

# Open Lecture – Corona-Kolloquium: Bau- und Umweltrecht

## Planung durch Gesetz? Zur Verfahrensbeschleunigung von Infrastrukturprojekten

Prof. Dr. Christian Walker  
21. Oktober 2020



# Covid 19 als Katalysator für gesellschaftliche Trends

- Stadtentwicklung nach Corona
- Veränderte Mobilität
- Wie kann das Planungsrecht zügig auf dynamisierte Anforderungen reagieren?

# Aktueller Stand der Beschleunigungsgesetzgebung

## 19. Legislaturperiode:

- Zwei Gesetze zur Verfahrensbeschleunigung
- Vorhabenzulassung für Verkehrsprojekte durch Maßnahmengesetz als Alternative zu Planfeststellungsverfahren
  - Erste Stufe: Gesetz zur Vorbereitung der Schaffung von Baurecht durch Maßnahmengesetz im Verkehrsbereich (Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz – MgvG) vom 22.03.2020
  - Zweite Stufe kann folgen: Einzelne Maßnahmengesetze

# Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz – MgvG

Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung (Vorhabenträger)



Vorbereitendes Verfahren (Vorschriften des Planfeststellungsverfahrens im wesentlichen entsprechend anwendbar) mit Anhörungsverfahren



Vorabprüfung: Behörde prüft, ob Vorhabenzulassung besser durch Maßnahmengesetz erreicht werden kann



BMVI entscheidet über Durchführung von / Absehen von Gesetzgebungsverfahren für Maßnahmengesetz



Soll die Zulassung durch Maßnahmengesetz erfolgen: Behörde erstellt Abschlussbericht, nimmt eigene Abwägung des Gesetzgebers nicht vorweg

Aus Vorhabenzulassung in Gesetzesform folgt nach Auffassung des Gesetzgebers: Kein Rechtsschutz vor Verwaltungsgerichten, Umweltverbandsklage ausgeschlossen, nur Verfassungsbeschwerde vor BVerfG (eines in Grundrechten Betroffenen)



# Grundsatz der Gewaltenteilung, Art. 20 II 2 GG

Art. 20 GG

(...)

(2) Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.

(...)

- Horizontale Gewaltenteilung

Gesetzgeber darf Entscheidung nur ansich ziehen, wenn „hierfür im Einzelfall gute Gründe bestehen, etwa weil die schnelle Verwirklichung des Vorhabens von besonderer Bedeutung für das Gemeinwohl ist.“ (BVerfG – Stendal)

- Vertikale Gewaltenteilung: Gesetzgebungskompetenz und Verwaltungskompetenz

# Grundrecht auf Eigentum, Art. 14 GG

## Art. 14 GG

(1) Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet. Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt.

(2) Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.

(3) Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Sie darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt. Die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen. (...)

- Legalenteignung nur zulässig, wenn Realisierung des Vorhabens ohne dieses Instrument gefährdet ist
- Rechtsschutzverkürzung aufgrund der Handlungsform Gesetz
- Legalplanung nur zulässig, wenn „triftige Gründe für die Annahme bestehen, dass die Durchführung einer behördlichen Planfeststellung mit erheblichen Nachteilen für das Gemeinwohl verbunden wäre, denen nur durch gesetzliche Regelung begegnet werden kann.“ (BVerfG – Stendal)

# Verbot von Einzelfallgesetzen, Art. 19 I GG

## Art. 19 GG

(1) Soweit nach diesem Grundgesetz ein Grundrecht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden kann, muß das Gesetz allgemein und nicht nur für den Einzelfall gelten. (...)

Art. 19 I 1 GG verbietet dem Gesetzgeber aus einer Reihe gleichartiger Sachverhalte willkürlich einen Fall herauszugreifen und zum Gegenstand einer Ausnahmeregelung zu machen

### **Zusammenfassend (Gewaltenteilung, Legalenteignung, Verbot von Einzelfallgesetzen):**

Auswahl der Infrastrukturprojekte steht in Frage

- Ausnahmecharakter muss deutlich werden
- Priorisierung unter Berücksichtigung des Gleichheitssatzes
  - Bisherige Priorisierung genügt nicht
  - Konzept erforderlich unter Beachtung aller Vorhaben im jeweiligen Bereich



# Rechtsschutz

- Rechtsschutz nach Konzeption des Gesetzgebers nur durch das BVerfG

## Rechtsweggarantie, Art. 19 IV GG

(4) Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen. Soweit eine andere Zuständigkeit nicht begründet ist, ist der ordentliche Rechtsweg gegeben. (...)

- Mit BVerfG: Gesetzgebung gehört nicht zur „öffentlichen Gewalt“ im Sinne dieser Vorschrift



# Rechtsschutz: Grundrechtsschutz

- Schutzpflichten des Staates für grundrechtlich geschützte Rechtsgüter
  - Einfachrechtliche Vorschriften gewähren dem Drittbetroffenen Schutz, der über das hinausgeht, was die Grundrechte gebieten
  - Grundrecht und grundrechtlich geschütztes Recht müssen auseinandergehalten werden
  - Grundrechtlicher Schutzanspruch erst bei Schädigung oder Gefahr einer Schädigung

## § 5 BImSchG: Pflichten der Betreiber genehmigungsbedürftiger Anlagen

(1) Genehmigungsbedürftige Anlagen sind so zu errichten und zu betreiben, dass zur Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt

1. schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit und die Nachbarschaft nicht hervorgerufen werden können;

(...)

# Rechtsschutz: Grundrechtsschutz

Enteignungsbetroffene: Art. 14 III GG lässt Enteignungen zum „Wohl der Allgemeinheit“ zu

- Administrativenteignung
  - Umfassende Klagebefugnis vor Verwaltungsgerichten auch hinsichtlich öffentlicher Belange
- Legalenteignung
  - Überprüfbar ist, ob der für die Regelung „erhebliche Sachverhalt zutreffend und vollständig ermittelt wurde“ und „alle sachlich beteiligten Belange umfassend und in nachvollziehbarer Weise gegeneinander abgewogen“ sind (BVerfG – Stendal) – Prüfungsmaßstab auf Verfassungsrecht beschränkt
    - Erfordernis wirksamer gerichtlicher Kontrolle (BVerfG – Zeugen Jehovas, BVerfG - Garzweiler)
      - Ausdrücklich zugelassene Legalenteignung nimmt substantielle Schmälerung des effektiven Rechtsschutzes in Kauf

# Rechtsschutz: Grundrechtsschutz

Rügefähigkeit der Verletzung von Verfahrensrecht (insb. Anhörungsverfahren) im Rahmen der Verfassungsbeschwerde?

- Grundrechtsschutz durch Verfahren
- Dogma von der dienenden Funktion des Verwaltungsverfahrens
- Grundrechtsverstoß kommt in Betracht, wenn die Verletzung des Verfahrensrechts zur grundrechtswidrigen Anwendung des materiellen Rechts führt
- Partizipation des Bürgers geschützt durch das Demokratieprinzip?
  - Partizipation ist nicht direkte Demokratie



# Rechtsschutz

- Aarhus-Konvention (Völkerrecht)
  - Beteiligung der Öffentlichkeit
  - Zugang zu Umweltinformationen
  - Zugang zu Überprüfungsverfahren
  - Verbandsklage
- UVP-Richtlinie

Art. 47 Grundrechte- Charta: Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht

Jede Person, deren durch das Recht der Union garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind, hat das Recht, nach Maßgabe der in diesem Artikel vorgesehenen Bedingungen bei einem Gericht einen **wirksamen Rechtsbehelf** einzulegen.

(...)



# Rechtsschutz

## Vorgaben der Aarhus-Konvention

### Art. 9 II

Jede Vertragspartei stellt im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit,

a) die ein ausreichendes Interesse haben

oder alternativ

b) eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsprozessrecht einer Vertragspartei dies als Voraussetzung erfordert,

**Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht** und/oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle haben, **um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die Artikel 6** und – sofern dies nach dem jeweiligen innerstaatlichen Recht vorgesehen ist und unbeschadet des Absatzes 3 – sonstige einschlägige Bestimmungen **dieses Übereinkommens gelten.**

Was als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt, bestimmt sich nach den Erfordernissen innerstaatlichen Rechts und im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit im Rahmen dieses Übereinkommens einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren.

Zu diesem Zweck gilt das **Interesse jeder nichtstaatlichen Organisation**, welche die in Artikel 2 Nummer 5 genannten Voraussetzungen erfüllt, **als ausreichend im Sinne des Buchstaben a.**

Derartige Organisationen gelten auch als Träger von Rechten, die im Sinne des **Buchstaben b** verletzt werden können. (...)

# Rechtsschutz

- Wortlautargument, Art. 6 der Charta
- Auslegung des Compliance Committee: Charta würde leerlaufen, wenn Vorhabenzulassung durch Gesetz nicht von der Charta erfasst wäre
- Ausnahmemöglichkeiten in UVP RL
  - Aber: Auslegung „im Licht und unter Berücksichtigung der Ziele des Übereinkommens von Aarhus“
  - EUGH (Boxus, Solvay): Vorschriften würden jede praktische Wirksamkeit verlieren, wenn sie bei der Genehmigung eines Projekts durch Gesetzgebungsakt keine Anwendung fänden
- Kontrolldichte?
  - Betroffener: Überprüfung kann von Aktivlegitimation abhängig gemacht werden – Überprüfung aller formellen und materiellen Vorgaben muss nicht verlangt werden können
  - Weitergehend bei Verbandsklagen (NGOs): Schutz der Umwelt

# Rechtsschutz: Folgen

- Prüfungsmaßstab der Verfassungsbeschwerde erweitern? – systemfremd
- Verpflichtungsklage vor Verwaltungsgericht auf Erlass eines behördlichen Baustopps?

Keine Eingriffsgrundlage der Behörde

§ 10 MgvG: Vollzugskontrolle; Unterrichtung der Europäischen Kommission

(1) Der zuständigen Behörde obliegt die Vollzugskontrolle. Sie überwacht, dass der Träger des Vorhabens die im Maßnahmengesetz festgelegten Maßnahmen gesetzeskonform umsetzt. (...)

- Fortentwicklung der verwaltungsgerichtlichen Feststellungsklage

# Fazit

- Europarecht erfordert eine (inzidente) Überprüfungsmöglichkeit der Vorgaben aus der UVP RL
- Jedenfalls zu Beginn ist die Beschleunigung der Vorhaben fraglich, da es wohl zu einer gerichtlichen Klärung der aufgeworfenen Rechtsfragen kommen wird





**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.**