

den bisherigen FlugLSVen – eine ganze Reihe der durch das FluglärmG – offengebliebenen Fragen beantwortet wurden, zeigen bereits die obigen Ausführungen, dass bei der behördlichen Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben im Hinblick auf deren Anwendung und Auslegung keineswegs sämtliche (mögliche) Problemstellungen als geklärt angesehen werden

können. Hier werden gerichtliche Auseinandersetzungen sicherlich nicht ausbleiben. Mit den obigen Ausführungen sollten in diesem Zusammenhang zumindest einige Aspekte und zu erwartende Diskussionspunkte zu den Anspruchsvoraussetzungen und den behördlichen und gerichtlichen Verfahren näher beleuchtet werden.

Das Planungsvereinheitlichungsgesetz

von Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard Stüer, Richter am BGH-Senat für Anwaltsachen, Münster/Osnabrück*

Nach knapp zweieinhalbjährigen Beratungen seit dem ersten Referentenentwurf ist das Planungsvereinheitlichungsgesetz verabschiedet worden. Das PIVereinHG führt eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung, eine Internetbekanntmachung aller übrigen öffentlich bekanntzumachenden Vorgänge, die Pflicht zur Rechtsbehelfsbelehrung und die Gleichstellung der anerkannten Naturschutz- und Umweltschutzvereinigungen mit der betroffenen Öffentlichkeit ein. Die Plangenehmigung wird auf nicht UVP-pflichtige Vorhaben beschränkt und zugleich auf Fälle mit einer geringfügigen Rechtsbeeinträchtigung erweitert. Lebenspartner werden hinsichtlich des Mitwirkungsverbot im Verwaltungsverfahren den Ehegatten gleichgestellt. Zugleich werden die durch das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz 2006 eingeführten Sonderregelungen in den Fachgesetzen teilweise in das VwVfG integriert, im Übrigen dort beibehalten, sodass der fakultative Erörterungstermin in seinem bisherigen Anwendungsbereich erhalten bleibt. Wegen der Konkordanzgesetzgebung gelten die Regelungen übergreifend für Verwaltungsverfahren im Bund und in den Ländern.

Nun ist es ja doch noch verabschiedet worden, obwohl damit einige überhaupt nicht mehr gerechnet hatten. Das Planungsvereinheitlichungsgesetz (PIVereinHG) hat noch vor der Osterpause 2013 die letzte parlamentarische Hürde genommen und ist inzwischen in Kraft getreten.¹ Nach einer Verabschiedung des Gesetzes in dritter Lesung durch den Deutschen Bundestag² hat der Deutsche Bundesrat sich dem Votum seines federführenden Innenausschusses angeschlossen und trotz eines gegenteiligen Votums seines Umweltausschusses³ den Vermittlungsausschuss nicht angerufen⁴. Anderenfalls wäre das Reformvorhaben in dieser Legislaturperiode voraussichtlich wohl auch nicht mehr umzusetzen gewesen.

Das Artikelgesetz, das neben dem Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) auch die Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), das EG-Verbraucherschutzdurchsetzungsgesetz, das Energiewirtschaftsgesetz (EnWG), die Gashochdruckleitungsverordnung, das Energieverbrauchsrelevante-Produkte-Gesetz, das Bundesfernstraßengesetz (FStrG), das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG) und dessen GebührenV, das Magnetschwebbahnplanungsgesetz (MSchwPIG), das Bundeswasserstraßengesetz (BWStrG) und dessen Kostenverordnung (KostV) sowie das Luftverkehrsgesetz (LuftVG) und die KostV der Luftfahrtverwaltung ändert⁵, steht in einer langen Reihe von Novellen des Planfeststellungsrechts. Sie reichen vom Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz (VerkPBG)⁶, das die rechtlichen

Grundlagen für die Verkehrsprojekte Deutsche Einheit schuf, über das Planungsvereinfachungsgesetz (PIVereinFG)⁷, das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz 1993 (InvWoBaulG)⁸, das Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz (GenBeschlG)⁹ bis hin zum Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz (InfraStrPlanBeschlG)¹⁰.

Bund und Länder regeln das Verwaltungsverfahren zwar grundsätzlich nur für ihre eigenen Behörden. Die Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder stimmen jedoch traditionell durch entsprechende (automatische) Verweisungsregelungen des Landesrechts oder durch ausdrückliche Übernahme des Bundesrechts in die jeweiligen Landesgesetze im Wortlaut überein. Diese Konkordanzgesetzgebung ermöglicht dem BVerwG, das übereinstimmende Verwaltungsverfahrenrecht in Bund und Ländern nach einheitli-

* Der Verfasser war im Gesetzgebungsverfahren zum Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz bei der Anhörung des federführenden Bundestagsausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung am 17.06.2006 als Sachverständiger beteiligt. Zu Gesetzgebungsvorschlägen zur Änderung des VwVfG Stüer, DVBl 2009, 1145; Gesetzesänderungen des VwVfG im Folgenden kurz. Der Beitrag ist dem runden Geburtstag von Ministerialdirektor a.D. Prof. Dr. Michael Krautzberger (Bonn/Berlin) am 04.06.2013 gewidmet. Der Autor ist mit dem langjährigen Herausgeber dieser Zeitschrift, an deren Gestaltung er mehrfach durch Beiträge vor allem zu den BauGB-Novellen mitwirkte, nicht nur durch zahlreiche Seminare in allen Bundesländern zum Städtebaurecht zumeist auf Einladung des Bundesverbandes für Wohnen und Stadtentwicklung (VHW) seit über 20 Jahren verbunden.

- 1 Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PIVereinHG).
- 2 BT-PIPr. 17/225 vom 28.02.2013, 28065 (B) – 28065 (C).
- 3 Empfehlungen der Ausschüsse vom 13.03.2013, Drucks. 160/1/13; Antrag des Landes Ba.-Wü. vom 19.03.2013, Drucks. 160/2/13 (neu); Antrag des Landes NRW vom 20.03.2013, Drucks. 160/3/13.
- 4 Bundesrat, Beschluss vom 22.03.2013, Drucks. 160/13 (Beschluss); BR-PIPr. 908 vom 22.03.2013, 157 (D) – 159 (C).
- 5 Zu den Gesetzgebungsmaterialien Gesetzentwurf des Bundesministeriums des Innern vom 06.12.2010; Gesetzentwurf des Bundesministeriums des Innern vom 09.01.2012; Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 30.03.2012, Drucks. 171/12; Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 16.05.2012, Drucks. 17/9666; Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses (4. Ausschuss) vom 27.02.2013, Drucks. 17/12525; Bundesrat, Beschluss vom 22.03.2013, Drucks. 160/13 (Beschluss) sowie die in Fnte. 3 genannten Dokumente.
- 6 Vom 16.12.1991, BGBl. I, S. 2174. Zu einer Bewertung Stüer, DVBl 1991, 1333; ders., DVBl 1992, 547.
- 7 Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege vom 17.12.1993 (BGBl. I 2123).
- 8 Investitions- und Wohnbaulandgesetz vom 24.04.1993 (BGBl. I 466); vgl. zu Nachweisen über die Literatur Stüer, DVBl 1995, 649 Fnte. 22.
- 9 Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren vom 12.09.1996 (BGBl. I 1354); vgl. Stüer, DVBl 1997, 326; ders., in: Stüer (Hrsg.) Verfahrensbeschleunigung, Osnabrück 1997, S. 90.
- 10 Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben vom 09.12.2006 (BGBl. I 2833). Zu diesen Gesetzen auch Stüer, DVBl 2009, 1145.

chen Maßstäben zu beurteilen (§ 137 Abs. 1 Nr. 2 VwGO), und dient damit zugleich einer einheitlichen Auslegung des Verwaltungsverfahrenrechts durch die Gerichte. Vor diesem Hintergrund war eine eingehende Abstimmung im Vorfeld des beabsichtigten Reformwerks zwischen Bund und Ländern unverzichtbar¹¹.

1. Was bisher geschah

Ursprünglich war das Gesetzesvorhaben eines PIVereinHG im Jahre 2010 mit dem Ziel angetreten, die durch das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz 2006 in einzelnen Fachgesetzen angeordneten Beschleunigungsnormen in das VwVfG zurückzuholen und damit den Gedanken der Verfahrensbeschleunigung auf alle Verfahren zu übertragen, die nach dem VwVfG von Bund und Ländern durchgeführt werden¹². Dies hatten die beiden Gesetzgebungsorgane von Bundestag¹³ und Bundesrat¹⁴ in einem gemeinsamen Beschluss mit Erlass des Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetzes 2006 bereits verlangt¹⁵. In Verfolg dieses Auftrags sah der erste Entwurf des BMI für ein PIVereinHG aus dem Jahre 2010¹⁶ bei allen Planfeststellungsverfahren nur noch einen fakultativen Erörterungstermin vor. Die Beteiligung der Natur- und Umweltschutzvereinigungen sollte mit entsprechenden Präklusionsfristen versehen werden und zwingende Fristen für den Abschluss der Erörterung sowie die Abgabe von Stellungnahmen durch die Anhörungsbehörde verbunden werden. Die Plangenehmigung sollte auch in Fällen von unwesentlichen Beeinträchtigungen zugelassen werden. Bei UVP-pflichtigen Vorhaben sollte die Plangenehmigung ausgeschlossen und die Pflicht zur Planfeststellung eingeführt werden. Eine obligatorische Rechtsmittelbelehrung sollte zugleich europarechtlichen Anforderungen Rechnung tragen. Die Heilungsmöglichkeiten bei Mängeln der Abwägung sollten eher klarstellend auch auf Verfahrens- und Formfehler ausgedehnt werden.¹⁷

Der nur noch fakultative Erörterungstermin ließ sich allerdings nach der japanischen Atomkatastrophe in »Fukushima« und dem Streit um das Bahnprojekt »Stuttgart 21«¹⁸ nicht mehr so richtig umsetzen. Auch war wohl erforderlich, mit einer frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung auf die neuen gesellschaftspolitischen Entwicklungen zu reagieren. Der ursprüngliche Gesetzentwurf des Bundesministeriums des Innern aus dem Jahre 2010 wurde daher in der Fassung von Anfang 2012 entsprechend umgestellt¹⁹. Auch der Titel änderte sich von einem »Gesetz zur Vereinheitlichung und Beschleunigung von Planfeststellungsverfahren« in ein »Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren«. Von einer Verfahrensbeschleunigung war da seit der Änderung der politischen Großwetterlage nicht mehr die Rede. Auch die heftig entbrannten Diskussionen um die Fertigstellung des Berliner Großflughafens oder der Hamburger Elbphilharmonie mit den diese Prestigeprojekte begleitenden Kostenexplosionen deutete zugleich auch in die Richtung einer verstärkten Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung.

2. Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung

Ein Kern des Gesetzesvorhabens ist nunmehr die Einführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 25 Abs. 3 VwVfG). Sie soll in Anlehnung an die erstmals mit dem StBauFG 1971 eingeführte vorgezogene (frühzeitige) Bürgerbeteiligung mehr

Transparenz in Großverfahren bringen und die Öffentlichkeit früher als bisher in das Planungsgeschehen einbeziehen²⁰.

§ 25 VwVfG (Beratung, Auskunft, frühe Öffentlichkeitsbeteiligung). (1) – (3) unverändert.

(3) Die Behörde wirkt darauf hin, dass der Träger bei der Planung von Vorhaben, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben können, die betroffene Öffentlichkeit frühzeitig über die Ziele des Vorhabens, die Mittel, es zu verwirklichen, und die voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens unterrichtet (frühe Öffentlichkeitsbeteiligung). Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung soll möglichst bereits vor Stellung eines Antrags stattfinden. Der betroffenen Öffentlichkeit soll Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung gegeben werden. Das Ergebnis der vor Antragstellung durchgeführten frühen Öffentlichkeitsbeteiligung soll der betroffenen Öffentlichkeit und der Behörde spätestens mit der Antragstellung, im Übrigen unverzüglich mitgeteilt werden. Satz 1 gilt nicht, soweit die betroffene Öffentlichkeit bereits nach anderen Rechtsvorschriften vor der Antragstellung zu beteiligen ist. Beteiligungsrechte nach anderen Rechtsvorschriften bleiben unberührt.

Vor allem bei Großvorhaben, deren Einwirkungen über die unmittelbare Umgebung hinausreichen, wurde die Form der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht mehr als ausreichend empfunden, weil zumeist im Zeitpunkt der Beteiligung das Vorhaben bereits geradezu unverrückbar feststand. Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung dient dazu, das Vorhaben in der Öffentlichkeit bekannt zu machen und den Vorhabenträger frühzeitig auf mögliche Probleme hinzuweisen. Die Planung kann dann zeitnah angepasst werden, aber auch mehr Transparenz und Akzeptanz bei Großvorhaben erzielen. Das war schon in Begleitung der Gesetzesberatungen gerade bei Großvorhaben gefordert worden²¹. Denn wer bei Baubeginn protestiert, war bei der Planung vielfach noch im Kindergarten²².

Nach dem Wortlaut des Gesetzes ist die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung für die »Planung von Vorhaben« vorgesehen, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen »auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben« können. Die Vorschrift sollte dahin erweiternd verstanden werden, dass die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung sich nicht nur auf Vorhaben bezieht, die von der Behörde durch eine Planungsentscheidung zugelassen werden, sondern alle Vorhaben mit entsprechen-

11 Drucks. 171/12, 2; Drucks. 17/9666, 2.

12 Gesetzentwurf des Bundesministeriums des Innern vom 06.12.2010; vgl. auch die Empfehlungen des Arbeitskreises VIII des 3. Deutschen Baugerichtstags (2010), DVBl 2010, 771.

13 BT-Drucks. 16/3158.

14 BR-Drucks. 764/06 B.

15 Zu den sich anschließenden Reformbestrebungen Stüer, DVBl 2009, 1145.

16 Gesetzentwurf des Bundesministeriums des Innern vom 06.12.2010.

17 Zu den Möglichkeiten der Verbesserung förmlicher Verwaltungsverfahren am Beispiel der Planfeststellung auch Wolfgang Durner, ZUR 2011, 354.

18 Martin Burgi, NVwZ 2012, 277; Sebastian Klein, BRJ 2012, 45; Michael Quaa, DVBl 2012, 1413; Stüer/Buchsteiner, UPR 2012, 335.

19 Gesetzentwurf des Bundesministeriums des Innern vom 09.01.2012.

20 So auch der Arbeitskreis VIII des 4. Deutschen Baugerichtstags (2012), Stüer, DVBl 2012, 885; Thomas Groß, BauR 2012, 1340; Stüer/Buchsteiner, UPR 2011, 335.

21 So auch Arbeitskreis VIII des 4. Deutschen Baugerichtstags (2012), Stüer, DVBl 2012, 885, der sich zugleich für eine Aktivierung des »leisen Bürgers« eingesetzt hatte.

22 Heribert Schmitz, NVwZ Editorial Heft 3/2013.

den Auswirkungen, also auch Vorhaben, die einer gebundenen Zulassungsentscheidung unterliegen. Das sollte jedenfalls dann gelten, wenn eine Öffentlichkeitsbeteiligung nicht bereits stattgefunden hat (§ 25 Abs. 3 Satz 5 VwVfG). Auch Baugenehmigungsverfahren oder immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren vor allem im Innen- und Außenbereich sollten daher bei entsprechenden Auswirkungen für die Belange einer größeren Zahl von Dritten von einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung begleitet werden. Dies könnte allerdings entfallen, wenn etwa im Rahmen der Aufstellung eines Bebauungsplans eine Öffentlichkeitsbeteiligung zu dem Vorhaben stattgefunden hat. Inzwischen sind daran auch die Kinder und Jugendlichen zu beteiligen (§ 3 Abs. 1 Satz 2 BauGB 2013).

Neben den »Belangen einer größeren Zahl von Dritten« werden öffentliche Belange wie z.B. Natur, Umwelt, Hochwasserschutz oder Verkehr, nicht ausdrücklich benannt²³, dürften aber nach der Zielsetzung des Gesetzes ebenfalls hinzugehören. Gerade nach dem Trianel-Urteil des EuGH²⁴ und der Novelle des UmwRG²⁵ ist klar, dass die UVP-RL²⁶, um deren konsequente Umsetzung es geht²⁷, nicht nur Vorhaben mit Auswirkungen auf Individualrechte, sondern auch auf Umweltbelange erfasst. Auch ist die Unterrichtung mit einer Information über das Vorhaben gleichzusetzen, sodass die Bedenken des Landes Baden-Württemberg²⁸ im Bundesrat in der Praxis aufgegriffen werden können.

Das Gesetz enthält bewusst keine Verpflichtung zur Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung, zumal es sich auch um Vorhaben in privater Trägerschaft handeln kann²⁹. Allerdings soll die Behörde darauf hinwirken. Dies ist der Flexibilität in Hinblick auf die verschiedensten Verfahren geschuldet. Die Begriffswahl »betroffene Öffentlichkeit« soll den nicht betroffenen »Laptop-Einwender mit Internetanschluss aus aller Welt« ausschließen³⁰. Allerdings ist der Kreis der betroffenen Öffentlichkeit deutlich größer als im späteren Zulassungs- und Klageverfahren, bei dem sich der Kreis auf die in eigenen Rechten verletzten Betroffenen und die anerkannten Vereinigungen begrenzt.

Die betroffene Öffentlichkeit umfasst alle Personen, deren Belange durch das geplante Vorhaben und das anschließende Verwaltungsverfahren berührt werden können. Hierzu gehören auch Vereinigungen, deren satzungsmäßiger Aufgabenbereich durch das Verwaltungsverfahren berührt wird³¹. Auch ist die Beteiligung nicht verpflichtend und es besteht keine Mitwirkungspflicht, aus der sich eine Präklusion ergeben könnte. Ebenso sind Fehler bei der Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung unbeachtlich. Einwendungen zur Vermeidung der Präklusionswirkung müssen wie bisher in der förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung erhoben werden.

Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung wird durch den Träger des Vorhabens durchgeführt. Sie umfasst eine frühzeitige Unterrichtung über die allgemeinen Ziele des Vorhabens, die Mittel der Verwirklichung und die voraussichtlichen Auswirkungen, die Gelegenheit zur Äußerung, eine Erörterung und die Mitteilung der Ergebnisse an die Behörde.³² Die Form der Beteiligung im Einzelnen ist nicht festgelegt.

Der Opposition im Deutschen Bundestag ging die Regelung nicht weit genug. Nach dem in den Beratungen im Innenausschuss vorgelegten Alternativentwurf sollte nicht allein der

Vorhabenträger, sondern zugleich auch die Behörde die Öffentlichkeit unterrichten und an dem Verfahren der frühzeitigen Information mitwirken³³. Auch der Bundesrat hatte sich für eine stärkere Konkretisierung der Vorschrift eingesetzt. Zudem sei offen, ob die »frühe Öffentlichkeitsbeteiligung« nur für Planfeststellungsverfahren oder auch für gebundene Entscheidungen wie z.B. Baugenehmigungen anzuwenden sei. Zugleich empfehle es sich, die Anwendung der Regelungen zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung nach fünf Jahren unter Einbeziehung eines oder mehrerer wissenschaftlicher Sachverständiger zu evaluieren.³⁴

3. Internetbekanntmachung

Zugleich ist die Öffentliche Bekanntmachung im Internet gestärkt worden. Die Internetbekanntmachung soll nicht nur bei Planfeststellungsverfahren geschehen, sondern sich auf alle öffentlichen Bekanntmachungen beziehen, die in Rechtsvorschriften angeordnet werden. Damit steht eine weite Nutzung des Internets im Rahmen der öffentlichen Verwaltung auch bei allen Gebietskörperschaften ins Haus³⁵.

§ 27a VwVfG (Öffentliche Bekanntmachung im Internet). (1) *Ist durch Rechtsvorschrift eine öffentliche oder ortsübliche Bekanntmachung angeordnet, soll die Behörde deren Inhalt zusätzlich im Internet veröffentlichen. Dies wird dadurch be-*

23 Eine entsprechende Klarstellung hatte daher der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit des Bundesrates in seinen Empfehlungen gefordert, Drucks. 160/1/13 vom 12.03.2013.
 24 EuGH, Urteil vom 12.03.2011 – C-115/09 – DVBl 2011, 757 = UPR 2011, 268 – Trianel, auf eine entsprechende Vorlage des OVG Münster, Beschluss vom 05.03.2009 – 8 D 58/08.AK – DVBl 2009, 654 –; im Anschluss OVG Münster, Urteil vom 01.12.2011 – 8 D 58/08.AK – DVBl 2012, 344 m. Anm. Stüer/Stüer, 345; BVerwG, Beschluss vom 05.09.2012 – 7 B 24.12 – DVBl 2012, 1 568 m. Anm. Stüer/Stüer, DVBl 2012, 1569 – Kraftwerk Lünen Trianel; OVG Münster, Urteil vom 18.01.2013 – 11 D 70/09.AK – B 474n – DVBl 2013, 374 – Ortsumgehung Datteln m. Anm. Stüer/Stüer; Wolfgang Durner/Martin Paus, NuR 2012, 325; Felix Eckardt, NVwZ 2012, 530.
 25 Gesetz zur Änderung des UmwRG und anderer rechtlichen Vorschriften vom 28.01.2013 (BGBl. I 95). Zur Kritik an der gesetzlichen Neuregelung Marion Eckertz-Höfer, DVBl 2013, 499.
 26 UVP-RL vom 27.06.1985 (85/337/EWG), geändert durch die Richtlinie des Rates vom 03.03.1997 (97/11/EG) – ABl. Nr. L 73, 5 – (UVP-Änderungs-Richtlinie) sowie die Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.05.2003 (2003/35/EG).
 27 Zu den sich daraus ergebenden europarechtlichen Vorgaben Stüer, DVBl 2009, 1145; ders., Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 4. Aufl. 2009, Rdn. 2946.
 28 Antrag des Landes Ba.-Wü. vom 19.03.2013, Drucks. 160/2/13 (neu).
 29 Drucks. 171/12, 22; Drucks. 17/9666, 17.
 30 Stüer/Buchsteiner, DVBl 2013, Heft 10.
 31 Drucks. 171/12, 22; Drucks. 17/9666, 17.
 32 Drucks. 171/12, 22; Drucks. 17/9666, 15.
 33 Drucks. 17(4)671; Drucks. 17/12525, 9: »Die Behörde unterrichtet die betroffene Öffentlichkeit unverzüglich über die ihr bekannt gewordenen Planungen, die nicht nur unwesentlichen Auswirkungen auf die Belange von Dritten haben können, die Ziele des Vorhabens, die Mittel, es zu verwirklichen, und die voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens gemeinsam mit dem Träger (frühe Öffentlichkeitsbeteiligung).«
 34 Stellungnahme des Bundesrates, Drucks. 17/9666, Anlage 3, 32. Die Bundesregierung will dem in einer ihr geeignet erscheinenden Weise Rechnung tragen, Gegenäußerung der Bundesregierung, Drucks. 17/9666, Anlage 4, 34. Auch das Bundesland NRW hatte in einem eigenen Antrag empfohlen, auf eine Präzisierung der gesetzlichen Regelungen hinzuwirken, Antrag vom 29.03.2013, Drucks. 160/3/13. Zudem sei es erforderlich, durch einen Bund-Länder-Dialog über einzelne Stellschrauben im VwVfG hinaus zu denken.
 35 Auch der Arbeitskreis VIII des 4. Deutschen Baugrichtstags (2012) hatte von einer »Bringschuld« der Verwaltung gesprochen, Stüer, DVBl 2012, 885. Zur elektronischen Kommunikation im VwVfG Heribert Schmitz, DÖV 2005, 885.

wirkt, dass der Inhalt der Bekanntmachung auf einer Internetseite der Behörde oder ihres Verwaltungsträgers zugänglich gemacht wird. Bezieht sich die Bekanntmachung auf zur Einsicht auszuliegende Unterlagen, sollen auch diese über das Internet zugänglich gemacht werden. Soweit durch Rechtsvorschrift nichts anderes geregelt ist, ist der Inhalt der zur Einsicht ausgelegten Unterlagen maßgeblich.

(2) In der öffentlichen oder ortsüblichen Bekanntmachung ist die Internetseite anzugeben.

Die in den Ausschussberatungen des Deutschen Bundestages hinzugefügte Vorschrift³⁶ will sicherstellen, dass öffentliche oder ortsübliche Bekanntmachungen parallel auch immer im Internet erfolgen. Auch die Unterlagen, auf die als Gegenstand der Offenlage verwiesen wird, sollen im Internet zugänglich sein. Die Internetbekanntmachung ersetzt dabei nicht, sondern ergänzt nur die traditionelle Form der Bekanntmachung und der Auslegung der Unterlagen.

Für Planfeststellungsverfahren hat dies beispielsweise zur Folge, dass auch sämtliche auszuliegenden Unterlagen im Internet zugänglich gemacht werden sollen. Dies gilt nicht nur für die förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung im Anhörungsverfahren nach § 73 VwVfG, sondern auch für die Bekanntgabe der Schlussentscheidung, also den erlassenen Planfeststellungsbeschluss (§ 74 Abs. 4 Satz 2 VwVfG), der selbst einschließlich der Antragsunterlagen und deren Anlagen, soweit sie zugleich mit planfestgestellt werden, im Internet bekannt gemacht werden sollen. Einschränkungen aus dem Datenschutz sind dabei ggf. zu beachten.

Die »Sollregelung« will verhindern, dass bei nicht erfolgter oder fehlerhafter Internetbekanntmachung ein selbständiger Verfahrensfehler das Verfahren belastet³⁷.

Die Vorschrift gilt für alle Verfahren, die nach dem VwVfG des Bundes und gleichlautender Vorschriften der Landes-VwVfG durchgeführt werden. Auch für öffentliche Bekanntmachungen etwa bei Planaufstellungs- oder Änderungsverfahren in der Bauleitplanung ist daher eine Offenlage der Planunterlagen mit einer entsprechenden Internetveröffentlichung geboten. Das gilt beispielweise auch für alle obligatorischen Bekanntmachungen, die im Rahmen der Aufstellung des sonstigen kommunalen Satzungsrechts vorzunehmen sind ebenso wie die Bekanntmachung der Sitzungstermine von kommunalen Gremien und deren Beratungsgegenständen, soweit deren öffentliche Bekanntmachung vorgeschrieben ist. Auch für alle anderen Verwaltungen und für die Gebietskörperschaften gilt die Internetbekanntmachung, wenn eine öffentliche Bekanntmachung vorgeschrieben ist.

4. Rechtsbehelfsbelehrung

In den Anfangszeiten der Planungsbeschleunigungsgesetze konnte es schon einmal vorkommen, dass Rechtsbehelfe nicht rechtzeitig eingelegt wurden, weil auf die Fristgebundenheit derselben in den Rechtsbehelfsbelehrungen der Zulassungsentscheidungen nicht hingewiesen worden war. So war etwa ein nicht innerhalb einer Monatsfrist bei Gericht gestellter Eilantrag für Vorhaben, die dem Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz³⁸ unterlagen (§ 5 Abs. 4 VerkPBG), als unzulässig zurückzuweisen. Das war zwar formal korrekt, hinterließ allerdings doch einen etwas unguuten Beigeschmack.

Dem hat der Gesetzgeber nun durch eine wohl bald für alle Verwaltungsverfahren geltende Regelung Rechnung getragen.

§ 37 VwVfG (Bestimmtheit und Form des Verwaltungsaktes, Rechtsbehelfsbelehrung).

(1) – (5) unverändert.

(6) *Einem schriftlichen oder elektronischen Verwaltungsakt, der der Anfechtung unterliegt, ist eine Erklärung beizufügen, durch die der Beteiligte über den Rechtsbehelf, der gegen den Verwaltungsakt gegeben ist, über die Behörde oder das Gericht, bei denen der Rechtsbehelf einzulegen ist, den Sitz und über die einzuhaltende Frist belehrt wird (Rechtsbehelfsbelehrung). Die Rechtsbehelfsbelehrung ist auch der schriftlichen oder elektronischen Bestätigung eines Verwaltungsaktes und der Bescheinigung nach § 42a Absatz 3 beizufügen.*

Die für Bundesbehörden nach § 59 VwGO bereits zuvor geltende Verpflichtung orientiert sich an §§ 58 Abs. 1 und 59 VwGO. Die Belehrungspflicht bezieht sich nicht auf ausschließlich begünstigende Verwaltungsakte, sondern nur auf solche, die der Anfechtung unterliegen. Dazu zählen nach der Gesetzesbegründung auch abgelehnte Anträge, die mit der Verpflichtungsklage weiterverfolgt werden können, ebenso wie Verwaltungsakte mit Doppel- oder Drittwirkung (vgl. auch § 80a VwGO). Die Belehrung ist allerdings nicht Bestandteil der Entscheidung. Ist die Rechtsbehelfsbelehrung fehlerhaft, wirkt sich dies nicht auf die Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes aus. Allerdings gilt dann regelmäßig die Jahresfrist für die Einlegung eines Rechtsbehelfs (§ 58 Abs. 2 VwGO)³⁹. Durch § 37 Satz 2 VwVfG wird zudem gewährleistet, dass auch betroffene Dritte Rechtsbehelfe gegen eine zugunsten des Antragstellers geltende Genehmigungsfiktion nur innerhalb einer bestimmten Rechtsbehelfsfrist einlegen können⁴⁰.

Die Integration der Sonderregelungen der Fachgesetze über die nicht bestehende aufschiebende Wirkung eines Planfeststellungsbeschlusses oder einer Plangenehmigung und die Beschränkung des Eilantrags nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO und seiner Begründung auf eine Frist von einem Monat nach Zustellung der Behördenentscheidung ist nicht in das VwVfG übernommen worden⁴¹. Auch besteht keine generelle Klagebegründungsfrist von sechs Wochen nach Klageerhebung, wie sie durch das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz für verschiedene Fachgesetze angeordnet ist und bestehen bleibt.

5. Anhörungsverfahren

Die Beteiligung der Öffentlichkeit und der Behörden ist seit je her ein Kernstück des Planfeststellungsverfahrens. Die Anforderungen hieran sind vor allem durch die Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL, die zugleich die UVP-RL änderte⁴², erhöht

36 Drucks. 17/12525, 17.

37 Drucks. 17/12525, 17.

38 VerkPBG vom 16.12.1991 (BGBl I 2174). Es wurde durch das Inkrafttreten des Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetzes mit Ablauf des 16.12.2006 abgelöst.

39 Drucks. 17/112, 29; Drucks. 17/9666, 18.

40 Drucks. 17/112, 29; Drucks. 17/9666, 18.

41 Hierzu mit einem Formulierungsvorschlag für § 75a VwVfG (Rechtsbehelfe) Stüer, DVBl 2009, 1145.

42 Fnte. 26.

worden⁴³. Das gilt in Sonderheit für die Beteiligung der anerkannten Naturschutz- und Umweltschutzverbände und für die ihnen zukommenden Rechtsschutzmöglichkeiten. Die Novelle trägt dem durch entsprechende Klarstellungen Rechnung. Denn eine unterlassene UVP kann neben den anerkannten Verbänden auch von einem Privatkläger gerügt werden, der hinreichend geltend macht, in seinen Rechten betroffen zu sein, nicht jedoch die nur allgemeine, nicht individuell betroffene Öffentlichkeit⁴⁴.

§ 73 VwVfG (Anhörungsverfahren). (1) unverändert.

(2) Innerhalb eines Monats nach Zugang des vollständigen Plans fordert die Anhörungsbehörde die Behörden, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird, zur Stellungnahme auf und veranlasst, dass der Plan in den Gemeinden, in denen sich das Vorhaben *voraussichtlich auswirken wird*, ausgelegt wird.

(3) Die Gemeinden nach Absatz 2 haben den Plan innerhalb von drei Wochen nach Zugang für die Dauer eines Monats zur Einsicht auszulegen. Auf eine Auslegung kann verzichtet werden, wenn der Kreis der Betroffenen *und die Vereinigungen nach Absatz 4 Satz 5 bekannt sind* und ihnen innerhalb angemessener Frist Gelegenheit gegeben wird, den Plan einzusehen.

(3a) Die Behörden nach Absatz 2 haben ihre Stellungnahme innerhalb einer von der Anhörungsbehörde zu setzenden Frist abzugeben, die drei Monate nicht überschreiten darf. *Stellungnahmen, die nach Ablauf der Frist nach Satz 1 eingehen, sind zu berücksichtigen, wenn der Planfeststellungsbehörde die vorgebrachten Belange bekannt sind oder hätten bekannt sein müssen oder für die Rechtmäßigkeit der Entscheidung von Bedeutung sind; im Übrigen können sie berücksichtigt werden.*

(4) Jeder, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden, kann bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist schriftlich oder zur Niederschrift bei der Anhörungsbehörde oder bei der Gemeinde Einwendungen gegen den Plan erheben. Im Falle des Absatzes 3 Satz 2 bestimmt die Anhörungsbehörde die Einwendungsfrist. Mit Ablauf der Einwendungsfrist sind alle Einwendungen ausgeschlossen, die nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen. Hierauf ist in der Bekanntmachung der Auslegung oder bei der Bekanntgabe der Einwendungsfrist hinzuweisen. *Vereinigungen, die auf Grund einer Anerkennung nach anderen Rechtsvorschriften befugt sind, Rechtsbehelfe nach der Verwaltungsgerichtsordnung gegen die Entscheidung nach § 74 einzulegen, können innerhalb der Frist nach Satz 1 Stellungnahmen zu dem Plan abgeben. Die Sätze 2 bis 4 gelten entsprechend.*

In den Absätzen 5 bis 9 des § 73 VwVfG sind jeweils »die Stellungnahmen der Vereinigungen nach § 73 Absatz 4 Satz 5« zu den »Einwendungen« hinzugefügt worden. Hierdurch wird eine weitgehende verfahrensrechtliche Gleichstellung der durch staatliche Anerkennung mit Rechtsbehelfsbefugnis ausgestatteten Vereinigungen (Umweltschutzvereinigungen) mit den Betroffenen erreicht⁴⁵. Auch die Präklusionsregelungen gelten für die Vereinigungen entsprechend.

Die Anhörungsbehörde schließt die Erörterung innerhalb von drei Monaten nach Ablauf der Einwendungsfrist ab (§ 73 Abs. 6 Satz 7 VwVfG). Die etwas konturenschärfere Fassung (statt »möglichst«) soll der Straffung bzw. Beschleunigung des Verfahrens dienen⁴⁶.

Wird sich die Änderung voraussichtlich auf das Gebiet einer anderen Gemeinde *auswirken*, so ist der geänderte Plan in dieser Gemeinde auszulegen; die Absätze 2 bis 6 gelten entsprechend (§ 73 Abs. 8 Satz 2 VwVfG).

(9) Die Anhörungsbehörde gibt zum Ergebnis des Anhörungsverfahrens eine Stellungnahme ab und leitet diese *der Planfeststellungsbehörde innerhalb eines Monats* nach Abschluss der Erörterung mit dem Plan, den Stellungnahmen der Behörden und der Vereinigungen nach Absatz 4 Satz 5 sowie den nicht erledigten Einwendungen zu.

Die Änderung in § 73 Abs. 2 Satz 2 VwVfG, wonach der Plan in den Gemeinden, in denen sich das Vorhaben *voraussichtlich auswirken wird*, auszulegen ist, bringt ohne inhaltliche Änderung eine mit der bisherigen Regelung inhaltlich übereinstimmende Formulierung. § 73 Abs. 3 Satz 2 VwVfG ist durch die verfahrensrechtliche Gleichstellung der anerkannten Vereinigungen veranlasst. Auf eine Planauslegung kann nur verzichtet werden, wenn neben den Betroffenen auch die anerkannten Vereinigungen in angemessener Frist Einsicht in die Planunterlagen gewährt wird.

Durch § 73 Abs. 3a Satz 2 VwVfG wird die Behördenpräklusion eingeschränkt. Ohnehin führt die Präklusion nur dazu, dass der Rechtsträger Einwendungen nicht mehr geltend machen kann⁴⁷, schließt aber die Verpflichtung der Behörde, auch verspätet vorgebrachte Einwendungen zu berücksichtigen, nicht aus. Das gilt nicht nur für Einwendungen von Privaten, sondern auch von Behörden, die in aller Regel ohnehin keine eigenen Klagerechte haben.

Mit einer Ergänzung des § 73 Abs. 4 Satz 3 VwVfG werden den anerkannten Vereinigungen Stellungnahmerechte eingeräumt. Zugleich werden damit aber die Präklusionsregelungen auch auf die Vereinigungen erstreckt. Die Empfehlung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit des Deutschen Bundesrates, durch eine Ergänzung des § 73 Abs. 2 VwVfG die anerkannten Umwelt- und Naturschutzvereinigungen gesondert über die Offenlage zu unterrichten, hatte sich durch die Nichtanrufung des Vermittlungsausschusses durch den Bundesrat erledigt. Durch die stärkere Internetpräsenz der Verwaltungsverfahren (§ 27a VwVfG) sind die Informationsmöglichkeiten ohnehin verbessert. Dies gilt nicht zuletzt auch für die anerkannten Vereinigungen. Die Änderung gibt der Anhörungsbehörde einen

43 Entsprechende Anforderungen ergeben sich auch aus der Århus-Konvention, die von der Bundesrepublik Deutschland am 15.01.2007 ratifiziert worden ist, mit ihrem Dreisäulenmodell: Die Vertragsparteien verpflichten sich darin, das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Umweltinformation (Säule 1), auf Beteiligung an umweltbezogenen Entscheidungsverfahren (Säule 2) und auf Zugang zu den Gerichten in Umweltangelegenheiten (Säule 3) zu gewährleisten.

44 Zur Abgrenzung des Personenkreises BVerwG, Urteil vom 20.12.2011 – 9 A 31.10 – BVerwGE 141, 282 – BUND mit einer ausreichenden Betroffenheit der Umweltverbände einerseits und – 9 A 30.10 – DVBl 2012, 501 mit einer nicht ausreichenden Betroffenheit andererseits – Regenrückhaltebecken im Einzugsgebiet einer Wassergewinnungsanlage; Stüer/Bergt, DVBl 2012, 443.

45 Drucks. 171/12, 19; Drucks. 17/9666, 19.

46 Drucks. 171/12, 19; Drucks. 17/9666, 19. Der Opposition ging diese etwas schärfere Fassung allerdings zu weit. Die Vorgaben könnten ohnehin vielfach nicht eingehalten werden, SPD-Antrag Drucks. 17(4)671; Drucks. 17/12525, 12.

47 BVerwG, Beschluss vom 04.07.2012 – 9 VR 6/12 – DVBl 2012, 1 163 m. Anm. Stüer.

größeren Handlungsspielraum bei der Abwägung zwischen Verfahrensbeschleunigung und optimaler inhaltlicher Vorbereitung der Entscheidung⁴⁸.

Der Erörterungstermin ist im VwVfG beibehalten worden⁴⁹. Er soll nach wie vor zu einer Verständigung über bestehende Einwendungen und Anregungen im Rahmen einer mündlichen Erörterung dienen⁵⁰. Die Regelung über die Planänderung im Verfahren (§ 73 Abs. 8 VwVfG) ist hinsichtlich der anerkannten Vereinigungen entsprechend erweitert worden. Der Wortlaut ist dabei an die einheitlich für die §§ 63 ff. und 72 ff. VwVfG verwandte Formulierung angepasst worden⁵¹. Kosmetisch ist die Frist zur Stellungnahme der Anhörungsbehörde auf eine verbindliche Monatsfrist festgelegt worden. Eine Fristüberschreitung hat allerdings keinerlei Folgen⁵². Das konnte der Bundesrat offenbar nicht ausschließen und sprach sich daher dafür aus, es bei der bisherigen Gesetzesfassung zu belassen⁵³.

6. Planfeststellungsbeschluss, Plangenehmigung

Das Planfeststellungsverfahren ist vor allem durch eine Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung geprägt. Die Plangenehmigung beschränkt die Beteiligung auf die unmittelbar Betroffenen. Eine Plangenehmigung ist aber wegen der Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL nur dann möglich, wenn das Vorhaben nicht UVP-pflichtig ist. Auch schied eine Plangenehmigung nach der bisherigen Fassung des § 74 Abs. 6 VwVfG aus, wenn Rechte anderer beeinträchtigt wurden oder sich die Betroffenen mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt haben. In einzelnen Fachgesetzen war demgegenüber eine Plangenehmigung auch möglich, wenn Rechte anderer nur unwesentlich beeinträchtigt werden (§ 18b Nr. 2 AEG, § 17b Abs. 1 Nr. 2 FStrG, § 14b Nr. 2 WaStrG, § 2a Nr. 2 Magnetschwebbahnplanungsgesetz, § 43b Nr. 2 Satz 2 EnWG). Diese Regelungen sind nun in § 74 VwVfG übernommen worden und gelten daher auch für die Fachgesetze, in denen diese Möglichkeit bisher nicht eröffnet war.

§ 74 VwVfG (Planfeststellungsbeschluss, Plangenehmigung). (1) – (3) (unverändert).

(4) Der Planfeststellungsbeschluss ist dem Träger des Vorhabens, denjenigen, über deren Einwendungen entschieden worden ist, *und den Vereinigungen, über deren Stellungnahme entschieden worden ist*, zuzustellen.

(6) An Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses kann eine Plangenehmigung erteilt werden, wenn

1. Rechte anderer nicht *oder nur unwesentlich* beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt haben,

2. mit den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich berührt wird, das Benehmen hergestellt worden ist *und*

3. *nicht andere Rechtsvorschriften eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorschreiben, die den Anforderungen des § 73 Absatz 3 Satz 1 und Absatz 4 bis 7 entsprechen muss.*

Die Plangenehmigung hat die Rechtswirkungen der Planfeststellung; auf ihre Erteilung *sind* die Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren *nicht anzuwenden; davon ausge-*

nommen sind Absatz 4 Satz 1 und Absatz 5, die entsprechend anzuwenden sind. Vor Erhebung einer verwaltungsgerichtlichen Klage bedarf es keiner Nachprüfung in einem Vorverfahren. § 75 Abs. 4 gilt entsprechend.

(7) Planfeststellung und Plangenehmigung entfallen in Fällen von unwesentlicher Bedeutung. Diese liegen vor, wenn

1. andere öffentliche Belange nicht berührt sind oder die erforderlichen behördlichen Entscheidungen vorliegen und sie dem Plan nicht entgegenstehen,

2. Rechte anderer nicht beeinflusst werden oder mit den vom Plan Betroffenen entsprechende Vereinbarungen getroffen worden sind *und*

3. *nicht andere Rechtsvorschriften eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorschreiben, die den Anforderungen des § 73 Absatz 3 Satz 1 und Absatz 4 bis 7 entsprechen muss.*

Der Planfeststellungsbeschluss muss neben dem Vorhabenträger nicht mehr allen bekannten Betroffenen zugestellt werden, sondern nur noch denjenigen Betroffenen und anerkannten Vereinigungen, über deren Einwendungen entschieden worden ist. Die übrigen Betroffenen können den Planfeststellungsbeschluss einsehen. Damit sind auch unmittelbar betroffene Grundstückseigentümer nicht mehr gesondert zu informieren, wenn sie keine Einwendungen erhoben haben, etwa weil sie keine Kenntnis von dem Planfeststellungsverfahren erlangt hatten. Dasselbe gilt auch für alle mittelbar Betroffenen, die nicht oder nicht fristgerecht Einwendungen erhoben haben. Der Bundesrat hatte aus diesen Gründen verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Einschränkung der Benachrichtigungspflicht nicht ausgeschlossen⁵⁴. Nach Auffassung der Bundesregierung sind diese Bedenken unbegründet, weil eine Ausfertigung des Planfeststellungsbeschlusses zusammen mit einer Ausfertigung des festgestellten Plans zwei Wochen zur Einsicht ausgelegt wird. Die Auslegung ist ortsüblich bekannt zu machen, sodass auch Beteiligte, die keine Einwendungen erhoben haben, Kenntnis erlangen können⁵⁵.

Die Regelung einer individuellen Zustellung ist ohnehin nur dann von Bedeutung, wenn außer an den Träger des Vorhabens nicht mehr als 50 Zustellungen vorzunehmen sind. Ansonsten kann die Zustellung durch eine öffentliche Bekanntmachung ersetzt werden (§ 74 Abs. 5 Satz 1 VwVfG). Zudem ist der Erlass des Planfeststellungsbeschlusses einschließlich des Dokumentes selbst nach § 27a VwVfG im Internet bekannt zu machen. Dies überlagert zugleich die Bekanntmachungsregelungen in § 74 Abs. 4 und 5 VwVfG, die vor allem in Großverfahren an Bedeutung verlieren.

Aus dem Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz wurde die Möglichkeit einer Plangenehmigung für Fälle auch unwesentlicher Beeinträchtigungen übernommen⁵⁶. In Frage

48 Drucks. 17/9666, 18.

49 Zur Bestandsaufnahme und zu Reformvorschlägen Christoph Riese/Nina Dieckmann, DVBl 2010, 1343.

50 Drucks. 171/12, 32; Drucks. 17/9666, 19.

51 Drucks. 171/12, 33; Drucks. 17/9666, 19.

52 Drucks. 171/12, 33; Drucks. 17/9666, 19; Gegenäußerung der Bundesregierung, Drucks. 17/9666, 34.

53 Stellungnahme des Bundesrates, Drucks. 17/9666, Anlage 3, 32.

54 Stellungnahme des Bundesrates, Drucks. 17/9666 Anlage 3, 32.

55 Gegenäußerung der Bundesregierung, Drucks. 17/9666, Anlage 4, 34.

56 Drucks. 171/12, 34; Drucks. 17/9666, 20.

kommen etwa geringfügige oder nur vorübergehende Inanspruchnahmen unbedeutender Grundstücksteile. Die Plangenehmigung ist allerdings nur in einfach gelagerten Fällen ein geeignetes Instrument⁵⁷. Für UVP-pflichtige Vorhaben ist die Plangenehmigung ausgeschlossen (§ 74 Abs. 6 Nr. 3 VwVfG)⁵⁸. Das gilt auch für Planänderungen, wenn die maßgeblichen Leistungswerte erstmals erreicht oder überschritten werden oder eine Vorprüfung zu einer UVP-Pflicht führt (§§ 3e, 3c UVPG)⁵⁹. Auf ein förmliches Verfahren kann nach § 73 Abs. 7 VwVfG nur verzichtet werden, wenn andere öffentliche Belange nicht berührt sind, Rechte anderer nicht beeinflusst werden oder die Planbetroffenen sich mit den Regelungen einverstanden erklärt haben und eine Öffentlichkeitsbeteiligung wie etwa bei UPV-pflichtigen Vorhaben nicht vorgeschrieben ist⁶⁰.

Der Opposition ging diese Erweiterung der Plangenehmigung auch auf Fälle geringfügiger Enteignungen zu weit, weil in diesem vereinfachten Verfahren eine Öffentlichkeitsbeteiligung nicht vorgesehen ist⁶¹.

7. Rechtswirkungen der Planfeststellung

Die Planfeststellung ist mit einer formellen Präklusionswirkung versehen. Durch die Planfeststellung wird die Zulässigkeit des Vorhabens einschließlich der notwendigen Folgemaßnahmen an anderen Anlagen im Hinblick auf alle von ihm berührten öffentlichen Belange festgestellt. Auch werden alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger des Vorhabens und den durch den Plan Betroffenen rechtsgestaltend geregelt (§ 75 Abs. 1 VwVfG). Die Grundkonzeption dieser Regelung hat die Novelle erwartungsgemäß nicht verändert. Klarstellungen sind allerdings bei der Reichweite der Möglichkeiten einer Planergänzung oder eines ergänzenden Verfahrens auch im Falle von Verfahrens- oder Formfehlern erfolgt. Auch sind die Regelungen des Fachrechts nach Maßgabe des Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetzes zum Beginn der Durchführung des Plans in § 75 Abs. 4 Satz 2 VwVfG übernommen worden.

§ 75 (Rechtswirkungen der Planfeststellung). (1) unverändert.

(1a) Mängel bei der Abwägung der von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange sind nur erheblich, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sind. Erhebliche Mängel bei der Abwägung *oder eine Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften* führen nur dann zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung, wenn sie nicht durch Planergänzung oder durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden können; *die §§ 45 und 46 bleiben unberührt*.

(2) – (3) unverändert.

(4) Wird mit der Durchführung des Plans nicht innerhalb von fünf Jahren nach Eintritt der Unanfechtbarkeit begonnen, so tritt er außer Kraft. *Als Beginn der Durchführung des Plans gilt jede erstmals nach außen erkennbare Tätigkeit von mehr als nur geringfügiger Bedeutung zur plangemäßen Verwirklichung des Vorhabens; eine spätere Unterbrechung der Verwirklichung des Vorhabens berührt den Beginn der Durchführung nicht*.

§ 75 Abs. 1a VwVfG dient der Klarstellung, dass bei der Verletzung von Verfahrens- und Formvorschriften die allgemeinen Vorschriften in den §§ 45 und 46 VwVfG unberührt bleiben⁶². Das gilt auch weiterhin. Form- und Verfahrensfehler sind daher grundsätzlich unbeachtlich, wenn sie für das Ergebnis nicht ursächlich waren⁶³. Höhere Anforderungen können sich allerdings aus den verfahrensrechtlichen Vorgaben des Europarechts ergeben, die auch dann beachtlich sein können, wenn sie für das Ergebnis nicht kausal sind⁶⁴.

Ist ein Form- und Verfahrensfehler beachtlich, soll eine Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses nur erfolgen, wenn der Fehler nicht in einem ergänzenden Verfahren behoben werden kann. Die Heilungsmöglichkeiten beziehen sich klarstellend auch auf solche Fehler, die nicht in der Abwägung begründet sind.

§ 75 Abs. 4 VwVfG übernimmt eine Regelung des Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetzes in das allgemeine Verwaltungsverfahrensrecht: Als Beginn der Durchführung des Plans gilt jede erstmals nach außen erkennbare Tätigkeit von mehr als nur geringfügiger Bedeutung zur plangemäßen Verwirklichung des Vorhabens; eine spätere Unterbrechung der Verwirklichung des Vorhabens berührt den Beginn der Durchführung nicht.

Bei der verlängerten Geltungsdauer des Planfeststellungsbeschlusses nach den Fachplanungsgesetzen auf 10 Jahre (§ 43c EnWG; § 17c Nr. 1 FStrG, § 18c Nr. 1 AEG; § 2b Nr. 1 MBPlG; § 14c Nr. 1 WStrG; § 9 Abs. 5 Satz 1 LuftVG) ergibt sich bei einem entsprechenden Verlängerungsantrag eine Gesamtgeltungsdauer von 15 Jahren. Dies ist mit den besonderen haushaltspolitischen oder wirtschaftlichen Bedingungen von Großvorhaben begründet worden⁶⁵. Dabei ist es verblieben. Die Opposition wollte demgegenüber eine Begrenzung auf 10 Jahre erreichen⁶⁶.

Verzichtet hat der Gesetzgeber auf eine Neuregelung der Planänderung, der Planergänzung und des ergänzenden Verfahrens.⁶⁷ Hier hätte sich allerdings angeboten, die Möglichkeiten der Planreparatur zu vereinfachen und im Sinne der Verfahrensbeschleunigung Doppelprüfungen zu vermeiden⁶⁸.

57 Drucks. 17/112, 35; Drucks. 17/9666, 20.

58 So schon Stüer, DVBl 2009, 1145.

59 BVerwGE 141, 282 (Fnte. 44).

60 Drucks. 17/112, 35; Drucks. 17/9666, 20.

61 SPD-Antrag Drucks. 17(4)671; Drucks. 17/12525, 12.

62 So bereits Stüer, DVBl 2009, 1145. Zur Bedeutung des Kausalitätserfordernisses bei Form- und Verfahrensfehlern Rüdiger Rubel, DVBl 2013, 469 (474).

63 BVerwG, Urt. v. 25.01.1996 – 4 C 5.95 – BVerwGE 100, 238 = DVBl 1996, 677 – Eifelautobahn A 60; EuGH, E. vom 07.01.2004 – C-201/02 – DVBl 2004, 370 = NVwZ 2004, 517 = EurUP 2004, 57 – Delena Wells; Stüer/Hönig, DVBl 2004, 481; Urt. v. 18.11.2004 – 4 CN 4.03 – BVerwGE 122, 207 = DVBl 2005, 386 – Diez.

64 BVerwGE 141, 282 (Fnte. 44); vgl. auch BVerwG, Vorlagebeschluss vom 10.01.2012 – 7 C 20.11 – NVwZ 2012, 448.

65 Drucks. 17/9666, 15.

66 SPD-Antrag Drucks. 17(4)671; Drucks. 17/12525, 13 ff.

67 Zur dienenden Funktion des Verwaltungsverfahrens, zur Zweckbestimmung und zum Fehlerfolgenrecht in der Reform Martin Burgi, DVBl 2011, 1317.

68 Zu entsprechenden Vorschlägen mit Änderungen des § 76 VwVfG Stüer, DVBl 2009, 1145.

8. Mitwirkungsverbot für Lebenspartner (§ 20 VwVfG)

Der Kreis der im Verwaltungsverfahren für eine Behörde nach § 20 VwVfG ausgeschlossenen Personen ist auf den Lebenspartner (§ 20 Abs. 5 Nr. 2a VwVfG), die Lebenspartner der Geschwister und Geschwister der Lebenspartner (§ 20 Abs. 5 Nr. 6a VwVfG) erweitert worden. Das gilt auch, wenn die die Beziehung begründende Lebenspartnerschaft nicht mehr besteht (§ 20 Abs. 8 Satz 2 Nr. 1a VwVfG).⁶⁹ Die Regelungen dienen der Klarstellung, dass Lebenspartner bei entsprechender Anwendung von § 20 Abs. 5 Nr. 1 VwVfG schon bisher ausgeschlossen waren, und der Anpassung an entsprechende Regelungen in den Verfassungsgesetzen der Länder⁷⁰.

9. Folgeänderungen in den Fachgesetzen

Soweit die Regelungen des Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetzes in das VwVfG übernommen worden sind, konnten diese Sonderregelungen in den Fachgesetzen gestrichen werden. Das gilt insbesondere für die Regelungen über die Beteiligung der Vereinigungen. Während im allgemeinen Planfeststellungsrecht weiterhin ein Erörterungstermin vorgeschrieben ist (§ 73 Abs. 6 VwVfG), kann auf ihn nach Maßgabe der Fachplanungsgesetze weiterhin verzichtet werden (§ 18a Nr. 5 AEG, § 17a Nr. 5 FStrG, § 14a Nr. 5 WaStrG, § 2 Nr. 5 Magnetschwebebahnplanungsgesetz, § 43a Nr. 5 EnWG)⁷¹.

Nach dem Willen der Opposition sollte ein Verzicht auf den Erörterungstermin nach Maßgabe der Fachgesetze nicht mehr möglich sein⁷². Vom Bundesrat wurde zudem bemängelt, dass die mit dem Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz eingeführten Sonderregelungen der Fachplanungsgesetze nicht auf das bundesweit für die Planung von U-Bahnen und Straßenbahnen geltende Personenbeförderungsgesetz (§ 28 PBefG) übertragen worden sind⁷³. Die Bundesregierung hat die Prüfung einer weiteren Rechtsbereinigung unter Einbeziehung des PBefG im Rahmen eines geeigneten Gesetzesvorhabens angekündigt⁷⁴.

10. Die nächste Novelle kommt bestimmt

Die Novelle ist gewiss kein Jahrhundertgesetz. Aber das wollte sie auch nicht sein und das ist gerade bei einer Reform des VwVfG im Allgemeinen auch nicht zu erwarten. Die Abstimmungsprozesse sind schwierig, weil das Bundes-VwVfG auch für die VwVfG der Länder Vorbildfunktionen hat. Denn es gilt dort entweder durch eine Verweisklausel unmittelbar oder wird durch den Landesgesetzgeber in das Verwaltungsverfahrenrecht des Landes übernommen. Zudem hatte sich seit dem Start des Gesetzesvorhabens im Jahre 2010, das unter dem Etikett der Verfahrensbeschleunigung angetreten war, die politische Großwetterlage durch »Fukushima« und »Stuttgart 21« durchgreifend geändert. Bei diesen schwierigen Rahmenbedingungen ist ein durchaus vorzeigbarer Schritt in die Richtung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung und nicht zuletzt auch durch die obligatorische Internetbekanntmachung getan. Mehr war wohl vor den Bundestagswahlen im Herbst nicht zu erwarten.

Die Reichweite der Reform ist durchaus beachtlich. Denn durch die automatisch eintretende oder durch Landesgesetz regelmäßig erfolgende Umsetzung in die jeweiligen Landesverwaltungsverfahrensgesetze gelten die Regelungen des Bun-

des-VwVfG auch in den Ländern. Darin liegt der Hauptvorteil gegenüber einer isolierten Änderung der jeweiligen Fachgesetze, die auf ihren bundesrechtlich geprägten Einwirkungsbereich begrenzt sind. Und auch die Literaten dickleibiger Kommentare dürften recht zufrieden sein. Denn auch weiterhin kann die Frage offen bleiben: Was wären wir eigentlich ohne den Gesetzgeber?

Allerdings bleibt für den Gesetzgeber wohl auch in Zukunft noch einiges zu tun⁷⁵: In den Anhörungsverfahren nach § 73 Abs. 4 VwVfG könnte generell eine Beteiligung der allgemeinen, nicht nur der betroffenen Öffentlichkeit angeordnet werden. In § 73 Abs. 8 VwVfG könnte bei Planänderungen die Beteiligung stärker auf die unmittelbar betroffene Öffentlichkeit bezogen werden. Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in §§ 14 bis 17 BNatSchG könnte stärker auf das Abwägungsmodell des Baurechtskompromisses in § 1a Abs. 3 BauGB zugeschnitten und es könnte angesichts der bestehenden Vorgaben des Europarechts für Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung auf eine Vollkompensation verzichtet werden⁷⁶.

Und auch die Regelungen über Rechtsbehelfe und die Planänderung, die Planergänzung und das ergänzende Verfahren (§ 76 VwVfG) könnten mit dem Ziel einer stärkeren Konzentration auf erforderliche Verfahrensschritte nochmals durch die Hand gehen⁷⁷. Auch sind die Möglichkeiten einer Straffung der Planungsprozesse, wie sie bereits der Arbeitskreis VIII des 3. und 4. Deutschen Baugerichtstags gefordert hatte⁷⁸, aber auch die stärkere Begleitung von Großprojekten durch städtebauliche Verträge und der weitere Ausbau der Mediationsregelungen⁷⁹ noch nicht ganz vom Tisch.

Trotz der mehrfach beschworenen Klimakatastrophe und der vorhergesagten Erderwärmung mit einem deutlichen Temperaturanstieg verbleibt es wohl für die nächsten Jahre erst einmal dabei: Nicht nur der nächste Winter, sondern auch eine weitere VwVfG-Novelle kommen bestimmt. Vielleicht ist es so wie bei den (seltenen) Hochwasserereignissen und den Restrisiken bei Atomunfällen. Sie kommen bestimmt – es kann nur niemand im Voraus verlässlich vorhersagen, wann es geschieht und ob sie nicht durch (schnellere) andere Ereignisse in den Schatten gestellt werden.

69 Die Regelungen waren bereits in dem ersten Gesetzgebungsvorschlag des BMI vom 06.12.2010 enthalten.

70 Drucks. 17/112, 26; Drucks. 17/9666, 16.

71 Ein auf Streichung der Sonderregelungen in den Fachplanungsgesetzen gerichteter Änderungsantrag der Fraktionen der SPD auf Drucks. 17(4)671 wurde im Innenausschuss mehrheitlich abgelehnt, Drucks. 17/12525, 9.

72 SPD-Antrag Drucks. 17(4)671; Drucks. 17/12525, 10, 11.

73 Stellungnahme des Bundesrates Drucks. 17/9666, Anlage 3, 32.

74 Gegenäußerung der Bundesregierung, Drucks. 17/9666, Anlage 4, 34.

75 Zu den nachfolgenden Vorschlägen bereits Stüer, DVBl 2009, 1145.

76 Empfehlungen des Arbeitskreises VIII des 3. Deutschen Baugerichtstags (2010), DVBl 2010, 771.

77 Stüer, DVBl 2009, 1145 mit Gesetzgebungsvorschlägen zu §§ 75a und 76 VwVfG.

78 Stüer, DVBl 2010, 771; ders., DVBl 2012, 885.

79 Benjamin Teubert, Mitarbeiter der Verwaltung als Mediatoren im Verwaltungsverfahren, Diss. jur. 2011.