



## Info-Service 4/2023

### **Verkündung des Gesetzes zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich**

Ein halbes Jahr nach der Veröffentlichung des Referentenentwurfs des Bundesjustizministeriums (wir berichteten im [Info-Service 7/2022](#) vom 28. September 2022) ist am **20. März 2023** das Gesetz zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich verkündet worden.

Zentrale Beanstandung im Gesetzgebungsverfahren war, dass die vorgesehenen Instrumente zur Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher Verfahren nur bedingt geeignet seien, die beabsichtigte zügigere Umsetzung bedeutsamer Infrastrukturvorhaben zu erreichen, da der sich der Großteil der Verzögerungen bereits in den vorgelagerten behördlichen Zulassungsverfahren ergebe. Zum anderen wurde die beschleunigende Wirkung der neuen Vorschriften auch konkret mit Blick auf die Gerichtsverfahren in Zweifel gezogen. Die an den Gesetzesentwürfen geäußerte Kritik ist vom Gesetzgeber zum Teil berücksichtigt worden und hat dazu geführt, dass an den von uns im September 2022 vorgestellten Vorschriften noch einige Änderungen vorgenommen wurden. Im Folgenden geben wir einen Überblick über die sich durch das Gesetz zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich ergebenden Neuerungen in der Verwaltungsgerichtsordnung und dem Umweltrechtsbehelfsgesetz:

#### **I. Die neuen Regelungen im Einzelnen**

##### **1. Gerichtlicher Eilrechtsschutz und Kostentragung (VwGO)**

###### **1.1 Unbeachtlichkeit von in absehbarer Zeit behebbaren Mängeln (§ 80c VwGO)**

Die wesentlichste Änderung der VwGO betrifft den **gerichtlichen Eilrechtsschutz in Verfahren, die bedeutsame Infrastrukturvorhaben betreffen**. Hintergründe zum gerichtlichen Eilrechtsschutzverfahren können Sie unserem Info-Service Service 7/2022 entnehmen. In bedeutsame Infrastrukturvorhaben betreffenden Eilrechtsschutzverfahren (vgl. §§ 48 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 bis 15, § 50 Abs. 1 Nr. 6, ausgenommen Verkehrsflughäfen und -landeplätze mit beschränktem Bauschutzbereich sowie Braunkohletagebaue, siehe nachfolgend unter Ziffer 2) gilt nun ergänzend der neue § 80c VwGO. Danach kann das Gericht bei der summarischen Prüfung der Erfolgsaussichten **Mängel des angefochtenen Verwaltungsaktes außer Acht lassen**, wenn offensichtlich ist, dass

diese Mängel in absehbarer Zeit behoben sein werden. Erfasst sind insbesondere Verfahrensmängel und Abwägungsfehler im Rahmen der Planfeststellung bzw. Plangenehmigung. Aufgrund der im Gesetzgebungsverfahren hinsichtlich der Vereinbarkeit mit Unionsrecht geäußerten Bedenken stellt § 80c Abs. 2 S. 3 VwGO n.F. nunmehr klar, dass die vorgenannte Regelung **auf Verfahrensfehler gemäß § 4 UmwRG grundsätzlich nicht anzuwenden** ist. „Voraussichtlich in absehbarer Zeit behoben“ ist ein Mangel ausweislich der Gesetzesbegründung insbesondere dann, wenn die Behörde bereits ein ergänzendes Verfahren zur Heilung des Mangels eingeleitet hat.

Ebenfalls in Reaktion auf die an der Entwurfsfassung geübte Kritik ist die ursprünglich als „kann“-Vorschrift ausgestaltete Regelung in § 80 c Abs. 2 S. 1 VwGO n.F., die die **Möglichkeit einer gerichtlichen Fristsetzung zur Mängelbehebung** eröffnet, nunmehr in eine „soll“-Vorschrift geändert worden.

Die in § 80c Abs. 3 und 4 VwGO n.F. enthaltenen Regelungen zur **Entscheidung im Wege der Vollzugsfolgenabwägung** sind bis auf redaktionelle Änderungen unverändert verabschiedet worden (siehe hierzu unseren Info-Service 7/2022).

## 1.2 Kostentragung (§ 154 VwGO)

§ 154 Abs. 5 S. 1 VwGO n.F. schafft eine neue Regelung zur **Kostentragung in gerichtlichen Eilrechtsschutzverfahren**, in denen der Antragsteller allein aufgrund der neuen Regelung zur Außerachtlassung von behebbaren Mängeln in § 80c Abs. 2 VwGO n.F. unterliegt. Die allgemeine Kostentragungsregelung in § 154 Abs. 1 VwGO würde in diesen Fällen dazu führen, dass ein sich gegen eine tatsächlich fehlerhafte, jedoch absehbar heilbare Zulassungsentscheidung wendender Antragsteller die Kosten zu tragen hat. In der Begründung des Referentenentwurfs hieß es hierzu noch, dass mit der Erledigungserklärung beziehungsweise dem Fortsetzungsfeststellungsantrag bereits ausreichende Instrumente zur Minimierung des Risikos des Antragstellers bzw. Klägers, nach Behebung des Mangels die (volle) Kostenlast zu tragen, existierten. Dies wurde im Gesetzgebungsverfahren als nicht interessengerecht kritisiert. Der daraufhin eingeführte § 154 Abs. 5 S. 1 VwGO n.F. bestimmt, dass bei einem **Unterliegen allein aufgrund von § 80c Abs. 2 VwGO die Gerichtskosten der obsiegenden Partei aufzuerlegen sind** und stärkt damit die Position des Antragstellers. Die Vorschrift kommt automatisch zur Anwendung, wenn das Gericht einen Eilrechtsantrag (allein) auf der Grundlage von § 80c Abs. 2 VwGO ablehnt. Für im Eilrechtsverfahren beigeladene Vorhabenträger oder Anlagenbetreiber bleibt es weiterhin dabei, dass ihnen Kosten (auch nach § 154 Abs. 5

S. 1 VwGO) nur auferlegt werden können, wenn sie selbst einen Antrag gestellt haben, § 154 Abs. 3 i.V.m. § 154 Abs. 5 S. 2 VwGO n.F.

### 1.3 **Beschleunigungsgebot und früher erster Termin in geeigneten Fällen (§ 87c VwGO)**

Das ursprünglich als „ist“-Vorschrift vorgesehene allgemeine **Vorrang- und Beschleunigungsgebot** für bedeutende Infrastrukturvorhaben betreffende Eil- und Klageverfahren ist in § 87c Abs. 1 S. 1 VwGO n.F. nunmehr als „soll“-Vorschrift ausgestaltet worden. § 87c Abs. 1 S. 2 VwGO n.F. erstreckt das Beschleunigungsgebot auf bestimmte **Normenkontrollverfahren** (§ 47 Abs. 1 VwGO) gegen bedeutende Infrastrukturvorhaben betreffende Bauleitpläne sowie gegen Raumordnungspläne, die Festlegungen für Windenergiegebiete treffen. Verfahren über **Vorhaben**, die nach einem Bundesgesetz **im überragenden öffentlichen Interesse** liegen, sollen gemäß § 87c Abs. 1 S. 3 VwGO n.F. künftig **besonders priorisiert** werden. Dazu gehören zum Beispiel bestimmte Stromleitungsvorhaben (§ 1 Abs. 2 S. 3 EnLAG, § 1 Abs. 1 S.2 BBPIG), Stromverteilernetze mit einer Nennspannung von 110kV (§ 14d Abs. 10 EnWG), Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien (§ 2 Satz 1 EEG) oder Anlagen zur Sicherstellung der Gasversorgung mit Flüssiggas (§ 3 Satz 3 LNGG).

§ 87 c Abs. 2 S. 1 VwGO n.F. sah in den Entwurfsfassungen die zwingende Durchführung eines „frühen ersten Termins“ innerhalb von zwei Monaten nach Klageeingang vor. Die angehörten Sachverständigen hatten beanstandet, dass bei umfangreichen Verfahren mit einer Einigung im Rahmen eines Gütetermins in der Regel nicht gerechnet werden könne, die Vorbereitung auf diesen aufgrund der langen Verfahrensdauer typischerweise nicht für spätere Verhandlungstermine wiederverwertet werden könne und damit die Vorschrift im Ergebnis eher eine Verzögerung bewirken werde. Nach der nunmehr verabschiedeten Fassung des § 87c Abs. 2 S. 1 VwGO n.F. soll ein **früher erster Termin nur noch in geeigneten Fällen** durchgeführt werden; eine bestimmte Frist ist nicht mehr vorgegeben. Nach der Gesetzesbegründung soll ein geeigneter Fall vorliegen, wenn mit einer Beschleunigungswirkung zu rechnen ist. Die Zweimonatsfrist wird in der Gesetzesbegründung nach wie vor angeführt, sodass sich die Gerichte künftig hieran orientieren dürften.

### 1.4 **Anwendungsbereich der geänderten Vorschriften der VwGO**

Nach den Gesetzesentwürfen aus August 2022 und Januar 2023 sollten die Beschleunigungsvorschriften in §§ 80c, 87b und 87c VwGO auf alle in §§ 48 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 bis 15, 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO genannten bedeutsamen Infrastrukturvorhaben

Anwendung finden. Im Gesetzgebungsverfahren wurde kritisiert, dass damit auch klimaschädliche Vorhaben von den Beschleunigungsregelungen profitieren würden, wie etwa die in § 48 Abs. 1 S. 1 Nr. 3, 5, 6 und 14 genannten konventionellen Kraftwerke, Abfallverbrennungsanlagen, Flughäfen und Braunkohletagebaue. In der nunmehr in Kraft getretenen Gesetzesfassung wurde der Beschlussempfehlung des Rechtsausschusses gefolgt: Das Anlegen von Verkehrsflughäfen und Verkehrslandeplätzen mit beschränktem Bauschutzbereich sowie Planfeststellungsverfahren für Braunkohletagebaue sind vom Anwendungsbereich des § 80c Abs. 2 bis 4 VwGO n.F. (Fehlerfolgenregelungen) ausgenommen. Gleiches gilt für die besondere Priorisierung und die Soll-Vorschrift zum frühen ersten Termin nach § 87c Abs. 1 und 2 VwGO n.F.

Die in § 87b Abs. 4 VwGO n.F. geregelte Präklusionsvorschrift gilt dagegen uneingeschränkt für alle in § 48 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 bis 15 beziehungsweise § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO genannten Vorhaben.

## 2. **Klagebegründungsfrist des Umweltrechtsbehelfsgesetzes (§ 6 UmwRG)**

Von der ursprünglich vorgesehenen Einführung einer zehnwöchigen Klageerwiderungsfrist mit Präklusionswirkung in § 6 UmwRG hat der Gesetzgeber aufgrund der zuvor geäußerten Kritik abgesehen. Zu Recht war die Befürchtung geäußert worden, dass eine Klageerwiderungsfrist die beklagte Partei zwingt, möglichst umfassend zu replizieren. Im Zusammenwirken mit der bereits bestehenden Klageerwiderungsfrist (§ 6 S. 1 UmwRG) hätte dies im Anwendungsbereich des Umweltrechtsbehelfsgesetzes eine unnötige, zu Verzögerungen führende Aufblähung des Prozessstoffes zur Folge haben können.

Dafür ist mit dem neuen § 6 S. 5 UmwRG die **zehnwöchige Klagebegründungsfrist** nach § 6 S. 1 bis 4 UmwRG auf Fälle erstreckt worden, bei denen **das Klageverfahren nach einer Aussetzung** (§ 94 VwGO) zur Durchführung eines Planergänzungs- oder Planänderungsverfahrens **fortgesetzt wird**. Diese Änderung ist nicht auf bedeutende Infrastrukturvorhaben beschränkt, sondern gilt allgemein im Anwendungsbereich des Umweltrechtsbehelfsgesetzes. Nach Auffassung des Gesetzgebers ist die Situation der Fortsetzung eines Klageverfahrens nach Aussetzung zur Durchführung eines ergänzenden Verfahrens zur Fehlerheilung mit der Situation der Klageerhebung vergleichbar, da die Klägerseite (erneut) aufgefordert ist, ihre Einwände gegen den (ergänzten oder geänderten) Zulassungsbescheid vorzubringen. Da in der Praxis das gerichtliche Verfahren für die Zeit der Durchführung eines Planergänzungs- oder Planänderungsverfahrens in der Regel nicht formell ausgesetzt, sondern lediglich

zeitweise nicht weiter betrieben wird, dürfte die neue Regelung allerdings eher selten zur Anwendung kommen.

### 3. Sonstige Änderungen und Ergänzungen des Gesetzesentwurfs

In bedeutsame Infrastrukturvorhaben betreffenden gerichtlichen Verfahren eröffnen §§ 9 Abs. 4 und 10 Abs. 4 VwGO n.F. nunmehr die Möglichkeit der Übertragung des Rechtsstreits auf einen **Einzelrichter beim OVG** beziehungsweise auf **drei Richter des Senats beim BVerwG**, wenn die Sache keine besonderen Schwierigkeiten aufweist und keine grundsätzliche Bedeutung hat. Dies gilt für alle Verfahren gemäß § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 bis 15 und § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO.

Nach § 188b VwGO n.F. sollen bei den Gerichten für **Angelegenheiten des Planungsrechts besondere Kammern oder Senate** gebildet werden. Die in den Referenten- und Regierungsentwürfen vorgesehene Vorgabe, wonach die den Planungskammern und -senaten zuzuweisenden Richter über Kenntnisse des Planungsrechts verfügen sollten, ist entfallen.

Schließlich wurde zur Arbeitserleichterung der Gerichte und anderer Verfahrensbeteiligter in § 99 Abs. 1 S. 2 VwGO n.F. eine Behörden treffende Pflicht eingeführt, elektronisch geführte Akten als **digital durchsuchbare Dokumente** vorzulegen, soweit dies technisch möglich ist. Die Pflicht ist nicht auf bedeutsame Infrastrukturvorhaben betreffende Verfahren beschränkt, sondern gilt allgemein.

### 4. Inkrafttreten der neuen Vorschriften

Vorbehaltlich der nachfolgend genannten Ausnahmen sind die vorgenannten Vorschriften am Tag nach der Verkündung des Gesetzes in Kraft getreten, d.h. am **21. März 2023**.

Die in § 99 Abs. 1 S. 2 VwGO n.F. für den Fall der elektronischen Aktenführung geregelte Pflicht zur Vorlage **digital durchsuchbarer Dokumente** tritt erst am **1. Januar 2024** in Kraft, um den Behörden ausreichend Zeit für die erforderlichen Umstellungen zu geben.

Die in § 188b VwGO n.F. getroffene Regelung zur **Einrichtung von Planungskammern- und Senaten** bei den Verwaltungsgerichten tritt ebenfalls erst am **1. Januar 2024** in Kraft, um nachträgliche Änderungen der Gerichtsorganisation im laufenden Jahr zu vermeiden.

## II. Beurteilung und Ausblick

Abschließend kann festgehalten werden, dass der Gesetzgeber erfreulicherweise einige der im Gesetzgebungsverfahren geäußerten Kritikpunkte aufgenommen hat. Dies hat zu einer größeren Praxisnähe der nunmehr in Kraft getretenen Normen geführt. An der im Gesetzgebungsverfahren mehrfach zur Sprache gekommenen Problematik, dass insbesondere die unzureichende personelle Ausstattung der Gerichte zur Verzögerung der bei bedeutsamen Infrastrukturvorhaben regelmäßig besonders umfangreichen Verfahren beiträgt, vermögen die neuen Vorschriften freilich nichts zu ändern. Abgesehen davon dürfte das Gesetz jedoch insbesondere aufgrund der Regelungen zum Eilverfahren zu spürbaren Beschleunigungseffekten führen.

Die im Zusammenhang mit dem hiesigen Gesetzesvorhaben ebenfalls vielfach angesprochene Problematik, dass sich wesentliche Verzögerungen bei der Umsetzung bedeutsamer Infrastrukturvorhaben bereits in der Planungs- und Zulassungsphase von Infrastrukturvorhaben ergeben, bedarf hingegen weiterer gesetzgeberischer Aufmerksamkeit. Einen Teilbeitrag zur Beschleunigung von Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren für Infrastrukturvorhaben werden die Ende letzten Jahres erlassene, vorerst bis Juni 2024 gültige Notfall-Verordnung des europäischen Rates für den beschleunigten Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien (Verordnung (EU) 2022/2577 vom 22. Dezember 2022) und die demnächst in Kraft tretenden nationalen Vorschriften zur Umsetzung des Art. 6 der Verordnung leisten können. Die Notfallverordnung kann allerdings aufgrund ihrer Beschränkung auf Vorhaben im Zusammenhang mit erneuerbaren Energien und ihrer zeitlichen Begrenzung nur eine Teil- und Zwischenlösung sein. Für langfristige und nachhaltige Verfahrensbeschleunigungen ganz im Sinne der politisch propagierten „Deutschlandgeschwindigkeit“ ist somit noch ein weiter Weg zu gehen.

Hamburg, den 5. April 2023

gez. Claire Pröbstle

gez. Luisa Gnauck