

## **Änderungsantrag**

**des Abgeordneten Peter Hettlich und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

**zu der zweiten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung  
– Drucksachen 16/2495, 16/2931, 16/3312 –**

### **Entwurf eines Gesetzes über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz)**

Der Bundestag wolle beschließen:

1. § 2 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 Nr. 1 wird wie folgt gefasst:

„1. geltend macht, dass eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 oder deren Unterlassen Rechtsvorschriften, die dem Umweltschutz dienen, widerspricht,“

b) In Absatz 4 Satz 3 werden nach den Worten „Für Bebauungspläne gilt“ die Worte „die Frist des“ eingefügt.

c) Absatz 5 wird wie folgt geändert:

aa) Nummer 1 wird wie folgt gefasst:

„1. soweit die Entscheidung nach § 1 Abs. 1 oder deren Unterlassen gegen Rechtsvorschriften, die dem Umweltschutz dienen, verstößt,“

bb) Nummer 2 wird wie folgt gefasst:

„2. in Bezug auf Bebauungspläne, soweit die Festsetzungen des Bebauungsplanes, die Zulässigkeit eines UVP-pflichtigen Vorhabens begründen, gegen Rechtsvorschriften, die dem Umweltschutz dienen, verstoßen.“

2. § 3 wird wie folgt geändert:

a) Es wird folgender Absatz 2 eingefügt:

„(2) Als Vereinigungen sind in entsprechender Anwendung des Absatzes 1 auch Stiftungen anzuerkennen. Absatz 1 Satz 2 Nr. 5 ist nicht anwendbar. Absatz 1 Satz 2 ist mit der Maßgabe anwendbar, dass es für die Anerkennungsentscheidung auf den Mitgliederkreis nicht ankommt.“

b) Der bisherige Absatz 2 wird zu Absatz 3.

3. § 4 wird wie folgt geändert:

a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

**„§ 4  
Gerichtliche Kontrolldichte“**

b) In Absatz 1 werden die Wörter „in der Regel“ durch das Wort „insbesondere“ ersetzt.

c) Es wird ein neuer Absatz 2 mit folgendem Wortlaut eingefügt:

„(2) Absatz 1 Satz 1 gilt entsprechend für wesentliche Mängel in der Abwägung. Vorschriften, die die gerichtliche Kontrolle des Verwaltungshandelns auf offensichtliche Abwägungsmängel, die auf das Ergebnis von Einfluss gewesen sind, beschränken, sind nicht anzuwenden.“

d) Der bisherige Absatz 2 wird zu Absatz 3 und es wird folgender Satz angefügt:

„Absatz 2 bleibt unberührt.“

e) Der bisherige Absatz 3 wird zu Absatz 4 und wie folgt geändert:

Nach den Worten „Die Absätze 1“ werden das Wort „und“ durch das Wort „bis“ und die Zahl „2“ durch die Zahl „3“ ersetzt.

Berlin, den 8. November 2006

**Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion**

## **Begründung**

### **Zu Nummer 1 (§ 2)**

#### **Zu Buchstabe a**

Die Änderung bezweckt, Vereinigungen die Möglichkeit zu geben, jegliche dem Umweltschutz dienende Rechtsverletzung gerichtlich überprüfen zu lassen, soweit es ihrer satzungsmäßig festgelegten Zielsetzung entspricht. Soweit die Vereinigungen nach dem Regierungsentwurf geltend machen müssten, dass Rechte Einzelner betroffen seien, könnten jedenfalls nur Rechtsverletzungen von dritt-schützenden Normen gerichtlich überprüft werden. Darüber hinaus wäre sogar eine – vermutlich nicht gewollte – enge Auslegung der Vorschrift denkbar, die die Klagemöglichkeiten der Vereinigungen auf diejenigen dritt-schützenden Rechte beschränkt, die im konkreten Fall von betroffenen Anwohnern geltend gemacht werden können. Die neue Überprüfungsmöglichkeit der Verbände wäre damit nur noch eine reine Stellvertreterklage und kein Instrument mehr um eine Einhaltung umweltschützender Vorschriften weitergehend abzusichern. Selbst bei einer weiten Auslegung des Regierungsentwurfs würde aber jedenfalls nur die Einhaltung von Normen kontrolliert werden, die zumindest auch den Schutz einzelner Personen bezwecken. Verstöße gegen allgemeine die Umwelt schützende Normen, wie z. B. Vorschriften zum Artenschutz oder Waldbestand, könnten dann nur in Ausnahmefällen von Vereinigungen gerichtlich überprüft werden. So kann z. B. nach Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ein Naturschutzverband nicht einen Verstoß gegen Artikel 20a des Grundgesetzes (GG) rügen, da dieser keine subjektiven Rechte begründet (siehe z. B. BVerwG NVwZ 1998, Seite 398, 399). Dies widerspricht jedoch der Zielsetzung der Richtlinie 2003/35/EG, die der betroffenen Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu den Gerichten sichert, um die materielle und ver-

fahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten (EG 2003/35 Artikel 3 Nummer 7, Artikel 4 Nummer 4). Vielmehr muss jede Betroffenheit ausreichen, um Zugang zu den Gerichten zu bekommen. Hierbei reicht es nicht aus, dass die Möglichkeit bestünde, den Begriff des subjektiven Rechts so weit auszudehnen, dass dieser mit einer europarechtlich vorgesehenen Betroffenheit übereinstimmt. Der Europäische Gerichtshof hat bereits in seiner Entscheidung vom 30. Mai 1991 (Rs C-59/89) – abgedruckt in NVwZ 1991, Seite 868 – im Rechtsstreit zwischen der Kommission und der Bundesrepublik Deutschland klargestellt, dass der Einzelne Gewissheit über sein Recht auf Zugang zu den Gerichten haben muss. Diese Gewissheit ist nicht gegeben, wenn eine nach heutiger Rechtsdogmatik zu eingeschränkte Klagebefugnis erst durch eine europarechtskonforme Auslegung der Gerichte mit dem Europarecht in Einklang gebracht wird. Das Erfordernis der Verletzung einer drittschützenden Norm ist daher mit der europarechtlichen Vorstellung des breiten Zugangs der betroffenen Öffentlichkeit zu den Gerichten nicht vereinbar (siehe hierzu auch das Rechtsgutachten von Prof. Dr. Alexander Schmidt und Rechtsanwalt Peter Kremer im Auftrag des BUND und des Unabhängigen Instituts für Umweltfragen e. V. vom 6. Juni 2006). Dies ergibt sich im Übrigen auch aus einer Analyse der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, die Prof. Dr. Christian Callies, NVwZ 2006, S. 1 ff., folgendermaßen beschreibt: „Der EuGH lehnt sich (...) an das der Durchsetzung von Gemeinwohlbelangen zuträglichere französische Vorbild der objektiven Rechtskontrolle samt Interessentenklage an.“, S. 4. Zu diesem Ergebnis gelangt bereits 1998 Prof. Dr. Gertrude Lübke-Wolff, Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, Jahrgang 11, S. 43, 53.

Auch der Umstand, dass die Rechtsverletzung für die Entscheidung von Bedeutung sein muss, widerspricht dem Gedanken einer objektiven Rechtskontrolle. Soweit die Rechtsverletzung gänzlich unbeachtlich ist, wird sie in der Regel heilbar sein. Ist sie es jedoch nicht, erscheint eine Klagemöglichkeit europarechtlich geboten.

Beide Einschränkungen der Klagebefugnis waren daher aus dem Gesetzentwurf zu streichen. Die Änderungen entsprechen auch der im Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Berlin 1998, vorgesehenen Regelung (§ 45).

#### **Zu Buchstabe b**

Durch die Änderung wird klargestellt, dass sich der Verweis auf § 47 Abs. 2 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) nur auf die darin enthaltene Fristenregelung bezieht und nicht auf das Erfordernis, in eigenen Rechten verletzt zu sein.

#### **Zu Buchstabe c**

Die Änderungen von Nummer 1 und 2 stellen konsequente Folgeänderungen aus den unter Buchstabe a aufgeführten Gründen dar. Da schon in der Zulässigkeit der Klage nicht geltend gemacht werden muss, dass eine drittschützende Norm verletzt wurde, kann dies bei der Begründetheit ebenfalls nicht erforderlich sein. Ferner darf die Begründetheit der Klage nicht davon abhängen, ob der Verstoß Belange des Umweltschutzes berührt, die zu den von der Vereinigung nach ihrer Satzung zu fördernden Zielen gehören. Die Funktion, die Klagebefugnis auf satzungsmäßig festgelegte Ziele der Vereinigung zu beschränken, rechtfertigt sich damit, dass die Vereinigungen fachlich in der Lage sein sollen, den Prozess ordnungsgemäß zu führen. Dies wird bereits dadurch gewährleistet, dass nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 des Entwurfs die Vereinigungen geltend machen müssen, in ihrem satzungsgemäßen Aufgabenbereich durch die Entscheidung oder deren Unterlassung berührt zu sein. Soweit die Klage auch nur begründet

wäre, wenn die Rechtsverletzung Belange des Umweltschutzes berührt, die zu den von der Vereinigung nach ihrer Satzung zu fördernden Zielen gehören, könnte dies zu dem unerträglichen Ergebnis führen, dass eine klare Rechtsverletzung vom Gericht festgestellt wird, jedoch nur wegen einer Beschränkung der Satzung der Vereinigung nicht sanktioniert werden kann. Schützt eine Vereinigung beispielsweise nur bestimmte Vogelarten und klagt gegen den Bau einer Fabrikanlage, so wäre sie klagebefugt, wenn sie geltend machen kann, dass der Bau gegen dem Umweltschutz dienende Rechtsvorschriften verstößt und durch den Rechtsverstoß diese Vogelarten gefährdet werden könnten. Stellt nun das Gericht fest, dass der Bau tatsächlich rechtswidrig war, jedoch nicht die vom Verein satzungsmäßig zu schützenden Vogelarten gefährdet sind, sondern andere Tiere, so müsste nach dem Gesetzentwurf die Klage abgewiesen werden. Dieses Ergebnis widerspricht jedoch dem Sinn der Ermöglichung einer objektiven Rechtskontrolle (s. o.) und würde zu der unbilligen Situation führen, dass der festgestellte Rechtsverstoß nicht beseitigt werden könnte. Es ist ferner nicht prozessökonomisch, denn nun müsste ein anderer Verein mit entsprechender Satzung erneut klagen. Eine solche Differenzierung zwischen den Anforderungen an die Zulässigkeit und die Begründetheit ist dem deutschen Recht auch nicht fremd. Beim Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO ist z. B. vorgesehen, dass eine Verletzung eigener Rechte im Antrag geltend gemacht werden muss. Für die Begründetheit des Antrags kommt es hingegen hierauf nicht mehr an, da es sich um ein objektives Beanstandungsverfahren handelt (siehe auch Kopp/Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, 14. Auflage, München 2005, § 47 Rn. 112).

#### **Zu Nummer 2 (§ 3)**

##### **Zu Buchstabe a**

Den Zielen der Richtlinie ist es angemessen, auch Stiftungen die Rechte nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz zu geben, wenn sie nach ihren Satzungen (vgl. § 81 des Bürgerlichen Gesetzbuches – BGB) vorwiegend Ziele des Umweltschutzes fördern. Von den Voraussetzungen des Absatzes 1 Nr. 3 und 5 waren Abweichungen vorzusehen, da diese Voraussetzungen von Stiftungen nicht erfüllt werden können.

##### **Zu Buchstabe b**

Dies ist eine notwendige Folgeänderung.

#### **Zu Nummer 3 (§ 4)**

##### **Zu Buchstabe a**

Die ursprüngliche Überschrift bezieht sich allein auf Fehler bei der Anwendung von Verfahrensvorschriften. Da durch die Einfügung des neuen Absatzes 2 (siehe hierzu die Begründung unter Buchstabe c) auch Mängel in der Abwägung umfasst sind, war die Überschrift zu ändern. Insgesamt regelt der Abschnitt die Kontrolldichte der Gerichte, d. h. den Umfang der Rechtsverstöße, welche die Gerichte durch Urteil rügen dürfen. Daraus folgt der neue Wortlaut der Überschrift.

##### **Zu Buchstabe b**

Die Wörter „in der Regel“ mussten ersetzt werden, um das Gewollte zu verdeutlichen. Die Nichtdurchführung der in § 4 Abs. 1 Nr. 1 genannten erforderlichen Verfahren stellt stets und nicht nur „in der Regel“ eine Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften dar. Durch die Einfügung des Wortes „insbesondere“ wird zum Ausdruck gebracht, dass die aufgeführten Verstöße nur exemplarischer Natur sind und auch andere Verstöße als wesentliche Verstöße im Sinne der Vorschrift angesehen werden können. Nur auf diese Weise kann die Öffentlichkeitsrichtlinie (2003/35/EG) europarechtskonform umgesetzt werden.

In der Richtlinie ist keine Einschränkung der Überprüfbarkeit von Verfahrensregeln vorgesehen, so dass grundsätzlich jeder Verfahrensverstöß überprüfbar sein muss. Würde die Überprüfbarkeit nun nicht nur auf wesentliche Verfahrensverstöße sondern darüber hinaus auch nur auf die beiden aufgeführten Verstöße beschränkt, wäre es der betroffenen Öffentlichkeit praktisch unmöglich, die ihnen durch die Richtlinie verliehenen Rechte auszuüben. Zumindest wäre deren Ausübung übermäßig erschwert. Dies verstößt jedoch gegen das vom Europäischen Gerichtshof beschriebene Effektivitätsprinzip, nach dem die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, die Ausübung der von der Gemeinschaftsrechtsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich zu machen oder übermäßig zu beschweren (EuGH NuR 2004, Seite 517). Siehe hierzu auch Schmidt/Kremer, Rechtsgutachten 2006, S. 20 f. sowie die Begründung zu Buchstabe c.

### **Zu Buchstabe c**

Der eingefügte Absatz 2 stellt klar, dass wesentliche Mängel in der Abwägung erhebliche Fehler sind, die zur Aufhebung der Entscheidung führen müssen. Soweit wesentliche Mängel in der Abwägung vorhanden sind, kann entsprechend dem Absatz 1 die Aufhebung der gerichtlichen Entscheidung verlangt werden. Dies ist schon deshalb europarechtlich geboten, weil eine strikte Unterscheidung zwischen Verfahrensfehlern und Abwägungsmängeln nicht möglich ist, denn „die Beachtlichkeit von Verfahrensfehlern hängt nach europäischem Recht (...) stark vom materiellrechtlichen Gegenstand ab.“ (Peter Kremer, Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit einiger Regelungen des Entwurfs eines Gesetzes zur Beschleunigung von Infrastrukturvorhaben mit der Verfassung sowie europäischem Recht, August 2006, Punkt 2.3.). Im Übrigen ist, wie schon zu Buchstabe b angemerkt, in der Richtlinie 2003/35/EG keine Einschränkung der Überprüfbarkeit von Verstößen gegen dem Umweltschutz dienenden Normen vorgesehen. Vielmehr entspricht es bereits jetzt ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs die Zielsetzung der Vorschrift, gegen die verstoßen wurde, berücksichtigt, um die gerichtliche Überprüfbarkeit zu ermitteln. Je bedeutender die Vorschrift ist, umso weiter ist die gerichtliche Überprüfbarkeit. Da dem Umweltschutz eine hohe Bedeutung beigemessen wird, ist grundsätzlich auch von einer weiten Überprüfbarkeit von Verstößen gegen dem Umweltschutz dienenden Vorschriften auszugehen (siehe zum Ganzen auch Schmidt/Kremer, Rechtsgutachten 2006, S. 22 f.). Dementsprechend war es europarechtlich geboten, von starren Ausnahmen der Überprüfbarkeit abzusehen, wie sie z. B. in § 75 Abs. 1a des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) oder im Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben enthalten sind (Bundestagsdrucksache 16/54; siehe z. B. Artikel 1: § 18e Abs. 6 AEG). Solche Ausnahmen würden es der betroffenen Öffentlichkeit in vielen Fällen praktisch unmöglich machen, ihr Recht auf einen breiten Zugang zu den Gerichten auszuüben. Schon der Entwurf macht in Absatz 1 Satz 3 durch den Verweis allein auf § 45 Abs. 2 VwVfG hinreichend deutlich, dass § 46 VwVfG (und entsprechende Vorschriften) gerade keine Anwendung finden sollen (der Änderungsantrag hält eine Klarstellung in diesem Punkt daher nicht für erforderlich). Dieser Wertung entspricht der neu eingefügte Absatz 2 mit seinem zweiten Satz für Regelungen, die eine Überprüfung des Abwägungsvorgangs beschränken.

### **Zu Buchstabe d**

Die Änderung des Standorts der Regelung folgt aus der Einfügung des neuen Absatzes 2. Der ergänzte Satz 2 stellt klar, dass auch die Regelung des § 214 Abs. 3 letzter Halbsatz des Baugesetzbuches nicht anwendbar ist. Zur Begründung vgl. zu Buchstabe c.

### **Zu Buchstabe e**

Folgeänderung.





