
Forum Umweltrechtsschutz 2019

Erfahrungen mit der Novelle des UmwRG seit 2017

Rechtsanwalt Dirk Teßmer

Erweiterte Heilungsvorschriften und Wegfall der Präklusion

– Entwicklungslinien und offene Fragen

Rechtsanwälte Philipp-Gerlach • Tessmer
60329 Frankfurt am Main * Niddastr. 74 * Germany
Tel. +49 69 400340013 * Fax. +49 69 400340023
kanzlei@pg-t.de www.pg-t.de

Einleitung: Wesentliche Ausweitungen des Umweltrechtsschutzes durch die UmwRG-Novelle 2017

- ⇒ Ausweitung der möglichen Gegenstände gerichtlicher Kontrolle des Verwaltungshandelns (und -unterlassens) auf Antrag von anerkannten Umweltvereinigungen
- ⇒ Ausweitung der Reichweite der richterlichen Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Entscheidungen der Verwaltung
 - bei Umweltverbandsklagen in verfahrensrechtlicher und materiell-rechtlicher Hinsicht
 - bei (soweit zulässigen) Klagen von sonstigen Personen in Bezug auf bestimmte Verfahrensfehler
 - bei beiden „Klägergruppen“ keine Beschränkung auf Umstände, die bereits im vorherigen Verwaltungsverfahren binnen dort gesetzter Einwendungsfristen vorgebracht wurden bzgl. Klagen betreffend Genehmigungen im Geltungsbereich der UVP-RL und im Rahmen von NK-Verfahren gg. Bebauungspläne.

Gesetzgeberische „Kompensationsaktivitäten“

- > Flankierende Regelungen zur „Kompensation“
 - der Ausweitung von Klagerechten,
 - der Rügebefugnisse von Umweltvereinigungen in verfahrens- und materiell-rechtlicher Hinsicht,
 - der Rügebefugnisse sonstiger Kläger in verfahrensrechtlicher Hinsicht,
 - des (partiellen) Wegfalls der Präklusionsvorschrift.

 - ⇒ erweiterte Heilungsvorschriften (§§ 4 Abs. 1b, 7 Abs. 5 UmwRG)
 - ⇒ Partielle Beibehaltung bzw. Modifikation von Präklusionsvorschriften und Vorgaben zur Nichtberücksichtigung von Vorbringen in bestimmten Fällen
-

Erweiterte Heilungsvorschriften

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).

Die Regelungen gelten gem. § 4 Abs. 3 S. 1, § 7 Abs. 5 S. 2 UmwRG sowohl für

- Klagen von Vereinigungen als auch für
- Klagen von anderen juristischen und natürlichen Personen.

§ 4 Abs. 1b UmwRG

-> *„Eine Verletzung von Verfahrensvorschriften führt nur dann zur Aufhebung der Entscheidung nach § 1 Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 bis 2b oder 5, wenn sie nicht durch Entscheidungsergänzung oder ein ergänzendes Verfahren behoben werden kann. Unberührt bleiben*

- 1. § 45 Absatz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes sowie*
- 2. § 75 Absatz 1a des Verwaltungsverfahrensgesetzes und andere entsprechende Rechtsvorschriften zur Planerhaltung.*

-> *Auf Antrag kann das Gericht anordnen, dass die Verhandlung bis zur Heilung von Verfahrensfehlern im Sinne der Abs. 1 und 1a ausgesetzt wird, soweit dies im Sinne der Verfahrenskonzentration sachdienlich ist.“*

-> Im Bereich der Normenkontrolle verbleibt es bei den Fehlerheilungs- und Planerhaltungsvorschriften des §§ 214, 215 BauGB (§ 4 Abs. 2 UmwRG).

§ 7 Abs. 5 UmwRG

-> Eine Verletzung materieller Rechtsvorschriften führt nur dann zur Aufhebung der Entscheidung nach § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 2b oder 5, wenn sie nicht durch Entscheidungsergänzung oder ein ergänzendes Verfahren behoben werden kann. Satz 1 gilt nicht im Anwendungsbereich des § 75 Absatz 1a des Verwaltungsverfahrensgesetzes.

Konsequenzen, offene Fragen

-> Aufhebung rechtswidriger Entscheidung in der Praxis kaum noch erreichbar

-> regelmäßig „nur“ Feststellung der Rechtswidrigkeit und Außervollzugsetzung

=> Möglichkeit selektiver Fehlerbehebung durch Nachholung unterlassener / fehlerhaft durchgeführter

- Verfahrensschritte oder auch
- materiellen Prüfungen

-> Konsequenzen für Rechtsmittelverfahren und Überprüfung nachfolgender „Heilungsentscheidungen“?

- > Weitergehende Perpetuierung des Status-Quo bzgl. der Rechtslage, die für das Vorhaben anwendbar ist (als bei Aufhebung der rechtswidrigen Genehmigung)
- > System des auf Planungsentscheidungen bezogenen § 75 Abs. 1a VwVfG auf Genehmigungsbescheide übertragbar, die als „gebundene Entscheidung“ ergehen?
- > Möglichkeit „ergebnisoffener Entscheidungen“ im Rahmen des „Fehlerheilungsverfahrens“?
- > Werden Gerichte zum „Reparaturbetrieb“ der Verwaltung?
 - Problem: Richterliches Rollenverständnis zwischen „Beratung“ und an der Grenze zur „Befangenheit“

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)

-> Streichung der bislang

- im UmwRG (§ 2 Abs. 3) sowie
 - in bestimmten Fachplanungsgesetzen
- vorhandenen Präklusionsregelungen.

-> Indessen keine Streichung der allgemeinen, für PFV gültigen Präklusionsregelung des § 73 Abs. 4 S. 3 - 6 VwVfG,

sondern statt dessen Klarstellung, dass nicht oder verspätet vorgebrachte Einwendungen im Falle eines nachfolgenden Klageverfahrens keinen Ausschluss der diesbzgl. gerichtlichen Kontrolle bewirken (nur formelle, keine materielle Präklusion)

Entwicklungen, offene Fragen

- > Es liegen noch keine hinreichenden Erfahrungen vor, ob der (partielle) Wegfall der Präklusionsvorschriften dazu führt, dass spätere Kläger im Verwaltungsverfahren nunmehr weniger / weniger substantiiert Einwendungen vorbringen.
- > Soweit diesseits zu beurteilen, ist dies aber nicht zu beobachten und war auch nicht zu erwarten.
- > Gleiches gilt hinsichtlich der Frage, ob Behörden von der Möglichkeit gebrauch machen, sich ohne Wirkung für das Gerichtsverfahren auf eine Einwendungspräklusion zu berufen.
- > Fraglich könnte sein, ob nicht auch die verbliebene bzw. neu eingeführte Präklusionsregelung jenseits von UVP- und NK-Verfahren völker-/europarechtskonform ist; -> unbegründete Benachteiligung gegenüber anderen Klageverfahren.

Jenseits des Anwendungsbereichs von Art. 11 UVP-RL und außerhalb von NK-Verfahren gegen Bebauungspläne

-> **§ 7 Abs. 3 UmwRG**

= > Beibehaltung bzw. Neueinführung von Präklusion

Weitere Bemühungen des Gesetzgebers um eine Reduktion des Umfangs und der Tiefe der gerichtlichen Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen (in allen unter das UmwRG fallenden Fällen)

-> **§ 6 - Klagebegründungsfrist**

-> **§ 5 - Missbräuchliches oder unredliches Verhalten im Rechtsbehelfsverfahren**

Zur „Klagebegründungsfrist“ des § 6 UmwRG

-> Verpflichtung, „*innerhalb einer Frist von zehn Wochen ab Klageerhebung die zur Begründung ihrer Klage (...) dienenden Tatsachen und Beweismittel anzugeben*“.

-> Frist ist auf Antrag verlängerbar, wenn in dem vorausgegangenen Verwaltungsfahren keine Möglichkeit der Beteiligung bestand.

-> Ausgeschlossen werden nicht fristgemäß bei Gericht eingegangene „*Erklärungen und Beweismittel*“, sofern die Verspätung nicht zu entschuldigen ist.

Dass ggf. trotz der Verspätung des Vorbringens keine Verzögerung des Gerichtsverfahrens zu besorgen ist, führt – anders als bei § 87b VwGO – nicht zur Berücksichtigungspflicht.

Entwicklungen, offene Fragen

- > Die Rechtsprechung scheint die Anforderungen an hinreichenden Vortrag zur Eröffnung der richterlichen Kontrolle bzw. deren Umfang zu erhöhen.
- Es ist eine Tendenz erkennbar, dass originärer Parteivortrag verlangt wird, der bereits sehr detailliert die jeweiligen Einzelheiten des die Argumentation stützenden tatsächlichen Vorbringens darlegt.
- Fraglich ist, inwieweit Verweisungen und „Zu-eigen-machungen“ von beigelegten bzw. gerichtsbekanntem Dokumenten und Darstellungen (weiter) möglich bleibt.
- Da der Amtsermittlungsgrundsatz unverändert gilt, dürfte fehlender Vortrag bzgl. auch ohne Zutun des Klägers gerichtsbekannter Umstände nicht ohne Verletzung von § 86 VwGO auszuschließen sein.
- Fraglich weiter, wann nachträglichen Vortrag hinreichend entschuldigende Umstände vorliegen (-> neue Umstände, neuer Vortrag der Gegenseite)
- Fraglich ist weiter, wie konkret mit der ersten Klagebegründung bereits Beweismittel angegeben werden können und müssen; -> Erwiderung der Gegenseite liegt da noch nicht vor.

-> **Konformität der „Klagebegründungsfrist“ mit Vorgaben des Gemeinschaftsrechts?**

Jedenfalls dann und insoweit fraglich, wenn besonders erhöhte Anforderungen

- an das erste klagebegründende Parteivorbringen,
- an die „Entschuldigung“ für den Zeitpunkt späteren Vorbringens gestellt werden,

die dazu führen, dass die gerichtliche Kontrolle der Rechtmäßigkeit von umweltrelevanten Verwaltungsentscheidungen nicht den im Verwaltungsprozess bzgl. Verwaltungsentscheidung ohne Umweltrelevanz entsprechenden Standards entspricht.

Auch ggf. mangelnde Feststellbarkeit beschleunigender Effekte und damit Entfall der Begründung für den Ausschluss von spätem Vorbringen dürfte kritisch zu bewerten sein.

Zum Ausschluss von „missbräuchlichem“ oder „unredlichem Verhalten“ im Rechtsbehelfsverfahren nach § 5 UmwRG

-> Einwendungen, die eine Person oder eine Vereinigung im Sinne des § 4 Abs. 3 Satz 1 erstmals im Rechtsbehelfsverfahren erhebt, bleiben unberücksichtigt, wenn die erstmalige Geltendmachung im Rechtsbehelfsverfahren missbräuchlich oder unredlich ist.

Entwicklungen, offene Fragen

- > darf nicht als Wiedereinführung allgemeiner Präklusionsregelung „durch die Hintertür“ gehandhabt werden;
- > dürfte nur aufgrund besondere Umstände in Einzelfällen ausnahmsweise in Betracht kommen
- > letztlich wohl keine anderen Anwendungsfälle als bereits bislang aufgrund allgemeiner Grundsätze anerkannt.

Fazit

- > Ausgeprägte Bemühungen des Gesetzgebers, Ausweitungen von Zugang zu Gericht und Reichweite gerichtlicher Kontrolle durch Neueinführung andere Restriktionen umfassender gerichtlicher Kontrolle und Erschwernisse für einen (substanziellen) Klageerfolg zu „kompensieren“.
 - > Dies ist im Rechtsstaat überraschend, da der Gesetzgeber damit ein weitreichende Beachtung und Durchsetzung des von ihm selbst etablierten Rechts behindert.
 - > Das UmwRG und darüber hinaus das ganze Verwaltungsprozessrecht ist durch die selektiven und verschachtelten Regelungen vieler einzelner Spezialfälle für den Rechtsanwender schwer zu handhaben.
-

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

- Dirk Teßmer -

Rechtsanwälte Philipp-Gerlach • Tessmer
60329 Frankfurt am Main * Niddastr. 74 * Germany
Tel. +49 69 400340013 * Fax. +49 69 400340023
dtessmer@pg-t.de **www.pg-t.de**

Erweiterte Heilungsvorschriften und Wegfall der Präklusion – Entwicklungslinien und offene Fragen

Erweiterte Heilungsvorschriften und Wegfall der Präklusion – Entwicklungslinien und offene Fragen

Erweiterte Heilungsvorschriften und Wegfall der Präklusion – Entwicklungslinien und offene Fragen
