

Stellungnahme



Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich des Deutschen Gewerkschaftsbundes

12.09.2022

Problem und Ziel

Das Gesetzesvorhaben steht in der Folge verschiedener Beschleunigungsgesetze, zuletzt im Jahr 2020 ein Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz, ein Investitionsbeschleunigungsgesetz sowie ein weiteres Planungsbeschleunigungsgesetz. Der DGB teilt das Ziel des Referenten-Entwurfs, die Verfahrensdauer für Vorhaben mit hoher wirtschaftlicher oder infrastruktureller Bedeutung zu reduzieren und dabei die Rechte aller Beteiligten zu wahren.

Die Transformation der Wirtschaft ist auch aus wirtschafts- und beschäftigungspolitischer Perspektive eine große Herausforderung. Umso wichtiger ist es, dass der nachhaltige Umbau der Infrastrukturen sowohl im Energie- wie auch im Verkehrsbereich ohne unnötige Verzögerungen vorangetrieben wird. Sowohl beim Ausbau der Stromnetze als auch bei neuen Verkehrstrassen führen auch Widerstände vor Ort zu Verzögerungen.

Hier geht es nicht um vorgerichtliche Ansatzpunkte, die aus Sicht des DGB beschleunigend wirken könnten, wie eine frühzeitigere Beteiligung von Betroffenen, verkürzte Genehmigungsverfahren oder die Digitalisierung der Prozesse.

Das Vorhaben setzt vielmehr an der erstinstanzlichen Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte für besonders bedeutsame Infrastrukturvorhaben an und schlägt neue Regelungen in der Verwaltungsgerichtsordnung vor, die beschleunigend wirken sollen.

Es wäre hilfreich, wenn die Dimension des Problems der zeitlichen Verzögerung durch verwaltungsgerichtliche Verfahren deutlicher umrissen wird. Zudem könnte der Beitrag der „besonders bedeutsamen Infrastrukturvorhaben“ für die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie und die Umsetzung mehrerer Ziele der Agenda 2030 im Gesetz verdeutlicht werden.

Folgende Vorschläge werden im Entwurf unterbreitet:

1. Vorrang- und Beschleunigungsgebot
2. frühzeitiger Erörterungstermin für eine gütliche Beilegung des Rechtsstreits

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstandsverwaltung

Martin Stuber
Referatsleiter Infrastruktur- und
Mobilitätspolitik

SID-stu/mzu

martin.stuber@dgb.de

Telefon: 030/24060-305
Telefax: 030/24060-677

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de

3. Erstellung eines Verfahrensplans, um die Transparenz zu verbessern.
4. Verschärfung der innerprozessualen Präklusion
5. Modifikationen des einstweiligen Rechtsschutzes
6. Spezialisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Bereich der infrastrukturellen Verfahren
7. Änderung energiewirtschaftlicher Fachgesetze

Der DGB ist der Ansicht, dass die Qualität des vorlaufenden Verfahrens verbessert werden muss, damit gerichtliche Auseinandersetzungen die Ausnahme bleiben. Außerdem ist ein Personalaufbau auch an den Verwaltungsgerichten erforderlich, sonst bräuchte es kein Vorranggebot.

Es hängt auch von der Klarheit der Rechtsbegriffe ab, ob das Gesetz beschleunigend wirkt oder zusätzlichen Erfüllungsaufwand für die Verwaltung nach sich zieht.

Zu Art. 1 Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung

In § 80c sollen die Vorgaben zur Herstellung einer aufschiebenden Wirkung bewirken, dass der vorläufige Vollzug bei äußerst dringlichen Infrastrukturmaßnahmen so weitgehend wie möglich zugelassen wird. Deshalb wird ein Abs. 2 ergänzt – mit möglicherweise rechtlich unklaren Begrifflichkeiten: „das Gericht kann Mängel... außer Acht lassen, wenn *offensichtlich* ist, dass diese *in absehbarer Zeit* behoben sein wird.“ Im Rückgriff auf die Gesetzesbegründung könnte hier klarer formuliert werden: „... ein Mangel des angefochtenen Verwaltungsaktes kann vorläufig vernachlässigt werden, sofern ein Verfahren zur Mangelbehebung bereits eingeleitet worden ist. Sicher zu stellen ist auch, dass die Behebung des Mangels nicht zu einer inhaltlichen Änderung des angefochtenen Verwaltungsaktes führen kann.“

Zudem wird ausgeführt, dass die Aussetzung des Vollzugs beantragt werden kann, wenn die Frist zur Behebung eines Mangels verstrichen ist. Warum muss hier ein Antrag, der zur weiteren Verzögerung führt, gestellt werden?

Wichtig ist, dass nach Abs. 3 im Rahmen der Vollzugsfolgenabwägung die Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung nur auf diejenigen Maßnahmen bezogen werden soll, die zur Wahrung der Rechte des Antragstellers erforderlich sind, um irreversible Nachteile zu vermeiden.

Aus Sicht des DGB sollte die Gesamtschau auf ein Vorhaben nie durch Einzelaspekte aus dem Blick geraten. Deshalb ist es unbedingt zu begrüßen, wenn einzelne Maßnahmen vor der Klärung im Hauptsacheverfahren weiterverfolgt werden können – sofern unzweifelhaft ist, dass sie ohne irreversible Schäden zurückgebaut werden können. Dies kann letztlich zum schnelleren Abschluss von Infrastrukturmaßnahmen führen.

In Abschnitt (4) wird das Gericht im Rahmen einer Vollzugsfolgenabwägung dazu angehalten, es besonders zu berücksichtigen, wenn per Bundesgesetz festgestellt wird, dass eine **Infrastrukturmaßnahme in überragendem öffentlichem Interesse** liegt. Es ist aus Sicht des DGB fraglich, ob es eine gute Entwicklung der Rechtsordnung ist, wenn einzelne Vorhaben per Bundesgesetz festgezurret werden. Das öffentliche Interesse muss in der Regel demokratisch ausgehandelt werden, es kann sich im Zeitverlauf auch ändern. Deshalb kommt es auf die Umsetzung an – und auf die Projekte. Ein öffentliches Interesse per Bundesgesetz sollte nur in ausgewählten Fällen angewendet werden.

Der DGB begrüßt die **Verschärfung der innerprozessualen Präklusion** durch § 87c Abs. 4. Allerdings wurden bisherige Vorstöße vom EuGH als unzulässig eingestuft, u.a. weil Einschränkungen des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten kritisch gesehen werden. Aus Sicht des DGB ist jedoch angemessen, den Ermessensspielraum des Gerichts bei Beweismitteln, die erst nach der gesetzten Frist eingebracht werden, erheblich einzuschränken. Alle Beteiligten haben so die Verantwortung, Verzögerungen des Verfahrens durch das frühzeitige Einbringen aller Sachverhalte zu verhindern.

Mit § 87c wird ein **Vorrang- und Beschleunigungsgebot** verankert – allerdings als Soll-Regelung. Grundsätzlich tragen verbindliche Terminierungen, Fristen und Ablaufpläne zu größerer Transparenz und Akzeptanz von verwaltungsgerichtlichen Verfahren bei und sind deshalb zu begrüßen.

Die Installation eines **obligatorischen Erörterungstermins** ermöglicht es dem Gericht, das Verfahren frühzeitig auch inhaltlich zu steuern. So kann es transparent machen, welche Aspekte es für entscheidungsrelevant hält und auch Sachverhaltsermittlungen anordnen. Beides kann beschleunigend und lösungsorientiert wirken.

Die Soll-Vorschrift ist angemessen, weil das Vorrang- und Beschleunigungsgebot nicht dazu führen darf, dass andere Verfahren zurückgestellt werden müssen, obwohl dies für die dort Betroffenen unzumutbar ist. Dieser Zielkonflikt ist Resultat einer personellen Unterbesetzung in den Gerichten und muss schleunigst behoben werden.

Dies gilt auch für die Ergänzung in § 188b: die Neufassung sieht statt der Kann- nun eine Sollvorschrift vor. Dabei soll jedoch gewährleistet werden, dass die Gerichte weiterhin Flexibilität beim Einsatz ihres knappen Personals haben. Dies ist die ungenannte Beschränkung für eine **Spezialisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit** mit Blick auf infrastrukturelle Verfahren und die Nutzung vorhandener Kenntnisse des Planungsrechts.

Abgesehen davon muss die Transparenz und Nachvollziehbarkeit dieser Verfahren auch für Fachfremde weiterhin gewährleistet sein.

Art. 2 Änderung des Energiewirtschaftsgesetzes

Die Änderungen von § 43e Abs. 3 entsprechen Formulierungen für andere Infrastrukturbereiche wie zum Beispiel Paragraph 17e Abs. 5 des Bundesfernstraßengesetzes. Damit gilt für alle Klagen, unter anderem gegen Planfeststellungen, eine einheitliche Regelung zu Rechtsfolgen im Fall der Fristversäumnis.

Trotzdem steht in Frage, ob diese Formulierungen für Rechtsklarheit sorgen: Es wird vorgeschlagen, dass „Erklärungen und Beweismittel, die erst nach Ablauf dieser Frist vorgebracht werden, nur zuzulassen [sind], wenn der Kläger die Verspätung „*genügend*“ entschuldigt. Der Entschuldigungsgrund ist auf Verlangen des Gerichts glaubhaft zu machen. Satz zwei gilt nicht, wenn es mit *geringem Aufwand* möglich ist...“

Wann ist eine Verspätung „genügend“ entschuldigt? Was ist „geringer Aufwand“?

In der Auslegung ist darauf zu achten, dass dies nicht zu einer Abschwächung des Beschleunigungsziels führt.

Fazit

Der DGB unterstützt Ansätze, die zu größerer Transparenz und Akzeptanz von verwaltungsgerichtlichen Verfahren beitragen können, vom Vorrang- und Beschleunigungsgebot über den frühzeitigen obligatorischen Erörterungstermin für eine gütliche Beilegung des Rechtsstreits und die Erstellung eines Verfahrensplans bis hin zur Spezialisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Bereich der infrastrukturellen Verfahren. Unerwähnt bleibt jedoch, dass der Personalaufbau in den Gerichten ein zentraler Hebel ist, um Verzögerungen zu vermeiden. Bei der Verschärfung der innerprozessualen Präklusion und den Modifikationen des einstweiligen Rechtsschutzes kommt es auf die konkrete Umsetzung an, damit es nicht zu neuen Unklarheiten kommt und die erhoffte Beschleunigung nicht erreicht wird. Insgesamt muss der Erklärungsaufwand bei der demokratischen Ausgestaltung der Transformation von Wirtschaft und Infrastruktur erhöht werden, denn eine nachhaltige wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung kann nicht über Gerichte durchgesetzt werden.