



Green Legal Impact Germany e.V. | Greifswalder Str. 4 |
10405 Berlin

Bundesministerium der Justiz
Mohrenstraße 37
10117 Berlin

Versand per E-Mail: RA3@bmj.bund.de

Ansprechpartnerin: Henrike Lindemann
Telefon: +49 30 235 9779 61
E-Mail: lindemann@greenlegal.eu
Internet: www.greenlegal.eu

Berlin, 12.09.2022

Stellungnahme von Green Legal Impact e.V. „Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich“

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich“.

1. GRUNDSÄTZLICHE ANMERKUNGEN ZUM GESETZESENTWURF

Green Legal Impact (GLI) ist der Auffassung, dass Vorhaben im Bereich des Klima-, Umwelt- und Artenschutzes dringend beschleunigt werden müssen, um die Klima- und Biodiversitätskrise zu bewältigen. Beschleunigung darf jedoch nicht auf Kosten von Rechtsschutz oder der Beteiligungs- und Klagerechte gehen. Diese erfüllen wichtige demokratische und rechtsstaatliche Funktionen. Laut Sachverständigenrat für Umweltfragen stärken und korrigieren Beteiligungsrechte den defizitären behördlichen Vollzug des Umweltrechts. Beteiligungsrechte müssen daher gestärkt und nicht weiter beschränkt werden.

Planungs- und Genehmigungsverfahren werden vor allem durch mangelndes behördliches und gerichtliches Personal, unvollständige Antragsunterlagen auf Seiten des Vorhabenträgers sowie Vollzugsdefizite im verwaltungsbehördlichen Verfahren verzögert. Eine Beschränkung des Rechtsschutzes, wie sie u. a. in dem Referentenentwurf vorgeschlagen wird, ist nicht zielführend und kann insofern schon nicht das gewünschte Beschleunigungspotenzial entfalten. Hinzukommt, dass jede Beschränkung von Rechtsschutz oder der Beteiligungs- und Klagerechte Gefahr läuft, nicht mit höherrangigem Recht vereinbar zu sein.

Dem erklärten Ziel des Referentenentwurfs, die Verfahrensdauer zu beschleunigen, ohne hierbei die Effektivität des Rechtsschutzes zu beeinträchtigen, wird § 80c VwGO-E nicht gerecht. § 80c VwGO-E ist verfassungs- und europarechtswidrig, da dadurch ein effektiver Rechtsschutz im Eilverfahren nicht mehr gewährleistet wäre. GLI fordert daher die ersatzlose Streichung des § 80 c VwGO-E.

2. ANMERKUNGEN ZU § 80 C VWGO-E

Der mit dem Referentenentwurf vorgeschlagene § 80c VwGO-E beinhaltet gravierende Einschränkungen des Rechtsschutzes und berührt den Rechtsschutz der Zivilgesellschaft in besonderem Ausmaß. § 80c VwGO-E ist nicht mit höherrangigem Recht vereinbar.

2.1. Absatz 1

In Absatz 1 wird der Anwendungsbereich des § 80c VwGO-E festgelegt. Dieser erfasst nicht nur die Infrastrukturvorhaben des § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO, für die das BVerwG erstinstanzlich zuständig ist. Auch Streitigkeiten über zahlreiche Infrastrukturvorhaben, für die das Oberverwaltungsgericht erstinstanzlich zuständig ist (§ 48 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 – 15 VwGO), werden in den Anwendungsbereich einbezogen. Das führt dazu, dass die im Nachfolgenden erörterten Sonderregelungen für das Eilverfahren nicht nur – wie die Begründung des Referentenentwurfs suggeriert – für verwaltungsgerichtliche Verfahren über Vorhaben, die den Ausbau der erneuerbaren Energien, den Ausbau der Stromnetze und die erforderlichen Erneuerungen der verkehrlichen Infrastruktur (vgl. S. 6 des Referentenentwurfs) gelten. Der Anwendungsbereich ist wesentlich weiter und betrifft die ganze Bandbreite fossiler Infrastruktur wie fossile Großkraftwerke, Müllverbrennungsanlagen, sämtliche Bundesfern- und Landstraßen, Verkehrsflughäfen oder Braunkohletagebaue. Bei Regelungen, die der Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren fossiler Infrastrukturvorhaben dienen, bestehen Zweifel an der Vereinbarkeit mit Art. 20a GG. Seit dem Klima-Beschluss des BVerfG vom 24. März 2021 ist klar, dass die Grundrechte als intertemporale Freiheitssicherung vor einer einseitigen Verlagerung der durch Art. 20a GG aufgegebenen Treibhausgasminderungslast in die Zukunft schützen. Die Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren von fossilen Infrastrukturvorhaben würde diesem Ziel zuwiderlaufen.

2.2. Absatz 2

Die Regelung des § 80c Abs. 2 VwGO-E ist nicht mit Art. 19 Abs. 4 GG vereinbar. Denn mit dieser Regelung wäre effektiver Rechtsschutz im Eilverfahren nicht mehr gewährleistet. Gerade im Bereich des vorläufigen Rechtsschutzes hat Art. 19 Abs. 4 GG aber eine erhebliche Bedeutung.

Laut Bundesverfassungsgericht (BVerfG) können es überwiegende öffentliche Belange zwar rechtfertigen, den Rechtsschutzanspruch des Einzelnen einstweilen zurückzustellen, um unaufschiebbare Maßnahmen im Interesse des allgemeinen Wohls rechtzeitig in die Wege zu leiten. „Dies muss jedoch die Ausnahme bleiben. Eine Verwaltungspraxis, die dieses Regel-Ausnahme-Verhältnis umkehrte, indem zum Beispiel Verwaltungsakte generell für sofort vollziehbar erklärt würden, wäre mit der Verfassung nicht vereinbar“ (vgl. BVerfGE 35, 382 <402>; 51, 268 <284>).

Dieser Grundsatz dürfte auch für gesetzliche Regelungen gelten, die das Regel-Ausnahme-Verhältnis umkehren. § 80c Abs. 2 VwGO-E ist eine solche Regelung. Denn mit diesem Absatz ist nur noch in absoluten Ausnahmefällen Eilrechtsschutz zu erlangen. Die mögliche Außerachtlassung von fast allen erdenklichen Mängeln einer Verwaltungsentscheidung wird dazu führen, dass nur noch in äußerst seltenen Fällen ein Antrag auf Anordnung bzw. Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung erfolgreich sein kann. Wenn Rechtsschutz aber nur in der Theorie und nicht in der Praxis erlangt werden kann, ist das nicht mit Art. 19 Abs. 4 GG vereinbar.

Das Gericht wird im Rahmen der Prüfung der Erfolgsaussichten des Antrags nur noch prüfen müssen, ob es bei vorhandenen Mängeln offensichtlich ist, dass diese in absehbarer Zeit behoben sein werden. Diese Formulierung führt dazu, dass fast ausnahmslos jegliche Mängel unberücksichtigt bleiben können. Laut

Begründung des Referentenentwurfs soll die Voraussetzung vorliegen, wenn beispielsweise bereits ein ergänzendes Verfahren zur Mangelbehebung eingeleitet worden ist (vgl. Referentenentwurf, S. 11).

Ein ergänzendes Verfahren kann aber nach der Rechtsprechung bei fast allen Fehlern eingeleitet werden. So kann z. B. auch eine unterlassene Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), im ergänzenden Verfahren zur Mangelbehebung behoben werden, und das sogar dann noch, wenn das Vorhaben bereits errichtet ist (BVerwG NVwZ 2018, 1647 Rn. 34 ff.). Heilbar sind sogar Fehler, die darauf beruhen, dass die planende Behörde durch Abwägung nicht überwindbare Schranken des strikten Rechts verletzt hat (BVerwG NVwZ 2004, 1114 m.w.N.). Nur dann, wenn der Fehler die Gesamtkonzeption der Planung betrifft, d. h. die Planung von vornherein als Ganzes in Frage gestellt ist, scheidet ein ergänzendes Verfahren aus (BVerwGE 148, 373 Rn. 153; BVerwG NVwZ 2018, 1647 Rn. 34). Dies wurde von der Rechtsprechung bislang aber fast nie bejaht. Im Übrigen verweisen wir an dieser Stelle auf die zutreffenden Ausführungen in der Stellungnahme des Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND) (S. 10 ff.).

In der Begründung des Referentenentwurfs wird zwar ausgeführt, dass von der Vorschrift nur Gebrauch gemacht werden könne, wenn offensichtlich sei, dass die Behebung des Mangels nicht zu einer inhaltlichen Änderung des angefochtenen Verwaltungsaktes führen könne. Letzteres spiegelt der Gesetzestext aber in keiner Weise wider.

Hinzukommt, dass mit der Regelung auch schwere Mängel, die im Hauptsacheverfahren mangels Heilbarkeit zu einer Aufhebung der Entscheidung führen, im Eilverfahren als heilbar betrachtet werden können. Denn nicht nur die explizit genannten Verfahrens- und Formfehler oder Abwägungsmängel fallen darunter. Die Formulierung („insbesondere“) ermöglicht es, alle erdenklichen Mängel – auch materielle Rechtsmängel, die nicht der Abwägung unterfallen – „außer Acht zu lassen“ und dies unabhängig von Schwere und Auswirkungen für die Verwaltungsentscheidung.

Dies wird reihenweise zu erheblichen Eingriffen in die Umwelt führen, die nicht mehr rückgängig gemacht werden können. Reversibilität spielt im Rahmen der Prüfung von § 80c Abs. 2 VwGO-E keine Rolle. Die Regelung des § 80c Abs. 3 VwGO-E kommt erst auf der nachgeordneten Ebene der Vollzugsfolgenabwägung zur Anwendung, zu der es aber regelmäßig im Rahmen der Prüfung der Erfolgsaussichten aufgrund von § 80c Abs. 2 VwGO-E nicht mehr kommen dürfte. Gerichtlicher Rechtsschutz namentlich in Eilverfahren hat aber so weit wie möglich der Schaffung solcher vollendeter Tatsachen zuvorzukommen, die dann, wenn sich eine Maßnahme bei (endgültiger) richterlicher Prüfung als rechtswidrig erweist, nicht mehr rückgängig gemacht werden können (vgl. BVerfGE 37, 150 <153>; 65, 1 <70>).

Die Regelung des § 80c Abs. 2 VwGO-E ist auch europarechts- und völkerrechtswidrig. Art. 11 Abs. 1 und 3 der Richtlinie 2011/92/EU (UVP-Richtlinie) regelt, dass der betroffenen Öffentlichkeit ein weiter Zugang zu den Gerichten zu gewähren ist. Ähnliches gilt nach Art. 25 der Richtlinie 2010/75/EU (Industrieemissionsrichtlinie), Art. 23 der Richtlinie 2012/18/EU (Seveso-III-Richtlinie) sowie nach Art. 9 Abs. 2 und 4 der Aarhus-Konvention. Art. 47 der Grundrechtecharte sieht außerdem das Recht vor, bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen.

Laut EuGH muss die betroffene Öffentlichkeit, im Einklang mit dem Ziel, ihr einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren, zur Stützung eines Rechtsbehelfs, mit dem die Rechtmäßigkeit von Entscheidungen im Sinne der (damaligen) UVP-Richtlinie angefochten wird, **grundsätzlich jeden Verfahrensfehler geltend machen können** (EuGH, C-72/12, EU:C:2013:712 – Gemeinde Altrip, Rn. 47 und 48). Der EuGH hat zudem entschieden, dass die Garantie der Effektivität des Anspruchs auf Zugang zu einem Überprüfungsverfahren es erfordert, dass die Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit das Recht haben, bei dem Gericht **den Erlass einstweiliger Anordnungen zu beantragen, die geeignet sind, solchen Umweltverschmutzungen vorzubeugen**, was gegebenenfalls die vorübergehende Aussetzung der Vollziehung der angefochtenen Genehmigung einschließen kann (EuGH, C-416/10, ECLI:EU:C:2013:8 – Križan, Rn 109).

Mit diesen Anforderungen des EuGH kann es aber nicht vereinbar sein, wenn auch unionsrechtliche Rechtsverstöße im Rahmen von § 80c Abs. 2 VwGO-E im Eilverfahren gänzlich außer Acht gelassen werden können und infolgedessen Eingriffen in die Umwelt faktisch nicht vorgebeugt werden kann. Ein weiterer Zugang zu den Gerichten muss insofern auch bedeuten, dass grundsätzlich zumindest alle unionsrechtlichen Fehler im Eilverfahren berücksichtigt werden. Im Übrigen wird auf die zutreffenden vertiefenden Ausführungen in der Stellungnahme des BUND (S. 20 ff.) verwiesen.

§ 80c Abs. 2 VwGO-E wird auch der völkerrechtlichen Verpflichtung aus Art. 9 Abs. 4 der Aarhus-Konvention, einen angemessenen und effektiven Rechtsschutz und, soweit angemessen, auch vorläufigen Rechtsschutz sicherzustellen, nicht gerecht. Laut Aarhus Convention Implementation Guide muss für die Angemessenheit des Rechtsschutzes sichergestellt werden, dass die angestrebte Wirkung des Überprüfungsverfahrens auch tatsächlich erreicht werden kann (S. 200). Laut Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC) reicht es grundsätzlich nicht aus, wenn in der Theorie Rechtsschutz eröffnet ist, wenn die konkrete Ausgestaltung dazu führt, dass in der Praxis dann doch kein Rechtsschutz offensteht (ACCC/C/2008/24 Spanien, Rn. 105). Dies ist bei § 80c Abs. 2 VwGO-E – wie oben ausgeführt – jedoch der Fall. Im Übrigen verweisen wir an dieser Stelle auf die zutreffenden Ausführungen in der Stellungnahme des BUND (S. 18 ff.).

2.3. Absatz 3

Angesichts der Wirkung des § 80c Abs. 2 VwGO-E ist fraglich, in welchen Fällen § 80c Abs. 3 VwGO überhaupt zur Anwendung kommen sollte. Wie oben ausgeführt dürfte in den allermeisten Fällen die Prüfung des § 80c Abs. 2 VwGO-E aufgrund der damit in fast allen erdenklichen Fällen einhergehenden (fiktiven) Rechtmäßigkeit der Verwaltungsentscheidung zu einer Ablehnung des Eilantrags führen.

§ 80c Absatz 3 VwGO-E sieht vor, dass das Gericht, wenn es im Rahmen der Vollzugsfolgenabwägung entscheidet, die Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung in der Regel auf diejenigen Maßnahmen des angefochtenen Verwaltungsaktes beschränken soll, die zur Wahrung der **Rechte des Antragstellers** erforderlich sind. Dies berücksichtigt aber Umweltverbandsklagen nicht. Diese werden nicht zugunsten der Rechte des Antragstellers erhoben, sondern zur Vermeidung oder Verringerung von Schäden und Gefahren für die Umwelt. Insofern besteht ein Widerspruch zu Art. 20a GG.