

10.12.91

In - AS - Fz - R - Wi - Wo

Empfehlungen

der Ausschüsse

zum

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung verwaltungsverfahrens-
rechtlicher Vorschriften

Punkt der 638. Sitzung des Bundesrates am 19. Dezember 1991

A.

Der federführende Ausschuß für Innere Angelegenheiten (In),
der Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik (AS),
der Finanzausschuß (Fz) und
der Wirtschaftsausschuß (Wi)
empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf gemäß Arti-
kel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu
nehmen:

AS
In

1. Zu Artikel 1 vor Nummer 1 (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG)

In Artikel 1 ist vor Nummer 1 folgende Nummer 01 einzu-
fügen:

'01. § 2 Abs. 2 Nr. 4 erhält folgende Fassung:

"4. Verfahren nach dem Sozialgesetzbuch,"".

Ausgeliefert am 10. DEZ. 1991

(noch Ziffer 1)

Begründung:

Diese Empfehlung hatte der Bundesrat bereits zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes, des Verwaltungsverfahrensgesetzes, des Bundesverfassungsschutzgesetzes und des Straßenverkehrsgesetzes beschlossen; die Bundesregierung hatte ihr in der Gegenäußerung zugestimmt (Bundestags-Drucksache 10/5343).

Die geltende Fassung der Nummer 4 ist nur aus historischer Sicht verständlich. Während der Vorarbeiten für die Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder bestand bereits die Absicht, ein eigenes Sozialverwaltungsverfahrensgesetz zu schaffen. Diesem sollten die in der Nummer 4 aufgeführten Rechtsgebiete zugeordnet werden. In Artikel II § 1 des 1. Buches des Sozialgesetzbuches vom 11. Dezember 1975 (BGBl. I S. 3015) sind jedoch nicht die Rechtsgebiete aufgeführt, für die das Sozialgesetzbuch gilt, sondern es sind enumerativ bestimmte Gesetze aufgeführt.

Dadurch gibt es, insbesondere durch die gleichlautenden Regelungen in den Landesgesetzen, Bereiche, für die weder das Verwaltungsverfahrensgesetz noch das Sozialgesetzbuch X - Verwaltungsverfahren - vom 18. August 1980 (BGBl. I S. 1469) gilt. Deshalb sollte das Verwaltungsverfahrensgesetz in allen Fällen anwendbar sein, in denen nicht aufgrund von Bundes- oder Landesrecht die Verwaltungsverfahrensvorschriften des Sozialgesetzbuches anwendbar sind oder noch für anwendbar erklärt werden.

(noch Ziffer 1)

Da bei Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzentwurfs die Lücke zwischen Verwaltungsverfahrensgesetz und Sozialgesetzbuch X noch deutlicher werden wird, muß sie endlich geschlossen werden.

Wi 2. Zu Artikel 1 Nr. 2 Buchstabe a (§ 49 Abs. 3 Nr. 3 - neu - VwVfG)

In Artikel 1 Nr. 2 Buchstabe a ist in § 49 Abs. 3 Nr. 2 am Ende der Punkt durch ein Semikolon zu ersetzen und folgende Nummer 3 anzufügen:

"3. wenn und soweit der Widerruf im Verwaltungsakt für bestimmte Fälle vorbehalten ist."

Begründung:

Der vorgesehene § 49 Abs. 3 - neu - Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) entspricht im wesentlichen der Regelung des § 44 a BHO, die in das Verwaltungsverfahrensgesetz übernommen werden soll. Dennoch wird durch die beabsichtigte Fassung des § 49 Abs. 3 VwVfG möglicherweise eine sachlich nicht vertretbare Schlechterstellung des Subventionsgebers bewirkt.

Nach geltendem Recht ist es dem Subventionsgeber möglich, den Widerruf und die Rückforderung von Subventionen außer auf die haushaltsrechtlichen Bestimmungen auch auf § 49 Abs. 2 VwVfG zu stützen. Dies ermöglicht dem Subventionsgeber z. B. den Widerruf des Bescheides, wenn ein solcher Widerruf für bestimmte Fallkonstellationen im Bescheid vorgesehen ist.

(noch Ziffer 2)

Entgegen der Begründung des Gesetzentwurfs war nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 11. Februar 1983, DVBl. 83 S. 810) bei einem Widerruf nach § 49 Abs. 2 VwVfG (alt) auch eine Rückforderung der gewährten Subvention möglich, da mit Wegfall des Bescheides die Rechtsgrundlage für den Verbleib der Subvention beim Empfänger entfiel.

Nach § 49 Abs. 3 - neu - und § 49 a VwVfG dürfte eine Rückforderung aufgrund eines Widerrufsvorbehaltes dagegen nicht mehr möglich sein. § 49 a VwVfG sieht eine Rückerstattung gewährter Leistungen nur noch vor, wenn ein Verwaltungsakt rückwirkend widerrufen oder zurückgenommen wurde bzw. unter einer inzwischen eingetretenen auflösenden Bedingung stand. Ein solcher Widerruf mit Rückwirkung ist aber nur nach § 49 Abs. 3 VwVfG unter den dort vorgesehenen einschränkenden Voraussetzungen möglich. Dieses Ergebnis könnte nicht befriedigen.

Fz 3. Zu Artikel 1 Nr. 3 (§ 49 a Abs. 4 VwVfG)

In Artikel 1 Nr. 3 ist in § 49 a der Absatz 4 wie folgt zu fassen:

"(4) Wird eine Leistung nicht alsbald nach der Auszahlung dem Bescheid entsprechend verwendet, so können für die Zeit bis zur entsprechenden Verwendung Zinsen nach Absatz 3 Satz 1 verlangt werden; § 49 Abs. 3 Satz 1 bleibt unberührt."

(noch Ziffer 3)

Begründung:

Die bisher im Gesetzentwurf enthaltene Regelung scheint den Auflagenverstoß nicht zu erfassen. Bisher mußte diese "Lucke" durch die extensive Auslegung des Wortlauts "zur Erfüllung des Zweckungszwecks" im Sinne der jeweiligen haushaltsrechtlichen Regelungen oder durch analoge Anwendung der Bestimmung geschlossen werden.

Nach Sinn und Zweck der Vorschrift muß auch der Verstoß gegen eine Auflage mitumfaßt sein. Die anteilig überhöhte Verwendung von Zweckungsmitteln zum Beispiel verschafft dem Empfänger einen ungerechtfertigten Zinsvorteil. Die Aufhebung des Zweckungsbescheides nach den jeweiligen haushaltsrechtlichen Regelungen ist hier unverhältnismäßig. Daher hat die Bewilligungsbehörde nach den jeweiligen haushaltsrechtlichen Regelungen die Möglichkeit, von der Aufhebung abzusehen und statt dessen Zinsen zu fordern.

Insoweit handelt es sich bei dem Änderungsvorschlag lediglich um eine Klarstellung.

AS

4. Zu Artikel 3 Nr. 1 (§ 47 Abs. 2 SGB X) und
Artikel 4 (§ 151 AFG)

Es wird gebeten, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob es im Hinblick auf die wenigen möglichen Anwendungsbereiche angemessen ist, die Möglichkeit des Widerrufs unanfechtbar gewordener Verwaltungsakte allgemein im Sozialgesetzbuch auszuweiten oder ob es nicht systemgerecht und klarer wäre, es bei den bisherigen Regelungen in den besonderen Teilen zu belassen.

Begründung:

Im Sozialrecht ist mit dem Sozialgesetzbuch - anders als im übrigen Verwaltungsrecht - eine systematische Kodifikation gegeben. In den für das gesamte Sozialgesetzbuch geltenden Vorschriften sind nur die Regelungen zusammengefaßt worden, die für den gesamten Geltungsbereich des Sozialgesetzbuchs von Bedeutung sind. Diese Eigenart hat unter anderem auch zu den Unterschieden in den Vorschriften über die Bestandskraft von Verwaltungsakten in §§ 43 ff. VwVfG einerseits und §§ 39 ff. SGB X andererseits geführt.

Da das Verwaltungsverfahrensrecht des Sozialgesetzbuches - ebenso wie die Abgabenordnung - eine selbständige Verfahrensordnung ist, kann das Postulat der Einheitlichkeit des Verwaltungsverfahrens nicht dazu führen, eine ungenügend begründete Änderung der Verfahrensordnung eines Bereichs automatisch in einen anderen Bereich zu übernehmen. Dies gilt insbesondere im Bereich der Regelungen über die Bestandskraft von Verwaltungsakten, die in allen Bereichen des Verwaltungsverfahrens sehr eigenständig gefaßt sind.

(noch Ziffer 4)

Die Darstellung der Änderung des Sozialgesetzbuches als "Folgeänderung zur Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes in Artikel 1 dieses Entwurfs" (siehe Seite 15 der Vorlage) vermag deshalb nicht zu überzeugen. Die Begründung selbst widerlegt ihren eigenen Ausgangspunkt:

Der Anwendungsbereich der neuen Vorschrift knüpft nach der Begründung zu Artikel 3 Nr. 1 des Entwurfs (S. 17) im Sozialgesetzbuch "an die im Verwaltungsakt selbst getroffene Zweckbestimmung zur Verwendung der Geld- oder Sachleistung" an. Im Anwendungsbereich des Sozialgesetzbuches genügt daher "nicht der Hinweis auf die Rechtsgrundlage, aus der die Sozialleistung erbracht wird, um die Vorschrift anwendbar zu machen."

Zum entsprechenden Anwendungsbereich im VWfG wird lediglich ausgeführt, "es sei geboten, auch solche Fälle, in denen zur Erfüllung eines bestimmten Zwecks unmittelbar auf Grund gesetzlicher Regelung eine Leistung gewährt oder die Voraussetzung hierfür durch Verwaltungsakt geschaffen wird, in die Regelung (des § 49) einzubeziehen", ohne daß dabei auf die Fragen eingegangen wird, woraus sich der Leistungszweck zu ergeben hat. In der Begründung zum Entwurf aus dem Jahre 1988 hieß es noch, "der Zweck muß nicht stets ausdrücklich in dem Verwaltungsakt - insbesondere bei Leistungen, die nicht Zuwendungen sind - angegeben sein; es genügt ein Hinweis auf die Rechtsgrundlage, wenn die Rechtsvorschrift den zu erfüllenden Zweck eindeutig angibt." Auch wenn diese Passage in der Begründung zum neuen Entwurf weggelassen wurde, so bestehen dennoch keine Zweifel, daß auch der neue Entwurf weiterhin von unterschiedlichen Anwendungsbereichen der Neuregelungen im VWfG einerseits und im SGB X andererseits ausgeht. Bestehen aber zwischen beiden Rechtsgebieten so starke Unterschiede, so läßt sich die Übernahme der für das Verwaltungsverfahrensgesetz vorgesehenen Regelung in das Sozialgesetzbuch nicht als Folgeänderung darstellen.

Abgesehen davon erscheint es sehr fraglich, ob eine derart unterschiedliche Auslegung im Bereich des Verwaltungsverfahrensgesetzes einerseits und beim Sozialgesetzbuch andererseits gerechtfertigt und auch zutreffend ist, da doch in beiden Fällen der Gesetzestext fast wörtlich übereinstimmt.

(noch Ziffer 4)

Schließlich liegt ein Regelungsbedarf für den Bereich des Sozialgesetzbuches schon nach der gegebenen Begründung nicht vor. Die Begründung räumt ein, daß die Vorschrift "u.a. beim Kindergeldgesetz, Unterhaltsvorschußgesetz und Erziehungsgeldgesetz" keinen Anwendungsbereich finden wird. "Auch für das individuelle Leistungsrecht der Sozialhilfe wird die Vorschrift im wesentlichen ohne Wirkung bleiben". Gleiches stellt die Begründung auch noch für das Wohngeld fest. Diese ausführliche Begründung der Nichtanwendbarkeit der vorgeschlagenen Regelung in weiten Teilen des Sozialleistungsbereichs des Sozialgesetzbuches spricht gegen die beabsichtigte Regelung.

B.

5. Der Rechtsausschuß und der Ausschuß für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung empfehlen dem Bundesrat, gegen den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes keine Einwendungen zu erheben.