

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 93

Die Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrenrechts

Vorträge und Diskussionsbeiträge
der 10. Verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung 1983
des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung
bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

herausgegeben von

Prof. Dr. Willi Blümel



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

**Die Vereinheitlichung
des Verwaltungsverfahrensrechts**

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 93

Die Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrenrechts

Vorträge und Diskussionsbeiträge
der 10. Verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung 1983
des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung
bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

herausgegeben von

Prof. Dr. Willi Blümel



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Die **Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrensrechts:**

Vorträge u. Diskussionsbeitr. d. 10. Verwaltungswiss.

Arbeitstagung 1983 d. Forschungsinst. für Öffentl.

Verwaltung bei d. Hochsch. für Verwaltungswiss.

Speyer / hrsg. von Willi Blümel. — Berlin: Duncker
und Humblot, 1984.

(Schriftenreihe der Hochschule Speyer; Bd. 93)

ISBN 3-428-05616-7

NE: Blümel, Willi [Hrsg.]; Verwaltungswissenschaftliche

Arbeitstagung <10, 1983, Speyer>; Forschungsinstitut

für Öffentliche Verwaltung <Speyer>; Hochschule für

Verwaltungswissenschaften <Speyer>; Schriftenreihe der

Hochschule . . .

Alle Rechte vorbehalten

© 1984 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1984 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3-428-05616-7

Vorwort

Die verwaltungswissenschaftliche Arbeitstagung 1983 des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule Speyer, die vom 24. bis 26. Oktober 1983 stattfand, war dem Thema „Die Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrensrechts“ gewidmet. Die Referate und die Zusammenfassungen der Aussprachen sowie die Niederschrift der Podiumsdiskussion der Referenten werden mit diesem Band vorgelegt. Ein ausführlicher Bericht über die Arbeitstagung ist in der Zeitschrift „Deutsches Verwaltungsblatt“ 1984, S. 510/13 (Forschungsreferent Dr. *Klaus Grupp*) erschienen.

Mit der Vorlage dieses Tagungsbandes verbindet sich die Hoffnung, daß die in ihm enthaltenen Referate und Diskussionsbeiträge nicht nur zur weiteren Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrensrechts beitragen, sondern auch den Anstoß zur Fortentwicklung der Verwaltungsverfahrensgesetze abgeben mögen. Die Hoffnung ist jedenfalls mit Blick auf den ersten Punkt nicht ganz unbegründet. So haben die Erörterungen auf der Speyerer Tagung bereits ihren Niederschlag in der Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Bereinigung des Verwaltungsverfahrensrechts (BT-Drucks. 10/1232, S. 87) gefunden. Danach bereitet die Bundesregierung Vorschläge „vor, damit die verfahrensrechtlichen Sonderregelungen für die Planfeststellung nach dem Bundesfernstraßengesetz und dem Bundeswasserstraßengesetz soweit entbehrlich aufgehoben, im übrigen den Planfeststellungsvorschriften der §§ 72 ff. VwVfG angepaßt werden können. Sie bezieht in ihre Erwägungen die verfahrensrechtlichen Vorschriften des Personenbeförderungsgesetzes und des Luftverkehrsgesetzes ein. Im Zuge der vorgesehenen Bereinigung von Planfeststellungsvorschriften wird geprüft, ob und inwieweit auch das Eisenbahnkreuzungsgesetz und das Wasserhaushaltsgesetz zu ändern sind und vereinfacht werden können“.

Mein besonderer Dank gilt Herrn Dr. *Klaus Grupp*, der mich bei der Vorbereitung und Durchführung der Tagung tatkräftig unterstützt und die Redaktion dieses Bandes in die Hand genommen hat. Ebenso danke ich meinen Sekretärinnen, Frau *Erika Kögel* und Frau *Marliese Dietrich*, für ihre Mitwirkung bei der Vorbereitung des Bandes.

Willi Blümel

Inhalt

Eröffnungsansprache des Geschäftsführenden Direktors des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Professor Dr. <i>Frido Wagener</i> , Speyer	9
Einführung durch den Leiter der Tagung, Professor Dr. <i>Willi Blümel</i> , Speyer	13
Vereinheitlichung oder bereichsspezifisches Verwaltungsverfahrenrecht? Von Professor Dr. <i>Rainer Wahl</i> , Freiburg	19
Aussprache zu dem Referat von Professor Dr. Rainer Wahl. Leitung: Professor Dr. <i>Werner Hoppe</i> , Münster Bericht von Forschungsreferent Dr. <i>Klaus Grupp</i> , Speyer	60
Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrenrechts des Bundes Von Ministerialrat Dr. <i>Rolf Schaefer</i> , Bundesministerium des Innern, Bonn	67
Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrenrechts in den Ländern Von Ministerialrat <i>Rolf Dittus</i> , Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf	79
Aussprache zu den Referaten von Dr. Rolf Schaefer und Rolf Dittus. Leitung: Prof. Dr. <i>Udo Steiner</i> , Regensburg Bericht von Oberregierungsrat Dr. <i>Ferdinand Kirchof</i> , Speyer	93
Landesbericht Bayern Von Ministerialdirigent Dr. <i>Herbert Zeitler</i> , Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, München	97
Landesbericht Schleswig-Holstein Von Ministerialrat Dr. <i>Jost-Dietrich Busch</i> , Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein, Kiel	105
Aussprache zu den Referaten von Dr. Herbert Zeitler und Dr. Jost-Dietrich Busch. Leitung: Professor Dr. <i>Richard Bartlspurger</i> , Erlangen Bericht von Forschungsreferent Dr. <i>Klaus Grupp</i> , Speyer	119

Luftverkehrsrechtliches Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren	
Von Professor Dr. <i>Michael Ronellenfitsch</i> , Bonn	125
Planfeststellungsverfahren (Bundes- und Landesrecht)	
Von Ltd. Ministerialrat a. D. Dr. <i>Hans Carl Fickert</i> , Ratingen	145
Förmliche Verwaltungsverfahren (atomrechtliches und immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren)	
Von Rechtsanwalt <i>Siegfried de Witt</i> , Freiburg	165
Aussprache zu den Referaten von Professor Dr. Michael Ronellenfitsch, Dr. Hans Carl Fickert und Siegfried de Witt. Leitung: Ministerialrat Fritz Kastner, Bundesministerium für Verkehr, Bonn	
Bericht von Wiss. Assistent <i>Wolfgang Bambey</i> , Speyer	180
Asylverwaltungsverfahren	
Von Dr. <i>Claus Meissner</i> , Vorsitzender Richter am Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Mannheim	187
Aussprache zu dem Referat von Dr. Claus Meissner. Leitung: Dr. Günter Korbmacher, Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgericht, Berlin	
Bericht von Wiss. Assistent <i>Wolfgang Bambey</i> , Speyer	198
Podiumsdiskussion der Referenten. Leitung: Professor Dr. Willi Blümel, Speyer	
	201

Eröffnung

Ansprache des Geschäftsführenden Direktors Professor Dr. Frido Wagener

Das Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung veranstaltet jeweils im Herbst, allerdings nicht immer bei Nebel, eine verwaltungswissenschaftliche Arbeitstagung. Diese Tagung hat in diesem Herbst eine beachtliche Größe erreicht, nämlich mehr als siebzig Teilnehmer. Ich vermute, daß es hierfür mehrere Gründe gibt:

1. die bewährte Leitung von Herrn Kollegen *Blümel*,
2. das Vereinheitlichungsthema und (so hoffe ich jedenfalls)
3. die Weinlese in der Pfalz.

Ich darf Sie, aus welchen Gründen Sie auch immer gekommen sind, ganz herzlich zu der Tagung in Speyer beim Forschungsinstitut und bei der Hochschule begrüßen. Der Rektor der Hochschule, Herr Professor *Siedentopf*, hätte Sie auch gerne begrüßt. Er ist aber zum Landtag zu einer Anhörung gerufen worden. Sie mögen ersehen, wie wichtig die anderen Geschäfte sind, die ihn davon abgehalten haben, hier zu sein. Er läßt Sie herzlich grüßen.

Als Geschäftsführender Direktor des Forschungsinstituts sollte ich nicht inhaltlich zu dem Tagungsthema Stellung nehmen. Ich könnte mir jedoch vorstellen, daß Sie ein paar Fragen zum Forschungsinstitut und seinem Verhältnis zur Hochschule haben. Das Forschungsinstitut ist eine Einrichtung der überregionalen Forschung nach Art. 91 b Grundgesetz, das heißt, es wird zu 50 % vom Bund und zu 50 % von allen Ländern, allerdings mit dem Löwenanteil des Sitzlandes Rheinland-Pfalz, finanziert. Wir haben einen eigenen Institutsverwaltungsrat und einen eigenen Vorstand. Wir sind im Haushalt des Landes Rheinland-Pfalz getrennt von der Hochschule aufgeführt. Wir gehören zu den geförderten Institutionen nach der sogenannten Blauen Liste. Das gibt eine gewisse Bestandssicherheit, weil einzelne Institutionen dort schlecht „herausgeschossen“ werden können.

Die Zahl der Forschungsreferenten schwankt zwischen 15 und 25, je nachdem, wieviel Drittmittelprojekte wir einwerben und bearbeiten können. Zur Zeit wird im Rahmen des Art. 91 b GG ein neues Gebäude

errichtet. Im Nebel können Sie es schlecht sehen, es werden gerade die Fenster eingehängt. Wenn die Sonne herauskommt, werden Sie ein kleines Wunder der „Mischfinanzierung“ erblicken. Wir haben zur Zeit Zimmer in vier verschiedenen Gebäuden. Sie sehen deshalb auch kaum ein Schild „Forschungsinstitut“. Ein Teil unserer Stellen sind Stellen für abgeordnete Beamte bis zum Rang des Regierungsdirektors. Die Einbeziehung von Praktikern in die Bearbeitung von Forschungsprojekten hat sich sehr bewährt. Helfen Sie uns, daß diese Möglichkeit für wissenschaftlich interessierte Praktiker, Forschungsprojekte zu bearbeiten und dabei eventuell noch zu promovieren, nicht verlorengelht. Wir haben außerordentliche Schwierigkeiten, gute Leute für mindestens ein Jahr aus der Praxis herauszulösen. Alle haben Angst, daß gesagt wird, die Personalnot sei wohl nicht groß, wenn man einen guten Mitarbeiter nach Speyer schicken kann. Soviel zum Forschungsinstitut.

So ganz kann ich es mir doch nicht „verkneifen“, bei dem Wort „Vereinheitlichung“ einiges zu denken. Unwillkürlich denke ich jedenfalls dabei an „Einheit“ und dann bald auch an „Gleichheit“, und die hat natürlich mit dem „Zeitgeist“ zu tun, wobei man sich bei dem weitgehenden Abbau und den raschen Veränderungen im Wertsystem der Menschen heute natürlich fragen muß, ob wir überhaupt noch so etwas wie „Zeitgeist“ haben. Vielleicht kann man aber das Streben nach Gleichheit als den eigentlichen Geist der Epoche bezeichnen. Die Realisierung des Zeitgeistes hat erkennbar immer mehr Gleichheit in der Gesellschaft zur Folge gehabt. Zum Teil muß dieses Mehr an Gleichheit dann durch Gesetze, Verordnungen und Erlasse festgelegt werden. Das hat zur Folge, daß die Sicherung und Aufrechterhaltung von mehr Gleichheit einer ständig steigenden rechtlichen und bürokratischen Kontrolle bedarf. Verwaltung bedeutet jedoch auch stets den Ausbau von selbst schwer zu kontrollierenden Herrschaftssystemen. Wohlmeinende Reformen haben die Gefahr wuchernder bürokratischer Vorkherrschaft durchaus gesehen und sie versuchen, ihr durch mehr und bessere Rechtsgarantien beizukommen. Im Ergebnis führt dies dazu, daß Unterschiede jeglicher Art (abweichendes Verhalten und abweichende Regelungen) suspekt werden und langsam verschwinden müssen.

Wenn man in diesem Zusammenhang an Föderalismus denkt, das spielt ja bei uns hier sicher auch eine Rolle, dann zeigt sich schon daraus, daß der Föderalismus nicht mehr so recht in die Landschaft paßt, weil er dem Zeitgeist widerspricht. Die Grundvoraussetzungen für die relative Selbständigkeit eines Landes ist die Ungleichheit und gerade nicht die Gleichheit. Ich neige also zur Vereinheitlichung in Maßen, die hier Versammelten werden schon dafür sorgen, daß die Ungleichheit nicht zu weit getrieben wird. Auch die Tradition Speyers wird dafür

sorgen, denn das Verwaltungsverfahrenrecht hat eine ganz spezielle Beziehung zu Speyer.

Wir in Speyer haben uns immer nach § 17 II 32 des Preußischen Allgemeinen Landrechts von 1794 gehalten. Dort war nämlich festgelegt: „Jeder Untertan zeige Mängel des öffentlichen Wesens der Obrigkeit an, mache aber davon kein Geräusch im Publikum.“ Das letzte scheint heute weitgehend verlorengegangen zu sein. Im pluralistischen Staat mit repräsentativer Demokratie lassen sich Veränderungen ohne „Geräusch im Publikum“ offenbar nur noch sehr schwer erreichen. Ich hoffe, daß wir dennoch ohne großartige Geräusche weiterkommen.

Was wir brauchen ist

- mehr Forschung,
- gute Politik und vielleicht sogar
- mehr Glauben.

Dann stellt sich natürlich wieder die Frage, wie sich Forschung, Politik und Religion zueinander verhalten. Man kann dies wie folgt definieren:

Forschung ist, wenn zwei Männer in einem dunklen Zimmer eine schwarze Katze suchen;

Religion ist, wenn zwei Männer in einem dunklen Zimmer eine schwarze Katze suchen, die gar nicht da ist;

Politik ist, wenn zwei Männer in einem dunklen Zimmer eine schwarze Katze suchen, die gar nicht da ist, und einer ruft: „Ich hab' sie!“

Ich darf diese Tagung eröffnen und ihr einen guten Verlauf wünschen.