



Stellungnahme des NABU zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich des Bundesministeriums der Justiz



Seit 1899 setzt sich der NABU für eine lebendige, artenreiche und widerstandsfähige Natur ein. Natur- und Artenschutz bedeutet dabei auch, die Konflikte und Ursachen für die schlechte Entwicklung einzelner Arten sowie Ökosystemen als Ganzen zu identifizieren und diese Treiber gezielt zu bekämpfen. Der NABU tritt dabei unter anderem dafür ein, dass die Belange des Natur- und Artenschutzes im Rahmen von Planungs- und Genehmigungsverfahren ausreichend Berücksichtigung finden und naturschutzfachlich wertvolle Gebiete erhalten bleiben und wiederhergestellt werden, um der Biodiversitätskrise und dem Artensterben Einhalt zu gebieten.

In diesem Zusammenhang ist das Verfahrensrecht, das die Beteiligung der Öffentlichkeit und der Umweltverbände an Planungs- und Genehmigungsverfahren ermöglicht, von essenzieller Bedeutung. Gleiches gilt für die Vorschriften, die das verwaltungsgerichtliche Verfahren regeln. Ist es nicht gelungen, Konflikte vor der Zulassungsentscheidung zu lösen, ermöglicht das verwaltungsgerichtliche Verfahren eine Kontrolle der Verwaltungsentscheidung durch die Gerichte. Diese trägt wiederum dazu bei, Fehler der Zulassungsentscheidung aufzudecken und so für rechtmäßiges Verwaltungshandeln zu sorgen – etwas, woran im Rechtsstaat sowohl die staatlichen Institutionen, die Vorhabenträger als auch die Öffentlichkeit ein großes Interesse haben dürften. In Bezug auf das Umweltrecht nutzen auch die Umweltverbände den Rechtsweg, um auf in Zulassungsentscheidungen fehlerhaft aufgelöste Konflikte mit Natur und Umwelt aufmerksam zu machen und so dem Umweltrecht im Interesse der Öffentlichkeit zu Geltung zu verhelfen. Dass die Umweltverbände in gerichtlichen Verfahren überdurchschnittlich erfolgreich sind, sei hier nur am Rande erwähnt.¹ Um weiterhin mit möglichst großer Effektivität und im Sinne der Gesetze auf diesem Weg dazu beitragen zu können, dass behördliche Vollzugsdefizite verringert werden, ist es essenziell, dass der

Kontakt

NABU Bundesgeschäftsstelle

Leif Miller
Bundesgeschäftsführer

NABU-Bundesgeschaeftsfuehrer@NABU.de

Lobbyregisternummer: R001667

Berlin, 12. September 2022

¹ vgl. den Abschlussbericht des UBA „Wissenschaftliche Unterstützung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten in der 19. Legislaturperiode“, abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_149-2021_wissenschaftliche_unterstuetzung_des_rechtsschutzes_in_umweltangelegenheiten_in_der_19._legislaturperiode_0.pdf, S. 55.,

verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz nach umfassender Sachverhaltsermittlung eine Kontrolle der Verwaltungsentscheidung gewährleistet. Der NABU bedauert es daher, dass – erneut – versucht wird, Beschleunigung dadurch zu erreichen, dass unter anderem Verkürzungen des Rechtsschutzes eingeführt werden sollen. Es dürfte Einigkeit darüber bestehen, dass kostbare Zeit vor allem im Verwaltungsverfahren verloren wird, die man durch ernstgemeinte und frühzeitige Zusammenarbeit aller Beteiligten und eine Verbesserung der Personalsituation einsparen könnte.

Der vorliegende Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich (im Folgenden Entwurf genannt) soll ausweislich seiner Begründung dazu dienen, die Verfahrensdauer für Vorhaben mit einer hohen wirtschaftlichen oder infrastrukturellen Bedeutung weiter zu reduzieren, ohne hierbei die Effektivität des Rechtsschutzes zu beeinträchtigen.

Hierzu nimmt der NABU wie folgt Stellung und kritisiert insbesondere den Katalog der einbezogenen Vorhaben, die vorgeschlagene Unbeachtlichkeit von Mängeln, die Verschärfung der innerprozessualen Präklusion und mahnt an, den Rechtsschutz nicht zu entwerten:

Katalog der zu beschleunigenden Verfahren – Anwendungsbereich der vorgeschlagenen Regelungen

Der NABU kritisiert scharf, dass der Entwurf sich nicht darauf beschränkt, aus Klimagesichtspunkten förderungswürdige Infrastrukturvorhaben zu beschleunigen, sondern vielmehr undifferenziert sämtliche Vorhaben aufgreift, für die § 48 Abs. 1 Nr. 3 bis 15 VwGO die Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte vorsieht. Während es durchaus sinnvoll sein mag, Streitigkeiten über diese Vorhaben erstinstanzlich vor den Oberverwaltungsgerichten auszutragen, weil diese die häufig komplexen Verfahren und umfangreichen Unterlagen effektiver bearbeiten können, als dies bei den Verwaltungsgerichten möglicherweise der Fall ist, kann daraus bei weitem nicht abgeleitet werden, dass diese Vorhaben allesamt beschleunigt umgesetzt werden müssten. Zwar werden immerhin Angelegenheiten des Atomrechts ausgeklammert, allerdings enthalten die nachfolgenden Nummern Vorhaben, deren Umsetzung aus unserer Sicht nicht beschleunigt, sondern vielmehr auf den Prüfstand gestellt werden sollten. So ist nicht zu erkennen, aus welchem Grund die folgenden, gegebenenfalls sogar klima- und umweltschädlichen Vorhaben nach § 48 Abs. 1 Satz 1 VwGO verwaltungsgerichtlich bevorzugt behandelt werden sollten, um ihre Verwirklichung voranzutreiben:

Klimaschädliche Anlagen und Energieversorgung:

- **Konventionelle Kraftwerke mit Feuerungsanlagen für feste, flüssige und gasförmige Brennstoffe nach Nummer 3.** Auf der Internetseite des Umweltbundesamtes heißt es zu Großfeuerungsanlagen unter anderem wie folgt: „Die hohe Umweltrelevanz der Großfeuerungsanlagen resultiert aus den mit ihrem Betrieb verbundenen gewaltigen Stoff- und Energieströmen. [...] Umweltauswirkungen von Großfeuerungsanlagen; Hierzu gehören insbesondere die Emissionen in die Luft, darunter klimawirksame, versauernde und eutrophierende Luftschadstoffe, wie Kohlendioxid (CO₂), Schwefel- und Stickstoffoxide (SO₂ und

NO_x) sowie Staub inklusive Feinstaub und Schwermetalle.”² Eine beschleunigende Behandlung konventioneller Kraftwerke lehnt der NABU ab.

- **Errichtung und Betrieb von Gasversorgungsleitungen** mit mehr als 300 Millimetern Durchmesser nach § 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 EnWG und **Anbindungsleitungen von LNG-Anlagen** an das Fernleitungsnetz mit einem Durchmesser von mehr als 300 Millimetern nach § 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 EnWG, auf die § 48 Abs. 1 Nr. 4 VwGO verweist. Die Umsetzung derartiger Anlagen zu beschleunigen, widerspricht dem Erfordernis, die Nutzung fossiler Brennstoffe zu reduzieren, um dem Klimawandel entgegenzutreten. Durch einen derartigen Verweis wird der Entwurf, der im Einleitungsteil auf die damit bezweckte Energiewende und den Ausbau der erneuerbaren Energien Bezug nimmt, unglaublich. Daher kritisiert der NABU, wenn unter der Überschrift „Energiewende“ die Realisierung von Gasleitungen gefördert werden soll.
- **Errichtung, Erweiterung oder Änderung von Wasserkraftanlagen** mit einer elektrischen Nettoleistung von mehr als 100 Megawatt mittels Planfeststellungsverfahren nach § 68 Absatz 1 des Wasserhaushaltsgesetzes nach **Nummer 12**. Je nach Ausgestaltung und Art der Wasserkraftanlage können diese den Naturhaushalt empfindlich stören. Zulassungsentscheidungen zu dieser umweltkritischen Art der Energieerzeugung sollten nicht im beschleunigten Gerichtsverfahren geprüft werden.

Abfallanlagen:

- **Anlagen zur Verbrennung oder thermischen Zersetzung von Abfällen** mit einer jährlichen Durchsatzleistung (effektive Leistung) von mehr als einhunderttausend Tonnen und von **ortsfesten Anlagen, in denen ganz oder teilweise Abfälle im Sinne des § 48 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes, mithin gefährliche Abfälle gelagert oder abgelagert werden (Nummer 5)**. Es ist gänzlich unverständlich, aus welchen Gründen, Anlagen zur Abfallbehandlung und -lagerung, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben können, verwaltungsgerichtliche Beschleunigung erfahren sollen. Sofern es in der Begründung heißt, die Regelungen betreffen Verfahren über besonders bedeutsame Infrastrukturvorhaben, mag dies zwar stimmen, lässt aber nicht erkennen, aus welchem Grund gerade für Abfallanlagen massive – weiter unten kritisierte – Abstriche von gerichtlicher Kontrolle und verfassungsrechtlich und europarechtlich vorgesehenem Rechtsschutz hingenommen werden sollten.

Verkehrsvorhaben:

- **Verkehrsflughäfen und Verkehrslandeplätze mit beschränktem Bauschutzbereich nach Nummer 6** sind aus Klimagesichtspunkten keine wünschenswerten Einrichtungen. Ein Bedarf für beschleunigten Ausbau ist nicht ersichtlich und lässt sich auch nicht mit dem Wunsch einer Energiewende begründen.
- Während der NABU es grundsätzlich begrüßt, wenn Individualverkehr mit dem PKW durch umweltfreundliche Verkehrsträger wie den öffentlichen Schienenpersonenverkehr ersetzt wird, muss auch hier abgewogen werden, dass es dadurch zu Versiegelung und Nutzungskonflikten kommen kann, die einer sorgfältigen Prüfung und Abwägung bedürfen. Gleiches gilt, sofern Gütertransport von der Straße auf die Schiene verlagert wird. Planfeststellungsverfahren

² abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/wirtschaft-konsum/industrieverkehr/feuerungsanlagen/grossfeuerungsanlagen#umweltauswirkungen-von-grossfeuerungsanlagen> .

für den **Bau oder die Änderung der Strecken von Straßenbahnen, Magnet-schwebebahnen und von öffentlichen Eisenbahnen** sowie für den **Bau oder die Änderung von Rangier- und Containerbahnhöfen** nach **Nummer 7** dürfen daher nicht „blind“ beschleunigt werden, sondern müssen auf ihren gesellschaftlichen und Klimanutzen geprüft und so naturverträglich wie möglich realisiert werden.

- Es erschließt sich weiterhin nicht, weshalb **Bau oder die Änderung von Bundesfernstraßen und Landesstraßen** nach **Nummer 8** pauschal beschleunigt werden sollen. Während Instandhaltungsarbeiten an bestehender Infrastruktur möglicherweise förderungswürdig sind, kann dies nicht für sämtliche Neu- und Ausbauvorhaben gelten. Deutschlands Straßenverkehrsnetz gehört schon heute zu den dichtesten Wegenetzen der Welt, weshalb der NABU weiteren Straßenbau äußerst kritisch sieht. Unserer Auffassung bedarf es einer Repriorisierung sämtlicher Vorhaben sowie umfassenden Neuausrichtung des Bundesverkehrswegeplans 2030 mit dem Ziel, die Verkehrsinfrastrukturplanung mit den Erfordernissen des Klima-, Natur- und Artenschutzes sowie Flächenverbrauchs in Einklang zu bringen. Bis eine solche Neubewertung vorliegt, sollte ein weitgehendes Straßenbaumoratorium verhängt werden.
- Gleiches gilt für den **Neubau oder den Ausbau von Bundeswasserstraßen** nach **Nummer 9**. In Zeiten mit großer Trockenheit, Jahrhundertfluten, Fischsterben und Biodiversitätsverlust müssen sowohl der Ausbau als auch der Neubau von Bundeswasserstraßen – auch gerichtlich – sorgfältigst geprüft werden. Hier ist kein Raum für Beschleunigung im Rahmen des Eilrechtsschutzes.
- Planfeststellungsverfahren nach § 68 Absatz 1 des Wasserhaushaltsgesetzes oder nach landesrechtlichen Vorschriften, also **Gewässerausbauten, für die Errichtung, die Erweiterung oder die Änderung von Häfen, die für Wasserfahrzeuge mit mehr als 1350 Tonnen Tragfähigkeit zugänglich sind**, nach **Nummer 11**. Auch hier ist nicht ersichtlich, wie ein derartiger Ausbau den im Entwurf genannten Zielen einer Energiewende, dem Ausbau der Stromnetze oder einer – vermeintlich – „erforderlichen“ Erneuerung verkehrlicher Infrastruktur dienen soll. Die Regelungen zur Beschleunigung auf derartige Vorhaben anzuwenden, lehnt der NABU ab.

Küsten- und Hochwasserschutz:

- Planfeststellungsverfahren für Maßnahmen des **öffentlichen Küsten- oder Hochwasserschutzes** nach **Nummer 10** bedürfen einer sorgfältigen gerichtlichen Kontrolle. Insbesondere das Abstellen auf die schwer zu bestimmende Irreversibilität von Maßnahmen kann in empfindlichen Küstenabschnitten verheerend sein. Eine Beschleunigung, wie sie der Entwurf vorsieht, halten wir hier nicht für sinnvoll.

Ressourcengewinnung:

- Auch für Vorhaben nach **Nummer 13**, die im **Bundesberggesetz** geregelt sind, ist nicht ersichtlich, aus welchem der im Entwurf angegebenen Beweggründe, die die Neuregelungen rechtfertigen sollen, eine Beschleunigung eintreten sollte. Das Bundesberggesetz deckt unter anderem den Abbau von Kohle und die Förderung von Erdöl ab. Diese fossilen Energieträger führen bei ihrer Verbrennung zu massiven Treibhausgasemissionen und verstärken so weiter die Klimakrise. Auch hier lehnen wir die Neuregelung ab.

Beschleunigung der LNG-Infrastruktur

- Die Ergänzung des § 50 Abs. 1 Nummer 6 VwGO und die Erweiterung der Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts auf Verfahren nach § 12 LNG-Beschleunigungsgesetz und die Aufnahme von § 50 Abs. 1 Nr. 6 in den Anwendungsbereich des Entwurfes führt zudem dazu, dass nun nicht nur hinsichtlich der Errichtung der **LNG-Terminals** eine – auch rechtlich – zweifelhafte Beschleunigung im Zulassungsverfahren eintritt, sondern zugleich die verwaltungsgerichtliche Überprüfung zugunsten einer zeitnahen Umsetzung zurückgefahren wird. Und dies, obwohl gerade hier eine gerichtliche Kontrolle umso dringender wäre. Verschärft wird diese Kombination dadurch, dass durch den Wegfall der aufschiebenden Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage nach § 11 Abs. 1 LNG-Beschleunigungsgesetz nur der Weg über den einstweiligen Rechtsschutz bleibt, um eventuelle Vorhaben zu stoppen, der jedoch durch die im Entwurf vorgesehenen Regelungen massiv entwertet wird. Hier bleibt nur, ironisch anzumerken, dass der Öffentlichkeit aufgrund der erheblich verkürzten Auslegungs- und Beteiligungsfristen ohnehin keine Zeit bleibt, sich ein Bild von der Lage zu machen und sie daher womöglich davon absieht, sich in ein waghalsiges Antragsverfahren zu stürzen.

Der NABU kritisiert mithin die Aufnahme der aufgezählten Vorhaben in die Liste derjenigen, die im verwaltungsgerichtlichen Verfahren Beschleunigung erfahren sollen. Dies gilt umso mehr, als dass erst eine genaue Recherche aufzeigt, welche Vorhaben in den Genuss der Neuregelungen kommen sollen. Eine solche Recherche übersteigt aber das, was für gewöhnlich in der Zivilgesellschaft – und wohl auch in manchem Büro der Mitglieder des Bundestages – an Aufwand geleistet werden kann, um Gesetzesentwürfe zu verstehen. Zugleich wird der Entwurf mit den gefälligen Argumenten Energiewende, Ausbau der Stromnetze und Erneuerung von Infrastruktur eingeleitet, sodass sich kaum erahnen lässt, welche Vorhaben „mitbeschleunigt“ werden. Der NABU fordert daher jedenfalls mindestens, den Verweis auf § 48 Abs. 1 Nr. 3 bis 15 und § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO abzuändern.

Rechtswidrigkeit der Vorgaben für die Beachtlichkeit von Mängeln bei der gerichtlichen Prüfung

Der NABU hält den in Art. 1 Nr. 3 des Entwurfes vorgeschlagenen § 80c VwGO für äußerst problematisch und die damit verbundenen Einschränkungen des einstweiligen Rechtsschutzes für nicht mit Verfassungs-, Völker- und Europarecht vereinbar. Wir verweisen insoweit auch auf den von uns und anderen Verbänden unterzeichneten Eilbrief, der am 6. September 2022 durch Green Legal Impact Germany e.V. an die Mitglieder des Koalitionsausschusses und des Rechtsausschusses des Bundestags versendet wurde und den wir als Anlage beifügen.

Einleitend hält der NABU – wie oben ausführlich begründet – den **Anwendungsbereich** des § 80c VwGO nach dessen **Absatz 1** für zu ausufernd: Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung darf nur für nachhaltig klimafreundliche Vorhaben in Betracht kommen – gleiches gilt für Beschleunigung durch das verwaltungsgerichtliche Verfahren.

Nach § 80c Abs. 2 VwGO kann das Gericht einen Mangel des angefochtenen Verwaltungsaktes außer Acht lassen, wenn offensichtlich ist, dass dieser in absehbarer Zeit behoben sein wird. Ein solcher Mangel kann nach Satz 2 insbesondere eine Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften

oder ein Mangel bei der Abwägung im Rahmen der Planfeststellung oder der Plangenehmigung sein. Das Gericht kann eine Frist zur Behebung des Mangels setzen. Verstreicht die Frist, ohne dass der Mangel behoben worden ist, können die Beteiligten die Aussetzung der Vollziehung beantragen.

Der NABU bezweifelt, dass eine solche Regelung mit dem verfassungsrechtlich gewährleisteten Gebot effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG vereinbar wäre und fordert, dass sie gestrichen wird. Art. 19 Abs. 4 GG Artikel vermittelt einen substanziellen Anspruch auf effektiven Rechtsschutz, das heißt auf eine tatsächlich wirksame und möglichst lückenlose, wirkungsvolle gerichtliche Kontrolle. Das Verfahrensgrundrecht garantiert nicht nur das formelle Recht und die theoretische Möglichkeit, die Gerichte anzurufen, sondern auch die Effektivität des Rechtsschutzes.³ Hierzu existieren unzählige Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts.⁴ Die vorgeschlagene Regelung lässt an der Lückenlosigkeit und Effektivität des Rechtsschutzes zweifeln, sofern es – trotz allen Vertrauens in Verwaltungsgerichte – im Ermessen des Gerichts steht, Mängel des angefochtenen Verwaltungsaktes außer Acht zu lassen. Dies gilt insbesondere deshalb, weil die Voraussetzungen hierfür denkbar unbestimmt sind und den Verwaltungsgerichten einen vorab nicht zu bestimmenden Spielraum lassen, der den Ausgang des Verfahrens völlig unvorhersehbar macht: Wann ist es „offensichtlich“, dass ein Mangel behoben wird? Und wie lange dauert eine „absehbare“ Zeit? Hinzukommt, dass die Liste der behebbaren Mängel nicht abschließend ist und sogar Verletzungen von Vorschriften des materiellen Rechts korrigierbar sein sollen, ohne dass der Antrag zwischenzeitlich eine aufschiebende Wirkung entfaltet. Während dies für natürliche und juristische Personen gravierend sein kann, sind auf diese Art bereits zugelassene Eingriffe in Natur und Umwelt, die bei sämtlichen vom Entwurf aufgegriffenen Vorhaben betroffen sind, oft fatal. Hier stören schon vermeintlich kleine Maßnahmen das empfindliche Gleichgewicht.

Der NABU fordert, § 80c VwGO zu streichen: Während die Unbeachtlichkeit von Verfahrens- und Formfehlern immerhin nur das Zustandekommen der Verwaltungsentscheidung betrifft, betreffen Mängel bei der Abwägung oder Verstöße gegen das materielle Recht die Entscheidung selbst. Anders als in bereits existierenden Regelungen zur Unbeachtlichkeit wird im Entwurf gänzlich darauf verzichtet, die Art der Mängel näher zu bestimmen. So heißt es beispielsweise in § 75 Abs. 1a Satz 1 VwVfG, dass **Mängel bei der Abwägung** der von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange nur erheblich sind, **wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sind**. Die Möglichkeit des Entwurfes, pauschal Mängel außer Acht zu lassen, ohne Differenzierung nach deren Schwere und Auswirkung, wird der Funktion des einstweiligen Rechtsschutzes – dem Schutz vor der Verwirklichung rechtswidriger Vorhaben – nicht gerecht. In § 75 Abs. 1a Satz 2 VwVfG heißt es weiter, dass erhebliche **Mängel bei der Abwägung oder eine Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften nur dann zur Aufhebung** des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung führen, **wenn sie nicht** durch Planergänzung oder durch ein ergänzendes Verfahren **beho- ben werden können**. Diese Vorschrift bezieht sich jedoch auf ein Hauptsacheverfahren, in dem über das Schicksal der gesamten Planung entschieden wird. Hier ist anzuerkennen, dass eine Wiederholung des gesamten Planungsprozesses nicht sinnvoll ist, wenn nur einzelne Teile nachgebessert werden müssen. Beim einstweiligen Rechtsschutz geht es jedoch nicht darum, endgültig über die Rechtmäßigkeit einer Zulassungsentscheidung zu befinden, sondern darum, Betroffene vor der Verwirklichung einer möglicherweise rechtswidrigen Entscheidung und damit einhergehenden irreversiblen Nachteilen zu schützen, bis Gewissheit über Mängel der Entscheidung besteht. Diese

³ vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. 6. 1973 - 1 BvL 39/69 und 14/72, NJW 1973, 1491.

⁴ vgl. BeckOK GG/Enders, 51. Ed. 15.5.2022, GG Art. 19 Rn. 74.

unterschiedlichen Zielrichtungen rechtfertigen es, in der Hauptsache auf die Behebbarkeit von Mängeln abzustellen, während im Eilverfahren davon abzusehen ist. Dafür, dass Mängel nicht pauschal und ohne nähere Qualifizierung unbeachtlich sein sollten, streiten auch §§ 214 und 215 BauGB, die eine äußerst differenzierte Fehlerfolge enthalten – und nach denen jedenfalls Mängel des Abwägungsergebnisses immer beachtlich sind.⁵

Zwar ist es möglich, Rechtsschutzmöglichkeiten durch **Unbeachtlichkeitsregeln** zu modifizieren. Materiell-rechtliche wie prozessuale gesetzliche Anforderungen oder Verfahrensregelungen dürfen aber den „Anspruch des Einzelnen auf eine tatsächlich wirksame gerichtliche Kontrolle ... **nicht in unzumutbarer, aus Sachgründen nicht mehr zu rechtfertigender Weise (erschweren)**.“⁶ Gleiches gilt für Rechtsbehelfe anerkannter Umweltvereinigungen. Aus dem Erfordernis tatsächlich wirksamen und möglichst lückenlosen Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG folgt denn auch die **Notwendigkeit eines vorläufigen Rechtsschutzes**, der darauf gerichtet sein muss, dass insbesondere **irreparable Folgen** hoheitlicher (belastender) Maßnahmen so weit wie möglich vermieden werden, aber auch sonst keine vom Staat zu verantwortende Vereitelung eines individuellen Rechtsanspruchs ohne vorherige gerichtliche Kontrolle eintritt⁷. Schon Abweichungen vom Grundsatz, dass Rechtsbehelfe gegen belastende Hoheitsakte aufschiebende Wirkung entfalten (§ 80 Abs. 1 VwGO: Widerspruch und Anfechtungsklage) sind zwar nicht ausgeschlossen. Sie bedürfen jedoch der Rechtfertigung durch **eine im Gemeininteresse begründete, gerichtlich nachprüfbare Unaufschiebbarkeit der Maßnahme**.⁸ Gleiches muss erst recht gelten, wenn festgestellte Rechtsverstöße für eine Gerichtsentscheidung unbeachtlich sein sollen. In sachlicher Hinsicht muss der Gesetzgeber, wie aus dem Rechtsstaatsprinzip folgt, die betroffenen Belange angemessen gewichten und in Bezug auf die Auswirkungen der Regelung auf den einzelnen Rechtsuchenden den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten.⁹ Hier verweisen wir erneut auf die eingangs gemachten Ausführungen zu den vom Entwurf erfassten Vorhaben. Wir halten die wenigsten darunter für geeignet, eine im Gemeininteresse begründete, gerichtlich nachprüfbare Unaufschiebbarkeit auszulösen. Es ist schlicht nicht zu rechtfertigen, warum Suspensivinteressen hinter der zügigen Verwirklichung mangelbehafteter Zulassungen von Abfalllagern, Straßenbauvorhaben oder konventionellen Kraftwerken zurückstehen sollen.

⁵ vgl. BeckOK BauGB/Uechtritz, 55. Ed. 1.1.2022, BauGB § 214 Rn. 117.

⁶ vgl. BeckOK GG/Enders, 51. Ed. 15.5.2022, GG Art. 19 Rn. 75a mit Verweis auf BVerfGE 101, 397 (408) = NJW 2000, 1709; BVerfGE 10, 264 (268) = NJW 1960, 331; BVerfGE 41, 23 (26) = NJW 1976, 513; BVerfGE 60, 253 (269) = NJW 1982, 2425; BVerfGE 77, 275 (284) = NJW 1988, 1255; BVerfGE 88, 118 (124) = NJW 1993, 1635; BVerfGE 110, 77 (85) = NJW 2004, 2510; BVerfGE 149, 34 Rn. 34 = NVwZ 2018, 1549; auch NVwZ 2006, 579 (581 f.); NVwZ 2016, 238 (240)).

⁷ vgl. BeckOK GG/Enders, 51. Ed. 15.5.2022, GG Art. 19 Rn. 78 mit Verweis auf BVerfGE 35, 263 (274) = NJW 1973, 1491; BVerfGE 35, 382 (401 f.) = NJW 1974, 227; BVerfGE 37, 150 (153) = NJW 1974, 1079; BVerfGE 65, 1 (70 f.) = NJW 1984, 419; BVerfGE 126, 1 (27 f.) = NVwZ 2010, 1285; NVwZ 1996, 58 (59); 2004, 93 (94); NStZ 2007, 413; NVwZ 2007, 1176 (1177); NVwZ-RR 2008, 657; BeckRS 2012, 60164; NVwZ 2017, 149 Rn. 19; Sachs/Sachs Rn. 148, Dreier/Schulze-Fielitz Art. 19 Abs. 4 Rn. 113; vgl. Eyermann/Hoppe VwGO § 80 Rn. 1, 66 sowie Eyermann/Happ VwGO § 123 Rn. 5.

⁸ Vgl. BeckOK GG/Enders, 51. Ed. 15.5.2022, GG Art. 19 Rn. 78 mit Verweis auf BVerfGE 35, 382 (401 f.) = NJW 1974, 227; BVerfGE 37, 150 (153) = NJW 1974, 1079; BVerfGE 65, 1 (70 f.) = NJW 1984, 419; NVwZ 1996, 58 (59); 2007, 1176 (1177); NVwZ-RR 2008, 657 (658); NVwZ 2009, 240 (241), BVerfG NVwZ 2009, 581 (583).

⁹ vgl. BVerfG, Beschluss vom 02-03-1993 - 1 BvR 249/92, NJW 1993, 1635.

Die obenstehende Kritik kann auch nicht dadurch ausgeräumt werden, dass das Gericht nach § 80c Abs. 2 Sätze 3 und 4 VwGO eine Frist zur Behebung des Mangels setzen kann. Denn auch in dieser Zwischenphase kann das Suspensivinteresse entscheidend und die Aussetzung der Vollziehung zur Gewährleistung eines effektiven Rechtsschutzes erforderlich sein.

Darüber hinaus spricht vieles dafür, dass die Vorschrift nicht mit Art. 9 Abs. 2, 3 und 4 Aarhus-Konvention, Art. 11 UVP-RL, Art. 25 IE-RL und Art. 23 Seveso-III-RL vereinbar ist. Die Einschränkungen hinsichtlich der Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung nach §§ 80 und 80a VwGO sind kaum mit dem in den genannten Vorschriften geforderten Zugang zu gerichtlicher Überprüfung und der erforderlichen Effektivität des einstweiligen Rechtsschutzes in Einklang zu bringen. Es kann hier nicht allein um die Möglichkeit gehen, Verwaltungsentscheidungen anzufechten, sondern es muss vielmehr – mit der Aussetzung der Vollziehung – auch eine sinnvolle Reaktion auf festgestellte Fehler erfolgen.

Der Hinweis in der Gesetzesbegründung, dass das **Kostenrisiko** durch Erledigungserklärungen oder eine Fortsetzungsfeststellungsklage abgefedert wird, macht allenfalls deutlich, dass die vorgeschlagene Regelung dazu führt, dass sich ein Rechtsstreit nunmehr ins anschließende Fortsetzungsfeststellungsverfahren oder in die Kostenentscheidung verlagert. Wobei zudem zu bedenken ist, dass letztlich erst die Hauptsacheentscheidung für Gewissheit über die Rechtmäßigkeit sorgen kann. Weicht diese von der im einstweiligen Rechtsschutz ab, kann dies zu Rückbauverpflichtungen führen. Dies wird jedoch an keiner Stelle des Entwurfs erwähnt, obwohl es ein Risiko für die Wirtschaft darstellt. Der Abschnitt zum Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft befasst sich nur mit Zeiterparnissen und Ersparnissen im Allgemeinen, was die Befürchtungen des NABU schürt, dass auch der Entwurf mit der Kraft des Faktischen rechnet und Rückbauverpflichtungen daher nicht anspricht, weil sie unerwünscht wären.

Vorgaben für die Vollzugsfolgenabwägung

§ 80c Abs. 3 VwGO soll regeln, dass das Gericht, sofern es im Rahmen einer Vollzugsfolgenabwägung entscheidet, die Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung in der Regel auf diejenigen Maßnahmen des angefochtenen Verwaltungsaktes beschränken soll, die zur Wahrung der Rechte des Antragstellers, insbesondere zur Verhinderung anderenfalls drohender irreversibler Nachteile erforderlich sind.

Hieran kritisiert der NABU, dass eine Differenzierung anhand der Irreversibilität kaum möglich sein dürfte, weil – gerade bei Eingriffen in die Umwelt – oft streitig sein dürfte, welche Maßnahmen ohne Zurückbleiben von Nachteilen wieder rückgängig gemacht werden können. Jeder Eingriff in die Natur sollte unterbleiben, sofern nicht geklärt ist, ob dieser rechtmäßig ist. Auch hier mahnt der NABU an, dass die Kraft des Faktischen andernfalls dazu führen kann, dass einmal realisierte Vorhaben nicht wegen Verstoßes gegen Umweltrecht rückgängig gemacht werden, wenn sie einmal errichtet und in Betrieb genommen wurden. Zudem ist zu bedenken, dass die Wiederherstellung zerstörter Lebensräume oder die Wiederansiedlung abgewanderter Arten oft längere Zeit in Anspruch nimmt und daher nicht im Handumdrehen reversibel ist.

Dabei ist auch die Leistung einer Sicherheit nur ein kleiner Trost. Sie kann bei einem erforderlichen Rückbau helfen, genügend Mittel für die Wiederherstellung zu bieten, aber sie ist kein Garant dafür, dass die Umwelt in den Zustand zurückversetzt werden kann, in dem sie sich vor Umsetzung des Vorhabens befand.

§ 80c Abs. 4 VwGO sieht vor, dass *das Gericht im Rahmen einer Vollzugsfolgenabwägung die Bedeutung von Infrastrukturmaßnahmen besonders zu berücksichtigen hat, wenn ein Bundesgesetz feststellt, dass diese im überragenden öffentlichen Interesse liegen.*

Der NABU kritisiert hier, dass die neue Regelung auch § 2 Satz 1 EEG 2021 erfasst, der seit seiner Änderung im Frühjahr statuiert, dass die Errichtung und der Betrieb von Anlagen sowie den dazugehörigen Nebenanlagen im überragenden öffentlichen Interesse liegen und der öffentlichen Sicherheit dienen. Hier werden undifferenziert die erneuerbaren Energieformen privilegiert – zu denen somit auch kritischere Formen wie Energiegewinnung aus Biomasse und Wasserkraft gehören.

Darüber hinaus hat der NABU Zweifel daran, dass die Regelung sich wie von den Entwurfsverfassern erhofft auswirken wird. Es bleibt schon völlig unklar, was es genau bedeutet, wenn die Bedeutung im Rahmen der Vollzugabwägung „**besonders berücksichtigt**“ werden soll. Es ist bei einer überschlägigen Recherche nicht gelungen, ein bereits existierendes Gesetz zu finden, das *für eine Abwägung* abstrakt vorsieht, dass bestimmte Belange besonders berücksichtigt werden. In § 2 Abs. 4 BNatSchG heißt es beispielsweise zwar, dass *bei der Bewirtschaftung* von Grundflächen im Eigentum oder Besitz der öffentlichen Hand die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege *in besonderer Weise berücksichtigt* werden sollen. Und § 6 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG fordert *im Zusammenhang mit der Beobachtung* von Natur und Landschaft durch den Bund und die Länder, dass diese insbesondere den Erhaltungszustand der natürlichen Lebensraumtypen und Arten von gemeinschaftlichem Interesse [...] sowie der europäischen Vogelarten und ihrer Lebensräume umfasst; wobei die prioritären natürlichen Lebensraumtypen und prioritären Arten *besonders zu berücksichtigen* sind. Eine besondere Berücksichtigung kommt hier also nur zum Tragen, sofern *bei Ausübung einer bestimmten Tätigkeit* ein Belang bedacht werden soll. Einem Belang jedoch abstrakt einen Vorrang einzuräumen, kann *im Rahmen einer Abwägung* nicht möglich sein – hier geht es gerade darum, zwei Belange und ihre Bedeutung miteinander zu vergleichen, um sodann festzustellen, wie die Belange zueinander ins Verhältnis zu setzen sind. Genau diesen abstrakten Vorrang fordert jedoch die Gesetzesbegründung, wenn es darin heißt, dass auf die gesetzlich geregelte Wertung eines Vorrangs bestimmter Vorhaben abzustellen ist.

Zurückweisung verspäteter Erklärungen und Beweismittel

Der NABU kritisiert die Formulierungen des neuen § 87b Abs. 4 VwGO scharf und fordert seine Streichung. Eine derartige Vorschrift entspricht unserer Ansicht nach weder dem verwaltungsgerichtlichen Untersuchungsgrundsatz noch dem Grundsatz der freien Beweiswürdigung.

Für eine bessere Übersicht wird nachfolgend der aktuelle dem vorgeschlagenen Wortlaut des § 87b VwGO gegenübergestellt:

Aktueller Wortlaut	Vorgeschlagener ergänzender Wortlaut
<p>(1) Der Vorsitzende oder der Berichterstatter kann dem Kläger eine Frist setzen zur Angabe der Tatsachen, durch deren Berücksichtigung oder Nichtberücksichtigung im Verwaltungsverfahren er sich beschwert fühlt. Die Fristsetzung nach Satz 1 kann mit der Fristsetzung nach § 82 Satz 2 VwGO verbunden werden.</p>	
<p>(2) Der Vorsitzende oder der Berichterstatter kann einem Beteiligten unter Fristsetzung aufgeben, zu bestimmten Vorgängen</p> <p>1. Tatsachen anzugeben oder Beweismittel zu bezeichnen,</p> <p>2. Urkunden oder andere bewegliche Sachen vorzulegen sowie elektronische Dokumente zu übermitteln, soweit der Beteiligte dazu verpflichtet ist.</p>	
<p>(3) Das Gericht kann Erklärungen und Beweismittel, die erst nach Ablauf einer nach den Absätzen 1 und 2 gesetzten Frist vorgebracht werden, zurückweisen und ohne weitere Ermittlungen entscheiden, wenn</p> <p>1. ihre Zulassung nach der freien Überzeugung des Gerichts die Erledigung des Rechtsstreits verzögern würde und</p> <p>2. der Beteiligte die Verspätung nicht genügend entschuldigt und</p> <p>3. der Beteiligte über die Folgen einer Fristversäumung belehrt worden ist.</p> <p>Der Entschuldigungsgrund ist auf Verlangen des Gerichts glaubhaft zu machen. Satz 1 gilt nicht, wenn es mit geringem Aufwand möglich ist, den Sachverhalt auch ohne Mitwirkung des Beteiligten zu ermitteln.</p>	<p>(4) Abweichend von Absatz 3 hat das Gericht in Verfahren nach § 48 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 bis 15 und § 50 Absatz 1 Nummer 6 Erklärungen und Beweismittel, die erst nach Ablauf einer nach den Absätzen 1 und 2 gesetzten Frist vorgebracht werden, zurückzuweisen und ohne weitere Ermittlungen zu entscheiden, wenn der Beteiligte</p> <p>1. die Verspätung nicht genügend entschuldigt und</p> <p>2. über die Folgen einer Fristversäumung belehrt worden ist.</p> <p>Absatz 3 Satz 2 und 3 gilt entsprechend.</p>

Wie der Gegenüberstellung von Absatz 3 und 4 zu entnehmen ist, verschärft sich die innerprozessuale Präklusion zunächst dadurch, dass die Entscheidung über die Zurückweisung von Vortrag bei Streitigkeiten über Vorhaben, die im – unserer Ansicht nach zu langen – Katalog enthalten sind, **nicht länger im Ermessen des Gerichts** steht. Dieses ist nach dem Wortlaut nunmehr dazu verpflichtet, den Vortrag zurückzuweisen. Während die Zulassungsentscheidung meist schon umfangreich durch die Behörde begründet wurde, bedeutet die Begründung der Anträge im einstweiligen Rechtsschutz für die Antragsteller meist einen erheblich größeren Aufwand als für den Antragsgegner. Insbesondere die Ermittlung des Sachverhaltes und das Erstellen von Gegengutachten kann Zeit in Anspruch nehmen. Das Risiko einer Zurückweisung verspäteten Vortrags liegt daher vor allem beim Antragsteller, dem die Gelegenheit genommen wird, valide Punkte aufzuführen, die zur Klärung der Rechtslage beitragen. Alles in allem wird so durch die verpflichtende Zurückweisung erschwert, eine materiell richtige Verwaltungsentscheidung herbeizuführen.

Verschärft wird dies durch die jedenfalls für Umweltverbände geltende Klagebegründungsfrist von 10 Wochen, die schon jetzt dazu führt, dass kaum Zeit bleibt, sorgfältig eine Begründung zu erarbeiten. Droht nun auch auf Ebene des Rechtsschutzes eine

Präklusion, wird es für die Verbände weiter erschwert, ihrer Aufgabe als „Anwälte der Natur“ gerecht zu werden.

Darüber hinaus entfernt sich der verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz durch eine derartige Präklusion immer weiter vom ebenfalls in der VwGO verankerten **Untersuchungsgrundsatz**. § 86 Abs. 1 VwGO sieht unter dem Titel „**Untersuchungsgrundsatz; Aufklärungspflicht; vorbereitende Schriftsätze**“ vor, dass das Gericht **den Sachverhalt von Amts wegen erforscht**. Die Beteiligten sind dabei lediglich heranzuziehen. Das Gericht ist an das Vorbringen und an die Beweisanträge der Beteiligten nicht gebunden. **Der Vorsitzende hat zudem unter anderem darauf hinzuwirken, dass alle für die Feststellung und Beurteilung des Sachverhalts wesentlichen Erklärungen abgegeben werden**. Die Beteiligten **sollen** zur Vorbereitung der mündlichen Verhandlung außerdem **Schriftsätze einreichen**. Hierzu kann sie der Vorsitzende unter Fristsetzung auffordern.

Daraus wird ersichtlich, dass das Verwaltungsgericht als Tatsachengericht die Letztverantwortung für die Aufklärung des Sachverhalts trägt. Im Unterschied dazu wird der Zivilprozess durch den Beibringungs- oder Verhandlungsgrundsatz beherrscht, demzufolge nur die Tatsachen berücksichtigt werden, die von den Parteien vorgetragen wurden. Der Untersuchungsgrundsatz ist *Ausdruck des öffentlichen Interesses an der sachlichen Richtigkeit einer verwaltungsgerichtlichen Entscheidung* und hat seine verfassungsrechtlichen Grundlagen in dem durch Art. 19 Abs. 4 GG begründeten Anspruch auf Gewährung effektiven Rechtsschutzes gegen Maßnahmen der öffentlichen Gewalt, im Rechtsstaatsprinzip, insbesondere im Gebot der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG), sowie in den Grundrechten.¹⁰ Der NABU fordert daher, die Zurückweisung nach wie vor ins Ermessen der Gerichte zu stellen. Nur das konkret mit dem Fall befasste Gericht kann erkennen, ob es Absicht der Partei ist, ein Verfahren zu verzögern oder ob es gerechtfertigt ist, Erklärungen zu berücksichtigen, um zur Richtigkeit der Verwaltungsentscheidung beizutragen. Der Gesetzgeber ist nicht in der Lage, eine solche Einschätzung pauschal vorwegzunehmen und muss daher von einer abstrakten Regelung absehen.

Dies gilt auch deshalb, weil das Gericht dazu verpflichtet ist, den Sachverhalt zu erforschen. § 87b Abs. 4 VwGO stünde dem entgegen. Auch der Verweis auf § 87b Abs. 3 Satz 3 VwGO kann nicht darüber hinweghelfen, weil insbesondere bei großen Infrastrukturvorhaben das Wenigste mit geringem Aufwand zu ermitteln sein wird. Große Infrastrukturvorhaben erfordern eine komplexe – und dadurch leider fehleranfällige – Planung, die wiederum ein komplexes gerichtliches Verfahren nach sich ziehen kann. Das mag unerwünscht sein, ist aber folgerichtig und kann nicht dazu führen, dass versucht wird, durch eine Verkürzung des Rechtsschutzes die Komplexität der Vorhaben „kleinzureden“.

Es besteht darüber hinaus eine Verbindung mit § 108 Abs. 1. Satz 1 VwGO, der im Zusammenhang mit der **richterlichen Unabhängigkeit** fordert, dass das **Gericht nach seiner freien, aus dem Gesamtergebnis des Verfahrens gewonnenen Überzeugung entscheidet**. Das danach für die richterliche Überzeugung maßgebliche „Gesamtergebnis des Verfahrens“ ist der rechtsfehlerfrei auf der Grundlage des § 86 Abs. 1 VwGO ermittelte Sachverhalt.¹¹ Die in § 87b Abs. 4 VwGO angedachte Verschärfung widerspricht der Anforderung, auf Grundlage eines umfassend ermittelten Sachverhaltes eine gerichtliche Korrektur der beanstandeten Entscheidung zu bewirken und so für rechtmäßiges Verwaltungshandeln zu sorgen.

¹⁰ vgl. BeckOK VwGO/Breunig, 62. Ed. 1.7.2022, VwGO § 86.

¹¹ vgl. BeckOK VwGO/Breunig, 62. Ed. 1.7.2022, VwGO § 86 Rn. 2.

Vorrangige Behandlung von Verfahren

Art.1. Nr. 5 des Entwurfes sieht mit **§ 87c Abs. 1 VwGO** vor, dass Verfahren nach § 48 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 bis 15 und § 50 Absatz 1 Nummer 6 vorrangig und beschleunigt durchzuführen sind.

Der NABU begrüßt grundsätzlich, dass eine schnelle gerichtliche Klärung durch eine vorrangige Behandlung klimafreundlicher Verfahren gegenüber anderen Verfahren erreicht werden soll. Ob dies rechtsstaatlich ein gangbarer Weg ist, mag hier dahinstehen. Sofern die Beschleunigung – wie in der Gesetzesbegründung angemerkt – durch die Fristsetzung für die Abgabe von Stellungnahmen erfolgen soll, darf dies nicht zwangsläufig zur Präklusion verfristeten Vortrages führen, wie es § 87b Abs. 4 VwGO derzeit vorsieht.

Um zeitgleich den Verlust der Biodiversität zu bekämpfen, fordert der NABU zudem einen Vorrang für Vorhaben einzuräumen, die dem natürlichen Klima und dem Umwelt- und Naturschutz dienen.

Erörterungstermin und Versuch gütlicher Einigung

Der NABU begrüßt den vorgeschlagenen **§ 87c Abs. 2 VwGO**, nach dem der Vorsitzende oder der Berichterstatter die Beteiligten in den in Absatz 1 genannten Verfahren zur Erörterung des Sach- und Streitstandes und zur gütlichen Beilegung des Rechtsstreits laden soll. Der Termin soll 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 mit den Beteiligten den weiteren Ablauf des Verfahrens und die mögliche Terminierung der mündlichen Verhandlung.

Wir erlauben uns jedoch den Hinweis, dass wir es für noch sinnvoller halten, die Öffentlichkeit bereits frühzeitig in das Verwaltungsverfahren einzubinden. Streitpunkte können so entschärft und verwaltungsgerichtliche Streitigkeiten gänzlich vermieden werden. Hier vermissen wir eine Initiative des Gesetzgebers, um entsprechendes Beschleunigungspotential zu heben und verweisen in diesem Zusammenhang auf die vorgeschlagenen Maßnahmen in unserem Positionspapier "Planung verbessern, Naturschutz beachten"¹².

Weitere Kammern oder Senate

Der NABU begrüßt den mit Art.1. Nr. 7 des Entwurfes vorgeschlagenen **§ 188b VwGO**. Danach sollen für Angelegenheiten des Planungsrechts besondere Kammern oder Senate gebildet werden (Planungskammern, Planungssenate). Ihnen können insbesondere auch Sachgebiete zugewiesen werden, die mit den Angelegenheiten des Planungsrechts im Zusammenhang stehen. Richter in Planungskammern oder Planungssenaten sollen über Kenntnisse des Planungsrechts verfügen. Wir gehen dabei davon aus, dass die erwähnten Kenntnisse des Planungsrechts auch die damit zusammenhängenden Kenntnisse des Umwelt- und Naturschutzrechts betreffen, um deren Prüfung zu gewährleisten, eventuelle Fehler aufzudecken und so zur Verhinderung eines Vollzugsdefizits in diesem Bereich beitragen.

¹² https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/verkehr/210420-nabu-position_bessere_planung_verkehrsinfrastrukturprojekte.pdf

Anpassung der Klagebegründungsfrist und Verschärfung der innerprozessualen Präklusion im Energiewirtschaftsgesetz

Art. 2. Nr. 1 des Entwurfes führt § 43e Abs. 3 EnWG ein, der wie folgt lautet: *Der Kläger hat 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. Der Entschuldigungsgrund ist auf Verlangen des Gerichts glaubhaft zu machen. Satz 2 gilt nicht, wenn es mit geringem Aufwand möglich ist, den Sachverhalt auch ohne Mitwirkung des Klägers zu ermitteln. Die Frist nach Satz 1 kann durch den Vorsitzenden oder den Berichterstatter auf Antrag verlängert werden, wenn der Kläger in dem Verfahren, in dem die angefochtene Entscheidung ergangen ist, keine Möglichkeit der Beteiligung hatte.*

Der NABU hält die Anpassung der Klagebegründungsfrist grundsätzlich für folgerichtig, auch wenn er die Frist nicht gutheißt. Er kritisiert allerdings die Verschärfung der innerprozessualen Präklusion. Der ehemalige Verweis auf § 87b VwGO, der einen angemessenen Ausgleich zwischen Rechtsschutz- und Verfahrensbeschleunigung gewährleistete, soll entfallen. Die einzige Möglichkeit verfristeten Vortrag einzubringen, liegt nun in einer genügenden Entschuldigung. Dies ist umso gravierender, als dass nicht einmal mehr auf diese Rechtsfolge hingewiesen werden muss. Der NABU kritisiert zudem, dass auch die sinnvolle Voraussetzung des § 87b Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 VwGO nicht aufgenommen wird. Diese würde immerhin deutlich machen, dass Kernanliegen des Entwurfes die Vermeidung von Verzögerungen und nicht etwa die Beschleunigung durch Verkürzung des Rechtsschutzes ist.

Die obenstehende Kritik gilt auch, sofern § 43f Abs. 6 VwGO die Anwendung des § 43e VwGO auch auf Änderungen im Anzeigeverfahren ausdehnt.

Anpassung der Klagebegründungsfrist und Verschärfung der innerprozessualen Präklusion im Netzausbaubeschleunigungsgesetz

Durch Art. 3. Nr. 1 des Entwurfes wird § 16 Absatz 5 Satz 2 NABEG durch die folgenden Sätze ersetzt: *„Für Anfechtungsklagen gegen eine Veränderungssperre ist § 43e des Energiewirtschaftsgesetzes entsprechend anzuwenden. Für Verpflichtungsklagen auf Erlass oder Aufhebung einer Veränderungssperre ist § 43e des Energiewirtschaftsgesetzes mit der Maßgabe anzuwenden, dass an die Stelle von Anträgen auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung Anträge auf Erlass von vorläufigen Anordnungen treten.“*

Zu unserer Einschätzung und Kritik verweisen wir auf den vorstehenden Abschnitt. Gleiches gilt hinsichtlich der Änderungen des § 25 NABEG.

Sofortiges Inkrafttreten

Das sofortige Inkrafttreten nach Artikel 4 des Entwurfes mag hinsichtlich der beschleunigungswürdigen Vorhaben sinnvoll sein, dürfte aber – wie es zurecht in der Gesetzesbegründung anklingt – aufgrund der fehlenden personellen Ressourcen dazu führen, dass die Neuregelungen nicht eingehalten werden können. Umso dringlicher wird es, an der Umsetzung des **„Eckpunktepapier der Bundesregierung zur Personal- und**

Weiterbildungsoffensive“ vom 26. Juli 2022 zu arbeiten und dieses dahingehend nachzuschärfen, dass nicht nur das Bundesverwaltungsgericht mit weiteren Richterinnen und Richtern verstärkt wird, sondern dass die Bemühungen sich auch auf die Obergerichtswahlungsgerichte erstrecken.¹³

Umweltverbände als Anwälte der Natur

Es sei an dieser Stelle zudem die folgende Warnung erlaubt: Es sollte unbedingt vermieden werden, dass Umweltverbände davon absehen, Verwaltungsgerichte anzurufen, weil der Rechtsschutz zu ineffektiv oder gar unrealistisch erscheint, weil eine ergebnisoffene Neuentscheidung über ein Vorhaben nach Feststellung der Rechtsfehlerhaftigkeit einer ersten Genehmigung regelmäßig nicht zu erzielen ist¹⁴ Dies würde dazu führen, dass die Umweltverbände ihrer Aufgabe, zur effektiven Durchsetzung des Umweltrechts beizutragen, nicht länger gerecht werden können.

Hierzu sei weiter angemerkt, dass der von Restriktionen geprägte Zugang zu gerichtlicher Prüfung in Deutschland nicht zu dem in einem Rechtsstaat grundsätzlich bestehenden Anspruch, dass die Verwaltung rechtmäßig handeln und im Zweifel durch unabhängige Gerichte überprüft werden soll, passt. Da mit einer Klage im Erfolgsfall lediglich erreicht wird, dass Verstöße gegen Gesetze festgestellt und ggf. der rechtswidrige Vollzug von Genehmigungen unterbunden werden, sollte der Gesetzgeber eigentlich – sozusagen naturgemäß – ein großes Interesse daran haben, dass die Kontrolle der Befolgung der von ihm erlassenen Gesetze in möglichst wenig beschränktem Maße erfolgt.

Zwar gilt gem. Art. 20 Abs. 3 GG der Grundsatz, dass die Verwaltung an Recht und Gesetz gebunden ist, indessen besteht gerade im Bereich des Umwelt- und Naturschutzrechts ein erhebliches „Vollzugsdefizit“. Restriktionen bei der gerichtlichen Kontrolle behördlicher Entscheidungen im Umweltbereich bewirken dabei nicht dessen wünschenswerten Abbau. Von daher ist es durchaus erstaunlich, dass der deutsche Gesetzgeber eine Kontrolle der Verwaltung lange Zeit nur äußerst restriktiv vorsah. Es bedurfte jahrzehntelanger Bemühungen, bis in Deutschland zumindest anerkannten Umweltvereinigungen Zugang zu einer gerichtlichen Überprüfung objektiven Umweltrechts gewährt wurde.

Empirische Untersuchungen zeigen, dass Rechtsmittelverfahren anerkannter Umweltvereinigungen überdurchschnittlich erfolgreich sind. Gerade Entscheidungen über die Genehmigung von Einwirkungen auf Natur und Umwelt sind demnach relativ häufig fehlerbehaftet und entsprechen nicht den für diese geltenden rechtlichen Vorgaben. Der Gesetzgeber hat die aufgrund der Aarhus-Konvention und der UVP-Richtlinie bzw. den hierzu ergangenen Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs gebotenen Ausweitungen des Zugangs zu Gericht in Umweltangelegenheiten gleichwohl – sofern nicht gerade deswegen – in ihren Erfolgsaussichten bzw. Konsequenzen einzudämmen

¹³ vgl. „Eckpunktepapier der Bundesregierung zur Personal- und Weiterbildungsoffensive“ vom 26. Juli 2022, Deutscher Bundestag, Drucksache 20/3062, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/030/2003062.pdf>.

¹⁴ vgl. zu diesem Thema auch den Abschlussbericht des UBA „Wissenschaftliche Unterstützung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten in der 19. Legislaturperiode“, abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_149-2021_wissenschaftliche_unterstuetzung_des_rechtsschutzes_in_umweltangelegenheiten_in_der_19._legislaturperiode_0.pdf, S. 81.

versucht. Auch aus diesem Grund kritisiert der NABU die im behandelten Entwurf erkennbaren, weiteren Bemühungen des Gesetzgebers in diese Richtung.

Fazit

Der NABU erkennt an, dass Planungs- und Genehmigungsverfahren häufig viel Zeit in Anspruch nehmen und daher Maßnahmen ergriffen werden müssen, um Vorhaben – nach einer ordnungsgemäßen Prüfung – zeitnäher zulassen zu können. Gleiches gilt für die verwaltungsgerichtlichen Verfahren, die sich an die Zulassungsentscheidung anschließen können. Hier darf Schnelligkeit aber nicht zulasten des Rechtsschutzes und damit auch zulasten der Rechtmäßigkeit von Vorhabenzulassungen gehen. Der NABU fordert daher, Planung bereits im Verfahren zu verbessern und so weniger fehleranfällig zu machen, um dadurch die gewünschte Beschleunigung zu erreichen. Vorschläge dazu hat der NABU gemeinsam mit anderen Verbänden in einer Handlungsempfehlung zusammengefasst, auf die wir an dieser Stelle verweisen.¹⁵

Zu unseren Anmerkungen stehen wir selbstverständlich für einen Austausch zur Verfügung.



12. September 2022, Leif Miller, NABU-Bundesgeschäftsführer

¹⁵ vgl. dazu auch die Handlungsempfehlung der Umweltverbände, abrufbar unter <https://www.dnr.de/sites/default/files/2022-03/2022-03-23-Handlungsempfehlungen-Umweltverbaende-Planungsbeschleunigung.pdf>.