

Berlin, 24. Mai 2024

**BDEW Bundesverband
der Energie- und
Wasserwirtschaft e.V.**

Reinhardtstraße 32
10117 Berlin

www.bdeu.de

Stellungnahme

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

Referentenentwurf des BMUV vom 30. April 2024

Version: Final 1.0

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), Berlin, und seine Landesorganisationen vertreten mehr als 2.000 Unternehmen. Das Spektrum der Mitglieder reicht von lokalen und kommunalen über regionale bis hin zu überregionalen Unternehmen. Sie repräsentieren rund 90 Prozent des Strom- und gut 60 Prozent des Nah- und Fernwärmeabsatzes, über 90 Prozent des Erdgasabsatzes, über 95 Prozent der Energienetze sowie 80 Prozent der Trinkwasser-Förderung und rund ein Drittel der Abwasser-Entsorgung in Deutschland.

Der BDEW ist im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung sowie im europäischen Transparenzregister für die Interessenvertretung gegenüber den EU-Institutionen eingetragen. Bei der Interessenvertretung legt er neben dem anerkannten Verhaltenskodex nach § 5 Absatz 3 Satz 1 LobbyRG, dem Verhaltenskodex nach dem Register der Interessenvertreter (europa.eu) auch zusätzlich die BDEW-interne Compliance Richtlinie im Sinne einer professionellen und transparenten Tätigkeit zugrunde. Registereintrag national: R000888. Registereintrag europäisch: 20457441380-38

Inhalt

1	Vorbemerkung.....	3
1.1	Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz muss der Rolle der Umweltvereinigungen gerecht werden	3
1.2	Anmerkungen zum Wegfall des Kriteriums der Verfasstheit von Vereinigungen	4
1.3	Wirksame Maßnahmen zur Entlastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit nutzen	5
1.4	Präklusionsregelung zur Vermeidung von Verfahrensverzögerungen weiter wünschenswert	5
2	Anmerkungen zum Gesetzentwurf.....	5
2.1	Sachlichen Anwendungsbereich eindeutig regeln, § 1 Abs. 1 UmwRG-RefE	5
2.2	Keine systematische Verlagerung der Regelungen zur Klagebefugnis, § 1 Abs. 3 UmwRG-RefE.....	6
2.3	Anerkennungsvoraussetzungen klar und eng fassen, § 3 UmwRG-RefE	6
2.4	Möglichkeit der Rüge von Verfahrensfehlern – bestehende Regelung beibehalten, § 4 UmwRG-RefE	7
2.5	Missbrauch wirksam verhindern, § 5 UmwRG-RefE	7
2.6	Verschärfung von Klagebegründungsfristen ist zu begrüßen, § 6 UmwRG-RefE	7
3	Ergänzende Vorschläge	8
3.1	Besserer Rechtsrahmen für die Anerkennung von Umweltverbänden	8
3.1.1	Anerkennungspraxis konsequenter und transparenter gestalten	8
3.1.2	Gerichtliche Überprüfung der Anerkennung im Rahmen von Umweltrechtsbehelfsverfahren	10
3.2	Gerichte entlasten, Vereinigungen in die Verantwortung nehmen – Beibringungsgrundsatz im Umweltrechtsbehelfsverfahren	10
3.3	Gerichtlichen Prüfungsumfang beschränken	12
3.4	Einführung von Präklusionsregelungen auf europäischer und internationaler Ebene.....	13

1 Vorbemerkung

Beteiligungsrechte anerkannter Umweltvereinigungen haben eine wichtige Funktion bei der Aufklärung und Erfassung des der Genehmigungsentscheidung zugrunde zu legenden Sachverhalts. Spiegelbildlich werden den Umweltverbänden dazu und aufgrund ihrer besonderen Sachkompetenz besondere Klagerechte eingeräumt.

Um die richtige und angemessene Ausgestaltung der Beteiligungs- und Klagerechte von Umweltverbänden wird durch den Gesetzgeber, Verbände und die Gerichtsbarkeit auf nationaler und europäischer Ebene seit vielen Jahren gerungen. Dabei müssen die Regelungen einerseits der Funktion von Umweltvereinigungen als Sachwalter objektiver Umweltschutzinteressen und die erforderliche Berechenbarkeit der Verfahren für Vorhabenträger und Behörden, aber auch die Verfahrensökonomie andererseits berücksichtigen. Aus Sicht des BDEW besteht hier Verbesserungspotenzial, nachdem im Rahmen der Anpassungen des Gesetzes der letzten Jahre Klagerechte erweitert und Anerkennungs Voraussetzungen erleichtert wurden.

Gleichzeitig sind insbesondere in der Energiewirtschaft zur Erreichung der klimapolitischen Ziele umfangreichen Infrastrukturvorhaben zu realisieren und die entsprechenden Planungs- und Genehmigungsverfahren zu beschleunigen. Für den im überragenden öffentlichen Interesse stehenden Ausbau der Energienetze und der Anlagen zur Erneuerbaren Energieerzeugung sind verlässliche und zügige Verfahren von höchster Bedeutung.

Vor diesem Hintergrund kommentiert der BDEW in dieser Stellungnahme einerseits die nun anzupassenden Regelungen. Er nimmt im zweiten Teil der Stellungnahme den Gesetzentwurf aber auch zum Anlass, um ergänzende Vorschläge zu unterbreiten, wie Verbesserungen sowohl im Hinblick auf die Rolle der Umweltvereinigungen als Anwalt von Umweltinteressen als auch im Hinblick auf die Verfahrensökonomie und die Berechenbarkeit der Verfahren erreicht werden können.

1.1 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz muss der Rolle der Umweltvereinigungen gerecht werden

Als Sachwalter von Umweltschutzinteressen können anerkannte Umweltvereinigungen klagen, ohne in eigenen Rechten verletzt sein zu müssen. Umweltvereinigungen kommt damit eine wichtige Rolle zu. Durch aufwendige Beteiligungs runden und Klageverfahren, die sich an die Genehmigungsentscheidung anschließen, entsteht allerdings auch ein erhebliches Verzögerungspotenzial. Solange gegen eine behördliche Zulassungsentscheidung eine Klage anhängig ist, steht das zugrunde liegende Projekt unter einem erheblichen Investitionsrisiko. Wenn durch Gesetz oder die Behörde kein Sofortvollzug angeordnet ist, entfaltet die Klage außerdem aufschiebende Wirkung, so dass mit dem Projekt nicht begonnen werden darf. Es ist daher im allgemeinen Interesse, auch das gerichtliche Verfahren einer Umweltverbandsklage

möglichst effizient zu gestalten, um zu einer raschen Klärung der Richtigkeit der Zulassungsentscheidung zu kommen.

Der BDEW hält es aufgrund der regelmäßig hohen Fachkompetenz von anerkannten Umweltvereinigungen für erstrebenswert, dass diese bereits in einem frühen Verfahrensstadium die tragenden Gründe für ihre Einwände darlegen sollten. Dies entspricht dem eigenen Interesse der Umweltvereinigungen, da sie so ihr Fachwissen effizient in das Verfahren, die Prüfungen und damit die Entscheidungen einbringen können. Im Umkehrschluss bedeutet dies aber auch, dass eine **erstmalige Geltendmachung von Einwendungen erst im Rechtsbehelfsverfahren grundsätzlich ausgeschlossen werden sollte**, da dies verfahrenstaktisch zur Verzögerung eingesetzt werden kann und insoweit nicht schutzbedürftig ist.

1.2 Anmerkungen zum Wegfall des Kriteriums der Verfasstheit von Vereinigungen

Grundsätzlich ist die mit dem Entwurf verbundene **Erweiterung des Anwendungsbereichs** des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes aus Sicht des BDEW **nicht zielführend**. Der mit dem Gesetzentwurf umzusetzende Beschluss der Vertragsstaatenkonferenz der Aarhus-Konvention geht aufgrund mehrerer Aspekte aus Sicht des BDEW in die falsche Richtung.

Aus Sicht des BDEW beschreitet der Beschluss der Vertragsstaatenkonferenz den falschen Weg, indem er das Kriterium der Verfasstheit klageberechtigter Vereinigungen für unzulässig erklärt. Damit erfährt der grundlegende gesellschaftliche Grundsatz einer am Demokratieprinzip orientierten Meinungsbildung in verfassten Verbänden und Vereinen aus Sicht des BDEW nicht die erforderliche und angemessene Wertschätzung. Es ist falsch, diese demokratischen Prinzipien für eine vermeintlich bessere und umfassendere Durchsetzung von Umweltbelangen fallen zu lassen.

Neben diesen grundsätzlichen Erwägungen bringt der Wegfall des Kriteriums der Verfasstheit klageberechtigter Vereinigungen zudem deutliche praktische Nachteile mit sich. Bereits jetzt erleben Vorhabenträger insbesondere beim Ausbau der Erneuerbaren Energien in der Praxis immer wieder, dass Umweltvereinigungen gezielt Prozesse zur Verhinderung der Vorhaben – etwa von Windenergieanlagen – führen und dabei auch Aspekte anführen, die keinen spezifischen Umweltbezug aufweisen, z. B. Verfahrensfragen oder Denkmalschutz. Das erhöht nicht nur das Anfechtungsrisiko, sondern verzögert und erschwert auch die Genehmigungsverfahren, indem in der Genehmigungspraxis beispielsweise zur Absicherung bereits vorliegender Erkenntnisse zusätzliche aufwendige Gutachten erstellt werden müssen. Insofern liegt das Verzögerungspotenzial nicht nur in tatsächlichen Klageverfahren, sondern auch darin, dass der Aufwand im Rahmen der Genehmigungsverfahren deutlich erhöht wird.

Daher müssen die Anerkennungsvoraussetzungen für klageberechtigte Vereinigungen der wichtigen Rolle und Verantwortung der Vereinigungen gerecht werden. Nur so kann

gewährleistet werden, dass Behördenentscheidungen tatsächlich besser werden, ohne dass die Verfahren durch ungerechtfertigte und qualitativ schlecht vorbereitete Einwendungen, Rechtsbehelfe oder Rechtsmittel (oder deren Androhung) nur unnötig verzögert werden.

Der BDEW plädiert daher dafür, die Anerkennungsvoraussetzungen trotz der notwendigen Aufweitung der Kriterien so eng und konkret wie möglich zu fassen. Zudem setzt sich der BDEW für eine klarere, strengere und transparentere Anerkennungspraxis von Umweltvereinigungen ein.

1.3 Wirksame Maßnahmen zur Entlastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit nutzen

Unabhängig von der umstrittenen Frage, ob eine weitere Ausweitung von Klagemöglichkeiten zu einer Mehrbelastung der Gerichte führt, ist es dringend erforderlich, die Verwaltungsgerichtsbarkeit zu entlasten. Verfahrensdauern von mehreren Jahren schlagen sich auch als Verzögerung in der Projektumsetzung nieder und gefährden die Erreichung der klimapolitischen Ziele massiv. Sie schaden auch dem Wirtschaftsstandort Deutschland. Daher sollte das Gesetzgebungsverfahren zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes auch dazu genutzt werden, die Gerichte zu entlasten und Verfahrensdauern abzukürzen. Ein wirksames Instrument ist es, anerkannte Vereinigungen stärker in die Verantwortung zu nehmen, indem für Umweltrechtsbehelfsverfahren der **Bebringungsgrundsatz den Amtsermittlungsgrundsatz ersetzt**.

1.4 Präklusionsregelung zur Vermeidung von Verfahrensverzögerungen weiter wünschenswert

Daneben spricht sich der BDEW auch im Rahmen dieses Anhörungsverfahrens noch einmal dafür aus, dass auf Ebene der Aarhus Konvention, der UVP- und IE-RL klargestellt werde sollte, dass kein voraussetzungsloser Gerichtszugang in Umweltangelegenheiten geschuldet ist. Insbesondere die – soweit bekannt nur in Deutschland und Österreich praktizierte – Kombination aus sehr niedrigen Schwellen für die Zulässigkeit der Klage mit einem materiellen Vollüberprüfungsanspruch auf Ebene der Begründetheit ist in diesem Zusammenhang problematisch.

2 Anmerkungen zum Gesetzentwurf

2.1 Sachlichen Anwendungsbereich eindeutig regeln, § 1 Abs. 1 UmwRG-RefE

Die neue Struktur des sachlichen Anwendungsbereichs in § 1 Abs. 1 UmwRG-RefE lässt weiterhin die Frage offen, wie Vorhaben, bei denen aufgrund gesetzlicher Regelungen die Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung entfällt (LNGG, Umsetzung EU-NotfallVO, Umsetzung RED III), einzuordnen sind.

Hier sollte im Gesetz entsprechend der Bundesverwaltungsgerichtsrechtsprechung zum LNGG eine klarstellende Regelung aufgenommen werden, dass der Auffangtatbestand des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG diejenigen Zulassungen von Vorhaben erfasst, die deshalb keiner Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen sind, weil eine nach dem UVPG an sich bestehende UVP-Pflicht oder UVP-Vorprüfungspflicht durch Gesetz ausgeschlossen ist. (BVerwG 7 A 9.22, Urteil vom 22. Juni 2023).

2.2 Keine systematische Verlagerung der Regelungen zur Klagebefugnis, § 1 Abs. 3 UmwRG-RefE

In § 1 Abs. 3 des Referentenentwurfs sollen die Regelungen des bisherigen § 4 Abs. 3 UmwRG systematisch neu verortet werden. Diese Regelung ist aus Sicht des BDEW problematisch: Zwar wird der Text an sich aus § 4 Abs. 3 UmwRG übernommen und dem Thema in der Entwurfsbegründung auch eher redaktioneller Charakter beigemessen. Allerdings bezieht sich der bestehende § 4 Abs. 3 UmwRG im Wesentlichen auf die Geltendmachung eines fehlerhaften Ergebnisses der UVP-VP, d. h. er kam seither auf Ebene der Begründetheit zum Tragen. Es ist daher zu befürchten, dass durch das Vorziehen der Vorschrift in § 1 UmwRG, der den Anwendungsbereich regelt, die an sich 2017 beendete Diskussion wieder auflebt, ob natürliche Personen auf Grund ihrer Erwähnung über den Verweis auf § 61 Nr. 1 VwGO eine Klagebefugnis unmittelbar aus dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz herleiten können (vgl. unter Aufgabe der bisherigen, die bejahende Rechtsprechung: OVG Münster, Urteil vom 11. Dezember 2017, Az. 8 A 926/16, BeckRS 2017, 141162, Rn. 41 f.).

Diese Frage wurde nahezu nach jeder der vergangenen Novellen neu aufgegriffen und zum BVerwG getragen. Zur Vermeidung einer neuerlichen Diskussion sollte am bisherigen Standort der Regelung festgehalten werden.

2.3 Anerkennungsvoraussetzungen klar und eng fassen, § 3 UmwRG-RefE

Die vorgeschlagenen zusätzlichen Voraussetzungen für die Anerkennungsfähigkeit in § 3 Abs. 1 UmwRG gehen in die richtige Richtung. Da die Anerkennungspraxis der zuständigen Behörden und die Kontrolle der Gerichte hier aber bislang extrem großzügig ist, wären weitere Verschärfungen sinnvoll. Insbesondere sollte in Nr. 1 das Wort „vorwiegend“ gestrichen und auch definiert werden, dass mit „Umweltschutz“ ein enger Umweltbegriff (z. B. Immissionsschutz, Natur- und Artenschutz, Wasserrecht oder Bodenschutz) gemeint ist. Häufig wird hier auf die UVP-Schutzgüter Bezug genommen, was etwa dazu geführt hat, dass Umweltvereinigungen denkmalschutzrechtliche Einschätzungen gerichtlich überprüfen konnten (vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 21. April 2022, Az. 12 MS 188/21). Dies ist systemwidrig und übersteigt in erheblichem Maße den Zweck der Verbandsklagerechte im Umweltrecht.

In § 3 UmwRG sollte ferner geregelt werden, dass die Anerkennung zwingend zurückzunehmen ist, wenn die Vereinigung wiederholt ihr Klagerecht missbräuchlich oder offensichtlich nur zur Verhinderung bestimmter Vorhaben nutzt. Dies wäre im Rahmen einer gesetzlich vorzusehenden regelmäßigen Überprüfung der Anerkennungsvoraussetzungen als Widerrufsgrund zu regeln („Überprüfung der Anerkennung alle drei Jahre“).

2.4 Möglichkeit der Rüge von Verfahrensfehlern – bestehende Regelung beibehalten, § 4 UmwRG-RefE

Der neugefasste § 4 Abs. 3 UmwRG ist abzulehnen, es sollte bei der bisherigen Fassung bleiben (s. o.). Insbesondere ist die neu eingefügte „Maßgabe“ nur theoretischer Natur, da die Möglichkeit einer gesetzlich vorgesehenen Beteiligung durch UVP-Verfahrensfehler geradezu zwangsläufig genommen wird (klassischerweise geht es um den Vortrag, es sei fehlerhaft, dass vereinfachte immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren durchgeführt worden, weil die UVP-VP fehlerhaft zum Ergebnis kam, dass keine UVP – und damit Verpflichtung zur Öffentlichkeitsbeteiligung – durchzuführen sei). Zumindest müssen hier weitere einschränkende Voraussetzungen aufgenommen werden, z. B., dass dargelegt werden muss, welche konkreten Einwendungen nicht vorgebracht werden konnten.

2.5 Missbrauch wirksam verhindern, § 5 UmwRG

Die Erweiterungen des § 5 UmwRG sind zu begrüßen, allerdings spielt die Norm bislang in der Vollzugspraxis und bei gerichtlichen Überprüfungen keine relevante Rolle. Ergänzend sollte bei der Kenntnis der Einwendung im Verwaltungsverfahren alternativ auf die grob fahrlässige Unkenntnis („hätte bekannt sein müssen“) Bezug genommen werden. Immer wieder nehmen Umweltvereinigungen (auch aus Kapazitätsgründen) an der förmlichen Beteiligung nicht teil, wissend, dass sie ihre Einwendungen ohne Weiteres auch in einem späteren Gerichtsverfahren vorbringen können. Einwendungen, für die sich Anhaltspunkte bereits aus den Antragsunterlagen ergeben, sollten zwingend im Verwaltungsverfahren vorgebracht werden müssen. Ein „Aufsparen“ von Einwendungen für das Gerichtsverfahren muss zum Schutz der Vorhabenträger und der Gerichte gleichermaßen wirksam verhindert werden.

2.6 Verschärfung von Klagebegründungsfristen ist zu begrüßen, § 6 UmwRG-RefE

Die Erweiterungen des § 6 UmwRG sind zu begrüßen. Bislang spielen Klagebegründungsfristen in Umweltrechtsbehelfsverfahren allerdings keine relevante Rolle, da in der Praxis nahezu immer Fristverlängerungen durch die Gerichte gewährt werden.

3 Ergänzende Vorschläge

3.1 Besserer Rechtsrahmen für die Anerkennung von Umweltvereinigungen

Die Anerkennung einer Vereinigung als „anerkannte Umweltvereinigung“ ist Voraussetzung für das Klagerecht nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz. Zugleich muss die klagewillige Vereinigung im Gerichtsverfahren geltend machen können, dass die von ihr angegriffene Entscheidung bzw. Unterlassung sie in ihrem „satzungsgemäßen (zukünftig auch nach ihrer sonstigen Verfassung) Aufgabenbereich der Förderung der Ziele des Umweltschutzes [...] berührt“. Das heißt, der in der Anerkennung benannte Aufgabenbereich (entspricht weitgehend dem Satzungszweck oder dem Zweck der sonstigen Verfassung der Vereinigung) ist maßgeblich für die Zulässigkeit der Klage.

Bei einer genauen Prüfung der Anerkennungspraxis der zuständigen Behörden und Gerichte ist allerdings erkennbar, dass die geltenden Regelungen sehr großzügig zugunsten der Vereinigungen ausgelegt werden. Das ist problematisch, da Vereinigungen, die nicht über ausreichend personelle und finanzielle Mittel verfügen, nicht in effektiver Weise ihre Mitwirkungsrechte wahrnehmen können. Dies führt nicht nur zu Verzögerungen in Verfahren, sondern bringt in der Folge auch die Einwendungen aller Umweltvereinigungen in Misskredit. Insofern fällt der Misstand bei der Anerkennungspraxis letztlich auf alle Umweltverbände zurück. Für mehr Vertrauen zwischen Verbänden und Vorhabenträgern, wie auch Behörden, ist eine Konkretisierung der Regeln bei der Anerkennung, eine konsequente Handhabung dieser Regeln durch die Behörden und hinreichende Transparenz für die Öffentlichkeit notwendig.

Unter diesem Befund hat der BDEW Vorschläge entwickelt, wie die Anerkennung von Umweltverbänden zukünftig weiterentwickelt werden könnte, um den im Raum stehenden Vorwürfen zu begegnen.

3.1.1 Anerkennungspraxis konsequenter und transparenter gestalten

› Anerkennungs Voraussetzungen konsequent prüfen

Unabhängig von der Nachbesserung der gesetzlichen Grundlage ist es erforderlich, dass Behörden die Anerkennungs Voraussetzungen konsequent prüfen. Dazu zählt insbesondere eine Auseinandersetzung mit dem satzungsgemäßen Aufgabenbereich, denn ausschließlich für diesen Bereich ist die Anerkennung zu erteilen. Zur effektiveren Durchsetzung der Rechtsgrundlage sollte daher für die Behörden ein Leitfaden erstellt werden, worauf bei der Anerkennung einer Vereinigung zu achten ist.

› **Regelmäßige Kontrolle der Anerkennungsvoraussetzungen**

Eine systematische nachträgliche Kontrolle des weiteren Vorliegens der Anerkennungsvoraussetzungen findet derzeit nicht statt. Voraussetzung der Anerkennung ist aber ein ausreichender finanzieller Hintergrund und Mitgliederbestand – beides Merkmale, die sich über die Jahre erheblich verändern können. In der Praxis besteht daher derzeit ein Überwachungsdefizit. Behörden sollten künftig eine fortlaufende Kontrolle des Vorliegens der Anerkennungsvoraussetzungen von bestehenden Vereinigungen vornehmen, wie dies im Steuerrecht etwa bei der Prüfung der Gemeinnützigkeit von Vereinen (Nr. 3 Satz 3 AO-Anwendungserlass zu § 59) bereits üblich ist.

› **Transparenz von Anerkennungsbescheiden**

Der BDEW fordert, die Anerkennungsbescheide der Vereinigungen insgesamt zu veröffentlichen und die Bescheide der Öffentlichkeit im Internet zugänglich zu machen. In der behördlichen Praxis wird regelmäßig nicht der Anerkennungsbescheid veröffentlicht. Vielmehr werden Listen der anerkannten Vereinigungen des Bundes und der Länder geführt. Damit sich die Öffentlichkeit ebenso wie der Vorhabenträger einen hinreichenden Überblick verschaffen kann, muss für ihn nicht nur das „ob“ der Anerkennung, sondern auch dessen Reichweite erkennbar sein.

Der BDEW fordert daher die Aufnahme einer Klarstellung im Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, dass die Veröffentlichung der Anerkennungsbescheide erfolgen muss. Zudem sollte klargestellt werden, dass in den Bescheiden das Vorliegen der Voraussetzungen nach § 3 Abs. 1 UmwRG dokumentiert werden muss, um eine Überprüfung zu ermöglichen.

› **Verpflichtung zur Anzeige von Satzungsänderungen und Änderungen der sonstigen Verfassung**

Die Anzeige von Satzungsänderungen oder Änderungen der sonstigen Verfassung sollte für die Vereinigungen verpflichtend werden (derzeit liegt es im Ermessen der Behörde, ob eine entsprechende Auflage erteilt wird – § 3 Abs. 1 Satz 4 UmwRG).

› **Berichtspflichten von Umweltverbänden etablieren**

Schließlich sollte eine Berichtspflicht für anerkannte und klageberechtigte Umweltverbände etabliert werden. In entsprechenden Berichten sollten anerkannte Umweltvereinigungen über ihre Tätigkeit im Zusammenhang mit den für die Anerkennungsvoraussetzungen wesentlichen Tatsachen und Entwicklungen Rechenschaft ablegen. Hierzu gehört beispielsweise die Tätigkeit im Sinne des Umweltschutzes nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 UmwRG, die Voraussetzungen für die Gewähr einer sachgerechten Beteiligung nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 UmwRG etc. Hierdurch wird es Behörden, Vorhabenträgern und Gerichten ermöglicht, das Vorliegen der

Anerkennungsvoraussetzungen zu überprüfen und nachzuvollziehen. Diese Transparenzpflichten sind erforderlich, um zu gewährleisten, dass anerkannte Vereinigungen ihrer Rolle gerecht werden, substantiiert und konstruktiv an den Verfahren mitzuwirken.

3.1.2 Gerichtliche Überprüfung der Anerkennung im Rahmen von Umweltrechtsbehelfsverfahren

Ein Vorhabenträger hat derzeit faktisch keine Möglichkeit, gegen eine rechtswidrige oder rechtswidrig gewordene Anerkennung eines Verbandes und dessen Klagen Rechtsschutz zu erlangen. Ein Verband kann damit seine Sonderstellung und die damit verbundenen Klagerechte auch dann weiter ausüben, wenn die Voraussetzungen hierfür nicht vorliegen oder entfallen sind.

Dieses Rechtsschutzdefizit bedarf dringend der gesetzlichen Korrektur: Im Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz sollte deshalb klargestellt werden, dass das Gericht inzident bei jeder Klage einer Vereinigung die Anerkennungsvoraussetzungen von Amts wegen als Sachurteilsvoraussetzung prüft und Hinweisen nachgeht, die auf einen Entfall der Tatbestandsvoraussetzungen der Anerkennung nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz hindeuten. Denn eine zum Zeitpunkt der Klageerhebung rechtmäßige und wirksame Anerkennung einer Vereinigung ist Voraussetzung für die Klagebefugnis nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz. Eine Vereinigung sollte das ihr durch die Anerkennung eingeräumte Klagerecht nicht mehr ausüben dürfen, wenn die Anerkennungsvoraussetzungen zum Zeitpunkt der Klageerhebung oder während des Verfahrens bis zur Entscheidung der letzten Tatsacheninstanz nicht (mehr) vorliegen.

3.2 Gerichte entlasten, Vereinigungen in die Verantwortung nehmen – Beibringungsgrundsatz im Umweltrechtsbehelfsverfahren

Die verwaltungsgerichtliche Überprüfung von Zulassungsentscheidungen nimmt derzeit vielfach deutlich zu viel Zeit in Anspruch und verzögert so oftmals die Projektumsetzung oder belastet sie mit erheblichen Risiken. Diese Verfahrensdauer ist unter anderem durch die starke Belastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit begründet, zu der die aufwendige Überprüfung von Behördenentscheidungen wesentlich beiträgt. Ein Faktor, der den Aufwand für die Verwaltungsgerichte mitbegründet, ist der im deutschen Recht verankerte Untersuchungsgrundsatz. Der BDEW sieht hier für den Spezialfall der Umweltrechtsbehelfsverfahren Vereinfachungs- und Beschleunigungsmöglichkeiten.

Die Erweiterung von Klagerechten für Umweltvereinigungen und der Wegfall der Präklusion haben den Umweltverbänden in Klageverfahren erheblich mehr Rechte eingeräumt. Diese besonderen Rechte sollten im Gegenzug zur Entlastung der Gerichte und zur Fokussierung von Klageverfahren entsprechend auch zu höheren Darlegungslasten bei Umweltverbandsklagen

führen. In Fällen, in denen Umweltverbände als Kläger im verwaltungsgerichtlichen Verfahren eine Rechtsverletzung behaupten, sollten sie in der Regel verpflichtet sein, diese auch substantiiert darzulegen und der Umfang der gerichtlichen Prüfung sollte auf diese substantiiert vorgetragene Einwendungen begrenzt werden. Der in verwaltungsgerichtlichen Verfahren geltende Untersuchungsgrundsatz (§ 86 Abs. 1 VwGO) sollte entsprechend bei Klagen, die auf das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz gestützt werden, auf das Vorbringen der Parteien begrenzt werden.

Der Untersuchungsgrundsatz findet seine Rechtfertigung darin, den in seinen Rechten betroffenen Bürger effektiv zu schützen und erhält sein Gegengewicht in der Begrenzung des Gerichtszugangs durch das Erfordernis einer Betroffenheit in eigenen Rechten. Bei einer umweltrechtlichen Verbandsklage, für die ein weiter, nicht an subjektive Rechte gebundener Zugang zu Gerichten gilt, ist eine derart weite gerichtliche Überprüfung von behördlichen Entscheidungen nicht geboten. Vor dem Hintergrund des den Umweltverbänden beigemessenen besonderen Sachverständnisses ist es vielmehr gerechtfertigt, den Untersuchungsgrundsatz für Verbandsklagen einzuschränken und die gerichtliche Überprüfung auf den von den Parteien vorgetragene Sachverhalt zu begrenzen. Weder aus der Aarhus-Konvention noch aus dem Europarecht ergibt sich eine Notwendigkeit für den Untersuchungsgrundsatz.

Eine Beschränkung des gerichtlichen Untersuchungsgrundsatzes bei altruistischen Verbandsklagen mit objektiver Rechtskontrolle setzt diese auch wieder in ein angemessenes Verhältnis zu dem nach Art. 19 Abs. 4 GG verfassungsrechtlich gewährleisteten Individualrechtsschutz. Während letzterer zum Schutz des Bürgers vor subjektiven Rechtsverletzungen seitens der Verwaltung grundsätzlich eine weite gerichtliche Kontrolle erfordert, gilt dies für eine altruistische Verbandsklage mit objektiver Rechtskontrolle gerade nicht. Das den Umweltverbänden zuerkannte Fachwissen und die damit ihnen obliegende Verantwortung rechtfertigen es vielmehr, auf die außerhalb des Art. 19 Abs. 4 GG stehende Verbandsklage keinen Untersuchungs-, sondern den Verhandlungsgrundsatz anzuwenden. Hierdurch können die Gerichte entlastet und das Verfahren erheblich beschleunigt werden.

Hierdurch kann auch die dringend erforderliche Entlastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit und eine wirksame Beschleunigung der verwaltungsgerichtlichen Verfahren erreicht werden.

Formulierungsvorschlag:

§ 2 (Neuer Absatz) UmwRG

§ 86 Abs. 1 VwGO findet auf Klagen von Vereinigungen, die auf § 2 UmwRG gestützt sind, mit der Maßgabe Anwendung, dass das Gericht auf die Prüfung von Rügen, die sich aus den zur Begründung dienenden Tatsachen, Beweismitteln und Anträgen ergeben, beschränkt ist.

3.3 Gerichtlichen Prüfungsumfang beschränken

Notwendig ist nach wie vor eine Regelung, die bei Entscheidungen, die technischen und naturwissenschaftlichen Sachverstand voraussetzen, in stärkerem Maße den vorhandenen Sachverstand der Fachbehörden berücksichtigt. Der Prüfungsmaßstab der Gerichte sollte im Sinne des Vorschlags des Entwurfs der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit aus dem Jahr 1997 (UGB-KomE) weiter eingeschränkt werden.

Die fachliche Bewertung von Vorhaben sowie die Anfertigung von Prognosen sind gerade im Bereich des Umweltrechts ausgesprochen komplex und aufwändig. Es ist weder sachgerecht, noch entspricht es den Grundsätzen der Verfahrensökonomie, wenn die Gerichte für die Urteilsfindung weitere Sachverständige einschalten und damit zum selben Sachverhalt mehrfach aufwändige und zeitraubende Gutachten eingeholt werden. Hinzu kommt, dass wegen der häufig fehlenden naturschutzfachlichen Standards und Methoden in der Wissenschaft eine „objektiv richtige“ Bewertung oft nicht zu erlangen ist.

Insofern sollte die gerichtliche Prüfung in solchen Fällen auf das konzentriert werden, was sinnvoll und seitens der Gerichte auch zu leisten ist: Die Überprüfung, ob die Behörden grundsätzlich nach den allgemein anerkannten fachlichen Standards vorgegangen sind. Die Anerkennung der behördlichen Prognosen und Bewertungen führt dabei zu einer Verfahrensbeschleunigung und trägt auch zu einer Entlastung der Gerichte bei.

Deshalb schlägt der BDEW eine Regelung für eine Änderung der Rechtslage hin zur Einschränkung des Prüfungsmaßstabs bei behördlichen Bewertungen vor. Aus Sicht des BDEW bestehen keine konkreten Anhaltspunkte für eine Europarechtswidrigkeit einer solchen Regelung. Das EU-Recht und die Aarhus-Konvention verpflichten die Mitgliedstaaten zwar zu einem weiten Zugang zu den Gerichten, sie enthalten aber andererseits kaum Vorgaben hinsichtlich der Kontrolldichte. Die Ausgestaltung des Prüfungsmaßstabs obliegt weiterhin den Mitgliedstaaten. Dementsprechend findet in kaum einem anderen Mitgliedstaat eine so eingehende Überprüfung der Rechtmäßigkeit und der Abwägungsprozesse in der Verwaltung statt, wie in Deutschland.

Formulierungsvorschlag:

„Bei der Anwendung der umweltrechtlichen Vorschriften sind behördliche Prognosen und Bewertungen, die technischen oder naturwissenschaftlichen Sachverstand voraussetzen, im gerichtlichen Verfahren nur darauf zu überprüfen, ob

1. das für die Prognose und Bewertung vorgegebene Verfahren eingehalten worden ist und
2. die behördliche Prognose oder Bewertung nachvollziehbar ist, insbesondere ob die Sachverhaltsermittlung und -feststellung zutreffend und vollständig ist, ob die einschlägigen technischen und wissenschaftlichen Erkenntnisse in Betracht gezogen worden sind und die Bewertungsmaßstäbe der Sache angemessen sind.“

3.4 Einführung von Präklusionsregelungen auf europäischer und internationaler Ebene

Der BDEW setzt sich für die Einführung von Präklusionsregelungen nach europäischem und internationalem Recht ein.

Durch Präklusionsregelungen bleiben ergänzende Einwendungen im Genehmigungsverfahren unberücksichtigt, wenn diese nicht bis zu einem festgelegten Zeitpunkt – meist dem Ende der Einwendungsfrist im Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung – vorgetragen wurden. Entsprechende Regelungen, die einen für alle Beteiligten – Vorhabenträger, Genehmigungsbehörde und Einwender – berechenbaren und fairen Kompromiss zwischen Verfahrensökonomie und umfassender Sachverhaltsaufklärung darstellen, sind aufgrund völkerrechtlicher (Aarhus-Konvention) und europäischer Vorgaben auf nationaler Ebene nahezu unmöglich geworden. Erforderlich und wünschenswert wäre daher eine Klärung im Rahmen der internationalen und europäischen Regelungen, dass Präklusionsregelungen auf nationaler Ebene zulässig sind.

Ansprechpartner

██████████

Abteilung Recht

Telefon: ██████████

E-Mail: ██████████