

Verfahrensbeschleunigung

Wirtschaft – Verwaltung - Rechtsschutz

Die Beschleunigung von Verwaltungs- und Gerichtsverfahren ist eines der politischen Schlagworte der letzten Jahre, das nahezu ununterbrochen im Rampenlicht der politischen, aber auch der rechts- und staatswissenschaftlichen Diskussion steht. Zwar sind die Beschleunigungsnovellen des Jahres 1996¹ mittlerweile allesamt in Kraft getreten. Ein plötzliches Verstummen der intensiven Diskussion über Vorzüge und Gefahren der Verfahrensbeschleunigung ist aber weder zu erwarten, noch wäre es gegenwärtig wünschenswert, müssen sich die neuen Beschleunigungsinstrumente doch erst in der Praxis bewähren.

Diesem Praxistest galt eine Tagung, die unter Leitung des Münsteraner Rechtsanwalts Prof. Dr. B. *Stüer* etwa einhundert Teilnehmer aus Wissenschaft und Praxis Ende Mai 1997 in der Papenburger Meyer-Werft zusammenführte. Der Tagungsort war zugleich Programm: Die zur Sicherung von etwa 5.000 Arbeitsplätzen in der Region dringend erforderliche Emsvertiefung wurde im Jahre 1994 von der Wasser- und Schifffahrtsdirektion Nordwest in einer Rekordzeit von nur 3 ½ Monaten planfestgestellt. Die Tagung wurde durch ein begleitendes Seminar vorbereitet, das *Stüer* für Teilnehmer der Universitäten Osnabrück und Münster durchführte.

Planung und Verwaltungsgerichtsbarkeit

Das Spannungsfeld zwischen Planung und Verwaltungsgerichtsbarkeit ist in den vergangenen Jahren von einer deutlichen Pendelbewegung gekennzeichnet, machte *Stüer* bereits zu Beginn der zweitägigen Beratungen deutlich. Während in den 70er Jahren nahezu jeder auch nur kleine Verfahrens- und Formfehler zur Nichtigkeit der Planung führte, bildete sich in den 80er Jahren auch infolge eines höchstrichterlichen Ratschlages, der Richter möge sich nicht ungefragt auf Fehlersuche begeben, eine stärkere Neigung zur Planerhaltung² heraus. Der Gesetzgeber der 90er Jahre möchte nun Planungsentscheidungen „um jeden Preis“ erhalten. *Stüer* sprach sich dafür aus, jenseits von einseitigen Kursausschlägen einen Mittelweg zu gehen, bei dem verfahrensrechtliche und inhaltliche Grundanforderungen der Planung ebenso beachtet würden, wie es auf der anderen Seite nicht zu einer kleinlichen Überbetonung der Verfahrens- und Formprüfung kommen dürfe. Auch behutsame gesetzliche Heilungs- und Unbeachtlichkeitsvorschriften sowie die rechtswissenschaftliche Fehlerlehre könnten dazu ihren Beitrag leisten. Zugleich mahnte *Stüer*, den Bogen nicht zu überspannen und die Beschleunigungseuphorie nicht auf die Spitze zu treiben.

Hohe Erwartungen an die beschleunigte Durchführung von Verwaltungsverfahren brachte auch der Papenburger Bürgermeister U. *Nehe* zum Ausdruck. In einer ansonsten strukturschwachen Region wie dem Emsland, das von der Meyer-Werft abhängig sei, seien verkürzte Verfahren überlebenswichtig. „Nicht nur in Papenburg selbst, sondern in der ganzen Region Emsland/Ostfriesland gehen die Lichter aus, wenn die Meyer-Werft den Betrieb in Papenburg nicht weiterführen würde“, sagte Nehe, was wohl mancher seiner Kollegen in ähnlich strukturierten Gemeinden nachempfinden dürfte. Diesen Ausführungen schloß sich auch Schiffbau-Ing. J. *Zerrahn*, Mitglied der Geschäftsführung der mehr als 200 Jahre alten Papenburger Meyer-Werft, an. Die Werft habe sich auf den Bau von Kreuzfahrtschiffen und Gastanker spezialisiert. Bei der Umsiedlung der Werft innerhalb von Papenburg zu Beginn der 70er Jahre sei für alle Beteiligten klar gewesen, daß die

¹ *Stüer*, DVBl. 1997, 326.

² Statt aller *Hoppe*, DVBl. 1996, 12.

Ems vertieft werden müsse. Hierauf vertrauend habe die Werft u.a. auch den Auftrag für die Oriana angenommen, die eine Vertiefung der Ems für Bemessungsschiffe von 7,30 m erforderlich machte.

Bei allem Verständnis für solche Sorgen dürfe allerdings der Rechtsstaat nicht auf der Strecke bleiben, machte der Speyerer Planungsrechtler Prof. Dr. W. *Blümel* deutlich. Die Bundesrepublik Deutschland sei eben „kein schlimmer Rechtsmittelstaat“. Vielmehr habe bisher ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen der Verwaltung und der Verwaltungsgerichtsbarkeit geherrscht. Seit dem Inkrafttreten der Beschleunigungsgesetze aus den Jahren 1993 und 1996 sei dies allerdings nicht mehr der Fall. Vor allem das Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz berge die Gefahr, daß die Gerichte zu Helfern der Verwaltung werden. Auch die Rechtsprechung ließ *Blümel* nicht ungeschoren davonkommen. Das *BVerwG* habe zwar den nicht unmittelbar in Anspruch genommenen Klägern in der B 42-Entscheidung³ ein Recht auf Abwägung der eigenen Belange zugestanden. Aufgrund dieses beschränkten Rügepotentials könne ein nur mittelbar betroffener Kläger nur selten einen Klageerfolg erzielen. Eine deutliche Steigerung der Rechtsschutzmöglichkeiten habe erst die auf der Gondelbahn-Entscheidung⁴ beruhende Wittenberg-Entscheidung⁵ bewirkt. Der unmittelbar in Anspruch genommene Kläger könne sich danach auch auf öffentliche Belange berufen. *Blümel* bezweifelte, daß die dadurch geschaffene „Zwei-Klassen-Gesellschaft“ der unmittelbar in Anspruch genommenen Grundstückseigentümer und der nur mittelbar betroffenen Nachbarn des Vorhabens sachgerecht sei. Vielmehr müsse auch dem in Art. 2 II GG berührten Personenkreis ein entsprechendes Abwehrrecht zugebilligt werden. Vor allem aber wandte sich *Blümel* gegen Tendenzen des Gesetzgebers und der Rechtsprechung, über die Begrenzung der Fehlerfolgen und Kausalitätsüberlegungen die Abwehrmöglichkeiten der grundstücksbetroffenen Kläger wieder einzuschränken. Das gelte auch für die Rechte der Gemeinden. Auch der Grundsatz der Planerhaltung dürfe nicht als unbegrenzte Reparaturklausel verstanden werden, mit der nahezu jeder Fehler im Ergebnis zur Bedeutungslosigkeit herabgestuft werde.

Diesen Plädoyer für mehr Rechtsstaatlichkeit durch Verfahren folgte ein Werkstattbericht von Regierungsdirektor H.-O. *Schulze* von der Wasser- und Schifffahrtsdirektion Aurich, der gemeinsam mit *Stüer* im Jahre 1994 die Emsvertiefung für Bemessungsschiffe mit einem Tiefgang von 7,30 m planfestgestellt hatte. Die kurze Verfahrensdauer von nur 3 ½ Monaten habe sich nur durch die Ordnung des umfangreichen Verfahrensstoffs einschließlich der zahlreichen Einwendungen zu Schwerpunktbereichen, durch parallel tagende Gutachtergruppen und straff geführte Anhörungsverfahren ermöglichen lassen. Wichtig sei auch, bereits zu Beginn des Verfahrens über einen festen, abgestimmten Zeitplan zu verfügen, auf den sich alle Beteiligten hätten einstellen können. Hafendirektor W. *Hensen*, Strom- und Hafenamts der Freien und Hansestadt Hamburg, griff diese Erfahrungen auf und kündigte auch für die bevorstehende Elbevertiefung eine straffe Verfahrensführung an, wie sie der Gesetzgeber nunmehr den Behörden zur Pflicht mache. Auch *Hensen* bemängelte die vielfach der Verwaltung von außen auferlegte zu lange Dauer der in der Vergangenheit durchgeführten Verfahren. Es könne auch nicht angehen, daß die politisch gewollten und vielfach auch von weiten Bevölkerungskreisen getragenen Vorhaben durch Gerichtsverfahren auf die lange Bank geschoben würden.

Neue Entwicklungen im Verfahrensrecht

Am zweiten Beratungstag ging es vor allem um wissenschaftliche Grundlegungen und praktische Vollzugsprobleme der Verwaltungsbeschleunigung. Auch Brüssel wird dabei ein gewichtiges Wort

³ *BVerwG*, Urt. v. 14.2.1975 – 4 C 21.74 – *BVerwGE* 48, 56 = *NuR* 1975, 713.

⁴ *BVerfG*, B. v. 30.3.1981 – 1 BvR 92/71 – *BIGBW* 1982, 11.

⁵ *BVerwG*, Urt. v. 18.3.1983 – 4 C 80.79 – *BVerwGE* 67, 74 = *NuR* 1983, 319.

mitsprechen, machte Prof. Dr. H.-W. *Rengeling* unter Verweis auf die europarechtlichen Vorgaben für das Verfahrensrecht deutlich. Vor allem geht es dabei um den mittelbaren Vollzug von Gemeinschaftsrecht in das nationale Verfahrensrecht, wie er beispielsweise bei der Umsetzung der UVP-Richtlinie aufgetreten sei. Der Osnabrücker Europarechtler verwies darauf, daß das EU-Recht einen Vorrang für sich beanspruche und so auch tief in das nationale Verwaltungsverfahrensrecht einwirke. Allerdings sei bisher keine geschlossene Systembildung eines allgemeinen Verfahrensrecht auf EG-Ebene sichtbar, vielmehr sei eine nur punktuelle Einflußnahme nicht zuletzt durch Richterrecht erkennbar. *Rengeling* forderte von den Verantwortlichen in Europa, bei der anstehenden Kodifizierung eines europäischen Verfahrensrechts den nationalen Rechtsordnungen noch genügend Entscheidungsspielraum zu lassen und einem unübersehbaren Regelungsdickicht entgegenzuwirken.

Neben das klassische Verwaltungsverfahren sind in letzter Zeit zunehmend Formen von (nicht)formalisiertem Verwaltungsverfahren und informalem Verwaltungshandeln getreten. Mit derartigen neuen Methoden konnten in anderen Ländern bereits umfangreiche Erfahrungen gewonnen werden, über die Prof. Dr. Martin *Schulte* von der Technischen Universität Dresden berichtete. Als neue Mittel der Verfahrensgestaltung nannte *Schulte* Interaktion und Mediation. Hier liege vor allem in der außergerichtlichen Streitschlichtung noch ein erhebliches Potential, das zur Entlastung der Gerichte und auch des Staates überhaupt beitragen könne. Im internationalen Vergleich könnten hier verschiedene Formen der rechtlichen Grob- und Feinsteuerung unterschieden werden. Japan beispielsweise sei den Weg der einfachgesetzlichen Feinsteuerung gegangen, indem es in seinem VwVfG genaue Regelungen für das informale Verwaltungshandeln in Form des „Gyosei-shido“ getroffen habe⁶.

Eher skeptisch beurteilte Prof. Dr. K.-P. *Jank* (*Lüneburg*) die durch die 6. VwGO-Novelle bewirkten Änderungen des Verwaltungsprozeßrechts. Die Beschränkung der Antragsbefugnis im Normenkontrollverfahren auf die mögliche Verletzung eigener Rechte in § 47 Abs. 2 VwGO bewirke zwar formal eine Gleichstellung mit der Klagebefugnis in § 42 VwGO. In der Sache sei die Neuregelung allerdings systemfremd und vertrage sich nicht mit dem Charakter einer Normenkontrolle. Zwar sei die Abschaffung des Vorlageverfahrens in § 47 Abs. 8 VwGO zu begrüßen. Für die übrigen Änderungen habe jedoch kein Bedarf bestanden. Wie schon *Blümel* äußerte auch *Jank* Bedenken hinsichtlich der rechtsstaatlichen Vertretbarkeit der Fehlerheilung im Gerichtsverfahren, wobei er ebenfalls auf die Aufgabenvermischung im Gerichtsverfahren einging, die in der Praxis noch nicht absehbare Folgen haben werde. Gleiches gelte für die Änderung des § 114 VwGO, der nun ein Nachschieben von Gründen ermöglicht. Die Zulassungsberufung sei zwar prinzipiell zu begrüßen – bisher seien 20 % weniger Neueingänge zu verzeichnen. Doch führe die mögliche Kombination miteinem Gerichtsbescheid des VG zu dem kuriosen Ergebnis, daß in der ersten Instanz ohne mündliche Verhandlung von einem Einzelrichter entschieden werde, während sich dann die zweite Instanz – je nach Bundesland – zumindest mit drei Berufsrichtern des Falles anzunehmen hätte. Der stärkere Zuschnitt der verwaltungsgerichtlichen Verfahren auf den Einzelrichter der ersten Instanz berge die Gefahr, daß auch jüngere Richter mit zwangsläufig weniger Praxiserfahrung bedeutende Rechtsstreitigkeiten gegebenenfalls abschließend entscheiden könnten. Der für die zweite Instanz nunmehr vorgeschriebene Anwaltszwang werde zu einer Steigerung der Anträge auf Prozeßkostenhilfe führen. Neue Aufgaben sah *Jank* auf die Anwaltschaft vor allem im Bereich der Zulassungsberufung zukommen. Die Neuregelungen zum Wegfall der aufschiebenden Wirkung von Widersprüchen verkehre das Regel-Ausnahme-Verhältnis. Dies sei rechtsstaatlich

⁶ *Schulte* in *Stüer* (Hrsg.), Verfahrensbeschleunigung, Osnabrück 1997, S. 60.

bedenklich. Vor allem mahnte der Senatsvorsitzende am OVG Lüneburg einen Grundkonsens zwischen den Beteiligten an, der sich nicht nur an Kosten und Verfahrenseffizienz orientieren dürfe.

In Zeiten knapper öffentlicher Kassen sind verschiedene Modelle der Privatfinanzierung von Straßenbauvorhaben entwickelt worden. Drei Modelle stehen dabei im Vordergrund, über die Vizepräsident B. *Bruns*, Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen Koblenz, berichtete. Beim Leasingmodell baut und finanziert ein privater Bauträger auf Grundstücken des Baulastträgers die Straßen, an denen ihm ein Erbbaurecht eingeräumt wird, eine neue Straße. Die Straße wird dann an den Baulastträger vermietet, der sie seinerseits dem öffentlichen Verkehr widmet. Für die Dauer der Mietzeit zahlt der Baulastträger einen Mietzins als Leasingrate. Da das Leasingobjekt mit seinen Herstellungskosten beim Leasinggeber nicht aktiviert und steuerlich abgeschrieben werden kann, scheidet es für eine private Finanzierung öffentlicher Straßen aus. Das Konzessionsmodell sieht vor, daß ein privater Unternehmer eine neue Straße baut und finanziert. Die Gesamtkosten, also die Bau- und Finanzierungskosten, werden nach Fertigstellung und Abnahme des Projektes vom Baulastträger in gleichen Jahresraten zurückgezahlt. Im Prinzip beinhaltet also das Konzessionsmodell eine Vorfinanzierung neuer Straßen durch einen privaten Unternehmer, der neben dem Bau auch die Finanzierung besorgt. Das Konzessionsmodell ist zwar – so *Bruns* – für den Konzessionsnehmer attraktiv, führt aber nicht nur zu einer zwanzigjährigen Belastung der öffentlichen Haushalte, sondern habe nahezu auch eine Verdoppelung der Kosten zur Folge. Bei dem Betreibermodell, das in Europa und Übersee weit verbreitet ist, übernimmt ein privater Investor den Bau, den Betrieb und die Unterhaltung einer neuen Straße. Die Refinanzierung des eingesetzten Kapitals erfolgt durch die Nutzer. Der Investor bzw. der Betreiber ist berechtigt, für die Dauer der Refinanzierung eine Maut zu erheben. *Bruns* machte klar, daß den steigenden Mobilitätsansprüchen durch einen entsprechenden Straßenbau nur nachgekommen werden könne, wenn man sich von dem Gedanken eines uneingeschränkten Anspruchs auf kostenlose Benutzung von Fernstraßen verabschiede. Auch Prof. Dr. B. *Holznagel* (*Münster*) verwies in seinem Beitrag auf die Bedeutung der Kosten- und Finanzierungsaspekte bei der Durchführung öffentlicher Projekte.

Erwartungsgemäß waren auch auf der Tagung die Einschätzungen der Beschleunigungseffekte unterschiedlich. Während die Verfahrensbeschleunigung einerseits sehnlichst erwartet wird, treten andererseits rechtsstaatliche Bedenken auf den Plan. Vielleicht ist es auch die Sorge, es werde in Zukunft mit Bürgerinteressen nur noch kurzer Prozeß gemacht. Wenn die Beratungen einen durchgehenden Trend haben erkennen lassen, dann ist es die Mahnung, jenseits dieser Extreme einen Mittelweg zu beschreiten, der dem Interesse von Investoren durch eine schnelle Verfahrensgestaltung ausreichend Rechnung trägt, zugleich aber rechtsstaatliche Garantien und ein faires Prozeßverfahren wahrt. Und es wuchs die Erkenntnis, daß nach den verschiedenen Aktivitäten des Gesetzgebers die neuen Beschleunigungsregelungen nun zunächst in der Praxis ihre Bewährungsprobe bestehen sollten.

Caspar David Hermanns, Osnabrück