

**Rechtliche Stellungnahme zum Entwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein „Gesetz zur Erweiterung von Beteiligungs- und Klagerechten für anerkannte Umwelt- und Naturschutzvereinigungen“**

**im Rahmen der schriftlichen Anhörung des Ausschusses für Umwelt und Landwirtschaft des Sächsischen Landtags**

erstellt von

*Dr. Nils Wegner, LL.M. (Stockholm)*

Stiftung Umweltenergierecht

Ludwigstraße 22

97070 Würzburg

Telefon +49 931 79 40 77-0

Telefax +49 931 79 40 77-29

E-Mail [wegner@stiftung-umweltenergierecht.de](mailto:wegner@stiftung-umweltenergierecht.de)

Internet [www.stiftung-umweltenergierecht.de](http://www.stiftung-umweltenergierecht.de)

Würzburg, 23.04.19

## Inhaltsverzeichnis

|  |           |
|--|-----------|
| <b>A. Auf einen Blick .....</b>  | <b>1</b>  |
| <b>B. Gegenstand des Gesetzentwurfs.....</b>   | <b>4</b>  |
| <b>C. Rechtswissenschaftliche Bewertung des Gesetzentwurfs .....</b>   | <b>5</b>  |
| I. Die vorgeschlagenen Regelungen als weitgehendes Erfordernis höherrangiger, insbesondere völker- und europarechtlicher Vorgaben .....  | 5         |
| 1. Überblick zu den höherrangigen rechtlichen Vorgaben .....   | 6         |
| 2. Zu berechtigende Umwelt- und Naturschutzvereinigungen.....  | 6         |
| a) § 32 Abs. 1, 2 SächsNatSchG-E .....   | 6         |
| b) Europarechtliche und völkerrechtliche Vorgaben.....   | 7         |
| 3. Beteiligungsrechte von Umwelt- und Naturschutzvereinigungen.....  | 8         |
| a) § 33 SächsNatSchG-E .....   | 8         |
| b) Europarechtliche und völkerrechtliche Vorgaben.....   | 9         |
| aa) Mitwirkungsrechte im besonderen Artenschutzrecht .....   | 9         |
| bb) Mitwirkungsrechte anlässlich der Gefahr oder des Vorliegens von Umweltschäden .....  | 10        |
| cc) Zeitpunkt und Umfang des Mitwirkungsrechts.....  | 12        |
| 4. Klagerechte von Umwelt- und Naturschutzvereinigungen.....   | 13        |
| a) § 34 SächsNatSchG-E .....   | 13        |
| b) Europarechtliche und völkerrechtliche Vorgaben.....   | 13        |
| II. Regelungsspielräume des Landesgesetzgebers jenseits völker- und europarechtlicher Erfordernisse .....  | 14        |
| III. Umsetzbarkeit des Regelungsentwurfs im Einklang mit bundes- und verfassungsrechtlichen Vorgaben möglich .....   | 15        |
| IV. Die vorgeschlagenen Regelungen als Anwendungsfall eines Natur- und Landschaftsschutzes mittels prozeduraler Rechte.....  | 15        |
| <b>Anhang: Auszug aus dem Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention).....</b> | <b>18</b> |

## A. Auf einen Blick

- Die Regelungen des vorgeschlagenen Sächsischen Naturschutzvereinigungsrechteerweiterungsgesetzes (SächsNatSchVRErwG)<sup>1</sup> fallen nahezu vollständig in den Anwendungsbereich der für die Bundesrepublik Deutschland verbindlichen<sup>2</sup> sog. Aarhus-Konvention<sup>3</sup> (AK). Bei der Umsetzung der Regelungen des Gesetzentwurfs sind deren höherrangige, in das Europarecht integrierte Vorgaben in ihrer Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) sowie den Überwachungsausschuss der Aarhus-Konvention (Aarhus Convention Compliance Committee, kurz: ACCC) zu beachten. In der Reichweite seiner Regelungen wird der Gesetzentwurf diesen Vorgaben gerecht.
- Hinsichtlich des Kreises der anzuerkennenden Naturschutzvereinigungen ist die vorgeschlagene Ausweitung auch auf Verbände mit der allgemeinen Zielsetzung des Umweltschutzes nicht durch höherrangige Vorgaben geboten, aber rechtlich zulässig.
- Ein Handlungsspielraum für den Landesgesetzgeber verbleibt zudem bei der Frage, ob bereits bei der behördlichen Entscheidung über das Tätigwerden anlässlich drohender oder eingetretener Umweltschäden ein Mitwirkungsrecht vorzusehen ist. Eine Verpflichtung aus höherrangigem Recht besteht hierzu nicht. Ein Gerichtszugang zur Überprüfung der behördlichen Entscheidung ist dagegen auch insoweit kraft höherrangigen Rechts (Art. 9 Abs. 3 AK) zu gewährleisten.
- Dem sächsischen Landesgesetzgeber steht die Kompetenz zum Erlass der Regelungen des Gesetzentwurfs zu. Dessen Umsetzung ist im Einklang mit höherrangigem nationalen Recht möglich.
- Die Regelungen des Gesetzentwurfs stellen sich als Anwendungsfall eines Natur- und Landschaftsschutzes durch prozessuales Recht dar. Dieses verändert nicht den bereits vorhandenen materiell-rechtlichen Schutz biologischer Vielfalt, sondern adressiert dessen Durchsetzung mithilfe von Mitwirkungs- und Klagerechten.

---

<sup>1</sup> Im Weiteren auch als „Gesetzentwurf“ bezeichnet oder in konsolidierter Fassung als SächsNatSchG-E benannt.

<sup>2</sup> Gesetz zu dem Übereinkommen vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Übereinkommen), BGBl. II 2006, Nr. 31, 15. Dezember 2006, S. 1251.

<sup>3</sup> Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, angenommen am 28. Juni 1998, ILM 517 (1999).

- Ein Überblick darüber, welche der vorgeschlagenen Regelungen des Gesetzentwurfs der Umsetzung welcher völker- und europarechtlichen Vorgaben dienen würden, ergibt sich aus der nachfolgenden Tabelle:

|   | <b>Mitwirkungs- und Klagerechte im bisherigen sächsischen Landesnaturschutzrecht/Regelungsentwurf</b>  | <b>Verpflichtung gem. europäischen und internationalen Rechts zur Schaffung von Mitwirkungs- und/oder Klagerechten</b> | <b>bereits durch bundesrechtliche Regelung gewährleistete Mitwirkungs- und/oder Klagerechte?</b>              |
|---|--|--|---|
| <b>bereits landesrechtlich geregelte Mitwirkungsrechte / unverändert gebliebene Mitwirkungsrechte nach SächsNatSchG-E</b> | Befreiungen von Geboten und Verboten zum Schutz von Landschaftsschutzgebieten ( <i>§ 33 Abs. 1 Alt. 1 SächsNatSchG / § 33 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 1 SächsNatSchG-E</i> )   | Verpflichtung gem. Art. 6 Abs. 1 lit. b) AK (+/-) <sup>4</sup>   | Nein, Landesrecht ergänzt hier § 63 Abs. 2 Nr. 8 BNatSchG   |
|   | Befreiungen von Geboten und Verboten zum Schutz von Flächennaturdenkmälern ( <i>§ 33 Abs. 1 Alt. 2 SächsNatSchG / § 33 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2 SächsNatSchG-E</i> )  | Verpflichtung gem. Art. 6 Abs. 1 lit. b) AK (+/-) <sup>5</sup>   | Nein, Landesrecht ergänzt hier § 63 Abs. 2 Nr. 8 BNatSchG   |
| <b>bereits landesrechtlich geregelte Klagerechte / unverändert gebliebene Klagerechte nach SächsNatSchG-E</b>             | Befreiungen von Verboten und Geboten zum Schutz von Flächennaturdenkmälern unter den in § 64 BNatSchG genannten Voraussetzungen ( <i>§ 34 SächsNatSchG / § 34 i. V. m. § 33 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2 SächsNatSchG-E</i> ) | Verpflichtung gem. Art. 9 Abs. 2 AK (+)  | Nein, Landesrecht ergänzt hier die Rechtsbehelfe des UmwRG / BNatSchG   |
| <b>Neue Mitwirkungs- / Klagerechte gem. SächsNatSchG-E</b>  | Entscheidung über die Anordnung von Bewirtschaftungsvorgaben nach § 44 Abs. 4 S. 3 BNatSchG ( <i>§ 33 Abs. 1 Nr. 2 SächsNatSchG-E / § 34 SächsNatSchG-E</i> )  | Verpflichtung gem. Art. 6 Abs. 1 lit. b) AK i. V. m. Art. 12 Abs. 1 FFH-RL (+) / Art. 9 Abs. 2 AK (+)                  | Nein, Landesrecht würde hier § 63 Abs. 2 Nr. 8 BNatSchG sowie die Rechtsbehelfe des UmwRG / BNatSchG ergänzen |

<sup>4</sup> Eine Verpflichtung dürfte nur gem. Art. 6 Abs. 1 lit. b) AK in der Auslegung des EuGH bestehen. Da der geregelte Fall jedoch keine Umsetzung von Europarecht darstellt, ist diese Auslegung nicht zwingend maßgeblich. Das ACCC hatte bei der Auslegung von Art. 6 Abs. 1 lit. b) dagegen einen größeren Umsetzungsspielraum der Vertragsstaaten angenommen.

<sup>5</sup> Idem.

|   | <b>Mitwirkungs- und Klagerechte im bisherigen sächsischen Landesnaturschutzrecht/Regelungsentwurf</b>   | <b>Verpflichtung gem. europäischen und internationalen Rechts zur Schaffung von Mitwirkungs- und/oder Klagerechten</b>   | <b>bereits durch bundesrechtliche Regelung gewährleistete Mitwirkungs- und/oder Klagerechte?</b>              |
|---|---|--|---|
| <b>Neue Mitwirkungs- / Klage-rechte gem. SächsNatSchG-E</b> | Zulassung von Ausnahmen gem. § 45 Abs. 7 BNatSchG ( <i>§ 33 Abs. 1 Nr. 3 SächsNatSchG-E / § 34 SächsNatSchG-E</i> )   | Verpflichtung gem. Art. 6 Abs. 1 lit. b) AK i. V. m. Art. 12 ff. FFH-RL bzw. Art. 5 ff. Vogelschutz-RL (+) / Art. 9 Abs. 2 AK (+)                                | Nein, Landesrecht würde hier § 63 Abs. 2 Nr. 8 BNatSchG sowie die Rechtsbehelfe des UmwRG / BNatSchG ergänzen |
|   | Gewährung von Befreiungen gem. § 67 Abs. 2 BNatSchG i. V. m. § 44 BNatSchG ( <i>§ 33 Abs. 1 Nr. 4 SächsNatSchG-E / § 34 SächsNatSchG-E</i> )  | Verpflichtung gem. Art. 6 Abs. 1 lit. b) AK i. V. m. Art. 12 ff. FFH-RL bzw. Art. 5 ff. Vogelschutz-RL (+) / Art. 9 Abs. 2 AK (+)                                | Nein, Landesrecht würde hier § 63 Abs. 2 Nr. 8 BNatSchG sowie die Rechtsbehelfe des UmwRG / BNatSchG ergänzen |
|   | Verdacht oder Bestehen einer unmittelbaren Gefahr eines Umweltschadens i. S. v. § 19 BNatSchG, [...] ( <i>§ 33 Abs. 2 SächsNatSchG-E / § 34 SächsNatSchG-E</i> )  | Keine Pflicht zur Schaffung eines Mitwirkungsrechts/wohl aber Verpflichtung gem. Art. 9 Abs. 3 AK (i. V. m. Art. 47 GrRCh) zur Eröffnung des Gerichtszugangs (+) | Nein, Landesrecht würde hier die Rechtsbehelfe nach UmwRG / BNatSchG ergänzen                                 |
|   | [...] wenn ein solcher Schaden eingetreten ist und hinsichtlich der Anordnungen und Maßnahmen der zuständigen Behörde zur Vermeidung, Begrenzung und Sanierung eines solchen Schadens ( <i>§ 33 Abs. 2 SächsNatSchG-E / § 34 SächsNatSchG-E</i> ) | Verpflichtung gem. Art. 6 Abs. 1 lit. b) AK (+) / Art. 9 Abs. 2 AK (+)   | Nein, Landesrecht würde hier § 63 Abs. 2 Nr. 8 BNatSchG sowie die Rechtsbehelfe des UmwRG / BNatSchG ergänzen |

|   | <b>Mitwirkungs- und Klagerechte im bisherigen sächsischen Landesnaturschutzrecht/Regelungsentwurf</b>  | <b>Verpflichtung gem. europäischen und internationalen Rechts zur Schaffung von Mitwirkungs- und/oder Klagerechten</b>               | <b>bereits durch bundesrechtliche Regelung gewährleistete Mitwirkungs- und/oder Klagerechte?</b>   |
|---|--|--|--|
| <b>Zeitpunkt und Umfang der neuen Mitwirkungsrechte</b> | Die Vereinigung ist von der zuständigen Behörde über Vorhaben, Planungen und Verwaltungsverfahren im Sinne von § 63 Abs. 2 BNatSchG sowie Absatz 1 und 2 <i>frühzeitig</i> schriftlich zu benachrichtigen, wobei eine angemessene Frist für die Stellungnahme einzuräumen ist. <i>Das Mitwirkungsrecht der anerkannten Naturschutzvereinigungen umfasst die Einsichtnahme in sämtliche Verwaltungsakten, insbesondere einschlägige Sachverständigengutachten, und die Möglichkeit zur Stellungnahme innerhalb der nach Satz 1 gesetzten Frist. [...]</i><br><br>(§ 33 Abs. 3 SächsNatSchG-E / § 34 SächsNatSchG-E) | Verpflichtung gem. Art. 6 Abs. 4 AK (+) / Art. 9 Abs. 2 AK (+)<br><br>Verpflichtung gem. Art. 6 Abs. 6 AK (+) / Art. 9 Abs. 2 AK (+) | Die Regelungen nach § 63 BNatSchG dürften hier bislang hinter den Anforderungen von Art. 6 AK zurückbleiben. Die Rechtsbehelfe würden diejenigen nach UmwRG /BNatSchG ergänzen |

Tabelle: Überblick zu Mitwirkungs- und Klagerechten nach SächsNatSchG und SächsNatSchG-E

## B. Gegenstand des Gesetzentwurfs

Der Entwurf der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Erweiterung von Beteiligungs- und Klagerechten für anerkannte Umwelt- und Naturschutzvereinigungen sieht Änderungen des Sächsischen Naturschutzgesetzes (SächsNatSchG) vor. Erreicht werden solle ein verbesserter Schutz der biologischen Vielfalt<sup>6</sup>, was auch der landesverfassungsrechtliche Schutzauftrag aus Art. 10 Abs. 1 und 2 SächsVerf fordere<sup>7</sup>. Konkret sollen bereits im Landes-

<sup>6</sup> Gesetzentwurf, Drs. 6/16400, S. 2.

<sup>7</sup> Gesetzentwurf, S. 2.

recht vorhandene natur- und umweltschutzrechtliche Mitwirkungs- (§ 33 SächsNatSchG) sowie altruistische Verbandsklagerechte (§ 34 SächsNatSchG) inhaltlich sowie hinsichtlich des Kreises an berechtigten Naturschutzvereinigungen (§ 32 SächsNatSchG) ausgeweitet werden. Auf diese Weise solle über den bislang im Freistaat allein gewährleisteten und bundesrechtlich vorgegebenen Mindeststandard hinausgegangen werden<sup>8</sup>.

Dem Regelungsentwurf liegt die Annahme zugrunde, dass mithilfe der vorgeschlagenen Rechte von Naturschutzvereinigungen auf wirksame Weise Defizite beim Vollzug der Regelungen zum Schutz biologischer Vielfalt adressiert werden können<sup>9</sup>. Während Informations- und Mitwirkungsrechten dabei insbesondere die Rolle zukomme, das hochspezialisierte Natur- und Umweltwissen den Behörden in ihren Entscheidungsverfahren verfügbar zu machen<sup>10</sup>, wird den Klagerechten in erster Linie eine Durchsetzungsfunktion hinsichtlich der eingebrachten Belange zudedacht<sup>11</sup>. Bisherige Erfahrungen mit dem Instrument der naturschutzrechtlichen Verbandsklage werden laut Entwurfsbegründung als positiv bewertet. Befürchtete Prozessfluten oder missbräuchliche Klageerhebungen seien dort, wo vergleichbare Rechtspositionen geschaffen worden seien, ausgeblieben<sup>12</sup>.

## **C. Rechtswissenschaftliche Bewertung des Gesetzentwurfs**

Maßgeblich für die rechtswissenschaftliche Bewertung des Gesetzentwurfs ist, dass neben allgemeineren landes-verfassungsrechtlichen Vorgaben konkrete völker- und europarechtliche Verpflichtungen bestehen, welche durch die vorgeschlagenen Regelungen überhaupt erst umgesetzt werden würden (I.). Lediglich bzgl. bestimmter Einzelregelungen des Gesetzentwurfs bestehen mangels höherrangiger Vorgaben inhaltliche Gestaltungsspielräume des Landesgesetzgebers (II.). Die vorgeschlagenen Regelungen könnten im Einklang mit bundes- und verfassungsrechtlichen Vorgaben umgesetzt werden (III.). Sie stellen einen Anwendungsfall des Natur- und Umweltschutzes mittels prozeduraler Rechte dar (IV.).

### **I. Die vorgeschlagenen Regelungen als weitgehendes Erfordernis höherrangiger, insbesondere völker- und europarechtlicher Vorgaben**

Mit der Aarhus-Konvention bestehen völkerrechtliche und – durch ihre europarechtliche Integration – auch europarechtliche Vorgaben zur Schaffung naturschutzrechtlicher Mitwirkungs-

---

<sup>8</sup> Gesetzentwurf, S. 7.

<sup>9</sup> Gesetzentwurf, S. 6.

<sup>10</sup> Gesetzentwurf, S. 6.

<sup>11</sup> Gesetzentwurf, S. 2.

<sup>12</sup> Gesetzentwurf, S. 6.

und Klagerechte, von denen eine rechtliche Verpflichtungswirkung für die nationalen Gesetzgeber, d. h. Bundes- und Landesgesetzgeber, ausgeht<sup>13</sup>. Diese Vorgaben treten zu den landesverfassungsrechtlichen Zielbestimmungen in Art. 10 Abs. 1 und 2 SächsVerf hinzu.

## 1. Überblick zu den höherrangigen rechtlichen Vorgaben

Zwar enthält der auch in der Begründung des Gesetzentwurfs angeführte<sup>14</sup> Art. 10 Abs. 1 SächsVerf eine Staatszielbestimmung über den Schutz der Umwelt als Lebensgrundlage. Diese umfasst auch eine allgemeine Pflicht zum Schutz der Naturgüter. Eine konkrete Verpflichtung zur Einführung bestimmter Verbandsmitwirkungs- und klagerechte folgt hieraus jedoch nicht. In allgemeiner Form folgt eine solche zwar aus Art. 10 Abs. 2 S. 1 bzw. 2 SächsVerf. Da die Rechtspositionen der Naturschutzverbände jedoch ausdrücklich unter den Vorbehalt ihrer Ausgestaltung durch Gesetz gestellt werden, erwächst auch hieraus allein eine Pflicht zur generellen Schaffung entsprechender Rechte, gewährleistet diese selbst aber gerade nicht für bestimmte Fälle und mit konkreter Reichweite.

Sehr viel konkretere Vorgaben zur Ausgestaltung der zu schaffenden Mitwirkungs- und Klagerechte folgen allerdings aus dem Europa- sowie dem Völkerrecht. Für die im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Mitwirkungsregelungen ist insbesondere Art. 6 Abs. 1 lit. b) AK<sup>15</sup> jedenfalls insoweit als maßgebliche Vorgabe zu beachten, wie es um europarechtlich geprägte Sachverhalte geht. Für die Klagerechte kommt es auf Art. 9 Abs. 2 und 3 AK<sup>16</sup> an. Auch bei der Bestimmung des Kreises an berechtigten Umwelt- und Naturschutzvereinigungen sind die Vorgaben der Aarhus-Konvention zu beachten, wie sie insbesondere in der Rechtsprechung des EuGH konkretisiert wurden.

## 2. Zu berechtigende Umwelt- und Naturschutzvereinigungen

### a) § 32 Abs. 1, 2 SächsNatSchG-E

Um „anerkannte Naturschutzvereinigung“ i. S. v. § 32 SächsNatSchG zu sein, muss eine Vereinigung in Sachsen bislang verschiedene Voraussetzungen erfüllen. Neben den Anforderungen des § 3 Abs. 1 S. 2 UmwRG musste die Vereinigung ihrem satzungsgemäßen Aufgabenbereich nach im Schwerpunkt die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege fördern sowie landesweit zur Wahrnehmung dieses Aufgabenbereichs tätig und strukturiert sein.

---

<sup>13</sup> Zur Einbeziehung der Aarhus-Konvention in das europäische Recht und zur Teilhabe der Regelungen an den europarechtlichen Wirkungen im nationalen Recht siehe ausführlich *Wegner*, Subjektiv-rechtliche Ansätze im Völkerrecht zum Schutz biologischer Vielfalt, 2018, S. 265 ff.

<sup>14</sup> Gesetzentwurf, S. 2.

<sup>15</sup> Der Wortlaut der Regelung ist im Anhang zur Stellungnahme wiedergegeben. Im Einzelnen hierzu unter C. I. 3.

<sup>16</sup> Der Wortlaut der Regelungen ist im Anhang zur Stellungnahme wiedergegeben. Im Einzelnen hierzu unter C. I. 4.



Nach § 32 Abs. 1 und 2 SächsNatSchG-E soll in Zukunft zum einen die Beschränkung auf Vereinigungen mit Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege aufgehoben, die Berechtigung auf Vereinigungen mit der allgemeineren Zielbestimmung des Umweltschutzes i. S. v. § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 UmwRG ausgeweitet werden. Zum anderen soll die Vorgabe für Tätigkeitsbereich und Organisationsstruktur derart angepasst werden, dass auch allein regional tätige und strukturierte Vereinigungen anerkannt werden können. Damit ginge die Regelung über die bundesrechtliche Vorschrift des § 63 Abs. 2 BNatSchG hinaus, die zwar ebenfalls eine landesweite Tätigkeit voraussetzt, nicht aber eine entsprechende Organisationsstruktur verlangt. Gleichzeitig bleibt sie aber hinter der Regelung des § 3 UmwRG zurück, die eine räumliche Beschränkung gar nicht vorsieht, mithin auch eine Anerkennung rein lokaler Vereinigungen zulässt. Dies dürfte nach § 32 Abs. 1 SächsNatSchG-E gerade nicht möglich sein, auch wenn die Begründung entsprechende Anklänge enthält<sup>17</sup>.

### **b) Europarechtliche und völkerrechtliche Vorgaben**

Die vorgeschlagenen Ausweitungen gem. § 32 Abs. 1 und 2 SächsNatSchG-E begegnen keinen rechtlichen Bedenken. Umgekehrt muss vielmehr gefragt werden, ob sie nicht gar europa- bzw. völkerrechtlich veranlasst sind und schon deshalb nicht hinter dem unterbreiteten Vorschlag zurückgeblieben werden sollte.

Die Regelung bestimmt, welche Umweltvereinigungen potentiell von den naturschutzrechtlichen Mitwirkungs- und Klagerechten Gebrauch machen können. Die vorgeschlagenen Mitwirkungsrechte fallen in den Anwendungsbereich der Art. 6 Abs. 1 lit. b) AK, die Klagerechte in den Anwendungsbereich von Art. 9 Abs. 2 bzw. 3 AK<sup>18</sup>. Dementsprechend sind auch die Vorgaben der Aarhus-Konvention zur Anerkennung von Naturschutzvereinigungen – d. h. in der Begrifflichkeit der Konvention gem. Art. 2 Nr. 5 AK „nichtstaatliche Organisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen“ – zu beachten.

Zwar wird in Art. 2 Nr. 5 AK ausdrücklich auf Voraussetzungen des innerstaatlichen Rechts verwiesen, so dass den Mitgliedstaaten eine recht umfassende Definitionsmacht für den Kreis der berechtigten Verbände zuzukommen scheint. Im Lichte der Rechtsprechung des EuGH sowie der Berichtstätigkeit des völkerrechtlichen Überwachungsausschusses der Aarhus-Konvention<sup>19</sup> betrachtet hat sich dieser Spielraum jedoch als begrenzt herausgestellt.

Für zulässig erachtet wurde aber durchaus die Begrenzung des Kreises berechtigter Vereinigungen auf solche, deren satzungsgemäß verfolgte Ziele sich mit den Verfahrensgegenständen der Beteiligungsverfahren bzw. Klageverfahren decken. Gerechtfertigt wurde dies damit, dass so

---

<sup>17</sup> Gesetzentwurf, S. 7: „[...] die lediglich **lokale** oder regionale Ziele verfolgen, [...]“ [Hervorhebung durch den Verfasser].

<sup>18</sup> Hierzu im Einzelnen unter C. II. 3. bzw. C. II. 4.

<sup>19</sup> Zur Bindungswirkung der Auslegung durch das ACCC, soweit deren Berichte – wie bis zuletzt stets – durch die Vertragsstaatenkonferenz angenommen werden *Wegner*, Subjektiv-rechtliche Ansätze im Völkerrecht zum Schutz biologischer Vielfalt, 2018, S. 281 ff.

die hohe Kompetenz der Vereinigung und damit die Effektivität der Mitwirkung sichergestellt und Missbrauch verhindert werden könne<sup>20</sup>. Insoweit dürfte die vorgeschlagene Ausweitung der Berechtigung auf Vereinigungen mit der allgemeinen Zielbestimmung des Umweltschutzes jedenfalls nicht durch höherrangiges Recht geboten sein. Würde sie umgesetzt, könnten z. B. auch solche Umweltvereinigungen von den Mitwirkungsrechten Gebrauch machen, deren Satzung allein auf den Gesundheitsschutz von Menschen vor Umwelteinwirkungen beschränkt ist – auch dies umfasst der Begriff Umweltschutz – nicht aber den Schutz der Natur an sich zum Ziel hat. Der Kreis berechtigter Vereinigungen wäre mithin weiter gesteckt, als es die Verfahrensgegenstände der auch nach dem Gesetzentwurf vorgeschlagenen Mitwirkungs- und Klagerechte zwingend erfordern, sind diese doch sämtlich auf Fragen des Naturschutzes- und der Landschaftspflege bezogen. Entgegen steht höherrangiges Recht einer solchen Ausweitung gleichwohl nicht.

Anders fällt die Bewertung hinsichtlich des geforderten räumlichen Tätigkeitsbereichs aus: Aus der Rechtsprechung des EuGH ergibt sich, dass Anforderungen nicht dazu führen dürfen, dass ausschließlich regional tätige kleinere Vereinigungen nicht anerkannt werden können. Der EuGH hatte dies anhand der insoweit mit der AK identischen damaligen Fassung der Umweltverträglichkeitsprüfungs-Richtlinie (UVP-RL)<sup>21</sup> entschieden und damit begründet, dass die Richtlinie gerade auch Sachverhalte betreffe, die allein lokale Bedeutung hätten<sup>22</sup>. Insoweit ist zwar die nun vorgeschlagene Beschränkung auf regional tätige und strukturierte Vereinigungen zulässig. Die bisherige Beschränkung auf landesweit tätige und strukturierte Vereinigungen dürfte dagegen den völker- und europarechtlichen Anforderungen nicht genügt haben<sup>23</sup>.

### 3. Beteiligungsrechte von Umwelt- und Naturschutzvereinigungen

#### a) § 33 SächsNatSchG-E

Gem. § 33 Abs. 1 Nr. 2-4 SächsNatSchG-E werden zusätzliche Mitwirkungsrechte für behördliche Verfahren im Bereich des besonderen Artenschutzes geschaffen [3. b) aa)]. Absatz 2 sieht zudem neue Mitwirkungsrechte anlässlich des Verdachts, dem Bestehen einer unmittelbaren Gefahr eines Umweltschadens sowie bei der Bewältigung seiner Folgen vor [3. b) bb)]. Die als Absatz 3 vorgeschlagene Änderung des bisherigen Absatz 2 betrifft zudem Zeitpunkt und Umfang des Mitwirkungsrechts [3. b) cc)].

---

<sup>20</sup> ACCC/C/2008/31 (Germany), Rn. 45, 72.

<sup>21</sup> Zur Übertragbarkeit der Rechtsprechung auf die AK *Ebbesson/Gaugitsch u. a.*, *The Aarhus Convention – An Implementation Guide*, 2. Aufl. 2014, S. 58.

<sup>22</sup> EuGH, Urt. v. 15.10.2009 – C-263/08 (Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening), Rn. 50. Hierzu *Wegner*, *Subjektiv-rechtliche Ansätze im Völkerrecht zum Schutz biologischer Vielfalt*, 2018, S. 408 f.

<sup>23</sup> So bereits *Wegner*, *Subjektiv-rechtliche Ansätze im Völkerrecht zum Schutz biologischer Vielfalt*, 2018, S. 501 Fn. 1577.

## **b) Europarechtliche und völkerrechtliche Vorgaben**

Auch insoweit steht die Verfassungsmäßigkeit der Ausweitungen nicht in Frage. Insbesondere werden die durch die erweiterte Akteneinsicht betroffenen Rechte Dritter, namentlich der Antragsteller, hinreichend durch die Versagungsmöglichkeiten nach § 29 Abs. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)<sup>24</sup> zum Schutz von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen geschützt, die gem. § 63 Abs. 3 S. 1 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) Anwendung finden.

Zu klären ist deshalb vielmehr auch hier, inwieweit zur Umsetzung der vorgeschlagenen Regelungen nicht bereits aufgrund europa- und völkerrechtlicher Vorgaben eine Verpflichtung besteht.

### **aa) Mitwirkungsrechte im besonderen Artenschutzrecht**

Zwar existiert keine sekundärrechtliche Regelung im europäischen Richtlinien- und Verordnungsrecht, welche die Schaffung der vorgeschlagenen Mitwirkungsrechte im besonderen Artenschutzrecht gem. § 33 Abs. 1 Nr. 2-4 SächsNatSchG-E vorsieht. Eine solche Verpflichtung hat der EuGH jedoch unter bestimmten Voraussetzungen unmittelbar aus Art. 6 Abs. 1 lit. b) AK entnommen<sup>25</sup>. Diese Voraussetzungen liegen hinsichtlich der vorgeschlagenen Mitwirkungsrechte vor.

Art. 6 AK regelt die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungen über bestimmte Tätigkeiten. Seine Struktur ist zweigeteilt: Erstens sieht Art. 6 Abs. 1 lit. a) AK für bestimmte in Anhang I der Konvention benannte Tätigkeiten stets und zwingend Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung vor. Diese Vorgaben sind sowohl im europäischen Richtlinienrecht (weitestgehend) umgesetzt, bspw. in der UVP- und Industrieemissions-RL, als auch im deutschen Bundesrecht (bspw. Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz, Bundes-Immissionsschutzgesetz) implementiert. Nach Art. 6 Abs. 1 lit. b) AK sollen Öffentlichkeitsbeteiligungen nach Art. 6 AK aber, zweitens, auch insoweit angewandt werden, wie sonstige, d. h. nicht in Anhang I aufgeführte Tätigkeiten, erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben können. Die insoweit den Mitgliedstaaten übertragene Einschätzungsbefugnis<sup>26</sup> hatte in der Vergangenheit dazu geführt, dass Art. 6 Abs. 1 lit. b) AK kaum Beachtung fand und weder im europäischen Sekundärrecht noch in der neuesten Novellierung des UmwRG berücksichtigt wurde<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> § 29 Abs. 2 VwVfG: „Die Behörde ist zur Gestattung der Akteneinsicht nicht verpflichtet, [...] soweit die Vorgänge nach einem Gesetz oder ihrem Wesen nach, namentlich wegen der berechtigten Interessen der Beteiligten oder dritter Personen, geheim gehalten werden müssen.“

<sup>25</sup> EuGH, Urt. v. 8.11.2016 – C-243/15 (slowakischer Braunbär II); bestätigt durch EuGH, Urt. v. 20.12.2017 – C-664/15 (Protect), Rn. 35 ff.; *Fischer-Hüftle*, Beteiligungs- und Klagerechte im Naturschutz, NuR 2018, 735 (736); *Wegner*, Subjektiv-rechtliche Ansätze im Völkerrecht zum Schutz biologischer Vielfalt, 2018, S. 418 ff.

<sup>26</sup> Art. 6 Abs. 1 lit. b) S. 2 AK: „Zu diesem Zweck bestimmen die Vertragsparteien, ob dieser Artikel Anwendung auf eine derartige geplante Tätigkeit findet.“

<sup>27</sup> *Schlacke*, Die jüngste Novellierung des UmwRG, EurUP 2018, 127 (139); *Fischer-Hüftle*, Beteiligungs- und Klagerechte im Naturschutz, NuR 2018, 735 (740).

Die Annahme, dass Fälle des Art. 6 Abs. 1 lit. b) AK erst nach einem Tätigwerden des deutschen Gesetzgebers für Öffentlichkeitsbeteiligungen zu öffnen seien, ist jedoch inzwischen durch den EuGH widerlegt worden. Danach bezieht sich der Spielraum der Vertragsstaaten allein auf die Modalitäten der Öffentlichkeitsbeteiligung, nicht aber auf deren „Ob“<sup>28</sup>. Insoweit bestehe vielmehr eine absolute Verpflichtung der Vertragsstaaten zu gewährleisten, dass die Umwelterheblichkeit von Tätigkeiten im Einzelfall geprüft werde und im Falle ihres Vorliegens auch eine Öffentlichkeitsbeteiligung im Zulassungsverfahren stattzufinden habe. Für die hier betrachteten Ausnahmegenehmigungen von Verboten des besonderen Artenschutzes wird – zumindest für den Regelfall – von einer solchen Umwelterheblichkeit ausgegangen<sup>29</sup>.

Der EuGH geht gar noch einen Schritt weiter: Danach kann das Mitwirkungsrecht im Falle einer fehlenden nationalen Umsetzung der Einzelfallprüfung unmittelbar auf Art. 6 Abs. 1 lit. b) AK gestützt werden, soweit nur überhaupt ein Zulassungsverfahren vorgesehen ist, in dem die Beurteilung der Umwelterheblichkeit stattfinden könnte<sup>30</sup>. Entsprechend müssten eigentlich bereits heute in Sachsen entsprechende Mitwirkungsmöglichkeiten in Verfahren über die Zulassung artenschutzrechtlicher Ausnahmen gewährleistet werden<sup>31</sup>. Da es sich hier jedoch allein um einen „Notbehelf“ handelt, lässt diese Möglichkeit die Pflicht zur expliziten Normierung im nationalen Recht unberührt.

### **bb) Mitwirkungsrechte anlässlich der Gefahr oder des Vorliegens von Umweltschäden**

Auch bei den nach § 33 Abs. 2 SächsNatSchG-E vorgesehenen Mitwirkungsrechten stellt sich die Frage, ob diese nach Art. 6 Abs. 1 lit. b) AK bereits gefordert sind bzw. eigentlich gar im Vollzug zu beachten wären. § 33 Abs. 2 SächsNatSchG-E sieht die Beteiligungsrechte seinem Wortlaut nach in verschiedenen Zeitpunkten – auch bei Erkenntnisschwierigkeiten – und hinsichtlich unterschiedlicher inhaltlicher Bezugspunkte vor.

In zeitlicher Hinsicht sollen Mitwirkungsrechte sowohl beim tatsächlichen Bestehen eines Umweltschadens i. S. v. § 19 BNatSchG als auch schon beim Bestehen einer unmittelbaren Gefahr eines solchen Schadens greifen. Zudem genügt auch der bloße Verdacht einer unmittelbaren

---

<sup>28</sup> OVG Magdeburg, Beschl. v. 23.3.2017 – 2 K 127/15, Rn. 28; *Fischer-Hüftle*, Beteiligungs- und Klagerechte im Naturschutz, NuR 2018, 735 (736).

<sup>29</sup> Gegen eine restriktive Handhabung der Erheblichkeitsschwelle des Art. 6 Abs. 1 lit. b) AK *Fischer-Hüftle*, Beteiligungs- und Klagerechte im Naturschutz, NuR 2018, 735 (737) sowie *ders.* explizit in Bezug auf § 45 Abs. 7 BNatSchG aaO., S. 738. Hinsichtlich der Umwelterheblichkeit als Schwelle der UVP-Pflicht OVG Lüneburg, Beschl. v. 25.5.2018 – 12 ME 25/18, juris Rn. 29; *Peters/Balla/Hesselbarth*, UVPG, 4. Aufl. 2019, § 7 Rn. 28. Auf Unsicherheiten beim Maßstab der Erheblichkeit weist aber zurecht hin *Agatz*, Windenergie Handbuch, 15. Aufl. 2018, S. 39.

<sup>30</sup> EuGH, Urt. v. 8.11.2016 – C-243/15 (slowakischer Braunbär II), Rn. 56 f.; *Fischer-Hüftle*, Beteiligungs- und Klagerechte im Naturschutz, NuR 2018, 735 (737); *Wegner*, Subjektiv-rechtliche Ansätze im Völkerrecht zum Schutz biologischer Vielfalt, 2018, S. 420.

<sup>31</sup> Die Rechtsprechung hat teilweise auch bereits auf die Entscheidung des EuGH reagiert und entsprechende Mitwirkungsrechte unmittelbar aus Art. 6 Abs. 1 lit. b) AK entnommen, siehe OVG Magdeburg, Beschl. v. 23.3.2017 – 2 K 127/15; VG Neustadt, Beschl. v. 9.5.2017 – 3 L 504/17.NW; a.A., allerdings hinsichtlich Art. 9 Abs. 2 AK i. V. m. Art. 6 Abs. 1 lit. b) AK VGH München, Urt. v. 14.3.2017 – 22 B 17.12.

Gefahr. Unklarheiten über deren tatsächliches Vorliegen sollen dem Mitwirkungsrecht mithin nicht entgegenstehen.

In inhaltlicher Hinsicht werden die Mitwirkungsrechte auf behördliche „Anordnungen und Maßnahmen“ zu den vorgenannten Zeitpunkten (Vermeidung im Vorfeld, Begrenzung und Sanierung nach Eintritt eines Umweltschadens) bezogen (§ 33 Abs. 2 S. 1 letzter Teilsatz SächsNatSchG-E). Nach der Formulierung des § 33 Abs. 2 S. 1 erste Teilsätze SächsNatSchG-E bestehen diese aber auch unabhängig hiervon im Falle behördlicher Untätigkeit. Die Bedeutung dessen ist nicht selbstverständlich und wird auch in der Begründung des Entwurfs nicht weiter aufgeklärt. Eine Mitwirkung an behördlicher Untätigkeit ist kaum denkbar und dürfte auch nicht gemeint sein. Wahrscheinlicher ist, dass die Mitwirkungsrechte hier auf die Entscheidung der Behörde über das „Ob“ behördlicher Anordnungen und Maßnahmen nach dem Umweltschadensgesetz (USchadG) (vgl. § 7 Abs. 2, § 8 Abs. 2, § 10 USchadG) gerichtet sein sollen. Alternativ kann die zuständige Behörde sich nämlich auch zunächst allein auf eine Überwachung des bereits gesetzlich verpflichteten Verursachers beschränken (§ 7 Abs. 1 USchadG) und nur im Falle seiner Untätigkeit zu Anforderungen und Maßnahmen greifen. In jedem Fall sollte die genaue Reichweite der Mitwirkungsrechte nach § 33 Abs. 2 SächsNatSchG-E klarer als bislang umschrieben werden, um Rechtsunsicherheit im Falle ihrer Umsetzung zu vermeiden.

Geht man von der vorliegenden Auslegung aus, so dürfte gem. Art. 6 Abs. 1 lit. b) AK eine Pflicht zur Schaffung eines Mitwirkungsrechts allein hinsichtlich der behördlichen Verfahren bestehen, die auf die Entscheidung über Anordnungen und Maßnahmen gerichtet sind und dies auch nur soweit es hier um „geplante Tätigkeiten“ i. S. v. Art. 6 Abs. 1 lit. b) AK geht. Zudem besteht eine Pflicht allein bei Klarheit über das Vorliegen einer unmittelbaren Gefahr eines Umweltschadens, nicht schon bei dessen Verdacht<sup>32</sup>. Die Umwelterheblichkeit der „geplanten Tätigkeiten“ dürfte dann – angesichts eines mit Gewissheit drohenden oder bestehenden Umweltschadens i. S. v. § 19 BNatSchG – wiederum nicht fraglich sein. Im Übrigen, also hinsichtlich der Frage des behördlichen Entschließens überhaupt tätig zu werden, dürfte eine Verpflichtung zur Schaffung eines Mitwirkungsrechts dagegen nicht bestehen, da insoweit die Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 1 lit. b) AK in der Auslegung durch den EuGH nicht vorliegen. Ein Hinausgehen über den verpflichtenden Gehalt des Art. 6 Abs. 1 lit. b) AK bleibt aber selbstverständlich rechtlich möglich.

---

<sup>32</sup> Erst dann ist der Anwendungsbereich von RL 2004/35/EG, auf die das USchadG und auch § 19 BNatSchG zurückgehen eröffnet. Davor kann ein Mitwirkungsrecht zwar ebenfalls eröffnet werden. Die europarechtliche Verpflichtung erstreckt sich hierauf dann aber nicht. Da Art. 6 Abs. 1 lit. b) AK auf diese Situation ohnehin nicht anwendbar ist, kommt es insoweit auch nicht darauf an, dass das Compliance-Committee der AK Art. 6 Abs. 1 lit. b) AK nicht in derselben Weise versteht wie der EuGH – insbesondere nicht von dessen unmittelbarer Anwendbarkeit ausgeht und den Mitgliedstaaten einen weitergehenden Spielraum zuspricht.

### cc) Zeitpunkt und Umfang des Mitwirkungsrechts

Gem. § 33 Abs. 3 SächsNatSchG-E soll der Zeitpunkt der Benachrichtigung der anerkannten Verbände über Verwaltungsverfahren i. S. v. § 33 Abs. 1 und 2 SächsNatSchG-E mit dem Begriff „frühzeitig“ (bislang: rechtzeitig) umschrieben werden (Absatz 3 Satz 1). Zudem wird die Einsichtnahme in Absatz 3 Satz 2 ausdrücklich auf sämtliche Verwaltungsakte bezogen.

Mit dem Begriff der Frühzeitigkeit würde eine Angleichung an die Begrifflichkeit des Art. 6 AK erfolgen. Frühzeitig meint danach – wie dies auch in der Entwurfsbegründung enthalten ist<sup>33</sup> – einen „Zeitpunkt, zu dem alle Optionen noch offen sind und eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden kann“ (Art. 6 Abs. 4 AK). Zwar kann auch der Begriff der Rechtzeitigkeit entsprechend ausgelegt werden. Unter dem Aspekt der Normklarheit ist die Änderung jedoch zu begrüßen<sup>34</sup>.

Mit Blick auf den Umfang des Einsichtsrechts wurde auch bislang bereits ein weites Verständnis des Begriffs der „einschlägigen Sachverständigengutachten“ i. S. v. § 63 Abs. 1 BNatSchG vertreten, so dass hierunter auch Stellungnahmen Dritter oder beteiligter Behörden verstanden wurden, solange sie nur einschlägig waren, d. h. auf Belange von Naturschutz und Landschaftspflege bezogen waren<sup>35</sup>. Dies würde nun explizit geregelt. Darüber hinaus entfielen jedoch auch die Beschränkung auf die „einschlägigen“ Dokumente. Mithin könnten auch solche Dokumente eingesehen werden, die sich nicht oder nicht unmittelbar auf diese Belange beziehen<sup>36</sup>. Dies ginge auch über die bislang schon vertretene Ansicht hinaus, dass jedenfalls auch solche Aktenstücke zugänglich zu machen seien, soweit sie für die Erarbeitung einer naturschutz- oder landschaftsschutzfachlichen Stellungnahme erforderlich sind und hierfür auch nicht eine bloße Unterrichtung ausreicht<sup>37</sup>.

Das vorgeschlagene allgemeine Akteneinsichtsrecht entspricht den Anforderungen des Art. 6 Abs. 6 AK, wonach „Zugang zu allen Informationen zu deren Einsichtnahme zu gewähren“ ist, „die für die in diesem Artikel genannten Entscheidungsverfahren relevant sind [...]“. Hiermit dürfte die bisherige Beschränkung allein auf die natur- und landschaftsschutzfachlich unmittelbar bedeutsamen Belange nicht zu vereinbaren sein<sup>38</sup>. Dies ergibt sich gerade auch daraus, dass das auf Art. 6 AK bezogene Klagerecht aus Art. 9 Abs. 2 AK ebenfalls nicht auf die Geltendma-

---

<sup>33</sup> Gesetzentwurf, S. 9.

<sup>34</sup> Anders als die Vorschrift des § 25 Abs. 3 VwVfG, die mit der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung eine Kommunikation bereits im Vorfeld des formellen Verwaltungsverfahrens meint, dürfte hier regelmäßig eine Information unmittelbar nach Antragstellung genügen.

<sup>35</sup> *Heselhaus*, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 2. Aufl. 2016, § 63 Rn. 40 f.; *Fischer-Hüftle*, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 2. Aufl. 2011, § 63 Rn. 47.

<sup>36</sup> *Heselhaus*, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 2. Aufl. 2016, § 63 Rn. 40; *Fischer-Hüftle*, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 2. Aufl. 2011, § 63 Rn. 47.

<sup>37</sup> *Fischer-Hüftle*, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 2. Aufl. 2011, § 63 Rn. 49.

<sup>38</sup> So auch ACCC/C/2010/50 (Tschechische Republik), Rn. 70: „[...] Moreover, public participation under the Convention is not limited to the environmental aspects of a proposed activity subject to article 6, but extends to all aspects of those activities. [...]“.

chung von Verstößen gegen das Naturschutz- und Umweltrecht beschränkt ist<sup>39</sup>. Insoweit müssen sich Verbände Kenntnis auch von sonstigen Umständen verschaffen können. Zurückbehalten oder geschwärzt werden können Unterlagen allerdings zum Schutz der Interessen insbesondere des Antragstellers, soweit dies gem. § 63 Abs. 3 S. 1 BNatSchG i. V. m. § 29 Abs. 2 VwVfG möglich ist.

#### 4. Klagerechte von Umwelt- und Naturschutzvereinigungen

##### a) § 34 SächsNatSchG-E

Gem. § 34 SächsNatSchG-E sollen schließlich auch die bisherigen Klagerechte von Naturschutzvereinigungen auf alle Konstellationen erstreckt werden, für die auch Mitwirkungsrechte vorgesehen sind. Sie ergänzen zum einen die Klagerechte des § 64 BNatSchG. Zum anderen stehen sie auch neben den Klagemöglichkeiten nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz. Dieses wurde zwar zuletzt in seinem Anwendungsbereich deutlich ausgeweitet<sup>40</sup>. Dabei folgte man aber dem sog. „Listenprinzip“, nach dem eine Eröffnung von Klagemöglichkeiten im Anwendungsbereich von Art. 9 Abs. 2 und 3 AK allein in abschließend aufgezählten Fällen geschah. Einwände werden zwar nicht gegen dieses Vorgehen an sich, wohl aber gegen die Vollständigkeit der formulierten Liste in § 1 Abs. 1 S. 1 UmwRG erhoben<sup>41</sup>. Insoweit bestehen nach verbreiteter Ansicht derzeit erhebliche Defizite im Bundesrecht, die durch die Schaffung von Klagerechten nach § 34 SächsNatSchG-E für Sachsen zumindest teilweise<sup>42</sup> kompensiert werden würden.

##### b) Europarechtliche und völkerrechtliche Vorgaben

Auch insoweit steht nicht die Verfassungsmäßigkeit der vorgeschlagenen Klagerechte in Frage, sondern allein, inwieweit diese ohnehin Gegenstand europa- und völkerrechtlicher Verpflichtungen sind. Dies lässt sich nach den vorstehenden Ausführungen kurz beantworten:

Klagerechte nach Art. 9 Abs. 2 AK sind in ihrem Anwendungsbereich an die Reichweite von Art. 6 AK angeknüpft. Das bedeutet: Soweit zuvor eine Verpflichtung nach Art. 6 AK angenom-

---

<sup>39</sup> ACCC/C/2008/31 (Germany), Rn. 78; ausführlich hierzu *Wegner*, Subjektiv-rechtliche Ansätze im Völkerrecht zum Schutz biologischer Vielfalt, 2018, S. 474 ff.

<sup>40</sup> Zur UmwRG-Novelle 2017 siehe nur *Schlacke*, Die jüngste Novellierung des UmwRG zur Umsetzung der Vorgaben der Aarhus-Konvention, EurUP 2018, 127 (130 ff.).

<sup>41</sup> *Fischer-Hüftle*, Beteiligungs- und Klagerechte im Naturschutz, NuR 2018, 735 (741); *Schlacke*, Die jüngste Novellierung des UmwRG zur Umsetzung der Vorgaben der Aarhus-Konvention, EurUP 2018, 127 (139); *Franzius*, Genügt die Novelle des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes den unionsrechtlichen Vorgaben, NVwZ 2018, 219 ff.; *Brigola/Heß*, Die Fallstricke der unions- und völkerrechtlichen Metamorphose des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (UmwRG) im Jahr 2017, NuR 2017, 729 (730 ff.).

<sup>42</sup> Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Defizite bundesrechtlicher Klagerechte im Natur- und Landschaftsbereich weiter gehen dürften, als die hier vorgeschlagenen Regelungen reichen, vgl. nur *Fischer-Hüftle*, Beteiligungs- und Klagerechte im Naturschutz, NuR 2018, 735 (739 ff.).

men wurde, muss jedenfalls<sup>43</sup> auch ein Verbandsklagerecht gewährleistet werden, das der Durchsetzung dieser Mitwirkungsrechte sowie der formell- und materiellrechtlichen Überprüfung der in den Verfahren getroffenen Entscheidungen dient<sup>44</sup>.

Zusätzlich muss nach dem als Auffangvorschrift gefassten Art. 9 Abs. 3 AK in der Auslegung von EuGH und ACCC allerdings auch dort eine Rechtsbehelf eröffnet werden, wo die Möglichkeit besteht, dass „die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen“ „gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen<sup>45</sup>. Vorliegend dürfte dies – nach dem hier zugrunde gelegten Verständnis von § 33 Abs. 2 SächsNatSchG-E – auf den Fall des behördlichen Unterlassens einer notwendigen Entschließungsentscheidung zutreffen, da hier ein Mitwirkungsrecht nach Art. 6 Abs. 1 lit. b) AK nicht besteht und mithin kein Klagerecht nach Art. 9 Abs. 2 AK zu schaffen ist. Die Notwendigkeit der Schaffung eines Klagerechts nach Art. 9 Abs. 3 AK bleibt hiervon freilich unberührt.

§ 34 SächsNatSchG-E würde mithin ebenfalls allein völker- und europarechtliche Verpflichtungen umsetzen.

## **II. Regelungsspielräume des Landesgesetzgebers jenseits völker- und europarechtlicher Erfordernisse**

Neben den aufgezeigten weitreichenden Vorgaben des Völker- und Europarechts, die bei der Umsetzung der vorgeschlagene Mitwirkungs- und Klagerechte zu beachten sind, wurden bereits vorstehend auch Regelungsspielräume offengelegt, die der Landesgesetzgeber nutzen kann.

Zusammenfassend ist noch einmal festzuhalten: Regelungsspielräume bestehen zunächst außerhalb der Reichweite höherrangiger Vorgaben. Vorliegend konnte dies für die Mitwirkungsrechte nach § 33 Abs. 2 SächsNatSchG-E aufgezeigt werden, die sich auf das Verfahren beziehen, in dem die Behörde über ihr Tätigwerden hinsichtlich drohender oder bereits eingetretener Umweltschäden entscheidet, also noch nicht konkrete Anordnungen und Maßnahmen in den Blick nimmt. Art. 6 Abs. 1 lit. b) AK erfasst diesen Fall auch in der Auslegung des EuGH nicht.

Regelungsspielräume bestehen aber auch innerhalb der Reichweite höherrangiger Vorgaben, soweit diese keine abschließenden Regelungen enthalten und auf Umsetzung angelegt sind. Zwar wurden in der Vergangenheit angenommene Regelungsspielräume im Anwendungsbereich der Aarhus-Konvention vielfach durch konkretisierende Rechtsprechung des EuGH und die Berichterstattung des ACCC geschlossen. Gleichwohl bestehen im Detail nach wie vor begrenzte

---

<sup>43</sup> Zu Zweifeln daran, ob nicht auch weitergehende Individualklagerechte zu gewährleisten sind, *Schlacke*, Die jüngste Novellierung des UmwRG zur Umsetzung der Vorgaben der Aarhus-Konvention, EurUP 2018, 127 (140 f.).

<sup>44</sup> *Fischer-Hüftle*, Beteiligungs- und Klagerechte im Naturschutz, NuR 2018, 735 (738) m. N. aus der Rspr. des EuGH.

<sup>45</sup> *Fischer-Hüftle*, Beteiligungs- und Klagerechte im Naturschutz, NuR 2018, 735 (739); *Wegner*, Subjektiv-rechtliche Ansätze im Völkerrecht zum Schutz biologischer Vielfalt, 2018, S. 517 ff.



Konkretisierungsmöglichkeiten, was auch für die Festlegung des Kreises an zu berechtigenden Umweltvereinigungen aufgezeigt wurde.

Eine weitergehende abstrakte Bestimmung der verbleibenden Spielräume – d. h. losgelöst von dem konkreten Regelungsvorschlag – würde den Gegenstand der vorliegenden Stellungnahme überschreiten und soll deshalb hier unterbleiben.

### **III. Umsetzbarkeit des Regelungsentwurfs im Einklang mit bundes- und verfassungsrechtlichen Vorgaben möglich**

Die vorgeschlagenen Regelungen sind sowohl formell als auch inhaltlich mit den Vorgaben höherrangigen nationalen Rechts vereinbar. Die allgemeinen rechtspolitischen Vorbehalte<sup>46</sup> gegen prozedurale Verbandsrechte stehen dieser allein rechtlichen Bewertung nicht entgegen.

Insbesondere steht dem Land Sachsen eine Gesetzgebungskompetenz zu. Sie kann teils auf Art. 72 Abs. 1 GG gestützt werden, soweit der Bundesgesetzgeber von der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit für den Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG keinen abschließenden Gebrauch gemacht hat. Teils ist die Zuständigkeit auf die Kompetenz zur Abweichungsgesetzgebung nach Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG zu stützen.

Keinen abschließenden Gebrauch hat der Bund insoweit gemacht, als § 63 Abs. 2 Nr. 8 und § 64 Abs. 3 BNatSchG ausdrücklich die Möglichkeit weitergehender landesrechtlicher Regelungen vorsehen. § 33 Abs. 2 SächsNatSchG-E, der nicht unter § 63 Abs. 2 Nr. 8 BNatSchG fällt und insoweit der Sperrwirkung des Bundesrechts unterliegt, kann zudem im Wege der Abweichungsgesetzgebung nach Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG erlassen werden, da der dort vorgesehene abweichungsfeste Kern bundesrechtlicher Vorgaben von dem Regelungsvorschlag nicht berührt würde. Letzteres gilt auch für § 34 SächsNatSchG-E, soweit dieser ein Klagerecht in den Fällen des § 33 Abs. 2 SächsNatSchG-E statuiert.

In materieller Hinsicht bestehen keine Zweifel an der Umsetzbarkeit der Regelungen des Gesetzentwurfs im Einklang mit einfachem Bundes- sowie Verfassungsrecht.

### **IV. Die vorgeschlagenen Regelungen als Anwendungsfall eines Natur- und Landschaftsschutzes mittels prozeduraler Rechte**

Die durch den Gesetzentwurf vorgeschlagenen Regelungen berühren nicht die bereits existierenden materiellen Regelungen über den Schutz biologischer Vielfalt und des Landschaftsschutzes. Es geht nicht um eine Anhebung des so gewährleisteten inhaltlichen Schutzstandards, sondern eine verbesserte Durchsetzung der bereits existenten rechtlichen Vorgaben. Mittel hierfür

---

<sup>46</sup> Hierzu unten unter C. IV.

ist die Stärkung der Rechtsposition von Umwelt- und Naturschutzvereinigungen in Verwaltungs- und Gerichtsverfahren durch eine Ausweitung ihrer Mitwirkungs- und Klagerechte. Im Kontrast zum materiellen Natur- und Landschaftsschutzrecht, das sich bspw. Grenzwertregelungen, Gebots- und Verbotsnormen bedient, erhalten hier zivilgesellschaftliche Vereinigungen Rechte, um von Behörden eine Beteiligung an Verwaltungsverfahren einfordern und die Einhaltung der beispielhaft aufgeführten Natur- und Umweltschutznormen durchsetzen zu können<sup>47</sup>. In diesem Sinne handelt es sich um prozedurales Recht<sup>48</sup>. Es setzt das klassische Ordnungsrecht voraus und ergänzt es, ersetzt es aber nicht.

Während die Wahrnehmung von Interessen der Allgemeinheit, zu denen nach überkommenem deutschen Rechtsverständnis gerade auch der Schutz der Natur zählt, in Deutschland traditionell allein den Behörden anvertraut war, wachsen Naturschutzvereinigungen durch ihre Ausstattung mit prozeduralen Rechten ein Stück weit ebenfalls in eine Sachwalterstellung hinein. Sie sollen die Behörden durch ihr Wissen bei der Rechtsanwendung unterstützen. Wo nötig, können sie ihre Beteiligung und auch die Durchsetzung des materiellen Rechts gerichtlich einfordern<sup>49</sup>.

Neben den vorstehend angedeuteten Zielen der Verbesserung der behördlichen Entscheidungsgrundlagen sowie der Rechtsdurchsetzung, verfolgen prozedurale Rechte weitere (Neben-) Zwecke. So sollen gerade Mitwirkungsrechte Teilhabe am Zustandekommen von Verwaltungsentscheidungen vermitteln, die Transparenz ihres Zustandekommens erhöhen<sup>50</sup> und so nicht zuletzt der verbreitet diagnostizierten Krise allein repräsentativer staatlicher Tätigkeit entgegenwirken und Akzeptanz für staatliche Entscheidungen schaffen<sup>51</sup>.

Hinsichtlich der Effektivität von Mitwirkungsrechten bestehen konträre Ansichten<sup>52</sup>. Kritik bezieht sich aber vor allen Dingen auf entsprechende Klagerechte, bzw. die Ausweitung ihres Anwendungsbereichs<sup>53</sup>. Neben der Anführung (außerrechtlicher) legitimatorischer Defizite<sup>54</sup> sol-

---

<sup>47</sup> Guckelberger, Formen von Öffentlichkeit und Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltverwaltungsrecht, *VerwArch* 103 (2012), 31 (32, 47); Schlacke, Überindividueller Rechtsschutz, 2008, S. 485; Wegner, Subjektiv-rechtliche Ansätze im Völkerrecht zum Schutz biologischer Vielfalt, 2018, S. 400.

<sup>48</sup> Ekdardt, Information, Partizipation, Rechtsschutz, 2. Aufl. 2010, S. 13, 20 f.; Schenderlein, Rechtsschutz und Partizipation im Umweltrecht, 2013, S. 114; umfassend G.-P. Calliess, Prozedurales Recht, 1999.

<sup>49</sup> Wegner, Subjektiv-rechtliche Ansätze im Völkerrecht zum Schutz biologischer Vielfalt, 2018, S. 251.

<sup>50</sup> Wegner, Subjektiv-rechtliche Ansätze im Völkerrecht zum Schutz biologischer Vielfalt, 2018, S. 397.

<sup>51</sup> Zschesche, Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren, 2015, S. 88 ff.; Wegner, Subjektiv-rechtliche Ansätze im Völkerrecht zum Schutz biologischer Vielfalt, 2018, S. 399.

<sup>52</sup> Gerade unter dem Aspekt der Akzeptanzschaffung werden Beteiligungsrechte für wichtig erachtet, vgl. Renn/Köck u.a., Öffentlichkeitsbeteiligung bei Vorhaben der Energiewende, *ZUR* 2014, 281 (281 f.); skeptisch insgesamt Ekdardt, Information, Partizipation, Rechtsschutz, 2. Aufl. 2010, S. 152 f.; Böhm, Bürgerbeteiligung nach Stuttgart 21, *NuR* 2011, 614 (615); zu den Vorbehalten auch Epiney/Dilzig/Pirker/Reitenmeyer, Aarhus-Konvention, 2018, Art. 1 Rn. 4. Auf Forschungsbedarf zur Frage der Effektivitätssteigerung durch Öffentlichkeitsbeteiligung weist hin Zschesche, Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren, 2015, S. 60.

<sup>53</sup> Gärditz, Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz im Umweltrecht, *NVwZ* 2014, 1 (4); zu Befürchtungen bei einer zu weitgehenden Ausweitung Krüper, Gemeinwohl im Prozess, 2009, S. 282; ders., Neudefinition des „subjektiven öffentlichen Rechts“, in: Kloepfer, Rechtsschutz im Umweltrecht, 2014, 163 (180 f.); ausführlich zur Kritik Wegner, Subjektiv-rechtliche Ansätze im Völkerrecht zum Schutz biologischer Vielfalt, 2018, S. 91 ff., 541.

cher Klagerechte werden eine zunehmende Politisierung rechtlicher Verfahren<sup>55</sup> sowie insbesondere ein Missbrauch der Rechte und die Beeinträchtigung gerade wirtschaftlicher Freiheitsnutzungen befürchtet<sup>56</sup>. Während Missbrauchsmöglichkeiten in gewissem Umfang – nicht anders als bei anderen mit Rechtsmacht ausgestatteten Positionen auch – nicht von der Hand gewiesen werden können, konnte tatsächlich stattfindender Missbrauch von Verbandsklagerechten in größerem Umfang bislang nicht empirisch nachgewiesen werden<sup>57</sup>.

Ihren Ursprung im deutschen Recht haben prozedurale Regelungen gerade im Bereich des Naturschutzes<sup>58</sup>. Eine deutliche Ausweitung haben entsprechende Instrumente mit dem sog. Aarhus-Prozess im Völker-, Europa- und nationalen Recht gefunden. Mitwirkungsrechte von Umweltvereinigungen finden sich heute nicht allein in den Naturschutzgesetzen, sondern verteilt in zahlreichen Fachgesetzen<sup>59</sup>. Klagerechte sind in Form eines Sonderprozessrechts für Umweltvereinigungen insbesondere im Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) geregelt. Den naturschutzrechtlichen Klagerechten auf Bundes- und Landesebene kommt insoweit inzwischen eine ergänzende Rolle neben dem bundesrechtlichen UmwRG zu. Die hier gegenständlichen vorgeschlagenen Regelungen betreffen insoweit – historisch betrachtet – den Kernbereich prozeduraler Gewährleistungen in Deutschland, nicht die teils unter rechtspolitischen Gesichtspunkten kritisch hinterfragte Ausweitung in sämtliche Bereiche des umweltrelevanten Rechts.

Würzburg, 23.04.2019

---

Dr. Nils Wegner, LL.M. (Stockholm)

---

<sup>54</sup> Gegen diese Kritik überzeugend *Hong*, Subjektive Rechte und Schutznormtheorie im europäischen Verwaltungsraum, JZ 2012, 380 (385); siehe auch *Wegner*, Subjektiv-rechtliche Ansätze im Völkerrecht zum Schutz biologischer Vielfalt, 2018, S. 541.

<sup>55</sup> *Gärditz*, Europäisierter Umweltrechtsschutz als Laboratorium des Verwaltungsprozessrechts, EurUP 2015, 196 (204 ff., 211); *Rennert*, Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit?, DVBl 2015, 793 (793, 800).

<sup>56</sup> Vgl. *Rennert*, Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit?, DVBl 2015, 793 (798, 800 f.), der diese Gefahr jedoch verstärkt allein bei Individual-, weniger aber bei den hier gegenständlichen Verbandsklagerechten sieht.

<sup>57</sup> Vgl. *SRU*, *Schmidt/Zschiesche*, Die Klagefähigkeit der Umweltschutzverbände im Zeitraum von 2013 bis 2016, 2018; *Führ/Schenten/Schulze/Schütte*, NVwZ 2014, Verbandsklage nach UmwRG, 1041 (1043).

<sup>58</sup> Ausführlich *Radespiel*, Die naturschutzrechtliche Verbandsklage, 2007, S. 48 ff.

<sup>59</sup> Neben den Mitwirkungsrechten im Naturschutzrecht siehe nur § 10 Abs. 3 BImSchG i. V. m. § 8 ff. 9. BImSchV; §§ 18 ff. UVPg etc.

## **Anhang: Auszug aus dem Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention)**

### ***Artikel 2: Begriffsbestimmungen***

Im Sinne dieses Übereinkommens

[...]

5. bedeutet "betroffene Öffentlichkeit" die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran; im Sinne dieser Begriffsbestimmung haben nichtstaatliche Organisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, ein Interesse.

[...]

### ***Artikel 6: Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungen über bestimmte Tätigkeiten***

(1) Jede Vertragspartei

- a) wendet diesen Artikel bei Entscheidungen darüber an, ob die in Anhang I aufgeführten geplanten Tätigkeiten zugelassen werden;
- b) wendet diesen Artikel in Übereinstimmung mit ihrem innerstaatlichen Recht auch bei Entscheidungen über nicht in Anhang I aufgeführte geplante Tätigkeiten an, die eine erhebliche Auswirkung auf die Umwelt haben können. Zu diesem Zweck bestimmen die Vertragsparteien, ob dieser Artikel Anwendung auf eine derartige geplante Tätigkeit findet;

[...]

(4) Jede Vertragspartei sorgt für eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung zu einem Zeitpunkt, zu dem alle Optionen noch offen sind und eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden kann.

[...]

(6) Jede Vertragspartei verpflichtet die zuständigen Behörden, der betroffenen Öffentlichkeit - auf Antrag, sofern innerstaatliches Recht dies vorschreibt - gebührenfrei und sobald verfügbar Zugang zu allen Informationen zu deren Einsichtnahme zu gewähren, die für die in diesem Artikel genannten Entscheidungsverfahren relevant sind und zum Zeitpunkt des Verfahrens zur Öffentlichkeitsbeteiligung zur Verfügung stehen; das Recht der Vertragsparteien, die Bekanntgabe bestimmter Informationen nach Artikel 4 Absätze 3 und 4 abzulehnen, bleibt hiervon unberührt. Zu den relevanten Informationen gehören zumindest und unbeschadet des Artikels 4

- a) eine Beschreibung des Standorts sowie der physikalischen und technischen Merkmale der geplanten Tätigkeit, einschließlich einer Schätzung der erwarteten Rückstände und Emissionen;
- b) eine Beschreibung der erheblichen Auswirkungen der geplanten Tätigkeit auf die Umwelt;
- c) eine Beschreibung der zur Vermeidung und/oder Verringerung der Auswirkungen, einschließlich der Emissionen, vorgesehenen Maßnahmen;
- d) eine nichttechnische Zusammenfassung der genannten Informationen;
- e) ein Überblick über die wichtigsten vom Antragsteller geprüften Alternativen und
- f) in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften die wichtigsten Berichte und Empfehlungen, die an die Behörde zu dem Zeitpunkt gerichtet wurden, zu dem die betroffene Öffentlichkeit nach Absatz 2 informiert wird.

[...]

### **Artikel 9: Zugang zu den Gerichten**

[...]

(2) Jede Vertragspartei stellt im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, daß Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit,

- (a) die ein ausreichendes Interesse haben oder alternativ
- (b) eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsprozeßrecht einer Vertragspartei dies als Voraussetzung erfordert, Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht und/oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle haben, um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die Artikel 6 und - sofern dies nach dem jeweiligen innerstaatlichen Recht vorgesehen ist und unbeschadet des Absatzes 3 - sonstige einschlägige Bestimmungen dieses Übereinkommens gelten.

Was als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt, bestimmt sich nach den Erfordernissen innerstaatlichen Rechts und im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit im Rahmen dieses Übereinkommens einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren. Zu diesem Zweck gilt das Interesse jeder nichtstaatlichen Organisation\* , welche die in Artikel 2 Nummer 5 genannten Voraussetzungen erfüllt, als ausreichend im Sinne des Buchstaben a. Derartige Organisationen gelten auch als Träger von Rechten, die im Sinne des Buchstaben b verletzt werden können.

Absatz 2 schließt die Möglichkeit eines vorangehenden Überprüfungsverfahrens vor einer Verwaltungsbehörde nicht aus und läßt das Erfordernis der Ausschöpfung verwaltungsbehördlicher Überprüfungsverfahren vor der Einleitung gerichtlicher Überprüfungsverfahren unberührt, sofern ein derartiges Erfordernis nach innerstaatlichem Recht besteht.

(3) Zusätzlich und unbeschadet der in den Absätzen 1 und 2 genannten Überprüfungsverfahren stellt jede Vertragspartei sicher, daß Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen.

[...]