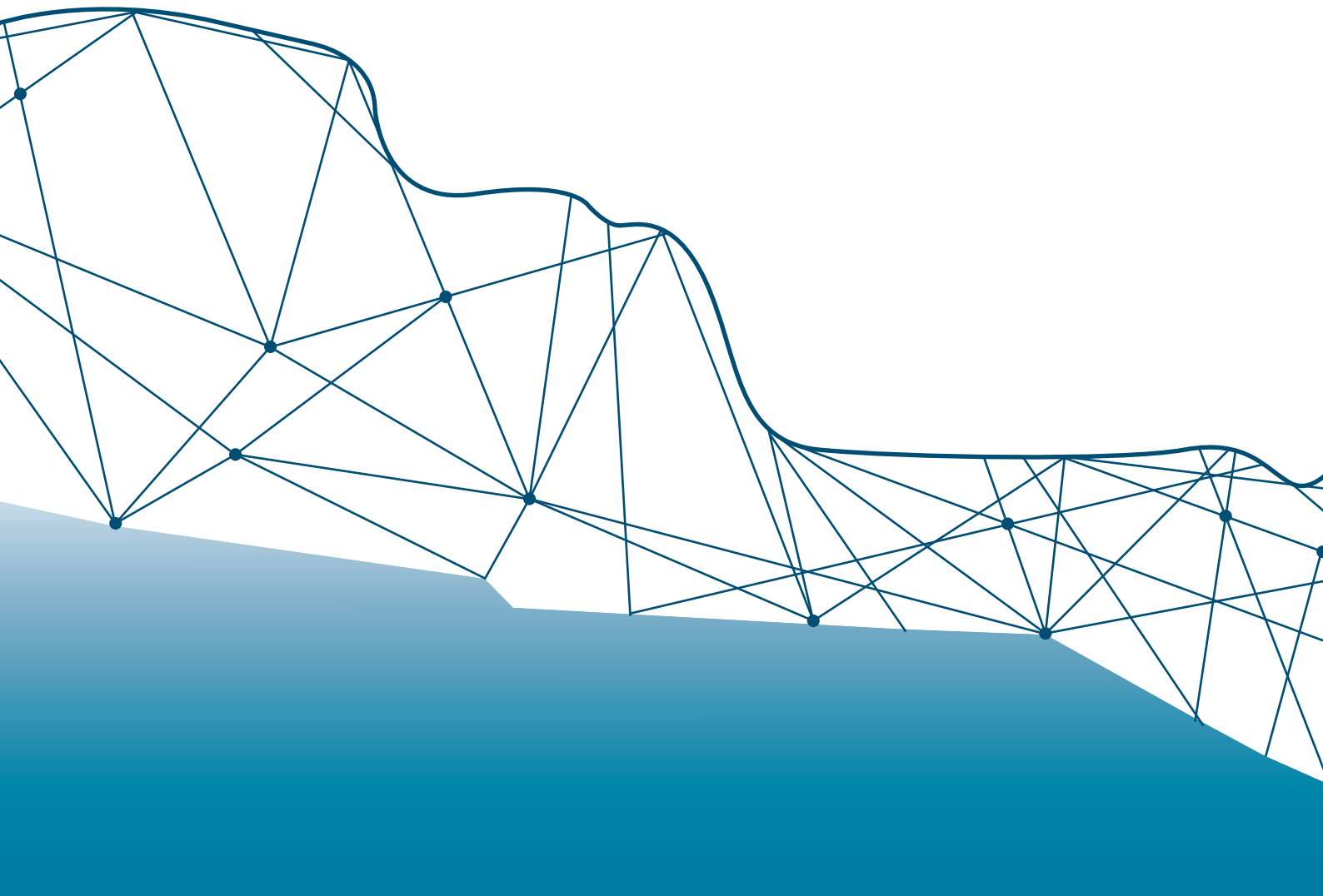




Nationaler
Normenkontrollrat

Möglichkeiten zur Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher Verfahren über Vorhaben zur Errichtung von Infrastruktur- einrichtungen und Industrieanlagen

Gutachten erstellt von
PROF. DR. WOLFGANG EWER
im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrates



Kernbotschaften

Vorschläge zur Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher Verfahren

Langwierige Planungs-, Genehmigungs- und Gerichtsverfahren sind für Infrastruktureinrichtungen und Industrieanlagen zu einem erheblichen Investitionshemmnis geworden. Dabei hat der Gesetzgeber seit Anfang der 1990er-Jahre bereits wiederholt die Rahmenbedingungen für die Genehmigung von Infrastrukturmaßnahmen und Industrieanlagen geändert, um die Verfahren zu beschleunigen. Soweit Vorschriften aus dem Verwaltungsprozessrecht angepasst wurden, beschränkten sich diese zumeist auf Rechtswegverkürzungen. Eine deutliche Verbesserung der Situation insgesamt blieb jedoch aus.

Aus diesem Anlass hat der Nationale Normenkontrollrat ein Gutachten beauftragt, um auf Grundlage einer systematischen Untersuchung und unter Nutzung empirischer Daten zu prüfen, ob und inwieweit weitere Änderungen der Verwaltungsgerichtsverfahren zur Verkürzung der Verfahrenszeit führen können.

Das Gutachten enthält ausführliche Darstellungen mit konkreten Vorschlägen zu Rechtsänderungen (Seitenangaben in Klammern). Dabei wurden viele von Praktikern oder in der Rechtswissenschaft diskutierte Beschleunigungsvorschläge geprüft. Wesentliche Gründe für den Zeitbedarf von gerichtlichen Streitigkeiten über Infrastrukturgroßvorhaben und Industrieanlagen liegen im europäischen Umweltrecht, das erhebliche Anwendungsprobleme und schwierige Fragen aufwirft. Substanzielle Beschleunigungspotenziale müssen somit vor allem auch in diesem Regelungsbereich auf EU-Ebene gesucht werden. Gleichzeitig zeigen die Vorschläge, dass auch durch eine Optimierung des nationalen Verwaltungsgerichtsverfahrens ein nicht unerhebliches Beschleunigungspotenzial realisiert werden könnte.

Damit einher geht auch die Empfehlung, bereits umsetzbare Potenziale tatsächlich zu nutzen. Das gilt beispielsweise für die Empfehlung, länderübergreifende Senate einzurichten. Mit derart spezialisierten Senaten kann auch bei personell kleineren Oberverwaltungsgerichten das nötige Erfahrungswissen für solche Zulassungsvorhaben aufgebaut und Synergieeffekte genutzt werden.

1

Verfahren beschleunigen - frühen ersten Termin festlegen

Häufig werden nach Klageerhebung über Monate hinweg Schriftsätze ausgetauscht, ohne dass es zu verfahrensleitenden Hinweisen des Gerichts oder einer mündlichen Verhandlung kommt.

Die Einführung eines obligatorischen frühen ersten Erörterungstermins würde dazu führen, dass der Berichterstatter* einen Verfahrensfahrplan frühzeitig mit den Beteiligten erörtert. Damit würde der weitere Vortrag auf die wesentlichen, entscheidungserheblichen Fragen gelenkt werden. Der derzeit übliche ausufernde Austausch von umfangreichen Schriftsätzen zwischen den Beteiligten könnte so vermieden werden. Die Beteiligten treten damit auch schneller in die Klärung der Rechtsfragen ein (siehe S. 79 ff).

2

Einstweiligen Rechtsschutz effektiver gestalten

Die Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung erfolgt in der Praxis häufig als ja-nein-Entscheidung. Denn die Abschätzung der möglichen Auswirkungen eines sofortigen Vollzugs ist vielfach komplex und nicht sicher prognostizierbar. Die Gerichte sollten die Entscheidungsdeterminanten für die Interessenabwägung im einstweiligen Rechtsschutz flexibler handhaben können.

Wenn mit dem Vorhaben reversible und reparable Maßnahmen verbunden sind, dann sollte auch bei offenen Erfolgsaussichten in der Hauptsache ein sofortiger Vollzug angeordnet werden können. Das sollte auch für die Fälle gelten, bei denen ein Fehler während eines ergänzenden Verfahrens ersichtlich heilbar ist. Damit bliebe eine Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung auf die Sachverhalte beschränkt, in denen dies zur Sicherstellung eines effektiven Rechtsschutzes in der Hauptsache notwendig ist.

Entsprechende Ergänzungen der Verwaltungsgerichtsordnung würden dafür sorgen, dass Maßnahmen für den einstweiligen Rechtsschutz differenzierter betrachtet werden können und der Beginn des Vorhabens schneller möglich wird. So könnten beispielsweise bestimmte Vorarbeiten durchgeführt werden, die ansonsten erst nach Ende eines ganzen Vegetationszyklus wieder zulässig wären (siehe S. 119 ff).

* Mit den in den Vorschlägen benannten Akteuren sind gleichermaßen Frauen und Männer gemeint.

3

Anreiz für Verfahrensbeendigung nach Fehlerheilung schaffen

Im Umwelt- und Planungsrecht können fehlerhafte Planungen noch während eines Gerichtsverfahrens geheilt werden. Bei Klagen von Umweltverbänden kann das dazu führen, dass deren positives Wirken am Ende nicht sichtbar wird. Trotz fehlerhafter Teile der Zulassungsentscheidung würde nach deren Heilung das Gerichtsverfahren zugunsten der Zulassungsentscheidung beendet werden.

Umweltverbände sehen sich dadurch nachvollziehbar um die Feststellung gebracht, dass ihre Einwände gegen ein Vorhaben berechtigt waren. Das erhöht für sie den Anreiz, das Verfahren auch nach Fehlerheilung fortzuführen. Dies könnte sich ändern, wenn den Umweltverbänden die prozessuale Möglichkeit einer Fortsetzungsfeststellungsklage gegeben wäre.

Mit einer solchen Feststellung, verbunden mit einer entsprechenden Kostenteilung, erlangten die Umweltverbände die Bestätigung des Gerichtes für die Berechtigung ihres Anliegens. Insgesamt könnte dies das weitere Verfahren abkürzen (siehe S. 106 ff).

4

Schneller Rechtssicherheit schaffen - Überprüfung des Verwaltungshandelns auf fehlerbehaftete Teile beschränken

Führt eine Gerichtsentscheidung zu einer Fehlerheilung in einem nachgeschalteten Verwaltungsverfahren, was in der Praxis vergleichsweise häufig vorkommt, so kann auch dieses Verfahren vollständig von einem Verwaltungsgericht überprüft werden. Keine gesetzliche Regelung beschränkt die erneute gerichtliche Überprüfung auf den Teil, der die Fehlerheilung betrifft, sondern bislang nur eine Selbstbeschränkung der Verwaltungsgerichte.

Um für den nicht fehlerbehafteten Teil des Verwaltungsverfahrens Rechtssicherheit zu schaffen, müsste die Rechtskraft des Urteils nicht nur auf die identifizierten Rechtsfehler sondern auch im Übrigen erwachsen. Das vermeidet auch Doppelarbeit bei den Verwaltungsgerichten. Mit einer Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung oder alternativ des Verwaltungsverfahrensrechts und des Umweltrechtsbehelfsgesetzes könnte eine prozessuale Teilbestandskraft der Zulassungsentscheidung geschaffen werden (siehe S. 101 ff).

5

Beschleunigung durch vorgezogene Prüfung der Klagebefugnis

Die Frage, ob eine Klage zur Sachentscheidung angenommen wird, hängt von der Klagebefugnis ab. Für Normenkontrollklagen von Betroffenen ist es höchstrichterlich festgelegt, dass diese hinreichende Tatsachen vortragen müssen, damit das Gericht überhaupt in die Sachprüfung eintritt.

Gleiches muss bei Normenkontrollverfahren auch für Umweltverbände gelten und ist im Umweltrechtsbehelfsgesetz klarzustellen. Damit könnte eine maßgebliche Beschleunigung eintreten. Durch eine frühzeitige Klärung dieser Frage könnte die Sachprüfung auf diejenigen Verfahren beschränkt werden, die diese Zulässigkeitsvoraussetzung aufweisen (siehe S. 95 ff).

6

Behördlicher Einfluss auf Gutachter und Untersuchungsmethoden beschleunigt gerichtliche Verfahren

Die Verwaltungsgerichte billigen den Zulassungs- und Planfeststellungsbehörden einen umweltfachlichen Einschätzungsspielraum zu und überprüfen die umweltfachlichen Grundlagen einer behördlichen Entscheidung nur eingeschränkt. Dies trägt in ganz erheblicher Weise zur Beschleunigung umweltrechtlich geprägter Verfahren bei.

Damit diese behördliche Einschätzungsprärogative vor Gericht Bestand hat, setzt dies voraus, dass die Behörde maßgeblichen Einfluss auf die Kriterien zur Gutachterausswahl und die gutachterliche Methodik nehmen kann.

Es wird daher empfohlen, den Zulassungs- und Planfeststellungsbehörden auch bei Vorhaben mit privaten, nicht-hoheitlichen Vorhabenträgern durch Anpassung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung eine aktive Mitwirkung und einen frühzeitigen Einfluss auf Kriterien zur Auswahl von Gutachtern und der nach dem fachrechtlichen Maßstab anzuwendenden Methoden einzuräumen (siehe S. 132 ff).

7

Erhalt des Berichterstatters bei Senatswechsel sicherstellen – Verzögerungen vermeiden

Gerichtliche Großverfahren dauern häufig viele Monate oder Jahre. Insoweit ist nicht auszuschließen, dass während eines solchen Verfahrens der Berichterstatter den Senat wechselt. Damit geht ein Verlust an Einarbeitungszeit und erarbeiteter Expertise einher.

Es wird daher eine ermessensleitende Änderung in der Verwaltungsgerichtsordnung angeregt, so dass von der fortgesetzten Zuständigkeit des Berichterstatters trotz eines Senatswechsels regelmäßig Gebrauch gemacht werden kann (siehe S. 69 ff).

8

Schnellere Aktenbearbeitung braucht zusätzliche Fachgutachter und wissenschaftliche Mitarbeiter

Umweltfachliche Fragen sind häufig komplex, so dass für Richter ein hoher Zeitaufwand zur Durchdringung dieser Fragen entsteht. Fachgutachter oder zusätzliche wissenschaftliche Mitarbeiter der Gerichte könnten diese Arbeit beschleunigen, indem sie Plausibilitätsprüfungen durchführen und/oder den Richter beratend unterstützen.

Sie können damit bei der Bearbeitung komplexer fachlicher Fragen zur Beschleunigung des Gerichtsverfahrens beitragen. Auch wenn personelle Ressourcen keine Frage gesetzlicher Änderungen sind, wird ausdrücklich empfohlen, von dieser Möglichkeit verstärkt Gebrauch zu machen (siehe S. 78).

9

Verfahren beschleunigen – Akten digitalisieren

In verwaltungsgerichtlichen Großverfahren umfassen allein die Akten der Behörden häufig zahlreiche Ordner. Diese Unterlagen allen Verfahrensbeteiligten zugänglich zu machen, kostet viele Monate Zeit, denn Papierakten lassen sich nicht von allen Beteiligten und Richtern zeitgleich lesen. Auch das Bearbeiten dieser Papiermengen ist ohne einfache Schlagwort-suche aufwendig, zeitraubend, teuer und ineffizient.

Die Beschleunigungspotenziale der Digitalisierung müssen daher auch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren konsequent genutzt werden. Behörden sollten durch Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung zur Vorlage von Urkunden und Akten als digital durchsuchbare elektronische Dokumente verpflichtet werden (siehe S. 138 ff).

10

Weitere Beschleunigungspotenziale durch bessere Datengrundlagen ermitteln

Ein Großteil der vermuteten Beschleunigungspotenziale und Verzögerungsfaktoren konnten für das Gutachten nicht empirisch belegt werden. Der Grund dafür ist, dass gegenwärtig keine entsprechenden Daten und Statistiken in der erforderlichen Zusammenstellung vorliegen, die Schlussfolgerungen zum Ablauf von Verwaltungsstreitverfahren oder zu Zeitpunkt und Dauer einzelner Verfahrensabschnitte zulassen. Dies ist aber notwendig, um den Erfolg ergriffener Maßnahmen zur Beschleunigung überprüfen zu können.

Zur Ermittlung und Bewertung weiterer Beschleunigungsmaßnahmen wird daher empfohlen, die Justizstatistik zu ergänzen und systematisch rechtstatsächliche Daten jährlich zu ermitteln (siehe S. 141 ff).

Impressum

Herausgeber

Nationaler Normenkontrollrat
Willy-Brandt-Str. 1
D-10557 Berlin

www.normenkontrollrat.bund.de
nkr@bk.bund.de

Stand

April 2019

Redaktion

Nationaler Normenkontrollrat, Berlin

Satz

Nationaler Normenkontrollrat, Berlin