

Die Rückführung des Fachplanungsrechts in das VwVfG

Vortrag Speyer, 4. März 2010: 12. Speyerer Planungsrechtstage 2010 (Ltg.: Prof. Dr. Jan Ziekow – mit Dr. Alexander Jannasch, Dr. Ulrich Storost, Dr. Jürgen Held, Petra Fischer, Frauke Neises, Bertram Walter, Wolfgang Königs, Uli Nieratzky, Volker Broo, Wolfgang Baumann, Dr. Tim Uschkereit, Dr. Uwe Jürgens, Detlef Kober) – überarbeitete Fassung veröffentlicht in Ziekow (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Luftverkehrs-, Planfeststellungs- und Umweltrechts 2010, Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 209, 2011, S. 223 ff.

I. Verwaltungsverfahrensgesetz: aktueller Stand

In der vergangenen Wahlperiode hat das VwVfG wesentliche Änderungen erfahren, die im Zusammenhang mit der Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie stehen. Nach der Einführung neuer Verfahrensinstrumente im VwVfG durch das 4. VwVfÄndG¹ - Verfahren über einheitliche Stelle, Genehmigungsfiktion – folgten Änderungen durch das Gesetz zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie im Gewerberecht und in weiteren Rechtsvorschriften² – Europäische Verwaltungszusammenarbeit –. Die Umsetzung der DLRL im Verwaltungsverfahrensgesetz zeigt, dass die deutsche Rechtsordnung in der Lage ist, vom europäischen Recht ausgehenden Regelungsbedarf systembildend zu implementieren.³ Der aktuelle Novellierungsbedarf im Bereich des Verwaltungsverfahrensgesetzes ist damit noch nicht erschöpft.

II. Verwaltungsverfahrensgesetz: Planung 17. Wahlperiode

Zwei Vorhaben, die in der 16. Wahlperiode nicht abgeschlossen werden konnten, sollen wieder aufgegriffen werden: Die beschleunigenden Maßgaben aus dem Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben sollen in das

¹ Hierzu *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1; *Prell*, apf 2009, 65.

² Hierzu *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1121.

³ Dies hoffte *Ziekow*, GewArch 2007, 217 (225); *ders.*, FS Bartlsperger, 2006, S. 247 (257 f.); zum Verhältnis deutsches/europäisches Recht prägnant *Wahl*, Herausforderungen und Antworten: Das Öffentliche Recht der letzten fünf Jahrzehnte, 2006, S. 94 ff.

Verwaltungsverfahrensgesetz überführt werden;⁴ die Arbeit an der Novellierung des Vertragsrechts im Verwaltungsverfahrensgesetz soll abgeschlossen werden.⁵ Ein neues Vorhaben betrifft das Genehmigungsverfahren: Neben den allgemeinen Vorschriften zum Verwaltungsverfahren enthält das VwVfG als besondere Verfahrensart mit eigenständigem Regelungskonzept u.a. das Planfeststellungsverfahren (§§ 72 ff. VwVfG). Mit dem 4. VwVfÄndG vom 12. 12. 2008 wurde im Zusammenhang mit der Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie als weitere besondere Verfahrensart das „Verfahren über eine einheitliche Stelle“ (§§ 71a ff. VwVfG) eingeführt. Anders als das Planfeststellungsverfahren, das sich in der Praxis außerordentlich bewährt hat, bewirkt das neue Verfahren über eine einheitliche Stelle keine Verfahrenskonzentration. Dessen Kern liegt darin, dass der Antragsteller eine Vielzahl von unabhängig voneinander durchführbaren Verwaltungsverfahren verschiedener Behörden über eine Stelle abwickeln kann. Vermisst wird vor allem die fehlende Kodifizierung der förmlichen Genehmigungsverfahren.⁶ Neben den besonderen Verfahrensarten des VwVfG haben sich in den Fachgesetzen dann auch eine Reihe bereichsspezifischer Sonderverfahrensregelungen entwickelt. Schon seit längerem wird gefordert, das VwVfG als zentrale Kodifikation des Verfahrensrechts zu stärken und den Bedarf der Praxis an passenden zusätzlichen Verfahrenskonzepten hier zu befriedigen. Dieser Forderung nach Vereinfachung und Beschleunigung von Verwaltungsverfahren kann durch Einführung eines neuen Verfahrenstyps im Verwaltungsverfahrensgesetz nachgekommen werden. In einem einheitlichen Zulassungsverfahren – mit Regelungen zu Öffentlichkeitsbeteiligung, Verfahrensarten, Rechtswirkungen der Genehmigung sowie deren Bestandkraft – ließe sich die Zulässigkeit eines Vorhabens insgesamt regeln. Zugleich können dann überflüssige Sonderregelungen im Fachrecht abgeschafft werden. Die Implementierung dieses Verfahrenstyps in die Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder kann so einer weiteren Rechtszersplitterung vorbeugen. Der Beirat Verwaltungsverfahrenrecht beim Bundesministerium des Innern⁷ bereitet hierzu Empfehlungen vor.

III. Überführung der Regelungen aus dem Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben in das VwVfG

⁴ Vgl. *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1 (12).

⁵ Hierzu *Schmitz*, DVBl 2005, 17; zuletzt *Burgi*, Gutachten D zum 67. Deutschen Juristentag, 2008, S. 92 f. (111 f.); *Schmitz*, in: *Bauer/Büchner/Brosius-Gersdorf*, Verwaltungskooperation, 2008, S. 51.

⁶ Vgl. nur *Wahl*, NVwZ 2002, 1192 m.w.Nachw.

⁷ Zum Beirat Verwaltungsverfahrenrecht vgl. *Bonk/Schmitz*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 7. Aufl. 2008, § 1 Rdnr. 276.

Das schon angesprochene Vorhaben zur Überführung der Regelungen aus dem Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben vom 9. 12. 2006 steht heute im Mittelpunkt. Der Gesetzgeber hat 2006 nicht das Verwaltungsverfahrensgesetz geändert, sondern – weil schneller zu realisieren – die Fachplanungsgesetze, die für die wesentlichen Verkehrsvorhaben einschlägig sind. In seiner Beschlussempfehlung vom 25. 10. 2006 hat der federführende Verkehrsausschuss darauf hingewiesen, dass die Planungen vielfach durch Landesbehörden erfolgen und damit die Länderverwaltungsgesetze zur Anwendung kommen. Eine Änderung der Fachplanungsgesetze sei schneller möglich wegen der Vereinbarung von Bund und Ländern, das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes stets im Zusammenspiel mit der Änderung der Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder zu ändern. Dafür notwendig werdende 17 Gesetzgebungsverfahren ließen sich jedoch kurzfristig nicht bewerkstelligen.⁸ Der Hinweis auf 17 Gesetzgebungsverfahren ist zwar nicht ganz zutreffend, da 6 Länder Verweisungsgesetze haben.⁹ Dem Gesetzgeber war jedenfalls bewusst, dass damit die Zersplitterung des Verwaltungsverfahrensrechts weiter zunimmt.¹⁰ Er hat deshalb am 27. 10. 2006 mit dem Gesetzesbeschluss die Bundesregierung aufgefordert, die beschleunigenden Maßgaben des Gesetzentwurfs auf den gesamten Anwendungsbereich der Planfeststellungsverfahren auszudehnen und im Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes sowie der Länder sobald wie möglich mit einem gesonderten Gesetzgebungsverfahren zu verankern.¹¹ Eine entsprechende EntschlieÙung hat auch der Bundesrat gefasst.¹² Wenn Sie fragen, warum wir hier seit 2006 noch nicht ins Ziel gekommen sind, kann ich nur darauf hinweisen, dass die genannten Novellen des VwVfG wegen des Umsetzungstermins der Dienstleistungsrichtlinie vorrangig waren. Jetzt soll der Auftrag zügig abgearbeitet werden. Bereits vor zwei Jahren hatte Prell das geplante Vorhaben hier (10. Speyerer Planungsrechtstage) vorgestellt. Inzwischen ist eine entscheidende Konkretisierung erfolgt. Die Verwaltungsverfahrensrechtsreferenten von Bund und Ländern haben in der vergangenen Woche in Stuttgart einen Bund-/Länder-Musterentwurf beschlossen, den ich Ihnen hier näher erläutern möchte. Nicht eingehen werde ich auf Folgeänderungen in den betroffenen Fachgesetzen. Prinzipielle Einigkeit mit den Fachressorts besteht, dass auftragsgemäß nicht

⁸ BT-Dr 16/3158 v. 25. 10. 2006.

⁹ BE, BB, NI, RP, SN, ST.

¹⁰ Vgl. *Bonk/Schmitz*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* (o. Fußn. 7), § 1 Rdnr. 269.

¹¹ BT-Dr 16/3158 v. 25. 10. 2006, S. 53 f.

¹² BR-Dr 764/06 (B) v. 24. 11. 2006, S. 1 unter Bezugnahme auf den Wortlaut der EntschlieÙung des Bundestags.

nur das VwVfG angereichert, sondern zugleich die Fachgesetze entlastet werden sollen. Betroffene Fachgesetze sind das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG), das Bundesfernstraßengesetz (FStrG), das Energiewirtschaftsgesetz (EnWG), das Luftverkehrsgesetz (LuftVG) und das Magnetschwebbahnplanungsgesetz (MBPlG).

§ 73 Abs. 2 Satz 1 VwVfG-E - Planauslegung, in den Gemeinden, in denen sich das Vorhaben auswirkt

In Absatz 2 Satz 1 finden Sie keine Änderung. Der Zusatz „voraussichtlich“ in den Fachgesetzen soll ersatzlos gestrichen werden, denn er führt zu keiner wesentlichen Entlastung und provoziert eher zusätzliche Konflikte. Im VwVfG war der ursprünglich enthaltene Zusatz „voraussichtlich“ schon durch das GenBeschlG 1996 gestrichen worden. Grundsätzlich muss es Aufgabe der Verwaltung bleiben, anhand objektiver Kriterien zu prognostizieren, in welchen Gemeinden sich ein Vorhaben auswirken wird.

§ 73 Abs. 2 Satz 2 und 3 VwVfG-E - Beteiligung von Vereinigungen

Die mit dem IPBeschlG eingeführten Regelungen zur Beteiligung von Natur- und Umweltschutzvereinigung werden in Form einer abstrakten Regelung übernommen. Diese Vereinigungen sind von der Anhörungsbehörde über die Planauslegung im Wege der öffentlichen Bekanntmachung zu benachrichtigen, sie erhalten zugleich Gelegenheit zur Stellungnahme.

§ 73 Abs. 3a Satz 2 VwVfG-E - ausdrückliche Einschränkung der Behördenpräklusion

Die bisherige Regelung in § 73 Abs. 3a Satz 2 VwVfG war problematisch und führte nicht immer zu sachgerechten Ergebnissen. Wegen der Fakultativstellung des Erörterungstermins wird die Präklusion nicht mehr an diesen, sondern an das Ende der Frist zur Stellungnahme geknüpft. Zugleich wird der Behörde ein Ermessen eingeräumt, nach Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten auch verfristete Stellungnahmen zu berücksichtigen, die sich nicht auf die Rechtmäßigkeit der Entscheidung auswirken würden.

§ 73 Abs. 4 Satz 5 VwVfG-E - Präklusion von Vereinigungen

In Folge der Einfügung der abstrakten Beteiligungsregelung in § 73 Abs. 2 Satz 2 VwVfG sollen auch für die danach zu beteiligenden Vereinigungen die für die sonstigen Einwender geltenden Präklusionsvorschriften gelten.

§ 73 Abs. 5 Satz 3 VwVfG - Benachrichtigungspflicht gegenüber Auswärtigen

Die fachgesetzlichen Maßgaben zu § 73 Abs. 5 Satz 3 VwVfG sollen gestrichen werden. Sie wurden ursprünglich mit dem Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz eingeführt vor dem Hintergrund, dass Ermittlung Betroffener in den neuen Bundesländern oft problematisch war. Die Maßgabevorschriften bringen bei verfassungskonformer Auslegung kaum wesentliche Entlastungen.

§ 73 Abs. 6 Satz 1 bis 3 VwVfG-E - Fakultativstellung des Erörterungstermins

Die Erörterung wird in das Ermessen der Anhörungsbehörde gestellt. Dieser wird damit die Möglichkeit eröffnet, auf den Erörterungstermin zu verzichten, wenn absehbar ist, dass er seine Funktion nicht erfüllen kann und nur zu einer Verfahrensverzögerung führen würde. Regelmäßig ist der Erörterungstermin ein auch für die Anhörungsbehörde sinnvolles Verfahrensinstrument. Die Behörden wissen, dass gerade bei weniger rechtskundigen privaten Einwendern oft Missverständnisse ausgeräumt und Verständigungen erreicht werden können. Hingegen ist der Erörterungstermin in der Praxis bei manchen Großvorhaben mit einer großen Zahl von Einwendern kaum noch handhabbar, wenn Vorhaben erkennbar kategorisch abgelehnt werden. Eine befriedende Wirkung kann dann nicht erzielt werden. Das dürfte aber wohl nur für den geringeren Teil der Verfahren gelten. Ihre Funktion kann die Erörterung auch dann nicht erfüllen. Das Verfahrensinstrument „Erörterung“ wird also nicht in Frage gestellt; der Verzicht nicht zum Regelfall.

§ 73 Abs. 6 Satz 5 VwVfG-E/§ 73 Abs. 2 VwVfG - keine Beschränkung der öffentlichen Bekanntmachung des Erörterungstermins nur auf Gemeinden, in denen sich das Vorhaben „voraussichtlich auswirken wird“

Anpassung an den Wortlaut des § 73 Abs. 2 Satz 1 VwVfG-E. Streichung der fachgesetzlichen Maßgabe „voraussichtlich auswirken wird“. Im VwVfG war in § 73 Abs. 2 der Zusatz „voraussichtlich“ schon enthalten und ist durch das GenBeschlG 1996 gestrichen worden, weil die Einschränkung zu Zweifelsfragen geführt hatte. In das Fachrecht (z. B. in § 17 Abs. 3a FStrG) war die Formulierung 1993 durch das Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege (Planungsvereinfachungsgesetz – PIVereinfG) vom 17. 12. 1993 aufgenommen worden. Sie ist dort trotz der Streichung im VwVfG durch das GenBeschlG verblieben und wurde dann durch das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz in die parallelen Maßgabevorschriften der Fachgesetze übernommen. Grundsätzlich muss es jedoch Aufgabe der Verwaltung bleiben,

anhand objektiver Kriterien zu prognostizieren, in welchen Gemeinden sich ein Vorhaben auswirken wird.

§ 73 Abs. 6 Satz 7 VwVfG-E - fristgebundener Abschluss der Erörterung

Die Regelung ist zwar verbindlich, aber hat vor allem Appellfunktion. Eine Fristüberschreitung ist nicht mit Sanktionen verbunden. Streichung der entsprechenden fachgesetzlichen Maßgaben.

§ 73 Abs. 8 VwVfG-E - Einwendungspräklusion bei Änderung eines ausgelegten Plans

Übernahme der – lediglich klarstellenden – Regelung zur Einwendungspräklusion durch Verweis auf Absatz 4 Satz 3 bis 5 (Ausschluss der Einwendungen Dritter bei erstmalig oder nachträglich stärker berührten Belangen im vereinfachten Nachtragsverfahren zum Anhörungsverfahren – ohne Auslegung). Streichung der entsprechenden fachgesetzlichen Maßgaben.

§ 73 Abs. 9 VwVfG-E - fristgebundene Stellungnahme der Anhörungsbehörde

Verbindlichere Regelung mit Appellfunktion, Fristüberschreitung ist nicht mit Sanktionen verbunden; wie Änderung in § 73 Abs. 6 Satz 7 VwVfG-E. Streichung der entsprechenden fachgesetzlichen Maßgaben.

§ 74 Abs. 2 Satz 1 VwVfG-E - nicht erledigte Einwendungen bei fehlendem Erörterungstermin

Notwendige Folgeänderung zur Fakultativstellung des Erörterungstermins (vgl. § 73 Abs. 9 VwVfG-E). Im Planfeststellungsbeschluss entscheidet die Behörde über die – ob mit oder ohne Erörterungstermin - nicht erledigten Einwendungen.

§ 74 Abs. 4 Satz 1 VwVfG-E - Zustellung des Planfeststellungsbeschlusses

Der Planfeststellungsbeschluss muss neben dem Vorhabenträger nicht mehr jedem einzelnen Betroffenen, sondern nur denjenigen zugestellt werden, über deren Einwendungen entschieden worden ist.

§ 74 Abs. 5 Satz 2 VwVfG-E - öffentliche Bekanntmachung des Planfeststellungsbeschlusses im Bereich, in dem sich das Vorhaben auswirkt

Anpassung an § 73 Abs. 2 Satz 1 VwVfG-E. Der Zusatz „voraussichtlich“ und die entsprechenden fachgesetzlichen Maßgaben werden gestrichen (vgl. § 73 Abs. 6 Satz 5

VwVfG-E). Zudem dürfte nach Erlass des Planfeststellungsbeschlusses der Bereich, in dem sich das Vorhaben auswirkt, bekannt sein.

§ 74 Abs. 6 Satz 1 Nr. 1 und 3 VwVfG-E - Voraussetzungen für eine Plangenehmigung

Zulassung der Plangenehmigung bei nur „unwesentlicher“ Rechtsbeeinträchtigung und Streichung der entsprechenden fachgesetzlichen Maßgaben (Nr. 1). Einführung der zusätzlichen Voraussetzung der „UVP-Freiheit“ eines Vorhabens in Form einer abstrakten Regelung mit Hinweis auf UVP in der Gesetzesbegründung (Nr. 2) und Streichung der entsprechenden fachgesetzlichen Maßgabevorschriften. Eine Eingliederung als jeweils weitere Voraussetzung in § 74 Abs. 6 und 7 VwVfG unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die UVP-Pflicht wird vermieden, weil eine solche Regelung als Fremdkörper im VwVfG erschiene.

Für die Plangenehmigung besteht nach dem VwVfG bislang – im Gegensatz zu den fachgesetzlichen Maßgaben – keine Zustellungspflicht. Diese kann aber übernommen werden, und zwar in § 74 Abs. 6 Satz 2 Halbsatz 2 VwVfG als Ausnahme von der Nichtanwendbarkeit der Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren.

§ 74 Abs. 6 Satz 2 VwVfG-E - Rechtswirkungen und Formvorschriften einer Plangenehmigung

Streichung der irreführenden Ausnahme der enteignungsrechtlichen Vorwirkung, auch in den fachgesetzlichen Maßgabevorschriften. Im Falle einer erforderlichen Enteignung liegt eine nicht nur unwesentliche Beeinträchtigung vor und es fehlt regelmäßig an dem Einverständnis des Betroffenen als Zulässigkeitsvoraussetzung der Plangenehmigung.

§ 74 Abs. 7 Nr. 3 VwVfG-E - Entfallen von Planfeststellung und Plangenehmigung bei unwesentlichen nicht UVP-pflichtigen Vorhaben

Vgl. § 74 Abs. 6 Satz 1 Nr. 1 und 3 VwVfG-E.

§ 75 Abs. 1a Satz 2 VwVfG-E - Folgen der Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften

Übernahme der fachgesetzlichen Regelungen zur Beachtlichkeit von Verfahrens- oder Formfehlern und Streichung der entsprechenden fachgesetzlichen Maßgabevorschriften.

§ 75 Abs. 4 VwVfG-E - Außerkrafttreten von Planfeststellungsbeschlüssen – Definition des Beginns der Plandurchführung

Keine Übernahme der fachgesetzlichen Maßgabe zur Verlängerung der Plangeltung.
Einführung einer Definition des Beginns der Plandurchführung.

Eine weitere Änderung des VwVfG soll mit diesem Vorhaben verbunden werden. Die Pflicht zur Rechtsbehelfsbelehrung für Bundesbehörden nach § 59 VwGO soll auf alle Behörden erweitert und in das VwVfG übernommen werden. Der Konsens zu dieser Änderung wurde in Stuttgart von einem Land in Frage gestellt. Sie wissen, dass einige Länder weitgehend die Widerspruchsverfahren aufgegeben haben. Für manche Behörden erwachsen daraus Probleme. Sie haben durchaus ein Interesse daran, nach Gegenvorstellung des Bürgers Fehler im Bescheid zu beheben. Die Zeit hierfür finden sie in der Jahresfrist des § 58 Abs. 2 Satz 1 VwGO.

§ 37 Abs. 6 VwVfG-E - Einführung einer obligatorischen Rechtsbehelfsbelehrung

Bei der in den fachgesetzlichen Maßgaben zu § 74 Abs. 4 Satz 1 VwVfG geregelten Verpflichtung zur Beifügung einer Rechtsbehelfsbelehrung handelt es sich um eine Obliegenheit der Planfeststellungsbehörden ohne über § 58 Abs. 2 VwGO hinausgehende Rechtsfolgen. Die Rechtsbehelfsbelehrung wird ohnehin im Regelfall beigefügt, um die Jahresfrist für die Einlegung des Rechtsbehelfs – anstelle der Monatsfrist – nach § 58 Abs. 2 Satz 1 VwGO zu vermeiden und auch dadurch auch eine Verfahrensbeschleunigung zu erreichen.

Da auch zunehmend europarechtliche Vorgaben die Beifügung von Rechtsbehelfsbelehrungen verlangen, soll eine generelle Verpflichtung zur Rechtsbehelfsbelehrung in das VwVfG eingeführt werden. Dies soll aber an der systematisch richtigen Stelle erfolgen. Eine generelle Verpflichtung zur Rechtsbehelfsbelehrung wird deshalb durch Anfügung eines neuen Absatz 6 in § 37 VwVfG eingeführt.

IV. Ausblick

In jüngster Zeit werden Stimmen lauter, die weitergehende Änderungen des VwVfG fordern. Nach Burgi mit einer Veranstaltung in Düsseldorf,¹³ einem Beitrag in der FAZ im Dez. 2009 sowie einem Aufsatz in der JZ¹⁴ im Februar hat nun Huber (derzeit Innenminister in Thüringen) ein Eckpunktepapier vorgelegt, das weitreichende Änderungen des

¹³ „Zukunftswerkstatt Verwaltungsverfahren“ im Sept. 2009.

¹⁴ JZ 2010, 105.

Verwaltungsverfahrensgesetzes anregt. Diese Vorschläge greifen entsprechende Ideen aus der Wissenschaft auf.

Danach sollen insbesondere

- der Aufbau und die systematische Gliederung des VwVfG grundlegend überarbeitet werden,
- sämtliche Formen des Verwaltungshandelns (einschließlich Rechtssetzung, informellen Verwaltungshandelns und verwaltungsinternen Vorgänge) gesetzlich geregelt werden,
- ein allgemeines Informationsrecht für jedermann geschaffen werden,
- die der Verfahrensbeschleunigung dienenden Möglichkeiten der Heilung von Verfahrensfehlern mit der Tendenz zur Einschränkung überprüft werden,
- die Öffentlichkeitsbeteiligung ausgeweitet werden und
- Regelungen zur Verteilung von öffentlicher Leistungen und Güter geschaffen werden.

Daneben werden die bereits laufenden Vorhaben zur Übernahme fachrechtlicher Beschleunigungsvorschriften sowie einer integrierten Vorhabengenehmigung ins VwVfG sowie die Überarbeitung der Vorschriften über den öffentlich-rechtlichen Vertrag aufgegriffen und unterstützt. Anders als Burgi fordert Huber nicht, ggf. auch die Einheitlichkeit der Verwaltungsverfahrensgesetze von Bund und Ländern aufzugeben. Die Vorschläge werden noch zu erörtern sein. In aller Kürze kann ich hier nur auf Folgendes hinweisen: Zu beachten ist stets das generelle und vorrangige Ziel der Deregulierung. Neue Gesetze sind danach nur dann gerechtfertigt sind, wenn für sie ein unabweisbares Bedürfnis besteht und das Gewollte nicht auch ohne gesetzliche Regelung erreicht werden kann. Für das Verwaltungsverfahren kommt hinzu, dass Regelungen der Vereinfachung und Beschleunigung der Verfahren dienen müssen und nicht einer weiteren Bürokratisierung und Verkomplizierung (etwa durch zu weitgehende Verrechtlichung von Abläufen und Verlust von Handlungsflexibilität) Vorschub leisten dürfen. Ebenso wenig dürfen Änderungen die Rechtssicherheit gefährden, die in Anwendung des seit fast 40 Jahren in seinen Grundstrukturen weitgehend unverändert gebliebenen VwVfG gewachsen ist. Und schließlich ist auch die nicht nur für die Verwaltung selbst, sondern auch für den Bürger und für die Wirtschaft bedeutsame Einheitlichkeit der Verwaltungsverfahrensgesetze von Bund und

Ländern zu wahren und eine Partikularisierung des Verfahrensrechts, wie sie etwa Burgi befürwortet, zu verhindern.