



DEUTSCHER
LANDKREISTAG

Deutscher Landkreistag · Postfach 11 02 52 · 10832 Berlin

Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz,
Naturschutz und nukleare Sicherheit
Stresemannstraße 128-130
10117 Berlin

Ulrich-von-Hassell-Haus
Lennéstraße 11
10785 Berlin

E-Mail:

AZ: II/22

Datum: 7.8.2025

Verbändebeteiligung: Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes

Sehr geehrte Damen und Herren,

haben Sie vielen Dank für die Übersendung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und weiterer umweltrechtlicher Vorschriften sowie die Möglichkeit zur Stellungnahme. Ergänzend zur bereits in der letzten Legislaturperiode eingereichten Stellungnahme (als **Anlage** beigefügt) möchten wir folgende weitere Punkte verdeutlichen:

Allgemeines

Der Katalog der Entscheidungen, auf die das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz anwendbar ist, wird erneut deutlich ausgeweitet. Dies steht in diametralem Gegensatz zu den aktuellen Entbürokratisierungsbemühungen und den vielfach formulierten Anliegen, die Möglichkeit für Umweltverbände, Rechtsbehelfe einzulegen, einzuschränken. Zwar heißt es in der Gesetzesbegründung, dass das Ziel des Gesetzesentwurfs eine 1:1-Umsetzung der unions- und völkerrechtlichen Vorgaben sei (vgl. S. 24 des Referentenentwurfs), allerdings geht aus der Gesetzesbegründung auch hervor, dass der Gesetzesentwurf auch dazu dient, EuGH-Rechtsprechung im nationalen Recht zu normieren (vgl. S. 22 des Entwurfs) und bloßen Erwägungsgründen europäischer Rechtsakte Rechnung zu tragen (vgl. S. 23 des Entwurfs). Es besteht aber keine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, höchstrichterliche (europäische) Rechtsprechung in nationalen Rechtsnormen zu verankern und bloße Erwägungsgründe europäischer Rechtsvorschriften durch eine innerstaatliche Normierung aufzugreifen. Insofern geht der Gesetzesentwurf über eine 1:1-Umsetzung hinaus. Umweltverbände dürften dadurch animiert werden, gegen Entscheidungen auch dann vorzugehen, wenn diese nur geringe Umweltauswirkungen haben.

Es trifft nach hiesiger Beobachtung nicht zu, dass sich die Klagefreudigkeit von Umweltverbänden nicht nach den formellen Klagemöglichkeiten, sondern nach der aus ihrer Sicht bestehende Schwere der materiellen Umweltrechtsverletzung richtet (so aber Entwurf auf S. 23/24). Tatsächlich wird beobachtet, dass gerade beim Ausbau der erneuerbaren Energien einzelne Umweltverbände die ablehnende Haltung natürlicher Privatpersonen gegen ein konkretes Vorhaben gerne aufgreifen, um eine Klage anzustrengen, die ansonsten mangels

Klagebefugnis unzulässig wäre. Das Umweltrechtsbehelfsrecht ist daher auch einer der maßgeblichen Gründe dafür, dass der Ausbau der erneuerbaren Energien nicht in dem Tempo von vorstattengeht, wie dies für eine Erreichung der Klimaschutzziele erforderlich wäre.

Wir sehen den Entwurf insofern weiterhin insgesamt sehr kritisch. Er schafft das Gegenteil von dem, was im Koalitionsvertrag verabredet wurde. Auch die Umweltministerkonferenz und die Kommunen haben bereits mehrfach eine Begrenzung des Verbandsklagerechtes gefordert. Es sollte unbedingt davon Abstand genommen werden, nun noch weitere (ggf. dubiose, anonyme) private Stiftungen zu Klage zu berechtigen und jegliche Lebensvorgänge, einschließlich der Typenzulassung von Produkten, mit einzubeziehen. Stattdessen muss die Befugnis auf örtlich zuständige Vereinigungen beschränkt werden und Bemühungen auf europäischer wie internationaler Ebene vorangetrieben werden, um das Verbandsklagerecht im Interesse eines handlungsfähigen Staates zu beschränken.

Im Einzelnen

Zu § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG-E

Im Zusammenhang mit den vorherigen Ausführungen ist besonders auf die Neufassung in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG-E hinzuweisen. Nach der Gesetzesbegründung sollen danach nun auch Vorhaben, die nicht UVP-pflichtig sind, weil sie die unteren Schwellenwerte der Anlage 1 des UVPG nicht überschreiten, vom Anwendungsbereich des UmwRG erfasst sein. Zudem soll die neue Regelung als Auffangtatbestand für alle nicht UVP-pflichtigen Fälle dienen (vgl. Seite 25 des Referentenentwurfs). Das ist eine deutliche Ausweitung der Klagemöglichkeit für Umweltverbände und wird mit einem erhöhten Personal- und Kostenaufwand in den Behörden einhergehen, da diese Rechtsschutzmöglichkeit im nationalen Prozessrecht bislang nicht vorgesehen war (so auch S. 25 des Entwurfs). Es ist daher unzutreffend, wenn unter *D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand* ausgeführt wird, dass keine Mehrbelastungen zu erwarten sind (vgl. S. 2 des Entwurfs).

Zu § 1 Abs. 1a Nr. 4 UmwRG-E

Die geplante Änderung von § 1 Abs. 1a Nr. 4 UmwRG-E und die damit verbundene Streichung von § 64 BNatSchG (vgl. Art. 2 des Entwurfs) wird begrüßt.

Zu § 5 Satz 2 UmwRG-E

Die geplante Änderung von § 5 Abs. 2 UmwRG-E wird mit Unverständnis zur Kenntnis genommen, da in der Folge die Norm leerlaufen dürfte. Die vielleicht gewünschte Konkretisierung und Erleichterung der Anwendung der Norm mit der Forderung, dass die Einwendungen „in vorwerfbarer Weise mit Verzögerungsabsicht“ geltend gemacht worden sein muss, wird nicht die Folge sein. Vielmehr ist damit zu rechnen, dass sich wegen der Beweisschwierigkeiten nicht mehr auf § 5 UmwRG berufen werden wird oder aber im Falle der Anwendung der Norm von einer Mehrbelastung der Gerichte und einer Verzögerung der Verfahren auszugehen ist. Diese Änderung ist umso erstaunlicher, da aus der anwaltlichen und gerichtlichen Praxis eine Änderung von § 5 UmwRG nicht empfohlen wird (vgl. Begründung auf S. 36 des Entwurfs), sich hierüber aber gleichwohl hinweggesetzt wird.

In § 5 Abs. 2 UmwRG-E soll definiert werden, wann die erstmalige Geltendmachung einer Einwendung im Rechtsbehelfsverfahren rechtsmissbräuchlich oder unredlich ist und hierbei u.a. auf eine „Verzögerungsabsicht“ abgestellt werden. In der Gesetzesbegründung wird auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) Bezug genommen, die durch die Legaldefinition aufgegriffen werden soll (vgl. S. 37 des Entwurfs).

Es wird zunächst bereits in Zweifel gezogen, ob eine solche Definition erforderlich ist. Es ist nicht ungewöhnlich, dass unbestimmte Rechtsbegriffe durch die Rechtsprechung konkretisiert werden. Der Gesetzgeber überlässt die Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe üblicherweise den Gerichten. Dadurch hat die Rechtsprechung auch die Möglichkeit, eine bereits erfolgte Konkretisierung nochmals zu überdenken und bei Bedarf (durch Aufgabe oder Änderung einer Rechtsprechung) zu modifizieren. Diese Möglichkeit besteht nicht, wenn die Rechtsprechung direkt im Gesetz verankert wird. Insofern sollte § 5 Satz 2 UmwRG-E entfallen.

Zudem verlangt die im Referentenentwurf hierzu zitierte Rechtsprechung des BVerwG keine „Verzögerungsabsicht“. Das BVerwG hat insoweit ausgeführt: „Maßgeblich ist vielmehr, dass dem Betroffenen bei der gebotenen Gesamtbetrachtung in subjektiver Hinsicht ein Vorwurf gemacht werden kann und der späte Zeitpunkt des Vorbringens auf einer bewussten Entscheidung beruht“ (BVerwG, Az.: 9 A 2/18, Urteil vom 12.06.2019). Eine „Verzögerungsabsicht“ bedeutet eine größere Hürde als eine „bewusste Entscheidung“, denn diese muss nicht notwendigerweise mit Verzögerungsabsicht getroffen sein. Insofern würde das in § 5 Satz 2 UmwRG-E vorgesehene Merkmal der „Verzögerungsabsicht“ dazu führen, dass über die Anforderung der höchstrichterlichen Rechtsprechung hinausgehend der Tatbestand des missbräuchlichen oder unredlichen Verhaltens de facto zusätzlich eingeschränkt werden würde, zumal sich eine solche Absicht kaum nachweisen lassen. Das Merkmal „mit Verzögerungsabsicht“ ist deshalb zu streichen, so sollte an § 5 Satz 2 UmwRG-E festgehalten werden. Die dann verbleibende Formulierung „in vorwerfbarer Weise“ genügt, um die Anforderungen der höchstrichterlichen Rechtsprechung aufzugreifen. Andernfalls würde über das Erfordernis eines subjektiven Vorwurfselements im Rahmen einer gebotenen Gesamtbetrachtung hinausgegangen werden.

Hilfsweise wird vorgeschlagen, das Merkmal „mit Verzögerungsabsicht“ entsprechend der Rechtsprechung des BVerwG zu ersetzen durch das Merkmal „bewusst“, so dass § 5 Satz 2 UmwRG-E wie folgt lauten würde: „Die erstmalige Geltendmachung einer Einwendung im Rechtsbehelfsverfahren ist missbräuchlich oder unredlich, wenn dem Rechtsbehelfsführer die Einwendung bereits im Verwaltungsverfahren bekannt war und er sie in vorwerfbarer Weise bewusst erst im Rechtsbehelfsverfahren geltend macht.“

Zu § 9 UIG-E

Die geplante Änderung von § 9 Abs. 1 Satz 5 UIG-E mit dem dynamischen Verweis auf das Informationsfreiheitsgesetz (IFG) bzw. die damit verbundene analoge Anwendung wird für nicht sinnvoll erachtet. Vielmehr sollten die dortigen Regelungen dem Grunde nach im UIG übernommen werden, da nicht sichergestellt werden kann, dass etwaige Änderungen und/oder Aufhebungen im IFG auch entsprechend in die andere Richtung bedacht werden.

Zu § 10 UIG-E

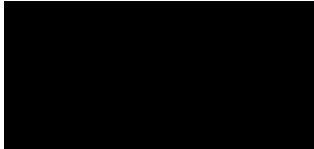
Die geplante Änderung von § 10 Abs. 3 Satz 2 UIG-E soll zwar lediglich klarstellenden Charakter haben. Dennoch steht die Umsetzung in Frage. Zudem bedarf es aufgrund von § 12 UIG auch keiner Klarstellung zum Nichtentstehen von Kosten.

Weitere Hinweise

Abschließend erlauben wir uns noch den redaktionellen Hinweis, dass die geplanten Änderungen des BNatSchG und UVPG dem Art. 2 unterfallen und die Begründung Ausführungen unter Art. 2 zur Änderung des BNatSchG und unter Art. 3 zur Änderung des UVPG enthält. In der Folge sind die geplanten Änderungen in Art. 1-5 gegliedert und die Ausführungen in der Begründung abweichend hierzu in Art. 1-6.

Wir bitten um eine Berücksichtigung unserer Anmerkungen in dieser wie auch der vorangegangenen Stellungnahme und stehen für Rückfragen und einen weiteren Austausch gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag



Anlage

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



28.5.2024

Stellungnahme

Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes sowie des Umweltinformationsgesetzes

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und weiterer umweltrechtlicher Vorschriften. Die kommunalen Planungs- und Genehmigungsbehörden sehen sich tagtäglich mit Rechtsbehelfen und Anfragen nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz sowie dem Umweltinformationsgesetz konfrontiert. Insofern sind Änderungen an den Gesetzen wichtig für die behördliche Arbeit und die Aufgabenbewältigung der Verwaltungen insgesamt. Die nun vorgeschlagenen Änderungen zielen darauf ab, den Katalog an umweltrechtlichen Entscheidungen der Behörden bzw. Gesetzgeber, die zu beklagen sind, zu erweitern. Wohl wissend, dass die Ausweitung Resultat geltender EU-Rechtsprechung sowie internationalem Völkerrecht ist, müssen ihre Auswirkungen auf die Beschleunigung von wichtigen Infrastrukturvorhaben sowie den kommunalen Gestaltungsanspruch und die Handlungsfähigkeit vor Ort genau geprüft und evaluiert werden.

Grundsätzliches

Im Rahmen der Bemühungen um eine Beschleunigung von Genehmigungsverfahren, insbesondere im Bereich der erneuerbaren Energien, werden aktuell verschiedene Maßnahmen seitens des Bundes auf den Weg gebracht. Die kommunale Ebene unterstützt viele der Maßnahmen. Ein Beispiel sind die geplanten Beschleunigungsgebiete, in denen keine anlassbezogenen und umfassende umwelt- und Artenschutzprüfung stattfinden soll. Diese zielen auf den Ausbau der erneuerbaren Energien und damit auf den Klimaschutz ab.

Es bedarf aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände weiterer Ansätze für beschleunigte Verfahren. Als solche kommen insbesondere eine Vereinfachung der materiellen Vorschriften, eine umfassende Datenbasis im Arten- und Naturschutz in guter Qualität, eine Abschtung von Fragen des Natur- und Artenschutzes, damit nicht jede einzelne Anlage umfassend genehmigt werden muss und beklagt werden kann, die durchgängige Digitalisierung von Genehmigungsprozessen und die Präklusion bei Unvollständigkeit von beizubringenden Unterlagen in Betracht.

Die kommunalen Behörden sehen sich als zentralen Akteur, Planungs- und Genehmigungsvorhaben deutlich zu beschleunigen. Klar ist aber auch, dass ein sorgfältiges, abgewogenes und rechtmäßiges Agieren der Behörden eine wichtige Basis für das Vertrauen in den Staat ist.

Wir betonen ausdrücklich, dass das international normierte Klagerecht anerkannter Umweltvereinigungen ein wichtiges Gut im Umweltschutz ist. Festzustellen ist jedoch, dass die Zahl der anerkannten Umweltvereinigungen mit Klagerechten stetig wächst. Auch die Klageverfahren nehmen zu. Dies gilt umso mehr, als immer mehr Partikularinteressen geltend gemacht und durchgefochten werden, bei denen es zum Teil weniger um die Sache selbst geht.

Aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände müssen Kriterien gefunden werden, die der Rolle der großen Umweltverbände, den regionalen Vorhaben und dem übergeordneten Ziel der Beschleunigung der Energiewende Rechnung tragen.

Insofern sind wir skeptisch, dass durch die beabsichtigte Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes tatsächlich, wie der Gesetzentwurf formuliert, keine Zunahme an Klageverfahren zu erwarten ist. Eine weitere Verzögerung von Planungs- und Genehmigungsvorhaben wäre fatal für den Fortschritt bei wichtigen Infrastrukturvorhaben. Gerade beim Ausbau der erneuerbaren Energien ist das Klagerecht von Umweltverbänden ein häufiger Grund für Verzögerungen. Eine Ausweitung des Verbandsklagerechts auf sämtliche Verwaltungsangelegenheiten mit einem Umweltbezug steht aus unserer Sicht deshalb in einem gewissen Widerspruch zu den Bemühungen, Prozesse zur Umsetzung zu beschleunigen und die Handlungsfähigkeit des Staates zu stärken.

Nach Ansicht des Deutschen Landkreistages sollten auch auf internationaler und europäischer Ebene Bemühungen gestartet und gestärkt werden, das internationale und europäische Recht mit dem Ziel einer Beschränkung des umweltpolitischen Verbandsklagerechts zu ändern, sofern darauf verwiesen wird, dass die Änderung des vorliegenden Gesetzes durch Vorgaben der Aarhus Konvention und des EU-Rechts zwingend geboten sei.

Katalog des Anwendungsbereichs vs. Generalklausel

Für die Anpassung des Gesetzes werden zwei verschiedene Wege seitens des BMUV vorgeschlagen. Aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände wird die Variante einer Generalklausel nicht befürwortet. Für den Fall der Umsetzung plädieren wir für die Einführung der enumerativen Katalogisierung des Anwendungsbereichs.

Zu § 5 UmwRG – Missbräuchliches oder unredliches Verhalten

Die Änderung geht auf der einen Seite vom Grundgedanken her in die richtige Richtung, da durch verspätete Geltendmachung von Einwendungen wichtige Projekte etwa im Bereich der erneuerbaren Energien oder beim Hochwasser- und Überflutungsschutz, immer wieder unnötig verzögert werden. Um Unsicherheiten zu vermeiden, sollte hier jedoch eine genauere Formulierung gewählt werden. So wird missbräuchlich und unredlich im Entwurf des Regelbeispiels gleichgesetzt.

Erwähnt werden muss aber auch, dass die Regelung als Beispiel für einen subjektiven Umstand kaum praxisrelevant sein dürfte, denn der Nachweis für ein bewusstes und vorwerfbares Verhalten wird nicht bzw. kaum nachweisbar sein. Auch wird die Gefahr gesehen, dass die Konkretisierung zu einem vermehrten Vortrag der Verfahrensbeteiligten und so zu einer Zusatzbelastung der Widerspruchsbehörden und Gerichte führen könnte, die eine weitere Verfahrensverzögerung auslöst.

Wir bitten um Berücksichtigung der genannten Punkte und stehen für Rückfragen gerne zur Verfügung.