

Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Rennert
Präsident des Bundesverwaltungsgerichts

Grußwort

**anlässlich der
26. Jahresarbeitsstagung Verwaltungsrecht
des Deutschen Anwaltsinstituts e.V.**

am 24. Januar 2020 in Leipzig

<Anrede,>

ich begrüße Sie einmal mehr hier in Leipzig im Großen Sitzungssaal des Bundesverwaltungsgerichts. Es ist in jedem Jahr ein schönes Zeichen, dass das Deutsche Anwaltsinstitut die Jahresarbeitsstagung seines Arbeitskreises „Verwaltungsrecht“ hier in diesem Saal abhält. Nominell ist es ja eine Fortbildungsveranstaltung zum Erwerb oder zur Bewahrung der Fachanwaltsbezeichnung. Tatsächlich aber handelt es sich längst um das Familientreffen des deutschen Verwaltungsrechts, das Rechtsanwälte und Richter aller Instanzen, auch Rechtsprofessoren und Verwaltungsbeamte zusammenführt und ihnen nicht nur spannende und hochaktuelle Diskussionen bietet, sondern auch ein Forum zur Pflege alter und zum Erleben neuer Bekannt- und Freundschaften. Für mich

persönlich ist es immer wieder einer der Höhepunkte meines Berufsjahres, und so wird es auch in diesem Jahr wieder sein.

Ein anderer Höhepunkt ist im Zweijahresrhythmus die Tagung der Gesellschaft für Umweltrecht im Herbst. Dort darf ich regelmäßig Bericht erstatten über die Arbeit des Hohen Hauses auf den diversen Gebieten des Umweltrechts, und gelegentlich klage ich dann darüber, dass das Bundesverwaltungsgericht seinen gewollten und gesollten Charakter als Revisionsgericht mehr und mehr einbüßt, weil erstinstanzliche Großverfahren zu Infrastrukturprojekten immer größere Teile unserer Arbeitskraft mit Beschlag belegen. Ich bin gewohnt, dass die Aufmerksamkeit für derartige rechts- oder gerichtspolitische Bemerkungen außerhalb dieses Gebäudes äußerst gering ist - unter uns gesprochen: Sie liegt bei Null.

Umso erstaunter war ich und sind wir alle, dass der Gesetzgeber jetzt plant, uns von denkbaren Klagen gegen zwölf wirklich große Infrastrukturvorhaben zu entlasten, von sieben Vorhaben zum Neu- oder Ausbau von Eisenbahnstrecken sowie von fünf Ausbaumaßnahmen von Wasserstraßen. Allerdings soll der verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz nicht den Obergerichtsverwaltungen überantwortet werden. Er

soll vielmehr gänzlich unterbleiben. Das soll dadurch erreicht werden, dass die maßgebliche Vorhabengenehmigung nicht in der Form eines Planfeststellungsbeschlusses erteilt wird, sondern durch förmliches Parlamentsgesetz, ein sogenanntes Maßnahmengesetz. Das war schon im Koalitionsvertrag vereinbart worden und soll nun Realität werden. Die Rede ist vom sogenannten Maßnahmengesetz-Vorbereitungsgesetz, das sich derzeit im Gesetzgebungsverfahren befindet.

Dem Juristen drängt sich üblicherweise als Erstes die Frage auf: Ist das denn überhaupt zulässig? Ich will Sie hier nicht mit einem improvisierten Rechtsgutachten langweilen. Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner Stellungnahme die Bundesregierung darauf aufmerksam gemacht, dass das Gesetzgebungsprojekt mit erheblichen verfassungsrechtlichen und noch größeren unionsrechtlichen Risiken verbunden ist. Dazu nur in aller kürzesten Stichworten:

In verfassungsrechtlicher Hinsicht verweist die Entwurfsbegründung auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Juli 1996 zur Südumfahrung Stendal, einer Eisenbahn-Neubaustrecke, die ebenfalls durch Maßnahmengesetz genehmigt worden war. Das Bundesverfassungsgericht

hatte die damit verbundene Rechtsschutzverkürzung gebilligt, aber nur ausnahmsweise und nur mit Blick auf den Investitionsstau im Beitrittsgebiet in den Jahren unmittelbar nach der Wiedervereinigung. Ob Dringlichkeiten zur Bekämpfung des Klimawandels heute Ähnliches rechtfertigen – und ob das auch für Wasserstraßen gilt –, kann durchaus unterschiedlich gesehen werden.

Immerhin bliebe Individualklägern der Gang nach Karlsruhe mit der Verfassungsbeschwerde, wenngleich mit deutlich schmalere Prüfprogramm. Für Verbandskläger schiebe auch das praktisch aus. Ob sich dies mit der Rechtsschutzgarantie in der Aarhus-Konvention und in der UVP-Richtlinie vereinbaren lässt, muss doch stark bezweifelt werden. Zwar sieht die UVP-Richtlinie vor, dass die Mitgliedstaaten ein Projekt, das durch einen besonderen Gesetzgebungsakt zugelassen wird, von bestimmten Regelungen dieser Richtlinie ausnehmen dürfen. Das bezieht sich aber nur auf die Bestimmungen der Richtlinie, die sich auf die Beteiligung der Öffentlichkeit beziehen, nicht jedoch auch auf diejenigen über die Rechtsschutzgewähr, zumal über die Rechtsschutzgewähr für Umweltverbände. Es liegt auf der Hand, dass die Beteiligung der Öffentlichkeit in einem Gesetzgebungsverfahren anderen Regeln unterliegt als

deren Beteiligung in einem behördlichen
Verwaltungsverfahren; natürlich müssen insofern die
Ziele der UVP-Richtlinie auf anderen Wegen erreicht
werden. Über den Zugang zu Gericht ist damit aber
nichts gesagt, zumal dieser Zugang ja nicht nur die
verfahrensrechtliche, sondern ausdrücklich auch die
materiell-rechtliche Rechtmäßigkeit der
Vorhabengenehmigung zum Gegenstand haben soll.

So viel in aller Kürze zu den verfassungs- und
unionsrechtlichen Bedenken, denen das
Maßnahmengesetzesprojekt begegnet. Lassen Sie uns
aber diese Bedenken für den Moment einmal
beiseitestellen. Ist das Projekt denn überhaupt
sinnvoll? Wenigstens zwei Anmerkungen drängen sich
hier auf.

Zum einen: Das Gesetzgebungsprojekt dient
ausdrücklich der Verfahrensbeschleunigung. Dem
Gesetzgeber - und nicht nur ihm - erscheint schwer
erträglich, dass manche Verfahren zur Genehmigung
von Infrastrukturprojekten, die zum allgemeinen Wohl
dringend realisiert werden sollten, zehn bis zwanzig
Jahre oder noch länger dauern. Nur liegt das eigentlich
nicht an den Verfahrenslaufzeiten bei Gericht.
Erstinstanzliche Klageverfahren zu derartigen
Großprojekten entscheidet das

Bundesverwaltungsgericht im Durchschnitt in wenig mehr als einem Jahr, was gemessen an der Gesamtlaufzeit der Verfahren nicht wirklich ins Gewicht fällt. Wenn es länger dauert, so liegt das teilweise an nötigen Zwischenverfahren beim Europäischen Gerichtshof und teilweise daran, dass die Planfeststellungsbehörde die Genehmigung ihrerseits während des laufenden Prozesses noch ändert oder den Prozessstoff ausweitet. Abgesehen hiervon besteht im gerichtlichen Verfahren selbst kaum noch Luft für weitere Beschleunigungen, jedenfalls wenn solche nicht zu Lasten der Qualität der richterlichen Rechtsprüfung und damit der Befriedigungschance gehen sollen, die der Prozess bietet.

Und zum anderen: Wäre eine Verlagerung der Rechtsschutzgewähr von Leipzig nach Karlsruhe denn zielführender? Denn eine solche Verlagerung wäre der Effekt einer derartigen Planfeststellung durch Gesetz. Zwar dürften die Erfolgsaussichten einer Verfassungsbeschwerde deutlich geringer sein als diejenigen einer verwaltungsgerichtlichen Klage, doch möge niemand behaupten, dadurch werde auch die Zahl der Rechtsschutzersuchen selbst verringert. Und auch wenn die Verfassungsbeschwerde dann schon in der Kammer in Karlsruhe scheitert: Geschieht dies schneller als nach einem Jahr? Vor allem aber: Das

Bundesverwaltungsgericht hat im Laufe der Jahre eine große Expertise in der Behandlung derartiger Verfahren erworben, die beim Bundesverfassungsgericht nicht vorhanden ist und angesichts von dessen Aufgaben, Funktionen und Gerichtsinfrastruktur realistischerweise auch nicht ohne Weiteres erworben werden könnte. Kurz: Die Karlsruher Bundesverfassungsrichter werden sich bedanken.

Das zuständige Bundesministerium hat für seinen Gesetzesentwurf gelegentlich auf Dänemark verwiesen: Dort würden Großprojekte durch Gesetz genehmigt, und die Projekte würden auch zeitnah und ohne große Streitereien realisiert. Der Hinweis ist gut und richtig, dies aber in ganz anderem Sinne als der Bundesminister nahelegt. Richtig ist, dass etwa der Fehmarnbelt-Tunnel, auf den sich Dänemark und Deutschland schon 2005 geeinigt haben, auf dänischer Seite 2012 durch ein Baugesetz genehmigt wurde und dass die Arbeiten dort längst begonnen haben. Es muss aber hinzugefügt werden, dass ein solches Baugesetz keine Konzentrationswirkung wie in Deutschland entfaltet, so dass noch zahlreiche weitere Genehmigungen erteilt werden müssen, überwiegend behördliche, die ohne Weiteres beklagt werden können. Dass die Dänen schneller fertig sind, liegt also nicht an der Wahl der anderen Rechtsform; da hat unsere

Rechtsordnung per saldo sogar etliche Vorzüge. Es liegt wahrscheinlich eher an einer anderen Planungskultur. Die Dänen setzen gleich zu Beginn auf größtmögliche Transparenz und allgemeine Beteiligung. Sie investieren auch erhebliches Geld in die umfassende Information der Öffentlichkeit. Und sie erarbeiten Umweltsleitlinien für jedes Vorhaben, die nicht vom abstrakten Vollständigkeitsprinzip her denken, sondern nur konkrete Probleme abarbeiten. Dadurch werden solche Vorhaben von vornherein als allgemeine Angelegenheiten erlebt und dann auch eher als solche akzeptiert. In diesem Punkt könnten wir in der Tat dem dänischen Vorbild folgen. Ob wir Deutsche uns dann auch bereit finden werden, dem Allgemeinwohl den Vorzug vor Partikularinteressen einzuräumen, wage ich allerdings nicht zu beschwören. Unser nationaler Schutzpatron scheint mir eher Sankt Florian zu sein.

Eine kleine Schlussbemerkung kann ich mir nicht verkneifen. Dass ein Gesetz, welches die bisherige Klagemöglichkeit zum Bundesverwaltungsgericht für zwölf wichtige Vorhaben künftig ausschließt, auch das Bundesverwaltungsgericht betrifft, wird man kaum bezweifeln können. Wir sind vom federführenden Bundesministerium durchaus um unsere Stellungnahme gebeten worden, allerdings erst ganz kurze Zeit vor der Behandlung des Entwurfs im

Bundeskabinett und mithin zu einem Zeitpunkt, als die Würfel längst gefallen waren. Auch der Deutsche Bundestag ist bislang nicht auf die Idee verfallen, sich bei uns einmal schlau zu machen. Man gewinnt den bestimmten Eindruck, dass bei uns nicht nur die Planungskultur noch verbesserungsfähig ist, sondern auch die Gesetzgebungskultur.

Meine Damen und Herren: genug des Lamentos. Ich werde über das weitere Schicksal dieser Gesetzgebung, der Rechtsprechung in Umweltsachen und der Leistungen dieses meines Hauses zu gegebener Zeit zu berichten wissen. In den folgenden Stunden aber treten andere an diese Stelle, mit anderen Berichten und anderen Diskussionen. Darauf bin ich wie Sie alle sehr gespannt. Seien Sie mir hierzu erneut herzlich willkommen.