

Erweiterte Heilungsvorschriften und Wegfall der Präklusion

– Entwicklungslinien und offene Fragen

Rechtsanwalt Dirk Teßmer

Vorbemerkung

Der deutsche Gesetzgeber tut sich seit Jahrzehnten schwer damit, insbesondere im Bereich des Umweltrechts eine weitreichende gerichtliche Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen zu ermöglichen. Ausgangspunkt ist das in Deutschland traditionelle Verständnis, dass eine richterliche Überprüfung des Verwaltungshandelns an sich nur dann (§ 42 Abs. 2 VwGO) und nur insoweit (§ 113 Abs. 1 VwGO) betrieben werden soll, als es um die Abwendung einer Verletzung eigener, subjektiver Rechte des konkreten jeweiligen Klägers geht.

Die allermeisten Vorschriften, die Vorgaben zum Schutz der Umwelt machen, dienen indessen nicht dem Interessen Einzelner, sondern dem Wohl der Allgemeinheit und begründen damit gerade keine individuellen, subjektiven Rechte. Hieraus folgt, dass Verstöße gegen umweltschützende Vorschriften jedenfalls dann im Regelfall unberücksichtigt bleiben, wenn diese nicht zumindest auch dem Schutz einzelner Menschen dienen (z.B. deren Gesundheit). Lediglich im Bereich der Kontrolle von Enteignungen hat die Rechtsprechung anerkannt, dass der Eingriff in das Eigentumsgrundrecht nur rechts- und verfassungsgemäß sein kann, wenn die betreffenden behördlichen Entscheidungen in jeder Hinsicht objektiv rechtmäßig sind. Auch insoweit wird allerdings die Einschränkung gemacht, dass festgestellte Verstöße der verfahrensgegenständlichen Verwaltungsentscheidung gegen objektive Rechtsvorschriften nur dann für die Entscheidung über die Klage des Enteignungsbetroffenen relevant ist, wenn sich der Rechtsverstoß auf dessen grundstücksbezogene Belange auswirkt.¹

Vor dem Hintergrund dieser grundsätzlichen Rechtsschutzdogmatik und der mangelnden Bereitschaft diesbzgl. Änderungen bedurfte es der Einführung eines Zugangs zu Gericht für Naturschutz- und Umweltvereinigungen, um diesen die Möglichkeit zu eröffnen, die Belange des Umweltschutzes und die Beachtung der Vorgaben des Umweltrechts sozusagen als Sachwalter vertreten zu können. Dies ging der deutsche Gesetzgeber indessen nur höchst zögerlich und restriktiv an. Zunächst wurde nur – erst auf Landesebene und 2002 dann auch auf Bundesebene – eine auf bestimmte Fälle von Behördenentscheidungen beschränkte naturschutzrechtliche Verbandsklagebefugnis eingeführt. Eine Ausweitung des Zugangs zu Gericht auch jenseits der im BNatSchG geregelten Fälle betrieb der Bundesgesetzgeber erst, nachdem die EU dies den Mitgliedstaaten per Richtlinie

¹ BVerwG, Urt. v. 28.04.2016 (9 A 14/15), Rn. 16.

2003/35/EG² aufgegeben hatte. Deutschland versuchte sich dabei an einer Minimalumsetzung, die allerdings im Ergebnis mehrere EuGH-Vorlageverfahren und eines Verfahrens vor dem Aarhus-Convention-Compliance-Committee (ACCC), in mehrfacher Hinsicht für völker- und europarechtlich unzureichend beurteilt wurde.³ Gepaart mit dem unbedingten gesetzgeberischen Willen, den Zugang und die Reichweite gerichtlicher Überprüfung umweltrelevanter behördlicher Entscheidungen so eingeschränkt wie möglich zu halten, brachten diese Entscheidungen des EuGH bzw. ACCC es mit sich, dass das UmwRG nach seiner ersten Inkraftsetzung im Jahre 2006 sodann 2009, 2013, 2015, 2016 und 2017 in unterschiedlich weitgehendem Umfang geändert werden musste.

Neben den Bemühungen um eine Einschränkung der Anwendungsfälle des UmwRG auf einen – über die verschiedenen Novellen hinweg freilich immer größer gewordenen – beschränkten Fallkatalog waren – und sind – insbesondere

- Vorgaben zur Unbeachtlichkeit von präkludiertem (verspätetem) Vorbringen
- und
- Reduzierung der Folgen gerichtlich festgestellter Fehler durch Vorschriften zur Planerhaltung und Mängelbeseitigung ohne Aufhebung der für rechtswidrig erkannten Entscheidung.

als wesentliche Elemente der gesetzgeberischen Bemühungen um eine Beschränkung der richterlichen Kontrolle insbesondere von Entscheidungen betreffend Vorhaben mit Auswirkungen auf die Umwelt zu identifizieren.

Nachdem der Europäische Gerichtshof in seinem Urteil vom 15.10.2015 (C-137/14) jedenfalls im Anwendungsbereich von Art. 11 der UVP-Richtlinie die deutschen Präklusionsvorschriften für europarechtswidrig erkannt hatte, wurden diese insoweit aus den deutschen Gesetzen gestrichen bzw. für unanwendbar erklärt. Auch diese Streichung der Präklusion geschah allerdings restriktiv und getragen von einer Bemühung, nur die vom Urteil des EuGH erfassten Fällen von präklusionsbedingten Beschränkungen des klägerischen Vortrages bzw. dessen Beachtlichkeit freizustellen.

Gleiches gilt hinsichtlich der aufgrund des „Altrip“-Urteil erforderlich gewordenen Änderung von Vorschriften betreffend die Beachtlichkeit von Verfahrensfehlern.

² Richtlinie 2003/35/EG über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten

³ Vgl. unmittelbar das deutsche Prozessrecht betreffende Urteile des EuGH vom 12.05.2011 (C-115/09 – gen. „BUND“ oder „Trianel“), vom 07.11.2013 (C-72/12 – „Altrip“) und vom 15.10.2015 (C-137/14 – „Deutschland“) sowie die Entscheidung des ACCC (2008/31) sowie daneben mittelbar insbesondere die Urteile des EuGH vom 08.03.2011 (C-240/09 – „slowakischer Braunbär“), vom 08.11.2016 (C-243/15 – „slowakischer Braunbär II“) und vom 20.12.2017 (C-664/15 – „Protect“).

Gleichsam zur „Kompensation“ der Zunahme der Fälle, in welchen insbesondere Umweltvereinigungen aufgrund der Rechtsentwicklung nunmehr Zugang zu gerichtlicher Kontrolle haben und weil diese zudem nun weiter als bislang reicht, hat der Gesetzgeber im Rahmen der Novelle des UmwRG(2017)

- mit den §§ 4 Abs. 1b und 7 Abs. 5 UmwRG Vorschriften zur Heilung und verminderten Fehlerfolge rechtswidriger Verwaltungsentscheidungen,
- mit den §§ 5 und 6 neue Möglichkeiten des Ausschlusses von klägerischen Vorbringen und
- mit § 7 Abs. 3 UmwRG eine Präklusionsnorm für nicht vom „Deutschland“-Urteil des EuGH vom 15.10.2015 erfasste Fälle

in das Gesetz aufgenommen.

Erweiterte Heilungsvorschriften (§§ 4 Abs. 1b, 7 Abs. 5 UmwRG)

Vorschriften zur erweiterten Heilung von Fehlern einer klageweise angegriffenen behördlichen Entscheidung finden sich in § 4 Abs. 1b UmwRG (betreffend die Verletzung von Verfahrensvorschriften) und § 7 Abs. 5 UmwRG (betreffend die Verletzung von materiellen Rechtsvorschriften). Der Gesetzgeber hat dabei angeordnet, dass diese Regelungen sowohl für Klagen von Vereinigungen als auch für Klagen von anderen juristischen und natürlichen Personen gelten (§ 4 Abs. 3 S. 1, § 7 Abs. 6 UmwRG).

Nach § 4 Abs. 1b UmwRG führt eine Verletzung von Verfahrensvorschriften nur dann zur Aufhebung der Entscheidung nach § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 2b oder 5 UmwRG, wenn sie nicht durch Entscheidungsergänzung oder ein ergänzendes Verfahren behoben werden kann. Im Bereich der Normenkontrolle verbleibt es bei den Fehlerheilungs- und Planerhaltungsvorschriften d. §§ 214, 215 BauGB.

Weiterhin kann das Gericht auf Antrag anordnen, dass die Verhandlung bis zur Heilung von Verfahrensfehlern (i.S.v. Abs. 1 und 1a) ausgesetzt wird, soweit dies im Sinne der Verfahrenskonzentration sachdienlich ist.

Nach § 7 Abs. 5 UmwRG führt eine Verletzung materieller Rechtsvorschriften nur dann zur Aufhebung der Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 2b oder 5 UmwRG, wenn sie nicht durch Entscheidungsergänzung oder ein ergänzendes Verfahren behoben werden kann. Die Vorschrift gilt im Anwendungsbereich des UmwRG für alle Genehmigungsentscheidungen nach jeglichem Fachrecht, die keine Planfeststellungen oder Plan genehmigungen sind; für letztere verbleibt es bei einer (exklusiven) Anwendung der entsprechenden Vorschrift des § 75 Abs. 1a VwVfG.

Die Vorschriften der §§ 4 Abs. 1b, 7 Abs. 5 UmwRG reduzieren damit für den Bereich der Geltendmachung von Verstößen gegen umweltschützende Vorschriften weitergehend die klägerischen Aussichten darauf, dass das Gericht die angegriffene Verwaltungsentscheidung im Falle der Feststellung deren Rechtswidrigkeit aufhebt. Der Gesetzgeber möchte, dass es regelmäßig bei der Feststellung der Rechtswidrigkeit des Verwaltungshandelns verbleibt und dieses außer Vollzug gesetzt wird. Die festgestellten Fehler sollen selektive durch Nachholung unterlassener / fehlerhaft durchgeführter Verfahrensschritte oder auch materieller Prüfungen geheilt werden können.

Festzustellen ist, dass dieser Umgang mit von Gericht im Ergebnis seiner Prüfungen festgestellter Rechtswidrigkeit nicht den allgemeinen prozessualen Regeln entspricht und für den Bereich des umweltrelevanten Planungs- und Vorhabenzulassungsrecht insofern Sonderregelungen geschaffen wurden. Es erscheint vor dem Hintergrund, dass gerade Verstöße gegen nationales und europäisches Umweltrecht mit seinen Auswirkungen auf die Allgemeinheit aufgrund von völkerrechtlichen und europarechtlichen Vorgaben in erweitertem Umfang kontrolliert und dessen Einhaltung durchgesetzt werden soll durchaus fragwürdig, dass gerade in diesem Kontext die Folgen einer gerichtlichen Feststellung der Rechtswidrigkeit des Verwaltungshandelns weniger gravierend sind, als dies den allgemeinen Regeln im übrigen Verwaltungs- und -prozessrecht entspricht.

Die – vom Gesetzgeber gewollten – Konsequenzen sind, es Vorhabensplanungen unter erleichterten Voraussetzungen zu ermöglichen, in einem zweiten (oder dritten, ...) Anlauf eine rechtskonforme Genehmigung erhalten zu können, ohne ein Genehmigungsverfahren nochmals in einem „auf null“ zurückgesetzten Verfahren komplett neu beantragen zu müssen. Damit kann es in der Praxis allerdings auch zu weitergehenden Privilegierungen kommen, die vielleicht weniger gewollt und jedenfalls aber in noch erhöhtem Maße fragwürdig sind: Die unterbleibende Aufhebung der rechtswidrigen Verwaltungsentscheidung kann dazu führen, dass der Vorhabenträger sich mit der unzureichenden ursprünglichen Antragstellung, die sodann rechtswidrig genehmigt wurde, einen für ihn günstigen Status-Quo hinsichtlich der Sach- und Rechtslage gesichert hat, da nachträgliche Veränderungen – aufgrund der ursprünglichen Antragstellung unter anderen Gegebenheiten – nicht zu seinen Lasten berücksichtigt werden. Vorhabenträger können somit nachhaltig davon profitieren, dass im Zuge der ersten Antragstellung keine hinreichende Sachverhaltsaufklärung bzw. keine zutreffende rechtliche Bewertung erfolgte. Insbesondere dann, wenn bereits absehbar ist, dass sich die Sach-/Rechtslage künftig zum Nachteil einer Vorhabensplanung ändern wird, mag dies Vorhabenträger motivieren, Antragsunterlagen weniger gründlich und dafür schneller zu erstellen oder sogar das Verfahren der Genehmigungsprüfung per „trial-and-error“ zu betreiben, da es sich ggf. lohnen kann, es zunächst mit vermindertem Aufwand zu versuchen und dann nur in Abhängigkeit der nachfolgenden Entwicklungen im Verwaltungs- und ggf. verwaltungsgerichtlichen Verfahren selektiv nachzubessern.

Gleichzeitig vermag die für Kläger deutlich reduzierte Aussicht, die Aufhebung einer für rechtswidrig erkannten Verwaltungsentscheidung erwirken zu können, zu einer Verminderung „der Gefahr“ führen, dass es überhaupt zu einer gerichtlichen Überprüfung der Vorhabengenehmigung kommt. Denn je leichter es Vorhabenträgern durch eine Reduzierung des Aufwandes gemacht wird, eine Genehmigung für das verfolgte Projekt zu erhalten, desto weniger wird dieser die grundsätzliche Frage noch einmal aufwerfen, ob auf die in einem ersten Anlauf gescheiterte Genehmigung ganz verzichtet werden soll. Für die eine Rechtswidrigkeit einer Planung erblickenden Kläger ergibt sich dadurch, dass sie damit rechnen müssen, letztlich mit einer Klage auch dann noch zu scheitern, obwohl die geltend gemachten Rechtsverstöße tatsächlich vorlagen und vom Gericht festgestellt wurden. Vor diesem Hintergrund mag künftig häufiger die Frage gestellt werden, inwieweit es hinreichend sinnvoll ist, die mit einem Klageverfahren gegen Vorhabensgenehmigungen verbundenen großen Mühen und Kosten auf sich zu nehmen, wenn ein Kläger dadurch lediglich eine Rolle in einem „Reparaturbetrieb“ unzureichender Vorhabenplanung übernimmt.

Die öffentlichen und klägerischen Interessen an einer umfassenden gerichtlichen Kontrolle der Rechtmäßigkeit einer Verwaltungsentscheidung, deren Vollzug mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt verbunden ist, erfahren durch den Wegfall der Aufhebung einer rechtswidrigen Verwaltungsentscheidung eine nicht unerhebliche Schwächung. Denn soweit eine Verwaltungsentscheidung nicht aufgehoben wird, sondern aufrecht erhalten bleibt und „nur“ für rechtswidrig und nicht vollziehbar erkannt wird, sollen auch diejenigen verwaltungsgerichtlichen Feststellungen für einen Heilungs- bzw. nachgelagerten Folgeprozess Bindungswirkung entfalten, welche der Verwaltungsentscheidung im bisherigen Kontext der Sach- und Rechtslage partiell eine Rechtmäßigkeit bescheiden. Hieraus folgen in mehrfacher Hinsicht Komplikationen und Schwierigkeiten: Zum einen wird sich regelmäßig ein Bedürfnis ergeben, das ergangene Urteil auch dann – ggf. bis zur Ausschöpfung des Rechtswegs – mit Rechtsmitteln anzugreifen, wenn die Klage in der bisherigen Instanz bereits weitgehend erfolgreich war und Rechtsfehler der angegriffenen Verwaltungsentscheidung festgestellt wurden. Denn andernfalls drohen die vom Gericht nicht bestätigten geltend gemachten Rechtsfehler im Fehlerheilungs- bzw. Folgeprozess auch dann unerheblich zu werden, wenn sich die Umstände im Kontext der dortigen Veränderungen der Erkenntnis- oder Bewertungslage in Bezug auf diese vorigen Feststellungen ggf. anders darstellen sollten. Hochkomplexe und in ihrem Ausgang unabsehbare Auseinandersetzungen darüber, welche Feststellungen bereits getroffen wurden und inwieweit diese Bindungswirkung entfalten, werden die Folge sein. Da es aufgrund der neuen prozessualen Rechtslage häufiger keinen klaren Gewinner des Prozesses mehr geben, sondern sich vermehrt wechselseitig teilweises obsiegen bzw. unterliegen ergeben wird, werden Rechtsmittel in diesen Fällen dementsprechend wohl regelmäßig von allen prozessbeteiligten Parteien betrieben werden. Während diese Rechtsmittelverfahren anhängig sind, mag allerdings ggf. – auf noch nicht rechtskräftiger Grundlage der bisherigen gerichtlichen Feststellungen – bereits das Fehlerheilungsverfahren betrieben

oder sogar zum Abschluss gebracht werden. Es kann sich dann ergeben, dass Folgeprozess gegen die Änderungsgenehmigungsentscheidung in erster Instanz anhängig gemacht werden (müssen), während aufgrund einer noch anhängigen Berufung oder Revision gegen das vorausgegangene Urteil noch nicht geklärt ist, ob in diesem Fehlerheilverfahren überhaupt von den richtigen Grundlagen ausgegangen wurde.

Partielle Beibehaltung bzw. Modifikation von Präklusionsvorschriften und Vorgaben zur Nichtberücksichtigung von Vorbringen in bestimmten Fällen

Aufgrund des Urteils des EuGH vom 15.10.2015 (C-137/14) nahm der Gesetzgeber die ihm abverlangte Streichung der bislang im UmwRG (§ 2 Abs. 3) sowie in bestimmten Fachplanungsgesetzen vorhandenen Präklusionsregelungen vor (vgl. § 7 Abs. 4 UmwRG). Die Streichung der Präklusionsvorschriften erfolgte allerdings nur im Anwendungsbereich der UVP-Richtlinie sowie betreffend Normenkontrollantragsverfahren gegen Bauungspläne. Für anderweitige Klageverfahren wurden Präklusionsregelungen (in etwas veränderter Form) beibehalten bzw. neu geschaffen (§ 7 Abs. 3 UmwRG). Dass die partielle Beibehaltung bzw. Neueinführung von Präklusionsregelungen mit den Vorgaben der Aarhus-Konvention bzw. deren Geltung das europäische Gemeinschaftsrecht im Einklang steht, ist dabei allerdings keinesfalls sicher. Auch soweit die EG-Mitgliedstaaten berechtigt sind, eigene Verfahrensregelungen zu schaffen, dürfen solche aber nicht einer spezifischen Erschwerung des Zugangs zu einer gerichtlichen Rechtmäßigkeitskontrolle umweltrelevanten Verwaltungshandeln dienen. Die Präklusionsregelungen des UmwRG stellen allerdings ein eben solches Sonderrecht dar, welches im sonstigen Bereich des allgemeinen oder besonderen Verwaltungsprozess- wie Fachrecht nicht etabliert ist. Diese Ungleichbehandlung, die gerade die Durchsetzung einer Rechtskontrolle im Geltungsbereich umweltschützender Vorschriften erschwert, könnte der EuGH durchaus mit guten Gründen für ungerechtfertigt erachten.

Weiterhin wurde davon abgesehen, die allgemeine, in § 73 Abs. 4 VwVfG für Planfeststellungsverfahren geregelte Präklusion verspäteten Vorbringens zu streichen. Dies führt zu der merkwürdigen Rechtslage, dass eine Planfeststellungsbehörde – insofern rechtsfehlerfrei – nicht fristgemäß vorgebrachte Einwendungen bei ihrer Entscheidung außer Betracht lassen zu dürfen, auf welche dann jedoch eine Klage gegen die Genehmigungsentscheidung gestützt werden darf. Es ist daher nicht davon auszugehen, dass Behörden von der Möglichkeit Gebrauch machen, im Rahmen der Entscheidungsfindung ein insoweit präkludiertes Vorbringen nicht weitergehend zu beachten. Vernünftiger- und richtigerweise werden die Behörden den Einwendungen unabhängig vom Zeitpunkt deren Vorbringen nach dem Ausmaß der Nachvollziehbarkeit bzw. der Richtigkeit der Einwendungen beachten.

Es liegen noch keine hinreichenden Erfahrungen vor, ob der (partielle) Wegfall der Präklusionsvorschriften dazu führt, dass spätere Kläger gegen eine Verwaltungsentscheidung im vorausgegangenen Verwaltungsverfahren nunmehr weniger häufig oder weniger substantiiert Einwendungen vorbringen. Soweit es diesseits beurteilt werden kann, ist dies aber nicht zu beobachten und war auch nicht zu erwarten, da die Erhebung von Einwendungen bereits im Verwaltungsverfahren auch jenseits einer Vermeidung von Präklusionsfolgen für Vorhabensgegner immer schon und auch weiterhin von eigenständiger Bedeutung ist. Denn Anliegen von Vorhabengegnern ist natürlich zuvörderst, durch Vorbringen der eigenen Argumente bereits die Verwaltungsentscheidung in die „richtige“ Richtung gehend zu beeinflussen.

Klagebegründungsfrist

Nach § 6 UmwRG ist jeder Kläger verpflichtet, seine Klage, die gegen eine unter § 1 des UmwRG fallende Verwaltungsentscheidung gerichtet ist, insofern binnen 10 Wochen zu begründen, dass er „*die zur Begründung (...) dienenden Tatsachen und Beweismittel anzugeben*“ hat. Unverständlicher Weise hat der Gesetzgeber davon abgesehen hat, eine diesbzgl. Belehrungspflicht zu etablieren. Damit drohen insbesondere Klägern, die sich gegen eine erstinstanzlich vor dem Verwaltungsgericht zu beklagende Entscheidung wenden und in diesem Verfahren nicht anwaltlich vertreten lassen (müssen), in die Falle zu laufen, den Prozess aufgrund einer Verfristung des klagebegründenden Vorbringens zu verlieren. Da das UmwRG nicht nur für Umweltvereinigungen gilt, bei welchen sich Kenntnis über diese Rechtslage wohl bereits eingestellt hat, sondern auch für jeden privaten Bürger ohne Prozess Erfahrung, ist dies vor allem für solche sehr problematisch. Der Gesetzgeber kommt nach diesseitiger Auffassung hier nicht seiner Fürsorgepflicht nach, die grundlegenden Anforderungen für einen gegen staatliche (ggf. sogar Eingriffe in Grundrechte darstellende) Handlungen möglichen Rechtsschutz hinreichend bekannt zu machen.

Die Frist ist nur dann auf Antrag verlängerbar, wenn in dem vorausgegangenen Verwaltungsfahren keine Möglichkeit der Beteiligung bestand. Nach Ablauf der Frist soll die Beachtung nicht fristgemäß bei Gericht eingegangener „*Erklärungen und Beweismittel*“ ausgeschlossen sein, sofern die Verspätung nicht ausreichend zu entschuldigen ist. Der Umstand, dass ggf. trotz der Verspätung des Vorbringens keine Verzögerung des Gerichtsverfahrens zu besorgen ist, führt – anders als bei § 87b VwGO – nicht dazu, dass das Gericht den betreffenden Vortrag (doch) berücksichtigen kann bzw. pflichtgemäß berücksichtigen muss. Die Rechtsprechung scheint – soweit bislang bekannt – die Anforderungen an die Qualität des Vortrages der sodann die richterliche Kontrolle bzw. deren Umfang eröffnet, zu erhöhen. So hat das BVerwG herausgestellt, dass es aufgrund von § 6

UmwRG Aufgabe des Klägers ist, den Prozessstoff binnen der 10-Wochen-Frist abschließend zu bestimmen.⁴ Spätere Vertiefung des Vorbringens sei – auch in Bezug auf den Tatsachenvortrag – möglich, nicht aber die Einführung weiterer, neuer tatsächlicher Gesichtspunkte. Soweit ersichtlich liegt noch keine höchstrichterliche schriftliche Entscheidung vor, inwieweit Verweisungen und „Zu-eigen-machungen“ von beigefügten bzw. gerichtsbekanntem Dokumenten und Darstellungen in einem fristgemäß eingereichten Schriftsatz auch in Bezug auf die Ausführungen in den in Bezug genommenen Dokumenten die Vortragsanforderungen erfüllen. Die bislang mit der Frage befassten Verwaltungsgerichte halten dies für hinreichend.⁵ Hierfür spricht, dass es mit den sonstigen Grundsätzen gerichtlicher Amtsermittlung und Rechtskontrolle schwer vereinbar wäre, wenn Gerichte sich aus solchen Dokumenten bzw. diesbzgl. Verweisungen ergebende Kritikpunkte an einer Verwaltungsentscheidung nur deswegen ohne weitere inhaltliche Sachprüfung zurückzuweisen dürfen, weil der Vortrag gerade des konkreten des Klägers ggf. nicht so ausgestaltet wurde, wie das Gericht sich dies vorgestellt hätte. Da der Amtsermittlungsgrundsatz unverändert gilt, dürfte fehlender Vortrag bzgl. auch ohne Zutun des Klägers gerichtsbekannter Umstände letztlich nicht ohne Verletzung von § 86 VwGO auszuschließen sein. In der bislang zu § 6 UmwRG ergangenen Rechtsprechung ist dementsprechend eine Tendenz zu erkennen, dass nur solcher nicht binnen der 10-Woche-Frist eingebrachter Vortrag von der Einbeziehung in die gerichtliche Prüfung ausgeschlossen ist, der nicht ohnehin gerichtsbekannt ist bzw. den das Gericht nicht ohne weiteres eigenständig ermitteln kann⁶. Auch Ausführungen zur Rechtslage werden dementsprechend nicht ausgeschlossen, soweit sie nicht auf dem Vorbringen neuer tatsächlicher Umstände beruhen.

Die diesbzgl. weitere Entwicklung der Rechtsprechung darf man wohl mit Spannung erwarten. Dies gilt auch im Hinblick auf die Frage, in welchen Fällen nachträglichen Vortrag hinreichend entschuldigende Umstände vorliegen. Dies sollte fairerweise wohl auch dann der Fall sein, wenn neue Umstände, welche der Kläger zum Zeitpunkt der Schriftsatzerstellung nicht kennen konnte, bekannt werden oder neuer Vortrag der Gegenseite zur Rechtfertigung der streitgegenständlichen Entscheidung vorgebracht wird, auf welchen sich diese bislang nicht stützten. Fraglich ist weiter, wie konkret im Rahmen der ersten Klagebegründung bereits Beweismittel angegeben werden können und müssen. Die bislang ergangene Rechtsprechung verlangt wohl im Hinblick auf die in der mündlichen Verhandlung zu stellenden förmlichen Beweisanträge, dass diesbzgl. Beweismittel bereits

⁴ BVerwG, Urteil vom 27.11.2018 (9 A 8/17), Rn. 14.

⁵ Bayerischer VGH, Urteil vom 25.10.2019 (8 A 16.40026), Rn. 25; VG München, Urteil vom 22.03.2019 (M 19 K 17.3738), Rn. 45; VG Aachen, Urteil vom 18.09.2018 (6 K 612/17), Rn. 43.

⁶ Bayerischer VGH, Urteil vom 25.10.2019 (8 A 16.40026), Rn. 24, 25; OVG Niedersachsen, Urteil vom 27.08.2019 (7 KS 24/17), Rn. 156; VG Stade, Urteil vom 27.03.2019 (1 A 3271/16); Rn. 95; VG Hannover, Beschl. v. 28.02.2019 (12 B 6923/18), Rn. 74.

binnen der 10-Wochen-Frist angesprochen werden.⁷

Da zu diesem Zeitpunkt noch keine Erwidernngen der Gegenseite vorliegen, sind der Sach- und Streitstoff sowie diesbzgl. Divergenzen, die ggf. eine Beweisbedürftigkeit des eigenen Vorbringens mit sich bringen, ja noch nicht abschließend geklärt.

Ob die „Klagebegründungsfrist“ mit Vorgaben des europäischen Gemeinschaftsrechts vereinbar ist, muss jedenfalls insoweit als fraglich gelten, als besonders erhöhte Anforderungen an das erste klagebegründende Parteivorbringen und an die Gründe für eine „Entschuldigung“ eines späteren Vorbringens gestellt werden. Wenn besondere, nur im Bereich der gerichtlichen Kontrolle der Beachtung der Einhaltung umweltrechtlicher Vorschriften geltende erhöhte Anforderungen dazu führen, dass sich gerade die gerichtliche Kontrolle der Rechtmäßigkeit umweltrelevanten Verwaltungshandeln weitergehend reduziert als dies im Verwaltungsprozess bzgl. Streitigkeiten ohne Umweltrelevanz den entsprechenden Standards entspricht, dürfte der EuGH Bedenken anmelden. Auch aufgrund der absehbar mangelnde Feststellbarkeit beschleunigender Effekte und damit der Entfall der Begründung für den Ausschluss von spätem Vorbringen dürfte zu einer kritischen Betrachtung dieser Restriktion führen.

Missbräuchliches oder unredliches Verhalten im Rechtsbehelfsverfahren

In das UmwRG wurde weiterhin – ebenfalls ausdrücklich zur „Kompensation“ für den Wegfall der Präklusionsregelung – eine Regelung eingeführt, „nach welcher das Gericht „Einwendungen“ nicht berücksichtigen soll, wenn deren erstmalige Geltendmachung im Rechtsbehelfsverfahren „missbräuchlich“ oder „unredlich“ erscheint (§ 5 UmwRG).

Da diese Regelung nicht als Wiedereinführung allgemeiner Präklusionsregelung über andere Wortwahl gehandhabt werden kann, dürfte § 5 wohl unstreitig nicht bereits dann anwendbar sein, wenn ein Kläger – aus welchen Gründen auch immer – darauf verzichtet hat, sich am Verwaltungsverfahren zu beteiligen oder dort Einwendungen mit einem bestimmten Inhalt oder in einer bestimmten Weise vorzubringen. Die Anwendbarkeit dürfte sich insofern auf besondere Einzelfälle reduzieren, in welchen der Kläger durch sein Verhalten in der Vergangenheit bestimmte Vertrauenstatbestände geschaffen hat und dann – in missbräuchlich erscheinender Weise – unter Enttäuschung dieses Vertrauens ein Rechtsbehelfsverfahren führt bzw. sich in diesem unredlich verhält. Da in solchen Fällen auch bislang bereits der Grundsatz von „Treu und Glauben“ galt, bedurfte es der Regelung des § 5 UmwRG hierfür nicht.

⁷ OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 06.11.2019 (8 C 10240/18), Rn. 295 ff.; BVerwG, Urteil vom 27.11.2018 (9 A 8/17), Rn. 14 m.H.a. BVerwG, Urteil vom 06.04.2017 (4 A 16/16).

Fazit

Als Fazit kann festgestellt werden, dass die deutsche Gesetzgebung von einer ausgeprägten Bemühung geprägt ist, eine Ausweitung des Zugangs zu Gericht im Bereich der gerichtlichen Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen, die Auswirkungen auf die Umwelt haben, sowie die Reichweite der diesbzgl. gerichtlichen Kontrolle einzudämmen. Ersatzweise für die ihm vom EuGH „abgenötigte“ Aufhebung der Präklusionsregelung wurden „kompensatorisch“ andere Restriktionen umfassender gerichtlicher Kontrolle und Erschwernisse für einen (substanziellen) Klageerfolg eingeführt. Dies ist im Rechtsstaat überraschend, da der Gesetzgeber hierdurch ja letztlich eine weitreichende Beachtung und Durchsetzung des von ihm selbst etablierten Rechts behindert.

Der Gesetzgeber wollte den Zugang zu Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten keinesfalls weitergehend gewähren, als dies völker- und europarechtlichen Vorgaben mindestens verlangen. Aufgrund seiner Fehleinschätzung der diesbzgl. Entwicklung der Rechtsprechung hat der Gesetzgeber das UmwRG inzwischen mehrfach korrigieren müssen. Dies erfolgte allerdings stets auf Grundlage einer Vorgabe, Korrekturen immer nur im Hinblick auf die konkret von der Rechtsprechung beanstandeten Fehler zu betreiben. Diese jeweilige selektive Reaktion und Modifikation einzelner Bestimmungen hat in Kombination mit der gleichzeitigen Bemühung, sich dadurch ergebende Erleichterungen prozessualer Angriffsmöglichkeiten durch andersartige und neue Erschwernisse eines Klageerfolges „auszugleichen“, zu einem kaum mehr rechtssicher handhabbaren UmwRG geführt. Mit seinen zig-fachen Verweisungen auf die Regelungen in anderen Gesetzen und Verschachtelungen, sowie „versteckte“ Ausnahmen darf das UmwRG inzwischen wohl als Musterbeispiel einer verunglückten Gesetzgebung bezeichnet werden. Man kann sich nur wünschen, dass ein künftiger Gesetzgeber in der Lage ist, seinen „Frieden“ damit zu machen, dass behördliche Entscheidungen, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, aufgrund völker- und europarechtlicher Vorgaben, möglichst weitreichend gerichtlich auf Rechtmäßigkeit kontrollierbar sein sollen. Wenn infolge dessen nicht jedes Vorhaben realisiert werden kann, liegt dies letztlich an den tatsächlichen Umständen und dem materiellen Gehalt von umweltschützenden Bestimmungen. Allen Beteiligten ist zu wünschen, dass sich künftig um die Richtigkeit einer Entscheidung in der Sache und auf Grundlage der geltenden Rechtslage gestritten werden kann. Es wäre sehr wünschenswert, wenn die Gerichtsverfahren im Ergebnis einer Novelle des gegenwärtigen „Sonderprozessrechts“ von der enormen Belastung der Vorabprüfung, in welchen Fällen, welche Argumente überhaupt geltend gemacht werden bzw. beachtet werden müssen, befreit werden.