

Kurt Faßbender | Wolfgang Köck (Hrsg.)

Querschnittsprobleme des Umwelt- und Planungsrechts – Rechtsschutz und Umweltprüfungen

Dokumentation des 23. Leipziger Umweltrechtlichen Symposiums des Instituts für Umwelt- und Planungsrecht der Universität Leipzig und des Helmholtz-Zentrums für Umweltforschung – UFZ am 22. und 23. März 2018



Nomos

Leipziger Schriften zum Umwelt- und Planungsrecht

Herausgegeben von
Prof. Dr. Christoph Degenhart
Prof. Dr. Kurt Faßbender
Prof. Dr. Wolfgang Köck

Band 38

Kurt Faßbender | Wolfgang Köck (Hrsg.)

Querschnittsprobleme des Umwelt- und Planungsrechts – Rechtsschutz und Umweltprüfungen

Dokumentation des 23. Leipziger Umweltrechtlichen Symposiums des
Instituts für Umwelt- und Planungsrecht der Universität Leipzig und des
Helmholtz-Zentrums für Umweltforschung – UFZ am 22. und 23. März 2018



Nomos

Diese Veröffentlichung wird mitfinanziert mit Steuermitteln auf Grundlage des von den Abgeordneten des Sächsischen Landtags beschlossenen Haushaltes.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-5625-4 (Print)

ISBN 978-3-8452-9800-9 (ePDF)

1. Auflage 2019

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Zum Geleit

Am 22. und 23. März 2018 veranstalteten das Institut für Umwelt- und Planungsrecht der Universität Leipzig und das Department Umwelt- und Planungsrecht des Helmholtz-Zentrums für Umweltforschung – UFZ das 23. Leipziger Umweltrechtliche Symposium. Das erklärte Ziel der Veranstaltung war, eine Analyse der Querschnittsprobleme des Umwelt- und Planungsrechts hinsichtlich Rechtsschutz und Umweltprüfungen vorzunehmen.

Dieser Tagungsband dokumentiert nun in der gewohnten Form die im Rahmen des Symposiums gehaltenen Vorträge der Referenten. Diese Vorträge sowie eine Vielzahl anregender Diskussionsbeiträge haben wesentlich zum Gelingen der Tagung beigetragen, die zur Freude der Veranstalter auch in ihrem 23. Jahr auf reges Interesse gestoßen ist.

Besonderer Dank gilt an dieser Stelle noch einmal allen an der Durchführung und Förderung des Symposiums Beteiligten, insbesondere der Leipziger Vereinigung für Umwelt- und Planungsrecht, dem Sächsischen Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft, der Stadt Leipzig und der Sächsischen Landesstiftung Natur und Umwelt (LaNU), sowie insbesondere Frau Olga Fedorov und Frau Dr. Anne-Christin Gläß LL.M sowie Frau Dipl.-Verwaltungswirtin (FH) Johanna Kratzel für die Organisation der Veranstaltung und eben dieser und Herrn Michael Spaeth für das sorgfältige Erstellen eines druckfertigen Manuskripts. Dank gebührt wie immer auch dem Nomos-Verlag für die zuverlässige verlegerische Betreuung.

Leipzig, im November 2018
Für das Institutsdirektorium
Die Herausgeber

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	9
Begrüßung und Einführung in das Tagungsthema <i>Kurt Faßbender</i>	11
Grußwort der Stadt Leipzig <i>Angelika Freifrau von Fritsch</i>	15
Grußwort der Sächsischen Landesstiftung Natur und Umwelt <i>Bernd Dietmar Kammerschen</i>	19
Die jüngste Novellierung des UmwRG zur Umsetzung der Vorgaben der Aarhus-Konvention <i>Sabine Schlacke</i>	21
Rechtsschutz gegen Raumordnungspläne – unter besonderer Berücksichtigung des § 48 UVPG <i>Wilfried Erbguth</i>	59
Rechtsschutz gegen Verfahrensfehler <i>Bernhard Wegener</i>	87
Ergänzende Verfahren, insbesondere zur Behebung von Verstößen gegen das UVPG <i>Helmut Petz</i>	103

Inhaltsverzeichnis

Die Koordinierung der UVP mit anderen umweltrechtlichen Prüfungen aus rechtlicher Perspektive <i>Bernd Dammert / Götz Brückner</i>	125
Die Koordinierung der UVP mit anderen umweltrechtlichen Prüfungen aus praktischer / planerischer Perspektive <i>Ulrich Mierwald</i>	143
Die strategische Umweltprüfung: Anspruch und Wirklichkeit <i>Kurt Faßbender</i>	155

Abkürzungsverzeichnis

BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BBergG	Bundesberggesetz
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMU	(ehem.) Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMUB	Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BVerfGE	Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
DWA	Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
FFH-RL	Fauna-Flora-Habitatrichtlinie
FGG-Elbe	Flussgebietsgemeinschaft Elbe
Fn	Fußnote
GG	Grundgesetz
GWK	Grundwasserkörper
IKSE	Internationale Kommission zum Schutz der Elbe
LAWA	Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser
LEAG	Lausitz Energie Bergbau AG
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht-Rechtssprechungs-Report
OWK	Oberflächenwasserkörper
RL	Richtlinie
ROG	Raumordnungsgesetz
SächsVBl	Sächsische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
SächsWG	Sächsisches Wassergesetz

Abkürzungsverzeichnis

SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
UBA	Umweltbundesamt
UFZ	Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
W+B	Zeitschrift für Deutsches und Europäisches Wasser-, Abwasser- und Bodenschutzrecht
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WRR/WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
ZfW	Zeitschrift für Wasserrecht
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Begrüßung und Einführung in das Tagungsthema

Professor Dr. Kurt Faßbender

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Umwelt- und Planungsrecht, geschäftsführender Direktor des Instituts für Umwelt- und Planungsrecht an der Universität Leipzig

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

im Namen des Instituts für Umwelt- und Planungsrecht der Universität Leipzig sowie aller beteiligten Institutionen begrüße ich Sie ganz herzlich zu unserem 23. Leipziger Umweltrechtlichen Symposium. Ich freue mich sehr, dass die Veranstaltung so reges Interesse gefunden hat und dass Sie trotz der winterlichen Verhältnisse den Weg nach Leipzig gefunden haben!

Nachdem wir uns im vergangenen Jahr mit aktuellen Entwicklungen bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie befasst haben, wollen wir uns in diesem Jahr zwei zentralen Querschnittsthemen des Umwelt- und Planungsrechts widmen: dem Rechtsschutz und den Umweltprüfungen. Maßgeblicher Beweggrund für diese Entscheidung war der Umstand, dass sich diese beiden fachgebietsübergreifenden Themen in den vergangenen Jahren überaus dynamisch entwickelt haben. Dies liegt vor allem an der Aarhus-Konvention, die durch die Rechtsprechung des EuGH einen erheblichen Bedeutungszuwachs erfahren hat und so auch auf das deutsche Prozessrecht einwirkt. In der Folge haben sich beispielsweise die Möglichkeiten des Zugangs zu Gericht, der Umgang mit Verfahrensfehlern im Planungs- und Genehmigungsrecht sowie die Anwendung der Präklusionsregeln in wenigen Jahren grundlegend verändert.

Diese Änderungen des nationalen Rechtsschutzsystems haben sich paradigmatisch darin niedergeschlagen, dass der nationale Gesetzgeber das Umweltrechtsbehelfsgesetz von 2006 vier Mal grundlegend ändern musste. Doch bevor die letzte Änderung vor knapp einem Jahr auf den Weg gebracht wurde, kam schon wieder die Frage auf, ob das Gesetz den Vorgaben des Europarechts und des Völkerrechts hinreichend Rechnung trägt. Eine der Gründe für diese Rastlosigkeit ist darin zu sehen, dass der EuGH die Rechtsschutzmöglichkeiten nach und nach in einer Weise ausgeweitet hat, die vor zehn Jahren für die meisten Beobachter – und da schließe ich mich ausdrücklich ein – noch undenkbar erschien. Das jüngste Beispiel ist das

Urteil des EuGH vom 20.12.2017 in der Rechtssache „Protect“, von dem wir sicherlich noch hören werden.

Ein wesentliches Instrument des fachübergreifenden Umweltrechts ist die projektbezogene Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), die bereits im Jahre 1985 auf europäischer Ebene eingeführt wurde, aber erst im Zuge der Umsetzung der Aarhus-Konvention rechtliche Durchschlagskraft erlangte. Angesichts dessen wird etwa die kürzlich erfolgte Novellierung des UVPG, die infolge der Änderungs-Richtlinie von 2014 notwendig geworden war, deutlich bewusster wahrgenommen und diskutiert. Das zuletzt Gesagte gilt aber auch für die mit der UVP einhergehenden Probleme wie die Koordinierung mit anderen umweltrechtlichen Prüfungen und nicht zuletzt für die Fragen, die sich im Zusammenhang mit der 2001 auf EU-Ebene neu eingeführten Strategischen Umweltprüfung stellen.

Vor diesem Hintergrund wird meine Kollegin Professorin Dr. *Sabine Schlacke* von der Universität Münster im ersten Vortrag des Tages zunächst einmal die jüngste Novellierung des Umweltrechtsbehelfsgesetzes zur Umsetzung der Vorgaben der Aarhus-Konvention näher beleuchten. Anschließend wird dann Prof. Dr. *Winfried Erbguth* von der Universität Rostock die Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Raumordnungspläne kritisch analysieren, bevor sich Prof. Dr. *Bernhard Wegener* von der Universität Erlangen-Nürnberg vertieft dem Rechtsschutz gegen Verfahrensfehler widmet. Abgerundet wird das wissenschaftliche Programm des ersten Veranstaltungstags durch einen Vortrag von Herrn RiBVerwG *Helmut Petz* zum Thema „Ergänzende Verfahren, insbesondere zur Behebung von Verstößen gegen das UVPG“.

Nachdem wir uns dann – hoffentlich – beim gemeinsamen Abendbuffet gut erholt haben, wird uns dann morgen früh Herr RA Dr. *Frank Fellenberg* aus Berlin über die wichtigsten Neuerungen und Streitfragen bei der Umweltverträglichkeitsprüfung informieren. Zu den Querschnittsproblemen des Umwelt- und Planungsrechts gehört auch die bereits erwähnte Koordinierung der UVP mit anderen umweltrechtlichen Prüfungen, die Herr RA Prof. Dr. *Bernd Dammert* aus Leipzig zunächst aus rechtlicher Perspektive und anschließend Dr. *Ulrich Mierwald* vom Kieler Institut für Landschaftsökologie aus praktischer Perspektive beleuchten werden. Im letzten Vortrag werde ich mich selbst einigen ausgewählten Fragen der Strategischen Umweltprüfung widmen.

Soviel zu Inhalt und Ablauf unseres diesjährigen Symposions. Geplant und durchgeführt wird die Veranstaltung, wie gewohnt, im Zusammenwirken mit der Leipziger Vereinigung für Umwelt- und Planungsrecht und mit dem Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung (UFZ). Ferner erfahren wir

wertvolle Unterstützung durch das Sächsische Ministerium für Umwelt und Landwirtschaft sowie durch die Sächsische Landesstiftung Natur und Umwelt, deren Stiftungsdirektor *Bernd Dietmar Kammerschen* sogleich noch ein Grußwort an uns richten wird. Allen genannten Institutionen sei hierfür bereits an dieser Stelle herzlich gedankt.

Danken möchte ich schließlich der Stadt Leipzig, die zum einen durch den Beigeordneten für Umwelt, Ordnung und Sport, Herrn Bürgermeister *Heiko Rosenthal*, im Beirat der Leipziger Vereinigung für Umwelt- und Planungsrecht vertreten ist. Zum anderen unterstützt uns die Stadt Leipzig immer wieder wohlwollend bei der Durchführung unseres Umweltrechtlichen Symposions. Diese wertvolle Zusammenarbeit hat sich einmal mehr bewährt, als sich herausstellte, dass das diesjährige Symposion nicht – wie gewohnt – im Sitzungssaal des Neuen Rathauses stattfinden kann. Denn die Stadt Leipzig hat uns zeitnah in Aussicht gestellt, diese schöne Alte Handelsbörse für unser Symposion nutzen zu können. Die Alte Handelsbörse ist nicht nur das älteste Versammlungsgebäude der Leipziger Kaufmannschaft, sondern zugleich eines der ältesten Barockbauwerke der Stadt.

Daher freue ich mich, dass *Freifrau von Fritsch* in Vertretung für Herrn Bürgermeister *Rosenthal* nun ein Grußwort an uns richten wird.

Grußwort der Stadt Leipzig

*Angelika Freifrau von Fritsch,
Leiterin des Amtes für Umweltschutz der Stadt Leipzig*

Sehr geehrte Damen und Herren,
sehr geehrter Herr Professor Doktor Faßbender,
sehr geehrter Herr Professor Doktor Köck,

herzlich willkommen zu unserem 23. Leipziger Umweltrechtlichen Symposium, heute in der Alten Handelsbörse. Dieses Jahr stand uns der traditionelle Sitzungssaal im Neuen Rathaus nicht zur Verfügung und wir mussten unseren Treffpunkt ausnahmsweise in unsere 340 Jahre alte Handelsbörse am Naschmarkt verlegen. Die Alte Handelsbörse ist Leipzigs ältestes Versammlungsgebäude der Kaufmannschaft und eines der ältesten Barockbauwerke der Stadt. Der Bau des Hauses wurde am 6. Mai 1678 von 30 Großkaufleuten beschlossen und im gleichen Jahr realisiert, um sich zum Abschluss großer Geschäfte in einem neutralen Raum zu treffen und diese zu besiegeln. In diesem Saal wurden über zwei Jahrhunderte die Börsenversammlungen abgehalten und er diente außerhalb der Messen als Redoutensaal, also als Saal für Tanzveranstaltungen, und er wurde zum Abhalten von Auktionen genutzt.

Beinahe wäre mit der Handelsbörse das Gebäude Ende des 19. Jahrhunderts zurückgebaut worden, um das benachbarte Rathaus zu erweitern. Das wäre damals in der Innenstadt sehr teuer geworden und deshalb beschloss der Leipziger Stadtrat die Realisierung einer billigeren Variante, dem Kauf der Pleißenburg vom Königreich Sachsen, dem Abbruch des historischen Bauwerks und die Errichtung des Ihnen bekannten Neuen Rathauses in etwa 8 Jahren. Bis 1886 diente die Handelsbörse den Leipziger Kaufleuten, dann zog die Handelskammer in die Neue Handelsbörse an den Tröndlinring. Diese wurde im zweiten Weltkrieg zerstört; heute steht dort das InterCityHotel. Von 1887 bis 1905 (Fertigstellung des Neuen Rathauses) diente unser heutige Raum, der ehemalige alte Börsensaal als Sitzungssaal der Leipziger Stadtverordneten.

Heute haben Sie sich hier versammelt. Sie können beurteilen können, ob solche Projekte in der Innenstadt und am Stadtrand einfacher zu planen und zu verwirklichen wären. Heute sind nicht nur wie im 17. und 19. Jahrhundert die Baurechtsvorschriften zu beachten, sondern auch im Umweltrecht

die ein oder andere Norm. Aktuell dürfte am Stadtrand schon bei der Planung der Gebiets- und Artenschutz im Naturschutzrecht genauso zu prüfen sein, wie das Wasserrecht. Bestimmt würde im Abfallrecht ein Abbruch- und Entsorgungskonzept verlangt. Es könnte die Umweltverträglichkeit eines solchen Großprojektes diskutiert werden und vielleicht gäbe es immissionsschutzrechtlich gewisse Herausforderungen. Selbst wenn die Behörden diese Hürden bewältigt hätten, dann wäre nach der Erweiterung der Klagerechte von Umweltvereinigungen die termingenaue Realisierung nicht mehr vorhersehbar.

Wir haben in einer wachsenden Stadt Leipzig den Anspruch, dass wir nicht nur die Vergangenheit und die Gegenwart bewahren, sondern auch den nachfolgenden Generationen die besten Zukunftschancen bieten wollen. Hierfür planen wir nicht den Stillstand und den Rückbau, sondern eine Stadt die sich durch Effizienz auszeichnet, durch kurze Wege und auch durch eine Verdichtung. Wir haben nicht nur ökologische und ökonomische Probleme zu lösen, sondern müssen auch gesellschaftliche, soziologische und politische Herausforderungen in kurzer Zeit bewältigen. Dafür brauchen wir auch künftig Flächen mit Entwicklungspotential. Jeder Weg den wir gehen, darf nicht umsonst gemacht werden und muss verlässlich sein. Es gilt in der Szene manchmal als anständig, stylisch und tight erzielte Planungsergebnisse mit einer vorwurfvoll moralischen Argumentation und einer zur Schau getragenen political correctness infrage zu stellen, doch oft sind es nur Forderungen, deren Folgen andere Mitmenschen tragen müssen.

Es ist zum Beispiel toll anstelle einer großflächigen Braunkohletagebau-Industrielandschaft eine neue künstliche Erholungslandschaft mit künstlichen Gewässern sowie einem gut strukturierten und organisierten Tourismus zu fordern. Aber muss die mit Millionen an Steuergeldern finanzierte Umsetzung der Rekultivierung dann auf Kosten der neuen Existenzgründer in der Tourismusbranche verteufelt und auf Eis gelegt werden, wenn sich ausgerechnet an den neuen Verkehrswegen die ersten artgeschützten Tiere auf diesem ehemals riesigen Areal ansiedeln? Bei einer naiven Einteilung der Welt in Gut und Böse versagen aber oft sachliche Einwände. Unsere Bürgerinnen und Bürger und unsere Unternehmen erwarten von uns Kommunen mit Recht eine langfristige Planungssicherheit.

Von den Gesetzgebern im Land, Bund und in der Europäischen Union müssen klare, kurze und einfach umsetzbare Vorgaben gemacht werden, die mit einer kleineren Verwaltung vollzogen werden können. Komplizierte Vorschriften führen nicht nur zu mehr Staat, teuren Verfahren, sondern auch zu einer spürbaren Verdrossenheit in unserem demokratischen System.

Wenn Sie sich in diesem Symposium in der Alten Handelsbörse mit Querschnittsproblemen des Umwelt- und Planungsrechts insbesondere mit „Rechtsschutz und Umweltprüfungen“ befassen, wäre es meines Erachtens sehr vorteilhaft nicht nur die einzelnen juristischen Probleme bis zur feinsten Verästelung darzustellen, sondern auch jeweils plausibel und praktikable Lösungen vorzuschlagen. Die Bedienbarkeit dieses Rechtsgebietes muss meines Erachtens intuitiver werden, es muss mehr emotionale Intelligenz bekommen. Vor 30 Jahren konnte die Mehrheit von uns auch nicht mit digitalen Geräten wie Tablets umgehen, heute verwenden wir mit der größten Selbstverständlichkeit viel kompliziertere Smartphones, denn wir drücken eine App und wir bekommen einen Lösungsweg angeboten. Vielleicht muss es auch im Umweltverwaltungs- und -planungsrecht einen Wechsel geben. Es wäre für die Bürger, die Unternehmen und die Verwaltung ein Traum und für die Juristen hier im Saal eine Auszeichnung, wenn dieses 23. Symposium vergleichbare Lösungsangebote auf den Weg bringt. Verstehen Sie mich nicht falsch, ich will nicht weniger Umweltschutz, sondern besseren und effektiveren, aber ein „ordnen“ ist angesagt, für den normalen Bürger unverständliches Planungs- und Umweltrecht ist auszumisten.

Ich wünsche Ihnen hier viele neue Erkenntnisse, schöpfen Sie den Mut auch zu wechseln, neuere Wege zu gehen und eine engagierte Diskussion.