



DIE REGIERUNGSPRÄSIDENTIN

Ende der materiellen Präklusion und die Folgen aus Sicht der Verwaltung

Achim Halmschlag

Bezirksregierung Köln, Dez. 53 Immissionsschutz

Berlin, 30. 11. 2017



Ende der Präklusion nach der Entscheidung des EuGH vom 15.10.2015 und die Folgen

- Das Aus für die materielle Präklusion
- Verschiebung der Genehmigungsantragsprüfung auf die Gerichte?
- Rechtssicherheit – zukünftig nur noch im Missbrauchsfall?



Die Entscheidung vom 15. 10. 2015

- Der EuGH hat (Rs. C-137/14) dabei u.a. entschieden, dass die Präklusionsvorschriften der § 2 Abs. 3 des Umweltrechtsbehelfsgesetzes (UmwRG) und § 73 Abs. 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) als europarechtswidrig anzusehen sind, da sie gegen Art. 11 der UVP-Richtlinie (2011/92) und Art. 25 der IED (IE-RL; 2010/75) verstoßen.
- Sehr schnell war klar, dass auch die Präklusionsvorschriften in Fachgesetzen wie dem § 10 Abs. 3 S. 5 BImSchG von dem Verdikt der Europarechtswidrigkeit erfasst waren, so sah es auch das OVG Münster Beschl. v. 31.03.2016 – 8 B 1341/15 -



Deutschland soll mit § 2 Abs. 3 UmwRG und § 73 Abs. 4 VwVfG „besondere Bedingungen“ aufgestellt haben, die die gerichtliche Kontrolle einschränken und die im europäischen Recht nicht vorgesehen sind.

§ 2 Abs. 3 UmwRG

- (3) Hat die Vereinigung im Verfahren nach § 1 Absatz 1 Satz 1 Gelegenheit zur Äußerung gehabt, ist sie im Verfahren über den Rechtsbehelf mit allen Einwendungen ausgeschlossen, die sie im Verfahren nach § 1 Absatz 1 Satz 1 nicht oder nach den geltenden Rechtsvorschriften nicht rechtzeitig geltend gemacht hat, aber hätte geltend machen können.

§ 73 Abs. 4 VwVfG

- (4) Jeder, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden, kann bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist schriftlich oder zur Niederschrift bei der Anhörungsbehörde oder bei der Gemeinde Einwendungen gegen den Plan erheben. (...) Mit Ablauf der Einwendungsfrist sind alle Einwendungen ausgeschlossen, die nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen. (...) Vereinigungen, die (...), können innerhalb der Frist nach Satz 1 Stellungnahmen zu dem Plan abgeben. Die Sätze 2 bis 4 gelten entsprechend.



§ 10 Abs. 3 BImSchG (alte Fassung)

(3) ...

³Bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist kann die Öffentlichkeit gegenüber der zuständigen Behörde schriftlich Einwendungen erheben.

⁴Mit Ablauf der Einwendungsfrist sind alle Einwendungen ausgeschlossen, die nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen.

⁵Einwendungen, die auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen, sind auf den Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten zu verweisen.



Formelle / materielle Präklusion

- **Formelle Präklusion**
erstreckt sich auf das Verwaltungsverfahren
- **Materielle Präklusion**
bewirkt den Ausschluss nicht fristgerecht
vorgebrachter inhaltlicher Gesichtspunkte
- In § 2 Abs. 3 UmwRG (und den anderen Normen)
wurden Einwendungen ausgeschlossen und
damit zugleich materielle Aspekte präkludiert,
so dass es sich um materielle Präklusion handelt;
- für Verbände und individuelle Beteiligte



keine Überraschungsentscheidung

- die Entscheidung d. EuGH kam nicht gänzlich unerwartet;
- bereits der Generalanwalt hatte am 21.05.2015 in seinen Schlussanträgen dargelegt, dass in Deutschland die Klagebefugnis und der gerichtliche Prüfungsumfang auf Einwendungen beschränkt wird, die bereits innerhalb einer Einwendungsfrist im zu Grunde liegendenungsverfahren eingebracht wurden;
- dass daher der Mitgliedsstaat Deutschland seinen **Gestaltungsspielraum überschritten** und
- eine **unzulässige Beschränkung** des gebotenen Zugangs zu den Gerichten geschaffen hätte.



... und was ist mit der Rechtssicherheit?

- überraschend selbst für Experten war eher, wie lapidar sich der EuGH mit dem Hauptargument Deutschlands auseinander gesetzt hatte,
- dass nämlich Gründe der **Rechtssicherheit** für diese Regelung sprechen würden.



sehr knappe Begründung

- In der ominösen **Randnummer 79** der Entscheidung wischt der EuGH diesen von Deutschland herangezogenen Aspekt geradezu vom Tisch, indem er ausführt:
„Es ist nämlich keineswegs erwiesen, dass eine umfassende gerichtliche Kontrolle der sachlichen Richtigkeit dieser Entscheidung diesem Grundsatz abträglich sein könnte“.
- Vielmehr werde dem Rechtsbehelfsführer eine unzulässige Beschränkung auferlegt hinsichtlich der Art der Gründe, die er vor dem zuständigen Gericht geltend machen darf



Randnummer 80:

„Was das Argument der Effizienz von Verwaltungsverfahren angeht, mag zwar in bestimmten Fällen der Umstand, dass ein Grund erstmals vor Gericht vorgetragen wird, den ordnungsgemäßen Ablauf dieses Verfahrens behindern, doch genügt der Hinweis, dass das mit Art. 11 der Richtlinie 2011/92 und Art. 25 der Richtlinie 2010/75 angestrebte Ziel nicht nur darin besteht, den rechtssuchenden Bürgern einen möglichst weitreichenden Zugang zu gerichtlicher Überprüfung zu geben, sondern auch darin, eine umfassende materiell-rechtliche verfahrensrechtliche Kontrolle der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung zu ermöglichen.“



Warum ist es schade um die Präklusion?

Die Präklusion erfüllt viele Funktionen und Zwecke:

- sie führt **Rechtssicherheit** für den Vorhabenträger und die Behörde herbei
- sie dient der **Beschleunigung** des Zulassungsverfahrens, u.a. indem sie der Behörde einen frühzeitigen Überblick über die einzelnen Ansprüche, Bedenken und Argumente gibt,
- und entlastet gleichzeitig die Gerichte.



... es hätte noch schlimmer kommen können ...

- ... denn der EuGH hat – entgegen der Ansicht des Generalanwalts (ZUR 2015, 416 RdNR. 118) – die **Klagefrist** für die gerichtliche Anfechtung von Verwaltungsentscheidungen (§ 42 Abs. 2 VwGO), die durchaus auch als Einschränkung des Zugangs zu Gerichten angesehen werden konnte, als unionsrechtlich unproblematisch angesehen.
- Damit erfüllt im Wesentlichen vor allem diese Klagefrist noch das Bedürfnis an Rechtssicherheit.



Aspekt der **Gewaltenteilung**

- Die deutschen Gerichte haben traditionell die Aufgabe, die von der Verwaltung getroffenen Entscheidungen darauf zu überprüfen, ob sie rechtswidrig sind (und den Bürger ggf. in seinen Rechten beeinträchtigen).
- Werden nun Aspekte
 - mangels Vorbringen in dem Verwaltungsverfahren – von den Zulassungsbehörden gar nicht im Verfahren behandelt und/oder bei der Entscheidung berücksichtigt,
 - verliert der Erörterungstermin teilweise seinen Sinn
 - und die Gerichte müssen die Prüfung der Einwendungen vollumfänglich selbst durchführen, mit Hilfe von aufwändigen Gutachteraufträgen usw.



Einschneidende Änderungen in der Rollenverteilung und im zeitlichen Ablauf

- Bisher hatten Genehmigungsbehörden
(und auch die Antragsteller!)
aufgrund der bei der Öffentlichkeitsbeteiligung
fristgerecht eingegangenen Stellungnahmen und
Einwendungen im Verwaltungsverfahren die Möglichkeit,
 - Fehler vor der Entscheidung noch zu korrigieren
und
 - die Betroffenen auf diese Weise bereits zu schützen.
- Jetzt werden manche Punkte womöglich erstmals
im Rahmen des Gerichtsverfahrens geprüft.



Auswirkung der Änderung des UmwRG und des BImSchG:

- Gemäß § 10 Abs. 3 S. 4 BImSchG gilt bei der Öffentlichkeitsbeteiligung für Vorhaben nach der IE-RL eine **längere Einwendungsfrist** von nun 1 Monat (mit Verlängerungsmöglichkeit für „komplexe“ Verfahren).
- Gemäß § 10 Abs. 3 S. 5 BImSchG gilt der Ausschluss von Einwendungen, die im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren nach Ablauf der Einwendungsfrist vorgetragen werden, **nicht mehr für das Gerichtsverfahren**, sondern nur noch für das behördliche Verwaltungsverfahren.
- Missbrauchsklausel (v. EuGH angeboten) in § 5 UmwRG



Nunmehr später Sachvortrag zulässig

- Damit haben insbesondere Umweltverbände die Möglichkeit, erst im Klageverfahren **nachträglich** neue Aspekte zum Streitgegenstand vorzutragen, während in Deutschland im Gerichtsverfahren bisher nur die Rechtmäßigkeit der Verwaltungsentscheidung überprüft wurde.
- Mit der Zulässigkeit solchen nachträglichen Sachvortrags können prozessuale Verzögerungen einher gehen (Vortrag, Gegenrede, Beweiserhebung etwa durch Gutachtenaufträge usw.).
- Dies war im Rahmen der Gewaltenteilung zwischen Genehmigungsbehörde (Exekutive) und den Gerichten bisher vom Gesetzgeber so nicht vorgesehen



„freiwillige“ Öffentlichkeitsbeteiligungen oder nur nach der 4. BImSchV

- Da der EuGH seine Entscheidung auf Vorschriften der IE-RL und der UVP-RL stützt, bleibt offen, ob sich die Europarechtswidrigkeit auch auf Fälle erstreckt, bei denen europäisches Recht (insb. die o.a. Richtlinien) gar keine Öffentlichkeitsbeteiligung fordert, sondern lediglich nach nationalem Recht oder gar nicht.
- Musterbeispiel sind die Windkraftanlagen, die in Ziffer 1.6.2 des Anhangs der 4. BImSchV mit einem „V“ gekennzeichnet sind; gleichwohl regelmäßig aber nach § 19 Abs. 3 BImSchG nicht in einem vereinfachten Verfahren erteilt werden.



Ausblick:

- Die materielle Präklusion kommt für Vorhaben, die dem Anwendungsbereich der IE-Richtlinie bzw. der UVP-Richtlinie unterliegen, nicht wieder!
„Die Schlacht um die Präklusion ist verloren“ (so *Durner*)
- Die Behörden müssen sich noch intensiver als bisher und vorbeugend mit möglichen Problematiken auseinandersetzen, die ansonsten vielleicht frühzeitig als nicht relevant ausgeschieden worden wären (es sei denn, sie wären als Einwände / Anregungen vorgebracht worden); die formelle Präklusion im Verwaltungsverfahren schadet da eher als sie nützt;
⇒ höherer Aufwand für Behörde und Antragsteller
- positiv: größere Prüftiefe durch gründlichere Prüfung



hilft die Missbrauchsklausel, § 5 UmwRG?

- Verbände als Quasi-„Verwaltungshelfer“
(§ 10 Abs. 3a BImSchG: „... sollen die zuständige Behörde in einer dem Umweltschutz dienenden Weise unterstützen ...“)
- „... missbräuchlich oder unredlich ...“
Anwendungsbereich unklar
(wie weit geht die subjektive Komponente?)
- Beispiel aus den Gesetzesmaterialien:
Vorbringen einer Einwendung im Gerichtsverfahren, die im Verwaltungsverfahren ausdrücklich verneint wurde; „Aufsparen“ einer bekannten Einwendung?
- Beweislast? vor allem für Arglist o.ä. schwierig



Bewertung:

- Der **Beschleunigung** von Zulassungsverfahren und auch der Rechtsbehelfsverfahren dient das allein nicht!
- Die **Zulassungsbehörden** sind nach wie vor gut beraten, allen Hinweisen auf formelle und materielle Hindernisse für die Genehmigungserteilung intensiv nachzugehen, auch wenn sie formal überhaupt nicht oder zu spät von einem Beteiligten oder Dritten vorgetragen werden.
- Viel wird davon abhängen, ob die Umweltverbände den Wegfall der Präklusion zukünftig dazu nutzen werden, die durchschlagendsten Argumente (als eine Art „Trumpf“) erst vor Gericht vorzutragen.



Vielen Dank für Ihr Interesse!

Regional denken. Praktisch entscheiden.

Kontakt:

RD Achim Halmschlag

--

Bezirksregierung Köln

Dezernat 53 – Immissionsschutz

einschließlich anlagenbezogener Umweltschutz

50606 Köln

Dienstgebäude: Robert-Schuman-Str. 51, 52066 Aachen

Telefon: + 49 (0) 221 - 147 - 4058

Telefax: + 49 (0) 221 - 147 - 4168

eMail: achim.halmschlag@bezreg-koeln.nrw.de

Internet: www.bezreg-koeln.nrw.de



DIE REGIERUNGSPRÄSIDENTIN