

03.12.12**Empfehlungen**
der AusschüsseUzu **Punkt ...** der 904. Sitzung des Bundesrates am 14. Dezember 2012

Gesetz zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer umweltrechtlicher Vorschriften

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit** empfiehlt dem Bundesrat, zu dem Gesetz zu verlangen, dass der Vermittlungsausschuss gemäß Artikel 77 Absatz 2 des Grundgesetzes aus folgenden Gründen einberufen wird:

1. Zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe b (§ 1 Absatz 3 UmwRG)

Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe b ist zu streichen.

Begründung:

Mit der Vorschrift soll die bislang neben der Umweltverbandsklage des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes eigenständig bestehende naturschutzrechtliche Vereinsklage nach § 64 Bundesnaturschutzgesetz für Planfeststellungsbeschlüsse nicht mehr anwendbar sein, insoweit soll das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz vorgehen. Dies führt dazu, dass für die in § 1 Absatz 3 UmwRG geregelten Fälle auch die restriktive Vorschrift des § 4a UmwRG gelten würde. Auf diese Weise würden Umfang und Reichweite der naturschutzrechtlichen Vereinsklage für die Fälle des § 1 Absatz 3 UmwRG erheblich zurückgeführt. Das hieße in der Konsequenz, dass für Klagen der Naturschutzvereine zwei unterschiedliche Rechtsmaterien anwendbar wären: Es gäbe künftig Verfahren zum einen nach § 1 Absatz 3 UmwRG und zum anderen Verfahren für Befreiungen nach § 63 Absatz 1 Nummer 2 BNatSchG (Bundesrecht) und § 63 Absatz 2 Nummer 5 BNatSchG (Landesrecht) sowie für Plangenehmigungen nach § 63

Absatz 1 Nummer 4 BNatSchG (Bundesrecht) und nach § 63 Absatz 2 Nummer 7 BNatSchG (Landesrecht) sowie nach Landesrecht zusätzlich dem § 64 BNatSchG unterfallende Klagemöglichkeiten. Diese Differenzierung ist nicht nachvollziehbar und ist auch nicht überzeugend begründet worden. Sie führt zu Ungleichheiten innerhalb der naturschutzrechtlichen Vereinsklage und ist abzulehnen.

2. Zu Artikel 1 Nummer 4 (§ 4a UmwRG)

Artikel 1 Nummer 4 ist zu streichen.

Folgeänderung:

In Artikel 1 Nummer 5 Buchstabe c ist § 5 Absatz 4 Satz 2 zu streichen.

Begründung:

Die Einfügung eines neuen § 4a UmwRG mit Maßgaben zur Anwendung der Verwaltungsgerichtsordnung begegnet grundlegenden Bedenken.

Die Verschärfung der prozessualen Anforderungen an Umweltrechtsbehelfe ist nicht erforderlich und weist Konfliktpotenzial mit Artikel 19 Absatz 4 GG sowie einschlägigem Unionsrecht (UVP-Richtlinie) und der Aarhus-Konvention auf. Insbesondere ist zu kritisieren, dass die europarechtlich und völkerrechtlich gebotene Ausweitung des Verbandsklagerechts zum Anlass genommen wird, durch "flankierende Regelungen" nicht nur das Verbandsklagerecht, sondern auch den Individualrechtsschutz an anderer Stelle wieder einzuschränken.

Die Vorschrift soll, wie es in der Begründung des Gesetzentwurfs heißt, insbesondere eine Instrumentalisierung der Verbandsklage zur Verfahrensverzögerung verhindern. Hierzu werden formale Hürden für Klagen in Umweltangelegenheiten sowohl für Verbände als auch für Individualkläger geschaffen.

Die angedachten Bestimmungen sind zudem nicht erforderlich. Das bezweckte Ziel effektiver Verfahrensbeschleunigung lässt sich bereits auf der Grundlage geltenden Rechts und durch Orientierung an der gefestigten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts erreichen. Wirksam eingegrenzt wird der Streitstoff bereits durch die in § 2 Absatz 3 UmwRG und § 10 Absatz 3 Satz 5 BImSchG geregelte Präklusion für den die Praxis bestimmenden Regelfall, in dem eine Vereinigung im Rahmen des Genehmigungsverfahrens Gelegenheit zur Äußerung gehabt hat. Für die verbleibenden Fälle bietet § 87b VwGO ausreichend Möglichkeiten, einzelfallbezogen auf die zeitgerechte Vorlage der erforderlichen Erklärungen und Unterlagen hinzuwirken.

Dagegen birgt die Schaffung neuen Sonderrechts die Gefahr neuer Auslegungsprobleme und Fehlerquellen, was letztlich eher zu einer Verzögerung gerichtlicher Verfahren als zu ihrer Beschleunigung beitragen dürfte.

Im Einzelnen:

Durch § 4a soll nach der Begründung ein Ausgleich zwischen der umweltrechtsschützenden Zielsetzung von Verbandsklagen einerseits und den Belangen der von Verbandsklagen Betroffenen andererseits geschaffen werden. Das Ziel, ungerechtfertigte Verzögerungen zu verhindern, wäre zu begrüßen, wenn es eine derartige Gefahr gäbe und darüber hinaus die Regelung tatsächlich zur Verfahrensbeschleunigung beitragen bzw. Rechtssicherheit schaffen würde. Dies ist jedoch nicht der Fall.

Zum einen ist die Zahl der umwelt- und naturschutzrechtlichen Verbandsklagen seit einigen Jahren rückläufig. Verbandsklagen haben mit 42,5 Prozent zudem eine vierfach höhere Erfolgsquote als andere verwaltungsgerichtliche Klagen. Dies zeigt, dass die Verbände auf Grund beschränkter personeller und finanzieller Ressourcen in der Vergangenheit und auch zukünftig sorgfältig entscheiden, in welchen Fällen eine Klage erfolgversprechend ist.

Verfahrensbeschleunigungen haben in der Vergangenheit vielfach die Verfahren verkompliziert, neue Auslegungsprobleme geschaffen und letztlich eher zu einer Verzögerung von Verfahren geführt. Dies droht auch durch diese Regelung, mit der erneut für einen begrenzten Bereich Sonderrecht außerhalb der VwGO geschaffen wird.

Inhaltlich nicht nachvollziehbar ist ferner, wieso bei der Genehmigung von aus umweltrechtlicher Sicht relevanteren Anlagen strengere prozessrechtliche Maßstäbe als sonst gelten sollen. Die Anforderungen des § 4a sollen sowohl bei Klagen von Umweltverbänden als auch bei Individualklagen anwendbar sein. Dies würde z. B. dazu führen, dass für Individualklagen in immissionschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung strengere prozessrechtliche Regelungen gelten als bei Individualklagen gegen Genehmigungsentscheidungen in formlosen Verfahren.

Diese strengeren Regelungen sind auch mit einem hohen (europa-) rechtlichen Risiko verbunden. Es stellt sich schon die Frage, ob national gesehen damit nicht schon die Grenzen des verfassungsrechtlichen Rechtsschutzgebotes zumindest erreicht werden. Auf jeden Fall bestehen Bedenken, ob die Verschärfung prozessualer Anforderungen in diesem Bereich mit der Zielsetzung der Aarhus-Konvention und der einschlägigen EU-Umweltrichtlinien vereinbar ist, durch stärkere Einbeziehung der Zivilgesellschaft den Umweltschutz zu stärken. Artikel 10a der UVP-Richtlinie verfolgt das Ziel, einen weiten Zugang zu den Gerichten zu ermöglichen, d.h. den Zugang zu Gerichten zu erleichtern und nicht zu erschweren. Weil Anlass der Änderung des Gesetzes schon eine nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes fehlerhafte Umsetzung europäischen Rechtes ist, sollte nicht erneut ein derartiges europarechtliches Risiko eingegangen werden.

Zu Absatz 1:

Mit der Neuregelung der Klagebegründungspflicht in Absatz 1 erfolgen zwei Verschärfungen gegenüber den Regelungen der VwGO. Zum einen wird der Amtsermittlungsgrundsatz eingeschränkt. § 82 Absatz 1 Satz 3 VwGO enthält bisher nur eine Soll-Vorschrift zur Angabe der Tatsachen und Beweismittel. Dies ist jedoch entbehrlich, soweit dem Gericht die Tatsachen und Beweismit-

tel schon bekannt oder leicht zugänglich sind. Nunmehr müssen mit der Klage die Tatsachen und Beweismittel unabhängig davon zwingend vorgebracht werden. Zum anderen wird eine Frist von 6 Wochen vorgegeben. Es ist auch hier nicht nachvollziehbar, wieso für die in der Regel komplexeren Sachverhalte bei den UVP-relevanten Anlagen und den Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung kürzere Stellungnahmefristen mit strengeren Anforderungen als in den übrigen Genehmigungsverfahren gelten sollen. Gerade in den vom Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz erfassten komplexen Verfahren wird dies dazu führen, dass die Kläger Anträge auf Fristverlängerung stellen werden, die bei komplexen Verfahren schwerlich abgelehnt werden können.

Auf der anderen Seite wird die Neuregelung zu keiner nennenswerten Beschleunigung führen. Auf Grund der Präklusionsregelung im Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz muss im Verwaltungsverfahren bereits alles Relevante vorgetragen werden. Sofern sich das entscheidende Material bereits in den Akten befindet, wird dieses auf Grund des Amtsermittlungsgrundsatzes kaum unberücksichtigt bleiben können, wenn der Kläger verspätet und/oder unvollständig seine Klage begründet. Für den Rest der Fälle bieten die Regelungen der VwGO, insbesondere § 87b VwGO, genügend Möglichkeiten, um auf ein zügiges Verfahren hinzuwirken. Die Regelung greift auch nicht in den durchaus häufigeren Fällen, dass neue Gesichtspunkte erst während der Begründungspflicht entstehen. Ungeklärt ist auch das Verhältnis zu den Klagebegründungsfristen, die jetzt schon fachgesetzlich getroffen worden sind, nämlich in den Fällen, in denen dies mit einem spezifischen Eilbedarf begründet wird. Insgesamt trägt die Regelung damit nicht zur Rechtssicherheit bei.

Die in § 4a Absatz 1 Satz 1 UmwRG vorgesehene Pflicht, die Klage zu begründen, wäre eine zwingende Formvorschrift, auf die die behördliche Verwaltung in einer Rechtsbehelfsbelehrung gemäß § 58 Absatz 1 VwGO hinweisen müsste. Unterlaufen hierbei Fehler, löst dies die Jahresfrist nach § 58 Absatz 2 VwGO aus, was dem Beschleunigungsanliegen erkennbar entgegensteht.

Zu Absatz 2:

Diese Bestimmung ist überflüssig, gesetzssystematisch falsch positioniert und geeignet, Missverständnisse über die Einführung eines speziellen umweltrechtlichen Kontrollmaßstabs bei Beurteilungsspielräumen zu schaffen.

Das Ziel der Neuregelung des Absatzes 2 ist nicht klar ersichtlich. Wenn nur die bereits praktizierte Rechtsprechung normiert werden soll, stellt sich die Frage, warum eine derartige Kodifizierung überhaupt notwendig ist. Auch ist es nicht nachvollziehbar, dass diese Regelung speziell für Klagen nach dem UmwRG gesetzlich normiert werden soll. Wenn man die bereits praktizierte Rechtsprechung allgemeingültig gesetzlich fixieren will, dann kommt dafür nur eine für alle Klagen geltende Regelung in der VwGO in Betracht. Andernfalls würden nur neue Rechtsstreitigkeiten darüber provoziert, ob mit der Regelung eine Modifizierung der ständigen Rechtsprechung zur Überprüfbarkeit von Entscheidungen mit Beurteilungsspielraum speziell für umweltrechtliche Klagen bezweckt ist und ob die Gerichte die Vorschrift zutreffend angewandt haben.

Die Regelung nur im Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz erweckt daher den Verdacht, es solle gerade ein spezieller umweltrechtlicher Kontrollmaßstab eingeführt werden. Dazu passt, dass ein neuer juristischer Begriff, der der "Beurteilungsermächtigung", nur für das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz eingeführt wird, dessen Bedeutung sich auch angesichts der Komplexität umweltrechtlicher Entscheidungen nicht ohne weiteres erschließt. Insofern sind Auslegungsschwierigkeiten und damit Rechtsunsicherheit abzusehen.

Wenngleich ausweislich der Entwurfsbegründung die ständige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle bei Vorliegen behördlicher Beurteilungsspielräume lediglich aufgenommen und inhaltlich nicht verändert werden soll, bleiben Zweifel, ob die Formulierung des § 4a Absatz 2 UmwRG dem vollständig Rechnung trägt. Während das Bundesverwaltungsgericht etwa vorgibt, dass das Gericht zu überprüfen hat, ob die Behörde von einem richtigen Verständnis des anzuwendenden Gesetzesbegriffs ausgegangen ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2007 3 C 8/06, juris Rnr. 38), heißt es in § 4a Absatz 2 Nummer 3 UmwRG, die gerichtliche Überprüfung beschränke sich darauf, ob das anzuwendende Recht verkannt wurde. Ohne Not werden so durch neue Gesetzesbegriffe erstmals Rechtsfragen aufgeworfen.

Zu Absatz 3:

Auch die in § 4a Absatz 3 UmwRG vorgesehene Modifizierung des gerichtlichen Prüfungsmaßstabes nach § 80 Absatz 5 VwGO bei Anträgen auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes schafft im Mindesten neue Auslegungsprobleme. In Fällen, in denen es angesichts komplexer Sachverhalts- und Rechtsfragen zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes einer von den Erfolgsaussichten unabhängigen Folgenabwägung bedarf, bleibt das Erfordernis der "ernstlichen Zweifel" an der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts problematisch.

Die Formulierung des Absatzes 3 legt nahe, dass für die Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung nur noch die Erfolgsaussichten der Klage entscheidend sind, nicht jedoch die Vollzugsfolgen. Gerade die umweltrechtlichen Verfahren des § 1 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz sind oft hochkomplex. Deswegen ist es in der zur Verfügung stehenden Zeit häufig nur schwer möglich, die Erfolgsaussichten hinreichend eindeutig festzustellen. Nach der Regelung des § 80 VwGO erfolgt in diesen Fällen eine Interessenabwägung der Vollzugsfolgen. Gerade dies scheint durch die Neuregelung des Absatzes 3 aber nicht mehr möglich zu sein. Die Maßnahme könnte vollzogen werden, obwohl die Vollzugsfolgen für den Kläger beträchtlich negativ wären und angesichts der Erfolgsquote insbesondere von Verbandsklagen gute Aussichten bestehen, dass der Kläger mit der Klage obsiegen wird. Diese Regelung ist im Hinblick auf das Gebot des effektiven Rechtsschutzes nach § 19 Absatz 4 GG bedenklich. Der im Vergleich zum Referentenentwurf aufgenommene Zusatz "im Rahmen einer Gesamtabwägung" stellt keine entscheidende Verbesserung dar, da zuletzt immer noch auf ernstliche Zweifel abgestellt wird. Nach wie vor dürften sich die Gerichte dann im Hinblick auf Artikel 19 Absatz 4 GG mit der Frage einer verfassungskonformen Auslegung der Vorschrift über den Wortlaut hinaus beschäftigen müssen. Die Regelung verkennt auch, dass grundsätzlich

nach § 80 VwGO die aufschiebende Wirkung der Regelfall ist. Die sofortige Vollziehung ist daher bezüglich ihrer Dringlichkeit besonders zu begründen. Diese Begründung erfolgt durch eine Interessenabwägung, welche Absatz 3 gerade nicht erlaubt. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch auf die Regelung des § 80 Absatz 4 VwGO, in der auch der Begriff der ernstlichen Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts verwendet, dieser Maßstab aber nicht absolut gesetzt wird, sondern durch das weitere Prüfkriterium einer etwa vorliegenden unbilligen Härte ergänzt wird.

Schließlich schafft diese Regelung einen weiteren außerhalb der VwGO liegenden Sondertatbestand und lässt die Rechtsordnung noch unübersichtlicher werden.

Als Folge ist in Artikel 1 Nummer 5 Buchstabe c der Satz 2 in § 5 Absatz 4 UmwRG zu streichen.

3. Zu Artikel 6 Nummer 1, 1a - neu -, 1b - neu -, 6 - neu - (Inhaltsübersicht, § 3 Nummer 16 - neu -, 17 - neu -, § 6a - neu -, § 83 Absatz 2 Satz 2 Nummer 5 - neu - WHG)

Artikel 6 ist wie folgt zu ändern:

a) Nummer 1 ist wie folgt zu fassen:

'1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:

a) Nach der Angabe zu § 6 wird folgende Angabe eingefügt:

"§ 6a Grundsätze für die Kosten von Wasserdienstleistungen und Wassernutzungen"

b) Nach der Angabe zu § 62 wird folgende Angabe eingefügt:

"§ 62a Nationales Aktionsprogramm zum Schutz von Gewässern vor Nitrateinträgen aus Anlagen" '

b) Nach Nummer 1 sind folgende Nummern 1a und 1b einzufügen:

'1a. § 3 wird wie folgt geändert:

a) In Nummer 15 wird der Punkt am Ende durch ein Semikolon ersetzt.

b) Folgende Nummern 16 und 17 werden angefügt:

- "16. Wasserdienstleistungen sind alle Dienstleistungen, die für Haushalte, öffentliche Einrichtungen oder wirtschaftliche Tätigkeiten jeder Art folgende Tätigkeiten durchführen:
1. Entnahme, Aufstauung, Speicherung, Behandlung und Verteilung von Wasser aus einem Gewässer;
 2. Sammlung und Behandlung von Abwasser in Abwasseranlagen, die anschließend in oberirdische Gewässer einleiten;
17. Wassernutzungen sind alle Wasserdienstleistungen sowie andere Handlungen mit Auswirkungen auf den Zustand eines Gewässers, die im Hinblick auf die Bewirtschaftungsziele nach den §§ 27 bis 31, 44 und 47 signifikant sind."

1b. Nach § 6 wird folgender § 6a eingefügt:

"§ 6a

Grundsätze für die Kosten von Wasserdienstleistungen
und Wassernutzungen

(1) Bei Wasserdienstleistungen ist zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele nach den §§ 27 bis 31, 44 und 47 der Grundsatz der Kostendeckung zu berücksichtigen. Hierbei sind auch die Umwelt- und Ressourcenkosten zu berücksichtigen. Es sind angemessene Anreize zu schaffen, Wasser effizient zu nutzen, um so zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele beizutragen.

(2) Wassernutzungen insbesondere in den Bereichen Industrie, Haushalte und Landwirtschaft haben zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen angemessen beizutragen. Bestimmte Wassernutzungen können hiervon ausgenommen werden, wenn die Erreichung der in Absatz 1 genannten Bewirtschaftungsziele nicht gefährdet wird.

(3) Im Rahmen der Absätze 1 und 2 sind das Verursacherprinzip sowie die wirtschaftliche Analyse der Wassernutzungen nach § 12 der Oberflächengewässerverordnung und § 14 der Grundwasserverordnung zu Grunde zu legen.

(4) Von den Grundsätzen nach den Absätzen 1 und 2 kann im Hinblick auf soziale, ökologische und wirtschaftliche Auswirkungen der Kostendeckung sowie im Hinblick auf regionale geografische oder klimatische Besonderheiten abgewichen werden." '

c) Folgende Nummer 6 ist anzufügen:

'6. § 83 Absatz 2 Satz 2 wird wie folgt geändert:

a) In Nummer 4 wird der Punkt am Ende durch ein Komma ersetzt.

b) Folgende Nummer 5 wird angefügt:

"5. eine Darstellung

- a) der geplanten Schritte zur Durchführung von § 6a, die zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele nach den §§ 27 bis 31, 44 und 47 beitragen sollen,
- b) der Beiträge der verschiedenen Wassernutzungen zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen sowie
- c) der Gründe für Ausnahmen nach § 6a Absatz 2 Satz 2, Absatz 4." '

Begründung:

Mit diesem Änderungsvorschlag soll eine seitens der Kommission drohende Vertragsverletzungsklage gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen nicht richtiger formaler Umsetzung von Artikel 9 der EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) abgewendet werden.

Gespräche haben ergeben, dass nahezu alle anderen Mitgliedstaaten Artikel 9 WRRL formal umgesetzt haben.

Artikel 6 Nummer 1a, 1b und 6 (§§ 3, 6a und 83 WHG) setzt Artikel 9 formal ins Wasserhaushaltsgesetz um, damit ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen dieser bislang fehlenden Umsetzung abgewendet werden kann. Diese Nummern waren daher bereits im Gesetzentwurf in Artikel 6 als Nummern 2, 3 und 7 enthalten.

Durch Beschluss des Bundestages vom 8. November 2012 auf Grund der Beschlussempfehlung und des Berichts des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit - BT-Drucksache 17/11393 - sind Artikel 6 Nummer 2, 3 und 7 des Gesetzentwurfs jedoch gestrichen worden.

Die Nummern 2, 3 und 7 (§§ 3, 6a und 83 WHG) des Gesetzentwurfs sind in Artikel 6 wieder aufzunehmen. Auch Artikel 6 Nummer 1 (Inhaltsübersicht) ist dementsprechend wieder an die Fassung des Gesetzentwurfs anzupassen.