Bericht der Freien und Hansestadt Hamburg

zur

Amtschefskonferenz am 10. Mai 2016 in Berlin/
Wirtschaftsministerkonferenz am 8./9. Juni 2016 in Hamburg

zu

TOP 12: Folgen des Urteils des EuGH vom 15.10.2015 (Rechtssache C-137/14 „Wegfall der Präklusion“) für den Infrastrukturausbau in Deutschland - Handlungsmöglichkeiten des nationalen Gesetzgebers

A. Übersicht

Zunächst wird unter B. (S. 1) das Problem zusammengefasst. Anschließend wird der aktuelle Stand der Fachdiskussion präsentiert (C., S. 2). Unter D. (S. 4) wird die Darstellung der vorangegangenen Ziffern vertieft. Schließlich werden unter E. (S. 11) mögliche Lösungen eröffnet.

B. Das Problem: Weitere erhebliche Verzögerungen bei Großvorhaben

Das deutsche Planfeststellungsrecht verlangt bisher, dass Einwender und Naturschutzvereinigungen ihre sämtlichen Bedenken und Anregungen innerhalb der Einwendungsfrist im behördlichen Zulassungsverfahren darlegen ("Einsendeschluss"). Dadurch kann der Träger des jeweiligen Vorhabens die Bedenken aufgreifen und ggf. seine Planungen ändern. Später eingegangene Bedenken sind verfristet und müssen weder im Planfeststellungsverfahren noch im späteren Gerichtsverfahren behandelt werden (Präklusion). Der EuGH entschied jetzt allerdings mit Urteil vom 15.10.2015, dass diese Präklusionsregel des deutschen Rechts gegen europäisches Umweltrecht verstößt. Bedenken im Hinblick auf die Umweltverträglichkeit von Projekten müssen danach im gerichtlichen Verfahren auch dann noch vorgebracht werden dürfen, wenn sie im behördlichen Verfahren überhaupt nicht zur Sprache gebracht wurden.

Dieses EuGH-Urteil hat weitreichende Folgen, die jedes Bundesland betreffen. Es ist zu erwarten, dass taktisch versierte Projektgegner ihre Angriffe gegen ein Vorhaben sowohl im Planfeststellungsverfahren wie auch im Gerichtsverfahren lediglich peu à peu einstreuen werden, um die Verfahren erheblich zu verzögern. Faktisch wird das Schicksal einer Projektgenehmigung von den Behörden auf die Gerichte verlagert.

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass eine einjährige Verzögerung bereits bei einem mittelgroßen Infrastrukturprojekt Mehrkosten im zweistelligen Millionenbereich verursachen kann. Darüber hinaus werden scheinbare Planfehler, die im Gerichtsverfahren zur Sprache kommen, von Medien gerne als Anlass genommen, um die Arbeit der Verwaltung und Politik entsprechend zu bewerten. Diese mediale Aufmerksam-

keit steigert sich regelmäßig, wenn das Gericht urteilt, dass der vorliegende Planfeststellungsbeschluss aufgrund von Mängeln, die zwar aktuell vorliegen, aber noch behoben werden könnten, derzeit rechtswidrig und nicht vollziehbar sei.

Es besteht das konkrete Risiko, dass das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, das derzeit an einem Gesetzesentwurf zur Umsetzung des EuGH-Urteils arbeitet, die Gelegenheit nutzt, die Folgen des EuGH-Urteils über das vom Urteil verlangte Ausmaß auszuweiten (d. h. die deutsche Präklusionsregel insgesamt zu streichen), anstatt die Folgen nach Kräften einzudämmen (z. B.: nur beschränkt auf Umweltauswirkungen).

Aus der Sicht der Wirtschafts- und auch der Verkehrsressorts müssen die schädlichen Folgen des EuGH-Urteils klar begrenzt werden.

In Betracht kommt eine Gesetzesinitiative des Bundesrats, mit der eine restriktive 1:1-Umsetzung des Urteils sichergestellt wird. Zugleich sollte eine zwingende Klagebegründungsfrist für alle Klagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse eingeführt werden. Dies würde dazu führen, dass Projektgegner zumindest zu Beginn eines Gerichtsverfahrens ihre Bedenken und damit ihre Karten abschließend auf den Tisch legen müssen.

C. Stand der aktuellen Diskussion

Der teilweise Wegfall der Präklusion in Planfeststellungsverfahren durch die Entscheidung des EuGH und ihre weitreichenden Folgen auf die Verfahrensdauer von infrastrukturellen Großvorhaben schlägt weiterhin große Wellen in der von Richtern, Anwälten, Professoren, Vorhabensträgern und Planfeststellungsbehörden geführten Diskussion.

I. Auf einem hochkarätig besetzten **Symposium der Kanzlei Redeker/Sellner/Dahs im Januar 2016 in Berlin** zum Präklusionsurteil, an dem auch mehrere aktuelle und ehemalige Bundesverwaltungsrichter teilnahmen, wurde mehrheitlich das Urteil negativ bewertet. Es wurde analysiert und befürchtet, dass Umwelt- und Naturschutzvereinigungen sowie andere Projektgegner sich während des eigentlichen Planfeststellungsverfahrens zurückhalten werden und maßgebliche Einwendungen erst während des Gerichtsverfahrens erheben werden. Dadurch würden künftige Gerichtsverfahren deutlich verzögert werden. Der Grund dafür liegt darin, dass ohne den Handlungsdruck der drohenden Präklusion möglicherweise entscheidungserhebliche Tatsachen erstmalig während des Gerichtsverfahrens zur Sprache gebracht werden, um zu erreichen, dass erst dann erforderliche Gutachten erstellt und im Wege des ergänzenden Verfahrens in das (bereits abgeschlossene aber streitbefangene) Planfeststellungsverfahren eingeführt werden. Der zeitliche Mehrbedarf dürfte bei einem solch zielgerichteten Vorgehen bei einem Jahr liegen.

Zwar existieren in Einzelfällen (wie etwa für das Fernstraßenrecht) Klagebegründungsfristen, die – in diesen Einzelfällen – die Beteiligten eigentlich dazu veranlassen sollen, zumindest zu Beginn des üblicherweise mehrjährigen Gerichtsverfahrens die Karten auf den Tisch zu legen (z. B. § 4a Abs. 1 UmwRG). In der Vielzahl der betroffenen Fachrechte existieren solche Klagbegründungsfristen jedoch nicht – und wenn, weisen sie derart vielfältige Ausnahmen auf, dass diese wirkungslos geblieben sind. Der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation der Freien und Hansestadt Hamburg sind Stimmen von aktuellen und ehemaligen Bundesverwaltungsrichtern bekannt, die dies ebenfalls in der Weise bewerten und daher eine Verschärfung von Klagebegründungsfristen vorschlagen.

Auf dem Symposium ebenfalls anwesend war ein Mitarbeiter des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, der die Federführung über eine umfangreiche Gesetzesnovelle innehat, die auch das Präklusionsurteil umsetzen soll. Er stellte dar, dass eine 1:1-Umsetzung angestrebt werde. Zugleich trug er aber vor, dass Deutschland im Bereich der Umsetzung europäischen Umweltrechts Defizite habe und von den europäischen Mitgliedstaaten insoweit als „Querulant“ betrachtet werde. Daher sei nun der Zeitpunkt für eine „große Reinigung“ aller Gesetze gekommen. Es besteht somit das konkrete Risiko, dass statt einer 1:1-Umsetzung deutlich über das Ziel hinausgeschossen wird.

II. Auch auf den **18. Speyerer Planungsrechtstagen im März 2016 an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer** wurde das Präklusionsurteil intensiv und skeptisch diskutiert. Hierbei wurde deutlich, dass sich die Entscheidung nahtlos in eine Reihe jüngster EuGH-Urteile einreiht, die grds. keine Rücksicht auf die deutsche Verwaltungsstruktur nimmt und vor allem von dem Gedanken getragen wird, europäische Vorgaben des Umweltrechts so effektiv wie möglich durchzusetzen (siehe z. B. „Altrip-Entscheidung“ vom 7. November 2013 oder „Waldschlößchenbrücken-Entscheidung“ vom 14. Januar 2016). Es war von einer Über- und Verformung des Verwaltungsrechts die Rede.

Ferner wurde von einer dort vortragenden Professorin analysiert, dass die letzte Änderung des Umweltrechtsbehelfsgesetzes, mit der die „Altrip-Entscheidung“ umgesetzt werden sollte, keine 1:1-Umsetzung darstellt, sondern auch schon diese Transformation darüber hinausgeht.

Der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation der Freien und Hansestadt Hamburg ist bekannt, dass bereits jetzt eine Rechtsanwaltskanzlei festgestellt hat, dass sich die Natur- und Umweltvereinigungen sehr genau überlegen, wie konkret bzw. unkonkret sie eine Stellungnahme in einem Planfeststellungsverfahren formulieren.

III. Die sich abzeichnenden maßgeblichen Veränderungen des Verwaltungsrechts durch die umweltbezogenen Urteile des EuGH werden auch Gegenstand der Beratungen des **Deutschen Juristentages im September 2016** sein. Zuvor wird eine

entsprechende **Auftaktveranstaltung am 22. April 2016 in Hamburg** stattfinden, bei der u. a. das Präklusionsurteil von einem ehemaligen Präsidenten des EuGH bewertet wird.

IV. Insgesamt ist zu folgern, dass das Präklusionsurteil und die daraus erfolgende Verlagerung der Projektgenehmigung von dem eigentlichen Planfeststellungsverfahren auf das Gerichtsverfahren mehrheitlich mit Besorgnis aufgenommen werden. Gleichwohl besteht das konkrete Risiko, dass die gesetzgeberische Umsetzung des Urteils nicht 1:1 erfolgt, sondern darüber hinausschießen wird.

Um den nachteiligen Folgen des EuGH-Urteils so weit wie möglich zu begegnen, sollte daher zum einen eine restriktive 1:1-Umsetzung des Urteils erfolgen und zum anderen eine zwingende Klagebegründungsfrist für alle Klagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse eingeführt werden.

D. Vertiefte Darstellung

Im Nachfolgenden wird die Darstellung der obigen Ziffern B bis C vertieft.

I. Grenzen des nationalen Rechts

Der EuGH entschied in dem Urteil vom 15.10.2015:

„Die Bundesrepublik Deutschland hat gegen ihre Verpflichtungen *aus Art. 11 der Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten und aus Art. 25 der Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung)* ***verstoßen, indem sie***

… die Klagebefugnis und den Umfang der gerichtlichen Prüfung auf Einwendungen beschränkt, die bereits innerhalb der Einwendungsfrist im Verwaltungsverfahren, das zur Annahme der Entscheidung geführt hat, eingebracht wurden …“ *(Auszug aus dem Tenor).*

Der EuGH beanstandet also, dass deutsche Gesetze diejenigen Gründe, auf die ein Kläger seine Klage gegen eine unter Art. 11 der UVP-Richtlinie bzw. Art. 25 der Industrieemissionsrichtlinie fallende Entscheidung stützen kann, auf die im Planfeststellungsverfahren vorgetragenen Einwendungen beschränken (Rn. 75 des Urteils).

Die Ziele der UVP- und der Industrieemissionsrichtlinie bestünden indessen zum einen darin, den rechtsuchenden EU-Bürgern einen möglichst weitreichenden Zugang zu gerichtlicher Überprüfung zu geben, und zum anderen darin, eine umfassende materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Kontrolle der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung zu ermöglichen (Rd. 80).

Der EuGH beanstandet mithin, dass eine Beschränkung im Planfeststellungsverfahren hinsichtlich der UVP- und der Industrieemissionsrichtlinie zu einer Beschränkung im gerichtlichen Verfahren führen kann.

II. Spielräume des nationalen Rechts

Das Gericht stellt jedoch auch die Möglichkeiten des nationalen Rechts dar:

So sei es nach den o. g. Richtlinien nicht ausgeschlossen, dass einem gerichtlichen Rechtsbehelf ein verwaltungsbehördliches Überprüfungsverfahren vorausgeht, und beide Richtlinien verböten auch nicht, dass das nationale Recht für den Rechtsbehelfsführer die Verpflichtung vorsieht, sämtliche verwaltungsbehördlichen Rechts-

behelfe auszuschöpfen, bevor er einen gerichtlichen Rechtsbehelf einlegen kann (Rn. 76).

Ferner könne der nationale Gesetzgeber spezifische Verfahrensvorschriften vorsehen, nach denen z. B. ein missbräuchliches oder unredliches Vorbringen unzulässig ist, die geeignete Maßnahmen darstellen, um die Wirksamkeit des gerichtlichen Verfahrens zu gewährleisten (Rn. 81).

III. Bewertung

Die Präklusion des § 73 Abs. 4 VwVfG wurde vom EuGH kompromisslos abgeräumt, soweit (aber auch nur soweit) Fragen der UVP-Richtlinie oder der Industrieemissionsrichtlinie betroffen sind.

Da die UVP-Richtlinie über ein umfangreiches Repertoire an Schutzgütern verfügt, zu denen nicht nur spezifisch umweltfachliche Schutzgüter wie Tiere und Pflanzen gehören, sondern auch Kulturgüter, Sachgüter und der Mensch (!), wird die Auswirkung der EuGH-Entscheidung sich wesentlich auf die Praxis von Planfeststellungsverfahren auswirken.

Es ist zu erwarten, dass taktisch versierte Rechtsanwälte von Projektgegnern bereits im Verwaltungsverfahren in regelmäßigen Abständen neue Einwendungen erheben, um das Verfahren in die Länge zu ziehen und die Projekte entsprechend zu verzögern, zu verteuern und zu beschädigen.

Genauso realistisch ist zu erwarten, dass Umweltvereine ihr umweltfachliches Knowhow und ihre Bedenken im Verwaltungsverfahren gezielt zurückhalten, um dies erst im Gerichtsverfahren nachzuholen. Damit droht eine Verlagerung des an sich behördlichen Genehmigungsverfahrens auf die Gerichte[1].

Beide Szenarien sind auch kumulativ denkbar, sodass erhebliche Verzögerungen bei zulassungspflichtigen Vorhaben zu erwarten sind.

---

[1] *siehe auch den Aufsatz von Zeissler/Schmitz, UPR 2016, 1*

IV. Konkrete Handlungsmöglichkeiten

Aufgrund des eindeutigen Urteils des EuGH ist ein grundsätzliches Gegensteuern im Rahmen des nationalen Rechts nicht länger möglich. Dies wäre allein durch eine Änderung der auslösenden europäischen Richtlinien denkbar.

Als nationale Instrumente verbleiben

• die restriktive Handhabung des EuGH-Urteils (siehe nachfolgend unter Ziffer 1),

• Klarstellungen (siehe nachfolgend unter Ziffer 2) sowie

• Klagebegründungsfristen, um zumindest die Gerichtsverfahren zeitlich nicht unbegrenzt ausufern zu lassen (siehe nachfolgend unter Ziffer 3)

1. Restriktive Handhabung des EuGH-Urteils

Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) versucht die Entscheidung möglichst restriktiv umzusetzen und betont daher im „Aktuellen Rundschreiben Nr. 03/2016“ vom 12.01.2016:

*„1. Das Urteil des EuGH bezieht sich nur auf die **materielle Präklusion** (neues Vorbringen im Gerichtsverfahren). Damit ist die **formelle Präklusion** (Zurückweisung von verspäteten Einwendungen im Verwaltungsverfahren, insbesondere im Planfeststellungsverfahren) weiterhin möglich.*

2. Das Urteil des EuGH betrifft nicht jedwede Einwendung, sondern nur solche, die der Richtlinie 2011/92/EU unterfallen. Damit können die Konsequenzen auf UVP-relevante Einwendungen begrenzt werden.“ (Entwurf November 2015).

Für die Bekanntmachung der Auslegung der Planunterlagen schlägt das Bundesministerium konsequenterweise folgenden Veröffentlichungstext vor (Änderung in hervorgehobener Schrift.):

*„Jeder kann bis spätestens zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist, das ist bis zum ..... (Tag), bei der ..... (Anhörungsbehörde) oder bei der Gemeinde ..... (Dienststelle angeben) Einwendungen gegen den Plan schriftlich oder zur Niederschrift erheben. Die Einwendung muss den geltend gemachten Belang und das Maß seiner Beeinträchtigung erkennen lassen. Nach Ablauf dieser Einwendungsfrist sind Einwendungen ausgeschlossen (§ 73 Abs. 4 Satz 3 VwVfG). Einwendungen und Stellungnahmen der Vereinigungen sind nach Ablauf dieser Frist ebenfalls ausgeschlossen (§ 73 Abs.4 Satz 5 VwVfG). **Der Einwendungsausschluss beschränkt sich bei Einwendungen und Stellungnahmen, die sich auf die Schutzgüter nach § 2 Abs. 1 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) beziehen, nur auf dieses Verwaltungsverfahren. …“***

Dass diese formelle Präklusion im Lichte der EuGH-Entscheidung nicht in jedem Fall zweckmäßig erscheint, liegt auf der Hand. So mag es Fälle geben, in denen es sinnvoll ist, an sich verfristete Stellungnahmen und Einwendungen zu UVP-Fragen dennoch in das Planfeststellungsverfahren aufzunehmen und abzuarbeiten, z. B. weil die Vorhabensträgerin oder die Planfeststellungsbehörde diesen Punkt bereits vor dem Gerichtsverfahren klären möchte oder geklärt haben sollte.

Daher schlägt das BMVI den Anhörungs- und Planfeststellungsbehörden ebenfalls vor, verspätete Stellungnahmen und Einwendungen im Planfeststellungsverfahren zu berücksichtigen, wenn sich ansonsten das Planfeststellungsverfahren unangemessen verzögern würde.

Damit bietet sich die Möglichkeit an, über eine Gesetzesinitiative der Länder diese restriktive Handhabung zu normieren.

Der oben hervorgehobene Satz sowie die Möglichkeit, in bestimmten Fällen verspätete Einwendungen doch im Planfeststellungsverfahren zu berücksichtigen, ließen sich unkompliziert in § 73 VwVfG einfügen.

An einer Gesetzesinitiative führte auch kein Weg vorbei. Zwar erarbeitet die Bundesregierung derzeit bereits einen Gesetzentwurf, der unter anderem die Rechtsprechung des EuGH berücksichtigen soll. Zwischen den einzelnen Bundesministerien existieren indes unterschiedliche Auffassungen, wie das Urteil zu handhaben sei. Da das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit hierbei die Federführung besitzt, sind Entwürfe zu erwarten, die eher z. B. einen völligen Wegfall der Präklusion für alle Bereiche (nicht nur für UVP-Fragen) vorsehen.

2. Klarstellungen

Aufgrund des teilweisen Wegfalls der Präklusion ist nicht klar, inwieweit Kläger sich bereits prinzipiell am Verwaltungsverfahren beteiligt haben müssen, um ihre Bedenken auch vor Gericht vortragen zu dürfen.

Da der EuGH einen möglichst weiten Zugang zu den Gerichten verlangt, ist davon auszugehen, dass ein Kläger selbst dann im Gerichtsverfahren UVP-Fragen ansprechen darf, wenn er im Verwaltungsverfahren ausschließlich zu anderen Themen vorgetragen hat.

Doch was gilt bei Klägern, die sich überhaupt nicht am Verwaltungsverfahren beteiligt haben? Hierbei ist zu berücksichtigen, dass sich diese Frage durch das EuGH-Urteil nicht mehr mit Hilfe des bestehenden nationalen Rechts eindeutig beantworten lässt. Es ist auch zu beachten, dass der EuGH nationale Rechtstraditionen keinen besonderen Stellenwert einräumt.

Es bietet sich somit die Möglichkeit, über eine Gesetzesinitiative der Länder klarzustellen, dass nur derjenige eine Klage erheben kann, der sich im Planfeststellungsverfahren auch beteiligt hat.

Diese Klarstellung stünde auch mit der Rechtsauffassung des EuGH überein, nach der das nationale Recht für den Kläger durchaus die Verpflichtung vorsehen darf, sämtliche verwaltungsbehördlichen Rechtsbehelfe auszuschöpfen, bevor er einen gerichtlichen Rechtsbehelf einlegen kann.

An einer Gesetzesinitiative führte auch kein Weg vorbei. Es wird sicherlich nicht viele Fälle geben, in denen jemand ohne Beteiligung am Planfeststellungsverfahren eine Klage erheben wird. Anzunehmen ist, dass aufgrund der unsicheren Rechtslage Umweltvereine und andere Projektgegner sich vorab beteiligen werden, um nicht das Risiko einzugehen, dass die Gerichte ihre Klage bereits aufgrund einer fehlenden Zulässigkeit abweisen werden. Gewährleistet ist das allerdings nicht. Insbesondere sind bei langjährigen Verwaltungsverfahren wechselnde Entscheidungsmehrheiten in Betroffenengemeinschaften oder Bürgerinitiativen nicht ungewöhnlich, sodass eine klarstellende Gesetzgebung zweckmäßig erscheint.

3. Klagebegründungsfristen

a) Wirksamkeit einer „Anti-Missbrauchs- und Unredlichkeitsvorschrift“?

Nach dem EuGH-Urteil kann zwar der nationale Gesetzgeber auch Vorschriften erlassen, die die Wirksamkeit des gerichtlichen Verfahrens gewährleisten und missbräuchliches oder unredliches Vorbringen ausschließen.

Da der EuGH diese Möglichkeit explizit erwähnt, sollte man diese auch nutzen. Es steht jedoch zu befürchten, dass diese Regelung zu massiven Beweisschwierigkeiten führen wird. Wenn ein Umweltverein z. B. in einem seit drei Jahren andauernden Gerichtsverfahren unvermittelt vorträgt, ein ehrenamtliches Mitglied habe sich die betroffene Gegend noch einmal ausgiebig in seiner Freizeit angeschaut und nun eine große Population an Zauneidechsen entdeckt, von der aus umweltfachlichen Gründen anzunehmen ist, dass sie bereits vor Erlass des Planfeststellungsbeschlusses existierte und daher hätte berücksichtigt werden müssen - wie soll dann das Gericht ermitteln, ob dieses Vorbringen nicht in Wirklichkeit als absichtliche Verzögerung geplant war und also als unredlich einzustufen ist?

Die einzig wirksame Norm gegen unredliches Vorgehen ist eine Norm, die ein solches Verhalten im Vorhinein verhindert. Genau hierzu diente die nun teilweise verworfene, bisherige Präklusionsvorschrift. Durch ihre Präklusionswirkung zwang sie Betroffene, ihre Einwendungen nicht zurückzuhalten, sondern bereits am Anfang des Planfeststellungsverfahrens einzubringen.

b) Klagebegründungsfristen als Mittel, „Unredlichkeit“ im Gerichtsverfahren zu verhindern

Da die Präklusion (zumindest hinsichtlich der UVP-Richtlinie) im Verwaltungsverfahren vom EuGH verworfen wurde, bleibt nur die Möglichkeit, eine ähnliche Präklusionswirkung wenigstens im späteren Gerichtsverfahren zu erreichen. Dies würde sich durch die zwingende Vorgabe einer Klagebegründungsfrist bewerkstelligen lassen.

Bereits jetzt existiert in § 87 b VwGO eine in diese Richtung gehende Vorschrift. Dort heißt es u. a. in Abs. 1 Satz 1:

> *„Der Vorsitzende […] kann dem Kläger eine Frist setzen zur Angabe der Tatsachen, durch deren Berücksichtigung oder Nichtberücksichtigung im Verwaltungsverfahren er sich beschwert fühlt."*

Und in Abs. 2 Nr. 1:

> *„Der Vorsitzende kann einem Beteiligten unter Fristsetzung aufgeben, zu bestimmten Vorgängen Tatsachen anzugeben oder Beweismittel zu bezeichnen".*

Diese Fristsetzungen können nach Abs. 3 auch eine Präklusionswirkung entfalten:

> *„Das Gericht kann Erklärungen und Beweismittel, die erst nach Ablauf einer nach den Absätzen 1 und 2 gesetzten Frist vorgebracht werden, zurückweisen und ohne weitere Ermittlungen entscheiden, wenn*
>
> *1. ihre Zulassung nach der freien Überzeugung des Gerichts die Erledigung des Rechtsstreits verzögern würde und*
>
> *2. der Beteiligte die Verspätung nicht genügend entschuldigt und*
>
> *3. der Beteiligte über die Folgen einer Fristversäumung belehrt worden ist.*
>
> *Der Entschuldigungsgrund ist auf Verlangen des Gerichts glaubhaft zu machen. Satz 1 gilt nicht, wenn es mit geringem Aufwand möglich ist, den Sachverhalt auch ohne Mitwirkung des Beteiligten zu ermitteln."*

Der Nachteil dieser Norm liegt jedoch darin, dass es vom erkennenden Gericht abhängt, ob es diese Norm anwendet, und also das Verfahren sich in die Länge zieht oder zeitlich gestrafft wird.

Um Gerichtsverfahren an dieser Stelle zu beschleunigen, wurde daher (bereichsspezifisch!) im Bundesfernstraßengesetz (FernStrG) für Klagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse oder Plangenehmigungen bereits eine zwingende Klagebegründungsfrist eingeführt. So heißt es in § 17 e Abs. 5 FStrG:

> *„Der Kläger hat innerhalb einer Frist von sechs Wochen die zur Begründung seiner Klage dienenden Tatsachen und Beweismittel anzugeben. § 87b Abs. 3 der Verwaltungsgerichtsordnung gilt entsprechend."*

Es böte sich daher an, eine entsprechende Norm in die VwGO (als allgemeines Verfahrensgesetz für die Gerichte) aufzunehmen, die sich nicht auf Anfechtungen im Bereich von Bundesfernstraßen beschränkt, sondern auf alle Anfechtungen von Planfeststellungsbeschlüssen oder Plangenehmigungen bezieht.

Eine solche Norm kann thematisch sinnvoll als § 87 c VwGO hinter § 87 b eingefügt werden.

Diese neu einzuführende Klagebegründungsfrist birgt mehrere Vorteile:

• sie zwingt die Kläger wenn nicht im Verwaltungsverfahren, dann aber spätestens im Gerichtsverfahren ihre Einwendungen und Stellungnahmen von Anfang an gänzlich offen zu legen

• hierdurch kann sie von vornherein ein unredliches oder missbräuchliches Verhalten im Gerichtsverfahren verhindern

• im Gegensatz zu einer „Anti-Missbrauchs- und Unredlichkeitsvorschrift", die im Nachhinein versucht, missbräuchliches Verhalten zu ermitteln, ist die Klagebegründungsfrist klar, konkret und wirksam

• sie kann dazu beitragen, dass Gerichtsverfahren nicht unendlich ausufern

• es ist nicht der Entschließung des erkennenden Gerichts überlassen, ob Klagebegründungsfristen gesetzt werden

• sie steht in Einklang mit dem EuGH (denn der EuGH hat sich nicht allgemein gegen Präklusionen ausgesprochen, sondern lediglich beanstandet, dass eine Beschränkung im Verwaltungsverfahren zu einer (Zugangs)Beschränkung im Gerichtsverfahren führt. Ausdrücklich sind auch nach dem EuGH-Urteil generell Vorschriften möglich, die die Wirksamkeit des Gerichtsverfahrens gewährleisten. Eine Norm gegen missbräuchliches Vorbringen hat der EuGH lediglich als Beispiel aufgeführt)

• Die neue Klagebegründungsfrist fügt sich harmonisch in die bisherige Zielrichtung der VwGO und des FStrG ein

Die Möglichkeit einer Klagebegründungsfrist wird im Übrigen bereits in zwei Aufsätzen thematisiert und befürwortet[2].

---

[2] *Stüer, Bernhard, DVBl 2015, Heft 23, Anmerkung zum EuGH-Urteil vom 15.10.2015 – C-137/14, S. 4 ff.: „Es ist zu erwarten, das Umweltverbände in Zukunft nicht nur die Einwendungszeit, sondern auch die Klagefrist ausnutzen, um ein Vorhaben zu prüfen. Vorhabenträger und Behörden können sich daher nicht vorschnell in Ruhe wiegen und werden künftig erst mit der Klagebegründung auf Schwachpunkte der Planung aufmerksam, wenn eine Heilung oder Reparatur im Umwelt-Monopoly den Weg zurück auf Los bedeutet.* ***Begründungsfristen im Klageverfahren sind im Eifer des Luxemburger Schlagabtausches erfreulicherweise nicht unter die Räder gekommen."***

Wendt, Henning, jurisPR-UmwR 11/2015, Anmerkung zum EuGH-Urteil vom 15.10.2015 – C-137/14: „Ein Ansatz zur Abmilderung dieses Problems könnte die Einführung einer „harten" Präklusionsvorschrift für das Gerichtsverfahren sein, die über die bisherigen Maßstäbe des § 87b Abs. 3 VwGO (i.V.m. § 17e Abs. 5 FStrG oder ähnlichen Vorschriften) hinausgeht. Eine solche Präklusionsregelung stünde nicht im Widerspruch zu den Erwägungen des EuGH, denn diese beziehen sich auf den Zugang zu Gerichtsverfahren, nicht aber auf deren Durchführung."

E. Lösungsvorschläge: Mögliche Gesetzesänderungen

Folgende konkrete Lösungsvorschläge ergeben sich aus der vorstehenden Analyse.

I. 1:1-Umsetzung des EuGH-Urteils

1. Einfügung der neuen Sätze 4 bis 6 in § 73 Abs. 4 VwVfG. § 73 Abs. 4 VwVfG lautete dann:

   „[1]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. [2]Im Falle des Absatzes 3 Satz 2 bestimmt die Anhörungsbehörde die Einwendungsfrist. [3]Mit Ablauf der Einwendungsfrist sind alle Einwendungen ausgeschlossen, die nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen. [4]Wenn ein Klagerecht nach § 1 des Gesetzes über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG besteht, beschränkt sich der Einwendungsausschluss bei Einwendungen, die sich auf die Schutzgüter nach § 2 Abs. 1 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung beziehen, nur auf dieses Verwaltungsverfahren, es sei denn, jemand hat im Verwaltungsverfahren überhaupt keine Einwendungen erhoben. [5]Abweichend von Satz 4 sind Einwendungen ausgeschlossen, deren nicht oder nicht rechtzeitige Geltendmachung in missbräuchlicher Weise erfolgt ist. [6]Eine missbräuchliche Geltendmachung liegt insbesondere vor, wenn eine Einwendung nicht oder nicht rechtzeitig vorgebracht wird, obwohl bereits während der Einwendungsfrist die die Einwendung begründenden Tatsachen bekannt waren. [7]Auf die in den Sätzen 3 bis 6 genannten Rechtsfolgen ist in der Bekanntmachung der Auslegung oder bei der Bekanntgabe der Einwendungsfrist hinzuweisen. [8]Vereinigungen, die auf Grund einer Anerkennung nach anderen Rechtsvorschriften befugt sind, Rechtsbehelfe nach der Verwaltungsgerichtsordnung gegen die Entscheidung nach § 74 einzulegen, können innerhalb der Frist nach Satz 1 Stellungnahmen zu dem Plan abgeben. [9]Die Sätze 2 bis 7 gelten entsprechend.“

2. § 2 Abs. 3 UmwRG wird wie folgt geändert:

   „[1]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 in missbräuchlicher Weise nicht oder nach den geltenden Rechtsvorschriften nicht rechtzeitig geltend gemacht hat. [2]Eine missbräuchliche Geltendmachung liegt insbesondere vor, wenn eine Einwendung nicht oder nicht rechtzeitig vorgebracht wird, obwohl bereits während der Einwendungsfrist die die Einwendung begründenden Tatsachen bekannt waren. [3]Hat die Vereinigung im Verfahren nach § 1 Absatz 1 Satz 1 Gelegenheit zur Äußerung gehabt und keine Einwendungen geltend gemacht, ist sie im Verfahren über den Rechtsbehelf mit allen Einwendungen ausgeschlossen.“

3. Vorteile der neuen Regelungen:

- Das EuGH-Urteil wird hinsichtlich der Präklusion 1:1 umgesetzt.
- Es wird klargestellt, dass verspätete Einwendungen und Stellungnahmen, die sich nicht mit den Schutzgütern des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) auseinandersetzen, weiterhin sowohl im Verwaltungsverfahren (formelle Präklusion) als auch im Gerichtsverfahren (materielle Präklusion) zurückgewiesen werden können.
- Es wird jedoch auch deutlich gemacht, dass verspätete Einwendungen und Stellungnahmen, welche die Schutzgüter des UVPG betreffen, ebenfalls im Verwaltungsverfahren zurückgewiesen werden können. Der EuGH hat lediglich die materielle Präklusion für UVPG-bezogene Einwendungen und Stellungnahmen (neues Vorbringen im Gerichtsverfahren) für rechtswidrig erachtet.
- Da auch verspätete UVPG-relevante Einwendungen und Stellungnahmen im Verwaltungsverfahren zurückgewiesen werden können, können die Zulassungsbehörden verhindern, dass durch das wiederholte Einreichen neuer Einwendungen ein Planfeststellungsverfahren in die Länge gezogen wird. Gleichwohl: Da es Fälle geben kann, in denen es sinnvoll ist, an sich verfristete Einwendungen in das Planfeststellungsverfahren aufzunehmen, erscheint es zweckmäßig, die Behörden mit einem entsprechenden Ermessen auszustatten. Diese Möglichkeit kann ebenfalls in das VwVfG aufgenommen werden.
- Es wird klargestellt, dass sich ein zukünftiger Kläger zuvor prinzipiell am Verwaltungsverfahren beteiligt haben muss (wenn auch nicht zwangsläufig zur UVP vorgetragen haben muss), um Klage erheben zu dürfen.
- Es wird klargestellt, dass ein zukünftiger Kläger im Klageverfahren mit Einwendungen präkludiert ist, wenn er diese etwa aus rein taktischen Erwägungen im Verwaltungsverfahren zurückhält.
- Die obige Regelung würde zudem verhindern, dass Projektgegner sich in Gänze dem Planfeststellungsverfahren entziehen und erst vor Gericht das Projekt angreifen.

II. Einführung einer Klagebegründungsfrist

1. Einführung einer neuen Norm in die Verwaltungsgerichtsordnung (§ 87c VwGO):

   „Der Kläger, der sich gegen einen Planfeststellungsbeschluss oder eine Plangenehmigung richtet, hat innerhalb einer Frist von sechs Wochen nach Klagerhebung die zur Begründung seiner Klage dienenden Tatsachen und Beweismittel umfassend und abschließend anzugeben.“

2. Vorteile der neuen Norm:

- Sie zwingt die Kläger wenn nicht im Verwaltungsverfahren, dann aber spätestens im Gerichtsverfahren ihre Einwendungen und Stellungnahmen von Anfang an gänzlich offen zu legen.

- Sie kann dazu beitragen, dass Gerichtsverfahren zeitlich nicht ausufern.

- Sie steht in Einklang mit dem Urteil des EuGH.

- Die neue Klagebegründungsfrist fügt sich harmonisch in die bisherige Zielrichtung der VwGO (siehe § 87b VwGO) und des Bundesfernstraßengesetzes ein (siehe die Klagebegründungsfrist in § 17e Abs. 5 FStrG).