Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW

Städtetag Nordrhein-Westfalen
Landkreistag Nordrhein-Westfalen
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen

Herrn
Daniel Sieveke MdL
Vorsitzender des Innenausschusses
des Landtags NRW
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

anhoerung@landtag.nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/1630

A09, A14

Ansprechpartner:

Hans-Gerd von Lennep, StGB NRW
Tel.-Durchwahl: 0211.4587.227
Fax-Durchwahl: 0211.4587.292
E-Mail: hg.vonlennep@kommunen-in-nrw.de

Dr. Helmut Fogt, StT NRW
Tel.-Durchwahl: 030.37711.800
Fax-Durchwahl: 030.37711.809
E-Mail: helmut.fogt@staedtetag.de

Dr. Marco Kuhn, LKT NRW
Tel.-Durchwahl: 0211.300491.300
Fax-Durchwahl: 0211.300491.5300
E-Mail: m.kuhn@lkt-nrw.de

Aktenzeichen: 30.13.01
30.05.23 N
Datum: 24.04.2014 Ku/cp

Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Verwaltungsverfahrensgesetzes und zur Anpassung weiterer Rechtsvorschriften (Drucksache 16/5230)
Ihr Schreiben vom 27.03.2014

Sehr geehrter Herr Sieveke,

wir bedanken uns für die Gelegenheit, zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Verwaltungsverfahrensgesetzes und zur Anpassung weiterer Rechtsvorschriften Stellung nehmen zu können.

I. Grundsätzliches

Das mit dem Gesetzentwurf verfolgte Ziel, die auf Bundesebene im vergangenen Jahr erfolgte Vereinheitlichung des Planfeststellungsverfahrensrechts und die damit verbundene Bereinigung der betroffenen Fachgesetze im Landesverwaltungsverfahrensrecht nachzuvollziehen, wird unsererseits unterstützt. Gleiches gilt für das Ziel, die Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und des Landes NRW im Wortlaut weitest möglich anzugleichen, dient diese sog. Konkordanzgesetzgebung im Bereich des Verwaltungsverfahrensrechts doch der Rechtssicherheit und Einfachheit der Rechtsanwendung und hilft „normative Doppelstrukturen“ zu vermeiden.

Soweit mit dem vorliegenden Gesetzentwurf eine Beschleunigung von Planfeststellungsverfahren und die Möglichkeit einer frühzeitigen Beteiligung und Mitsprache der Bürgerinnen und Bürger angestrebt werden, ist das prinzipiell zu begrüßen. Insbesondere versprechen wir uns von einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung eine bessere Information und ein rechtzeitiges Erkennen von Interessenskonflikten, die der jeweilige Vorhabenträger durch Planänderung entschärfen kann. Im Idealfall kann hierdurch die Akzeptanz für planerische Entscheidungen spürbar gesteigert werden.

Die als Folge des E-Government-Gesetzes Bund im Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes vorgenommenen Änderungen in das Verwaltungsverfahrensgesetz NRW zu übertragen, ist unseres Erachtens konsequent. Ergänzend ist dazu anzumerken, dass auch die übrigen Bestimmungen des E-Government-Gesetzes des Bundes in geeigneter Weise durch ein eigenes E-Government-Gesetz landesrechtlich umgesetzt werden sollten.

II. Bewertung einzelner Vorschriften

Zu § 3a VwVfG-E

Wir begrüßen, dass die Schriftform in Verwaltungsverfahren durch weitere technische Verfahren neben der qualifizierten elektronischen Signatur ersetzt werden soll. Weil die qualifizierte elektronische Signatur nur eine geringe Akzeptanz gefunden hat, wird damit ein Hemmnis in der Nutzung moderner Informations- und Kommunikationsformen beseitigt. Darin sehen wir einen Beitrag zu einer weiteren Modernisierung der (Kommunal-) Verwaltungen.

Zu § 25 VwVfG-E

Die Absicht, auch bei der Planfeststellung das zunehmende Interesse der Bürger an frühzeitiger Beteiligung und Mitsprache insbesondere bei Großvorhaben, deren Auswirkungen und Bedeutung weit über ihren Standort hinausreichen, sicherzustellen, wird besonders unterstützt. Ziel muss es sein, eine Regelung zu schaffen, die der Transparenzverbesserung und Konfliktvermeidung zu einem möglichst frühen Zeitpunkt dient. Es geht zum einen um eine bessere Information der Öffentlichkeit, und zum anderen um das frühzeitige Erkennen von Interessenskonflikten, die der Vorhabenträger durch Planänderung entschärfen könnte. Dies ist zumindest unterschwellig von der Sicht geprägt, für eine höhere Akzeptanz von Großprojekten in der Bevölkerung genüge es, diese Projekte besser zu erklären. Ohne Zweifel ist transparentere und verständlichere Information eine Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Planung. Die durch Öffentlichkeitsbeteiligung in der Regel breitere Informationsgrundlage kann zu besseren, kreativeren Lösungsansätzen in der Planungspraxis führen, und die Akzeptanz für planerische Entscheidungen kann merklich gesteigert werden.

Wir weisen aber darauf hin, dass die Definition der Vorhaben, für die eine (freiwillige) frühe Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen ist, nicht eindeutig ist. Durch die Verortung der Ergänzung in den Verfahrensgrundsätzen ist diese Vorschrift grundsätzlich auf alle Genehmigungsverfahren von Vorhaben anzuwenden. Die Formulierung „Vorhaben, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben können“ ist sehr weit und unbestimmt. In der Begründung wird zwar auf „Großvorhaben“ abgestellt, allerdings erscheinen bezüglich dieser Begrifflichkeit Auslegungsprobleme vorprogrammiert. Zu begrüßen ist daher die Klarstellung, dass der Bereich des Baugenehmigungsverfahrens von dieser Vorschrift ausgenommen wird, zumindest in der Begründung sollte aber auch noch klargestellt werden, dass es für Bauleitplanverfahren bei dem im Baugesetzbuch ohnehin schon verpflichtend vorgeschriebenen zweistufigen Beteiligungsverfahren verbleibt.

Darüber hinaus halten wir es für erforderlich, ein Monitoring durchzuführen, ob und wie von der (freiwillig) durchzuführenden „frühen Öffentlichkeitsbeteiligung“ durch die Planungsträger tatsächlich Gebrauch gemacht wird und welche Verfahren/Methoden hierfür gewählt werden. Auch die Art der Vorhaben, für die eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt werden, sollte – vor dem Hintergrund der unbestimmten Definition – beobachtet werden, um ausreichende Erkenntnisse für eine ggf. zur Zielerreichung notwendige Fortentwicklung dieser Regelung zur Verfügung zu haben.

Zu § 27a VwVfG-E

Die beabsichtigte Erweiterung der Bekanntmachungsformen um die öffentliche Bekanntmachung im Internet wird unsererseits grundsätzlich mitgetragen. Als problematisch erscheint uns jedoch die in § 27a Abs. 1 S. 3 VwVfG-E vorgesehene Verpflichtung, sämtliche Unterlagen, auf die sich eine Bekanntmachung bezieht, im Internet zugänglich zu machen. So umfassen beispielsweise Unterlagen bei laufenden Planfeststellungsverfahren nach dem Wasserhaushalts- oder Bundes-Immissionsschutzgesetz oder die Aufstellung von Landschaftsplänen mehrere Aktenordner (zum Teil verbunden mit zahlreichen Kartenwerken und Zeichnungen). Diverse Verfahrensschritte sind hier jeweils zu veröffentlichen und wiederholt sind Unterlagen zur Einsicht auszulegen. Dass ein Bedarf zur Bekanntmachung jener Unterlagen im Internet besteht, ist für uns nicht ersichtlich. Im Gegenteil, damit würde unter Umständen lediglich eine unnötige Datenflut erzeugt.

Hinzu kommt, dass damit für die zuständigen Behörden ein erheblicher Aufwand verbunden sein kann, müssten doch auch solche Unterlagen, die bislang ausschließlich in Papierform vorgelegt werden, digitalisiert werden, um sie anschließend im Internet veröffentlichen zu können.

Anstelle der in § 27a Abs. 1 S. 1 VwVfG-E beabsichtigten „Soll-Regelung“ sollte deshalb eine „Kann-Bestimmung“ normiert werden. Sollte der Gesetzgeber dieser Anregung nicht folgen, könnte alternativ erwogen werden, eine Regelung vorzusehen, die zwischen Vorgängen unterteilt, bei denen auszulegende Unterlagen beigefügt werden müssen, sollen, können oder bei denen von einer Beifügung abgesehen werden kann. Gleichzeitig könnte dann in der jeweiligen öffentlichen Bekanntmachung darauf hingewiesen werden, wo und wann die Möglichkeit besteht, die Unterlagen einzusehen.

Zudem sollte darüber nachgedacht werden, den Vorhabenträgern und Antragsstellern in den aufgeführten Fällen verpflichtend vorzugeben, die veröffentlichungspflichtigen Unterlagen auch in geeigneter digitaler Form zu übermitteln, da es nach unserem Verständnis nicht Aufgabe der zuständigen Behörden sein kann, eingereichte Unterlagen aufwändig selbst zu digitalisieren.

Zu § 73 Abs. 3a S. 2 VwVfG-E

Durch die vorgesehene Ergänzung in § 73 Abs. 3a S. 2 VwVfG-E würde die Position der im Anhörungsverfahren beteiligten Behörden insofern eine Verschlechterung erfahren, als bislang Stellungnahmen bis zum Erörterungstermin eingereicht werden können, also auch nach Ablauf der hierfür gewährten Frist. Gleichzeitig würde sich ihre Position verbessern, indem den Anhörungsbehörden freigestellt wird, die Stellungnahmen trotz Verfristung zu berücksichtigen, was bislang nur in Ausnahmefällen möglich war; hier muss allerdings

darauf geachtet werden, dass die Planfeststellungsbehörden bei der Berücksichtigung verfristeter Stellungnahmen die Beteiligten in gleichmäßiger Weise behandeln.

Zu § 73 Abs. 8 S. 1VwVfG-E

Die beabsichtigte Festlegung einer Zwei-Wochenfrist für Stellungnahmen und Einwendungen bei Planänderungen erscheint für kommunale Gebietskörperschaften und Träger öffentlicher Belange nicht praktikabel. Dies gilt insbesondere dann, wenn auf kommunaler Ebene Gremien (Fachausschüsse etc.) zu beteiligen sind; insofern würde sich hier regelmäßig sogar eine Verschlechterung demokratischer Mitwirkungsrechte ergeben. Es sollte daher eine Frist von mindestens einem Monat eröffnet werden.

Zu § 74 Abs. 6 VwVfG-E

Die vorgesehene Erweiterung des § 74 Abs. 6 VwVfG, wonach die Erteilung einer Plangenehmigung nach pflichtgemäßem Ermessen auch dann möglich sein soll, wenn die Rechte anderer nur unwesentlich beeinträchtigt werden, ist zu begrüßen. Die Durchführung von Plangenehmigungsverfahren würde damit auch bei bloßen „Bagatellbeeinträchtigungen“ ermöglicht, ohne das zeitraubende Verfahren der Planfeststellung einhalten zu müssen, wenn die Betroffenen keine schriftliche Einverständniserklärung für ihre Eigentumsinanspruchnahme geben. Konsequenterweise sollte § 74 Abs. 6 S. 2 VwVfG zusätzlich in der Weise ergänzt werden, dass auch bei einer Plangenehmigung die Durchführung eines Enteignungsverfahrens grundsätzlich möglich ist, wenn Rechte anderer nur unwesentlich beeinträchtigt werden.

Die beabsichtigte Einfügung des § 74 Abs. 6 S. 1 Nr. 3 VwVfG ist hingegen nach unserer Auffassung entbehrlich und könnte sogar zu Missverständnissen führen. Der Ausschluss der Durchführung eines Plangenehmigungsverfahrens in den Fällen, in denen andere Rechtsvorschriften eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorschreiben, zielt auf die Vorhaben ab, bei denen das Verfahren zur Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist. Dies ergibt sich im Umkehrschluss bereits aus § 74 Abs. 6 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG. Klarzustellen ist hierbei, dass die Durchführung eines Plangenehmigungsverfahrens dann möglich ist, wenn im Wege der allgemeinen bzw. standortgebundenen Vorprüfung des Einzelfalles festgestellt wurde, dass das (formelle) Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung nicht durchzuführen ist, weil nach überschlägiger Prüfung erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen in dem Vorhaben nicht ausgehen.

Zu § 38 Straßen- und Wegegesetz (StrWG) NRW-E

In § 38 Abs. 1 Satz 2 StrWG-E ist vorgesehen: „Bei der Planfeststellung sind die vom Vorhaben berührten Belange einschließlich der Umweltverträglichkeitsprüfung zu berücksichtigen.“ Das Wort „berücksichtigen“ erscheint im Hinblick auf die zu treffende Abwägungsentscheidung hinsichtlich ggf. jeweils grundrechtsrelevanter berührter Rechtspositionen und der bisherigen Formulierung des § 38 Abs. 2 StWG „... gegeneinander und untereinander abzuwägen“ zu schwach und zu verkürzt. Unklar ist, ob der Satz 2 Sonderrecht schaffen soll oder zur Abwägungsentscheidung ergänzend die §§ 72 bis 78 VwVfG herangezogen werden sollen (§ 38 Abs. 1 Satz 4 StrWG). Dies ist mindestens in der Begründung klarzustellen. Die Schaffung eines Sonderrechts, bei dem „berührte Belange ...“ lediglich zu berücksichtigen sind, ist abzulehnen.

In § 38 Abs. 3 StrWG-E NRW werden nun die Aufzählung der Fälle von unwesentlicher Bedeutung ersetzt durch einen Verweis auf § 74 Abs. 7 VwVfGE. Fälle von unwesentlicher Bedeutung lagen bisher insbesondere vor, wenn

1. Rechte anderer nicht beeinflusst werden oder mit den vom Plan Betroffenen entsprechende Vereinbarungen getroffen worden sind und
2. andere öffentliche Belange nicht berührt werden oder die erforderlichen behördlichen Entscheidungen vorliegen und sie dem Plan nicht entgegenstehen
3. es sich bei dem Vorhaben nicht um ein solches handelt, für das nach dem UVPG NW eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist.

§ 74 Abs. 7 VwVfG enthält den Ausschlussgrund der Nr. 3 nicht. Dem Verweis kann daher nur zugestimmt werden, wenn es bei einer entsprechenden Ergänzung des § 74 Abs. 7 VwVfGE bleibt, die diesen Grund inhaltlich aufrechterhält.

Durch § 38 Abs. 7 StrWG-E kann bei der Änderung einer Landesstraße, Kreisstraße oder Gemeindestraße auf den Erörterungstermin verzichtet werden. Dieser Verzicht steht unter keinen weiteren Voraussetzungen und damit ganz im pflichtgemäßen Ermessen der zuständigen Behörde. Er betrifft auch den Fall der „wesentlichen Änderung“. Sie kann also sogar über das „Ob“ der Durchführung eines Erörterungstermins entscheiden. Der Verzicht auf Erörterung ist im Zuge der aufgeworfenen Fragen im Nachgang zu Großvorhaben wie Stuttgart 21 höchst streitig zu beurteilen, obwohl oder gerade weil der Bundesgesetzgeber 2006 durch das Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben den Verzicht auf den Erörterungstermin durch u. a. § 17 a Nr. 5 FStrG, § 14 a Nr. 5 WaStrG, § 18 a Nr. 5 AEG und 10 Abs. 2 Nr. 5 S. 2 LuftVG nun bei wesentlichen Großvorhaben eingeführt hat. Es ist bemerkenswert, dass die Bürgerbeteiligung nach den jüngsten Erfahrungen rund um Stuttgart 21 nicht etwa gestärkt, sondern wichtige Elemente wie der Erörterungstermin ins Ermessen der Behörden gelegt werden sollen. Hier treffen weiterhin unvereinbar unterschiedliche Interessen aufeinander: Auf der einen Seite der Wunsch nach „mehr Bürgerbeteiligung“, auf der anderen Seite das Interesse der Vorhabenträger an schnelleren und einfacheren Planungsverfahren.

Ob ein Verzicht des Erörterungstermins im Planfeststellungsverfahren das Planungsverfahren verkürzt, ist höchst fraglich. Empirische Untersuchungen belegen in nur wenigen Fällen eine Verfahrensverlängerung aufgrund von Beteiligungen. Zu begrüßen ist daher ein solcher Verzicht nur in Fällen einer erneut erforderlichen/überflüssigen förmlichen Erörterung z. B. bei einer wesentlichen Planänderung im laufenden Verfahren nach bereits erfolgter Erörterung. Im Übrigen erscheint ein voraussetzungsloser Verzicht, bei dem die Behörde allein entscheidet, ob der Erörterungstermin notwendig und sinnvoll ist, nicht zeitgemäß. Dass etwa allein die Annahme der Anhörungsbehörde ausreichend sein könnte, dass die Erörterung ihre Befriedungsfunktion nicht erfüllen kann bzw. dass Einwendungen nicht ausgeräumt werden können, ist nicht annehmbar und sollte durch ermessensleitende Vorschrift ausgeschlossen werden. Zumal die Behörde andernfalls gedrängt werden könnte, ihr pflichtgemäßes Ermessen auszuschöpfen und es für verschiedene Fallkonstellationen damit zum Regelfall werden könnte.

Zuträglich erscheint uns ein Verzicht nur für Fälle der erkennbar nicht mehr möglichen weiteren Tatsachenaufklärung und Sachverhaltserhebung, etwa wenn durch das mündliche

Verfahren keine weiteren der Verwaltung nicht bereits bekannten Tatsachen und Auffassungen übermittelt werden.

Wir sind Ihnen dankbar, wenn Sie unsere vorstehenden Anmerkungen und Hinweise bei Ihren weiteren Überlegungen berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

Dr. Helmut Fogt
Beigeordneter
des Städtetages Nordrhein-Westfalen

Dr. Marco Kuhn
Erster Beigeordneter
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen

Hans-Gerd von Lennep
Geschäftsführer
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen