

Stellungnahme

Zur Novellierung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes
(UmwRG-Entwurf v. 19.4.2016)



des Unabhängigen Instituts für Umweltfragen e.V.

vom 15. Mai 2016

(Dr. Michael Zschesche, recht@ufu.de)

in Abstimmung mit dem Deutschen Naturschutzring (DNR).



Zusammenfassung

Der Entwurf des novellierten UmwRG ist ein notwendiger und oftmals zielführender Schritt zur Angleichung der deutschen Regelungen zum Zugang zu Gericht in Umweltangelegenheiten an die internationalen Erfordernisse. In einigen Punkten würden allerdings neue, nicht notwendige Restriktionen für anerkannte Umweltverbände geschaffen werden (z.B. Verwaltungshelfer). Der Anwendungsbereich bliebe trotz der Erweiterung noch hinter den Erfordernissen des Art. 9 Abs. 3 AK. Darüber hinaus sind mit dem Entwurf der Novelle weitere offensichtliche Umsetzungserfordernisse nicht angegangen worden (z.B. Anerkennung von Vereinigungen, die nicht in der Rechtsform eines Vereins organisiert sind) oder es werden Regelungen so formuliert, dass sie in der Rechtsanwendung eher zum Gegenteil der intendierten Ziele führen können („*missbräuchliches Vorbringen*“).

Stellungnahme im Einzelnen

1. Vorbemerkung bzw. weiter fortbestehende Defizite

Der Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten ist in Deutschland im Vergleich zum EU-Durchschnitt bislang nur eingeschränkt ausgeprägt. Zudem hielt sich die Bundesregierung bei der Umsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie der Europäischen Union, die auf

die AK zurückgeht, nicht an die postulierte 1:1 Umsetzung von EU-Recht. Dadurch wurden die Zugangsrechte zu Gericht in Umweltangelegenheiten bewusst unterlaufen. Aufgrund etlicher EuGH-Entscheidungen, sowie Entscheidungen des ACCC der AK (siehe im Einzelnen die Begründung des Entwurfs) war die Bundesregierung gezwungen, die Einführung des Umweltrechtsbehelfsgesetzes und damit die Einführung des Zugangs zu Gericht in Umweltangelegenheiten in Deutschland aufzugeben. Bereits im Januar 2013 wurde mit der Novelle des Umweltrechtsbehelfsgesetzes die im Trianel-Urteil des EuGH vom Mai 2011 festgestellten Erfordernisse umgesetzt. Mit der Novelle vom April 2016 sollen gleich mehrere Urteile gegen die Bundesrepublik Deutschland abgearbeitet werden. Allerdings sind damit nicht alle Umsetzungserfordernisse aus der AK bereits angegangen. Drei wesentliche Kritikpunkte, die auch nach der Novellierung des vorliegenden Entwurfs des Umweltrechtsbehelfsgesetzes bestehen würden, sind:

- Nach wie vor können Bürgerinitiativen keine Klagerechte ausüben, eine ad hoc Anerkennung ist in eingeschränktem Maße nur für ausländische Vereinigungen möglich. Dies verstößt gegen die Ziele des AK. In Österreich, einem Land, welches ein ähnliches Verwaltungsrechtssystem wie die Bundesrepublik Deutschland aufweist, ist dies möglich (siehe § 19 Abs. 1 Nr.6 österreichisches UVP-G-2000)
- Umweltverbände, die in Deutschland nicht in der Rechtsform Verein organisiert sind, bleiben gemäß § 3 Umweltrechtsbehelfsgesetz von Klageverfahren ausgeschlossen, da sie nicht anerkennungsfähig sein können. Die etwa 1000 operativ tätigen deutschen Umweltstiftungen beispielsweise haben in Deutschland keine Möglichkeit, ihre Expertise in Verwaltungsverfahren mit den gleichen Voraussetzungen einzubringen, wie anerkannte Umweltorganisationen, die als Verein organisiert sind. Hierzu liegt dem ACCC seit Feb. 2016 eine entsprechende Beschwerde des WWF-Deutschland vor, die unter dem Aktenzeichen PRE/ACC/C/2016/137 (Germany) geführt wird. In der Beschwerde rügt der WWF, dass die deutschen Anerkennungsvoraussetzungen, normiert in § 3 UmwRG, gegen Art. 2 Abs. 5, Art. 3 Abs. 4 und Art. 9 Abs. 2 der AK verstoßen.
- Darüber hinaus sollten Streitwertbegrenzungen für Klagen anerkannter Umweltverbände gesetzlich festgelegt werden, um unnötig hohe Kosten für Umweltverbände zu vermeiden.

2. Anwendungsbereich des UmwRG (§ 1 Entwurf UmwRG)

Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz war bislang so angelegt, dass in aller Regel nur die Entscheidungen über die Zulassung von bestimmten Vorhaben angegriffen werden konnten (§ 1 Abs.1 Nr.1-2 UmwRG). Dies soll nun durch die Neufassung des § 1 UmwRG mit der Einfügung der Nr. 4-6 erweitert werden. Dabei erstreckt sich die Konzeption des Entwurfs des UmwRG nunmehr auch auf Verwaltungsakte (Nr. 5 u. 6), somit auch behördliche Überwachungsmaßnahmen. Dies ist zu begrüßen, weil hierdurch das

Vollzugsdefizit im Umweltschutz eingedämmt werden kann.¹ Allerdings sind die Erweiterungen des Anwendungsbereichs im Entwurf auf Entscheidungen, die Verwaltungsaktqualität haben, beschränkt worden. Dies greift zu kurz, will man Artikel 9 Absatz 3 Aarhus-Konvention 1:1 umsetzen. Es fehlt an Regelungen, die alle „Handlungen oder Unterlassungen“ umfassen, die gegen umweltbezogene Bestimmungen verstoßen können.

Bedenken bestehen weiterhin in folgenden Formulierungen:

- § 1 Abs. 1 S. 4 UmwRG: Zweitklageverbot

Diese Regelung, die aus dem früheren § 61 BNatSchG 2002 übernommen wurde, erscheint nicht mehr notwendig. Der Regelung liegt der Gedanke zugrunde, eine Doppelbefassung der Gerichte mit einer Verbandsklage zu vermeiden. Man soll nicht noch einmal eine Entscheidung überprüfen lassen können, die bereits Gegenstand eines Gerichtsverfahrens war und lediglich aufgrund des Gerichtsverfahrens nun neu getroffen wurde.²

Zur Begründung wird auf eine entsprechende Publikation, an der der Verfasser beteiligt war, verwiesen³: *„§ 1 Abs. 1 S. 4 UmwRG trifft damit nicht zu, wenn das Gericht eine behördliche Entscheidung lediglich aufgehoben hatte und nun die Behörde, ohne inhaltliche Vorgabe des Gerichts, den Fall erneut entscheidet. Zwischen dem unbedingten Verpflichtungsurteil und der reinen Aufhebung ohne gerichtliche Vorgaben einer erneuten behördlichen Entscheidung gibt es Fälle, in denen wegen der Erstbefassung des Gerichts eine erneute behördliche Entscheidung notwendig ist und die Behörde hierbei eigene Spielräume füllen muss. So verbleiben bei einem Bescheidungs- oder Feststellungsurteil, mit dem ein Planfeststellungsbeschluss aufgehoben wurde, für eine neue Entscheidung der Behörde mehr oder weniger weite Spielräume, deren Ausfüllung mit einer Verbandsklage angegriffen werden kann. Von einer gerichtlichen Doppelbefassung kann hier nicht die Rede sein.⁴ Ebenfalls ist der vom Völker- und Europarecht geforderte weite Zugang zu den Gerichten nicht gegeben, wenn ein Gericht sich mit der Verletzung umweltrechtlicher Vorschriften nicht ausreichend auseinandersetzt, sondern aus anderen Gründen die behördliche Erstentscheidung aufhob. In diesen Fällen gilt das Zweitklageverbot nicht.“⁵*

- § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG-Entwurf

Bei dieser Formulierung sollte durch entsprechende Formulierung sichergestellt werden, dass sich die im letzten Halbsatz vorgesehene Einschränkung *„ausgenommen hiervon sind Pläne und Programme, über deren Annahme durch Gesetz entschieden wird“* nur auf

¹ Siehe Schmidt, Schrader, Zschesche, Die Verbandsklage im Umwelt- und Naturschutzrecht, 2014, Kap. B. II 1 ff.

² Begründung zum GE, BT-Drs 14/6378, 61.

³ Schmidt, Schrader, Zschesche, Die Verbandsklage im Umwelt- und Naturschutzrecht, 2014, Kap. B. II 1.

⁴ BVerwG Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06 Rn 24.

⁵ Bunge § 1 UmwRG Rn 84.

Gesetze bezieht, die vom Parlament erlassen werden. Dies ergibt sich aus den internationalen Verpflichtungen sowie den entsprechenden EU-Richtlinien.

- § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG-Entwurf

Bei dieser Regelungsformulierung ist nicht deutlich, dass Verstöße umfasst sind, die zumindest **auch die Umwelt schützende Vorschriften** betreffen. Art 9 Abs. 3 verlangt den weiten Zugang zu Gericht, hierbei sollen auch staatliche Maßnahmen oder Unterlassungen umfasst sein, bei denen Rechtsverstöße feststellbar sind. Die Konzeption des UmwRG gewährt einen solchen weiten Zugang zum Beispiel bei Verstößen gegen UVP-pflichtige Vorhaben. Hiernach soll es bereits nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG für die Zulässigkeit eines Rechtsbehelfs genügen, dass die Möglichkeit einer UVP-Pflicht besteht. Daher ist es notwendig die o.g. Regelung klarer zu fassen.

3. Anerkennung von Vereinigungen § 3 UmwRG-Entwurf

- § 3, Nr. 3 Entwurf UmwRG

Die Klarstellung in Satz 3 Halbsatz 2 war bezogen auf den bisherigen zu engen Anwendungsbereich der Verbandsklagen verständlich. Durch die Umsetzung des Art. 9 Abs. 3 AK sind nunmehr auch allgemeine Tatbestände umfasst, die einer Beschränkung der Klagemöglichkeit nur auf die Region zuwiderlaufen würden. Es ist daher nicht einsichtig, die Verbandsklagemöglichkeit für Verbände, die nur in einem Bundesland anerkannt sind, nur auf Verstöße zu beschränken, die in der Region Auswirkungen haben. Es müsste eine Klarstellung dergestalt erfolgen, dass diese intendierte Regelungsabsicht sich nur auf Verstöße im Sinne der AK Art. 9 Abs. 2 beziehen können, darüber hinaus Belange der AK, die genereller Art sind, die nach der Konzeption des Entwurfs UmwGE in § 1 Abs. 1 Nr.4-6 normiert werden sollen, keine räumliche Einschränkung der Klagebefugnis vorsehen.

- § 3 Anerkennung von Vereinigungen

Die AK lässt ausdrücklich zu, dass nach innerstaatlichem Recht entsprechende Anerkennungsvoraussetzungen zur Erlangung der Klagebefugnis erlassen werden können. Allerdings spricht die AK von „*Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen, die sich für den Umweltschutz einsetzen*“, nicht von bestimmten Rechtsformen. Ausdrücklich wird in der AK die Vielfalt der Organisations- und Rechtsformen in den Blick genommen und keine Auswahl oder Einschränkung getroffen. In der Bundesrepublik Deutschland sind bis zum heutigen Tag nur gemeinnützige Umweltorganisationen anerkannt, die sich in der Rechtsform eines eingetragenen Vereins organisiert haben. Die Zahl der derzeit knapp 300 anerkannten Umweltorganisationen entspricht nur einem Bruchteil der

Organisationen, die sich in Deutschland für den Umweltschutz einsetzen und tätig sind. Nach Untersuchungen des Wissenschaftszentrums Berlin (WZB) gab es in Deutschland bereits 1998 etwa 9200 Umweltschutzorganisationen.⁶ Damit weisen die Anerkennungsvoraussetzungen der Bundesregierung nach wie vor eine Engführung auf, die gegen die Bestimmungen der AK verstoßen. Dieser evidente Verstoß war bereits Gegenstand einer entsprechenden parlamentarischen Initiative der Partei Bündnis90/Die Grünen und sollte daher schnellstmöglich beseitigt werden.⁷

4. Missbräuchliches oder unredliches Verhalten im Rechtsbehelfsverfahren (§ 5 Entwurf UmwRG)

Diese neue Regelung überzeugt nicht. Die Formulierung ist zu unbestimmt und lässt zu viele Möglichkeiten für Fehlinterpretationen zu. Die Bundesrepublik Deutschland wurde vom EuGH (Urteil vom 15.10.2015 (C-137/14) verurteilt, die Präklusionsvorschriften zu ändern. Zweck der materiellen Präklusion war es, *„dass die Umweltverbände ihren Sachverstand in die Planungs- und Zulassungsverfahren einbringen und dadurch den Behörden die Möglichkeit geben, eventuelle Defizite bei der Berücksichtigung des Umweltschutzes schon im Verwaltungsverfahren zu beheben.“*⁸

Mit der beabsichtigen neuen Regelung wird offenkundig gegen Prinzipien der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit verstoßen. Empirische Belege, dass die Umweltverbände bislang missbräuchliches Verhalten in Rechtsstreitigkeiten deutlich gemacht hätten, sind weder im Begründungstext noch sonst in der Literatur in Deutschland bislang beschrieben worden. Die Befürchtung, Umweltverbände könnten nunmehr Einwendungen bewusst zurückhalten, um einen Rechtsstreit in die Länge zu ziehen oder prozesstaktisch jederzeit neue Argumente in den Rechtsstreit einführen, entbehren jeglichen empirischen Beweisen.

Die Umweltverbände sogar über das Konstrukt des „Quasi -Verwaltungshelfers“ zu zwingen, alle Informationen in das Verfahren einzuführen und alle Handlungen, die dem entgegenstehen als „unvernünftig“ zu kennzeichnen, können nur als Versuch eingestuft werden, die Präklusion über die Hintertür wieder einzuführen und Druck auf die anerkannten Umweltverbände auszuüben. Die anerkannten Umweltverbände würden bei dieser Regelung staatlicherseits zu Verpflichteten gemacht, die, wenn sie nicht erfüllt werden, zu negativen Konsequenzen führen. Dies ist mit Art. 8 sowie Art. 2 Abs. 1 des Grundgesetzes schlechterdings kaum vereinbar. Dieses Vorgehen entspricht darüber hinaus weder der AK, noch den in der Begründung zum EuGH-Urteil dargelegten Ausführungen. So weitgehend ansonsten die Absichten des Gesetzgebers mit dem

⁶ Eine bundesweite Untersuchung kam 1998 auf etwa 8400 Umweltgruppen in West- und 800 Umweltgruppen in Ostdeutschland, siehe Roth/Rucht, Die sozialen Bewegungen in Deutschland seit 1945, ein Handbuch, Campus-Verlag Frankfurt/New York, 2008 S. 236.

⁷ Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen nach der EG Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) BT-Drucksache 17/7888 v. 22.11.2011.

⁸ Begr. zu § 61Abs. 3 BNatSchG 2002, BT-Drs. 14/6378, S. 62.

Entwurf UmwRG sind, den weiten Zugang zu Gericht den deutschen Umweltverbänden zu gewähren, in diesem Punkt fällt der Gesetzgeber deutlich hinter die notwendigen Umsetzungsverpflichtungen aus dem EuGH-Urteil zurück. Es darf bezweifelt werden, ob eine solche Formulierung vor dem ACCC bzw. dem EuGH Bestand haben wird. Wenn aber der deutsche Gesetzgeber wie bereits 2006, wo mit dem ersten Umweltrechtsbehelfsgesetz eine offensichtliche Rechtswidrigkeit anstrebt und dann vom EuGH mit dem Trianel-Urteil 2011 auch attestiert wurde, die internationalen Verpflichtungen und europäischen Vorgaben bewusst unterlaufen werden sollen, dann zeigt er, dass er zu rechtsförmigen Verhalten nicht in der Lage ist.

Würde die im Entwurf vorgeschlagene Regelung umgesetzt, wären die negativen Konsequenzen womöglich deutlich größer als die Praxis mit den bisherigen Präklusionsregelungen, die die Umweltverbände zwar deutlich einschränkten, aber nicht daran hinderten, Rechtsmittel einzulegen.

Im Entwurf UmwRG fehlt es zudem an der Veränderung der Präklusionsregelung im VwVfG (§ 73 Abs. 4), BImSchG (§ 10 Abs. 3 S. 5), BBergG (§ 48 Abs. 2 S. 4) und weiteren Fachgesetzen, welche eine Präklusionsregelung vorsehen.