

Unendliche Verwaltungsverfahren

-

Wann und für welche Schlamperei muss die
Verwaltung haften?



MASLATON

Rechtsanwaltsgesellschaft mbH

Leipzig · München · Köln

Tim Sebastian Spielvogel

Rechtsanwalt

Referent

Tim Sebastian Spielvogel

Rechtsanwalt Tim Sebastian Spielvogel berät Mandanten in Fragen des Verwaltungsrechts, schwerpunktmäßig auf dem Gebiet des Planungs-, Naturschutz und Umweltenergierechts (Windenergie, Photovoltaik, Biogasanlagen). Er ist außerdem im Agrarrecht tätig.



Im Bereich des Rechts der Erneuerbaren Energien widmet er sich verschiedenen Genehmigungsprojekten von Windenergieanlagen sowohl im verwaltungsbehördlichen- als auch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren. Weiterhin betreut er wissenschaftliche Vorlesungen (Umweltrecht, Prof. Dr. Maslaton) an der TU Chemnitz.

Kanzleivorstellung

MASLATON Rechtsanwaltsgesellschaft mbH

- Hauptsitz in Leipzig mit weiteren Standorten in Köln und München, 2002 gegründet
- Beratungsschwerpunkte sind das Verwaltungsrecht, Energierecht, Zivilrecht mit Fokus auf dezentralen EE- und KWK-Projekten, M&A in der EE-Branche, Datenschutz- und Luftverkehrsrecht
- Wissenschaftliche Expertise durch Veröffentlichungen und universitäre Vorlesungen
- Standort Leipzig in der Eigenversorgung durch KWK- und PV-Anlage, E-Mobilität
- Verbandsengagement sowie sachverständige Stellungnahmen im Gesetzgebungsverfahren



Inhaltsverzeichnis

Die Themen:

- I. Ablauf des ordnungsgemäßen Genehmigungsverfahrens
- II. Beliebte Verzögerungstaktiken und mögliche Fehler
- III. Rechtsschutzmöglichkeiten des Vorhabenträgers

I. Ablauf des ordnungsgemäßen Genehmigungsverfahrens

Unendliche Verwaltungsverfahren –

Wann und für welche Schlaperei muss die Verwaltung haften



MASLATON
Rechtsanwalts-gesellschaft mbH
Leipzig · München · Köln

- **Ablauf des Verfahrens**
- Verzögerungstaktiken
- Rechtsschutzmöglichkeiten

1. Gang des förmlichen Genehmigungsverfahrens

Unendliche Verwaltungsverfahren –

Wann und für welche Schlaperei muss die Verwaltung haften

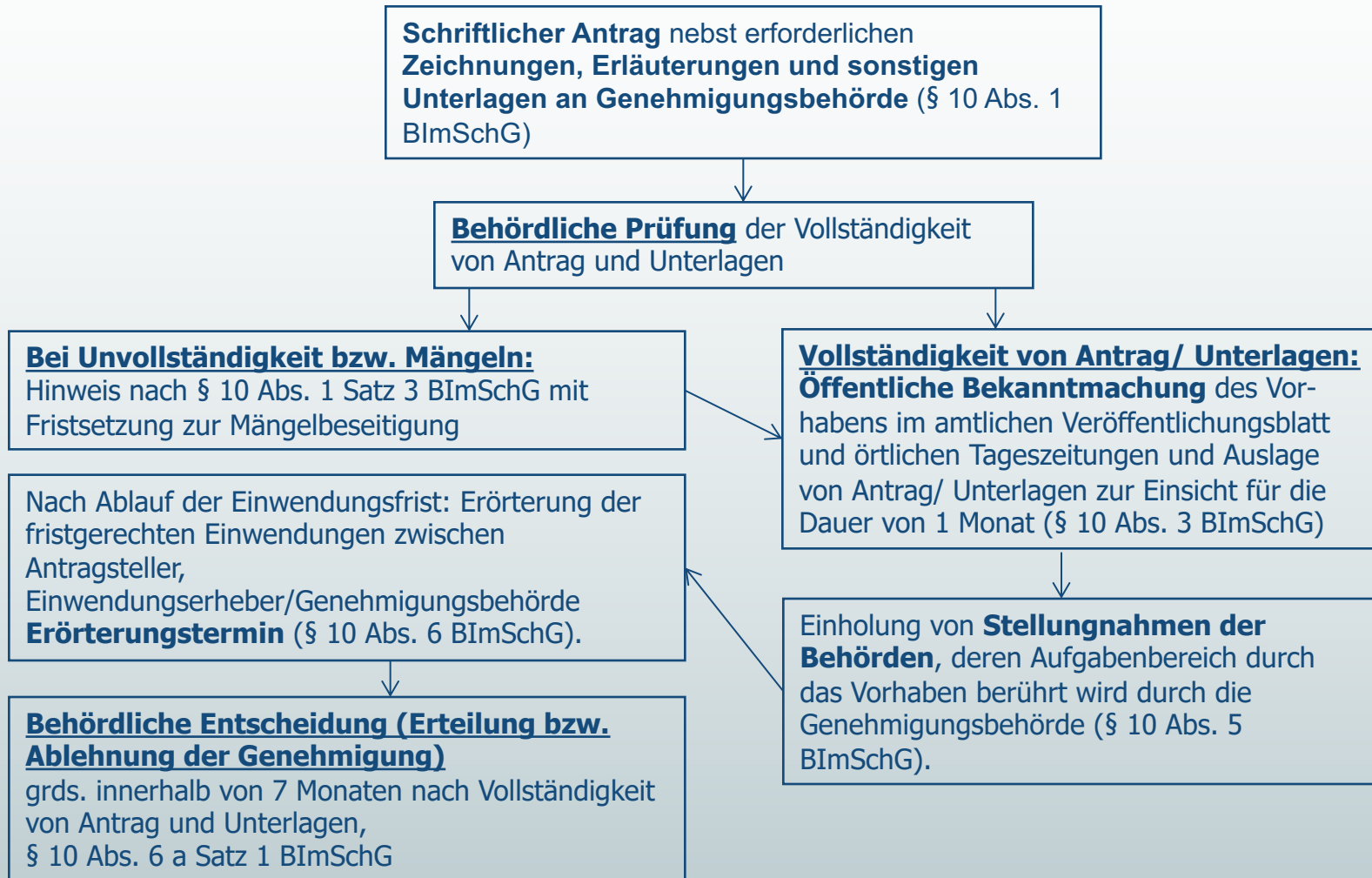


MASLATON
Rechtsanwaltsgesellschaft mbH
Leipzig · München · Köln

- **Ablauf des Verfahrens**

- Verzögerungstaktiken

- Rechtsschutzmöglichkeiten



- **Ablauf des Verfahrens**
- Verzögerungstaktiken
- Rechtsschutzmöglichkeiten

1. Das förmliche Verfahren

- regelmäßig Vorantragskonferenz (§ 2 Abs. 2 der 9. BImSchV)
 - Erörterung über
 - zeitlichen Ablauf
 - mit welchen Nebenbestimmungen ist zu rechnen
 - Unterlagen/Gutachten (welche können im Laufe des Verfahrens nachgereicht werden)
 - voraussichtliche Auswirkungen
 - Bei UVP-Pflicht ist § 2a der 9. BImSchV zu beachten
 - Sinn und Zweck ist Verfahrensbeschleunigung
 - Vorhabenträger soll in die Lage versetzt werden einen Antrag mit Aussicht auf Erfolg einzureichen

- **Ablauf des Verfahrens**
- Verzögerungstaktiken
- Rechtsschutzmöglichkeiten

1. Das förmliche Verfahren

- Vollständigkeitserklärung (§ 7 Abs. 1 der 9. BImSchV)
 - „unverzüglich“ = „ohne schuldhaftes Zögern“
 - Monatsfrist nur ein Anhaltspunkt („in der Regel“)
 - Fristverlängerung um zwei Wochen (S. 2) nur bei atypischen Ausnahmefällen
 - die nach § 11 der 9. BImSchV zu beteiligenden Behörden können für ihren Fachbereich bei der Prüfung der Vollständigkeit herangezogen werden
 - Nachforderung von Unterlagen innerhalb einer angemessenen Frist
 - § 4e Abs. 6 S. 2 der 9. BImSchV beachten für den UVP-Bericht

- **Ablauf des Verfahrens**
- Verzögerungstaktiken
- Rechtsschutzmöglichkeiten

1. Das förmliche Verfahren

- Vollständigkeitserklärung (§ 7 Abs. 1 der 9. BImSchV)
 - Teilprüfung bei Unvollständigkeit (§ 7 Abs. 1 S. 4 der 9. BImSchV)
Prüfung mit Hinblick auf die Genehmigungsvoraussetzungen, dient der Verfahrensbeschleunigung
 - bei Vollständigkeit: Information über den derzeit geplanten weiteren zeitlichen Ablauf (§ 7 Abs. 2 der 9. BImSchV) + Bekanntmachung nach § 10 Abs. 3 BImSchG
 - bei Unvollständigkeit Ablehnung des Antrags (§ 20 Abs. 2 der 9. BImSchV)

- **Ablauf des Verfahrens**
- Verzögerungstaktiken
- Rechtsschutzmöglichkeiten

1. Das förmliche Verfahren

- Bekanntmachung gem. § 10 Abs. 3 BImSchG
 - Unterlagen sind einen Monat lang auszulegen
 - Einwendungen bis zwei Wochen nach Auslegung
 - Auszulegen sind nicht sämtliche Unterlagen nach §§ 4 – 4e der 9. BImSchV, sondern die zur Auslegung erforderlicher Unterlagen gem. § 8 Abs. 1 der 9. BImSchV
 - Unterlagen, die Angaben über die Auswirkungen der Anlagen auf die Nachbarschaft und die Allgemeinheit enthalten
 - somit kann Bekanntmachung erfolgen, auch wenn noch ergänzende Unterlagen angefordert werden, sofern diese Unterlagen keine für Dritte relevanten Informationen enthalten

- **Ablauf des Verfahrens**
- Verzögerungstaktiken
- Rechtsschutzmöglichkeiten

1. Das förmliche Verfahren

- Bekanntmachung gem. § 10 Abs. 3 BImSchG
 - die zu beteiligenden Behörden (§ 11 S. 1 der 9. BImSchG) sind zu einer Stellungnahme binnen Monatsfrist aufzufordern
 - Nach Abschluss der Einwendungsfrist findet ein Erörterungstermin (§§ 14ff. der 9. BImSchV) statt
- Mit Abschluss des Erörterungstermin hat die Behörde über den Antrag zu entscheiden (§ 20 Abs. 1 der 9. BImSchV)

- **Ablauf des Verfahrens**
- Verzögerungstaktiken
- Rechtsschutzmöglichkeiten

1. Das förmliche Verfahren

- geschätzte Verfahrenshöchstdauer (§ 10 Abs. 6a BImSchG)
 - 7 Monate im förmlichen Verfahren
 - 3 Monate im einfachen Verfahren
 - Frist beginnt mit Vollständigkeitserklärung
 - Kann um 3 Monate verlängert werden (§ 10 Abs. 6a S.2 BImSchG)

- **Ablauf des Verfahrens**
- Verzögerungstaktiken
- Rechtsschutzmöglichkeiten

2. Exkurs: Umweltverträglichkeitsprüfung

- § 4 UVPG:

„Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist unselbständiger Teil verwaltungsbehördlicher Verfahren, die Zulassungsentscheidungen dienen“

- Ob UVP-Pflicht besteht oder nicht ist für das Genehmigungsverfahren entscheidend (§ 2 Abs. 1 der 4. BImSchV)

- **Ablauf des Verfahrens**
- Verzögerungstaktiken
- Rechtsschutzmöglichkeiten

2. Exkurs: Umweltverträglichkeitsprüfung

- § 5 UVPG Pflicht zur unverzüglichen Feststellung durch die Behörde
 - Auf Grundlage geeigneter Angaben des Vorhabenträgers und eigener Informationen
 - Die Feststellung trifft die Behörde
 1. auf Antrag des Vorhabenträgers oder
 2. bei einem Antrag nach § 15 UVPG
 3. von Amts wegen nach Beginn des Verfahrens, das der Zulassungsentscheidung dient

- **Ablauf des Verfahrens**
- Verzögerungstaktiken
- Rechtsschutzmöglichkeiten

2. Exkurs: Umweltverträglichkeitsprüfung

- § 5 UVPG Pflicht zur unverzüglichen Feststellung durch die Behörde
 - UVP Pflicht ergibt sich aus §§ 6 – 14 UVPG iVm Anlage 1
- § 6 UVPG (Unbedingte UVP-Pflicht bei Neuvorhaben)
- § 7 UVPG (Vorprüfung bei Neuvorhaben)
 - UVP-Pflicht, wenn nach Einschätzung der zuständigen Behörde das Vorhaben erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen haben kann
 - überschlägige Prüfung unter Berücksichtigung der in Anlage 3 aufgeführten Kriterien
 - freiwillige UVP auf Antrag (§ 7 Abs. 3 UVPG)

- **Ablauf des Verfahrens**
- Verzögerungstaktiken
- Rechtsschutzmöglichkeiten

2. Exkurs: Umweltverträglichkeitsprüfung

- § 7 UVPG (Vorprüfung bei Neuvorhaben)
 - Feststellung der UVP-Pflicht nach spätestens 6 Wochen (§ 7 Abs. 6 UVPG) kann verlängert werden → jedoch keine Vorweggenommene UVP konkretisiert die Regelfrist von der Vollständigkeitserklärung (§ 7 Abs. 1 der 9. BImSchV)
- Wenn UVP-Pflicht besteht ist ein förmliches Verfahren durchzuführen
- Denn Unterlagen zum Antrag ist ein UVP-Bericht beizufügen (§ 4e der 9. BImSchV)

- **Ablauf des Verfahrens**
- Verzögerungstaktiken
- Rechtsschutzmöglichkeiten

3. Gang des vereinfachten Genehmigungsverfahrens

Unendliche Verwaltungsverfahren –

Wann und für welche Schlamperei muss die Verwaltung haften

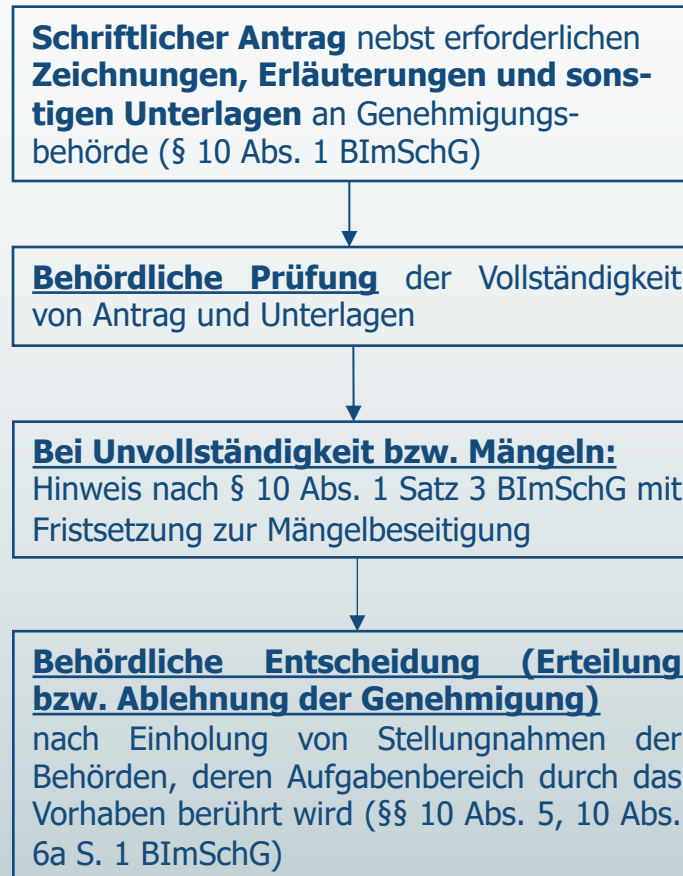


MASLATON
Rechtsanwalts-gesellschaft mbH
Leipzig · München · Köln

- **Ablauf des Verfahrens**

- Verzögerungstaktiken

- Rechtsschutzmöglichkeiten



II. Beliebte Verzögerungstaktiken und mögliche Fehler

- Ablauf des Verfahrens
- **Verzögerungstaktiken und Fehler**
- Rechtsschutzmöglichkeiten

1. Mögliche Folgen von überlangen Verfahren für den Vorhabenträger

- erhöhte Planungskosten durch neue Gutachten/Unterlagen etc.
- höhere Anwaltskosten
- Geplanter Anlagentyp nicht mehr verfügbar
(dazu bereits in unserem Vortrag „Gestaltung von Einkaufsverträgen in stürmischen Zeiten“)
- Kredite können nicht mehr bedient werden
- Verzögerung des Verfahrens bis weitere Belange entgegenstehen (z.B. Flächennutzungsplan der Standortgemeinde)
- im Schlimmstenfalls Insolvenz des Vorhabenträgers

- Ablauf des Verfahrens
- **Verzögerungstaktiken und Fehler**
- Rechtsschutzmöglichkeiten

2. Nachforderungen

- Im Rahmen der Vollständigkeitserklärung (§ 7 Abs. 1 S. 3 der 9. BImSchV)
 - Unterlagen müssen den Anforderungen der §§ 4 ff. der 9. BImSchV entsprechen
 - Verlangen muss schriftlich und hinreichend genauer Beschreibung der Anforderungen an die Unterlagen enthalten
 - nicht isoliert anfechtbar § 44a VwGO (insbesondere kein ungeschriebener Ausnahmefall)
- Selbst bei bereits stattgefundener Einreichung der Unterlagen Forderung der Erneuerung und Aktualisierung
 - Str. wie die Empfehlungen und Leidfäden der Länder zu beurteilen sind

- Ablauf des Verfahrens
- **Verzögerungstaktiken und Fehler**
- Rechtsschutzmöglichkeiten

2. Nachforderungen

- Kann sowohl rechtmäßig erfolgen, z.B. bei geänderten Rechtsrahmen oder tatsächlichen Umständen
- Gleichwohl auch in rechtswidriger Weise möglich, z.B. Behörden meinen, eingereichte Unterlagen hätten nicht die richtige Ermittlungstiefe

- Ablauf des Verfahrens
- **Verzögerungstaktiken und Fehler**
- Rechtsschutzmöglichkeiten

3. Veränderungssperre und Zurückstellung von Projekten gem. §§ 14, 15 BauGB

- Standortgemeinden können durch Aufstellungsbeschlüsse über B-Pläne eine Veränderungssperre für den Vorhabenbereich erlassen
 - Folge: Sperrung des Bereichs für die Dauer des Aufstellungsverfahrens
- Aber auch Möglichkeit des Missbrauchs bei kollusivem Zusammenwirken von Genehmigungsbehörde und Standortgemeinde
- Rechtlich nicht grundsätzlich unzulässig, ändernde Planungsmaßnahmen einzuleiten und diese zu sichern §§ 14, 15 BauGB
- Dauer: für den Zeitraum, der für eine ordnungsgemäße und zügige Bearbeitung des Antrags notwendig ist (BGH, Urteil vom 12. 7. 2001 [III ZR 282/00])
- Oftmals Verschleppung zur Verhinderung

- Ablauf des Verfahrens
- **Verzögerungstaktiken und Fehler**
- Rechtsschutzmöglichkeiten

3. Zurückstellung/Veränderungssperre

- Voraussetzung § 14 BauGB:
 1. Aufstellungsbeschluss (§ 1 Abs. 8 BauGB)
 2. Ortsübliche Bekanntmachung (§ 2 Abs. 1 S. 2 BauGB)
 3. zur Sicherung der Planung erforderlich (Planinhalt muss in einem Mindestmaß bestimmbar und absehbar sein)

- Ablauf des Verfahrens
- **Verzögerungstaktiken und Fehler**
- Rechtsschutzmöglichkeiten

3. Zurückstellung/Veränderungssperre

- Voraussetzung § 15 BauGB:
 1. Voraussetzungen für § 14 BauGB müssen vorliegen
 2. Antrag der Standortgemeinde
 3. Befürchtung, dass die Durchführung der Planung durch das Vorhaben unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert werden würde (kein Beurteilungsspielraum = voll gerichtlich überprüfbar)

- Ablauf des Verfahrens
- **Verzögerungstaktiken und Fehler**
- Rechtenschutzmöglichkeiten

4. Fehlerhafte Teilentscheidungen, insb. UVP

a) Falsche Interpretation der Gutachten und Anträgen

- Falsche rechtliche Bewertung von eingereichten Unterlagen und Anträgen (Folgefehler im Genehmigungsverfahren)

z.B.: einfache wasserrechtliche Genehmigung statt der beantragten Plangenehmigung

Überinterpretation des Helgoländer Papiers bzw. anderer Artenschutzempfehlungen/-leitfäden, dadurch erhöhte Anforderungen an die Gutachten und ggf. Nachforderungen

- Ablauf des Verfahrens
- **Verzögerungstaktiken und Fehler**
- Rechtsschutzmöglichkeiten

4. Fehlerhafte Teilentscheidungen, insb. UVP

b) Fehlerhafte rechtliche Beurteilung einzelner Verfahrensschritte

- Behörde entscheidet an den Weichenstellungen des Verfahrens falsch
- z.B. fehlerhafte UVP-Vorprüfung → falsche Verfahrensart gewählt
- Verzögerung durch mögliche Nachholung der Verfahrensfehler
- Kann im schlimmsten Fall zu späteren Aufhebung der Genehmigung führen (§ 4 UmwRG)

- Ablauf des Verfahrens
- **Verzögerungstaktiken und Fehler**
- Rechtsschutzmöglichkeiten

4. Kollusion von Standortgemeinde mit Genehmigungsbehörde

- gebündelte Kraft der öffentlichen Hand wird rechtswidrig eingesetzt
- Insbesondere in Bereich möglich, in denen Gemeinde Einfluss auf das Verfahren nehmen kann, so v.a. Bauplanungsrecht, aber auch Naturschutzrecht
- Schon angesprochen: im Rahmen der Planaufstellung Genehmigungsbehörde hält Vorhabenträger so lange mit Nachforderungen oder Verzögerung hin, bis Gemeinde neuen negativen FNP erlassen hat
- Ferner: Weigerung rechtswidrige Versagung des gemeindlichen Einvernehmens gem. § 36 BauGB zu ersetzen

- Ablauf des Verfahrens
- **Verzögerungstaktiken und Fehler**
- Rechtsschutzmöglichkeiten

5. Schlechte Behördenorganisation

- personelle Engpässe (Krankheit/Urlaub)
- Wechsel des Sachbearbeiters

→ keine Exkulpationsmöglichkeit

II. Rechtsschutzmöglichkeiten des Vorhabenträgers

- Ablauf des Verfahrens
- Verzögerungstaktiken
- **Rechtsschutzmöglichkeiten**

1. Aufsichtsbehördliches Einschreiten

- Zur Kontrolle der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung
 - Maßnahmen der Rechtsaufsicht (mit Beanstandung, Anordnung, Ersatzvornahme können Akteure angegriffen werden (Art. 28 Abs. 2 GG – ggf. Eingriff in kommunale Selbstverwaltung)
 - Weisungen durch obere Fachbehörden (Fachaufsicht)
- Anträge an die jeweilige Aufsichtsbehörde, richtet sich nach den Fachvorschriften und Gemeindeordnungen der Länder
- Begründung je nach Einzelfall und Fachrecht
- Generell Beschleunigungsgrundsatz, effektiver Rechtsschutz und Neutralitätsgebot der Behörde

- Ablauf des Verfahrens
- Verzögerungstaktiken
- **Rechtsschutzmöglichkeiten**

2. Untätigkeitsklage gem. § 75 VwGO

- Zulässig, wenn über einen Antrag ohne zureichenden Grund in angemessener Frist sachlich nicht entschieden worden ist (vgl. § 75 S. 1 VwGO)
- Angemessene Frist ergibt sich aus § 10 Abs. 6a BImSchG
 - frühestens nach 7 Monaten, spätestens nach 10 Monaten bei Verlängerung nach Vollständigkeitserklärung
 - Überlastung der Behörde ist kein Grund für eine Verlängerung auf 10 Monate (hM)
- Gilt nur für Verwaltungsakte, nicht für behördliche Teilentscheidungen (Beachte § 44a VwGO; hier im äußersten Ausnahmefall Klage möglich, wenn Vereitelung effektiven Rechtsschutz)

- Ablauf des Verfahrens
- Verzögerungstaktiken
- **Rechtsschutzmöglichkeiten**

3. Amtshaftungsanspruch

- Amtspflicht zur raschen Sachentscheidung

„In einem Rechtsstaat hat jede Behörde nicht nur die Pflicht zur sachgerechten Entscheidung, sondern auch die Amtspflicht, Anträge mit der gebotenen Beschleunigung zu bearbeiten und, sobald ihre Prüfung abgeschlossen ist, ohne Verzögerung zu bescheiden.“

BGH, Urt. v. 11.01.2007 (III ZR 302/05); LG München I, Urt. v. 20.04.2016 (15 O 3064/14)

- lässt sich aus § 10 S. 2 VwVfG und § 20 Abs. 1 S. 1 der 9. BImSchV entnehmen

- Ablauf des Verfahrens
- Verzögerungstaktiken
- **Rechtsschutzmöglichkeiten**

3. Amtshaftungsanspruch

- Amtspflicht zur rechtmäßigen handeln

„...entspringt dem aus dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG) resultierenden Gebot, bei der Erfüllung der Staatsaufgaben Gesetz und Recht zu beachten und zu wahren .“

Ossenbühl/Cornils, Staatshaftungsrecht, 6. Aufl., S. 46 mwN

- Ablauf des Verfahrens
- Verzögerungstaktiken
- **Rechtsschutzmöglichkeiten**

3. Amtshaftungsanspruch

- Amtshaftung als ultima ratio
- strenge Tatbestandsvoraussetzungen, u.a.:
 - vorherige Abwendung des Schadens durch Gebrauch eines Rechtsmittels (§ 839 Abs. 3 BGB)
 - Drittbezogenheit der verletzten Amtspflicht
Ob UVP-rechtliche Verfahrensrechte auch drittschützende Wirkung haben hat das BVerwG soweit ersichtlich bisher stets offen gelassen
 - Mitverschulden
Inanspruchnahme der Genehmigung trotz Drittanfechtung

- Ablauf des Verfahrens
- Verzögerungstaktiken
- **Rechtsschutzmöglichkeiten**

4. Fazit

- In der Praxis kann eine „feindliche“ Verwaltung Projekte sehr behindern
- Nur eingeschränkte Rechtsschutzmöglichkeiten während des Verfahrens
- Erst nach Abschluss umfangreichere Überprüfungsmöglichkeiten
- Dennoch: Lücke zwischen Anspruch und Wirklichkeit
 - Behörden handeln oftmals nicht entsprechend ihrer Verpflichtungen
- Es geht aber auch anders: LG München I, Urt. v. 20.04.2016 (15 O 3064/14)

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!



MASLATON

Rechtsanwaltsgesellschaft mbH

Leipzig · München · Köln

Tim Sebastian Spielvogel
Rechtsanwalt