

Info-Service 7/2022

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich

Die Umsetzung von Infrastrukturvorhaben in Deutschland wird häufig nicht nur durch langwierige Planungsverfahren, sondern auch durch die sich anschließenden Rechtsbehelfsverfahren verzögert. Angesichts des Klimawandels und zuletzt durch den Krieg in der Ukraine hat sich der Beschleunigungsbedarf, insbesondere im Energiesektor, verschärft. Eine Beschleunigung dieser und weiterer besonders bedeutsamer Infrastrukturvorhaben, etwa des Verkehrssektors, ist daher dringend erforderlich.

Nachdem der Gesetzgeber mit dem Oster- und dem Sommerpaket sowie dem LNG-Beschleunigungsgesetz (LNGG) bereits Maßnahmen zur Beschleunigung von Zulassungsverfahren unternommen hat, sollen nun Instrumente zur Beschleunigung der verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich geschaffen werden. Aufgrund der Komplexität und der Vielzahl der sich insbesondere im Hinblick auf Umweltauswirkungen stellenden rechtlichen und tatsächlichen Fragen dauern verwaltungsgerichtliche Verfahren über besonders bedeutsame Infrastrukturvorhaben häufig lange. Hier setzt der vom Bundesjustizministerium am 18. August 2022 veröffentlichte **Referentenentwurf zur Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher Verfahren im Infrastrukturbereich** an. Dieser hat sich zum Ziel gesetzt, die Dauer von Gerichtsverfahren bei bestimmten Infrastrukturvorhaben zu verkürzen, ohne hierbei die Effektivität des Rechtsschutzes der Beteiligten zu beeinträchtigen.

Die im Referentenentwurf vorgesehenen Änderungen betreffen verwaltungsgerichtliche Streitigkeiten über „besonders bedeutsame Infrastrukturvorhaben“. Erfasst werden zunächst die in § 48 Abs. 1 Nr. 3 bis 15 und die in § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO genannten Vorhaben. Dazu gehören nach derzeitiger Rechtslage unter anderem Kraftwerke und sonstige Anlagen zur Energieerzeugung und -übertragung mit Fokus auf erneuerbare Energien, Anlagen der verkehrlichen Infrastruktur (Fernstraßen, Schienenwege, Gewässerstraßen, Häfen), Abfallentsorgungsanlagen sowie Küstenschutz- und Hochwasserschutzmaßnahmen. Nach dem Referentenentwurf soll § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO zudem um die dem Bundesverwaltungsgericht zugewiesenen Streitigkeiten über Vorhaben nach dem im Mai in Kraft getretenen LNGG ergänzt werden.

Der Referentenentwurf sieht bezüglich Streitigkeiten über die vorgenannten Vorhaben und Verfahren Modifikationen des verwaltungsgerichtlichen Eilrechtsschutzes und eine Verschärfung der innerprozessualen Präklusion vor. Des Weiteren sollen ein Vorrang- und Beschleunigungsgebot verankert und Möglichkeiten zur Spezialisierung der Verwaltungsgerichte geschaffen werden. Entsprechend beziehen sich die Änderungen überwiegend auf die Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). Punktuell sollen zudem das Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) und das Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz (NABEG) angepasst werden.

I. Die geplanten Regelungen im Einzelnen

1. VwGO

Eine zentrale Neuerung betrifft den verwaltungsgerichtlichen Eilrechtsschutz. Üblicherweise sind die Zulassungsentscheidungen für besonders bedeutsame Infrastrukturvorhaben sofort vollziehbar. Dies bedeutet, dass Rechtsbehelfe, mit denen die Zulassungsentscheidung angegriffen wird, keine aufschiebende Wirkung entfalten. Entsprechend darf nach Ergehen der Zulassungsentscheidung – ungeachtet der Anhängigkeit von gegen die Zulassungsentscheidung gerichteten Widersprüchen oder Klagen – unmittelbar mit der Errichtung und auch dem Betrieb des Vorhabens begonnen werden. Allerdings können Betroffene oder Dritte (insbesondere Umweltverbände) im Wege des Eilrechtsschutzes **Anträge auf Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung** ihres Hauptsacherechtsbehelfs stellen und so die Umsetzung von Infrastrukturvorhaben bis zur Entscheidung im Hauptsacheverfahren stoppen.

Solche durch Eilrechtsschutzverfahren bedingte Verzögerungen bedeutender Infrastrukturvorhaben soll § 80c des Entwurfs zur Änderung der VwGO (VwGO-E) minimieren. Die Vorschrift soll bei Streitigkeiten über die in §§ 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 bis 15 und 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO genannten Vorhaben ergänzend zu den §§ 80, 80a VwGO zur Anwendung kommen.

In § 80c Abs. 2 VwGO-E ist geregelt, dass Gerichte im Eilrechtsschutzverfahren **Mängel des angefochtenen Verwaltungsaktes – d.h. insbesondere der Zulassungsentscheidung – außer Acht lassen können, wenn offensichtlich ist, dass diese Mängel in absehbarer Zeit behebbar sind**. Als Regelbespiele sind Verfahrens- und Formfehler sowie Abwägungsmängel im Rahmen von Planfeststellungen und -genehmigungen genannt; die Auflistung ist ausdrücklich nicht abschließend. Nach der Gesetzesbegründung soll von einem „absehbar behebbaren“ Mangel etwa dann

auszugehen sein, wenn bereits ein ergänzendes Verfahren zur Heilung eingeleitet wurde. Des Weiteren geht aus der Gesetzesbegründung hervor, dass Gerichte nur dann von der Vorschrift Gebrauch machen, wenn offensichtlich ist, dass die Behebung des Mangels nicht zu einer ~~nicht zu einer~~ inhaltlichen Änderung des angefochtenen Verwaltungsaktes führen kann.

In § 80c Abs. 3 und 4 VwGO-E hat der Gesetzgeber zwei Regelungen für den Fall vorgesehen, dass das Gericht die Erfolgsaussichten der Hauptsache aufgrund der im Eilrechtsschutzverfahren gebotenen summarischen Prüfung nicht beurteilen kann und daher aufgrund einer Abwägung der widerstreitenden Vollzugs- und Suspensivinteressen zu entscheiden hat:

Zum einen soll das Gericht im Rahmen einer Entscheidung aufgrund einer Folgenabwägung nach § 80c Abs. 3 VwGO-E die **Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung in der Regel auf diejenigen Maßnahmen des angefochtenen Verwaltungsaktes beschränken, die zur Wahrung der Rechte des Antragstellers, insbesondere zur Verhinderung andernfalls drohender irreversibler Nachteile, erforderlich sind**. Dadurch soll erreicht werden, dass gegebenenfalls auch potenziell mangelbehaftete Maßnahmen bzw. Vorhabenbestandteile bereits vor der Klärung im Hauptsacheverfahren verwirklicht werden können. Die Möglichkeit der lediglich teilweisen Anordnung bzw. Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung besteht bereits nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO und wird in der Praxis insbesondere bei linienhaften Infrastrukturvorhaben regelmäßig genutzt. Der nur bei offenen Erfolgsaussichten der Hauptsache anwendbare § 80c Abs. 3 VwGO-E geht allerdings insoweit über § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO hinaus, als er als „Soll“-Vorschrift ausgestaltet ist und damit das gerichtliche Ermessen einschränkt.

Zum anderen hat das Gericht bei der Folgenabwägung die **Bedeutung von Infrastrukturvorhaben besonders zu berücksichtigen, wenn ein Bundesgesetz feststellt, dass diese im überragenden öffentlichen Interesse** liegen. Zu den hergebrachten gesetzlichen Feststellungen des überragenden öffentlichen Interesses im Bereich des Stromleitungsausbaus (NABEG, BBPIG und EnLAG) sind in jüngerer Zeit weitere hinzugekommen (z.B. § 2 Satz 1 EEG für Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien; §§ 14d Abs. 10 und 43I Abs. 1 Satz 2 EnWG für Stromverteilernetze mit einer Nennspannung von 110kV sowie Wasserstoffleitungen; § 3 Satz 3 LNGG für Anlagen zur Sicherstellung der Gasversorgung mit Flüssigerdgas; § 45b Abs. 8 Nr. 1 BNatSchG für artenschutzrechtliche Ausnahmen für Windenergieanlagen).

Weiter sieht der Referentenentwurf in § 87b Abs. 4 VwGO-E eine **Verschärfung der innerprozessualen Präklusion** vor. In Streitigkeiten über besonders bedeutende Infrastrukturvorhaben haben Gerichte Erklärungen und Beweismittel, die nach Ablauf einer hierfür gesetzten Frist vorgebracht werden, zurückzuweisen und ohne weitere Ermittlungen zu entscheiden, wenn die Verspätung nicht genügend entschuldigt wird und der Beteiligte über die Folgen der Fristversäumung belehrt worden ist. Anders als nach dem bestehenden, allgemein geltenden § 87b Abs. 3 VwGO steht die Zurückweisung nach § 87b Abs. 4 VwGO-E nicht im gerichtlichen Ermessen und es kommt auch nicht auf eine Verzögerung des Rechtsstreits an. Von der Zurückweisung soll vor dem Hintergrund des Amtsermittlungsgrundsatzes nur dann ausnahmsweise nach § 87b Abs. 3 Satz 3 VwGO abgesehen werden können, wenn eine Sachverhaltsermittlung mit geringem Aufwand auch ohne Mitwirkung der Beteiligten möglich ist.

Weitere hinsichtlich der VwGO vorgesehene Neuerungen sind das in § 87c VwGO-E vorgesehene **Vorrang- und Beschleunigungsgebot für Streitigkeiten über besonders bedeutsame Infrastrukturvorhaben** sowie die in § 188b VwGO-E als Soll-Vorschrift ausgestaltete Möglichkeit zur **Bildung spezialisierter Kammern und Senate für Angelegenheiten des Planungsrechts**.

2. EnWG und NABEG

Im **EnWG** soll im neugefassten **§ 43e Abs. 3 Satz 1** die **Klagebegründungsfrist** von derzeit sechs Wochen auf zehn Wochen geändert werden. In § 43e Abs. 3 S. 2 bis 5 EnWG-E sind Regelungen zu den Rechtsfolgen im Falle des **Fristversäumnisses** bzw. zur **innerprozessualen Präklusion** vorgesehen. Die Änderungen orientieren sich an den für andere Infrastrukturbereiche geltenden Regelungen (z.B. § 17e Abs. 5 FStrG), hinsichtlich der Frist erfolgt gleichzeitig eine Anpassung an § 6 UmwRG. Die Änderungen bezwecken, für alle Klagen im Zusammenhang mit Planfeststellungen und -genehmigungen nach dem EnWG eine einheitliche Regelung zu treffen. Der neugefasste § 43e EnWG soll zudem entsprechende Anwendung auf das Anzeigeverfahren nach § 43f EnWG finden, um die bislang bezüglich Rechtsbehelfen gegen Entscheidungen im Anzeigeverfahren bestehende Regelungslücke zu schließen.

Im **NABEG** soll der bestehende § 16 Abs. 5 Satz 2, wonach **Anfechtungsklagen gegen Veränderungssperren keine aufschiebende Wirkung** zukommt, durch einen **Verweis auf den neugefassten § 43e EnWG** ersetzt werden. Ein Verweis auf § 43e EnWG wird aus den o.g. Gründen zudem in § 25 NABEG für das Anzeigeverfahren aufgenommen.

3. Inkrafttreten

Das geplante Gesetz soll am Tag nach seiner Verkündung in Kraft treten; es sind keine Übergangsvorschriften vorgesehen. Der Gesetzgeber begründet die Notwendigkeit des sehr kurzfristigen Inkrafttretens mit der Dringlichkeit der Beschleunigung der verwaltungsgerichtlichen Verfahren über besonders bedeutsame Infrastrukturvorhaben.

II. Beurteilung und Ausblick

Zentraler und in der Praxis bedeutsamster Punkt des Gesetzesentwurfs dürften die den Eilrechtsschutz gegen besonders bedeutsame Infrastrukturvorhaben betreffenden Änderungen sein. Die Reaktionen hierauf sind gespalten: Insbesondere Umweltverbände kritisieren, dass die geplanten Regelungen über das Beschleunigungsziel hinauschießen und befürchten, dass Eilverfahren gegen rechtswidrig erteilte Zulassungen für besonders bedeutsame Infrastrukturvorhaben künftig auch bei gravierenden Mängeln ins Leere laufen könnten. Beanstandet wird ferner, dass die geplanten Änderungen nicht auf solche Infrastrukturvorhaben beschränkt sind, die aus Klima- und Umweltschutzgründen vorrangige Bedeutung haben und einer beschleunigten Umsetzung bedürfen. Von Seiten der Vorhabenträger und der Industrieverbände wird der Referentenentwurf dagegen überwiegend begrüßt; zum Teil werden noch weitergehende Regelungen zur Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher Verfahren gefordert. Zudem wird angeregt, den Kreis der (fach-) gesetzlich als im „überragenden öffentlichen Interesse liegend“ definierten Infrastrukturvorhaben zu erweitern.

Festzustellen ist, dass der Gesetzgeber insbesondere mit § 80c Abs. 2 VwGO-E Neuland betritt. Die geplante Vorschrift zur Außerachtlassung von Mängeln im Eilrechtsschutzverfahren geht über die bestehenden Fehlerfolgenregelungen (z.B. §§ 45 und 75 Abs. 1a VwVfG, § 4 UmwRG) deutlich hinaus, da sie alle (behebaren) Mängel erfasst und weder nach Art oder Schwere, noch nach den Auswirkungen des Fehlers differenziert. Dies wird vor dem Hintergrund des Gebots effektiven Rechtsschutzes sowie der effektiven Durchsetzung des europäischen (Umwelt-) Rechts insbesondere seitens der Umwelt- und Betroffenenverbände kritisiert. Bemängelt wird auch, dass die Gerichte nach § 80c VwGO-E nicht verpflichtet sind, eine Frist zur Behebung des festgestellten Mangels zu setzen und nicht klar geregelt ist, welche Eilrechtsbehelfe ergriffen werden können, wenn entgegen der gerichtlichen Prognose ein Mangel nicht innerhalb der gesetzten Frist oder nicht innerhalb „absehbarer Zeit“ behoben wird. Von Seiten der Vorhabenträger und Industrieverbände wird dagegen angeregt, § 80c Abs. 2 VwGO-E gar als „Soll“-Vorschrift auszugestalten, um zu gewährleisten, dass Gerichte die sofortige

Vollziehbarkeit der angefochtenen Verwaltungsentscheidungen ungeachtet festgestellter Mängel nur im Ausnahmefall aufheben.

Vor dem Hintergrund der gegenläufigen Stellungnahmen bleibt abzuwarten, welche Anpassungen der Referentenentwurf im Gesetzgebungsverfahren noch erfahren wird. Die vorgesehenen Modifikationen verwaltungsgerichtlicher Verfahren bilden in jedem Fall nur einen Baustein zur Erreichung des Beschleunigungsziels, da sich in der Regel wesentliche Verzögerungen bereits in der Planungs- und Zulassungsphase von Infrastrukturvorhaben ergeben. Insoweit hat die Bundesregierung für den Herbst ein drittes Beschleunigungspaket angekündigt, das insbesondere die Bereiche Verwaltungsabläufe, Digitalisierung und personelle Ausstattung in Planungs- und Genehmigungsverfahren in den Fokus nehmen soll.

Hamburg, den 28. September 2022

gez. Claire Pröbstle

gez. Luisa Gnauck