

Gliederung

Teil 1: Ausgangslage und Zielsetzung	13
A. Modernisierungsziele und -impulse	13
I. Politische Bestrebungen	13
II. Europarechtliche Impulse	14
III. Impulse aus der Anwendungspraxis	15
IV. Impulse aus der Wissenschaft	16
B. Das VwVfG als Generalkodifikation	17
I. Allgemeines Verwaltungsrecht und Fachverwaltungsrecht	17
II. Die Kodifikationsdebatte	19
1. Funktionen des VwVfG	19
2. Die gegenwärtige kodifikatorische Herausforderung	20
C. Thematischer Rahmen und Aufbau	22
Teil 2: Konkrete Regelungsbereiche	24
A. Zweckbestimmung und Fehlerfolgenrecht	24
I. Zweckbestimmung und Fehlerfolgenrecht als Gegenstände des Allgemeinen Verwaltungsrechts	24
1. Die rechtshistorische Entwicklung	25
2. Zusammenhang zwischen Zweckbestimmung und Fehlerfolgenrecht	27
II. Der normative Ausgangspunkt im Fachrecht und auf der horizontalen Ebene	28
III. Überlegungen zu Reformbedarf und -inhalten	29
1. Betreffend die Zweckbestimmung des Verwaltungsverfahrens	29
a) Instrumentelle (nur dienende) Funktion als Regelfall	29
b) Nichtinstrumentelle Funktionen	31
2. Betreffend das Fehlerfolgenrecht	34
a) Reformanstöße aus verfassungsrechtlichen Gründen	34
b) Reformanstöße aus europarechtlichen Gründen	36
aa) Statthaftigkeit und Reichweite von Fehlerfolgenregelungen	36
bb) Mit Blick auf § 45 VwVfG	38
cc) Mit Blick auf § 46 VwVfG	38
c) Reformanstöße aus der Existenz der Kategorie „absolute Verfahrensfehler“	39
3. Reformvorschläge in Wissenschaft und Praxis	40

a)	Standpunkte im wissenschaftlichen Diskurs	40
b)	Gesetzgebungsvorschläge im Zusammenhang mit dem UGB bzw. dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz	41
IV.	Zur systematischen Berechtigung einer Zweckbestimmungsklausel mit einer Reform des Fehlerfolgenrechts	41
V.	Leitvorstellungen	43
1.	Verfahrensvorschrifts-, insbesondere fachrechtsakzessorische Zweckbestimmung	43
2.	Zweckakzessorische Fehlerfolgenregelung	43
3.	Regelungsdichte und Verhältnis zum Fachrecht	44
4.	Verhältnis zum vorhandenen Normbestand	45
VI.	Vorgeschlagene Bestimmungen	45
VII.	Einzel Erläuterungen	46
B.	Eröffnungskontrollen: Genehmigungsverfahren	49
I.	Das Recht der Genehmigung als Gegenstand des Allgemeinen Verwaltungsrechts	49
II.	Der normative Ausgangsbefund	51
1.	Fehlende Regelung im Verwaltungsverfahrensgesetz	51
2.	Das Vorhandensein verallgemeinerbarer Grundstrukturen im Fachrecht	51
a)	Anlagen- und personenbezogene Formen der Eröffnungskontrolle	52
b)	Anlagengenehmigung	53
c)	Personalgenehmigung	54
3.	Das Nebeneinander unterschiedlicher normhierarchischer Ebenen	56
4.	Indizien der Verallgemeinerbarkeit: Wortidentität, funktionale Äquivalenz, Querverweise	57
5.	Die Fragwürdigkeit historisch gewachsener Detailunterschiede	58
6.	Zwischenergebnis	59
III.	Reformüberlegungen und Vorarbeiten	60
1.	Rechtswissenschaftliche Vorarbeiten	60
a)	Standpunkte im wissenschaftlichen Diskurs	60
b)	Konkrete Überlegungen insbesondere aus der Praxis	61
c)	Bilanz der Überlegungen	62
2.	Das Vorhaben einer Kodifikation des Genehmigungsrechts im Umweltgesetzbuch	62
a)	Anerkennung des Geltungsanspruchs des VwVfG in der UGB-Diskussion	62
b)	Die Entwürfe zum Umweltgesetzbuch und ihr Verhältnis zum VwVfG	63
c)	Das Potential der UGB-Entwürfe für das Verwaltungsverfahrensgesetz	65

d)	Vor- und Nachteile einer Regelung im Verwaltungsverfahrensgesetz gegenüber dem UGB	65
3.	Die Überlegungen der interministeriellen Arbeitsgruppe in Bayern	67
IV.	Zur systematischen Berechtigung einer Kodifikation des Genehmigungsverfahrens	68
V.	Leitvorstellungen	69
1.	Differenzierung zwischen verschiedenen Verfahrensarten	69
a)	Typisierungen der bisherigen Reformdebatte	70
b)	Unveränderte Aufrechterhaltung des Planfeststellungsverfahrens	71
c)	Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung für Großanlagen	72
d)	Einfaches Genehmigungsverfahren mit abgrenzbarem Personenkreis	73
e)	Anzeigeverfahren	73
f)	Zum Regelungsstandort der vorgeschlagenen Eröffnungskontrollen	74
2.	Beschränkung auf eine rein verfahrensrechtliche Lösung	74
3.	Einführung eines Genehmigungsverfahrens mit Konzentrationswirkung	75
a)	Integrierte Genehmigung und Konzentrationswirkung	75
b)	Kompetenzrechtliche Zulässigkeit einer landesrechtlichen Konzentrationswirkung	76
c)	Der potentielle Anwendungsbereich einer fachrechtlichen Konzentrationswirkung	77
d)	Leitvorstellungen für die konkrete Ausgestaltung der Konzentrationswirkung	78
4.	Leitvorstellungen zur Regelungsichte und zum Verhältnis zum Fachrecht	78
a)	Sinnhaftigkeit einer Regelung der wesentlichen Verfahrensanforderungen im Gesetz	78
b)	Subsidiäre Vereinheitlichung auf „mittlerem Abstraktionsniveau“	79
c)	Aussonderung einzelner Regelungsvorschläge	80
d)	Das konkrete Vereinfachungspotential erläutert am Beispiel des Wasserrechts	82
5.	Das Verhältnis der neu vorgeschlagenen Regelungen zum vorhandenen Normbestand	84
a)	Schonung des revisiblen Bestands an Verfahrensrecht im Verwaltungsverfahrensgesetz	84
b)	Orientierung an vorhandenen Gesetzesformulierungen des Fachrechts	85
c)	Verbesserungen im Einzelfall	86

VI. Vorgeschlagene Bestimmungen	87
VII. Einzelerläuterungen	90
C. Eröffnungskontrollen: Anzeige- bzw. Genehmigungsbedürftigkeitsverfahren	109
I. Das Recht der Anzeige bzw. der Prüfung der Genehmigungsbedürftigkeit als Gegenstand des Allgemeinen Verwaltungsrechts	109
1. Die rechtshistorische Entwicklung der Eröffnungskontrolle im Verwaltungsrecht	109
2. Anlagen- und personenbezogene Formen der Eröffnungskontrolle	109
II. Der normative Ausgangsbefund	110
1. Fehlende Regelung im Verwaltungsverfahrensgesetz	110
2. Das Vorhandensein verallgemeinerbarer Grundstrukturen im Fachrecht	111
3. Das Nebeneinander unterschiedlicher normhierarchischer Ebenen	113
4. Indizien der Verallgemeinerbarkeit: Wortidentität, funktionale Äquivalenz, Querverweise	114
5. Die Fragwürdigkeit historisch gewachsener Detailunterschiede	114
6. Zwischenergebnis	115
III. Reformüberlegungen und Vorarbeiten	115
1. Rechtswissenschaftliche Vorarbeiten	115
a) Standpunkte im wissenschaftlichen Diskurs	115
b) Konkrete Überlegungen aus der Praxis	116
2. Das Vorhaben einer Kodifikation von Anzeigepflichten im Umweltgesetzbuch	116
IV. Zur systematischen Berechtigung einer Kodifikation des Anzeigeverfahrens	117
V. Leitvorstellungen	118
1. Differenzierung zwischen verschiedenen Verfahrensarten	118
2. Zielsetzungen	119
a) Bereinigung der Normen- und Problemvielfalt	119
b) Rechtspolitische Impulswirkung	119
c) Schließung normativer Lücken	120
3. Regelungsdichte und Verhältnis zum Fachrecht	121
4. Das Verhältnis der neu vorgeschlagenen Regelungen zum vorhandenen Normbestand	121
VI. Vorgeschlagene Bestimmungen	122
VII. Einzelerläuterungen	123
D. Zur Abschaffung des förmlichen Verfahrens	130
I. Die These von der Bedeutungslosigkeit des förmlichen Verfahrens	130
II. Die tatsächliche Bedeutung des förmlichen Verfahrens	130

1.	Die Bedeutung des förmlichen Verfahrens im Bundesrecht	131
2.	Die Bedeutung des förmlichen Verfahrens im Landesrecht	131
III.	Reformbedarf	132
E.	Harmonisierung der Akteneinsichtsrechte	134
I.	Gesetzesvorschlag	134
II.	Begründung	134
1.	Gesetzliche Ausgangslage	134
2.	Verhältnis des § 29 VwVfG zu spezialgesetzlichen Informationsansprüchen	135
3.	Verbleibender Raum für eine gesetzliche Harmonisierung	136
F.	Reformen im Fehlerfolgenrecht betreffend die Anhörungs- und Begründungspflicht bei entfallendem Widerspruchsverfahren?	137
I.	Ausgangslage	137
1.	Weitgehende Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in mehreren Ländern einschließlich NRW	137
2.	Erste Konsequenzen für die Heilung von Verfahrensfehlern	139
II.	Veränderte Bedeutung von Ausgangsverfahren und -bescheid	140
III.	Reformvorschläge	141
IV.	Bewertung	143
Teil 3:	Reformrahmen und Reformbedarf aus Anlass der Diskussion um die Öffentlichkeits- und Bürgerbeteiligung bei Großvorhaben	146
A.	Ausgangslage	146
I.	Überblick zu den erhobenen Forderungen	146
II.	Die generelle Streitanzfälligkeit von Großprojekten	148
III.	Vorläuferdiskussion und ihr Niederschlag im geltenden Recht	150
B.	Verfahrensrechtliche Einordnung des Rechts der Großvorhaben	153
I.	Das Genehmigungsrecht im VwVfG	153
II.	Ausklammerung der materiellen Maßstäbe durch das VwVfG	154
III.	Rechtliche Rahmenbedingungen außerhalb des VwVfG	155
IV.	Vorstufen der Zulassung von Großvorhaben	156
V.	Zum verbleibenden Problemlösungspotential im VwVfG	158
C.	Akteursstrukturen	159
I.	Bürger: Öffentlichkeit, Betroffene, Nutzer	159
1.	Rechtszersplitterung	160
2.	Zuordnung bestimmter Verfahrensrechte zu bestimmten Begriffsmerkmalen	162
II.	Vorhabenträger und Finanzierungsfragen	164
1.	Der Kreis der Vorhabenträger	165
2.	Identität der Abläufe – Divergenzen bei der inhaltlichen Reichweite einzelner Pflichten	166
3.	Reichweite von Finanzierungspflichten	167

III. Strukturen auf Behördenseite	168
1. Vorhabenträger-Behörde, Anhörungsbehörde, Planfeststellungsbehörde	168
2. Diskussionsrahmen für Trennungsbestrebungen	170
3. Einschaltung von behördenexternen Moderatoren bzw. Mediatoren?	172
a) Moderation i.S.v. Kommunikationsverbesserung innerhalb des Verwaltungsverfahrens	173
b) Mediatoren (Konfliktmittler)	173
D. Verfahrensrechtliche Reformstrategien	176
I. Die Forderung nach einer frühen Bürgerbeteiligung	176
1. Ubiquitäre Forderungen nach einer frühen Bürgerbeteiligung im Jahr 2011	176
2. Jahrzehntelange Diskussion um eine „frühe Bürgerbeteiligung“ und ihr Niederschlag im geltenden Recht	177
3. Verbleibender Bedarf für eine „frühe Bürgerbeteiligung“?	177
II. Verbesserung der Kommunikation im Verwaltungsverfahren	179
1. Vorschläge und Überlegungen	179
2. Stärkung der Bürgerbeteiligung durch Zuschreibung nichtinstrumenteller Zwecke	181
III. Verfahrensrechtliche Pflicht zur Alternativenprüfung	182
IV. Fristen	184
V. Bilanz zum Verfahrensrecht	185
 Literaturverzeichnis	 187