



Ausschuss für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform

22. Sitzung (öffentlich)

29. November 2006

Düsseldorf – Haus des Landtags

10:30 Uhr bis 12:55 Uhr

Vorsitz: Edgar Moron (SPD)

Redaktion: Iris Staubermann

Verhandlungspunkte:

Erstes Gesetz zum Bürokratieabbau (Bürokratieabbaugesetz I)

Gesetzentwurf der Landesregierung

Drucksache 14/2242

Öffentliche Anhörung.....3

(Eine Übersicht über den Ablauf der Anhörung, die gehörten Sachverständigen und deren schriftlich eingegangene Stellungnahmen siehe Seite 2)

Organisation/ Verband/Funktion	Sachverständige/r	Stellungnahmen	Seite
Städtetag Nordrhein-Westfalen	Beigeordneter Stephan Keller	14/704	4
Institut für Kommunalrecht, Universität Osnabrück	Prof. Dr. Jörn Ipsen		7
Oberverwaltungsgericht Münster	Vizepräsident Dr. Dieter Kallerhoff	14/691	10
Verwaltungsgericht Düsseldorf	Präsident Prof. Dr. Reinhard Klenke	14/690	12
Verwaltungsgericht Aachen	Vorsitzender Richter Harry Addicks	14/705	16
Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Paderborn	Dr. Martin Dippel	14/707	18
Rechtsanwalt, Münster	Horst Wüstenbecker	14/697	21
Architektenkammer NRW	Vizepräsident Dr. Christian Schramm	14/708	25
Vereinigung der Industrie- und Handelskammern in NRW	Markus Lehrmann	14/700	28
1. Frage- und Antwortrunde		ab Seite	31
2. Frage- und Antwortrunde		ab Seite	40

Weitere Stellungnahme:

Westdeutscher Handwerkskammertag, Düsseldorf: 14/709

* * *

Erstes Gesetz zum Bürokratieabbau (Bürokratieabbaugesetz I)

Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksache 14/2242

Öffentliche Anhörung

Vorsitzender Edgar Moron: Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich eröffne die 22. Sitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform. Nachrichtlich werden an unserer Sitzung auch Mitglieder des Innenausschusses, des Bauausschusses und des Wirtschaftsausschusses teilnehmen. Jedenfalls sind sie eingeladen, sich in dieser Anhörung ein Bild über den Sachverhalt zu machen. Ich begrüße unsere geladenen Gäste sehr herzlich. Ich werde Sie nicht einzeln vorstellen. Das werden wir gleich nachholen, wenn Sie uns Ihre Beiträge vortragen. Ich begrüße die Sitzungsteilnehmer, die Zuhörer und – soweit vertreten – natürlich auch die Vertreter der Medien.

Meine Damen und Herren, Gegenstand der heutigen Anhörung sind der Gesetzentwurf der Landesregierung über ein Gesetz zum Bürokratieabbau und der hierzu vorgelegte Fragenkatalog der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen.

Die Sachverständigen sind nachträglich über die Absicht der Koalitionsfraktionen informiert worden, einen Änderungsantrag einzubringen. Den kennen Sie und können ihn in Ihre Stellungnahme einarbeiten, soweit dies erforderlich ist.

Wir haben einen überschaubaren Kreis von Sachverständigen. Die letzte Anhörung war sehr viel umfangreicher. Das sagt aber nichts über die Qualität aus. Ich hoffe, wir können uns zügig durch diesen etwas schwierigen Sachverhalt arbeiten. Ich möchte deshalb auf die Bildung von Redeblocken, wie wir es beim vergangenen Mal gemacht haben, verzichten. Ich schlage vor, einen zusammenhängenden Vortrag der Sachverständigen zu hören. Er sollte maximal 10 Minuten betragen.

Ich bedanke mich, dass Sie uns schriftliche Stellungnahmen abgegeben haben. Für diejenigen, die sie nicht mitgebracht haben oder noch ein Exemplar wünschen, liegen Kopien aus.

Bei neun Sachverständigen werden wir zügig vorankommen, wenn wir uns an die 10 Minuten halten. Danach werden wir im Block Fragen stellen. Ich fasse dann immer drei oder maximal vier Fragen für die Sachverständigen zusammen. Fragen Sie bitte gezielt, dann werden wir versuchen, die Fragen beantworten zu lassen.

Die Reihenfolge der Sachverständigen orientiert sich an dem Ihnen vorliegenden Tableau. Ich denke, wir werden gegen 13 Uhr oder 13:30 Uhr mit der Anhörung fertig sein. Anschließend haben wir eine ordentliche Ausschusssitzung, in der wir einige andere Tagesordnungspunkte abarbeiten müssen.

Wir beginnen nun mit dem ersten Sachverständigen. Herr Keller wird sich für alle kommunalen Spitzenverbände äußern und eine gemeinsame Stellungnahme abgeben. Das beschleunigt das Verfahren.

Stephan Keller (Städtetag Nordrhein-Westfalen): Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Wir bedanken uns im Namen der Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände in Nordrhein-Westfalen sehr herzlich für die Gelegenheit, zu dem Gesetzentwurf Stellung zu nehmen. Für die anschließende Fragerunde stehen Ihnen selbstverständlich auch die Kollegen der beiden anderen Spitzenverbände zur Verfügung.

Ich werde mich darauf beschränken, noch einmal die wesentlichen Punkte unserer schriftlichen Stellungnahme vorzutragen. Ich gehe davon aus, dass der Fragenkatalog von Bündnis 90/Die Grünen damit in wesentlichen Teilen abgearbeitet sein wird.

Der Grundgedanke des Gesetzentwurfs findet unsere ungeteilte Zustimmung. Es ist sicherlich richtig, die Regelungen, die sich in der Modellregion OWL bewährt haben, nunmehr auf das ganze Land auszudehnen. Wir haben mit dem Gesetz einerseits ein methodisches Problem. Andererseits sind wir teilweise anderer Auffassung, was die Frage angeht, was sich bewährt hat und was nicht.

Lassen Sie mich zunächst zu dem methodischen Problem kommen. In der Präambel zu dem Gesetzentwurf heißt es, es könne unterstellt werden, dass in OWL erprobte Entbürokratisierungsschritte geeignet seien, über die Modellregion hinaus Anwendung zu finden. Wir widersprechen dem nicht in Gänze. Wenn dem so ist, fragt man sich aber schon, warum diese Regelungen noch einmal befristet werden sollen. Entweder hat sich eine Regelung bewährt oder nicht. Die vorgesehene Befristung deutet darauf hin, dass man sich noch nicht ganz sicher ist, ob sich eine Regelung bewährt hat. Wir plädieren dafür, an dieser Stelle noch einmal genauer hinzuschauen. Das ist nicht nur eine Frage von guter Gesetzgebungsmethodik. Es ist auch eine Frage der praktischen Vernunft. Ein klares Bekenntnis des Gesetzgebers und damit der Verzicht auf eine neuerliche Befristung würden Rechtssicherheit und Planbarkeit nicht nur für die Bürgerinnen und Bürger, sondern auch für die vollziehenden Behörden schaffen.

Zu der Frage, was sich bewährt hat und was nicht: Wir haben uns in unserer schriftlichen Stellungnahme auf die Punkte beschränkt, die sich aus unserer Sicht zumindest nach dem derzeitigen Kenntnisstand noch nicht für eine landesweite Übertragung eignen. Auf diese Punkte möchte ich mich beschränken. Sie werden festgestellt haben, es handelt sich um Punkte, die sich um den Baubereich drehen. Die Dinge, die wir in unserer schriftlichen Stellungnahme nicht angesprochen haben und auch in der heutigen Anhörung nicht ansprechen werden, sollen nach unserer Auffassung dann tatsächlich auch in dauerhaftes Landesrecht überführt werden. Das gilt dann ungesagt.

Ich komme zu den Kritikpunkten. Es wäre zunächst die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens für den Bereich des Baurechts zu nennen. Das Widerspruchsverfahren soll für eine ganze Reihe von Sachmaterien wegfallen. Wir lehnen es für den

Baubereich zumindest zurzeit ab. Das Baurecht ist nach unserer Auffassung ein gutes Beispiel dafür, dass das Widerspruchsverfahren seine befriedende Funktion erfüllt. Einzelne Bauaufsichtsbehörden berichten uns, dass zirka 80 Prozent aller Verfahren das Klagestadium nie erreichen. 80 Prozent aller Verfahren werden also tatsächlich im Widerspruchsverfahren abgearbeitet und sind dann damit beendet. In vielen Fällen wird bereits im Abhilfeverfahren eine vernünftige Lösung zwischen den Beteiligten gefunden. Aber auch die Widerspruchsbescheide selbst scheinen sich einer hohen Akzeptanz der Betroffenen zu erfreuen. Wir haben auch noch eine ganze Reihe von Fällen, in denen lediglich Gebührenermittlungen angefochten werden. Diese können unproblematisch im Widerspruchsverfahren korrigiert werden.

Das Widerspruchsverfahren ist aus unserer Sicht ein durchaus schneller, kostengünstiger und unbürokratischer Rechtsbehelf. Das kann man bei allem Respekt vor der Verwaltungsgerichtsbarkeit von einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren nicht ohne weiteres behaupten. Wir wissen zwar, dass sich die durchschnittliche Verfahrensdauer in letzter Zeit erheblich verkürzt hat, sie ist aber immer noch deutlich länger als die Dauer eines Widerspruchsverfahrens. Auch das Kostenargument spricht eigentlich für eine Beibehaltung des Widerspruchsverfahrens.

Der Kläger muss seit der Einführung des neuen Kostenrechts im Jahr 2004 in einem Verwaltungsgerichtsprozess zunächst einmal einen Kostenvorschuss in Höhe von drei Gerichtsgebühren entrichten. Für einen Streitwert von 15.000 Euro sind das 726 Euro. Sollte er sich davon überzeugen lassen, seine Klage zurückzunehmen, bekommt er davon nur einen Teil zurück. Erledigt sich ein Widerspruchsverfahren, weil sich der Kläger – in welcher Weise auch immer – mit der Behörde geeinigt hat, entstehen ihm gar keine Kosten.

Die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens im Baubereich bewirkt also eigentlich in den Konstellationen eine Ersparnis an Zeit und Geld, die aufgewendet werden müssten, wenn ein Verwaltungsgericht den Widerspruchsbescheid tatsächlich aufheben würde. In diesen Fällen hätte der Widerspruchsführer eine überflüssige Schleife durchlaufen. Da aber nur ein kleiner Teil überhaupt ins Klageverfahren geht und hiervon wiederum auch nur eine Teilmenge erfolgreich ist, wird es für die überwiegende Zahl der Verfahren eher länger und teurer, wenn wir das Widerspruchsverfahren in diesem Bereich abschaffen.

Andere Länder wie Bayern und Niedersachsen – ich glaube, auch Hessen – haben aus diesen Erwägungen heraus und trotz einer generellen Skepsis gegenüber dem Widerspruchsverfahren für den Baubereich das Widerspruchsverfahren beibehalten. Wir wünschen uns das für Nordrhein-Westfalen ebenso. Wir haben zumindest den Eindruck, man sollte vielleicht noch einmal etwas genauer hinschauen. Deshalb haben wir vorgeschlagen, das nächste Jahr zu nutzen, um die Erfahrungen in OWL noch etwas systematischer auszuwerten als es nach unserer Kenntnis bislang geschehen ist. Richtig lange wird das Verfahren dort schließlich auch noch nicht erprobt. Sollten sich unsere Bedenken im Rahmen einer Evaluation tatsächlich zerstreuen lassen, sind wir bereit, neu zu überlegen. Vielleicht bieten sich dann auch Zwischenlösungen an. Als Stichwort wird hier immer die Abschaffung des Devolutiveffektes bei grundsätzlicher Beibehaltung des Widerspruchsverfahrens genannt.

Meine eingangs geschilderten methodischen Bedenken gelten für die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens mit der Befristung übrigens in ganz besonderer Weise. Das ist eine Sache, die in den Widerspruchsbehörden zu ganz erheblichen personellen und organisatorischen Veränderungen führen muss. Die Befristung ist für diese Maßnahmen nicht gerade förderlich.

Hinzu kommt in diesem Zusammenhang ein weiterer Punkt. Wir reden jetzt über eine sachlich begrenzte Abschaffung des Widerspruchsverfahrens für ein Jahr. Im Innenministerium wird nach allem, was wir gehört haben, aber bereits ein Gesetzentwurf vorbereitet, der das Widerspruchsverfahren generell regeln soll. Wir haben gehört, dass dieser Mitte 2007 in Kraft treten soll. Man fragt sich dann schon, warum wir an dieser Stelle überhaupt über diesen Punkt reden, wenn sozusagen mit überholender Wirkung im nächsten Jahr ein Gesetzentwurf vorgelegt wird.

Lassen Sie mich eine Kuriosität am Rande erwähnen. Für den Baubereich will man in diesem Gesetzentwurf offenbar weniger weitgehende Regelungen als jetzt im Bürokratieabbaugesetz I treffen. Nach dem, was wir gehört haben, sollen Widersprüche nach diesem Gesetzentwurf weiterhin statthaft bleiben.

Das alles spricht aus unserer Sicht dafür, sich mehr Zeit zu nehmen und gerade über die Bauwidersprüche noch einmal gründlich nachzudenken.

Ich möchte betonen, dass sich unsere Skepsis ausschließlich auf den Baubereich beschränkt. In allen anderen Bereichen liegen die aus unserer Sicht durchaus segensreichen Wirkungen des Widerspruchsverfahrens nicht so offen auf der Hand. Dort halten wir das Vorverfahren deshalb für grundsätzlich entbehrlich.

Lassen Sie mich zu zwei weiteren Punkten im Gesetzentwurf aus dem Baubereich etwas sagen, die wir kritisch sehen. Es ist die Möglichkeit gegeben, das gemeindliche Einvernehmen durch die Bauaufsichtsbehörde ersetzen zu lassen. Nach Auffassung der beiden gemeindlichen Spitzenverbände – der Landkreistag hat schriftlich etwas anderes vorgetragen – gebietet es der Respekt vor der kommunalen Planungshoheit, diese Möglichkeit dem kommunalaufsichtlichen Verfahren vorzubehalten. Verzögerungen im Verfahren gibt es dadurch nur in wirklich problematischen Fällen. Diesen nicht so offensichtlichen Fällen gebührt aber vielleicht mehr Zeit als den seltenen Fällen, in denen die Rechtswidrigkeit des versagten Einvernehmens mit Händen zu greifen ist.

Wir wollen das Genehmigungsverfahren für die Nutzungsänderungen beibehalten. Auch hier gilt: Eine Verfahrensverzögerung tritt in unproblematischen Fällen sicherlich nicht ein. – Frau Kollegin Niemeyer vom Städtetag kann aus dem Bereich ihrer Mitgliedschaft von Projekten in Köln und Solingen berichten, in deren Rahmen Genehmigungen innerhalb von ein bis zwei Tagen erteilt werden. Das wäre also deutlich schneller als diese Stillhaltefrist von 14 Tagen, die bei dem Anzeigeverfahren jetzt vorgesehen ist. Sind die baurechtlichen Anforderungen komplexer, bringt das Anzeigeverfahren im Hinblick auf die Prüferfordernisse der Bauaufsicht eigentlich keine großartige Verfahrenserleichterung.

Die Regelung hat noch einen weiteren Haken. Die kreisangehörigen Kommunen, die keine Bauaufsichtsbehörden sind, sind bei einer solchen Verfahrensgestaltung, wie

sie jetzt vorgeschlagen wird, zumindest nach dem Wortlaut außen vor. Es werden von der Regelung durchaus Nutzungsänderungen und Fallgestaltungen erfasst, die planerische oder städtebauliche Belange der Gemeinde betreffen und an denen deshalb die Gemeinde, die nicht Bauaufsichtsbehörde ist, beteiligt werden sollte. Hier könnte übrigens ein Übergang in das Genehmigungsverfahren regelmäßig bereits bundesrechtlich gefordert sein. Dann stellt sich auch hier die Frage, worin die Verfahrenserleichterung besteht, wenn ich in den Fällen wegen der Anforderungen des Baugesetzbuches dann ohnehin das Genehmigungsverfahren durchlaufen muss. Da wäre das Anzeigeverfahren eigentlich sogar eine zusätzliche Verfahrensschleife und würde keine Vereinfachung bringen.

Der jetzt von den Regierungsfraktionen vorgelegte Änderungsantrag ändert an dieser grundsätzlichen Kritik eigentlich nichts. Gleiches gilt für die Ausdehnung des Anzeigeverfahrens auf die Kleingaragen mit bis zu 100 m² Nutzfläche. Es ist schon bemerkenswert, dass wir für einen ganz bestimmten Typ baulicher Anlage ein eigenes Verfahren schaffen wollen. Wir glauben, man sollte darüber zumindest noch einmal intensiver nachdenken.

Das leitet mich zu der letzten grundsätzlichen Bemerkung über, die ich machen möchte. Es handelt sich wieder um eine Bemerkung zum gesetzgeberischen Verfahren. Ich glaube, zum Bürokratieabbau würde es auch beitragen, wenn wir nicht andauernd oder relativ häufig und in immer kürzeren Abständen Teilnovellierungen wichtiger Gesetze vornehmen würden. Im Bereich der Bauordnung arbeiten wir derzeit an drei verschiedenen Baustellen. Im Landtag liegt derzeit das Verfahren zur Änderung der Abstandsflächenvorschrift nach § 6 der Landesbauordnung. Es ist sicherlich ein wichtiges Projekt. Diesen guten Gesetzentwurf begrüßen wir im Wesentlichen. Es ist aber eine Änderung der Landesbauordnung. Wir reden an dieser Stelle – beim Bürokratieabbaugesetz I – ebenfalls über nicht ganz unbedeutende Änderungen im Bereich der Bauordnung. Staatssekretär Koslowski hat in den letzten Wochen eine Projektgruppe eingerichtet, die im Laufe des nächsten Jahres die Bauordnung systematisch im Hinblick darauf durchkämmen sollen, ob es Novellierungsbedarf gibt. Die kommunalen Spitzenverbände sind daran genauso beteiligt wie alle übrigen Leute mit Interessen im Baurecht. Nach Auffassung aller Beteiligten wird es durchaus Vorschläge geben, die zu einer erneuten Novellierung der Bauordnung führen werden.

Im nächsten Jahr werden wir also mit großer Wahrscheinlichkeit ohnehin noch einmal über die Bauordnung reden müssen. Deshalb stellt sich für uns die Frage, warum wir die Ergebnisse dieses Projektes nicht abwarten, gleichzeitig die Erfahrungen in OWL noch einmal intensiver beobachten, um dann Ende 2007 abschließend zu entscheiden, welchen Änderungsbedarf es zur Bauordnung gibt. – Vielen Dank.

Prof. Dr. Jörn Ipsen (Institut für Kommunalrecht, Universität Osnabrück): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich darf mich für die Gelegenheit bedanken, in diesem Kreise über die niedersächsischen Erfahrungen mit der Abschaffung des Widerspruchsverfahrens zu berichten. Normalerweise ist Nordrhein-Westfalen immer Vorreiter und Niedersachsen schließt sich an. So war es bei dem Übergang von der Zweigleisigkeit zur Eingleisigkeit. Wir sind natürlich stolz darauf, dass wir als Land

Niedersachsen Ihnen in diesem Fall etwas bieten können, was in Niedersachsen zuerst durchgeführt wurde.

Seit dem 1. Januar 2005 gibt es in Niedersachsen grundsätzlich kein Widerspruchsverfahren mehr. Diese Regelung ist zunächst zeitlich begrenzt. Bis zum 31. Dezember 2009 soll dann evaluiert werden, um dann zu einer endgültigen Lösung zu kommen.

Ich darf vorausschicken, dass wir uns verfassungsrechtlich auf sicherem Boden bewegen. Durch eine Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung aus dem Jahre 1996 ist die Regelung in § 68 geändert worden. Ein Land ist in der Lage, das Widerspruchsverfahren grundsätzlich abzuschaffen. Die in Niedersachsen gewählte Regelungstechnik ist eine andere als ich sie in Ihrem Gesetzentwurf festgestellt habe. In Niedersachsen ist das Widerspruchsverfahren grundsätzlich abgeschafft. Eine Reihe von Ausnahmen ist konzertiert, sodass es kein Widerspruchsverfahren gibt, wobei davon Ausnahmen möglich sind.

Im Entwurf ist es umgekehrt: Grundsätzlich gibt es ein Widerspruchsverfahren. Allerdings ist im Gesetz eine Reihe von Ausnahmen gemacht. – Das bedeutet, eine Reihe von sensiblen Materien, die in Niedersachsen zu Ausnahmen gemacht worden sind, unterliegen aufgrund der anderen Regelungstechnik in Nordrhein-Westfalen nach wie vor dem Widerspruch. Das begrüße ich insbesondere in zwei Fällen, nämlich bei Schulverwaltungsakten und bei Prüfungsentscheidungen. Diese Bereiche sind außerordentlich sensibel. Sie sind deshalb in besonderer Weise geeignet, einem Widerspruchsverfahren zu unterliegen, damit entsprechende Korrekturen gemacht werden können. Diese sensiblen Bereiche sind in Nordrhein-Westfalen unberührt geblieben, sodass insofern die Regelung parallel ist.

Ich komme damit zu den Baubehörden. Was meine rechtspolitische Position angeht, möchte ich mich den Ausführungen meines Vorredners anschließen. In Niedersachsen sind sämtliche Bauverwaltungsakte von der Abschaffung des Widerspruchsverfahrens ausgenommen, sodass wir hier eine merkwürdige Gegensätzlichkeit haben. Aufgrund der unterschiedlichen Regelungstechnik – bei Ihnen Nr. 6 – soll gerade kein Widerspruchsverfahren stattfinden.

Ich betone auch hier, dass es sich in erster Linie um eine rechtspolitische Frage handelt. Letztlich kann man diese rechtspolitische Frage am besten auf der Grundlage von Statistiken über die Erfolgsquote beantworten. Darin würde ich mich von Ihnen unterscheiden. Nicht aufgrund der Befriedigungsquote, sondern der Erfolgsquote der Widersprüche: Je höher die Erfolgsquote im Widerspruchsverfahren ist, desto mehr erweist sich das Widerspruchsverfahren als sinnvoller Rechtsbehelf.

Wir verfügen hier leider über völlig unzureichende statistische Angaben. Ich habe mir in Vorbereitung auf diese Sitzung die Literatur angesehen. Wir haben nur sehr partikuläre verwaltungswissenschaftliche Untersuchungen. Ganz abgesehen von der Erfolgsquote würde ich das Widerspruchsverfahren im Baurecht gleichwohl für sinnvoll halten, weil wir es sehr häufig mit Nachbarwidersprüchen zu tun haben. Bei diesen Dreiecksverhältnissen hat das Widerspruchsverfahren üblicherweise eine Befriedigungsfunktion zwischen zwei streitenden Nachbarn. Meine Damen und Herren, Sie

wissen alle, in Nachbarrechtsstreitigkeiten wird gewöhnlich mit sehr harten Bandagen gekämpft. Die Baugenehmigungsbehörde hat hier eine befriedende Funktion. Man sollte die Nachbarn nicht ohne Not und mit all den Kränkungen vor Verwaltungsgerichte treiben, die in einem solchen Nachbarrechtsstreit üblich sind. Von der Kostenfrage möchte ich einmal ganz absehen.

Was in Ihrem Gesetzentwurf fehlt, sind die Abgabenangelegenheiten. Hier ist Niedersachsen völlig rigoros. Wenn es sich um Abgabenangelegenheiten handelt, findet grundsätzlich kein Widerspruchsverfahren statt. Insofern wäre zu fragen, ob hier Raum für weitere Ausnahmen ist. Ich will aber allerdings einen besonderen Vorfall aus Niedersachsen nicht verschweigen.

Eine Großstadt hat festgestellt, dass die von ihr erlassenen Bescheide offenbar fehlerhaft waren. Die Adressaten hätten also vor das Verwaltungsgericht ziehen müssen. Das hat man auf eine Weise vermieden, die wir als modernes Beschwerdemanagement bezeichnen. Der Oberbürgermeister hat sämtliche Bescheide aufgehoben und sie durch Bescheide ersetzt, die keine Rechtsbehelfsbelehrung enthielten. Auf diese Weise wurde die Anfechtungsfrist auf ein Jahr verlängert. Die Behörde hat jetzt Gelegenheit, die fehlerhaften Bescheide zu korrigieren.

Bei Ihren Ausnahmen fand ich bemerkenswert, dass Verwaltungsakte nach dem Geräte- und Produktsicherheitsgesetz ebenfalls nicht mehr dem Widerspruchsverfahren unterliegen sollen. Sie müssen immer die umgekehrte Regelungstechnik im Vergleich zu Niedersachsen bedenken. Hier ist die niedersächsische Regelung eine andere. Alles, was Umwelt irgendwie berührt, ist nach wie vor dem Widerspruchsverfahren unterworfen. Ich habe auch an dem entsprechenden Anhörungsverfahren in Hannover teilgenommen und stellte fest, namentlich die Umweltverbände legten großen Wert darauf, dass diese sensible Materie nach wie vor dem Widerspruchsverfahren unterliegt.

Bei der Gesamtbeurteilung komme ich zu folgendem Schluss: Der Gesetzentwurf nutzt rechtliche Möglichkeiten aus und bewegt sich hiermit auf verfassungsrechtlich sicherem Boden. Er bedeutet eine behutsame Zurückdrängung der Widerspruchsverfahren. Dies geschieht viel behutsamer als es in Niedersachsen der Fall ist. Ich würde ein deutliches Fragezeichen hinter die Nummer 6 setzen, und zwar wegen der Dreiecksverhältnisse, die eben nicht durch eine Entgegenstellung eines Bürgers und des Staates, sondern durch zwei Bürger und Staat gekennzeichnet sind.

Herr Vorsitzender, erlauben Sie mir, noch zwei Minuten zu reden. Anhand der Anwesenheitsliste habe ich festgestellt, dass der Präsident des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg, Herr Dr. van Nieuwland, heute nicht anwesend ist. Herr Dr. van Nieuwland hätte Ihnen mit Sicherheit Zahlen vorgelegt, über die ich auch verfüge. Ich möchte sie Ihnen nicht vorenthalten. Es gibt einen bedeutsamen Zuwachs an verwaltungsgerichtlichen Verfahren. Dies war zu erwarten. Trotzdem war er zum Teil überraschend. Ich darf Ihnen Zahlen vortragen, die Sie zum Teil betreffen, die zum Teil Ihre Entscheidung für Ihre Lösung aber auch bestärken.

Ich beginne mit den Rundfunkgebühren. Da gab es im Jahr 2004 238 Eingänge bei den Verwaltungsgerichten. Diese Zahl stieg im Jahr 2005 auf 2.670. Mit anderen

Worten: Es war ein Zuwachs um 2.432 Fälle bzw. um mehr als 1.000 Prozent. Im Ausländerrecht stieg die Zahl der Eingänge von 1.140 auf 2.933. Der Zuwachs betrug also 1.793 Fälle. Im Sozialrecht stieg die Zahl von 694 auf 1.773 Fälle. Dort gab es also fast eine Verdreifachung. Im Abgabenrecht stieg die Zahl – wie zu erwarten – von 923 auf 3.214. Der Zuwachs betrug demzufolge 2.291 Fälle oder mehr als 300 Prozent. Im Verkehrsrecht stieg die Zahl von 405 auf 1.064.

Ich darf aus den inneren Zirkeln unseres Landtages berichten, dass man eine Novelle plant und die Rundfunkgebühren herausnehmen möchte. Es ist völlig absurd, wegen solch marginaler Beträge die Verwaltungsgerichte mit einer solch großen Zahl von Verfahren zu überziehen. Da steht eine Änderung an. Im Übrigen kann man an dieser Stelle noch kein Fazit ziehen.

Die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens ist eine sinnvolle Regelung in den Bereichen, in denen das Widerspruchsverfahren zur reinen Routine erstarrt ist und Verwaltungskraft bindet, die wir anderswo besser gebrauchen können. Bereichsspezifisch – Stichwort: Baurecht, Stichwort: Rundfunkgebührenrecht – hat das Widerspruchsverfahren nach wie vor seinen guten Sinn. – Schönen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Vorsitzender Edgar Moron: In den Unterlagen finden Sie eine schriftliche Stellungnahme von Herrn Dr. van Nieuwland. Darin finden sich die Zahlen auch noch einmal wieder. Herr Dr. van Nieuwland ist verhindert. Er kann heute nicht dabei sein. Ich gebe das Wort deshalb an Herrn Dr. Kallerhoff weiter.

Dr. Dieter Kallerhoff (Vizepräsident des Oberverwaltungsgerichts Münster): Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich danke Ihnen für die Einladung und die Gelegenheit, hier Stellung zu nehmen. Die Einladung hat sich weniger an mich in meiner dienstlichen Funktion, sondern eher an mich als Kommentator des Verwaltungsverfahrensrechts gerichtet.

Ich möchte meine Stellungnahme im Wesentlichen auf die vorgeschlagene Aussetzung bzw. Abschaffung des Widerspruchsverfahrens beschränken. Die hierzu geführte Diskussion steht unter dem Thema „können wir auch auf die Widerspruchsfunktionen aus Gründen der Verfahrensbeschleunigung und Kosteneinsparung verzichten?“. Diese Fragestellung ist aus meiner Sicht verfehlt. Das berührt Grundsätzliches.

Selbstkontrolle, Stärkung des Rechtsschutzes, Entlastung der Verwaltungsgerichte: Diese anerkannten Zielsetzungen des Widerspruchsverfahrens stehen außer Frage. Sie stehen aber nicht im Widerspruch zur Verfahrensbeschleunigung und nicht zur Kosteneinsparung. – Beides lässt sich bürgernah, kostensparend und modern verbinden. Voraussetzung ist allerdings, dass diese genannten Funktionen innerhalb des Verfahrensrechts richtig, zutreffend und bürgernah platziert werden. Nach geltendem Recht sind sie doppelt platziert: Nach Erlass eines Bescheides in Form des Widerspruchsverfahrens, über das wir heute reden. – Sie sind im Verwaltungsverfahren aber vor dem Erlass eines Bescheides platziert, nämlich in Form der gegenwärtig stiefmütterlich vernachlässigten aber absolut bürgernahen Anhörung nach

§ 28 Verwaltungsverfahrensgesetz. Das ist ein Aspekt, der in der Diskussion bislang noch keine Bedeutung gewonnen hat, soweit ich sehe.

Ich stelle deshalb die These auf, die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens bei begleitender Stärkung des Anhörungsverfahrens – das ist entscheidend – führt zu Deregulierung, Verfahrensbeschleunigung und Kosteneinsparung bei gleichzeitiger Stärkung der Widerspruchsfunktionen – das ist wiederum entscheidend – durch Konzentration in einem einfacheren, sachangemesseneren und bürgernäheren Verfahren. Ich will das mit nur zwei Aspekten untermauern.

Angesichts der fehlenden Effizienz des Widerspruchsverfahrens ist dringender Handlungsbedarf gegeben. In der Praxis hat jeder von uns die Erfahrung gemacht, dass Widerspruchsverfahren häufig zeitaufwendig und / oder als formale Durchlaufstation betrieben werden. Das ist die Regel. Ich habe Ihnen in meiner Stellungnahme hierzu verschiedene Beispiele aufgeführt und dabei auch auf meine kommunalpolitische Erfahrung zurückgegriffen.

Die gesetzliche Ausgestaltung des Widerspruchsverfahrens in den §§ 68 ff. Verwaltungsgerichtsordnung ist kompliziert, verfahrensaufwendig, formstreu und damit fehleranfällig, sozusagen ein Beschäftigungsprogramm für Verwaltungsrichter. Das sage ich mit Nachdruck. Davor darf man die Augen nicht schließen. Als schlichtes Beispiel nenne ich das Nebeneinander von Ausgangs- und Widerspruchsbehörde mit In-sich-Prozessen, mit Abgrenzungsschwierigkeiten und allem Drum und Dran. Weitere Beispiele habe ich Ihnen in meiner schriftlichen Stellungnahme aufgeführt. Ganze Datenbanken lassen sich dort füllen. Ich mache beispielsweise Schulungen für Praktika. Ich habe eine Datenbank angelegt, die inzwischen 300 Seiten an Leitsätzen umfasst.

Man könnte hier einwenden, die etwaige Abschaffung des Devolutiveffektes wäre die Lösung, also der Umstand, dass Ausgangsbehörde und Widerspruchsbehörde identisch sind. Dann schaut man nicht nach Sachsen-Anhalt. Sachsen-Anhalt hat in seinem zweiten Investitionserleichterungsgesetz gerade das Widerspruchsverfahren dort abgeschafft, wo Ausgangsbehörde und Widerspruchsbehörde identisch sind. Der Bürger empfindet es als Mogelpackung, wenn derjenige, der zunächst handelt, im Nachhinein Gelegenheit bekommt, Stellung zu nehmen. All das erspart uns die Anhörung. Jetzt werden Sie fragen, welche Vorteile zu erwarten sind, wenn ich die Widerspruchsfunktion in die vorgelagerte Anhörung verlagere.

Der erste Vorteil: Da das Anhörungsverfahren formlos ist, kann die Verwaltung das frei nach den Gegebenheiten des jeweiligen Sachgebietes ausgestalten. Da ist insbesondere auch die Fehleranfälligkeit und die Befriedigungsfunktion nicht erst im Widerspruchsverfahren zu aktivieren, sondern schon in der Anhörung. Das wurde von den Vorrednern schon angesprochen. Auch eine beabsichtigte Ablehnung des Antrags über das Regelungsgebot des § 28 Verwaltungsverfahrensgesetz hinaus kann eingebracht werden. Um es kurz zusammenzufassen: Der strenge und fehleranfällige Formalismus des Widerspruchsverfahrens wird durch ein modernes Beteiligendaudit ersetzt.

Zweiter Vorteil: Die solchermaßen neu gestärkte Anhörung führt zu keinerlei nennenswerter Verzögerung, da die Verwaltung sie sachgerecht und flexibel regeln kann. Ich nenne gleich noch ein Beispiel dafür.

Dritter Vorteil: Fehlervermeidung und Korrektur sind in dieser Phase uneingeschränkt formlos möglich, ohne dass sich aus der Anhörung selbst Rechtsfehler ergeben, wie das gegenwärtig beim Widerspruchsverfahren der Fall ist. Sehr viele verwaltungsgerichtliche Verfahren enden zum Nachteil der Behörde, weil innerhalb des Widerspruchsverfahrens seitens der Behörde oder seitens des Bürgers Fehler unterlaufen sind.

Vierter Vorteil: Wenn man diese Funktion der Widerspruchsverfahren in die Anhörung verlagert, erhalten die Beteiligten die Gelegenheit, sich im Voraus und nicht erst reagierend in das Verwaltungsverfahren einzubringen. Nur so wird das Ziel einer Selbstkorrektur der Verwaltung bürgernah und gleichermaßen glaubhaft umgesetzt.

Dass die vermeintlich antiquierte Anhörung ein hochwirksames und kundenorientiertes Verfahren des Beteiligtenaudit ist, müssen wir nicht neu erfinden. Das zeigt uns die Praxis der freien Wirtschaft. Dies geschieht beispielsweise im Bereich der Versicherungen. Dort gehört es längst zu den Selbstverständlichkeiten, dass dem Versicherungsnehmer bei einer wesentlichen Änderung der Versicherungsdaten vorab ein Entwurf des neuen Versicherungsscheins übersandt wird. Im Bereich des von Herrn Prof. Ipsen angesprochenen Abgabenrechts, für den ich in meinem Bereich zuständig bin, wäre es ein Leichtes, ähnlich zu verfahren und beispielsweise vor der Erhebung eines komplizierten Erschließungsbeitragsbescheides den Straßenanliegern eine Information über die Modalität der Berechnung des Beitrages zu übersenden.

Insbesondere stellt sich die Frage, warum wir das Beteiligtenaudit nicht ernst nehmen, obwohl uns der Gesetzgeber in § 28 diesen Weg bereits jetzt weist. Es sind zur Neuimplementierung dieser Anhörung also keinerlei gesetzlichen Änderungen erforderlich.

Ich will mich auf diesen Aspekt beschränken und zur vorgeschlagenen Einführung eines Instituts der Bauanzeige nur darauf verweisen, dass schon die Bauordnung 1984 dies nunmehr neu vorgeschlagene Institut ersatzlos gestrichen hat, weil es – so die Begründung in der Landtagsdrucksache – sich nicht bewährt hat. Ich stimme den Ausführungen von Herrn Keller dahingehend zu, dass ein Bedürfnis für dieses besondere Verfahren, das auf Kosten der Verfahrensklarheit geht, nicht gesehen wird. Es ist in den Bereichen, die zwangsläufig in ein Genehmigungsverfahren überführt werden müssen, keineswegs zielführend, sondern würde zu einer Verzögerung führen. Herzlichen Dank.

Prof. Dr. Reinhard Klenke (Präsident des Verwaltungsgerichts Düsseldorf): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Zunächst bedanke ich mich für die Ehre, eine Einladung in den Landtag erhalten zu haben. Ich denke, vom Präsidenten eines Verwaltungsgerichts möchten Sie zum Verwaltungsprozessrecht – Stichwort: Widerspruchsverfahren – etwas hören. Darauf möchte ich mich in meiner mündlichen Stellungnahme beschränken.

Meinem schriftlichen Statement können Sie entnehmen, dass Sie meiner Meinung nach keine Rechtskultur vergeben und auch sonst nichts riskieren, wenn Sie sich entschließen, es abzuschaffen. Dies gilt jedenfalls für die hier in Rede stehenden Gebiete. Die Argumente pro Widerspruchsverfahren haben wir noch einmal gehört. Es soll sich um eine Rechtsschutzalternative handeln. Sie soll schnell gehen und kostengünstig sein. Es soll zwischen Bürgerinnen und Bürgern auf der einen Seite und der Behörde auf der anderen Seite zu einem Dialog kommen. Dass die höhere Behörde der niedrigeren Behörde auf die Finger sieht, führt zu besonders sorgfältiger Arbeitsweise, sagt man. Schließlich sei das Ganze ein Filter vor übertriebener Inanspruchnahme der Verwaltungsgerichte.

Ob dieses schöne Bild irgendwann einmal die Wirklichkeit war, kann ich Ihnen kaum bestätigen. Ich bin seit fast 30 Jahren Verwaltungsrichter. Acht Jahre war ich am VOG Gelsenkirchen, elf Jahre am Oberverwaltungsgericht in Münster und jetzt ca. seit elf Jahren in Düsseldorf. Ich habe eine ganze Menge Widerspruchsverfahren und Widerspruchsbehörden gesehen und auch mit meinen Kolleginnen und Kollegen gesprochen. Ich kann Ihnen nicht bestätigen, dass das so ist.

Das fängt schon bei der Rechtsschutzfunktion an, die das Verfahren haben soll. Sicherlich gibt es auch Ausnahmen, in denen sich Widerspruchsbehörden einbringen. Das sind aber die Ausnahmen. Es dominiert der Eindruck, dass gerade im Baubereich das Anliegen der Leute recht schematisch mit Textbausteinen, mit vielen Paragraphen und Rechtsentscheidungen, die den Schein der Wissenschaftlichkeit begründen, beschieden werden. Häufig ähneln sie sich wie ein Ei dem anderen. Bauen im Innenbereich, Bauen im Außenbereich, Abbruchverfügungen: Damit ist es nicht weit her. – Dass es sehr schnell gehen soll, ist auch mit Fragezeichen zu versehen.

Ich kann Ihnen keine statistisch belastbaren Zahlen nennen. Das Verwaltungsgericht Düsseldorf ist recht groß und hat vier Kammern, die Bausachen bearbeiten. Ich habe einmal nachgefragt. Man sagte mir, zwischen vier und zehn Monaten liegt der Schnitt. Ausreißer nach oben gibt es eine Menge, Ausreißer nach unten gibt es fast keine. Das ist nicht übermäßig lang. Es ist aber im Prinzip zu lang für etwas, was gar nicht so viel bringt. Gerade im Baubereich bedeutet Zeit Geld und auch Arbeitsplätze.

Von dem Dialog zwischen Bürgern und Bürgerinnen auf der einen Seite und der Behörde auf der anderen Seite kann ich Ihnen eigentlich auch wenig berichten. Gerade im Baurecht würde es nahe liegen, dass man einmal zusammen eine Ortsbesichtigung durchführt, um zu sehen, wie es aussieht. Davon finden wir sehr wenig. Das ist kaum der Fall.

Dass es wünschenswert ist, wenn Bürger und Behörde vorher sprechen, ist klar. Diese Funktion leistet das Widerspruchsverfahren aber nicht. Man könnte sie dadurch erreichen, dass das Anhörungsverfahren ernstgenommen wird, wie Herr Kollege Kallerhoff gesagt hat. Bevor ein Bescheid ergeht, wie es geltendem Recht entspricht, könnte mit den Beteiligten gesprochen werden und man könnte sich auf die Argumente einlassen. Das leuchtet mir eher ein, als wenn man zuerst einen Bescheid verschickt, sich damit aus dem Fenster lehnt und dann den Dialog aufnimmt.

Die gütliche Einigung lässt sich im gerichtlichen Verfahren eher besser erzielen. Das Gericht ist neutral und hat Entscheidungsmacht. Man kann nicht einfach vernachlässigen, was es sagt. Wir Verwaltungsrichter vergleichen viel und gern. Wir tun es auch deswegen gern, weil es ungleich befriedigender ist. Ich habe früher auch Bausachen bearbeitet. Der typische Bauprozess besteht darin, dass die Wohnverhältnisse beengt sind, pflegebedürftige Angehörige ein zusätzliches Zimmer benötigen und man sich fragt, in welcher Form das verwirklicht werden kann. Wenn Sie dann nach Hause fahren und den Leuten irgendwie geholfen haben, dann haben Sie ein ganz anderes Gefühl, als wenn Sie irgendein gescheitertes Urteil zu Papier gebracht haben.

Richtig ist sicherlich, dass das Widerspruchsverfahren billiger ist als das gerichtliche Verfahren. Es gilt ein bisschen der Satz, etwas, was nicht viel kostet, bringt häufig auch gar nicht so viel.

Ins Psychologische kommen wir bei der Frage, ob ein Beamter sorgfältiger arbeitet, wenn er über sich die Widerspruchsbehörde oder ein Gericht sieht. Ich wage einmal zu behaupten, dass ihm das Gericht vielleicht sogar noch mehr Respekt einflößt. Es ist unabhängig und wird ihm Fehler auch attestieren. Bei der Widerspruchsbehörde kann man da nicht so sicher sein. Diese kann Fehler so elegant ausbügeln, dass ein Dritter diese vielleicht gar nicht bemerkt.

Mit meinen Ausführungen möchte ich keine Kritik an Behörden anbringen, die mir gar nicht zukommt. Noch weniger möchte ich so tun, als gäbe es bei den Verwaltungsgerichten nichts zu kritisieren. Wenn Sie mich aber fragen, ob es viel bringt, kann ich Ihnen die Frage eigentlich überwiegend nur mit Nein beantworten.

Ich will auch noch etwas anderes einschränken. Zu uns gelangen die strittigen Fälle. Die Fälle, in denen man sich vorher gut vertragen hat, kommen nicht zu uns. Wir sehen in der Regel aber mehr. Die meisten Verwaltungsprozesse haben Vorgeschichten. Da gibt es einen dicken Verwaltungsvorgang, in dem dokumentiert wird, dass die Betroffenen und die Behörde vorher Kontakte hatten, die nicht zum Gericht geführt haben. Eigentlich müsste sich häufiger belegen lassen, dass ein solches Widerspruchsverfahren einmal den Durchbruch geschafft hat. Ich kann Ihnen nur mit wenigen Belegfällen dienen.

Eine Wirkung hat das Widerspruchsverfahren ganz gewiss. Da soll man sich nichts vormachen. Es ist ein Filter vor Klageverfahren. Überall dort, wo es abgeschafft wurde, sind die Klagen deutlich gewachsen. In welchem Maße das der Fall ist und ob es nachhaltig ist, kann man wahrscheinlich nicht prophezeien. Wir müssen uns der Sache stellen. Wenn wir das Widerspruchsverfahren abschaffen, gibt es mehr Verwaltungsprozesse. Dieser Filter vor den Klageverfahren dürfte aber wohl kaum darauf zurückzuführen sein, dass die Bürgerinnen und Bürger davon überzeugt wären oder sie sich wenigstens respektiert fühlten. Ich möchte ein wenig Wasser in den Wein gießen. Ich glaube, manchmal ist es eher die Resignation. Wer nicht versiert ist, fühlt sich davon beeindruckt, wenn all seine Argumente durch einen paragrafenbeladenen Bescheid von der höheren Behörde abgetan werden. Er macht dann nicht mehr weiter. Im Prinzip kann das aber kaum das sein, was man möchte.

Richtig ist, dass sich die Verwaltungsgerichtsbarkeit in den vergangenen Jahren gegenüber allen Gedanken über die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens sehr reserviert ausgesprochen hat. Hintergrund war aber eine besondere Situation, in die wir in den 90er Jahren geraten sind. Da hatten wir sehr viel mit Klagen von asylsuchenden Menschen zu tun. Damit muss man sich Mühe geben. Dahinter stehen Schicksale. Man kann die Menschen auch nicht ewig warten lassen. Das bindet also relativ viel Arbeitskraft. Obwohl wir uns wirklich überobligationsmäßig ins Zeug gelegt und Stellen bekommen haben – übrigens auch eine gute Ausstattung, das haben wir überhaupt nicht bestritten –, haben wir es nicht geschafft, so viele Verfahren zu erledigen, wie eingegangen sind. Jahr um Jahr hat sich ein Rückstau gebildet, der zum Schluss zu diesen elend langen Wartezeiten geführt hat, die man uns auch häufig vorgehalten hat.

Diese Situation besteht in der Form nicht mehr. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist inzwischen recht gut aufgeräumt. Meistens gibt es auch keine Beispiele aus jüngerer Zeit. Wenn, dann sind es Ausnahmen. Wir sind weitaus besser aufgestellt als früher. Das soll allerdings nicht bedeuten, dass die Verwaltungsgerichtsbarkeit das einfach so machen könnte, wenn man das Widerspruchsverfahren abschaffte und tatsächlich eine Steigerung im zweistelligen Prozentbereich oder sogar eine Verdoppelung hinzukäme. Das möchte ich auch sagen. Wenn Sie sich also dazu entschließen, muss man auch über personalpolitische Fragen reden. Das Gegenteil wäre schöner. Man dürfte aber auf keinen Fall riskieren, dass wir noch einmal in eine solche Situation kommen, dass es nicht klappt, weil wir vollgelaufen sind, und es lange dauert.

Probieren geht bekanntlich über studieren. Deswegen ist es vielleicht interessanter als das, was wir aus dem OWL-Modell wissen. Ich habe versucht, mich ein bisschen kundig zu machen. Sie haben noch andere Erkenntnisquellen. Es sind ein paar Zahlen von Interesse. Es gibt einen großen Anstieg an Eingängen. Wir müssen damit rechnen, dass sich das wiederholt. Wir wissen nicht, ob das für immer ist. Das kann man schwer voraussagen. Das Gericht ist der Sache gut Herr geworden. Es hat die Verfahrenslaufzeiten noch verkürzen können, und zwar nicht, weil es mehr Verfahren sind, sondern weil es gut aufgestellt ist.

Ein dritter Punkt ist eine andere Zahl am Rande. Sie ist auch nicht uninteressant. Die Zahl der Prozesse, die die Behörde verloren hat, ist nicht signifikant gestiegen. Würde man jetzt sagen, das Widerspruchsverfahren ist der Ort, an dem mit harter und sicherer Hand all die fehlerhaften Verwaltungsakte herausgegriffen und aufgehoben werden, dann müsste sich die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in einer Vervielfachung der behördlichen Niederlagen niederschlagen. Davon kann man noch nichts feststellen. Das könnte in die Richtung weisen, dass es mit der Kontrollfunktion des Widerspruchsverfahrens auch nicht so weit her ist.

Gestatten Sie mir noch einen kurzen Satz zum Nachbarwiderspruchsverfahren im Baurecht. Ob man das Widerspruchsverfahren dort lässt, wie es im zweiten Gesetzesentwurf vorgesehen ist, oder ob man es auch abschafft, ist eine Frage für sich. Im Baurecht geht fast immer die Inanspruchnahme der Gerichte mit dem Widerspruch Hand in Hand. Wenn nebenan gebaut wird, können Sie nichts anderes machen, als ein Eilverfahren vor dem Gericht anhängig zu machen, dessen erst- und zweit-

instanzliche Entscheidung meistens die weitere Entscheidung sowieso präjudiziert. Dass die Bauordnungsbehörden viel unter Nachbarn vermittelt hätten, kann ich nicht bestätigen. Wir Gerichte haben das übrigens auch nicht getan. Das will ich nicht beschönigen. Ich danke Ihnen für die Aufmerksamkeit.

Harry Addicks (Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Aachen): Sehr geehrte Damen und Herren! Ich danke Ihnen für die Gelegenheit, hier etwas sagen zu können. Ich möchte dies zu der Frage der Abschaffung des Widerspruchsverfahrens tun, weil ich zu diesem Thema etwas aus verwaltungsrechtlicher, richterlicher und praktischer Sicht sagen kann.

Sie entnehmen meiner Stellungnahme, dass ich mich für die Beibehaltung des Widerspruchsverfahrens ausgesprochen habe. Ich halte die Befriedigungsfunktion des Widerspruchsverfahrens in nennenswerten Bereichen immer noch für unschlagbar. Ich will nur die Zahlen nennen, die Herr Keller für den Baubereich genannt hat. Sie sind auch in der Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände wiedergegeben. Dort ist von 80 Prozent Befriedigungsfällen im Baubereich die Rede. Ich möchte hier festhalten, dass es nicht um den Wert der sogenannten Erfolgsquote des Widerspruchsverfahrens geht, wenn wir uns die Frage stellen, ob das Widerspruchsverfahren noch eine sinnvolle befriedigende Funktion erfüllt. Wir müssen auch nach den befriedigten Fällen fragen und nicht nur nach der in vielen Bereichen tatsächlich marginalen Erfolgsquote. Wir müssen schauen, in wie vielen Verfahren das Widerspruchsverfahren offensichtlich geeignet gewesen ist, die Filterfunktion zu erfüllen. Das ist für diesen Bereich ein sehr hoher Wert.

Ich habe in meiner Stellungnahme auch noch andere statistische Werte mitgeteilt, soweit solche vorliegen. Nichtsdestotrotz möchte ich natürlich nicht verschweigen, dass man das Widerspruchsverfahren noch effektiver gestalten könnte. Man könnte nach dem hessischen Modell Widerspruchsausschüsse einführen. Wenn man die hessischen Statistiken liest, kommen diese zu einer noch höheren Befriedigungsquote. Aus dem Kreis der Kolleginnen und Kollegen ist es mir ausdrücklich aufgetragen worden, hier mitzuteilen, dass man dafür sorgen müsste, dass nicht ein und dieselbe Stelle für die Bearbeitung des Widerspruchs zuständig ist wie für die Erstellung des Erstbescheides. Das hielte ich auch für sehr sachgerecht.

Die denkbare Alternative, das dem Bescheid vorgelagerte Anhörungsverfahren effektiver auszugestalten, finde ich im vorliegenden Gesetzentwurf nicht. Nichtsdestotrotz ist es nicht verboten, darüber nachzudenken, wie es wäre, wenn man vonseiten der Landesregierung dieses Modell in den Gesetzentwurf geschrieben hätte. Es hat einen gewissen Charme. Andererseits müsste man das bisher nicht formenstrenge Anhörungsverfahren erheblich formalisieren. Man müsste ihm sozusagen Zähne einziehen, damit es sich auch lohnt, die Anhörung über eine gewisse Appellfunktion hinaus vernünftig auszugestalten und zum Beispiel auch Entwürfe von Bescheiden herumzuschicken. Dann würde sich die Frage stellen, was geschieht, wenn sich der Bürger meldet und mit Erfolg oder ohne Erfolg etwas moniert. Dann gibt es einen weiteren Entwurf des Bescheides usw. Es wäre allerhand zu fragen und zu regeln. Bevor man in das Anhörungsverfahren neue Regelungen einzieht, scheint mir die Al-

ternative zu sein, bei dem im Großen und Ganzen bewährten Widerspruchsverfahren zu bleiben.

Ich halte es auf keinen Fall für einen Gewinn, wenn man den Bürger und auch das eine Verwaltungsentscheidung anfechtende oder anstrebende Unternehmen in das noch viel formenstrengere Gerichtsverfahren zwingt, wie wir es hätten, wenn wir das Widerspruchsverfahren ganz oder sektoral – wie hier vorgeschlagen – abschaffen wollten. Die Folgen für die Verwaltungsgerichtsbarkeit wären enorm. Mit Überraschung habe ich die Zahlen aus Niedersachsen gehört. Die enormen Steigerungen in der niedersächsischen Verwaltungsgerichtsbarkeit, die uns Professor Ipsen vorgelesen hat, übertreffen meine schlimmsten Befürchtungen. Ich wäre sehr darauf gespannt, wie Herr Dr. van Nieuwland in der Würdigung reagiert hätte. Mir ist seine aktuelle Stellungnahme nicht bekannt. Sie liegt auch nicht aus. Es gibt eine Stellungnahme aus dem Jahr 2003 zum niedersächsischen Gesetzgebungsverfahren. Das ist noch nicht so furchtbar lange her. Ich habe es in meiner Stellungnahme auf Seite 4, Fußnote 8 angesprochen. Man findet diese Stellungnahme von Dr. van Nieuwland auch auf der Internetseite des Bundes deutscher Verwaltungsrichter.

Die andere Frage, die man sich auch stellt, ist, wie die Erfahrungen in Ostwestfalen-Lippe sind. Es verleitet mich fast zum Schmunzeln, wenn ich höre, dass es sehr große Verfahrenseingänge gibt, man auf der anderen Seite aber Laufzeiten abbauen konnte. Das ist natürlich richtig. Es ist aber auch völlig klar, warum das so ist. Die durchschnittliche Laufzeit eines Gerichtsverfahrens verringert sich enorm, wenn das Gericht in aller Kürze Lappalien abarbeiten kann, die früher im Widerspruchsverfahren mit einem Federstrich ausgebessert werden konnten. Das steigert unsere Geschwindigkeit wirklich enorm. Es ist unter dem Strich aber kein Gewinn und keine Aussage drüber, was mit den anderen Verfahren passiert. Ich wage die Prognose, dass es eher tendenziell zu einer Laufzeitverlängerung durch die pathologischen Fälle kommt, die wir bei Gericht immer schon hatten.

Die Folgen für die von Verwaltungsakten Betroffenen habe ich in meiner Stellungnahme dargestellt. Ich will das nur ganz kurz ansprechen. Aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger wird eine auch nur sektorale Abschaffung des Widerspruchsverfahrens mit einem Verlust an Rechtsgewährung verbunden. Das wird zu Recht als Rechtsschutzverkürzung begriffen. Ich räume ein, dass das Vertrauen der Bevölkerung in den Rechtsstaat nicht so einfach messbar ist. Es ist höchstens an der Wahlbeteiligung oder etwas Ähnlichem messbar. Weil sie sich nur sehr langwierig entwickeln, spielen diese Dinge für die Abgeordneten vielleicht keine vordergründige Rolle. Ich bitte aber wirklich, dieses Thema zu bedenken. Wir haben es nicht allein mit diesem Projekt zu tun. Es gibt andere Aspekte, die bei der Bevölkerung schlecht ankommen. Dies fängt beim Deal im Strafprozess an und geht bis zur Erhöhung bei der Prozesskostenhilfe oder dergleichen. Wir haben ohnehin einen bunten Strauß an Rechtsschutzverkürzungsprojekten. In der Summe wirken sich diese nicht segensreich aus.

Lassen Sie mich noch einen letzten Punkt nennen, den ich in meiner schriftlichen Stellungnahme am Anfang angesprochen habe. Aus meiner vielleicht etwas beschränkten verwaltungsrichterlichen Sicht halte ich es für überraschend, dass wir es mit einem nach meiner Ansicht relativ überstürzten Gesetzentwurfsverfahren zu tun

haben. Es wird in den Stellungnahmen vereinzelt angesprochen und wurde zuvor heute auch schon angesprochen. Wir haben es nicht mit einer soliden und belastbaren Datengrundlage zu tun. Der Gesetzentwurf erweckt am Anfang in recht lyrischen Formulierungen den Eindruck, als gäbe es Fakten über die Erfolgsquote, das Widerspruchsverfahren usw. Das sind solche Floskeln, bei denen ich als Richter gewohnt bin – das war mein erster Reflex –, die Frage zu stellen: das hört sich gut an, aber worauf beruht es? – Dann stößt man auf ein großes schwarzes Loch und sieht, wie Herr Prof. Ipsen es dargestellt hat, sektorale Erhebungen aus einzelnen Bundesländern in Form von Teilbereichen.

Man kann aus der bayerischen Debatte sehr viel Zahlenstoff gewinnen. Gleiches gilt für Niedersachsen. Begrenzt verwertbar gilt es auch für Ostwestfalen-Lippe. Lange Rede, kurzer Sinn: Es spricht nichts dagegen, das Modellprojekt Ostwestfalen-Lippe zu verlängern. Es spricht aus meiner Sicht aber sehr viel dagegen, in diesem relativ übereilten Verfahren landesweite Geltung vorzusehen, ohne zuvor zu schauen, welche Auswirkungen es hat.

Lassen Sie mich noch ein Wort zur Belastung der Verwaltungsgerichte sagen. Die Verwaltungsgerichte haben enorm abbauen und die Laufzeiten erheblich verkürzen können. Ich nehme die Lappalienfälle aus Ostwestfalen-Lippe aus der Betrachtung heraus. Angesichts der für mich neuen Zahlen aus Niedersachsen von Herrn Prof. Ipsen wage ich die Befürchtung, dass wir wieder in einen Bereich kommen könnten, der dem von Anfang der 90er Jahre nahe kommt. Ich spreche von der Asylwelle, die Herr Prof. Klenke angesprochen hat. Ich gehe nicht davon aus, dass der Haushaltsgesetzgeber in adäquater Weise bereit ist, zusätzliche Stellen für Verwaltungsrichtern und Verwaltungsrichter zur Verfügung zu stellen. – Vielen Dank.

Dr. Martin Dippel (Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Paderborn): Meine Damen und Herren! Ich spreche in zwei Eigenschaften über diesen Gesetzentwurf. Zum einen spreche ich in meiner Eigenschaft als Rechtsanwalt und jemand, der in der Praxis sehr viel mit Widerspruchsverfahren befasst ist. Zum anderen spreche ich als Mitglied des Fachbeirates „Wirtschaftsnahe Verwaltung“ in der Modellregion OWL.

Mit diesem Blickwinkel bietet der Gesetzentwurf aus meiner Sicht ein sehr zwiespältiges Bild. Ich sehe die zahlenmäßig überwiegende Zahl der Regelungen sehr positiv. Es ist vielleicht gegen die Interessen meines Berufsstandes in seiner ganzen Breite, aber was das Entfallen des Widerspruchsverfahrens angeht, bin ich ausgesprochen kritisch eingestellt.

Es erklärt sich nicht von selbst, dass man in einem Deregulierungsgesetz etwas findet, was man eigentlich nur ganz schlecht mit Deregulierung plakatieren kann. Es entfällt ein Teil des Rechtsschutzes, und zwar ausgerechnet derjenige, der für die Bürger und Unternehmen am kostengünstigsten und nach meiner subjektiven Beobachtung in vielen Fällen auch ausgesprochen effektiv ist. Ich persönlich hatte gar nicht erwartet, dass man so etwas in einem Deregulierungsgesetz findet, obwohl wir in der Modellregion schon vor Jahren über diese Frage diskutiert haben.

Wir sind uns schnell darüber einig, dass man aus verfassungsrechtlichen Gründen das Widerspruchsverfahren bis auf Ausnahmefälle nicht benötigt. Herr Ipsen hatte darauf hingewiesen. Aus den Erfahrungen der Praxis heraus empfiehlt es sich also immer, sich die drei Funktionen ins Gedächtnis zu rufen, die das Widerspruchsverfahren hat. Es hat die Selbstkontrollfunktion für die Verwaltung, die Entlastungsfunktion für die Verwaltungsgerichte und die Rechtsschutzfunktion für die Bürger und die Unternehmen. Diese drei Funktionen verleihen dem Widerspruchsverfahren einen Charakter, den es an der Bürokratisierung nicht teilhaben lässt. Im Grunde ist es ein Ansatzpunkt für Bürger und Unternehmen, sich gegenüber Bürokratisierung zur Wehr zu setzen, und das auf relativ einfache Art und Weise. Ich will das mit einigen Erfahrungen aus der Praxis hinterlegen, die ich immer wieder mache. Ich will mich darauf beschränken und keine großen theoretischen Ausführungen machen.

Ich beginne aus der Sicht der Wirtschaft. Bei uns passiert es im Widerspruchsverfahren immer wieder, dass man aus der Sicht eines Unternehmens eine Baugenehmigung oder eine sonstige Verwaltungsentscheidung zunächst einmal mitnehmen muss, weil man nicht die Zeit hat, sich im Vorfeld mit der Verwaltung über jede Detailfrage abzustimmen und einvernehmliche Lösungen herbeizuführen. Die Verwaltungen sind häufig bereit, zu sagen, wir nehmen die Genehmigung erst einmal mit und legen dann hinterher gegen Teile davon Widerspruch ein, die nicht auf Konsens stoßen. Das ist ein sehr bewährtes Verfahren. Hinterher hat man ohne Zeitdruck und außergerichtlich die Möglichkeit, sich mit der Verwaltung selbst noch einmal zu einigen.

Die Widerspruchsbehörde agiert nach meiner Erfahrung immer auch als Vermittlerin zwischen Genehmigungsbehörde und Fachbehörden. Sie ist auch in der Lage, Ermessensausübungen nachzuprüfen. Das ist sehr wichtig. Das Verwaltungsgericht kann dies nur in sehr eingeschränktem Umfang, und prüft nur, ob der große Rahmen der Ermessensausübung verlassen worden ist. Das ist bei der Widerspruchsbehörde anders. Davon wird auch Gebrauch gemacht. Insofern kann man aus Sicht der Wirtschaft sagen, das ist das genaue Gegenteil einer Entbürokratisierung. Das möchte ich mit Nachdruck in Erinnerung rufen. Das Widerspruchsverfahren ist ein praxisbewährtes und kostengünstiges Rechtsschutzangebot, was durch ein verwaltungsgerichtliches Verfahren in keiner Weise ersetzt werden kann.

Es ist nicht mein Haupttätigkeitsfeld in der anwaltlichen Praxis. Es spielt aber vielleicht noch etwas stärker ein Argument eine Rolle, was auch für die Unternehmen zutrifft. Es ist die Tatsache, dass beim Verwaltungsgericht nach dem heutigen Gerichtskostenrecht mit der Einreichung der Klage oder eines Antrags auf Regelung der Vollziehung sofort Verwaltungsgerichtsgebühren fällig werden, auf deren Erstattung unabhängig vom Ausgang des Verfahrens kein Anspruch besteht. Man verteuert das Ganze im Grunde genommen also mit dem Wegfall des Widerspruchsverfahrens und schafft eine Kostenposition. Das macht beim Bürger wahrscheinlich relativ mehr aus als bei den Unternehmen, wo das Teil einer größeren Kostenposition sein mag. Man belastet den Rechtsschutz aber mit einem sofort eintretenden Kostenrisiko und einem weitergehenden Risiko, was in den Gesamtkosten des Verfahrens besteht. In dieser Form besteht das im Widerspruchsverfahren nicht.

Ich will noch auf einen weiteren Aspekt aus der Praxis aufmerksam machen. Nach meiner Beobachtung aus langjähriger Tätigkeit wird in den weitaus meisten Widerspruchsverfahren ein befriedigender Verfahrensabschluss gefunden, der eine Einschaltung des Verwaltungsgerichts überflüssig macht. Wir reden hier über Deregulierung und nicht über die Verlagerung von Beschäftigung mit Verfahren von einem öffentlichen Sektor in einen anderen. Selbst im Fall eines erfolglosen Widerspruchs ist es sehr häufig so, dass dem Anliegen des Bürgers oder des Unternehmens, die Verwaltung möge die Richtigkeit ihrer Entscheidung noch einmal überdenken, durch einen ablehnenden Widerspruchsbescheid Genüge getan wird, wenn er gut gemacht und inhaltlich überzeugend geschrieben ist. Häufig gelingt es auch, eine Konsenslösung zu finden, die eine formelle Entscheidung über den Widerspruch entbehrlich macht.

Eine weitere Gefahr besteht meines Erachtens im Hinblick auf die Entlastungsfunktion der Verwaltungsgerichte. Ich habe kürzlich darüber mit dem Präsidenten des Verwaltungsgerichts Minden telefoniert. Herr Wortmann hat mir auch die Zahlen genannt, die bei den beiden Baukammern des Verwaltungsgerichts Minden vorliegen. Es trat grob etwa eine Verdoppelung der Eingangszahlen in Bausachen ein. Zugleich gab es eine Halbierung der Erledigungszeiten. Das ist nur auf den ersten Blick erstaunlich. Es kann nur darauf zurückzuführen sein, dass die Baukammern mit Lappalien beschäftigt werden, die eigentlich gar nicht oder zumindest erst nach der Filterfunktion des Widerspruchsverfahrens dorthin gehören.

Insofern würde man die Kapazitäten der Verwaltungsgerichte mit Fällen belasten, die auf einfachere Weise von den Widerspruchsinstanzen zu erledigen wären.

Das ist in kurzen Worten meine Einschätzung zur versuchsweisen Abschaffung des Widerspruchsverfahrens. Ich sehe das kritisch. Meines Erachtens hat das mit Deregulierung nichts zu tun.

Lassen Sie mich noch einige wenige Worte zur Änderung der Landesbauordnung Nordrhein-Westfalen sagen. Die in dem Entwurf enthaltenen Änderungen sind nach meiner Erfahrung praxisgerecht. Sie entsprechen auch einem Bedarf der Praxis. Sie sind sinnvoll. Das gilt in erster Linie für die Möglichkeit zur Ersetzung des Einvernehmens. Man kann darüber streiten. Das Obergerverwaltungsgericht Lüneburg und das Obergerverwaltungsgericht Koblenz sind ganz unterschiedlicher Auffassung in der Frage, ob nicht schon aus § 36 Abs. 2 Baugesetzbuch die zuständige Behörde nach Landesrecht verpflichtet wäre, das Einvernehmen zu ersetzen, wenn es zu Unrecht versagt wird. Das ist nach wie vor umstritten.

Deswegen macht es unabhängig von dieser bundesgesetzlichen Diskussion Sinn, das im Landesrecht mit aufsichtsrechtlichen Regelungen klarzumachen. Die vorgesehene Änderung in § 80 der nordrhein-westfälischen Landesbauordnung kann sehr hilfreich sein. Sie verschärft nach einer Auffassung die bundesrechtliche Regelung inhaltlich nicht, nach der anderen Auffassung schon. Unabhängig davon ist das rechtlich unbedenklich. Es ist Aufsichtsrecht. Da steht dem Landesgesetzgeber ohnehin die Gesetzgebungskompetenz zu.

Praxiserforderlich ist die Regelung über die Ersetzung des Einvernehmens. Die Einvernehmensentscheidungen in den Kommunen treiben in der Praxis immer wieder Blüten. Zum Teil werden sogar Auffassungen vertreten wie die, dass die Entscheidung über das Einvernehmen eine politische Entscheidung sei. Das ist sie gerade nicht. Sie ist eine nach ganz strengen rechtlichen Kriterien ausgerichtete Entscheidung.

Um diesem Wildwuchs an Entscheidungen im Bereich rechtswidrig versagter Einvernehmen vorzubeugen, ist diese Regelung in der Bauordnung auf jeden Fall sinnvoll.

Der nächsten vorgesehenen Änderung mit dem Anzeigeverfahren statt dem Genehmigungsverfahren stehe ich positiv gegenüber. Dies gilt vor allem dann, wenn man dem Vorhabensträger ein Wahlrecht einräumt, wie im Emissionsschutzrecht – dort hat es ein praktisches und sehr bewährtes Vorbild – in bestimmten Fällen ein Genehmigungsverfahren durchzuführen. Das halte ich für ausgesprochen sinnvoll. So wird es auch im Änderungsantrag vorgetragen. Das hat nichts mit überflüssiger Regulierung zu tun. Das ist ein Wahlrecht für denjenigen, den es betrifft. Das kann keine Überregulierung sein.

Zum Straßen- und Wegegesetz habe ich meiner Stellungnahme ausgeführt, dass ich dies positiv sehe. Dazu will ich an dieser Stelle nichts weiter sagen. Ich habe meine 10 Minuten Redezeit ausgeschöpft. Vielen Dank.

Horst Wüstenbecker (Rechtsanwalt, Münster): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Wie Sie der Ihnen vorliegenden Stellungnahme entnehmen können, möchte ich mich auch auf die beiden Punkte beschränken, die den Schwerpunkt der Diskussion bilden, nämlich auf die befristete Aussetzung des Widerspruchsverfahrens in bestimmten Bereichen und auf die Ersetzung des rechtswidrig versagten Einvernehmens.

Zum Widerspruchsverfahren muss man wissen, dass wir im Verwaltungsprozess eigentlich genau die umgekehrte Situation wie im Zivilprozess haben. Im Zivilprozess hat uns der Bundesgesetzgeber vor einigen Jahren durch § 15 a Zivilprozessordnung Einführungsgesetz auf Landesebene die Möglichkeit gegeben, vorgerichtliche Gütestellen einzurichten. Im Verwaltungsprozess haben wir genau den umgekehrten Trend. Es ist mehrfach angesprochen worden. Die meisten Bundesländer haben – wenn auch in höchst unterschiedlicher Weise – von der erweiterten Öffnungsklausel in § 68 VwGO Gebrauch gemacht. Man muss sich dabei immer vor Augen führen, dass diese Regelung bereits am 1. Januar 1997, also vor immerhin fast genau zehn Jahren, in Kraft getreten ist. Einige Länder waren schneller, andere langsamer.

Wenn wir über die Abschaffung oder – wie im Entwurf des Bürokratieabbaugesetzes I – von der befristeten Aussetzung des Vorverfahrens sprechen, sollte man meines Erachtens die Gründe dieser Entwicklung, warum sich im Verwaltungsprozess eine ganz andere Entwicklung ergeben hat als im Zivilprozess, nicht unbeachtet lassen. Selbstverständlich können wir in diesen Bereichen die unterschiedlichsten Regelungen treffen. Das haben wir heute schon gehört. Das haben die Länder in beispielhafter Weise gemacht und damit ein Beispiel für ineffektiven Föderalismus geboten.

Herr Prof. Ipsen hat darauf hingewiesen, dass wir in Niedersachsen das Vorverfahren gerade im Baurecht haben. In Mecklenburg-Vorpommern haben wir das Vorverfahren gerade im Baurecht nicht. In Sachsen hat man in bestimmten Bereichen im Verbandsklagerecht und im Naturschutzrecht das Widerspruchsverfahren geschafft. In Niedersachsen hat man in anderen Bereichen die große Lösung gesucht und im Wesentlichen auf das Widerspruchsverfahren verzichtet.

Welche Gründe gibt es für diese Entwicklung? Darüber wird meines Erachtens in der politischen wie in der rechtlichen Diskussion zuwenig gesprochen. Wenn wir heute so tun, als ob das Widerspruchsverfahren eine Errungenschaft des Rechtsstaats sei, dann ist das einfach falsch. Das Widerspruchsverfahren hat seine historischen Wurzeln im absolutistischen Staat, der seine Verwaltung selbst kontrollierte, wo es keine unabhängige Justiz gab. Selbst in der konstitutionellen Monarchie haben wir bis Mitte des 19. Jahrhunderts nur eine rein verwaltungsinterne Kontrolle. Als das preußische Oberverwaltungsgericht in unserem Bereich 1875 geschaffen wurde, hat man es zunächst mit einer Administrativjustiz versucht, die im Wesentlichen durch Beamte ersetzt wurde. Eine Gewaltentrennung, wie wir sie heute kennen, war damit nicht verbunden. Dementsprechend hat man das Widerspruchsverfahren weiter parallel laufen lassen. In Preußen lag der Schwerpunkt nie auf dem Schutz des Individualrechtsschutzes. In Preußen lag der Schwerpunkt immer auf der Verwaltungskontrolle. In Süddeutschland hat man mehr den Individualrechtsschutz in den Vordergrund gehoben.

Heute haben wir eine unabhängige Verwaltungsgerichtsbarkeit, die den Anforderungen des Art. 20 Abs. 3 uneingeschränkt entspricht. Das Widerspruchsverfahren als behördeninternes Selbstkontrollverfahren und als zwingende Voraussetzung im Regelfall für die Durchführung des Klageverfahrens ist aber im Wesentlichen bestehen geblieben. Das ist meines Erachtens wirklich ein Relikt aus alten Zeiten.

Was ist Ausgangspunkt der Novellierung? Auch das dürfen wir nicht vergessen. Als der Bundesgesetzgeber 1998 die Öffnungsklausel geschaffen hat, war es Teil des sogenannten Beschleunigungspaketes der damaligen Bundesregierung. Politisch gesehen steht die Öffnungsklausel des § 68 daher im Zusammenhang mit der Standortdiskussion, die den Standort Deutschland im internationalen Wettbewerb stärken sollte. Gerade dort ging es um Bereiche wie Baurecht und Umweltrecht, in denen das Widerspruchsverfahren aus der Tendenz des Bundesgesetzgebers heraus abgeschafft werden sollte. Dieses Ziel war durch die überlangen Verwaltungsverfahren und die Dauer der Überprüfung der Verwaltungsentscheidungen im gerichtlichen Verfahren in Frage gestellt.

Auf Landesebene sehen wir heute andere Schwerpunkte. Da wird der Ansatz für die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in erster Linie darin gesehen, die Landesverwaltung in Zukunft schneller, bürgernäher und sparsamer auszugestalten. Da sind wir aus meiner Sicht nicht bei der Frage, wie viel Rechtsschutz heute wünschenswert ist, sondern wir müssen uns fragen, wie viel Rechtsschutz wir uns heute bei immer knapper werdenden finanziellen Ressourcen noch leisten können.

Wenn wir versuchen, diese unterschiedlichen Ansatzpunkte auf Bundes- und Landesebene, unter einen Hut zu bekommen, muss man sehen, das Widerspruchsver-

fahren verfehlt in der Praxis die ihm zukommenden Aufgaben leider weitgehend. Die drei Ziele des Widerspruchsverfahrens sind genannt worden. Die Selbstkontrolle der Verwaltung ist jedenfalls aus anwaltlicher Sicht wenig effektiv. Die Kontrollfunktion wird im Regelfall nur halbherzig wahrgenommen. In kritischen Fällen wird die Ausgangsbehörde schon im Vorhinein Kontakt zur Aufsichtsbehörde aufnehmen. Aus meiner Sicht beeinträchtigt gerade das Bewusstsein, dass die Entscheidung ohnehin im Widerspruchsverfahren überprüft wird, auch die Qualität der ausgangsbehördlichen Entscheidungen in rechtlicher wie in tatsächlicher Hinsicht.

Herr Dr. Kallerhoff hatte schon zutreffend darauf hingewiesen, dass das Anhörungserfordernis im Ausgangsverfahren heute kaum noch beachtet wird, da der Mangel ohnehin im Widerspruchsverfahren geheilt werden kann. Das führt dazu, dass auch die Sachverhaltsermittlung oft nur unsorgfältig oder jedenfalls nicht mit der gebotenen Sorgfalt ausgeübt wird. Die immer wieder in den Vordergrund gestellte Zweckmäßigkeitskontrolle deckt sich in der Praxis weitgehend mit der Rechtmäßigkeitskontrolle. Echte Entscheidungsalternativen werden jedenfalls aus meiner Sicht im Widerspruchsverfahren überhaupt nicht erwogen. Außerrechtliche Aspekte, die eigentlich den Kern der Zweckmäßigkeitskontrolle ausmachen sollen, nämlich soziale, ökonomische und ökologische Gesichtspunkte, habe ich in 20 Jahren anwaltlicher Tätigkeit noch nie gesehen. Auch hier gebe ich zu bedenken, dass gerade die Überprüfung der Zweckmäßigkeit – im preußischen Staat eingeführt – historisch betrachtet in erster Linie der Selbstkontrolle der Verwaltung diene. Man hat nicht die Zweckmäßigkeitskontrolle eingeführt, um den Bürger zu schützen. Man wollte die Verwaltung kontrollieren, weil man nicht das erforderliche Vertrauen in die unteren Instanzen hatte.

Auch im Übrigen ist die Rechtsschutzfunktion in den letzten Jahren leider immer mehr in den Hintergrund getreten. Nur wenige Widersprüche haben Erfolg. Wir haben heute einige Zahlen gehört. Ich habe nur wenige Statistiken gefunden. Das Bayerische Innenministerium hat vor einiger Zeit Zahlen aus dem Jahr 2003 veröffentlicht. Danach waren sieben Prozent der Widersprüche erfolgreich. Natürlich gibt das Widerspruchsverfahren den Betroffenen die Möglichkeit einer umfangreichen Überprüfung. Wir sollten dabei aber nicht vergessen, dass ausgangsbehördliche Entscheidungen ohnehin an Gesetz und Recht gebunden sind. Sie müssen rechtmäßig sein. Ob sie diesen Maßstäben entsprechen, können wir genauso gut im verwaltungsgerichtlichen Verfahren überprüfen wie in einem – aus meiner Sicht – überflüssigen Widerspruchsverfahren.

Wenn von der Entlastung der Gerichte gesprochen wird, ist das bei mir natürlich eine mittelbare Wahrnehmung. Ich kann nur sagen, dass viele Mandanten, die das Widerspruchsverfahren erfolglos durchführen, das Klageverfahren von vornherein nicht angetreten hätten, weil sie die Kosten und den Aufwand eines Klageverfahrens von vornherein gescheut hätten. Aus der Zahl der erfolglosen Widersprüche, an die sich kein Klageverfahren anschließt, lässt sich meines Erachtens kein Beleg entnehmen, dass das Widerspruchsverfahren unbedingt aufrechterhalten werden soll.

Was ist vom Widerspruchsverfahren aus heutiger Sicht zu halten? Wenn dem Widerspruchsverfahren heute überhaupt noch eine ernsthafte Funktion zukommen soll,

dann ist dies aus meiner Sicht die, die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen zu stärken und den Rechtsfrieden zu sichern. Dies kann und sollte allerdings bereits ohnehin durch die ausgangsbehördliche Entscheidung erfolgen.

Wenn wir den Bürger frühzeitig in die Entscheidungsfindung einbinden, wenn die Anhörung in den Vordergrund gestellt wird, wie es Herr Dr. Kallerhoff betont hat, dann hat der Bürger auch das Gefühl, dass sein Anliegen von Anfang an ernst genommen wird. Die Rechtsschutzfunktion und die Selbstkontrolle, über die wir im Widerspruchsverfahren sprechen, würden dann letztlich in das Ausgangsverfahren integriert. In einem solchen Verfahren gefundene Ergebnisse würden aus meiner Sicht eher akzeptiert als Entscheidungen, die – wie heute leider sehr häufig üblich – weitgehend ohne den Bürger getroffen werden.

Ich kann die Erfahrung, die Herr Dr. Kallerhoff angesprochen hat, nur bestätigen. Gerade im Abgabenrecht habe ich bei Kommunen, die ich im vorgerichtlichen Verfahren vertrete, feststellen müssen, Informationsveranstaltungen über die Art des Ausbaus und die sich daraus ergebenden Kostenfolgen, die vor der Erhebung von Entschließungsbeiträgen oder Straßenbaubeiträgen durchgeführt wurden, haben dazu geführt, dass die Widerspruchsverfahren auf eine ganz geringe Zahl zurückgefallen sind. Die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens würde meines Erachtens das gesamte Verfahren bürger näher und effizienter machen. Allerdings sollten wir jetzt nicht so tun, als ob wir uns nur zurücklehnen und sagen müssten, wir schaffen das Widerspruchsverfahren ab und haben damit alle Probleme gelöst.

Die Evaluationsfrist von einem Jahr halte ich für deutlich zu kurz. In Mittelfranken gibt es eine Evaluationsfrist von zwei Jahren. Herr Professor Ipsen berichtete, die Frist in Niedersachsen beträgt fünf Jahre. Ein Jahr ist meines Erachtens deutlich zu kurz, um überhaupt aussagekräftige Aspekte ermitteln zu können und um das Ausgangsverfahren zu stärken.

Aus meiner Sicht sollten wir weniger Zeit damit verbringen, uns zu überlegen, in welchen Bereichen wir das Widerspruchsverfahren erhalten oder abschaffen wollen. Wir sollten Konzepte entwickeln, die auf eine bürgerorientierte und auf Akzeptanz ihrer Entscheidungen hinarbeitende Verwaltung setzen. Das Widerspruchsverfahren ist aus meiner Sicht denkbar ungeeignet. Es ist ein historisches Relikt und wird den heutigen Anforderungen an ein bürgerorientiertes Verfahren nicht einmal ansatzweise gerecht.

Lassen Sie mich noch einen letzten Aspekt zur Ersetzung des gemeindlichen Einvernehmens sagen. Auch da teile ich die in dem Entwurf zum Ausdruck kommende Meinung in vollem Umfang. Die einzelnen Punkte sind vorhin schon angesprochen worden. Ich möchte nur einen Punkt ansprechen, auf den ich schon in meiner Stellungnahme hingewiesen habe. Nach dem Gesetzentwurf gilt die Genehmigung zugleich als Ersatzvornahme bzw. Ersetzung des gemeindlichen Einvernehmens. Nach der Begründung soll dies einen zusätzlichen Verwaltungsakt gegenüber der Gemeinde entbehrlich machen. Gerade das ist in Süddeutschland aber in Literatur und Rechtsprechung die zurzeit im Streit befangene Frage. Lassen Sie mich ein bisschen juristisch werden und den Hintergrund nennen. Ich habe darauf auch in meiner Stellungnahme hingewiesen.

Bei der Baugenehmigung und der Ersetzung des gemeindlichen Einvernehmens handelt es sich zwar formell gesehen um einen Bescheid, dem liegen nach herrschendem Verständnis unter anderem des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs aber zwei Regelungen und damit auch zwei selbständige Verwaltungsakte zugrunde. Deswegen geht die süddeutsche Rechtsprechung davon aus, dass man in diesen Fällen eine doppelte Anfechtung vornehmen müsse. Erkläre sich die Gemeinde mit der Ersetzung des Einvernehmens nicht einverstanden, müsse sie sowohl die Baugenehmigung als auch die Ersetzung des Einvernehmens ausdrücklich anfechten. Die Rechtsprechung hat dann mit Kunstgriffen gearbeitet und einen Rechtsbehelf, der gegen die Baugenehmigung gerichtet war, gleichzeitig als Rechtsbehelf gegen die Ersetzung des Einvernehmens ausgelegt. Rheinland-Pfalz hat in seiner Landesbauordnung eine entsprechende Klarstellung vorgenommen. Ich rege an, über eine solche Klarstellung auch in Nordrhein-Westfalen nachzudenken, um eine aus meiner Sicht unsinnige juristische Streitfrage nicht aufkommen zu lassen.

Ich danke Ihnen für die Gelegenheit, Stellung zu nehmen. Ich danke für die Einladung. Ich hoffe, dass wir, auch im Hinblick auf das zu einem vernünftigen Ergebnis kommen, was vorhin schon angesprochen wurde, nämlich im Hinblick auf weitere Überlegungen, das Widerspruchsverfahren in Nordrhein-Westfalen abzuschaffen.

Dr. Christian Schramm (Vizepräsident der Architektenkammer NRW): Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren! Ich danke Ihnen für die Möglichkeit, im Namen der Architektenkammer in Ihrem Hause vortragen zu können.

Neben den im Fragenkatalog zur heutigen Anhörung angesprochenen Punkten sind für uns insbesondere die Punkte von Bedeutung, die im Zusammenhang mit den Änderungsabsichten zur Landesbauordnung stehen. Im Detail möchte ich auf die umfangreiche Stellungnahme der Architektenkammer verweisen, die Ihnen seit dem 23. November vorliegt.

Der Gesetzentwurf sieht vor, in verschiedenen Rechtsbereichen das Widerspruchsverfahren aufzuheben. In bau- und planungsrechtlichen Angelegenheiten – nur über die kann ich hier sprechen – hat sich das Widerspruchsverfahren unseres Erachtens unbedingt bewährt. Nach unseren Erkenntnissen werden bis zu 80 Prozent der Widersprüche für die Bürger zufriedenstellend geregelt. Hier gebe ich den Vorrednern Recht. Mit der Abschaffung des Widerspruchsverfahrens tritt die Selbstkontrolle der Verwaltung in den Hintergrund. Dies wird eine Erhöhung gerichtlicher Auseinandersetzungen zur Folge haben und damit zu einer Mehrbelastung der Verwaltungsgerichte führen. Verwaltungsgerichtliche Auseinandersetzungen sind einschließlich der Kosten für Rechtsanwälte und eventuell Sachverständige deutlich teurer als Widerspruchsverfahren. Je nachdem, wer den Prozess verliert, trägt der Bürger oder der Staat diese Mehrkosten.

Allein das Prozesskostenrisiko wird manchen Bürger davon abhalten, sein gutes Recht in bauordnungsrechtlichen Angelegenheiten einzuklagen. Vielleicht weichen die Bürger künftig aber auch auf alternative Instrumentarien aus. Sie werden auf Eingaben nach dem Landesorganisationsgesetz oder auf Petitionen zurückgreifen oder die Möglichkeit der Dienstaufsichtsbeschwerden nutzen. Das Ziel, die Verwaltung mit

der Abschaffung des Widerspruchsverfahrens entlasten zu wollen, würde dadurch erst recht verfehlt.

Bedenken Sie bitte auch die in baurechtlichen Angelegenheiten so wichtige Zeitfrage. Anders, als in verwaltungsgerichtlichen Verfahren, erhält man in Widerspruchsverfahren innerhalb weniger Wochen eine Entscheidung. Ich kann aus eigener Erfahrung sprechen. Wie oft werden grenzwertige Dinge und Nachbarschaftsangelegenheiten in einem Widerspruchsverfahren einvernehmlich gelöst, weil dort technische Dinge im Vordergrund stehen, die mit juristischem Hintergrund technisch gelöst werden. Es werden Kompromisse eingegangen und Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt, ohne dass sofort die Gerichte angerufen werden. Hier leisten der Berufsstand der Architekten und die Bauaufsichtsbehörde selbst oftmals eine vermittelnde Funktion, die dem ganzen Verfahren sehr dienlich ist. Es ist vor allen Dingen kostengünstig.

Aus vorgenannten Gründen sprechen wir als Architektenkammer uns klar für die Beibehaltung des Widerspruchsverfahrens im Rahmen des bauordnungsrechtlichen Verfahrens aus.

Mein zweiter Punkt betrifft die Nutzungsänderung. Der Gesetzentwurf sieht vor, Nutzungsänderungen in ein Anzeigeverfahren zu überführen. Lassen Sie mich zunächst kurz erläutern, was wir unter einer Nutzungsänderung zu verstehen haben. Die Bauordnung kennt die Errichtung, die Änderung, die Nutzungsänderung und den Abbruch einer baulichen Anlage. Wenn der Gesetzentwurf also von der Nutzungsänderung spricht, kann damit nur die schlichte Nutzungsänderung gemeint sein, die nicht mit der baulichen Änderung eines Gebäudes verbunden ist. Der früheren Verwaltungsvorschrift zur Bauordnung war zu entnehmen, dass jedermann eine Nutzungsänderung beantragen kann. Dass dies absolut problematisch ist, werden Ihnen viele Bauaufsichtsbehörden bestätigen. Fragen Sie einmal den Leiter einer Bauaufsichtsbehörde hier im Ruhrgebiet, was er von Nutzungsänderungen hält, die vom Eigentümer in Eigenleistung erstellt wurden. Es handelt sich teilweise um katastrophale Anträge, die kaum bearbeitet werden können. Man kann von Fällen berichten, bei denen beispielsweise ein Kiosk in eine Kebab-Bude, ein Nagelstudio in einen Frisörsalon geändert oder in dem ein Einfamilienhaus zusätzlich für Massage oder Musikerziehung oder Secondhand-Verkauf genutzt werden sollen.

Das Problem liegt darin, dass die beabsichtigte Nutzungsänderung letzten Endes doch nur zulässig wird, wenn auch eine bauliche Änderung vorgenommen wird. Beispielsweise benötigt eine Imbissbude beispielsweise eine Abluftanlage, die im Nachhinein oft ohne Rücksicht auf brandschutztechnische Bedingungen quer durch alle Geschosse geschlagen wird. Das Problem gewerblicher Nutzung in Einfamilienhäusern besteht darin, dass die planungsrechtliche Zulässigkeit zunächst nicht zwangsläufig gegeben ist. Die Bauordnung fordert für Flächen mit allgemein zugänglichem Besucherverkehr Barrierefreiheit, die in Einfamilienhäusern sicherlich in vielen Fällen nicht besteht, gerade dann nicht, wenn die gewerbliche Zusatznutzung in Kellerräumen vorgesehen ist.

Sie sehen, wie problematisch schon in einfachsten Fällen eine Nutzungsänderung sein kann. Weitere Fälle wären beispielsweise die Nutzung von Räumen, die bislang nicht als Aufenthaltsräume genehmigt sind. Meistens passen die brandschutztechni-

schen Anforderungen hier nicht mehr. Wird eine Mobilfunkanlage auf ein Sparkassengebäude gestellt, ergibt sich eine zusätzliche gewerbliche Nutzung. Auch die Umwandlung einer ehemaligen Dorfgaststätte mit Tanzsaal in eine Diskothek ist eine genehmigungspflichtige Nutzungsänderung.

Ich möchte es bei diesen, der Rechtsprechung entnommenen Beispielen, bewenden lassen. Die Beispiele sollen Ihnen nur zeigen, wie komplex in baurechtlicher und planungsrechtlicher Hinsicht Nutzungsänderungen sind. Zieht sich der Staat hier aus seinen Prüfpflichten zurück, muss er sicherstellen, dass die qualitativen Anforderungen anderweitig erfüllt werden. Der Antragsteller muss sich daher zur Wahrung der öffentlich-rechtlichen Belange und für seine eigene Rechtsicherheit auf entsprechende Sach- und Fachkompetenz stützen.

Wir schlagen daher vor, dass bei Nutzungsänderungen künftig der bauvorlageberechtigte Entwurfsverfasser eingeschaltet werden muss, der mit seiner Beratungskompetenz in bau- und planungsrechtlicher Hinsicht den beabsichtigten Rückzug aus der behördlichen Prüfung kompensieren kann.

Das für Nutzungsänderungen vorgesehene Anzeigeverfahren lehnen wir ab, weil es nicht in die Systematik der Landesbauordnung passt. Wir kennen bereits drei Verfahren, nämlich das klassische Baugenehmigungsverfahren, das vereinfachte Baugenehmigungsverfahren und das besondere Verfahren für die genehmigungsfreien Wohngebäude, Stellplätze und Garagen. Wir schlagen daher vor, auf das letztgenannte sogenannte Freistellungsverfahren nach § 67 der Landesbauordnung zurückzugreifen. Viele Verfahrensschritte, die für ein Anzeigeverfahren neu ausgestaltet werden müssen, sind vom Grundsatz im Freistellungsverfahren bereits implementiert. So kennt das Freistellungsverfahren das Wahlrecht auf Durchführung eines Genehmigungsverfahrens, wie es die Fraktionen der CDU und der FDP vorschlagen. Es enthält auch die Möglichkeit, dass die Gemeinde ein Genehmigungsverfahren verlangen kann.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Zweiwochenfrist für das Anzeigeverfahren halten wir für unpraktikabel. Welche Behörde kann beispielsweise in der kommenden Zeit zwischen Weihnachten und Neujahr innerhalb von zwei Wochen reagieren? Im Freistellungsverfahren ist daher auch eine Monatsfrist vorgesehen.

Grundsätzlich möchte ich erwähnen, dass für Nutzungsänderungen im Außenbereich weder ein Anzeigeverfahren noch das Freistellungsverfahren geeignet sind. Im Außenbereich werden die planungsrechtlichen Gesichtspunkte so relevant, dass auf ein Genehmigungsverfahren unseres Erachtens nicht verzichtet werden kann.

Der letzte Punkt, den ich ansprechen möchte, betrifft die Kleingaragen. Die Mehrheitsfraktionen des Landtages möchten die Errichtung von Kleingaragen in ein Anzeigeverfahren überführen. Schon rein formal ist das schwierig, weil ein Teil der Kleingaragen, nämlich Kleingaragen im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes, dem von mir eben dargestellten Freistellungsverfahren nach § 67 Landesbauordnung unterliegen. Damit gäbe es künftig zwei verschiedene Verfahren in Abhängigkeit davon, ob die Kleing Garage in beplantem oder unbeplantem Innenbereich liegt.

Was halten es für sehr bedenklich, die Nachbarschaftszustimmung gesetzlich verankern zu wollen. Die Baugenehmigung ist eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit und sieht konsequenterweise die Zustimmung von Nachbarn nicht vor. Die Nachbarzustimmung ist nur dann die absolute Ausnahme, wenn bei Abweichungen geschützte Nachbarbelange betroffen sind. Die Nachbarzustimmung jetzt in ein Regelverfahren übernehmen zu wollen, lehnen wir entschieden ab. Damit würden Sie nur den schleichenden Prozess unterstützen, dass die Behörden zunehmend aus Sorge vor Nachbarklagen Zustimmungen verlangen, ohne dass überhaupt eine sachliche Erfordernis dafür besteht.

Was die Systematik des Verfahrens anbelangt, möchte ich auf meine Ausführungen zur Nutzungsänderung anknüpfen. Auch hier halten wir es für falsch, ein neues Verfahren einzuführen und verweisen auf die Möglichkeit des Freistellungsverfahrens nach § 67 der bestehenden Bauordnung. Auch bei der Errichtung von Kleingaragen sind städtebauliche und bauordnungsrechtliche sowie planungsrechtliche Aspekte zu berücksichtigen. Es bietet sich auch hier an, den Rückzug der behördlichen Prüfung durch die Einschaltung eines bauvorlageberechtigten Entwurfsverfassers zu kompensieren. Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.

Markus Lehrmann (Vereinigung der Industrie- und Handelskammern in NRW):

Herr Vorsitzender! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Wir wechseln jetzt alle einmal die Brille und versetzen uns in die Rolle des Antragstellenden. Wenn es um Wirtschaftsförderung geht, sind das meistens Unternehmer. Wer die letzten Stunden verfolgt hat, stellt fest, das Ziel, Bürokratie abzubauen, ist schwieriger zu erreichen, als es vor dem heutigen Termin vermutet werden konnte. Ich bin sehr dankbar dafür, dass wir heute unsere Interessen darstellen können und dies im Anschluss an andere Redner machen dürfen. Auf diese Art und Weise bekommen wir Gelegenheit, zu bewerten, was wir gehört haben. Ich verweise auf unsere Ihnen vorliegende Stellungnahme. Zu den Einzelpunkten nehme ich nicht gesamt noch einmal Stellung. Ich werde nur zu ausgewählten Punkten noch etwas ausführen.

Bürokratieabbau war in Ostwestfalen ein sehr heterogener Prozess. Herr Dr. Dippel hat es schon angesprochen. Wir sitzen beide im Fachbeirat und haben uns eine Reihe von Vorschlägen überlegt. Insgesamt sind in Ostwestfalen rund 1.000 Vorschläge diskutiert worden. Sie wurden von allen Interessenvertretern aus Naturschutz, Verwaltung usw. unterbreitet. Auch die Bertelsmannstiftung hat eine Reihe von Vorschlägen geliefert. Heute reden wir über die Umsetzung auf Ebene von NRW. Wenn wir einmal zugrunde legen, wie viele Vorschläge inzwischen bundesweit umgesetzt wurden und wie viele wir heute diskutieren, dann sind wir bei einer Erfolgsquote von ungefähr sechs Prozent, wenn es so kommt, wie es heute vorgeschlagen wurde. Das müsste Anlass genug sein, um weiterzumachen und zu versuchen, Regelungsdichten an den Stellen abzubauen, an denen es möglich ist, an denen die Rechtssicherheit nicht gefährdet ist und an denen es besonders wirtschaftsfördernd wirkt. Das wäre unser Appell.

Wir haben erkannt, dass das Widerspruchsverfahren ein sehr umstrittener Punkt ist. Wir haben eine sehr breite Staffelung von der Aussage gehört, wir können darauf

verzichten, bis zu der Aussage, wir können auf keinen Fall darauf verzichten. Die Spanne könnte nicht breiter sein.

Als Industrie- und Handelskammern sind wir der Auffassung, dass mit der Abschaffung des Widerspruchsverfahrens keinesfalls die Rechtsstaatlichkeit untergeht oder gefährdet ist. Wir gehen davon aus, dass das Widerspruchsverfahren in der Regel, nämlich bei den besonders wirtschaftsfördernden Projekten, keine neuen Erkenntnisse ergibt. Der Unternehmer empfindet es als Extraschleife und verliert Zeit. Wir haben es heute schon gehört. Für den Unternehmer ist erstens die Zeit wichtig, zweitens ist die Zeit wichtig und drittens die Rechtssicherheit wichtig. Zeit ist eine ganz wichtige Position beim antragstellenden Unternehmen. Das Unternehmen empfindet dieses Vorverfahren als Extraschleife. Die Unternehmen, mit denen wir gesprochen haben, sagen, sie hätten bezüglich ihrer Klage am liebsten sofort beim Verwaltungsgericht eine Entscheidung herbeiführen lassen. Diese Auffassung vertreten wir heute auch. Aus Sicht des Unternehmers ist das Widerspruchsverfahren in der Regel nur zeitverzögernd, aber ohne zusätzlichen Erkenntnisgewinn. Diese Diskussion haben wir in Ostwestfalen-Lippe natürlich geführt. Wir sind aber der Auffassung, hier sollte unbedingt ansetzen.

Wenn ich die heutige Diskussion verfolge, stelle ich fest, dass es im politischen Raum möglicherweise die eine oder andere kritische Bemerkung geben würde. Deshalb möchte ich auf einen Punkt zu sprechen kommen, der als Kompromisslösung fungieren könnte. Vielleicht kann die Renaissance des Anhörungsverfahrens ein Mittel zum Zweck sein. Wir haben das heute schon gehört. Es könnte sich effizienzsteigernd auswirken, ohne dass wir das Widerspruchsverfahren sofort in Gänze abschaffen müssen. Vielleicht ist auch die Wahlmöglichkeit eine Alternative, um Klarheit zu schaffen. Wir sehen die größte Schwierigkeit beim Bauen. Vielleicht ist aber auch im Baubereich nicht jede Entscheidung zwingend so wichtig, um sie in einem Vorverfahren zu klären. Vielleicht gibt es auch hier Möglichkeiten.

Das richterliche Mediationsverfahren ist auch ein Ergebnis aus Ostwestfalen-Lippe. Bei den Verwaltungsgerichten wird es derzeit erprobt. Auch das könnte ein ergänzendes Instrument sein, um das Widerspruchsverfahren zu novellieren, um es effizienter und schneller zu machen. Die aktuellen Zahlen zeigen uns, dass das Mediationsverfahren inzwischen ein recht erfolgreiches Instrumentarium für eine außergerichtliche Einigung ist.

70 Prozent der Termine, die am Landgericht Paderborn stattfanden, endeten mit einer Einigung. Das müsste Mut machen, um die richterliche Mediation voranzutreiben und vielleicht NRW-weit einzusetzen.

Der zweite Punkt, der uns und heute auch die Runde sehr beschäftigt hat, ist die Frage des rechtswidrig versagten Einvernehmens. Aus Sicht des Unternehmers ist es eine besondere Situation, wenn der Gesetzgeber ein rechtswidriges Einvernehmen erkennt, aber eine gesetzliche Regelung finden muss, um ein rechtswidriges Einvernehmen ersetzen zu lassen. Im kommunalaufsichtlichen Bereich ist das sicherlich ein normaler Vorgang. Insbesondere für Unternehmen aus den Bereichen Chemie, Energie und Baustoffe und Rohstoffe ist es ein sehr wichtiger Vorgang. Hier gerät die Entscheidung der Gemeinde immer wieder in den Strudel kommunalpoliti-

scher Entscheidungen. Es wird häufig auf Zeit gespielt. Der Unternehmer benötigt eine schnelle Entscheidung. Wenn das Vorhaben nicht mit einem Einvernehmen der Gemeinde ausgestattet wird und künftig eine bauaufsichtliche Ersetzung stattfinden kann, ist das aus Sicht der Industrie- und Handelskammern eine richtige Entscheidung und ein richtiger Weg.

Der Gedanke geht aber nicht weit genug. Wir müssen auch davon ausgehen, dass nicht alle Baugenehmigungen von den Baugenehmigungsbehörden ausgesprochen werden, sondern auch Anlagen vom Bundesimmissionsschutzgesetz betroffen sind. Auch hier müsste eine entsprechende Übertragung auf Anlagen durchgeführt werden, die nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz ausgeführt werden. Wir weisen in dem Zusammenhang auch darauf hin, dass wir bei Gemeinden mit eigener Bauaufsicht Immunitäts- und Kompetenzprobleme bekommen. Das ist nur ein Hinweis. Das ist wichtig. Das muss in den Städten und Gemeinden geklärt sein.

Wir möchten noch auf einen dritten Punkt eingehen, nämlich auf die Baugenehmigungspflicht und die Ersetzung der Baugenehmigungspflicht zu einem Anzeigeverfahren. Auch hier haben wir in Ostwestfalen-Lippe Erfahrungen sammeln dürfen, die aber nicht auf die Diskussion übertragbar sind, die wir jetzt führen. Im OWL-Gesetz haben wir die eine oder andere etwas unklare Formulierung gefunden. Wir müssen feststellen, dass sich die Anwendung des Anzeigeverfahrens nicht so durchgesetzt hat, wie man es erwarten konnte. Das hat aber einfach etwas damit zu tun, dass unklar war, welche Rechtssicherheit mit dem Anzeigeverfahren verbunden ist. Die fehlende Rechtssicherheit beim Anzeigeverfahren ist sicherlich ein wesentlicher Mangel im OWL-Gesetz. Wir müssen darauf achten, dass ein Anzeigeverfahren auch die entsprechende Rechtssicherheit erlangt. Eine Wahlmöglichkeit des Antragstellers wäre ein sehr wichtiger Ansatz, um bei besonders kritischen Positionen das Anzeigeverfahren durch das Standardverfahren zu ersetzen und eine rechtssichere Entscheidung herbeiführen zu können. Dieser Ansatz findet sich auch im Antrag der CDU wieder.

Wichtig ist darüber hinaus, dass geklärt ist, in welcher Form die beigebrachten Unterlagen vollständig sein müssen. Auch hierüber gab es in OWL Unklarheiten. Letztendlich kann in den meisten Fällen auf das normale Verfahren abgehoben werden. Herr Dr. Schramm, nur so kann man die Schwierigkeiten lösen, die Sie angesprochen haben. Natürlich besteht Rechtsunsicherheit, wenn im Bereich einer Nutzungsänderung von einem Kiosk zu einem Imbissbetrieb sämtliche Brandschutzvorschriften missachtet werden können, weil im Do-it-yourself-Verfahren und ohne eine spätere Kontrolle Lüftungsanlagen und Ähnliches eingebaut werden können. All diese Positionen müssen bedacht werden und sind auf keinen Fall im Interesse des antragstellenden Unternehmens. Wenn dann etwas passiert, liegt die Verantwortung eindeutig beim Bauherrn. Hier muss Klarheit geschaffen werden. Es ist sicherlich Nachbesserungsbedarf vorhanden.

Die anderen Positionen, die sich im Gesetzentwurf wiederfinden, sind unseres Erachtens richtig. Wir haben bei den anderen Darstellungen auch gute Erfahrungen in Ostwestfalen-Lippe sammeln können. Wir haben den Eindruck, es lohnt sich, eine Geltung für ganz Nordrhein-Westfalen auszusprechen. Wir würden uns freuen, wenn

der jetzt angestoßene Prozess mit Nachdruck weitergeht und Mut macht, um die Durchforstung der Bauordnung Nordrhein-Westfalens vorzunehmen, die von Herrn Keller angesprochen wurde. Wir erwarten die eine oder andere Verbesserungsmöglichkeit, die im Arbeitsprozess noch deutlich wird.

Heute wurde von einem überstürzten Gesetzentwurf gesprochen. Wir glauben, es ist kein überstürzter Gesetzentwurf. Wir reden seit 1981 davon, bürokratische Hemmnisse abzubauen. Wenn wir im Jahr 2006 jetzt über ein Entbürokratisierungsgesetz in Nordrhein-Westfalen sprechen, ist das alles andere als überstürzt. Vielen Dank, meine Damen und Herren.

Vorsitzender Edgar Moron: Vielen Dank, meine Damen und Herren. Wir haben jetzt alle Sachverständigen gehört. Das ging sehr zügig. Wir haben unseren Zeitrahmen eingehalten. Wir haben jetzt Gelegenheit zu Nachfragen und zu vertiefenden Fragen. Mir liegt eine Wortmeldung von Herrn Schmitz und eine Wortmeldung von Herrn Becker vor.

Wolfgang Schmitz (CDU): Ich habe eine Frage an Herrn Dr. Kallerhoff. Ich bin seit über 30 Jahren als Anwalt tätig, dies aber weniger im verwaltungsrechtlichen als im zivilrechtlichen und strafrechtlichen Bereich. Ich habe vorher auch die Meinung vertreten, bei Widerspruchsverfahren kommt eigentlich nichts heraus, weil eine Behörde das absegnet, was die andere zuvor gemacht hat oder eine Behörde vorher fragt „was willst Du hören“, sodass dann das entsprechende Ergebnis dabei herauskommt.

Ich finde Ihre Idee, das Anhörungsverfahren auszubauen, sehr fruchtbringend. Meine Frage ist, wie Sie sich in dem Rahmen die Berücksichtigung von Drittbeteiligten vorstellen. Bei Baubescheiden werden häufig Interessen Dritter – zum Beispiel von Nachbarn – berührt. Wie kann man das in dem Verfahren sinnvollerweise lösen?

Ich habe noch eine Frage an Herrn Dr. Dippel. Wir haben in Ostwestfalen beim Verwaltungsgericht das Mediationsverfahren. Meine Erfahrungen am Landgericht in Paderborn mit dem Mediationsverfahren sind sehr gut. Ich war als konservativer Jurist sehr skeptisch. Wenn man zusammenlegt, was Herr Dr. Kallerhoff gesagt hat, und das Verwaltungsverfahren am Verwaltungsgericht Minden mit einem Mediationsverfahren etwas bürgerfreundlicher gestaltet, könnte dies vielleicht dazu führen, einen effektiven, schnellen und wirksamen Rechtsschutz für die Bürger zu erzielen, wenn man die Ergebnisse evaluiert. Sehen Sie das so?

Horst Becker (GRÜNE): Herr Vorsitzender! Ich habe verschiedene Fragen an verschiedene Sachverständige. Von den kommunalen Spitzenverbänden möchte ich wissen, was sie bewegt, die gesamten Regelungen von OWL jetzt schon einführen zu wollen, wenn sie auf der anderen Seite den Ablauf und die Befristungen kritisieren. Die Modellphase in OWL wurde letztlich nicht abgewartet.

Sehen Sie es nicht eigentlich als richtig an, den gesamten Modellversuch, der nur noch bis zum April 2007 dauert, abzuwarten und dann insgesamt auszuwerten und

zu Regelungen zu kommen? Wenn wir die einzelnen Inhalte außen vor lassen, ist die Frage, ob das aus Ihrer Sicht das richtige Vorgehen wäre.

Meine zweite Frage richtet sich auch an die kommunalen Spitzenverbände. Bereits bei der Einführung des OWL-Gesetzes haben Sie die Ersetzung des gemeindlichen Einvernehmens durch die Bauaufsichtsbehörde abgelehnt. Damals haben Sie es nachvollziehbar damit begründet, dass in die kommunale Planungshoheit eingegriffen würde. Künftig wird es noch weniger Abwägungsspielraum geben. Die Baugenehmigung ist auf jeden Fall zu erteilen. Werden Sie dazu noch einmal ein eigenes Rechtsgutachten abgeben? Werden Sie zusammen mit Ihren Mitgliedskommunen überlegen, juristisch dagegen vorzugehen? Das würde mich interessieren.

Ich habe eine Frage an Herr Dr. Kallerhoff. Sie haben uns vorhin sehr eindrucksvoll Zahlen vorgetragen. Auf der anderen Seite wird immer wieder begründet, das Widerspruchsverfahren dauere zu lange, es komme insgesamt zu Verzögerungen und wäre bürokratisch. Sehen Sie diese Meinung bestätigt? Können Sie uns das statistisch nachweisen?

Sie haben Zahlensteigerungen ganz erheblicher Art bei den verschiedenen juristischen Verfahren vorgetragen. Von Ihnen und von Herrn Prof. Ipsen möchte ich noch einmal wissen, wie Sie die Erfolgsquote bei den gerichtlichen Verfahren einschätzen. Es ist teilweise zu explosionsartigen Vermehrungen gekommen. Wenn in den Widerspruchsverfahren vorher manches ausgeräumt wurde, könnte man vermuten, dass es hinterher zu einer prozentual höheren Quote von Klageablehnungen bei der Bürgerschaft kommt. Ich würde das auf jeden Fall vermuten. Wenn Sie auf der einen Seite sagen, bei den Widerspruchsverfahren wurde in der Regel pauschal abgelehnt, dann würde sich die Frage stellen, ob das alles falsch war oder die Gerichte nicht zu ähnlich ablehnenden Entscheidungen gekommen sind. Das sind dann ablehnende Entscheidungen mit einer ganz anderen Kostenquote.

Bodo Wißen (SPD): Meine erste Frage geht an Herrn Professor Klenke. Ich gehe auf Ihre letzte Bemerkung ein, die ich in dem Zusammenhang etwas merkwürdig fand, wenn man sich den Gesetzentwurf als solchen noch einmal vor Augen hält. Er soll zu weniger Bürokratie führen. Wenn ich es richtig verstanden habe, sagen Sie, sowohl das Widerspruchsverfahren als auch das gerichtliche Verfahren hätten keine besonderen Auswirkungen auf den Abbau von Bürokratie. Sie bestreiten, dass es eine positive oder negative Wirkung in dieser Art gibt. Habe ich das richtig verstanden?

Den Bemerkungen von Herrn Addicks habe ich die Auffassung entnommen, OWL sei in bestimmtem Sinne erfolgreich und gut, aber eben nicht so ohne weiteres auf gesamt NRW zu übertragen. Diese Frage bezieht sich gleichzeitig auch auf den Vertreter der IHK. Welche Punkte betrifft es und worauf begründet sich Ihre Einschätzung?

An Herrn Lehrmann von der IHK habe ich eine weitere Frage. In Ihrer Stellungnahme ist zu lesen, Sie begrüßen, dass es zu einem Bürokratieabbau käme. Sie sagen, die bisherigen Fortschritte seien eher gering, um es vorsichtig zu sagen. Wir haben jetzt die verschiedenen Stellungnahmen gehört. Mir hat sich der Eindruck aufgedrängt, dass es eigentlich zu viel mehr Bürokratie führen würde, wenn man das alles um-

setzte. Wir hätten viel mehr Gerichtsverfahren und bekämen viel mehr Schwierigkeiten auf kommunaler Ebene. Das müsste man doch gegenrechnen. Man müsste schauen, ob das richtig ist.

Ich fand das Beispiel mit der Garage besonders lustig. Jetzt schaffen wir einen Extraatbestand für Garagen, die sich nicht im überplanten Bereich befinden. Das ist ein Erfolg des uns vorgelegten Gesetzentwurfes. Wenn das ein Beitrag zur Absenkung der Bürokratie ist, dann können wir gespannt sein, was uns noch vorgelegt wird.

Dr. Dieter Kallerhoff (Vizepräsident des Oberverwaltungsgerichts Münster):

Herr Vorsitzender! Ich bin sehr dankbar dafür, dass ich direkt auf das von mir angesprochene Anhörungsverfahren angesprochen werde. Bei allen heute abgegebenen Stellungnahmen wurde eines sehr deutlich. Diejenigen, die ihren Fokus auf die Gegenüberstellung von Widerspruchsverfahren und Klageverfahren beschränken, diskutieren letztlich, was das schlechtere oder langatmigere Verfahren ist.

Der von mir angesprochene Aspekt von Bürgernähe und Effizienz wird von ihnen überhaupt nicht in den Blick genommen. Sie kommen überhaupt nicht zu positiven Betrachtungen darüber, wie sich Verwaltung gestalten lässt.

Den Ausführungen von Herrn Dr. Addicks entnehme ich, dass Anhörung als etwas Nebulöses verstanden wird und keiner weiß, wie es konkret ausgestaltet ist, so als ob das Rad neu erfunden werden muss. Nein. Im Verwaltungsverfahrensgesetz gibt es einen Paragraphen, der über viele Seiten kommentiert ist. Dazu gibt es unendliche positive Rechtsprechung. Ihre Frage war, wie ich Dritte in die Anhörung einbeziehe. Die Antwort steht im Gesetz. Ich kann alle Beteiligten in die Anhörung einbeziehen. Ich kann also alle einbeziehen, die möglicherweise negativ von dieser anstehenden Entscheidung betroffen sind. Das ist in Bausachen selbstverständlich auch der Nachbar. Das ist selbstverständlich auch derjenige, bei dem ich erst abklären will, ob er überhaupt beteiligt ist. All diese Personen kann ich ganz formlos in ein Boot holen.

Eben wurde die Vorstellung angesprochen, dafür würden eigene Regelungen im Gesetzentwurf benötigt. Wer dieser Meinung ist, der ist absolut auf dem Holzweg. Ich benötige keine einzige zusätzliche Regelung. Sie müssen sich das so vorstellen, als ob jemand nicht etwas neu erfindet, sondern als ob wir ein Produkt haben, das wir marktgerecht anwenden können. Das Produkt ist nur in Vergessenheit geraten, und zwar deshalb, weil wir diese Zielsetzung des Widerspruchsverfahrens möglichst verfahrensaufwendig und möglichst kompliziert gestalten wollen. Das ist unsere Denkweise. Wie es zu Recht gesagt wurde, haben wir nicht im Blick, dass das Widerspruchsverfahren ein obrigkeitsstaatliches Verfahren ist. Wir haben in der Anhörung eine Alternative.

Das Bundesverfassungsgericht hat in einer Entscheidung im letzten Jahr gesagt, die Anhörung durchzuführen, ist „ein Gebot fairen Verfahrens“. Für all die Fragen der Ausgestaltung benötige ich kein neues Gesetz. Die Regelung liegt vor. Im Grunde genommen ist es so wie die Steuererklärung auf Bierdeckeln von Friedrich Merz. Es gibt nur den Unterschied, dass ich in diesem Fall zuerst ein unheimlich kompliziertes Gesetzgebungsverfahren durchlaufen muss. Die Möglichkeit zum wirkungsvollen und

effizienten Anhörungsverfahren liegt mir aber bereits vor. Das können wir durch eine einfache Verwaltungsvorschrift regeln, die jeder Verwaltungsbereich für sich selbst ausgestalten kann. Das kann ich morgen unmittelbar zur Anwendung bringen.

Die zweite Frage bezog sich auf das aufwendige Widerspruchsverfahren. Es wurde gesagt, ich hätte Zahlen genannt. Es ist mir eine ganz große Ehre, dass ich mit Herrn Prof. Ipsen verwechselt werde. Das hätte ich nie für möglich gehalten. Ich habe keine einzige Zahl genannt.

Wie aufwendig das Widerspruchsverfahren allerdings ist, habe ich Ihnen in meiner schriftlichen Stellungnahme dargelegt. Dort gibt es in der Tat veröffentlichte Zahlen, wonach Widerspruchsverfahren beispielsweise acht Jahre dauern. In dieser Zeit passiert absolut nichts. Obwohl die Behörde nichts unternommen hat, muss nach dem Abgabenrecht anschließend der Bürger Aussetzungszinsen für acht Jahre zahlen. Dies geschieht in einem Umfang, in dem die ursprüngliche Abgabeforderung und die Höhe der Aussetzungszinsen nahezu identisch sind. Das will ich als plastisches Beispiel nennen. Deutlich machen, wie kompliziert und aufwendig das Verwaltungsverfahren ist, kann man nicht durch ein einziges Beispiel. Jeder, der sich mit Widerspruchsverfahren befasst, weiß, wie kompliziert und fehleranfällig sie sind. Das gilt insbesondere für unsere Kommunalpolitiker. Ich will gerne weitere Beispiele darlegen, wenn Sie welche hören möchten. Im Übrigen verweise ich auf meine Stellungnahme. Die genannten Zahlen waren nicht von mir, sondern von Herrn Prof. Ipsen.

Dr. Martin Dippel (Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Paderborn): Ich habe sowohl in meiner schriftlichen als auch in meiner mündlichen Stellungnahme deutlich gemacht, dass mir in erster Linie die Sicht der betroffenen Wirtschaft am Herzen liegt. Das ist auch der Sinn des Gesetzentwurfes. Das entspricht auch meinen praktischen Erfahrungen. Aus der Sicht der Wirtschaft kann ich nur sagen, wie ich es wahrnehme.

Ich kann die Einschätzung von Herrn Dr. Kallerhoff bestätigen, wonach eine vernünftige Anhörung schon vieles aus dem Wege räumt. Das sieht man beispielsweise in Verfahren, die etwas ähnliches wie eine Anhörung kennen. Dort heißt es nur Öffentlichkeitsbeteiligung. Ich spreche von größeren Genehmigungsverfahren. Eines werden Sie aber immer wieder feststellen. Man kann anhören und erörtern, soviel man will: Den Rest erreicht man nicht. – Es bleibt immer eine gewisse Zahl von Einwendungen oder Teilnehmern im Anhörungsverfahren, die man auch mit einer noch so gut geführten Anhörung nicht erreicht.

Ich warne ein wenig davor, bei der Mediation das zu übertragen, was im Bereich des Landgerichts Paderborn an positiven Erfahrungen in Bezug auf das Verwaltungsverfahren und das verwaltungsgerichtliche Verfahren gemacht wird. Es handelt sich dabei um Zivilverfahren, die unter einem ganz anderen Stern stehen und mit ganz anderen Rahmenbedingungen versehen sind, als das Verwaltungsverfahren und das verwaltungsgerichtliche Verfahren.

Mediation ist wunderbar. Es gibt sie auch bei Verwaltungsgerichten. Die Erfahrungen, die ich bisher damit gemacht habe, sind positiv, wenn es auch nicht viele sind. Man ist dann aber eben schon bei Gericht. Dann sind wir wieder bei der Frage vom Anfang, ob es nicht Sinn macht, das Widerspruchsverfahren beizubehalten. Ich sträube mich etwas dagegen, zu sagen, das hat obrigkeitsstaatliche Wurzeln, also macht es heute keinen Sinn mehr. So darf man meines Erachtens nicht denken. Das ist ein bisschen zu sehr vom Anfang her gedacht, ohne auszuleuchten, welchen praktischen Sinn es heute gibt. Die Wahrnehmungen sind anders. Ich behaupte auch nicht, das meine Wahrnehmung die allein richtige ist. Ich mache diese Wahrnehmung aber und sehe das Widerspruchsverfahren gerade in Bausachen aus der Sicht der Wirtschaft als unentbehrlich an.

Man muss zwischen Eigenwidersprüchen eines Vorhabenträgers und Drittwidersprüchen unterscheiden. Ich bin schon der Auffassung, dass man generell das Widerspruchsverfahren in Bausachen beibehalten sollte, wie es in Niedersachsen der Fall ist. Wichtig ist aber vor allen Dingen, bei den Eigenwidersprüchen eines Vorhabenträgers die Situation zu erkennen, dass es eine schnelle Genehmigung geben muss. Man schafft es immer wieder nicht, sich im Genehmigungsverfahren über letzte Details zu verständigen. Dann muss nach Möglichkeit ohne anhängiges Gerichtsverfahren versucht werden, mit der Ausgangs- und / oder Widerspruchsbehörde eine Einigung herbeizuführen. Für diese Konstellation ist das Widerspruchsverfahren eine praxisgerechte und nach wie vor bewährte Lösung. Diese wird durch Mediation und Anhörung, die beide positive Ansätze haben, nicht aufgehoben. Das ist meine Überzeugung.

Dr. Dieter Kallerhoff (Vizepräsident des Oberverwaltungsgerichts Münster): Es darf nicht der Eindruck entstehen, als müsste ich ins Widerspruchsverfahren oder gar ins Klageverfahren, um eine Mediation zu ermöglichen. Selbstverständlich ist die Anhörungsphase völlig formfrei. Selbstverständlich kann auch in dieser Form schon Mediation stattfinden, wenn sich die Beteiligten nicht verständigen oder Möglichkeiten der Verständigung sehen. Mediation findet eben nicht nur durch Richter statt, sondern auch durch niedergelassene Anwälte. Deshalb bietet sich gerade das Konfliktfeld Anhörung – positiv ausgestaltet – als Raum für Mediation an.

Stephan Keller (Städtetag Nordrhein-Westfalen): Herr Becker fragte zum Abwarten des Modellversuches in OWL und zum gemeindlichen Einvernehmen. Herr Becker, den Modellversuch insgesamt abzuwarten, wäre nur dann zwingend erforderlich, wenn es sich bei dem hier geschnürten Regelungspaket um eine homogene Einheit handelte, die man auch nur insgesamt bewerten könnte. Das ist aber nicht der Fall. Diese Vorschläge aus OWL, die sich in diesem Gesetzentwurf wiederfinden, betreffen ganz unterschiedliche Regelungsbereiche wie das Straßen- und Wegegesetz, die Bauordnung, die Landeshaushaltsordnung und weiteres. Das sind durchaus Dinge, die man isoliert betrachten kann.

Wir halten es für richtig, zum jetzigen Zeitpunkt zu sagen, was sich bewährt hat. Das soll man dann bitte schön auch landesweit umsetzen. Wir sagen, man soll es auch

unbefristet umsetzen, wenn man sich sicher ist, dass es sich bewährt hat. Alternativ kann man es mit der landesrechtlichen üblichen Befristung von fünf Jahren versehen. Ich sehe nicht, dass wir eine Gesamtauswertung dieses Projektes benötigen. Die Regelungen, bei denen wir uns sicher sind, dass sie in Ordnung sind, sollten wir zügig umsetzen.

Wir haben nur darauf hingewiesen, dass es in einzelnen Bereichen noch Fragen gibt und es aus unserer Sicht noch nicht ganz klar ist, ob sich Regelungen bewährt haben oder nicht. Bei manchen Regelungen sagen wir ganz klar, sie haben sich nicht bewährt und sollten deshalb nicht überführt werden. Das sind die genannten Beispiele aus dem Baubereich. In allen übrigen Fragen sagen uns die Kommunen und die Fachleute für die jeweiligen Bereiche, das können wir durchaus in Dauerrecht überführen.

Meine systematischen Bemerkungen bezogen sich ausschließlich auf den Baubereich, weil es dort besonders frappierend ist. Wir diskutieren derzeit zwei Projekte im Landtag, die die Bauordnung betreffen. Außerdem geht es um ein drittes Projekt, welches Ende 2007 mit Sicherheit ebenfalls den Landtag beschäftigen wird. Die von uns nicht erwähnten Regelungen sind durchaus geeignet, in Landesrecht überführt zu werden.

Um das noch einmal zu verdeutlichen: Das betrifft auch einen Großteil der Vorschläge zur Abschaffung des Widerspruchsverfahrens. – Es müsste hinreichend deutlich geworden sein, dass wir nicht generell gegen die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens sind. Wir sind im Grundsatz sogar dafür. Wir sehen für den Baubereich nur eine besondere Situation. Wir haben versucht, diese deutlich zu machen. Das ist auch bei verschiedenen anderen Sachverständigen deutlich geworden. Nicht zuletzt die Länder, die auf dem Wege der Abschaffung des Widerspruchverfahrens schon weiter vorangeschritten sind, haben für diesen Bereich eine Ausnahme gemacht. Insofern sage ich noch einmal ganz deutlich: Die Abschaffung des Widerspruchverfahrens ist okay, aber entsprechend der Regelungssystematik in Niedersachsen. Eine Ausnahme soll es bitte für den Baubereich geben.

Sie haben den Komplex des gemeindlichen Einvernehmens angesprochen und die Frage gestellt, ob wir ein Rechtsgutachten in Auftrag geben und sich dies vom Landesgesetzgeber ohne weiteres umsetzen lässt. Ich gehe nicht davon aus, dass das erforderlich ist. Ich glaube, unsere Argumente werden die Mehrheitsfraktionen im Landtag überzeugen, von dieser Regelung Abstand zu nehmen.

In punkto Rechtsgutachten bin ich skeptisch. In einer früheren Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände tauchte einmal der Satz auf, eine solche Regelung sei verfassungswidrig. Soweit würde ich insbesondere im Hinblick auf § 36 Abs. 2 S. 3 Baugesetzbuch nicht gehen. Dieser sieht ganz klar vor, dass die nach Landesrecht zuständige Behörde auch das gemeindliche Einvernehmen ersetzen kann. Sie können sagen, das Baugesetzbuch kann auch gegen die Verfassung verstoßen. Ich wäre da aber sehr vorsichtig.

Natürlich ist die Frage des gemeindlichen Einvernehmens letztendlich ein Ausfluss der kommunalen Planungshoheit. Ich würde nicht so weit gehen, zu sagen, eine Er-

setzungsmöglichkeit würde zwingend gegen Art. 28 des Grundgesetzes verstoßen. Wir haben es mit einer ganz klar gebundenen Entscheidung zu tun. Die Gemeinde ist nicht völlig frei, was die Entscheidung angeht. Die Gründe, aus denen sie das Einvernehmen versagen kann, sind gesetzlich vorgesehen. Diese Gründe müssen auch in einem aufsichtlichen Verfahren überprüfbar sein. Sie sind es nach derzeitigem Recht auch schon. Die Kommunalaufsicht hat grundsätzlich die Möglichkeit, jedes rechtswidrige Handeln der Gemeinde zu überprüfen und gegebenenfalls im Wege der Ersatzvornahme zu ersetzen. Das ist das, was ich gemeint habe. Vielleicht gebietet es der Respekt vor der Planungshoheit, es den kommunalaufsichtlichen Verfahren zu überlassen, weil diese am Ende die übergeordneten Gedanken des Selbstverwaltungsrechts noch etwas besser im Blick haben als die Bauaufsichtsbehörden.

Gestatten Sie mir noch eine letzte Bemerkung zu diesem Thema. Ich möchte dem Eindruck entgegentreten, als gäbe es einen Wildwuchs bei der Versagung des Einvernehmens. Ich glaube, den Gemeinden in Nordrhein-Westfalen ist durchaus bewusst, dass sie nach Recht und Gesetz zu handeln haben und es eine gebundene Entscheidung ist. Krasse Ausreißerfälle, in denen sich Räte die Auffassung zu Eigen machen, das sei eine politische Entscheidung, kann man im Dialog mit den kommunalen Spitzenverbänden in den Griff kriegen. Da würden wir auch – ich drücke es einmal ungeschützt aus – fortbildend tätig werden, um für entsprechende Rechtssicherheit zu sorgen. Das ist nach unserer Einschätzung aber kein flächendeckendes Phänomen in der baurechtlichen Genehmigungspraxis. Wenn es vonseiten der Antragsteller aus der Praxis andere Einschätzungen gibt, wäre ich dankbar, wenn wir darüber ins Gespräch kommen könnten. Im Grundsatz glaube ich aber, es sind die krassen Ausnahmefälle, in denen handgreiflich rechtswidrig das Einvernehmen versagt wird. Vielen Dank.

Dr. Christiane Rühl (Landkreistag Nordrhein-Westfalen): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Der Landkreistag vertritt in dieser Frage naturgemäß eine andere Auffassung, da in unserem Mitgliedsbereich einige Bauaufsichtsbehörden angesiedelt sind. Das Ersetzen des gemeindlichen Einvernehmens durch die Bauaufsichtsbehörden ist aus unserer Sicht ein effektiver Weg, um rechtswidrig versagtes Einvernehmen aus der Welt zu schaffen. Es funktioniert deutlich schneller als die allgemeine Kommunalaufsicht. Wir haben in den Baubehörden natürlich die Fachleute sitzen, die über die Frage tatsächlich entscheiden können. Ein solches Ersetzen wird sicherlich nicht leichtfertig stattfinden. Die gemeindliche Planungshoheit wird Berücksichtigung finden. Das ist sicherlich keine Frage. Es ist klare Funktion von Aufsichtsbehörden, bei rechtswidrigem Handeln der untergeordneten Behörden einzuschreiten.

Das ist ein sensibler Bereich. In den wirklich strittigen Fragestellungen habe ich keine Zweifel daran, dass auch die Bauaufsichtsbehörde es der Rechtsprechung überlassen wird, rechtliche Zweifelsfragen zu klären und im Zweifel von einem Ersetzen des Einvernehmens abzusehen. Im Ergebnis ist aus unserer Sicht die Bauaufsicht auf jeden Fall die richtige Stelle, um die Entscheidung über das rechtswidrig versagte Einvernehmen zu treffen.

Prof. Dr. Jörn Ipsen (Institut für Kommunalrecht, Universität Osnabrück): Meine Damen und Herren! Lassen Sie mich einen kleinen Seitenhieb gegen die Hochschule Speyer anbringen. An und für sich wäre es die Aufgabe der Hochschule für Verwaltung in Speyer gewesen, uns hierfür verlässliche Entscheidungsgrundlagen zu schaffen. Das ist leider nicht der Fall. Ich habe die Literatur durchgesehen. Wir haben sehr vereinzelte und zum Teil nur ältere Untersuchungen vorliegen. Immerhin möchte ich eine heranziehen und mit diesen Zahlen meine grundsätzliche Stellungnahme noch einmal belegen.

Es handelt sich um eine Dissertation aus Bayern, die Zahlen aus dem Jahr 1994 zu Grunde legt. Es geht um die Zahl der Erledigung von Widerspruchsverfahren durch die Bayerischen Bezirksregierungen. Wir kommen hier zu einer Erfolgsquote über alle Bereiche hinweg von etwa 20 Prozent. Umgekehrt kommen wir damit zu einer Misserfolgsquote von 80 Prozent.

Wir sehen allerdings sehr große Schwankungen. Deshalb gibt es auch mein unterschiedenes Votum für eine bereichsspezifische Behandlung. Ich nenne nur einmal den Bereich der Beihilfe. Dort haben wir ganz erhebliche Erfolgsquoten. Wir haben dann wiederum Bereiche, in denen die Erfolgsquote gegen Null tendiert. Die statistischen Grundlagen sind natürlich unterschiedlich. Insgesamt sind 24.428 Widersprüche behandelt worden. Davon waren 2.853 vollständig erfolgreich. Dann gibt es noch eine gewisse Anzahl von teilweise erfolgreichen Widersprüchen.

Hier wird eine Bekräftigung meines Petitums deutlich, bereichsspezifisch vorzugehen. Wir können die Erfolgsquote als sicheren Parameter dafür benutzen, ob das Widerspruchsverfahren sinnvoll ist oder nicht.

Herr Abgeordneter Becker, die von mir genannten Zahlen stammen aus dem Bericht des Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg. Es ging um das Jahr 2005. Diese Zahlen geben in der Tat zu Bedenken Anlass. Das ist überhaupt keine Frage. Es gibt keinen Grund, das zu beschönigen. In Niedersachsen sind in zweierlei Hinsicht Konsequenzen daraus gezogen worden. Die Richterstellen an den Verwaltungsgerichten wurden aufgestockt. Zum anderen wurden die Rundfunkgebühren in den Ausnahmenkatalog einbezogen, weil hier mit einem Zuwachs von 1.000 Prozent ein exorbitanter Bereich angesprochen ist. Wir können den Leuten nicht zumuten, sofort vor die Verwaltungsgerichte zu gehen. – Schönen Dank.

Prof. Dr. Reinhard Klenke (Präsident des Verwaltungsgerichts Düsseldorf): Ich hoffe, ich habe Ihre Frage richtig verstanden. Ich wollte nicht so verstanden werden, dass der Gesetzentwurf keinen Bürokratieabbau betriebe oder voranbrächte. Das Widerspruchsverfahren könnte eine schöne Sache sein, wenn es all die Funktionen hätte, die ihm zugeschrieben werden.

Tatsächlich hat es sie aber nicht. Zu der Verfahrensdauer hatte ich Ihnen gesagt, die Hochschule in Speyer hätte etwas Besseres bringen können. Ich bin jetzt auf unsere Bordmittel angewiesen. Die Dauer beträgt im Baurecht zwischen vier und zehn Monate. Gehen wir im Schnitt von einem halben Jahr aus. Für etwas, was dann weitgehend nur eine Hülse, ein schablonenhafter Bescheid ist, ist das zu lange. Wenn der

Betroffene dann erst zum Gericht kann, ist das zu spät. Wenn man darauf verzichtete, würde Bürokratieabbau zum Teil betrieben. Insofern habe ich etwas anderes gesagt.

Die übrigen Dinge hat das Widerspruchsverfahren eben nicht. Insbesondere möchte ich gerne eine größere Zahl von Belegen dafür sehen, wo die Widerspruchsbehörde mit den Bürgern die Bauangelegenheit am Grundstück besprochen hat. Das gibt es so gut wie gar nicht. Deswegen meine ich, es ist im Augenblick eine Durchlaufstation zum Gericht, auf die Sie verzichten können.

Harry Addicks (Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Aachen): Herr Wißen, Sie haben mich wahrscheinlich missverstanden. Ich wollte und kann keine Erklärung darüber abgeben, ob ich das OWL-Projekt für ein Erfolgsmodell halte. Dazu fehlen mir auch die Grundlagen.

Was das Widerspruchsverfahren angeht, so bin ich dafür, eine landesweite Regelung nur dann zu treffen, wenn man evaluiert hat, was bei einem etwaigen Modellprojekt herausgekommen ist. Dafür bin ich generell. Bisher hat man das entweder gar nicht oder nur sehr bruchstückhaft gemacht. Es liegt kein Zahlenmaterial vor. Das trifft jedenfalls auf den Punkt zu, der Voraussetzung dafür ist, belastbare Aussagen über das Widerspruchsverfahren, über die Belastung der Gerichte und die verschiedenen angesprochenen Aspekte zu erhalten. Ich bin grundsätzlich zunächst für eine Evaluation und dann für eine landesweite Umsetzung.

Ich mische mich nicht in den gesetzgeberischen Willensprozess darüber ein, ob es sinnvoll ist, jetzt zu sehen, was dabei herausgekommen ist. Ich weiß nicht, ob es erfolgversprechend ist oder so angefasst wurde, dass man kein Ergebnis verbuchen wird. Das kann ich nicht beurteilen. Ich weiß auch nicht, ob man die Modellfrist für OWL noch einmal verlängert. Darüber kann ich aus eigener Anschauung nichts sagen. Aus meiner Sicht sollte es aber keine landesweite Umsetzung geben, bevor nicht eine dieser beiden Möglichkeiten ergriffen worden ist. – Danke schön.

Markus Lehrmann (Vereinigung der Industrie- und Handelskammern in NRW): Herr Wißen, ich habe Sie so verstanden, als ob Sie den Eindruck hätten, dass mit der Abschaffung von Regelungen auch neue Regelungen verbunden wären und wir dann quasi im Reflex sagen müssten, das sei wieder Bürokratie. Wenn das so sein sollte, müssen wir konstatieren, dass man Regelungen nicht einfach nur abschaffen kann. Das zeigt der heutige Vormittag auch. Die Rechtssicherheit eines Rechtsstaates erfordert es nun einmal, neue Regelungen zu finden.

Bis jetzt ist nicht gesagt worden, dass der Verzicht auf das Widerspruchsverfahren oder das Vorverfahren auch Entlastungen bei den Verwaltungsakt erlassenden Behörden zur Folge hat. Natürlich ist bei den Städten und Gemeinden dann auch eine Aufwandsreduzierung zu erwarten. Gleichwohl müssen sie den Verwaltungsgerichten natürlich zuarbeiten. Das ist mir sehr wohl klar.

Diese Extraschleife, um die es geht und die wir immer wieder bemängeln, wird dennoch aufgehoben. Der Zeitfaktor ist ganz entscheidend. Wenn die Verwaltungsge-

richte entscheiden, ob ein Verwaltungsakt rechtmäßig ist oder nicht, dann ist das sehr wohl ein Beitrag zur Entbürokratisierung. Deswegen verstehen wir es nicht als zusätzlichen Regelungsaufwand, sondern als eine Möglichkeit, effizienzsteigernd zu wirken. Meine Vorschläge, die ich im Namen der Industrie- und Handelskammern in Sachen Mediation erwähnt habe, sind auch ergänzend möglich und führen sicherlich zu einer Beschleunigung.

Vorsitzender Edgar Moron: Danke, Herr Lehrmann. – Jetzt eröffne ich die zweite Fragerunde. Mir liegt bislang nur eine weitere Wortmeldung vor. Herr Körfges.

Hans-Willi Körfges (SPD): Ich habe eine Frage, die an das zuletzt von Herrn Lehrmann Gesagte anschließt. Sie richtet sich an die kommunalen Spitzenverbände. Wir gehen im Augenblick übereinstimmend davon aus, dass es auf kommunaler Ebene unabhängig von der Verfahrensart sicherlich sinnvoll, nützlich und geboten ist, mit den Betroffenen über gegenteilige Argumente ein Einvernehmen herbeizuführen. Das bedeutet aber auch, die Kommunen müssen dann entsprechend Personal und unter Umständen organisationsrechtliche Dinge vorhalten. Wie sieht das aus? Falls das, was Herr Dr. Kallerhoff in die Diskussion gebracht hat, tatsächlich so passieren würde: Gibt es im Verhältnis zu dem, was bisher im Widerspruchsverfahren durchgeführt wurde, nicht einen erheblichen Bedarf daran, die Verwaltung vor Ort darauf einzurichten und umzustellen?

An Herrn Addicks und Herrn Prof. Klenke: Die mit der möglichen Abschaffung des Widerspruchsverfahrens verbundene Erhöhung der Eingangszahlen beim Verwaltungsgericht ist unstrittig. Ich möchte das nicht quantifizieren. Dazu fehlen uns die Hintergründe. Aus allen Stellungnahmen wurde deutlich, dass irgendwo einen Effekt bei den Eingängen am Verwaltungsgericht hervorrufen wird.

Denken Sie, dass man parallel zu diesem Vorgang im Justizetat Vorkehrungen treffen müsste, um Nacharbeiten wie zum Beispiel in Niedersachsen zu vermeiden? Wir haben die Phase mit den Asylverfahren hinter uns. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit hatten wir damit zum Teil verstopft. Ich stelle mir vor, dass es zu ganz erheblichen Anpassungsproblemen kommt. Sehen Sie die Notwendigkeit, unter Umständen parallel zu einem solchen Verfahren im Justizbereich etwas zu unternehmen?

Eva-Maria Niemeyer (Städtetag Nordrhein-Westfalen): Die Frage zum Personal lässt sich sicherlich nicht aus dem Stehgreif abschließend beantworten. Man kann aber sicher vermuten, dass durch den Wegfall des Widerspruchsverfahrens nicht ohne weiteres eine Entlastung eintreten wird. Das, was sich im Dialog zwischen Bürgern und Bauaufsicht bisher vollzogen hat, vollzieht sich jetzt auf dem Umweg über das Verwaltungsgericht. Die Klage wird bei Gericht eingereicht. Das Gericht wird die Bauaufsicht anschreiben und um Stellungnahme bitten. Dann wird das Ganze unter Einschaltung des Gerichts mit dem entsprechenden Aufwand abzuwickeln sein.

Vielleicht werden die Bürger nicht in dem Maße, in dem sie Widerspruch eingelegt haben, auch zum Gericht gehen. Die Hemmschwelle ist höher. Wenn man einen Bauantrag abgelehnt oder mit einer Auflage bekommen hat, die man nicht möchte,

ist die Hemmschwelle, zu der Behörde zu gehen, die vor Ort sitzt, geringer als die, zum Verwaltungsgericht zu gehen. Das Gericht ist unter Umständen erst in der nächsten oder übernächsten Stadt ansässig. Man wird außerdem mit Kosten belastet und benötigt eher anwaltlichen Beistand als bei einem Widerspruchsverfahren. Man wird deshalb nicht sagen können, diejenigen, die Widerspruch eingelegt haben, werden sofort zum Verwaltungsgericht gehen, wenn es kein Widerspruchsverfahren mehr gibt.

Man muss aber sehen, was sich auch schon im Rahmen des Modellversuchs gezeigt hat. Man wird auch außerhalb eines rechtsstaatlichen Verfahrens versuchen, auf welchem Wege auch immer zu seiner Bauaufsichtsbehörde zu gehen und zu versuchen, darüber zu sprechen. Von daher wird dann sicherlich ein Verwaltungsaufwand wie beim Widerspruchsverfahren zu erbringen sein. Das ist diesmal nur außerhalb eines rechtsstaatlichen Verfahrens der Fall. Für uns stellt es sich auf den ersten Blick nicht so dar, als ob man von wesentlichen Personaleinsparungen oder -entlastungen reden können wird.

Prof. Dr. Reinhard Klenke (Präsident des Verwaltungsgerichts Düsseldorf): Ob wir mehr Geld oder Personal bekommen, bleibt abzuwarten. Zunächst müsste man kalkulieren, wie viel es mehr wird. Es wurde gesagt, in einigen Behörden bleiben 80 Prozent der Widersprüche erfolglos. Bei keinem Gericht hat sich die Zahl der Anträge so vervielfacht, dass man hätte annehmen können, all diejenigen, die Widerspruch eingelegt hätten, hätten auch geklagt. Das hängt sicherlich damit zusammen, dass das Widerspruchsverfahren scheinbar ein Angebot ist, durch das man noch einmal zu seinem Recht kommen kann. Wir haben ganz unterschiedliche Anstiege. Man weiß auch nicht, ob Strohfeuer oder Dopplereffekte darin enthalten sind. Das muss man abwarten.

Wenn es sich bei höheren Zahlen einspielt, werden die Verwaltungen sicherlich in engstem Kontakt bleiben müssen, um schnell zu reagieren. Es wäre von mir nicht seriös, wenn ich sagen würde, es wird eine bestimmte Anzahl zusätzlicher Verfahren geben und man kann jetzt mit dem Rechenschieber ausrechnen, wie viele Leute wir dafür benötigen. Es wäre wichtig, dass recht schnell reagiert würde, wenn Sie so beschließen würden und es zu einem bestimmten Anstieg käme. Sonst könnte die Gefahr des Absackens eintreten. Im Augenblick bin ich nicht in der Lage, Ihre Frage so zu beantworten, dass ich hinterher sagen könnte, das ist 100-prozentig so.

Vorsitzender Edgar Moron: Ich glaube auch nicht, dass Herr Körfges erwartet hat, dass Sie diese Frage beantworten. Das war eine in Frageform gekleidete Meinungsäußerung.

Harry Addicks (Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Aachen): Lassen Sie mich dazu noch einen Satz sagen. Herr Körfges hat selbst eingeführt, dass er keine genaue Prognose erwartet. Das kann man auch nicht machen. Das sehe ich genauso.

Ich glaube aber, dass es zu Steigerungen von mittelmäßig bis dramatisch kommen wird. Die Elastizität der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist zum Teil wieder gewonnen worden. Das heißt aber eigentlich nicht mehr, als das wir zu menschenwürdigen Verfahrenslaufzeiten kommen. Mehr heißt es nicht.

Kommen jetzt große Blöcke hinzu, halte ich es für absolut sicher, dass vom Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts die Forderung nach mehr Personal kommt. Darauf setze ich diverse Kisten Champagner. Das kostet natürlich Geld. Herr Körfiges, Ihre Frage, ob der Justizhaushalt betroffen wird, beantworte ich eindeutig mit Ja.

Vorsitzender Edgar Moron: Das sagt ein Betroffener. – Meine Damen und Herren, gibt es weiteren Fragebedarf? – Den sehe ich nicht.

Ich bedanke mich bei den Sachverständigen für ihre Ausführungen.

(Beifall)

Die Fraktionen werden die Anhörung auswerten und dann zu entscheiden haben. Was dabei herauskommt, werden wir dann sehen. Herzlichen Dank.

gez. E. Moron
Vorsitzender

stau/05.01.2007/05.01.2007

400