



BUNDESRECHTSANWALTSKAMMER

Stellungnahme

der Bundesrechtsanwaltskammer
zum

**Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für
Infrastrukturvorhaben vom 9. Dezember 2006**

erarbeitet durch den

**Ausschuss Verwaltungsprozessrecht
der Bundesrechtsanwaltskammer**

Mitglieder:

RA Rudolf **Häusler**

RA Dr. Jost **Hüttenbrink**

RA Rainer **Kulenkampff**

Prof. Dr. Hans-Peter **Michler**

RAin Dr. Margarete **Mühl-Jäckel, LL.M.**

RA Prof. Dr. Michael **Quaas**, *Vorsitzender*

RAin Dr. Sigrid **Wienhues**

RAin Friederike **Lummel**, Bundesrechtsanwaltskammer

Oktober 2008

BRÄK-Stellungnahme-Nr. 39/2008

Im Internet unter www.brak.de

Verteiler:

Bundesministerium der Justiz

Landesjustizminister/Justizsenatoren der Länder

Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages

Präsidentin des Bundesverwaltungsgerichts

Bundesnotarkammer

Bundessteuerberaterkammer

Wirtschaftsprüferkammer

Deutscher Notarverein

Deutscher Anwaltverein

Deutscher Steuerberaterverband

Deutscher Richterbund

Bundesverband der Freien Berufe

Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen

Redaktion der Neuen Juristischen Wochenschrift/NJW

Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht/NVwZ

Das Bundesministerium der Justiz hat als federführendes Ministerium die Aufgabe, den Erfahrungsbericht vorzubereiten, den die Bundesregierung gemäß Entschließung des Deutschen Bundestages vom 25. Oktober 2006 (BT-Drucks. 16/3158, S. 27 f.) zur Handhabung der erstinstanzlichen Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) nach dem Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben vom 9. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2833 – künftig InfrastPBG) vorzulegen hat.

Die Bundesrechtsanwaltskammer ist um Äußerung gebeten worden und nimmt wie folgt Stellung:

1. Zielstellung des InfrastPBG ist es, „den Anforderungen“ im erweiterten europäischen Binnenmarkt „an die Transparenz, Berechenbarkeit und Zügigkeit der Entscheidungsprozesse“ gerecht zu werden, indem notwendige „weitere Maßnahmen zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungsverfahren für Verkehrsinfrastrukturvorhaben“ eingeführt werden (vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drucks. 16/54 vom 4. November 2005, S. 24). Ferner bezweckt das Gesetz, dessen Geltungsbereich sich auf die gesamte Bundesrepublik Deutschland erstreckt, „den ostdeutschen Ländern einen gleitenden Übergang in ein für ganz Deutschland verbessertes und vereinheitlichtes Planungsrecht zu ermöglichen“ (a. a. O., S. 24). Das InfrastPBG hat das in seinem Anwendungsbereich auf die neuen Bundesländer beschränkte Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz (VerkPBG) abgelöst. Ebenso wie nach dem VerkPBG ist für die vom Geltungsbereich des InfrastPBG erfassten Planungsverfahren das BVerwG in erster und letzter Instanz zuständig (vgl. Art. 9 InfrastPBG, § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO).

Die Frage, inwieweit das InfrastPBG zu einer deutlichen Beschleunigung beiträgt, ist hier hinsichtlich der verwaltungsverfahrensrechtlichen Neuregelungen nicht zu vertiefen. Soweit es um die Beschleunigung des gerichtlichen Rechtsschutzes geht, wird die Frage angesichts der zügigen Arbeit des Bundesverwaltungsgerichts zu bejahen sein.

Festzustellen ist, dass die Bilanz der Verfahrensdauer beim BVerwG, soweit dieses in erster Instanz und damit als Tatsachengericht entscheidet, zugleich beeindruckt und besticht. Überwiegend werden Hauptsacheverfahren innerhalb eines Jahres oder in deutlich kürzerer Frist entschieden – von den großen (Massen)verfahren, wie z. B. zum Flughafen Schönefeld, einmal abgesehen; für die Entscheidung über Eilanträge soll eine durchschnittliche Verfahrensdauer von sieben Monaten gelten.

Die Tatsache, dass es dem Bundesverwaltungsgericht – die erstinstanzliche Zuständigkeit liegt beim 4., 7. und 9. Senat - gelingt, in verhältnismäßig kurzer Zeit über die in erster Instanz anhängigen Planungsverfahren zu entscheiden, darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die erstinstanzliche und damit zugleich tatrichterliche Zuständigkeit des BVerwG systemfremd ist und in einem hohen Maß zu Lasten der regulären Revisionsachen einschließlich der Nichtzulassungsbeschwerden gehen muss. Die positive Bilanz der Verfahrensbeschleunigung wird daher durch die Verkürzung des Rechtszuges auf eine Instanz, verbunden mit der Zuweisung tatrichterlicher Aufgaben an das Revisionsgericht, getrübt. Das heißt: hier geht es um eine Sonderregelung für eine durchaus erhebliche Zahl von Verfahren mit komplexen rechtlichen und tatsächlichen, vielfach auch ermittlungintensiven Zusammenhängen, die dem grundsätzlich dreistufigen Instanzenzug des deutschen Verwaltungsprozessrechts entzogen sind.

2. Nicht schlüssig erscheint der Umfang der erstinstanzlichen Zuständigkeit des BVerwG nach dem InfrastPBG im Vergleich mit dem Zuständigkeitskatalog der „Vorgängerregelung“ im VerkPBG. Nach dem InfrastPBG sind in den Anlagen zum Allgemeinen Eisenbahngesetz, zum Bundesfernstraßengesetz und zum Bundeswasserstraßengesetz insgesamt 85 Projekte genannt, die aufgrund besonderer Dringlichkeit in die erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts fallen. Hinzu kommen Verfahren nach dem Magnetschwebbahnplanungsgesetz.

Offen bleibt, warum für Verkehrsflughäfen die mit dem InfrastPBG verfolgte Zielstellung nicht gilt. Diese Frage stellt sich umso mehr mit Blick darauf, dass die erstinstanzliche Zuständigkeit des BVerwG nach dem VerkPBG Verkehrsflughäfen einschloss (§ 1 Abs. 1 Nr. 3 VerkPBG).

Unter der Geltung des VerkPBG hatte das BVerwG auch über den Planfeststellungsbeschluss für den Ausbau des Flughafens Schönefeld sowie der Flughäfen Leipzig und Dresden zu entscheiden. Nunmehr ist für die Überprüfung luftverkehrsrechtlicher Planfeststellungsbeschlüsse in erster Instanz das Oberverwaltungsgericht (§ 48 Nr. 6 VwGO) und das BVerwG gegebenenfalls als Revisionsgericht zuständig. Zwar könnten auch gegen die erstinstanzliche Zuständigkeit des OVG kritische Einwendungen erhoben werden (vgl. insoweit die Äußerung der Bundesrechtsanwaltskammer vom April 2004, BRAK-Stellungnahme-Nr. 11/2004). Im Vergleich mit der nunmehr nach dem InfrastPBG in Rede stehenden Zuweisung ausgedehnter erstinstanzlicher Zuständigkeiten an das BVerwG erscheint jedoch die Eröffnung eines zweistufigen Instanzenzuges mit dem OVG als Tatsachengericht und dem BVerwG als Revisionsinstanz als in höherem Maße akzeptabel und zumindest für einzelne Bereiche auch sachlich vertretbar.

3. Das InfrastPBG führt schließlich nicht nur zu der vorstehend beschriebenen Verkürzung des Rechtsschutzes der betroffenen Bürger sondern hat unmittelbare und erhebliche Folgen für die Belastung der derzeit zuständigen drei Senate des BVerwG. Die für das Revisionsgericht atypische Funktion, als Tatsachengericht in erster und letzter Instanz zu entscheiden, hat – neben der zusätzlichen Arbeitsbelastung durch die tatrichterliche Untersuchung und Aufklärung des Sachverhaltes – eine deutliche Verdrängungswirkung zu Lasten der normalen Revisionssachen einschließlich der Nichtzulassungsbeschwerden zur Folge. Da hier aber die „eigentliche“ Aufgabe des Revisionsgerichtes liegt, wiegt jede wesentliche Verschiebung – und um eine solche geht es hier – schwer und bedarf einer besonderen Rechtfertigung.

4. Im Ergebnis ist festzuhalten, dass der Bundesgesetzgeber zurückhaltend sein sollte, die erstinstanzliche Zuständigkeit des BVerwG fortzuschreiben und weiter auszubauen, wie es in der Entschließung des Deutschen Bundestages anklingt (vgl. BT-Drucks 16/3158, S. 28 unter II., 2.). Bereits jetzt ist das Volumen der erstinstanzlichen Zuständigkeit durchaus beträchtlich. Das BVerwG wird voraussichtlich in den nächsten Jahren auch noch in einer Reihe von Verfahren nach dem VerkPBG als erstinstanzliches Gericht zuständig sein – dies verkennt die Bundesregierung, wenn sie zwar eine höhere Geschäftsbelastung des BVerwG erwartet, gleichzeitig aber auf den Ausgleich durch den Wegfall von Zuständigkeiten nach anderen Gesetzen, z. B. nach dem VerkPBG hinweist (BT-Drucks. 16/54, S. 2 unter D. 1.). Denn begonnene Planungen sind nach dem VerkPBG zu Ende zu führen (§ 11 Abs. 2 Satz 1 VerkPBG). Danach reicht es bei Verkehrsprojekten, bei denen eine Linienbestimmung zu erfolgen hat, bereits aus, wenn der Antrag auf Linienbestimmung beim Bundesverkehrsministerium gestellt wurde; im Übrigen ist der Antrag auf Einleitung der Planfeststellung bzw. auf Plangenehmigung maßgeblich (§ 11 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 – 3 VerPBG). Hinzu kommen nunmehr die Verfahren aufgrund des InfrastPBG (§ 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO).

Die für das VerPBG – zu Recht – in Anspruch genommene Sondersituation nach Herstellung der Deutschen Einheit sollte fast 20 Jahre nach Öffnung der Mauer nicht in eine auf Dauer angelegte Systemänderung mit einer rasanten Verkürzung des gerichtlichen Rechtsschutzes münden. Immerhin sind die in Rede stehenden Verfahren in der Regel auch durch eine erhebliche Eingriffsintensität gekennzeichnet. Die Verfahrensbestimmungen des InfrastPBG, etwa zur Verkürzung der Fristen und zur formellen und materiellen Präklusion, dürften einen wesentlichen Beitrag zur Beschleunigung der Planungsverfahren bis zur Entscheidung der Fachplanungsbehörde leisten und damit insgesamt zur Verkürzung der Verfahren beitragen. Der durch die erstinstanzliche Zuständigkeit des BVerwG geschätzte Zeitgewinn von bis zu 1,5 Jahren (vgl. BT-Drucks. 16/54, S. 27) bis zur Bestandskraft des streitigen Planes kann nur dann die Reduzierung des Rechtszuges auf eine Instanz

rechtfertigen, wenn es um eine abgrenzbare Sondersituation geht. Darauf weist zutreffend der Deutsche Bundestag in seiner oben genannten Entschließung hin (BT-Drucks. 16/3158, S. 27). Eine derartige Sondersituation ist aber – auch mit Blick auf die Einschätzungsprärogative des Bundesgesetzgebers – in einer Vielzahl auch komplexer Planungsvorhaben nicht per se gegeben. Die Projektliste in den Anlagen zu den vom InfrastPBG erfassten Fachplanungsgesetzen dürfte kritisch zu überprüfen sein.
