

Stellungnahme

zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz
„Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren
im Infrastrukturbereich“

des

Deutschen Naturschutzring (DNR)

und des

Unabhängigen Institut für Umweltfragen e.V.
vom 12. September 2022

Zusammenfassung

Die VwGO-Novelle ist mit zwingenden verfassungs-, völker- und unionsrechtlichen Vorgaben nicht zu vereinbaren. Insbesondere gegen die substanzielle Verkürzung des einstweiligen Rechtsschutzes bestehen erhebliche rechtsstaatliche Bedenken. Der Gesetzesentwurf ist zudem inkonsistent. Er verfehlt das in seiner Begründung ausgegebene Ziel, den Ausbau erneuerbarer Energien, der Stromnetze und der für die Dekarbonisierung notwendigen verkehrlichen Infrastruktur zu beschleunigen. Stattdessen werden unter dem Deckmantel der Agenda 2030 von der Autobahn über fossile Kraftwerke und LNG-Terminals bis zur Mülldeponie Infrastrukturprojekte pauschal beschleunigt.

Im Einzelnen

Verstoß gegen Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz

Dass es gemäß § 80c VwGO-E im pflichtgemäßen Ermessen des Gerichts liegen soll, Anträge gegen Planfeststellungsbeschlüsse im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes künftig zurückzuweisen, obwohl diese an schwerwiegenden Fehlern leiden, verstößt gegen das Erfordernis prozeduralen Grundrechtsschutzes aus Art. 19 Abs. 4 GG.

Die ständige Rechtsprechung bis hin zum Bundesverfassungsgericht betont die Gefahr der Entstehung vollendeter Tatsachen bei sofortiger Vollziehung, insbesondere wenn die behördliche oder gesetzliche Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit die Regel darstellt (BVerfG, Beschluss vom 20.12.1979 - 1 BvR 385/77, NJW 1980, 759, Rn. 73 – *Mülheim-Kärlich*). Danach sind vor allem nicht korrigierbare faktische Vorprägungen von Entscheidungen zu vermeiden (BVerfG, Beschluss vom 10.09.2008 – 1 BvR 1914/02, WM 2009, 422, Rn. 37). Das hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Klimabeschluss erneut klargestellt (Beschluss vom 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., NJW 2021, 1723, Rn. 146).

Zudem bedeutet Rechtsschutz auch im Eilverfahren Nachprüfung und nicht Nachbesserung des Verwaltungshandelns. Als grundsätzliches Postulat steht außer Zweifel, dass die Gerichte die multidisziplinären Entscheidungen der Verwaltung im Umweltschutzbereich nur auf ihre Rechtmäßigkeit hin überprüfen und nicht schlechthin durch eigene Entscheidungen ersetzen dürfen (so schon BVerwG, Urteil vom 19.12.1985 – 7 C 65.82, NVwZ 1986, 208, Rn. 38 – *Wyhl*). Es ist daher schlechterdings systemwidrig, einen Eilrechtsschutzantrag gegen einen rechtswidrigen und in die individuellen Rech-

te des Antragsstellers eingreifenden Verwaltungsakt mit der Begründung zurückzuweisen, dass dieser theoretisch geheilt werden könne. Dies gilt insbesondere, wenn das Gericht dafür auf die unbestimmten Rechtsbegriffe „offensichtlich“ und „in absehbarer Zeit“ zurückgreift, bezüglich § 80c Abs. 2 VwGO-E. Das Gericht darf weder die Ermessensentscheidung der Planungsbehörde vorwegnehmen, noch die Durchführung oder den Ausgang eines ergänzenden Verfahrens antizipieren.

Mit § 80c VwGO-E kann nicht sichergestellt werden, dass ein rechtswidriger Planfeststellungsbeschluss vor seinem Vollzug durch den Vorhabenträger tatsächlich geheilt wird. Der Antragsteller wird hoheitlichem Handeln gegenüber schutzlos gestellt, da die Planungsbehörde vor Vollzug des rechtswidrigen Planfeststellungsbeschlusses nicht auf dem Rechtsweg zur Heilung desselben verpflichtet werden kann.

Die Bedeutung der Beschneidung des effektiven Rechtsschutzes im einstweiligen Rechtsschutz ist kaum zu überschätzen, schmälert doch die fehlende effektive Durchsetzung eines Rechts – beziehungsweise die Möglichkeit seiner Durchsetzung – dessen Tragweite erheblich. Die Tatsache, dass der Anspruchsgegner genau weiß, dass ein Recht nicht durchgesetzt werden kann, verleitet diesen zu dessen Nichtbeachtung. Diese Gefahr besteht gerade dann, wenn der Staat als Anspruchsgegner einem Privaten gegenübersteht, der sich nicht gegen die rechtliche Ausübung hoheitlicher Kompetenzen zur Wehr setzen kann. Abstriche am Rechtsschutz sind Abstriche am Rechtsstaat. Recht ohne Rechtsschutz ist unvollständiges Recht. Die geplante Aushebelung der in der VwGO vorgesehenen Eilrechtsschutzsystematik verstößt damit gegen das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz aus Art. 19 Abs. 4 GG.

Verstoß gegen Unions- und Völkerrecht

Zugleich wird gegen zwingendes Unions- und Völkerrecht verstoßen. Das nationale Prozessrecht steht selbstverständlich unter unionsrechtlichem Vorbehalt. Die Aushöhlung des einstweiligen Rechtsschutzes verstößt klar gegen die weite Bandbreite des effektiven Rechtsschutzes, die der Europäische Gerichtshof hierzu entwickelt hat und die er konsequent praktiziert (vgl. EuGH, Urteil vom 13.03.2007 – C-432/05, NJW 2007, 3555, Rn. 37ff. – *Unibet*; Urteil vom 03.10.2013 – C-583/11 P, NVwZ 2014, 53, Rn. 100 – *Inuit*; Urteil vom 25.07.2002 – C-50/00 P, NJW 2002, 2935, Rn. 39 – *Unión de Pequeños Agricultores*).

Durch Art. 19 Abs. 1 EUV wird den Mitgliedstaaten aufgegeben, die erforderlichen Rechtsbehelfe zu schaffen, damit in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen ein wirksamer gerichtlicher Rechtsschutz gewährleistet ist (EuGH, Urteil vom 20.12.2017 - C-664/15, NVwZ 2018, 225, Rn. 35 *Protect*; Urteil vom 27.09.2017 - C-73/16, EuZW 2017, 952, Rn. 57 – *Puškár*). Ähnliches gilt für Artikel 9 Abs. 2 der Aarhus-Konvention, wonach die Vertragsparteien zur Gewährleistung von Rechtsschutz der Öffentlichkeit Zugang zu wirkungsvollen gerichtlichen Mechanismen gewähren, damit die jeweiligen berechtigten Interessen geschützt werden und das Recht durchgesetzt wird (vgl. auch Erwägungsgrund 18 Aarhus-Konvention), wozu nach Art. 9 Abs. 4 Aarhus-Konvention auch der vorläufige Rechtsschutz zählt.

Wiederholt hat der Europäische Gerichtshof deutlich gemacht, dass nur zwingende Gründe, die zum Beispiel mit der Stromversorgungssicherheit des betreffenden Mitgliedstaats zusammenhängen, ein zeitweiliges Abweichen von den umwelt- und naturschutzrechtlichen Vorgaben des Unions- und des Völkerrechts rechtfertigen können. Entgegen § 80c VwGO-E muss der betroffenen Öffentlichkeit das Recht zustehen, im Wege des Eilrechtsschutzes Umweltverschmutzungen vorzubeugen, indem der Sofortvollzug ausgesetzt wird (EuGH, Urteil vom 29.07.2019 - C-411/17, NVwZ 2019, 1505, Rn. 179 – *Doel 1 und 2*; Urteil vom 15.01.2013 – C-416/10, NVwZ 2013, 347, Rn. 109 – *Križan*). Die Aushöhlung des Eilrechtsschutzes durch § 80c VwGO verstößt gegen diese klaren Vorgaben des Unions- und Völkerrechts.

Alternativen zur VwGO-Novelle

Die Novelle der VwGO zeigt auf, dass der Gesetzgeber die Ursachen langer Planungszeiten irrtümlich in der gebotenen gerichtlichen Überprüfung geltenden Rechts im Eilrechtsschutz sucht. Dabei existiert weder eine Antragsflut von Umweltverbänden, noch sind deren Anträge überdurchschnittlich oft von Erfolg gekrönt. Nach Recherchen des UfU e.V. führten weniger als 45% der knapp 170 im Zeitraum von Juni 2017 bis Mai 2021 von Umweltverbänden eingeleiteten Eilrechtsschutzverfahren vor Oberverwaltungsgerichten, Verwaltungsgerichtshöfen und dem Bundesverwaltungsgericht zu einer (teilweisen) Wiederherstellung oder Anordnung der aufschiebenden Wirkung des Rechtsbehelfs. Es gibt weder eine Klage-, noch eine Antragswelle seit Novellierung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes 2017 (siehe: Habigt, Hamacher u.a.: „Wissenschaftliche Unterstützung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten in der 19. Legislaturperiode“, UBA Texte 149/2021, Dessau Nov. 2021 unter: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/wissenschaftliche-unterstuetzung-des-rechtsschutzes>).

Um den Ausbau erneuerbarer Energien zu beschleunigen und die Vollzugsfolgenabwägung zugunsten dieser verfassungs-, völker- und unionsrechtskonform zu beeinflussen, stehen dem Gesetzgeber bessere Mittel zur Verfügung, als den Eilrechtsschutz in signifikanten Infrastrukturbereichen aufzuheben. Das zeigen ansatzweise die aktuellen Novellen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes, des Windenergie-auf-See-Gesetz und des Wind-an-Land-Gesetz aus diesem Jahr. Statt den Eilrechtsschutz zu untergraben, sollte zudem zunächst eine Evaluierung der zahllosen Beschleunigungsgesetze der letzten Jahre erfolgen, um punktgenau zu wissen, wo gesetzgeberisches Handeln sinnvoll und notwendig ist. Die langen Planungszeiten signifikanter Infrastrukturvorhaben bekommt man nicht in den Griff, wenn man eine gerichtlich gebotene Überprüfung des geltenden Rechts verwehrt. Die wichtigsten Gründe für lange Planungszeiten sind ein unzureichendes Planungs- und Baumanagement, eine mangelnde personelle Ausstattung von Planungsbehörden und Gerichten und die ineffektive Einbeziehung der Öffentlichkeit in die Planung von Großvorhaben und Infrastrukturprojekten.

Ohnehin würden mit der VwGO-Novelle zahlreiche Infrastrukturbereiche betroffen sein, die weder unter die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie fallen, noch unter den europäischen Green Deal subsumierbar sind. Inwiefern der beschleunigte Ausbau von Autobahnen, LNG-Terminals, Flughäfen oder fossilen Kraftwerken der Energiewende und der Dekarbonisierung dienen sollen, bleibt fragwürdig. Die Begründung der Novelle ist daher inkonsistent. Ohne Priorisierung und enge Orientierung an den im Entwurf dargelegten Zielen (Ausbau erneuerbarer Energien, der Stromnetze und der für die Dekarbonisierung notwendigen verkehrlichen Infrastruktur) muss der Entwurf bereits die selbst gesteckten Ziele verfehlen. Denn wenn pauschal alles beschleunigt werden soll, wird am Ende nichts beschleunigt.

Der Gesetzgeber täte daher gut daran, die wahren Ursachen langer Planungszeiten entsprechend anzugehen und die VwGO-Novelle grundlegend zu überdenken. Es sollte nicht abgewartet werden, bis der Europäische Gerichtshof die Bundesrepublik Deutschland zur Nachbesserung der neuen Vorschriften der Verwaltungsgerichtsordnung auffordert und in der Zwischenzeit neue Rechtsunsicherheiten entstehen.

Kontakt & weitere Informationen

Dr. Michael Zschiesche, Geschäftsführer UfU, michael.zschiesche@ufu.de

Florian Schöne, Geschäftsführer Deutscher Naturschutzring (DNR) florian.schoene@dnr.de