

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 481

Probleme des vorläufigen Rechtsschutzes bei Großprojekten

Die regelmäßige Anordnung der sofortigen Vollziehung
durch die Verwaltungsbehörden und die Prüfung
der Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs in der Entscheidung
nach § 80 Abs. 5 VwGO

Von

Judith Limberger



Duncker & Humblot · Berlin

JUDITH LIMBERGER

Probleme des vorläufigen Rechtsschutzes bei Großprojekten

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 481

Probleme des vorläufigen Rechtsschutzes bei Großprojekten

Die regelmäßige Anordnung der sofortigen Vollziehung durch
die Verwaltungsbehörden und die Prüfung der Erfolgsaussichten
des Rechtsbehelfs in der Entscheidung nach § 80 Abs. 5 VwGO

Von

Dr. Judith Limberger



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Limberger, Judith:

Probleme des vorläufigen Rechtsschutzes bei Grossprojekten: d. regelmässige Anordnung d. sofortigen Vollziehung durch d. Verwaltungsbehörden u. d. Prüfung d. Erfolgsaussichten d. Rechtsbehelfs in d. Entscheidung nach § 80 Abs. 5 VwGO / von Judith Limberger. — Berlin: Duncker und Humblot, 1985.

(Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 481)

ISBN 3-428-05779-1

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1985 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1985 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3-428-05779-1

Vorwort

Bei zahlreichen Großprojekten, wie z. B. Kernkraftwerken, größeren Industrie- oder Flughafenanlagen, erstreckt sich das vorläufige Rechtsschutzverfahren über mehrere Jahre. Regelmäßig wird die sofortige Vollziehung der Genehmigung solcher Projekte nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO schon bei deren Erlaß angeordnet. Die gerichtlichen Verfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO haben bei Großvorhaben häufig den Umfang von Hauptsacheverfahren.

Diese Besonderheiten des vorläufigen Rechtsschutzes bei Großprojekten lassen sich zum Teil aus der großen Bedeutung erklären, die wirksamer vorläufiger Rechtsschutz dort für die Beteiligten hat. Die Frage, ob die Praxis der Verwaltungsbehörden und der Gerichte den Anforderungen an wirksamen vorläufigen Rechtsschutz tatsächlich gerecht wird, ist Gegenstand der vorliegenden Arbeit.

Ich danke Herrn Professor Dr. Hans Meyer für seine Anregung, sich mit der Problematik des vorläufigen Rechtsschutzes bei Großprojekten zu befassen und für seine Unterstützung bei der Durchführung.

Die Arbeit lag im Sommer 1984 dem Fachbereich Rechtswissenschaft der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt am Main als Dissertation vor.

Frankfurt am Main, Dezember 1984

Judith Limberger

Inhaltsverzeichnis

Kapitel 1	
Einleitung	19
I. Anlaß der Untersuchung	19
II. Gang der Untersuchung	21
Kapitel 2	
Besondere Problematik des vorläufigen Rechtsschutzes bei Großprojekten	24
I. Charakterisierung der Großprojekte	24
II. Die besondere Bedeutung des vorläufigen Rechtsschutzverfahrens nach der VwGO bei Großprojekten	27
1. Vorläufiger Rechtsschutz nach § 80 bei Anfechtung der Geneh- migung von Großprojekten	27
2. Besondere Gefahr vollendeter Tatsachen bis zum Abschluß des Hauptsacheverfahrens bei Großprojekten	30
a) Gefährdung des Rechtsschutzes des Adressaten durch Voll- zugsaufschub bei Großprojekten	30
b) Besondere Gefährdung des Rechtsschutzes des Anfechtenden durch vollendete Tatsachen bei Großprojekten	32
3. Reaktion der Praxis auf die besonderen Anforderungen an vor- läufigen Rechtsschutz bei Großprojekten	33
Kapitel 3	
Anordnung der sofortigen Vollziehung der Genehmigung eines Großprojektes nach § 80 Abs. 2 Nr. 4	36
I. Problematik	36
II. Voraussetzungen und Modalitäten der Anordnung der sofortigen Vollziehung eines Verwaltungsakts nach § 80 Abs. 2 Nr. 4	38

1. Anordnung der sofortigen Vollziehung im öffentlichen Interesse	38
a) Besonderes öffentliches Sofortvollzugsinteresse	38
b) Ermittlung des öffentlichen Sofortvollzugsinteresses durch Interessenabwägung	39
c) In die Interessenabwägung einfließende Interessen	41
d) Berücksichtigung von Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs bei der Entscheidung nach § 80 Abs. 2 Nr. 4, 1. Alternative	43
e) Trennung von Interessenabwägung und Ermessensausübung bei der Anordnung	49
2. Anordnung der sofortigen Vollziehung im überwiegenden In- teresse eines Beteiligten	50
a) Anwendungsbereich und Bedeutung der Regelung	50
b) Der Begriff des Beteiligten	51
c) Ermittlung eines überwiegenden Beteiligteninteresses	52
aa) Interessenabwägung	52
bb) Die auf das bloße Verwirklichungsinteresse des Betei- ligten und die Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs ab- stellende Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts	53
cc) Kritik an der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsge- richts	54
d) Anspruch des Beteiligten auf Anordnung der sofortigen Voll- ziehung	58
3. Begründungspflicht und Form der Anordnung des Sofortvollzugs	60
III. Bedenken gegenüber einer unveränderten Anwendung des § 80 Abs. 2 Nr. 4 auf Großprojekte	61
IV. Auslegung des § 80 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 4 unter dem Gesichts- punkt des Regel-Ausnahme-Prinzips	64
1. Feststellung eines Regel-Ausnahme-Prinzips zwischen § 80 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 4	64
2. Auswirkungen des Regel-Ausnahme-Prinzips auf die Anwen- dung des § 80 Abs. 2 Nr. 4	66
a) Grundsatz der restriktiven Auslegung der Ausnahme	67
b) Unzulässigkeit der Umkehr des Regel-Ausnahme-Verhält- nisses	68

V. Zulässigkeit der regelmäßigen Anordnung der sofortigen Vollziehung bei Großprojekten nach Sinn und Zweck des § 80 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 4	68
1. Problematik	68
2. Sinn und Zweck des § 80 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 4	69
a) Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes für den Anfechtenden	69
b) Schutz der Beteiligtenbelange und öffentlicher Vollzugsinteressen als weiterer Zweck des § 80 Abs. 2 Nr. 4	71
c) Vorrang der Gewährung effektiven Rechtsschutzes für den Anfechtenden	72
3. Folgerungen aus dem Zweck des § 80 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 4 für die regelmäßige Anordnung des Sofortvollzugs bei Großprojekten	72
VI. Regelmäßige Anordnung der sofortigen Vollziehung bei Großprojekten zum Schutz der Beteiligteninteressen	74
1. Unverzichtbarkeit der regelmäßigen Sofortvollzugsanordnung wegen bestimmter, für Großprojekte spezifischer Vollzugsinteressen	74
a) Typische Vollzugsinteressen bei Großprojekten	74
b) Rechtzeitige Planung als Aufgabe des Unternehmers	77
c) Folgen der Teilgenehmigungspraxis für den vorläufigen Rechtsschutz	78
2. Keine generelle Höherrangigkeit der Vollzugsinteressen bei Großprojekten	81
3. Zusammenfassung und Ergebnis	83
VII. Regelmäßige Anordnung der sofortigen Vollziehung nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 wegen regelmäßiger Anfechtung der Genehmigung von Großprojekten	84
1. Verlust der „inneren Rechtfertigung“ der aufschiebenden Wirkung durch regelmäßige Anfechtung der Genehmigung von Großprojekten	84
a) Verallgemeinerungsfähiger Gedanke aus § 80 Abs. 2 Nr. 1 ..	84
b) Innere Rechtfertigung der aufschiebenden Wirkung aus der Erfüllung ihres Zwecks	86
2. Ergebnis: Innere Rechtfertigung der automatischen aufschiebenden Wirkung auch bei regelmäßiger Anfechtung	88

VIII. Regelmäßige Anordnung der sofortigen Vollziehung wegen Anpassung der Auslegung des § 80 Abs. 2 Nr. 4 an die Situation des Verwaltungsakts mit Drittwirkung	89
1. Schutzbedürftigkeit des begünstigten Adressaten des Verwaltungsakts mit Drittwirkung vor ungerechtfertigter Beeinträchtigung durch vorläufigen Rechtsschutz Dritter	89
2. Zulässigkeit der Einschränkung von Adressatenrechten zugunsten des Rechtsschutzes Dritter	91
a) Instabilität der Genehmigung durch Anfechtung und Aufhebbarkeit	92
b) Zumutbarkeit der Beschränkung des Gebrauchs des Verwaltungsakts durch aufschiebende Wirkung	94
c) Berücksichtigung der Unzumutbarkeit der aufschiebenden Wirkung eines offensichtlich erfolglosen Rechtsbehelfs in der Interessenabwägung	95
d) Zumutbarkeit der Belastung des begünstigten Adressaten mit der aufschiebenden Wirkung trotz großer Zahl potentiell Anfechtender bei Großprojekten	96
aa) Berechenbarkeit der Instabilität des Verwaltungsakts durch besondere Zustellungsvorschriften im Planfeststellungsverfahren	96
bb) Berechenbarkeit der Instabilität des Verwaltungsakts im konventionellen Genehmigungsverfahren	97
cc) Ergebnis	98
3. Keine unzulässige Beeinträchtigung des begünstigten Adressaten der Genehmigung eines Großprojekts durch aufschiebende Wirkung	99
IX. Regelmäßige Anordnung der sofortigen Vollziehung aus öffentlichem Interesse an den Großprojekten	100
1. Regelmäßiger Sofortvollzug wegen öffentlich-rechtlicher Trägerschaft des Großprojekts	101
a) Beispiele öffentlich-rechtlicher Trägerschaft bei Großprojekten	101
b) Auswirkungen öffentlich-rechtlicher Trägerschaft auf die Auslegung des § 80 Abs. 2 Nr. 4	103
aa) Unterschied zwischen öffentlich-rechtlicher und privater Trägerschaft eines Vorhabens für das Schutzbedürfnis des Adressaten	103

- bb) Öffentlich-rechtliche Unternehmer von Großprojekten als Träger des Grundrechts aus Art. 19 Abs. 4 GG 104
 - cc) Verbesserung des Rechtsschutzes für den öffentlich-rechtlichen Träger des Großprojekts 106
 - c) Verbesserung des Rechtsschutzes für juristische Personen des bürgerlichen Rechts mit öffentlich-rechtlicher Beteiligung .. 107
 - 2. Regelmäßiger Sofortvollzug wegen vorrangiger öffentlicher Interessen an der Errichtung der Großprojekte 108
 - a) Berührung öffentlicher Interessen bei Großvorhaben 108
 - b) Beispiele häufiger öffentlicher Interessen an Großprojekten 109
 - c) Auswirkung der öffentlichen Interessen an Großprojekten auf die Auslegung des § 80 Abs. 2 Nr. 4 110
 - aa) Prinzipieller Vorrang von Allgemeininteressen 111
 - (1) Forderung nach stärkerer Berücksichtigung der sogenannten Allgemeininteressen 111
 - (2) Unvereinbarkeit eines Vorranges von sogenannten Allgemeininteressen mit dem Grundgesetz 111
 - bb) Besonderer Schutz für bestimmte öffentliche Interessen im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzes 114
 - (1) Erwerbswirtschaftliche finanzielle öffentliche Interessen 114
 - (2) Rein finanzielle öffentliche Interessen 116
 - α) Berücksichtigung rein fiskalischer Interessen in § 80 116
 - β) Besonderer Schutz der öffentlichen Hände vor finanziellen Nachteilen durch Rechtsschutzgewährung 117
 - γ) Besonderer Schutz für Interessen an der Absicherung öffentlicher Finanzplanung 119
 - θ) Ergebnis: Kein besonderer Schutz für reine öffentliche Finanzinteressen an Großprojekten 122
 - (3) Öffentliche Interessen an der Erfüllung von Daseinsvorsorgeaufgaben durch das Großprojekt 122
 - α) Die Erfüllung von Daseinsvorsorgeaufgaben als öffentliches Interesse an Großprojekten 123
 - β) Besonderes Schutzbedürfnis des öffentlichen Interesses an der Erfüllung von Daseinsvorsorgeaufgaben gegenüber vorläufigem Rechtsschutz .. 125
- 3. Ergebnis 130

X.	Zeitliche Begrenzung des Aufschubs bei Anfechtung der Genehmigung von Großprojekten	130
1.	Vergleichbarkeit der aufschiebenden Wirkung mit der Veränderungssperre im Baurecht	131
2.	Wesentliche Unterschiede zwischen Veränderungssperre und aufschiebender Wirkung	132
3.	Gefahr der Vereitelung des Sicherungszwecks der aufschiebenden Wirkung durch ihre zeitliche Beschränkung	134
4.	Anpassung der aufschiebenden Wirkung an geänderte Interessenlage statt genereller zeitlicher Beschränkung	135
XI.	Verzicht auf die Anordnung der sofortigen Vollziehung bei Großprojekten zum Schutz des Rechtsbehelfsführers	137
1.	Besondere Gefahr der Schaffung vollendeter Tatsachen bei Großprojekten	137
2.	Vorstellungen über einen verstärkten Schutz vor vollendeten Tatsachen in Literatur und Rechtsprechung	138
3.	Grundsätzlicher Verzicht auf die Anordnung der sofortigen Vollziehung zum Schutz des Rechtsbehelfsführers bei Großprojekten	140
a)	Vorteile eines Verzichts auf die Anordnung sofortiger Vollziehung bei Großprojekten	140
b)	Argumente gegen die Verstärkung des Schutzes des Rechtsbehelfsführers durch Verzicht auf die Anordnung der sofortigen Vollziehung	140
aa)	Unzulässigkeit regelmäßiger Anordnung sofortiger Vollziehung	141
bb)	Schutz des Anfechtenden durch Forderung eines Dringlichkeitsinteresses und durch konkrete Interessenabwägung als Voraussetzung der Anordnung sofortiger Vollziehung	141
cc)	Notwendigkeit der Berücksichtigung der Vollzugsinteressen	141
c)	Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes des Rechtsbehelfsführers bei Großprojekten bei unveränderter Auslegung des § 80 Abs. 2 Nr. 4	142
aa)	Berücksichtigung der speziellen Gefahren irreparabler Schädigung von Rechtsbehelfsführerinteressen bei Großprojekten in der Interessenabwägung	142
bb)	Kein Nachteil für den Rechtsbehelfsführer durch komplizierte Sach- und Rechtslage bei Großprojekten	144

(1) Unbeachtlichkeit der Beurteilung der Rechtslage für die Entscheidung nach § 80 Abs. 2 Nr. 4	144
(2) Keine Anordnung sofortiger Vollziehung ohne Aufklärung der Interessenlage	145
cc) Chancen der Aufschubinteressen gegenüber Vollzugsinteressen bei Großprojekten	146
4. Zusammenfassung und Ergebnis	147
XII. Genereller Verzicht auf die Anordnung der sofortigen Vollziehung aus Unternehmerinteresse	148
XIII. Zusammenfassung	149

Kapitel 4

Vorläufiger Rechtsschutz nach § 80 Abs. 5 bei Großprojekten 151

I. Problematik	151
II. Gesetzliche und von der Rechtsprechung entwickelte Grundsätze des gerichtlichen Aussetzungsverfahrens	154
1. Eigene originäre Entscheidung des Gerichts	154
2. Interessenabwägung entsprechend § 80 Abs. 2 Nr. 4 als Grundlage der Aussetzungsentscheidung	155
3. Berücksichtigung offensichtlicher Erfolgsaussichten in der Interessenabwägung	156
III. Gesteigerte Erfolgsaussichtenprüfung als notwendige Grundlage der Aussetzungsentscheidung bei Großprojekten	158
1. Argumente für eine Annäherung des Aussetzungsverfahrens an das Hauptsacheverfahren	158
2. Bedenken gegen eine gesteigerte Erfolgsaussichtenprüfung in der Aussetzungsentscheidung	159
IV. Vereinbarkeit der Untersuchung der Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs bei Großprojekten mit Sinn und Zweck der Aussetzungsentscheidung	160
1. Sinn und Zweck des § 80 Abs. 5	161

2. Anforderungen aus der Funktion des § 80 Abs. 5 S. 1 an die Ausgestaltung des Aussetzungsverfahrens	163
a) Rasche Entscheidung	163
b) Durchsetzung materiellen Rechts	165
c) Sicherung wirksamen Rechtsschutzes	166
aa) Die Argumentation des OVG Lüneburg mit der Effektivität des Rechtsschutzes des Rechtsbehelfsführers	168
bb) Erörterung der Argumentation des OVG Lüneburg	170
(1) Ungeeigneter Verweis auf frühere Entscheidung des OVG Lüneburg	170
(2) Verdeckte Argumentation des OVG Lüneburg	172
(3) Verfehlung des Zwecks des Aussetzungsverfahrens durch gesteigerte Erfolgsaussichtenprüfung	174
(4) Gefährdung des Rechtsschutzes durch zu oberflächliche Untersuchung	176
(5) Präjudizierung des Hauptsacheverfahrens durch Erfolgsaussichtenprüfung	179
(6) Verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine Beurteilung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts im „falschen Verfahren“	181
(7) Verschlechterung des vorläufigen Rechtsschutzes des Rechtsbehelfsführers durch Forderung hinreichender Erfolgsaussichten	184
cc) Ergebnis	186
d) Schutz des Unternehmers und der öffentlichen Interessen an der Vollziehung	187
aa) Die Argumentation des VGH München mit den Unternehmerinteressen und den öffentlichen Vollzugsinteressen	188
bb) Auseinandersetzung mit der Argumentation des VGH München	191
(1) Anspruch des Unternehmers auf Berücksichtigung seines Schutzbedürfnisses bei Gestaltung des Aussetzungsverfahrens aus Art. 19 Abs. 4 GG	192
(2) Zeitgewinn für den Unternehmer durch Prüfung der Erfolgsaussichten	194
(3) Erhöhte Akzeptanz der Aussetzungsentscheidung für den Unternehmer durch Prüfung der Erfolgsaussichten	195
(4) Verbesserte Einschätzbarkeit des wirtschaftlichen Risikos der sofortigen Vollziehung durch Prüfung der Erfolgsaussichten	197

Inhaltsverzeichnis	15
(5) Ausgleich der Nachteile der Teilgenehmigungspraxis für den Unternehmer durch Prüfung der Erfolgsaus- sichten	200
(6) Prüfung der Erfolgsaussichten wegen öffentlicher In- teressen an Großprojekten	201
cc) Ergebnis	202
e) Zusammenfassung	203
V. Zum Umfang der Sachverhaltsermittlung im Aussetzungsverfahren bei Großprojekten	205
VI. Zusammenfassung	207

Kapitel 5

Thesenförmige Zusammenfassung	209
--------------------------------------	------------

Literaturverzeichnis	216
-----------------------------	------------

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	=	anderer Ansicht
Abs.	=	Absatz
AG	=	Aktiengesellschaft
Anm.	=	Anmerkung
AÖR	=	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	=	Artikel
AtR	=	Atomrechtlich
Az.	=	Aktenzeichen
BauR	=	Baurecht
BayVBl.	=	Bayerische Verwaltungsblätter
BB	=	Betriebsberater
BGB	=	Bürgerliches Gesetzbuch
BGHZ	=	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BImSchG	=	Bundesimmissionsschutzgesetz
BK	=	Bonner Kommentar
BR-Drucks.	=	Bundesrats-Drucksachen
BRS	=	Baurechtssammlung, Rechtsprechung des BVerwG, der OVG der Länder und anderer Gerichte zum Bau- und Bodenrecht
Beschl.	=	Beschluß
BT-Drucks.	=	Bundestags-Drucksachen
BVerfGE	=	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	=	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	=	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	=	beziehungsweise
ders.	=	derselbe
d. h.	=	das heißt
DÖV	=	Die öffentliche Verwaltung
DVBl.	=	Deutsches Verwaltungsblatt
ebd.	=	ebenda
ESVGH	=	Entscheidungen des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg
ET	=	Energiewirtschaftliche Tagesfragen
FAZ	=	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FMG	=	Flughafen München Gesellschaft
FN	=	Fußnote
FR	=	Frankfurter Rundschau
FStrG	=	Bundes-Fernstraßengesetz
GewArch	=	Gewerbearchiv
GG	=	Grundgesetz
GmbH	=	Gesellschaft mit beschränkter Haftung

hessVGH	=	Hessischer Verwaltungsgerichtshof
HGO	=	Hessische Gemeindeordnung
Hrsg.	=	Herausgeber
i. V. m.	=	in Verbindung mit
JA	=	Juristische Arbeitsblätter
JuS	=	Juristische Schulung
Kap.	=	Kapitel
KJ	=	Kritische Justiz
KKW	=	Kernkraftwerk
lt.	=	laut
MDHS	=	Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Kommentar zum GG
m. w. N.	=	mit weiteren Nachweisen
NJW	=	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	=	Nummer
nw	=	nordrheinwestfälisch
nwGemO	=	nordrheinwestfälische Gemeindeordnung
OVG	=	Oberverwaltungsgericht
RN	=	Randnummer
Rspr.	=	Rechtsprechung
S.	=	Seite
Sächs. OVG	=	Sächsisches Oberverwaltungsgericht
StaatsR	=	Staatsrecht
u. a.	=	unter anderem
VerwRspr.	=	Verwaltungsrechtsprechung
VG	=	Verwaltungsgericht
VGH	=	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	=	vergleiche
VkBl.	=	Verkehrsblatt
Vorbem.	=	Vorbemerkung
VR	=	Verwaltungsrundschau
VVDStRL	=	Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	=	Verwaltungsgerichtsordnung
VwPO	=	Verwaltungsprozeßordnung (Entwurf)
VwR	=	Verwaltungsrecht
VwVfG	=	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwVfR	=	Verwaltungsverfahrenrecht
WiVerw	=	Wirtschaft und Verwaltung (Gewerbearchiv Beilage)
zit.	=	zitiert
zugl.	=	zugleich

Kapitel 1

Einleitung

I. Anlaß der Untersuchung

Der vorläufige Rechtsschutz ist bei Großprojekten für alle Beteiligten und Betroffenen von großer Bedeutung. Fast ausnahmslos werden Genehmigungen von Großprojekten, wie Kernkraftwerke oder konventionelle Kraftwerke, große Industrieanlagen, Flughafenanlagen oder größere Straßenbauvorhaben angefochten und ebenso oft folgen behördliche oder gerichtliche Verfahren um die sofortige Vollziehbarkeit oder um den Aufschub der Vollziehung dieser Genehmigungen. Wegen Art und Ausmaß der Auswirkungen eines Großprojektes auf seine Nachbarschaft und Umwelt kann die sofortige Vollziehung seiner Genehmigung leichter zu vollendeten Tatsachen und irreparablen Schädigungen bis zum Abschluß der durch Kompliziertheit und Umfang der zu beurteilenden Materie meist langwierigen Hauptsacheverfahren führen, als es bei Normalprojekten in der Regel der Fall ist. Mit dem Aufschub aber sind meist auch erhebliche finanzielle Einbußen und die Zurückstellung wichtiger öffentlicher und privater Interessen an Errichtung und Betrieb der Großprojekte verbunden.

Der vorläufige Rechtsschutz gegen die Genehmigung von Großprojekten ist gegenüber sonstigen Verfahren nach § 80 VwGO durch mehrere Besonderheiten gekennzeichnet.

Auffällig sind zunächst Dauer und Umfang gerichtlicher Aussetzungsverfahren und der Umfang der Beschlüsse¹. Wer davon ausgeht, das vorläufige Rechtsschutzverfahren habe die Aufgabe, alsbaldigen, vorläufig sichernden Rechtsschutz zu gewähren², wird von der Praxis des

Die im folgenden Text angeführten Paragraphen ohne Gesetzesangabe sind solche der VwGO.

¹ Nach Gelzer, BauR 1977, 1, 3 beansprucht das gerichtliche Aussetzungsverfahren bei Anfechtung der Genehmigung eines industriellen Großprojektes oder eines Kernkraftwerkes insgesamt durchschnittlich 1 Jahr, vgl. dazu die Beispiele Gelzers ebd.; als Beispiel aus dem Bereich des (Fern-)Straßenbaus sei auf den Beschluß des VG Wiesbaden v. 7. 12. 83 zur Eltville-Umgehung verwiesen (bisher unveröff., Az. V/1 H 153/83), der ein 10monatiges Verfahren in Anspruch nahm und 55 Seiten stark ist.

vorläufigen Rechtsschutzes bei Großprojekten überrascht sein. So weist z. B. der Aussetzungsbeschuß des VGH München im Rechtsschutzverfahren gegen die Genehmigung des Flughafens München II³ einen Umfang von mehr als 200 Seiten auf. Die Dauer des für ein Großprojekt noch relativ raschen Beschwerdeverfahrens betrug ca. 6 Monate.

Noch mehr als dieses für den vorläufigen Rechtsschutz normalerweise untypische Erscheinungsbild der Aussetzungsverfahren geben jedoch die folgenden Besonderheiten der behördlichen und gerichtlichen Praxis Anlaß, Funktion und Ausgestaltung des vorläufigen Rechtsschutzverfahrens bei Großprojekten zu erörtern.

Zum einen wird nahezu jede Genehmigung eines Großprojektes schon bei Erlaß oder kurz danach von der Genehmigungsbehörde für sofort vollziehbar erklärt und die aufschiebende Wirkung von Widerspruch oder Anfechtungsklage nach § 80 Abs. 1 dadurch ausgeschlossen⁴. Zum anderen werden in den gerichtlichen Aussetzungsverfahren nach § 80 Abs. 5 bei Großprojekten sehr häufig umfangreiche Untersuchungen der Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs in der Hauptsache als Grundlage der Entscheidung durchgeführt⁵.

Beides ist unter dem Gesichtspunkt der Gewährung wirksamen vorläufigen Rechtsschutzes problematisch. Gegenüber der regelmäßigen Anordnung sofortiger Vollziehung bei Großprojekten bestehen Bedenken, weil sie den automatischen Eintritt der aufschiebenden Wirkung in einer ganzen Fallgruppe nach § 80 Abs. 1 nahezu völlig beseitigt und die Rechtsbehelfsführer⁶ regelmäßig zwingt, vorläufigen Rechtsschutz durch eine behördliche oder gerichtliche Entscheidung zu erwirken.

Die Praxis der gesteigerten Prüfung der Erfolgsaussichten ist nicht etwa nur problematisch, weil durch sie die Aussetzungsverfahren unter Umständen wegen der erforderlichen Sachverhaltsermittlungen umfangreicher und langwieriger werden können, sondern vor allem, weil die

² So auch Finkelnburg, RN 4; vgl. zu den Anforderungen an effektiven vorläufigen Rechtsschutz, die an die VwPO zu stellen sind, Kopp, Gutachten, S. 109 f.

³ VGH München, Beschl. v. 16. 4. 81 — Az. 20 CS 80 D. 61 — abgekürzt veröffentlicht in BayVBl. 81, 401.

⁴ Vgl. dazu Papier, Rechtsfragen, S. 88; Martens, Suspensiveffekt, S. 21, der dieser Praxis zustimmt; ablehnend dagegen Gelzer, BauR 77, 1.

⁵ z. B. OVG Lüneburg, Beschl. v. 7. 8. 1956, VklBl. 1956, 755 (Straßenbau), OVG Lüneburg, Beschl. v. 1. 6. 1961, DVBl. 1961, 520 (Straßenbau), OVG Lüneburg, Beschl. v. 20. 2. 1975, GewArch 1975, 303 (Chlorothene), OVG Lüneburg, Beschl. v. 28. 12. 1976, DVBl. 1977, 347 (Chlorgas), VGH Mannheim, Beschl. v. 20. 5. 1974, DÖV 1974, 706 (Dampfkessel), VG Wiesbaden, Beschl. v. 7. 12. 1983 V/1 H 153/83 soweit ersichtlich bisher unveröff. (Umgehungsstraße Eltville).

⁶ Der Begriff des Rechtsbehelfsführers wird hier und im folgenden Text als Oberbegriff für Widerspruchsführer und Anfechtungskläger benutzt.

damit verbundene Rechtmäßigkeitskontrolle ein Element des Hauptsacheverfahrens in den vorläufigen Rechtsschutz bringen könnte und der Argwohn naheliegt, daß dieses mehr dazu dienen soll, die gerichtliche Entscheidung nach § 80 Abs. 5 abzusichern und gewissermaßen „hauptsacheverfahrensfest“ zu machen, als den wirksamen Rechtsschutz der Beteiligten zu verbessern. In dieser Arbeit soll daher vor allem untersucht werden, wie die geschilderte Praxis des vorläufigen Rechtsschutzes bei Großprojekten zu bewerten ist und ob die Bedenken zutreffen.

II. Gang der Untersuchung

Der Wortlaut des § 80 enthält nur eine sehr sparsame Regelung des vorläufigen Rechtsschutzverfahrens durch Behörde oder Gericht. Weder für den vorläufigen Rechtsschutz gegen Verwaltungsakte mit Drittwirkung, die die Genehmigungen von Großprojekten meistens sind, noch gar für den vorläufigen Rechtsschutz gegen die Genehmigung von Großprojekten bestehen bisher besondere gesetzliche Regelungen⁷. Ansatzpunkt für diese Untersuchung muß daher die Frage sein, auf welche Weise die Funktion des § 80 bei Großprojekten wirksam erfüllt werden kann, insbesondere ob die von Genehmigungsbehörden und Rechtsprechung entwickelten geschilderten Praktiken dieser Aufgabe gerecht werden. Dabei ist mit der allseits konsentierten Feststellung, § 80 habe der nach Art. 19 Abs. 4 GG verfassungsrechtlich gebotenen Gewährung effektiven Rechtsschutzes der Rechtsbehelfsführer zu dienen, noch nicht viel zur Lösung des Problems gewonnen, da sie die entscheidende Frage offen läßt, was effektiv, d. h. wirksam, schützt. Nicht verwunderlich ist es daher, daß sich in den vorhandenen Äußerungen zu dem Themenkreis beide Seiten, Befürworter und Gegner der jeweiligen Praxis der Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes bei Großprojekten, auf die Notwendigkeit der Gewährung effektiven Rechtsschutzes berufen⁸.

Während sich die bisherigen Untersuchungen und Meinungsäußerungen zur Frage der Zulässigkeit der regelmäßigen Anordnung der sofortigen Vollziehung bei Großprojekten — neben einem Hinweis auf die Notwendigkeit effektiven Rechtsschutzes durch § 80 — mehr oder

⁷ Der Entwurf einer VwPO, BR/Drucks. 100/82 sieht zwar in § 136 eine Sonderregelung für vorläufigen Rechtsschutz bei Verwaltungsakten mit Drittwirkung vor, diese enthält jedoch gegenüber der mittlerweile herrschenden Praxis der Gerichte fast keine Änderungen, vgl. zum vorläufigen Rechtsschutz in der VwPO u. a. Kopp, Gutachten, S. 109 f.

⁸ Vgl. die etwas bissige aber durchaus wohl auch der Einschätzung vieler Rechtsschutzsucher entsprechende Bemerkung Rencks vom „aleatorischen Charakter“ des effektiven Rechtsschutzes im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzverfahrens, DVBl. 1982, 216.