

Handlungshinweise des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zum Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes 2017 vom 27. Oktober 2017

Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) regelt allgemein die Rechtsbehelfe anerkannter Vereinigungen gegen Entscheidungen in Anwendung umweltbezogener Rechtsvorschriften, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen (§ 2 Abs. 1 UmwRG). Mit dem Gesetz zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben vom 29. Mai 2017¹ hat der Gesetzgeber das UmwRG umfassend novelliert, um den völker- und europarechtlichen Vorgaben Rechnung zu tragen. Die zuständigen Institutionen haben u. a. die völkerrechtswidrige Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention (AK) festgestellt. Hierauf hat der Bundesgesetzgeber mit dem o. g. Anpassungsgesetz reagiert.

1. Erweiterung des Anwendungsbereichs des UmwRG

Als Folge der Novellierung wird der Rechtsschutz anerkannter Umweltvereinigungen erheblich erweitert. In Deutschland ist der Zugang zu Gericht in Umweltangelegenheiten weitestgehend ein Alleinstellungsmerkmal von anerkannten Vereinigungen. Sie können zukünftig Rechtsbehelfe gegen weitere Entscheidungen einlegen, ohne die Verletzung eigener Rechte geltend machen zu müssen. Dies betrifft nach § 1 Abs.1 S. 1 Nr. 4 Hs.1 UmwRG die Entscheidung über Pläne und Programme im Sinne des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)² und im Sinne der entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften, für die nach Anlage 5 des UVPG oder landesrechtlichen Vorschriften eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung bestehen kann. Von der Vorschrift sind damit auch Flächennutzungs- und Bebauungspläne erfasst, einschließlich ihrer Änderungen. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG gilt nicht für Innenbereichs- und Außenbereichssatzungen, da diese nicht in der Anlage 5 zum UVPG erfasst sind.

Des Weiteren werden nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG auch Verwaltungsakte oder öffentlich-rechtliche Verträge über Zulassungsentscheidungen von Vorhaben erfasst, wenn umweltbezogene Vorschriften des Bundes- oder Landesrechts bzw. unmittelbar geltendes EU-Recht anzuwenden waren. Schließlich unterfallen nach § 1 Abs.1 S. 1 Nr. 6 UmwRG auch entsprechende Verwaltungsakte über die Überwachungs- und Aufsichtsmaßnahmen der Behörde dem Anwendungsbereich des UmwRG.

2. Besondere Bestimmungen für Rechtsbehelfe

2.1 Neuregelungen für Flächennutzungspläne

Für Bebauungspläne bleibt es bei der bisherigen Rechtslage und bei der Statthaftigkeit der Normenkontrollklage nach § 47 VwGO. Hinsichtlich Flächennutzungsplänen ist künftig zu

¹ BGBl. I S. 1298

² i.d.F. des Gesetzes zur Modernisierung des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808)

beachten, dass, sofern nicht ohnehin bereits § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO anwendbar ist, nach § 7 Abs. 2 Satz 1 UmwRG die erstinstanzliche Zuständigkeit für Rechtsbehelfe von anerkannten Umweltvereinigungen nach dem UmwRG in Bezug auf Flächennutzungspläne den Oberverwaltungsgerichten zugewiesen werden.

Hinsichtlich der Klagebefugnis ist die Geltendmachung einer Verletzung umweltbezogener Rechtsvorschriften maßgeblich (§ 2 Abs. 1 Satz 2 UmwRG). Nach § 2 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 UmwRG ist bei Bauleitplänen nur ein Verstoß gegen umweltbezogene Rechtsvorschriften zu überprüfen. Dies beschränkt den Prüfungsmaßstab des Oberverwaltungsgerichts im Rahmen der Begründetheit.

§ 2 Abs. 3 UmwRG sieht Fristen für die Geltendmachung von Rechtsbehelfen durch die anerkannten Umweltverbände vor. § 2 Abs. 3 Satz 1 UmwRG sieht bei fehlender öffentlicher oder persönlicher Bekanntmachung einer Entscheidung eine Klagefrist von einem Jahr vor, nachdem die Vereinigung von der Entscheidung Kenntnis erlangt oder hätte erlangen können. Danach wird von einem „Kennen- Können“ regelmäßig dann auszugehen sein, wenn sich das Vorliegen einer Genehmigung für den Dritten aufgrund objektiver Anhaltspunkte aufdrängen muss – sei es, weil Baumaßnahmen erkennbar ist, sei es, weil er in anderer Weise darüber informiert ist – und wenn es ihm zudem möglich und zumutbar ist, sich etwa durch Anfrage beim Bauherrn (Vorhabenträger) oder bei der Genehmigungsbehörde Gewissheit zu verschaffen

Es wird daher empfohlen, im Zweifel die anerkannten Umweltverbände im Verfahren einzubeziehen bzw. zu beteiligen und ihnen ggf. die Entscheidung bekanntzugeben.

2.2 Neuregelungen für Verwaltungsakte im Bereich des Baurechts

Mit Zulassungsentscheidungen und Überwachungs- oder Aufsichtsmaßnahmen unterfallen nunmehr auch solche Verwaltungsakte dem UmwRG. Um auch für den Antragsteller oder Adressaten solcher Entscheidungen die Rechtssicherheit zu verbessern, kann der Antragsteller oder Adressat eines Verwaltungsakts nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 oder 6 UmwRG auf der Grundlage der neu in das UmwRG eingefügten Vorschrift des § 7 Abs. 1 UmwRG bei der zuständigen Behörde beantragen, dass der Verwaltungsakt, für den eine öffentliche Bekanntmachung nicht oder nur im Ausnahmefall bundes- oder landesrechtlich vorgesehen ist, einer oder mehreren genau zu bezeichnenden Personen oder Vereinigungen (mit Rechtsbehelfsbelehrung) bekannt gegeben wird. Dadurch wird der Antragsteller oder Adressat des Verwaltungsakts in die Lage versetzt, gegenüber potenziellen Klägern die Rechtsbehelfsfrist von einem Monat in Lauf setzen zu können.

Bei fehlender öffentlicher oder persönlicher Bekanntmachung einer Entscheidung sieht § 2 Abs. 3 Satz 1 UmwRG auch hier eine Klagefrist von einem Jahr vor, nachdem die Vereinigung von der Entscheidung Kenntnis erlangt oder hätte erlangen können. Widerspruch oder Klage gegen Zulassungsentscheidungen und Überwachungs- oder Aufsichtsmaßnahmen müssen jedoch spätestens binnen zweier Jahre, nachdem der Verwaltungsakt erteilt wurde, erhoben werden.

2.3 Gemeinsame Bestimmungen

Beiden Bereichen gemeinsam ist, dass der Gesetzgeber mit der Intention, gerichtliche Verfahren zu beschleunigen, nunmehr eine 10-wöchige Klagebegründungsfrist in § 6 Satz 1

UmwRG vorgesehen hat. Eine Verlängerung dieser Frist soll nur unter bestimmten engen Voraussetzungen in Betracht kommen.

Unverändert können nur solche Umweltvereinigungen rügen, die nach ihrem satzungsgemäßen Aufgabenbereich durch den geltend gemachten Rechtsverstoß betroffen sind.

Die neu in den Anwendungsbereich aufgenommenen Entscheidungen gemäß § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 bis 6 UmwRG sind gemäß der Überleitungsvorschrift des § 8 Abs. 2 UmwRG mittels Rechtsbehelfs kontrollierbar, wenn sie am 02.06.2017 noch keine Bestandskraft erlangt haben oder nach diesem Zeitpunkt ergangen sind oder - im Falles des Unterlassens – hätten ergehen müssen. Nach der Gesetzesbegründung³ soll mit der Überleitungsvorschrift sichergestellt werden, dass der erweiterte Anwendungsbereich des geänderten UmwRG auf alle zukünftigen Entscheidungen Anwendung findet. Zusätzlich werden auch alle Entscheidungen erfasst, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes noch keine Bestandskraft erlangt haben. Die Änderung betrifft danach also solche Entscheidungen, zu denen im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes bereits ein Rechtsbehelfsverfahren anhängig ist oder noch anhängig gemacht werden kann.

3. Rügen von Verfahrensfehlern: Besonderheiten des § 4 Abs. 4 Satz 1, Absatz 2 UmwRG i. V. m. §§ 214, 215 des Baugesetzbuches

Hinsichtlich der Rügen von Verfahrensfehlern bei der gerichtlichen Überprüfung von Bebauungsplänen sind die §§ 214 und 215 BauGB maßgeblich, § 4 Abs. 2 UmwRG. Diese Vorschriften gehen dem neu gefassten § 4 UmwRG vor.

Nicht erfasst von diesen Regelungen für Verfahrensfehler werden Verwaltungsakte und öffentliche Verträge i.S.v. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG sowie Aufsichts- und Überwachungsmaßnahmen i. S. v. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 UmwRG (§ 4 Abs. 5 UmwRG).

4. Präklusionsvorschriften

Die Streichung materieller Präklusionsvorschriften hat der Bundesgesetzgeber aufgrund der Entscheidung des EuGH vom 15. Oktober 2015 für notwendig erachtet. Insoweit wurden die Vorschriften des § 2 Abs. 3 UmwRG und insbesondere des § 47 Abs. 2a VwGO aufgehoben, die eine Präklusion von Einwendungen vorsahen, die im Rahmen der Auslegung von Bebauungsplänen oder im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung hätten vorgebracht werden können.

Die Vorschrift des § 3 Absatz 2 Halbsatz 2 BauGB erhält daher wieder den Wortlaut, den sie durch das Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau - EAG Bau) vom 26. April 2004⁴ erhalten hat.

§ 7 Abs. 3 UmwRG enthält eine neue formelle und materielle Präklusionsregelung für Flächennutzungsplanverfahren nach § 1 Abs.1 S.1 Nr. 4 UmwRG. Künftig bedarf es eines Hinweises auf die Präklusion nach § 7 Abs. 3 UmwRG, die bei der neuen

³ BT-Drs. 18/12146, Seite 16

⁴ BGBl. I S. 1359

Umweltverbandsklage gegen Flächennutzungspläne Anwendung findet. Diese Hinweispflicht ist in § 3 Abs. 3 BauGB aufgenommen worden. Allerdings ist das Unterbleiben des Hinweises für Rechtswirksamkeit nicht beachtlich, da § 3 Abs. 3 BauGB in § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB nicht erwähnt wird. Allerdings wird die für ein effektives Verfahren zu begrüßende Präklusionswirkung ohne entsprechenden Hinweis nicht ausgelöst. Nach § 7 Abs. 3 Satz 2 UmwRG gilt die Präklusionsvorschrift nicht für Bebauungspläne.

Neu ist die „Missbrauchs-/Unredlichkeitsklausel“ in § 5 UmwRG. Nach dieser Vorschrift sollen Einwendungen von Personen oder Vereinigungen, die erstmalig im Rechtsbehelfsverfahren erhoben wurden, unberücksichtigt bleiben, wenn die erstmalige Geltendmachung im Rechtsbehelfsverfahren missbräuchlich oder unredlich ist. Inwiefern ein Verhalten missbräuchlich oder unredlich ist, wird durch die EuGH-Rechtsprechung nicht näher konkretisiert⁵. Nach der Gesetzesbegründung⁶ soll missbräuchliches oder unredliches Verfahrensverhalten dann vorliegen, wenn die im Rechtsbehelfsverfahren erstmalige Erhebung bestimmter Einwendungen, die der Vereinigung bereits im Zulassungsverfahren bekannt waren, den Schutzanliegen und Umweltbelangen, als deren Sachwalter sich die Vereinigung versteht, zuwiderläuft. Angesichts des wohl schwierigen Nachweises eines Missbrauchs bzw. eines bewusst unredlichen Verhaltens dürfte die Anwendung des § 5 UmwRG auf Ausnahmefälle begrenzt sein.

⁵ EuGH, Urteil v. 15. Oktober 2015, Rs.C-137/14

⁶ BT-Drs. 18/9526, S. 39