



Clearingstelle Mittelstand des  
Landes NRW bei IHK NRW



# **Stellungnahme**

**der Clearingstelle Mittelstand zum**

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung**

**für das Ministerium der Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen**

Düsseldorf, 12. Juli 2019

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Einleitung.....</b>	<b>3</b>
1.1. Ausgangslage.....	3
1.2. Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung.....	3
1.3. Vorgehen der Clearingstelle Mittelstand .....	3
<b>2. Stellungnahmen der Beteiligten .....</b>	<b>5</b>
2.1. Grundsätzliche Positionen der Beteiligten .....	5
2.2. Einzelregelungen.....	5
§ 41 VwGO-E .....	5
§ 48 VwGO-E .....	6
§ 87c VwGO-E .....	7
§§ 188a, 188b VwGO-E .....	7
<b>3. Votum.....</b>	<b>9</b>

## 1. Einleitung

### 1.1. Ausgangslage

Der Gesetzesentwurf zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung zielt auf eine Verbesserung des Rechtsschutzes, eine Straffung und eine Reaktion auf aktuelle Anforderungen ab. Dazu sind an verschiedenen Stellen der Verwaltungsgerichtsordnung punktuelle Ergänzungen vorgesehen. Dies betrifft im Wesentlichen drei Bereiche: Erstens sollen Planungs- und Genehmigungsverfahren zeitlich effektiver durchgeführt werden, um Investitionshindernisse und Verzerrungen im internationalen Wettbewerb zu vermeiden. Zweitens sollen Gerichte in wirtschaftsrelevanten Verfahren mit besonderem Fachwissen und wirtschaftlichem Verständnis ausgestattet werden. Drittens soll der Rechtsschutz bei der Durchsetzung von Ansprüchen gegen die öffentliche Hand punktuell verbessert und bürgerfreundlicher gestaltet werden.

### 1.2. Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung

Der Clearingstelle Mittelstand liegt der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung vor, mit dem die Verwaltungsgerichtsordnung punktuell geändert werden soll, um den Rechtsschutz zu verbessern, zu straffen und um auf aktuelle Anforderungen zu reagieren.

Wesentliche Regelungsinhalte sind:

- Einführung eines optionalen Adhäsionsverfahrens für die Verfolgung von Ersatzansprüchen gegen die öffentliche Hand im Verwaltungsprozess. Dadurch wird die Möglichkeit eröffnet, öffentlich-rechtliche Ersatzansprüche zusammen mit einem Verfahren des Primärrechtsschutzes im Verwaltungsrechtsweg zu verfolgen.
- Erweiterung der erstinstanzlichen Zuständigkeit der Obergerichtsgerichte (beziehungsweise Verwaltungsgerichtshöfe) zur Beschleunigung planungsrechtlicher Verfahren.
- Möglichkeit zur Einrichtung spezieller Wirtschafts- und Planungsspruchkörper. Dadurch soll die Spezialisierung der Gerichte angeleitet werden.
- Ergänzung der Regelungen zur Mitwirkung ehrenamtlicher Richter sowie Anpassung an die Rechtsentwicklung.
- Flexiblere Besetzung der Kammern bei den Verwaltungsgerichten mit Richtern auf Probe und abgeordneten Richtern auf Lebenszeit für eine Übergangszeit.

### 1.3. Vorgehen der Clearingstelle Mittelstand

Das Ministerium der Justiz des Landes NRW ist mit Schreiben vom 17. Juni 2019 an die Clearingstelle Mittelstand mit der Bitte herangetreten, den Gesetzesentwurf zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung im Wege eines beratenden Clearingverfahrens (§ 6 Abs. 5 MFG NRW) auf seine Mittelstandsverträglichkeit zu überprüfen und eine gutachterliche Stellungnahme zu erarbeiten.

Die Clearingstelle Mittelstand hat die nach dem Mittelstandsförderungsgesetz an Clearingverfahren beteiligten Institutionen über den Überprüfungsauftrag informiert.

Die beteiligten Organisationen sind:

- IHK NRW - Die Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen
- Handwerk.NRW (Nordrhein-Westfälischer Handwerkstag)
- Westdeutscher Handwerkskammertag (WHKT)
- unternehmer nrw - Landesvereinigung der Unternehmensverbände Nordrhein-Westfalen e.V.
- Verband Freier Berufe im Lande Nordrhein-Westfalen e.V. (VFB NW)
- Städtetag Nordrhein-Westfalen
- Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen
- Landkreistag Nordrhein-Westfalen
- Deutscher Gewerkschaftsbund Bezirk Nordrhein-Westfalen (DGB NRW)

Mit Schreiben vom 17. Juni 2019 wurden alle Beteiligten um eine Stellungnahme zu dem o.g. Gesetzesentwurf gebeten.

Folgende Stellungnahmen liegen der Clearingstelle Mittelstand vor:

- IHK NRW
- Gemeinsame Stellungnahme von Handwerk.NRW und WHKT
- unternehmer nrw

Die Clearingstelle Mittelstand hat die eingegangenen Stellungnahmen ausgewertet und gebündelt. Auf dieser Basis hat sie für das Ministerium der Justiz des Landes NRW eine Beratungsvorlage mit einem Gesamtvotum zu dem vorliegenden Entwurf erstellt.

## 2. Stellungnahmen der Beteiligten

### 2.1. Grundsätzliche Positionen der Beteiligten

Die beteiligten Dachorganisationen begrüßen die Zielsetzungen des Gesetzesentwurfs und die dazu vorgesehenen Maßnahmen.

Die nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen sehen darin eine Förderung mittelstandsfreundlicher Rahmenbedingungen.

unternehmer nrw führt aus, dass der Gesetzesentwurf zu Recht feststelle, dass Planungs- und Genehmigungsverfahren häufig zu lange dauern (vgl. VwGO-E, S. 1). Praktisch gelte das in besonderem Maße für Infrastrukturvorhaben und Industrieanlagen und betreffe hier sowohl den verwaltungsrechtlichen, wie auch den verwaltungsgerichtlichen Teil. Im Ergebnis würden so Investitionshindernisse und Nachteile im nationalen wie internationalen Wettbewerb entstehen.

Der Unternehmerverband merkt an, dass insbesondere der industrielle Mittelstand im dicht besiedelten NRW in besonderem Maße berührt wird. Der Bundesgesetzgeber habe 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 fokussierten. Die nun mit dem VwGO-E geplanten Änderungen sollten flankierend den prozessualen Teil abdecken. Sie würden demnach einen bedeutenden Teil des regulatorischen Gesamtpakets bilden.

### 2.2. Einzelregelungen

#### § 41 VwGO-E

Die nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen und unternehmer nrw bewerten die Einführung eines optionalen Adhäsionsverfahrens für öffentlich-rechtliche Ersatzansprüche im Verwaltungsprozess als positiv.

Die nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen sehen darin Potential für eine Beschleunigung des Verfahrens. Abzuwarten bleibe aber, inwiefern das Adhäsionsverfahren als Instrument angenommen werde. Die Komplexität des Verfahrensgegenstands als auch anderweitige Anreize der Verfahrensbeteiligten würden hier voraussichtlich eine Rolle spielen.

Laut unternehmer nrw ist der vorgesehene Ansatz zur Einführung eines optionalen Adhäsionsverfahrens begrüßenswert. Insgesamt werde der Rechtsschutz hiermit prozessökonomischer und bürgerfreundlicher ausgestaltet. Dies werde insbesondere kleinen und mittelständischen Unternehmen zugutekommen. Begrüßenswert sei zudem, dass ein bereits mit dem Sachverhalt befasstes und damit sachnäheres Gericht direkt über den etwaigen Ersatzanspruch mitentscheiden könne. Dies werde letztlich positiv auf die Rechtssicherheit wirken.

Der Unternehmerverband führt an, dass die Einführung des optionalen Adhäsionsverfahrens auch im Verwaltungsprozess eine entsprechende Gestaltung aus dem Strafprozess aufnimmt (vgl. §§ 403 ff. StPO). Die Adhäsion solle dazu dienen, öffentlich-rechtliche Ersatzansprüche, für die normalerweise der ordentliche Rechtsweg eröffnet ist, zusammen mit einem Verfahren des Primärrechtsschutzes im Verwaltungsrechtsweg zu verfolgen. So werde vermieden, dass zunächst Primärrechtsschutz vor dem Verwaltungsgericht gesucht und anschließend wegen eines damit zusammenhängenden Ersatzanspruchs ein gesonderter Prozess vor einem ordentlichen Gericht geführt werden müsse. Im Ergebnis sollten so Doppel-

prozesse vermieden und Verfahrenskosten reduziert werden (vgl. VwGO-E, S. 12). Indes müssten die praktischen Erfahrungen zur abschließenden Beurteilung des Regelungsvorschlags abgewartet werden.

So würden zum Beispiel 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. Angeregt wird in zeitlicher Hinsicht zu regulieren, dass die Adhäsionsklage spätestens mit der Klagebegründung erhoben werden muss, da anderenfalls das Risiko bestünde, dass dann, wenn auch im gleichen Rechtsweg, zwei Verfahren nacheinander geführt werden müssten, was wiederum negativ für die angestrebte Beschleunigung und Effizienz wäre.

### **§ 48 VwGO-E**

unternehmer nrw und IHK NRW bewerten die Erweiterung der erstinstanzlichen Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte als positiv.

Aus Sicht von IHK NRW sind insbesondere Streitigkeiten über Planfeststellungsverfahren für Landstraßen typischerweise äußerst komplex und umfangreich. Mit der erstinstanzlichen Ausweitung auf den Zuständigkeitsbereich der Oberverwaltungsgerichte gem. § 48 Absatz 1 Satz 1 Nummer 8 VwGO würden bspw. bei infrastrukturellen und industriellen Großvorhaben erhebliche Beschleunigungseffekte erzielt werden können, welche letztlich sowohl den Infrastrukturausbau als auch die Gewerbeansiedlung fördern würden.

Das gelte insbesondere vor dem Hintergrund, dass in der Regel der Gerichtsweg vor dem Verwaltungsgericht eröffnet ist, wenn Nachbarn oder Umweltverbände gegen ein Vorhaben, beispielsweise zum Autobahnausbau oder einer Energietrasse klagen. Damit werde der Rechtsstreit häufig durch alle Instanzen ausgetragen und es dauere zumeist Jahre, bis letztlich das Bundesverwaltungsgericht eine rechtskräftige Entscheidung getroffen habe.

Von unternehmer nrw wird die behutsame Ausweitung des Zuständigkeitskatalogs bei § 48 Abs. 1 VwGO insgesamt begrüßt und angeregt, 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, werde es auch auf eine angemessene personelle und sachliche Ausstattung an den Gerichten ankommen. Der Unternehmerverband schlägt vor, darüber hinaus ggf. eine Erweiterung der entsprechenden Kapazitäten zu überprüfen.

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

Grundsätzlich, konstatiert der Unternehmerverband, zeigen die Erfahrungen aus der unternehmerischen Praxis, dass insbesondere infrastrukturelle und industrielle Großvorhaben

immer häufiger von Nachbarn bzw. Umweltverbänden beklagt werden. Derartige Streitigkeiten würden 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, sei die geplante Erweiterung der erstinstanzlichen Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte/Verwaltungsgerichtshöfe sinnvoll. Dadurch würde auch 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 gelte ganz besonders für die Erstreckung auf Streitigkeiten über Planfeststellungsverfahren für Landesstraßen (vgl. § 48 Abs. 1 Satz 1, Nr. 8 VwGO-E). Diese stellen insbesondere in den ländlichen Regionen Nordrhein-Westfalens eine Schlüsselinfrastruktur dar. Der in der Regel ortsgebundene industrielle Mittelstand sei hier in besonderem Maße auf beschleunigte Verfahren angewiesen. Schnelle und rechtssichere Entscheidungen würden sich insgesamt positiv auf eine Weiterentwicklung der Unternehmensansiedlungen auswirken.

Ebenso bewertet unternehmer nrw 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) als sinnvoll. Bei den in Rede stehenden Maßnahmen handele es sich um solche, die eine weit überdurchschnittliche ökonomische, ökologische und infrastrukturelle Bedeutung haben und dabei typischerweise eine hohe Komplexität aufweisen. Es sei daher angezeigt, diese Verfahren bei den Oberverwaltungsgerichten/Verwaltungsgerichtshöfen zu bündeln.

### **§ 87c VwGO-E**

IHK NRW und unternehmer nrw begrüßen die Einführung des sogenannten „konzentrierten Verfahrens“ in § 87c VwGO-E. Dieses Instrument würde mit dem Ziel eines strukturierten „Prozessfahrplans“ (vgl. VwGO-E, S. 20) das verwaltungsgerichtliche Verfahren straffen und beschleunigen.

Dies sei, so unternehmer nrw, insbesondere bei komplexen und umfangreichen planungsrechtlichen Verfahren von Vorteil. Der sog. „Kampf um das letzte Wort“, den letzten Schriftsatz, könnte so vermieden werden. Bei einem entsprechenden Einverständnis der Beteiligten ermögliche das konzentrierte Verfahren formalisiert den gesamten Ablauf eines Verfahrens durch prozessleitende Anordnungen zu regeln.

### **§§ 188a, 188b VwGO-E**

IHK NRW, unternehmer nrw und die nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen begrüßen die Einrichtung besonderer Kammern oder Senate für Angelegenheiten des Wirtschafts- bzw. Planungsrechts.

IHK NRW führt aus, dass nach § 188a VwGO für Angelegenheiten des Wirtschaftsrechts besondere Wirtschaftsspruchkörper gebildet werden können. § 188b VwGO bestimmt hierzu parallel die Einrichtung spezieller Planungsspruchkörper. Beide Regelungen fördern nach Auffassung von IHK NRW die Spezialisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Bereich wirtschafts- und infrastruktureller Verfahren. Dadurch gewährleiste der Gesetzgeber nicht nur die rechtliche Expertise, sondern schaffe in den Kammern ein besonderes Verständnis für wirtschaftliche und planungsrechtliche Zusammenhänge. Mit dem zusätzlichen

Fachwissen können Oberverwaltungsgerichte den Prozessablauf künftig reibungsloser gestalten. Gleichwohl erfolge die Sachverhaltsaufklärung fachlich versierter und effektiver.

Für unternehmer nrw sind beide Regelungen 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 würden im Interesse einer schnellen, guten und praxisgerechten Entscheidung liegen.

Rechtspolitisch ließen sich die geplanten Regelungen demnach 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. Der Unternehmerverband macht deutlich, dass derartige Spezialisierungsbestrebungen grundsätzlich uneingeschränkt zu begrüßen sind.

Im Zuge der Umsetzung müsse allerdings gewährleistet werden, dass der Aufgabenerledigung in diesen besonderen Spruchkörpern gerichtsorganisatorisch jedenfalls ein Vorrang eingeräumt wird. Dies werde auch die personelle Besetzung der Spezialexspruchkörper betreffen. Anderenfalls bestünde die Gefahr, dass das eigentliche gesetzgeberische Ziel einer Beschleunigung nicht erreicht werden könne.

unternehmer nrw betont, dass im Rahmen der innergerichtlichen Geschäftsverteilung gewährleistet werden muss, dass nicht mehrere Senate für dasselbe Rechtsgebiet, aber in unterschiedlichen Verfahrensarten zuständig werden. Anderenfalls würde möglicherweise der Grundsatz der Einheitlichkeit der Rechtsprechung tangiert und das Ziel der Beschleunigung gefährdet.

### 3. Votum

Die Clearingstelle Mittelstand hat den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung einem beratenden Clearingverfahren gemäß § 6 Abs. 5 MFG NRW mit Blick auf die Belange des Mittelstands unterzogen.

Sie begrüßt die Zielsetzung des Gesetzes, den Rechtsschutz zu verbessern und Prozesse zu straffen.

Gerade für kleine und mittlere Unternehmen ist aufgrund begrenzter finanzieller und personeller Ressourcen eine auf Prozessökonomie und Vermeidung unverhältnismäßiger bürokratischer Belastungen ausgerichtete Ausgestaltung der verwaltungsgerichtlichen Prozesse und Verfahrensabläufe entscheidend.

Diesen Anforderungen entspricht der Gesetzesentwurf. Neben der Einführung verfahrensbeschleunigender Maßnahmen, sieht dieser Verfahren vor, die zur Reduzierung von Verfahrenskosten führen sowie die Rechtssicherheit erhöhen. Einhergehend damit erhöht sich die Planungssicherheit und Investitionsbereitschaft insbesondere auch der mittelständischen Unternehmen und trägt damit zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit bei.

Positiv zu bewerten ist die Einführung des „konzentrierten Verfahrens“ in § 87 c VwGO-E. Dieses ermöglicht den Verfahrensbeteiligten die Verfahrensabläufe frühzeitig zu strukturieren, was zu einer Straffung und Beschleunigung der Verfahren führt.

Gleichfalls der Verfahrensbeschleunigung und Kostenreduzierung dienlich stellt sich die vorgesehene Erweiterung der erstinstanzlichen Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte in § 48 Abs. 1 VwGO-E dar. Dass nunmehr wichtige infrastrukturelle Großvorhaben – die insbesondere der Straßenneu- und -ausbau – diesem Beschleunigungseffekt erfahren sollen, wird seitens der Clearingstelle Mittelstand positiv bewertet.

So hatte die Clearingstelle Mittelstand bereits in ihrer Stellungnahme vom 26. Februar 2015 für die Aufnahme der Leverkusener Autobahnbrücke in § 17 a FStrG plädiert, um für dieses Vorhaben die erstinstanzliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts gesetzlich festzuschreiben. Die Clearingstelle Mittelstand merkt an, dass eine angemessene personelle und sachliche Ausstattung unumgängliche Grundvoraussetzung für die angestrebte Beschleunigung ist.

Der Reduzierung von Verfahrenskosten, der Prozessökonomie sowie der Rechtssicherheit dienlich, bewertet die Clearingstelle Mittelstand die Einführung des in § 41 VwGO-E vorgesehenen optionalen Adhäsionsverfahrens.

Zudem stuft sie die Möglichkeit zur Einrichtung besonderer Kammern oder Senate in §§ 188a, 188b VwGO-E als positiv ein. Diese fördert eine Spezialisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit bei wirtschafts- und infrastrukturelevanten Verfahren, die bei Gewährleistung einer entsprechenden personellen Besetzung, zu einem effektiven und praxisorientierten Verfahrensablauf beitragen kann.