

Sachgebiet:

BVerwGE: ja
Fachpresse: ja

Recht des Ausbaues von Energieleitungen

Rechtsquelle/n:

VwGO	§ 101 Abs. 2, § 125 Abs. 1 Satz 1, § 141 Satz 1, § 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2
EnWG a.F.	§ 43a Nr. 7
VwVfG	§ 73 Abs. 4 Satz 3 bis 6
VwVfG M-V	§ 73 Abs. 4 Satz 3
UmwRG	§ 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchst. c, § 7 Abs. 4, § 8 Abs. 1 Satz 1
UVPG	§ 2 Abs. 6
LUVPG M-V	§ 3 Abs. 6

Stichworte:

Revision; naturschutzrechtliche Ersatzmaßnahme; Präklusion; Unionsrecht; neues Umweltrechtsbehelfsgesetz; Übergangsregelung; Landes-VwVfG; Sachaufklärung; Heilung eines Verfahrensmangels.

Leitsätze:

1. § 7 Abs. 4 UmwRG erfasst auch mit § 73 Abs. 4 Satz 3 VwVfG des Bundes inhaltsgleiche Regelungen des Landes-Verwaltungsverfahrensrechts.
2. § 7 Abs. 4 UmwRG ist auf § 43a Nr. 7 EnWG in der bis zum 31. Mai 2015 geltenden Fassung analog anzuwenden.

Urteil des 4. Senats vom 14. Dezember 2017 - BVerwG 4 C 6.16

- I. OVG Greifswald vom 12. Juni 2014
Az: OVG 5 K 19/09





BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 4 C 6.16 (4 C 13.14)
OVG 5 K 19/09

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 14. Dezember 2017
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Rubel
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Gatz, Petz, Dr. Decker und
Prof. Dr. Külpmann

ohne mündliche Verhandlung für Recht erkannt:

Auf die Revision der Klägerin wird das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 12. Juni 2014 aufgehoben.

Die Sache wird zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an das Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern zurückverwiesen.

Die Entscheidung über die Kosten bleibt der Schlussscheidung vorbehalten.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin wendet sich gegen eine naturschutzrechtliche Ersatzmaßnahme, die der Planfeststellungsbeschluss des Beklagten vom 6. August 2009 für die mit dem Bau und dem Betrieb der Gasversorgungsleitungen Ostsee-Pipeline-

Anbindungs-Leitung (OPAL), Abschnitt Mecklenburg-Vorpommern, und Norddeutsche-Erdgas-Leitung (NEL), Teilabschnitt Mecklenburg-Vorpommern, verbundenen Eingriffe in Natur und Landschaft vorsieht.

- 2 Inhalt der Ersatzmaßnahme ist die Wiedervernässung des "Martenschen Bruches" durch Wasseranstau in dessen Wasserläufen während eines mehrjährigen Zeitraumes. Vorhabenträger sind die Beigeladenen. Das Maßnahmegebiet liegt teilweise im Gemeindegebiet der Klägerin und etwa drei bis vier Kilometer von deren Ortslage entfernt.
- 3 Die gegen den Planfeststellungsbeschluss erhobene Klage hat das Obergerverwaltungsgericht abgewiesen, weil die Klägerin mit sämtlichen auf ihre subjektiven Rechtspositionen bezogenen Einwendungen sowie mit ihrem erstmals im gerichtlichen Verfahren erhobenen Einwand einer fehlerhaften Vorprüfung der Umweltverträglichkeit gemäß § 43a Nr. 7 EnWG in der Fassung vom 16. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2833 - EnWG a.F.) präkludiert sei.
- 4 Mit ihrer vom Obergerverwaltungsgericht zugelassenen Revision macht die Klägerin geltend, dass eine Präklusion nach § 43a Nr. 7 EnWG a.F. nicht eingetreten sei. Der Einwendungsausschluss sei zumindest mit Unionsrecht unvereinbar. Beklagter und Beigeladene verteidigen das angefochtene Urteil.
- 5 Mit Einverständnis der Beteiligten hat der Senat das Revisionsverfahren durch Beschluss vom 7. Januar 2015 ausgesetzt - 4 C 13.14 - und unter dem 30. August 2016 wieder aufgenommen. Der Beklagte hat mitgeteilt, dass am 24. März 2016 ein Ergänzungsbescheid ergangen sei, gegen den die Klägerin Klage zum Obergerverwaltungsgericht erhoben habe; eine Entscheidung hierüber stehe noch aus.

II

- 6 Der Senat entscheidet über die Revision mit Einverständnis der Beteiligten nach § 101 Abs. 2 in Verbindung mit § 141 Satz 1, § 125 Abs. 1 Satz 1 VwGO ohne mündliche Verhandlung.

- 7 Die Revision ist mit der Folge der Zurückverweisung (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO) begründet. Die Klägerin ist mit ihren Einwendungen im gerichtlichen Verfahren nicht präkludiert. Die gegenteilige Auffassung des Oberverwaltungsgerichts verletzt Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO).
- 8 1. Der Senat hat seiner Revisionsentscheidung § 7 Abs. 4 UmwRG in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. August 2017 (BGBl. I S. 3290) zugrunde zu legen. Denn Rechtsänderungen, die während des Revisionsverfahrens eintreten, sind vom Revisionsgericht in gleichem Umfang zu berücksichtigen, wie sie die Vorinstanz zu berücksichtigen hätte, wenn sie jetzt entschiede (stRspr, vgl. etwa BVerwG, Urteile vom 19. April 2012 - 4 C 10.11 - Buchholz 406.11 § 35 BauGB Nr. 386 und vom 18. Oktober 2017 - 4 C 5.16 - zur Veröffentlichung in der amtlichen Sammlung vorgesehen).
- 9 Nach § 7 Abs. 4 UmwRG findet in einem Rechtsbehelfsverfahren gegen eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UmwRG § 73 Abs. 4 Satz 3 bis 6 des Verwaltungsverfahrensgesetzes keine Anwendung. § 7 Abs. 4 UmwRG verlangt auch für den im Jahr 2009 erlassenen Planfeststellungsbeschluss Beachtung. Die Norm gilt nach der Übergangsvorschrift in § 8 Abs. 1 Satz 1 UmwRG für Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 UmwRG, die nach dem 25. Juni 2005 ergangen sind oder hätten ergehen müssen. Gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchst. c UmwRG fallen hierunter Zulassungsentscheidungen im Sinne von § 2 Abs. 6 UVPG über die Zulässigkeit von Vorhaben, für die nach landesrechtlichen Vorschriften eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) bestehen kann. Die tatbestandlichen Voraussetzungen dieser Übergangsvorschrift sind vorliegend erfüllt. Der in Bezug auf die naturschutzrechtliche Ersatzmaßnahme "Martensches Bruch" angefochtene Planfeststellungsbeschluss ist eine Entscheidung im Sinne von § 2 Abs. 6 Nr. 1 UVPG. Wie das Oberverwaltungsgericht in Auslegung des irrevisiblen Landesrechts für den Senat bindend (§ 173 Satz 1 VwGO in Verbindung mit § 560 ZPO) festgestellt hat, war für die Kompensationsmaßnahme nach § 3 Abs. 6 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung in Mecklenburg-Vorpommern (LUVPG M-V) eine eigenständige Vorprü-

fung des Einzelfalles durchzuführen. Damit konnte für die Maßnahme gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchst. c UmwRG eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bestehen. Ferner ist der Planfeststellungsbeschluss nach dem 25. Juni 2005 - hier am 6. August 2009 - ergangen; das Rechtsbehelfsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

- 10 2. Das Oberverwaltungsgericht hat die verwaltungsprozessuale Präklusion der Klägerin dem § 43a Nr. 7 EnWG in der bis zum 31. Mai 2015 geltenden Fassung (EnWG a.F.) entnommen. Der Bundesgesetzgeber hat diese Vorschrift mit Wirkung zum 1. Juni 2015 und damit während des Revisionsverfahrens durch das Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren vom 31. Mai 2013 (BGBl. I S. 1388) und das Erste Gesetz zur Änderung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes vom 24. Mai 2014 (BGBl. I S. 538) aufgehoben. Für die Planfeststellung von Gasversorgungsleitungen gilt seither gemäß § 43 Satz 1 Nr. 2 in Verbindung mit Satz 9 EnWG das Landesverwaltungsverfahrenrecht und damit auch § 73 Abs. 4 Satz 3 VwVfG M-V. Der Senat kann offen lassen, ob als Rechtsgrundlage für eine verwaltungsprozessuale Präklusion der bei Erlass des Planfeststellungsbeschlusses geltende § 43a Nr. 7 EnWG a.F. oder der im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung geltende § 73 Abs. 4 Satz 3 VwVfG M-V in Betracht kommt (offen lassend BVerwG, Urteil vom 25. Mai 2016 - 3 C 2.15 - BVerwGE 155, 218 Rn. 25; für ersteres OVG Münster, Urteil vom 4. September 2017 - 11 D 14/14.AK - juris Rn. 77). Denn § 7 Abs. 4 UmwRG steht der Anwendung beider Vorschriften entgegen.
- 11 a) Der in § 73 Abs. 4 Satz 3 VwVfG M-V geregelte Einwendungsausschluss wäre gemäß § 7 Abs. 4 UmwRG nicht anwendbar.
- 12 § 7 Abs. 4 UmwRG ordnet als Rechtsfolge an, dass "§ 73 Abs. 4 Satz 3 bis 6 VwVfG" in Rechtsbehelfsverfahren gegen Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 2b UmwRG keine Anwendung findet. Der Wortlaut der Vorschrift könnte den Schluss nahelegen, dass sie sich nur auf § 73 Abs. 4 Satz 3 bis 6 des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes (VwVfG) bezieht. Gegen ein derart enges Normverständnis spricht der Wille des Gesetzgebers, der eine

Regelung, wie sie § 7 Abs. 4 UmwRG enthält, "zur vollständigen und europarechtskonformen Umsetzung des Urteils des EuGH vom 15. Oktober 2015 (Rs. C-137/14)" als "notwendig" erachtet hat (vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 18/9526 S. 43). Eine vollständige und europarechtskonforme Umsetzung wäre indessen mit einer Regelung, die nur § 73 Abs. 4 Satz 3 bis 6 VwVfG für unanwendbar erklärt, nicht zu erreichen. Zwar hat auch der Europäische Gerichtshof in seinem Urteil vom 15. Oktober 2015 - C-137/14 [ECLI:EU:C:2015:683] - (NJW 2015, 3495) ausdrücklich nur die Beschränkung des gerichtlichen Prüfumfanges durch § 2 Abs. 3 UmwRG a.F. und § 73 Abs. 4 VwVfG beanstandet. Es liegt jedoch auf der Hand, dass sich dieses Verdikt ungeachtet föderaler Zuständigkeiten in der Sache auf sämtliche Vorschriften bezieht, die den Umfang der gerichtlichen Prüfung in gleicher Weise beschränken wie § 73 Abs. 4 Satz 3 VwVfG (so bereits BVerwG, Urteile vom 22. Oktober 2015 - 7 C 15.13 - Buchholz 406.254 UmwRG Nr. 16 Rn. 26 zu § 115 Abs. 1 Satz 2 WG RP und vom 30. März 2017 - 7 C 17.15 - UPR 2017, 314 Rn. 21 f. zu § 73 Abs. 4 Satz 3 VwVfG Saarland). Das auf vollständige und europarechtskonforme Umsetzung des Urteils vom 15. Oktober 2015 (a.a.O.) angelegte Regelungsmodell des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes durch das Gesetz zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben vom 29. Mai 2017 (BGBl. I S. 1298), das der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes gemäß Art. 72 Abs. 1, Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG unterliegt, ist deshalb so zu verstehen, dass es auch gleichlautende landesrechtliche Präklusionsvorschriften erfasst, wenn die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden landesrechtlich normiert ist. Mit dieser Sichtweise stimmt überein, dass das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz auch in anderen Vorschriften nicht zwischen den Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes und der Länder unterscheidet (vgl. etwa § 4 Abs. 1a Satz 1 sowie Abs. 1b Nr. 1 und 2 UmwRG; BVerwG, Urteil vom 21. Januar 2016 - 4 A 5.14 - BVerwGE 154, 73 Rn. 37 ff.). Folglich wäre auch die landesrechtliche Präklusionsvorschrift des § 73 Abs. 4 Satz 3 VwVfG M-V im Rechtsbehelfsverfahren der Klägerin unabwendbar.

- 13 b) Wäre dagegen weiterhin von der Maßgeblichkeit des § 43a Nr. 7 EnWG a.F. auszugehen, dann wäre die Klägerin mit ihren Einwendungen gegen die Ersatz-

maßnahme der Wiedervernässung des "Martenschen Bruches" im gerichtlichen Verfahren deswegen nicht präkludiert, weil dessen Satz 1 in Analogie zu § 7 Abs. 4 UmwRG unangewendet bleiben muss.

- 14 § 7 Abs. 4 UmwRG gilt ausweislich seines Wortlauts nicht für die zu § 73 Abs. 4 Satz 3 Halbs. 1 VwVfG inhaltsgleiche Regelung des § 43a Nr. 7 Satz 1 EnWG a.F. Die Vorschrift wäre jedoch analog anzuwenden.
- 15 Eine Analogie ist zulässig, wenn die maßgebliche Norm eine planwidrige Regelungslücke aufweist und der zu beurteilende Sachverhalt in rechtlicher Hinsicht so weit mit dem Tatbestand, den der Normgeber geregelt hat, vergleichbar ist, dass angenommen werden kann, der Normgeber wäre bei einer Interessenabwägung, bei der er sich von den gleichen Grundsätzen hätte leiten lassen wie bei dem Erlass der herangezogenen Vorschrift, zu dem gleichen Abwägungsergebnis gekommen (vgl. etwa BGH, Urteil vom 14. Dezember 2016 - VIII ZR 232/15 - NJW 2017, 547 Rn. 33 m.w.N.). Diese Voraussetzungen liegen hier vor. Dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 15. Oktober 2015 - C-137/14 - (NJW 2015, 3495 Rn. 75 ff.) ist zu entnehmen, dass es Art. 11 UVP-Richtlinie und Art. 25 IE-Richtlinie nicht gestatten, den Umfang der gerichtlichen Prüfung auf Einwendungen zu beschränken, die innerhalb der Einwendungsfrist im Verwaltungsverfahren, das zur Annahme der Entscheidung geführt hat, vorgebracht wurden. Hiermit ist § 43a Nr. 7 Satz 1 EnWG a.F. unvereinbar, wonach § 73 VwVfG für das Planfeststellungsverfahren mit der Maßgabe gilt, dass Einwendungen gegen den Plan nach Ablauf der Einwendungsfrist ausgeschlossen sind; auch insofern hätte es daher einer Regelung durch § 7 Abs. 4 UmwRG bedurft. Diese Gesetzeslücke ist planwidrig, denn der Gesetzgeber wollte mit § 7 Abs. 4 UmwRG das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 15. Oktober 2015 (a.a.O.) vollständig und europarechtskonform in das nationale Recht umsetzen (Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 18/9526 S. 43). Hätte er erkannt, dass er den Vorgaben des Europäischen Gerichtshofs nicht hinreichend Rechnung getragen hat, hätte er § 7 Abs. 4 UmwRG um die fehlende Regelung zu § 43a Nr. 7 EnWG a.F. ergänzt. Für diese Annahme spricht auch § 8 Abs. 1 Satz 1 UmwRG, der den Anwendungsbereich des § 7 Abs. 4 UmwRG auf einen Zeitraum erstreckt ("Entscheidungen nach § 1 Ab-

satz 1 Satz 1 Nummer 1 und 2, die nach dem 25. Juni 2005 ergangen sind oder hätten ergehen müssen"), in welchem jedenfalls im Energiewirtschaftsrecht nicht § 73 Abs. 4 Satz 3 VwVfG bzw. das entsprechende Landesrecht, sondern der durch das Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben vom 9. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2833) in das Energiewirtschaftsgesetz eingefügte § 43a Nr. 7 EnWG a.F. maßgeblich war. Würde § 43a Nr. 7 Satz 1 EnWG a.F. weiterhin anwendbar bleiben, liefe die durch § 8 Abs. 1 Satz 1 UmwRG angeordnete Rückwirkung für das Energiewirtschaftsrecht weitestgehend leer. Damit wäre auch die für eine Analogie erforderliche vergleichbare Interessenlage gegeben.

- 16 3. Das angegriffene Urteil stellt sich auch nicht aus anderen Gründen als richtig dar (§ 144 Abs. 4 VwGO). Eine abschließende Entscheidung ist dem Senat nicht möglich, weil es hierfür weiterer Tatsachenfeststellungen bedarf (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO), die dem Oberverwaltungsgericht vorbehalten sind. Es wird insbesondere der Frage nachzugehen haben, ob der von ihm markierte Fehler einer nicht ausreichend dokumentierten und nicht nachvollziehbaren Vorprüfung der Umweltverträglichkeit durch die im Ergänzungsbescheid vom 24. März 2016 dokumentierte nachgeholte UVP-Vorprüfung behoben worden ist.

Prof. Dr. Rubel

Dr. Gatz

Petz

Dr. Decker

Prof. Dr. Külpmann

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 30 000 € festgesetzt.

Prof. Dr. Rubel

Dr. Gatz

Petz

Dr. Decker

Prof. Dr. Külpmann