, sondern künftig durch ministerielle Verordnung erfolgen. Dazu wäre das Bundesumweltministerium (alternativ die Bundesregierung) zu ermächtigen (Verordnungsermächtigung). Die Entscheidung über



Zweifelfälle obläge, wie auch sonst, den Gerichten im Wege der Rechtsauslegung im Einzelfall. Die Verfahrensliste könnte so sehr viel einfacher und schneller, am besten parallel zu Rechtssetzungsverfahren und zeitnah zu höchstrichterlichen Entscheidungen, aktualisiert werden.

Vorschlag:

Einführung einer „echten Generalklausel“, die Art. 9 Abs. 2 und 3 AK im Sinne einer 1:1-Umsetzung nah am Wortlaut mit abstrakt-genereller Formulierung in das deutsche Recht überführt. Die Erstellung und fortlaufende Aktualisierung einer Verfahrensliste als Regelbeispiele („insbesondere“) sollte aufgrund gesetzlicher Ermächtigung künftig im Wege einer Verordnung des Bundes erfolgen.

Hinsichtlich der **Regelungslücken** der im aktuellen Gesetzesentwurf angeführten Verfahren (§ 1 Abs. 1 UmwRG-E) kann auf die Stellungnahme des Deutschen Anwaltsvereins (Mai 2024) vollumfänglich verwiesen werden. Insbesondere wird die geforderte Ergänzung um Flugroutenfestlegungen ausdrücklich unterstützt und auf entsprechende BR-Anträge von Rheinland-Pfalz hingewiesen. Um weitere Rechtsschutzlücken zu vermeiden wird zudem empfohlen, in **§ 1 Abs. 1 Nr. 4 UmwRG-E** den letzten Halbsatz („ausgenommen hiervon sind Pläne und Programme, über deren Annahme durch formelles Gesetz entschieden wird“) ersatzlos zu streichen. Mit der Århus Konvention unvereinbar ist es, eine „Flucht aus dem Rechtsschutz“ durch die Wahl der gesetzlichen Beschlussfassung von Plänen und Programmen zu ermöglichen. Eine nur verfassungsrechtliche Überprüfung genügt den Anforderungen der AK nicht; diese verlangt eine gerichtliche Vollkontrolle im Sinne von Art 9 Abs. 2 und 3 AK.

Vorschlag:

Der Katalog der klagefähigen Verfahren (§ 1 Abs. 1 UmwRG) ist ohne völkerrechtswidrige Lücken auszugestalten und ist daher um weitere Verfahren zu ergänzen, insbes. Flugroutenfestlegungen. In § 1 Abs. 1 Nr. 4 UmwRG ist zudem der letzte Halb-



satz ("ausgenommen hiervon sind Pläne und Programme, über deren Annahme durch formelles Gesetz entschieden wird") ersatzlos zu streichen.

2. Naturschutzrechtlichen Verbandsklage

Die Integration der naturschutzrechtlichen Verbandsklage in das UmwRG soll nach dem Beschluss des Deutschen Bundestages „ohne inhaltliche Änderungen“ erfolgen. Um dieser Vorgabe zu genügen sind drei Änderungen vorzunehmen:

(1) Verhältnis zur Verbandsklage nach Landesrecht

Die naturschutzrechtliche Verbandsklage nach Landesrecht ist unverändert zu belassen. In § 1 Abs. 1 Nr. 5a UmwRG-E kann die Formulierung „zugelassen hat“ so verstanden werden, dass die Öffnungsklausel allein für bereits im Landesrecht eingeführte Klagegegenstände gilt, nicht aber für künftige Ergänzung der Klagegegenstände durch Landesrecht. Rheinland-Pfalz hat von der Öffnungsklausel Gebrauch gemacht (§ 31 LNatSchG RP)¹, behält sich aber weitere Änderungen oder Ergänzungen im Landesrecht vor. Die Öffnungsklausel für die künftige Landesgesetzgebung muss nicht zuletzt aus verfassungsrechtlichen Gründen erhalten bleiben und die Öffnungsklausel klar formuliert sein.

Auch sollte die bisherige Regelung des § 64 Abs. 3 BNatSchG („Die Länder können Rechtsbehelfe von anerkannten Naturschutzvereinigungen auch in anderen Fällen zulassen, in denen nach § 63 Abs. 2 Nr. 8 BNatSchG eine Mitwirkung vorgesehen ist.“) in das neue UmwRG übernommen werden, um, wie politisch vom Deutschen Bundestag vorgegeben, eine 1:1-Integration der bisherigen Rechtslage zu gewährleisten und Rechtsunsicherheiten hinsichtlich des Bestehens von Klagerechten zu vermeiden. Der Regelung des § 8 Abs. 5 UmwRG-E bedarf es sodann nicht mehr.

¹ Zum Verhältnis zum Bundesrecht siehe Gieseke, in: Schrenk/Gieseke, Landesnaturschutzrecht Rheinland-Pfalz (Stand: Febr. 2021), § 31 Rn. 2.



Vorschlag:

In § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5a UmwRG-E ist die Bezeichnung „zugelassen hat“ durch das Wort „zulässt“ zu ersetzen. Als neuer Satz 2 wird der Wortlaut des geltenden § 64 Abs. 3 BNatSchG hinzugefügt. § 8 Abs. 5 UmwRG-E entfällt.

(2) Prozessuale Präklusion

Die prozessuale Präklusion (§ 64 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG) ist bei der 1:1-Integration der naturschutzrechtlichen Verbandsklage in das UmwRG ebenfalls zu überführen. Soweit ersichtlich, ist eine Übernahme nicht erfolgt. Die Fortgeltung der Regelung wird auch inhaltlich befürwortet. Eine prozessuale Präklusion (nicht materielle Präklusion) ist aufgrund der aktiven Einbeziehung und Anhörung von anerkannten Naturschutzvereinigungen in der Sache gerechtfertigt. Wer zur Stellungnahme ausdrücklich aufgefordert ist soll am Verfahren auch konstruktiv mitwirken und nicht erst das Klageverfahren zur erstmaligen Geltendmachung von Einwendungen nutzen. Dieses gebieten das Privileg der naturschutzrechtlichen Mitwirkung sowie das Kooperationsprinzip des Naturschutzrechts.

Vorschlag:

In § 2 Abs. 1 Nr. 3 wird folgender Zusatz angefügt „c) § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5a zur Mitwirkung nach § 63 Absatz 1 Nummer 2 oder Absatz 2 Nummer 4a bis 7 des Bundesnaturschutzgesetzes berechtigt war und sie sich hierbei in der Sache geäußert hat oder ihr keine Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden ist; dies gilt auch für die Mitwirkung nach § 63 Absatz 1 Nummer 3 und Absatz 2 Nummer 6 des Bundesnaturschutzgesetzes.“

(3) Synchronisierung von Klage- und Mitwirkungsrechten

Die Mitwirkungsrechte nach Absatz 1 und Absatz 2 des § 63 BNatSchG sind unterschiedlich geregelt, was in Anerkennungsverfahren und im Vollzug zu Rechtsunsicherheiten und Problemen führt. Während die Mitwirkungsrechte von



Naturschutzvereinigungen an „Bundesverfahren“ allein die Anerkennung vom Bund voraussetzen (§ 63 Abs. 1 BNatSchG), sind die Mitwirkungsrechte von Naturschutzvereinigungen an „Landesverfahren“ neben der Anerkennung vom Land zusätzlich auch an das Kriterium („landesweit tätig“) geknüpft. In der Literatur wird daher z.T. vertreten, dass das naturschutzrechtliche Verbandsklagerecht bei Verfahren im Landesvollzug nur den landesweit tätigen Vereinigungen zustände, da das Mitwirkungs- und das Klagerecht in einem aufeinander aufbauenden Stufenverhältnis stünden. Das ist aufgrund der Århus-Konvention nicht (mehr) der Fall, so dass bei nur regional tätigen Vereinigungen im Anerkennungsbescheid auch klargestellt wird, dass mit der Anerkennung nicht zugleich bzw. automatisch) die Mitwirkungsrechte nach § 63 Abs. 2 BNatSchG zuerkannt werden. Entsprechend differenziert die Landesliste der anerkannten Vereinigungen in Rheinland-Pfalz, ob auch Mitwirkungsrechte nach § 63 Abs. 2 BNatSchG bestehen oder nicht. Die Liste der vom Land anerkannten Vereinigungen hat schließlich praktische Bedeutung auch bei der Durchführung von Behördenverfahren, die der Mitwirkung unterliegen.

In der Sache ist nicht begründbar, warum Vereinigungen, die nicht bundesweit tätig sind (z.B. nur in zwei oder einigen Bundesländern) die Mitwirkungsrechte nach § 63 Abs. 1 BNatSchG zustehen, dies aber für regional tätige Vereinigungen auf Landesebene nicht analog gelten soll, sondern hier eine landesweite Tätigkeit vorausgesetzt wird (§ 63 Abs. 2 BNatSchG).

Vorschlag: In § 63 Abs. 2 BNatSchG sollte „landesweit tätig“ gestrichen werden.

3. Anerkennung von Vereinigungen

Das Anerkennungsverfahren von Umwelt- und Naturschutzvereinigungen sollte zudem grundlegend überdacht werden, um einen Beitrag zur Vereinfachung, Entbürokratisierung und Beschleunigung zu leisten. Andere EU-Mitgliedstaaten haben kein



Anerkennungsverfahren oder jedenfalls kein vergleichbar aufwändiges und zersplittertes Anerkennungssystem.

Der Bund wird um Prüfung gebeten, ob auf ein Anerkennungsverfahren nicht gänzlich verzichtet werden kann. Der Eindruck drängt sich auf, dass zahlreiche Anerkennungen eher sekundäre Ziele (z. B. Wahrnehmung/ Wertschätzung, externes u. internes Marketing, Antrag auf Fördergelder etc.) verfolgen als die spätere Wahrnehmung von Klagerechten zu ermöglichen. Auch führen Anträge auf Anerkennung aufgrund der „weichen“ Rechtsvorgaben fast immer zur Anerkennung. Die Anzahl der Vereinigungen, die Klagerechte tatsächlich ausüben, dürfte insgesamt sehr gering sein und nur einen Bruchteil der anerkannten Vereinigungen ausmachen. Zahlen hierzu wären hilfreich, um beurteilen zu können, ob ein aufwändiges, behördliches Anerkennungsverfahren zu rechtfertigen ist. Nicht selten dürften zudem die Anerkennungen aufgrund von Rechtsänderungen bei den Anerkennungsvoraussetzungen und tatsächlichen Änderungen bei den Verbänden veraltet sein.

Alternativ zu einer behördlichen Anerkennung könnte die Feststellung der Klage- oder Widerspruchsbefugnis, wie auch sonst, dem Gericht oder der Widerspruchsbehörde im Rahmen ihrer Zulässigkeitsprüfung überlassen bleiben. Für die naturschutzrechtlichen Mitwirkungsrechte genügt hingegen eine bloße Registrierung der Naturschutzvereinigung beim Bund bzw. Land sowie die Veröffentlichung einer Liste von mitwirkungsberechtigten Naturschutzvereinigungen im Internet.

Sofern an einem Anerkennungsverfahren gleichwohl festgehalten werden soll, wären Möglichkeiten der Vereinfachung und Entbürokratisierung zu nutzen. In Deutschland werden 17 Anerkennungsstellen vorgehalten, was v.a. bei Vereinigungen, die in mehreren Bundesländern, aber nicht bundesweit tätig sind zu unklaren Zuständigkeiten beim Anerkennungsverfahren und kuriosen Ergebnissen bei den naturschutzrechtlichen Mitwirkungsrechten führt (vgl. Klinger, UBA-Rechtsgutachten zu Fragen der Anerkennung von Umweltvereinigungen, S. 23 ff. sowie Burger, Die föderale Zuständig-



keitsordnung für die Anerkennung von Umweltvereinigungen, Aufsatz in Vorbereitung).

Eine mögliche Lösung könnte darin bestehen, die Zuständigkeit von den Ländern vollständig auf das Umweltbundesamt zu übertragen. Dies löste zwar die Zuständigkeitsfrage, nicht aber das Problem, dass hierdurch die Mitwirkungsrechte an Bundesverfahren, nicht aber für Landesverfahren begründet werden. Die Zuständigkeitsverlagerung an den Bund wäre daher zur Problemlösung ungeeignet, sofern nicht zugleich grundlegend die Mitwirkungsregelung (§ 63 BNatSchG) reformiert würde. Die Zuständigkeits- und Mitwirkungsfrage könnte jedoch dadurch gelöst werden, dass hinsichtlich der Zuständigkeit für Anerkennungsverfahren bei Vereinigungen, die nicht bundesweit, aber in mehr als einem Bundesland tätig sind, stets der Sitz der Vereinigung maßgeblich ist, d.h. das Bundesland, in dem die Vereinigung ihren Sitz hat, zuständig ist. Die Zuständigkeit wäre damit klar geregelt und das Mitwirkungsrecht nach § 63 Abs. 2 BNatSchG eröffnet, wenn „vom Land anerkannt“ als „von einem Land anerkannt“ interpretiert, alternativ in § 63 Abs. 2 BNatSchG textlich geändert würde.

Vorschlag:

(1.) Auf ein Anerkennungsverfahren sollte verzichtet werden; für die naturschutzrechtliche Mitwirkung genügt eine Registrierung beim Bund bzw. Land und die Veröffentlichung einer Liste im Internet.

Hilfsweise:

(2.) Für die Anerkennung von Vereinigungen, die nicht bundesweit, aber in mehr als einem Bundesland tätig sind, ist das Bundesland zuständig, in dem sich der Sitz der Vereinigung befindet (§ 3 Abs. 3 UmwRG).

Die **Prüfkriterien einer Anerkennung**, sofern entgegen des Vorschlages am Anerkennungsverfahren festgehalten wird, sollten konkreter gefasst werden. Zweck der Anerkennung ist es, dass Vereinigungen, die sich an umweltrelevanten Behördenentscheidungen beteiligen haben, auch eine gerichtliche Überprüfungsmöglichkeit gewährt wird (vgl. Art. 9 Abs. 2, 3 AK). Insofern wäre es konsequent, in § 3 Abs. 1 Satz 2



Nr. 2 UmwRG neben dem Erfordernis des 3-jährigen Bestehens der Vereinigung auch die geforderte Tätigkeit („in diesem Zeitraum [...] tätig gewesen“) zu konkretisieren, d.h. als Beteiligung an klagefähigen Verfahren (§ 1 UmwRG) zu bestimmen. In der Praxis werden immer wieder Anträge gestellt, ohne dass die Vereinigung auch nur eine Beteiligung an behördlichen Verfahren nachweisen kann stattdessen aber praktische Naturschutzarbeit (z.B. Biotoppflege) oder Umweltbildungsarbeit. Mit der Anerkennung werden hier „sekundäre Interessen“ verfolgt, die dem Gegenstand der Anerkennung nicht entsprechen. Außer der Beratung gibt es in diesen Fällen keine rechtliche Handhabe, den Antrag abzulehnen. Insofern sollte der Tätigkeitsnachweis dahingehend konkretisiert werden, dass sich die Vereinigung bereits an Verfahren nach § 1 UmwRG durch Stellungnahmen oder Einwendungen beteiligt hat.

Vorschlag:

§ 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 sollte lauten: „im Zeitpunkt der Anerkennung mindestens drei Jahre besteht, in diesem Zeitraum im Sinne der Nr. 1 tätig war und sich an Verfahren nach § 1 Abs. 1 UmwRG mit Stellungnahmen oder Einwendungen beteiligt hat“.

Gez.

████████████████████