
Umsetzung der Aarhus-Konvention – Verbandsklage gegen Baumfällung erfolgreich

*Von RA Dr. Philipp Schulte und
RA Philipp Heinz, Berlin*

Mit seinem rechtskräftigen Beschluss vom 20.2.2020 (Aktenzeichen 6 L 62/20) hat das Verwaltungsgericht Gelsenkirchen das Klagerecht anerkannter Umweltvereinigungen gegen sonstige Zulassungsentscheidungen von Behörden gem. § 1 Abs. 1 Nr. 5 UmwRG gestärkt und entschieden, dass anerkannte Umweltverbände auch gegen Baumfällgenehmigungen vorgehen können, die aufgrund von kommunalen Baumschutzsatzungen ergangen sind. Das Gericht hat unter Verweis auf Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention betont, dass § 1 Abs. 1 Nr. 5 UmwRG eine Funktion als Auffangtatbestand zukommt und der Anwendungsbereich der Vorschrift daher weit auszulegen ist. Mit diesem Verständnis schließt die Entscheidung unmittelbar an den Beschluss des OVG Berlin-Brandenburg zum Einsatz des Insektizids „Karate-Forst“ vom 17.5.2019 (OVG 11 S 40.19, RdN-Schnellbrief Nr. 216) und an das Urteil des BVerwG vom 19.12.2019 (7 C 28/18) an, die beide ebenfalls auf die europa- und völkerrechtliche Verpflichtung zur umfassenden Umsetzung der Aarhus-Konvention Bezug nehmen. Bisher war aber nicht geklärt, ob Entscheidungen auf Grundlage kommunaler Satzungen - wie z.B. Baumfällgenehmigungen auf Basis einer kommunalen Baumschutzsatzung unter § 1 Abs. 1 Nr. 5 UmwRG fallen und damit durch anerkannte Umweltverbände angreifbar sind. Teilweise wurde dem entgegengehalten, dass es sich bei kommunalen Satzungen nicht um „Rechtsvorschriften des Bundesrechts, des Landesrechts oder unmittelbar geltender Rechtsakte der Europäischen Union“ handle und deshalb eine Angreifbarkeit nach § 1 Abs. 1 Nr. 5 UmwRG ausscheide. Dem ist das VG Gelsenkirchen mit einer ausführlichen und sehr gut begründeten Argumentation entgegengetreten.

Gegenstand des Rechtsstreits

Ein Grundstücksentwickler hatte das Eilverfahren bei dem VG Gelsenkirchen angestrengt und beantragt, den Sofortvollzug für eine Baumfällgenehmigung anzuordnen, gegen die der hier beigeladene Umweltverband zuvor mit aufschiebender Wirkung Widerspruch und Klage erhoben hatte. Antragsgegnerin war eine Gemeinde, die die Genehmigung für mindestens 80 Laubbäume, darunter eine 250-jährige erhaltenswerte vitale Stieleiche, auf Grundlage ihrer kommunalen Baumschutzsatzung an den Investor erteilt

hatte. Die teils dicht und mit Kronenschluss stehenden Bäume sollten nach der Vorstellung von Investor und Gemeinde einem neuen Wohngebiet weichen, für das die Gemeinde einen, ebenfalls von dem Umweltverband angefochtenen, Bebauungsplan aufgestellt hatte. Das Gericht hat den beantragten Sofortvollzug abgelehnt und sich dabei intensiv mit der Verbandsklagebefugnis aus § 1 Abs. 1 Nr. 5 UmwRG auseinandergesetzt.

Investor und Gemeinde hatten diese Klagebefugnis des Umweltverbands gegen die Baumfällgenehmigung bestritten und zur Begründung angeführt, dass die Fällgenehmigung nicht in den Anwendungsbereich des Umweltrechtsbehelfsgesetzes falle, da sie aufgrund einer kommunalen Baumschutzsatzung ergangen sei. Eine kommunale Satzung stelle aber keine umweltbezogene Rechtsvorschrift des Bundes- oder Landesrechts im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 5 UmwRG dar, so dass ein Verbandsklagerecht nicht bestehe. Außerdem würden von dem Tatbestand nur behördliche Entscheidungen erfasst, die bauliche Anlagen zum Gegenstand haben.

Gerichtliche Entscheidung

Dieser Argumentation ist das VG Gelsenkirchen in dem Beschluss in beiden Punkten nicht gefolgt. So hat das Gericht darauf verwiesen, dass Gemeinden keine eigene, dritte Ebene im Staatsaufbau darstellen, sondern als Trägerinnen der mittelbaren Landesverwaltung ihre Rechtssetzungsbefugnis aus dem jeweiligen Landesrecht ableiten. Zudem sei in Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention, zu deren vollständiger Umsetzung das UmwRG dient, keine Differenzierung zwischen unterschiedlichen innerstaatlichen Rechtssetzungsebenen vorgesehen:

„Wenn also, wie im vorliegenden Fall, eine Satzung von der Gemeinde erlassen wurde, stellt diese schon wegen der Ableitung ihrer Hoheitsrechte von dem Land „Landesrecht“ dar. Hinzu kommt, dass auch Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention, dessen Umsetzung in Bundesrecht bei der Gesetzesänderung beabsichtigt gewesen ist, eine solche Differenzierung zwischen den unmittelbar vom Landesgesetzgeber erlassenen und den von den Kommunen erlassenen Vorschriften nicht vorsieht. Dort ist vielmehr ganz allgemein von „umweltbezogenen Vorschriften“ bzw. von „national law“ die Rede. Ferner spricht gegen eine entsprechende Differenzierung, dass die Unterschützstellung von geschützten Landschaftsbestandteilen in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich gehandhabt wird. Die Wahl der Rechtsform richtet sich nach dem je-

weiligen Landesrecht und folgt aus der Zuständigkeitsverteilung zwischen den Landesbehörden und den Kommunen. Das Landesnaturschutzrecht sieht überwiegend den Erlass von Rechtsverordnungen vor. Der Erlass von Satzungen, wie vor allem im Baumschutzrecht und in Nordrhein-Westfalen auch darüber hinaus, stellt die Ausnahme dar. Nach alledem erscheint eine Ausklammerung von kommunalen Satzungen fernliegend und nicht systemkonform.“

Außerdem hat das Gericht unter Verweis auf die Gesetzesbegründung (BT-Drs. 18/9526, S. 36) klargestellt, dass das Verbandsklagerecht aus § 1 Abs. 1 Nr. 5 UmwRG auch „bei einer sonstigen in Natur und Landschaft eingreifenden Maßnahme“, wie den hier genehmigten Baumfällungen, besteht. Für eine Beschränkung des Anwendungsbereichs allein auf Vorhaben, die bauliche Anlagen zum Gegenstand haben, gibt es im Gesetz keinen Anhaltspunkt.

Neben dem bundesrechtlich gem. UmwRG begründeten Verbandsklagerecht hat das VG Gelsenkirchen außerdem auf die in § 68 LNatSchG NRW verankerte, landesrechtliche Verbandsklagebefugnis hingewiesen. Da der Baumbestand im Stadtgebiet durch die kommunale Baumschutzsatzung zum geschützten Landschaftsbestandteil (§ 49 LNatSchG) wurde und durch die Fällgenehmigung für mindestens 80 Bäume „nicht nur geringfügige Auswirkungen auf Natur und Landschaft zu erwarten“ waren, hätte die Gemeinde den Umweltverband beteiligen müssen.

Nachdem das Gericht auf diese Weise zunächst die Klagebefugnis bejaht hat, hat es anschließend inzident eine erste Prüfung des Bebauungsplans vorgenommen. Das war erforderlich, denn die angegriffene Fällgenehmigung basierte auf einer in den meisten Baumschutzsatzungen enthaltene Vorschrift, wonach Fällgenehmigungen zu erteilen sind, wenn die betreffenden Flächen durch Bebauungspläne z.B. zum Zwecke des Wohnungsbaus überplant wurden. Das Verwaltungsgericht hat entschieden, dass der Bebauungsplan schon aus formellen Gründen mit hoher Wahrscheinlichkeit unwirksam sei, denn nach der Bekanntmachung der Öffentlichkeitsbeteiligung sei eine Stellungnahme per E-Mail nicht möglich gewesen. Dies sei mit der neueren Rechtsprechung des OVG NRW eine unzulässige Einengung der Beteiligungsmöglichkeiten. Da der B-Plan unwirksam sei verliere die Fällgenehmigung ihre Grundlage und sei dementsprechend ebenfalls rechtswidrig.

Auswirkungen auf die Praxis

Der Beschluss des VG Gelsenkirchen ist in mehrfacher Hinsicht erfreulich. Es wurde nicht nur u.a. eine 250 Jahre alte Stieleiche davor gerettet, einer Erschließungsstraße weichen zu müssen, sondern auch das Klagerecht der anerkannten Umweltverbände gestärkt und die Funktion von § 1 Abs. 1 Nr. 5 UmwRG als Auffangtatbestand bei „sonstigen in Natur und Landschaft eingreifenden Maßnahmen“ klargestellt. Zudem wurde entschieden, dass kommunale Satzungen rechtlich zum Landesrecht im Sinne von § 1 Abs. 1 Nr. 5 UmwRG gehören. Sehr begrüßenswert ist weiterhin, dass das VG zutreffend die Notwendigkeit erkannt hat, in Fällen wie dem Vorliegenden Bebauungspläne inzident prüfen zu müssen, und zwar bereits im Stadium des einstweiligen Rechtsschutzes. Von weiterer Bedeutung ist, dass das VG nicht nur die Möglichkeit bestätigt, in Offenlagen von Bebauungsplänen Stellungnahmen bzw. Einwendungen per Email abgeben zu dürfen, sondern in Bekanntmachungen, die diese Möglichkeit nicht benennen bzw. ablehnen, einen zur Unwirksamkeit des Plans führenden Fehler sieht.

Achtung: Die Möglichkeit, Stellungnahmen per einfacher E-Mail wirksam abzugeben, besteht bei weitem nicht überall: Unter anderem bei Planfeststellungsverfahren und im Immissionsschutzrecht funktioniert dies nicht.