

26.06.91

R - Fz - In

Empfehlungen

der Ausschüsse

zum

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Finanzgerichtsordnung
und anderer Gesetze
(FGO-Änderungsgesetz)

Punkt 12 b der 633. Sitzung des Bundesrates am 5. Juli 1991

A

Der federführende Rechtsausschuß (R) und
der Finanzausschuß (Fz)
empfehlen dem Bundesrat,
zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes
wie folgt Stellung zu nehmen:

R
Fz

1. Zu Artikel 1 Nr. 1 (§ 5 Abs. 3, Abs. 4 - neu - FGO),
Nr. 1 a - neu - (§ 6 FGO) und
Nr. 38 - neu - (§ 184 Abs. 3 FGO)

a) Artikel 1 Nr. 1 ist wie folgt zu fassen:

1. § 5 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 3 wird wie folgt gefaßt:

Ausgeliefert am 27. JUNI 1991

301/1/91

"(3) Die Senate entscheiden in der Besetzung mit drei Richtern und zwei ehrenamtlichen Richtern, soweit nicht ein Einzelrichter entscheidet. Bei Beschlüssen außerhalb der mündlichen Verhandlung und bei Gerichtsbescheiden (§ 90 a) wirken die ehrenamtlichen Richter nicht mit."

b) Folgender Absatz 4 wird angefügt:

"(4) Die Länder können durch Gesetz die Mitwirkung von zwei ehrenamtlichen Richtern an den Entscheidungen des Einzelrichters vorsehen. Absatz 3 Satz 2 bleibt unberührt."

b) In Artikel 1 ist nach Nummer 1 folgende Nummer 1a einzufügen:

'1a. Nach § 5 wird folgender § 6 eingefügt:

"§ 6

(1) Der Senat überträgt den Rechtsstreit einem seiner Mitglieder als Einzelrichter zur Entscheidung, wenn

1. die Sache keine besonderen Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Art aufweist und
2. die Rechtssache keine grundsätzliche Bedeutung hat.

Ein Richter auf Probe darf im ersten Jahr nach seiner Ernennung nicht Einzelrichter sein.

(2) Der Rechtsstreit darf dem Einzelrichter nicht übertragen werden, wenn bereits vor dem Senat mündlich verhandelt worden ist, es sei denn, daß inzwischen ein Vorbehalts-, Teil- oder Zwischenurteil ergangen ist.

(3) Der Einzelrichter kann nach Anhörung der Beteiligten den Rechtsstreit auf den Senat zurückübertragen, wenn sich aus einer wesentlichen Änderung der Prozeßlage ergibt, daß die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat oder die Sache besondere Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Art aufweist. Eine erneute Übertragung auf den Einzelrichter ist ausgeschlossen.

(4) Beschlüsse nach den Absätzen 1 und 3 sind unanfechtbar. Auf eine unterlassene Übertragung kann die Revision nicht gestützt werden."

c) In Artikel 1 ist nach Nummer 37 folgende Nummer 38 einzufügen:

'38. In § 184 wird folgender neuer Absatz 3 angefügt:

"(3) § 5 Abs. 4 und § 6 treten mit Ablauf des 31. Dezember 1996 außer Kraft."

301/1/91

Begründung:

Angesichts des besorgniserregenden Zustandes der Finanzgerichtsbarkeit, der insbesondere in der erheblich zu langen Dauer der Verfahren und in dem großen Bestand unerledigter Verfahren zum Ausdruck kommt, ist die Einführung des Einzelrichters in der Finanzgerichtsbarkeit über den im Entwurf der Bundesregierung vorgesehenen Umfang hinaus notwendig. Der Einzelrichter war bereits in den Entwürfen einer Verwaltungsprozeßordnung auch für das finanzgerichtliche Verfahren vorgesehen (BR-Drucks. 100/82; BR-Drucks. 148/83: § 6 Abs. 3 Satz 4 in Verbindung mit § 4). Der Bundesrat hatte den Einzelrichter auch in Nummer 1 seiner Stellungnahme zu dem ersten, von der Bundesregierung vorgelegten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Finanzgerichtsordnung und anderer Gesetze gefordert (vgl. BR-Drucks. 102/88 - Beschluß -).

Eine entsprechende Ergänzung des Entwurfs der Bundesregierung ist deshalb notwendig. Die vorgeschlagene Einzelrichterlösung orientiert sich an den Vorbildern der erwähnten Regelungen aus den Entwürfen zur Verwaltungsprozeßordnung sowie des § 348 ZPO und des § 31 AsylVfG, sieht aber kein Ermessen für die Übertragung durch den Senat vor. Vielmehr ist der Senat verpflichtet, den Rechtsstreit auf den Einzelrichter zu übertragen, wenn die Voraussetzungen für eine Einzelrichterzuständigkeit vorliegen.

Um den Ländern die Möglichkeit zu geben, bei Einzelrichterentscheidungen die Mitwirkung von Laienrichtern vorzusehen, enthält § 5 Abs. 4 eine entsprechende Öffnungsklausel. Diese findet Anwendung in allen Fällen, in denen ein Einzelrichter entscheidet, also nicht nur in den Fällen des hier vorgeschlagenen § 6 FGO, sondern auch in den Fällen des § 79a Abs. 3, 4 FGO.

Die in § 5 Abs. 4 und § 6 vorgesehenen Regelungen sollen bis zum 31. Dezember 1996 befristet werden.

- R 2. Zu Artikel 1 Nr. 5 (§ 45 FGO),
Nr. 4 a - neu - (§ 44 Abs. 1 FGO),
Nr. 6 (§ 47 FGO),
Artikel 2 Nr. 6 Buchstabe a (Nr. 1300 der Anlage I zum GKG) und
Artikel 3 Nr. 1 (§ 114 BRAGO)

Artikel 1 Nr. 5 ist wie folgt zu fassen:

"5. § 45 wird gestrichen."

Als Folge sind

- a) in Artikel 1 nach Nummer 4 folgende Nummer 4a einzufügen:

'4a. In § 44 Abs. 1 werden die Worte "vorbehaltlich der §§ 45 und 46" durch die Worte "vorbehaltlich des § 46" ersetzt.'

- b) Artikel 1 Nr. 6 wie folgt zu fassen:

'6. § 47 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1 Satz 1 werden der Beistrich nach dem Wort "Rechtsbehelf" durch die Worte "in den Fällen des § 45" gestrichen.

- b) Absatz 4 wird gestrichen.'

301/1/91

c) Artikel 2 Nr. 6 Buchstabe a zu streichen.

d) Artikel 3 Nr. 1 wie folgt zu fassen:

'1. In § 114 Abs. 2 werden nach dem Wort "Bundesverwaltungsgericht" der Beistrich und die Worte "dem Bundesfinanzhof" gestrichen.'

Begründung:

Die Sprungklage sollte generell abgeschafft werden. Gerade weil es darum geht, die Finanzgerichte zu entlasten, kann die Durchführung des außergerichtlichen Verfahrens nicht weitgehend zur Disposition der Beteiligten gestellt werden. Ziel muß es sein, die Filterwirkung des außergerichtlichen Vorverfahrens zu stärken, und nicht, hierauf für ganze Fallgruppen zu verzichten.

Insbesondere die einschränkende Möglichkeit, daß das Gericht die Klage nur dann an die Behörde abgeben kann, wenn eine "erhebliche" Sachaufklärung notwendig ist (vgl. § 45 Abs. 2 Satz 1 in der Fassung dieses Entwurfs), führt dazu, daß das Gericht notwendige Tatsachenfeststellungen treffen muß, was zunächst Aufgabe der Finanzbehörde ist.

R 3. Zu Artikel 1 Nr. 14 (§ 72 FGO)

Artikel 1 Nr. 14 ist wie folgt zu fassen:

'14. § 72 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 Satz 2 wird das Wort "Vorbescheides" durch das Wort "Gerichtsbescheides" ersetzt.

b) Folgender neuer Absatz 2 wird eingefügt:

"(2) Die Klage gilt als zurückgenommen, wenn der Kläger das Verfahren trotz Aufforderung des Gerichts länger als drei Monate nicht betreibt. Absatz 1 Satz 2 gilt entsprechend. Der Kläger ist in der Aufforderung auf die sich aus Satz 1 und § 136 Abs. 2 ergebenden Rechtsfolgen hinzuweisen."

c) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 3 und wie folgt gefaßt:

"(3) Die Rücknahme hat bei Klagen, deren Erhebung an eine Frist gebunden ist, den Verlust der Klage zur Folge. Über die Rücknahme der Klage entscheidet das Gericht durch Beschluß. In dem Beschluß stellt es zugleich das Verfahren ein und spricht aus, daß eine bereits ergangene Entscheidung wirkungslos

301/1/81

(noch Ziffer 3)

- 8 -

ist. Außerdem spricht es in ihm die sich nach diesem Gesetz im übrigen ergebenden Rechtsfolgen der Rücknahme aus. Eine Beschwerde ist nicht gegeben. Wird nachträglich die Unwirksamkeit der Klagerücknahme geltend gemacht, so gilt § 56 Abs. 3 sinngemäß."

Begründung:

Zu a):

Es handelt sich um eine Folgeänderung, da der Vorbescheid durch den Gerichtsbescheid ersetzt wird.

Zu b) und c):

In der Finanzgerichtsordnung fehlt eine Regelung zur Beendigung des Rechtsstreits bei Nichtbetreiben des Verfahrens. Es gibt ein Bedürfnis, vereinfacht Verfahren abzuschließen, die ein Kläger entgegen seiner prozessualen Mitwirkungspflicht nicht fördert und auch nicht durch die Abgabe prozeßbeendender Erklärungen zum Abschluß bringt. Einem derartigen Verhalten muß mit rechtsstaatlichen Mitteln eindeutig begegnet werden können.

Als sachgerechte Regelung bietet sich die gesetzliche Fiktion der Klagerücknahme an, weil es sich bei der Klagerücknahme um einen eindeutigen und in seinen Folgewirkungen feststehenden prozessualen Tatbestand handelt. Rechtsklarheit und Rechtssicherheit fordern, daß das Gericht über die Rücknahme mit konstitutiver Wirkung durch Beschluß entscheidet, der die Verfahrensbeendigung feststellt. Der Beschluß beschränkt sich daher nicht darauf, nur - wie nach der geltenden Rechtslage - die Folgen der Rücknahme einer Klage auszusprechen.

R 4. Zu Artikel 1 Nr. 14 a - neu - (§ 77 Abs. 1 Satz 4 FGO)

In Artikel 1 ist nach Nummer 14 folgende Nummer 14a einzufügen:

'14a. § 77 Abs. 1 Satz 4 wird wie folgt gefaßt:

"Die Schriftsätze sind den Beteiligten von Amts wegen zu übersenden."

Begründung:

Die Neufassung stellt die schon derzeit geübte gerichtliche Praxis klar, Schriftsätze den Beteiligten von Amts wegen formlos zu übersenden (vgl. auch § 86 Abs. 4 Satz 3 VwGO).

R 5. Zu Artikel 1 Nr. 18 a - neu - (§ 94 a FGO),
Nr. 29 (§ 121 FGO)

In Artikel 1 ist nach Nummer 18 folgende Nummer 18a einzufügen:

'18a. Nach § 94 wird folgender § 94a eingefügt:

"§ 94a

Das Gericht kann sein Verfahren nach billigem Ermessen bestimmen, wenn der Streitwert bei einer Klage, die eine Geldleistung oder einen hierauf gerichteten Verwaltungsakt betrifft, tausend Deutsche Mark nicht übersteigt. Auf Antrag eines Beteiligten muß mündlich verhandelt werden. Das Gericht entscheidet über die Klage durch Urteil; § 76 über den Untersuchungsgrundsatz und § 79a Abs. 2, § 90a über den Gerichtsbescheid bleiben unberührt."

301/1/91

Als Folge ist

in Artikel 1 Nr. 29 § 121 Satz 2 wie folgt zu fassen:

"§ 79a über die Entscheidung durch den vorbereitenden Richter und § 94a über das Verfahren nach billigem Ermessen sind nicht anzuwenden."

Begründung:

Die vorgeschlagene Regelung zum Verfahren nach billigem Ermessen stimmt mit Ausnahme der Streitwertgrenze, die auf 1 000,-- DM erhöht werden soll, mit Artikel 3 § 5 VGFGentlG überein. Sie war ebenfalls in dem ersten von der Bundesregierung vorgelegten Entwurf eines FGO-Änderungsgesetzes (BR-Drucks. 102/88) enthalten. Die damalige Einschätzung der Bundesregierung, diese Vorschrift habe sich als geeignete Maßnahme zur Entlastung der Gerichte und zur Beschleunigung des Verfahrens erwiesen, ist nach wie vor zutreffend. Die Regelung zum Verfahren nach billigem Ermessen sollte deshalb als Dauerrecht in die Finanzgerichtsordnung übernommen werden.

R 6. Zu Artikel 1 Nr. 29 a - neu - (§ 125 Abs. 1 Satz 2 FGO)

In Artikel 1 ist nach Nummer 29 folgende Nummer 29a einzufügen:

'29a. In § 125 Abs. 1 Satz 2 wird das Wort "Vorbescheides" durch das Wort "Gerichtsbescheides" ersetzt.'

Begründung:

Notwendige Folgeänderung zu der Ersetzung des Vorbescheides durch den Gerichtsbescheid.

R 7. Zum Gesetzentwurf insgesamt

Der Entwurf des Gesetzes zur Änderung der Finanzgerichtsordnung ist ein Beitrag zur Entlastung und Beschleunigung des finanzgerichtlichen Verfahrens, der allerdings im wesentlichen nur auf die seit langem bestehenden Vorschriften der beiden Entlastungsgesetze für die Finanzgerichtsbarkeit zurückgreift und sie in Dauerrecht überführt. Deshalb kann die Einschätzung der Bundesregierung, der Entwurf enthalte Maßnahmen, die sich aller Voraussicht nach schnell im Gesetzgebungsverfahren verwirklichen ließen, geteilt werden.

Um so bedauerlicher ist es, daß sich diese Einschätzung in der letzten Legislaturperiode des Deutschen Bundestages, in der der Entwurf schon einmal eingebracht wurde, nicht bestätigt hat und er der Diskontinuität verfallen ist. Erforderlich ist es deshalb, daß der Entwurf schnell verabschiedet wird, damit auch eine weitere Verlängerung der Entlastungsgesetze vermieden wird.

Die Geschäftslage in der Finanzgerichtsbarkeit ist nach wie vor besorgniserregend. Es werden deshalb zu Recht die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Angemessenheit der Dauer eines Verfahrens anhand finanzgerichtlicher Beispiele problematisiert. Auch der Aufbau einer eigenständigen und funktionsfähigen Finanzgerichtsbarkeit in den neuen Ländern erfordert es, alle Möglichkeiten zur Entlastung der Gerichte auszunutzen. Andernfalls wäre dieser Aufbau durch eine Hypothek unerledigter Rückstände belastet, durch die das erst noch zu gewinnende Vertrauen der Bürger in den Rechtsstaat beeinträchtigt würde.

301/1/91

(noch Ziffer 7)

- 12 -

Angesichts dieser Situation sollten die bewährten Instrumente aus den Entlastungsgesetzen -insbesondere der Wegfall der Streitwertrevision und die Begründungserleichterungen - nicht in Frage gestellt werden und Bemühungen zur Verbesserung des außergerichtlichen Rechtsbehelfsverfahren einer alsbaldigen Verabschiedung dieses Gesetzes nicht entgegenstehen.

Der Bundesrat bittet deshalb den Deutschen Bundestag, den Gesetzentwurf vordringlich zu beraten und zu verabschieden.

B

8. Der Ausschuß für Innere Angelegenheiten empfiehlt dem Bundesrat,
gegen den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes keine Einwendungen zu erheben.