

Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren

Bericht über die Tagung der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Von Caspar David Hermanns und Dietmar Hönig, Osnabrück

Zeit - der gesellschaftliche Umgang mit diesem knappen Gut wird ein entscheidendes Kriterium der Innovationsfähigkeit und des Zugangs zum Weltmarkt sein. Ausgehend von dieser These der Expertenkommission zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren wurde in Deutschland eine intensive Debatte in Politik, Wirtschaft, Verwaltung und Wissenschaft geführt, der sich verschiedene Beschleunigungsnovellen anschlossen. Zwar haben sich die Wogen der Beschleunigungsdebatte geglättet, doch im Hinblick auf den stetig wachsenden Unmut infolge schwindender Rechtsschutzmöglichkeiten ist es heute mehr denn je erforderlich, über die Grundlagen des Faktors Zeit und seine Verfahrensrelevanz nachzudenken. Vor diesem Hintergrund fand unter dem Oberthema "Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren" vom 25. bis zum 27. März 1998 in der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer auf Einladung von Prof. Dr. Jan Ziekow (Speyer) eine Tagung statt, in der eine Zwischenbilanz über die Beschleunigungsgesetzgebung der vergangenen Jahre gezogen werden und die auch Aufschluß über zukünftige gesetzlichen Beschleunigungsvorhaben geben konnte.

Entwicklung und Grenzen der Beschleunigungsgesetzgebung

Unter dem Titel "Maßnahmen zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren - eine Zwischenbilanz" resümierte Dr. Annette Guckelberger (Speyer) über die Beschleunigungsgesetzgebung der letzten zehn Jahre. Als typische Beschleunigungsmaßnahmen haben sich die Verkürzung von Fristen, die Präklusion von Einwendungen und verspätet vorgebrachten Stellungnahmen sowie eine Einschränkung der Öffentlichkeitsbeteiligung herauskristallisiert. Zudem sei die Verwaltung nun gesetzlich legitimiert und teilweise auch verpflichtet, das Verwaltungsverfahren durch eine verstärkte Antragsberatung, die sternförmige Versendung von Akten, vermehrte Besprechungen zwischen Verfahrensbeteiligten und durch die Einschaltung Dritter voranzutreiben. Dennoch ziehe die Verwaltung die präventive Kontrolle von Vorhaben immer noch einem nur repressiven, nachträglichem Einschreiten vor. Dagegen sei auf Seiten des Gesetzgebers kein Ende der Bestrebungen zur Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren auszumachen, vielmehr müsse man mit Spannung abwarten, welche weiteren Beschleunigungsvorschläge der Ende 1997 konstituierte Beirat "Verwaltungsverfahrenrecht" machen werde.

Nach dieser ersten Bilanz widmete sich *Ziekow* in seinem Referat "Zügige
Verwaltungsverfahren" den Vorschriften der §§ 10 (2) u. 71 a ff. VwVfG, welche er als
Quintessenz des Beschleunigungsprozesses - als beschleunigungsgesetzgeberische "Spätlese" -
bezeichnete. Ein "solch guter Tropfen" werde aber nicht schon mit der Herstellung gewürdigt,
vielmehr müsse auch dieser "erst getrunken werden". So genüge die gesetzliche Verankerung
der Zügigkeit von Verwaltungsverfahren gerade nicht, vielmehr stelle sich die Frage, ob die in
den §§ 10 (2) u. 71 a ff. VwVfG gesetzlich festgeschriebenen Zügigkeitsgebote zwingende
Rechtssätze oder nur Appelle an die Verwaltung seien. Sollte letzteres zutreffen, wäre dies
gewiß sehr nobel, so *Ziekow*, doch sei fraglich, was ein Appell allein bewirken würde. Daher
müsse das allgemeine Zügigkeitsgebot des § 10 (2) VwVfG als Konkretisierung des Gebotes
des Grundrechtsschutzes durch Verfahren und somit als zwingender Rechtssatz verstanden
werden, der ein durchsetzbares subjektives öffentliches Recht des Betroffenen auf
Verfahrensbeschleunigung bewirke. Doch in Anbetracht der derzeitigen Verfahrensdauer vor
den Verwaltungsgerichten werde die Durchführung eines Hauptsacheverfahrens recht wenige
beschleunigende Wirkungen zeitigen können. Realistisch sei demnach allenfalls ein Antrag auf
Erlaß einer einstweiligen Anordnung nach § 123 VwGO, doch wenn das Gericht durch eine
einstweilige Anordnung die Vornahme einer Verfahrenshandlung verfüge, könne ein auf diese
Handlung bezogenes Hauptsacheverfahren gegenstandslos werden. Demnach könnte eine
Erzwingung der in § 71 c VwVfG genannten Behördenpflichten im Gegensatz zu
Teilregelungen mit beträchtlicher Prüfungstiefe noch als zulässig anzusehen sein.

Speziell auf die neuen Heilungsvorschriften der §§ 45, 46 VwVfG und den daran
anknüpfenden verwaltungsprozessualen Regelungen des § 87 I (2) Nr.7 und des § 94 (2)
VwGO ging Prof. Dr. Helge *Sodan* (Berlin) in seinem Beitrag über die "Unbeachtlichkeit und
Heilung von Verfahrens- und Formfehlern" ein. Besonderes Augenmerk legte er dabei auf die
verfassungsrechtlichen Bedenken dieser Regelungen. Die vom Gesetzgeber zur Rechtfertigung
angeführten Gründe der Verfahrenseffizienz ständen in keinem Verhältnis zu den sich aus
rechtsstaatlicher Sicht ergebenden schwerwiegenden Nachteilen. Zwar würden überflüssige
Zweitverfahren verhindert, die erörterten Vorschriften relativierten aber die Rechtsbindung der
Verwaltung an Verfahrens- und Formvorschriften in einem mit dem Rechtsstaatsprinzip nicht
mehr zu vereinbarem Ausmaß. Die Behörde könne trotz nicht durchgeführter
Verfahrenshandlungen immer noch ruhig der Zukunft entgegensehen, denn fehlende
Verfahrenshandlungen dürften noch im gerichtlichen Verfahren nachgeholt werden. Wenn das
Gericht die Behörde auf ihren Fehler hinweise, habe diese nach *Sodans* Worten eine Art

“Freischuß”. Noch bedenklicher sei es aber, daß auch der Grundsatz der richterlichen Neutralität nicht mehr gewahrt sei, da die Gerichte vom Gesetzgeber als “Verwaltungshelfer” mißbraucht werden würden. So sei auch die Verfassungswidrigkeit insbesondere des § 87 I (2) Nr. 7 VwGO unschwer zu erkennen. Des weiteren spreche auch vieles dafür, daß die Regelung des § 46 VwVfG im Zusammenspiel mit § 45 II VwVfG durch ihre die Rechtsbindung der Verwaltung relativierende Wirkung verfassungswidrig sei. Er rate deshalb den (wenigen) Ländern, die die Novellierungen des VwVfG bisher nicht übernommen haben, ihr Landesrecht noch nicht anzupassen.

“Beschleunigung ist “in””, zitierte MinR Dr. Christine *Steinbeiß-Winkelmann* (Bonn) eine Dissertation zum Thema Verfahrensbeschleunigung aus dem Jahre 1994 und Verfahrensbeschleunigung im Laufe der Zeit sei sie noch “inner” geworden. “Verfassungsrechtliche Vorgaben und Grenzen der Verfahrensbeschleunigung”, zu denen sie Stellung bezog, würden dabei häufig in den Hintergrund gedrängt, vielmehr sei die Debatte durch Schlagworte wie “Aufschwung Ost”, “Sicherung des Standortes Deutschland” und “Schlanker Staat” gekennzeichnet. Bei der Gesetzgebung und der Vollziehung von Gesetzen müsse aber nach einem angemessenen Ausgleich zwischen den gegenläufigen Interessen der Beteiligten gesucht werden. Dies ließe sich am besten in Gestalt von Genehmigungs- und Anzeigerfordernissen bewerkstelligen, wobei die Verfahren so gestaltet sein sollten, daß im Einzelfall ein ausgewogenes Verhältnis der einzelnen Belange auch tatsächlich gefunden werden könne. Die sachlichen Anforderungen des materiellen Rechts gegenüber Vorhaben müßten dabei aber unberührt bleiben, so daß nur die staatliche Garantenrolle und Mitverantwortung für die Einhaltung der Standards eingeschränkt werde.

Ähnlich äußerte sich Prof. Dr. Bernhard *Stüer* (Münster/Osnabrück), der in einem Bericht aus der Praxis “Bürgerbeteiligung und Rechtsschutz im Bau- und Fachplanungsrecht” im Mittelpunkt seiner Ausführungen stellte. In den siebziger Jahren habe fast jeder Normenkontrollantrag gegen einen Bebauungsplan zum Erfolg geführt, da regelmäßig Verfahrensfehler gefunden werden konnten. Heute dagegen können die Betroffenen aufgrund der neu eingeführten Heilungsvorschriften kaum noch Fehler geltend machen. Bei einer vergleichenden Betrachtung der verschiedenen Bereiche des Bau- und Fachplanungsrechts sei aber zu erkennen, daß die verfahrensmäßigen und inhaltlichen Anforderungen, die an jede rechtsstaatliche Planung zu stellen seien, im wesentlichen übereinstimmen würden. Disharmonien müsse man daher, unter Berücksichtigung der durch die unterschiedlichen Handlungsformen von Bebauungsplan und Planfeststellung vorgegebenen Grenzen, beseitigen.

Insgesamt sei es nun aber dringend erforderlich, so *Stüer*, die Beschleunigungsregelungen behutsam anzuwenden und dabei rechtsstaatliche Garantien nicht über Bord zu werfen.

Zwei Themenkreise bildeten den Kern der anschließenden Diskussion. Insbesondere RiBVerwG Dr. Ulrich *Storost* (Berlin) warf die Frage auf, ob es mittlerweile nicht auch zu einem Abbau anerkannter materieller Standards komme. Diese seien an sich zwar geregelt, würden jedoch faktisch abgebaut, wenn die gerichtliche Kontrollbefugnis eingeschränkt werde, mit der Folge, daß solche Standards nicht mehr durchsetzbar seien. Der politische Wille laufe gerade darauf hinaus, eine Einmischung der Verwaltungsgerichte zu unterbinden. Aus diesem Grunde sollten sich Betroffene auch keine allzu großen Hoffnungen machen, denn ein Einschreiten des Gerichts könne erst bei einem klaren Verstoß gegen § 71 c VwVfG in Erwägung gezogen werden. Auch sei seiner Ansicht nach der § 10 (2) VwVfG eher als politisch motivierte “Gesetzeslyrik” zu interpretieren, welche nur “mit spitzen Fingern angefaßt werden könne”. Allenfalls auf das Instrument der Amtshaftung könne noch zurückgegriffen werden. Bei nachzuholenden Verfahrenshandlungen komme es entscheidend auf die Art der Ausführung durch die Behörde an, die die Ordnungsmäßigkeit ihrer nachgeholtten Maßnahmen darlegen und nachweisen müsse. In diesem Sinne dürfe die Verwaltung nicht von ihrer Rechtsbindung befreit werden, da sonst der Disziplinierungseffekt der Verfahrensvorschriften entfiele. Demgegenüber hielt Bürgermeister Thomas *Horn*, Kelkheim einen radikalen Weg für eher angebracht. So könne man nur dem “Herrn im Himmel danken”, daß es zu den Novellierungen, die ihm noch lange nicht weit genug gingen, gekommen sei. Hierauf machte *Stüer* deutlich, daß es keine Lösung sei, das Gericht mit einem Reperaturkasten umherlaufen zu lassen. Auch müsse jedes OVG aufpassen, sich nicht selber abzuschaffen. Blicke man zurück, sehe man, wie viele Einwender bei früheren Planungsverfahren noch involviert gewesen seien. Heute sei die Mehrzahl der Einwender von Anfang an präkludiert, so daß wertvolle Anregungen verloren gehen würden. Hinzu komme, daß zunehmend mit ungleichen Karten gespielt werde. Es sei aber politisch ausgesprochen unklug, die Situation der Wiedervereinigung auszunutzen und den Zeitbegriff zu einem Kampf gegen Rechtsstaatlichkeit zu instrumentalisieren.

Verwaltung und Verfahrensbeschleunigung

Der mit einer Unternehmensbesichtigung und einem gemeinsamen Abendessen bei der BASF AG, Ludwigshafen, verbundene Vortrag “Gesetzliche Verfahrensvereinfachung und Gegenteilstendenzen der Praxis - dargestellt an den Beispielen der immissionsschutzrechtlichen Änderungsanzeige und -genehmigung sowie stoffbezogener abfallrechtlicher Genehmigungen

und Zuweisungen“ von RA. Dr. Jürgen *Fluck* (Ludwigshafen) veranschaulichte, auf welchem Wege eine Zusammenarbeit zwischen Behörden und Großunternehmen gut funktionieren könne. So sei beispielsweise eine zur Bereitstellung von Strom und Wasserdampf auf dem Werksgelände errichtete Gas- und Dampfturbinenanlage (GuD-Anlage) innerhalb kürzester Zeit zugelassen worden. Andererseits seien Gesetzgebung, Gesetzinterpretation und Gesetzesvollzug bisweilen von nicht durch Auslegung zu gewinnenden Fehlvorstellungen geprägt. Verschärfend komme hinzu, daß die praktische Normanwendung bei technischen Sachverhalten in solchen Fällen noch zusätzlich unzureichend berücksichtigt werden würde. So sei beispielsweise die Anwendung der §§ 15 und 16 BImSchG, wie sie sich der Länderausschuss für Immissionsschutz (LAI) vorstelle, unnötig restriktiv. Aufgrund solcher Fehlvorstellungen sei dann aber die Andienungspflicht nach dem rheinland-pfälzischen Landesabfallwirtschafts- und Altlastengesetz im Verordnungswege nur unzureichend ausgestaltet und der Spielraum, den das Gesetz belassen habe, durch die beliebige Sonderabfallmanagement GmbH (SAM) nur unzulänglich ausgenutzt worden. In der Praxis stelle die SAM nur eine Stempelleistung zur Verfügung, welche hoch bezahlt werden müsse und für Unternehmen deshalb nur einen höheren Kostenfaktor darstelle.

“Die Behördenpräklusion ist zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsvorhaben ungeeignet.“ Zu diesem Ergebnis kam Prof. Dr. Franz-Joseph *Peine* (Göttingen) im Rahmen seiner Analyse “Die Präklusion öffentlicher Belange“. Die Behördenpräklusion passe nicht in die Rechtsordnung der Bundesrepublik, weil sie öffentliche Interessen zu beliebig disponiblen Interessen degradiere. Der materielle Gehalt der zu treffenden Entscheidung dürfe aber gerade nicht beeinträchtigt werden. Zwar sei die Behördenpräklusion nicht verfassungswidrig, sie könne aber die mit ihr verbundenen Erwartungen nicht erfüllen, weil sie zum einen nur begrenzt möglich sei und zum anderen eine Vielzahl von Umgehungsmöglichkeiten existieren würden.

Dabei ging *Peine* von ordnungsgemäß arbeitenden Behörden aus – eine These, die in der folgenden Diskussion so nicht stehen gelassen wurde. Insbesondere bei politisch motivierten Vorhaben gebe es nicht selten Behörden, die absichtlich eine Blockadepolitik betrieben. In diesem Sinne gingen von Präklusionsnormen doch Beschleunigungseffekte aus, wobei sie allerdings auch eine schädliche Schärfe in das “Geschäft“ bringen könnten, wenn beispielsweise nach Möglichkeiten gesucht werden würde, die Präklusionsregelungen zu umgehen. In diesem Zusammenhang stellte *Storost* die Möglichkeiten aufsichtsrechtlicher Maßnahmen zur Durchsetzung zügigerer Verfahren zur Diskussion. Dem trat Abteilungsdirektor im

Regierungspräsidium Helmut *Höfer* (Stuttgart) entgegen. Mittels der Instrumente der Fachaufsicht seien solche Ziele nicht zu verwirklichen. So sei zum einen ein Eingreifen schlecht möglich und zum anderen werde man eher durch Konsens und Überzeugungsarbeit einen Erfolg verbuchen können, als durch fachaufsichtliche Maßnahmen.

Zukunftsperspektiven zur Beschleunigung von Verwaltungsverfahren

Einen Blick in die Zukunft wagte MinR Dr. Heribert *Schmitz* (Köln/Bonn) in seinem Vortrag zur "Fortentwicklung des Verwaltungsrechts im Schlanken Staat". Die "Verschlankung des Staates" setze die Reduzierung und Begrenzung staatlicher Aufgaben auf Kernbereiche voraus. Die Privatisierung vermindere den Anwendungsbereich des Verwaltungsverfahrensrechts. Ein Äquivalent für den Grundrechtsschutz, welcher auch durch Verfahren erreicht werde, sei bei privatrechtlicher Abwicklung nicht ohne weiteres gegeben. Als aktuelle Initiativen wurden die Standardöffnung, das Umwelt-Audit und das Projektmanagement angesprochen. Bei der Standardöffnung komme nur eine allgemeine Verfahrens- oder Haftungsvorschrift in Betracht. Eine weitergehende Regelung würde am subsidiären Charakter des VwVfG scheitern, welcher es nicht erlaube, durch Gesetz oder Rechtsverordnung normierte Standards zu öffnen. Auch Fragen der Auditierung seien nur im Fachrecht selber zu lösen. Dagegen könne durch Einführung eines neuen § 71 f VwVfG die Möglichkeit der Einsetzung eines Projektmanagers vorgesehen werden. Bei diesen Maßnahmen komme der Abstimmung mit den Ländern ein besonderes Gewicht zu, zumal die bereits gemachten Erfahrungen im Bereich des Projektmanagements und der Standardbereinigung in einen eventuellen Gesetzesentwurf einfließen könnten.

An die Ausführungen von *Schmitz* anknüpfend erläuterte Prof. Dr. Bernd *Holznagel* (Münster) die Möglichkeit der "Einschaltung Dritter in Verwaltungsverfahren". Hierbei verwies er auf das Projekt des "Hamburger Autobahndeckels", an dem deutlich werde, wann eine Konfliktmittlung durch Private effektiv sei. Erste Voraussetzung für den erfolgreichen Einsatz Privater sei dabei ein Mindestmaß an Kompromißfähigkeit der Beteiligten, welche wohl bei atomrechtlichen und gentechnischen Verfahren nicht zu erwarten sei. Dafür müßten bei den Parteien genügend Anreize geschaffen werden, auf einen Kompromiß einzugehen, der sie wenn nicht schon rechtlich, so doch zumindest politisch binde. Allerdings müsse die Einschaltung von privaten Konfliktmittlern nicht immer funktionieren, zumal die Kosten gegenüber aufwendigen Gutachten - wie bei Projekten wie dem "Hamburger Autobahndeckel" mit einem Investitionsvolumen von 500 Millionen - erheblich geringer seien. In diesem Sinne wurde in der folgenden Erörterung auch klargestellt, daß eine Anwendung von derartigen Verfahren für

kleine Unternehmen viel zu kostspielig sei, weshalb man beispielsweise in Rheinland-Pfalz eine behördeninterne Beratungsgruppe für solche Unternehmen eingerichtet habe.

Wenn eine Tagung sich so umfassend und vielfältig mit einem Thema auseinandersetzt, kann sie nicht mit einem einheitlichen Resümee beendet werden. Doch waren sich die Teilnehmer zumindest in einigen Punkten einig. So könne zwar nicht gesagt werden, daß die Gesetze keine Beschleunigungswirkung entfalten würden, doch sei es verfehlt, sie als "Bestseller" hinzustellen. Vielmehr sei ihre beschleunigende Wirkung von der Einzelfallgestaltung abhängig. Das Beispiel der Errichtung der GuD-Anlage auf dem Gelände der BASF AG sei vielleicht ein atypisches Beispiel, zeige aber doch, wie gut die Zusammenarbeit von Betreibern und Behörden funktionieren könne. In diesem Sinne würden auch neue Instrumente wie Öko-Audit und Projektmanagement auf gegenseitigem Vertrauen und Verantwortung für die Allgemeinheit beruhen. Dabei dürften verfassungsrechtliche Vorgaben und Grenzen einerseits nicht übergangen werden, andererseits aber auch den Blick nicht dafür verstellen, daß Verfahrensbeschleunigung aus Sicht des Verfassungsrechts ein positives Ziel sei. So seien die in das Verwaltungsverfahrenrecht eingefügten Beschleunigungsvorschriften zwar nicht als "der gesetzgeberische Spitzenwein", aber doch als Vorschriften zu bezeichnen, deren rechtlicher Gehalt über eine bloße legislative Symbolik weit hinausreiche. Seien diese Grundvoraussetzungen gegeben, werde auch der gewünschte Beschleunigungseffekt eintreten und für alle mehr Zeit bestehen, über die Zeit nachzudenken. Unter diesen Gesichtspunkten kann man sich dann zum einen nur noch wünschen, daß der Tagungsband nicht allzu lange auf sich warten läßt und daß zum anderen weitere so gelungene Tagungen in Speyer folgen werden.