

# Rechtliche Stellungnahme

zum

Referentenentwurf eines Gesetzes zur  
Änderung des Sächsischen Umweltinformationsgesetzes („SächsUIG“) und des Säch-  
sischen Geodateninfrastrukturgesetzes („SächsGDIG“)  
- Auswirkungen auf die Tätigkeit des Regionalen Planungsverbandes Ober-  
lausitz-Niederschlesien -

vorgelegt von Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht **Dr. Roman Götze**  
(GÖTZE Rechtsanwälte, Anwaltshaus im Messehof Leipzig, Petersstraße 15,  
04109 Leipzig)

im Auftrag des **Regionalen Planungsverbandes Oberlausitz-Niederschlesien**, Löbauer  
Straße 63, 02625 Bautzen

im Januar 2016

## Inhaltsverzeichnis

<b>Ergebnis in Thesen.....</b>	<b>3</b>
<b>I. Ausgangslage.....</b>	<b>5</b>
1. Referentenentwurf eines Gesetzes zur Novellierung des Sächsischen Umweltinformationsgesetzes und des Sächsischen Geodateninfrastrukturgesetzes .....	5
a) Exekutivnormsetzung fällt nicht mehr unter die Ausnahmevorschrift „Gesetzgebung“ in § 5 III SächsUIG.....	5
b) Öffentliche Anhörung und Einwendungsausschluss bei der Betroffenheit einer Vielzahl von Personen („Dritter“) in nach § 6 I SächsUIG oder § 8 SächsGDIG geschützten Rechtspositionen .....	6
2. Fragestellungen .....	8
<b>II. Rechtliche Bewertung .....</b>	<b>10</b>
1. <i>Regelungskomplex 1: Änderung des § 5 III SächsUIG – „Gesetzgebungsprivileg“ nur noch für Parlamentsgesetzgebung und zeitliche Beschränkung auf das Gesetzgebungsverfahren .....</i>	<i>10</i>
a) Unionsrechtlicher Hintergrund .....	10
b) Bewertung.....	11
2. <i>Regelungskomplex 2: Möglichkeit der Anhörung durch öffentliche Bekanntmachung mit Einwendungsausschluss .....</i>	<i>12</i>
a) Unionsrechtlicher Hintergrund .....	13
aa) Grundsätzliche Zweifel an der Unionsrechtskonformität.....	13
bb) Jedenfalls: Fristenregelung für Einwendungsausschluss nicht kohärent mit Regelung.....	16
cc) Zwischenergebnis.....	17
b) Bewertung konkret unter Berücksichtigung der Aufgaben des Regionalen Planungsverbandes Oberlausitz-Niederschlesien .....	18
aa) Keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Aufstellung von Regionalplänen .....	19
bb) Auswirkungen auf sonstige (nicht satzungsgebende) Tätigkeit der Regionalen Planungsverbände .....	23
c) Ergänzende Anmerkungen: Einwendungsausschluss auch im Sächsischen Landesplanungsgesetz .....	26
<b>III. Zusammenfassung .....</b>	<b>28</b>

### Ergebnis in Thesen

1. Die **Novellierung** des Sächsischen Umweltinformationsgesetzes („SächsUIG“) und des Sächsischen Geodateninfrastrukturgesetzes („SächsGDIG“) ist **grundsätzlich zu begrüßen**. Sie verfolgt im Kern zwei Ziele, nämlich die unionsrechtskonforme Anpassung des in § 5 III SächsUIG geregelten „Gesetzgebungsprivilegs“ (*Regelungskomplex 1*) und die Erleichterung der verwaltungspraktischen Umsetzung des Anhörungserfordernisses von Dritten in „Massenverfahren“; hierfür soll die Möglichkeit der Anhörung Dritter durch öffentlichen Bekanntmachung mit einem Einwendungsausschluss geschaffen werden (*Regelungskomplex 2*).
  - a) Die zum *Regelungskomplex 1* vorgesehenen Regelungen (Streichung der Variante: Verordnungserlass in § 5 III SächsUIG) sind unionsrechtlich zwingend und nicht zu beanstanden.
  - b) Dagegen ist der *Regelungskomplex 2* (Anhörungsmöglichkeit in Bezug auf Dritte durch öffentliche Bekanntmachung mit Einwendungsausschluss) zwar von einer begrüßenswerten Intention getragen (Verwaltungsvereinfachung; Verwaltungspraktikabilität). Die vorgesehenen Regelungen sind indessen unionsrechtlich bedenklich (insbesondere: der Einwendungsausschluss). Es bestehen Zweifel, ob die Rechte Dritter in Bezug auf die Veröffentlichung von Plänen und Karten tatsächlich in dem Maße berührt ist, dass eine Anhörung geboten erscheint (Prämisse zur Regelungsnotwendigkeit).
2. Die Novellierung des Sächsischen Umweltinformationsgesetzes (SächsUIG) und des Sächsischen Geodateninfrastrukturgesetzes (SächsGDIG) kann - hinsichtlich des Regelungskomplexes „Anhörungsmöglichkeit in Bezug auf Dritte durch öffentliche Bekanntmachung mit Einwendungsausschluss“ - Auswirkungen auf die nicht-normsetzende Tätigkeit des Regionalen Planungsverbandes Oberlausitz-Niederschlesien haben (unten 2.b)) Allerdings berührt die Novellierung nicht die Aufstellung von Regionalplänen (Öffentliche Bekanntmachungen als Verfahrensschritte des Satzungsverfahrens; hierzu sogleich 2.a)).
  - a) Das **Satzungsverfahren** zur Aufstellung von Regionalplänen unterfällt vom Aufstellungsbeschluss bis zur Inkraftsetzungsbekanntmachung ausschließlich den Regelungen des Raumordnungsgesetzes („ROG“) und des Sächsischen Landesplanungsgesetzes („SächsLPIG“). Es handelt sich beim Satzungserlass und den fachgesetzlich vorgeschriebenen Publizierungserfor-

dernissen rechtstechnisch um Setzung von Administrativrecht und nicht um eine „Unterrichtung der Öffentlichkeit“ i.S.d. § 12 SächsUIG oder eine aktive „Bereitstellung“ oder „Bekanntmachung von Umweltdaten“ i.S.d. §§ 1 ff. SächsGDIG. Aus Klarstellungsgründen sollte § 2 Satz 2 SächsUIG dahingehend präzisiert werden, dass nicht nur die „Verbreitung i.S.d. § 12 IV SächsUIG vom Anwendungsbereich des Sächsischen Umweltinformationsgesetzes ausgenommen wird, sondern alle spezialgesetzlichen Bekanntmachungsregelungen adressiert werden.

- b) Soweit die **sonstige, nicht normsetzende Tätigkeit** des Regionalen Planungsverbandes Oberlausitz-Niederschlesien (etwa die Aufstellung von Plänen, Konzepten und Programmen im Rahmen der Regionalentwicklung) zugleich die Merkmale einer „Unterrichtung der Öffentlichkeit“ i.S.d. § 12 SächsUIG bzw. Bereitstellung/Veröffentlichung von Geodaten erfüllt, gilt - soweit in Bezug auf die konkrete Planung das Anhörungserfordernis auf Grund einer sachgemäßen „Drittbetroffenheitsprognose“ nach § 12 V SächsUIG i.V.m. § 6 I 2 SächsUIG bzw. § 8 V SächsGDIG überhaupt besteht - die Möglichkeit, nach dem Inkrafttreten des neu gefassten § 6 Ia SächsUIG bzw. § 8 V SächsUIG auf die Anhörung Dritter durch öffentliche Bekanntmachung zurückzugreifen. Dies stellt gegenüber dem jetzigen Rechtsstand eine Besserstellung der informationspflichtigen Stelle dar. Allerdings muss als Vorfrage geprüft werden, ob tatsächlich die in § 6 I SächsUIG erfassten Rechte Dritter durch die Veröffentlichung rechts erheblich berührt sein können (Prognose). Dies ist bei anonymisierten Grundstücksdaten, die durch Pläne, Konzepte oder Programmen auf der Ebene der Planungsregion publiziert würden, regelmäßig nicht der Fall.

Auch bei Anträgen auf Informationsgewährung nach § 4 SächsUIG erwiese sich die im Referentenentwurf vorgesehene öffentliche Bekanntmachung zum Zwecke der Anhörung in „Massenfällen“ als sachdienlich.

3. Im Fall der Inkraftsetzung der im Referentenentwurf vorgesehenen Regelungen sollte zur Vermeidung von Widersprüchen die **Verbandssatzung** (§ 9 „Öffentliche Bekanntmachung“) angepasst werden um in den besonderen Fällen, wo die Bekanntmachung in ortsüblicher Weise gesetzlich vorgesehen ist (vgl. etwa § 6 Ia 4 SächsUIG-RefE) von der satzungsgemäßen Regelbekanntmachung im Sächsischen Amtsblatt abweichen zu können.

### III. Zusammenfassung

Die Prüfung hat folgendes ergeben:

1. Die **Novellierung** des Sächsischen Umweltinformationsgesetzes („SächsUIG“) und des Sächsischen Geodateninfrastrukturgesetzes („SächsGDIG“) ist **grundsätzlich zu begrüßen**. Sie verfolgt im Kern zwei Ziele, nämlich die unionsrechtskonforme Anpassung des in § 5 III SächsUIG geregelten „Gesetzgebungsprivilegs“ (*Regelungskomplex 1*) und die Erleichterung der verwaltungspraktischen Umsetzung des Anhörungserfordernisses von Dritten in „Massenverfahren“; hierfür soll die Möglichkeit der Anhörung Dritter durch öffentlichen Bekanntmachung mit einem Einwendungsausschluss geschaffen werden (*Regelungskomplex 2*).
  - a) Die zum *Regelungskomplex 1* vorgesehenen Regelungen (Streichung der Variante: Verordnungserlass in § 5 III SächsUIG) sind unionsrechtlich zwingend und nicht zu beanstanden. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat in den Entscheidungen der Rechtssache „Deutsche Umwelthilfe/Bundesrepublik“ und „Flachglas Torgau“ deutlich gemacht, dass die in der Umweltinformationsrichtlinie vorgesehene Ausnahme „Gesetzgebung“ (Art. 2 II UAbs. 2 UIRL) nicht die Schaffung untergesetzlichen Rechts (Verordnungen, Satzungen) betrifft, sondern nur die Parlamentsgesetzgebung und diese nur für die Dauer des Gesetzgebungsverfahrens eingreift. Dem trägt die vorgesehene Änderung des § 5 III SächsUIG jetzt Rechnung.
  - b) Dagegen ist der *Regelungskomplex 2* (Anhörungsmöglichkeit in Bezug auf Dritte durch öffentliche Bekanntmachung mit Einwendungsausschluss) zwar von einer begrüßenswerten Intention getragen (Verwaltungsvereinfachung; Verwaltungspraktikabilität). Die vorgesehenen Regelungen sind indes unionsrechtlich bedenklich (insbesondere: der Einwendungsausschluss). Ihnen liegt möglicherweise auf der Prämissenebene ein Vorverständnis zu Grunde, welches die (potenzielle) Betroffenheit Dritter im Hinblick auf Datenschutz und Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse überproportional gegenüber den fachlichen Belangen und dem Transparenzinteresse gewichtet.
2. Die Novellierung des Sächsischen Umweltinformationsgesetzes („SächsUIG“) und des Sächsischen Geodateninfrastrukturgesetzes („SächsGDIG“) kann - hinsichtlich des Regelungskomplexes „Anhörungsmöglichkeit in Bezug auf Dritte durch öf-

besteht – die Möglichkeit, nach dem Inkrafttreten des neu gefassten § 6 I a SächsUIG bzw. § 8 V SächsUIG auf die Anhörung Dritter durch öffentliche Bekanntmachung zurückzugreifen. Dies stellt gegenüber dem jetzigen Rechtsstand eine Besserstellung der informationspflichtigen Stelle (hier: des Regionalen Planungsverbandes Oberlausitz-Niederschlesien) dar. Allerdings muss jeweils als Vorfrage geprüft werden, ob tatsächlich die in § 6 I SächsUIG erfassten Rechte Dritter durch die Veröffentlichung rechts erheblich berührt sein können (Prognose). Dies ist bei anonymisierten Grundstücksdaten, die durch Pläne, Konzepte oder Programmen auf der Ebene der Planungsregion publiziert würden, regelmäßig nicht der Fall. Aus Klarstellungsgründen sollen § 2 Satz 2 SächsUIG und § 2 Satz 2 SächsGDIG dahingehend präzisiert werden, dass nicht nur die „Verbreitung i.S.d. § 12 IV SächsUIG vom Anwendungsbereich des Sächsischen Umweltinformationsgesetzes und des Sächsischen Geodateninfrastrukturgesetzes ausgenommen werden, sondern alle spezialgesetzlichen Bekanntmachungsregelungen erfasst werden.

- c) Auch bei konkreten **Anträgen auf Gewährung von Umweltinformationen** (§ 4 SächsUIG), bei denen der Regionale Planungsverband zunächst als informationspflichtige Stelle (§ 3 I SächsUIG) anzusehen wäre und auch nicht die Ausnahme nach § 5 III SächsUIG („Gesetzgebungsprivileg“) gilt, wäre – falls nicht bereits andere Ablehnungsgründe nach § 5 I, II SächsUIG durchgreifen – die Anhörung Dritter in Fällen konkreter potenzieller Betroffenheit in den von § 6 I SächsUIG geschützten Rechten (z.B. Datenschutz oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse) geboten. Die von Referentenentwurf vorgesehenen Optionen dürften die verwaltungspraktische Umsetzung in „Massenfällen“ erheblich erleichtern.
3. Im Fall der Inkraftsetzung der im Referentenentwurf vorgesehenen Regelungen sollte zur Vermeidung von Widersprüchen die **Verbandssatzung** (§ 9 „Öffentliche Bekanntmachung“) angepasst werden um in den besonderen Fällen, wo die Bekanntmachung in ortsüblicher Weise gesetzlich vorgesehen ist (vgl. etwa § 6 I a 4 SächsUIG-RefE) von der satzungsgemäßen Regelbekanntmachung im Sächsischen Amtsblatt abweichen zu können.
4. Aus Anlass der Novellierung des SächsUIG und SächsGDIG sollte der Regionale Planungsverband Oberlausitz-Niederschlesien eine **Prüfung der in § 6 II Sächs-LPIG enthaltenen Regelungen** dahingehend anregen, ob auch für die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Aufstellung eines Regionalplans eine **Präklusionsregelung**

fentliche Bekanntmachung mit Einwendungsausschluss" - Auswirkungen auf die nicht-normsetzende Tätigkeit des Regionalen Planungsverbandes Oberlausitz-Niederschlesien haben (unten 2.b)) Allerdings berührt die Novellierung nicht die Aufstellung von Regionalplänen (Öffentliche Bekanntmachungen als Verfahrensschritte des Satzungsverfahrens; hierzu sogleich 2.a)).

- a) Das **Satzungsverfahren** zur Aufstellung von Regionalplänen (§ 4, 5 SächsLPIG) unterfällt vom Aufstellungsbeschluss bis zur Inkraftsetzungsbekanntmachung **ausschließlich den Regelungen des Raumordnungsgesetzes („ROG“) und des Sächsischen Landesplanungsgesetzes („SächsLPIG“)**.

Es handelt sich beim Satzungserlass und den fachgesetzlich vorgeschriebenen Publizierungserfordernissen rechtstechnisch um Setzung von Administrativrecht und nicht um eine „Unterrichtung der Öffentlichkeit“ i.S.d. § 12 SächsUIG oder eine aktive „Bereitstellung“ oder „Bekanntmachung von Umweltdaten“ i.S.d. §§ 1 ff. SächsGDIG. Die Unterrichtung der Öffentlichkeit durch aktive und systematische Verbreitung von Umweltinformationen (§ 12 SächsUIG) ist die – freiwillige und/oder nachgelagerte – nicht von gesetzlich definierten Offenlegungs- und Bekanntmachungserfordernissen (z.B. § 10 ROG i.V.m. §§ 6, 7 SächsLPIG) gesteuerte Verbreitung von Umweltinformationen. Für den Satzungserlass – entsprechendes gilt auch für die Beteiligung der Öffentlichkeit und Bekanntmachung von Bebauungsplänen (vgl. §§ 3, 10 III BauGB) – hat der Gesetzgeber im Einklang mit dem Unionsrecht abstrakt-generell die Konfliktlage zwischen Transparenz und Schutzinteresse Dritter zugunsten des Transparenzinteresses von rechtsverbindlichen Normen aufgelöst. Andernfalls hätten Dritte die Rechtsmacht, den Normsetzungsprozess – zu dessen wesensprägenden Elementen die Transparenz *erga omnes* gehört – durch Einwendungen und gegebenenfalls statthafte Rechtsmittel gegen Zwischenentscheidungen zu blockieren oder zumindest erheblich zu erschweren.

- b) Soweit die **sonstige, nicht normsetzende Tätigkeit** des Regionalen Planungsverbandes Oberlausitz-Niederschlesien (etwa die Aufstellung von Plänen, Konzepten und Programmen im Rahmen der Regionalentwicklung) zugleich die Merkmale einer „Unterrichtung der Öffentlichkeit“ i.S.d. § 12 SächsUIG bzw. Bereitstellung/Veröffentlichung von Geodaten erfüllt, gilt – soweit in Bezug auf die konkrete Planung das Anhörungserfordernis auf Grund einer sachgemäßen „Drittbetroffenheitsprognose“ nach §§ 12 V SächsUIG i.V.m. 6 I 2 SächsUIG bzw. § 8 V SächsGDIG überhaupt

- hier: bezogen auf die (auch) materiell durch die Festlegungen in Regionalplänen potenziell Betroffenen - geboten erscheint.

Leipzig, den 20. Januar 2016

*Roman Götze*  **GÖTZE**  
RECHTSANWÄLTE

Dr. Roman Götze  
Rechtsanwalt und Fachanwalt  
für Verwaltungsrecht

GÖTZE & MÜLLER-WIESENHAKEN  
Rechtsanwälte Partnerschaft  
Petersstraße 15, 04109 Leipzig  
Telefon 0341 308559-0, Fax -29  
mail@goetze.net, www.goetze.net