



Bund Deutscher Verwaltungsrichter  
und Verwaltungsrichterinnen

**Stellungnahme**  
**zu dem Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz**  
**für ein Gesetz zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren**  
**im Infrastrukturbereich**

Der Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen e.V. (BDVR) bedankt sich für die Gelegenheit, zu dem Referentenentwurf Stellung zu nehmen.

Die sachliche Notwendigkeit, die Dauer von Planung und Zulassung bedeutsamer Infrastrukturvorhaben in Deutschland wesentlich zu verkürzen, damit der möglichst schnelle Ausbau von erneuerbaren Energien und der Stromnetze sowie die Erneuerung der verkehrlichen Infrastruktur gelingen können, steht außer Frage. Der BDVR begrüßt und unterstützt dieses Unterfangen und ist selbstverständlich offen für alle Veränderungen des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens, die erforderlich sind, um die Gewährung von effektivem wie schnellem Rechtsschutz für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Vorhabenträger weiter zu optimieren.

1. Die durchschnittliche Dauer der dem Bundesverwaltungsgericht erstinstanzlich zugewiesenen Klageverfahren, die bedeutsame Infrastrukturprojekte betreffen, betrug im Jahr 2021 12 Monate und 18 Tage. Die Vorstellung, diese Verfahrensdauer ließe sich noch wesentlich verkürzen, erscheint wenig realistisch. Sie wird zudem der tatsächlichen wie rechtlichen Komplexität derartiger Verfahren nicht gerecht. Soweit die durchschnittliche Verfahrensdauer für technische Großvorhaben an den Obergerichtsinstanzen bzw. an den Verwaltungsgerichtshöfen im Jahr 2020 18,9 Monate betrug, dürfte der Grund hierfür nicht im Prozessrecht zu suchen sein, sondern in der personellen Ausstattung bzw. der geringen Größe einzelner Gerichte.

In der Praxis besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass die Möglichkeiten der Beschleunigung der verwaltungsgerichtlichen Verfahren nahezu ausgeschöpft sind, weshalb auch der vorliegende Referentenentwurf keinen erheblichen Beitrag zu einer weiteren Beschleunigung der Gerichtsverfahren erwarten lässt. Der wesentliche Grund für die überlange Dauer von Planungsverfahren, die große Infrastrukturvorhaben zum Gegenstand haben, liegt eindeutig in den jahrelangen Verwaltungsverfahren und den komplexen tatsächlichen wie rechtlichen Anforderungen des (Umwelt-)Planungsrechts. In den Behörden fehlt es nach wie vor an Fachleuten und der erforderlichen sachlichen Ausstattung. Der Einsatz von Projektmanagern kann helfen, die Öffentlichkeit in den Planungsprozess effizienter einzubinden und Konflikte



Bund Deutscher Verwaltungsrichter  
und Verwaltungsrichterinnen

frühzeitig zu erkennen und bestenfalls bereits zu lösen. Für die Bewertung artenschutzrechtlicher Eingriffe ist die Schaffung gesetzlicher Vermutungsregeln vonnöten.

Richterinnen und Richtern muss auch im Lichte des Ziels der Planungsbeschleunigung weiterhin die erforderliche Zeit verbleiben, um sich in einen Planungsprozess, der sich über viele Jahre, wenn nicht Jahrzehnte, erstreckt hat, angemessen einzuarbeiten. Allein die Aufarbeitung des gesamten Prozessstoffes dauert oftmals Monate. Da die Realisierung größerer Infrastrukturprojekte in der Regel mit tiefgreifenden Eingriffen in Umwelt und Natur und einer dauerhaften Veränderung der Lebenswelt der Menschen verbunden ist, hat eine gründliche rechtliche Prüfung der Projektzulassung durch die Gerichte auch ihre unbedingte sachliche Berechtigung.

2. Die Fortschreibung der bereits fachgesetzlich begründeten Ausweitung der erstinstanzlichen Zuständigkeiten des Bundesverwaltungsgerichts für bestimmte weitere Verwaltungsrechtssachen in **§ 50 Abs. 1 VwGO-E** ist gesetzestechnisch konsequent. Die damit weiter steigende Anzahl erstinstanzlicher Zuständigkeiten des Bundesverwaltungsgerichts stellt jedoch dessen verfassungsrechtliche Stellung als oberstes Bundesgericht immer stärker in Frage. Die ständig neue Begründung erstinstanzlicher Zuständigkeiten des Bundesverwaltungsgerichts kann ebenso wenig wie die planungsrechtliche Zulassung von Vorhaben durch Maßnahmegesetze generell ein Mittel zur Verfahrensbeschleunigung sein. Der dreigliedrige, verwaltungsgerichtliche Instanzenzug hat sich in Deutschland über Jahrzehnte lang bewährt und sollte daher funktionsgerecht genutzt, gleichmäßig ausgelastet und personell angemessen ausgestattet werden. Dieser Aufgabe haben sich Bund und Länder gemeinsam zu stellen.

3. Mit dem neuen **§ 80c VwGO-E** sollen dem Gericht Vorgaben für die Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung gemäß §§ 80 und 80a VwGO für die Verfahren nach § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 bis 15 und § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO gemacht werden (siehe § 80c Abs. 1 VwGO-E).

a) Nach § 80c Abs. 2 Satz 1 VwGO-E kann das Gericht einen Mangel des angefochtenen Verwaltungsaktes außer Acht lassen, wenn offensichtlich ist, dass dieser in absehbarer Zeit behoben sein wird. Diese Regelung wirft die Frage auf, ob § 80c Abs. 2 VwGO-E nicht ohnehin bereits geltendem Recht entspricht und weshalb sie dann fortan nur in den Verfahren nach § 80c Abs. 1 VwGO-E Anwendung finden soll.



Bund Deutscher Verwaltungsrichter  
und Verwaltungsrichterinnen

Die bereits geltende Rechtslage stellt sich im Ausgangspunkt wie folgt dar: In Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes (§ 80a Abs. 3 Satz 2 i.V.m. § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO) entscheidet das Gericht auf der Grundlage einer eigenen Abwägung der widerstreitenden Vollzugs- und Suspensivinteressen. Wesentliches Element dieser umfassenden Interessenabwägung ist die Beurteilung der Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs und damit die Frage, ob aufgrund einer summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts bestehen. Ist es – namentlich wegen der besonderen Dringlichkeit einer alsbaldigen Entscheidung – nicht möglich, die Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs in der Hauptsache wenigstens summarisch zu beurteilen, so sind allein die einander gegenüberstehenden Interessen unter Berücksichtigung der mit der Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung einerseits und deren Ablehnung andererseits verbundenen Folgen zu gewichten.

Auf der Grundlage dieses weiten, umfassenden Prüfungsmaßstabes kommen einem Rechtsbehelf bei der vom Gericht anzustellenden Prognose verringerte Erfolgsaussichten zu, wenn offensichtlich ist, dass ein von ihm festgestellter Mangel in absehbarer Zeit behoben sein wird. Dies gilt nicht nur für die Behebung eines Mangels durch Planergänzung oder durch ein ergänzendes Verfahren, sondern auch außerhalb des Planungsrechts für eine zeitnahe Fehlerheilung in einem Widerspruchsverfahren. Anders als in §§ 46, 75 Abs. 1a Satz 1 VwVfG bzw. § 4 Abs. 1a UmwRG geht es insoweit nicht um die Unbeachtlichkeit von Fehlern, sondern um die Frage, welche Auswirkungen eine Heilungsmöglichkeit auf die von den Gerichten gemäß § 80 Abs. 5 VwGO eigenständig vorzunehmende Interessenabwägung hat.

b) Gemäß § 80c Abs. 2 Satz 3 VwGO-E kann das Gericht zur Behebung des Mangels eine Frist setzen. Das Außerachtlassen der Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften oder eines Abwägungsmangels begründet für den Antragsteller eine schwerwiegende Einschränkung des nach Art. 19 Abs. 4 GG zu gewährleistenden effektiven Rechtsschutzes. Ein angemessener Interessenausgleich dürfte deshalb – entgegen § 80c Abs. 2 Satz 2 VwGO-E, der lediglich eine Kann-Bestimmung vorsieht – in der Regel die Setzung einer Frist durch das Gericht zur Behebung des Mangels erfordern. In diesem Zusammenhang gilt es zu berücksichtigen, dass die Behebung beachtlicher Mängel regelmäßig einen nicht unerheblichen Zeitraum in Anspruch nehmen wird.

c) Für die Vollzugsfolgenabwägung sieht § 80c Abs. 3 Satz 1 VwGO-E vor, dass das Gericht die Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung in der Regel auf diejenigen Maßnahmen des angefochtenen Verwaltungsaktes beschränken soll, die zur Wahrung



Bund Deutscher Verwaltungsrichter  
und Verwaltungsrichterinnen

der Rechte des Antragstellers, insbesondere zur Verhinderung anderenfalls drohender irreversibler Nachteile erforderlich sind. Eine differenzierende Prüfung danach - wie sie § 80c Abs. 3 Satz 1 VwGO-E vorsieht - ob die Verhinderung drohender irreversibler Nachteile für den Antragsteller die vollständige Aussetzung der Vorhabenzulassung oder nur von bestimmten einzelnen zugelassenen Maßnahmen gebietet, ist zwar in der Sache konsequent, führt aber in der Praxis für die Gerichte zu neuen erheblichen tatsächlichen Abgrenzungsschwierigkeiten. Insoweit stellt sich nicht nur die Frage nach der Teilbarkeit der Zulassungsentscheidung, sondern auch nach der Beurteilung der tatsächlichen Verursachungsbeiträge einzelner zugelassener Maßnahmen für die Entstehung drohender irreversibler Nachteile.

d) In § 80c Abs. 4 VwGO-E wird für die Vollzugsfolgenabwägung bestimmt, dass das Gericht die Bedeutung von Infrastrukturmaßnahmen besonders zu berücksichtigen hat, wenn ein Bundesgesetz feststellt, dass diese im überragenden öffentlichen Interesse liegen. Dieses Berücksichtigungsgebot erscheint selbstverständlich.

4. Gemäß **§ 87b Abs. 4 VwGO-E** hat das Gericht abweichend von § 87b Abs. 3 VwGO in Verfahren nach § 48 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 bis 15 und § 50 Absatz 1 Nr. 6 VwGO Erklärungen und Beweismittel, die erst nach Ablauf einer nach den § 87b Abs. 1 und 2 VwGO gesetzten Frist vorgebracht werden, zurückzuweisen und ohne weitere Ermittlungen zu entscheiden, wenn der Beteiligte 1. die Verspätung nicht genügend entschuldigt und 2. über die Folgen einer Fristversäumung belehrt worden ist.

§ 87b VwGO ist bislang wenig praxisrelevant, was auch an seinen engen Anwendungsvoraussetzungen liegt. Dem soll durch die im Entwurf vorgesehenen Änderungen – auf den Eintritt einer Verfahrensverzögerung kommt es nicht an und das Gericht hat über den Präklusionseintritt keine Ermessensentscheidung zu treffen – abgeholfen werden. Ein Regelungsbedürfnis dürfte aber dennoch nicht bestehen, weil zum einen der Prozessstoff für die Klägerseite in den Fachplanungsgesetzen (so jetzt auch in § 43e Abs. 3 EnWG-E) und ergänzend in § 6 UmwRG (die betroffenen Verfahren dürften regelmäßig in den Anwendungsbereich des § 1 UmwRG fallen) durch Klagebegründungsfristen mit innerprozessualer Präklusion bereits rechtzeitig fixiert wird. Der Kläger hat danach innerhalb einer Frist von zehn Wochen ab Klageerhebung die zur Begründung seiner Klage dienenden Tatsachen und Beweismittel anzugeben. Erklärungen und Beweismittel, die erst nach Ablauf dieser Frist vorgebracht werden, sind nur zuzulassen, wenn der Kläger die Verspätung genügend entschuldigt oder wenn es mit geringem Aufwand möglich ist, den Sachverhalt auch ohne dessen Mitwirkung zu ermitteln. Zum anderen erfolgt eine Erweiterung des Prozessstoffes nicht selten



Bund Deutscher Verwaltungsrichter  
und Verwaltungsrichterrinnen

durch die Planfeststellungsbehörden selbst, die mögliche Planungsfehler vorsorglich durch Planergänzungsbeschlüsse heilen wollen. Die Berufung auf nachträglich eingetretene bzw. geschaffene Tatsachen kann aber auch durch § 87b VwGO nicht unterbunden werden. Ob die Neuregelung im Lichte des Anspruchs auf Gewährung rechtlichen Gehörs auch verfassungsrechtliche Risiken birgt, ist an dieser Stelle nicht zu vertiefen.

5. Gemäß **§ 87c Abs. 1 VwGO-E** sind Verfahren nach § 48 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 bis 15 und § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO vorrangig und beschleunigt durchzuführen.

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist sich der herausgehobenen Bedeutung von Verfahren, die bedeutsame große Infrastrukturvorhaben betreffen, ganz und gar bewusst und betreibt in der Praxis bereits jetzt nach Maßgabe der jeweils vorhandenen Ressourcen ein entsprechend angemessenes Verfahrensmanagement. Defizite sind insoweit bislang nicht bekannt geworden. Dennoch soll nach der Gesetzesbegründung durch die Regelung erst erreicht werden, dass diese besonders bedeutsamen Verfahren gegenüber anderen Verfahren bevorzugt behandelt und „Verfahrensverzögerungen durch das Gericht“ vermieden werden. Dieses zwingende Vorrang- und Beschleunigungsgebot stößt aber in seiner praktischen Handhabung an die verfassungsrechtliche Grenze des Art. 19 Abs. 4 GG. Rechtsschutzsuchende, die unter Hinweis auf § 87c Abs. 1 VwGO-E zukünftig um Geduld gebeten werden müssen, werden ihre berechtigten Eigeninteressen missachtet sehen. Die Regelung kann im Übrigen in der Praxis zu schwierigen Abwägungsfragen und zusätzlichem Begründungsaufwand führen.

Gemäß § 87c Abs. 2 Satz 1 VwGO-E soll der Vorsitzende oder der Berichterstatter die Beteiligten in den in § 87c Abs. 1 VwGO-E genannten Verfahren zur Erörterung des Sach- und Streitstandes und zur gütlichen Beilegung des Rechtsstreits laden. Nach § 87c Abs. 2 Satz 2 VwGO-E soll der Termin spätestens zwei Monate nach Eingang der Klageerwiderung stattfinden. Kommt es in diesem Termin nicht zu einer gütlichen Beilegung des Rechtsstreits, erörtert der Vorsitzende oder der Berichterstatter gemäß § 87c Abs. 2 Satz 3 VwGO-E mit den Beteiligten den weiteren Ablauf des Verfahrens und die mögliche Terminierung der mündlichen Verhandlung.

§ 87c Abs. 2 VwGO-E erscheint wenig praxisgerecht. Zutreffend wird in dem Gesetzentwurf auf die hohe Komplexität und die sich in tatsächlicher wie in rechtlicher Hinsicht ergebenden Schwierigkeiten von Verwaltungsrechtssachen, die besonders bedeutsame Infrastrukturvorhaben betreffen, hingewiesen. Zu ergänzen ist, dass in vielen Verfahren mit dem Rechtsbehelf das Ziel verfolgt wird, die Realisierung des Vorhabens dauerhaft zu verhindern. Dies lässt in der Regel wenig Spielraum für eine gütliche Einigung. Die Regelvorgabe, spätestens



Bund Deutscher Verwaltungsrichter  
und Verwaltungsrichterinnen

zwei Monate nach Eingang der Klageerwiderung einen "frühen ersten Termin" durchzuführen, zeitigt stattdessen für den Vorsitzenden oder den Berichterstatter erheblichen zeitlichen Vorbereitungsaufwand, der dem Ziel eines beschleunigten Abschlusses des Verfahrens wohl eher abträglich als förderlich wäre, zumal eine Strukturierung des Ablaufs des Gerichtsverfahrens bereits ohnehin gegenwärtig vielfach praktiziert wird. Hinzu kommt, dass ein valider Vergleichsvorschlag, der zu einer gütlichen Beilegung des Rechtsstreits führen könnte, sich kaum in zweiten Monaten nach Eingang der Klageerwiderung erarbeiten lässt. Auch Vergleichsvorschläge, die für die Beteiligten eine gewisse Überzeugungskraft haben sollen, müssen sorgsam erarbeitet und begründet werden. Ein zu früh angesetzter Erörterungstermin würde zu einem reinen Durchlauftermin, der zu keiner Verfahrensbeschleunigung, sondern zum Gegenteil führte.

6. Gemäß **§ 188b** Satz 1 **VwGO-E** sollen für Angelegenheiten des Planungsrechts besondere Kammern oder Senate gebildet werden (Planungskammern, Planungssenate). Erkenntnisse des Inhalts, dass die Gerichtspräsidien das ihnen bislang vom Gesetzgeber zugewilligte Ermessen bei der Spruchkörperbildung nicht hinreichend an dem Spezialisierungserfordernis ausgerichtet hätten, sind nicht bekannt.

Richter in Planungskammern oder Planungssenaten sollen zudem nach § 188b Satz 3 VwGO-E über Kenntnisse des Planungsrechts verfügen. Die Praxis belegt, dass Mitglieder der entsprechenden Spruchkörper über die erforderlichen Kenntnisse in den von ihnen bearbeiteten Rechtsgebieten verfügen. Außerdem bestehen keine Zweifel, dass die Präsidien der Gerichte ein Interesse daran haben, die Planungsspruchkörper mit Richterinnen und Richter mit besonderen Kenntnissen im oder Interesse am Planungsrecht zu besetzen. Zu konstatieren ist allerdings, dass die Anzahl der Richterinnen und Richter, die über die entsprechenden Spezialkenntnisse verfügen, beschränkt ist, denn derartige Spezialkenntnisse werden regelmäßig erst in den entsprechend spezialisierten Spruchkörpern erworben.

Berlin, den 9. September 2022

  
Dr. Robert Seegmüller  
(Vorsitzender)