

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes

zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben

– Drucksache 18/9526 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 948. Sitzung am 23. September 2016 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zum Vorblatt des Gesetzentwurfs

Der Bundesrat stellt fest, dass entgegen der im Vorblatt des Gesetzentwurfs unter Abschnitt E.3 „Erfüllungsaufwand der Verwaltung“ getroffenen Einschätzung der Bundesregierung der Erfüllungsaufwand der Verwaltung nicht nur ein geringer ist, sondern erheblich sein kann.

Begründung:

In der Summe der Änderungen, die das Artikelgesetz vorsieht, ist der dadurch verursachte zusätzliche Verwaltungsaufwand nicht unerheblich. Beispielhaft seien die folgenden Änderungen genannt:

- Durch die Erweiterung des Anwendungsbereiches des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes auf Überwachungs- und Aufsichtsmaßnahmen können aufwändige Widerspruchs- und Klageverfahren zu bewältigen sein, zumal auch das Unterlassen behördlicher Maßnahmen überprüft werden könnte.
- Zu erheblichem Mehraufwand kann auch die Verlängerung der Einwendungsfristen in Verfahren zur Genehmigung UVP-pflichtiger Vorhaben und Anlagen nach der Industrieemissions-Richtlinie führen. Unter anderem wären – neben der Anpassung von Mustertexten – voraussichtlich zahlreiche Entscheidungen über die Verlängerung von Äußerungsfristen in Genehmigungsverfahren zu treffen, in denen eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist.
- Mit dem Wegfall der materiellen Präklusion und der damit einhergehenden Unsicherheiten würden voraussichtlich vermehrt Anträge auf Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit der Genehmigung durch die Vorhabenträger gestellt, über die entschieden werden müsste. Außerdem könnten sich Rechtsbehelfsverfahren – noch erheblicher als bislang – zeitlich strecken.

2. Zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa Dreifachbuchstabe ccc (§ 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 6 UmwRG)

In Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa Dreifachbuchstabe ccc ist Nummer 6 wie folgt zu ändern:

- a) Der Punkt am Ende ist durch ein Semikolon zu ersetzen.
- b) Folgender Halbsatz ist anzufügen:
„ausgenommen sind Verwaltungsakte im Rahmen der Rechtsaufsicht gegenüber kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften.“

Begründung:

Soweit kommunale Selbstverwaltungskörperschaften im eigenen Wirkungsbereich tätig werden (z. B. als Straßenbaulastträger für Gemeinde- oder Kreisstraßen) unterliegen sie der Rechtsaufsicht staatlicher Behörden. Die im Rahmen dieser Rechtsaufsicht ergehenden aufsichtlichen Maßnahmen sind in der Regel Verwaltungsakte im Sinne des § 35 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG).

Derartige aufsichtliche Maßnahmen, die Regelungsgegenstände des § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummern 1 bis 5 berühren (z. B. Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens mit einer Umweltverträglichkeitsprüfung für den Bau einer Kreisstraße), könnten nach der im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehenen Fassung der Nummer 6 zum Gegenstand einer Verpflichtungsklage einer anerkannten Umweltvereinigung werden, da § 2 Absatz 1 diesen auch die Möglichkeit von Rechtsbehelfen gegen das Unterlassen von Entscheidungen nach § 1 Absatz 1 Satz 1 eröffnet.

Um sicherzustellen, dass – anstelle oder zusätzlich zu der bestehenden Möglichkeit eines direkten Vorgehens anerkannter Umweltvereinigungen gegen Entscheidungen kommunaler Selbstverwaltungskörperschaften nach den Nummern 1 bis 5 – nicht auch der Weg über die Rechtsaufsicht bemüht wird, ist in Nummer 6 die Anwendung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes für diese Fälle explizit auszuschließen.

3. Zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe a₁ – neu – (§ 1 Absatz 3 UmwRG)

In Artikel 1 Nummer 1 ist nach Buchstabe a folgender Buchstabe a₁ einzufügen:

- „a₁) Absatz 3 wird wie folgt gefasst:
„(3) Soweit Rechtsbehelfe nach diesem Gesetz eröffnet sind, wird § 64 Absatz 1 des Bundesnaturschutzgesetzes nicht angewendet.““

Begründung:

Im geltenden Recht findet die Klage nach dem Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) gegen Planfeststellungsverfahren neben Rechtsbehelfen nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) keine Anwendung. Durch die voraussichtlich mit „Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2012/18/EU zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen, zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinie 96/82/EG des Rates“ (Stellungnahme des Bundesrates zum zugehörigen Gesetzentwurf der Bundesregierung mit Beschluss vom 17. Juni 2016, BR-Drucksache 237/16 – Beschluss –) einzuführenden Nummern 2a und 2b in § 1 Absatz 1 UmwRG sowie die durch den Gesetzentwurf für § 1 Absatz 1 vorgesehenen Nummern 4 bis 6 werden die Klagemöglichkeiten erweitert. Hierdurch können anerkannte Umweltvereinigungen Rechtsbehelfe gegen weitere Entscheidungen erheben, die umweltbezogene Rechtsvorschriften betreffen. Der Begriff der Umweltbezogenheit in diesem Sinne ist weiter gefasst als die von § 64 Absatz 1 BNatSchG erfassten rügefähigen Entscheidungen. Um die parallele Anwendung von Klagemöglichkeiten nach dem BNatSchG und dem UmwRG auszuschließen, ist der Anwendungsausschluss von § 64 Absatz 1 BNatSchG auf sämtliche Rechtsbehelfe nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz auszudehnen.

4. Zu Artikel 1 Nummer 5 (§ 7 Absatz 1 UmwRG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die Regelung in § 7 Absatz 1 UmwRG auf die Gesetzgebungskompetenz hin zu überprüfen.

Begründung:

§ 7 Absatz 1 UmwRG sieht vor, dass der Antragsteller bei Entscheidungen nach § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 oder 6 UmwRG eine Bekanntgabe an Vereinigungen beantragen kann, wenn eine solche nach den geltenden Rechtsvorschriften nicht vorgesehen ist. Ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs ergibt sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 des Grundgesetzes, der sich auf das gerichtliche Verfahren bezieht. § 7 Absatz 1 UmwRG beinhaltet jedoch keine Regelung zum gerichtlichen Verfahren, sondern bezieht sich auf das Verwaltungsverfahren.

5. Zu Artikel 2 Nummer 1 Buchstabe b (§ 9 Absatz 1c Satz 2 UVPG),

Nummer 2 Buchstabe b (§ 9a Absatz 1 Satz 2 Nummer 3 UVPG),

Artikel 3 Nummer 1 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb (§ 10 Absatz 3 Satz 5 BImSchG),

Artikel 14 Nummer 2 (§ 11a Absatz 4 Satz 1 der 9. BImSchV),

Artikel 15 Nummer 1 Buchstabe b (§ 7 Absatz 1 Satz 2 AtVfV),

Nummer 2 Buchstabe b (§ 7a Absatz 1 Satz 3 AtVfV)

a) Artikel 2 ist wie folgt zu ändern:

aa) In Nummer 1 Buchstabe b sind in § 9 Absatz 1c Satz 2 die Wörter „, es sei denn, die vorgebrachten Einwendungen sind für die Rechtmäßigkeit der Entscheidung von Bedeutung“ zu streichen.

bb) Nummer 2 Buchstabe b ist zu streichen.

b) In Artikel 3 Nummer 1 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb sind in § 10 Absatz 3 Satz 5 die Wörter „, es sei denn, die vorgebrachten Einwendungen sind für die Rechtmäßigkeit der Entscheidung von Bedeutung“ zu streichen.

c) Artikel 14 Nummer 2 ist zu streichen.

d) Artikel 15 ist wie folgt zu ändern:

aa) Nummer 1 Buchstabe b ist zu streichen.

bb) Nummer 2 Buchstabe b ist zu streichen.

Begründung:

In der Gesetzesbegründung zu § 9 Absatz 1c Satz 2 UVPG wird ausgeführt, dass die Vorschrift die Äußerungen, die im weiteren Verfahren nicht ausgeschlossen seien, regelt. Unberührt von der neuen Regelung bleibe die bereits nach geltendem Recht bestehende Berücksichtigungspflicht verspäteter Einwendungen auf Grund der Amtsermittlungspflicht der Behörde; dies werde durch den letzten Halbsatz in Satz 2 klargestellt. Auf diese Gesetzesbegründung wird in der Begründung zu den übrigen o. g. Vorschriften jeweils verwiesen.

Einer solchen Klarstellung bedarf es jedoch nicht. Es ist einhellige Auffassung, dass verfristete Einwendungen neben bestimmten verfahrensrechtlichen Konsequenzen nicht zugleich die materielle Unbeachtlichkeit zur Folge haben. Da die Behörde nach dem Untersuchungsgrundsatz des § 24 Absatz 1 Satz 1 VwVfG den Sachverhalt vielmehr von Amts wegen zu ermitteln hat, muss sie selbstverständlich auch verfristete Einwendungen ebenso wie jede andere, ihr bekannt gewordene Tatsache in die Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen einbeziehen (vgl. BVerwGE 60, 297 (309 f.); zu §§ 16 ff. GewO a.F. ausdrücklich auch schon BVerwG, U. v. 22.6.1959, BVerwGE 9, 9 (12); Czajka, in: Feldhaus, BImSchR, Band 1/I, § 10 Rn. 62; Dietlein, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht III, § 10, Rn. 190, jeweils m.w.N.).

Die sich aus § 24 Absatz 1 Satz 1 VwVfG ergebende Prüfungspflicht der Behörde hat mit der formellen Präklusion nichts zu tun und ist deshalb losgelöst von dieser zu betrachten. Sie wird durch die Präklusion nicht verdrängt, sondern stellt eine originäre behördliche Pflicht dar. Deshalb kann sie auch nicht durch einen Präklusionsausschluss statuiert werden.

Im Übrigen ist die Rückausnahme auch rechtlich problematisch, weil sie suggeriert, dass die formelle Präklusion bei einer verfristeten Einwendung nicht gilt, wenn sie für die Rechtmäßigkeit der Entscheidung von Bedeutung ist, sie also z. B. im Rahmen eines immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens eine nach § 6 BImSchG relevante Genehmigungsvoraussetzung betrifft. Präkludiert wären demnach nur solche „Äußerungen“, die außerhalb der genehmigungsrechtlichen Relevanz liegen. Eine derartige Präklusionsregelung ginge völlig ins Leere. Ihr würde bereits ein verfehltes Verständnis des Einwendungsbegriffs zugrunde liegen. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist als Einwendung nur ein sachliches Gegenvorbringen anzusehen, das erkennen lässt, inwieweit entscheidungserhebliche Bedenken gegen das Vorhaben bestehen könnten und in welcher Weise die Genehmigungsbehörde diese in ihre Prüfung einbeziehen soll. Nach Sinn und Zweck soll das Vorbringen von Einwendungen zur sachlichen Bewältigung des Vorhabens durch die Genehmigungsbehörde beitragen (vgl. BVerwG, U. v. 17.7.1980, BVerwGE 60, 297 (300) = NVwZ 1982, 433, NJW 1981, 359; BVerwG, NVwZ 2002, 726; BVerwG, NVwZ 2012, 180).

Diesem Erfordernis genügt nur ein solches Vorbringen, das einen sachlichen Bezug zu einer materiell-rechtlichen Zulassungsvoraussetzung aufweist. Dem Einwendungsbegriff ist die Entscheidungserheblichkeit des inhaltlichen Vorbringens also gleichsam immanent. Äußerungen jenseits dieses Kontextes vermögen keinen Beitrag zur sachlichen Bewältigung zu leisten. Sie sind per se irrelevant und stellen daher keine Einwendung im Rechtssinne dar. Sie rechtfertigen keine Beteiligung am weiteren Verwaltungsverfahren. Insoweit bedarf es zu ihrem „Ausschluss“ aber keiner Präklusionsregelung. Vorbringen dieser Art ist unabhängig von bestimmten Äußerungsfristen von vornherein ausgeschlossen.

Regelungen zur formellen Präklusion haben demzufolge nur Sinn, wenn sie sich auf Einwendungen im Rechtssinne beziehen.

6. Zu Artikel 3 (§ 10 Absatz 6a Satz 1, § 16 Absatz 3 Satz 1 BImSchG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob die in § 10 Absatz 6a Satz 1 erster Halbsatz und § 16 Absatz 3 Satz 1 erster Halbsatz des Bundes-Immissionsschutzgesetzes genannten Entscheidungsfristen infolge der vorgesehenen Verlängerung der Äußerungs- bzw. Einwendungsfristen in Artikel 2 Nummer 1 Buchstabe b des Gesetzentwurfs um jeweils einen Monat verlängert werden sollten.

Begründung:

Nach Artikel 2 Nummer 1 Buchstabe b des Gesetzentwurfs soll die Frist für die Erhebung von Einwendungen in Verfahren zur Genehmigung UVP-pflichtiger Vorhaben nicht mehr nach zwei Wochen, sondern erst einen Monat (bei Verlängerung der Äußerungsfrist entsprechend später) nach Ablauf der Auslegungsfrist enden. Gleiches soll auf Grund von Artikel 3 Nummer 1 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa des Gesetzentwurfs für die Einwendungsfrist bei Genehmigungsverfahren für Anlagen nach der Industrieemissions-Richtlinie gelten. Die Genehmigungsbehörde kann sich mit den Argumenten aus der Anhörung erst entsprechend später befassen. Als Folge sollten deshalb die Entscheidungsfristen angemessen verlängert werden.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zur Stellungnahme des Bundesrates wie folgt:

Zu Nummer 1 (Zum Vorblatt des Gesetzentwurfs)

Die Bundesregierung verweist auf die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates (NKR). Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) und der NKR haben sich darauf verständigt, dass BMUB im Rahmen seiner Erfüllung der Regelaufgabe, den Vollzug von Bundesgesetzen in der Praxis zu überwachen, auch die Praxis des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes beobachten und sich hierzu mit den zuständigen Behörden der Länder austauschen wird. In einem geeigneten Zeitabstand ab dem Inkrafttreten des Gesetzes, nach etwa fünf Jahren, wird das BMUB über diese Erkenntnisse auch den NKR informieren.

Zu Nummer 2 (§ 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 6 UmwRG)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab. § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 6 UmwRG-E gehört zu den Vorschriften, mit denen die Bundesregierung Artikel 9 Absatz 3 der UN ECE Aarhus-Konvention umsetzt. In der Sache erscheint der Vorschlag des Bundesrates entbehrlich: Ein theoretisch in Betracht kommender Rechtsbehelf einer anerkannten Umweltvereinigung gegen die Rechtsaufsicht einer kommunalen Selbstverwaltungskörperschaft, mit der ein Tätigwerden der Rechtsaufsicht eingefordert werden soll, erscheint unter praktischen Gesichtspunkten nicht sinnvoll. Dies wäre kein effektiver Weg der Zielerreichung für den Rechtsbehelfsführer, weil die angegriffene oder angestrebte behördliche Entscheidung allein von der für die konkrete Entscheidung zuständigen Behörde auf kommunaler Ebene erlassen werden kann.

Zu Nummer 3 (§ 1 Absatz 3 UmwRG)

Die Bundesregierung trägt dem Änderungsvorschlag des Bundesrates in modifizierter Form Rechnung und stimmt dem Änderungsvorschlag in dieser geänderten Fassung zu. Dazu wird folgende Anpassung vorgeschlagen:

Zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe a1 – neu – (§ 1 Absatz 3 UmwRG):

„In Artikel 1 Nummer 1 wird nach Buchstabe a folgender Buchstabe a1 eingefügt:

- a1) In Absatz 3 wird die Angabe „Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 oder 2“ durch die Angabe „Absatz 1 Satz 1 Nummer 1, 2 oder 5“ ersetzt.“

Der Änderungsvorschlag soll das Verhältnis zwischen UmwRG und BNatSchG über den geltenden § 1 Absatz 3 UmwRG hinaus regeln. Denn dem Bundesrat ist zuzustimmen, dass es Planfeststellungsverfahren gibt, die nicht unter § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und 2 UmwRG, sondern unter die neue Nummer 5 im Katalog des § 1 UmwRG-E fallen. Daher ist es systemgerecht, den geltenden § 1 Absatz 3 UmwRG um eine Bezugnahme auf § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 UmwRG zu erweitern, weil auch in dieser Fallkonstellation die naturschutzrechtliche Entscheidung als Teilentscheidung im Planfeststellungsbeschluss enthalten sein kann. Im Übrigen soll die bisherige Rechtslage der parallelen Anwendung beider Gesetze – unbeschadet des geltenden § 1 Absatz 3 UmwRG – zunächst fortgeführt werden. Wie in der Gesetzesbegründung zu Artikel 4 Nummer 2 des Regierungsentwurfs dargelegt, wird die Bundesregierung die naturschutzrechtlichen Rechtsbehelfe fünf Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzentwurfs im Hinblick auf ihren Anwendungsbereich evaluieren.

Zu Nummer 4 (§ 7 Absatz 1 UmwRG)

Die Bundesregierung stützt diese Regelung auf Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 GG, weil sie nach ihrem Gegenstand einer möglichen Verkürzung der gesetzlichen Rechtsbehelfsfrist dient. Ungeachtet dessen bleibt das Abweichungsrecht der Länder nach Artikel 84 Absatz 1 Satz 2 GG unberührt.

Zu Nummer 5 (§ 9 Absatz 1c Satz 2 UVPG, § 9a Absatz 1 Satz 2 Nummer 3 UVPG, § 10 Absatz 3 Satz 5 BImSchG, § 11a Absatz 4 Satz 1 der 9. BImSchV, § 7 Absatz 1 Satz 2 AtVfV, § 7a Absatz 1 Satz 3 AtVfV)

Die Bundesregierung stimmt den Änderungswünschen des Bundesrates zu.

Ziel der betreffenden Regelungen des Regierungsentwurfs ist es einerseits, die formelle Präklusion beizubehalten. Konkret bedeutet dies, dass verspätete Einwendungen verfahrensmäßig anders zu behandeln sind als fristgerecht eingegangenes Vorbringen. Insbesondere ist es nicht erforderlich, sie zum Gegenstand eines Erörterungstermins zu machen. Andererseits sollte durch die Formulierung „es sei denn, die vorgebrachten Einwendungen sind für die Rechtmäßigkeit der Entscheidung von Bedeutung“ in Übereinstimmung mit dem geltenden Rechtsverständnis klargestellt werden, dass im Rahmen des behördlichen Untersuchungsgrundsatzes (§ 24 des Verwaltungsverfahrensgesetzes) auch nicht fristgerecht eingegangene Äußerungen, ohne deren Einbeziehung die Zulassungsentcheidung inhaltlich fehlerhaft wäre, in die Entscheidungsfindung einzubeziehen sind.

Allerdings hat der Bundesrat in seiner Stellungnahme zutreffend darauf hingewiesen, dass die Ausgestaltung des Regelungsvorschlags der Bundesregierung zu Missverständnissen Anlass geben kann, die der Regelungsentention der Bundesregierung zuwiderlaufen. Da es sich bei der im Regierungsentwurf der Bundesregierung enthaltenen Formulierung lediglich um eine Klarstellung des ohnehin geltenden Rechtsverständnisses handelt, kann die vom Bundesrat vorgeschlagene Streichung vorgenommen werden, ohne dass dies zu einer inhaltlichen Änderung führt.

Zu Nummer 6 (§ 10 Absatz 6a Satz 1, § 16 Absatz 3 Satz 1 BImSchG)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung hat das Ziel, eine Verlängerung von Zulassungsverfahren zu vermeiden. Eine Verlängerung der Einwendungsfrist im Einzelfall darf nur so bemessen sein, dass die Frist maximal der Stellungnahmefrist für die beteiligten Behörden nach § 11 der 9. BImSchV entspricht. Eine Verlängerung der Entscheidungsfrist ist daher nicht sachgerecht.

