



Neue Richtervereinigung

Zusammenschluss von Richterinnen und Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten e.V.

Fachgruppe Verwaltungsrecht

02. Februar 2012

An das
Bundesministerium des Innern
Referat V II 1
Alt-Moabit 101 D
10559 Berlin

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PIVereinHG) – Stand 09.01.2012

Sehr geehrte Damen und Herren,

Die Fachgruppe Verwaltungsrecht der Neuen Richtervereinigung (NRV) erlaubt sich, zu Ihrem o.g. Referentenentwurf nachfolgende Stellungnahme abzugeben:

1. Tragfähigkeit von Planung durch Qualität und Partizipation:

Wir begrüßen die gegenüber dem Vorentwurf vom 06.12.2010 vorgenommene Veränderung der Zielrichtung des Entwurfs, an der Öffentlichkeitsbeteiligung im förmlichen Verwaltungsverfahren als grundsätzlich zwingendem Verfahrensschritt festzuhalten und gleichwohl Raum zu schaffen für eine frühzeitige Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern sowie Verbänden vor Einreichung der Planungsunterlagen durch den Vorhabenträger. Eine tragfähige Grundlage und eine ausgewogene Gestaltung insbesondere von raumbedeutsamen Infrastrukturprojekten kann nach unserer Überzeugung nur durch einen im Stadium der Gestaltbarkeit eines Vorhabens beginnenden und möglichst bis zur Realisierung andauernden **Dialogprozess** mit der interessierten, betroffenen Öffentlichkeit erreicht werden. Auch für die etwa im Zuge der Energiewende erforderlichen Maßnahmen müssen schon frühzeitig im Planungsstadium Gestaltungsalternativen ausgelotet werden, die die betroffenen Belange zu einem bestmöglichen Ausgleich führen und somit auch optimale Chancen haben, bei einer gleichwohl noch erforderlich werdenden gerichtlichen Überprüfung zu bestehen. Die Qualität und Aufrichtigkeit dieses Dialogprozesses kann dabei zu weitaus größeren Beschleunigungseffekten

Sprecher der Fachgruppe Verwaltungsrecht :

Ferdinand Georgen, Verwaltungsgericht Wiesbaden, Mainzer Straße 124, 65189 Wiesbaden, Tel.: 0611 / 3261 3132, E-Mail: F.Georgen@nrv-net.de

Bundesbüro:

Martina Reeßing, Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin, Tel.: 030/420223-49, Fax: -50, E-Mail: sekretariat @ nrv-net.de

www.nrv-net.de

führen als die abzulehnende Beschneidung von Rechtsschutzmöglichkeiten und Einführung starrer Fristen, wie sie für die sog. Beschleunigungsgesetzgebung seit Beginn der 1990'ger Jahre leider kennzeichnend waren¹. Die NRV teilt den Grundansatz des Entwurfs, wonach ein frühzeitiger Beteiligungsprozess zu einer optimierten Qualität von Planungen führen kann, denn die Betroffenen bzw. die interessierte Öffentlichkeit können Informationen über Auswirkungen geplanter Vorhaben wie auch Ideenmaterial für Gestaltungsalternativen in weit höherer Dichte einbringen als ein lediglich vom Vorhabenträger und den zuständigen Behörden gesteuerter Prozess der Ausarbeitung des Vorhabens. Wesentlich für den Erfolg des frühen Dialoges mit der Öffentlichkeit ist dabei, dass Planungen hinreichend für eine Mitwirkung offen sind und es nicht nur um die Erreichung von Akzeptanz und die „Erläuterung“ eines bereits festgelegten Vorhabens geht.

Die weitere Zielsetzung einer **vereinheitlichenden Zusammenfassung** von Regelungen über das Planfeststellungsverfahren aus verschiedenen Fachgesetzen im Verwaltungsverfahrensgesetz verdient um der verbesserten Übersichtlichkeit des Verfahrensrechts willen Unterstützung, soweit es dabei nicht zu einer Übertragung von rechtsschutzeinschränkenden partiellen Regelungen auf das allgemeine Verfahrensrecht kommt, die der oben ausgeführten Zielsetzung entgegenwirkt.

Angesichts der in überschaubarer Zukunft zu bewältigenden Herausforderungen vor allem im Zusammenhang mit der Energiewende muss insbesondere die langfristige Tragfähigkeit infrastruktureller Vorhaben durch sorgfältige Planungen und ein **bestmöglich integrierendes Verfahren der Mitwirkung** betroffener Bürgerinnen und Bürger sowie der Verbände gesichert werden. Es bestehen mittlerweile ausreichende und vielfältig wissenschaftlich ausgewertete Erfahrungen der Behörden, Vorhabenträger und interessierten Verbände (Umweltvereinigungen) mit komplexen Genehmigungs-/Planfeststellungsverfahren, die es erlauben, in der Praxis bereits bewährte und sinnvolle Bündelungs- und Beschleunigungsmaßnahmen mit der Erhaltung eines hohen Standards an Rechtsschutz Betroffener sowie an inhaltlicher Qualität der Planungen zu verbinden.

2. Zu den einzelnen Regelungen des Entwurfs:

a) Art. 1 Nr. 4 – Änderung von § 25 VwVfG:

Die vorgeschlagene Regelung zur behutsamen gesetzlichen Verankerung einer **frühen Öffentlichkeitsbeteiligung** bei allen Vorhaben mit nicht nur unwesentlichen Auswirkungen auf die Belange von Dritten erscheint gelungen. Zu den Formen einer solchen frühen Bürger- und Verbändebeteiligung bestehen ganz unterschiedliche Ansätze, für deren weitere Erprobung und Weiterentwicklung das Verfahrensrecht – soweit in einem späteren Stadium eine Beteiligung Betroffener gewahrt bleibt – lediglich einen gewissen fördernden Rahmen setzen kann. Zu absehbar strittigen Projekten werden Vorhabenträger und Genehmigungs-/Planfeststellungsbehörde nach den jüngsten Erfahrungen (Stuttgart 21) immer häufiger schon im eigenen Interesse ein hochqualitatives frühzeitiges Dialogverfahren einrichten, und die Bürgerinnen und Bürger werden dies auch zunehmend als Errungenschaft eines demokratischen Miteinander einfordern.

b) Art. 1 Nr. 5 – Änderung von § 37 VwVfG:

Die zwingende Einführung einer **Rechtsbehelfsbelehrung** bei belastenden schriftlichen/elektronischen Verwaltungsakten ist im Sinne der Rechtsklarheit und Hinweiskfunktion der Belehrung zu begrüßen.

¹ Zusammenfassend Erbguth, DÖV 2009, 921 ff.

c) Art. 1 Nr. 6 – Änderung von § 73 VwVfG:

Die (nach der Entwurfsbegründung klarstellende) Ausweitung der Planauslegungsvorschriften in Abs. 2 und 8 in den „voraussichtlich“ von Auswirkungen des Vorhabens berührten Gemeinden wird begrüßt.

Soweit in der vorgeschlagenen Neufassung des Abs. 3a die Berücksichtigungsmöglichkeiten für nach Fristablauf eingehende Stellungnahmen in sinnvoller Weise ausgeweitet werden (weil die vorgebrachten Belangen zumindest hätten bekannt sein müssen oder für die Rechtmäßigkeit der Entscheidung von Bedeutung sind), ist eine Privilegierung behördlicher Stellungnahmen gegenüber den **verspätet eingehenden Einwendungen** Betroffener nach Abs. 4 der Norm nicht nachvollziehbar. Die Anhörungsbehörde sollte in gleicher Weise verpflichtet werden bzw. ergänzende Handlungsspielräume erhalten, um auch das nicht fristgerechte Vorbringen Privater bei entsprechender Sachdienlichkeit zu berücksichtigen.

Die NRV hält die in Abs. 6 Satz 1 des Entwurfs vorgesehene **Beibehaltung der zwingenden Erörterung** von Stellungnahmen und Einwendungen im Verwaltungsverfahren unabhängig von der Frage, ob zusätzlich eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt wurde, für begrüßenswert und unverzichtbar (s.o.), um der verfahrensrechtlichen Dimension der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG Rechnung zu tragen.

Die Umwandlung der derzeitigen Soll-Vorschriften über Fristen für den Abschluss der Erörterung und die Abgabe einer Stellungnahme der Anhörungsbehörde (§ 73 Abs. 6 Satz 7 sowie Abs. 9 VwVfG) in **verbindliche Fristen** ist dagegen kritisch zu beurteilen: Angesichts der ohnehin fehlenden Folgen einer Fristüberschreitung bietet die Flexibilität einer Soll-Regelung den Vorteil einer an die Komplexität der Planungen im Einzelfall angepassten Handhabung seitens der Behörde. So wird aus den USA von Erfahrungen mit kooperativen Modellen auch zur Verfahrensgestaltung berichtet, bei denen sich sämtliche Beteiligte – einschließlich der Vertreter von Bürgerinnen und Bürgern nebst Verbänden – einvernehmlich auf einen Zeitplan einigen, der für das jeweilige Vorhaben angemessen erscheint und gleichzeitig das Vertrauen in einen konstruktiven Umgang der Vertreter gegenläufiger Interessen miteinander stärken kann.

d) Art. 1 Nr. 7 – Änderung von § 74 Abs. 6 VwVfG:

Die Zielrichtung des insgesamt unterstützenswerten Gesetzesentwurfs wird durch die vorgeschlagene **Ausweitung des ersatzweisen Plangenehmigungsverfahrens**, bei dem die besonderen Anforderungen des Planfeststellungsverfahrens nicht gelten und eine Öffentlichkeitsbeteiligung nur nach Maßgabe anderer Rechtsvorschriften durchzuführen ist, ohne erkennbaren Bedarf eingeschränkt. Zwar mag der Anwendungsbereich des Plangenehmigungsverfahrens infolge der UVP-Pflichtigkeit vieler Vorhaben begrenzt sein; es sollten aber nicht im Zuge einer betonten Ausweitung von Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten neue Ausnahme- und potentielle Umgehungsmöglichkeiten geschaffen werden, die im Einzelfall zu einer Absenkung der verfahrensrechtlichen Legitimation bei Vorhaben mit einer Relevanz für Rechte anderer (sei sie auch nur „unwesentlich“) führen.

e) Art. 1 Nr. 8 – Änderung von § 75 VwVfG:

Die im Entwurf eines modifizierten § 75 Abs. 1a VwVfG vorgesehene **Einschränkung der Erheblichkeit der Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften** (Vorrang der Planergänzung) mag im Einzelfall bei Außerachtlassung unwesentlicher Formalien noch angemessen sein, setzt für das Ver-

waltungsverfahren insgesamt jedoch falsche Anreize und Signale. Verfahrens- und Formvorschriften kommt regelmäßig eine auf materielle Rechtspositionen bezogene Sicherungsfunktion zu, sie sollten daher nicht durch leichtere Überwindbarkeit von Versäumnissen entwertet werden. Spürbare Fehlerfolgen sichern vielmehr präventiv die Einhaltung eines auch grundrechtsrelevanten Verfahrens. Von dieser vorgeschlagenen Änderung sollte daher abgesehen werden.

Ebenfalls abzulehnen ist die in Art. 1 Nr. 8 b) vorgesehene **Aufweichung** der mit 5 Jahren ohnehin schon zu langen **Frist**, innerhalb derer ein Vorhabenträger mit der **Durchführung** des unanfechtbar festgestellten Plans beginnen kann (§ 75 Abs. 4 VwVfG). Der Entwurf schlägt vor, den Beginn der Durchführung bereits in jeder erstmals nach außen erkennbaren Tätigkeit von mehr als nur geringfügiger Bedeutung zu sehen und den Beginn darüber hinaus auch von einer späteren Unterbrechung unberührt zu lassen. Je später die substantielle Durchführung eines planfestgestellten Vorhabens erfolgt, desto geringer kann die Integrations- und Legitimationskraft eines vor der Planfeststellung durchgeführten Beteiligungs- und Abwägungsverfahrens noch ihre Wirkung entfalten und umso wahrscheinlicher sind auch das Vorhaben gefährdende Bürgerproteste sowie Änderungen der tatsächlichen Auswirkungen, Betroffenheiten und politischen Rahmenbedingungen. Auch für das Projekt Stuttgart 21 war einer der Faktoren, die zu einer unerwartet eskalierenden Entwicklung führten, ein mehrjähriger Abstand der Planfeststellung zu dem tatsächlichen Beginn ihrer Umsetzung.

Für die Fachgruppe Verwaltungsrecht:

Ferdinand Georgen, Richter am Verwaltungsgericht

und

Dr. Susanne Rublack, Richterin am Oberverwaltungsgericht