



WEISSLEDER.EWER

Rechtsanwälte ■ Partnerschaft mbB

Möglichkeiten zur Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher Verfahren über Vorhaben zur Errichtung von Infrastruktureinrichtungen und Industrieanlagen

Gutachten für den Nationalen Normenkontrollrat

erstellt von

Prof. Dr. Wolfgang Ewer

Rechtsanwalt

Fachanwalt für Verwaltungsrecht



Möglichkeiten zur Beschleunigung verwaltungsgerechtlicher Verfahren über Vorhaben zur Errichtung von Infrastruktureinrichtungen und Industrieanlagen

Gutachten für den Nationalen Normenkontrollrat

erstellt von

Prof. Dr. Wolfgang Ewer

Rechtsanwalt

Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Kiel, 01.04.2019

■ Prof. Dr. Wolfgang Ewer
■ Prof. Dr. Angelika Leppin
■ Prof. Dr. Marcus Arndt
■ Prof. Dr. Marius Raabe

■ Dr. Gyde Otto
■ Dr. Gunnar Postel
■ Dr. Bernd Hoefler
■ Dr. Tobias Thienel
■ Dr. Christoph Berlin
■ Dr. Jonas Dörschner

■ Walkerdamm 4 - 6
24103 Kiel
■ Telefon (04 31) 9 74 36 - 0
■ Telefax (04 31) 9 74 36 - 36
■ kanzlei@weissleder-ewer.de

■ Sitz Kiel.
■ Partnerschaftsregister:
AG Kiel PR 533 KI
■ www.weissleder-ewer.de

■ Mandate werden nur für die Partnerschaft angenommen und geführt. Vertretungsberechtigte Anwälte sind im Fußtext aufgeführt.
■ Die Gesellschafter der Partnerschaft – dies sind nicht alle aufgeführten Anwälte – sind aus dem Partnerschaftsregister ersichtlich.

Inhalt

A.	Vorwort des Nationalen Normenkontrollrats.....	5
B.	Zusammenfassung der Ergebnisse in Thesenform.....	7
I.	Schlussfolgerungen	7
1.	Hauptvorschläge	7
2.	Geschäftsverteilung und richterliche Kapazität.....	10
3.	Förderung des Hauptsacheverfahrens	11
4.	Förderung des einstweiligen Rechtsschutzverfahrens	14
5.	Effektive Mitwirkung bei der Gutachterausswahl.....	14
6.	Digitalisierung von Unterlagen und Verwaltungsvorgängen	15
7.	Erweiterung der Justizstatistik	15
II.	Datenbasis und rechtstatsächliche Erhebungsmethodik.....	16
C.	Einleitung	19
D.	Empirische Erfassung von Verfahren und Rahmenbedingungen.....	32
I.	Problemerkennung.....	33
1.	Erfassungsformulare	33
2.	Interviews	35
3.	Workshop.....	36
4.	Umgang mit den drei Erkenntnisquellen.....	37
II.	Erfasste Daten	38
1.	Aufgabenstellung der Datenerfassung	38
2.	Anzahl der Verfahren und durchschnittliche Verfahrensdauern.....	39
a)	Anzahl der Verfahren	39
b)	Verfahrensdauer in Hauptsache und einstweiligem Rechtsschutz	42
3.	Beendigungsgründe	44
a)	Beendigungsgründe im Überblick	45
b)	Klgrücknahmen.....	46
c)	Vergleiche.....	46
d)	Urteile / Erfolgsquoten	47
e)	Einstweilige Rechtsschutzverfahren.....	48
4.	Schriftsätzliches Verfahren.....	51
5.	Prozessvorbereitende Maßnahmen vor der mündlichen Verhandlung	54
6.	Fehlerheilungen	55
7.	Einschätzung von Verzögerungsgründen.....	56
E.	Prüfung des Bestehens gesetzgeberischer Beschleunigungsmöglichkeiten.....	57
I.	Beschleunigungsmöglichkeiten bei den Zuständigkeiten und der Geschäftsverteilung der Gerichte.....	58
1.	Erweiterung der Kataloge der §§ 48, 50 VwGO.....	58
2.	Spezialsenate für Streitigkeiten gemäß § 48 VwGO.....	60
3.	Unterjährige Anpassung des Geschäftsverteilungsplans an die Auslastung eines Senats	64
4.	Erhalt der Zuständigkeit bisheriger Berichterstatter auch im Falle eines Senatswechsels	69
5.	Länderübergreifend gemeinsame Senate	76
6.	Unterstützung des richterlichen Personals durch Fachgutachter oder wissenschaftliche Mitarbeiter.....	78
II.	Beschleunigungsmöglichkeiten im Bereich des Ablaufs des verwaltungsgerichtlichen Hauptsacheverfahrens	79

1.	Einfügung einer Soll-Vorschrift über einen auf Antrag eines Beteiligten durchzuführenden frühen Termins	79
2.	Obligatorische Entscheidung über eine Vorab-Beweiserhebung im vorbereitenden Verfahren	86
3.	Anspruch auf bevorzugte Terminierung bei Verzicht auf eine gesetzlich oder behördlich angeordnete sofortige Vollziehbarkeit.....	88
4.	Erweiterung des Anwendungsbereichs des § 87b Abs. 2 VwGO	92
5.	Anforderungen an die Darlegung einer Klagebefugnis.....	95
6.	Erweiterte Förderung von Vergleichen.....	98
7.	Klarstellung der Rechtskraftwirkung der Erklärung einer Zulassungsentscheidung für rechtswidrig und nicht vollziehbar	101
8.	Ermöglichung einer auf einzelne Klagegründe beschränkten besonderen Fortsetzungsfeststellungsklage	106
9.	Zu Verzögerungen führende Unklarheiten bei der Anwendung unionsrechtlicher oder unionsrechtlich determinierter Umweltrechtsvorschriften.....	112
III.	Einstweiliges Rechtsschutzverfahren	117
1.	Erfassung von Synergie- und Verzögerungseffekten	117
2.	Entscheidungsdeterminanten.....	119
3.	Intendierte Beschränkung der Aussetzung auf irreversible Maßnahmen und irreparable Schäden.....	122
4.	Berücksichtigungsfähigkeit rechtlicher und faktischer Heilungsmöglichkeiten von eventuellen Rechtsverstößen	126
F.	Sonstige Fragestellungen.....	132
I.	Eingeschränkte gerichtliche Kontrolle in umweltfachlichen Fragen.....	132
II.	Beschleunigungspotenziale der Digitalisierung - Pflicht zur Vorlage von Verwaltungsvorgängen als digital durchsuchbare elektronische Dokumente	138
III.	Erweiterung des Umfangs der insoweit für die Justizstatistik zu erhebenden Daten.....	141
1.	Ausgangsbefund	141
2.	Rechtsgrundlagen.....	142
3.	Gesetzgebungskompetenz	143
4.	Vereinbarkeit mit Art. 97 Abs. 1 GG?	144
5.	Vorschlag über die zusätzlich zur bisherigen Justizstatistik zu erhebenden Daten	145
G.	Anhang 1	148
H.	Anhang 2.....	156
1.	Rückläufe.....	156
2.	Frage 1	157
3.	Frage 2	160
4.	Frage 3	163
5.	Frage 4	165
6.	Frage 5	167
7.	Frage 6	170
8.	Frage 7	172
9.	Frage 8	174
10.	Frage 9	175
11.	Frage 10	177
12.	Frage 11	178
13.	Frage 13	179
14.	Frage 14	180
15.	Frage 15	181

16. Frage 16.....	182
17. Frage 17.....	182
18. Frage 18.....	183
19. Frage 19.....	189
20. Frage 20.....	192

A. Vorwort des Nationalen Normenkontrollrats

Der Nationale Normenkontrollrat unterstützt die Bundesregierung im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags bei der Umsetzung von Rechts- und Verwaltungsvereinfachungen. Er hat in diesem Zusammenhang den Eindruck gewonnen, dass langwierige Planungs-, Genehmigungs- und Gerichtsverfahren für Infrastruktureinrichtungen und Industrieanlagen zu einem erheblichen Investitionshemmnis geworden sind. Obwohl der Gesetzgeber seit Anfang der 1990er-Jahre wiederholt die Rahmenbedingungen für die Genehmigung von Infrastrukturmaßnahmen und Industrieanlagen geändert hat, um die Verwaltungsverfahren zu beschleunigen, blieb eine deutliche Verbesserung der Situation aus. Die Änderungen beschränkten sich auf Rechtswegverkürzungen. Das Verwaltungsprozessrecht und die Rolle des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens wurden aber bisher nicht systematisch auf mögliche Beschleunigungspotenziale hin untersucht.

Der Normenkontrollrat hat daher ein Gutachten in Auftrag gegeben, um auf der Grundlage empirischer Daten Möglichkeiten der Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher Verfahren für Vorhaben zur Errichtung von Infrastruktureinrichtungen und Industrieanlagen zu ermitteln. Dabei beschränkt sich der Auftrag des Normenkontrollrats bewusst auf den Bereich des Verwaltungsprozessrechts und des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens. Das Verwaltungsverfahren als solches wurde bereits umfassend untersucht und gesetzliche Maßnahmen hierzu wurden ergriffen. So hatte beispielsweise die Bundesregierung in der letzten Legislaturperiode eine Strategie zur Planungsbeschleunigung veröffentlicht und Handlungsempfehlungen zur Anpassung des materiellen Rechts und des Verwaltungsverfahrensrechts vorgelegt. Diese verfolgen das Ziel, Infrastrukturprojekte schneller zu realisieren. Mit dem Planungsbeschleunigungsgesetz hat die Bundesregierung einige Maßnahmen auf den Weg gebracht. Darüber hinaus greift der aktuelle Koalitionsvertrag Vorschläge aus dieser Strategie zur Beschleunigung und Entbürokratisierung auf. Insoweit liegt auch hier der Fokus vornehmlich auf dem materiellen Recht und dem Verwaltungsverfahrensrecht, während die Rolle der Verwaltungsgerichte ausgeklammert bleibt.

Der Normenkontrollrat hat das Gutachten an Rechtsanwalt Prof. Dr. Wolfgang Ewer vergeben. Der Gutachter hat eine umfangreiche rechtstatsächliche Erhebung durchgeführt und daraus Beschleunigungsvorschläge für das verwaltungsgerichtliche Verfahren

entwickelt. Diese haben Expertinnen und Experten aus der Praxis intensiv diskutiert. Der Normenkontrollrat dankt sowohl dem Gutachter als auch allen, die mit ihrer Expertise zum Gelingen des Gutachtens beigetragen haben.

B. Zusammenfassung der Ergebnisse in Thesenform

Auf der Basis rechtstatsächlicher Befunde sowie anhand konkreter Anregungen aus der Praxis, die in Interviews und einem Workshop benannt wurden, zieht der Verfasser folgende Schlussfolgerungen über Möglichkeiten, die gerichtlichen Verfahren zu beschleunigen.

I. Schlussfolgerungen

1. Hauptvorschläge

Die drei vorrangigen Vorschläge für eine Beschleunigung sind

- ▶ die Einführung eines obligatorischen frühen ersten Erörterungstermins in Verfahren gemäß §§ 48 Abs. 1, 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO, für die die Oberverwaltungsgerichte / Verwaltungsgerichtshöfe und das Bundesverwaltungsgericht in erster Instanz zuständig sind,
- ▶ eine gesetzliche Regelung von Entscheidungsdeterminanten für die Interessenabwägung im einstweiligen Rechtsschutz, die einen sofortigen Vollzug von reversiblen und reparablen Maßnahmen auch bei offenen Erfolgsaussichten in der Hauptsache und bei ersichtlich heilbaren Fehlern während eines ergänzenden Verfahrens zulassen,

und

- ▶ eine Präzisierung der Rechtskraftwirkungen einer Entscheidung, mit der eine fehlerhafte, aber heilbare Vorhabenzulassung für rechtswidrig und nicht vollziehbar erklärt wird. Diese Präzisierung wirkt tendenziell zugunsten des Vorhabenträgers, als Ausgleich wird daher begleitend eine auf bestimmte Klagegründe und nicht Klageanträge bezogene Fortsetzungsfeststellungsklage vorgeschlagen, wenn eine erfolgreiche, aber erst auf eine Klage hin vorgenommenen Fehlerheilung erfolgt.

Diese Vorschläge begründen sich wie folgt:

- ▶ Ein von allen befragten und am Workshop beteiligten Fachleuten benannter Verzögerungsfaktor für gerichtliche Entscheidungen über Infrastrukturvorhaben und Industrieanlagen ist der im Anschluss an Klagebegründung und Klageerwiderung ausufernde Vortrag der Beteiligten durch umfangreiche Schriftsätze, der in der Regel nicht durch gerichtliche Fristsetzungen und gesetzliche Klagebegründungsfristen eingegrenzt werden kann. Dabei handelt es sich meist um Vortrag, mit dem auf Vorbringen anderer Beteiligter oder eine Änderung der Sachlage reagiert wird. Bei vielen Betroffenenklagen besteht auf Seiten der Kläger letztlich ein eher begrenztes Sachinteresse, das dem Vorhaben nicht in Gänze entgegensteht, sondern durch kleinere Modifikationen und Schutzanordnungen Rechnung getragen werden könnte, auch wenn die Klage zunächst darauf gerichtet ist, das Vorhaben zu verhindern. Beiden Situationen könnte durch einen Anspruch der Beteiligten auf Durchführung eines frühen Erörterungstermins entgegengewirkt werden, indem der Berichterstatter einen Verfahrensfahrplan erörtert und der weitere Vortrag der Beteiligten auf die wesentlichen, entscheidungserheblichen Fragen gelenkt wird, beispielsweise dadurch, dass auf die vorläufige Rechtsauffassung und hiernach bestehende entscheidungserhebliche Fragen hingewiesen wird, um den weiteren Vortrag zu kanalisieren und ausufernden Vortrag zu vermeiden. Dieser Vorschlag wird von richterlicher Seite kritisch betrachtet und bedarf daher einer konkreten Ausgestaltung, die den Anforderungen an eine unabhängige richterliche Überzeugungsbildung gerecht wird, und sollte auf Verfahren gemäß §§ 48, 50 VwGO begrenzt werden.
- ▶ Im Rahmen der gesetzlichen Entscheidungsdeterminanten könnte daher eine als Regelfall vorzusehende intendierte Beschränkung der aufschiebenden Wirkung auf irreversible Maßnahmen und irreparable Schäden dafür sorgen, dass dem Vorhabenträger ein schneller Beginn seines Vorhabens ermöglicht wird. Auch wenn das Vorhaben an sich zumeist zu irreversiblen Eingriffen führen wird, wären damit beispielsweise Vorarbeiten oder sonstige Teilmaßnahmen möglich, die z.B. jahreszeitlich gebunden sein können und deren Aufschub deswegen auch bei einer späteren für den Vorhabenträger günstigen Entscheidung im einstweiligen Rechtsschutzverfahren zu einer über die Verfahrensdauer des einstweiligen

Rechtsschutzverfahrens hinausgehenden Verzögerung führen könnte. Es wird daher vorgeschlagen, als gesetzliche Entscheidungsdeterminante einzuführen, dass auch die Reversibilität von Maßnahmen zu berücksichtigen ist, wie es bei einzelnen der befragten Senate schon jetzt gängige Praxis ist. In vergleichbarer Weise könnten offensichtliche Heilungsmöglichkeiten für erkannte Fehler zulasten der Anordnung der aufschiebenden Wirkung klarstellend als Entscheidungsdeterminante aufgenommen werden.

- ▶ In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist derzeit anerkannt, dass ein Urteil, mit dem eine Vorhabenzulassung für rechtswidrig und nicht vollziehbar erklärt wird, auch insoweit in Rechtskraft erwächst, als in den Entscheidungsgründen festgestellt wird, dass bestimmte klägerseitig geltend gemachte Rechtsfehler nicht bestehen. Diese Rechtsprechung ist ausgehend von § 75 Abs. 1a VwGO und § 4 Abs. 1b UmwRG folgerichtig, entspricht aber nicht dem Grundsatz, dass Begründungselemente nicht in Rechtskraft erwachsen. Sie sollte daher durch eine entsprechende Regelung ausdrücklich gesetzlich bestätigt werden. Die Möglichkeit, durch Entscheidungsergänzung oder ein ergänzendes Verfahren auch während des gerichtlichen Verfahrens Fehler in einer Vorhabenzulassung zu heilen, führt dazu, dass von Umweltverbänden erhobene Klagen letztlich in der Sache – durch Behebung des geltend gemachten Umweltrechtsverstosses – erfolgreich sein können, ohne dass sich dies in einem Urteilstenor niederschlägt: Wird nämlich auf die Klage hin noch während des gerichtlichen Verfahrens eine erfolgreiche Fehlerheilung durchgeführt und die Klage nicht zurückgenommen oder für erledigt erklärt, wird die Klage abgewiesen. Bestenfalls können die Verbände ihre Klage für erledigt erklären und einen Beschluss mit einer Kostenentscheidung nach Erledigungserklärung zu ihren Gunsten erreichen. Derartige Beschlüsse haben aber üblicherweise weder die Begründungstiefe noch die Außenwirkung, die einem Urteil zukommt. Zur Rechtfertigung ihrer eigenen Tätigkeit besteht daher ein Anreiz für Verbände, auch nach einer Fehlerheilung ein Verfahren weiter zu führen. Durch die Einführung eines auf bestimmte Klagegründe gerichteten Fortsetzungsfeststellungsantrags, den die Kläger nach erfolgter Fehlerheilung anstelle des bisherigen Aufhebungsantrags stellen können, könnten inhaltliche Erfolge der Umweltverbände trotz einer erfolgten Fehlerheilung im Urteilstenor erkennbar werden, es bedürfte aber nach der Fehlerheilung keiner weitergehenden gerichtlichen Verhandlung darüber, ob die Fehlerheilung

gelingen ist, und es gäbe nicht die Notwendigkeit, weitere Fehler geltend zu machen, nur um noch zu einer anderen Entscheidung als der Klagabweisung zu kommen. Damit würde einen Anreiz gesetzt, mit eben dieser Antragsumstellung die Fehlerheilung anzuerkennen und das weitere Verfahren abzukürzen. Eine entsprechende Ergänzung im Prozessrecht wird daher empfohlen.

2. Geschäftsverteilung und richterliche Kapazität

Neben den Hauptvorschlägen, die das größte Beschleunigungspotenzial beinhalten, wurden weitere Beschleunigungsmaßnahmen geprüft:

- ▶ Es ist nach geltendem Recht möglich, die Berichterstatterin oder den Berichterstatter bei einem Wechsel des Senats für ein Verfahren gemäß §§ 48, 50 VwGO bis zu dessen Abschluss weiterhin dem ursprünglichen Senat zugeordnet zu behalten. Angeregt wird aber eine ermessensleitende Vorschrift, dass von dieser Möglichkeit bei Verfahren gemäß §§ 48, 50 VwGO auch Gebrauch gemacht werden soll.
- ▶ Eine Unterstützung der Senate bei den Oberverwaltungsgerichten, Verwaltungsgerichtshöfen und dem Bundesverwaltungsgericht nicht nur durch juristische wissenschaftliche Mitarbeiter, sondern auch durch fachwissenschaftliche Mitarbeiter, die die Durchdringung komplexer fachlicher Planungen für die Richterinnen und Richter vereinfachen, ist schon jetzt und ohne rechtliche Änderungen zulässig. Sie wird daher ausdrücklich empfohlen, bedarf aber keines vorherigen gesetzgeberischen Tätigwerdens.
- ▶ Die Einrichtung länderübergreifender Senate für Verfahren gemäß § 48 VwGO, mit der die begrenzten Kapazitäten kleiner Oberverwaltungsgerichte ausgeglichen werden könnten, kann zu einer Beschleunigung einzelner Verfahren führen, wenn entsprechend spezialisierte Senate über Erfahrungswissen verfügen und Synergieeffekte nutzen können. Allerdings sind solche länderübergreifenden Senate bundesrechtlich bereits zulässig und dürfen von den Ländern eigeninitiativ

eingerrichtet werden. Da sie wegen der Eigenstaatlichkeit der Länder nicht bundesrechtlich vorgeschrieben, sondern nur erlaubt werden können, hat der Bundesgesetzgeber insoweit bereits das seinerseits Mögliche getan.

- ▶ Die rechtlichen Möglichkeiten eines Gerichts, durch eine unterjährige Änderung des Geschäftsverteilungsplans auf eine besondere Belastung der gemäß §§ 48, 50 VwGO zuständigen Senate zu reagieren, sind ausreichend. Ob sie praktisch im gebotenen Umfang genutzt werden, lässt sich gesetzlich nicht steuern. Mit der Verzögerungsrüge können Beteiligte eine entsprechende Entscheidung der Gerichte jedenfalls anstoßen.
- ▶ Eine Zuweisung weiterer Streitgegenstände, insbesondere sämtlicher Vorhabenzulassungen, die der Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen, zu den Oberverwaltungsgerichten empfiehlt sich nicht. Damit würden möglicherweise einzelne der neu zugewiesenen Verfahren beschleunigt, dies ginge aber zulasten der schon jetzt in §§ 48, 50 VwGO enthaltenen Streitgegenstände, mit denen die bedeutenderen Infrastrukturvorhaben und Industrieanlagen schon jetzt den Oberverwaltungsgerichten bzw. Verwaltungsgerichtshöfen und dem Bundesverwaltungsgericht im ersten Rechtszug zugewiesen sind.
- ▶ Die Einrichtung von Spezialsenaten für erstinstanzliche Verfahren bei den Oberverwaltungsgerichten bzw. Verwaltungsgerichtshöfen und dem Bundesverwaltungsgericht empfiehlt sich nicht, insbesondere ist ein Beschleunigungseffekt einer solchen Maßnahme bestenfalls unklar. Die bisherige Praxis, Senate auf Sachmaterien und nicht auf Verfahrensarten zu spezialisieren, wird den originären Aufgaben der Oberverwaltungsgerichte, Verwaltungsgerichtshöfe und dem Bundesverwaltungsgericht gerecht.

3. Förderung des Hauptsacheverfahrens

- ▶ Die geltende Fassung des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG eröffnet die Verbandsklage gegen Flächennutzungspläne und Bebauungspläne, die eine Bedeutung als Grundlage für Industrieanlagen und in geringerem Umfang auch für Infrastrukturvorhaben aufweisen. Die geltende Fassung lässt nicht erkennen, ob die nach der

gefestigten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts für die allgemeine Normenkontrollklage geltenden Anforderungen an eine Klagebefugnis auch für diese Klagen gelten. Es wird daher vorgeschlagen, im UmwRG klarzustellen, dass auch bei Klagen gegen die in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG genannten Pläne und Programme, wie von der Rechtsprechung für sonstige Klagen auch vorausgesetzt, Tatsachen geltend gemacht werden müssen, die einen Abwägungsfehler begründen, und dass die bloße Berufung auf das Vorhandensein umweltrelevanter Abwägungsbelange nicht ausreicht.

- ▶ Eine wesentliche Beschleunigung von gerichtlichen Verfahren erfolgt, wenn die Beteiligten sich vergleichen. Es besteht daher ein erhebliches Interesse daran, dass die Gerichte den Abschluss von Vergleichen stärker fördern als bisher. Das gesetzliche Instrumentarium dazu ist allerdings vorhanden, es liegt also an den Gerichten, entsprechende Anstrengungen zu verstärken, und an den Beteiligten, entsprechende Anregungen des Gerichts auch aufzugreifen und umzusetzen. Einer Gesetzesänderung bedarf es nicht.
- ▶ Denkbar wäre es, den bereits angesprochenen ausufernden Vortrag durch eine Erweiterung des Anwendungsbereichs des § 87b VwGO zu begrenzen, indem weiterer Vortrag vereinfacht als verspätet ausgeschlossen werden kann. Ergebnis der Datenerfassung und des Workshops war allerdings, dass die Beteiligten ihren über die ersten beiden Schriftsätze hinausgehenden Vortrag weitestgehend so einkleiden oder begründen konnten, dass ein Ausschluss dieses Vortrags mit dem Recht auf rechtliches Gehör unvereinbar wäre. Nicht zuletzt deswegen wurde dem Instrument des § 87b VwGO schon jetzt wenig Beschleunigungswirkung beigemessen, die auch mit einer Erweiterung des Anwendungsbereichs nicht erreicht würde. Der Vorschlag ist daher nicht empfehlenswert.
- ▶ Abweichend davon könnte die gesetzliche Klagebegründungsfrist von zehn Wochen aus § 6 Satz 1 UmwRG und diversen Fachplanungsgesetzen in weitere Fachplanungsgesetze aufgenommen werden. Das führt allerdings nicht zu einer strukturellen Änderung, sondern würde lediglich gesetzliche Lücken im bereits etablierten System schließen.

- ▶ Eine wesentliche Verzögerung kann dadurch eintreten, dass auch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren trotz des Amtsaufklärungsgrundsatzes zunehmend förmliche Beweisanträge in einem Schriftsatz vorbereitet und in der mündlichen Verhandlung förmlich gestellt werden. Erwägenswert wäre eine Möglichkeit, derart angekündigte Beweisanträge noch vor der mündlichen Verhandlung nicht nur positiv zu bescheiden, um die beantragte Beweiserhebung noch im ersten Termin durchzuführen, sondern sie auch vorher abschlägig zu bescheiden, um Beratungsunterbrechungen und Fortsetzungstermine zu vermeiden. Hierbei müsste im Hinblick auf § 132 Abs. 2 Nr. 3 VwGO eine Gleichstellung mit solchen Beweisanträgen erfolgen, die förmlich in der mündlichen Verhandlung gestellt und zu Protokoll genommen werden. Da aber die Entscheidung über einen Beweisantrag bereits eine abschließende Überzeugungsbildung des Gerichts über die Sache voraussetzt, wären die Nachteile einer solchen Regelung gegenüber den zu erwartenden Beschleunigungseffekten größer. Eine solche Regelung ist daher nicht zu empfehlen.

- ▶ Ein potenzieller Verzögerungsfaktor für das zugehörige Hauptsacheverfahren, jedenfalls aber eine zusätzliche Inanspruchnahme richterlicher Kapazität stellen Anträge auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung einer Klage gegen gesetzlich sofort vollziehbare Planfeststellungsbeschlüsse dar. Erwägenswert wäre ein Anspruch der Beteiligten auf eine bevorzugte Terminierung in der Hauptsache, wenn der Vorhabenträger auf die gesetzlich angeordnete sofortige Vollziehbarkeit seines Planfeststellungsbeschlusses verzichtet und damit einen Antrag gemäß § 80 Abs. 5 VwGO entbehrlich werden lässt. Abgesehen davon, dass ein solcher Anspruch mit der unabhängigen richterlichen Überzeugungsbildung in Konflikt stehen würde, würde er insbesondere dazu führen, dass solche Vorhaben durch eine bevorzugte Terminierung beschleunigt würden, bei denen der Vorhabenträger mangels Eilbedürftigkeit auf eine sofortige Vollziehbarkeit verzichten kann, während andere Verfahren benachteiligt würden, bei denen eine echte Eilbedürftigkeit besteht. Der Vorschlag ist daher nicht empfehlenswert.

- ▶ Da sich in der gesamten Ermittlung der Rahmenbedingungen die bestehenden Unklarheiten in unionsrechtlich determinierten Umweltrechtsvorschriften, insbesondere bei fachlichen Standards zur Ausfüllung dieser Normen, als einer der wesentlichen Verzögerungsfaktoren herausgestellt haben, wäre erwägenswert, die

gerichtliche Überprüfung fachlicher Standards auf eine Vertretbarkeitskontrolle herabzusetzen. Eine solche Norm wäre allerdings unionsrechtswidrig und könnte sich zudem bei Klagen von Anlagenbetreibern zulasten von Vorhaben auswirken. Sie ist daher nicht zu empfehlen.

4. Förderung des einstweiligen Rechtsschutzverfahrens

- ▶ Die Datenerfassung zur Frage einer Verzögerung der Hauptsacheentscheidung durch ein einstweiliges Rechtsschutzverfahren in derselben Sache hat keine eindeutigen, widerspruchsfreien Erkenntnisse ergeben. Beschleunigungspotenzial ist aufgrund dieser Erkenntnisse in den Sachentscheidungsvoraussetzungen und in der Verfahrensgestaltung nicht zu erkennen, sondern nur in den bereits dargestellten, intendierten Entscheidungsmaßstäben, die bei sofort vollziehbaren Vorhabenzulassungen die Anordnung der aufschiebenden Wirkung erschweren, soweit dies mit einem effektiven Rechtsschutz noch vereinbar ist.

5. Effektive Mitwirkung bei der Gutachterauswahl

- ▶ Eine wesentliche Entlastung und Beschleunigung gerichtlicher Verfahren mit umweltrechtlichen Fragestellungen beruht schon jetzt darauf, dass die Gerichte den Zulassungs- und Planfeststellungsbehörden in verschiedenen Konstellationen einen umweltfachlichen Einschätzungsspielraum zubilligen. Daher erheben sie über umweltfachliche Fragen keinen Beweis, sondern überprüfen nur die umweltfachlichen Grundlagen der behördlichen Entscheidung darauf, ob sie, kurz gesagt, auf Grundlage eines ordnungsgemäß ermittelten Sachverhalts und methodengerecht zustande gekommen sind. Diese Rechtsprechung setzt aber unausgesprochen voraus, dass die Zulassungs- und Planfeststellungsbehörden selbst einen entscheidenden Einfluss auf die ihrer Entscheidung zugrunde liegenden Gutachten und Prognosen haben. Das geltende Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung räumt aber den Behörden gegenüber privaten Vorhabenträgern einen solchen Einfluss erst bei der abschließenden Entscheidung über die Vorhabenzulassung ein, nicht bereits in der Planung, so dass fraglich ist, ob die Behör-

den ihren Einfluss dann noch ausüben. Es wird daher empfohlen, den Zulassungs- und Planfeststellungsbehörden bereits in einer früheren Phase des Planfeststellungs- oder des Genehmigungsverfahrens eine aktivere Mitwirkung an der Auswahl von Gutachtern und anzuwendenden Methoden einzuräumen, damit es nicht zu einer Änderung der bisherigen Rechtsprechung kommt, um einem zu geringen behördlichen Einfluss Rechnung zu tragen.

6. Digitalisierung von Unterlagen und Verwaltungsvorgängen

- ▶ Es hat sich herausgestellt, dass der Anteil der digitalisiert vorliegenden (Plan-)Unterlagen und Verwaltungsvorgänge bei den einzelnen Senaten auch in Abhängigkeit vom jeweiligen Streitgegenstand höchst unterschiedlich ausfällt, dass aber angesichts des Umfangs der jeweiligen Unterlagen eine Bearbeitung anhand digitaler und durchsuchbarer Unterlagen ein nicht unerhebliches Beschleunigungspotenzial aufweist, da der zeitaufwändige Versand der Originale an die Beteiligten zum Zwecke der Akteneinsicht entfällt und mehrere Senatsmitglieder gleichzeitig auf den vollen Datenbestand zugreifen können. Vorgeschlagen wird daher eine prozessrechtliche Regelung, wonach den Gerichten Akten und sonstige Unterlagen in digital durchsuchbarer Form vorzulegen sind.

7. Erweiterung der Justizstatistik

- ▶ Ein Großteil der vom Verfasser vermuteten Beschleunigungspotenziale und Verzögerungsfaktoren konnte empirisch nicht belegt werden, da die amtliche Justizstatistik die dafür erforderlichen Daten nicht in der erforderlichen Zusammenstellung erfasst und es den befragten Senaten nicht zuletzt angesichts ihrer ohnehin hohen Auslastung mit den Verfahren selbst nicht möglich war, sie für die Datenerfassung in der erforderlichen Detailtiefe aus den Akten der vergangenen Jahre zu ermitteln. Für eine Erfolgskontrolle zu ergreifender Maßnahmen und zur Ermittlung und Bewertung weiterer Maßnahmen der Beschleunigung wird daher vorgeschlagen, die laufend zu erhebende Justizstatistik um weitere Daten zu ergänzen, anstatt mit wesentlich größerem Aufwand nachträglich Daten zu ermitteln.

II. Datenbasis und rechtstatsächliche Erhebungsmethodik

- ▶ Dem Gutachten zugrunde liegen eine quantitative, empirische Datenerfassung und eine qualitative Erfassung der Rahmenbedingungen und Selbsteinschätzungen bei verschiedenen Beteiligten an der gerichtlichen Überprüfung von Zulassungsentscheidungen für Infrastruktureinrichtungen und Industrieanlagen.
- ▶ Die quantitative Datenerfassung erfolgte durch eine Abfrage diverser Daten bei allen Senaten des Bundesverwaltungsgerichts und der Oberverwaltungsgerichte bzw. Verwaltungsgerichtshöfe, die nach der jeweiligen Geschäftsverteilung der Gerichte für Streitigkeiten über Planfeststellungsbeschlüsse oder immissionschutzrechtliche Genehmigungen gemäß §§ 48 Abs. 1, 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO im ersten Rechtszug zuständig sind. Beantwortet haben die Abfrage vier Senate des Bundesverwaltungsgerichts und 20 Senate von zwölf Oberverwaltungsgerichten und Verwaltungsgerichtshöfen und damit mehr Senate, als der Verfasser erwartet hatte.
- ▶ Die erfassten Daten geben im Wesentlichen einen qualitativen Überblick über die Auslastung der einzelnen Senate, über die Spannbreite der real vorkommenden Verfahrensdauern, über die Verteilung von Beendigungsgründen, über Zusammenhänge zwischen Beendigungsgründen, verfahrensleitenden Maßnahmen des Gerichts und Verfahrensdauern, sowie über eine Selbsteinschätzung der befragten Senate über qualitativ zu erfassende Verzögerungsgründe für Verfahren der untersuchten Art.
- ▶ Zeitgleich zu der Datenerfassung wurden sieben standardisierte Interviews mit Richtern, Rechtsanwälten und einem Behördenvertreter zu den wesentlichen Ursachen für lange Verfahrensdauern bei der gerichtlichen Überprüfung von Vorhaben zur Errichtung von Infrastruktureinrichtungen und Industrieanlagen geführt. Darüber hinaus wurde ein inhaltlich abweichendes Interview mit zwei Ministerialbeamten geführt, die ein dem Gutachtenauftrag vergleichbares Vorhaben bearbeiten.

- ▶ Die Erkenntnisse aus der Datenerfassung und den Telefoninterviews und die ersten daraus gezogenen gutachterlichen Schlussfolgerungen wurden dann in einem Workshop mit 23 Fachleuten aus Justiz, Anwaltschaft, Behörden und der Wirtschaft unter Einschluss des Verfassers sowie mit fünf Mitgliedern, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Nationalen Normenkontrollrats erörtert.

- ▶ Als wesentliche Verzögerungsgründe lassen sich also nach den Erkenntnissen aus der Datenerfassung, den Interviews und dem Workshop identifizieren
 - eine zu geringe Personalausstattung der zuständigen Senate, um Großverfahren schneller bearbeiten zu können, auch wenn dies in Einzelfällen anders beurteilt wird,

 - die unionsrechtliche Prägung des deutschen Umweltrechts, die eine erhebliche Komplexität aufweist, in den vergangenen Jahren stark zugenommen hat, einer dauernden, auch inhaltlichen Fortentwicklung durch den Europäischen Gerichtshof unterworfen ist und eine Vielzahl noch ungeklärter Einzelfragen aufwirft,

 - die tatsächliche Komplexität der Vorhaben,

 - der ausufernde Vortrag der Beteiligten.

Die Personalausstattung der Gerichte stellt einen wichtigen Belang dar, eine Lösung lässt sich aber nicht im Rahmen dieses Gutachtens finden. Der Umstand, dass das deutsche Umweltrecht maßgeblich aufgrund seiner weithin vorliegenden unionsrechtlichen Determinierung immer wieder eine Vielzahl schwieriger Rechtsfragen aufwirft, deren – teilweise dem Europäischen Gerichtshof vorzubehaltende – Klärung einen ganz wesentlichen Grund der langen Verfahrensdauer entsprechender Rechtsstreitigkeiten darstellt, soll aufgrund des Gutachtenauftrags nicht zum Gegenstand kritischer Würdigung gemacht, sondern als nicht zu hinterfragende Rahmenbedingung zugrunde gelegt werden. Die nachstehenden Vorschläge beruhen daher im Wesentlichen darauf, den Gerichten den Umgang mit tatsächlich wie rechtlich komplexen und schwierigen Vorhaben zu erleichtern,

auch wenn sich an der Komplexität und dem Schwierigkeitsgrad nichts ändern lässt, und zu eben diesem Zweck Anreize an alle Beteiligten zu geben, den Vortrag auf die sich letztlich als entscheidungserheblich herausstellenden Kernfragen zu konzentrieren.

- ▶ Mehrere Senate weisen darauf hin, dass die Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren, deren Ergebnisse dann Gegenstand der gerichtlichen Kontrolle sind, sehr lange, zum Teil weit über zehn Jahre andauern. Bemessen daran seien die anschließenden gerichtlichen Verfahrensdauern vergleichsweise kurz und eine inhaltliche Einarbeitung in den tatsächlichen Streitstoff sei nicht schneller möglich.

Ausgehend von den so ermittelten Rahmenbedingungen und anhand konkreter Anregungen aus der Praxis, die in den Interviews und im Workshop benannt wurden, zeigt sich, dass das Potenzial begrenzt ist und sich nicht alle gerichtlichen Verfahren mit den hier unterbreiteten Vorschlägen werden beschleunigen lassen. So lässt sich nicht vorhersagen, dass und um welchen Wert sich die Verfahrensdauer insgesamt senken lassen wird. Gleichwohl ist für einzelne Verfahren anzunehmen, dass mit den hiesigen Vorschlägen eine erhebliche Beschleunigung eintreten kann.

Prämisse der Untersuchung ist schließlich, dass eine Vereinfachung des materiellen Rechts und eine Aufstockung des richterlichen Personals nicht zum Gegenstand dieses Gutachtens gehören.

C. Einleitung

Gegenstand der Betrachtung sind, dem Gutachtenauftrag entsprechend, gerichtliche Verfahren über die Zulassung bedeutsamer Infrastrukturvorhaben und Industrieanlagen (im Folgenden „Großvorhaben“ genannt). Diesen kommt bereits für sich genommen eine herausgehobene Bedeutung für die Allgemeinheit und die Wirtschaft zu. Zudem spielen sie auch eine Schlüsselrolle für viele kleinere öffentliche und private Projekte und Aktivitäten.

Die Komplexität und die sich in tatsächlicher wie rechtlicher Hinsicht ergebenden Schwierigkeiten derartiger Verfahren führen häufig zu außerordentlich langen Verfahrensdauern. Dies lässt sich beispielhaft am Ablauf von zwei Verfahren verdeutlichen, die hinsichtlich der inhaltlichen Fragestellungen sogar in einem Sachzusammenhang stehen. Hierbei handelt es sich um die beiden Umweltverbandsklageverfahren, die das Kraftwerk Moorburg in Hamburg und die Fahrrinnenanpassung der Unter- und Außenelbe für 14,5 m tiefgehende Containerschiffe, die so genannte Elbvertiefung, betreffen und an denen der Verfasser als behördlicher Prozessbevollmächtigter von Anfang an beteiligt war.

Zur Genese des ersteren Verfahrens ist festzuhalten, dass ein Energieversorgungsunternehmen (EVU) am Standort des alten, 2001 stillgelegten Kraftwerks Moorburg an der Abzweigung des Restarms der Alten Süderelbe von der Süderelbe mit einem Vorlauf von vielen Jahren die Errichtung eines neuen Steinkohlekraftwerks geplant hatte. Hierzu beantragte das Unternehmen im Oktober 2006 die erforderliche immissionschutzrechtliche Genehmigung und stellte im Dezember desselben Jahres einen Antrag auf Erteilung der wasserrechtlichen Erlaubnis für die Entnahme und Wiedereinleitung des Kühlwassers. Um die Frage der Sachbescheidungs- und Genehmigungsfähigkeit der Anträge gab es längere Auseinandersetzungen mit der zuständigen hamburgischen Behörde. Diese führten dazu, dass das EVU im Frühjahr 2008 Verpflichtungsklage zum Obergericht Hamburg erhob. Mit Bescheid vom 30.09.2008 erteilte die Behörde dann die immissionsschutzrechtliche Genehmigung und die wasserrechtliche Erlaubnis, beide unter Beifügung einer ganzen Reihe von Nebenbestimmungen. Gegen die Nebenbestimmungen zur wasserrechtlichen Erlaubnis

wehrte sich das klagende EVU durch eine entsprechende Umstellung seiner Klaganträge. Zu dem Verfahren wurde auf seinen Antrag hin der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) beigegeben, der auch seinerseits gegen die dem EVU mit Bescheid vom 30.09.2008 erteilte wasserrechtliche Erlaubnis Klage erhoben hatte. Auf Anregung des Oberverwaltungsgerichts führten das EVU und die beklagte Behörde dann Vergleichsverhandlungen. Diese hatten zum Ergebnis, dass im September 2010 ein Vergleich über den Erlass einer modifizierten wasserrechtlichen Erlaubnis geschlossen wurde, dem der BUND nicht beitrug. Gegen diese Erlaubnis erhob der BUND vielmehr Klage vor dem Oberverwaltungsgericht Hamburg. Dieser wurde durch Urteil vom 18.01.2013 stattgegeben. Zwar wies es die Rüge des Klägers, die Erlaubnis verstoße gegen FFH-Recht, zurück. Es stellte jedoch fest, dass die angefochtene wasserrechtliche Erlaubnis mit dem Verschlechterungsverbot des § 27 Abs. 2 Nr. 1 WHG insoweit nicht vereinbar sei, als darin die Entnahme und Wiedereinleitung von Kühlwasser zum Zweck der Durchlaufkühlung des Kraftwerks zugelassen wurde. Hierbei ging es davon aus, dass für das Vorliegen einer Verschlechterung i.S. des § 27 Abs. 2 Nr. 1 WHG nicht erforderlich sei, dass die von einer Gewässerbenutzung zu erwartenden Auswirkungen zu einer Einstufung des Oberflächenwasserkörpers in eine schlechtere Qualitätsstufe führen würde („Zustandsklassentheorie“). Vielmehr sei von einem Verstoß bereits auszugehen, wenn Beeinträchtigungen zu erwarten sind, die sich bei einer Gesamtbetrachtung des betroffenen Oberflächenwasserkörpers auf die Qualitätskomponenten nicht nur marginal auswirken („Status quo-Theorie“). Gegen dieses Urteil legten die beklagte Behörde und das beigegebene EVU die vom Oberverwaltungsgericht zugelassene Revision ein. Da sich die Frage, ob für das Verschlechterungsverbot nach der EU-Wasserrahmenrichtlinie die Zustandsklassen- oder die Status quo-Theorie maßgeblich ist, bereits zuvor im aktuellen Verfahren zum Ausbau der Unter- und Außenweser gestellt und da das Bundesverwaltungsgericht diese Frage nebst damit zusammenhängenden weiteren Fragestellungen in jenem Verfahren dem Europäischen Gerichtshof vorgelegt hatte,

vgl. BVerwG, Vorlagebeschluss vom 11.07.2013 – 7 A 20.11 –, NuR 2013, S. 662 ff.,

war die Beantwortung jener Frage durch den Europäischen Gerichtshof für die Entscheidung über die Revision im Verfahren über die wasserrechtliche Erlaubnis für das Kraftwerk Moorburg vorgegriffen. Gleiches galt für die habitatschutzrechtlichen Fragen,

die Gegenstand des von der Europäischen Kommission im Zusammenhang mit dem Kraftwerk Moorburg eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahrens waren. Dies hatte zur Folge, dass der Rechtsstreit bis zum Abschluss beider Verfahren ruhend gestellt und erst nach Erlass des im Vertragsverletzungsverfahren ergangenen

Urteils des EuGH vom 26.04.2017 – Rs. C-142/16 –, ZUR 2017, S. 414 ff.

und damit mehr als vier Jahre nach Einlegung der Revision wieder aufgenommen wurde. Im Ergebnis wurde im Revisionsverfahren dann durch

Urteil des BVerwG vom 29.05.2018 – 7 C 18.17 –, NVwZ 2018, S. 1734 ff.

festgestellt, dass aufgrund des

Urteils des EuGH vom 01.07.2015 – Rs. C-461/13 –, DVBI 2015, S. 1044 ff.

und der nachfolgenden weiteren Klärung der wasserrechtlichen Maßstäbe durch das im Elbvertiefungs-Verfahren ergangene

Urteil des BVerwG vom 09.02.2017 – 7 A 2.15 –,

feststeht, dass das angefochtene Urteil des OVG Hamburg in seinen entscheidungstragenden Ausführungen zum Verschlechterungsverbot gegen Bundesrecht verstößt. Nach Auffassung des BVerwG konnte hingegen nicht festgestellt werden, dass das Urteil aus anderen Gründen, insbesondere wegen der im

Urteil des EuGH vom 26.04.2017 – C-142/16 –, ZUR 2017, 414 ff.,

aufgezeigten Verstöße gegen die Bestimmungen des europäischen Naturschutzrechts, im Ergebnis richtig ist. Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs entfalte zwar Bindungswirkung. Eine Heilung der darin aufgeführten Rechtsfehler sei jedoch nicht ausgeschlossen, so dass insoweit nicht die Aufhebung, sondern die Feststellung der Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit der Erlaubnis in Betracht komme. Hintergrund war insoweit eine im Rahmen der 10. Novelle zum Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz vom

15.12.2006 (BGBl. I 2816) vorgenommene Änderung von Vorschriften dieses Gesetzes, wonach auch bei wasserrechtlichen Erlaubnissen nur dann eine Aufhebung erfolgen kann, wenn der betreffende Rechtsverstoß nicht durch Entscheidungsergänzung oder ein ergänzendes Verfahren behoben werden kann. Da es zur Klärung dieser Voraussetzungen weiterer tatsächlicher Feststellungen bedurfte, hat das Bundesverwaltungsgericht das mit der Revision angefochtene Urteil aufgehoben und die Sache an das Oberverwaltungsgericht zurückverwiesen. Das Bundesverwaltungsgericht hatte seine Pressemitteilung zu diesem Urteil daher zutreffend mit der Überschrift versehen:

„Neue Runde im Rechtsstreit um das Kohlekraftwerk Moorburg.“

Dieses Verfahren ist nunmehr seit mehr als acht Jahren anhängig, ohne dass eine rechtskräftige Entscheidung absehbar wäre.

Das zweite exemplarisch darzustellende Verfahren betrifft die Verbandsklage gegen den Planfeststellungsbeschluss zur Fahrrinnenanpassung der Unter- und Außenelbe für 14,5 m tiefgehende Containerschiffe („Elbvertiefung“). Hier erfolgte die Einleitung des Planfeststellungsverfahrens im September 2006. Zwischen 2006 und 2010 wurden die Pläne drei Mal geändert. Ende 2010 wurde die EU-Kommission aus FFH-rechtlichen Gründen von dem Vorhaben unterrichtet. Am 23.04.2012 wurden die beiden Planfeststellungsbeschlüsse bekanntgegeben – aus historischen Gründen gibt es einen Planfeststellungsbeschluss des Bundes für den Abschnitt von der Nordsee bis zur Hamburger Landesgrenze und einen Planfeststellungsbeschluss der Freien und Hansestadt Hamburg für die Ausbaumaßnahmen in Hamburg, beide Planfeststellungsbeschlüsse sind aber auf das Engste miteinander abgestimmt und teilen faktisch ihr gesamtes Schicksal. Daraufhin erfolgten fristgerecht die Klageerhebungen durch den BUND und den Naturschutzbund Deutschland (NABU). Während des laufenden Verfahrens wurden die Planfeststellungsbeschlüsse zunächst im Oktober 2013 durch die 1. Ergänzungsbeschlüsse sowie in der mündlichen Verhandlung vom Juli 2014 abgegebene Protokollerklärungen ergänzt. Mit Beschluss vom 02.10.2014 setzte das Bundesverwaltungsgericht das Verfahren bis zur vorgreiflichen Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs über die im Weser-Verfahren zur Auslegung der Wasserrahmenrichtlinie vorgelegten Fragen aus und wies zugleich auf (weitere, behebbare) Mängel der Planfeststellungsbeschlüsse hin. Unter Berücksichtigung der Gründe des

Urteils des EuGH vom 01.07.2015 – Rs. C-461/13 –, DVBl 2015, S. 1044 ff.

erließen die beklagten Planfeststellungsbehörden im März 2016 die 2. Ergänzungsbeschlüsse und änderten und ergänzten die festgestellten Pläne in der mündlichen Verhandlung im Dezember 2016 durch weitere Protokollerklärungen. Durch das

Urteil des BVerwG vom 09.02.2017 – 7 A 2.15 –, BVerwGE 158, S. 1 ff.,

wurden dann die Planfeststellungsbeschlüsse der beiden beklagten Planfeststellungsbehörden vom 23.04.2012 in ihren zwischenzeitlich ergänzten und geänderten Fassungen für rechtswidrig und nicht vollziehbar erklärt. Im Übrigen – und damit hinsichtlich der Anträge auf Aufhebung der Planfeststellungsbeschlüsse – wurden die Klagen abgewiesen.

In der Folgezeit wurde zur Heilung der vom Bundesverwaltungsgericht festgestellten Rechtsfehler ein ergänzendes Verfahren durchgeführt, welches durch die 3. Planergänzungsbeschlüsse vom 23.08.2018 abgeschlossen wurde. Gegen diese wurde durch die beiden Umweltverbände wiederum binnen Monatsfrist Klage erhoben, die derzeit beim Bundesverwaltungsgericht anhängig ist. Da in diesem Falle – anders als in dem vorangegangenen Klageverfahren – kein Antrag auf Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes gestellt und demgemäß auch keine Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung angeordnet wurde, stellt die letztere Klage kein Hindernis dafür dar, die Planfeststellungsbeschlüsse gleichwohl zu vollziehen.

Um Umfang, Komplexität und Schwierigkeitsgrad der in dem Rechtsstreit gegen die Elbe-Planfeststellungsbeschlüsse abgearbeiteten Fragen zu verdeutlichen, sei darauf hingewiesen, dass die zugrundeliegenden mündlichen Verhandlungen vor dem Bundesverwaltungsgericht am 15., 16., 17., 22. und 23.07.2014 sowie vom 19. bis 21.12.2016 stattfanden und mithin acht Tage benötigten und dass das den Rechtsstreit abschließende Urteil 259 Seiten lang ist und 598 Randnummern aufweist.

Zwar dürfte es sich bei dem Elbe-Verfahren um den tatsächlich wie rechtlich umfanglichsten Rechtsstreit dieser Art in der Geschichte des Bundesverwaltungsgerichts gehandelt haben. Gleichwohl gab es natürlich auch schon zuvor Großverfahren von erheblichem Umfang. Diese hatten bereits in der Vergangenheit den Gesetzgeber mehrfach zu Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) und zur Schaffung prozessrechtlicher Sonderregelungen in einzelnen Fachgesetzen veranlasst,

s. dazu u.a. Berkemann, Verwaltungsprozeßrecht auf „neuen Wegen“?, DVBl. 1998, S. 446-461; Eckert, Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, Speyer 1997, S. 13, 34 ff., 65 f., 112 ff; Ewer, Aktuelle Neuregelungen im Verwaltungsprozessrecht, NJW 2007, S. 3171-3176; Ewer, Jüngere Neuregelungen zum Verwaltungsprozessrecht, in: Deutsches Anwaltsinstitut (Hrsg.), Brennpunkte des Verwaltungsrechts – Verwaltungsrechtliche Jahresarbeitstagung 2007, Bochum 2007, S. 122-160; Ewer, Das Sechste Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung – gesetzgeberischer Aktionismus mit kontraproduktiver Wirkung, ZG 1998, S. 47-61; Knopp, Novellierung der Verwaltungsgerichtsordnung: Verfahrensbeschleunigung durch Rechtsschutzverkürzung?, BB 1997, S. 1001-1004; Krämer, Sechstes Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung – eine „Vereinfachung, Optimierung und Beschleunigung“ des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens?, LKV 1997, S. 114-117; Lecheler, Planungsbeschleunigung bei verstärkter Öffentlichkeitsbeteiligung und Ausweitung des Rechtsschutzes?, DVBl. 2007, S. 713, 718 f.; Redeker, Die Verwaltungsgerichtsordnung und ihre Novellen, in: Hansmann / Paetow / Rebentisch (Hrsg.), Umweltrecht und richterliche Praxis – Festschrift für Ernst Kutschmidt zum 70. Geburtstag, München 2003, S. 41-57; Redeker, Die „Heilungsvorschriften“ der 6. VwGO-Novelle, NVwZ 1997, S. 625-628; Scheidler, Die erstinstanzlichen Zuständigkeiten der Oberverwaltungsgerichte und des Bundesverwaltungsgerichts für Verkehrsinfrastrukturvorhaben, UPR 2011, S. 379-384; Schmieszek, Sechstes Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze, NVwZ 1996, S. 1151-1155; Schütz, Das Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben – ein Überblick -, VBIBW 2007, S. 441-446; Steinberg / Berg, Das neue Planungsvereinfachungsgesetz, NJW 1994, S. 488, 491; Steiner, Das Planungsvereinfachungsgesetz, NVwZ 1994, S. 313, 317;

Wasielowski, Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren – Inhalt und Bewertung der neuen Beschleunigungsgesetze unter besonderer Berücksichtigung des Immissionsschutzrechts, LKV 1997, S. 77-81; s. auch grundlegend vor der Tätigkeit des Gesetzgebers schon Ule, Erinstanzliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts für Rechtsstreitigkeiten über die Genehmigung von Großvorhaben?, WiVerv 1983, S. 23-29.

So wurde bereits mit dem Gesetz zur Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher und finanzgerichtlicher Verfahren vom 04.07.1985 das als Maßnahmegesetz eingeführte Gesetz zur Entlastung der Gerichte in der Finanz- und Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 31.03.1978 dahingehend erweitert, dass befristet die Oberverwaltungsgerichte / Verwaltungsgerichtshöfe erstmals für bedeutsame Infrastrukturvorhaben und Industrieanlagen, insbesondere Kraftwerke, aus verschiedenen Bereichen erstinstanzlich zuständig wurden. Diese erstinstanzliche Zuständigkeit wurde später durch das Gesetz zur Neuregelung des verwaltungsrechtlichen Verfahrens (Viertes Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung – 4. VwGOÄndG) vom 17.12.1990 (BGBl. I S. 2809) in § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 bis 9 VwGO a.F. unbefristet übernommen. Durch das Gesetz zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz) vom 16.12.1991 (BGBl. I S. 2174) wurde erstmals eine erstinstanzliche Zuständigkeit für bestimmte Streitigkeiten über Planfeststellungsverfahren bei verschiedensten Verkehrswegen in den fünf neuen Bundesländern und in Berlin begründet. Diese erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts wurde durch das Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben (IPBeschIG) vom 09.12.2006 (BGBl. I S. 2833) in § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO a.F. für Planfeststellungsbeschlüsse im Bereich des Allgemeinen Eisenbahngesetzes, des Bundesfernstraßengesetzes, des Bundeswasserstraßengesetzes oder des Magnetschwebebahnplanungsgesetzes auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt. Diese erstinstanzlichen Zuständigkeiten wurden in der Folgezeit durch einzelne Regelungen modifiziert, dabei ist aber die ursprünglich eingeführte Grundkonstellation unverändert geblieben, wonach bei bedeutsamen Vorhaben und Einrichtungen der Rechtsschutz auf eine Tatsacheninstanz beschränkt wird, für die die Oberverwaltungsgerichte bzw. Verwaltungsgerichtshöfe und in besonders bedeutenden Fällen das Bundesverwaltungsgericht erstinstanzlich zuständig sind.

Die zunächst nur als Maßnahmegesetz außerhalb der VwGO erprobte, erstinstanzliche Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte war bereits 1990 als bewährt angesehen deshalb in die VwGO übernommen worden, unter Hinweis darauf, dass es sich bei den damals in die erstinstanzliche Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte / Verwaltungsgerichtshöfe übergeleiteten Projekte um

„Vorhaben von großer Tragweite“

handele, deren gerichtliche Überprüfung im regulären Instanzenzug zu lange Zeit in Anspruch nähme und dadurch

„die Planungsarbeit der Behörden und die Investitionstätigkeit der Wirtschaft erschwert“,

BT-Drs. 11/7030, S. 22.

Zudem zeige die Erfahrung, dass bei diesen Verfahren die

„Beibehaltung von zwei Tatsacheninstanzen [...] nicht erforderlich [sei]. Ohnehin habe sich gezeigt, daß in den fraglichen Verfahren bereits in erster Instanz alle in Betracht kommenden namhaften Sachverständigen herangezogen würden, so daß sich in der Berufungsinstanz regelmäßig keine wesentlich neuen Gesichtspunkte tatsächlicher Art mehr ergäben. Im Hinblick auf die überregionale Bedeutung der von dem Katalog erfaßten Vorhaben, aber auch im Interesse einer möglichst einheitlichen Rechtsprechung, empfehle es sich, insoweit die erstinstanzliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts zu begründen. Die Möglichkeit, das Bundesverwaltungsgericht im Wege der Revision oder der Nichtzulassungsbeschwerde anzurufen, bleibe eröffnet“,

BT-Drs. 11/7030, S. 22.

In vergleichbarer Weise wurde die im Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz zunächst erprobte, erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts durch das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz verstetigt mit der Begründung, im

„Vergleich zu den Rechtsschutzverfahren vor dem Oberverwaltungsgericht [entfällt] das Risiko eines anschließenden Revisionsverfahrens mit dem genannten Zeitbedarf. Das wirtschaftliche Risiko, von der sofortigen Vollziehbarkeit des Plans Gebrauch zu machen, wird verringert. Zudem ist jedem Revisionsverfahren im Falle des Erfolges das Risiko immanent, dass das Revisionsgericht noch nicht in der Sache entscheidet, sondern das Verfahren zur Aufklärung weiterer, nach seiner Rechtsauffassung notwendiger, Tatsachen an das Oberverwaltungsgericht zurückverweist. Dadurch kann es zu einem mehrfachen Wechselspiel kommen, das die Infrastrukturplanung erschwert. Dieses Risiko nimmt mit zunehmender tatsächlicher und rechtlicher Komplexität der Planungsverfahren überproportional zu. Je komplexer ein Vorhaben ist, desto größer ist aber das Bedürfnis nach Planungs- und Finanzierungssicherheit“ ,

BT-Drs. 16/54, S. 27 f.

Den geltenden Regelungen in §§ 48, 50 VwGO liegt also bereits die über längere Zeit erprobte und gelegentlich angepasste und modernisierte Einschätzung zugrunde, dass davon die bedeutsamsten Infrastrukturvorhaben und Industrieanlagen erfasst werden, die einer wesentlichen Beschleunigung gegenüber anderen Verfahren bedürfen. Die Frage einer Bestimmung derjenigen Vorhaben, die einer besonderen Beschleunigung bedürfen, wird daher in diesem Gutachten nicht weiter verfolgt, sondern als durch das geltende Recht bereits hinreichend geklärt angesehen. Der Umstand, dass der Gesetzgeber im Laufe der Zeit gelegentlich Änderungen am Katalog der Verfahren gemäß §§ 48, 50 VwGO vorgenommen hat, macht deutlich, dass das System der erstinstanzlichen Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshöfe und des Bundesverwaltungsgerichts sich nicht nur als solches bewährt hat, sondern auch an jeweils erkannte Entwicklungen angepasst wurde und wird. Novellierungsbedarf und zusätzliches Beschleunigungspotenzial im Sinne dieses Gutachtens ist daher nicht in

einer Erweiterung der beiden Zuständigkeitskataloge in §§ 48, 50 VwGO zu sehen. Unter dieser Prämisse beschränkt sich daher dieses Gutachten erstens auf die Frage der Beschleunigung solcher Verfahren, die gemäß §§ 48, 50 VwGO bereits zum Zwecke der Beschleunigung einem verkürzten Rechtsweg unterliegen. Soweit es Infrastrukturvorhaben und immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige Anlagen betrifft, sind nach den aktuell geltenden Zuständigkeitskatalogen die Oberverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshöfe gemäß § 48 Abs. 1 VwGO im ersten Rechtszug – zusammengefasst und leicht vereinfacht – allgemein zuständig für Streitigkeiten, die

- ▶ die Errichtung, den Betrieb und die Änderung von Großkraftwerken mit einer Leistung von mehr als 300 MW, Offshorewindkraftanlagen und ihren Nebeneinrichtungen, großen Müllverbrennungsanlagen und Anlagen zur Lagerung gefährlicher Abfälle (Großanlagen),
- ▶ den Bau und die Änderung von bedeutsamen Hoch- und Höchstspannungsfreileitungen, -seekabeln und -erdkabeln, insbesondere, wenn sie grenzüberschreitend sind oder der Anbindung von Offshorewindkraftanlagen dienen, und großen Gasversorgungsleitungen (leitungsgebundene Infrastruktur),
- ▶ den Bau oder die Änderung der Strecken von Straßenbahnen, Magnetschwebebahnen und von öffentlichen Eisenbahnen sowie von Rangier- und Containerbahnhöfen, Bundesfernstraßen, Bundeswasserstraßen und Verkehrsflughäfen und Verkehrslandeplätzen (Verkehrsinfrastruktur)

und

- ▶ Maßnahmen des öffentlichen Küsten- oder Hochwasserschutzes

betreffen.

Das Bundesverwaltungsgericht ist gemäß § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO im ersten Rechtszug zuständig für Streitigkeiten, die bestimmte, wegen ihrer herausragenden Bedeutung in den jeweiligen Fachgesetzen einzeln benannte Vorhaben der leitungsgebundenen oder

der Verkehrsinfrastruktur betreffen. Dazu gehören beispielsweise diverse konkrete Verkehrsprojekte zur Herstellung der Deutschen Einheit und zur Einbindung der neuen Mitgliedstaaten in die Europäische Union und einige der sog. Stromautobahnen zur Anbindung der Offshorewindenergie auch an süddeutsche Verteilnetze.

Bei den erstinstanzlichen Zuständigkeiten der Oberverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshöfe besteht auf den ersten Blick ein maßgeblicher Unterschied zwischen den immissionsschutzrechtlichen Verfahren gemäß § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 und Nr. 5 VwGO einerseits und den Planfeststellungsverfahren, für die § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4, Nr. 4a und Nr. 7 bis Nr. 10 VwGO sowie § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO gelten. Die immissionsschutzrechtlichen Verfahren sind materiell-rechtlich durch den gebundenen Zulassungsanspruch des Vorhabenträgers geprägt. Demgegenüber sind Planfeststellungsverfahren wegen des Planungsermessens und des Abwägungserfordernisses der Planfeststellungsbehörde im Ausgangspunkt einem strukturell anderen materiell-rechtlichen Regelungskonstrukt und dem folgend einer partiell andersartigen, nämlich bezüglich der eigentlichen Abwägung auf Abwägungsfehler beschränkten gerichtlichen Überprüfung unterworfen sind. In der Praxis allerdings stellen sich bei beiden Streitgegenstandsarten zunehmend vergleichbare Fragen: In den letzten 15 Jahren sind nach der Erfahrung des Verfassers, die während des Workshops für die Erstellung dieses Gutachtens durch die dort anwesenden Fachleute bestätigt wurde, die rechtlichen Kernprobleme in den Verfahren über immissionsschutzrechtliche Genehmigungen nicht in immissionsschutzrechtlichen Fragestellungen zu erblicken. Mit zunehmend detaillierter Konkretisierung der rein immissionsschutzrechtlichen Anforderungen in Verordnungen, normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften oder technischen Regelwerken über den Stand von Wissenschaft und Technik sind viele der insoweit noch vor 25 Jahren heftig umstrittenen Fragen zwischenzeitlich geklärt, so dass über diese Aspekte keine ausführlichen Streite mehr geführt werden müssen. Vielmehr stehen gerade bei bedeutsamen immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Anlagen die gemäß § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG als Genehmigungsvoraussetzung zu prüfenden, anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften zunehmend im Kern des Streits. Dies betrifft insbesondere habitat- und artenschutzrechtliche sowie wasserrechtliche Fragestellungen, aber auch Konflikte mit anderen Fachplanungen sowie Anforderungen aus dem Bereich der Raumordnung. Eine vergleichbare Prägung erfahren aber auch Verwaltungsstreitverfahren über Planfeststellungsverfahren für große Infrastruktureinrichtungen, während

bei diesen die allgemeinen Fragen der Abwägungsfehlerlehre häufig eher in den Hintergrund treten. Die Problemlagen bei Infrastrukturvorhaben und Industrieanlagen gewinnen damit auf der materiell-rechtlichen und damit der tatsächlichen Seite eine immer größere Schnittmenge, welche eine gemeinsame Betrachtung beider Streitgegenstände in diesem Gutachten zulässt.

Zweitens ist als Prämisse zu diesem Gutachten auch zu beachten, dass mit der bereits erfolgten Begrenzung auf nur eine Tatsacheninstanz die gerichtliche Überprüfung gegenüber dem üblichen Instanzenzug bei bedeutsamen Vorhaben schon reduziert ist. Im Laufe der Erstellung dieses Gutachtens wurde daher von einem Teil der befragten Praktiker angeführt, dass es, wenn das Prozessrecht die Gerichte zu verstärkter Beschleunigung zwingt, dazu kommen könnte, dass die Gerichte wegen ihrer unvermindert bestehenden Arbeitsbelastung ihre Prüf- und Eindringtiefe reduzieren könnten. Es wurde die Befürchtung geäußert, dass damit materielle Standards zu Lasten einer Seite gesenkt werden und nicht eine schnellere Entscheidung mit der bisherigen inhaltlichen Qualität erfolgt. Hierbei bestand bei einem Teil der Befragten insbesondere die Sorge, dass eine geringere Prüftiefe sich tendenziell zu Lasten der Umweltverbände und Betroffenen auswirken könnte. Angesichts der überwiegend sehr vorsorglichen Maßstäbe des materiellen Umweltrechts ist allerdings durchaus auch das gegenteilige Phänomen vorstellbar, dass von Klägern vorgetragene Zweifel an Prognosen von Vorhabenträgern im Zweifel vorsorglich als durchgreifend unterstellt, nicht aber vertieft überprüft werden. Im Hinblick darauf sind bei den im Rahmen dieses Gutachtens erwogenen Vorschlägen stets auch mögliche Wechselwirkungen der vorgenannten Art in die Betrachtung einzu beziehen.

Ungeachtet des im Folgenden darzustellenden empirischen Befundes machen bereits die beiden dargestellten Beispielfälle deutlich,

- ▶ dass nicht nur die in der Vergangenheit zum Zwecke der Beschleunigungen vom Gesetzgeber beschlossenen Änderungen der Verwaltungsgerichtsordnung bei Verfahren derartigen Zuschnitts die ihnen zugedachte Wirkung verfehlen,

und

- ▶ dass auch die Wirkung erwogener künftiger Änderungen der Verwaltungsgerichtsordnung keinesfalls überschätzt werden darf.

Denn der Ablauf und die Verzahnung des Moorbург- und des Elbvertiefungs-Verfahrens zeigen,

- ▶ dass die für die langen Verfahrensdauern maßgeblichen Ursachen vor allem dadurch verursacht waren, dass in den Rechtsstreitigkeiten das unionsrechtlich determinierte Umweltrecht eine Vielzahl materiell- und verfahrensrechtlich noch nicht geklärt und damit klärungsbedürftiger Rechtsfragen aufwarf,

und

- ▶ dass deren Klärung entweder Vorlagen an den Europäischen Gerichtshof im jeweiligen Rechtsstreit oder aber ein Abwarten auf in anderen Verfahren anstehende Klärungen der jeweiligen Fragen des europäischen Umweltrechts erforderlich macht.

Bedenkt man, dass selbst in den erfolgten Vorlageverfahren eine Reihe von Fragen ungeklärt blieb – insoweit seien beispielhaft die bislang ungeklärt gebliebene Rolle der nur unterstützenden Qualitätskomponenten oder die Maßstäbe für die Zulassung einer Ausnahme vom Verschlechterungsverbot zu nennen – so liegt es auf der Hand,

- ▶ dass sich ähnliche Verfahrensverläufe bei entsprechend komplexen Rechtsstreiten auch in Zukunft wiederholen werden

und

- ▶ dass dem auch nicht durch Änderungen des Prozessrechts vorgebeugt werden kann, da die Ursachen der Dauern nicht in der Verwaltungsgerichtsordnung begründet waren, sondern in erheblichem Umfang in den Unklarheiten der Anforderungen des europäischen Umweltrechts lagen.

Hinzu kommt, dass die jüngere Entwicklung in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs dazu führt,

„dass künftig eine deutlich stärker ausgeprägte objektive Rechtmäßigkeitskontrolle von Planungsentscheidungen durch die Verwaltungsgerichte zu erwarten ist, als dies in den vergangenen Jahrzehnten auf Grundlage der Schutznormtheorie der Fall war. Zudem wird nach dem Wegfall der Regelungen zur materiellen Präklusion die Möglichkeit für Kläger erweitert, Rügen gegen Infrastrukturplanungen erst im Gerichtsprozess zu erheben. Dies wird voraussichtlich zu einer Konfliktverlagerung in die Verwaltungsgerichtsprozesse hinein führen“,

Geiger / Mader, Neue Entwicklungen beim Rechtsschutz gegenüber Infrastrukturvorhaben, GewArch 2017, S. 366, 370.

Von daher ergibt es zwar durchaus Sinn, das vorhandene Verwaltungsprozessrecht daraufhin zu untersuchen, ob und gegebenenfalls welche Beschleunigungspotenziale in diesem aktiviert werden können; gleichwohl muss konstatiert werden, dass die insoweit zu optimierenden prozessrechtlichen Regelungen nicht die Hauptursache der langen Verfahrensdauern der gerichtlichen Verfahren darstellen und daher nur einen Teilbeitrag für deren Entstehung leisten. Von daher sollten an die im Bereich der Reformierung des Verwaltungsprozessrechts bestehenden Handlungsmöglichkeiten keine überhöhten Erwartungen gestellt werden. Vielmehr können diese allenfalls einen Teilbetrag zur Lösung des dargestellten Problems leisten.

D. Empirische Erfassung von Verfahren und Rahmenbedingungen

Dieses Gutachten stützt sich auf verschiedene Maßnahmen zur Ermittlung der Abläufe in Verfahren über Zulassungen von Großprojekten der zuvor genannten Art.

I. Problemerkfassung

Um das Gutachten auf möglichst breite und nicht allein auf das Erfahrungswissen des Verfassers beschränkte Basis zu stützen, liegt den nachfolgenden Vorschlägen eine dreistufige Erfassung des Problemstands zugrunde, die

- ▶ auf einer Datenerhebung anhand eines Erfassungssformulars bei den für Verfahren nach §§ 48, 50 VwGO zuständigen Senaten der Obergerverwaltungsgerichte, Verwaltungsgerichtshöfen und des Bundesverwaltungsgerichts,
- ▶ auf überwiegend strukturierten, teils auch zu ergänzenden Fragestellungen geführten Interviews mit acht Richtern, Rechtsanwälten und Behördenvertretern,

und

- ▶ auf einem an die Einzelerhebung anschließenden Workshop mit unterschiedlichen Fachleuten aus Justiz, Anwaltschaft und Behörden sowie einer Wirtschaftsvertreterin und einer technischen Gutachterin.

1. Erfassungssformulare

Zunächst wurden diejenigen Senate des Bundesverwaltungsgerichts und der 15 Obergerverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshöfen, die gemäß §§ 48, 50 VwGO für Anfechtungsklagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse und immissionsschutzrechtliche Genehmigungen erstinstanzlich zuständig sind, gebeten, das als Anhang 1 zu diesem Gutachten wiedergegebene Erfassungssformular auszufüllen und die darin erhobenen Daten für dieses Gutachten zur Verfügung zu stellen.

Ausgefüllte Erfassungssformulare haben zurückgesandt

- ▶ die vier gemäß § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO für Planfeststellungsbeschlüsse zuständigen Senate des Bundesverwaltungsgerichts, in Anhang 2 als „PFBSenate“ bezeichnet,

sowie

- ▶ 20 Senate von zwölf Oberverwaltungsgerichten und Verwaltungsgerichtshöfen,

darunter

- vier Senate, die gemäß § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 und Nr. 5 VwGO für immissionsschutzrechtliche Genehmigungen und gemäß § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4, Nr. 4a und Nr. 7 bis Nr. 10 VwGO für Planfeststellungsverfahren gleichermaßen zuständig sind und das Erfassungsformular gemeinsam für beide Gegenstände ausgefüllt haben, in Anhang 2 als „Kombisenate“ bezeichnet,
- sechs Senate, die das Erfassungsformular bezogen auf immissionsschutzrechtliche Genehmigungen gemäß § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 und Nr. 5 VwGO ausgefüllt haben, in Anhang 2 als „ImSchSenate“ bezeichnet,

und

- zehn Senate, die das Erfassungsformular bezogen auf Planfeststellungsverfahren gemäß § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4, Nr. 4a und Nr. 7 bis Nr. 10 VwGO ausgefüllt haben, in Anhang 2 als „PFBSenate“ bezeichnet.

Mehrere Senate sind gemäß § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 und Nr. 5 VwGO für immissionsschutzrechtliche Genehmigungen und gemäß § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4, Nr. 4a und Nr. 7 bis Nr. 10 VwGO für Planfeststellungsverfahren gleichermaßen zuständig, haben das Erfassungsformular aber getrennt nach Verfahrensgegenständen je einmal ausgefüllt. Aus Gründen der wirksamen Pseudonymisierung werden diese Senate jeweils einmal als „PFBSenat“ und einmal als „ImSchSenat“ gezählt.

Die Daten aus den Erfassungsformularen decken insgesamt einen wesentlichen Anteil der mit Infrastruktur und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen befassten Se-

nate ab. Ursprünglich war vorgesehen, Erfassungsformulare nur an ausgewählte Senate an fünf Gerichten zu versenden; die Reichweite der Datenerfassung ist damit wesentlich größer als zunächst erwogen.

Allerdings ist einschränkend festzustellen, dass einzelne Senate im Hinblick auf die bestehende Arbeitsbelastung der Richterinnen und Richter aber auch der Geschäftsstellen davon abgesehen haben, die Erfassungsformulare vollständig auszufüllen, da eine Beantwortung verschiedener Fragen eine durchaus zeitaufwändige Auswertung von Aktenbeständen voraussetzte. Es kommt hinzu, dass sich am Ende der Erfassungsformulare eine Reihe von Fragen befindet, die nicht numerisch, sondern nur durch eine eigene Bewertung beantwortet werden können. Daher dürften die Ergebnisse der Befragung durch die Erfassungsformulare statistisch nicht vollständig repräsentativ sein, wobei jedoch die relativ hohe Übereinstimmung zahlreicher Antworten dafür spricht, diese gleichwohl als belastbar anzusehen.

2. Interviews

Zeitgleich zur Datenerhebung mit den Erfassungsformularen wurden in Anlehnung an deren Inhalt insgesamt acht Interviews mit vier, teils im Ruhestand befindlichen Richtern des Bundesverwaltungsgerichts und zweier Oberverwaltungsgerichte, zwei Rechtsanwälten sowie, in einem gemeinsamen Interview, zwei Behördenvertretern geführt.

Die Auswahl der nichtrichterlichen Interviewpartner erfolgte mit dem Ziel, über die Erfassungsformulare hinaus auch die anwaltliche und die behördliche Perspektive einzubinden. Die beiden anwaltlichen Interviewpartner wurden danach ausgewählt, dass einer der Interviewpartner überwiegend für Genehmigungs- oder Planfeststellungsbehörden und Vorhabenträger tätig ist, während der andere überwiegend für Umweltverbände und Betroffene, aber auch für Zulassungsbehörden tätig ist.

Gegenstand dieser Interviews waren dieselben Fragekomplexe, die auch in den Erfassungsformularen abgefragt wurden, aber mit der Zielsetzung, nicht statistische Daten zu erlangen, sondern eine verbalargumentative Einschätzung der Interviewten dazu. Die meisten Interviews wurden standardisiert anhand der wesentlichen Fragestellungen aus dem Erfassungsformular geführt, das Interview mit den Behördenvertretern hingegen angelehnt an deren konkrete Tätigkeit, in deren Rahmen sie eine dem hiesigen Gutachten vergleichbare Fragestellung bearbeiten.

3. Workshop

Im Rahmen eines Workshops zum Gutachten wurden die Ergebnisse der Auswertung der Erfassungsformulare sowie die geführten Interviews mit Fachleuten aus der Planung, Zulassung und gerichtlichen Überprüfung von Infrastrukturgroßvorhaben und immissionsschutzrechtlichen Großanlagen erörtert.

Als Fachleute für die Diskussion des Gutachtensgegenstands anwesend waren im Workshop

- ▶ sieben aktive Richterinnen und Richter und zwei im Ruhestand befindliche Richter aus Senaten von Oberverwaltungsgerichten und des Bundesverwaltungsgerichts, die für Verfahren nach §§ 48, 50 VwGO zuständig sind, sowie ein Richter eines Verwaltungsgerichts für die Perspektive derjenigen Verfahren, die nicht unter die Kataloge der §§ 48, 50 VwGO fallen,
- ▶ eine Rechtsanwältin und ein Rechtsanwalt, die nicht mit diesem Gutachten befasst sind, sowie der Verfasser und ein weiterer Rechtsanwalt seiner Kanzlei, die alle überwiegend für Vorhabenträger und Zulassungsbehörden tätig sind, sowie ein Rechtsanwalt, der überwiegend, aber nicht ausschließlich für Verbände und Betroffene tätig ist,

- ▶ drei Vertreter aus Führungsfunktionen von Fachbehörden für Infrastrukturgroßvorhaben, die sowohl die Perspektive der (behördlichen) Vorhabenträger als auch der Zulassungsbehörde umfassen,
- ▶ zwei ministerielle Vertreter, einer davon abgeordneter Verwaltungsrichter, die in dem Gutachtengegenstand vergleichbaren Fragestellungen tätig sind,
- ▶ eine Vertreterin eines Wirtschaftsdachverbands, ein Justiziar eines privaten Infrastrukturunternehmens und eine Gutachterin eines großen privaten Gutachterbüros, die für Vorhabenträger tätig ist,
- ▶ sowie zwei Mitglieder des Nationalen Normenkontrollrats und der Leiter und eine Mitarbeiterin und ein Mitarbeiter des Sekretariats des Nationalen Normenkontrollrats.

Unter den Anwesenden befanden sich, mit Ausnahme eines nicht anwesenden Richters, auch die Interviewpartner der vorangegangenen Interviews; die Richterin und die aktiven Richter der Oberverwaltungsgerichte und des Bundesverwaltungsgerichts gehören zu Gerichten, die auch das Erfassungsformular beantwortet haben.

4. Umgang mit den drei Erkenntnisquellen

In rechtstatsächlicher Hinsicht bestätigte die Erörterung in diesem Workshop qualitativ weitestgehend den durch die Erfassungsformulare und die Interviews ermittelten Befund. Dies gilt auch für die Beiträge derjenigen Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Workshops, die zuvor nicht an der Befragung durch die Erfassungsformulare oder Interviews beteiligt waren.

In wenigen Einzelfragen widersprachen Teilnehmer des Workshops einzelnen Ergebnissen der statistischen Erfassung bzw. den vorläufigen Schlussfolgerungen des Verfassers aus dieser Erfassung. Darüber hinaus waren sich die Teilnehmer des Workshops, angesichts der jeweils unterschiedlichen beruflichen Hintergründe naturgemäß,

nicht über alle Beschleunigungs- und Lösungsvorschläge des Verfassers und anderer Teilnehmer des Workshops einig.

Soweit im Workshop Erkenntnisse aus den Erfassungsformularen in Frage gestellt wurden, kann dies auf zwei Ursachen beruhen: Einerseits ist, wie oben bereits ausgeführt, die statistische Validität der erfassten Daten nicht in jeder Hinsicht gesichert, so dass die erfragten Daten nicht unhinterfragt herangezogen werden können und die Ergebnisse des Workshops bei einzelnen Schlussfolgerungen als Korrektur herangezogen werden müssen. Andererseits waren nicht alle 21 Senate, die die Erfassungsformulare ausgefüllt hatten, im Workshop vertreten. Da eine Erkenntnis aus Erfassungsformularen und Workshop ist, dass die zeitliche und inhaltliche Belastung der einzelnen Senate mit den hier betrachteten Verfahren höchst unterschiedlich ausfällt, können im Workshop aufgetretene Widersprüche auch darauf zurückzuführen sein, dass im Rahmen der Erfassung erkannte Probleme schlicht nicht alle Senate betreffen und daher im Workshop zwar nicht bestätigt werden konnten, gleichwohl aber bei den im Workshop nicht vertretenen Senaten bestehen. Der Umgang mit diesen Widersprüchen hängt daher jeweils von der Einzelfrage ab und wird dort auch dargestellt.

II. Erfasste Daten

1. Aufgabenstellung der Datenerfassung

Nach der Erfahrung des Verfassers, die in den geführten Interviews und im Workshop verbalargumentativ jeweils bestätigt wurde, ist einer der Hauptgründe für lange Verfahrensdauern die begrenzte richterliche Kapazität in den zuständigen Senaten. Um trotz dieser begrenzten Kapazität Beschleunigungspotenziale für die Verfahren gemäß §§ 48, 50 VwGO identifizieren zu können, bedarf es einer empirisch belastbaren Erfassung von Belastung der Senate, Verfahrensdauer, Verfahrensgestaltung und Beendigungsarten, um erkennen zu können, und inwieweit diese einzelnen Parameter miteinander korrelieren. Daraus können dann Rückschlüsse gezogen werden, inwieweit bestimmte Verfahrensgestaltungen zu kürzeren Verfahrensdauern führen können, indem sie das Verfahren insgesamt beschleunigen oder Verfahrensbeendigungen begünstigen, die gegenüber einem Urteil eine kürzere Verfahrensdauer mit sich bringen.

Nur ein kleiner Teil der Datenerfassung bezieht sich auf Daten, die auch im Rahmen der amtlichen Justizstatistik erhoben werden. Daher mussten die befragten Senate für die Beantwortung der Erfassungsformulare, soweit sie nicht aus anderen Gründen über die amtliche Statistik hinaus eigene Statistiken führen, gezielt ihre laufenden und abgeschlossenen Akten auswerten. Um den Aufwand für die befragten Senate in einem realistischen Rahmen zu halten, wurde der abgefragte Zeitraum auf die Jahre 2013 bis 2017 beschränkt, um eine aktuelle und hinreichend aussagekräftige Zeitspanne abdecken zu können, andererseits aber von den befragten Senaten nicht zu erwarten, seit längerer Zeit archivierte Akten auswerten zu müssen. Für 2018 wurden keine Daten abgefragt, da nur abgeschlossene Kalenderjahre in die Erfassung eingehen sollten.

2. Anzahl der Verfahren und durchschnittliche Verfahrensdauern

Grundlage für alle Schlussfolgerungen über Möglichkeiten zur Beschleunigung gerichtlicher Verfahren ist zunächst eine Analyse der durchschnittlichen Verfahrensdauern und Verfahrensverläufe bei gerichtlichen Verfahren über immissionsschutzrechtliche Genehmigungen und Planfeststellungsbeschlüsse. Anhand einer Auswertung dieser Daten kann ermittelt werden kann, welche Verfahrensabschnitte welche Zeit in Anspruch nehmen und sich daher für Beschleunigungsmaßnahmen besonders eignen. Zugleich kann damit ermittelt werden, ob aus rechtlicher Sicht einfache oder sich aufdrängende Maßnahmen möglicherweise entbehrlich sind, da sich damit keine nennenswerte weitere Beschleunigung der betroffenen Verfahrensabschnitte erreichen lässt.

a) Anzahl der Verfahren

Ausgangspunkt der Erfassung ist zunächst die Anzahl von Verfahren, in denen Oberverwaltungsgerichte und das Bundesverwaltungsgericht gemäß § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 bis Nr. 5 und Nr. 7 bis Nr. 10 VwGO sowie gemäß § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO erstinstanzlich tätig werden. Dabei zeigen sich erhebliche Unterschiede in den absoluten Zahlen:

Unter denjenigen Senaten, die ihre Angaben einheitlich für Planfeststellungen und immissionsschutzrechtliche Genehmigungen gemacht haben, wurde nur bei einem von vier Senaten im Zeitraum von 2013 bis 2017 genau eine Umweltverbandsklage anhängig, im Schnitt über alle Senate also 0,05 Klagen pro Jahr, während hingegen insgesamt 73 Betroffenenklagen mit einem Durchschnitt von 3,65 Klagen pro Jahr anhängig wurden.

Bei denjenigen Senaten, die die Klageeingänge gegen Planfeststellungsbeschlüsse gesondert ausgewiesen haben, wurden demgegenüber im Durchschnitt 0,46 Verbandsklagen pro Jahr anhängig. Allerdings waren alleine zwölf von insgesamt 30 erfassten Verbandsklagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse beim 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts anhängig, während vier Senate von Oberverwaltungsgerichten / Verwaltungsgerichtshöfen keinen einzigen Eingang zu verzeichnen hatten und sich die übrigen 18 Klagen relativ gleichmäßig auf drei weitere Senate des Bundesverwaltungsgerichts und neun Senate bei Oberverwaltungsgerichten / Verwaltungsgerichtshöfen verteilten. Bei Betroffenenklagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse zeigt sich ebenfalls ein Schwerpunkt beim 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichtshofs, allerdings weisen zwei Senate von Oberverwaltungsgerichten / Verwaltungsgerichtshöfen noch höhere Eingangszahlen auf. Betroffenenklagen waren im Übrigen bei allen Senaten anhängig, die die Erfassung beantwortet haben. Zwischen 2013 und 2017 wurden im Durchschnitt 6,2 Betroffenenklagen pro Jahr anhängig, wobei der Spitzenwert eines Senats eines Oberverwaltungsgerichts / Verwaltungsgerichtshofs bei 30 jährlichen Eingängen lag, während hingegen andere Senate in einzelnen Jahren keine Eingänge hatten. Insgesamt haben die befragten Senate in der Erfassung 403 Betroffenenklagen angegeben.

Bei den gesondert ausgewiesenen Klagen gegen immissionsschutzrechtliche Genehmigungen liegen die Zahlen wiederum bedeutend niedriger mit einem Durchschnitt von 0,3 jährlich eingegangenen Verbandsklagen und 1,4 eingegangenen Betroffenenklagen. Insgesamt gingen sechs erfasste Verbandsklagen und 28 erfasste Betroffenenklagen.

gen ein, wobei einzelne Senate gar keine Eingänge zu verzeichnen hatten und ein Senat eines Oberverwaltungsgerichts / Verwaltungsgerichtshofs im erfassten Zeitraum 23 Eingänge von Betroffenenklagen hatte, davon 11 in einem Kalenderjahr.

Aus diesen Gesamtzahlen ergibt sich, dass den mit weitem Abstand größten Anteil der anhängigen Klagen die Betroffenenklagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse einnehmen, gefolgt von Verbandsklagen gegen Planfeststellungen. Klagen gegen immissionsschutzrechtliche Genehmigungen nehmen unabhängig von der Art des Klägers in der Gesamtzahl einen nur geringen Anteil ein, sind dabei aber sehr ungleich verteilt, so dass ein Fachsenat eines Oberverwaltungsgerichts / Verwaltungsgerichtshofs mehr immissionsschutzrechtliche Klagen entscheiden musste, als mehrere Fachsenate anderer Oberverwaltungsgerichte / Verwaltungsgerichtshöfe Klagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse zu entscheiden hatten. Aufgrund dieser unterschiedlichen Belastung der einzelnen Senate über beide Streitgegenstandsarten hinweg ist jedenfalls insgesamt keine Differenzierung nach Planfeststellungsstreitigkeiten und immissionsschutzrechtlichen Streitigkeiten angezeigt. Da demgegenüber über beide Streitgegenstandsarten hinweg die Zahl der Verbandsklagen weit hinter derjenigen der Betroffenenklagen zurückbleibt, wird im Folgenden bei dafür geeigneten Themen jeweils differenziert erörtert, ob ein bestimmter Vorschlag allgemein sinnvoll erscheint oder dies nur für den Bereich der Betroffenen- bzw. Verbandsklagen gilt.

Von der Zahl der Hauptsacheverfahren zu unterscheiden sind die einstweiligen Rechtsschutzverfahren in den beiden Streitgegenstandsarten. Diese sind nach den Ergebnissen aus der Erfassung ausschließlich bei Planfeststellungsverfahren praktisch relevant, während hingegen bei immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen der einstweilige Rechtsschutz praktisch so gut wie nicht vorkommt. Bei den Planfeststellungsverfahren haben die befragten Senate insgesamt 16 einstweilige Rechtsschutzverfahren von Verbänden und 117 einstweilige Rechtsschutzverfahren von Betroffenen angegeben. Die beiden mit Hauptsacheverfahren in Planfeststellungssachen in größerem Umfang befassten Senate von Oberverwaltungsgerichten / Verwaltungsgerichtshöfen haben auch bei einstweiligen Rechtsschutzverfahren eine höhere Auslastung als andere Senate,

beim Bundesverwaltungsgericht hingegen ist der 9. Senat mit einstweiligen Rechtsschutzverfahren nicht in demselben Maße stärker als andere Senate mit einstweiligen Rechtsschutzverfahren befasst, wie dies bei Hauptsacheverfahren der Fall ist.

b) Verfahrensdauer in Hauptsache und einstweiligem Rechtsschutz

Angesichts des Aufwandes, aus allen einzelnen Akten der jeweils relevanten Verfahren die genaue Verfahrensdauer zu ermitteln, sind die Erfassungsbögen hinsichtlich der Verfahrensdauern für Hauptsacheverfahren und einstweilige Rechtsschutzverfahren erstens wesentlich weniger vollständig und zweitens weniger differenziert ausgefüllt worden als hinsichtlich der Anzahl der Verfahren insgesamt. Im Unterschied zu der Anzahl der Verfahren ist mit dem nur lückenhaft vorliegenden Material eine statistisch repräsentative quantitative Aussage über durchschnittliche Verfahrensdauern bei den einzelnen Streitgegenstandsarten, Verfahrensarten und den einzelnen Klägern nicht möglich, sondern nur eine qualitative Aussage über die Dauer einzelner, konkret benannte Verfahren. Dass insoweit die für dieses Gutachten erfassten Daten angesichts der unvollständigen Grundlage keinen empirisch belastbaren Überblick über alle Gerichte geben, zeigt ein Vergleich zur amtlichen Justizstatistik des Statistischen Bundesamts, die für das Jahr 2017 bei allen Senaten für technische Großvorhaben aller 15 Obergerichtsverfahren und Verwaltungsgerichtshöfe eine durchschnittliche Verfahrensdauer von 28,3 Monaten ausweist, während sich aus den vom Verfasser bei nur zwölf Gerichten erhobenen Daten für 2017 ein Durchschnitt von 20 Monaten ergibt.

Die angegebenen Verfahrensdauern bewegen sich, auf beide Streitgegenstandsarten gleichmäßig verteilt, in der Hauptsache in einem Bereich zwischen einem Monat und 66 Monaten, unabhängig von der Art der Beendigung des Verfahrens.

Die gleichmäßige Verteilung der Verfahrensdauer auf die beiden Streitgegenstandsarten und auf die beiden abgefragten Klagearten zeigt sich auch darin, dass der höchste Einzelwert für Planfeststellungsverfahren mit 61 Monaten bzw. gut fünf Jahren bei einer

Betroffenenklage erreicht wurde, während hingegen bei Klagen gegen immissionsschutzrechtliche Genehmigungen das längste Einzelverfahren ein Verbandsklageverfahren von vergleichbaren 66 Monaten bzw. fünfeneinhalb Jahren war. Umgekehrt dauerte das längste Verbandsklageverfahren gegen einen Planfeststellungsbeschluss 42 Monate bzw. dreieinhalb Jahre und das längste Verfahren einer Betroffenenklage gegen eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung vergleichbare 39 Monate bzw. drei Jahre und drei Monate.

Auch bei einstweiligen Rechtsschutzverfahren sind die eingegangenen Daten nicht hinreichend vollständig, um eine quantitative Auswertung zu rechtfertigen, zudem sind die vorliegenden Angaben nicht in derselben Weise differenziert wie diejenigen zu den Hauptsacheverfahren. Den nachstehenden Ausführungen zugrunde liegt daher hinsichtlich der einstweiligen Rechtsschutzverfahren nur die allgemeine Erkenntnis, dass ein solches bis zu 16 Monaten dauern kann, da das die von zwei Senaten angegebene, jeweils längste Einzeldauer eines einstweiligen Rechtsschutzverfahrens darstellt.

Erfragt wurde darüber hinaus die jeweilige durchschnittliche Verfahrensdauer von sog. isolierten, also ohne paralleles einstweiliges Rechtsschutzverfahren geführten Hauptsacheverfahren einerseits und Hauptsacheverfahren andererseits, zu deren Gegenstand auch ein einstweiliges Rechtsschutzverfahren anhängig war (im Folgenden: kombinierte Verfahren). Die Erfassung hat keine nach diesen Kriterien differenzierenden Daten über die Dauer von Hauptsacheverfahren zu immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen erbracht, sondern nur nicht nach Streitgegenstand differenzierende Daten und Daten zu Planfeststellungsverfahren. Zudem konnte nur ein einziger befragter Senat Angaben zur Dauer eines von einem Umweltverband angestregten isolierten Hauptsacheverfahrens machen, die auf die entsprechende Frage mitgeteilten Daten beschränken sich also auf Klagen von Betroffenen und lassen zudem Aussagen nur über Verfahren in Planfeststellungssachen zu, da sich die immissionsschutzrechtlichen Verfahren aus den gemeinsamen Antworten nicht herausrechnen lassen. Da die auf die vorherigen Fragen mitgeteilten Antworten nicht nach isolierten und kombinierten Hauptsacheverfahren differenzieren, lassen sich die zu Frage 3 erhobenen Daten nicht für die Auswertung von Frage 5 heranziehen.

Ohne weitergehende Differenzierungen weisen die isolierten Verfahren nach der Erfassung eine durchschnittliche Dauer von 21,4 Monaten bzw. etwas weniger als zwei Jahren auf mit einem längsten Einzelwert von 61 Monaten bzw. gut fünf Jahren und einem kürzesten Einzelwert von drei Monaten. Die Werte für kombinierte Verfahren haben einen Durchschnitt von 22 Monaten, einen höchsten Einzelwert von 55 Monaten und einen kürzesten Einzelwert von einem Monat.

Nicht empirisch begründet, sondern verbalargumentativ nach Synergieeffekten des einstweiligen Rechtsschutzverfahrens für die Hauptsache befragt, gaben die Senate jeweils zur Hälfte an, dass das Erfordernis einer kurzfristigen Befassung mit einem einstweiligen Rechtsschutzverfahren – wegen der hierdurch erforderlich gewordenen raschen Einarbeitung in den Streitstoff – synergetische Beschleunigungseffekte für das damit korrespondierende Hauptsacheverfahren habe bzw. solche Effekte gerade nicht habe. Die Selbsteinschätzung derjenigen beiden Senate, die die entsprechende Frage beantworteten und dabei zu der Einschätzung kamen, dass in kombinierten Verfahren ein zusätzlicher Zeitaufwand entstehe, nahmen einen solchen zusätzlichen Aufwand in einer durch die beiden Senate geschätzten Größenordnung von 10% bzw. 20% an.

3. Beendigungsgründe

Weiter relevant sind die Häufigkeitsverteilung der einzelnen Beendigungsgründe von Verfahren untereinander und die Verfahrensstadien, in denen eine andere Beendigung als durch Urteil eintrat. Eine Beendigung durch Klagerücknahme, Vergleich oder Erledigungserklärung entlastet den damit befassten Senat von der Notwendigkeit, ein Urteil zu treffen und insbesondere begründen zu müssen, zudem schließt bei Verfahren gemäß § 48 VwGO eine solche Beendigung aus, dass anschließend noch ordentliche Rechtsmittel eingelegt werden. Ob damit aber auch eine tatsächliche Beschleunigung gegenüber der Entscheidung durch Urteil verbunden ist, hängt unter anderem davon ab, ob bestimmte Gestaltungen des Verfahrens bestimmte Beendigungsarten fördern und ob diese Verfahrensgestaltungen ihrerseits einen besonderen zeitlichen Aufwand bedeuten, der dann dem Beschleunigungseffekt der Beendigungsart entgegenwirkt.

a) Beendigungsgründe im Überblick

Mit Frage 6 des Erfassungsformulars wurde die Verteilung der einzelnen Beendigungsarten für Klageverfahren untereinander abgefragt. Da die befragten Senate wesentlich weniger beendete Verfahren nach diesen Kriterien aufgeschlüsselt haben, als sie anhängige Verfahren benannt haben und als nach den durchschnittlichen Verfahrensdauern zu erwarten gewesen wäre, ist davon auszugehen, dass die Antworten mangels eigener statistischer Erfassung der Senate unvollständig sind. Zudem haben vier Senate für Planfeststellungssachen nicht nach Verbandsklagen und Betroffenenklagen differenziert. Die Angaben sind daher empirisch nicht belastbar, sie lassen sich aber mit anwaltlichem Erfahrungswissen aus einer Vielzahl ähnlicher Verfahren und insbesondere aus den Einschätzungen der geführten Telefoninterviews interpretieren. Danach stimmen die wenigen vorliegenden Daten zumindest mit den zu erwartenden Ergebnissen weitgehend überein.

Im Bereich der Verbandsklagen ist demnach festzustellen, dass sich die Beendigungsgründe zwischen Planfeststellungssachen und immissionsschutzrechtlichen Sachen unterscheiden. In Planfeststellungssachen überwiegen deutlich die Entscheidungen durch Urteil, während hingegen in immissionsschutzrechtlichen Sachen die Verfahren in höherem Umfang ohne streitige Entscheidung beendet werden konnten, und zwar durch Klagrücknahme und häufiger noch durch beiderseitige Erledigungserklärung. Vergleiche in Verbandsklagesachen hingegen hat keiner der befragten Senate mitgeteilt.

Bei den Betroffenenklagen in Planfeststellungssachen hingegen kam es nur in etwa der Hälfte der mitgeteilten Fälle zu einem Urteil, aber häufig auch zu Klagrücknahmen, während hingegen beiderseitige Erledigungserklärungen und Vergleiche nur einen kleinen Anteil aufweisen. In immissionsschutzrechtlichen Sachen hingegen musste nur eine ganz geringe Anzahl der Verfahren durch Urteil entschieden werden, während hingegen fast die Hälfte durch beiderseitige Erledigungserklärung endete und jeweils etwa ein Viertel durch Klagrücknahme oder Vergleich.

b) Klagrücknahmen

Mit Frage 7 des Erfassungsformulars sollte erhoben werden, ob es einen empirisch erkennbaren Einfluss gerichtlicher Verfahrenshandlungen auf Klagrücknahmen gibt. Angesichts von insgesamt nur zwei mitgeteilten Klagrücknahmen von Umweltverbänden lässt sich daraus keine insoweit tragfähige Schlussfolgerung ableiten. Die mitgeteilte Anzahl von Klagrücknahmen von Betroffenenklagen ist ebenfalls nur gering, lässt aber jedenfalls Tendenzen erkennen. Danach ist eine Mehrheit der Klagrücknahmen erkennbar weder auf gerichtliche Verfahrenshandlungen, noch auf eine behördliche Fehlerheilungen zurückzuführen, sondern beruhen auf Umständen außerhalb des gerichtlichen Verfahrens, die nach der Erfahrung des Verfassers nur in wenigen Fällen dem Gericht überhaupt mitgeteilt werden und auf die demnach auch das hier betrachtete Prozessrecht keinen Einfluss hat. Unter denjenigen Klagrücknahmen, denen gerichtliche Mitteilungen einer vorläufigen oder – im einstweiligen Rechtsschutz – summarischen Rechtsauffassung des Gerichts oder eine behördliche Fehlerheilung vorausgingen, ist ersichtlich eine Mehrheit auf die gerichtliche Handlung, also einen richterlichen Hinweis über die vorläufige, für den Kläger nachteilige Rechtsauffassung des Gerichts zurückzuführen, nicht hingegen auf die bloße behördliche Fehlerheilung, die vom Gericht noch nicht inhaltlich aufgegriffen wurde.

c) Vergleiche

Weiter wurden abgefragt Anlässe für während des gerichtlichen Verfahrens geschlossene Vergleiche. Da keine Vergleiche mit Umweltverbänden mitgeteilt wurden, was im Übrigen mit der Erfahrung des Verfassers übereinstimmt, dass Umweltverbände bei entsprechenden Großverfahren nur sehr selten Vergleiche abschließen, können Aussagen nur über Vergleiche mit Betroffenen getroffen werden. In der Erfassung wurde differenziert zwischen Vergleichen, die auf Initiative der Beteiligten geschlossen wurden, Vergleiche, die auf Initiative des Gerichts hin geschlossen wurden, und Vergleiche in Mediationsverfahren. In dieser übergeordneten Differenzierung zeigt sich, dass Me-

diationsverfahren keine praktische Rolle zu spielen scheinen, und dass eine gerichtliche Initiative die Aussichten auf einen Vergleich wesentlich erhöht, während hingegen durch die Beteiligten initiierte Vergleiche wesentlich seltener vorkommen. Bei der Initiative des Gericht wiederum scheint es keinerlei Rolle zu spielen, in welcher Weise das Gericht einen Vergleich anregt, also ob durch formlosen Hinweis, durch Vorschlag gemäß § 106 Satz 2 VwGO oder durch Anregung in der mündlichen Verhandlung. Da aber keiner der beteiligten Senate einen Vergleichsschluss ohne konkret auf einen Vergleich gerichtete, gerichtliche Initiative nach einem ablehnenden Beschluss im einstweiligen Rechtsschutz mitgeteilt hat, spricht viel dafür, dass die Beteiligten tendenziell nicht schon auf implizite Hinweise hin vergleichsbereit werden, sondern erst auf direkte Anregung hin.

d) Urteile / Erfolgsquoten

Abgefragt wurden zudem die einzelnen Entscheidungsformeln von verfahrensbeendenden Urteilen. Auch auf diese Frage hin sind deutlich weniger Daten eingegangen als zu den Verfahrenszahlen, so dass die Auswertung sich nur auf eine schmale Datenbasis stützen kann. Trotz fehlender statistischer Repräsentativität lässt sich aus den eingegangenen Antworten aber entnehmen, dass auf Verbandsklagen hin die Klagabweisung einerseits und die Erklärung einer Zulassungsentscheidung (Planfeststellungsbeschluss oder immissionsschutzrechtliche Genehmigung) für rechtswidrig und nicht vollziehbar dominieren, während hingegen die vollständige Aufhebung einer Zulassungsentscheidung oder eine sonstige teilweise Stattgabe gar nicht mitgeteilt wurden, also zumindest als praktisch wenig relevant anzusehen sein dürften. Auf Betroffenenklagen hin sind demgegenüber die denkbaren Varianten stattgebender Urteile gleichmäßiger verteilt, insbesondere wurden auch aufhebende und sonstige teilweise stattgebende Urteile gegen Planfeststellungsbeschlüsse mitgeteilt. Der wesentliche Unterschied liegt darin, dass die Erfolgsquoten der Verbandsklagen signifikant höher liegen als bei Betroffenenklagen: In der Gesamtbetrachtung wurden nur 56% der Verbandsklagen abgewiesen, aber 74% der Betroffenenklagen. Gleichwohl ist auch für Verbandsklagen festzustellen, dass die Mehrheit nicht erfolgreich ist.

e) Einstweilige Rechtsschutzverfahren

Die Beendigungsgründe bei einstweiligen Rechtsschutzverfahren folgen nach der Erfassung denselben Tendenzen wie im Hauptsacheverfahren. Für von Umweltverbänden angestregte einstweilige Rechtsschutzverfahren wurde als Beendigungsgrund nur die Entscheidung durch Beschluss genannt, während hingegen bei einstweiligen Rechtsschutzverfahren Betroffener neben der, überwiegend erfolgenden Entscheidung durch Beschluss auch die Antragsrücknahme und die Beendigung durch übereinstimmende Erledigungserklärung genannt wurden. Hier zeigen sich im Übrigen gewisse Unterschiede zwischen den Planfeststellungssenaten des Bundesverwaltungsgerichts und den Senaten der Oberverwaltungsgerichte / Verwaltungsgerichtshöfe insoweit, als der Anteil der zurückgenommenen Anträge auf einstweiligen Rechtsschutz beim Bundesverwaltungsgericht bedeutend höher lag als bei den Oberverwaltungsgerichten / Verwaltungsgerichtshöfen. Darüber hinaus wurden vor den Senaten des Bundesverwaltungsgerichts in einer Mehrzahl von Fällen auch Vergleiche in einstweiligen Rechtsschutzverfahren geschlossen, die bei den Oberverwaltungsgerichten / Verwaltungsgerichtshöfen nicht vorkamen.

Nach einer nicht statistisch erfassten, sondern von vornherein als solche abgefragten Selbsteinschätzung aller Senate wurde im Übrigen die weit überwiegende Mehrzahl aller einstweiligen Rechtsschutzverfahren nicht alleine anhand einer bloßen Vollzugsfolgenabwägung entschieden, sondern auch unter Berücksichtigung zumindest summarischen Betrachtung der Erfolgsaussichten in der Hauptsache. Lediglich bei einer Minderheit von Planfeststellungssachen gaben die befragten Senate an, vorrangig anhand einer Vollzugsfolgenabwägung entschieden und die Erfolgsaussichten in der Hauptsache wegen der Komplexität der Sache vollständig offen gelassen zu haben. Allerdings gab ein Senat eines Oberverwaltungsgerichts / Verwaltungsgerichtshofs abweichend von allen anderen Senaten an, in geschätzten 80% der Fälle nur eine Vollzugsfolgenabwägung vorgenommen zu haben und in 20% der Fälle auch aufgrund einer summarischen Würdigung der Erfolgsaussichten in der Hauptsache entschieden zu haben.

Eine aktuelle Recherche in der Datenbank juris nach der Rechtsprechung insbesondere des Bundesverwaltungsgerichts der Jahre 2000 bis 2017 ergab, dass in einer Vielzahl von Verfahren die Erfolgsaussichten der Klage in der Hauptsache zwar angesprochen, nach summarischer Prüfung aber als offen bezeichnet wurden, so dass die Entscheidung über den Erfolg des Antrags auf einstweiligen Rechtsschutzes im Ergebnis allein anhand einer Vollzugsfolgenabwägung oder einer vergleichbaren Interessenabwägung erfolgte,

BVerwG, Beschluss vom 14.08.2013 – 9 VR 6.13 –, Rn. 4, juris; BVerwG, Beschluss vom 16.10.2012 – 7 VR 7.12 –, Rn. 4, juris; BVerwG, Beschluss vom 30.03.2012 – 9 VR 5.12 –, Rn. 7, juris; BVerwG, Beschluss vom 07.07.2010 – 7 VR 2.10 –, Rn. 20, juris; BVerwG, Beschluss vom 30.07.2008 – 9 VR 8.08 –, Rn. 3, juris; BVerwG, Beschluss vom 20.05.2008 – 9 VR 10.08 –, Rn. 3, juris; BVerwG, Beschluss vom 19.04.2005 – 4 VR 1001.04 –, Rn. 8, juris; BVerwG, Beschluss vom 14.04.2005 – 4 VR 1005/04 –, BVerwGE 123, S. 241-247 (Rn. 10); OVG Bautzen, Beschluss vom 30.11.2010 – 4 B 500/09 –, Rn. 30, juris; OVG Bautzen, Beschluss vom 20.10.2009 – 4 B 460/09 –, Rn. 11, juris; BVerwG, Beschluss vom 19.06.2007 – 4 VR 2.07 –, BVerwGE 129, S. 58-66, Rn. 15, juris; vgl. auch VGH Kassel, Beschluss vom 24.10.2017 – 9 B 1789/17.T –, Rn. 35, juris; s. für den Fall des einstweiligen Rechtsschutzes, in dem das Hauptsacheverfahren bereits in der Revision anhängig ist BVerwG, Beschluss vom 16.09.2014 – 7 VR 1.14 –, Rn. 19, juris; BVerwG, Beschluss vom 22.03.2010 – 7 VR 1.10 –, Rn. 13, juris; BVerwG, Beschluss vom 27.05.2003 – 4 VR 4.03 –, Rn. 8, juris.

Dabei sei der Vollständigkeit halber darauf hingewiesen, dass unter diesen vorstehend zitierten Entscheidungen auch diejenige zum Kraftwerk Moorburg,

BVerwG, Beschluss vom 16.09.2014 – 7 VR 1.14 –, Rn. 19, juris,

und diejenige zur Elbvertiefung,

BVerwG, Beschluss vom 16.10.2012 – 7 VR 7.12 –, Rn. 4, juris;

zu finden sind. In beiden Fällen hat das Bundesverwaltungsgericht letztlich anhand einer Vollzugsfolgenabwägung entschieden.

Zugleich sind aber auch Entscheidungen anzutreffen, die zumindest teilweise, meist sogar überwiegend auf einer summarischen Würdigung der Erfolgsaussichten in der Hauptsache beruhen,

BVerwG, Beschluss vom 14.02.2017 – 4 VR 18.16 –, Rn. 6, juris; BVerwG, Beschluss vom 29.10.2014 – 7 VR 4.13 –, Rn. 13, juris; BVerwG, Beschluss vom 24.05.2012 – 7 VR 4.12 –, Rn. 10, juris; BVerwG, Beschluss vom 24.05.2012 – 7 VR 4.12 –, Rn. 10, juris; BVerwG, Beschluss vom 23.06.2009 – 9 VR 1.09 –, Rn. 3, juris; BVerwG, Beschluss vom 02.04.2009 – 7 VR 1.09 –, Rn. 7, juris; BVerwG, Beschluss vom 13.03.2008 – 9 VR 9.07 –, Rn. 8, juris; BVerwG, Beschluss vom 14.07.2005 – 9 VR 23.04 –, Rn. 2, juris; BVerwG, Beschluss vom 19.05.2005 – 4 VR 2000.05 –, Rn. 7, juris; BVerwG, Beschluss vom 12.04.2005 – 9 VR 41.04 –, Rn. 23, juris; BVerwG, Beschlüsse vom 09.10.2003 – 9 VR 6.03, 9 VR 8.03, 9 VR 9.03, 9 VR 10.03 –, jeweils juris; BVerwG, Beschluss vom 11.01.2000 – 11 VR 4.99 –, Rn. 33, juris; OVG Münster, Beschluss vom 27.11.2009 – 8 B 1549/09.AK –, Rn. 49, juris; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 14.05.2007 – OVG 11 S 83.06 –, Rn. 18, juris; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 14.05.2007 – OVG 11 S 83.06 –, Rn. 18, juris, VGH München, Beschluss vom 25.08.2004 – 22 AS 04.40031 –, Rn. 11, juris.

Eine differenzierende Entscheidung über die sofortige Vollziehbarkeit von Zulassungsentscheidungen, die die aufschiebende Wirkung nur teilweise anordnete bzw. wiederherstellte, erfolgte nur in einer kleinen Minderheit der Verfahren. Allerdings wurde diese differenzierende Entscheidung beispielsweise in dem den

Beschlüssen des BVerwG vom 16.02.2017 – 9 VR 2.16, 9 VR 3.16 –, jeweils Rn. 1, 30 ff., juris,

zugrunde liegenden Verfahren durch die Planfeststellungsbehörde vorweggenommen, die die sofortige Vollziehbarkeit ihres Planfeststellungsbeschlusses im Wesentlichen auf reversible Vorbereitungsmaßnahmen beschränkte, was dazu führte, dass das Bundesverwaltungsgerichts trotz offener Erfolgsaussichten in der Hauptsache im Rahmen der Vollzugsfolgenabwägung keine weitergehende aufschiebende Wirkung der Hauptsacheklage anordnete.

Zuletzt sind Entscheidungen praktisch denkbar, die zwischen einzelnen Vorhabensteilen danach differenzieren, ob die Entscheidung auf die Erfolgsaussichten in der Hauptsache oder auf eine Vollzugsfolgenabwägung gestützt werden,

so zum Beispiel BVerwG, Beschluss vom 14.02.2017 – 4 VR 20.16 –, Rn. 7, 21, juris.

4. Schriftsätzliches Verfahren

Nach einer nicht statistisch erfassten, sondern eingeschätzten Erfahrung der befragten Senate ist in einer weit überwiegenden Mehrheit der Verfahren mit einer (auf fachplanungsrechtliche Verfahren beschränkten und damit in immissionsschutzrechtlichen Verfahren nicht geltenden) gesetzlichen Klagebegründungsfrist damit zu rechnen, dass zunächst eine fristgerechte Klagebegründung eingereicht wird, diese dann aber durch einen weiteren Schriftsatz ergänzt oder vertieft wird. Zugleich schätzen die befragten Senate den weiteren Zeitraum bis zu einer ergänzenden Klagebegründung zwischen einem und drei Monaten ein. Nach weitgehend übereinstimmender Auskunft der Senate erhalten die Passivbeteiligten für ihre Erwidern und Stellungnahmen eine Frist gesetzt, die ungefähr der gesetzlichen Klagebegründungsfrist entspricht. Die Passivbeteiligten beantragen in gut der Hälfte der Verfahren Fristverlängerungen für ihre Erwidern, erhalten diese nach Auskunft der Senate aber grundsätzlich nicht über zwei Monate hinaus. Nur von wenigen Senaten werden den Beteiligten zugleich mit der Zustellung der Klagebegründung bereits Hinweise oder Auflagen zu bestimmten Themen gegeben.

Der Umgang der Senate mit weiteren, nach der Klageerwiderung eingereichten Schriftsätzen deckt ungefähr gleich verteilt das Spektrum der prozessual zulässigen Möglichkeiten ab, diese werden also je nach Eigenheit des Senats, ggf. aber auch nach Besonderheiten der Sache oder des einzelnen Schriftsatzes lediglich zur Kenntnis gegeben, mit der Aufforderung zur Stellungnahme ohne Frist oder mit Fristsetzung oder auch mit konkreten Hinweisen und Fragen verbunden übersandt, wobei von der Möglichkeit einer Frist gemäß § 87b VwGO nur in wenigen Fällen Gebrauch gemacht wird.

Eine breite Streuung weisen die Selbsteinschätzungen der Senate auf, nach welcher Zeitspanne ab Klageerhebung dem Gericht jeweils vollständige Klagebegründungen und Klageerwiderung vorliegen. Ein für Planfeststellungssachen zuständiger Senat schätzt diese Zeitspanne auf nur drei Monate ein, während hingegen der höchste, von zwei Senaten benannte Wert bei zwölf Monaten liegt. Im Durchschnitt wird diese Zeitspanne auf gute sieben Monate geschätzt. Die Erfassung bezieht sich allerdings auf die Werte der Jahre 2013 bis 2017, in denen die fachgesetzliche Klagebegründungsfrist (§ 17e Abs. 5 Satz 1 FStrG a.F., § 43e Abs. 3 Satz 1 EnwG, § 18e Abs. 5 Satz 1 AEG a.F., § 14e Abs. 5 Satz 1 WaStrG a.F.) und die allgemeine umweltrechtliche Klagebegründungsfrist (§ 4a Abs. 1 Satz 1 UmwRG a.F.) jeweils noch sechs Wochen betrug. Kurz vor Ende des erfassten Zeitraums wurde mit Art. 1 Nr. 5 des Gesetzes zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben vom 29.05.2017, BGBl. I, S. 1298, zunächst die allgemeine Klagebegründungsfrist in § 6 Satz 1 UmwRG n.F. auf zehn Wochen verlängert. Seit dem 07.12.2018 sind auch die meisten fachgesetzlichen Klagebegründungsfristen (§ 17e Abs. 5 Satz 1 FStrG, § 18e Abs. 5 Satz 1 AEG, § 14e Abs. 5 Satz 1 WaStrG, jeweils in der Fassung des Gesetzes zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich vom 29.11.2018, BGBl. I, S. 2237, mit Ausnahme des weiterhin unveränderten § 43e Abs. 3 Satz 1 EnwG) diesem längeren Zeitraum angeglichen. Wenn man die in der Erfassung angegebenen Erfahrungswerte auf die nunmehr überwiegend geltenden gesetzlichen Fristen überträgt, ist damit zu rechnen, dass bei einer Klagefrist von einem Monat (§ 74 Abs. 1 Satz 1 VwGO) und einer anschließenden Klagebegründungsfrist von zehn Wochen nach Klageerhebung (§ 6 Satz 1 UmwRG, § 17e Abs. 5 Satz 1 FStrG, § 18e Abs. 5 Satz 1 AEG, § 14e Abs. 5 Satz 1 WaStrG) aufgerundet 15 Wochen nach der Zustellung einer Vorhabenzulassung an den oder die Kläger eine dem Klagebegründungserfordernis genügende Klagebegründung vorliegt.

Ausgehend davon, dass die Passivbeteiligten nach den Angaben in der Erfassung, den Ausführungen im Workshop und der Erfahrung des Verfassers bei anderen, nicht beteiligten Gerichten eine Klageerwiderungsfrist in der Länge der Klagebegründungsfrist eingeräumt bekommen, die ggf. um die Länge der ursprünglichen Klagefrist verlängert wird, ist zukünftig unter der neuen Rechtslage damit zu rechnen, dass dem Gericht die vollständige Klagebegründung und die vollständige Klageerwiderung rund 30 Wochen oder knappe sieben Monate nach der Zustellung der Vorhabenzulassung vorliegen. Da sowohl die Erfassung bei den einzelnen Senaten, als auch der Workshop ergeben haben, dass die Berichterstatter frühestens nach Vorliegen einer vollständigen Klageerwiderung in die inhaltliche Bearbeitung der Sache einsteigen, ist dies der früheste Zeitpunkt, ab dem sich ein Gericht inhaltlich mit der Klage befasst.

Eine vergleichbare Einschätzung ist, da für immissionsschutzrechtliche Klageverfahren im Unterschied zum Fachplanungsrecht keine gesetzlichen Begründungsfristen bestehen, nur von zwei Senaten abgegeben worden, die in Immissionsschutzsachen zuständig sind. Diese beiden Senate haben allerdings mit acht und zwölf Monaten vergleichsweise große Zeitspannen benannt, die über dem für Planfeststellungsverfahren mit gesetzlichen Begründungsfristen zu erwartenden Mittel liegen.

Die Erfassung bei den einzelnen Senaten hat darüber hinaus, wie anschließend im Workshop bestätigt wurde, ergeben, dass üblicherweise beide Seiten nach den jeweils ersten Schriftsätzen, mit denen die gesetzlichen Mindestanforderungen abgedeckt werden, ergänzende Schriftsätze einreichen, die sich entweder als Replik und Duplik auf die binnen der einleitenden Fristen eingereichten Schriftsätze beziehen oder nach Planänderungen und Planergänzungen neuen Vortrag aufgrund einer veränderten Sachlage enthalten, der nicht gemäß § 87b VwGO als verspätet zurückgewiesen werden kann. Welche Zeitspanne sich aus diesem weiteren Vortrag ergibt, ist einzelfallabhängig und ließ sich in der Erfassung nicht als durchschnittlicher Erfahrungswert abfragen, zudem ist erheblich einzelfallabhängig, ob das Gericht auch den Eingang dieser Schriftsätze jeweils abwartet oder sich zeitgleich schon mit der Sache befasst.

5. Prozessvorbereitende Maßnahmen vor der mündlichen Verhandlung

Ausweislich der Antworten in den Erfassungsformularen beschränken sich prozessvorbereitende Maßnahmen vor der mündlichen Verhandlung im Wesentlichen auf die Anforderung weiterer Unterlagen oder Informationen; in geringerer Anzahl wurden auch Orts- und Erörterungstermine durch die oder den Vorsitzenden oder die Berichterstatterin oder den Berichterstatter genannt; lediglich ein Senat gab verbal, nicht zahlenmäßig unterlegt, an, dass regelmäßig inhaltliche Hinweise erteilt würden.

Ein weiterer Senat teilte mit, dass er zur Vorbereitung der mündlichen Verhandlung regelmäßig Fragenkataloge und Verhandlungsgliederungen versende. Diese Vorgehensweise ist aus Sicht des Verfassers zu begrüßen, vereinfacht aber nur die mündliche Verhandlung, ohne das Verfahren bis zur mündlichen Verhandlung abzukürzen.

Dies deckt sich mit der Selbsteinschätzung der Senate, wonach sich die oder der Vorsitzende und die Berichterstatterin oder der Berichterstatter ganz überwiegend nicht fortlaufend intensiv inhaltlich mit eingegangenen Schriftsätzen auseinandersetzen, sondern eine vertiefte Befassung mit diesen erst erfolgt, wenn das jeweilige Verfahren nach dem Geschäftsgang des Senats für die Terminierung vorgesehen ist und die Beratung vor der mündlichen Verhandlung ansteht.

Ergebnis des Workshops war im Übrigen, dass keiner der Beteiligten den Zeitaufwand, der durch einen Versand von Verwaltungsvorgängen zum Zwecke der Einsicht an die Kläger entsteht, als relevante Verzögerung des Verfahrens ansah. Das deckt sich mit der Einschätzung der befragten Senate zum entsprechenden Aufwand: Den höchsten Einzelwert von neun Wochen für den Versand der Akten nannte ein für Planfeststellungen zuständiger Senat, der zugleich die Zeitspanne von der Klageerhebung bis zum Vorliegen vollständiger Klagebegründung und Klageerwiderung mit nur sechs Monaten angab. Letztere Zeitspanne liegt einen guten Monat unter dem aus allen Antworten der für Planfeststellungen zuständigen Senate errechneten Durchschnitt. Den geringsten Einzelwert von zwei Wochen für den Versand der Akten nannte ein ebenfalls für Planfeststellungen zuständiger Senat, der von siebeneinhalb Monaten bis zum Vorliegen

der vollständigen Klageerwiderung und damit einem ziemlich genau dem Durchschnitt entsprechenden Zeitraum ausging; ein weiterer für Planfeststellungen zuständiger Senat gab mit zweieinhalb Wochen ebenfalls einen sehr kurzen Zeitraum für den Versand der Akten an, gab aber für die Zeitspanne bis zum Vorliegen der vollständigen Klageerwiderung ein Jahr und damit den höchsten Einzelwert an. Derjenige Senat, der bereits nach drei Monaten und damit innerhalb der deutlich kürzesten Zeitspanne mit der vollständigen Klageerwiderung rechnet, gab für den Versand der Akten einen Zeitraum von vier Wochen und damit einen mittleren Zeitraum an. Die erfassten Daten und die Selbsteinschätzung im Workshop sprechen damit übereinstimmend dafür, dass der Versand der Verwaltungsvorgänge unabhängig von seiner tatsächlichen Dauer in keinerlei Korrelation zur Zeitspanne bis zum Vorliegen der vollständigen Klageerwiderung steht.

Diese Erkenntnis steht allerdings in einem gewissen Widerspruch zu der empirischen Angabe, dass die Verwaltungsvorgänge und die Planunterlagen bzw. Antragsunterlagen aus dem Verwaltungsverfahren den Senaten nur in etwa einem Drittel der Fälle vollständig digital zur Verfügung stehen, so dass mit Ausnahme der beteiligten Behörden und Vorhabenträger alle weiteren Beteiligten und die Senate auf die Papierfassung angewiesen sind. Zudem sind die digital zur Verfügung stehenden Vorgänge mindestens zur Hälfte nicht nach Schlagworten durchsuchbar. Während des Workshops wurde das als ein praktisches Hindernis bei der schnellen Bearbeitung durch die Gerichte benannt.

6. Fehlerheilungen

Die Heilung von heilbaren Fehlern eines Planfeststellungsbeschlusses im ergänzenden Verfahren parallel zum anhängigen gerichtlichen Verfahren ist ausweislich der beantworteten Erfassungsbögen praktisch nicht relevant. Das steht in einer ersichtlichen Korrelation mit dem Ergebnis, dass erfolgreiche Verbandsklagen üblicherweise nicht zu einer Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses führen, sondern zur Erklärung für rechtswidrig und nicht vollziehbar, die ein ergänzendes Verfahren der Planfeststellungsbehörde im Anschluss an das gerichtliche Verfahren ermöglichen soll.

7. Einschätzung von Verzögerungsgründen

Die Senate wurden zudem danach befragt, welche Gründe aus ihrer Sicht quantitativ zu Verzögerungen im gerichtlichen Verfahren führen. Dabei ergab sich, dass – soweit die Senate diese Frage beantwortet haben – erstens Unzulänglichkeiten in der gesetzlichen Ausgestaltung des allgemeinen und des dieses ergänzenden besonderen fachrechtlichen Verwaltungsverfahrens von gut der Hälfte der befragten Senate als Verzögerungsgrund benannt wurden, ohne dass dies näher spezifiziert wurde. Ebenfalls von gut der Hälfte der Senate wurden zweitens Mängel in der behördlichen Verfahrensführung als Verzögerungsgrund benannt, wobei in einem zweiten Schritt einhellig Mängel in der behördlichen Sachaufklärung und in der Führung der Verwaltungsvorgänge benannt wurden, während hingegen Verkennungen der Rechtslage durch Behörden nicht überwiegend als signifikantes Problem benannt wurden.

In den zu dieser Frage vorliegenden Antworten benannten die Senate einhellig als Verzögerungsfaktor Inkohärenzen und Unklarheiten im materiellen Recht, die immer neue Grundsatzfragen aufwerfen und teilweise – wie etwa die FFH-Richtlinie – selbst mehr als 25 Jahre nach Erlass von Richtlinien immer wieder neue Klärungen selbst durch den Europäischen Gerichtshof erforderlich machen, sowie den Wegfall nationalrechtlicher Präklusionsbestimmungen durch den Anwendungsvorrang des europäischen Umweltrechts, das keine Präklusion zulässt.

Mängel in der Prozessführung durch Beteiligte sah nur gut die Hälfte der Senate als Verzögerungsgrund an.

Eine unzureichende Ausstattung der Gerichte mit richterlichem Personal benannten die meisten antwortenden Senate als Verzögerungsgrund, während hingegen die Bindung von Arbeitskraftanteilen der Richterinnen und Richter durch nicht originär spruchrichterliche Aufgaben (Mitwirkung in der Gerichtsverwaltung u.ä.) nur von der Hälfte der antwortenden Senate als Problem angegeben wurde. Zugleich wurde von einem Senat sinngemäß darauf hingewiesen, dass auch eine Aufstockung des richterlichen Personals innerhalb des Senats nicht zu einer Beschleunigung führen würde, da der Senat

als solcher, auch wenn er in mehreren Sitzgruppen verhandeln könnte, eine nur begrenzte Kapazität für mündliche Verhandlungen habe.

Der Verlust von eingearbeitetem richterlichem Sachverstand durch Wechsel von Richterinnen und Richtern in andere Senate wurde nur von der Hälfte der Senate als Problem identifiziert.

Drei der befragten Senate sahen zudem einen Verzögerungsgrund in einer unzureichenden personellen Ausstattung des Senats im nichtrichterlichen Bereich, so dass richterliche Arbeitskraft auch für die Erledigung von Aufgaben des nichtrichterlichen Bereichs eingesetzt werden muss; zwei weitere Senate haben dies hingegen ausdrücklich verneint, die anderen Senate haben sich hierzu nicht geäußert.

E. Prüfung des Bestehens gesetzgeberischer Beschleunigungsmöglichkeiten

Ausgehend von den Erkenntnissen aus den Befragungen der Senate des Bundesverwaltungsgerichts und der Oberverwaltungsgerichte / Verwaltungsgerichtshöfe und den Erkenntnissen aus dem Workshop sowie den eigenen Erfahrungen des Verfassers bestehen Beschleunigungsmöglichkeiten im Bereich des personellen Einsatzes der Richterinnen und Richter, im Bereich des Ablaufs des verwaltungsgerichtlichen Hauptsacheverfahrens und im Bereich des einstweiligen Rechtsschutzverfahrens. Eine Priorisierung einzelner Vorschläge anhand ihres vermuteten Beschleunigungseffekts führt nach der Auffassung des Verfassers dazu, dass

- ▶ die Einführung eines obligatorischen frühen ersten Erörterungstermins

vor der

- ▶ gesetzlichen Regelung von Entscheidungsdeterminanten für die Interessenabwägung im einstweiligen Rechtsschutz

und der

- ▶ Präzisierung der Rechtskraftwirkungen einer Entscheidung über eine fehlerhafte, aber heilbare Vorhabenzulassung

zu erwägen ist. Die nachfolgende Darstellung dieser und weiterer Erwägungen hingegen orientiert sich nicht an dem tatsächlichen Beschleunigungspotenzial der Vorschläge, sondern an deren inhaltlicher Verortung in der Gerichtsorganisation, im Hauptsacheverfahren und im einstweiligen Rechtsschutzverfahren.

Wegen der Bindung des deutschen Gesetzgebers in den unionsrechtlich geprägten Bereichen des Umweltrechts, aber auch nach Maßgabe des konkreten Gutachtauftrags soll mit keiner dieser Beschleunigungsmöglichkeiten ein Abbau materieller Standards im Vorhabenzulassungsrecht erfolgen. Zugleich ist eine Aufstockung des richterlichen Personals als potenziell wesentliches Instrument der Beschleunigung hier ausgeblendet. Die Beschleunigung gerichtlicher Verfahren setzt also voraus, dass das Verfahren von unnötigen Inhalten entlastet wird und unproblematische Verfahren frühzeitig beendet werden können, damit die Gerichte sich verstärkt auf die wesentlichen Sachentscheidungen konzentrieren können und dafür von anderen Arbeiten und Entscheidungen entlastet werden.

I. Beschleunigungsmöglichkeiten bei den Zuständigkeiten und der Geschäftverteilung der Gerichte

1. Erweiterung der Kataloge der §§ 48, 50 VwGO

Zwar liegt diesem Gutachten die Prämisse zugrunde, dass nur Beschleunigungspotenziale für die bereits gemäß §§ 48, 50 VwGO den Oberverwaltungsgerichten, Verwaltungsgerichtshöfen und dem Bundesverwaltungsgericht im ersten Rechtszug zugewiesenen Verfahren geprüft werden sollen. Der weiter gefasste Gutachtentitel drängt allerdings auch die Frage auf, ob nicht schon auf der vorgelagerten Ebene der Zuständigkeitskatalog des § 48 Abs. 1 VwGO aus alle Planfeststellungsverfahren und Vorhabenzulassungsverfahren erweitert werden sollte, die nach dem UVPG des Bundes oder

eines Landes der Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen. Die 89. Herbstkonferenz der Justizministerinnen und Justizminister am 15.11.2018 hat keine ganz so weitgehende Empfehlung abgegeben, spricht sich aber für eine Erweiterung der erstinstanzlichen Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte um Streitigkeiten über Planfeststellungsverfahren für Landesstraßen, Häfen, Wasserkraftwerke und bergrechtliche Planfeststellungsverfahren aus,

Beschluss zu TOP I.5 Reform des Verwaltungsprozessrechts, zu finden u.a. unter <https://www.justiz.nrw.de/JM/jumiko/beschluesse/index.php>.

Diese Frage ist aus zwei Gründen nicht Gegenstand der Empfehlungen dieses Gutachtens:

Erstens unterliegen die Kataloge der §§ 48, 50 VwGO in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten ohnehin der Beobachtung durch den Gesetzgeber, der diese Kataloge in der Vergangenheit jeweils punktuell geänderten Bedarfssituationen angepasst hat. Das zeigt sich auch in dem genannten, aktuellen Beschluss der Justizministerkonferenz.

Aus Sicht des Verfassers vorrangig ist aber zweitens die Erwägung, dass mit dem Gutachten Beschleunigungspotenziale insbesondere für Infrastrukturvorhaben und immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige Anlagen geprüft werden sollen, die eine überdurchschnittliche verkehrliche oder wirtschaftliche Bedeutung haben und in einem besonderen öffentlichen Interesse liegen. Die weitaus meisten dieser Vorhaben werden aber schon jetzt von §§ 48, 50 VwGO erfasst und bedürfen trotz der damit verbundenen Verkürzung des Rechtswegs der weiteren Beschleunigung. Würde nunmehr der Zuständigkeitskatalog insbesondere der Oberverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshöfe auf alle Vorhaben erweitert, die der Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen, müssten die Oberverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshöfe mit ihrer bisherigen eingeschränkten Kapazität eine Vielzahl weiterer Verfahren im ersten Rechtszug entscheiden. Das könnte zwar unter Umständen zu einer Beschleunigung der neu hinzukommenden Verfahren führen, diese Beschleunigung würde aber zu-

gleich zu einer Verzögerung der bereits jetzt den Oberverwaltungsgerichten und Verwaltungsgerichtshöfen im ersten Rechtszug zugewiesenen Verfahren führen, wenn nicht zugleich die personellen Kapazitäten ebenfalls erweitert würden. Soweit also das Ziel ist, die Zulassung von Infrastrukturgroßvorhaben und immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige Anlagen mit besonderer Bedeutung zu beschleunigen, wäre eine allgemeine Erweiterung des Katalogs aus § 48 Abs. 1 VwGO kontraproduktiv. In Betracht käme eher eine punktuelle Erweiterung um einzelne, besonders bedeutsame Vorhaben, wie sie in den vergangenen drei Jahrzehnten mehrfach schon erfolgte.

2. Spezialsenate für Streitigkeiten gemäß § 48 VwGO

Denkbar wäre es, in § 48 VwGO eine Regelung zu schaffen, nach der bei den Oberverwaltungsgerichten / Verwaltungsgerichtshöfen Senate einzurichten wären, die ausschließlich für die in § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 bis Nr. 10 VwGO aufgeführten, erstinstanzlichen Streitigkeiten zuständig sind. Diese Senate sollen im Folgenden als Spezialsenate bezeichnet werden, in Abgrenzung von spezialisierten Senaten, die nicht auf eine bestimmte Verfahrensart, sondern auf inhaltliche Rechtsgebiete unabhängig von der Verfahrensart spezialisiert sind. Flankiert werden müsste dies dann mit einer gleichzeitigen Regelung, dass diesen Spezialsenaten erstens keine allgemeinen Berufungs- und Revisionsverfahren zugewiesen werden dürfen und dass zweitens Richterinnen und Richter, die zugleich einem dieser Spezialsenate und einem oder mehreren anderen Senaten angehören, die Tätigkeit in den Spezialsenaten Vorrang vor allen anderen Tätigkeiten hat.

Der Gesetzgeber hat unlängst im Jahr 2017 mit §§ 72a, 119a GVG im Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit für eine Reihe von Materien spezialisierte Spruchkörper eingeführt. Würde in ähnlicher Weise für die Oberverwaltungsgerichte / Verwaltungsgerichtshöfe die Einrichtung von Spezialsenaten für bestimmte Verfahren eingeführt und zugleich ein gesetzlicher Vorrang der Aufgabenerledigung in diesen Senaten angeordnet werden, dürfte jedenfalls verhindert werden können, dass wegen zunehmender Belastung der Oberverwaltungsgerichte mit Verfahren anderer Gegenstände die Förde-

zung der Infrastruktureinrichtungs- und Industrieanlagenverfahren ins Hintertreffen gerät. Diese Erwägungen dürften auch dazu geführt haben, dass sich die 89. Herbstkonferenz der Justizministerinnen und Justizminister am 15.11.2018 für die Einführung von speziellen Planungsspruchkörpern ausspricht,

Beschluss zu TOP I.5 Reform des Verwaltungsprozessrechts, zu finden u.a. unter <https://www.justiz.nrw.de/JM/jumiko/beschluesse/index.php>.

Dieser Vorschlag erweist sich allerdings aus mehreren rechtlichen und rechtspolitischen Erwägungen als nicht vorzugswürdig, die, soweit sie erörtert wurden, im Rahmen des Workshops übereinstimmend geteilt wurden.

Zunächst ist festzuhalten, dass es weiterhin in der Hand der Gerichtspräsidien läge, die für bestimmte Verfahren zuständigen Spezialsenate und die verfahrensunabhängig für dieselben Rechtsgebiete sachlich spezialisierten, aber allgemein zuständigen Senate mit denselben Richtern zu besetzen. Dann ginge zwar die Tätigkeit im Spezialsenat immer noch derjenigen im allgemeinen Senat vor, der Grundgedanke der Schaffung von Spezialsenaten für bestimmte Verfahrensarten, losgelöst von der inhaltlichen Spezialisierung wäre aber ad absurdum geführt. Eine solche Umgehung ließe sich nur vermeiden, wenn die Mitglieder der Spezialsenate gar nicht Mitglied in einem anderen Senat sein dürften, was aber letztlich bedeutete, dass zusätzliche Richterinnen und Richter eingestellt werden müssten. Ziel der Vorschläge dieses Gutachtens soll es nach der oben angegebenen Prämisse aber gerade sein, zusätzliche Kapazitäten der Gerichte innerhalb des bestehenden Personalumfangs freizusetzen, um diese dann für die schnellere Erledigung von Großverfahren einsetzen zu können. Das muss vorrangig an der Belastung der schon mit eben diesen Verfahren befassten Senate ansetzen.

Die Schaffung von vorrangigen Spezialsenaten für bestimmte Verfahrensarten würde darüber hinaus bestehende Kapazitäten innerhalb der Gerichte zulasten des effektiven Rechtsschutzes in anderen Sachen nur umverteilen. Eine solche Umverteilung zulasten anderer Verfahren könnte dann gerechtfertigt sein, wenn es belastbare Erkenntnisse

darüber gäbe, dass die hier relevanten Großverfahren über die Zulassung von Infrastruktur und Industrieanlagen in der Geschäftsverteilung der Oberverwaltungsgerichte / Verwaltungsgerichtshöfe und des Bundesverwaltungsgerichts strukturell benachteiligt würden. Dafür lassen sich aber weder der Datenerfassung bei den einzelnen Senaten, noch den geführten Interviews und dem Workshop irgendeine Hinweisse entnehmen. Insbesondere bei kleineren Oberverwaltungsgerichten mit richterlichen Planstellen in einem Umfang, der eine mehrfache Zuordnung aller Richterinnen und Richter zu mehreren Senaten erfordert, wäre eine solche Regelung faktisch nicht umsetzbar, jedenfalls aber für den Beschleunigungszweck wirkungslos.

Hinzu kommt die Erwägung, dass sich mit einer solchen Vorschrift für die Geschäftsverteilung der Gerichte die Zuständigkeiten der einzelnen Senate nicht mehr nach Sachgebieten voneinander abgrenzen ließen, sondern mehrere Senate für dasselbe Rechtsgebiet, aber in unterschiedlichen Verfahrensarten zuständig werden: Beim Bundesverwaltungsgericht beispielsweise wäre dann ein Spezialsenat zuständig für erstinstanzliche Entscheidungen über Planfeststellungsbeschlüsse für den Bau oder die Änderung von Bundesfernstraßen gemäß § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO in Verbindung mit § 17e Abs. 1 FStrG. Für Revisionsentscheidungen über Planfeststellungsbeschlüsse für den Bau oder die Änderung von anderen Bundesfernstraßen, die nicht in der Anlage zu § 17e Abs. 1 FStrG genannt sind, wäre hingegen ein anderer, ebenfalls auf das materielle Fernstraßenrecht spezialisierter Senat des Bundesverwaltungsgerichts zuständig. In einem konkreten Beispiel würde das bedeuten, dass der gesetzlich eingerichtete Spezialsenat beim Bundesverwaltungsgericht gemäß § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO in erster Instanz über Klagen gegen einen Ausbau der Bundesautobahn A 7 zwischen Hamburg/Heimfeld und Hamburg/Volkspark sowie zwischen dem Kreuz Rendsburg und Rendsburg/Büdelsdorf entscheiden müsste. In Revisionsverfahren über einen Ausbau derselben Bundesautobahn A 7 in dem Abschnitt zwischen Hamburg/Volkspark und dem Kreuz Rendsburg müsste hingegen zwingend ein anderer Senat des Bundesverwaltungsgerichts entscheiden. Das steht in einem Widerspruch zu dem ebenfalls der Beschleunigung dienenden Ziel, dass sich die einzelnen Senate der größeren Oberverwaltungsgerichte / Verwaltungsgerichtshöfe und erst recht des Bundesverwaltungsgerichts nicht nach Verfahrensarten, sondern nach Sachmaterien spezialisieren, um Einarbeitungszeiten zu verkürzen oder zu vermeiden. Vor allem aber würde damit die Ge-

fahr divergierender Rechtsauffassungen innerhalb eines Gerichts gesteigert, was erstens mit dem Grundsatz der Einheitlichkeit der Rechtsprechung in Widerstreit steht und zweitens bei den Oberverwaltungsgerichten / Verwaltungsgerichtshöfen zu einer vermehrten Revisionszulassung schon im Urteil selbst wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO führen müsste. Damit aber könnte ein etwaiger Beschleunigungseffekt jedenfalls in Teilen wieder konterkariert werden.

Insbesondere seitens der potenziell betroffenen Richterinnen und Richter wurde zudem ein weiterer, rechtspolitischer Aspekt eingebracht: Es ist auch aus motivatorischen Gesichtspunkten sinnvoll, einzelne Senate an Gerichten, die der Grundkonstruktion nach keine erstinstanzlichen Gerichte und im Falle des Bundesverwaltungsgerichts nicht einmal ein Tatsachengericht sind, nicht ausschließlich mit erstinstanzlichen Großverfahren zu betrauen, sondern diesen Senaten auch weniger umfangreiche Verfahren aus denselben Rechtsbereichen zur Entscheidung als Rechtsmittelgericht zu belassen. Dadurch wird es diesen Senaten ermöglicht, aus motivatorischen Gründen höhere Erledigungszahlen zu erreichen, als sie alleine mit wenigen, aber zeitintensiven Großverfahren erreichen könnten. Zudem wird eine gemischte Zuständigkeit der Eigenschaft der Gerichte als Berufungs- und Revisionsgericht besser gerecht, das nur bestimmte Verfahren wegen ihrer besonderen Bedeutung im ersten Rechtszug neben den originär dort zu entscheidenden Rechtsmittelverfahren entscheidet.

Ausgehend davon erscheint die Erwägung gesetzlich bestimmter, auf eine bestimmte Verfahrensart reduzierter Spezialsenate für die Verfahren gemäß § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 bis Nr. 10 VwGO gegenüber der bisherigen Praxis mit nach Sachmaterien und Rechtsgebieten, aber nicht nach Verfahrensarten spezialisierten Senaten vorzugswürdig. Spezialisierte Senate, die in den Sachmaterien des § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 bis Nr. 10 VwGO neben den großen erstinstanzlichen Verfahren auch kleinere Verfahren entscheiden, die im Instanzenwege zu ihnen gelangt sind, sind weiterhin zu begrüßen. Deren Einrichtung muss allerdings nicht zusätzlich gesetzlich geregelt werden, sondern kann der Geschäftsverteilung der Gerichte überlassen bleiben, zumal die Gestaltungsmöglichkeiten sehr unterschiedlich sein und insbesondere von der Größe des Bundeslandes und jeweiligen Oberverwaltungsgerichts abhängen dürften.

3. Unterjährige Anpassung des Geschäftsverteilungsplans an die Auslastung eines Senats

Da das Hinzukommen oder der Wegfall weniger Großverfahren gravierende Auswirkungen auf die Auslastung richterlicher Arbeitskraft hat, ist weiter der Frage nachzugehen, ob eine Regelung in der VwGO eingeführt werden sollte, um derartigen – häufig nicht vorhersehbaren – Entwicklungen Rechnung tragen zu können. Hinter dieser Überlegung steht der Gedanke, dass in beiden Fällen die zur Verfügung stehende richterliche Arbeitskraft nicht effizient genutzt werden kann, weshalb eine Änderung der Geschäftsverteilung zu einer Verfahrensbeschleunigung beitragen kann.

Insoweit ist zunächst einmal die verfassungsrechtliche Bedeutung hervorzuheben. Eine Verfahrensbeschleunigung ist aus Sicht des Grundgesetzes in gewissem Maße geboten. Insoweit ergibt sich aus Art. 19 Abs. 4 GG und aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG), das gerichtliche Verfahren jedenfalls in angemessener Zeit zu einem Ende zu führen sind. Die Möglichkeiten, eine Verfahrensbeschleunigung durch eine nachträgliche Änderung der Jahresgeschäftsverteilung zu erreichen, werden indes verfassungsrechtlich durch die in Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG verankerte Garantie des gesetzlichen Richters begrenzt,

vgl. zu diesem Spannungsverhältnis etwa BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 16.02.2005 – 2 BvR 581/03 –, NJW 2005, S. 2689 f.

Diese doppelte verfassungsrechtliche Dimension könnte einerseits gerade bedeuten, dass für die hier in Rede stehenden verwaltungsgerichtlichen Verfahren eine weitere Regelung erforderlich ist. Andererseits wäre eine solche Neuregelung dann an Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG zu messen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob nicht das geltende Gerichtsverfassungsrecht bereits hinreichende Möglichkeiten für eine ggf. erforderliche Änderung des Geschäftsverteilungsplans bietet. Zulässig sind Änderungen des Geschäftsverteilungsplans im laufenden Geschäftsjahr unter den Voraussetzungen des § 21e Abs. 3 Satz 1 GVG. Danach kann das Präsidium eine nachträgliche Änderung u.a. dann vornehmen, wenn dies wegen Überlastung oder ungenügender Auslastung eines Richters oder Spruchkörpers nötig wird (1. und 2. Var.). Das Gerichtsverfassungsrecht berücksichtigt also bereits jetzt, dass es unterjährig und vor allem unvorhersehbar zu Veränderungen hinsichtlich der Arbeitsbelastung einzelner Richter oder Senate kommen kann und dass eine bloß jährliche Geschäftsverteilung möglicherweise diesem Umstand nicht hinreichend Rechnung trägt.

Die tatbestandlichen Voraussetzungen haben Rechtsprechung und Literatur weiter konkretisiert. Eine Überlastung in diesem Sinne liegt dann vor,

„wenn über einen längeren Zeitraum ein erheblicher Überhang der Eingänge über die Erledigungen zu verzeichnen ist, sodass mit einer Bearbeitung der Sachen innerhalb eines angemessenen Zeitraums nicht zu rechnen ist und sich die Überlastung als so erheblich darstellt, dass der Ausgleich nicht bis zum Ende des Geschäftsjahres zurückgestellt werden kann“,

BVerwG, Beschluss vom 04.04.2018 – 3 B 45.16 –, juris, Rn. 23; ebenso BGH, Beschluss vom 04.08.2009 – 3 StR 174/09 –, juris, Rn. 16; ebenso Kissel/Mayer, Gerichtsverfassungsgesetz, Kommentar, 9. Auflage, München 2018, § 21e Rn. 112; Schübel-Pfister, in: Eyermann, VwGO, 15. Auflage, München 2019, § 4 Rn. 46..

Geradezu geboten sein kann eine unterjährige Änderung des Geschäftsverteilungsplans, wenn nur dadurch das Beschleunigungsgebot und damit ein effektiver Rechtsschutz binnen angemessener Zeit erreicht werden können,

Kronisch, in: Sodan/Ziekow (Hrsg), VwGO, 5. Auflage, Baden-Baden 2018, § 4 Rn. 63.

Auch dann, wenn sich ein Anstieg des Arbeitsanfalls schon im Zeitpunkt der Jahresgeschäftsverteilung angedeutet hat, soll § 21e Abs. 3 Satz 1 1. Var. GVG eine Änderung zulassen, wenn das konkrete Ausmaß der Überlastung erst im Laufe des Geschäftsjahres erkennbar wird,

vgl. Clausing in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Kommentar, Bd. 1, Stand 5/18, § 4 Rn. 63.

Die Frage der ungenügenden Auslastung wird man in erster Linie anhand eines Vergleichs mit der Arbeitsbelastung anderer Richter oder Spruchkörper beantworten können,

VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 10.11.2004 – 12 L 2144/04 –, Rn. 7, juris; vgl. auch BVerwG, Beschluss vom 04.04.2018 – 3 B 45.16 –, Rn. 23, juris; OVG Koblenz, Urteil vom 15.12.2010 – 1 C 10754/10 –, Rn. 21, juris; Clausing in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Kommentar, Bd. 1, Stand 5/18, § 4 Rn. 63; Kissel/Mayer, Gerichtsverfassungsgesetz, Kommentar, 9. Auflage, München 2018, § 21e Rn. 112.

Sodann muss aus einem der genannten Gründe die Änderung des Geschäftsverteilungsplans im laufenden Geschäftsjahr „nötig“ sein. Dies ist dann der Fall, wenn nur so innerhalb angemessener Zeit Rechtsschutz gewährleistet werden kann,

vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 16.02.2005 – 2 BvR 581/03 –, NJW 2005, S. 2689, 2690.

Die beiden hier relevanten Änderungsgründe knüpfen an die Arbeitslast und nicht an einzelne Ursachen an, die zu einer Überlastung oder ungenügenden Auslastung führen könnten. Das Nötigkeitserfordernis unterstreicht den vorliegend verfolgten Effizienz-

und Beschleunigungszweck. Damit erfasst die Vorschrift alle denkbaren Konstellationen, in denen – unter dem Gesichtspunkt der Auslastung – im Wege einer Umverteilung der Geschäfte eine Beschleunigung anhängiger Verfahren erzielt werden kann. Dabei kann eine Umverteilung zukünftig eingehender wie auch bereits anhängiger Verfahren – dann allerdings nicht für eine konkrete Sache – stattfinden,

vgl. auch insoweit BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 16.02.2005 – 2 BvR 581/03 –, NJW 2005, S. 2689, 2690; BVerwG, Beschluss vom 04.04.2018 – 3 B 45.16 –, juris, Rn. 16.

Dies bietet im Hinblick darauf, dass diese Entwicklungen oftmals nicht vorhersehbar sind, größtmögliche Flexibilität. Auch der Gefahr, dass durch eine Häufung von Großverfahren in der Zuständigkeit eines Senats dieser faktisch lahmgelegt wird oder dass aufgrund des Wegfalls von Verfahren vorhandene Kapazitäten ungenutzt bleiben, kann auf diese Weise begegnet werden. Eine tatbestandliche Öffnung, indem weitere Änderungsgründe eingeführt werden, oder eine Konkretisierung der Tatbestandsvoraussetzungen ist insoweit also nicht angezeigt.

Hierfür spricht auch – wenn man weiter auf die praktische Anwendung der Vorschrift blickt –, dass den Gerichtspräsidien bei der Frage, ob Änderungsbedarf besteht, ein weiter Beurteilungsspielraum zukommt,

vgl. BGH, Urteil vom 08.12.1999 – 3 StR 267/99 –, NJW 2000, S. 1580, 1581; Clausen in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Kommentar, Bd. 1, Stand 5/18, § 4 Rn. 62 und 64.

Zudem stehen Art und Umfang der vorzunehmenden Änderung des Geschäftsverteilungsplans im Ermessen der Präsidien. Die in einem solchen Fall getroffene Entscheidungen zur unterjährigen Änderung der Geschäftsverteilung wird im Revisionsverfahren nur daraufhin überprüft, ob sie auf unvertretbaren, sachfremden und damit willkürlichen Erwägungen beruhen,

vgl. BVerwG, Beschluss vom 04.04.2018 – 3 B 45.16 –, juris, Rn. 23.

Es zeigt sich also, dass schon jetzt auf Grundlage des geltenden Gerichtsverfassungsrechts ausreichend Möglichkeiten bestehen, den Auswirkungen großer Planverfahren auf die Auslastung richterlicher Arbeitskraft Rechnung zu tragen. Dass es insoweit zu sachgerechten Lösungen kommt, wird auch durch das Anhörungserfordernis in § 21e Abs. 3 Satz 2 GVG abgesichert.

Eine andere Frage ist, inwieweit die Gerichtspräsidien die bestehenden Möglichkeiten des geltenden Gerichtsverfassungsrechts ausschöpfen. Unabhängig davon, wie diese Frage zu beantworten wäre, spricht jedoch einiges dagegen, durch eine Gesetzesänderung insoweit „steuernd“ einzugreifen. In praktischer Hinsicht ist dies insbesondere der Fall, weil man den Präsidien in erster Linie die insoweit erforderliche Flexibilität nehmen würde. Zudem dürfte sich eine faktische „Anstoßwirkung“ ohnehin daraus ergeben, dass eine „gleichmäßige“ Geschäftsverteilung auch im Interesse des sich aus Richtern zusammensetzenden Präsidiums steht. Rechtlich sind die Präsidien dadurch gebunden, dass sie von dem ihnen eingeräumten Beurteilungs- und Ermessensspielraum in pflichtgemäßer Weise Gebrauch zu machen haben.

Abschließend ist festzustellen, dass angesichts der bestehenden Möglichkeiten, Änderungen am Geschäftsverteilungsplan im laufenden Geschäftsjahr vorzunehmen, insoweit kein weiterer Regelungsbedarf besteht. Unklar ist angesichts fehlender empirischer Daten, ob diese rechtlichen Möglichkeiten auch hinreichend ausgeschöpft werden. Mit der Einführung der Verzögerungsrüge in § 198 Abs. 3 GVG zum 24.11.2011 ist allerdings ein Instrument geschaffen worden, mit dem die Beteiligten eine Befassung des Präsidiums mit einer möglicherweise bestehenden Überlastung eines Senats und damit auch mit der Geschäftsverteilung anstoßen können. Ein darüber hinausgehender Anspruch auf eine tatsächliche Änderung der Geschäftsverteilung hingegen würde mit dem Grundsatz brechen, dass eine Teilhabe an staatlichen Einrichtungen, zu denen insoweit auch die Justiz zählt, nur im Rahmen der bestehenden Kapazitäten beansprucht werden kann.

4. Erhalt der Zuständigkeit bisheriger Berichterstatter auch im Falle eines Senatswechsels

Bei entsprechend langwierigen Großverfahren ist mitunter festzustellen, dass es während eines Verfahrens zu Änderungen der personellen Zusammensetzung des zuständigen Senats kommt. So schieden etwa während des Elbvertiefungs-Verfahrens aus dem zuständigen Senat ein Richter wegen Pensionierung und eine Richterin wegen Ernennung zur Vorsitzenden aus. Ähnliches gilt für das Moorburg-Verfahren. In dem heute zuständigen 1. Senat des Oberverwaltungsgerichts befindet sich noch ein Richter, der zuvor Mitglied des vormals für das Verfahren zuständigen 5. Senats war. Natürlich sind Richterwechsel wegen Erreichung der Altersgrenze unausweichlich. Bei Senatswechseln aus anderen Gründen – etwa Beförderung in das Amt der oder des Vorsitzenden oder Änderung der Geschäftsverteilung – stellt sich hingegen die Frage, ob de lege lata in ausreichender Weise ermöglicht wird, das erhebliche Potenzial der erfolgten Einarbeitung eines Richters in ein entsprechendes Großverfahren auch im Falle eines Senatswechsels des Betreffenden weiterhin für das Verfahren nutzbar zu machen.

Insoweit ist daher zu prüfen, ob eine Vorschrift eingeführt werden sollte, wonach bei Verfahren, für die gemäß §§ 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 bis Nr. 10, 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO die Oberverwaltungsgerichte bzw. Verwaltungsgerichtshöfe und das Bundesverwaltungsgericht erstinstanzlich zuständig sind, der mit einem Verfahren dieser Art befasste Berichterstatter auch dann für das Verfahren zuständig bleibt, wenn bei einer Änderung der Geschäftsverteilung des Gerichts entweder der Berichterstatter in der Besetzung oder das Verfahren in der sachlichen Zuständigkeit einem anderen Senat (oder sonstigem Spruchkörper) zugeordnet wird.

Diese Frage ist auch in dem Workshop diskutiert worden, wobei sich insoweit ein gespaltenes Meinungsbild zeigt. So hieß es einerseits, unter dem Gesichtspunkt der Garantie des gesetzlichen Richters sei es wohl nicht unproblematisch, auf Grundlage der jetzigen Regelung im GVG einzelnen Richtern oder einzelnen Senaten bestimmte Verfahren im Wege der Einzelzuweisungen zuzuweisen. Deshalb sei die Schaffung einer

entsprechenden Regelung sinnvoll. Andererseits wurde für die Gegenauffassung angeführt, dass es bereits nach der geltenden Rechtslage praktisch so gehandhabt werden könne, dass beim Gericht verbleibende Berichterstatterinnen und Berichterstatter auch nach einem Senatswechsel bereits übernommene Verfahren für den bisherigen Senat zu Ende führen. Als Beispiel wurde ein Fall geschildert, in dem eine Richterin als beisitzende Berichterstatterin in ihrem bisherigen Senat ein Verfahren mit zu Ende geführt und gleichzeitig den Vorsitz in einem anderen Senat übernommen hatte.

Rechtlich zulässig ist eine solche Vorgehensweise bisher auf Grundlage von § 21 Abs. 4 GVG, der gemäß § 4 S. 1 VwGO für die Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit entsprechend gilt. Diese Vorschrift lautet wie folgt:

„Das Präsidium kann anordnen, daß ein Richter oder Spruchkörper, der in einer Sache tätig geworden ist, für diese nach einer Änderung der Geschäftsverteilung zuständig bleibt.“

Danach kann also ein einzelner Richter – mithin auch der Berichterstatter – (vorübergehend) gleichzeitig dem alten, für das Verfahren, in dem er bereits tätig geworden ist, zuständigen Spruchkörper und dem neuen Spruchkörper angehören,

vgl. Zimmermann in: Krüger/Rauscher, Münchner Kommentar zur Zivilprozessordnung, Bd. 3, 5. Auflage, München 2017, § 21e GVG Rn. 38.

Vor diesem rechtlichen Hintergrund scheint ein zwingender Bedarf für eine Gesetzesänderung insoweit nicht zu bestehen. Auch Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG macht eine Neuregelung nicht erforderlich (zur verfassungsrechtlichen Dimension der Zuständigkeitsfortdauer aber sogleich). Dennoch könnte man auf diesem Wege den Gerichtspräsidien eine Rechtsgrundlage an die Hand geben, die den Umständen in den von §§ 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 bis Nr. 10 und 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO genannten Verfahren noch besser gerecht wird. Denn die oben beschriebene „praktische Handhabung“ ist zwar möglich, jedoch ist durch die bestehende Regelung nicht gesichert, dass in diesen Verfahren, in

denen sich diese Vorgehensweise möglicherweise besonders positiv auswirken könnte, die Gerichtspräsidien auch tatsächlich von ihr Gebrauch machen.

Dieser Annahme liegt die folgende Überlegung zugrunde: Die Anwendung der bestehenden Regelung im GVG steht im Ermessen des betreffenden Gerichtspräsidiums. Eine pflichtgemäße Ermessensausübung setzt voraus, dass sich das Präsidium vom Zweck des § 21e Abs. 4 GVG leiten lässt,

vgl. Zimmermann in: Krüger/Rauscher, Münchner Kommentar zur Zivilprozessordnung, Bd. 3, 5. Auflage, München 2017, § 21e GVG Rn. 38.

Der vorliegend verfolgte Zweck der Beschleunigung steht bei dieser Vorschrift aber möglicherweise gar nicht im Vordergrund. Vielmehr wird deren Zweck – insbesondere – auch darin gesehen, dem Anschein von Manipulation, den etwa eine Änderung der Geschäftsverteilung nach § 21 Abs. 3 GVG erwecken könnte, vorzubeugen. Die Vermeidung unnötiger Doppelarbeit wird in Rechtsprechung und Kommentierungen lediglich als ein weiterer Gesichtspunkt genannt,

vgl. BVerwG, Urteil vom 05.12.1986 – 4 CB 4.86 –, NJW 1987, S. 2031; Zimmermann in: Krüger/Rauscher, Münchner Kommentar zur Zivilprozessordnung, Bd. 3, 5. Auflage, München 2017, § 21e GVG Rn. 38; Kissel/Mayer, Gerichtsverfassungsgesetz, Kommentar, 9. Auflage, München 2018, § 21e Rn. 149; Geiger in: Eyermann, VwGO, Kommentar, 10. Auflage, München 2010, § 4 Rn. 19.

Wenn man also diesen zweiten Gesichtspunkt deutlicher in den Vordergrund rücken wollte, könnte dies durch eine entsprechende Regelung in der VwGO gelingen. Aus diesem Grund bietet es sich auch an, durch eine entsprechende Wortlautfassung die Fortdauer der Zuständigkeit des Berichterstatters zum Regelfall zu machen und nicht wie nach geltendem Recht in das (einfache) Ermessen des Präsidiums zu stellen.

Eine entsprechende spezielle Vorschrift für die in §§ 48 und 50 VwGO genannten Verfahren dürfte im Grundsatz verfassungsrechtlich unbedenklich sein. Ein nach Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG verbotener Entzug des gesetzlichen Richters drohte hierdurch nicht. Vielmehr bliebe gerade der einmal berufene Berichterstatter – ganz im Sinne des Grundsatzes der Stetigkeit der Geschäftsverteilung – zuständig,

vgl. dazu Kissel/Mayer, Gerichtsverfassungsgesetz, Kommentar, 9. Auflage, München 2018, § 21e Rn. 96, 149; Zimmermann in: Krüger/Rauscher, Münchner Kommentar zur Zivilprozessordnung, Bd. 3, 5. Auflage, München 2017, § 21e GVG Rn. 28 f.

Die verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit bestätigen insoweit auch die Kommentierungen zur oben genannten Vorschrift des § 21e Abs. 4 GVG mit einem – wenn überhaupt – lediglich pauschalen Hinweis, dass sie mit der Garantie des gesetzlichen Richters in Einklang stehe,

vgl. etwa Kissel/Mayer, Gerichtsverfassungsgesetz, Kommentar, 9. Auflage, München 2018, § 21e Rn. 149.

Aus diesem Grunde bedarf es auch keiner eingehenden Erörterung, inwieweit die Garantie des Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG auch einen gesetzlichen Berichterstatter erfasst.

Darüber hinaus wirft eine solche Vorschrift, deren Anwendungsbereich sich auf eine Auswahl bestimmter Verfahren beschränkt, allenfalls die Frage auf, ob sie mit dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar ist. Dem Gesetzgeber kommt jedoch insoweit – auch bei der Regelung des Prozessrechts – ein weiter Gestaltungsspielraum zu,

vgl. zur Bindung des Gesetzgebers an Art. 3 Abs. 1 GG BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 17.12.1953 – 1 BvR 323/51 –, BVerfGE 3, S. 162, 182; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 01.06.1989 – 2 BvR 239/88 –,

BVerfGE 80, S. 109, 118; siehe auch Wollenschläger in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Kommentar, Bd. 1, 7. Auflage, München 2018, Art. 3 Rn. 185; Heun in: Dreier, GG, Kommentar, Bd. 1, 3. Auflage, Tübingen 2013, Art. 33 Rn. 52.

Daher ließe sich eine Ungleichbehandlung von Verfahren nach §§ 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 bis Nr. 10, 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO gegenüber den nicht von der Vorschrift erfassten Verfahren jedenfalls aus sachlichen Gründen rechtfertigen. Angeführt werden kann hier etwa, dass bei den in den §§ 48 und 50 VwGO aufgezählten Verfahren die besondere Komplexität es auch in besonderem Maße gebietet, Arbeitskraftkapazitäten effizient einzusetzen, indem Doppelarbeit vermieden wird.

Zudem verlöre die Gleichheitsproblematik deshalb an Gewicht, weil die von einer entsprechenden Neuregelung nicht erfassten Verfahren weiterhin der Vorschrift des § 21e Abs. 4 GVG unterlägen und mit den von einer neuen Norm erfassten Verfahren gleichbehandelt werden könnten. Etwaigen ungerechtfertigten Ungleichbehandlungen könnte also entgegengewirkt werden, indem in Verfahren, die ähnlich umfangreich und bedeutend sind, die Anordnung der Zuständigkeitsfortdauer auf Grundlage der bereits bestehenden Regelung getroffen wird. Im Anwendungsbereich der Neuregelung könnte die Vereinbarkeit mit Art. 3 Abs. 1 GG – im Hinblick auf eine etwaige unzulässige Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichem – jedenfalls dadurch gesichert werden, dass jenseits des Regelfalls auch Ausnahmen zugelassen werden.

Am Ende hinge der praktische Nutzen einer solchen Vorschrift von ihrer konkreten Ausgestaltung ab. Um das erwähnte Regel-Ausnahme-Modell umzusetzen, könnte eine Soll-Vorschrift eingefügt werden. Soll-Vorschriften sind schon jetzt dem Gerichtsverfassungsrecht nicht fremd. Eine Vielzahl von Vorschriften im GVG greift auf diese Regelungstechnik zurück. In der VwGO ist etwa § 6 Abs. 1 als Soll-Vorschrift – hier in besonderer Erscheinung, da noch ein „in der Regel“ eingefügt ist – formuliert. In diesem Zusammenhang spricht das Bundesverwaltungsgericht von „intendiertem“ Ermessen,

vgl. BVerwGE, Beschluss vom 15.10.2001 – 8 B 104.01 –, NVwZ-RR 2002, S. 150, 151; BVerwG, Beschluss vom 04.12.1998 – 8 B 187.98 –, NVwZ-RR 2000, S. 257, 258; zustimmend Clausing in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Kommentar, Bd. 1, Stand 5/18, § 6 Rn. 29.

Wie auch im Verwaltungsverfahrensrecht,

vgl. Schönenbroicher in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, Großkommentar, Baden-Baden 2014, § 40 Rn. 32,

folgt hieraus – wenn auch die Einzelheiten im besonderen Fall des § 6 Abs. 1 VwGO umstritten sein mögen –,

dazu etwa Clausing in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Kommentar, Bd. 1, Stand 5/18, § 6 Rn. 28; Kronisch in: Sodan/Ziekow, VwGO, Großkommentar, 5. Auflage, Baden-Baden 2018, § 6 Rn. 43,

dass die zu treffende Entscheidung für den Regelfall vorgezeichnet ist. Ein Ermessen, hiervon abzuweichen, eröffnet eine solche Vorschrift bei Vorliegen eines wichtigen Grunds oder in atypischen Fällen,

vgl. Kronisch in: Sodan/Ziekow, VwGO, Großkommentar, 5. Auflage, Baden-Baden 2018, § 6 Rn. 42.

Konkret könnte eine Neuregelung dergestalt erfolgen, dass in den §§ 48 und 50 VwGO ein entsprechender Verweis auf § 21e Abs. 4 GVG eingefügt wird. Dabei könnte die Vorschrift auch speziell auf den Berichterstatter zugeschnitten werden, indem dieser in der einzufügenden Verweissnorm ausdrücklich genannt wird.

Auf die in einigen Kommentierungen angesprochenen Unsicherheiten, wann ein Richter oder Spruchkörper im Sinne des § 21e Abs. 4 GVG in der Sache tätig geworden ist,

hierzu Zimmermann in: Krüger/Rauscher, Münchner Kommentar zur Zivilprozessordnung, Bd. 3, 5. Auflage, München 2017, § 21e GVG Rn. 2, unter Berufung auf Kissel/Mayer, Gerichtsverfassungsgesetz, Kommentar, 9. Auflage, München 2018, § 21e Rn. 149, und Schmitt in: Meyer/Goßner, Strafprozessordnung, Kommentar, 59. Auflage, München 2016, § 21e GVG Rn. 17; vgl. auch BGH, Urteil vom 16. Oktober 2008 – IX ZR 183/06 –, NJW 2009, S. 1351, 1352,

und die Möglichkeiten hier gesetzgeberisch Abhilfe zu schaffen, soll an dieser Stelle nicht vertieft eingegangen werden. Um eine unnötige Rechtszersplitterung hinsichtlich der tatbestandlichen Voraussetzungen für eine Anordnung der Zuständigkeitsfortdauer zu vermeiden, erscheint es vielmehr sinnvoller – sofern man insoweit tatsächlich in der Praxis Anwendungsschwierigkeiten sollte feststellen können –, eine solche Klarstellung im Rahmen einer Änderung des § 21e Abs. 4 GVG vorzunehmen.

In der Verwaltungsgerichtsbarkeit dürfte man wohl im Grundsatz ohnehin schon – auch bei einer sehr engen Betrachtungsweise – sehr frühzeitig von einem Tätigwerden ausgehen können, da regelmäßig bereits unmittelbar nach Eingang der Sache prozessleitende Verfügungen ergehen werden,

vgl. zu diesem Gesichtspunkt Clausing in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Kommentar, Bd. 1, Stand 5/18.

Wenngleich die Kommentierung hier auf den gesamten Spruchkörper abstellt, dürfte der dahinter stehende Gedanke auch auf den Berichterstatter zutreffen, da er gemäß §§ 82 Abs. 2 S. 1, 87 Abs. 1 und 87b Abs. 1 und 2 VwGO (neben dem Vorsitzenden) für bestimmte Maßnahmen zur Sachverhaltsaufklärung und Vorbereitung der Entscheidung zuständig ist.

Nach alledem könnte ein neuer § 48 Abs. 3 VwGO folgenden Wortlaut haben:

„In Verfahren nach Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 bis 10 soll das Präsidium des Oberverwaltungsgerichts hinsichtlich des Berichterstatters von der Regelung des § 21e Absatz 4 des Gerichtsverfassungsgesetzes Gebrauch machen.“

§ 50 Abs. 2 VwGO könnte neu wie folgt lauten:

„In Verfahren nach Absatz 1 Nr. 6 gilt § 48 Absatz 3 entsprechend.“

5. Länderübergreifend gemeinsame Senate

Wie sich § 12 Abs. 2 VwGO entnehmen lässt, geht der Gesetzgeber selbst davon aus, dass ein Oberverwaltungsgericht auch aus nur zwei regulären Berufungssenaten bestehen kann. Dies ist an zumindest zwei Oberverwaltungsgerichten tatsächlich der Fall, an denen sämtliche Richterinnen und Richter Mitglied eines der beiden allgemeinen Berufungssenate sind und die gesetzlich erforderlichen, für bestimmte Verfahrensarten zuständigen Spezialsenate wie etwa der Fachsenat für Verfahren gemäß § 99 Abs. 2 VwGO durch eine Zweitmitgliedschaft aller Richterinnen und Richter gebildet werden. Diese Gerichte sind zumeist für einen räumlich kleineren Gerichtsbezirk zuständig, in dem eher selten größere Infrastruktur- oder Industrieanlagenverfahren anhängig werden, so dass dort praktisch nur in geringem Ausmaß eine Routine der Richterinnen und Richter im Umgang mit derartigen Verfahren entstehen kann und zudem einzelne Verfahren stets auch einen großen Anteil des gesamten richterlichen Personals dieser Gerichte binden können. Für diese Fälle besteht bereits jetzt gemäß § 3 Abs. 2 VwGO die Möglichkeit, durch Vereinbarung länderübergreifend gemeinsame Spruchkörper mehrerer Oberverwaltungsgerichte für einzelne Sachgebiete einzurichten. Es wäre daher gerichtsorganisationsrechtlich denkbar, diese Möglichkeit für die erstinstanzlichen Verfahren gemäß § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 bis Nr. 10 VwGO verpflichtend vorzuschreiben, wenn einzelne Oberverwaltungsgerichte eine bestimmte Mindestanzahl an Richterinnen und Richtern und eine bestimmte Mindestanzahl an erstinstanzlichen Verfahren gemäß § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 bis Nr. 10 VwGO unterschreiten. Angesichts der oben unter 5. dargestellten Erwägungen wären dann länderübergreifend spezialisierte Senate mit der umfassenden Zuständigkeit für das Planfeststellungsrecht und das Recht

der immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Anlagen ohne Beschränkung auf die Verfahren gemäß § 48 VwGO zu bevorzugen, aber es wäre auch möglich, auf die Verfahren gemäß § 48 Abs. 1 Satz 1 VwGO beschränkt zuständige Senate einzurichten.

Einer solchen Norm stünde allerdings der Grundsatz der Eigenstaatlichkeit der Länder entgegen, der es erstens der eigenen und eigenverantwortlichen Entscheidung der Länder vorbehält, ob das Oberverwaltungsgericht eines anderen Landes seine Hoheitsakte ohne ländergrenzenübergreifenden Bezug überprüfen darf oder ob dies dem eigenen Oberverwaltungsgericht vorbehalten bleiben soll,

vgl. BVerwG, Urteil vom 17.03.2016 – 7 CN 1.15 –, BVerwGE 154, S. 247, 250 f. Rn. 20.

Dieser Grundsatz wird zweitens dadurch begrenzt, dass keine bundesstaatswidrige, dritte Ebene der Ausübung hoheitlicher Befugnisse zwischen dem Bund und den Ländern entstehen darf, was dann nicht der Fall ist, wenn einzelne oder auch alle Länder aus eigener Entscheidung und mit der Möglichkeit, die übertragenen Zuständigkeiten zurückzuholen,

„intraföderal[...] auf wenige eng begrenzte Verwaltungsmaterien beschränkt“

zusammenarbeiten,

BayVerfGH, Entscheidung vom 25.09.2015 – Vf. 9-VII-13 –, juris, Rn. 143,

während hingegen eine bundesrechtlich angeordnete Bildung ländergemeinsamer Gerichte oder Spruchkörper auf die Bildung einer solchen dritten Ebene hindeuten.

Vor diesem Hintergrund ist die bestehende Regelung in § 3 Abs. 2 VwGO als eine sinnvolle Regelung anzusehen, von der in weiterem Umfang Gebrauch gemacht werden

könnte, es erschiene aber problematisch, diese Regelung dahingehend auszugestalten, dass die Länder davon auch ohne eigene Initiative Gebrauch machen sollen.

6. Unterstützung des richterlichen Personals durch Fachgutachter oder wissenschaftliche Mitarbeiter

Im Rahmen der geführten Telefoninterviews wurde mehrfach angemerkt, dass die Bearbeitung komplexer umweltrechtlicher Fragen insbesondere auf der Tatsachenebene für die erkennenden Senate wesentlich vereinfacht würde, wenn die Richterinnen und Richter in vergleichbarer Weise wie Planfeststellungs- und andere Genehmigungsbehörden auf internen umweltfachlichen Sachverstand zurückgreifen könnten. Denkbar wären eigene, nichtjuristische wissenschaftliche Mitarbeiter der Gerichte, die umweltfachliche Unterlagen in kürzerer Zeit durchdringen und auf Plausibilität prüfen können, als es den Richterinnen und Richtern möglich wäre, und die zudem den Richterinnen und Richtern behilflich sein könnten, sich schneller und ohne allgemeine Recherche ein eigenes, fachlich fundiertes Bild von Inhalt und Plausibilität umweltfachlicher Unterlagen zu machen.

Diese Fragestellung wurde im Workshop kontrovers und ohne Ergebnis erörtert, wobei sich die Erörterung nicht auf die Frage wissenschaftlicher Mitarbeiter der Gerichte selbst beschränkte, sondern auch ganz andere Möglichkeiten bis zur Einrichtung einer gemeinsamen Gutachterstelle für Behörden und Gerichte umfasste, die dann aber grundlegende verwaltungs- und gerichtsorganisatorische Fragestellungen über die Aufgabenstellung dieses Gutachtens hinaus aufgeworfen hätte. Ausgehend davon ist mit Blick auf den in den vorangegangenen Gesprächen jeweils geäußerten Wunsch nach wissenschaftlichen Mitarbeitern der Gerichte selbst festzuhalten, dass eine solche Möglichkeit bei juristischen wissenschaftlichen Mitarbeitern ohne ausdrückliche Rechtsgrundlage bereits seit Langem erprobt und bewährt ist. Solange fachwissenschaftliche Mitarbeiter in derselben Weise wie juristische Mitarbeiter der Gerichte zwar Zuarbeiten und Vorschläge leisten, die eigentliche Überzeugungsbildung und Entscheidungsfindung aber den Richterinnen und Richtern vorbehalten bleibt, dürfte es ohne Änderung des Prozessrechts möglich sein, auch fachwissenschaftliche Mitarbeiter der Gerichte

zu beschäftigen und in tatsächlichen Fragen zur Hilfestellung der Richterinnen und Richter heranzuziehen.

II. Beschleunigungsmöglichkeiten im Bereich des Ablaufs des verwaltungsgerichtlichen Hauptsacheverfahrens

1. Einfügung einer Soll-Vorschrift über einen auf Antrag eines Beteiligten durchzuführenden frühen Termins

Die Erfassung bei den Senaten und die geführten Interviews sowie der Workshop haben deutlich gemacht, dass im Ablauf des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens die oder der Vorsitzende und die Berichterstatterin oder der Berichterstatter sich regelmäßig erst im unmittelbaren Vorfeld einer mündlichen Verhandlung in das gesamte Verfahren einlesen und mit diesem vertraut machen, nicht hingegen bereits laufend mit dem Eingang von Schriftsätzen. So ergab die Erfassung durch Abfrage bei den einzelnen Senaten, dass in Verbandsklageverfahren nur ein einziger Erörterungstermin und kein Ortstermin vor dem Berichterstatter oder dem Vorsitzenden durchgeführt wurde. Der Verfasser selbst war an einem kombinierten Orts- und Erörterungstermin während des Erfassungszeitraums beteiligt, allerdings bei einem Senat, der diese Frage im Erfassungsfeld nicht zahlenmäßig beantwortet, sondern nur verbal auf diesen Termin hingewiesen hat. Dieser auch aus der Erfassung ersichtliche, weitgehende Verzicht auf frühe Erörterungstermine wird von richterlicher Seite durchaus plausibel damit begründet, dass angesichts der ohnehin begrenzten Ressourcen der Senate ohne nachteilige Auswirkungen auf andere Verfahren keine Möglichkeit bestünde, sich mehrfach in eine Sache einzuarbeiten.

Allerdings ist diese Vorgehensweise auch mit einer Reihe von Nachteilen verbunden:

So kann es insbesondere bei Betroffenenklagen dazu führen, dass die Möglichkeit verloren geht, schon in einem früheren Verfahrensstadium und vor einer sich über Jahre hinweg verfestigenden Verhärtung von Fronten auf eine konsensuale Lösung des Konflikts hinzuwirken, obwohl eine solche nicht selten möglich wäre.

Zudem wird mit einem solchen Vorgehen den Beteiligten bis zur mündlichen Verhandlung jeder Hinweis vorenthalten, welche Fragen das Gericht letztlich für potenziell entscheidungserheblich und näher erörterungsbedürftig halten wird. Vor diesem Hintergrund führt die schlichte Zustellung eingehender Schriftsätze an die jeweils anderen Beteiligten mit der Aufforderung zur oder der Anheimstellung einer schriftsätzlichen Stellungnahme jeweils wieder dazu, dass die Gegenseite eingehende Schriftsätze zum Anlass nimmt, das Gericht und die anderen Beteiligten mit einer Vielzahl von Ausführungen zu sämtlichen in Betracht kommenden Themen zu konfrontieren. Dazu werden dann auch Themen gehören, auf die es nach einer vorläufigen Auffassung des Gerichts gar nicht ankommen dürfte. In diesem Sinne hat ein befragter Senat im Erfassungsformular angegeben, ein wesentlich verzögernder Faktor sei es, wenn Bevollmächtigte eine Konfliktstrategie mit dem Ziel der Projektverhinderung fahren, die sich u.a. in

„ausuferndem unstrukturiertem Vortrag äußert“.

Umgekehrt, so hat ein anderer Senat mitgeteilt, entstehe zusätzlicher Bearbeitungsaufwand auf der Seite der üblicherweise Passivbeteiligten dadurch,

„dass die Planfeststellungsbehörde während des laufenden Verfahrens Planänderungsbeschlüsse erlässt oder der Vorhabenträger ergänzende Gutachten vorlegt, um die Kausalität eines etwaigen Fehlers für das Abwägungsergebnis in Abrede zu stellen. Planänderungen lassen sich durch Fristsetzungen nach § 87 b VwGO nicht verhindern; dem Vorhabenträger die Vorlage neuer Gutachten aufzuerlegen, gibt es in der Regel keinen Anlass.“

Und dieser Aufwand wäre sicherlich entbehrlich, wenn absehbar wäre, dass das Gericht dem etwaigen Fehler keine Relevanz zumisst.

Vor allem aber besteht, solange es keine Äußerung des Gerichts über zumindest vorläufige Rechtsauffassungen gibt, für Beteiligte auf allen Seiten ein nicht unerheblicher Anlass, auf den letzten Schriftsatz der Gegenseite jeweils zu replizieren und hierbei den

eigenen Vortrag beständig zu erweitern und zu ergänzen. Dieser das gesamte Spektrum möglicher rechtlicher Argumente abdeckende und eine Eigendynamik entwickelnde Abtausch von Schriftsätzen vollzieht sich häufig Schlag auf Schlag, weil den Beteiligten jede Vorstellung darüber fehlt, wann mit der Anberaumung einer mündlichen Verhandlung zu rechnen ist.

Übereinstimmend damit wurde von einzelnen Richtern bestätigt, dass mit einer längeren Verfahrensdauer auch der vorgetragene und abzuarbeitende Streitstoff erheblich zunimmt und damit der Aufwand für die Berichterstatterin oder den Berichterstatter und die oder den Vorsitzenden deutlich größer wird. Die Grundannahme, die letztlich durch die vorstehend zitierten Äußerungen zweier der befragten Senate bestätigt wird, ist daher, dass eine frühzeitige Befassung durch das Gericht zwar einerseits zunächst zu zusätzlichem Aufwand führt, andererseits aber die Chance mit sich bringt, den Gesamtaufwand zu reduzieren. So kann hierdurch die Chance einer konsensualen Erledigung bestimmter Verfahren erhöht werden; zugleich können die anderen streitig zu entscheidenden Verfahren gegebenenfalls von voraussichtlich unnötigem Vortrag bewahrt werden, um die Ressourcen des Gerichts und der Beteiligten auf die nach vorläufiger Bewertung des Gerichts entscheidungserheblichen Punkte zu konzentrieren. Zugleich soll durch eine frühzeitige Kommunikation zwischen den Beteiligten und dem Gericht verhindert werden, dass Zeit verloren geht, die genutzt werden könnte, um etwa auf Seiten des Gerichts gem. § 87 Abs. 1 VwGO prozessleitend bereits bestimmte Sachverhaltsermittlungen, insbesondere Einholung von Gutachten anzuordnen oder auf Seiten der Beklagten eine vorsorgliche Heilung möglicher Rechtsverstöße im Rahmen eines ergänzenden Verfahrens durchzuführen.

Dem Einwand, dass eine frühzeitige und damit lange vor der „Terminierungsreife“ liegende Einarbeitung zu Doppelarbeit auf Seiten des Gerichts führen und zur Folge haben würde, dass die entsprechenden Ressourcen an anderer Stelle fehlen, ist daher entgegenzuhalten,

- ▶ dass dies zwar in bestimmten Fällen – etwa Verfahren von einem solchen aus dem Rahmen fallenden Umfang, der eine kurzfristige Einarbeitung durch einen einzelnen Berichterstatter gar nicht möglich macht – durchaus zutreffen kann,

- ▶ dass es aber durchaus – und wohl zum überwiegenden Teil – Verfahren gibt, bei denen eine gewisse inhaltliche Einarbeitung in einem frühen Stadium durchaus zu Synergien für das Gericht und die Beteiligten führen kann.

Solche Synergien können etwa darin liegen,

- ▶ dass – insbesondere bei Betroffenenklagen – die Möglichkeiten einer eventuellen konsensualen Lösung ausgelotet werden, bevor durch den Austausch weiterer Schriftsätze möglicherweise eine Verhärtung eintritt, die eine Einigung zu einem späteren Zeitpunkt deutlich schwerer macht,
- ▶ dass vonseiten des Berichterstatters Hinweise auf aus seiner vorläufigen Sicht vertiefungsbedürftige Aspekte gegeben werden,
- ▶ dass es diesen den Beteiligten ermöglichen, frühzeitig ihrerseits gezielt bestimmte gutachterliche Erkenntnisse einzuholen und zum Gegenstand ihres Vortrags zu machen,

oder

- ▶ dass in Kenntnis dessen, dass bestimmte Hinweise des Berichterstatters ausdrücklich nur auf Grundlage seiner eigenen vorläufigen Bewertung und ohne vorherige Beratung im Senat erfolgten, vorsorglich gleichwohl ein ergänzendes Verfahren zur Heilung eines möglichen Fehlers durchgeführt wird.

Vor diesem Hintergrund wird angeregt, in Anlehnung an den zivilprozessualen frühen ersten Termin gemäß § 275 ZPO und die bereits nach § 87 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VwGO bestehende Möglichkeit der Erörterung einen frühen ersten Erörterungstermin vorzusehen, der auf Antrag zumindest eines Beteiligten durchgeführt werden soll,

s. dazu bereits Niebel /Skischally, Früher erster Termin im Verwaltungsstreitverfahren, DÖD 2009, S. 182-183.

Konkret wird hierzu vorgeschlagen, § 87 VwGO um einen zusätzlichen Abs. 4 folgenden Inhalts zu ergänzen:

„In Verfahren nach § 48 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 bis 10 und nach § 50 Absatz 1 Nr. 6 soll der Vorsitzende oder der Berichterstatter bei Vorliegen eines Antrags zumindest eines der Beteiligten binnen zwei Monaten nach Eingang der Klagerwiderung i.S.v. § 85 Satz 2 die Beteiligten gemäß Absatz 1 Satz 2 Nr. 1 zur Erörterung des Sach- und Streitstandes und des weiteren Verfahrensablaufs sowie zur gütlichen Beilegung des Rechtsstreits laden, bevor die Beteiligten gemäß Absatz 1 Satz 2 Nr. 2 oder gemäß § 87b Absatz 2 allgemein zur Ergänzung oder Erläuterung ihrer vorbereitenden Schriftsätze aufgefordert werden. Mit der Ladung verbunden werden kann die Aufforderung, noch vor der Erörterung zu bestimmten Vorgängen Tatsachen anzugeben oder Beweismittel zu bezeichnen.“

Durch die Ausgestaltung als Soll-Vorschrift würde sichergestellt werden, dass in Verfahren, in denen die Durchführung eines ersten frühen Erörterungstermins nach Überzeugung des Gerichts keinen Sinn macht bzw. nicht mit vertretbarem Aufwand vorbereitet werden kann, von dessen Anberaumung abgesehen werden könnte.

Es kommt hinzu, dass die Regelung nicht in sämtlichen verwaltungsgerichtlichen Verfahren gelten sollte, sondern deren Anwendung bereichsspezifisch auf Verfahren nach §§ 48 und 50 VwGO beschränkt werden würde. Dies erscheint rechtlich durchaus zulässig. So ist bereits die gesetzgeberische Erwägung, dass

„die überlange Dauer verwaltungsgerichtlicher Verfahren bei Großprojekten die Investitionstätigkeit der Wirtschaft [erschwert]“

und im Hinblick darauf die

„erstinstanzliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts [...] die Gesamtverfahrensdauer verkürzen“

soll, von der Rechtsprechung zugrunde gelegt und hinsichtlich ihrer rechtlichen Zulässigkeit nicht in Frage gestellt worden,

vgl. etwa OVG Saarlouis, Beschluss vom 19.11.2003 – 3 M 1/03 –, Rn. 8 - 9, juris, unter Hinweis auf Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, Stand Januar 2003, § 48 Rdnr. 3 und dessen Bezugnahme auf die Bundestagsdrucksache 10/171.

Hierbei wurde vom Gesetzgeber zudem davon ausgegangen, dass

„in den fraglichen Verfahren bereits in erster Instanz alle in Betracht kommenden namhaften Sachverständigen herangezogen würden, so dass sich in der Berufungsinstanz regelmäßig keine wesentlich neuen Gesichtspunkte tatsächlicher Art mehr ergäben“,

Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens (Viertes Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung – 4. VwGOÄndG -), BT-Drs. 11/7030, S. 22,

so dass keine mit dem Gebot effektiven Rechtsschutzes unvereinbaren Rechtsschutzverluste drohen würden.

Ist aber mithin die durch die §§ 48 und 50 VwGO seit langem eingeführte Beschränkung des gerichtlichen Verfahrens auf zwei Instanzen bzw. eine Instanz maßgeblich im Hinblick auf den erstrebten Beschleunigungseffekt zu rechtfertigen, so muss dies erst recht für den vorgeschlagenen, ins intendierte prozessuale Ermessen des Gerichts gestellten und nur auf Antrag mindestens eines Beteiligten durchzuführenden ersten frühen Erörterungstermin gelten.

Anders ausgedrückt stellt die vorgeschlagene Beschränkung der Anwendbarkeit der Regelung auf besondere Verfahren mit Streitgegenständen gemäß §§ 48 Abs. 1 Satz 1

Nr. 3 bis Nr. 10, 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO zwar dem Grunde nach eine Ungleichbehandlung mit den Rechtsschutzinteressen anderer Kläger im verwaltungsgerichtlichen Verfahren dar, die aber erstens durch Besonderheiten gerichtlicher Verfahren mit diesen Streitgegenständen gerechtfertigt ist und zweitens durch die konkrete Handhabung des intendierten Ermessens durch die Gerichte ausgeglichen werden kann, die von den mit einem neuen § 87 Abs. 4 VwGO obligatorisch vorgesehenen Möglichkeiten gemäß § 87 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VwGO auch in anderen, vergleichbar eiligen Verfahren Gebrauch machen können oder in besonderen Belastungssituationen vor der obligatorischen Möglichkeit eines neuen § 87 Abs. 4 VwGO zugunsten anderer Verfahren absehen können, wenn ansonsten ein effektiver Rechtsschutz in anderen Verfahren nicht mehr geleistet werden könnte.

Mit einem obligatorischen frühen Erörterungstermin muss darüber hinaus gewährleistet werden, dass dadurch erstens die Unabhängigkeit der Gerichte gemäß Art. 97 Abs. 1 GG und zweitens das Recht der Beteiligten auf rechtliches Gehör aus Art. 103 Abs. 1 GG nicht eingeschränkt werden. Daher greift der Vorschlag eines neuen § 87 Abs. 4 GG ausdrücklich die Zielsetzung des § 87 Abs. 1 Satz 1 VwGO auf, eine spätere mündliche Verhandlung und die auf deren Grundlage erfolgende richterliche Überzeugungsbildung lediglich vorzubereiten. Die oder der Vorsitzende oder die Berichterstatterin oder der Berichterstatter sollen nicht dazu gehalten sein, mit einem frühen ersten Erörterungstermin bereits der Beratung im Senat vorzubehaltende Entscheidungen für die mündliche Verhandlung zu treffen, der frühe Erörterungstermin kann nach der vorgeschlagenen Konzeption auch dafür genutzt werden, den Beteiligten eine frühzeitige Gelegenheit zu geben, mündlich im Rechtsgespräch ihre jeweiligen Positionen zu verdeutlichen und damit dem Gericht eine spätere Entscheidungsfindung zu erleichtern. Mit der Durchführung eines frühen Erörterungstermins sollen die Beteiligten, wie auch in der zivilprozessualen Parallelwertung des § 275 Abs. 2 bis Abs. 4 ZPO, nicht daran gehindert werden, im Anschluss an den Termin weiter schriftsätzlich vorzutragen, soweit dies im Rahmen der bereits geltenden, fachplanungsrechtlichen Klagebegründungsfristen noch möglich ist. Es ist vielmehr gerade vorgesehen, mit dem frühen ersten Erörterungstermin den sich anschließenden schriftsätzlichen Vortrag in nicht bindender Weise zu steuern, indem das Gericht durch die oder den Vorsitzenden oder die Berichterstatterin oder den Berichterstatter bereits erkennen lassen, ob einzelne Sach- und Rechtsthemen bereits ausreichend schriftsätzlich aufbereitet sind. Entscheidend ist für diesen

Entlastungseffekt, aber auch für die Vorbereitung des Gerichts, dass der Streitstoff bis dahin möglichst auf je einen inhaltlich begründenden Schriftsatz der Hauptbeteiligten begrenzt bleibt und den Beteiligten vorher gerade nicht die Gelegenheit gegeben wird, durch ausufernden Vortrag die Sachentscheidung des Gerichts zu verzögern. Umgekehrt bedarf es der Befugnis des Gerichts, noch vor einem frühen Erörterungstermin konkreten Vortrag zu einzelnen Punkten anzufordern, wenn das Gericht nach Kenntnisnahme der bis dahin vorliegenden Schriftsätze erkennen kann, dass es konkreter weiterer Informationen bedarf, um in einem frühen Erörterungstermin Hinweise auf eine vorläufige Rechtsauffassung des Gerichts geben zu können oder aber einen gerichtlichen Vorschlag zur einvernehmlichen Lösung zu unterbreiten.

2. Obligatorische Entscheidung über eine Vorab-Beweiserhebung im vorbereiteten Verfahren

Auch in verwaltungsgerichtlichen Verfahren wird trotz des Grundsatzes der Amtsermittlung gemäß § 86 Abs. 1 Satz 1 VwGO zunehmend mit förmlichen Beweisanträgen der Beteiligten gearbeitet. Gemäß § 86 Abs. 2 VwGO kann ein solcher, in der mündlichen Verhandlung gestellter Beweisantrag nur durch einen mit Begründung versehenen Beschluss des Gerichts abgelehnt werden. Da eine Aufklärungsrüge nach § 132 Abs. 2 Nr. 3 VwGO nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nur dann Erfolg haben kann, wenn ein anwaltlich vertretener Beteiligter die dem Gericht obliegende Amtsaufklärungspflicht dadurch konkretisiert hat, dass er in der mündlichen Verhandlung einen solchen förmlichen Beweisantrag gestellt hat,

vgl. bereits BVerwG, Urteil vom 13.12.1977 - 3 C 53.76 - Buchholz 310 § 86 Abs. 1 VwGO Nr. 112; siehe auch Beschluss vom 05.08.1997 – 1 B 144.97 –, NVwZ-RR 1998, S. 784,

kommt es nicht selten dazu, dass in der mündlichen Verhandlung eine Vielzahl derartiger Anträge gestellt wird. Das wiederum führt häufig zu Verzögerungen in Gestalt von Vertagungen, damit das Gericht die Beweisanträge beraten und formgerecht bescheiden kann, die in mündlicher Verhandlung zu Protokoll gestellt werden,

zum Erfordernis und der Bedeutung der Stellung eines Beweisantrags zu Protokoll in der mündlichen Verhandlung vgl. etwa BVerwG, Beschluss vom 27.01.2006 – 5 B 98.05 –, juris, Rn. 9, und Beschluss vom 28.12.2011 – 9 B 53.11 –, juris, Rn. 6.

Diese Verzögerungen ließen sich vermeiden, wenn für den jeweils gegnerischen Beteiligten ein Anspruch darauf geschaffen würde, dass auf Antrag der übrigen Beteiligten eine Vorabentscheidung über schriftsätzlich im vorbereitenden Verfahren angekündigte oder gar gestellte Beweisanträge erfolgen muss, die revisionszulassungsrechtlich als eine Ablehnung gemäß § 86 Abs. 2 VwGO behandelt würde. Damit könnte die mündliche Verhandlung wesentlich entlastet werden, indem begründeten Beweisanträgen bereits im ersten Termin nachgegangen werden könnte und unbegründete Anträge schon vor dem ersten Termin und damit ohne Unterbrechung für eine Beratung abgelehnt werden könnten. Notwendige Beweisaufnahmen, die Einholung gerichtlicher Gutachten, könnten so frühzeitig erfolgen und die Verfahrensdauer verkürzen. Es bestünde daher gleich in zweifacher Hinsicht ein Beschleunigungspotenzial.

Allerdings setzt die Entscheidung über einen Beweisantrag in der Sache eine vorgezogene Schlussberatung über die Entscheidungserheblichkeit der unter Beweis gestellten Tatsache und die Eignung des beantragten Beweismittels voraus, die vor einer mündlichen Verhandlung gar nicht abschließend getroffen werden könnten,

vgl. OVG Bautzen, Beschluss vom 26.05. 2005 – 3 B 16/02.A –, juris, Rn. 5; siehe hierzu auch BVerwG, Beschluss vom 09.05.1984 – 2 B 82/83 –, juris, Rn. 18.

Eine Vorabentscheidung über Beweisanträge im schriftlichen Vorverfahren müsste daher entweder mit einer erheblichen Einschränkung des Anspruchs der Beteiligten auf eine vollständige Sachverhaltsermittlung anhand aller geeigneter Beweismittel einhergehen, oder aber die Vorabentscheidung könnte nur vorläufig unter Vorbehalt einer abschließenden Entscheidung in der mündlichen Verhandlung ergehen und hätte daher keinen Beschleunigungseffekt. Damit aber wären die mit einem solchen Anspruch auf

Vorabentscheidung verbundenen Nachteile zu groß und würden potenziell den materiellen Maßstab der Sachverhaltsermittlung aufweichen. Zudem kann das Gericht durch eine eingehende Befassung mit dem schriftsätzlichen Vorbringen aller Beteiligter und eine darauf abgestellte Vorbereitung der mündlichen Verhandlung einen Großteil des Verzögerungspotenzials durch Beweisanträge ebenfalls vermeiden, indem es sich auf zu erwartende Beweisanträge bereits einstellt. Jedenfalls für einen großen Teil des Beschleunigungseffekts bedürfte es daher des Anspruchs auf Vorabentscheidung nicht, so dass die damit verbundenen Nachteile überwiegen und ein solches Institut daher nicht zielführend wäre.

3. Anspruch auf bevorzugte Terminierung bei Verzicht auf eine gesetzlich oder behördlich angeordnete sofortige Vollziehbarkeit

In einer Vielzahl von planungsrechtlichen Fachgesetzen ist angeordnet, dass die Anfechtungsklage gegen einen Planfeststellungsbeschluss für bestimmte Infrastruktureinrichtungen keine aufschiebende Wirkung hat, so beispielsweise in § 18e Abs. 2 Satz 1 AEG, § 17e Abs. 2 Satz 1 FStrG, § 10 Abs. 4 Satz 1 LuftVG, § 14e Abs. 2 Satz 1 WaStrG, § 29 Abs. 6 Satz 2 PBefG. Dies führt dazu, dass bei einer Anfechtung derartiger Zulassungsentscheidungen ein faktisches Bedürfnis steht, mit der Klageerhebung zugleich einen Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung nach §§ 80a Abs. 3, 80 Abs. 5 VwGO zu stellen, was zu einer in diesem Gutachten als kombiniertes Verfahren bezeichneten Konstellation führt. Dieses kombinierte Verfahren bindet jedenfalls potenziell zusätzliche Kapazitäten des jeweils erkennenden Gerichts, das sich zunächst im einstweiligen Rechtschutzverfahren mit den diesem Verfahren eigenen Entscheidungsdeterminanten mit der Sache auseinandersetzen muss, dabei aber möglicherweise die Bewertung der Erfolgsaussichten der Klage im Hauptsachverfahren offen lässt und alleine anhand einer Vollzugsfolgenabwägung entscheidet. Im Anschluss muss sich das erkennende Gericht erneut unter ggf. ganz anderen Entscheidungsdeterminanten in der Hauptsache mit der Sache auseinandersetzen.

Inwieweit sich daraus eine gegenüber isolierten Hauptsacheverfahren höhere Belastung des zuständigen Gerichts ergibt, die die Entscheidung im Hauptsacheverfahren

nach vorherigem einstweiligem Rechtsschutz verzögert, ist nach der Datenerfassung bei den befragten Senaten und nach den Erkenntnissen aus dem Workshop nicht eindeutig zu erkennen. Die Erfassung der jeweiligen Verfahrenslaufzeiten für isolierte Hauptsacheverfahren und für kombinierte Verfahren ergab keinen erheblichen Unterschied, so dass es auf dieser Grundlage weder einen empirischen Anhaltspunkt für eine zusätzliche Belastung und Verzögerung durch kombinierte Verfahren gibt, noch für beschleunigende Synergieeffekte dergestalt, dass eine durch das einstweilige Rechtschutzverfahren zwangsweise schnellere Befassung mit dem Streitgegenstand auch zu einer schnelleren Hauptsacheentscheidung führt. Aus der Erfassung ergab sich zudem die im Workshop von richterlicher Seite bestätigte Einschätzung, dass im einstweiligen Rechtschutzverfahren überwiegend – laut Erfassung im Durchschnitt in 87,5 % der Fälle – nicht anhand einer reinen Vollzugsfolgenabwägung entschieden werde, sondern auch aufgrund einer summarischen Beurteilung der Erfolgsaussichten in der Hauptsacheklage, so dass die Bearbeitung des einstweiligen Rechtsschutzes weit überwiegend auch schon mit Blick auf die Hauptsacheentscheidung erfolgte und damit Synergieeffekte zumindest abstrakt denkbar erscheinen. Im Workshop wurde allerdings von richterlicher und anwaltlicher Seite gleichermaßen der nicht empirisch belastbare, aber übereinstimmend bestehende Eindruck geschildert, dass eine Befassung mit der Sache schon im einstweiligen Rechtschutzverfahren stattfinden mag, dass aber faktisch keine Synergieeffekte entstehen, weil die Senate sich für die Befassung in der Hauptsache erneut einlesen müssen und die Verfahren letztlich verlängert werden, weil eine zusätzliche Belastung entsteht. Diese zusätzliche Belastung wurde in der Erfassung von zwei Senaten auf 10 % und auf 20 % geschätzt, weitere Einschätzungen wurden nicht abgegeben.

Ausgehend von diesem unklaren empirischen Befund wurde bereits im Workshop der Vorschlag aufgeworfen, eine Regelung einzuführen, wonach dann, wenn dem Gericht durch einen Verzicht des durch die Planfeststellung begünstigten Vorhabenträgers auf die Rechtswirkungen der gesetzlich angeordneten sofortigen Vollziehung der zusätzliche Arbeitsaufwand eines einstweiligen Rechtschutzverfahrens erspart bleibt, die hierdurch eingesparten Kapazitäten zu einer Beschleunigung des Hauptsacheverfahrens genutzt werden. Ausgehend hiervon könnte man daran denken, im Zusammenhang mit § 102 VwGO eine Regelung einzufügen, wonach dann, wenn ein Vorhabenträger, zu

dessen Gunsten eine mit gesetzlicher Anordnung der sofortigen Vollziehung einhergehende planfeststellungsrechtliche Zulassungsentscheidung oder eine behördlich für sofort vollziehbar erklärte immissionsschutzrechtliche Genehmigung ergangen ist, auf die Rechtswirkungen der sofortigen Vollziehbarkeit verzichtet, Termin zur mündlichen Verhandlung innerhalb einer gesetzlich bestimmten Frist ab Klageerhebung anzuberaumen ist. Angesichts des Umfangs entsprechender Verfahren sollte eine solche Frist nicht kürzer als sechs Monate gefasst werden.

Eine solche Regelung würde den vom Verfasser ursprünglich vermuteten und im Rahmen der Befragungen von zwei Senaten in ihrer Selbsteinschätzung bestätigten Eindruck aufgreifen, dass in kombinierten Verfahren aus Hauptsache und einstweiligem Rechtsschutz der Aufwand der Gerichte erheblich höher sein dürfte, ohne dass sich in signifikanter Weise Synergieeffekte aus dem einstweiligen Rechtsschutz für die Entscheidung in der Hauptsache ziehen lassen. Es würde für die Vorhabenträger ein Anreiz gesetzt, zugunsten einer früheren, für den Vorhabenträger mit größerer Rechtssicherheit verbundenen Hauptsacheentscheidung auf die sofortige, aber mit dem Prozessrisiko der Hauptsache verbundene Umsetzung des Vorhabens zu verzichten.

Eine solche Regelung würde allerdings erstens rechtliche Folgefragen auf, die sich in ähnlicher Form durch eine Vielzahl hier erörterter Möglichkeiten ziehen. So wäre zunächst unklar, wie sich ein Anspruch gegen das Gericht auf frühzeitige Terminierung durchsetzen ließe, wenn das jeweilige Gericht trotz der mit einer solchen Regelung abstrakt verbundenen Entlastung und auch unter Berücksichtigung von Änderungsmöglichkeiten in der Geschäftsverteilung konkret keine Kapazitäten hat, um dem Anspruch gerecht zu werden, oder zumindest selbst davon ausgeht, keine Kapazitäten zu haben. Darüber hinaus wäre die Frage aufgeworfen, wie die Verpflichtung zu einem binnen einer gesetzlichen Frist anzuberaumenden Termin zur mündlichen Verhandlung mit den Grundsätzen der Amtsermittlung und der richterlichen Überzeugungsbildung zu vereinbaren wäre, wenn daraus folgen würde, dass das Gericht ggf. auch vor einer nach eigenem Ermessen erreichten Entscheidungsreife entscheiden müsste. Wenn diesen prozessrechtlichen Grundsätzen, die nicht zugunsten einer Beschleunigung aufgegeben werden sollen, Rechnung getragen werden muss, bestünde das Risiko, dass ein gesetzlich angeordneter früher Verhandlungstermin, wesentlich mehr noch als bei

einem frühen Erörterungstermin, zu einem reinen Durchlauftermin würde, dem ohnehin ohne weiteren Beschleunigungseffekt Anschlussstermine nachfolgen müssten. Angesichts des Umstandes, dass es zwar plausibel klingt und der Selbsteinschätzung von Gerichten und Prozessbevollmächtigten entspricht, dass kombinierte Verfahren gegenüber isolierten Hauptsacheverfahren eine längere Verfahrensdauer aufweisen, dass aber die im Rahmen der Erfassung von den einzelnen Senaten mitgeteilte Statistik eben diesen Effekt gerade nicht belegen kann, sondern vielmehr für die erheblichen Unterschiede in den Laufzeiten einzelner Verfahren eher andere Ursachen vermuten lässt, sprechen schon diese Folgefragen gegen einen Anspruch auf einen bevorzugten Termin zur mündlichen Verhandlung.

Darüber hinaus bestehen auch weitere, vorrangig rechtspolitische Erwägungen, die einen solchen Ansatz als nicht zielführend aufzeigen: Mit einem Anspruch auf bevorzugte Behandlung bei einem Verzicht auf die Rechtswirkungen der vorläufigen Vollziehbarkeit würden insbesondere diejenigen Vorhaben bevorzugt, bei denen es dem Vorhabenträger leicht fällt, auf die vorläufige Vollziehbarkeit zu verzichten, was insbesondere dann der Fall sein dürfte, wenn der Vorhabenträger keinen zeitlich dringenden Bedarf für sein Vorhaben sieht, sondern die Laufzeit eines gerichtlichen Verfahrens für eine Ausführungsplanung, ggf. auch für eine Finanzierungsplanung nutzt. Mit einem Anspruch auf bevorzugte Terminierung in solchen Verfahren wäre aber, da diese Verfahren praktisch immer vor sachlich spezialisierten Senaten verhandelt werden, zwangsweise verbunden, dass andere Verfahren gemäß §§ 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 bis Nr. 10, 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO, die nicht die Voraussetzungen für eine bevorzugte Terminierung erfüllen, stattdessen mit längeren Verfahrensdauern rechnen müssten. Ausgehend von den Voraussetzungen an einen solchen Anspruch wären das aber gerade diejenigen Verfahren, in denen der Vorhabenträger wegen eines auch zeitlich dringenden Bedarfs für sein Vorhaben nicht auf die sofortige Vollziehbarkeit seines Vorhabens verzichten kann. Damit aber wäre mit einem solchen Instrument als unbeabsichtigte Nebenfolge verbunden, dass weniger eilbedürftige unter den Großverfahren gemäß §§ 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 bis Nr. 10, 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO gegenüber den eilbedürftigeren dieser Verfahren bevorzugt werden müssten. Das entspricht aber gerade nicht der Zielsetzung einer allgemeinen Beschleunigung und es widerspricht der Prämisse dieses Gutachtens, wonach in erster Linie Vorschläge unterbreitet werden sollen, die die Gerichte entlasten und damit bisher anderweit belegte Kapazitäten für eine Entscheidung über Großvorhaben

freisetzen. Mit einem Anspruch auf bevorzugte Terminierung binnen einer gesetzlichen Frist würden letztlich nur Kapazitäten gesetzlich fingiert, die tatsächlich nicht bestehen, und es würden bestehende Kapazitäten zielwidrig anders gebunden.

Ein Anspruch auf bevorzugte Terminierung einer mündlichen Verhandlung unter der Voraussetzung eines Verzichts auf die sofortige Vollziehbarkeit eines Planfeststellungsbeschlusses oder einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung ist daher nicht zu empfehlen.

4. Erweiterung des Anwendungsbereichs des § 87b Abs. 2 VwGO

Die VwGO enthält bereits ein Instrument zur Beschleunigung des Verfahrens und zur Begrenzung des in einem Verfahren vorgetragenen Streitstoffs in § 87b VwGO. Daher läge es auf den ersten Blick nahe, zu einer weiteren Beschleunigung die Anforderungen aus § 87b Abs. 2 VwGO herabzusetzen oder den Anwendungsbereich des § 87b Abs. 2 VwGO dahingehend auszuweiten, dass Fristen für einen weiteren Tatsachenvortrag nicht nur auf einzelne Tatsachen begrenzt gesetzt werden können, sondern für ganze Themenkomplexe oder aber für anhand einer bestimmten Rechtsfrage eingegrenzte Tatsachen. Dieser Ansatz ist in der Sache eng verwandt mit der Empfehlung der 89. Herbstkonferenz der Justizministerinnen und Justizminister am 15.11.2018, die die Einführung eines konzentrierten Verfahrens befürwortet, das die Möglichkeit präkludierender Fristen einschließt,

Beschluss zu TOP I.5 Reform des Verwaltungsprozessrechts, zu finden u.a. unter <https://www.justiz.nrw.de/JM/jumiko/beschluesse/index.php>.

Die Datenerfassung bei den betroffenen Senaten hat jedoch ergeben, dass von dem Instrument insbesondere des § 87b Abs. 2 VwGO ohnehin nur in sehr geringem Ausmaß Gebrauch gemacht wird, obwohl die bestehenden Regelungen in § 87b Abs. 1 und Abs. 2 VwGO in Kombination mit der Möglichkeit, richterliche Hinweise zur vorläufigen Einschätzung der Entscheidungserheblichkeit bestimmter Tatsachen schon jetzt die

Möglichkeit eröffnen, nicht nur pauschal gemäß Abs. 1 oder auf ganz bestimmte Einzel Tatsachen gemäß Abs. 2 gerichtet, sondern auch für gröber umrissene Themenkomplexe Ausschlussfristen für weiteren Tatsachenvortrag zu setzen.

Eine Erweiterung des Anwendungsbereichs wäre damit eher eine Klarstellung ohne sonderlich großen rechtlichen Mehrwert.

Zudem war Ergebnis der nicht quantitativen, sondern qualitativen Einschätzungen der betroffenen Senate, dass ein Hauptgrund für eine beständige Erweiterung des Streitstoffs auch darin liegt, dass Planfeststellungsbehörden Ergänzungsbeschlüsse erlassen, um vorsorglich Fehler zu heilen. Es lässt sich aber über § 87b Abs. 2 VwGO genauso wenig verhindern, dass Passivbeteiligte während des gerichtlichen Verfahrens neu eingetretene bzw. neu geschaffene Tatsachen vortragen, wie der dann wiederum dagegen gerichtete Vortrag der Aktivbeteiligten. Wenn aber von dem Instrument des § 87b Abs. 2 VwGO schon jetzt kaum Gebrauch gemacht wird, weil der Beschleunigungseffekt zu gering ist, erscheint eine Erweiterung des Anwendungsbereichs ebenso entbehrlich. Auf den Vortrag nachträglich eingetretener oder geschaffener Tatsachen, die nach der Einschätzung der befragten Senate einen Großteil des späten Vortrags ausmachen, kann § 87b VwGO nicht erstreckt werden, ohne dass sich damit ein Widerspruch erstens zum Recht der Beteiligten auf rechtliches Gehör und zweitens zu den Regelungen über den Zeitpunkt für die maßgebliche Sach- und Rechtslage für die gerichtliche Entscheidung ergäbe. Ersteres ist verfassungsrechtlich abgesichert und letzteres ist nicht prozessrechtlich bestimmt, sondern durch die der gerichtlichen Entscheidung zugrunde zu legende materielle Rechtslage, die nicht für alle hier relevanten Streitfragen gleichermaßen durch eine prozessrechtliche Vorschrift geändert werden könnte. Das deckt sich mit der Einschätzung eines befragten Senats, in dessen Praxis die Nichteinhaltung von gesetzten Fristen oder Fristverlängerungsanträge niemals ein Grund für eine spätere Terminierung eines Großverfahrens gewesen sei. Deshalb verfähre der Senat bei der Fristsetzung und bei Fristverlängerungsanträgen sehr großzügig. Dem wiederum widerspricht ein anderer, für Planfeststellungen zuständiger Senat, der weitreichende Fristverlängerungsanträge durchaus als Verzögerungsfaktor ansieht, zugleich aber mitteilt, vom Instrument des § 87b VwGO gleichwohl regelmäßig keinen

Gebrauch zu machen, da sich die Fristsetzung letztlich als fruchtlos erweise. Der letztgenannte Aspekt wiederum deckt sich mit der Erkenntnis, dass gerade in Planfeststellungsverfahren durch Planänderungen, Planergänzungen und ergänzende Abwägungen aufgrund neuer Fachbeiträge später neuer Vortrag ohnehin nicht verhindert werden könne.

Im Ergebnis ist daher insoweit kein weiteres Beschleunigungspotenzial durch eine gesetzliche Änderung ersichtlich. Dies gilt umso mehr, als ein Gebrauchmachen von prozessualen Präklusionsvorschriften nicht selten mit dem Risiko einer Verletzung rechtlichen Gehörs verbunden ist. So hat das Bundesverfassungsgericht etwa für den Bereich des Zivilprozessrechts festgestellt, dass dann, wenn die betroffene Prozesspartei im Einzelfall keinerlei Veranlassung hatte, von der prozessualen Bedeutung eines bestimmten Angriffsmittels oder Verteidigungsmittels auszugehen, das Gericht gegen Art. 103 Abs. 1 GG verstößt, wenn es ein entsprechendes nachträgliches Vorbringen als präkludiert ansieht,

BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 15.11.1982 – 1 BvR 585/80 –, NJW 1983, S. 1307 f.

Angesichts der bereits mehrfach erwähnten hohen Komplexität von Verfahren der hier in Rede stehenden Art und des ebenfalls schon zuvor thematisierten Umstandes, dass die Gerichte nur selten in einem frühen Stadium Hinweise zur Rechtslage erteilen, wäre mit Fallkonstellationen, in denen ein Beteiligter geltend machen kann, zu entsprechendem Vorbringen auch im Rahmen sorgfältiger Prozessführung zuvor nicht veranlasst gewesen zu sein durchaus nicht selten zu rechnen. Dies wiederum dürfte zusätzlich die Neigung der Gerichte verstärken, von prozessualen Präklusionsvorschriften nur sehr zurückhaltend Gebrauch zu machen. Auch dieser weitere Gesichtspunkt spricht daher gegen eine Erweiterung des Anwendungsbereichs des § 87b Abs. 2 VwGO.

Der Vorschlag der Justizministerkonferenz zur Einführung eines konzentrierten Verfahrens mit Präklusionsvorschriften ist demgegenüber im Zusammenhang mit einem weiteren Beschluss der Justizministerkonferenz zu sehen, die sich dafür ausspricht,

„die Aarhus-Konvention und das einschlägige Unionsrecht dergestalt anzupassen, dass die materielle Präklusion und die Beschränkung des gerichtlichen Prüfungsumfangs auf umweltbezogene Rechtsvorschriften wieder umfassend in das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz aufgenommen werden können“,

Beschluss zu TOP I.7 Umweltrechtliche Verbandsklage, zu finden u.a. unter <https://www.justiz.nrw.de/JM/jumiko/beschluesse/index.php>.

Ein solcher Vorschlag ist aus der Betrachtung im hiesigen Gutachten bewusst ausgeschlossen, da er zu einer Einschränkung der umweltrechtlichen Verbandsklagemöglichkeiten führen würde. Sollte dieser Vorschlag der Justizministerkonferenz umgesetzt werden, gäbe es für die hier angestellten Erwägungen zu den innerprozessualen Fristen eine neue, geänderte Ausgangslage im Umweltrecht und sie müssten erneut bewertet werden.

Allerdings wurde von mehreren Senaten die Vorstellung geäußert, die gesetzliche Klagebegründungsfrist, wie sie für Verfahren nach dem UmwRG in § 6 Satz 1 UmwRG und in diversen, aber nicht allen Fachplanungsgesetzen geregelt ist, in weitere Fachplanungsgesetze aufzunehmen, beispielsweise in das Wasserhaushaltsgesetz für wasserhaushaltsrechtliche und nicht wasserstraßenrechtliche Ausbauprojekte. Diese Anregung ist nachvollziehbar und wird vom Verfasser begrüßt, führt aber nicht zu einer strukturellen Änderung, sondern würde lediglich gesetzliche Lücken im bereits etablierten System schließen.

5. Anforderungen an die Darlegung einer Klagebefugnis

Nach der derzeit geltenden Fassung des UmwRG erfasst der Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG zunächst alle Pläne und Programme, die in Anlage 5 zum UVPG aufgeführt sind und damit auch Bebauungsplan und Flächennutzungsplan nach Ziff. 1.8. dieser Anlage,

Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmwRG, 2018, § 1 Rn. 99.

Das betrifft auch die gerade bei größeren Industrieanlagen erforderlichen, bauplanungsrechtlichen Grundlagen, die vor einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung erforderlich sind und von denen nur wenige Anlagen gemäß § 38 BauGB befreit sind; insbesondere aus dem Katalog des § 48 Abs. 1 Satz 1 VwGO sind nur Anlagen gemäß § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 VwGO erfasst, so dass Bebauungspläne und Flächennutzungspläne bei anderen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen für Großanlagen gemäß § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 VwGO inzident oder in einem Parallelverfahren gemäß § 47 VwGO der Überprüfung ebenfalls durch das Oberverwaltungsgericht / den Verwaltungsgerichtshof unterliegen.

Gemäß § 2 Abs. 1 Satz 2 UmwRG gilt für Klagen anerkannter Umweltvereinigungen gegen solche Pläne, dass

„die Vereinigung zudem die Verletzung umweltbezogener Rechtsvorschriften geltend machen“

muss. § 2 Abs. 1 Satz 2 UmwRG ist aber nicht hinreichend eindeutig zu entnehmen, ob es bei planerischen Entscheidungen im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG für die Geltendmachung einer Verletzung umweltbezogener Rechtsvorschriften ausreicht, wenn die Umweltvereinigung vorträgt, dass im Rahmen der vorzunehmenden planerischen Abwägung auch Umweltbelange einzustellen und abzarbeiten waren oder ob darüber hinaus erforderlich ist, dass auch tatsächliche Umstände vorgetragen werden, aus denen sich bezüglich der abzuwägenden Umweltbelange die konkrete Möglichkeit eines Abwägungsfehlers im Sinne der Abwägungsfehlerlehre ergibt,

vgl. BVerwG, Urteil vom 12.12.1969 – IV C 105.66 –, BVerwGE 34, S. 301, 309.

Da das Bundesverwaltungsgericht seit langem davon ausgeht, dass es für die Antragsbefugnis von Individualklägern nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO ausreicht, aber auch erforderlich ist, dass

„ein Antragsteller hinreichend substantiiert Tatsachen vorträgt, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass er durch den zur Prüfung gestellten Rechtsatz in einem subjektiven Recht verletzt wird (stRspr, BVerwG, Urteile vom 24. September 1998 - 4 CN 2.98 - BVerwGE 107, 215 <217>, vom 30. April 2004 - 4 CN 1.03 - Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 165 S. 137 und vom 16. Juni 2011 - 4 CN 1.10 - BVerwGE 140, 41 Rn. 12)“,

BVerwG, Beschluss vom 09.01.2018 – 4 BN 33.17 –, juris, Rn. 4; grundlegend auch BVerwG, Urteil vom 05.03.1999 – 4 CN 18.98 –, BRS 62 Nr. 549; vgl. auch BVerwG, Beschluss vom 12.06.2018 – 4 BN 28.17 –, juris, Rn. 18,

und dieser Ansatz auch in der obergerichtlichen Rechtsprechung geteilt wird,

vgl. etwa VGH Kassel, Urteil vom 07.07.2009 – 3 C 1203/08.N –, juris, und OVG Koblenz, Urteil vom 14.09.2005 – 8 C 10455/05 –, juris,

spricht viel dafür, dass entsprechendes in Bezug auf Umweltbelange auch im Falle eines von einer Umweltvereinigung angestrebten Normenkontrollverfahrens gilt. Hierfür spricht auch, dass ansonsten in nahezu jedem Normenkontrollverfahren eine Antragsbefugnis von Umweltverbänden zu bejahen wäre, da kaum ein Bebauungsplan denkbar ist, in dem nicht auch Umweltbelange in die Abwägung einzustellen sind; dass der Gesetzgeber in dieser Weise im Normenkontrollverfahren Umweltvereinigungen gegenüber anderen Antragstellern privilegieren wollte, kann aber kaum angenommen werden.

Dieser Frage kommt bei der Entscheidung eines Oberverwaltungsgerichts in der Hauptsache nur auf den ersten Blick keine Bedeutung zu. Eine auf Ebene der Sachentscheidungsvoraussetzungen großzügig angenommene Klage- oder Antragsbefugnis hilft zwar nicht über das materielle Begründetheitserfordernis hinweg, dass eine Rechtsverletzung nicht nur vorgetragen sein muss, sondern auch zur Überzeugung des Gerichts

vorliegen muss. Mit einer zu weit gefassten Klage- oder Antragsbefugnis wird aber dem Gericht die Möglichkeit eröffnet, auch von sich aus einen Plan auf nicht vorgetragene Fehler zu überprüfen, vor allem aber wird dadurch im Rahmen eines einstweiligen Rechtsschutzverfahrens gemäß § 80 Abs. 5 VwGO oder § 47 Abs. 6 VwGO der Maßstab weitgehend verschoben, wenn eine Vollzugsfolgenabwägung bereits dann zum entscheidungserheblichen Maßstab wird, wenn eine Umweltvereinigung nur vortragen muss, dass überhaupt umweltbezogene Belange abzuwägen waren, während möglicherweise im Hauptsacheverfahren die Klage unbegründet ist, weil zwar abwägungserhebliche Umweltbelange benannt wurden, es aber an tatsächlichem Vortrag dazu fehlt, dass diese Belange unzutreffend abgewogen wurden.

Eine maßgebliche Beschleunigung könnte in solchen Verfahren dadurch erreicht werden, dass § 2 Abs. 1 Satz 2 UmwRG um einen Satz 3 folgenden Inhalts ergänzt würde:

„Soweit im Falle von Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 eine fehlerhafte Behandlung von Umweltbelangen in einer Abwägung geltend gemacht wird, sind die hierfür maßgeblichen Umstände zu benennen.“

Dadurch würde ausschließlich eine prozessual ohnehin bestehende Obliegenheit der Umweltvereinigungen klargestellt, während hingegen materielle Maßstäbe unverändert blieben. Ein Beschleunigungseffekt würde dadurch erreicht, dass ein frühzeitiger, substantiierter Vortrag klagender Verbände erforderlich würde, der dann dem Gericht und den Passivbeteiligten auch eine frühere Befassung in der Sache ermöglichte und zudem nicht zu substantiierende Klagen frühzeitig abweisungsreif machte. Für begründete Klagen hingegen wäre damit keine Änderung verbunden.

6. Erweiterte Förderung von Vergleichen

Eine im Workshop ausdrücklich bestätigte Erkenntnis aus den Erfassungsformularen ist, dass Vergleiche weit überwiegend dann zustande kommen, wenn das Gericht aktiv

gegenüber den Beteiligten darauf hinwirkt, nicht hingegen auf Eigeninitiative der Beteiligten. Im Workshop wurde daher erörtert, dass die Gerichte ihre entsprechenden Anstrengungen verstärken könnten.

Auf normativer Ebene ist allerdings zu berücksichtigen, dass das Gericht gemäß § 278 Abs. 1 ZPO in Verbindung mit § 173 Satz 1 VwGO ohnehin schon in jeder Lage des Verfahrens auf eine gütliche Beilegung des Rechtsstreits oder einzelner Streitpunkte bedacht sein soll,

VGH München, Beschluss vom 16.12.2014 – 10 ZB 14.1741 –, Rn. 30, juris.

Zudem steht dem Gericht mit der allgemeinen Möglichkeit des richterlichen Hinweises, dem nicht öffentlichen Erörterungstermin zur gütlichen Streitbeilegung gemäß § 87 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VwGO und der Möglichkeit gemäß § 106 Satz 2 VwGO, einen Vergleich durch gerichtlichen Beschluss vorzuschlagen, bereits ein vielfältiges Instrumentarium zur Verfügung, mit dem es abgestuft moderierend oder mit eigenen Gestaltungsvorschlägen auf einen Vergleich hinwirken kann.

Die Ergebnisse der Erfassungsformulare lassen erkennen, dass die Gerichte von diesem Instrumentarium bei Betroffenenklagen und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen auch Gebrauch machen, weniger umfangreich hingegen bei Verbandsklagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse.

Dies erklärt sich allerdings zunächst mit der in den Telefoninterviews und dem Workshop bestätigten Erfahrung des Verfassers, wonach Umweltverbände häufig ein grundsätzliches Interesse daran haben, bestimmte planfeststellungsbedürftige Vorhaben zu verhindern oder zumindest ihre Eingriffswirkung zu verringern, während auf der anderen Seite insbesondere Vorhabenträger und in der Folge dann auch Zulassungsbehörden tendenziell keine inhaltlichen Modifikationen des Vorhabens anbieten, sondern eher erweiterte Ausgleichsmaßnahmen. Diese oft nicht miteinander zu vereinbarenden Interessenlagen verhindern die meisten Vergleiche oder einseitigen Zugeständnisse,

die zur Erledigungserklärung auf der anderen Seite führen könnten. In immissionschutzrechtlichen Verfahren hingegen kommen Modifikationen des Vorhabens – aber auch die Aufgabe des Vorhabens – häufiger vor, so dass Umweltverbände einer Erledigung des Verfahrens einfacher zustimmen (können).

Bei Betroffenenklagen stehen auf der klägerischen Seite seltener grundsätzliche Erwägungen im Vordergrund, sondern eher konkrete Betroffenheiten und Einzelinteressen, denen auch ohne ein Urteil durch eine nur geringfügige Modifikation eines Vorhabens, zusätzliche Schutzvorkehrungen oder anderes Entgegenkommen Rechnung getragen werden kann, so dass eine höhere Wahrscheinlichkeit dafür besteht, dass Verfahren ohne Urteil beendet werden können. Auch hier ist aus den Ergebnissen der Erfassungformulare ersichtlich, dass bei immissionsschutzrechtlichen Verfahren die Möglichkeiten zur Modifikation und zum Entgegenkommen größer sind als bei Planfeststellungssachen, was auch damit zusammenhängen mag, dass bei Planfeststellungsbeschlüssen bestimmte Änderungen in höherem Maße als bei immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen nicht ohne weiteres im Rahmen des gerichtlichen Verfahrens herbeigeführt werden können, sondern der Durchführung eines gesetzlich ausgestalteten Planänderungsverfahrens bedürfen. Zuletzt ist zu berücksichtigen, dass Umweltverbände wegen des weitreichenden, umweltrechtlichen Überprüfungsanspruchs aus § 2 Abs. 4 UmwRG eine weitergehende gerichtliche Überprüfung verlangen können als einfach Betroffene; eine gleichgelagerte oder weitergehende Überprüfung können nur von der enteignungsrechtlichen Vorwirkung einer Zulassungsentscheidung Betroffene verlangen. Damit ist aber auch der Streitstoff bei Betroffenenklagen, der im Wege eines Vergleichs abgearbeitet werden muss, tendenziell geringer.

Die inhaltliche Interessenverschiedenheit zwischen Umweltverbänden und Vorhabenträgern lässt sich im Prozessrecht nicht grundlegend ausräumen, da sie auf dem materiellen Umweltrecht beruht und darüber hinausgeht. Die bestehenden prozessualen Instrumente stellen sich daher aus Sicht des Verfassers als ausreichend dar. Es könnte von ihnen in der Praxis mehr Gebrauch gemacht werden, was aber angesichts der ohnehin bestehenden Verpflichtung der Gerichte, in jeder Lage auf eine gütliche Einigung hinzuwirken, rechtlich bereits vorgeschrieben ist. Zudem beruht eine gütliche Einigung

anstelle einer gerichtlichen Entscheidung auf der freiwilligen Verständigung der Beteiligten. Diese freiwillige Verständigung kann aber nicht durch zusätzliche gerichtliche Druck- und Sanktionsmittel herbeigeführt werden, wenn stattdessen ein Urteil als dem Gericht vorbehaltene, verbindliche Letztentscheidung gefällt werden kann. Daher besteht im Prozessrecht als solchem keine weitere Möglichkeit, die Vergleichsbereitschaft zu fördern.

Um auf die einander diametral gegenüberstehenden Interessenlagen in Verbandsklageverfahren zu reagieren, sind aus Sicht des Verfassers vielmehr die beiden nachstehend dargestellten Möglichkeiten der Berücksichtigung erfolgter Fehlerheilungen in der Kostenentscheidung und im Wege einer beschränkten Fortsetzungsfeststellungsklage zu bevorzugen, auch wenn beide nur die streitige Entscheidung durch das Gericht selbst beschleunigen können. Eine Förderung der Vergleichsbereitschaft von Verbänden und Vorhabenträgern hingegen muss in der nicht rechtlich geprägten Motivation beider Seiten erfolgen.

7. Klarstellung der Rechtskraftwirkung der Erklärung einer Zulassungsentscheidung für rechtswidrig und nicht vollziehbar

Aus anwaltlicher Sicht ist bislang unklar, welche konkrete Rechtskraftwirkung eine Entscheidung gemäß § 75 Abs. 1a Satz 2 VwVfG oder § 4 Abs. 1b Satz 1 UmwRG bzw. § 7 Abs. 5 Satz 1 UmwRG für eine erneute Klage gegen einen im ergänzenden Verfahren erlassenen, die festgestellten Fehler heilenden Zulassungsakt hat.

Nach § 75 Abs. 1 a Satz 2 VwVfG und § 4 Abs. 1b Satz 1 UmwRG sowie § 7 Abs. 5 Satz 1 UmwRG führen erhebliche Mängel bei der Abwägung, eine Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften oder eine Verletzung materieller Rechtsvorschriften einschließlich zwingender Planungsleitsätze,

BVerwG, Beschluss vom 08.05.2018 – 9 A 12.17 –, juris, Rn. 6; BVerwG, Urteil vom 15. Juli 2016 – 9 C 3.16 –, juris, Rn. 49; BVerwG, Urteil vom 06.11.2013 – 9 A 14.12 –, BVerwGE 148, S. 373 Rn. 153,

nur dann zur Aufhebung eines Planfeststellungsbeschlusses, einer Plangenehmigung oder einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung, wenn sie nicht durch Planergänzung bzw. Entscheidungsergänzung oder durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden können, wobei die §§ 45 und 46 VwVfG unberührt bleiben. Im Hinblick auf diese Normen beschränkt sich das Bundesverwaltungsgericht in Fällen derartiger heilbarer Mängel regelmäßig darauf, die jeweils angegriffenen Zulassungsentscheidungen für rechtswidrig und nicht vollziehbar zu erklären mit einem Tenor nach folgendem Muster:

„Der Planfeststellungsbeschluss für das Vorhaben XYZ ist rechtswidrig und nicht vollziehbar.“

Ausgehend von der üblichen Bestimmung der sachlichen Reichweite der materiellen Rechtskraft bestimmt sich selbige nach dem zweigliedrigen Streitgegenstand des entschiedenen Verfahrens, namentlich nach dem prozessualen Klageantrag und dem zugrundeliegenden Sachverhalt,

Funke-Kaiser, in: Quaas/Zuck/Funke-Kaiser (Hrsg.), Prozesse in Verwaltungssachen, 3. Auflage, Baden-Baden 2018, S. 491,

nicht hingegen nach der vom erkennenden Gericht für seine Entscheidung herangezogenen Begründung. Dieser in allen Gerichtsbarkeiten und Prozessordnungen gleichermaßen als Grundlage herangezogene Maßstab wird allerdings in der Verwaltungsgerichtsbarkeit gewissen Modifikationen unterzogen, die den Besonderheiten erstens der Verwaltungsgerichtsordnung und zweitens des materiellen Verwaltungsrechts Rechnung tragen. So gilt bei einer erfolgreichen Anfechtungsklage, wozu im Ergebnis auch eine Klage gehört, als deren Ergebnis ein Zulassungsakt für rechtswidrig und nicht vollziehbar erklärt wird, ein Fehlerwiederholungsverbot, das es der unterlegenen Behörde verbietet, einen mit dem aufgehobenen Verwaltungsakt inhaltsgleichen Verwaltungsakt, der unter demselben Fehler leidet, erneut zu erlassen, nicht hingegen, einen inhaltsgleichen Verwaltungsakt zu erlassen, bei dem der festgestellte Fehler nicht wiederholt wird, also ein ordnungsgemäßes Verfahren durchgeführt oder eine fehlerfreie Ermessensbetätigung zugrunde gelegt wird,

Funke-Kaiser, in: Quaas / Zuck / Funke-Kaiser (Hrsg.), Prozesse in Verwaltungssachen, 3. Auflage, Baden-Baden 2018, S. 492; Kilian /Hissnauer, in: Sodan /Ziekow (Hrsg.), VwGO, 5. Auflage, Baden-Baden 2018, § 121 Rn. 71 ff.; Rennert, in: Eyermann / Fröhler, VwGO, 15. Auflage, München 2019, § 121, Rn. 22, 27; vgl. BVerwG, Urteil vom 01.06.2011 – 10 C 25.10 –, BVerwGE 140, S. 22, 26.

Ausgehend davon kann aber bei einem Urteil, das einen Zulassungsverwaltungsakt für rechtswidrig und nicht vollziehbar erklärt, die Begründung dieses Urteils nur insoweit zur Bestimmung der materiellen Rechtskraftwirkung dieses Urteils herangezogen werden, als das erkennende Gericht Fehler erkannt hat, nicht hingegen insoweit, als es weitere Fehler ausgeschlossen hat. Die zuständige Behörde kann daher in einem ergänzenden Verfahren die erkannten Fehler heilen und ist nach Fehlerheilung nicht gehindert, einen inhaltsgleichen Verwaltungsakt ohne die festgestellten Fehler zu erlassen. Gleichwohl wäre nach den allgemeinen Grundsätzen über die sachliche Reichweite der materiellen Rechtskraft ein Kläger nicht gehindert, in einem zweiten Anfechtungsklageverfahren gegen den heilenden Zulassungsakt erneut alle diejenigen Rügen anzubringen, mit denen er im ersten gerichtlichen Verfahren nicht durchgedrungen ist. Damit aber ist die mit § 75 Abs. 1a VwVfG und den Parallelnormen des UmwRG bezweckte Planerhaltung und Beschleunigung weit weniger umfangreich, als der bloße Wortlaut des VwVfG erwarten lässt.

Das Bundesverwaltungsgericht geht daher in seiner bisherigen Rechtsprechung, die im Workshop zu diesem Gutachten ausdrücklich als gemeinsame Auffassung der vier Planfeststellungssenate deutlich wurde, davon aus, dass die Rechtskraftwirkung eines einen Zulassungsakt für rechtswidrig und nicht vollziehbar erklärenden Urteils

„auf die darin im Einzelnen identifizierten Rechtsfehler bezogen ist. Gegen die behördliche Entscheidung im ergänzenden Verfahren kann folglich im nachfolgenden Gerichtsverfahren nicht mehr eingewendet werden, dass der Planfeststellungsbeschluss über die Beanstandungen des Gerichts hinaus an weiteren Fehlern leidet (BVerwG, Beschluss vom 20. März 2018 - 9 B 43.16 - juris Rn. 65;

siehe auch Beschluss vom 28. Juli 2014 - 7 B 22.13 - UPR 2015, 34 Rn. 5 f., 9 f., jeweils m.w.N.)“,

BVerwG, Beschluss vom 12.07.2018 – 7 B 15.17 –, juris, Rn. 4.

Diese Auffassung läuft der Sache nach darauf hinaus, dass im Übrigen – also hinsichtlich der vom Gericht nicht beanstandeten Teile – die Zulassungsentscheidung in eine Art Teilbestandskraft erwächst.

Die Entscheidung, dass ein Zulassungsakt rechtswidrig und nicht vollziehbar, aber heilbar ist, setzt notwendigerweise voraus, dass das Gericht sämtliche weiteren gegen einen Planfeststellungsbeschluss, eine Plangenehmigung oder eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung geltend gemachten oder ansonsten erkennbaren Kritikpunkte abschließend überprüft und deren fehlende Berechtigung feststellt. Dies hat zur Folge, dass das Prüfungsspektrum in derartigen Fällen der Rechtswidrigkeits- und Nichtvollziehbarkeitserklärung weiter ist als im Falle einer Aufhebung, bei der das Gericht, wenn es denn nur einen zur Aufhebung zwingenden Rechtsverstoß festgestellt hat, der Frage eventueller weiterer Rechtsverstöße nicht mehr nachzugehen braucht. Ausgehend vom materiellen Prüfungsmaßstab einer solchen Entscheidung ist daher die Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts in sich plausibel und stößt insoweit nicht auf Bedenken.

Diese Auffassung ist aber mit den allgemeinen Grundsätzen der sachlichen Reichweite materieller Rechtskraft nur schwerlich in Einklang zu bringen. Für Vorhabenträger und Zulassungsbehörden besteht also eine gewisse Rechtsunsicherheit darüber, ob die vier bisher für entsprechenden Verfahren zuständigen Senate des Bundesverwaltungsgerichts an dieser Auffassung festhalten, ob sich alle Obergerverwaltungsgerichte / Verwaltungsgerichtshöfe dieser Auffassung anschließen und ebenfalls daran festhalten und ob nicht möglicherweise ein anderer Revisionssenat des Bundesverwaltungsgerichts in einem Revisionsverfahren in einem zuvor gemäß § 48 Abs. 1 Satz 1 VwGO vor einem Obergerverwaltungsgericht / Verwaltungsgerichtshof erstinstanzlich geführten Verfahren zu einer anderen Auffassung kommt.

Um die mit § 75 Abs. 1 a Satz 2 VwVfG in der Fassung des Art. 1 Nr. 9 des Gesetzes zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren vom 12.09.1996 und § 4 Abs. 1b Satz 1 UmwRG sowie § 7 Abs. 5 Satz 1 UmwRG in der Fassung des Art. 1 Nr. 4 lit. c) des Gesetzes zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben vom 29.05.2017 eingeführte Planerhaltung und Zulassungserhaltung weiter zu entwickeln, zu verstetigen und im Sinne der Beschleunigung rechtssicherer auszugestalten, ist daher zu erwägen, diese Normen um eine klarstellende Regelung zur sachlichen Reichweite der materiellen Rechtskraft zu ergänzen.

Ausgehend von dem Grundsatz, dass sich die materielle Rechtskraft auf den Streitgegenstand bestehend aus dem Urteilsausspruch und dem zugrunde liegenden Lebenssachverhalt beschränkt, dass aber die Entscheidungsgründe dazu herangezogen werden können, ggf. auch müssen, um den vollstreckungs- und rechtskrafftfähigen Inhalt des Tenors zu bestimmen, könnten § 75 Abs. 1 a Satz 2 VwVfG und § 4 Abs. 1b Satz 1 UmwRG sowie § 7 Abs. 5 Satz 1 UmwRG um einen weiteren Satz ergänzt werden:

„In diesen Fällen erklärt das Gericht den Planfeststellungsbeschluss oder die Plangenehmigung / die Entscheidung für rechtswidrig und nicht vollziehbar; zugleich stellt das Gericht fest, dass der Planfeststellungsbeschluss oder die Plangenehmigung / die Entscheidung nicht aus anderen als den der Entscheidung zugrunde liegenden Gründen rechtswidrig ist.“

Damit würde die Teilbestandskraft der für rechtswidrig erklärten Entscheidung über den feststellenden Ausspruch Teil des Urteilstenors und damit auch nach allgemeinen Grundsätzen der materiellen Rechtskraft zugänglich. Zugleich würde damit die bisherige Praxis des Bundesverwaltungsgerichts gesetzlich bekräftigt, eine Entscheidung gemäß § 75 Abs. 1 a Satz 2 VwVfG und § 4 Abs. 1b Satz 1 UmwRG sowie § 7 Abs. 5 Satz 1 UmwRG erst zu treffen, wenn sich das Gericht eine eigene Überzeugung davon gebildet hat, dass es keine weiteren Gründe gibt, die zur Rechtswidrigkeit des Zulassungsakts führen.

Eine solche Lösung wäre strikt auf den umwelt- und planfeststellungsrechtlichen systematischen Zusammenhang mit § 75 Abs. 1 a Satz 2 VwVfG und § 4 Abs. 1b Satz 1 UmwRG sowie § 7 Abs. 5 Satz 1 UmwRG beschränkt. Während allerdings die bisher in diesen Normen enthaltene Regelung sich verwaltungsverfahren- bzw. materiell-rechtlich darstellt und sich auf den allgemein verwaltungsrechtlichen Aufhebungsanspruch eines Betroffenen gegen einen rechtswidrigen Verwaltungsakt bezieht, ist der Vorschlag einer ergänzenden Regelung rein prozessual auf die Rechtskraft des Urteilsauspruchs bezogen. Aus dieser Perspektive wäre es näherliegend, die Neuregelung nicht in einen textlichen Zusammenhang mit § 75 Abs. 1 a Satz 2 VwVfG und § 4 Abs. 1b Satz 1 UmwRG sowie § 7 Abs. 5 Satz 1 UmwRG zu stellen, sondern verwaltungsprozessual als einen neuen § 113 Abs. 1a VwGO zu regeln:

„Kann nach einem anderen Gesetz die Aufhebung eines rechtswidrigen Verwaltungsakts nicht verlangt werden, weil die zu seiner Rechtswidrigkeit führenden Gründe durch eine ergänzende Entscheidung oder durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden können, erklärt das Gericht den Verwaltungsakt für rechtswidrig und nicht vollziehbar; zugleich stellt das Gericht fest, dass der Verwaltungsakt nicht aus anderen als den der Entscheidung zugrunde liegenden Gründen rechtswidrig ist.“

Eine solche Regelung hätte zwar eine wesentlich allgemeinere Wirkung, wäre aber mit der systematischen Trennung zwischen Verwaltungsverfahren- und Verwaltungsprozessrecht wesentlich besser zu vereinbaren und würde zudem die Inanspruchnahme verschiedener Gesetzgebungskompetenzen des Bundes für ein Gesetz vermeiden.

8. Ermöglichung einer auf einzelne Klagegründe beschränkten besonderen Fortsetzungsfeststellungsklage

Der Umstand,

- ▶ dass nach § 75 Abs. 1a VwVfG bzw. den entsprechenden Vorschriften aus den Verwaltungsverfahrensgesetzen der Länder erhebliche Mängel bei der Abwägung oder eine Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften nur dann zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung führen, wenn sie nicht durch Planergänzung oder durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden können, während die §§ 45 und 46 VwVfG unberührt bleiben,
- ▶ dass das Gericht nach § 4 Abs. 1 b) Satz 3 UmwRG anordnen kann, dass die Verhandlung bis zur Heilung von Verfahrensfehlern im Sinne der Absätze 1 und 1a der Vorschrift ausgesetzt wird, soweit dies im Sinne der Verfahrenskonzentration sachdienlich ist.

und

- ▶ dass das Gericht hierzu auch dann befugt ist, wenn der Beklagte im Rahmen des ergänzenden Verfahrens zur Nachholung von unterbliebenen Verfahrensschritten auch die Heilung materieller Fehler beabsichtigt,

BVerwG, Beschluss vom 08.05.2018 – 9 A 12.17 –, DVBl 2018, 1232 f.,

kann zu folgender, beispielhafter Situation führen:

Ein klagender Umweltverband stützt seine Anfechtungsklage gegen einen Planfeststellungsbeschluss auf fünf unterschiedlich gewichtige und auch für den Umweltverband selbst unterschiedlich bedeutsame Gründe. Im gerichtlichen Verfahren folgt dann das Gericht zunächst dem klägerischen Vorbringen insoweit, als es den Planfeststellungsbeschluss aus vier der von dem klagenden Umweltverband genannten Gründe für rechtswidrig erachtet, darauf hinweist und das Verfahren gemäß § 4 Abs. 1b) Satz 3 UmwRG aussetzt.

Die beklagte Zulassungsbehörde wird daraufhin diese vier vom Gericht für möglich gehaltenen Rechtsverstöße in einem ergänzenden Verwaltungsverfahren heilen. Damit wäre inhaltlich ein Erfolg des Umweltverbands verbunden, dessen Klage dazu geführt

hat, dass jedenfalls die Zulassungsentscheidung, je nach erkanntem Fehler aber auch das Vorhaben selbst geändert und zugunsten der Umwelt nachgebessert wurde.

In dem wieder aufgenommenen gerichtlichen Verfahren wird dann aber, wenn das Gericht erfahrungsgemäß an seinem erteilten Hinweis festhält, nach geltendem Prozessrecht die Klage mit voller Kostenlast des klagenden Umweltverbands abgewiesen. Es liegt daher auf der Hand, dass der Umweltverband, wenn er seinen bereits erzielten Erfolg noch irgendwie in der gerichtlichen Entscheidung und in der Kostenfolge wieder gespiegelt sehen möchte, erstens die erfolgreiche Fehlerheilung bestreiten und zweitens an dem fünften geltend gemachten Fehler, den das Gericht nicht teilt, festhalten muss, in der Hoffnung darauf, dass das Gericht seine Auffassung noch einmal ändert. Darüber hinaus wird eine solche Entscheidung jedenfalls in manchen Fällen schon deshalb eine Einlegung von Rechtsmitteln nach sich ziehen, weil der Umweltverband es – aus verbandspolitisch durchaus nachvollziehbaren Gründen – nicht hinnehmen will, das dadurch in der Öffentlichkeit der Eindruck entsteht, die Klage sei insgesamt nicht gerechtfertigt gewesen. Es besteht also für den klagenden Umweltverband kein Anlass, eine Fehlerheilung als erfolgreich anzuerkennen, obwohl diese Fehlerheilung in der Sache ein Erfolg seiner Tätigkeit war, und es besteht kein Anlass, über die geheilten Fehler hinausgehende, nicht geheilte und vom Gericht in seiner vorläufigen Auffassung nicht als begründet angesehene Klagegründe fallen zu lassen, obwohl diese Klagegründe möglicherweise für den klagenden Umweltverband keinerlei selbständige Bedeutung haben. Das gerichtliche Verfahren muss also inhaltlich fortgesetzt werden, weil der Umweltverband aus nachvollziehbaren verbandspolitischen Gründen die Klage ohne die mit einem ansonsten ergehenden Urteil verbundene Öffentlichkeitswirksamkeit nicht für erledigt erklären kann.

Nach geltendem Prozessrecht hat die klagende Umweltvereinigung jedenfalls dann, wenn sie die Klage nicht insgesamt für erledigt erklärt, keine Möglichkeit, eine gerichtliche Feststellung des Inhalts zu erreichen, dass diese bis zur Durchführung der Heilung vollständig oder zum überwiegenden Teil begründet war. Letzteres folgt schon daraus, dass nach § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO nicht einzelne Begründungselemente – und damit auch nicht einzelne Klagegründe – zum Gegenstand einer Fortsetzungsfeststellung gemacht werden können,

Heinrich Amadeus Wolff, in: Sodan/Ziekow, Verwaltungsgerichtsordnung, 5. Auflage, Baden-Baden 2018, § 113, Rn. 302; vgl. auch BVerwG, Beschluss vom 05.09.1984 – 1 WB 131.82 –, NVwZ 1985, 266 f.

Um gleichwohl die verbandspolitische Akzeptanz für die Anerkennung gelungener Fehlerheilungen zu erhöhen und den Anlass für entsprechend motivierte Rechtsmittellegungen entfallen zu lassen, könnte es sinnvoll sein, § 4 Abs. 1 b) UmwRG um folgende Sätze 4 und 5 zu ergänzen:

„Kommt es während des gerichtlichen Verfahrens durch Entscheidungsergänzung oder ein ergänzendes Verfahren zur Heilung von mit der Klage zuvor geltend gemachten Rechtsverstößen, so spricht das Gericht auf Antrag durch Urteil aus, dass und aus welchen Gründen die angefochtene Entscheidung bis zur Heilung rechtswidrig war. In diesem Falle ist § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO entsprechend anzuwenden.“

Würde bei einer solchen Rechtslage eine Verbandsklage zwar im Ergebnis abgewiesen, jedoch zugleich festgestellt werden, dass sie bis zur Heilung während des Verfahrens aus den vom Gericht benannten Gründen begründet war, so dürfte dies die Akzeptanz der Entscheidung auch auf Klägerseite deutlich erhöhen und zugleich dokumentieren, dass es die Umweltvereinigung war, die mit ihrer Klage zwar nicht das Vorhaben verhindert, aber erreicht hat, dass dessen Zulassung unter Beachtung der einschlägigen Vorschriften des Umweltrechts erfolgt. Damit dürfte in einer Reihe von Fällen vermutlich auch der verbandspolitische Anlass für eine Einlegung von Rechtsmitteln entfallen und es dadurch deutlich schneller zu einer Bestandskraft der Zulassungsentcheidung kommen.

Ein darüber hinausgehender Beschleunigungseffekt in erstinstanzlichen Verfahren auch bei dem Bundesverwaltungsgericht könnte darin liegen, dass den Umweltverbänden mit dieser prozessualen Möglichkeit ein Anreiz gesetzt wird, eine durchgeführte Fehlerheilung auch als erfolgreich anzuerkennen und nicht den Erfolg in Abrede stellen

zu müssen, um aus verbandspolitischen Gründen eine Klagabweisung um jeden Preis zu vermeiden. Zudem würde mit diesem Instrument die dem

Beschluss des BVerwG vom 10.10.2017 – 9 A 16.16 –, juris,

zugrunde liegende Konstellation entschärft. In diesem Beschluss musste sich das Bundesverwaltungsgericht mit dem Antrag auf Ablehnung zweier Senatsmitglieder wegen der Besorgnis der Befangenheit auseinandersetzen, nachdem die Berichterstatterin im Benehmen mit dem Senatsvorsitzenden in einem Verfahren dem Beklagten einen Hinweis auf Fehler in einem Planfeststellungsbeschluss und die abstrakte Möglichkeit der Heilung dieser Fehler gegeben hatte. Das Bundesverwaltungsgericht führt in seinem Beschluss zusammenfassend aus, richterliche Hinweise und Anregungen seien

„Aufgabe des Richters und rechtfertigen grundsätzlich keine Befangenheitsablehnung (BVerwG, Beschluss vom 8. September 2010 - 8 B 54.10 - juris Rn. 4; Czybulka, Kluckert in: Sodan/Ziekow, VwGO, 4. Aufl. 2014, § 54 Rn. 72) (aa). Dies gilt auch dann, wenn hierdurch die Prozesschancen einer Partei verringert werden (vgl. Vollkommer, in: Zöller, ZPO, 31. Aufl. 2016, § 42 Rn. 26 m.w.N.) (bb). Jedoch darf sich das Gericht nicht durch Empfehlungen zur Fehlerbehebung zum Berater der Behörde machen (cc)“,
(Hervorhebung durch den Verfasser)

BVerwG, Beschluss vom 10.10.2017 – 9 A 16.16 –, juris Rn. 6.

Zu dem letztgenannten Punkt konkretisiert das Bundesverwaltungsgericht sodann wie folgt:

„Richterliche Hinweise auf eine für erforderlich erachtete Substantiierung des Vortrags nur zugunsten eines Beteiligten, das Aufzeigen von für die Verwaltung günstigen Gestaltungsmöglichkeiten oder eine zielgerichtete Initiierung von Verfahren zur Fehlerheilung gehen daher - vorbehaltlich der Umstände des Einzelfalls - über die vorgenannten verfassungsrechtlichen Grenzen hinaus. Sie können folglich grundsätzlich geeignet sein, die Besorgnis einer ungleichen Distanz zu den Beteiligten und damit einer Befangenheit zu begründen“,

BVerwG, Beschluss vom 10.10.2017 – 9 A 16.16 –, juris, Rn. 9.

Wenn aber, wie vorstehend vorgeschlagen, richterliche Hinweise auf bestimmte Fehler in einem Planfeststellungsverfahren und ihre Heilungsmöglichkeit einerseits den beklagten Verwaltungsträger die Möglichkeit der Fehlerheilung geben und damit ihre Prozesschancen gegen einen Anfechtungsantrag erhöhen, zugleich aber klagenden Umweltverbänden einen Hinweis auf eine bisher begründete Klage geben und damit deren Prozesschancen auf einen erfolgreichen Feststellungsantrag erhöhen, würde das Risiko einer ungleichen Distanz des Gerichts zu beiden Hauptbeteiligten verringert.

Mit der vorgeschlagenen Ergänzung des UmwRG würde also der durch § 75 Abs. 1a VwVfG begründete und zur Planerhaltung und damit letztlich zur Beschleunigung eingeführte strukturelle Nachteil der Umweltverbände in den Prozesschancen ausgeglichen, ohne damit die Planerhaltung und den Beschleunigungseffekt in Frage zu stellen. Damit wiederum würde den Umweltverbänden ein zusätzlicher Anreiz gegeben, nicht zwangsläufig gegen Fehlerheilungen vorzugehen.

Die vorstehenden Ausführungen sind durchgehend auf Umweltverbände begrenzt, weil sich das zugrunde liegende Problem der verbandspolitischen Motivation in tatsächlicher Hinsicht insbesondere bei Umweltverbänden stellt. Rechtlich wäre allerdings die vorgeschlagene Lösung nicht auf Umweltverbände begrenzt und sie könnte auch bei Betroffenenklagen zu einem befriedenden, möglicherweise auch beschleunigenden Effekt führen. Grundsätzlich ist festzustellen, dass von einem Vorhaben direkt betroffene Kläger zumeist begrenzte Einzelinteressen haben, denen die Vorhabenzulassung entweder durch Modifikationen des Vorhabens oder durch Schutzauflagen gerecht werden kann, oder die vom Gericht entschieden werden müssen, wobei der Streitstoff wegen der Einzelinteressen zumeist begrenzter ist als bei Verbandsklagen. Auch bei Betroffenenklagen ist aber gelegentlich und nicht nur in Einzelfällen eine den verbandspolitischen Interessen der Umweltverbände ähnliche Motivation anzutreffen, dass Kläger mit den tatsächlichen Wirkungen eines Vorhabens zwar leben könnten, aber im Zulassungsverfahren ihre eigene Position nicht hinreichend gewürdigt sehen. Auch in diesen

Fällen kann die Wirkung eines Feststellungsurteils, mit dem ein Fehler als geschehen und erst auf Klage des Betroffenen hin nachträglich geheilt festgestellt wird, befriedigende Wirkung entfalten und ein übermäßiges, aber unbegründetes Engagement im erstinstanzlichen Verfahren sowie Rechtsmittel vermeiden.

9. Zu Verzögerungen führende Unklarheiten bei der Anwendung unionsrechtlicher oder unionsrechtlich determinierter Umweltrechtsvorschriften

Nach der einhelligen Bewertung der befragten Senate besteht eine der Hauptursachen für die Dauer vieler Streitigkeiten um die Zulassung großer Infrastruktur- und Industrievorhaben darin,

- dass diese regelmäßig eine Reihe umweltrechtlicher Fragestellungen aufwerfen,
- dass der überwiegende Teil der anzuwendenden Umweltrechtsvorschriften unionsrechtlich determiniert ist,
- dass sich insoweit immer neue Fragen der Auslegung und Anwendung der betreffenden Vorschriften bzw. der ihnen zugrundeliegenden Richtlinienbestimmungen stellen,
- dass diese häufig selbst bei bereits erfolgter Vorlage an den Europäischen Gerichtshof nicht eindeutig zu klären sind, da dessen Entscheidungen vielfach unklar sind und teilweise auch wichtige Aspekte offenlassen,

und

- dass dies teilweise sogar dazu führt, dass mehrere Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs abgewartet werden müssen, bevor der Rechtsstreit von den deutschen Gerichten abschließend entschieden werden kann.

Wie zuvor ausgeführt bietet ein exemplarisches Beispiel hierfür das einleitend umfangreich dargestellte Verbandsklageverfahren zum Kraftwerk Moorburg, das im Jahre 2010 eingeleitet wurde und noch immer nicht abgeschlossen ist. Hier wurden die letztlich wesentlichen, entscheidungserheblichen Rechtsfragen erst durch das auf eine Vorlage im Weser-Verfahren auf den

Vorlagebeschluss des BVerwG vom 11.07.2013 – 7 A 20.11 –

hin ergangene Urteil des

EuGH vom 01.07.2015 – C-461/13 –

sowie das auf eine Vertragsverletzungsklage der Kommission direkt zum Kraftwerk Moorburg ergangene

Urteil des EUGH vom 26.04.2017 – C-142/16 –

geklärt. Der gegen das erstinstanzliche Urteil geführten Revision musste das

BVerwG im Urteil vom 29.05.2018 – 7 C 18.17 –

stattgeben mit der Begründung, dass der im ersten Rechtszug vom

OVG Hamburg im Urteil vom 18.01.2013 – 5 E 11/08 –, ZUR 2013, S. 357 ff.,

angenommene Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot des § 27 Abs. 1 WHG und der Wasserrahmenrichtlinie aus Gründen des abstrakten, unionsrechtlichen Maßstabs nicht eintreten wird. Bemerkenswert ist das insofern, als das Bundesverwaltungsgericht selbst in seinem oben genannten Vorlagebeschluss im Weser-Verfahren dem Europäischen Gerichtshof einen Maßstab als Vorschlag vorgelegt hatte, der mit demjenigen des OVG Hamburg zu vereinbaren gewesen wäre. Der vom Europäischen Gerichtshof im Jahr 2015 letztlich angenommene und vom Bundesverwaltungsgericht dann übernommene Maßstab wich davon jedoch ab und entspricht keiner der vorher in Recht-

sprechung und Literatur anzufindenden Positionen und war daher so für Vorhabenträger und Zulassungsbehörde im wasserrechtlichen Erlaubnisverfahren 2010/2011 nicht vorhersehbar. Demgegenüber war das OVG Hamburg im Urteil im ersten Rechtszug noch davon ausgegangen, dass die wasserrechtliche Erlaubnis habitatschutzrechtlich unbedenklich wäre, was das Bundesverwaltungsgericht angesichts der insoweit bindenden Feststellungen des Europäischen Gerichtshofs,

zur konkreten Bindungswirkung BVerwG, Urteil vom 29.05.2018 – 7 C 18.17 –, Rn. 18 ff.,

aufgrund eines geänderten materiellen Maßstabs anders entscheiden musste.

So unerfreulich dieser Befund ist, so wenig wird hier im Bereich des deutschen Verwaltungsprozessrechts Abhilfe geschaffen werden können. Gedacht werden könnte allenfalls an eine bereichsspezifische Reduzierung der verwaltungsgerichtlichen Kontrolldichte auf eine Prüfung der Vertretbarkeit der behördlichen Entscheidung.

Da einer generellen Reduzierung dieser Kontrolldichte in anderen, insbesondere grundrechtsrelevanten Bereichen, bereits verfassungsrechtliche Hindernisse entgegenstehen,

vgl. etwa BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 17.04.1991 – 1 BvR 419/81 –, BVerfGE 84, S. 34, 54,

würde sich insoweit bereits die Frage der verfassungs- und unionsrechtlichen Zulässigkeit einer bereichsspezifischen Beschränkung stellen; dies gilt insbesondere dann, wenn auch die Auslegung und Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe durch die Verwaltung von den Verwaltungsgerichten nur auf Vertretbarkeit hin überprüft werden würde,

so bereits Ewer, Beschränkung der verwaltungsgerichtlichen Kontrollrechte bei der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe - Zulässiges und geeignetes Mittel zur Beschleunigung behördlicher und gerichtlicher Verfahren?, NVwZ 1994, S. 140 f.

Unabhängig davon spricht viel dafür, dass eine derartige Beschränkung auch nicht unionsrechtskonform wäre. Zwar hat der Gerichtshof etwa bei der Beurteilung „komplexer wirtschaftlicher Sachverhalte“ oder naturwissenschaftlich-technischer Fragen sowohl der Kommission als auch mitgliedstaatlichen Behörden die Einräumung eines Vertretbarkeitsspielraums im Grundsatz zugestanden,

vgl. etwa Urteile des EuGH vom 22.01.1976 – Rs. 55/75 –, Rn. 8, vom 21.01.1999 – C-120/97 –, Rn. 27 ff. sowie vom 24.04.2008 – C-55/06 –, Rn. 160 ff

Indessen hat er in Fällen, in denen der Verwaltung ein materieller Entscheidungsspielraum zuerkannt wird, eine umso strengere Einhaltung der Vorschriften über das Verfahren angemahnt,

vgl. Urteil des EuGH vom 21.11.1991 – Rs C-269/90 –, Rn. 13 f. und vom 06.11.2008 - C-405/07 -, Rn. 55

Letzteres dürfte er auch gelten lassen im Hinblick auf die der materiell-rechtlichen Prüfung zugrunde zu legenden Tatsachenfeststellungen. So setzt nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs etwa die FFH-Verträglichkeitsprüfung die

„Berücksichtigung der besten einschlägigen wissenschaftlichen Erkenntnisse“

voraus,

EuGH, Urteil vom 07.09.2004 – C-127/02 - Rn. 54,

und macht somit die

„Ausschöpfung aller wissenschaftlichen Mittel und Quellen“

erforderlich,

Schlussanträge der Generalanwältin Kokott – C-127/02 –, Slg. 2004, I-7405,
Nr. 97.

Ob dies geschehen ist, wird daher vom Gericht voll zu überprüfen sein und kann nicht Gegenstand der Ausübung einer nur auf die Einhaltung ihrer Grenzen hin zu überprüfenden Einschätzungsprärogative der Behörde sein,

vgl. in diesem Sinne auch BVerwG, Beschluss vom 20.03.2018 – 9 B 43.16
–, juris, Rn. 19.

Angesichts dessen wird aber der deutsche Gesetzgeber der Verwaltung erst recht keine Einschätzungsprärogative hinsichtlich der Auslegung und Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe des unionsrechtlichen Umweltrechts einräumen können, die Voraussetzung für die Beschränkung der gerichtlichen Kontrolle auf bloße Vertretbarkeit der Behördenentscheidung wäre.

Unabhängig von alledem erscheint es fraglich, ob eine entsprechende Beschränkung der Kontrolldichte im Hinblick auf das Ziel, Verzögerungen bei der Zulassung großer Infrastrukturprojekte und Industrieanlagen zu verhindern, funktionsadäquat wäre. Denn in diesem Falle müsste die Reduzierung auf eine bloße Vertretbarkeitskontrolle wohl auch in Fällen gelten, in denen etwa der Antragsteller einer ihm versagten immissionsschutzrechtlichen Genehmigung auf deren Erteilung klagt oder die Aufhebung einer belastenden Nebenbestimmung begehrt. Die immissionsschutzbehördliche Genehmigung ist ein gebundener Verwaltungsakt, auf die der das Vorhaben tragende Antragsteller einen Anspruch hat, wenn seine geplante Anlage den immissionsschutzrechtlichen Anforderungen und den weiteren, im Rahmen des immissionsschutzrechtlichen

Genehmigungsverfahrens zu prüfenden öffentlich-rechtlichen Anforderungen gerecht wird. Wenn aber die gerichtliche Überprüfung auf eine reine Vertretbarkeitskontrolle beschränkt würde, wäre nicht nur die Zulassung eines Vorhabens gegenüber Umweltverbänden und Betroffenen leichter aufrecht zu erhalten, sondern zugleich die Ablehnung desselben Vorhabens gegenüber dem Vorhabenträger. Das Gericht würde den eigentlich durchsetzbaren Rechtsanspruch des Vorhabenträgers nicht mehr vollumfänglich prüfen, sondern nur daraufhin, ob die Genehmigungsbehörde ihn mit vertretbaren Erwägungen abgelehnt hat. Der Vorhabenträger müsste also, trotz eines objektiv genehmigungsfähigen Vorhabens, potenziell weitreichende Änderungen vornehmen, um die Genehmigungsbehörde zu überzeugen, weil das Gericht nicht vollumfänglich prüfen dürfte, ob das Vorhaben wirklich genehmigungsfähig ist. Dies aber könnte der zeitnahen Zulassung und Realisierung entsprechender Anlagen im Einzelfall durchaus hinderlich sein.

Im Ergebnis lässt sich dem Umstand, dass die lange Verfahrensdauer entsprechender Prozesse nicht selten mit Unklarheiten des unionsrechtlichen bzw. unionsrechtlich determinierten und darauf beruhenden Vorlagepflichten an den Gerichtshof zusammenhängt, nicht durch Änderungen des deutschen Verwaltungsprozessrechts begegnen.

III. Einstweiliges Rechtsschutzverfahren

Es stellt sich die Frage, ob im Bereich des einstweiligen Rechtsschutzes legislative Handlungsmöglichkeiten bestehen, um zu erreichen, dass ohne Beeinträchtigung der Effektivität des Rechtsschutzes die Realisierbarkeit entsprechender Vorhaben beschleunigt werden kann.

1. Erfassung von Synergie- und Verzögerungseffekten

Im Rahmen der Erfassungsformulare wurden zunächst die Verfahrensdauern für Hauptsacheverfahren abgefragt, die nicht durch ein einstweiliges Rechtsschutzverfahren auf Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Hauptsacherechtsbehelfs gegenüber der Vorhabenzulassung begleitet wurden, sog. isolierte

Verfahren, und die Verfahrensdauern in solchen Verfahren, in denen in der Hauptsache und im einstweiligen Rechtsschutz zu entscheiden war.

Bei einer Gesamtbetrachtung der erfassten Daten ist festzustellen, dass die durchschnittliche Dauer des Hauptsacheverfahrens keine signifikanten Unterschiede zwischen isolierten und kombinierten Verfahren erkennen lässt. Die durchschnittliche Verfahrensdauer der beiden Vergleichsgruppen ist mit 21,4 und 22 Monaten annähernd identisch und auch die jeweiligen höchsten und niedrigsten Einzelwerte lassen angesichts der Spannweite der absoluten Werte keine eindeutige Tendenz erkennen.

Der höchste Einzelwert für ein isoliertes Verfahren liegt sechs Monate über dem höchsten Einzelwert für ein kombiniertes Verfahren. Das spräche, wenn überhaupt, dafür, dass es Synergieeffekte gäbe, die das Hauptsacheverfahren beschleunigen können. Beide Einzelwerte stellen aber im Vergleich zur jeweiligen durchschnittlichen Verfahrensdauer, die keine Unterschiede erkennen lässt, ersichtliche Ausreißer dar, die nicht repräsentativ sind. Möglicherweise hätte die Bildung eines Medians anstelle des schlichten Durchschnitts weitergehende Erkenntnisse bringen können, die dafür erforderlichen Daten lagen aber aus dem Erfassungsformular nicht vor und ihre Erfassung hätte den Aufwand, der den befragten Senaten ohnehin schon zugemutet wurde, weit überschritten. Anhand der erfassten Daten lässt sich demnach weder auf eine Verzögerung des Hauptsacheverfahrens durch den parallelen einstweiligen Rechtsschutz schließen, noch lässt sich erkennen, dass die frühzeitige Befassung eines Senats mit dem einstweiligen Rechtsschutz nennenswerte Synergieeffekte hätte, die das anschließende Hauptsacheverfahren beschleunigen könnten.

Da zugleich die verbalargumentative Selbsteinschätzung der befragten Senate jeweils zur Hälfte eine der beiden Möglichkeiten nennt, drängt sich eine Interpretation des empirischen Ergebnisses rein anhand der Durchschnittswerte dahingehend auf, dass es je nach Ausgestaltung des Verfahrens im Einzelfall oder auch in der ständigen Übung eines Senats Synergieeffekte oder eine Verzögerung gibt, dass also das derzeit geltende Verfahrensrecht beides zulässt.

Für weitere Beschleunigungsvorschläge muss daher als Prämisse gelten, dass Anreize für Synergieeffekte verstärkt werden, aber nicht zugleich verzögernde Aspekte verstärkt werden dürfen.

2. Entscheidungsdeterminanten

Wenn die bisherige Ausgestaltung des einstweiligen Rechtsschutzverfahrens nach den erfassten Daten weder Synergieeffekte für die Hauptsache erkennen lässt, noch sich der von den befragten Fachleuten verbalargumentativ angegebene Verzögerungseffekt nachgewiesen werden kann, stellt sich die Frage, ob erstens Synergieeffekte durch eine besondere Ausgestaltung des einstweiligen Rechtsschutzverfahrens hergestellt werden können oder zweitens das einstweilige Rechtsschutzverfahren auch in anderer Weise so ausgestaltet werden kann, dass Verzögerungen durch das parallele bzw. in der Bearbeitung durch das Gericht faktisch meist anschließende Hauptsacheverfahren verringert werden können.

Dazu seien zunächst die oben unter D.II.3.e) skizzierten Entscheidungsdeterminanten im einstweiligen Rechtsschutzverfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO noch einmal eingehender dargestellt. Soweit es um Anträge von Umweltverbänden i.S.v. § 3 UmwRG geht, hat das

BVerwG im Beschluss vom 29.10.2014 – 7 VR 4.13 –, juris, Rn. 10,

in Anwendung seiner ständigen Rechtsprechung zusammenfassend festgestellt:

„Der Prüfungsmaßstab für das Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes folgt aus § 4a Abs. 3 UmwRG. Danach ist § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO mit der Maßgabe anzuwenden, dass das Gericht der Hauptsache die aufschiebende Wirkung ganz oder teilweise anordnen oder wiederherstellen kann, wenn im Rahmen einer Gesamtabwägung ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts bestehen. Mit dieser Regelung knüpft § 4a Abs. 3 UmwRG an den allgemein für Anträge auf gerichtliche Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden

Wirkung eines Rechtsbehelfs geltenden Maßstäben an. In Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes (§ 80a Abs. 3 Satz 2 i.V.m. § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO) entscheidet das Gericht auf der Grundlage einer eigenen Abwägung der widerstrebenden Vollzugs- und Suspensivinteressen. Wesentliches Element dieser Interessenabwägung ist die Beurteilung der Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs in der Hauptsache, die dem Charakter des Eilverfahrens entsprechend nur aufgrund einer summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage erfolgen kann. Ist es - namentlich wegen der besonderen Dringlichkeit einer alsbaldigen Entscheidung - nicht möglich, die Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs in der Hauptsache wenigstens summarisch zu beurteilen, so sind allein die einander gegenüberstehenden Interessen unter Berücksichtigung der mit der Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung einerseits und deren Ablehnung andererseits verbundenen Folgen zu gewichten“,

im gleichen Sinne bereits BVerwG, Beschluss vom 22.03.2010 – 7 VR 1.10 –, juris Rn. 13.

Insbesondere in gegen Planfeststellungsbeschlüsse gerichteten Großverfahren sehen sich die Gerichte, auch wenn die Selbsteinschätzung der befragten Senate insoweit ein gegenteiliges Ergebnis nahelegt, in einer großen Anzahl von Fällen angesichts der in tatsächlicher wie rechtlicher Hinsicht bestehenden Komplexität des Streitstoffes häufig außerstande, eine Beurteilung der Erfolgsaussichten der Klage im Rahmen einer summarischen Prüfung im einstweiligen Rechtsschutzverfahren vorzunehmen. Das führt häufig zu Feststellungen des Inhalts, dass die Frage, ob der angefochtene Planfeststellungsbeschluss den zuvor dargelegten rechtlichen Anforderungen genügt, im Wege einer summarischen Prüfung nicht geklärt werden kann,

vgl. etwa BVerwG, Beschluss vom 16.02.2017 – 9 VR 2.16 –, juris, Rn. 17.

Dies wiederum hat zur Folge, dass ein offener Ausgang des Hauptsacheverfahrens zugrunde gelegt und die Entscheidung über den Antrag auf Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes allein aufgrund einer Vollzugsfolgenabwägung getroffen wird:

„In Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes nach § 80a Abs. 3 Satz 2 i.V.m. § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO entscheidet das Gericht auf der Grundlage einer eigenen Abwägung der widerstreitenden Vollzugs- und Suspensivinteressen. Wesentliches Element dieser Interessenabwägung ist die Beurteilung der Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs in der Hauptsache, die dem Charakter des Eilverfahrens entsprechend nur aufgrund einer summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage erfolgen kann. Ist es - wegen der besonderen Dringlichkeit einer alsbaldigen Entscheidung oder wegen der Komplexität der Sach- und Rechtsfragen - nicht möglich, die Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs in der Hauptsache wenigstens summarisch zu beurteilen, so sind alleine die einander gegenüberstehenden Interessen unter Berücksichtigung der mit der Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung einerseits und deren Ablehnung andererseits verbundenen Folgen zu gewichten. § 4a Abs. 3 UmwRG modifiziert diesen Prüfungsmaßstab nur bezogen auf die gebotene Berücksichtigung der Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs, an dem Erfordernis einer umfassenden Interessenabwägung ändert sich hingegen nichts“,

BVerwG, Beschluss vom 19.12.2014 – 7 VR 5.14 –, juris, Rn. 9 m.w.N.

Wird in derartigen Fallgestaltungen von einem offenen Ausgang des Hauptsacheverfahrens ausgegangen und die Entscheidung über den Antrag auf Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes allein auf eine Abwägung der widerstreitenden Vollzugs- und Suspensivinteressen gestützt, so führt jedenfalls die konkrete Möglichkeit der Herbeiführung irreparabler Beeinträchtigungen von Umwelt und Natur regelmäßig dazu, dass die aufschiebende Wirkung angeordnet bzw. wieder hergestellt wird.

Dies geschieht im Regelfall uneingeschränkt ohne jede differenzierte Prüfung der Frage, ob die Verhinderung des Eintritts derartiger irreparabler Folgen die vollständige Aussetzung der Zulassungsentscheidung erfordert oder auch mit einer Beschränkung auf bestimmte zugelassene Maßnahmen erreicht werden könnte.

3. Intendierte Beschränkung der Aussetzung auf irreversible Maßnahmen und irreparable Schäden

Zu einer solchen Prüfung bestünde aber schon deshalb Anlass,

- ▶ weil § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO ausdrücklich regelt, dass das Gericht die aufschiebende Wirkung im Falle des Absatzes 2 Nr. 3 „ganz oder teilweise anordnen“ und im Falle des Abs. 2 Nr. 4 „ganz oder teilweise wiederherstellen“ kann,

und

- ▶ weil das hierdurch eingeräumte prozessuale Ermessen einer Ausübung durch das Gericht und auch einer Begründung dieser Ermessensbetätigung bedarf,

zum Erfordernis einer Begründung, die erkennen lässt, ob das Gericht sein prozessuales Ermessen ordnungsgemäß ausgeübt hat, vgl. BVerwG, Beschluss vom 06.04.2000 – 9 B 50.00 –, juris, Rn. 5.

Insoweit ist in anderen Zusammenhängen anerkannt, dass eine Beschränkung auf eine teilweise Anordnung bzw. Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung im Grundsatz bei zwei unterschiedlichen Konstellationen in Betracht kommt:

Zum einen gilt dies dann, wenn das genehmigte Vorhaben teilbar ist und sich ein abtrennbarer rechtmäßiger Teil feststellen lässt; hierzu ist erforderlich, dass ohne den abzutrennenden Teil ein sinnvolles und dem Willen des Vorhabenträgers entsprechendes Vorhaben übrigbleibt,

OVG Lüneburg, Beschluss vom 06.11.1992 – 1 M 4717/92 –, juris, Rn. 12; vgl. auch OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 13.03.2013 – OVG B 10 B 4.12 -, Rn. 65.

Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn anstelle von 9 Windenergieanlagen lediglich 8 errichtet und betrieben werden,

OVG Magdeburg, Beschluss vom 21.03.2013 – 2 M 154/12 –, juris, Rn. 79.

Zum anderen aber ist anerkannt, dass eine Beschränkung auf eine teilweise Anordnung bzw. Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ungeachtet der Frage einer Teilbarkeit des angefochtenen Verwaltungsakts auch dann in Betracht kommt, wenn diejenigen Auswirkungen, die – insbesondere wegen möglicher irreparabler Folgen – zu einem Übergewicht des Suspensivinteresses gegenüber dem Vollziehungsinteresse führen, nur durch bestimmte der durch die angefochtene Verwaltungsentscheidung insgesamt zugelassenen Maßnahmen herbeigeführt werden.

Anders ausgedrückt kommt eine Beschränkung auf eine teilweise Anordnung bzw. Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung dann in Betracht,

- ▶ wenn der Antragsteller zur Wahrung seiner Interessen einer weitergehenden Anordnung bzw. Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung nicht bedarf,

und

- ▶ wenn durch diese Beschränkung den Interessen der übrigen Beteiligten und der Allgemeinheit, die streitgegenständliche Maßnahme im Übrigen unverändert umsetzen zu können, entsprochen wird,

vgl. VGH München, Beschluss vom 23.06.2017 – 13 AS 16.2546 –, juris, Rn. 64.

Eine derartige Beschränkung der Anordnung bzw. Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ist jedenfalls dann zulässig, wenn dieser keine Gründe effektiven Rechtsschutzes entgegenstehen,

VGH Mannheim, Beschluss vom 25.11.1996 – 3 S 2913/96 –, juris, Rn. 2.

So ist es etwa dann, wenn mit einer Klage nicht die Aufhebung eines Planfeststellungsbeschlusses für eine Eisenbahnstrecke sondern nur – zum Zwecke des Lärmschutzes – die Einhausung eines Teilbereichs des Trasse erstrebt wird, ohne weiteres rechtlich möglich, eine Aussetzung auf Maßnahmen in diesem Teilbereich zu beschränken, damit nicht dort durch Schaffung vollendeter Tatsachen die Möglichkeit einer entsprechenden Einhausung bis auf weiteres vereitelt wird,

vgl. BVerwG, Beschluss vom 01.04.1998 – 11 VR 13/97 –, juris, Rn. 49.

Mithin ist für eine Beschränkung der Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung auf bestimmte Maßnahmen aber auch dann Raum,

- ▶ wenn nur durch diese – etwa die Beseitigung eines über Jahrzehnte aufgestandenen Eichenwaldes – irreparable Beeinträchtigungen von Schutzgütern des Umweltrechts drohen,

und

- ▶ wenn durch andere der zugelassenen Maßnahmen, etwa die Beräumung und Planung einer angrenzenden Industriebrache, keinerlei entsprechende Beeinträchtigungen, insbesondere keine solchen irreparabler Art, herbeigeführt werden.

Obwohl mithin de lege lata die Möglichkeit zu einer derartigen Vorgehensweise besteht, findet, wie die rechtstatsächliche Ermittlung ergeben hat, eine – insbesondere im Hinblick auf die Gefahr der Herbeiführung irreparabler Beeinträchtigungen differenzierende – Betrachtung der Folgen des Vollzugs der unterschiedlichen durch die betreffende Verwaltungsentscheidung zugelassenen Maßnahmen in der Praxis der Oberverwaltungsgerichte und des Bundesverwaltungsgerichts bis auf wenige Ausnahmen nicht statt. Dies hat auch Niederschlag darin gefunden, dass sich etwa in der juris-Datenbank

kaum Entscheidungen aus Verfahren über Planfeststellungsbeschlüsse und immissionsschutzrechtliche Genehmigungen auffinden lassen, in denen eine entsprechend differenzierte Handhabung und eine daraus folgende Beschränkung der Anordnung bzw. Wiederherstellung auch nur erwogen wurde.

Angesichts dessen erscheint es sinnvoll, die Gerichte durch eine Soll-Vorschrift dazu anzuhalten, in Fällen, in denen zur Sicherstellung effektiven vorläufigen Rechtsschutzes eine Beschränkung der Anordnung bzw. Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung auf Maßnahmen von irreparabler Wirkung ausreicht, nur in diesem Umfang die Vollziehbarkeit auszusetzen.

Hierzu könnte in § 80 Abs. 5 VwGO nach Satz 1 folgender Satz eingefügt werden:

„Das Gericht soll bei Verwaltungsakten mit Doppelwirkung die Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung im Regelfall auf diejenigen durch den angefochtenen Verwaltungsakt zugelassenen Maßnahmen beschränken, deren Aussetzung zur Wahrung der Rechte des Antragstellers, insbesondere zur Verhinderung anderenfalls drohender irreparabler Folgen erforderlich ist. Es kann eine derartige Beschränkung davon abhängig machen, dass durch den Begünstigten des angefochtenen Verwaltungsaktes Sicherheit in Höhe der Kosten geleistet wird, die für eine Rückgängigmachung der nicht ausgesetzten Maßnahmen anfallen, falls es zu einer Aufhebung des angefochtenen Verwaltungsaktes kommt.“

Der letztere Satz erscheint zweckmäßig, da es durchaus zweifelhaft ist, ob das Gericht im Umfang der teilweisen Ablehnung eines Eilantrags – wie sie auch in Gestalt einer entsprechenden Beschränkung vorläge – eigene Auflagen machen und insbesondere die Erbringung einer Sicherheitsleistung anordnen kann. Denn der hierzu ermächtigende § 80 Abs. 5 Satz 4 VwGO betrifft ausdrücklich nur Fälle eines erfolgreichen Aussetzungsantrags,

so ausdrücklich VGH Mannheim, Beschluss vom 27.06.2018 – 8 S 700/18
–, juris, Rn. 11.

Durch die Kombination der beiden vorgeschlagenen Regelungen könnte erreicht werden,

- ▶ dass einerseits eine Aussetzung der Vollziehung nicht generell umfassend erfolgt, sondern im Regelfall auf diejenigen Maßnahmen beschränkt wird, hinsichtlich derer ansonsten im Falle einer späteren Stattgabe der Hauptsacheklage ein endgültiger Rechtsverlust zu besorgen wäre,

und

- ▶ dass andererseits für den Fall eines stattgebenden Ausgangs des Hauptsacheverfahrens sichergestellt wäre, dass eine Rückgängigmachung der zwischenzeitlich durchgeführten revisiblen Maßnahmen zu Lasten des durch den angefochtenen Verwaltungsakt Begünstigten erfolgt.

Mithin könnte durch die vorgeschlagenen Ergänzungen des § 80 Abs. 5 VwGO eine Beschleunigung der Verwirklichung entsprechender Vorhaben erreicht werden, ohne dass die Effektivität des Rechtsschutzes beeinträchtigt oder die Gefahr des Zurückbleibens von torsohaften Teilen nicht weiter verfolgter Vorhaben geschaffen würde.

4. Berücksichtigungsfähigkeit rechtlicher und faktischer Heilungsmöglichkeiten von eventuellen Rechtsverstößen

Wie bereits zuvor ausgeführt, ist in der höchstrichterlichen Rechtsprechung in anderem Kontext anerkannt, dass eine Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung auch zum Zwecke der Erhaltung der Möglichkeit der Heilung eines Rechtsverstoßes durch Planergänzung ergehen kann,

vgl. am Beispiel der durch eine Aussetzung nach § 80 Abs. 5 VwGO zu sichernden Möglichkeit einer Planänderung und -ergänzung mit dem Ziel eines stärkeren aktiven Schallschutzes durch Einhausung BVerwG, Beschluss vom 01.04.1998 – 11 VR 13/97 -, juris, Rn. 49.

Mittlerweile findet sich in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts mindestens eine Entscheidung, in der ein überwiegendes Vollzugsinteresse anerkannt wurde, weil die nach summarischer Prüfung des Gerichts noch denkbaren Fehler geheilt werden könnten, wenn auch im konkret entschiedenen Verfahren nicht durch Planergänzung oder ergänzendes Verfahren, sondern durch nachträgliche Schutzauflagen ohne Änderung des planfestgestellten Vorhabens,

BVerwG, Beschluss vom 04.12.2008 – 9 VR 19.08 –, Rn. 14, juris.

Dies macht aber deutlich, dass im Rahmen der Entscheidung über einen Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO im Grundsatz auch die Möglichkeit einer Fehlerheilung berücksichtigungsfähig ist. Dabei wird sich das Gericht freilich nicht auf die Betrachtung des Bestehens einer rein rechtlichen Möglichkeit beschränken dürfen; vielmehr es mit einbeziehen müssen, ob und unter welchen Voraussetzungen und in welchem ungefähren Zeitraum mit der Durchführung und dem Abschluss eines entsprechenden ergänzenden Verfahrens zu rechnen ist.

Hat ein Vorhabenträger etwa mehrere Vorhaben als ein Vorhaben bezeichnet, demgemäß eine einheitliche Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt und damit verhindert, dass über die Zulässigkeit jedes der Vorhaben von der Planfeststellungsbehörde im Rahmen einer gesonderten fachplanerischen Abwägung der für und gegen das einzelne Vorhaben sprechenden Belange entschieden wird, so wird auch hier – sofern nicht anderweitige unüberwindbare rechtliche Hindernisse bestehen – die Möglichkeit einer Heilung im ergänzenden Verfahren bestehen,

vgl. etwa das Weser-Urteil des BVerwG vom 11.08.2016 – 7 A 1.15 –, BVerwGE 156, S. 20, 33 f., Rn. 48.

Indessen wird bei einem Rechtsverstoß in einem derart früheren Verfahrensstadium schwerlich absehbar sein, ob die Heilung im Ergebnis gelingt und das Vorhaben letztlich erneut zugelassen wird; zudem kommt das Heilungsverfahren bei solcher Sachlage sehr weitgehend einem neuen Planfeststellungsverfahren gleich. Von daher wird bei einer derartigen Sachlage die Berücksichtigung der nur theoretisch in rechtlicher Hinsicht bestehenden Heilungsmöglichkeit im Rahmen der nach § 80 Abs. 5 VwGO vorzunehmenden Abwägung ausscheiden.

Anders stellt sich die Situation hingegen dar, wenn nach Auffassung des Gerichts beispielsweise eine derjenigen Maßnahmen, mit denen die Auswirkungen des Vorhabens an anderer Stelle kompensiert und damit Eingriffe in das bestehende, kohärente Netz europäischer Schutzgebiete ausgeglichen werden sollen (sog. Kohärenzsicherungsmaßnahme) aus rechtlichen Gründen unzulässig war, etwa weil es sich dabei um eine aus anderen Gründen ohnehin verpflichtend durchzuführende Maßnahme (sog. Standardmaßnahme) handelte, die deshalb nicht auch noch als zusätzliche, ausgleichende Maßnahme anerkannt werden kann,

vgl. zum Ausschluss von Sowieso-Maßnahmen als Kohärenzsicherungsmaßnahmen das Elbe-Urteil des BVerwG 09.02.2017 – 7 A 2.15 –, BVerwGE 158, S. 1, 70, Rn. 422,

aber nach den bereits im Planfeststellungsverfahren vorgelegten Unterlagen erkennbar ist, dass alternative fachlich geeignete Ausgleichsflächen zur Verfügung stehen, die nicht der Bindung durch eine Standardmaßnahme unterliegen. Bei einem solchen Sachverhalt wird das Gericht davon ausgehen können, dass eine Fehlerheilung nicht nur theoretisch in rechtlicher Hinsicht möglich ist, sondern mit weitaus überwiegender Wahrscheinlichkeit auch tatsächlich zeitnah realisiert werden kann.

Dieser Umstand kann und sollte aber ohne weiteres im Rahmen der Vollzugsfolgenabwägung Berücksichtigung finden, wobei sein Gewicht ganz wesentlich davon abhängt,

mit welchem Grad an überwiegender Wahrscheinlichkeit das Gericht von einer zeitnahen Heilung des Fehlers ausgeht.

Zwar spricht viel dafür, dass hiervon bereits nach geltender Rechtslage auszugehen ist,

- ▶ da nach dieser im Rahmen der Vollzugsfolgenabwägung – zumindest bei der Bewertung des Gewichts von Suspensiv- und Vollzugsinteresse – auch dem Umstand Bedeutung zukommt, welches Maß an Erfolgsaussicht der in der Hauptsache erhobenen Anfechtungsklage zuzumessen ist,

und

- ▶ da dieses Maß geringer zu bemessen ist, wenn eine erhebliche Wahrscheinlichkeit dafür spricht, dass der Mangel nicht nur im Rahmen eines ergänzenden Verfahrens behoben werden kann, sondern – ggf. nach Aussetzung des Klageverfahrens – im Rahmen eines solchen Verfahrens auch behoben werden wird.

Da indessen in der Rechtsprechung und der Literatur zur derzeit geltenden Rechtslage die Auffassung vertreten wird,

- ▶ dass allein schon dann, wenn im Hauptsacheverfahren die Feststellung „in Betracht kommt“, dass die Genehmigung rechtswidrig und nicht vollziehbar ist, „in der Regel die sofortige Vollziehung des Genehmigungsbescheids gem. § 80 V VwGO auszusetzen (ist)“,

und

- ▶ dass im Eilverfahren deshalb sogar auf die Prüfung verzichtet werden könne, ob der Fehler im Hauptsacheverfahren zur Aufhebung der Genehmigung oder nur zur Feststellung der Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit führen würde,

vgl. etwa Seibert, Die Fehlerbehebung durch ergänzendes Verfahren nach dem UmwRG - Neue prozessuale Instrumente zur Genehmigungserhaltung,

NVwZ 2018, S. 97, 103, und – Bezug nehmend hierauf - OVG Münster, Beschluss vom 08.02.2018 – 8 B 1621/17 –, juris, Rn. 8,

erscheint es sinnvoll, eine gesetzliche Regelung zu schaffen, nach der im Rahmen der vom Gericht nach § 80 Abs. 5 VwGO vorzunehmenden Abwägung auch berücksichtigt werden kann, ob von einer zeitnahen Heilung eines voraussichtlich bestehenden Rechtsverstößes ausgegangen werden kann. Hierzu könnte in § 80 Abs. 5 vor dem jetzigen dritten Satz eingefügt werden:

„Bei Verwaltungsakten mit Doppelwirkung kann das Gericht im Rahmen der vorzunehmenden Vollzugsfolgenabwägung auch berücksichtigen, ob und wann mit einer Heilung eines möglichen Rechtsverstößes im Rahmen eines ergänzenden Verfahrens zu rechnen ist.“

Damit wäre klargestellt, dass das Gericht die Möglichkeit zur Berücksichtigung eines derartigen Umstandes hat, wobei es dem gerichtlichen Ermessen obläge, ob und ggf. mit welchem Gewicht es diesen im jeweiligen Einzelfall in die von ihm vorzunehmende Abwägung einstellt.

Eine solche Regelung stünde nicht grundsätzlich in einem Widerspruch zu § 75 Abs. 1a Satz 2 VwVfG und §§ 4 Abs. 1b Satz 1, 7 Abs. 5 Satz 1 UmwRG. Zwar führt bei Entscheidungen nach diesen Normen in der bisherigen, hier nicht in Frage gestellten Rechtsprechung der Verwaltungsgerichtsbarkeit auch ein heilbarer Fehler dazu, dass eine Vorhabenzulassung zwar nicht aufgehoben wird, aber gleichwohl nicht vollziehbar ist. Diese Normen betreffen aber das den jeweiligen Rechtszug oder das Verfahren insgesamt abschließende Urteil, während hingegen die Entscheidung im einstweiligen Rechtsschutzverfahren gerade voraussetzt, dass in der Hauptsache noch nicht entschieden ist. Gemäß § 4 Abs. 1b Satz 3 UmwRG kann aber dieses Hauptsacheverfahren zur Heilung von Verfahrensfehlern in einem ergänzenden Verfahren ausgesetzt werden, soweit dies im Sinne der Verfahrenskonzentration sachdienlich ist; die Aussetzung dient also, wie früher der mittlerweile aufgehobene, allgemeinere § 94 Satz 2 VwGO

„der beschleunigten Bereinigung eines Rechtsstreits und der Vermeidung von mehrfachen gerichtlichen Auseinandersetzungen in derselben Sache. Ziel war es (vgl. den Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 13/3993, S. 12), zu verhindern, dass ein Verwaltungsakt allein wegen eines Verfahrensfehlers aufgehoben und dessen materielle Rechtmäßigkeit erst in einem zweiten Verfahren gerichtlich geprüft wird (vgl. zum Ganzen auch OVG LSA, B.v. 14.2.2018 – 2 K 3/17 – juris Rn. 3; OVG NW, B.v. 30.8.2017 – 8 A 493/16 – UPR 2018, 35 = juris Rn. 14)“,

VGH München, Beschluss vom 28.06.2018 – 8 B 18.413 –, Rn. 4, juris.

Darüber hinaus hat das Bundesverwaltungsgericht ausdrücklich festgestellt, dass § 4 Abs. 1b Satz 3 UmwRG es nicht verbietet,

„das Verfahren auszusetzen, wenn der Beklagte im Rahmen des ergänzenden Verfahrens zur Nachholung von unterbliebenen Verfahrensschritten auch die Heilung materieller Fehler beabsichtigt (OVG Magdeburg, Beschluss vom 14. Februar 2018 - 2 K 3/17 - juris Rn. 5)“,

BVerwG, Beschluss vom 08.05.2018 – 9 A 12.17 –, Rn. 5, juris.

Das zugleich gemäß § 80 Abs. 5 VwGO zur Entscheidung in der Hauptsache berufene Gericht kann demnach eine im Hauptsacheverfahren und im einstweiligen Rechtsschutzverfahren gleichermaßen bestimmende Abwägung darüber treffen, dass eine streitgegenständliche Vorhabenzulassung nach summarischer Prüfung nur unter solchen formellen und materiellen Fehlern leidet, die ersichtlich durch ergänzendes Verfahren während einer Aussetzung des Hauptsachverfahrens geheilt werden können. Wenn es zu der Prognose kommt, dass die Fehlerheilung mit überwiegender Wahrscheinlichkeit gelingt, kann es den einstweiligen Rechtsschutz ablehnen oder ihm – s. oben 3. – nur hinsichtlich irreversibler Vorhabensbestandteile stattgeben und zugleich das Verfahren in der Hauptsache zur Fehlerheilung aussetzen, ohne dass dies in einen Widerspruch zu § 75 Abs. 1a Satz 2 VwVfG und §§ 4 Abs. 1b Satz 1, 7 Abs. 5 Satz 1 UmwRG gerät. Mit der anschließenden Entscheidung in der Hauptsache verliert die hier

vorgeschlagene Regelung dann naturgemäß ihre Wirkung, was aber der Konstellation entspricht, dass das Gericht der Hauptsache zunächst den einstweiligen Rechtsschutz ablehnt, dann aber in der mündlichen Verhandlung in der Hauptsache doch zu der Erkenntnis kommt, dass die Vorhabenzulassung fehlerhaft ist.

F. Sonstige Fragestellungen

I. Eingeschränkte gerichtliche Kontrolle in umweltfachlichen Fragen

Nach einer gefestigten Rechtsprechung der Verwaltungsgerichtsbarkeit findet eine nur eingeschränkte gerichtliche Überprüfung statt, wenn

„die behördliche Beurteilung sich auf außerrechtliche Fragestellungen richtet, für die weithin allgemein anerkannte fachwissenschaftliche Maßstäbe und standardisierte Erfassungsmethoden fehlen. Wenn und solange die ökologische Wissenschaft sich insoweit nicht als eindeutiger Erkenntnisgeber erweist, fehlt es den Gerichten an der auf besserer Erkenntnis beruhenden Befugnis, eine naturschutzfachliche Einschätzung der sachverständig beratenen Zulassungsbehörde als ‚falsch‘ und ‚nicht rechters‘ zu beanstanden (BVerwG, Urt. v. 9.7.2008 - 9 A 14.07 -, BVerwGE 131, 274 Rn. 65; Urt. v. 27.6.2013 - 4 C 1.12 -, BVerwGE 147, 118 Rn. 14; Urt. v. 21.11.2013 - 7 C 40.11 -, NVwZ 2014, 524 Rn. 14; Senatsurt. v. 10.1.2017 - 4 LC 198/15 -)“,

OVG Lüneburg, Beschluss vom 12.12.2018 – 4 LA 389/17 –, Rn. 14, juris.

Diese behördliche Einschätzungsprärogative beschränkt sich nicht alleine auf bestimmte naturschutzfachliche Einschätzungen wie etwa die Auswahl von FFH-Gebieten oder bestimmte artenschutzrechtliche Fragestellungen, sondern gilt auch darüber hinaus allgemein im Bereich der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie bei besonderen, fachrechtlichen Verträglichkeitsprüfungen wie der FFH-Verträglichkeitsprüfung nach § 34 BNatSchG oder der Verträglichkeitsprüfung für das Verschlechterungsverbot nach § 27 WHG,

BVerwG, Urteil vom 09.02.2017 – 7 A 2.15 –, BVerwGE 158, S. 1-142,
Rn. 40, 109, 502,

soweit es sich um die benannten außerrechtlichen Fragestellungen handelt, die nach fachwissenschaftlichen Maßstäben zu bewerten sind, nicht hingegen rechtlich. Diese in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung entwickelte Auffassung hat jüngst das Bundesverfassungsgericht als mit dem Grundgesetz vereinbar bestätigt, dabei allerdings in begrifflicher Hinsicht Folgendes klargestellt:

„Stößt das Verwaltungsgericht bei der Kontrolle naturschutzrechtlicher Entscheidungen an die objektiven Grenzen der Erkenntnisse der ökologischen Wissenschaft und Praxis, folgt das eingeschränkte Kontrollmaß nicht etwa aus einer der Verwaltung eigens eingeräumten Einschätzungsprärogative, sondern schlicht aus dem Umstand, dass es insoweit am Maßstab zur sicheren Unterscheidung von richtig und falsch fehlt. Es handelt sich damit nicht um eine gewillkürte Verschiebung der Entscheidungszuständigkeit vom Gericht auf die Behörde, sondern um eine nach Dauer und Umfang vom jeweiligen ökologischen Erkenntnisstand abhängige faktische Grenze verwaltungsgerichtlicher Kontrolle. Dafür bedarf es nicht eigens der gesetzlichen Ermächtigung, wie sie für die Einräumung administrativer Letztentscheidungsrechte bei der Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe erforderlich ist (dazu BVerfGE 129, 1 <21 ff.>);

BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 23.10.2018 – 1 BvR 2523/13 –,
Rn. 23, juris.

Dieser eingeschränkte gerichtliche Prüfungsmaßstab trägt in ganz erheblicher Weise auch zu einer Beschleunigung umweltrechtlich geprägter Verfahren bei. Durch diesen Maßstab wird bei umstrittenen umweltfachlichen Fragen eine gerichtliche Beweiserhebung durch einen gerichtlich bestellten Sachverständigen entbehrlich und durch eine nach rechtlichen bzw. nach allgemein logischen Maßstäben durchzuführende Prüfung darauf ersetzt, ob die umweltfachlichen Annahmen der Behörde

„im Einzelfall naturschutzfachlich vertretbar sind und nicht auf einem unzulänglichen oder gar ungeeigneten Bewertungsverfahren beruhen (stRspr, vgl. zu den

Anforderungen: BVerwG, Urteile vom 9. Juli 2008 - 9 A 14.07 - BVerwGE 131, 274 Rn. 66 f. m.w.N., vom 12. August 2009 - 9 A 64.07 - BVerwGE 134, 308 Rn. 38, vom 28. März 2013 - 9 A 22.11 - BVerwGE 146, 145 Rn. 114, vom 3. Mai 2013 - 9 A 16.12 - BVerwGE 146, 254 Rn. 60, vom 6. November 2013 - 9 A 14.12 - BVerwGE 148, 373 Rn. 107, vom 23. April 2014 - 9 A 25.12 - BVerwGE 149, 289 Rn. 90 und vom 28. April 2016 - 9 A 9.15 - BVerwGE 155, 91 Rn. 128)“,

BVerwG, Urteil vom 06.04.2017 – 4 A 16/16 –, Rn. 58, juris.

Diese Prüfung kann das jeweilige Gericht selbst leisten, ggf. unter Zuhilfenahme wissenschaftlicher Mitarbeiter des Gerichts, was gegenüber der Einholung gerichtlicher Sachverständigengutachten eine Beschleunigung und Entlastung des Verfahrens bedeutet, wenn auch nicht unbedingt eine Entlastung des Gerichts.

Auch wenn die eingeschränkte gerichtliche Kontrolle umweltfachlicher Fragen nicht, wie im Falle anderer behördlicher Einschätzungsspielräume, mit der besonderen demokratischen Legitimation gerade der Behörden im Vergleich zum Gericht begründet wird, sondern mit dem Umstand, dass die Gerichte im Anwendungsbereich dieses Einschätzungsspielraums keine besseren Erkenntnismöglichkeiten haben als die Behörden und daher – bei vergleichbarer demokratischer Legitimation – nicht befugt sind, die auf derselben oder besseren Erkenntnis der Behörden beruhende Entscheidung als richtig oder falsch zu bewerten, setzt diese Rechtsprechung als Ausgangsprämisse allerdings immer noch voraus, dass die zulassende oder planfeststellende Behörde sich ihre umweltfachliche Überzeugung aufgrund ihrer eigenen Erkenntnismöglichkeiten gebildet und nicht lediglich ohne eigene Überprüfung übernommen hat, denn nur dann sind die Erkenntnismöglichkeiten des Gerichts denjenigen, die die Behörde eingesetzt hat, nicht überlegen.

Dabei ist nicht zu verkennen, dass – wie sich im Übrigen in tatsächlicher Hinsicht durch nahezu die gesamte Rechtsprechung zu dieser Frage zieht – die Behörden die insoweit streitigen umweltfachlichen Fragen zumeist nicht selbst beantworten, sondern dazu auf

umweltfachlichen Sachverstand externer Gutachter angewiesen sind, den sie mit ihrem eigenen Sachverstand im Rahmen ihrer eigenen Kapazitäten nachvollziehen.

Ein Problem entsteht allerdings dann, wenn in einem privatnützigen Planfeststellungsverfahren die Planunterlagen durch einen privaten oder zumindest einen nicht demselben Verwaltungsträger wie die Zulassungsbehörde angehörenden Vorhabenträger erstellt werden. In diesen Fällen hat die Zulassungsbehörde auf die Gutachterausswahl keinen frühzeitigen, präventiven Einfluss und kann darüber hinaus die konkret tätigen Gutachten nicht in derselben Weise für ergänzende Befragungen und Erläuterungen heranziehen, wie dies bei behördlichen Vorhaben der Fall ist, bei denen hinter dem Vorhabenträger und der Zulassungsbehörde derselbe, den Gutachter beauftragende Verwaltungsträger steht, der Gutachter also der Zulassungsbehörde gegenüber in derselben Weise verpflichtet ist wie dem Vorhabenträger.

In Verfahren mit Umweltverträglichkeitsprüfung beschränkt sich der Einfluss der Zulassungsbehörde zumeist auf die Möglichkeiten im sog. Scoping gemäß § 15 Abs. 1 Satz 1 UVPG, in dem

„die zuständige Behörde den Vorhabenträger entsprechend dem Planungsstand des Vorhabens frühzeitig über Inhalt, Umfang und Detailtiefe der Angaben, die der Vorhabenträger voraussichtlich in den UVP-Bericht aufnehmen muss (Untersuchungsrahmen)“,

unterrichtet und berät. Im Rahmen dieses Verfahrensschritts berät und unterrichtet die Behörde den Vorhabenträger gemäß § 15 Abs. 1 Satz 2 UVPG zwar auch über

„weitere Gesichtspunkte des Verfahrens, insbesondere [...] die Einholung von Sachverständigengutachten“.

Insoweit erscheint es allerdings fraglich, ob und ggf. in welchem Umfang sie eigene Vorstellungen über die Art der anzuwendenden gutachterlichen Methodik und die Kriterien der Auswahl der Gutachter vorgeben kann. Über diese Erörterung hinaus ist näm-

lich in § 2a Abs. 3 Satz 2 der 9. BImSchV nur für immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren, die eine Umweltverträglichkeitsprüfung beinhalten, vorgesehen, dass die Genehmigungsbehörde und andere zu beteiligende Behörden nicht nur über Inhalt, Umfang und Detailtiefe der Umweltverträglichkeitsprüfung beraten, sondern die Beratung darüber hinaus

„auf den Gegenstand, den Umfang und die Methoden der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie auf sonstige Fragen erstrecken, die für die Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung erheblich sind.“

Auch diese Erörterung bezieht sich aber nur auf die Inhalte der beizubringenden Unterlagen und nicht auf die Auswahl geeigneter Gutachter und Sachverständiger.

Die Behörde hat insoweit in den meisten Verfahren gesichert lediglich die nachgelagerte Möglichkeit, Planunterlagen, die nicht ihren Vorstellungen entsprechen, als ungenügend einzustufen und die begehrte Vorhabenzulassung nicht zu erteilen. Dann aber sieht sich die Behörde möglicherweise einem Zulassungsanspruch des Vorhabenträgers ausgesetzt, in dessen Rahmen die Behörde entweder ihre umweltfachliche Entscheidung, die potenziell ohne Fachgutachter zustande gekommen ist, gegen eine gutachterlich unterstützte umweltfachliche Auffassung des Vorhabenträgers verteidigen muss, oder aber unter Hintanstellung eigener Bedenken die Zulassung doch erteilt. Gerade im letztgenannten Fall besteht dann aber für das Gericht die problematische Lage, dass die Behörde ihre eigenen Erkenntnismöglichkeiten nicht vollständig ausgenutzt hat, so dass dem Gericht letztlich bessere Erkenntnismöglichkeiten zur Verfügung stehen. Dann aber lässt sich der eingeschränkte gerichtliche Überprüfungsmaßstab nicht mehr begründen, sondern das Gericht könnte im Rahmen der Amtsaufklärung gehalten sein, der Frage inhaltlich nachzugehen, insbesondere im Rahmen einer Beweisaufnahme mit einem gerichtlichen Sachverständigengutachten. Damit aber würde der beschleunigende Effekt des eingeschränkten gerichtlichen Überprüfungsspielraums nicht mehr begründen.

Um die der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zugrunde liegende, der gerichtlichen Überprüfung gleichwertige und damit vorgehende Erkenntnismöglichkeit der Behörden gesetzlich abzusichern, könnte es sich daher anbieten, den Genehmigungs- oder Planfeststellungsbehörden bei Vorhaben mit privaten, nicht-hoheitlichen Vorhabenträgern einen größeren und vor allem frühzeitigen Einfluss über die Unterrichtung und Beratung über den Untersuchungsrahmen hinaus auch auf Kriterien der Gutachterausswahl und der jeweils nach dem fachrechtlichen Maßstab anzuwendenden Methoden zu verschaffen.

Angesichts der überwiegend auseinanderfallenden Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und der Länder für das Verwaltungsverfahrenrecht gemäß Art. 84 Abs. 1 GG wäre dazu eine verwaltungsprozessuale Lösung im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG ohne Abweichungsbefugnis gemäß Art. 72 Abs. 3 Satz 1 GG zu bevorzugen. Dann allerdings könnte eine Regelung alleine beim gerichtlichen Überprüfungsmaßstab ansetzen, so dass die Planfeststellungs- und Genehmigungsbehörden weiterhin keine rechtlichen Einflussmöglichkeiten erhielten, sondern lediglich der Überprüfungsmaßstab für die Fälle gesetzlich abgesichert wäre, in denen die Behörden einen tatsächlichen Einfluss ausgeübt hätten. Auch wenn damit eine nur eingeschränkte Gesetzgebungskompetenz des Bundes besteht, kann daher das angestrebte Ziel nur mit einer verwaltungsverfahrensrechtlichen Lösung im UVPG erzielt werden. Diesem Ansatz folgend könnte daher § 15 Abs. 1 Satz 2 UVPG geändert und die Norm um folgenden neuen Satz 3 ergänzt werden:

„Die Unterrichtung und Beratung kann sich auch auf weitere Gesichtspunkte des Verfahrens, insbesondere auf dessen zeitlichen Ablauf und auf die zu beteiligten Behörden erstrecken. Soweit die zuständige Behörde die Einholung von Sachverständigengutachten für erforderlich hält, berät und unterrichtet sie den Vorhabenträger auch über Kriterien zur Auswahl geeigneter Sachverständiger und über die jeweils anzuwendenden Methoden und Fachkonventionen.“

Der bisherige Satz 3 würde Satz 4.

Mit dieser Lösung bekäme die zuständige Behörde zwar nicht die Befugnis, dem Vorhabenträger bestimmte Fachgutachter und Methoden vorzuschreiben, sondern wäre weiterhin darauf beschränkt, aus ihrer Sicht unzureichende Gutachten zum Anlass zu nehmen, die begehrte Vorhabenzulassung zu versagen. Der frühzeitige Einfluss auch auf umweltfachliche Gutachten würde aber erstens die behördlichen Erkenntnismöglichkeiten schon im Vorwege in die Erstellung der Gutachten einfließen lassen. Zweitens würde damit der Zulassungsbehörde bei der nachträglichen Kontrolle der eingereichten Gutachten eine bessere methodische Basis gegeben, um unzureichende Gutachten abzulehnen. Folgt der Vorhabenträger der behördlichen Beratung nicht, obläge es in der Verpflichtungssituation ihm darzulegen, warum die im Scoping mitgeteilten methodischen Anforderungen der Behörde gleichwohl erfüllt oder aber nicht erforderlich sind. Ein auf diese Weise einer Zulassungsentscheidung zugrunde gelegtes Gutachten würde damit entweder den vollständigen Erkenntnismöglichkeiten der zuständigen Behörde gerecht werden, so dass die Grundannahme der Rechtsprechung, nicht über weitergehende Erkenntnismöglichkeiten zu verfügen, auch im konkreten Fall zum Tragen käme, oder aber die Zulassungsentscheidung beruhte selbst auf einem gerichtlichen Verpflichtungsurteil, dem gegenüber eine anschließende gerichtliche Überprüfung ebenfalls keine weitergehenden Erkenntnismöglichkeiten hätte. In beiden Konstellationen wäre die der bisherigen Rechtsprechung zum eingeschränkten gerichtlichen Prüfungsmaßstab zugrunde liegende, rechtstatsächliche Prämisse abgesichert und die Rechtsprechung könnte unverändert beibehalten bleiben.

II. Beschleunigungspotenziale der Digitalisierung - Pflicht zur Vorlage von Verwaltungsvorgängen als digital durchsuchbare elektronische Dokumente

In verwaltungsgerichtlichen Verfahren um Planfeststellungsbeschlüsse für große Infrastrukturvorhaben oder immissionsschutzrechtliche Genehmigungen für Großvorhaben haben die von der beklagten Behörde nach § 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO vorzulegenden Verwaltungsvorgänge mitunter einen Umfang von deutlich mehr als 30 Ordnern. Werden etwa gegen einen Planfeststellungsbeschluss für eine Bundesfernstraßen von 5 enteignungsbetroffenen Grundeigentümern, 12 Nachbarn, 3 Gemeinden und 2 Umweltverbänden Klagen erhoben, so wird von der beklagten Behörde ein- und derselbe Ver-

waltungsvorgang dem Gericht zu all diesen Verfahren vorgelegt. Angesichts des Umfangs wird aber jeder der Bevollmächtigten eines dieser Verfahren verlangen können, dass ihm die Akten eines solchen Umfangs für zumindest zwei Wochen zur Verfügung stehen. Damit ist aber der Verwaltungsvorgang – bei Hinzurechnung der Postlaufzeiten – für rund ein Jahr „auf Reisen“, ohne dass das Gericht die Möglichkeit hat, sich mit ihm zu beschäftigen.

Zwar mag dies – wie die diesem Gutachten zugrunde gelegte Erhebung gezeigt hat – nur selten vorkommen, zumal einzelne Senate in der Praxis so verfahren, dass die Unterlagen gar nicht verschickt werden, sondern nur zur Einsicht im Gericht bereitgehalten werden. Es liegt aber auf der Hand, dass, wenn Akten doch versandt werden, in sämtlichen Verfahren, für die der betreffende Verwaltungsvorgang Bedeutung hat, eine erhebliche Verzögerung eintritt. Diese könnte vermieden werden, wenn den Behörden die Verpflichtung auferlegt würde, ihre Verwaltungsvorgänge in digitalisierter Form dem Gericht zu übermitteln. Bei einer solchen Vorgehensweise könnten sich sämtliche nach § 100 Abs. 1 VwGO einsichtsberechtigten Beteiligten und mehrere Mitglieder des Spruchkörpers gleichzeitig mit den Verwaltungsvorgängen befassen und es könnte erhebliche Zeit eingespart werden.

Zudem könnte die Befassung weiter dadurch effektiviert werden, dass den beklagten Behörden aufgegeben wird, die Verwaltungsvorgänge nicht nur auf Datenträgern als solche, sondern in digital durchsuchbarer Form vorzulegen. Durch eine solche Verfahrensweise würde die Auffindbarkeit bestimmter Dokumente deutlich beschleunigt werden. Zudem würde damit die gleichzeitige Befassung mehrerer Senatsmitglieder mit den Unterlagen wesentlich vereinfacht, was im Workshop gerade von Vertretern kleinerer Gerichte als eine von diesen Gerichten dringend gewünschte Entlastung benannt wurde.

Es stellt sich die Frage, ob eine Pflicht zur Vorlage digital durchsuchbarer Dokumente durch den Bundesgesetzgeber erlassen werden könnte. Da die Regelungszuständigkeit für das Verwaltungsverfahren nach Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG grundsätzlich bei den Ländern liegt, und ein Ausnahmefall nach Satz 5 der Vorschrift nicht vorliegen dürfte,

kann der Bund den Ländern zwar keine Vorgaben für die Ausgestaltung ihrer Verwaltungsverfahren machen. Indessen geht es vorliegend auch nicht darum. Vielmehr würde eine Regelung, die Vorgaben hinsichtlich der Art und Weise der Vorlage von Akten im verwaltungsgerichtlichen Verfahren macht, sich als eine Regelung über das gerichtliche Verfahren i.S.v. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG darstellen. Insoweit kann nichts anderes gelten, als etwa für sonstige Regelungen zum elektronischen Rechtsverkehr.

So schreibt etwa die als Art. 5 Nr. 4 des Gesetzes zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten vom 10.10.2013 (BGBl. I S. 3786) erlassene, ab 01.01.2022 in Kraft tretende, mit „Nutzungspflicht für Rechtsanwälte, Behörden und vertretungsberechtigte Personen“ überschriebene Vorschrift des § 55d VwGO vor, dass

„vorbereitende Schriftsätze und deren Anlagen sowie schriftlich einzureichende Anträge und Erklärungen, die durch einen Rechtsanwalt, durch eine Behörde oder durch eine juristische Person des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihr zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse eingereicht werden, [...] als elektronisches Dokument zu übermitteln“

sind. Bei Erlass dieser Vorschrift hat sich der Bundesgesetzgeber aber auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG gestützt,

Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten vom 21.12.2012, BR-Drs. 818/12, S. 26.

Lässt sich aber die Begründung einer gesetzlichen Pflicht, Schriftsätze nebst Anlagen als elektronische Dokumente zu übermitteln, auf diese Verfassungsbestimmung stützen, so dürfte für eine Regelung, wonach auch Akten als elektronische Dokumente vorzulegen sind, ebenso wenig anderes gelten können, wie für die zusätzliche Vorgabe, dass die vorzulegenden elektronischen Dokumente digital durchsuchbar sein müssen.

Da der Begriff des „digital durchsuchbaren Dokuments“ seit rund einem Jahrzehnt Eingang in die Verwaltungspraxis von Länderbehörden gefunden hat,

vgl. etwa Richtlinien des CCC für die Steuerung eines verteilten NFM-Betriebes im Land Brandenburg (nebst Durchführungsbestimmungen) vom 24.03.2010 (ABl./10, S. 619) Nr. 1.2.3

wird man ihn auch als für eine gesetzliche Vorschrift hinreichend bestimmt ansehen können. Demgemäß könnte etwa in § 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO wie folgt geändert werden:

„Behörden sind zur Vorlage von Urkunden oder Akten als digital durchsuchbare elektronische Dokumente und zu Auskünften verpflichtet.“

III. Erweiterung des Umfangs der insoweit für die Justizstatistik zu erhebenden Daten

1. Ausgangsbefund

Im Rahmen der Erstellung dieses Gutachtens hat sich herausgestellt, dass sich die Ermittlung bestimmter erforderlicher Befundtatsachen – etwa über die innere Struktur und den Ablauf der hier maßgeblichen Verwaltungsstreitverfahren und Zeitpunkt und Dauer einzelner Verfahrensabschnitte – als ausgesprochen schwierig herausstellt, da insoweit keine statistischen Daten zur Verfügung stehen. Dies ist – bezogen auf zurückliegende Zeiträume – nachvollziehbar, da eine manuelle Erfassung und Eingabe der entsprechenden Informationen insbesondere für die Geschäftsstellen, aber teilweise auch für die Richterinnen und Richter einen erheblichen zeitlichen Mehraufwand bedeutet hätte. Nachdem der Gesetzgeber durch Erlass von § 55b Abs. 1 Satz 1 VwGO die Führung elektronischer Prozessakten bei den Verwaltungsgerichten zugelassen und durch Abs. 1 a der Vorschrift angeordnet hat, dass diese Akten ab dem 1. Januar 2026 elektronisch zu führen sind,

vgl. zum Stand und der voraussichtlichen weiteren Entwicklung Quo vadis Digitalisierung der Justiz?, jM 2018, S. 310 ff.,

wird spätestens zu diesem Zeitpunkt die Möglichkeit bestehen, Informationen der genannten Art über die Verfahrensabläufe gewissermaßen auf Knopfdruck digital zu ermitteln. Dies setzt allerdings eine entsprechende Konfiguration der Software voraus, so muss diese etwa erkennen können, bei welchen Texten es sich um Schriftsätze welcher Beteiligten oder Schreiben oder Niederschriften des Gerichts handelt.

Die Erfassung und Auswertung entsprechender zusätzlicher, d.h. über die Angaben in der bisherigen Justizstatistik hinausgehender Daten, erscheint aber zweckmäßig, um fortlaufend eventuelle negative Erfolgsfaktoren und deren Ursachen auf gesicherter Erkenntnisgrund identifizieren und eine Evaluation eventueller künftiger Änderungen des Verwaltungsprozessrechts ermöglichen zu können.

2. Rechtsgrundlagen

Diesbezüglich müssten allerdings einheitliche Vorgaben für die Erfassung bzw. Erfassbarkeit entsprechender verfahrensinterner Ablaufdaten erfolgen. Dies erweist sich deshalb als schwierig, weil derzeit weder auf EU- noch auf Bundesebene eine spezifizierte formellgesetzliche Grundlage für die Erhebung von Daten für die Verwaltungsgerichtsbarkeit vorhanden ist. Vielmehr basiert die Ein- und Durchführung der Statistik über die Verwaltungsgerichtsbarkeit auf bundeseinheitlichen Verwaltungsanordnungen der Länder. Das Statistische Bundesamt stellt dann auf der Grundlage von § 3 Abs. 3 Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke vom 22.01.1987 (BGBl. I S. 462) die Länderergebnisse aus der VwG-Statistik zu einem Bundesergebnis zusammen,

Statistisches Bundesamt Fachserie 10 Reihe 2.4 Rechtspflege Verwaltungsgerichte 2016, Ziff. 1.6, Seite 4.

3. Gesetzgebungskompetenz

Für den Fall, dass eine Verständigung der Länder und des Bundes auf eine im Zusammenhang mit der Einführung der e-Akte zu implementierende einheitliche Erfassungsmaske nicht zustande kommen sollte, würde sich die Frage stellen, ob der Bund kompetenziell befugt wäre, ein Justizstatistikgesetz zu erlassen, nach welchem die Justizverwaltungen der Länder und des Bundes die entsprechenden statistischen Daten zu erheben und dem Bund zugänglich zu machen haben. Kompetenzgrundlage dürfte hier Art. 73 Abs. 1 Nr. 11 GG sein. Nach dieser Vorschrift hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebung über die Statistik für Bundeszwecke. Unter Statistik im Sinne von Art. 73 Abs. 1 Nr. 11 GG ist die Erhebung, Sammlung, Darstellung und Auswertung von Daten und Fakten im Wege methodischen Vorgehens für staatliche Zwecke zu verstehen,

vgl. Kunig, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 73 Rn. 47; Wittreck, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 73 Rn. 79; Heintzen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 73 Rn. 121.

Eine Statistik erfolgt dann „für Bundeszwecke“, wenn sie objektiv der Erfüllung einer Bundesaufgabe dient,

vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30.07.1958 – 2 BvF 3/58 –, BVerfGE 8, S. 104, 119; BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 15.12.1983 – 1 BvR 209/83 –, BVerfGE 65, S. 1, 39.

Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die erhobenen Daten Informationen darstellen, die eine notwendige Voraussetzung für politische Entscheidungen des Bundes darstellen, soweit dieser an bestehende Entwicklungen auf den entsprechenden Gebieten anknüpfen und insoweit steuernd eingreifen will. Dass die in einem solchen Rahmen gewonnenen Informationen auch für Planungsprozesse und politische Entscheidungen der Länder herangezogen werden können, steht dabei einer Einordnung als Statistik für Bundeszwecke nicht entgegen,

vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 19.09.2018 – 2 BvF 1/15 –, juris, Rn. 147.

Ordnet der Bund daher, um die ihm nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG auf dem Gebiet des gerichtlichen Verfahrens zustehende Gesetzgebungskompetenz im Sinne einer Optimierung einzelner Regelungen der Verwaltungsgerichtsordnung wahrnehmen zu können, die Erfassung und Übermittlung bestimmter statistischer Daten über die Abläufe bei den Gerichten der Verwaltungsgerichtsbarkeit an, so dürften derartige gesetzliche Regelungen auf Art. 73 Abs. 1 Nr. 11 GG gestützt werden können. Käme es aber zum Erlass derartiger Vorschriften, so dürften die Länder ein verstärktes Eigeninteresse entwickeln, sich etwa über die nähere technische und inhaltliche Ausgestaltung entsprechender digitaler Erfassungsmasken zu verständigen.

4. Vereinbarkeit mit Art. 97 Abs. 1 GG?

Schließlich stellt sich die Frage, ob die Erhebung entsprechender statistischer Daten, insbesondere über die innere Struktur und den Ablauf verwaltungsgerichtlicher Verfahren sowie Zeitpunkt und Dauer einzelner Verfahrensschritte mit der durch Art. 97 Abs. 1 verfassungsrechtlich gewährleisteten richterlichen Unabhängigkeit vereinbar ist.

Dies dürfte jedenfalls dann der Fall sein, wenn durch geeignete rechtliche und technische Maßnahmen sichergestellt ist, dass lediglich die statistische Zusammenfassung der erhobenen Daten, nicht aber individuelle Angaben über einzelne Verfahren und deren Berichtersteller oder Berichterstellerin dem Dienstvorgesetzten zugänglich gemacht werden,

BGH, Urteil vom 26.06.1984 – RiZ (R) 3/84 –, BGHZ 91, S. 387, 391.

Dabei sei nur am Rande darauf hingewiesen, dass selbst eine weitergehende Erhebung von in Bezug auf den Richter oder die Richterin individualisierbaren Daten etwa über bestimmte Dauern von Verfahren nach der dienstgerichtlichen Rechtsprechung nicht zu einer Beeinträchtigung der richterlichen Unabhängigkeit führt,

vgl. etwa BGH, Urteil vom 14.09.1990 – RiZ (R) 1/90 –, BGHZ 112, S. 189, 195 ff., wonach die Unabhängigkeit des Richters nicht beeinträchtigt wird, wenn die Dienstaufsichtsbehörde vor einer Geschäftsprüfung (Dienstnachschaу) eine Meldung der überjährigen Zivilprozesse mit einer kurzen Angabe der Nichterledigungsgründe verlangt.

Eine Erfassung statistischer Daten der hier genannten Art würde daher ersichtlich nicht dazu führen, die durch Art. 97 Abs. 1 garantierte richterliche Unabhängigkeit in irgendeiner Weise zu beeinträchtigen.

5. Vorschlag über die zusätzlich zur bisherigen Justizstatistik zu erhebenden Daten

Ausgehend hiervon ist vorzuschlagen, eine bundesgesetzliche Rechtsgrundlage dafür zu schaffen, dass zusätzlich zur bisherigen Justizstatistik für die Verfahren nach §§ 48 und 50 VwGO jährlich folgende Angaben erhoben und statistisch aufbereitet werden:

- (1) Anzahl der im betreffenden Spruchkörper anhängigen Verfahren nach § 48 bzw. § 50 VwGO, gegliedert nach den einzelnen Verfahrensarten in § 48 Abs. 1 Nr. 1 bis 10 und § 50 Abs. 2 Nr. 6 VwGO und unterschieden nach Verpflichtungsklagen des Antragstellers sowie Drittanfechtungsklage von Nachbarn und Umweltverbänden;
- (2) Anzahl der bei den Verwaltungsgerichten anhängigen Verfahren, deren Streitgegenstand die Verpflichtung zur Erteilung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungen oder die Anfechtung derartiger Verwaltungsakte sind, und gegliedert nach solchen im förmlichen Verfahren, vereinfachten Verfahren und IED-Anlagen (Spalte d) sowie nach Anhängigkeit bei der jeweiligen Kammer, unterschieden jeweils nach Verpflichtungsklagen des Antragstellers sowie Drittanfechtungsklage von Nachbarn und Umweltverbänden;
- (3) Zeitpunkte
 - a) des Eingangs der Klage,
 - b) des Eingangs der angeforderten Verwaltungsvorgänge,
 - c) des Eingangs der Klageerwiderung
 - d) der Vornahme eventueller Beiladungen,
 - e) der eventuellen Durchführung eines Erörterungstermins oder einer Ortsbesichtigung,
 - f) einer ersten Beratung der Sache im Spruchkörper,
 - g) des Erlasses einer eventuellen Verfügung nach §§ 87, 87 b VwGO,
 - h) des eventuellen Erlasses eines Beweisbeschlusses,

- i) der Durchführung der Beweisaufnahme (insbesondere bei Einholung von Sachverständigengutachten),
- j) der Durchführung der mündlichen Verhandlung,
- k) der Zustellung des Urteils;
- (4) Erledigung
 - a) durch Klagrücknahme,
 - b) durch wechselseitige Erledigungserklärungen,
 - c) durch Urteil,
 - d) durch Vergleich.
- (5) Bei Erledigung durch Urteil Anzahl der
 - a) abweisenden Urteile,
 - b) teilweise stattgebenden Urteile
 - c) vollständig stattgebenden Urteile in differenzierter Erfassung von Entscheidungen, welche den angefochtenen Verwaltungsakt aufheben oder für rechtswidrig und nicht vollziehbar erklären.

Eine solche Datenerfassung entspräche in großen Teilen dem auch diesem Gutachten zugrunde liegenden Erfassungsformular, allerdings ohne die nicht statistisch ausgewerteten Selbsteinschätzungen, dafür aber mit konkreten Angaben für jedes einzelne Verfahren. Die empirische Auswertung der Erfassung für dieses Gutachten litt maßgeblich darunter, dass die jeweils abgefragten Daten nicht von allen Senaten vollständig mitgeteilt wurden und die angegebenen Daten nicht für alle Senate den jeweiligen Streitgegenstandsarten zugeordnet werden konnten. Dadurch konnten möglicherweise bestehende Korrelationen zwischen bestimmten Maßnahmen der Prozessleitung und erstens der Verfahrensdauer und zweitens dem jeweiligen Beendigungsgrund nicht geprüft werden. Durch eine vollständige Datenerfassung soll dies ermöglicht werden, dazu bedarf es aber eines vollständigen Überblicks über die Dauer der Verfahren insgesamt und der einzelnen Verfahrensabschnitte, über die jeweils getroffenen Maßnahmen an die sich die in ihrer Dauer erfassten Abschnitte anschlossen, und über das Ergebnis bzw. die Beendigungsart der jeweiligen Verfahren.

Ergänzt werden könnte die Abfrage der Empirie über das jeweils vergangene Jahr durch eine Selbsteinschätzung der Gerichte, welche Personalausstattung über die bestehende hinaus notwendig wäre, um Verfahren nach § 48 bzw. § 50 VwGO in einer Zeit abzufragen, die dem europäischen oder zumindest dem nationalen Durchschnitt entspricht. Der europäische Durchschnitt ist bisher statistisch nicht erfasst, allerdings könnte mit einer so erweiterten Statistik eine Grundlage auch für eine Erfassung des europäischen Durchschnitts gelegt werden.

Das vorstehende Gutachten habe ich nach bestem Wissen und Gewissen und unter Mitwirkung von Herrn Rechtsanwalt Rainer Bökel erstellt.

Kiel, den 01.04.2019



Prof. Dr. Wolfgang Ewer

Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht

G. Anhang 1

Folgendes Erfassungsformular wurde an das Bundesverwaltungsgericht und an die Oberverwaltungsgerichte / Verwaltungsgerichtshöfe versandt:

1. Anzahl der Hauptsacheverfahren
(im jeweiligen Jahr anhängig gewordene Verfahren)

Kläger:	2013	2014	2015	2016	2017
Umweltverband					
sonstiger Betroffener					

2. Anzahl der einstweiligen Rechtsschutzverfahren
(im jeweiligen Jahr anhängig gewordene Verfahren)

Antragsteller:	2013	2014	2015	2016	2017
Umweltverband					
sonstiger Betroffener					

3. Durchschnittliche Dauer der Hauptsacheverfahren
(Im jeweiligen Jahr beendete Verfahren - bitte in Monaten angeben mit Auf- oder Abrundung)

Kläger:	2013	2014	2015	2016	2017
Umweltverband					
sonstiger Betroffener					

4. Durchschnittliche Dauer der einstweiligen Rechtsschutzverfahren
(Im jeweiligen Jahr beendete Verfahren - bitte in Monaten angeben mit Auf- oder Abrundung)

Antragsteller:	2013	2014	2015	2016	2017
Umweltverband					
sonstiger Betroffener					

5. Vergleich der durchschnittlichen Verfahrensdauer von „isolierten“ Hauptsacheverfahren und Hauptsacheverfahren mit parallel anhängigen einstweiligen Rechtsschutzverfahren

(Im jeweiligen Jahr beendete Verfahren in absoluten Zahlen - bitte in Monaten angeben mit Auf- oder Abrundung)

Beteiligter:	2013	2014	2015	2016	2017
Umweltverband					

- a) „isoliertes“ HS-Verfahren
- b) HS-Verfahren mit parallelem eR-Verfahren sonstiger Betroffener
- a) „isoliertes“ HS-Verfahren
- b) HS-Verfahren mit parallelem eR-Verfahren

6. Beendigungsart der Hauptsacheverfahren im Zeitraum 2013 bis 2017
(in diesem Zeitraum beendete Verfahren in absoluten Zahlen)

Kläger	Klagraücknahme	Beiderseitige Erledigungserklärung	Vergleich	Urteil
Umweltverband sonstiger Betroffener				

7. Anlässe und Zeitpunkte von Klagraücknahmen im Zeitraum 2013 bis 2017
(in absoluten Zahlen)

Kläger	Klagraücknahme nach Ablehnung eines einstweiligen Rechtsschutzantrags	Klagraücknahme nach gerichtlichem Hinweis der mündlichen Verhandlung	Klagraücknahme nach mündlichen Verhandlung	Klagraücknahme in Verhandlung	Klagraücknahme ohne erkennbaren Bezug zu gerichtlichen Handlungen nach Fehlerheilung im Verwaltungsverfahren*	Klagraücknahme ohne Fehlerheilung im Verwaltungsverfahren*
Umweltverband sonstiger Betroffener						

* In Spalte 5a ist ausschließlich die nicht gerichtlich veranlasste Fehlerheilung erfragt. Erfolgt die Fehlerheilung auf einen Hinweis des Gerichts, gelten Spalte 3 oder 4.

8. Anlässe und Verfahrensstadien von Vergleichen im Hauptsacheverfahren im Zeitraum 2013 bis 2017

Kläger	Vergleich auf Vorschlag des Gerichts vor mündlicher Verhandlung Formloser Hinweis	Beschluss nach § 106 Satz 2 VwGO	Vergleich vor mündlicher Verhandlung nach Ablehnung eines eR-Antrags	Vergleich auf Vorschlag des Gerichts in mündlichen Verhandlung	Vergleich auf Initiative der Beteiligten ohne Anregung des Gerichts	Mediationsverfahren
Umweltverband sonstiger Betroffener						

9. Entscheidungsformeln von verfahrensbeendenden Sachurteilen im Zeitraum 2013 bis 2017

Kläger	Aufhebung der Verwaltungsentscheidung	Erklärung der Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit	Sonstige Teilstattgabe	Abweisung
--------	--	--	---------------------------	-----------

Umweltverband
sonstiger Betroffener

10. Prozessvorbereitende Maßnahmen vor der mündlichen Verhandlung im Zeitraum 2013 bis 2017

Kläger	Hinweisbe- schluss innerhalb von 3 Monaten ab Ein- gang Kla- gerwider- rung	Hinweisbe- schluss in einem Zeitraum zwischen 3 Mona- ten und 6 Monaten nach Ein- gang Kla- gerwider- rung	Anord- nung der Vorlage weiterer Unterla- gen	Orts- und Erörte- rungster- min durch Vors. o- der BE	Erörte- rungster- min durch Vors oder BE im Gericht	Einho- lung ei- nes Sachver- ständi- gengut- achtens	Sonstige Vorab- erhebung nach § 87 Abs. 3 VwGO durch Vors. o- der BE
--------	---	---	--	--	--	--	--

Umweltverband
sonstiger Betroffener

11. Heilung von Mängeln in einem ergänzenden Verfahren während des laufenden Hauptsacheverfahrens

Kläger	Heilung während des regulär weiter laufenden Haupt- sacheverfahrens	Heilung während Aussetzung oder Ru- hens des Verfah- rens	Keine Heilung wäh- rend des laufenden Hauptsacheverfah- rens
--------	--	--	---

Umweltverband
sonstiger Betroffener

12. Anlässe für die Heilung von Mängeln in einem ergänzenden Verfahren während des laufenden Hauptsacheverfahrens

Kläger	Hinweis des Gerichts	Erkenntnisse aufgrund eines Beschlusses in einem eR-Verfahren	Keine erkennbare Veranlassung durch gerichtliche Maßnahmen
Umweltverband sonstiger Betroffener			

13. Beendigungsart der einstweiligen Rechtsschutzverfahren im Zeitraum 2013 bis 2017

Antragsteller	Antragsrücknahme	Beiderseitige Erledigungs- erklärung	Vergleich im eR-Verfahren	Beschluss
Umweltverband sonstiger Betroffener				

14. Wie schätzen Sie – in Prozent – die Anteile derjenigen Entscheidungen über Anträge auf einstweiligen Rechtsschutz,

- a) in denen wegen offener Erfolgsaussichten der Hauptsache die Entscheidung allein auf eine Vollzugsfolgenabwägung gestützt wird,

sowie

- b) in denen die Entscheidung zumindest auch unter Berücksichtigung einer summarischen Beurteilung der Hauptsache-Erfolgsaussichten ergeht?

15. Wie schätzen Sie, bezogen auf die Summe der vollständig oder teilweise stattgebenden Entscheidungen über Anträge auf einstweiligen Rechtsschutz, in Prozent diejenigen Anteile, in denen

- a) einerseits die Anordnung oder Wiederherstellung einer aufschiebenden Wirkung ohne nähere Differenzierung vollständig und pauschal erfolgt,

und

- b) andererseits im Rahmen einer differenzierenden Betrachtung die aufschiebende Wirkung auf bestimmte voraussichtlich irreparable Maßnahmen beschränkt wird?

16. Wie schätzen Sie – bezogen auf den Durchschnitt der Verfahren in den Jahren 2013 bis 2017 – den zusätzlichen Zeitaufwand ein, der auf Seiten des Senats durch ein einstweiliges Rechtsschutzverfahren und das Erfordernis der Befassung mit diesem ausgelöst wird?

17. Kann nach Ihrer Erfahrung das Erfordernis einer kurzfristigen Befassung mit einem einstweiligen Rechtsschutzverfahren – wegen der hierdurch erforderlich gewordenen raschen Einarbeitung in den Streitstoff – auch synergetische Beschleunigungseffekte für das damit korrespondierende Hauptsacheverfahren haben? Gilt dies bejahenden-

falls in besonderer Weise für bestimmte Verfahrenskonstellationen (etwa solche, in denen es primär um bestimmte Rechtsfragen und nicht die Bewertung von Sachverhalten oder gutachterlichen Feststellungen geht)?

18. Fragen zur Mitwirkung der Beteiligten und Verfahrensweise des Gerichts

(Hinweis: dies ist ebenfalls allein bezogen auf Verfahren mit Streitgegenständen der hier in Rede stehenden Art)

- a) Auf wieviel Prozent schätzen Sie den Anteil derjenigen Fälle, in denen fachrechtlich eine Frist zur Klagebegründung besteht (etwa § 17e Abs. 5 FStrG, § 18e Abs. 5 AEG, § 14e Abs. 5 WaStrG) und klägerseitig eine weitere ergänzende Klagebegründung angekündigt und später eingereicht wird?
- b) Welche zusätzliche Frist wird nach Ihrer Einschätzung durchschnittlich hierfür erbeten bzw. innerhalb welchen durchschnittlichen Zeitraums wird diese ergänzende Klagebegründung eingereicht?
- c) Welche Frist wird regelmäßig dem Beklagten und evtl. Beigeladenen im Allgemeinen zur Erwiderung auf die Klage gesetzt?
- d) Erfolgt die Fristsetzung regelmäßig lediglich formularmäßig oder wird sie bereits mit Hinweisen oder Auflage verbunden, etwa bestimmte Angaben zu einem bestimmten Aspekt zu machen? In welchem geschätzten Anteil der Fälle wird im letzteren Sinne verfahren?
- e) In welchem geschätzten Anteil werden vom Beklagten und evtl. Beigeladenen
aa) einmalige oder bb) mehrfach Verlängerungen der Frist zur Erwiderung auf die Klage beantragt?
- f) Welchen durchschnittlichen Umfang haben die dem Beklagten und evtl. Beigeladenen daraufhin gewährte Fristen?
- g) Welcher Gesamtzeitraum ergibt sich nach Ihrer Schätzung aus der Summe
 - aa) bestehender gesetzlicher Fristen, insbesondere fachrechtlich vorgegebener Klagebegründungsfristen,
 - bb) der regulär dem Beklagten und evtl. Beigeladenen gesetzten Erwiderngsfristenund
 - cc) der von sämtlichen Beteiligten – auch im weiteren Verlauf des Prozesses - beantragten und diesen gewährten Fristverlängerungen?

- h) Wie viele Monate nach Anhängigkeit liegen dem Gericht nach Ihrer Schätzung im Allgemeinen vollständige Klagebegründungen (fachrechtlich vorgeschriebene Mindestbegründung und ergänzende Klagebegründung) und vollständige Klageerwiderungen vor?
- i) Beschäftigen sich der/die Senatsvorsitzende und/oder der/die Berichterstatter/in fortlaufend mit Eingang mit den jeweiligen Schriftsätzen nebst Anlagen und in Bezug genommenen Teilen des Verwaltungsvorgangs?
- Oder beschränkt sich die Befassung mit Eingang der jeweiligen Schriftsätze in diesem Verfahrensstadium zumeist oder jedenfalls häufig auf ein bloßes „Überfliegen“ und beginnt das eigentliche Eindringen in den Streitstoff einschließlich der Durcharbeitung der Verwaltungsvorgänge
- aa) mit Eingang der vollständigen Klagebegründung und der Klageerwiderung des Beklagten und evtl. Beigeladener
- oder
- bb) zu dem Zeitpunkt, in dem nach Erledigung anderer Verfahren die betreffende Sache „reif“ für die Vorbereitung zur Terminierung ist?
- j) Werden weitere Schriftsätze, die nach dem Stadium des Vorliegens der Klageerwiderungen eingereicht werden, den übrigen Beteiligten in der Regel
- aa) zur Kenntnisnahme,
- bb) mit Gelegenheit zur Stellungnahme ohne Frist,
- cc) mit Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb einer Frist,
- oder
- dd) mit konkreten Fragen oder Aufforderungen zugeleitet?
- k) Auf wieviel Prozent schätzen Sie den Anteil der Fälle, in dem zumindest einem Beteiligten eine Frist nach § 87b VwGO gesetzt wird?

19. Fragen zum Dokumentenumfang

- a) Welches Durchschnittsvolumen (in DIN A 4-Seiten) hat die Gerichtsakte in Verfahren der hier in Rede stehenden Art in den Jahren 2013 bis 2017 gehabt?
- b) Welches Volumen (in DIN A 4-Seiten) hat die umfangreichste Gerichtsakte eines Verfahrens der hier in Rede stehenden Art in den Jahren 2013 bis 2017 gehabt?

- c) Welches Durchschnittsvolumen (in DIN A 4-Seiten) haben die Verwaltungsvorgänge in Verfahren der hier in Rede stehenden Art in den Jahren 2013 bis 2017 gehabt?
 - d) Welches Volumen (in DIN A 4-Seiten) haben die umfangreichsten Verwaltungsvorgänge eines Verfahrens der hier in Rede stehenden Art in den Jahren 2013 bis 2017 gehabt?
 - e) Welcher durchschnittliche Zeitaufwand entfällt nach Ihrer Schätzung auf die Versendung der Verwaltungsvorgänge an die Beteiligten, bis die Verwaltungsvorgänge dem Gericht wieder zur Verfügung stehen?
 - f) Steht nur die Gerichtsakte oder stehen auch die Verwaltungsvorgänge in elektronischer Form zur Verfügung?
 - g) Besteht die Möglichkeit, eine ggf. bestehende elektronische Form der Verwaltungsvorgänge digital nach bestimmten Stichworten zu durchsuchen?
 - h) Bejahendenfalls: Ab wann kann eine solche Möglichkeit voraussichtlich auch den Beteiligten zugänglich gemacht werden?
20. Welche unter den folgenden Aspekten sind nach Ihrer persönlichen Bewertung in erster Linie ursächlich für die bestehende Dauer der hier in Rede stehenden gerichtlichen Verfahren:
- a) Unzulänglichkeiten in der gesetzlichen Ausgestaltung des allgemeinen und des dieses ergänzenden besonderen fachrechtlichen Verwaltungsverfahrens?
 - b) Mängel bei der praktischen Durchführung des Verwaltungsverfahrens?
 - c) Im Falle der Bejahung von Frage b):
 - aa) Fehlerhaftes rechtliches Verständnis von verwaltungsverfahrensrechtlichen Anforderungen?
 - bb) Unzureichende Aufklärung der maßgeblichen Sachverhalte durch die Behörde?
 - cc) Mängel bei der Führung der Verwaltungsvorgänge?
 - d) Inkohärenzen und Unklarheiten im materiellen Recht, die immer neue Grundsatzfragen aufwerfen und teilweise – wie etwa die FFH-Richtlinie – selbst mehr als 25 Jahre nach Erlass von Richtlinien immer wieder neue Klärungen selbst durch den Europäischen Gerichtshof erforderlich machen?
 - e) Wegfall des Rechtsinstituts der Präklusion aufgrund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs?
 - f) Mängel in der Prozessführung der Beteiligten und wenn ja, welche?

- g) Unzureichende personelle Ausstattung des Senats mit Richterinnen und Richtern?
- h) Bindung von Arbeitskraftanteilen der Richterinnen und Richter durch nicht originär spruchrichterliche Aufgaben (Mitwirkung in der Gerichtsverwaltung u.ä.)?
- i) Verlust von eingearbeitetem richterlichem Sachverstand durch Wechsel von Richterinnen und Richtern in andere Senate?
- j) Unzureichende personelle Ausstattung des Senats (beim BVerwG) mit juristischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern?
- k) Unzureichende personelle Ausstattung des Senats im nichtrichterlichen Dienst, so dass richterliche Arbeitskraft auch für die Erledigung von Aufgaben des nichtrichterlichen Bereichs eingesetzt werden muss?
- l) Optimierungsbedarf im bestehenden Verwaltungsprozessrecht und wenn ja, welche?

Die Fragen Nr. 21 bis 24 zum Annex „Berufungszulassungsverfahren vor dem OVG“ wurden wegen einer Einschränkung des Gutachtengegenstandes nicht mehr vollständig statistisch ausgewertet und deshalb hier nicht wiedergegeben.

H. Anhang 2

Im Anhang angegeben ist die tabellarische Auswertung der Erfassungsformulare. Zum Verständnis sei darauf hingewiesen, dass nicht alle Senate alle Fragen beantwortet haben, dass nicht alle Senate alle Fragen in jeder Hinsicht übereinstimmend interpretiert haben und dass Frage 12 von keinem Senat statistisch beantwortet wurde.

1. Rückläufe

Gericht	Erstinstanzliche Zuständigkeit: Planfeststellungsbeschlüsse (§§ 48, 50 VwGO)	Erstinstanzliche Zuständigkeit: immissionsschutzrechtliche Ge- nehmigungen (§ 48 VwGO)
Senat 01	x	
Senat 02	x	
Senat 03		x
Senat 04	x	
Senat 05	x	
Senat 06		x
Senat 07	x	
Senat 08	x	x
Senat 09	x	
Senat 10	x	
Senat 11	x	
Senat 12	x	
Senat 13		x
Senat 14	x	
Senat 15	x	x
Senat 16	x	
Senat 17	x	
Senat 18	x	x
Senat 19		x
Senat 20	x	x
Senat 21		x
Senat 22	x	
Senat 23	x	
Senat 24		x

gemeinsam beantwortet – Planfeststellung – BImSchG-Genehmigung

Die Nummerierung der Senate ist zum Zwecke der Pseudonymisierung zufällig und nicht nach Gericht sortiert. Soweit Senate das Erfassungsformular nach Streitgegenständen getrennt zweimal ausgefüllt haben, sind sie hier als zwei verschiedene Senate aufgeführt.

2. Frage 1

Frage 1: Anzahl der Hauptsachverfahren					
Gericht / Kläger:	2013	2014	2015	2016	2017
Umweltverband					
Senat 20	0	0	0	0	0
Senat 15	0	0	0	0	0
Senat 18	0	0	0	0	0
Senat 08	0	1	0	0	0
Senat 10	0	0	2	0	0
Senat 01	0	1	1	0	0
Senat 14	0	0	0	0	0
Senat 12	1	0	0	0	0
Senat 22	1	0	0	1	1
Senat 23	0	0	0	0	0
Senat 09	0	0	0	0	0
Senat 11	1	0	0	0	2
Senat 17	0	0	0	0	0
Senat 05	0	1	0	1	0
Senat 04	0	1	0	1	0
Senat 07	0	0	2	0	1
Senat 16	3	1	3	2	3
Senat 13	0	0	0	0	0
Senat 06	3	0	0	1	1
Senat 21	0	0	0	0	0
Senat 03	1	0	0	0	0
Senat 24	0	0	0	0	0
Durchschnitt Gesamt	0,45	0,23	0,36	0,27	0,36
höchster Einzelwert	3	1	3	2	3
niedrigster Einzelwert	0	0	0	0	0
Summe	10	5	8	6	8
Durchschnitt	0,00	0,25	0,00	0,00	0,00
höchster Einzelwert	0	1	0	0	0
niedrigster Einzelwert	0	0	0	0	0
Summe	0	1	0	0	0
Durchschnitt	0,46	0,31	0,62	0,38	0,54
höchster Einzelwert	3	1	3	2	3
niedrigster Einzelwert	0	0	0	0	0
Summe	6	4	8	5	7
Durchschnitt	0,80	0,00	0,00	0,20	0,20
höchster Einzelwert	3	0	0	1	1
niedrigster Einzelwert	0	0	0	0	0

Summe	4	0	0	1	1
--------------	----------	----------	----------	----------	----------

Gericht / Kläger:	2013	2014	2015	2016	2017
sonstiger Betroffener					
Senat 20	7	0	1	0	2
Senat 15	2	18	12	1	3
Senat 18	0	0	0	9	0
Senat 08	5	1	4	6	2
Senat 10	0	0	8	0	0
Senat 01	3	1	0	0	0
Senat 14	4	7	4	5	8
Senat 12	3	7	8	6	7
Senat 22	30	14	16	14	17
Senat 23	13	11	18	16	6
Senat 09	0	0	0	6	0
Senat 11	1	2	1	1	0
Senat 17	3	0	1	0	2
Senat 05	0	6	10	5	6
Senat 04	2	6	6	21	13
Senat 07	1	2	0	1	10
Senat 16	14	6	29	12	10
Senat 13	1	0	0	0	0
Senat 06	6	4	1	1	11
Senat 21	0	2	0	0	2
Senat 03	0	0	0	0	0
Senat 24	1	0	0	0	0
Durchschnitt Gesamt	4,36	3,95	5,41	4,73	4,50
höchster Einzelwert	30	18	29	21	17
niedrigster Einzelwert	0	0	0	0	0
Summe	96	87	119	104	99
Durchschnitt	3,50	4,75	4,25	4,00	1,75
höchster Einzelwert	7	18	12	9	3
niedrigster Einzelwert	0	0	0	0	0
Summe	14	19	17	16	7
Durchschnitt	5,69	4,77	7,77	6,69	6,08
höchster Einzelwert	30	14	29	21	17
niedrigster Einzelwert	0	0	0	0	0
Summe	74	62	101	87	79
Durchschnitt	1,60	1,20	0,20	0,20	2,60
höchster Einzelwert	6	4	1	1	11
niedrigster Einzelwert	0	0	0	0	0
Summe	8	6	1	1	13

Gericht / Kläger:	2013	2014	2015	2016	2017
Keine Unterscheidung					
Senat 02	18	7	16	17	12
Durchschnitt	18	7	16	17	12
höchster Einzelwert	18	7	16	17	12
niedrigster Einzelwert	18	7	16	17	12
Summe	18	7	16	17	12

Gesamtauswertung Frage 1:	
Durchschnitt 2013 – 2017 Umweltverband	0,34
Höchster Einzelwert	3
Niedrigster Einzelwert	0
Summe	37
Durchschnitt 2013 – 2017 sonstiger Betroffener	4,59
Höchster Einzelwert	30
Niedrigster Einzelwert	0
Summe	505
Durchschnitt 2013 – 2017 Umweltverband	0,05
Höchster Einzelwert	1
Niedrigster Einzelwert	0
Summe	1
Durchschnitt 2013 – 2017 sonstiger Betroffener	3,65
Höchster Einzelwert	18
Niedrigster Einzelwert	0
Summe	73
Durchschnitt 2013 – 2017 Umweltverband	0,46
Höchster Einzelwert	3
Niedrigster Einzelwert	0
Summe	30
Durchschnitt 2013 – 2017 sonstiger Betroffener	6,20
Höchster Einzelwert	30
Niedrigster Einzelwert	0
Summe	403
Durchschnitt 2013 – 2017 Umweltverband	0,24
Höchster Einzelwert	3
Niedrigster Einzelwert	0
Summe	6
Durchschnitt 2013 – 2017 sonstiger Betroffener	1,16
Höchster Einzelwert	11
Niedrigster Einzelwert	0
Summe	29

3. Frage 2

Frage 2: Anzahl der einstweiligen Rechtsschutzverfahren					
Gericht/Antragsteller:	2013	2014	2015	2016	2017
Umweltverband					
Senat 20	0	0	0	0	0
Senat 15	0	0	0	0	0
Senat 18	0	0	0	0	0
Senat 08	0	0	0	0	0
Senat 10	0	0	0	0	0
Senat 01	0	0	0	0	0
Senat 14	0	0	0	0	0
Senat 12	0	0	0	0	0
Senat 22	1	1	1	1	0
Senat 23	0	0	0	0	0
Senat 09	0	0	0	0	0
Senat 11	0	0	0	0	2
Senat 17	0	0	0	0	0
Senat 05	0	0	0	1	0
Senat 04	0	1	0	2	1
Senat 07	0	0	0	0	0
Senat 16	4	0	0	1	0
Senat 13	0	0	0	0	0
Senat 06	0	0	0	0	0
Senat 21	0	0	0	0	0
Senat 03	0	0	0	0	0
Senat 24	0	0	0	0	0
Durchschnitt Gesamt	0,23	0,09	0,05	0,23	0,14
höchster Einzelwert	4	1	1	2	2
niedrigster Einzelwert	0	0	0	0	0
Summe	5	2	1	5	3
Durchschnitt	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
höchster Einzelwert	0	0	0	0	0
niedrigster Einzelwert	0	0	0	0	0
Summe	0	0	0	0	0
Durchschnitt	0,38	0,15	0,08	0,38	0,23
höchster Einzelwert	4	1	1	2	2
niedrigster Einzelwert	0	0	0	0	0
Summe	5	2	1	5	3
Durchschnitt	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
höchster Einzelwert	0	0	0	0	0
niedrigster Einzelwert	0	0	0	0	0
Summe	0	0	0	0	0

Gericht/Antragsteller:	2013	2014	2015	2016	2017
sonstiger Betroffener					
Senat 20	1	2	0	0	0
Senat 15	0	3	0	1	0
Senat 18	0	0	0	2	0
Senat 08	0	0	1	0	0
Senat 10	0	0	0	0	0
Senat 01	0	0	0	0	0
Senat 14	4	4	0	3	0
Senat 12	0	3	2	1	2
Senat 22	9	8	7	1	2
Senat 23	13	1	4	0	3
Senat 09	0	0	0	0	0
Senat 11	1	0	2	1	0
Senat 17	0	0	0	0	0
Senat 05	0	0	2	3	0
Senat 04	1	3	0	12	5
Senat 07	1	7	0	0	0
Senat 16	2	3	0	2	5
Senat 13	0	0	0	0	0
Senat 06	0	0	0	0	0
Senat 21	0	0	0	0	0
Senat 03	0	0	0	0	0
Senat 24	1	0	0	0	0
Durchschnitt Gesamt	1,50	1,55	0,82	1,18	0,77
höchster Einzelwert	13	8	7	12	5
niedrigster Einzelwert	0	0	0	0	0
Summe	33	34	18	26	17
Durchschnitt	0,25	1,25	0,25	0,75	0,00
höchster Einzelwert	1	3	1	2	0
niedrigster Einzelwert	0	0	0	0	0
Summe	1	5	1	3	0
Durchschnitt	2,38	2,23	1,31	1,77	1,31
höchster Einzelwert	13	8	7	12	5
niedrigster Einzelwert	0	0	0	0	0
Summe	31	29	17	23	17
Durchschnitt	0,20	0,00	0,00	0,00	0,00
höchster Einzelwert	1	0	0	0	0
niedrigster Einzelwert	0	0	0	0	0
Summe	1	0	0	0	0

Gericht/Antragsteller:	2013	2014	2015	2016	2017
Keine Unterscheidung					
Senat 02*	3	1	1	3	2

Durchschnitt	3	1	1	3	2
höchster Einzelwert	3	1	1	3	2
niedrigster Einzelwert	3	1	1	3	2
Summe	3	1	1	3	2

Gesamtauswertung Frage 2:	
Durchschnitt 2013 – 2017 Umweltverband	0,15
Höchster Einzelwert	4
Niedrigster Einzelwert	0
Summe	16
Durchschnitt 2013 – 2017 sonstiger Betroffener	1,16
Höchster Einzelwert	13
Niedrigster Einzelwert	0
Summe	128
Durchschnitt 2013 – 2017 Umweltverband	0,00
Höchster Einzelwert	0
Niedrigster Einzelwert	0
Summe	0
Durchschnitt 2013 – 2017 sonstiger Betroffener	0,50
Höchster Einzelwert	3
Niedrigster Einzelwert	0
Summe	10
Durchschnitt 2013 – 2017 Umweltverband	0,25
Höchster Einzelwert	4
Niedrigster Einzelwert	0
Summe	16
Durchschnitt 2013 – 2017 sonstiger Betroffener	1,80
Höchster Einzelwert	13
Niedrigster Einzelwert	0
Summe	117
Durchschnitt 2013 – 2017 Umweltverband	0,00
Höchster Einzelwert	0
Niedrigster Einzelwert	0
Summe	0
Durchschnitt 2013 – 2017 sonstiger Betroffener	0,04
Höchster Einzelwert	1
Niedrigster Einzelwert	0
Summe	1

4. Frage 3

Frage 3: Durchschnittliche Dauer der Hauptsacheverfahren					
Gericht/Kläger:	2013	2014	2015	2016	2017
Umweltverband					
Senat 20	-	-	-	-	-
Senat 15	16	-	-	-	-
Senat 18	-	-	-	-	-
Senat 08	-	-	-	-	-
Senat 10	-	-	-	-	-
Senat 01	-	13	9	-	-
Senat 14	42	-	-	-	-
Senat 12	-	5	-	-	-
Senat 09	-	-	-	-	-
Senat 17	-	-	-	-	-
Senat 11	12	-	-	-	12
Senat 13	-	-	-	-	-
Senat 06	66	-	36	23	-
Senat 21	-	-	-	-	-
Senat 03	1	-	-	-	-
Senat 24	-	-	-	-	-
Durchschnitt Gesamt	27	9	23	23	12
höchster Einzelwert	66	13	36	23	12
niedrigster Einzelwert	1	5	9	23	12
Durchschnitt	16	-	-	-	-
höchster Einzelwert	16	-	-	-	-
niedrigster Einzelwert	16	-	-	-	-
Durchschnitt	27	9	9	-	12
höchster Einzelwert	42	13	9	-	12
niedrigster Einzelwert	12	5	9	-	12
Durchschnitt	34	-	36	23	-
höchster Einzelwert	66	-	36	23	-
niedrigster Einzelwert	1	-	36	23	-

Gericht/Kläger:	2013	2014	2015	2016	2017
sonstiger Betroffener					
Senat 20	25	13	23	-	33
Senat 15	9*	-	-	-	14
Senat 18	-	29	-	1	14
Senat 08	-	19	-	40	20
Senat 10	-	-	-	7	58
Senat 01	5	13	-	-	7
Senat 14	27	36	32	28	38
Senat 12	16	61	27	18	22

Senat 09	-	-	-	-	3
Senat 17	-	18	-	-	-
Senat 11	12	10	18	12	-
Senat 13	-	23	-	-	-
Senat 06	35	39	10	28	2
Senat 21	-	1	-	-	-
Senat 03	-	-	-	-	-
Senat 24	-	14	-	-	-
Durchschnitt Gesamt	20	23	22	19	21
höchster Einzelwert	35	61	32	40	58
niedrigster Einzelwert	5	1	10	1	2
Durchschnitt	25	20	23	21	20
höchster Einzelwert	25	29	23	40	33
niedrigster Einzelwert	25	13	23	1	14
Durchschnitt	15	28	26	16	26
höchster Einzelwert	27	61	32	28	58
niedrigster Einzelwert	5	10	18	7	3
Durchschnitt	35	18	10	28	2
höchster Einzelwert	35	39	10	28	2
niedrigster Einzelwert	35	1	10	28	2

Gericht/Kläger:	2013	2014	2015	2016	2017
Keine Unterscheidung					
Senat 02	4	15	8	14	6
Senat 05	11	21	11	14	19
Senat 04	9	5	7	11	9
Senat 07	23	25	29	7	12
Senat 16	11	13	5	11	8
Durchschnitt	11,60	15,80	12,00	11,40	10,80
höchster Einzelwert	23	25	29	14	19
niedrigster Einzelwert	4	5	5	7	6

Gesamtauswertung Frage 3	
Durchschnitt 2013 – 2017 Umweltverband	18,78
Höchster Einzelwert	66
Niedrigster Einzelwert	1
Durchschnitt 2013 – 2017 sonstiger Betroffener	21,05
Höchster Einzelwert	61
Niedrigster Einzelwert	1
Durchschnitt 2013 – 2017 keine Unterscheidung	12,32
Höchster Einzelwert	29

Niedrigster Einzelwert	4
Durchschnitt 2013 – 2017 Umweltverband	16,00
Höchster Einzelwert	16
Niedrigster Einzelwert	16
Durchschnitt 2013 – 2017 sonstiger Betroffener	21,82
Höchster Einzelwert	40
Niedrigster Einzelwert	1
Durchschnitt 2013 – 2017 Umweltverband	14,25
Höchster Einzelwert	42
Niedrigster Einzelwert	5
Durchschnitt 2013 – 2017 sonstiger Betroffener	22,02
Höchster Einzelwert	61
Niedrigster Einzelwert	3
Durchschnitt 2013 – 2017 Umweltverband	30,83
Höchster Einzelwert	66
Niedrigster Einzelwert	1
Durchschnitt 2013 – 2017 sonstiger Betroffener	18,60
Höchster Einzelwert	39
Niedrigster Einzelwert	1

5. Frage 4

Frage 4: Durchschnittliche Dauer der einstweiligen Rechtsschutzverfahren					
Gericht/Antragsteller:	2013	2014	2015	2016	2017
Umweltverband					
Senat 20	-	-	-	-	-
Senat 15	-	-	-	-	-
Senat 18	-	-	-	-	-
Senat 08	-	-	-	-	-
Senat 10	-	-	-	-	-
Senat 01	-	-	-	-	-
Senat 14	-	-	-	-	-
Senat 12	-	-	-	-	-
Senat 11	-	-	-	-	-
Senat 24	-	-	-	-	-
Durchschnitt Gesamt	-	-	-	-	-
höchster Einzelwert	-	-	-	-	-
niedrigster Einzelwert	-	-	-	-	-
Durchschnitt	-	-	-	-	-
höchster Einzelwert	-	-	-	-	-
niedrigster Einzelwert	-	-	-	-	-

Durchschnitt	-	-	-	-	-
höchster Einzelwert	-	-	-	-	-
niedrigster Einzelwert	-	-	-	-	-
Durchschnitt	-	-	-	-	-
höchster Einzelwert	-	-	-	-	-
niedrigster Einzelwert	-	-	-	-	-

Gericht/Antragsteller:	2013	2014	2015	2016	2017
sonstiger Betroffener					
Senat 20	2	8	-	-	-
Senat 15	1	-	-	5	-
Senat 18	2	-	-	-	16
Senat 08	-	-	5	-	-
Senat 10	-	-	-	-	-
Senat 01	-	-	-	-	-
Senat 14	3	1	-	10	4
Senat 12	-	3	6	9	1
Senat 11	2	-	4	1	-
Senat 24	3	-	-	-	-
Durchschnitt Gesamt	2,17	4,00	5,00	6,25	7,00
höchster Einzelwert	3	8	6	10	16
niedrigster Einzelwert	1	1	4	1	1
Durchschnitt	1,67	8,00	5,00	5,00	16,00
höchster Einzelwert	2	8	5	5	16
niedrigster Einzelwert	1	8	5	5	16
Durchschnitt	2,50	2,00	5,00	6,67	2,50
höchster Einzelwert	3	3	6	10	4
niedrigster Einzelwert	2	1	4	1	1
Durchschnitt	3,00	-	-	-	-
höchster Einzelwert	3	-	-	-	-
niedrigster Einzelwert	3	-	-	-	-

Gericht/Antragsteller:	2013	2014	2015	2016	2017
Keine Unterscheidung					
Senat 02*	1	3	1	7	1
Senat 05	5	6	3	5	16
Senat 04	3	-	9	5	3
Senat 07	-	10	-	-	-
Senat 16	2	1	-	1	2
Durchschnitt	2,75	5,00	4,33	4,50	5,50
höchster Einzelwert	5	10	9	7	16
niedrigster Einzelwert	1	1	1	1	1

Gesamtauswertung Frage 4	
Durchschnitt 2013 – 2017 Umweltverband:	-
Höchster Einzelwert	-
Niedrigster Einzelwert	-
Durchschnitt 2013 – 2017 sonstiger Betroffener:	4,88
Höchster Einzelwert	16,00
Niedrigster Einzelwert	1,00
Durchschnitt 2013 – 2017 keine Unterscheidung	4,42
Höchster Einzelwert	16
Niedrigster Einzelwert	1
Durchschnitt 2013 – 2017 Umweltverband	-
Höchster Einzelwert	-
Niedrigster Einzelwert	-
Durchschnitt 2013 – 2017 sonstiger Betroffener	7,13
Höchster Einzelwert	16
Niedrigster Einzelwert	1
Durchschnitt 2013 – 2017 Umweltverband	-
Höchster Einzelwert	-
Niedrigster Einzelwert	-
Durchschnitt 2013 – 2017 sonstiger Betroffener	3,73
Höchster Einzelwert	10
Niedrigster Einzelwert	1
Durchschnitt 2013 – 2017 Umweltverband	-
Höchster Einzelwert	-
Niedrigster Einzelwert	-
Durchschnitt 2013 – 2017 sonstiger Betroffener	3,00
Höchster Einzelwert	3
Niedrigster Einzelwert	3

6. Frage 5

Frage 5: Vergleich der durchschnittlichen Verfahrensdauer von „isolierten“ Hauptsacheverfahren und Hauptsacheverfahren mit parallel anhängigen einstweiligen Rechtsschutzverfahren					
Gericht/Beteiligter:	2013	2014	2015	2016	2017
Umweltverband					
a) „isoliertes“ HS-Verfahren					
Senat 20	-	-	-	-	-
Senat 15	-	-	-	-	-
Senat 18	-	-	-	-	-
Senat 08	-	-	-	-	-

Senat 10	-	-	-	-	-
Senat 12	-	5	-	-	-
Senat 09	-	-	-	-	-
Senat 13	-	-	-	-	-
Durchschnitt Gesamt:	-	5	-	-	-
Höchster Einzelwert	-	5	-	-	-
Niedrigster Einzelwert	-	5	-	-	-
Durchschnitt	-	-	-	-	-
Höchster Einzelwert	-	-	-	-	-
Niedrigster Einzelwert	-	-	-	-	-
Durchschnitt	-	5	-	-	-
Höchster Einzelwert	-	5	-	-	-
Niedrigster Einzelwert	-	5	-	-	-
b) HS-Verfahren mit parallelem eR-Verfahren					
Senat 20	-	-	-	-	-
Senat 15	-	-	-	-	-
Senat 18	-	-	-	-	-
Senat 08	-	-	-	-	-
Senat 10	-	-	-	-	-
Senat 12	-	-	-	-	-
Senat 09	-	-	-	-	-
Durchschnitt Gesamt:	-	-	-	-	-
Höchster Einzelwert	-	-	-	-	-
Niedrigster Einzelwert	-	-	-	-	-
Durchschnitt	-	-	-	-	-
Höchster Einzelwert	-	-	-	-	-
Niedrigster Einzelwert	-	-	-	-	-
Durchschnitt	-	-	-	-	-
Höchster Einzelwert	-	-	-	-	-
Niedrigster Einzelwert	-	-	-	-	-

Gericht/Beteiligter:	2013	2014	2015	2016	2017
sonstiger Betroffener					
a) „isoliertes“ HS-Verfahren					
Senat 20	25	13	28	-	33
Senat 15	9	-	-	-	-
Senat 18	-	-	-	3	3
Senat 08	-	7	-	-	-
Senat 10	-	-	-	7	58
Senat 12	20	61	25	18	22
Senat 09	-	-	-	-	14

Senat 13	-	23	-	-	-
Durchschnitt Gesamt:	18	26	26,5	9,333	26
Höchster Einzelwert	25	61	28	18	58
Niedrigster Einzelwert	9	7	25	3	3
Durchschnitt Gesamt:	17	10	28	3	18
Höchster Einzelwert	25	13	28	3	33
Niedrigster Einzelwert	9	7	28	3	3
Durchschnitt	20	61	25	12,5	31,33
Höchster Einzelwert	20	61	25	18	58
Niedrigster Einzelwert	20	61	25	7	14
b) HS-Verfahren mit parallelem eR-Verfahren					
Senat 20	-	-	21	-	-
Senat 15	-	4	-	-	-
Senat 18	-	1	-	-	1
Senat 08	-	55	-	40	20
Senat 10	-	-	-	-	-
Senat 12	13	-	32	-	-
Senat 09	-	-	-	-	-
Durchschnitt Gesamt:	13	20	26,5	40	10,5
Höchster Einzelwert	13	55	32	40	20
Niedrigster Einzelwert	13	1	21	40	1
Durchschnitt	-	20	21	40	10,5
Höchster Einzelwert	-	55	21	40	20
Niedrigster Einzelwert	-	1	21	40	1
Durchschnitt	13	-	32	-	-
Höchster Einzelwert	13	-	32	-	-
Niedrigster Einzelwert	13	-	32	-	-

Gesamtauswertung Frage 5	
Durchschnitt 2013 – 2017 Umweltverband „isoliertes HS-Verfahren“	5
Höchster Einzelwert	5
Niedrigster Einzelwert	5
Durchschnitt 2013 – 2017 Umweltverband „HS-Verfahren mit parallelem eR-Verfahren“	-
Höchster Einzelwert	-
Niedrigster Einzelwert	-
Durchschnitt 2013 – 2017 sonstiger Betroffener „isoliertes HS-Verfahren“	21,2
Höchster Einzelwert	61
Niedrigster Einzelwert	3
Durchschnitt 2013 – 2017 „HS-Verfahren mit parallelem eR-Verfahren“	22
Höchster Einzelwert	55
Niedrigster Einzelwert	1

Durchschnitt 2013 – 2017 Umweltverband „isoliertes HS-Verfahren“	-
Höchster Einzelwert	-
Niedrigster Einzelwert	-
Durchschnitt 2013 – 2017 Umweltverband „HS-Verfahren mit parallelem eR-Verfahren“	-
Höchster Einzelwert	-
Niedrigster Einzelwert	-
Durchschnitt 2013 – 2017 sonstiger Betroffener „isoliertes HS-Verfahren“	15,2
Höchster Einzelwert	33
Niedrigster Einzelwert	3
Durchschnitt 2013 – 2017 „HS-Verfahren mit parallelem eR-Verfahren“	22,875
Höchster Einzelwert	55
Niedrigster Einzelwert	1
Durchschnitt 2013 – 2017 Umweltverband „isoliertes HS-Verfahren“	5
Höchster Einzelwert	5
Niedrigster Einzelwert	5
Durchschnitt 2013 – 2017 Umweltverband „HS-Verfahren mit parallelem eR-Verfahren“	-
Höchster Einzelwert	-
Niedrigster Einzelwert	-
Durchschnitt 2013 – 2017 sonstiger Betroffener „isoliertes HS-Verfahren“	30,0
Höchster Einzelwert	61
Niedrigster Einzelwert	7
Durchschnitt 2013 – 2017 „HS-Verfahren mit parallelem eR-Verfahren“	22,5
Höchster Einzelwert	32
Niedrigster Einzelwert	13
Durchschnitt und einziger Einzelwert 2013 – 2017 sonstiger Betroffener „isoliertes HS-Verfahren“	23

7. Frage 6

Frage 6: Beendigungsart der Hauptsacheverfahren im Zeitraum 2013 bis 2017				
Gericht/Kläger	Klgrücknahme	Beiderseitige Erledigungserklärung	Vergleich	Urteil
Umweltverband				
Senat 20	-	-	-	-
Senat 15	-	1	-	-
Senat 18	-	-	-	-
Senat 08	-	-	-	-
Senat 10	-	-	-	-
Senat 01	-	-	-	2

Senat 14	-	-	-	2
Senat 12	-	-	-	-
Senat 09	-	-	-	-
Senat 17	-	-	-	-
Senat 11	-	-	-	-
Senat 13	-	-	-	-
Senat 06	3	3	-	1
Senat 21	-	-	-	-
Senat 03	-	1	-	-
Senat 24	-	-	-	-
Summe Gesamt	3	5	0	5
Anteil	23%	38%	0%	38%
Summe	0	1	0	0
Anteil	0%	100%	0%	0%
Summe	0	0	0	4
Anteil	0%	0%	0%	100%
Summe	3	4	0	1
Anteil	38%	50%	0%	13%

Gericht/Kläger	Klagrücknahme	Beiderseitige Erledigungs- erklärung	Vergleich	Urteil
sonstiger Betroffener				
Senat 20	4	2	2	3
Senat 15	4	1	1	1
Senat 18	7	-	-	3
Senat 08	6	1	2	1
Senat 10	1	3	-	-
Senat 01	1	-	1	3
Senat 14	16	3	-	15
Senat 12	2	4	3	15
Senat 09	1	-	-	1
Senat 17	-	2	-	-
Senat 11	3	-	-	5
Senat 13	-	-	-	1
Senat 06	7	12	6	1
Senat 21	-	2	-	-
Senat 03	-	-	-	-
Senat 24	-	-	1	-
Summe Gesamt	52	30	16	49
Anteil	35%	20%	11%	33%
Summe	21	4	5	8
Anteil	55%	11%	13%	21%

Summe	24	12	4	39
Anteil	30%	15%	5%	49%
Summe	7	14	7	2
Anteil	23%	47%	23%	7%

Gericht/Kläger	Klgrücknahme/ Beiderseitige Erledigungserklärung	Vergleich	Urteil	Auf sonstige Weise
Keine Unterscheidung*				
Senat 05	14	-	9	5
Senat 04	25	-	19	1
Senat 07	4	-	14	25
Senat 16	47	1	29	18
Summe	90	1	71	49
Anteil	43%	0%	34%	23%

8. Frage 7

Frage 7: Anlässe und Zeitpunkte von Klgrücknahmen im Zeitraum 2013 bis 2017					
Gericht/Kläger	Klgrücknahme nach Ablehnung eines einstweiligen Rechtschutzantrags	Klgrücknahme nach gerichtlichem Hinweis vor der mündlichen Verhandlung	Klgrücknahme in der mündlichen Verhandlung	Klgrücknahme ohne erkennbaren Bezug zu gerichtlichen Handlungen	
				nach Fehlerheilung im Verwaltungsverfahren*	ohne Fehlerheilung im Verwaltungsverfahren*
Umweltverband					
Senat 20	-	-	-	-	-
Senat 15	-	-	-	-	-
Senat 18	-	-	-	-	-
Senat 08	-	-	-	-	-
Senat 01	-	-	-	-	-
Senat 12	-	-	-	-	-
Senat 09	-	-	-	-	-
Senat 06	-	1	-	-	1
Summe Gesamt	0	1	0	0	1
Anteil	0%	50%	0%	0%	50%
Summe	0	0	0	0	0
Anteil	0%	0%	0%	0%	0%

Summe	0	0	0	0	0
Anteil	0%	0%	0%	0%	0%
Summe	0	1	0	0	1
Anteil	0%	50%	0%	0%	50%

Gericht / Kläger	Klgrücknahme nach Ablehnung eines einstweiligen Rechtschutzantrags	Klgrücknahme nach gerichtlichem Hinweis vor der mündlichen Verhandlung	Klgrücknahme in der mündlichen Verhandlung	Klgrücknahme ohne erkennbaren Bezug zu gerichtlichen Handlungen	
				nach Fehlerheilung im Verwaltungsverfahren*	ohne Fehlerheilung im Verwaltungsverfahren*
sonstiger Betroffener					
Senat 20	1	-	-	-	2
Senat 15	2	-	-	-	2
Senat 18	-	-	-	-	7
Senat 08	-	2	-	-	3
Senat 01	-	-	-	-	1
Senat 12	-	-	-	-	2
Senat 09	-	-	1	-	-
Senat 06	-	4	-	1	4
Summe Gesamt	3	6	1	1	21
Anteil	9%	19%	3%	3%	66%
Summe	3	2	0	0	14
Anteil	16%	11%	0%	0%	74%
Summe	0	0	1	0	3
Anteil	0%	0%	25%	0%	75%
Summe	0	4	0	1	4
Anteil	0%	44%	0%	11%	44%

Gericht/Kläger	Klgrücknahme nach Ablehnung eines einstweiligen Rechtschutzantrags	Klgrücknahme nach gerichtlichem Hinweis vor der mündlichen Verhandlung	Klgrücknahme in der mündlichen Verhandlung	Klgrücknahme ohne erkennbaren Bezug zu gerichtlichen Handlungen	
				nach Fehlerheilung im Verwaltungsverfahren*	ohne Fehlerheilung im Verwaltungsverfahren*
Keine Unterscheidung					
Senat 04	2,5	0	2,5	2,5	0
Anteil	33%	0%	33%	33%	0%

9. Frage 8

Frage 8: Anlässe und Verfahrensstadien von Vergleichen im Hauptsacheverfahren im Zeitraum 2013 bis 2017						
Gericht/ Kläger	Vergleich auf Vorschlag des Gerichts vor mündlicher Verhandlung		Vergleich vor mündlicher Verhandlung nach Ablehnung eines eR-Antrags	Vergleich auf Vorschlag des Gerichts in der mündlichen Verhandlung	Vergleich auf Initiative der Beteiligten ohne Anregung des Gerichts	Mediationsverfahren
	Formloser Hinweis	Beschluss nach § 106 Satz 2 VwGO				
Umweltverband						
Senat 20	-	-	-	-	-	-
Senat 15	-	-	-	-	-	-
Senat 08	-	-	-	-	-	-
Senat 10	-	-	-	-	-	-
Senat 01	-	-	-	-	-	-
Senat 12	-	-	-	-	-	-
Senat 06	-	-	-	-	-	-
Senat 24	-	-	-	-	-	-
Summe Gesamt	-	-	-	-	-	-
Anteil	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Summe	-	-	-	-	-	-
Anteil	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Summe	-	-	-	-	-	-
Anteil	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Summe	-	-	-	-	-	-
Anteil	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Gericht/ Kläger	Vergleich auf Vorschlag des Gerichts vor mündlicher Verhandlung		Vergleich vor mündlicher Verhandlung nach Ablehnung eines eR-Antrags	Vergleich auf Vorschlag des Gerichts in der mündlichen Verhandlung	Vergleich auf Initiative der Beteiligten ohne Anregung des Gerichts	Mediationsverfahren
	Formloser Hinweis	Beschluss nach § 106 Satz 2 VwGO				
sonstiger Betroffener						
Senat 20	-	-	-	2	-	-
Senat 15	-	-	-	1	-	-
Senat 08	1	-	-	1	-	-
Senat 10	-	-	-	-	-	-
Senat 01	-	-	-	-	1	-

Senat 12	-	3	-	-	-	-
Senat 06	4	2	-	-	-	-
Senat 24	-	-	-	1	-	-
Summe Gesamt	5	5	-	5	1	-
Anteil	31%	31%	0%	31%	6%	0%
Summe	1	-	-	4	-	-
Anteil	20%	0%	0%	80%	0%	0%
Summe	-	3	-	-	1	-
Anteil	0%	75%	0%	0%	25%	0%
Summe	4	2	-	1	-	-
Anteil	57%	29%	0%	14%	0%	0%

10. Frage 9

Frage 9: Entscheidungsformeln von verfahrensbeendenden Sachurteilen im Zeitraum 2013 bis 2017				
Gericht/Kläger	Aufhebung der Verwaltungsentscheidung	Erklärung der Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit	Sonstige Teilstattgabe	Abweisung
Umweltverband				
Senat 20	-	-	-	-
Senat 15	-	-	-	-
Senat 18	-	-	-	-
Senat 08	-	-	-	-
Senat 10	-	-	-	-
Senat 01	-	-	-	2
Senat 14	-	-	-	2
Senat 12	-	-	-	-
Senat 09	-	-	-	-
Senat 04	-	1	-	-
Senat 07	-	3	-	-
Senat 13	-	-	-	-
Senat 06	-	-	-	1
Summe Gesamt	-	4	-	5
Anteil	0%	44%	0%	56%
Summe	-	-	-	-
Anteil	0%	0%	0%	0%
Summe	-	4	-	4
Anteil	0%	50%	0%	50%

Summe	-	-	-	1
Anteil	0%	0%	0%	100%

Gericht/Kläger	Aufhebung der Verwaltungsent-scheidung	Erklärung der Rechtswidrigkeit und Nichtvoll-ziehbarkeit	Sonstige Teil-stattgabe	Abweisung
sonstiger Be-troffener				
Senat 20	-	2	-	1
Senat 15	-	-	-	1
Senat 18	-	-	-	3
Senat 08	1	-	-	-
Senat 10	-	-	-	-
Senat 01	-	-	-	3
Senat 14	-	-	2	13
Senat 12	5	-	1	9
Senat 09	-	-	-	1
Senat 04	-	2	-	-
Senat 07	-	-	1	7
Senat 13	-	-	-	1
Senat 06	-	-	-	1
Summe Gesamt	6	4	4	40
Anteil	11%	7%	7%	74%
Summe	1	2	0	5
Anteil	13%	25%	0%	63%
Summe	5	2	4	33
Anteil	11%	5%	9%	75%
Summe	0	0	0	2
Anteil	0%	0%	0%	100%

Gericht/Kläger	Aufhebung der Verwaltungsent-scheidung	Erklärung der Rechtswidrigkeit und Nichtvoll-ziehbarkeit	Sonstige Teil-stattgabe	Abweisung
Keine Unterschei-dung				
Senat 16	0	9	0	20
Anteil	0%	31%	0%	69%

11. Frage 10

Frage 10: Prozessvorbereitende Maßnahmen vor der mündlichen Verhandlung im Zeitraum 2013 bis 2017							
Gericht/ Kläger	Hinweis- beschluss innerhalb von 3 Mo- naten ab Eingang Klagerwi- derung	Hinweis- beschluss in einem Zeitraum zwischen 3 Mona- ten und 6 Monaten nach Ein- gang Kla- gerwide- rung	Anord- nung der Vorlage weiterer Unterla- gen	Orts- und Erörte- rungster- min durch Vors. oder BE	Erörte- rungster- min durch Vors oder BE im Ge- richt	Einholung eines Sachver- ständi- gengut- achtens	Sonstige Vorab-Be- weiserhe- bung nach § 87 Abs. 3 VwGO durch Vors. oder BE
Umwelt- verband							
Senat 15	-	-	-	-	-	-	-
Senat 08	-	-	-	-	-	-	-
Senat 01	-	-	1	-	-	-	-
Senat 09	-	-	-	-	-	-	-
Senat 17	-	-	-	-	-	-	-
Senat 04	-	-	-	-	1	-	-
Senat 06	-	-	5	-	-	1	-
Summe Gesamt	-	-	6	-	1	1	-
Anteil	0%	0%	75%	0%	13%	13%	0%
Summe	-	-	-	-	-	-	-
Anteil	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Summe	-	-	1	-	1	-	-
Anteil	0%	0%	50%	0%	50%	0%	0%
Summe	-	-	5	-	-	1	-
Anteil	0%	0%	83%	0%	0%	17%	0%

Ge- richt/Klä- ger	Hinweis- beschluss innerhalb von 3 Mo- naten ab Eingang Klagerwi- derung	Hinweis- beschluss in einem Zeitraum zwischen 3 Mona- ten und 6 Monaten nach Ein- gang Klä- gerwide- rung	Anord- nung der Vorlage weiterer Unterla- gen	Orts- und Erörte- rungster- min durch Vors. oder BE	Erörte- rungster- min durch Vors oder BE im Ge- richt	Einholung eines Sachver- ständi- gengut- achtens	Sonstige Vorab-Be- weiserhe- bung nach § 87 Abs. 3 VwGO durch Vors. oder BE
sonstiger Betroffe- ner							
Senat 15	-	-	-	1	-	-	-
Senat 08	-	-	2	-	-	-	-
Senat 01	-	-	1	-	-	-	-
Senat 09	-	-	6	5	-	-	-
Senat 17	1	-	-	-	-	-	-
Senat 04	-	-	-	2	-	-	-
Senat 06	-	-	15	-	-	1	-
Summe Gesamt	1	-	24	8	-	1	-
Anteil	3%	0%	71%	24%	0%	3%	0%
Summe	-	-	2	1	-	-	-
Anteil	0%	0%	67%	33%	0%	0%	0%
Summe	1	-	7	7	-	-	-
Anteil	7%	0%	47%	47%	0%	0%	0%
Summe	-	-	15	-	-	1	-
Anteil	0%	0%	94%	0%	0%	6%	0%

12. Frage 11

Frage 11: Heilung von Mängeln in einem ergänzenden Verfahren während des laufenden Hauptsacheverfahrens			
Kläger	Heilung während des regulär weiter laufen- den Hauptsachever- fahrens	Heilung während Aus- setzung oder Ruhens des Verfahrens	Keine Heilung wäh- rend des laufenden Hauptsacheverfah- rens
Umweltverband			
Senat 10	-	-	-
Senat 01	-	-	2
Summe	0	0	2
Anteil	0%	0%	100%

Kläger	Heilung während des regulär weiterlaufenden Hauptsacheverfahrens	Heilung während Aussetzung oder Ruhens des Verfahrens	Keine Heilung während des laufenden Hauptsacheverfahrens
sonstiger Betroffener			
Senat 10	-	-	-
Senat 01	-	-	3
Summe	0	0	3
Anteil	0%	0%	100%

13. Frage 13

Frage 13: Beendigungsart der einstweiligen Rechtsschutzverfahren im Zeitraum 2013 bis 2017					
Gericht/Antragsteller	Antragsrücknahme	Beiderseitige Erledigungserklärung	Vergleich im eR-Verfahren	Beschluss	Auf sonstige Weise
Umweltverband					
Senat 20	-	-	-	-	
Senat 15	-	-	-	-	
Senat 18	-	-	-	-	
Senat 08	-	-	-	-	
Senat 10	-	-	-	-	
Senat 14	-	-	-	-	
Senat 12	-	-	-	-	
Senat 07	-	-	-	8	-
Senat 24	-	-	-	-	
Summe Gesamt	0	0	0	8	0
Anteil	0%	0%	0%	100%	0%
Summe	0	0	0	0	0
Anteil	-	-	-	-	-
Summe	0	0	0	8	0
Anteil	0%	0%	0%	100%	0%
Summe	0	0	0	0	0
Anteil	-	-	-	-	-

Gericht/Antragsteller	Antragsrücknahme	Beiderseitige Erledigungserklärung	Vergleich im eR-Verfahren	Beschluss	Auf sonstige Weise
sonstiger Betroffener					
Senat 20	-	-	-	3	

Senat 15	-	-	-	4	
Senat 18	1	-	-	1	
Senat 08	-	-	-	1	
Senat 10	-	-	-	-	
Senat 14	3	3	-	5	
Senat 12	2	2	-	3	
Senat 07	-	-	-	-	-
Senat 24	-	-	-	1	
Summe Gesamt	6	5	0	18	0
Anteil	21%	17%	0%	62%	0%
Summe	1	0	0	9	0
Anteil	10%	0%	0%	90%	0%
Summe	5	5	0	8	0
Anteil	28%	28%	0%	44%	0%
Summe	0	0	0	1	0
Anteil	0%	0%	0%	100%	0%

Gericht/Antragsteller	Antragsrücknahme	Beiderseitige Erledigungserklärung	Vergleich im eR-Verfahren	Beschluss	Auf sonstige Weise
Keine Unterscheidung					
Senat 05	5	-	-	7	-
Senat 04	9	-	10	-	7
Senat 16	11	-	-	4	1
Summe	25	0	10	11	8
Anteil	46%	0%	19%	20%	15%

14. Frage 14

Frage 14: Wie schätzen Sie – in Prozent – die Anteile derjenigen Entscheidungen über Anträge auf einstweiligen Rechtsschutz,			
a) in denen wegen offener Erfolgsaussichten der Hauptsache die Entscheidung allein auf eine Vollzugsfolgenabwägung gestützt wird?		b) in denen die Entscheidung zumindest auch unter Berücksichtigung einer summarischen Beurteilung der Hauptsache-Erfolgsaussichten ergeht?	
Gericht	Prozent	Gericht	Prozent
Senat 20	0	Senat 20	100
Senat 15	0	Senat 15	100
Senat 18	0	Senat 18	100
Senat 02	0	Senat 02	100

Senat 14	80
Senat 12	5
Senat 22	10
Senat 23	50
Senat 17	0
Senat 05	0
Senat 04	5
Senat 24	0
Durchschnitt Gesamt	12,5
Höchster Einzelwert	80
Niedrigster Einzelwert	0
Durchschnitt	0,0
Höchster Einzelwert	0
Niedrigster Einzelwert	0
Durchschnitt	18,8
Höchster Einzelwert	80
Niedrigster Einzelwert	0
Durchschnitt	0,0
Höchster Einzelwert	0
Niedrigster Einzelwert	0

Senat 14	20
Senat 12	95
Senat 22	90
Senat 23	50
Senat 17	100
Senat 05	100
Senat 04	95
Senat 24*	100
Durchschnitt Gesamt	87,5
Höchster Einzelwert	100
Niedrigster Einzelwert	20
Durchschnitt	100,0
Höchster Einzelwert	100
Niedrigster Einzelwert	100
Durchschnitt	81,3
Höchster Einzelwert	100
Niedrigster Einzelwert	20
Durchschnitt	100,0
Höchster Einzelwert	100
Niedrigster Einzelwert	100

15. Frage 15

<p>Frage 15: Wie schätzen Sie, bezogen auf die Summe der vollständig oder teilweise stattgebenden Entscheidungen über Anträge auf einstweiligen Rechtsschutz, in Prozent diejenigen Anteile, in denen</p>			
<p>a) einerseits die Anordnung oder Wiederherstellung einer aufschiebenden Wirkung ohne nähere Differenzierung vollständig und pauschal erfolgt?</p>		<p>b) andererseits im Rahmen einer differenzierenden Betrachtung die aufschiebende Wirkung auf bestimmte voraussichtlich irreparable Maßnahmen beschränkt wird?</p>	
Gericht	Prozent	Gericht	Prozent
Senat 02	80	Senat 02	20
Senat 12	90	Senat 12	10
Senat 22	90	Senat 22	10
Senat 23	90	Senat 23	10
Senat 17	90	Senat 17	10
Senat 04*	99	Senat 04*	1
Senat 24*	100	Senat 24*	0
Durchschnitt Gesamt	91,3	Durchschnitt Gesamt	8,7
Höchster Einzelwert	100	Höchster Einzelwert	20
Niedrigster Einzelwert	80	Niedrigster Einzelwert	0
Durchschnitt	89,8	Durchschnitt	10,2

Höchster Einzelwert	99
Niedrigster Einzelwert	80
Durchschnitt	100,0
Höchster Einzelwert	100
Niedrigster Einzelwert	100

Höchster Einzelwert	20
Niedrigster Einzelwert	1
Durchschnitt	0,0
Höchster Einzelwert	0
Niedrigster Einzelwert	0

16. Frage 16

Frage 16: Wie schätzen Sie – bezogen auf den Durchschnitt der Verfahren in den Jahren 2013 bis 2017 – den zusätzlichen Zeitaufwand ein, der auf Seiten des Senats durch ein einstweiliges Rechtsschutzverfahren und das Erfordernis der Befassung mit diesem ausgelöst wird?	
Gericht	Zusätzlicher Zeitaufwand (in Prozent)
Senat 04	20
Senat 22	10
Durchschnitt	15,0
Höchster Einzelwert	20
Niedrigster Einzelwert	10

17. Frage 17

Frage 17: Kann nach Ihrer Erfahrung das Erfordernis einer kurzfristigen Befassung mit einem einstweiligen Rechtsschutzverfahren – wegen der hierdurch erforderlich gewordenen raschen Einarbeitung in den Streitstoff – auch synergetische Beschleunigungseffekte für das damit korrespondierende Hauptsacheverfahren haben? Gilt dies bejahendenfalls in besonderer Weise für bestimmte Verfahrenskonstellationen (etwa solche, in denen es primär um bestimmte Rechtsfragen und nicht die Bewertung von Sachverhalten oder gutachterlichen Feststellungen geht)?		
Gericht	Nein	Ja
Senat 20	-	1
Senat 15	-	1
Senat 18	-	1
Senat 02	1	-
Senat 01	1	-
Senat 14	1	-
Senat 12	1	-
Senat 22	-	1
Senat 23	-	1
Senat 17	-	1
Senat 05	1	-
Senat 04	1	-
Senat 16	1	-
Senat 24	-	1

Summe Gesamt	7	7
Anteil	50%	50%
Summe	0	3
Anteil	0%	100%
Summe	7	3
Anteil	70%	30%
Summe	0	1
Anteil	0%	100%

18. Frage 18

Frage 18 a-e: Fragen zur Mitwirkung der Beteiligten und Verfahrensweise des Gerichts			
<p>a) Auf wieviel Prozent schätzen Sie den Anteil derjenigen Fälle, in denen fachrechtlich eine Frist zur Klagebegründung besteht (etwa § 17e Abs. 5 FStrG, § 18e Abs. 5 AEG, § 14e Abs. 5 WaStrG) und klä-gerseitig eine weitere ergänzende Klagebegründung angekündigt und später ein-gereicht wird?</p>		<p>b) Welche zusätzliche Frist wird nach Ihrer Ein-schätzung durchschnittlich hierfür erbeten bzw. innerhalb welchen durchschnittlichen Zeit-raums wird diese ergänzende Klagebegründung eingereicht?</p>	
Gericht	Prozent	Gericht	Frist/ Einreichung (Monate)
Senat 02	80	Senat 02	3
Senat 01	20	Senat 01	1,50
Senat 14	100	Senat 22	2
Senat 12	95	Senat 23	2
Senat 22	50	Senat 17	2
Senat 23	90	Senat 05	1,5
Senat 17	90	Senat 07	1,5
Senat 16	95	Senat 16	1
Senat 13	100	Senat 13	1
Senat 06	95		
Durchschnitt Gesamt	81,5	Durchschnitt Gesamt	1,7
Höchster Einzelwert	100	Höchster Einzelwert	3
Niedrigster Einzelwert	20	Niedrigster Einzelwert	1
Durchschnitt	77,5		
Höchster Einzelwert	100		
Niedrigster Einzelwert	20		
Durchschnitt	97,5		
Höchster Einzelwert	100		
Niedrigster Einzelwert	95		

c) Welche Frist wird regelmäßig dem Beklagten und evtl. Beigeladenen im Allgemeinen zur Erwidern auf die Klage gesetzt?

Gericht	Frist (Wochen)
Senat 02	6
Senat 01	8
Senat 14	6
Senat 22	6
Senat 23	6
Senat 17	6
Senat 05	8
Senat 04	8
Senat 07	8
Senat 16	8
Senat 13	6
Durchschnitt Gesamt	6,9
Höchster Einzelwert	8
Niedrigster Einzelwert	6

d) Erfolgt die Fristsetzung regelmäßig lediglich formularmäßig oder wird sie bereits mit Hinweisen oder Auflage verbunden, etwa bestimmte Angaben zu einem bestimmten Aspekt zu machen? In welchem geschätzten Anteil der Fälle wird im letzteren Sinne verfahren?

Gericht	Prozent
Senat 02	50
Senat 01	0
Senat 12	0
Senat 22	1
Senat 23	10
Senat 17	20
Senat 05	0
Senat 04	0
Senat 07	0
Senat 16	0
Senat 06	33
Durchschnitt Gesamt	10,4
Höchster Einzelwert	50
Niedrigster Einzelwert	0
Durchschnitt	8,1
Höchster Einzelwert	50
Niedrigster Einzelwert	0
Durchschnitt	33,0
Höchster Einzelwert	33
Niedrigster Einzelwert	33

e) In welchem geschätzten Anteil werden vom Beklagten und evtl. Beigeladenen aa) einmalige oder bb) mehrfach Verlängerungen der Frist zur Erwidern auf die Klage beantragt?

Gericht	Prozent aa)	Prozent bb)
Senat 02	75	25
Senat 14	50	-
Senat 17	70	30
Senat 05	40	5
Senat 04	40	5
Senat 07	40	5
Senat 16	40	5
Senat 01	80	-
Senat 12	50	-

Senat 22	30	-
Senat 23	60	-
Senat 21*	33	10
Senat 06	90	-
Durchschnitt Gesamt	53,7	12,1
Höchster Einzelwert	90	30
Niedrigster Einzelwert	30	5
Durchschnitt	52,3	12,5
Höchster Einzelwert	80	30
Niedrigster Einzelwert	30	5
Durchschnitt	61,5	10,0
Höchster Einzelwert	90	10
Niedrigster Einzelwert	33	10

f) Welchen durchschnittlichen Umfang haben die dem Beklagten und evtl. Beigeladenen daraufhin gewährte Fristen?

Gericht	Umfang (Monate)
Senat 01	1,50
Senat 12	2
Senat 22	1
Senat 23	1
Senat 17	2
Senat 05	2
Senat 04	1
Senat 07	2
Senat 16	1,50
Senat 06	1
Durchschnitt Gesamt	1,5
Höchster Einzelwert	2,00
Niedrigster Einzelwert	1,00
Durchschnitt	1,6
Höchster Einzelwert	2,00
Niedrigster Einzelwert	1,00
Durchschnitt	1,0
Höchster Einzelwert	1,00
Niedrigster Einzelwert	1,00

g) Welcher Gesamtzeitraum ergibt sich nach Ihrer Schätzung aus der Summe					
aa) bestehender gesetzlicher Fristen, insbesondere fachrechtlich vorgegebener Klagebegründungsfristen,		bb) der regulär dem Beklagten und evtl. Beigeladenen gesetzten Erwidierungsfristen		cc) der von sämtlichen Beteiligten – auch im weiteren Verlauf des Prozesses - beantragten und diesen gewährten Fristverlängerungen?	
Gericht	Zeitraum (Wochen)	Gericht	Zeitraum (Wochen)	Gericht	Zeitraum (Monate)
Senat 22	8	Senat 22	6	Senat 22	6
Senat 04	10	Senat 04	8	Senat 04	1,50
Senat 07	10	Senat 07	8	Senat 07	2
Durchschnitt Gesamt	9,3	Durchschnitt Gesamt	7,3	Durchschnitt Gesamt	3,2
Höchster Einzelwert	10	Höchster Einzelwert	8	Höchster Einzelwert	6
Niedrigster Einzelwert	8	Niedrigster Einzelwert	6	Niedrigster Einzelwert	1,5

aa) bb) und cc)	
Gericht	Gesamtzeitraum (Monate)
Senat 02	12
Senat 01	8
Senat 14	8
Senat 22	9
Senat 23	6
Senat 17	7,5
Senat 05	6,5
Senat 04	6,5
Senat 07	6,5
Senat 16	6
Senat 13	7
Durchschnitt Gesamt	7,5
Höchster Einzelwert	12
Niedrigster Einzelwert	6

h) Wieviel Monate nach Anhängigkeit liegen dem Gericht nach Ihrer Schätzung im Allgemeinen vollständige Klagebegründungen (fachrechtlich vorgeschriebene Mindestbegründung und ergänzende Klagebegründung) und vollständige Klageerwiderungen vor?	
Gericht	Gesamtzeitraum (Monate)
Senat 02	12,0
Senat 01	7,0

Senat 14	8,0
Senat 12	12,0
Senat 22	7,5
Senat 23	3,0
Senat 17	6,0
Senat 05	8,3
Senat 04	6,0
Senat 07	5,0
Senat 16	5,0
Senat 13	8,5
Senat 06	12,0
Senat 21	8,0
Durchschnitt Gesamt	7,7
Höchster Einzelwert	12
Niedrigster Einzelwert	3
Durchschnitt	7,3
Höchster Einzelwert	12,00
Niedrigster Einzelwert	3,00

i) Beschäftigen sich der/die Senatsvorsitzende und/oder der/die Berichterstatter/in fortlaufend mit Eingang mit den jeweiligen Schriftsätzen nebst Anlagen und in Bezug genommenen Teilen des Verwaltungsvorgangs? Oder beschränkt sich die Befassung mit Eingang der jeweiligen Schriftsätze in diesem Verfahrensstadium zumeist oder jedenfalls häufig auf ein bloßes „Überfliegen“ und beginnt das eigentliche Eindringen in den Streitstoff einschließlich der Durcharbeitung der Verwaltungsvorgänge

aa) mit Eingang der vollständigen Klagebe- gründung und der Klageerwiderung des Be- klagten und evtl. Beigeladener?				bb) zu dem Zeitpunkt, in dem nach Erledigung anderer Verfahren die betreffende Sache „reif“ für die Vorbereitung zur Terminierung ist?			
Gericht	Ja	Nein	Häufigkeit (Ja) in %	Gericht	Ja	Nein	Häufigkeit (Ja) in %
Senat 01	1	-	50	Senat 01	1	-	50
Senat 14	-	1	in der Regel	Senat 14	1	-	in der Regel
Senat 12	-	1	zum Teil ja	Senat 12	1	-	überwie- gend
Senat 23	-	1		Senat 23	1	-	
Senat 06	-	1		Senat 06	1	-	
Summe Gesamt	1	4		Summe Gesamt	5	0	
Anteil	20%	80%		Anteil	100%	0%	
Summe	1	3		Summe	4	0	
Anteil	25%	75%		Anteil	100%	0%	
Summe	0	1		Summe	1	0	
Anteil	0%	100%		Anteil	100%	0%	

j) Werden weitere Schriftsätze, die nach dem Stadium des Vorliegens der Klagerwiderungen eingereicht werden, den übrigen Beteiligten in der Regel aa) zur Kenntnisnahme, bb) mit Gelegenheit zur Stellungnahme ohne Frist, cc) mit Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb einer Frist, oder dd) mit konkreten Fragen oder Aufforderungen zugeleitet?

Gericht	aa)	bb)	cc)	dd)
Senat 14	1	-	-	-
Senat 22	-	-	1	-
Senat 17	1	1	1	1
Senat 04	1	-	-	-
Senat 13	-	-	1	-
Senat 21	-	-	1	1
Summe Gesamt	3	1	4	2
Anteil	30%	10%	40%	20%
Summe	3	1	2	1
Anteil	43%	14%	29%	14%
Summe	0	0	2	1
Anteil	0%	0%	67%	33%

k) Auf wieviel Prozent schätzen Sie den Anteil der Fälle, in dem zumindest einem Beteiligten eine Frist nach § 87b VwGO gesetzt wird?

Gericht	Prozent
Senat 02	7,50
Senat 01	30
Senat 12	20
Senat 22	50
Senat 23	20
Senat 17	5
Senat 04	0
Senat 13	0
Senat 06	70
Senat 21	5
Durchschnitt Gesamt	20,8
Höchster Einzelwert	70,00
Niedrigster Einzelwert	0,00
Durchschnitt	18,9
Höchster Einzelwert	50,00
Niedrigster Einzelwert	0,00
Durchschnitt	25,0
Höchster Einzelwert	70,00
Niedrigster Einzelwert	0,00

19. Frage 19

Frage 19 a-e: Fragen zum Dokumentenumfang			
a) Welches Durchschnittsvolumen (in DIN A 4-Seiten) hat die Gerichtsakte in Verfahren der hier in Rede stehenden Art in den Jahren 2013 bis 2017 gehabt?		b) Welches Volumen (in DIN A 4-Seiten) hat die umfangreichste Gerichtsakte eines Verfahrens der hier in Rede stehenden Art in den Jahren 2013 bis 2017 gehabt?	
Gericht	Seiten	Gericht	Seiten
Senat 01	600	Senat 01	1.200
Senat 12	670	Senat 12	3.300
Senat 22	200	Senat 17	477
Senat 17	350	Senat 05	2.911
Senat 05	698	Senat 04	1.233
Senat 04	403	Senat 07	3.774
Senat 07	1.003	Senat 16	4.883
Senat 16	589	Senat 13	399
Senat 13	399	Senat 06	5.240
Senat 06	3000	Senat 21	190
Senat 21	190		
		Durchschnitt Gesamt	2361
Durchschnitt Gesamt	736,55	Höchster Einzelwert	5.240
Höchster Einzelwert	3000	Niedrigster Einzelwert	190
Niedrigster Einzelwert	190		
		Durchschnitt	2.540
Durchschnitt	564,13	Höchster Einzelwert	4.883
Höchster Einzelwert	1003	Niedrigster Einzelwert	477
Niedrigster Einzelwert	200		
		Durchschnitt	1.943
Durchschnitt	1196,33	Höchster Einzelwert	5.240
Höchster Einzelwert	3000	Niedrigster Einzelwert	190
Niedrigster Einzelwert	190		

c) Welches Durchschnittsvolumen (in DIN A 4-Seiten) haben die Verwaltungsvorgänge in Verfahren der hier in Rede stehenden Art in den Jahren 2013 bis 2017 gehabt?	
Gericht	Seiten
Senat 01	10.000
Senat 05	20.050
Senat 04	12.250

d) Welches Volumen (in DIN A 4-Seiten) haben die umfangreichsten Verwaltungsvorgänge eines Verfahrens der hier in Rede stehenden Art in den Jahren 2013 bis 2017 gehabt?		
Gericht	Anzahl	Sonstiges
Senat 20		19 Leitz-Ordner Planunterlagen, 30 Heftungen, Behördenakten
Senat 01	20.000	
Senat 22		Ca. 80 Kisten

Senat 07	92.300
Senat 16	46.000
Senat 06	10.000
Durchschnitt Gesamt	31.767
Höchster Einzelwert	92.300
Niedrigster Einzelwert	10.000
Durchschnitt	36.120
Höchster Einzelwert	92.300
Niedrigster Einzelwert	10.000
Durchschnitt	10.000
Höchster Einzelwert	10.000
Niedrigster Einzelwert	10.000

Senat 23		Mehrere Umzugskartons
Senat 05	29.400	
Senat 04	18.000	
Senat 07	142.700	
Senat 16	88.500	
Senat 13		14 Leitzordner
Senat 06	36000	
Durchschnitt Gesamt	55.767	
Höchster Einzelwert	142.700	
Niedrigster Einzelwert	18.000	
Durchschnitt	59.720	
Höchster Einzelwert	142.700	
Niedrigster Einzelwert	18.000	
Durchschnitt	36.000	
Höchster Einzelwert	36.000	
Niedrigster Einzelwert	36.000	

e) Welcher durchschnittliche Zeitaufwand entfällt nach Ihrer Schätzung auf die Versendung der Verwaltungsvorgänge an die Beteiligten, bis die Verwaltungsvorgänge dem Gericht wieder zur Verfügung stehen?

Gericht	Zeitaufwand (Wochen)
Senat 02	2,50
Senat 01	3
Senat 12	4,00
Senat 22	2
Senat 23	4
Senat 17	9
Senat 05	3,50
Senat 04	6
Senat 16	6
Senat 13	2,00
Senat 21	4,50
Durchschnitt Gesamt	4
Höchster Einzelwert	9
Niedrigster Einzelwert	2
Durchschnitt	4,44
Höchster Einzelwert	9,00
Niedrigster Einzelwert	2,00
Durchschnitt	3,25
Höchster Einzelwert	4,50
Niedrigster Einzelwert	2,00

f) Steht nur die Gerichtsakte oder stehen auch die Verwaltungsvorgänge in elektronischer Form zur Verfügung?		
Gericht	Nur Gerichtsakte	Auch Verwaltungsvorgänge
Senat 20	-	-
Senat 15	-	-
Senat 18	-	-
Senat 01	?	?
Senat 14	1	-
Senat 12	-	1
Senat 22	-	-
Senat 23	-	1
Senat 17	-	1
Senat 05	1	-
Senat 04	1	-
Senat 07	1	-
Senat 16	1	-
Senat 13	-	-
Senat 06	1	-
Senat 21	-	-

g) Besteht die Möglichkeit, eine ggf. bestehende elektronische Form der Verwaltungsvorgänge digital nach bestimmten Stichworten zu durchsuchen?		
Gericht	Ja	Nein
Senat 18	-	1
Senat 01	1	-
Senat 22	-	1
Senat 17	1	-
Senat 05	1	-
Senat 04	-	1
Senat 07	-	1
Senat 16	1	-
Senat 13	-	1
Senat 06	-	1
Summe Gesamt	4	6
Anteil	40%	60%
Summe	0	1
Anteil	0%	100%
Summe	4	3
Anteil	57%	43%
Summe	0	2
Anteil	0%	100%

20. Frage 20

Frage 20 a-c: Welche unter den folgenden Aspekten sind nach Ihrer persönlichen Bewertung in erster Linie ursächlich für die bestehende Dauer der hier in Rede stehenden gerichtlichen Verfahren:

a) Unzulänglichkeiten in der gesetzlichen Ausgestaltung des allgemeinen und des dieses ergänzenden besonderen fachrechtlichen Verwaltungsverfahrens?			b) Mängel bei der praktischen Durchführung des Verwaltungsverfahrens?		
Gericht	Ja	Nein	Gericht	Ja	Nein
Senat 02	1	-	Senat 01	-	1
Senat 01	-	1	Senat 14	-	1
Senat 14	-	1	Senat 12	1	-
Senat 12	1	-	Senat 22	1	-
Senat 22	1	-	Senat 17	1	-
Senat 06	-	1	Senat 06	-	1
Senat 21	1	-			
			Summe Gesamt	3	3
Summe Gesamt	4	3	Anteil	50%	50%
Anteil	57%	43%			
			Summe	3	2
Summe	3	2	Anteil	60%	40%
Anteil	60%	40%			
			Summe	0	1
Summe	1	1	Anteil	0%	100%
Anteil	50%	50%			

c) Im Falle der Bejahung von Frage b):								
aa) Fehlerhaftes rechtliches Verständnis von verwaltungsverfahrenrechtlichen Anforderungen?			bb) Unzureichende Aufklärung der maßgeblichen Sachverhalte durch die Behörde?			cc) Mängel bei der Führung der Verwaltungsvorgänge?		
Gericht	Ja	Nein	Gericht	Ja	Nein	Gericht	Ja	Nein
Senat 12	1	-	Senat 12	1	-	Senat 12	1	-
Senat 22	-	1	Senat 22	1	-	Senat 22	1	-
Senat 17	1	-	Senat 17	1	-			
						Summe Gesamt	2	0
Summe Gesamt	1	1	Summe Gesamt	2	0	Anteil	100%	0%
Anteil	50%	50%	Anteil	100%	0%			

d) Inkohärenzen und Unklarheiten im materiellen Recht, die immer neue Grundsatzfragen aufwerfen und teilweise – wie etwa die FFH-Richtlinie – selbst mehr als 25 Jahre nach Erlass von Richtlinien immer wieder neue Klärungen selbst durch den Europäischen Gerichtshof erforderlich machen?

Gericht	Ja	Nein
Senat 20	1	-
Senat 15	1	-
Senat 02	1	-
Senat 01	1	-
Senat 14	1	-
Senat 12	1	-
Senat 22	1	-
Senat 23	1	-
Senat 17	1	-
Senat 04	1	-
Senat 06	1	-
Senat 21	1	-
Summe Gesamt	12	0
Anteil	100%	0%
Summe	2	0
Anteil	100%	0%
Summe	8	0
Anteil	100%	0%
Summe	2	0
Anteil	100%	0%

e) Wegfall des Rechtsinstituts der Präklusion aufgrund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs?

Gericht	Ja	Nein
Senat 20	1	-
Senat 15	1	-
Senat 02	1	-
Senat 01	1	-
Senat 14	-	1
Senat 12	1	-
Senat 22	1	-
Senat 17	-	1
Senat 23	1	-
Summe Gesamt	6	1
Anteil	86%	14%
Summe	2	0
Anteil	100%	0%
Summe	5	2
Anteil	71%	29%

f) Mängel in der Prozessführung der Beteiligten und wenn ja, welche?

Gericht	Ja	Nein
Senat 14	-	1
Senat 12	-	1
Senat 22	1	-
Senat 23	1	-
Senat 17	-	1
Senat 04	1	-
Senat 06	1	-

g) Unzureichende personelle Ausstattung des Senats mit Richterinnen und Richtern?

Gericht	Ja	Nein
Senat 02	1	-
Senat 14	1	-
Senat 12	1	-
Senat 22	1	-
Senat 23	1	-
Senat 17	-	1
Senat 06	1	-

h) Bindung von Arbeitskraftanteilen der Richterinnen und Richter durch nicht originär spruchrichterliche Aufgaben (Mitwirkung in der Gerichtsverwaltung u.ä.)?

Gericht	Ja	Nein
Senat 01	-	1
Senat 14	-	1
Senat 22	1	-
Senat 04	1	-
Senat 17	-	1
Senat 06	1	-
Summe Gesamt	3	3

Summe Gesamt	4	3
Anteil	57%	43%
Summe	3	3
Anteil	50%	50%
Summe	1	0
Anteil	100%	0%

Summe Gesamt	6	1
Anteil	86%	14%
Summe	5	1
Anteil	83%	17%
Summe	1	0
Anteil	100%	0%

Anteil	50%	50%
Summe	2	3
Anteil	40%	60%
Summe	1	0
Anteil	100%	0%

i) Verlust von eingearbeitetem richterlichem Sachverstand durch Wechsel von Richterinnen und Richtern in andere Senate?

Gericht	Ja	Nein
Senat 20	1	-
Senat 01	1	-
Senat 14	-	1
Senat 12	1	-
Senat 22	-	1
Senat 23	-	1
Senat 17	-	1
Senat 06	1	-
Summe Gesamt	4	4
Anteil	50%	50%
Summe	1	0
Anteil	100%	0%
Summe	2	4
Anteil	33%	67%
Summe	1	0
Anteil	100%	0%

j) Unzureichende personelle Ausstattung des Senats (beim BVerwG) mit juristischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern?

Gericht	Ja	Nein
Senat 16	1	

k) Unzureichende personelle Ausstattung des Senats im nichtrichterlichen Dienst, so das richterliche Arbeitskraft auch für die Erledigung von Aufgaben des nichtrichterlichen Bereichs eingesetzt werden muss?

Gericht	Ja	Nein
Senat 01	-	1
Senat 14	-	1
Senat 12	1	-
Senat 17	-	1
Senat 06	1	-

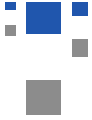
l) Optimierungsbedarf im bestehenden Verwaltungsprozessrecht und wenn ja, welche?

Gericht	Ja	Nein
Senat 20	1	
Senat 01	1	
Senat 14	1	
Senat 22	1	
Senat 17	1	
Senat 16	1	

Summe Gesamt	2	3
Anteil	40%	60%
Summe	1	3
Anteil	25%	75%
Summe	1	0
Anteil	100%	0%

Senat 05	unklar	
Senat 06	1	
Summe Gesamt	6	0
Anteil	100%	0%
Summe	1	0
Anteil	100%	0%
Summe	5	0
Anteil	100%	0%
Summe	1	0
Anteil	100%	0%

Von einem Abdruck der verbalen Antworten auf Frage 20 wird hier abgesehen. Die Antworten sind in das Gutachten eingeflossen, ein Abdruck wäre aufgrund der sehr individuellen Antworten nicht mit der den antwortenden Senaten zugesagten Vertraulichkeit zu vereinbaren.



- Prof. Dr. Wolfgang Ewer
- Prof. Dr. Angelika Leppin
- Prof. Dr. Marcus Arndt
- Prof. Dr. Marius Raabe

- Dr. Gyde Otto
- Dr. Gunnar Postel
- Dr. Bernd Hoefler
- Dr. Tobias Thienel
- Dr. Christoph Berlin
- Dr. Jonas Dörschner

- Walkerdamm 4 - 6
- 24103 Kiel
- Telefon (04 31) 9 74 36 - 0
- Telefax (04 31) 9 74 36 - 36
- kanzlei@weissleder-ewer.de

- Sitz Kiel.
- Partnerschaftsregister:
AG Kiel PR 533 KI
- www.weissleder-ewer.de

- Mandate werden nur für die Partnerschaft angenommen und geführt. Vertretungsberechtigte Anwälte sind im Fußtext aufgeführt.
- Die Gesellschafter der Partnerschaft – dies sind nicht alle aufgeführten Anwälte – sind aus dem Partnerschaftsregister ersichtlich.