

Die Landesvereinigung der Unternehmensverbände Nordrhein-Westfalen e.V. (unternehmer nrw) ist der Zusammenschluss von 129 Verbänden mit 80.000 Betrieben und drei Millionen Beschäftigten. unternehmer nrw ist Mitglied der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und vertritt die Interessen des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e. V. (BDI) als dessen Landesvertretung.

05.07.2019

STELLUNGNAHME

im Rahmen des Clearingverfahrens für den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung
BRats-Drs. 113/19 (VwGO-E)

Vorbemerkung

Ziel des vorliegenden Gesetzesentwurfs ist es, den verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz zu verbessern sowie die entsprechenden Verfahren zu beschleunigen, um auf aktuelle Anforderungen zu reagieren. Dies gilt insbesondere für die planungs- und genehmigungsrechtlichen Verfahren.

Hierzu sind verschiedene Änderungen geplant. Für die Verfolgung von Ersatzansprüchen gegen die öffentliche Hand (z.B. Amtshaftungsansprüche) wird auch im Verwaltungsprozess ein Adhäsionsverfahren etabliert. Zudem sollen zur Beschleunigung planungsrechtlicher Verfahren die erstinstanzliche Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte / Verwaltungsgerichtshöfe erweitert und ein konzentriertes Verfahren eingeführt werden. Neu einzurichtende Spruchkörper für Wirtschafts- und Planungssachen sollen einer höheren Spezialisierung und damit letztlich ebenfalls der Effektivierung der Verfahren dienen.

Die nordrhein-westfälische Wirtschaft begrüßt diese Zielsetzungen und die hierzu ergriffenen Maßnahmen. Zurecht stellt der Gesetzentwurf fest, dass Planungs- und Genehmigungsverfahren häufig zu lange dauern (vgl. VwGO-E, S. 1). Praktisch gilt das in besonderem Maße für Infrastrukturvorhaben und Industrieanlagen und betrifft hier sowohl den verwaltungsrechtlichen, wie auch den verwaltungsgerichtlichen Teil. Im Ergebnis entstehen so Investitionshindernisse und Nachteile im nationalen wie internationalen Wettbewerb. Insbesondere der industrielle Mittelstand im dicht besiedelten NRW wird insofern in besonderem Maße berührt. Der Bundesgesetzgeber hat hier mit dem Gesetz zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich vom November 2018 erste, begrüßenswerte Schritte eingeleitet, die sich auf den fachlich-planungsrechtlichen

Teil fokussieren. Die nun mit dem VwGO-E geplanten Änderungen sollen flankierend den prozessualen Teil abdecken. Sie bilden so einen bedeutenden Teil des regulatorischen Gesamtpakets.

Zu den für die Wirtschaft besondere relevanten Regelungen im Einzelnen

§ 41 VwGO-E – Optionales Adhäsionsverfahren

Die Einführung des optionalen Adhäsionsverfahrens auch im Verwaltungsprozess nimmt eine entsprechende Gestaltung aus dem Strafprozess auf (vgl. §§ 403 ff. StPO). Die Adhäsion soll dazu dienen, öffentlich-rechtliche Ersatzansprüche, für die normalerweise der ordentliche Rechtsweg eröffnet ist, zusammen mit einem Verfahren des Primärrechtsschutzes im Verwaltungsrechtsweg zu verfolgen. Hierdurch wird vermieden, dass zunächst Primärrechtsschutz vor dem Verwaltungsgericht gesucht und anschließend wegen eines damit zusammenhängenden Ersatzanspruchs ein gesonderter Prozess vor einem ordentlichen Gericht geführt werden muss. Im Ergebnis sollen so Doppelprozesse vermieden und Verfahrenskosten reduziert werden (vgl. VwGO-E, S. 12).

Zur abschließenden Beurteilung des Regelungsvorschlags bleiben die praktischen Erfahrungen abzuwarten. Zum Beispiel würden Doppelprozesse im Verhältnis zwischen der Verwaltungsgerichtsbarkeit und der ordentlichen Gerichtsbarkeit nicht vermieden, wenn der Kläger bis zum Schluss der mündlichen Verhandlung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren die Möglichkeit hätte, die Adhäsionsklage zurückzunehmen und anschließend vor den ordentlichen Gerichten zu verfolgen. In zeitlicher Hinsicht müsste reguliert werden, dass die Adhäsionsklage spätestens mit der Klagebegründung erhoben werden muss, da anderenfalls das Risiko besteht, dass dann, wenn auch im gleichen Rechtsweg, zwei Verfahren nacheinander geführt werden müssen, was wiederum negativ für die angestrebte Beschleunigung und Effizienz wäre. Insofern regen wir eine Überprüfung an.

Gleichwohl ist der grundsätzliche Ansatz begrüßenswert. Insgesamt wird der Rechtsschutz hiermit prozessökonomischer und bürgerfreundlicher ausgestaltet. Dies wird insbesondere kleinen und mittelständischen Unternehmen zugutekommen. Begrüßenswert ist zudem, dass ein bereits mit dem Sachverhalt befasstes und damit sachnäheres Gericht direkt über den etwaigen Ersatzanspruch mitentscheiden kann. Dies wird letztlich positiv auf die Rechtssicherheit wirken.

§ 48 VwGO-E – Erweiterung der erstinstanzlichen Zuständigkeiten der OVG / VGH

Wie die Erfahrungen aus der unternehmerischen Praxis zeigen, werden insbesondere infrastrukturelle und industrielle Großvorhaben immer häufiger von Nachbarn bzw. Umweltverbänden beklagt. Derartige Streitigkeiten werden in der Regel durch alle Instanzen ausgetragen, wodurch häufig mehrere Jahre vergehen, bis

eine rechtskräftige Entscheidung vorliegt. Mit Blick auf die angestrebte Beschleunigung von Verfahren, die derartige Großvorhaben zum Gegenstand haben, ist die geplante Erweiterung der erstinstanzlichen Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte / Verwaltungsgerichtshöfe sinnvoll. Dadurch würde das gerichtliche Verfahren auf eine Tatsacheninstanz beschränkt, die Gesamtverfahrenslaufzeit würde verkürzt. Dies käme der Rechtssicherheit ebenso zugute wie der Investitionssicherheit und wäre insgesamt vorteilhaft für den Wirtschaftsstandort.

Dies gilt ganz besonders für die Erstreckung auf Streitigkeiten über Planfeststellungsverfahren für Landesstraßen (vgl. § 48 Abs. 1 Satz 1, Nr. 8 VwGO-E). Dies stellen insbesondere in den ländlichen Regionen Nordrhein-Westfalens eine Schlüsselinfrastruktur dar. Der in der Regel ortgebundene industrielle Mittelstand ist hier in besonderem Maße auf beschleunigte Verfahren angewiesen. Schnelle und rechtssichere Entscheidungen werden sich insgesamt positiv auf eine Weiterentwicklung der Unternehmensansiedlungen auswirken.

Auch die geplante Erweiterung auf Streitigkeiten um größere Wasserwerke (vgl. § 48 Abs. 1 Satz 1, Nr. 11 VwGO-E) sowie um Planfeststellungsverfahren nach dem Bundesberggesetz (§ 48 Abs. 1 Satz 1, Nr. 12 VwGO-E) ist sinnvoll. Bei den in Rede stehenden Maßnahmen handelt es sich um solche, die eine weit überdurchschnittliche ökonomische, ökologische und infrastrukturelle Bedeutung haben und dabei typischerweise eine hohe Komplexität aufweisen. Es ist daher angezeigt, diese Verfahren bei den Oberverwaltungsgerichten / Verwaltungsgerichtshöfen zu bündeln.

Insgesamt ist die behutsame Ausweitung des Zuständigkeitskatalogs bei § 48 Abs.1 VwGO daher zu begrüßen. Wir regen an, die Möglichkeit einer Ergänzung für weitere, insbesondere industrielle Großvorhaben zu überprüfen. Neben bestimmten industriellen Anlagen wäre hier an Planfeststellungsverfahren für Häfen oder auch für Untergrundspeicheranlagen zu denken. Diese weiteren Ergänzungen wären wirtschaftsfreundlich und könnten im Zuge eines weiteren Gesetzespakets umgesetzt werden.

Um zu gewährleisten, dass die angestrebte Beschleunigung trotz dieser Erweiterung auch tatsächlich erreicht wird, wird es auch auf eine angemessene personelle und sachliche Ausstattung an den Gerichten ankommen. Wir regen daher darüber hinaus an, ggf. eine Erweiterung der entsprechenden Kapazitäten zu überprüfen.

Regelungstechnisch ist es sinnvoll, die enumerative Aufzählung des § 48 Abs. 1 Satz 1 VwGO wie vorgesehen punktuell um solche infrastrukturelle Großvorhaben zu ergänzen, die an Bedeutung und Komplexität mit den dort bereits genannten Projekten vergleichbar sind (vgl. Begründung, S. 18 f. VwGO-E). Hierdurch wird auch der grundsätzliche Ausnahmecharakter der Norm beibehalten. Die damit verbundene Verkürzung des Instanzenzugs ist sachgerecht und notwendig.

§ 87c VwGO-E – Konzentriertes Verfahren

Das konzentrierte Verfahren wird es bei einem entsprechenden Einverständnis der Beteiligten ermöglichen, formalisiert den gesamten Ablauf eines Verfahrens durch prozessleitende Anordnungen zu regeln. Ziel ist ein strukturierter „Prozessfahrplan“ (vgl. VwGO-E, S. 20 f.). Hierdurch würde das Verfahren insgesamt gestrafft und beschleunigt, was insbesondere bei komplexen und umfangreichen planungsrechtlichen Verfahren von Vorteil sein wird. Der sog. „Kampf um das letzte Wort“, den letzten Schriftsatz, könnte vermieden werden.

§§ 188a, 188b VwGO-E – Besondere Wirtschafts- / Planungsspruchkörper

Nach § 188a VwGO-E können für Angelegenheiten des Wirtschaftsrechts besondere Wirtschaftsspruchkörper gebildet werden. § 188b VwGO-E sieht eine korrespondierende Regelung für spezielle Planungsspruchkörper vor. Ziel ist auch hier, mit einer Spezialisierung die Effizienz zu steigern (vgl. VwGO-E, S. 27 ff.). Beide Regelungen sind geeignet, das wechselseitige Verständnis für die mitunter sowohl wirtschaftlich als auch technisch und rechtlich hochkomplexen Zusammenhänge in derartigen Rechtsstreitigkeiten zu verbessern. Sie dienen daher zustimmungswürdig einer erhöhten Spezialisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit und liegen im Interesse einer schnellen, guten und praxisgerechten Entscheidung.

Rechtspolitisch lassen sich die geplanten Regelungen mit den §§ 72a, 119 GVG vergleichen, mit denen der Gesetzgeber im Jahr 2017 bereits für die ordentliche Gerichtsbarkeit spezialisierte Spruchkörper für eine Reihe von Materien geschaffen hat. Die geplante Maßnahme würde also insofern auch einen gewissen Gleichlauf unter den Gerichtszweigen herstellen. Grundsätzlich sind derartige Spezialisierungsbestrebungen uneingeschränkt zu begrüßen. Im Zuge der Umsetzung muss allerdings gewährleistet werden, dass der Aufgabenerledigung in diesen besonderen Spruchkörpern gerichtsorganisatorisch jedenfalls ein Vorrang eingeräumt wird. Dies wird auch die personelle Besetzung der Spezialspruchkörper betreffen. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass das eigentliche gesetzgeberische Ziel einer Beschleunigung nicht erreicht werden kann. Zudem muss im Rahmen der innergerichtlichen Geschäftsverteilung gewährleistet werden, dass nicht mehrere Senate für dasselbe Rechtsgebiet, aber in unterschiedlichen Verfahrensarten zuständig werden. Anderenfalls würden möglicherweise der Grundsatz der Einheitlichkeit der Rechtsprechung tangiert und das Ziel der Beschleunigung gefährdet.