



Stellungnahme Nr. 33/2024
Mai 2024

zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und weiterer umweltrechtlicher Vorschriften (Stand: 30.04.2024) und

zum Alternativvorschlag zum Anwendungsbereich des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (Stand: 30.04.2024)

Mitglieder des Ausschusses Verwaltungsrecht:

[Redacted list of members of the Administrative Law Committee]

Verteiler: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV)
Bundesministerium der Justiz (BMJ)
Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages
Arbeitskreise Recht der Bundestagsfraktionen
Fraktionsvorsitzende
Justizminister/Justizsenatoren der Länder
Präsident des Bundesverwaltungsgerichts
Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen
Rechtsanwaltskammern
Bundesnotarkammer
Bundessteuerberaterkammer
Wirtschaftsprüferkammer
Bundesverband der Deutschen Industrie
Deutscher Anwaltverein
Deutscher Notarverein
Deutscher Steuerberaterverband e. V.
Deutscher Richterbund
Deutscher Juristinnenbund
Deutscher Notarverein
Bundesverband der Unternehmensjuristen e.V. (BUJ)
Bundesverband der Freien Berufe
Neue Richtervereinigung
Deutscher Industrie- und Handelskammertag
ABV e. V.
Redaktion der Neuen Juristischen Wochenschrift/NJW
Redaktion der Neuen Zeitschrift für Verwaltungsrecht/NVwZ
ZAP, AnwBl, FAZ, Süddeutsche Zeitung, Deubner Verlag Online Recht, Beck aktuell,
Jurion Expertenbriefing, Juris Nachrichten, LexisNexis Rechtsnews, Otto Schmidt

Stellungnahme

Die Bundesrechtsanwaltskammer ist die Dachorganisation der anwaltlichen Selbstverwaltung. Sie vertritt die Interessen der 28 Rechtsanwaltskammern und damit der gesamten Anwaltschaft der Bundesrepublik Deutschland mit rund 166.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten¹ gegenüber Behörden, Gerichten und Organisationen – auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

Die Bundesrechtsanwaltskammer (BRAK) bedankt sich beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Referentenentwurf und zum Alternativvorschlag zum Anwendungsbereich des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (UmwRG). Die BRAK weist jedoch darauf hin, dass eine Frist von 15 Arbeitstagen knapp bemessen ist, wenn es Ziel sein soll, tatsächlich die Anwenderpraxis für eine Vielzahl von neuen Regelungen und die Überlegung eines alternativen Regelungsansatzes kennenzulernen. Dies erfordert eine intensive Auseinandersetzung mit den Vorschlägen und ihrer Begründung. Die BRAK muss sich daher im Folgenden hier nur auf einzelne Änderungsvorschläge beschränken.

Die BRAK sieht, dass einige der bereits in ihrer [Stellungnahme Nr. 12/2016](#) und der anschließenden Sachverständigenanhörung erörterte Punkte aufgenommen werden. Dies betrifft insbesondere die –in dem von der BRAK ausdrücklich begrüßten Alternativvorschlag – (vorsichtige) Abkehr von der Fortschreibung eines abschließenden Katalogs der Anwendungsfälle des UmwRG. Die BRAK hält ihre Forderung aufrecht, dass es für eine rechtssichere Anwendbarkeit des Verfahrensrechts geboten ist, die Regelungen zu bündeln. Die Gesetzesbegründung spricht die Vielzahl von der letzten UmwRG-Änderung nachfolgenden, auch im Anwendungsbereich des UmwRG maßgeblichen Regelungen in Fachgesetzen und VwGO-Reformen selbst an. Die BRAK erkennt sowohl in der anwaltlichen wie auch in der Praxis der Gerichte, dass alle im konkreten Verfahren maßgeblichen Vorschriften nur von spezialisierten Rechtsanwälten und Spruchkörpern in den Blick genommen werden können.

Art. 1 – Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes

Zu Art. 1 Nr. 1 – § 1 UmwRG-E (Anwendungsbereich):

§ 1 UmwRG legt den Anwendungsbereich des Gesetzes und damit den Umfang der Klagerechte fest.

Der Referentenentwurf sieht in § 1 UmwRG-E eine (erneute) Erweiterung des Katalogs der erfassten Klagegegenstände vor. Er hält damit an der Konzeption fest, einen abschließenden Katalog für die Anwendungsfälle des UmwRG festzulegen. Zum Teil ist die (erneute) Erweiterung erforderlich, da der aktuelle Katalog als nicht völker- und europarechtskonform (gerichtlich) festgestellt wurde. Zum Teil wird versucht, den seit der letzten Änderung des UmwRG erfolgten völker- und unionsrechtlichen Neuerungen Rechnung zu tragen. Nach diesem Konzept müsste die neue Aufzählung nun alle Fälle von potenziellen Verletzungen umweltbezogener Bestimmungen nach Maßgabe der Aarhus Konvention (AK) erfassen. Der Katalog ist jedoch nach Ansicht der BRAK bereits jetzt anhand dieses Maßstabs als unvollständig zu bewerten und es wird kaum gelingen, eine Regelung zu schaffen, die alle nach der AK möglichen Klagegegenstände vollständig aufzählen kann und in ausreichendem Maße den regelmäßigen

¹ Im Interesse einer besseren Lesbarkeit wird nicht ausdrücklich in geschlechtsspezifischen Personenbezeichnungen differenziert. Die im Folgenden willkürlich gewählte weibliche oder männliche Form schließt alle Geschlechter gleichberechtigt ein.

Fortschreibungen des Unionsrechts Rechnung zu tragen. Die BRAK weist ausdrücklich auf ihre entsprechenden Ausführungen zu dieser Problematik in der [BRAK-Stellungnahme-Nr. 12/2016](#) hin.

Nach der ständigen Rechtsprechung obliegt den mitgliedstaatlichen Gerichten die Verpflichtung, das nationale Recht so weit wie möglich im Einklang mit den Zielen des Art. 9 Abs. 3 AK als auch mit dem Ziel eines effektiven Rechtsschutzes auszulegen. Mit Blick darauf hat das BVerwG beispielsweise auch Fristverlängerungsentscheidungen nach § 18 Abs. 3 BImSchG, die nur Elemente einer Zulassungsentscheidung enthalten, als vom Verbandsklagerecht nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG „in erweiternder Auslegung“ erfasst angesehen (vgl. BVerwG, Urteil vom 21.01.2021 - 7 C 9/19, juris, Rn. 13). Dieses und viele weitere, zum Teil in der Gesetzesbegründung auch benannte Gerichtsentscheidungen zeigen auf, dass der Versuch eines abschließenden Katalogs der Anwendungsfälle in der Praxis weder eine anwenderfreundliche, noch eine rechtssichere Lösung ist.

Der Begründung zum Alternativvorschlag, Artikel 1 Nummer 1 (§ 1), nach der die dortigen Änderungen der Rechtsvereinfachung für alle Rechtsbetroffenen dienen sollen, ist deshalb zuzustimmen. Danach wird insbesondere in § 1 Abs. 1a UmwRG-E eine Generalklausel für Entscheidungen, die Art. 9 Abs. 3 AK unterfallen, eingeführt, die durch einen Katalog nicht abschließender Regelbeispiele ergänzt wird. Demgegenüber birgt der Referentenentwurf zu § 1 UmwRG die einleitend angesprochenen Probleme.

Die BRAK empfiehlt deshalb, dem Alternativvorschlag zum Anwendungsbereich zu folgen und von der im Referentenentwurf in § 1 UmwRG-E vorgesehenen abschließenden Aufzählung abzusehen.

Zu Art. 1 Nr. 3 – § 3 UmwRG-E (Anerkennung von Vereinigungen):

Die Änderung in Art. 1 Nr. 3 a) dd) des Referentenentwurfs (Streichung des § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 UmwRG) erscheint mit Blick auf den in der Begründung zitierten Beschluss VII/8g der Vertragsstaatenkonferenz der AK vom 20.10.2021 aus Sicht der BRAK geboten.

Zu Art. 1 Nr. 4 – § 4 UmwRG-E (Verfahrensfehler):

Die derzeit geltende Vorschrift zum Umgang mit Verfahrensfehlern ist äußerst komplex und bereitet in der Rechtsanwendung Schwierigkeiten. Der Referentenentwurf sieht Änderungen in den Absätzen 3 und 4 der Norm vor. Es wird jedoch die Chance verpasst, die Vorschrift insgesamt zu vereinfachen.

Zu Art. 1 Nr. 5 – § 5 UmwRG-E (Missbräuchliches oder unredliches Verhalten im Rechtsbehelfsverfahren):

§ 5 UmwRG-E soll um folgenden Satz 2 ergänzt werden:

„Die erstmalige Geltendmachung einer Einwendung im Rechtsbehelfsverfahren ist in der Regel missbräuchlich oder unredlich, wenn im Einzelfall nach Überzeugung des erkennenden Gerichts oder der Widerspruchsbehörde feststeht, dass dem Rechtsbehelfsführer die Einwendung bereits im Verwaltungsverfahren bekannt - 7 - war und er sie bewusst und in vorwerfbarer Weise erst im Rechtsbehelfsverfahren geltend macht.“

Die Vorschrift soll ein Korrektiv für die Erweiterung der Klagerechte von anerkannten Umweltvereinigungen darstellen. Die Notwendigkeit für ein Korrektiv zu sehen, ist mit Blick auf die beabsichtigte Streichung des § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 UmwRG und die damit bezweckte Einbeziehung weiterer Organisationsformen (siehe oben zu § 3 UmwRG-E) nachvollziehbar.

Die vorgeschlagene Ergänzung um einen Satz 2 lehnt die BRAK jedoch ab. Die Entwurfsbegründung selbst zeigt auf, dass jedenfalls nach der herangezogenen wissenschaftlichen Bewertung Fälle rechtsmissbräuchlicher Verfahrensgestaltungen eher selten sind. Das tatsächliche Regelungsbedürfnis erscheint daher eher gering. Die Ergänzung erscheint daher im Wesentlichen der Versuch, die Entschließung des Deutschen Bundestages zum Gesetz zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich vom 10.02.2023 (Annahme der Empfehlung des Rechtsausschusses, BT-Drucks. 20/5570) umzusetzen. Dem widerspricht die vorgeschlagene Erweiterung nach Auffassung der BRAK, da sie den Anwendungsbereich der aktuellen „Missbrauchsklausel“ eher einschränkt als erweitert.

Zu Art. 1 Nr. 6 – § 6 UmwRG-E (Fristen, Fristversäumnis):

Die Vorschrift zur Klagebegründungsfrist soll, von einer redaktionellen Folgeänderung abgesehen, unverändert bleiben.

Die BRAK regt darüber hinaus an, eine Regelung in den Referentenentwurf auszunehmen, durch die die Verwaltungsgerichte verpflichtet werden, auf den Beginn der Klagebegründungsfrist hinzuweisen. Ein solcher verpflichtender Hinweis sollte nach Ansicht der BRAK unabhängig davon erwogen werden, ob der Fristbeginn an die Möglichkeit der Einsichtnahme in den Verwaltungsvorgang geknüpft wird.

Damit könnten möglicherweise in der Praxis noch bestehende Rechtsunsicherheiten minimiert werden, ob das UmwRG im konkreten Fall Anwendung findet. So ist beispielsweise Betreibern immissionschutzrechtlich genehmigter Anlagen (die gerade nicht Umweltvereinigungen, Nachbarn etc. sind) oft nicht klar, dass das UmwRG und damit auch die Klagebegründungsfrist auch dann Anwendung finden können, wenn sie sich gegen behördliche Anordnungen wehren, die dem Begriff der Überwachungs- und Aufsichtsmaßnahmen im Sinn des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 UmwRG unterfallen (siehe dazu BayVGH, Beschl. v. 27.03.2024 - 8 ZB 24.172, juris, Rn. 11 ff.). Tatsächlich ist hier auch die Rechtsprechung jedenfalls in den Instanzgerichten nicht einheitlich. In nicht spezialisierten Spruchkörpern ist die Anwendbarkeit zum Teil nicht ausreichend bekannt. Eine weitere Rechtsanwendungsunsicherheit besteht im Bereich der Verpflichtungsklagen. Auch hier kann nach Ansicht der BRAK der Anwendungshinweis eine Auseinandersetzung des Spruchkörpers direkt zu Beginn des Verfahrens sicherstellen und – ganz im Sinne der mit den Regelungen verfolgten Verfahrensbeschleunigung – rechtzeitige Anwendungsklarheit für alle Verfahrensbeteiligten schaffen.

Gegen die vorgeschlagene Regelung zu der Klageerweiterungsfrist ist nichts einzuwenden. Sie entspricht bei spezialisierten Spruchkörpern bereits der regelmäßigen Praxis der Verwaltungsgerichte. Die BRAK kann die in der Begründung dargelegte „Appell-Funktion“ an die weiteren Verfahrensbeteiligten ebenfalls nachvollziehen.