

Frau Landtagspräsidentin
Regina van Dinther
Landtag Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Ansprechpartner/in:
Dr. Marco Kuhn, LKT NRW
Tel.-Durchwahl: 0211/96508-300
Fax-Durchwahl: 0211/96508-7300
E-Mail: Kuhn@lkt-nrw.de

Aktenzeichen: 10.10.07 Ku/Schm

Datum: 10.03.2009

Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrens-, zustellungs- und gebührenrechtlicher Regelungen zur Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in das Landesrecht von Nordrhein-Westfalen und weiterer Anpassungen (Drs. 14/8025)

Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform / Ihr Schreiben vom 18.02.2009

Sehr geehrte Frau van Dinther,

wir bedanken uns für die Gelegenheit, zu dem vorbezeichneten Gesetzentwurf Stellung nehmen zu können.

I. Art. 1 – Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes

Die mit der verwaltungsverfahrenrechtlichen Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie angestrebten Vereinfachungen von Wirtschaftsverwaltungsverfahren sowie der Abbau von bürokratischen Hindernissen für die Dienstleistungsunternehmen sind aus kommunaler Sicht zu begrüßen. Die verwaltungsverfahrenrechtliche Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie im Verwaltungsverfahrensgesetz halten wir für sachgerecht, da dies verhindert, dass es in einer Vielzahl von Spezialgesetzen zu unter Umständen unterschiedlichen Regelungen und damit zu einem für den Rechtsanwender unüberschaubaren Verfahrensrecht kommt. Es ist prinzipiell zu unterstützen, mit dem Verwaltungsverfahrensgesetz einen Rahmen zu bieten, der ggf. auch im Fachrecht unter Berücksichtigung der jeweiligen Besonderheiten umgesetzt werden kann.

Darüber hinaus wird die Anpassung des § 73 Abs. 4 und des § 75 Abs. 1a S. 1 VwVfG NRW an die entsprechenden Regelungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes befürwortet. Die aufgrund der Vorschriften des § 73 Abs. 4 und des § 75 Abs. 1a S. 1 VwVfG NRW bestehenden Verzögerungen werden damit zukünftig beseitigt.

Soweit wir unbeschadet dieser grundsätzlich positiven Einschätzung im Folgenden einige kritische Anmerkungen vornehmen, ist uns bewusst, dass ein Abweichen auf Landesebene von dem zwischen Bund und Ländern abgestimmten Musterentwurf zur Änderung des Verwaltungsverfahrenrechts nach Verabschiedung des Vierten Gesetzes zur Änderung des

Verwaltungsverfahrensgesetzes (Bund) in zentralen Punkten wenig realistisch wäre, zumal damit von der bislang für diesen Bereich aus guten Gründen praktizierten Simultangesetzgebung abgewichen würde. Im Wissen darum erlauben wir uns gleichwohl einige ergänzenden Hinweise:

1. Art. 1 Ziffern 5 und 7 (§ 71a Abs. 1 und § 42a Abs. 1 VwVfG-E NRW) – Generelle Anwendbarkeit des Verfahrens über eine einheitliche Stelle und der Genehmigungsfiktion

a) Mögliche Geltung außerhalb des Anwendungsbereichs der Dienstleistungsrichtlinie

Von der im Gesetzentwurf vorgesehenen Möglichkeit, den neuen Verfahrensregelungen für die einheitliche Stelle und der Genehmigungsfiktion durch eine entsprechende fachgesetzliche Anordnung auch außerhalb des Anwendungsbereichs der EU-Dienstleistungsrichtlinie Geltung zu verschaffen, sollte nicht vorschnell Gebrauch gemacht werden. Wir haben vielmehr die Erwartung, dass die neuen Verwaltungsvereinfachungen zunächst auf Verfahren im Anwendungsbereich der EU-Dienstleistungsrichtlinie konzentriert werden, um so einer effektiven Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie und deren wesentlichem Ziel, der Verwaltungsvereinfachung bei der Aufnahme und Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit, Rechnung tragen zu können. In Abhängigkeit von den hierbei gewonnenen Erfahrungen und Erkenntnissen sollte zu gegebener Zeit über das Für und Wider einer verpflichtenden Anwendung auf andere Verfahren außerhalb des Anwendungsbereichs der EU-Dienstleistungsrichtlinie entschieden werden. Erweisen sich die angestrebten Verfahrenserleichterungen als wirksam, sollten sie auch den Bürgerinnen und Bürgern innerhalb Deutschlands zugute kommen.

b) Kommunen als einheitliche Stellen

Die Verfahrensabwicklung über die einheitliche Stelle hat erhebliche Auswirkungen auf die betroffenen Verwaltungsverfahren der fachlich zuständigen Behörden. So ist bei Verfahren über eine einheitliche Stelle nach § 71b Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 S. 2 VwVfG-E NRW nicht nur die Frist mit Eingang bei der einheitlichen Stelle gewahrt. Die zuständigen Behörden müssen sich zudem den Eingang von Anzeigen, Anträgen, Willenserklärungen und Dokumenten bei der einheitlichen Stelle nach Ablauf von drei Tagen zurechnen lassen. Darüber hinaus sieht § 71 Abs. 5 VwVfG-E NRW vor, dass bei Inanspruchnahme der einheitlichen Stelle die gesamte Verfahrensabwicklung einschließlich der Bekanntgabe des Verwaltungsaktes über die einheitliche Stelle erfolgen soll. Um diese Verfahrensabwicklung zu gewährleisten und der weitreichenden Verantwortlichkeit der einheitlichen Stelle Rechnung zu tragen, ist eine enge und reibungslose Zusammenarbeit zwischen der einheitlichen Stelle und den verschiedenen zuständigen Behörden erforderlich. Insofern sollten im Anwendungsbereich der EU-Dienstleistungsrichtlinie mit den Aufgaben der einheitlichen Stelle von vornherein nur diejenigen Einrichtungen betraut werden, die allein als einheitliche Stelle im Verhältnis zu sämtlichen Dienstleistungserbringern wie auch, sofern es dazu kommen sollte, im Verhältnis zu Bürgerinnen und Bürgern in Betracht kommen: die Kommunen. Es wäre geradezu widersinnig, eine andere Institution als die Kommunen mit den Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners nach der EU-Dienstleistungsrichtlinie zu betrauen. In diesem Sinne sieht der Referentenentwurf zur Einrichtung Einheitlicher Ansprechpartner in Nordrhein-Westfalen zu Recht eine kommunale Verortung dieser Aufgabe vor.

2. Art. 1 Ziffern 4 und 7 (§ 71b Abs. 6 VwVfG-E NRW) – Bekanntgabefiktion

In § 41 Abs. 2 VwVfG-E NRW soll auf eine Bekanntgabefiktion für postalisch übermittelte Verwaltungsakte in das Ausland verzichtet werden, weil dies laut Gesetzesbegründung aufgrund der gegenwärtig noch sehr unterschiedlichen Postlaufzeiten nicht angezeigt sei. Hingegen wird in § 71b Abs. 6 VwVfG-E NRW bei Verfahren, die nach § 71a VwVfG-E NRW über die einheitliche Stelle abgewickelt werden können, für die Bekanntgabe von Verwaltungsakten im Ausland bei Übermittlung durch die Post eine Monatsfrist für die Bekanntgabefiktion festgelegt. Diese Monatsfrist soll gemäß § 71a Abs. 2 VwVfG-E NRW auch dann gelten, wenn sich Antragsteller oder Anzeigepflichtige ohne Inanspruchnahme der einheitlichen Stelle direkt an eine zuständige Behörde wenden. Diese Sonderregelung des § 71b Abs. 6 VwVfG-E NRW führt dazu, dass sich die Regelbearbeitungszeit bei Auslandsverfahren von drei auf zwei Monate reduziert, wobei Auslandsverfahren regelmäßig zeitaufwändiger sein dürften als Inlandsverfahren. Die Regelung hat darüber hinaus weitere erhebliche Folgen, etwa hinsichtlich der Fristen in Rechtsbehelfsverfahren, die sich bei Ausländern dadurch de facto um einen Monat verlängern und für die Bestandskraft von Verwaltungsakten entscheidend sind.

Es bestehen insofern Bedenken, ob diese Differenzierung zwischen Inländern und Ausländern gerechtfertigt werden kann. Briefbeförderungen nehmen heute innerhalb der Europäischen Union in aller Regel keineswegs mehr einen Monat in Anspruch. Die Festlegung einer Wochenfrist dürfte hier ausreichend sein.

3. Art. 1 Ziffer 7 (§ 71e VwVfG-E NRW) – Elektronisches Verfahren

Des Weiteren bestehen Bedenken im Hinblick auf die in § 71e VwVfG-E NRW enthaltene Verpflichtung, die Verfahrensabwicklung aller im Wirtschaftsverwaltungsrecht beteiligten Behörden elektronisch zu ermöglichen. § 71e S. 2 VwVfG-E NRW zwingt in Verbindung mit dem Verweis auf § 3a VwVfG und damit auf das deutsche Signaturrecht alle einheitlichen Stellen und über § 71a Abs. 2 VwVfG-E NRW auch alle zuständigen Behörden zur Anschaffung von Signaturtechnik für den Einsatz von qualifizierten elektronischen Signaturen. Diese Signaturen haben – obwohl seit vielen Jahren verfügbar – im Inland bisher wenig Verbreitung gefunden. Da im europäischen Ausland zum Teil andere Bestimmungen bzw. Vorgaben als im deutschen Signaturgesetz gelten und andere Produkte im Einsatz sind, sollte zunächst, um hier Fehlinvestitionen großen Ausmaßes zu vermeiden, eine europaweite Verständigung über die technischen und rechtlichen Standards der elektronischen Kommunikation erfolgen. Erst auf dieser Grundlage sollten Regelungen zur elektronischen Verfahrensabwicklung insbesondere zum Einsatz elektronischer Signaturen getroffen werden.

4. Art. 1 Ziffer 5 (§ 42a VwVfG-E NRW) – Genehmigungsfiktion

Vor dem Hintergrund des Gleichklangs mit dem Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes stellt sich die Frage, warum in § 42a VwVfG-E NRW - im Gegensatz zu § 42a Abs. 4 VwVfG-E des Bundes - die Geltung einer Genehmigungsfiktion auch für Anzeigeverfahren nicht vorgesehen ist.

5. Art. 1 Ziffer 7 (§ 71b Abs. 2 VwVfG-E NRW) – Zugangsfiktion

Wir regen an, im Hinblick auf die Zugangsfiktion des § 72b Abs. 2 VwVfG-E NRW in die Gesetzesbegründung eine klarstellende Aussage zur allgemeinen Geltung des § 23 Abs. 3 VwVfG aufzunehmen.

II. Art. 2 – Änderung des Verwaltungszustellungsgesetzes

1. Art. 2 Ziffer 1 (§ 2 Abs. 3 LZG-E NRW) – Wahlrecht zwischen den Zustellungsarten

Die Ergänzung des § 2 Abs. 3 LZG NRW schließt das Wahlrecht der Behörde zwischen den Zustellungsarten der §§ 3 bis 5 LZG NRW aus, wenn auf Grund einer Rechtsvorschrift ein Verfahren auf Verlangen des Zustellungsadressaten elektronisch abgewickelt wird. Wir nehmen diese Regelung zum Anlass, nochmals hervorzuheben, dass die im Rahmen der Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie zu schaffenden Verwaltungsvereinfachungen der einheitlichen Stelle und der damit verbundenen elektronischen Verfahrensabwicklung zunächst auf Verfahren im Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie beschränkt bleiben sollten. Eine entsprechende fachgesetzliche Anordnung außerhalb des Anwendungsbereichs der EU-Dienstleistungsrichtlinie, die nach § 2 Abs. 3 S. 2 i. V. m. § 5 Abs. 5 S. 1 LZG-E NRW zu der Verpflichtung der Behörde führt, ein Dokument elektronisch zuzustellen, ist kritisch zu sehen. Für Verwaltungsverfahren, die nicht in den Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie fallen, sollte das in § 2 Abs. 3 LZG NRW geregelte Wahlrecht der Behörde zwischen den einzelnen Zustellungsarten der §§ 3 bis 5 LZG bestehen bleiben.

2. Art. 2 Ziffer 2b (§ 5 Abs. 5 LZG-E NRW) – Qualifizierte elektronische Signatur

Für die verpflichtende elektronische Zustellung im Anwendungsbereich der EU-Dienstleistungsrichtlinie nach § 71e VwVfG-E NRW i. V. m. § 5 Abs. 5 S. 1, 2. Halbsatz LZG-E NRW bedarf es flächendeckender und homogener IT-Strukturen. In diesem Zusammenhang ist insbesondere § 5 Abs. 5 S. 2 LZG-E NRW problematisch, wonach das Dokument bei der Übermittlung in Form der elektronischer Zustellung mit einer qualifizierten elektronischen Signatur nach dem Signaturgesetz zu versehen ist. Gleiches soll nach der Gesetzesbegründung zu § 5 Abs. 7 LZG-E NRW auch für das Empfangsbekanntnis des Zustellungsadressaten gelten.

Mit dem Verweis auf das deutsche Signaturrecht zwingt § 5 Abs. 5 LZG-E NRW alle einheitlichen Stellen und über § 71a Abs. 2 VwVfG-E NRW auch alle zuständigen Behörden zur Anschaffung von Signaturtechnik für den Einsatz von qualifizierten elektronischen Signaturen. Wie zuvor bereits ausgeführt, haben diese Signaturen – obwohl seit vielen Jahren verfügbar – im Inland bisher wenig Verbreitung gefunden. Da im europäischen Ausland zum Teil andere Bestimmungen bzw. Vorgaben als im deutschen Signaturgesetz gelten und andere Produkte im Einsatz sind, sollte zunächst, um hier Fehlinvestitionen großen Ausmaßes zu vermeiden, eine europaweite Verständigung über die technischen und rechtlichen Standards der elektronischen Kommunikation erfolgen. Erst auf dieser Grundlage sollten Regelungen zur elektronischen Verfahrensabwicklung insbesondere zum Einsatz elektronischer Signaturen getroffen werden.


Mit freundlichen Grüßen



Dr. Stephan Articus
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Martin Klein
Hauptgeschäftsführer
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Dr. Bernd Jürgen Schneider
Hauptgeschäftsführer
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen