

Henrik Jacoby

Die Beschleunigung von Verwaltungsverfahren und das Verfassungsrecht

Eine Untersuchung
verkehrswegeplanungsrechtlicher und
asylverfahrensrechtlicher Neuregelungen



PETER LANG

Europäischer Verlag der Wissenschaften

INHALT:

Inhaltsübersicht	IX
Inhaltsverzeichnis	XIII
Schrifttumsverzeichnis	XXIII
Abkürzungsverzeichnis	XXXV

INHALTSÜBERSICHT:

Einleitung	1
1. Teil: Grundlagen	3
A. Forderungen und bereits ergriffene rechtliche Maßnahmen zur Verfahrensbeschleunigung	3
I. Die Forderungen	3
II. Beschleunigungsmaßnahmen bei der Verkehrswegeplanung	6
III. Beschleunigungsmaßnahmen beim Asylverfahren	7
B. Die tatsächliche Situation	8
I. Die tatsächliche Situation bei der Verwirklichung von Vorhaben im Verkehrswegebau	9
II. Die tatsächliche Situation bei der Verwirklichung sonstiger Groß- vorhaben	10
III. Die tatsächliche Situation im Asylverfahren	12
C. Rechtliche Grundlagen	14
I. Begriff des Verwaltungsverfahrens	15
II. Funktionen des Verwaltungsverfahrens	16
III. Verfassungsrecht und Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens ..	27

D.	Zusammenfassung des 1. Teils - Die verfassungsrechtlichen Determinanten bei der Schaffung und Ausgestaltung des Verfahrensrechts	52
I.	Sachrichtigkeit	52
II.	Rechtsschutz	53
III.	Effizienzkriterien und Verfahrensbeschleunigung?	54
IV.	Herleitung eines Beschleunigungsgebots aus Grundrechten von Verkehrswegebenutzern und Gemeinwohlerwägungen?	54
V.	Resümee	55
	2. Teil: Beschleunigung des Verkehrswegebbaus	57
A.	Verfahrensbeschleunigung durch Fristen	57
I.	Fristregelungen in VPBG und PlVereinfG	58
II.	Systematischer Überblick über Möglichkeiten der Ausgestaltung von Fristen und Einordnung der Fristbestimmungen	60
III.	Praktische Wirksamkeit von Fristen zur Verfahrensbeschleunigung	66
IV.	Verfassungsrechtliche Würdigung der Fristregelungen	70
B.	Verkehrswegeplanungsbeschleunigung durch weniger Öffentlichkeitsbeteiligung	96
I.	Bedeutung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Verkehrswegeplanungsrecht	97
II.	Plangenehmigung und Gebot der Öffentlichkeitsbeteiligung	99
III.	Plangenehmigung und UVP-Richtlinie	104
C.	Exkurs: "Verfahrensbeschleunigung" durch Investitionsmaßnahmegesetze	106
I.	Die konkreten Regelungen und deren praktisches Zustandekommen	107
II.	Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Investitionsmaßnahmegesetzen	112

D.	Zusammenfassung des 2. Teils	118
I.	Verfahrensbeschleunigung durch Fristen	118
II.	Verfahrensbeschleunigung durch weniger Öffentlichkeitsbeteiligung	119
III.	Exkurs: "Verfahrensbeschleunigung" durch Investitionsmaßnahmegesetze	120
3. Teil:	Beschleunigung des Asylverfahrens	121
A.	Die Änderung des Grundrechts auf Asyl	122
I.	Regelungsgehalt des neuen Art. 16a GG	122
II.	Verfassungsrechtliche Bewertung; insbesondere: Vereinbarkeit mit Art. 79 III GG	125
III.	Verfassungsrechtliche Determinanten für das Asylverfahrensrecht nach der Änderung des Asylrechts	132
B.	Die Bestimmung sicherer Drittstaaten durch den Gesetzgeber	133
I.	Anforderungen an die "Sicherheit" von Drittstaaten	134
II.	Prüfung der Verfolgungssicherheit von Drittstaaten im Gesetzgebungsverfahren	137
III.	Bedenken gegenüber der Sicherheit von Drittstaaten	139
IV.	Schlußfolgerungen	143
C.	Änderung asylverfahrensrechtlicher Vorschriften	144
I.	Verfahrensbeschleunigung durch Änderungen des behördlichen Asylverfahrens	146
II.	Verfahrensbeschleunigung durch Änderungen des gerichtlichen Asylverfahrens	169
D.	Zusammenfassung des 3. Teils	201
I.	Die Verfassungsänderung	201
II.	Bestimmung sicherer Drittstaaten durch einfaches Gesetz	202
III.	Verfassungsrechtliche Bewertung der asylverfahrensrechtlichen Neuregelungen	203

INHALTSVERZEICHNIS:

Einleitung	1
1. Teil: Grundlagen	3
A. Forderungen und bereits ergriffene rechtliche Maßnahmen zur Verfahrensbeschleunigung	3
I. Die Forderungen	3
II. Beschleunigungsmaßnahmen bei der Verkehrswegeplanung	6
III. Beschleunigungsmaßnahmen beim Asylverfahren	7
B. Die tatsächliche Situation	8
I. Die tatsächliche Situation bei der Verwirklichung von Vorhaben im Verkehrswegebau	9
1. Verfahrensdauer nach Erfahrungswerten	9
2. Der Zustand der Verkehrswege in den neuen Bundeslän- dern	10
II. Die tatsächliche Situation bei der Verwirklichung sonstiger Groß- vorhaben	10
III. Die tatsächliche Situation im Asylverfahren	12
C. Rechtliche Grundlagen	14
I. Begriff des Verwaltungsverfahrens	15
II. Funktionen des Verwaltungsverfahrens	16
1. Gewährleistung sachlich richtiger Entscheidungen	17
2. Rechtsschutzfunktion	19
a) Unterschiedliche Kontrolldichte in behördlichen und gerichtlichen Verwaltungsverfahren	20
b) Unterschiedlicher Kontrollansatz in behördlichen und gerichtlichen Verwaltungsverfahren	21

c)	Vermeidung vollendeter Tatsachen	22
3.	Effizienz als eigenständige Funktion des Verwaltungsverfahrens?	23
III.	Verfassungsrecht und Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens ..	27
1.	Verfassungsprinzipien	28
a)	Menschenwürde	28
b)	Rechtsstaat	29
aa)	Rechtssicherheit, Bestandsschutz, Vertrauensschutz	29
bb)	Rechtsschutz	29
cc)	Rechtliches Gehör	30
c)	Demokratie	31
d)	Sozialstaat	32
2.	Grundrechte	33
a)	Erforderlichkeit eines Verfahrens überhaupt und die Verfahrensgestaltung	33
b)	Maßstab zur Auslegung des Verfahrensrechts	36
3.	Staatsziel Umweltschutz	38
a)	Regelungsgehalt und Wirkungsweise	38
b)	Verhältnis zur objektiv-rechtlichen Wirkung der Grundrechte	41
4.	Zur Verdeutlichung: Die Rechte der "anderen Seite" - Benutzer öffentlicher Infrastruktureinrichtungen, Gemeinwohlerwägungen	43
a)	Grundrechte der Benutzer öffentlicher Infrastruktureinrichtungen, insbesondere von Verkehrswegen?	45
b)	Verfahrensbeschleunigung im Interesse des Gemeinwohls?	46
aa)	Unbrauchbarkeit des Begriffs "Gemeinwohl" ..	47
bb)	Die Sicherung des Wirtschaftsstandortes	47
cc)	Die Angleichung der Lebensverhältnisse	48
D.	Zusammenfassung des 1. Teils - Die verfassungsrechtlichen Determinanten bei der Schaffung und Ausgestaltung des Verfahrensrechts	52
I.	Sachrichtigkeit	52
II.	Rechtsschutz	53

III.	Effizienzkriterien und Verfahrensbeschleunigung?	54
IV.	Herleitung eines Beschleunigungsgebots aus Grundrechten von Verkehrswegebenutzern und Gemeinwohlerwägungen?	54
V.	Resümee	55
2. Teil:	Beschleunigung des Verkehrswegebbaus	57
A.	Verfahrensbeschleunigung durch Fristen	57
I.	Fristregelungen in VPBG und PlVereinfG	58
II.	Systematischer Überblick über Möglichkeiten der Ausgestaltung von Fristen und Einordnung der Fristbestimmungen	60
1.	Bezugspunkt der Frist	60
2.	Fristarten	61
a)	Regelfristen (Signalfristen)	61
b)	Bindende Fristen	62
3.	Sanktionen	63
a)	Entscheidungsfiktionen ("Hammerlösung")	63
b)	Präklusionen	64
III.	Praktische Wirksamkeit von Fristen zur Verfahrensbeschleunigung	66
1.	Eignung von Fristen an sich	66
a)	Zweifel an der Eignung	66
b)	Begründung der grundsätzlichen Zweckmäßigkeit	67
2.	Eignung der Sanktionierung von Fristversäumnissen	68
a)	Präklusionen	69
b)	Entscheidungsfiktionen	69
IV.	Verfassungsrechtliche Würdigung der Fristregelungen	70
1.	Die Situation de lege lata	70
a)	Veranlassung der Einholung der behördlichen Stellungnahmen sowie der Auslegung des Plans innerhalb eines Monats nach Planeinreichung, § 17 III a BFStrG n.F.	70
b)	Abgabe der Stellungnahmen durch die zu beteiligenden Behörden innerhalb einer Frist von höchstens drei	

Monaten (§ 17 III b Satz 1 BFStrG n.F.) mit der Sanktion der Unbeachtlichkeit im Falle des Eingangs nach dem Erörterungstermin (§ 17 IV Satz 3 BFStrG n.F.)	71
aa) Bedeutung der Stellungnahmen im Verwaltungsverfahren	72
bb) Konsequenzen für die Zulässigkeit von Befristungen der Abgabe von Stellungnahmen	74
cc) Präklusion verspäteter Stellungnahmen bei der Planfeststellung	74
c) Auslegung des Plans durch die Gemeinden innerhalb von drei Wochen nach Zugang des Plans, § 17 III b Satz 2 BFStrG n.F.	77
d) Abschluß der Erörterung durch die Anhörungsbehörde innerhalb von drei Monaten nach Ablauf der Einwendungsfrist, § 17 III c Satz 1 BFStrG	77
e) Abgabe der Stellungnahme der Anhörungsbehörde innerhalb eines Monats nach Abschluß der Erörterung	80
f) Präklusion verspäteter Einwendungen	81
aa) Formelle Präklusion	81
bb) Materielle Präklusion	82
(1) Rechtfertigung durch die höchstrichterliche Rechtsprechung	83
(2) Die Zulässigkeitsvoraussetzungen im einzelnen	85
(3) Folgen für die Zulässigkeit der materiellen Präklusion in § 17 IV BFStrG	86
2. Die Situation de lege ferenda	90
a) Entscheidungsfiktionen	91
aa) Verhältnis zur Richtigkeitsgewähr durch Verwaltungsverfahren	91
(1) Genehmigungsfiktion und mehrpolige Interessenbeziehung	92
(2) Genehmigungsfiktion und zweipolige Interessenbeziehung	93
(3) Zustimmungsfiktion und Richtigkeitsgewähr	94
bb) Verhältnis zum Gewaltenteilungsprinzip	95
b) Regel- bzw. Signalfristen	95

B.	Verkehrswegeplanungsbeschleunigung durch weniger Öffentlichkeitsbeteiligung	96
I.	Bedeutung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Verkehrswegeplanungsrecht	97
1.	Konsens und Befriedung	97
2.	Sachrichtigkeit und Rechtsschutz	98
II.	Plangenehmigung und Gebot der Öffentlichkeitsbeteiligung	99
1.	Voraussetzungen für den Verzicht auf Planfeststellung	99
a)	Nichtbeeinträchtigung von Rechten anderer	99
b)	Nicht wesentliche Rechtsbeeinträchtigung anderer	100
2.	Verfassungsrechtliche Würdigung	100
a)	Vergleich mit ähnlichen Vorschriften	100
b)	Verfassungsrechtliche Zulässigkeit	103
III.	Plangenehmigung und UVP-Richtlinie	104
C.	Exkurs: "Verfahrensbeschleunigung" durch Investitionsmaßnahmegesetze	106
I.	Die konkreten Regelungen und deren praktisches Zustandekommen	107
1.	Regelungsgehalt	107
2.	Praktisches Zustandekommen der Investitionsmaßnahmegesetze	109
a)	Private Planungsgesellschaften als "Herrinnendes Verfahrens"	109
b)	Beteiligung der Träger öffentlicher Belange	110
c)	Öffentliche Auslegung und Öffentlichkeitsbeteiligung	111
d)	Zusammenstellung und Auswertung des Abwägungsmaterials	111
II.	Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Investitionsmaßnahmegesetzen	112
1.	Investitionsmaßnahmegesetze und Gewaltenteilung	112
2.	Investitionsmaßnahmegesetze und ihre Vereinbarkeit mit rechtsstaatlichen Prinzipien	114
a)	Sachrichtigkeit	114
b)	Rechtsschutz	116

D.	Zusammenfassung des 2. Teils	118
I.	Verfahrensbeschleunigung durch Fristen	118
II.	Verfahrensbeschleunigung durch weniger Öffentlichkeitsbeteiligung	119
III.	Exkurs: "Verfahrensbeschleunigung" durch Investitionsmaßnahmegesetze	120

3. Teil: Beschleunigung des Asylverfahrens 121

A.	Die Änderung des Grundrechts auf Asyl	122
I.	Regelungsgehalt des neuen Art. 16a GG	122
1.	Individualgrundrecht	122
2.	Sichere Drittstaaten	123
3.	Sichere Herkunftsstaaten	124
II.	Verfassungsrechtliche Bewertung; insbesondere: Vereinbarkeit mit Art. 79 III GG	125
1.	Grenze des Art. 79 III GG i.V.m. Art. 1 GG	126
2.	Grenze des Art. 79 III GG i.V.m. Art. 20 GG	128
III.	Verfassungsrechtliche Determinanten für das Asylverfahrensrecht nach der Änderung des Asylrechts	132
1.	Art. 16a I GG	132
2.	Anderweitiges Verfassungsrecht	133
B.	Die Bestimmung sicherer Drittstaaten durch den Gesetzgeber	133
I.	Anforderungen an die "Sicherheit" von Drittstaaten	134
1.	Anforderungen nach GK und EMRK	134
a)	Beachtung des Refoulement-Verbots	135
b)	Bereitstellung eines geeigneten Verfahrens	135
c)	Beachtung der Menschenwürde	136
2.	Umsetzung von GK und EMRK im Drittstaat	137
II.	Prüfung der Verfolgungssicherheit von Drittstaaten im Gesetzgebungsverfahren	137

1.	Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften	138
2.	Andere sichere Drittstaaten	138
III.	Bedenken gegenüber der Sicherheit von Drittstaaten	139
1.	Polen	140
2.	Tschechische Republik	140
3.	Österreich	141
4.	Griechenland	142
IV.	Schlußfolgerungen	143
C.	Änderung asylverfahrensrechtlicher Vorschriften	144
I.	Verfahrensbeschleunigung durch Änderungen des behördlichen Asylverfahrens	146
1.	Überblick über die neu eingeführten Regelungen	146
a)	Mitwirkungspflichten des Asylbewerbers und die Sanktionierung von Verstößen	146
aa)	Unverzügliche Antragstellung im Falle der un- erlaubten Einreise	147
bb)	Mitwirkungspflichten nach § 15 II Nrn. 3 - 5 AsylVfG	147
cc)	Mitwirkung bei der Sachverhaltsaufklärung	147
b)	Zustellungsregelungen	148
c)	Das Verwaltungsverfahren im Falle der Einreise aus einem sicheren Drittstaat	148
d)	Nichtbetreiben des Asylverfahrens	149
2.	Verfassungsrechtliche Würdigung der neu eingeführten Rege- lungen	149
a)	Zulässigkeit der Mitwirkungspflichten	149
aa)	Pflicht zur unverzüglichen Antragstellung nach unerlaubter Einreise, §§ 13 III 2, 30 III Nr. 5 AsylVfG	152
(1)	Praxisrelevanz des Problems	152
(2)	Verletzung verfassungsrechtlicher Ver- fahrensgrundsätze	155
(3)	Rechtfertigung durch die Beschränkung auf "gröbliche" Verstöße?	156
(4)	Verfassungskonforme Auslegung über den Begriff des Vertretenmüssens	157
bb)	Zulässigkeit der anderen nach § 30 III Nr.5	

	AsylVfG sanktionsbewehrten Mitwirkungspflichten	158
b)	Zulässigkeit der neuen Zustellungsvorschriften	159
aa)	Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Zustellungsverfahren	159
bb)	Verfassungsrechtliche Bedenken	161
	(1) § 10 IV AsylVfG	161
	(2) § 10 II 1 und 2 AsylVfG	163
	(3) Kompensation durch die Belehrungspflicht nach § 10 VII AsylVfG?	163
c)	Möglichkeit des Verzichts auf die Anhörung im Falle der Einreise aus einem sicheren Drittstaat	165
d)	Zulässigkeit der Rücknahmefiktion bei Nichtbetreiben des Verfahrens	166
aa)	Verfahrensvorbehalt/verfassungskonforme Auslegung	166
bb)	Rechtsschutzprobleme	169
II.	Verfahrensbeschleunigung durch Änderungen des gerichtlichen Asylverfahrens	169
1.	Überblick über die neu eingeführten Regelungen	170
a)	Einreise aus einem sicheren Drittstaat	170
aa)	Aufenthaltsbeendigung bei Einreise aus einem sicheren Drittstaat	170
bb)	Rechtsschutz gegen aufenthaltsbeendende Maßnahmen bei Einreise aus einem sicheren Drittstaat	170
b)	Einreise aus einem sicheren Herkunftsstaat; andere offensichtlich unbegründete Asylanträge	171
aa)	Antragsfrist; schriftliches Verfahren; obligatorische Trennung von Eil- und Hauptsacheverfahren	172
bb)	Entscheidungsfrist	172
cc)	Gesetzliche Aussetzung der Abschiebung	172
dd)	Beschränkung der Stattgebungsbefugnis in Eilverfahren	172
c)	Allgemeine Regelungen des gerichtlichen Verfahrens	173
aa)	Klagefrist; Zurückweisung verspäteten Vorbringens	173
bb)	Aufschiebende Wirkung der Klage	173

2.	Verfassungsrechtliche Würdigung der neu eingeführten Regelungen	174
a)	Einreise aus sicheren Drittstaaten	174
aa)	Anwendungsbereich des § 34a II AsylVfG	175
bb)	Verfassungsmäßigkeit des § 34a II AsylVfG ..	176
	(1) Wortlaut des Art. 16 II 3 GG	177
	(2) § 34a II AsylVfG und Art. 19 IV GG ...	178
		178
	(3) Praktikabilität	182
b)	Einreise aus einem sicheren Herkunftsstaat; andere offensichtlich unbegründete Asylanträge	183
aa)	Einwöchige Eilantragsfrist	183
	(1) Eilantragsfrist und Zustellungsprobleme ..	184
	(2) Eilantragsfrist und Antragsbegründung ..	185
	(3) Eilantragsfrist und praktische Erschwerenisse	186
	(4) Kompensation durch Wiedereinsetzungsverfahren?	187
	(5) Verfassungskonforme Auslegung?	188
bb)	Entscheidungsfrist	190
	(1) Richterliche Unabhängigkeit	190
	(2) Sachrichtigkeit	192
cc)	Beschränkung der Stattgebungsbefugnis in Eilverfahren	193
	(1) Betroffenheit des Schutzbereiches des Art. 16a I GG	194
	(2) Der Begriff der "ernstlichen Zweifel" ..	194
	(3) Verfassungskonforme Auslegung	196
c)	Allgemeine Regelungen des gerichtlichen Verfahrens ..	199
aa)	Klagefrist;Klagebegründungsfrist	199
bb)	Materielle Präklusion verspäteter Erklärungen und Beweismittel	200

D. Zusammenfassung des 3. Teils 201

I.	Die Verfassungsänderung	201
1.	Zulässigkeit der Verfassungsänderung	201
2.	Verfassungsrechtliche Determinanten für das Asylverfahren nach der Verfassungsänderung	201

II. Bestimmung sicherer Drittstaaten durch einfaches Gesetz 202

III.	Verfassungsrechtliche Bewertung der asylverfahrensrechtlichen Neuregelungen ,.....	203
1.	Regelungen des behördlichen Asylverfahrens	203
2.	Regelungen des gerichtlichen Asylverfahrens	204